

**ROCZNIK
STRATEGICZNY
2015/16**



INSTYTUT STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet Warszawski
INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS
UNIVERSITY OF WARSAW

STRATEGIC YEARBOOK 2015/16

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

vol. 21

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 2016



INSTYTUT STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIwersytet Warszawski
INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS
UNIVERSITY OF WARSAW

ROCZNIK STRATEGICZNY 2015/16

PRZEGLĄD SYTUACJI POLITYCZNEJ, GOSPODARCZEJ
I WOJSKOWEJ W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM POLSKI

tom 21



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Warszawa 2016

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

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 Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, 2016

ISSN 2300-2654

doi 10.7366/23002654201521

Redaktor prowadzący: *Anna Raciborska*

Opracowanie redakcyjne: *Anna Kaniewska*

Projekt okładki: *Agata Szczepanik*

Wersją pierwotną *Rocznika Strategicznego* jest wersja papierowa

ZESPÓŁ AUTORSKI

Katharina Ahrens, Bolesław Balcerowicz, Agnieszka Bieńczyk-Missala, Paweł J. Borkowski, Michał Chorośnicki, Anna Dudek, Maciej Duszczyk, Patrycja Grzebyk, Edward Haliżak, Aleksandra Jarczevska, Tytus Jaskułowski, Roman Kuźniar, Karolina Libront, Wiesław Lizak, Marek Madej, Marek Menkiszak, Justyna Nakonieczna-Bartosiewicz, Stijn Postema, Kamila Pronińska, Sylvie Prokopowicz, Oskar Raczycki, Patrycja Sasnal, Andrzej Szeptycki, Marek Tabor, Marcin Terlikowski, Sebastian Wojciechowski, Anna Wojciuk, George Yacoub

Rocznik Strategiczny wydawany jest od 1995 r.
tom dwudziesty pierwszy

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	11
PRZEGLĄD SYTUACJI STRATEGICZNEJ – ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE Europa (UE) w obliczu rozpadu (20); Niemiecki problem Europy (28); Świat islamu w ogniu (30); Rosja nadal w zimnej wojnie (32); Odległa Ameryka (35); Chiny hamują i uspokajają...? (37); Summary (39).	19
OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA	
NATO 2015 – NA WYBOISTEJ DRODZE Z NEWPORT DO WARSZAWY Adaptacja Sojuszu – kontynuacja RAP oraz debata wschód-południe (44); Operacje – liczy się obecność, skuteczność niekoniecznie (51); Partnerstwo „dla wybranych” i najmniejsze rozsze- rzenie świata (54); Summary (56).	43
WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY – GRA POZORÓW Polityczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju WPBiO (58); Strategiczny wymiar WPBiO: gdy proces staje się ważniejszy od rezultatów (61); Unia (jednak nie) sojuszem obronnym (64); Przemysł obronny i rozwój zdolności: walka o pieniądze zaczyna się na dobre (65); Operacje – WPBiO wpływa na Morze Śródziemne (67); Summary (75).	58
LIFTING W OPARACH SKANDALU – DZIAŁALNOŚĆ RADY BEZPIECZEŃSTWA ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W 2015 R. Państwo Islamskie – „globalne i bezprecedensowe zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa” (78); Mozolne budowanie rządów prawa w cieniu walki o zasoby naturalne i z grupami terrory- stycznymi (79); Mrożący efekt operacji pokojowych (82); Selektowność wymuszona groźbą lub użyciem weta (86); Przed wyborem nowego sekretarza generalnego ONZ (89); Konkluzje – czy Polska ma szansę na członkostwo w RB? (90); Summary (94).	77
KONTROLA ZBROJEŃ I ROZBROJENIE W 2015 ROKU POD ZNAKIEM REŻIMU NPT „Nowy” START nadal realizowany, ale kolejny rok niepewności co do trwałości reżimu INF (95); Reżim NPT – dziewiąta Konferencja Przeglądowa – najpierw nadzieja, potem rozczaro- wanie (104); Reżim NPT – program nuklearny Iranu wreszcie pod długoletnią kontrolą (114); Summary (118).	95
KONFLIKTY ZBROJNE W 2015 R. ROLA UGRUPOWAŃ DŻIHADYSTYCZNYCH I ZEWNĘTRZNYCH INTERWENCJI W KONFLIKTACH BLISKIEGO WSCHODU I AFRYKI Syria. Kilka przenikających się wojen (121); Irak. Znowu najwyższy poziom ofiar wojny (126); Afganistan. Pogorszenie poziomu bezpieczeństwa. Pakistan wygrywa swoją wojnę z terrory- zmem (129); Eskalacja konfliktu zbrojnego w Jemenie – ofensywa zbrojna Huti i interwencja zbrojna Arabii Saudyjskiej (132); Afryka Północna i Sahel – nowa dynamika konfliktu w Libii i północnej Nigerii (136); Summary (142).	120
BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W WARUNKACH UWALNIANIA AMERYKAŃSKIEJ I IRAŃSKIEJ ROPY ORAZ BUDOWY UNII ENERGETYCZNEJ W EUROPIE Trendy na światowym rynku ropy – spadające ceny i perspektywy uwalniania amerykańskiego i irańskiego eksportu (143); Bezpieczeństwo energetyczne UE z perspektywy trendów rynko- wych, budowy unii energetycznej i stosunków z Rosją (153); Summary (166).	143

ŚWIAT W ROCZNIKU

GOSPODARKA ŚWIATOWA 2015. W OBLCZU NOWYCH WYZWAŃ STRUKTURALNYCH	169
Koniunktura w gospodarce światowej w 2015 r. (169); Handel międzynarodowy w 2015 r. (173); Czwarta rewolucja przemysłowa (177); Postęp w realizacji pomocy rozwojowej (179); Summary (180).	
UNIA EUROPEJSKA – KRYZYS EGZYSTENCJALNY	182
Unia coraz bardziej kwestionowana i coraz bardziej potrzebna (182); Petryfikacja tymczasowości na Ukrainie – czas przyzwyczaić się do geopolityki (184); Uchodźcy jako świadectwo uznania i bezsilności (188); Trzeszczące Schengen – czy powrót granic jest realny? (192); Widmo Brexitu straszy coraz bardziej (197); Summary (202).	
STANY ZJEDNOCZONE – PODZIELONE I OSTROŻNE MOCARSTWO	203
Sytuacja wewnętrzna – społeczne wrzenie z nadzieją na „nową” zmianę (204); Polityka zagraniczna – USA jako ostrożny uczestnik (216); Summary (226).	
ROSJA W KRYZYSIE	228
Gospodarka i społeczeństwo: lepiej już było (228); Polityka wewnętrzna: obłożona twierdza (233); Polityka zagraniczna: próba wyjścia z półizolacji (237); Summary (243).	
EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY – <i>DÉSINTÉRESSEMENT</i> UNII EUROPEJSKIEJ, <i>DÉSINTÉRESSEMENT</i> ROSJI?	245
Ukraina (246); Inne państwa regionu (256); Summary (263).	
NIEMCY W OPALACH?	264
Polityka wewnętrzna – półmetek czy koniec koalicji? (264); Polityka zagraniczna – stara strategia dla nowych problemów (266); Polityka europejska – nie tylko uchodźcy (266); Stosunki transatlantyckie – większa aktywność bez większych efektów (268); Stosunki polsko-niemieckie – <i>déjà vu</i> ? (270); Summary (270).	
BLISKI WSCHÓD: „BANKRUCTWO PIĘKNYCH NADZIEI”	271
Syria, Irak, dżihadizm – lokalny konflikt o globalnych implikacjach (272); Dziedzictwo „arabskiej wiosny” (282); Summary (290).	
GOSPODARKA CHIN MIĘDZY RYNKIEM A PAŃSTWEM AUTORYTARNYM	291
Koniunktura gospodarcza w Chinach w 2015 r. (291); Model gospodarczy Chin (295); Konsekwencje spowolnienia rozwoju gospodarczego w Chinach (301); Summary (303).	
POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI W ROKU WYBORÓW	304
Polska w Unii Europejskiej (306); Polityka bezpieczeństwa (310); Stosunki ze Wschodem (314); Stosunki pozaeuropejskie (318); Summary (319).	

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

KONFLIKT SYRYJSKI – TŁO POLITYCZNE I NASTĘPSTWA	323
Tło historyczne (323); Syria pod rządami partii Baas (324); Rządy Hafiza al-Asada (324); Rządy Baszara al-Asada (326); Przebieg konfliktu (326); Opozycje syryjskie (327); Czynniki wewnętrzne i korzenie obcych wpływów w Syrii (328); Państwo Islamskie (332); Konkluzje (333); Summary (335).	
EXODUS Z SYRII. MIGRANCY I UCHODŹCY Z BLISKIEGO WSCHODU	336
Charakterystyka migracji z Bliskiego Wschodu (336); Polityczna reakcja na kryzys uchodźczy (347); Summary (355).	

CZY MIGRACJE POŁOŻĄ KRES UE?	357
Polityka migracyjna Unii Europejskiej (358); Dyrektywa Rady z 20 lipca 2001 r. 2001/55/WE (360); Skala napływu imigrantów (361); Działania UE w zakresie radzenia sobie z kryzysem (363); Co należy i można zrobić? (366); Summary (368).	
MIGRACYJNY SZOK CZY MIGRACYJNA HISTERIA?	369
Uchodźcy czy migranci? (369); Czy ta fala to tsunami? (375); Wzrost niechęci do imigrantów w Europie (381); Summary (383).	
KALIFAT – EPIZOD CZY TRWAŁY ELEMENT WSPÓŁCZESNEGO TERRORYZMU?	385
Działania PI i jego skutki (387); Polityka wewnętrzna PI i wojna propagandowa (388); Summary (394).	
TERRORYZM – STARE I NOWE DYLEMATY	395
Wybrane przejawy terroryzmu w 2015 roku (396); Państwo Islamskie – „nowe wino w starych i nowych butelkach” (398); Problem walki z terroryzmem na przykładzie „Państwa Islamskiego” (407); Summary (412).	
WSPÓLNY EUROPEJSKI SYSTEM AZYLOWY I <i>ACQUIS</i> WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO W EUROPIE	414
Uchodźcy czy nielegalni migranci? (416); Nie tylko Dublin – procedury unijne (420); Niepewna przyszłość unijnej polityki migracyjnej (425); Summary (431).	
HUMANITARIAN ACTION IN THE MIGRATION CRISIS	432
Humanitarian action and its four principles (433); Migrants or refugees? (433); Improvements necessary in humanitarian action (434); Change in funding (435); Unconditional cash transfers (435); Donations (436); Modern technology (436); Coordination (438); Summary (439).	
WOULD AN IMPROVEMENT IN HUMANITARIAN ACTION SOLVE THE MIGRANT CRISIS?	441
Displacement reaching the high point (441); Reshaping humanitarian action (443); Ways and means of change (443); Funding and financial support (443); Rising needs, decreasing resources (444); Shared responsibility for the vulnerable (445); Registration and monitoring (446); Significance of information (446); Appeal for legal migration possibilities (447); EU agreement as a step forward? (448); Proactive and holistic approach (448); Joint solution of the European Union? (449); Summary (449).	
PANORAMA ROCZNIKA	
ŚWIAT JUŻ BEZ DOMINACJI USA: PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I STUDIÓW STRATEGICZNYCH	453
Wschód: Bliski i Daleki, między niepewnością a niestabilnością (453); Europa i Rosja oraz ich dawne i obecne strefy wpływów (457); W poszukiwaniu regularności: od strategii nuklearnych do działań asymetrycznych (461); Summary (465).	
ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI	466
KALENDARIUM WYDARZEŃ 2015	487
SKOROWIDZ	503
ZESPÓŁ ROCZNIKA	511

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	11
AN OVERVIEW OF THE STRATEGIC SITUATION: REGIONAL AND GLOBAL ASPECTS	
Europe (EU) facing disintegration (20); Europe's German problem (28); The Muslim world on fire (30); Russia continues with the Cold War (32); The distant America (35); Does China slow down and want to reassure...? (37); Summary (39).	9
<i>THE OBSERVATORY OF SECURITY</i>	
NATO 2015: ON A BUMPY ROAD FROM NEWPORT TO WARSAW	43
The Alliance's adaptation: The RAP goes on and the East-South debate continues (44); Operations: What counts is being there, efficiency is less important (51); Partnership "for the chosen ones" and the world's smallest enlargement (54); Summary (56).	
COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY: NOT ALL IS AS IT SEEMS	58
Political and economic determinants of CSDP's development (58); The strategic dimension of CSDP: When the process counts more than the product (61); Union is (not) a defensive alliance after all (64); Defence industry and capability development: The fight for money begins for good (65); Operations: CSDP reaches the Mediterranean Sea (67); Summary (75).	
A FEW COSMETIC CHANGES AND A SCANDAL: THE ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL IN 2015	77
The Islamic State: "A global and unprecedented threat to peace and security" (78); Painstaking construction of the rule of law overshadowed by a fight for natural resources and with terrorist groups (79); The freezing effect of peace operations (82); Selectivity enforced by threat or veto (86); Before the election of the new UN Secretary General (89); Does Poland stand a chance of becoming a member of the SC? (90); Summary (94).	
ARMS CONTROL AND DISARMAMENT IN 2015 DOMINATED BY THE NPT REGIME	95
The "new" START is still on, but it was another uncertain year for the INF regime (95); The NPT regime – the ninth Review Conference: Disappointment after a moment of hope (104); The NPT regime: Iran's nuclear programme finally under control for years to come (114); Summary (118).	
ARMED CONFLICTS IN 2015. THE ROLE OF JIHADIST GROUPS AND OF EXTERNAL INTERVENTIONS IN MIDDLE EASTERN AND AFRICAN CONFLICTS	120
Syria. Several intertwined wars (121); Iraq. More victims again (126); Afghanistan. Safety level falls. Pakistan wins its war with terrorism (129); Escalation of the armed conflict in Yemen: The Houthi military offensive and the Saudi intervention (132); North Africa and the Sahel: A new dynamic of the conflict in Libya and northern Nigeria (136); Summary (142).	
ENERGY SECURITY IN THE CONTEXT OF THE US LIFT OF OIL EXPORT BAN, THE LIFTING OF SACTIONS ON IRAN, AND THE ESTABLISHMENT OF EUROPE'S ENERGY UNION	143
Trends on the world's oil market: Falling prices and the perspective of liberalization of American and Iranian oil export (143); EU's energy security from the point of view of market trends, the establishment of the energy union, and the relations with Russia (153); Summary (166).	

THE WORLD IN THE YEARBOOK

THE WORLD ECONOMY IN 2015. FACING NEW STRUCTURAL CHALLENGES . . .	169
World economic situation in 2015 (169); International trade in 2015 (173); The fourth Industrial Revolution (177); Progress in development assistance implementation (179); Summary (180).	
THE EUROPEAN UNION: AN EXISTENTIAL CRISIS	182
The Union: Increasingly put into question and more and more needed (182); Making the temporary situation in Ukraine permanent: This is how geopolitics works (184); Refugees prove that the EU is both appreciated and helpless (188); Schengen creaking at the seams: Is a re-introduction of borders a realistic scenario? (192); The spectre of Brexit is getting closer (197); Summary (202).	
THE UNITED STATES: A DIVIDED AND CAREFUL SUPERPOWER	203
Internal situation: Social unrest and a hope for a “new” change (204); Foreign affairs: The US as a careful participant (216); Summary (226).	
RUSSIA IN CRISIS	228
Economy and society: There is no use expecting an improvement (228); Internal affairs: Siege mentality (233); Foreign affairs: An attempt to put an end to semi-isolation (237); Summary (243).	
EASTERN EUROPE AND SOUTHERN CAUCASUS: BOTH THE EU AND RUSSIA SHOW THEIR <i>DÉSINTÉRESSEMENT</i> ?	245
Ukraine (246); Other states of the region (256); Summary (263).	
GERMANY IN TROUBLE?	264
Internal affairs: A half-way point or a terminus of the coalition? (264); Foreign affairs: The old strategy applied to new problems (266); European affairs: Not only refugees (266); Transatlantic relations: Increased activity without greater effects (268); Polish-German relations: <i>A déjà vu</i> ? (270); Summary (270).	
MIDDLE EAST: “THE RUIN OF HIGH HOPE”	271
Syria, Iraq, jihadism: A local conflict with global implications (272); The heritage of the Arab Spring (282); Summary (290).	
THE CHINESE ECONOMY BETWEEN THE MARKET AND THE AUTHORITARIAN STATE	291
The economic situation in 2015 China (291); The Chinese economic model (295); The consequences of the slump in Chinese economic development (301); Summary (303).	
POLAND’S FOREIGN POLICY IN THE ELECTION YEAR	304
Poland in the European Union (306); Security policy (310); Relations with the East (314); Extra-European relations (318); Summary (319).	

THE YEARBOOK’S TOPIC: REFUGEES – MIGRATION – TERRORISM

THE SYRIAN CONFLICT: POLITICAL BACKGROUND AND REPERCUSSIONS . . .	323
Historical background (323); Syria under the Ba’ath Party regime (324); Hafez al-Assad’s presidency (324); Bashar al-Assad’s presidency (326); The course of the conflict (326); Syrian oppositions (327); External factors and the roots of foreign influence in Syria (328); The Islamic State (332); Summary (335).	
THE EXODUS FROM SYRIA. MIGRANTS AND REFUGEES FROM THE MIDDLE EAST	8
The characteristics of the migration from the Middle East (336); The political reaction to the refugee crisis (347); Summary (355).	

WILL THE MIGRATIONS BRING ABOUT THE COLLAPSE OF THE EUROPEAN UNION?	357
European Union's migration policy (358); Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 (360); The extent of the immigration inflow (361); EU's ways of coping with the crisis (363); What can and should be done? (366); Summary (368).	
A MIGRATION SHOCK OR A MIGRATION HYSTERIA?	369
Refugees or migrants? (369); Is the wave a tsunami? (375); An increase of aversion towards im- migrants in Europe (381); Summary (383).	
THE CALIPHATE: A SHORT EPISODE OR A PERMANENT FIXTURE OF CONTEMPORARY TERRORISM?	385
The IS's activity and its effects (387); The IS's internal affairs and the propaganda campaign (388); Summary (394).	
TERRORISM: OLD AND NEW DILEMMAS	395
Selected symptoms of terrorism in 2015 (396); The IS: New wine in old and new wineskins (398); The problem with fighting terrorism on the example of the "Islamic State" (407); Sum- mary (412).	
A COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND EU'S ACQUIS CONCERNING THE MIGRATION CRISIS IN EUROPE	414
Refugees or illegal migrants? (416); Not only Dublin: The EU procedures (420); The uncertain future of the Union's migration policy (425); Summary (431).	
HUMANITARIAN ACTION IN THE MIGRATION CRISIS	432
Humanitarian action and its four principles (433); Migrants or refugees? (433); Improvements necessary in humanitarian action (434); Change in funding (435); Unconditional cash transfers (435); Donations (436); Modern technology (436); Coordination (438); Summary (439).	
WOULD AN IMPROVEMENT IN HUMANITARIAN ACTION SOLVE THE MIGRANT CRISIS?	441
Displacement reaching the high point (441); Reshaping humanitarian action (443); Ways and means of change (443); Funding and financial support (443); Rising needs, decreasing resources (444); Shared responsibility for the vulnerable (445); Registration and monitoring (446); Signifi- cance of information (446); Appeal for legal migration possibilities (447); An EU agreement as a step forward? (448); A proactive and holistic approach (448); Joint solution of the European Union? (449); Summary (449).	

THE YEARBOOK PANORAMA

A WORLD NO LONGER UNDER US DOMINATION: A REVIEW OF FOREIGN JOURNALS OF SECURITY AND STRATEGIC STUDIES	453
The Middle and Far East: between uncertainty and instability (453); Europe and Russia and their old and current spheres of influence (457); In search of regularities: From nuclear strategies to asymmetrical actions (461); Summary (465).	
APPENDIX: STATES OF THE WORLD – SELECTED DATA AND INDICES	466
CHRONOLOGY OF EVENTS 2015	487
INDEX	503
THE YEARBOOK TEAM	511

WPROWADZENIE

Europa i otaczające ją regiony znalazły się pod naporem silnych czynników destabilizacyjnych i destrukcyjnych. Świat islamu, a przynajmniej duże jego połacie, został objęty ogniskami zapalnymi, które łatwo się rozprzestrzeniają i emitują na zewnątrz zagrożenia w postaci terroryzmu i przemieszczeń dużych mas ludności uciekającej od wojen i braku perspektyw. Głównym kierunkiem presji wywieranej przez obszar, przypominający kształtem islamski półksiężyc (od Libii po Turcję), jest Europa. Jednocześnie słabnąca wewnętrznie Europa (UE) jest uwikłana w kryzys poza swoimi wschodnimi granicami. Zagrożeniem dla Europy jest autorytarna i zmilitaryzowana polityka Rosji dążąca do rozbicia jedności Unii, wyzwaniem zaś przyszłość reform na Ukrainie, od których powodzenia leży przyszły status geopolityczny tego państwa. Moskwa robi wszystko, aby zablokować europejską transformację Ukrainy. Na tle sytuacji w Europie i jej bezpośrednim otoczeniu stan świata wydaje się nieco lepszy.

Dlatego w tym wydaniu *Rocznika Strategicznego* koncentrujemy się na Europie i jej problemach: zmaganiu się z kryzysem migracyjno-uchodźczym oraz walce z terroryzmem islamskim. Wydawało się, że UE i jej państwa oraz społeczeństwa mają już wystarczająco wiele kryzysów do przezwyciężenia. Grexit został oddalony, ale na horyzoncie pojawił się jeszcze poważniejszy Brexit (wyjście Wielkiej Brytanii z Unii). Kryzys lub stagnacja gospodarcza są nadal rzeczywistością większości krajów UE. Putin wprawdzie przestał zastraszać Europę demonstracjami militarnymi, lecz jego intencje są nadal podstępne i nieprzyjazne, a Unia wobec nich niepewna i podzielona. Wzrost sił antyeuropejskich w krajach członkowskich i słaba wiara społeczeństw w wartość zjednoczeniowego projektu tworzą w Unii podziały i odbierają zdolność jej instytucji do skutecznego działania w obliczu kolejnych wielkich problemów. UE i jej państwa członkowskie uginały się pod ciężarem już tylko tych pięciu kryzysów. Warto przy tym zauważyć, że część z tych kryzysów jest pochodną sukcesów czy też postępów integracji w ostatnich kilkunastu latach. Kryzys grecki to produkt uboczny utworzenia strefy euro. Wojna na wschodzie Europy jest z kolei konsekwencją pragnienia Ukraińców dołączenia do „Europy”, która jest w ich wyobraźni jeśli nie Arkadią, to przynajmniej krainą niedostępną im normalności. Perspektywa Brexitu (pomimo porozumienia UE–Londyn z 19 lutego br.)¹ i wzrost sił antyeuropejskich jest reakcją na postępy

¹ 19 lutego 2016 r. udało się osiągnąć kompromis w sprawie brytyjskich żądań, od których spełnienia rząd Camerona uzależniał swoje stanowisko odnośnie do pozostania w UE. Być może zwiększy to szanse na

integracji w głąb, w kierunku jej federalnego modelu. Każdego z tych kryzysowych produktów ubocznych, które stanowią zagrożenie dla integralności UE, można byłoby uniknąć, gdyby w każdym z tych przypadków od początku działano rozważnie i z wyobraźnią, gdyby nie starano się zamykać oczu na rzeczywistość, co stało się od pewnego czasu chorobą europejskich kręgów politycznych i opiniotwórczych.

Europa płaci teraz nie tylko za swoje błędy i poprawno-polityczne myślenie życzeniowe. **„Płacimy teraz cenę za głupotę ze strony amerykańskiego prezydenta George’a W. Busha”** – powiedziała otwarcie to, czego nie wypada powiedzieć politykom i ekspertom, Agnieszka Holland po zamachu w Paryżu 13 listopada 2015 r. „Będziemy długo jeszcze płacić tę cenę”. Trzeba pamiętać, że G.W. Bush miał wtedy wokół siebie „niezłe towarzystwo” z Ameryki i Europy. Chodzi oczywiście o napaść na Irak w 2003 r. Równie trafnie polska reżyserka odniosła się do kryzysu migracyjno-uchodźczego, wobec którego dostrzegała tylko dwie postawy: „nacionalistyczną i ksenofobiczną albo sentymentalnie humanistyczną. Żadna z nich nie rozwiązuje problemu”². **Te dwa wielkie kryzysy, każdy na inny sposób, w połączeniu z niektórymi wymienionymi wcześniej, przecież także ogromnymi problemami, mogą oznaczać wieszczony już wcześniej i z trochę innych powodów „początek końca Unii, jaką znamy”**³. Kryzys migracyjno-uchodźczy, jeśli nie uda się go opanować, będzie rozsądzać spójność społeczną i stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa kulturowego w krajach, w których zbyt szybko zostanie przekroczona zdolność absorpcyjna. Dalszą konsekwencją będą silne napięcia polityczne, a także upadek strefy Schengen w jej dotychczasowej wersji. Zwiększone zagrożenie terrorystyczne mające swoje źródła zewnętrzne (Państwo Islamskie i różne odmiany islamskiego terroryzmu) oraz wewnętrzne (problem adaptacji imigrantów do kultury i modelu społecznego Europy) może w reakcjach państw i instytucji europejskich postawić pod znakiem zapytania model otwartej demokracji liberalnej; chodzi o znany dylemat: bezpieczeństwo vs. prawa i wolności obywatelskie.

Łącznym rezultatem kryzysów przychodzących z zewnątrz oraz problemów wewnętrznych, aktywności i przebiegłości sąsiadów specjalizujących się w zastraszaniu, szantażowaniu lub oszukiwaniu Europy, rozbieżnych dążeń, jednostronnych poczynań i tendencji odśrodkowych demonstrowanych przez państwa członkowskie jest **upadek pozycji międzynarodowej UE**. Unia Europejska znalazła się w odwrocie nie tylko na scenie międzynarodowej, ale również w swojej części świata. Brutalna *Realpolitik* w wykonaniu sąsiadów bierze górę nad *soft power* i lękliwością Unii, która amputowała sobie wcześniej politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony. Znakiem czasu może być to, że z UE z pozycji siły rozmawia Turcja (!), ale też jej nie brakło charakteru, aby zestrzelić rosyjski bombowiec, który wtargnął

zwycięstwo zwolenników pozostania w Unii w referendum zarządzonym na czerwiec 2016 r., lecz pozycja Londynu wobec UE będzie wzmacniać tendencje odśrodkowe i erozję spójności Wspólnoty.

² Wypowiedź przy okazji wręczenia jej nagrody Pioneer Award przyznawanej przez nowojorską Fundację Kościuszkowską, w listopadzie 2015 r.

³ N. Gardiner, „Początek końca Unii, jaką znamy” (rozmawiał J. Przybylski), *Rzeczpospolita* (dalej: Rz) z 9 listopada 2011 r. Autor jest znanym ekspertem i komentatorem; G. Soros, „Europa na skraju załamania” (rozmawiał G.P. Schmitz), *Gazeta Wyborcza* (dalej: GW) z 23–24 stycznia 2016 r.

w jej przestrzeń powietrzną. Ankara nie ulękła się gniewu Putina. O głębokim regresie roli Europy (UE) w jej środowisku międzynarodowym w 2015 r. pisze doroczny raport Europejskiej Rady Stosunków Zewnętrznych Scorecard 2016. Wyrazem abdykacji UE w sprawach międzynarodowych były ostatnie słowa przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska wypowiedziane w czasie jego wystąpienia na Forum Strategicznym w Bled w sierpniu 2015 r. Jak mówił, wyzwaniem dla UE nie jest lepszy świat poza jej granicami. „Prawdziwym wyzwaniem jest utrzymanie i konsolidacja naszego niedoskonałego porządku, którym do tej pory cieszyliśmy się wewnątrz Wspólnoty Europejskiej”.

O tym wszystkim piszą autorzy *Rocznika* w najnowszym wydaniu. Oprócz standardowego przeglądu sytuacji w różnych częściach świata z perspektywy bezpieczeństwa zajmujemy się dwoma nowymi tematami, które są nie mniej ważne w tym samym kontekście: nową falą terroryzmu islamskiego oraz bezprecedensowym (od 1945 r.) kryzysem migracyjno-uchodźczym. One również są w pewnej mierze „zaśługą” Europy, jej zaangażowania na rzecz stabilności, bezpieczeństwa, demokracji i praw człowieka we własnym otoczeniu oraz jej atrakcyjności, która nawet w czasie kryzysu UE przyciąga miliony jak do bezpiecznej i dostatniej przystani. Jeśli Europa nie sprostą tym kryzysom, przestanie być taka nawet dla samych Europejczyków⁴.



Z polskiej perspektywy można powiedzieć, że tym razem do równie poważnych zmian jak w środowisku międzynarodowym doszło u nas w kraju. Doszło do nich w wyniku zmiany na stanowisku prezydenta RP (w maju) oraz zwycięstwa Prawa i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych (w październiku). **Po raz pierwszy po 1989 r. jedna i ta sama partia ma bezwzględną większość w sejmie i senacie (choć głosowało na nią 18,7% elektoratu) oraz wywodzącego się ze swoich szeregów prezydenta.** Oznacza to pełnię władzy w rękach jednej partii. Określenie „pełnia władzy” szybko stało się jak najbardziej adekwatne, za pomocą natychmiast przyjętych ustaw bowiem już w grudniu 2015 r. doszło do drastycznego i sprzecznego z konstytucją z 1997 r. zredukowania ustrojowej roli Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób fundament demokratycznego państwa prawa, czyli trójpodział władz, przestał *de facto* istnieć⁵. Od tej pory władza jednej partii może wszystko, ponieważ prezydent okazał się notariuszem podpisującym bez najmniejszego wahania (także późno w nocy lub wczesnym rankiem) wszystkie przedkładane mu przez partię rządzącą decyzje⁶. Najwybitniejsze autorytety w zakresie prawa konstytucyjnego nie miały wątpliwości: prezydent zamiast stać na straży konstytucji, dopuszcza się jej łamania⁷.

⁴ O. Guez, „European dream: Requiem”, *The New York Times* z 22 lutego 2016 r.

⁵ B. Chrabota, „Zdewastowany TK to tylko początek wojny o państwo”, *Rz* z 23 grudnia 2015 r.

⁶ J. Kurski, „Szanowny Panie Prezydencie”, *GW* z 30 listopada 2015 r.; E. Siedlecka, „Prezydent prezeza”, *GW* z 9 grudnia 2015 r.; A. Stankiewicz, „Prezydent »zawiesza« konstytucję”, *Rz* z 28 grudnia 2015 r.

⁷ Stanowczą krytykę postępowania prezydenta wyrazili wszyscy poprzedni prezesi TK, M. Safjan, J. Stępień, B. Zdziennicki i A. Zoll. Zob. ich oświadczenie w: *GW* z 21–22 listopada 2015 r.; J. Stępień, „To wygląda na zamach stanu” (rozmawiała A. Kublik), *GW* z 20 listopada 2015 r.; A. Zoll, „Za chwilę będziemy żyli w systemie totalitarnym” (rozmawiała A. Kublik), *GW* z 21–22 listopada 2015 r.; M. Safjan, „Prezydent

Równie szybko, także za pomocą ustaw procedowanych prędko, bez żadnych konsultacji, również w nocy, przejęto kontrolę nad mediami publicznymi, czyniąc je mediami jednej partii. W ten sam sposób zmieniono ustawę o służbie cywilnej, która przestała istnieć, a to w tym celu, aby partia rządząca mogła błyskawicznie obsadzić swymi kadrami cywilną administrację państwową⁸. Resorty sprawiedliwości, obrony, agencje bezpieczeństwa zostały oddane w ręce ludzi, którzy zdobyli złą sławę w rządach lat 2005–2007 (przeciwko niektórym toczyły się z tego powodu uchylone nagle postępowania karne)⁹. W ekspresowym tempie przyjęte zostały ustawy zwiększające znacząco uprawnienia służb bezpieczeństwa wewnętrznego, łącznie z tak zwaną ustawą inwigilacyjną. Pojawiło się realne zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich, po raz pierwszy tego rodzaju od 1989 r. Wszystkie najważniejsze decyzje podejmował organ niekonstytucyjny – prezes partii rządzącej, który nie pełnił żadnej funkcji państwowej, a zatem pozostawał konstytucyjnie nieodpowiedzialny (na podobieństwo I sekretarza PZPR w czasach PRL). Czysta dotknęła także ministerstwo obrony i siły zbrojne. Zmiany tam przeprowadzane wywoływały wrażenie przygotowywania tego sektora do użycia w stosownym momencie w polityce wewnętrznej.

Wszystkim tym zmianom towarzyszyła niespotykana w Polsce od lat sześćdziesiątych kampania zniesławiania i dyskredytacji wszelkiej opozycji i krytyków tych zmian i w taki sposób przeprowadzanych. Retoryka obozu rządzącego dokonywała głębokich podziałów wśród Polaków, zarówno według kryteriów klasowych, jak i narodowo-patriotycznych¹⁰. Język pogardy wobec inaczej myślących, czyli w istocie wobec większości Polaków, musiał niepokoić z także i z tego względu, że w przeszłości był socjotechniką, która poprzedzała fizyczne prześladowania¹¹. „**Nie ma gorszej rzeczy niż pożar w narodzie**” – komentowała tę sytuację wybitna poetka Ewa Lipska¹². W kategoriach czysto politycznych taką politykę klasyfikuje się jako prawicowo-narodowy populizm, a sposób sprawowania władzy jako autory-

wkroczył we władzę Trybunału” (rozmawiała E. Siedlecka), *GW* z 23 listopada 2015 r.; E. Łętowska, „To demontaż państwa prawa” (rozmawiała E. Siedlecka), *GW* z 29 grudnia 2015 r.

⁸ Na szkodliwość bezprecedensowego upartyjnięcia administracji publicznej i spółek skarbu państwa wskazuje nawet prof. Ryszard Bugaj, członek Narodowej Rady Rozwoju przy obecnym prezydencie (wywiad we *Wprost* z 1 lutego 2016 r.; D. Wielowiejska, „Rewolucja rozpoczęta”, *GW* z 8 stycznia 2016 r.).

⁹ Szczególnie nominacja na stanowisko ministra obrony była uważana za przejaw skrajnej nieodpowiedzialności za państwo.

¹⁰ Osoby i środowiska krytyczne wobec rządów PiS były określane publicznie przez prezesa partii i jego otoczenie i aparat medialno-propagandowy jako „złodzieje, komuniści, gorszy sort, zdrajcy” itp. A. Kondzińska, „Kaczyński: za tym stoją komuniści i złodzieje”, *GW* z 14 grudnia 2015 r. Zob. też A. Wolff-Powęska, „Jak gardzą ludzie Kaczyńskiego”, *GW* z 16–17 stycznia 2016 r.; I. Krzemiński, „Język jak za Gomułki” (rozmawiała A. Kublik), *GW* z 21 grudnia 2015 r. Zniesławianiu miało służyć nawet sięganie do przodków osób, które starano się w ten sposób wyeliminować z życia publicznego, co przypominało praktyki z pierwszych dekad PRL.

¹¹ Warto przypomnieć, że „noc kryształowa” zdarzyła się dopiero w szóstym roku sprawowania władzy przez Hitlera. Akcję przeprowadziły nie służby III Rzeszy, lecz przygotowani wcześniej propagandowo „zwykli ludzie”, zorganizowani w grupy wsparcia dla jego polityki.

¹² E. Lipska, „Epitafium dla tyrana” (rozmawiała D. Subbotko), *GW* z 30–31 stycznia 2016 r. Także A. Holland, „Kłamstwo w narodowym sztandarze” (rozmawiała A. Kublik), *GW* z 30 grudnia 2015 r.

tarny¹³. Masowe protesty w Polsce przeciwko takiemu nieoczekiwanemu obrotowi spraw wywołały reakcje zagraniczne: krytyczne komentarze oraz zainteresowanie instytucji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, a przynależność do których wiąże się ze spełnianiem pewnych (demokratycznych) kryteriów ustrojowych. Chodzi o Unię Europejską i Radę Europy. Rzecz znamienna, już nawet miękkie zainteresowanie Brukseli, Strasburga czy Waszyngtonu rozwojem sytuacji w Polsce obóz rządzący uznawał za niedopuszczalną ingerencję oraz naruszanie suwerenności¹⁴. Świadczyło to nie tyle o nieznajomości kompetencji Unii czy Rady Europy i naszych obowiązków członkowskich, ile o nieświadomym naśladowaniu rządów autorytarnych na świecie (Rosji, Chin, krajów Afryki), ilekroć społeczność międzynarodowa (na przykład ONZ) próbowała się przyjrzeć praktykom, które tam stosowano. Rządzący zapominają, że prawo międzynarodowe reguluje nie tylko stosunki między państwami, lecz także wewnątrz państw¹⁵. **Wyraźne powinowactwo wprowadzanych zmian z wzorcami i standardami politycznymi krajów byłego ZSRR** tłumaczono niekiedy wykształceniem Jarosława Kaczyńskiego, który pracę magisterską i doktorską pisał w ramach seminarium prowadzonego prof. Stanisława Ehrlicha, przenoszącego w czasach PRL na polski grunt założenia sowieckiej doktryny państwa i prawa¹⁶.

Zarazem nie zostały podjęte żadne działania czy reformy, wcześniej zapowiadane, które mogłyby wzmocnić polską gospodarkę, konkurencyjność, polską naukę czy badania rozwojowe. Przyjmowane w sferze społecznej i gospodarczej ustawy odnosiły się jedynie do spraw socjalnych i podnosiły wydatki państwa ponad stan budżetu, co w niedługiej perspektywie może doprowadzić do poważnego wzrostu deficytu i długu publicznego. Czym to grozi, wiemy ze świeżych doświadczeń tych państw UE, które z tego powodu zostały łącznie ujęte w niezbyt sympatyczny akronim, PIGS.

Równie niepokojące zmiany zostały zapoczątkowane **w polityce zagranicznej. W sposób widoczny została ona bowiem podporządkowana potrzebom polityki wewnętrznej**, w tym konfrontacji ze środowiskami polityczno-intelektualnymi, które stały za dotychczasowym kształtem polskich przemian i budową pozycji międzynarodowej Polski po 1989 r. Wprowadzane zmiany mogą podważyć fundamenty tej pozycji oraz utrudnić realizację podstawowych interesów narodowych. Oprócz wartościowych wątków kontynuacji – w polityce bezpieczeństwa i wschodniej – pojawiły się liczne przejawy anachronizmu, niespójności, a przede wszystkim czytelną

¹³ Zasłużony działacz opozycji antykomunistycznej (twórca Ruchu Młodej Polski) oraz myśliciel polityczny definiował to zjawisko jako „rewolucję nihilizmu”. A. Hall, „Rewolucja nihilizmu”, *GW* z 22 lutego 2016 r.

¹⁴ M.A. Orenstein, „Paranoid in Poland”, *Foreign Affairs* (Snapshot) z 1 listopada 2015 r.; T. Bielecki, „Polska pod lupą Unii”, *GW* z 4 stycznia 2016 r.

¹⁵ D. Kelemen, „PiS przynosi wstyd zachodniej rodzinie” (rozmawiał M. Zawadzki), *GW* z 16–17 stycznia 2016 r.

¹⁶ K. Mazur, „Prezes i jego mistrz”, *Rz* z 30–31 stycznia 2016 r. S. Ehrlich był oficerem politycznym w I Armii WP, a po wojnie jako profesor UW pisał prace w nurcie dogmatycznej wersji marksistowskiej doktryny państwa i prawa (o wyższości woli ludu nad historycznie ukształtowanymi wartościami i normami ustrojów państwowych w Europie). Także J. Zajadło, „»Nowa« nauka prawa”, *GW* z 29 grudnia 2015 r.

zamiar deeuropelizacji Polski w sensie osłabienia jej związków z Unią Europejską, zarówno w aspekcie powiązań politycznych, jak i standardów ustroju wewnętrznego. **Te zmiany będą osłabiać wiarygodność Polski na scenie europejskiej oraz niekorzystnie zmieniać geopolityczne i instytucjonalne współrzędne jej miejsca i roli na kontynencie**¹⁷.

Już samo posługiwanie się retoryką „odzyskiwania podmiotowości” Polski, „wstawania z kolan”¹⁸, wydobywania z sytuacji postkolonialnej czy kondominium niemiecko-rosyjskiego, w jakim rzekomo nasz kraj znajdował się w ostatnich latach, świadczy o głębokim dysonansie poznawczym, który może być przyczyną poważnych kłopotów Polski w nadchodzących latach. W odniesieniu do UE przedstawiciele obozu rządzącego używali opisu właściwego dla Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z lat sześćdziesiątych, czyli jedynie wspólnego rynku (swobodnego przepływu czterech czynników produkcji). Ów dysonans potwierdzały deklaracje dążenia do unii „wolnych i suwerennych narodów”, co brzmi sympatycznie, lecz ignoruje fakt, że UE jest taką właśnie unią, narody bowiem wchodzi w jej skład suwerennie i dobrowolnie, bo na mocy dobrowolnie przyjmowanych traktatów, dzielą się suwerennością w celu lepszego rozwiązywania wspólnych problemów. Suwerenność zaś jest przede wszystkim wewnętrzna, co oznacza życie w systemach w pełni demokratycznych, gdzie przestrzegane są podstawowe prawa i wolności, na których straży stoi właśnie UE wraz z Radą Europy. Ten język to jednak język opisu EWG i sporów o jej kształt z wczesnych lat sześćdziesiątych poprzedniego stulecia. Po zimnej wojnie EWG przekształciła się w Unię Europejską, która świetnie służy potrzebom politycznej przynależności, szeroko definiowanego bezpieczeństwa oraz rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego. Deklaracje obozu rządzącego wyraźnie wskazują na zamiar demontażu takiej Unii lub stopniowego wycofywania z niej Polski (z jej poszczególnych części składowych). Silnym potwierdzeniem tego kursu jest ogłoszenie Wielkiej Brytanii jako głównego sojusznika Polski w Unii. Fałszywość tego wyboru tkwi w tym, że Wielka Brytania może wkrótce opuścić Unię, a niezależnie od tego, chce Unii jedynie jako wspólnego rynku. Londyn zawsze kontestował unijną zasadę solidarności, której wyrazem są również ogromne fundusze – a Polska jest w UE ich głównym beneficjentem. Jest także znany ze słabego zainteresowania sprawami i potrzebami Europy Środkowej i Wschodniej oraz z mistrzostwa w sytuacyjnym wykorzystywaniu naiwnych dla własnych interesów¹⁹.

Jednocześnie nowa polityka zagraniczna dała się poznać z konfrontacyjnego stosunku do Niemiec, do tej pory naszego głównego sprzymierzeńca w Europie. Z licznych wypowiedzi wynika, że stosunek do Niemiec budowany jest na resentymencie, roszczeniach oraz zakazywaniu Berlinowi jakichkolwiek komentarzy na temat

¹⁷ Pełnym wykładem nowej koncepcji polityki zagranicznej było exposé ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego w sejmie 29 stycznia 2016 r. Także K. Szczerski, „Zapalimy polską latarnię” (rozmawiał P. Wroński), *GW* z 11 czerwca 2015 r. Min. Szczerski jest odpowiedzialny za sprawy zagraniczne w Kancelarii Prezydenta RP.

¹⁸ W odpowiedzi na tę retorykę w Internecie pojawił się popularny mem-żart o Polsce, która „wstała z kolan i upadła na głowę”.

¹⁹ E. Smolar, „Polska do przodu z głową wstecz”, *GW* z 6–7 lutego 2016 r.

zachodzących w Polsce zmian. To atawistyczne podejście, poza brakiem realizmu, miało jeszcze jedną słabość: Berlin łatwo obejdzie się bez Polski. Przystanie także w nowych warunkach przejmować się polskimi racjami w odniesieniu do przyszłości integracji europejskiej (jej zacieśniania w różnych sferach w mniejszym gronie państw). „Zimna wojna”, którą obóz rządzący funduje Polsce w stosunkach z Niemcami, radykalnie pogorszy naszą pozycję w Europie Środkowej i wobec Rosji. Na drugi plan zostały również zepchnięte stosunki z Francją. Logika Trójkąta Weimarskiego, która była ważną dźwignią naszej polityki europejskiej (także wtedy, gdy sam Trójkąt formalnie szwankował), przestaje istnieć.

Nieskrywana fobia wobec Niemiec była jednym z powodów, dla których nowe polskie władze nie zdały egzaminu z europejskiej – ale także w aspekcie humanitarnym – solidarności wobec kryzysu uchodźczego. Niezależnie od błędu Berlina w tej sprawie dramat uchodźców (pomijam tu migrantów ekonomicznych) domagał się pozytywnej reakcji Polski. Zamiast tego byliśmy świadkami zawstydzającej kampanii sprzeciwu, by nie rzec wrogości wobec przyjmowania uchodźców, która wzniecała nastroje ksenofobiczne w Polsce. Nie korzystamy z okazji, aby jako prawdopodobnie najbardziej etnicznie homogeniczny kraj UE otworzyć się w sposób kontrolowany na to, co nieuchronne, czyli naukę goszczenia ludzi odmiennych kultur i współżycia z nimi, a przy tym mieć z tego korzyść²⁰.

Szczególny irrealizm polityka zagraniczna nowych władz III RP ujawnia w odniesieniu do regionu, który w narracji tego obozu był nazywany Międzymorzem. Sam termin nie jest oczywiście nowy, ale od chwili jego pojawienia się w pierwszych dekadach XX wieku był już parokrotnie negatywnie weryfikowany. Uczynienie zeń jednego z fundamentów pozycji Polski i obrony jej interesów w Europie jest kolejnym potwierdzeniem conceptualnego anachronizmu. „Międzymorze” to wszak nie innego jak subregionalna mgławica kilkunastu państw, małych i średnich, raczej słabych i słabiej rozwiniętych, które niewiele łączy poza geografiami i niekiedy historycznym doświadczeniem (komunizmu, uzależnienia). W tej grupie państw od zawsze górę biorą rozbieżności interesów oraz sympatii, a także rozbieżne orientacje i powiązania z bezpośrednim otoczeniem. „Z piasku biczu nie ukręcisz” – chciałoby się powiedzieć tym, którzy chcą na owym obszarze budować solidny fundament polskiej pozycji i przywództwa w regionie. „Nowa tożsamość regionalna w Unii”, o której mówią przedstawiciele rządu, to recepta na rozrywanie jej spójności, ta zaś i tak jest obecnie zagrożona – a być może istotnie rządowi o to chodzi – ze szkodą dla polskich interesów²¹.

„Na pochyłe drzewo każda koza skacze”. Polska nie powinna się przyłączać do tego stadka, które próbuje w złych czasach pogрузić Unię Europejską. **To prosta droga do geopolitycznego osamotnienia, na czym skorzysta przede wszystkim Rosja.** Notabene w Moskwie z trudem ukrywa się satysfakcję z polskiego odwrotu od demokracji i od Europy. To, co się w Polsce dzieje, leży w interesie Kremla²².

²⁰ R. Kuźniar, „Przyjmujemy ich, ale z głową”, *GW* z 19–20 września 2016 r.

²¹ Ł. Wójcik, „Emocje i iluzje rządzą polską polityką zagraniczną”, *Polityka* z 27 stycznia 2016 r.

²² „Niczym spełnienie marzeń” – mówią o Polsce w moskiewskiej centrali Russia Today. W: I.T. Miecik, „Informacja nadciąga ze Wschodu”, *GW* z 23–24 stycznia 2016 r.; S. Sierakowski, „Kaczyński pionkiem

Polska sprawia w ten sposób zawód tym w Europie Wschodniej, dla których polski sukces po 1989 r. był nadzieją i inspiracją. Kurs obrany przez obecny obóz rządzący, który, jak należy sądzić, trochę przyhamuje w polityce deeuropizacji Polski, aby do końca nie zepsuć szansy na jakieś takie rezultaty szczytu NATO, jaki odbędzie się w Warszawie w lipcu 2016 r., stanowi realne zagrożenie dla bezprecedensowego w naszych dziejach dorobku więcej niż jednego pokolenia Polaków po 1989 r. Według najbardziej obiektywnych kryteriów, nigdy w swej ponadtysiącletniej historii Polska nie osiągnęła tak wiele w ciągu zaledwie ćwierćwiecza, i nigdy tak szybko ten dorobek nie został zakwestionowany przez rządzących²³. Pełnia władzy i populistyczne hasła nie zastąpią pozytywnego programu dla Polski. Za sarmacki odwrót od Europy Pierwsza Rzeczpospolita zapłaciła swoim upadkiem. Warto, aby obóz rządzący pamiętał o tej twardej lekcji narodowej historii.

Roman Kuźniar, 28 lutego 2016 r.

Putina”, *Polityka* z 27 stycznia 2016 r.; W. Radziwiłowicz, „Moskiewskie nadzieje na Polskę”, *GW* z 22 stycznia 2016 r.

²³ J. Lewandowski, „Gen zdrady”, *GW* z 11 stycznia 2016 r. Autor pisał: „**W realiach współczesnego świata nie można obrać głupszej strategii niż niszczenie polskiej pozycji i wiarygodności w Unii i NATO oraz osłabianie wspólnoty europejskiej. Geopolityczny wymiar marnotrawienia dorobku III RP jest igraniem z polskim losem**”.

PRZEGLĄD SYTUACJI STRATEGICZNEJ – ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE

Rok 2015 zapisze się zdecydowanie źle w najnowszej historii świata, a przynajmniej „naszego świata”. To rok najgorszy od wielu lat. Ten „nasz świat” to przede wszystkim Europa i Stany Zjednoczone oraz bezpośrednie otoczenie Europy – szerszy Bliski Wschód i Europa Wschodnia. W roku 2015 doszło do kulminacji przewlekłego kryzysu zapoczątkowanego amerykańską agresją na Irak w 2003 r. Później mieliśmy do czynienia z dalszymi odsłonami tej samej fatalnej polityki Zachodu wobec szerszego Bliskiego Wschodu i obecnie ujawniają się równie fatalne jej konsekwencje. Jest rzeczą z pogranicza niesympatycznej groteski, gdy jeden z heroldów ówczesnej agresji USA, szydzący ze sprzeciwu znacznej części Europy wobec tego aktu Robert Kagan, poucza dziś Europejczyków, że ich krytyka interwencjonizmu G.W. Busha przyczyniła się do pasywnej postawy Waszyngtonu wobec obecnej fazy kryzysu (zagrożenie ze strony tak zwanego Państwa Islamskiego). Bo przecież dzisiaj znowu konieczne jest użycie siły na większą skalę, peroruje¹. Zapomina przy tym, że tymczasem niektóre z mocarstw europejskich zamieniły się miejscami z Ameryką G.W. Busha – chodzi o Francję i Wielką Brytanię – co przyczyniło się do dramatycznego pogłębienia konfliktu.

Ale istotnie – sukcesy zbrodniczego Państwa Islamskiego (IS), rozprzestrzenianie się stymulowanego przez IS terroryzmu, megakryzys uchodźczo-migracyjny, militarne wejście Rosji do wojny w Syrii, nie wspominając o wielu innych ciągnących się kryzysach (Rosja–Ukraina) i wielkich problemach, wszystko to spędzało sen z powiek politykom i specjalistom od bezpieczeństwa. A przy tym musieli oni działać w trybie stałego szybkiego reagowania (*permanent emergency*). Zdecydowanie rok 2015 spektakularnie potwierdził wejście porządku międzynarodowego w okres niestabilności², nieprzewidywalności, zmian nagłych i burzliwych, braku zdolności polityki do radzenia sobie z takimi nagłymi wyzwaniami jak terroryzm czy migracja. **Sytuacja, w jakiej znalazły się stosunki międzynarodowe, zaczyna przypominać ziemski klimat, w którym z powodu działalności człowieka mamy do czynienia z niestabilnością, nagłymi zwrotami pogody, jej kaprysami, ale też głębszymi klęskami żywiołowymi w rodzaju powodzi, suszy, cyklonów itp.** Choć jedyny poważny sukces międzynarodowy w 2015 r. odniesiono właśnie na froncie

¹ R. Kagan, „The crisis of world order”, *The World Street Journal* z 20 listopada 2015 r.

² Ł. Wójcik pisze o końcu kilku starych prawd w polityce międzynarodowej, m.in. końcu pokojowej dywidendy, końcu stabilnych granic, końcu Unii jednej prędkości, końcu amerykańskiego wszędobylstwa, ale także końcu chińskiego modelu. Ł. Wójcik, „Dziewięć końców świata”, *Polityka* z 1 stycznia 2016 r.

ochrony klimatu, na zakończenie grudniowego paryskiego szczytu klimatycznego. Aczkolwiek o ostatecznym sukcesie będzie można mówić wtedy, gdy strony porozumienia zrealizują przyjęte w nim zobowiązania³.

Wielkim dramatem humanitarnym, z którym społeczność międzynarodowa nie była sobie w stanie poradzić, a który w 2015 r. przybrał szczególnie katastrofalne rozmiary, są **uchodźcy i migranci** z krajów objętych konfliktami, w pasie od Afganistanu po Libię oraz w Afryce. Zarazem liczne pretensje do Zachodu, który jako jedyny próbował pomagać tym ludziom, o to, że sobie nie radzi, pozostaje obojętny czy sparaliżowany, były średnio uprawnione. Po pierwsze, podstawową odpowiedzialność za skalę tego dramatu ponoszą rządy czy grupy rządzące w tych krajach, których w najmniejszym stopniu nie obchodzą ofiary ich ambicji, polityki czy wojen. Po drugie, pomimo wysiłków i starań, każda wystarczająco wielka powódź jest w stanie przerwać umocnienia i unieruchomić urządzenia służące zabezpieczeniu przed nią. Tak było w przypadku około 60 mln uchodźców wewnętrznych i międzynarodowych (najwyższa liczba w historii). Ani państwa pomagające, ani organizacje nie były w stanie sprostać potrzebom. Ratunek w postaci przyjmowania uchodźców i imigrantów przez kraje stabilne i bogatsze, jak się okazuje, służy wzbieraniu tej fali. Co z kolei musi prowadzić do destabilizacji w krajach przyjmujących.

EUROPA (UE) W OBLICZU ROZPADU

W sugestywnym filmie z 2015 r. *Wielka klęska Europy (The Great European disaster)* Unia Europejska przestaje istnieć w 2021 r. Przyczyn jest wiele. Nawet jeśli odrzucamy prognozę i jej przesłanki, zagrożenie dla Unii nie należy lekceważyć. Mają bowiem w sobie tak destrukcyjny charakter jak nigdy w przeszłości. W 2015 r. okazało się, że Europa stała się ofiarą amerykańskiego, a potem także własnego interwencjonizmu. Stała się nią przede wszystkim Unia Europejska, a najbardziej Niemcy, które sprzeciwiały się najpierw agresji na Irak, a potem interwencji w Libii. Wydarzenia, których byliśmy świadkami, pokazały, że UE jest nie tylko bezbronna (musi nadal polegać na USA i NATO), ale także jest bez granic, w sensie zdolności do ich obrony, i nie jest przy tym – jak pokazał zamach w Paryżu – zdolna do ochrony własnej ludności na własnym terytorium.

„The monumental migration that is irrevocably changing the Continent” – pisał *The International New York Times* 12 listopada 2015 r. Jeśli tak, to dlatego, że ta historycznie bezprecedensowa ze względu na skalę i nagłość migracja do Europy w jej nowożytnej historii musiała budzić różne napięcia i reakcje. Nawet migracje związane z zakończeniem II wojny światowej, ilościowo większe, nie wywoływały takich

³ Należy do nich utrzymywanie wzrostu globalnej temperatury poniżej 2 stopni Celsjusza powyżej poziomu wyjściowego – przedprzemysłowego, a najlepiej poniżej 1,5 stopnia Celsjusza; niezwiększanie emisji gazów cieplarnianych, począwszy od roku 2050 (nie więcej, niż mogą zaabsorbować lasy i oceany); wspieranie krajów słabiej rozwiniętych sumą 100 mld USD rocznie przeznaczaną na zmianę struktury źródeł energii, zamiast surowców kopalnych na rzecz źródeł odnawialnych; realizacja zobowiązań narodowych ma być weryfikowana co pięć lat.

perturbacji, ponieważ Niemcy byli przesiedlani do Niemiec, a Polacy do Polski. Tym razem chodziło o masową migrację ludności reprezentującej zasadniczo odmienną cywilizację, silnie religijną, z którą Europa miała dawniej i bardziej współcześnie także traumatyczne doświadczenie kontaktu. Do samych Niemiec w 2015 r. dotarło około 1,1 mln osób. Szacunki mówiły o kolejnych wielu milionach przygotowujących się do przemieszczenia się z Bliskiego Wschodu i Afryki do Europy⁴. Owszem, w znakomitej większości uchodźcy i migranci roku 2015 pochodzili z krajów objętych konfliktami – Syrii, Iraku, Afganistanu (zabierali się z nimi w niemałej liczbie migranci m.in. z Kosowa, Albanii). Jednak ze statystyk, a zwłaszcza z niezliczonych zdjęć, wynikało niezbiecie, że również sporą większość stanowili młodzi mężczyźni, idący dość beztrudnie w obiecaną w Europie gościnę⁵. Tworzyło to mocne wrażenie, że tylko część tej fali, nawet mniejszą, stanowili faktyczni uchodźcy, a większość to ludzie, którzy postanowili skorzystać z okazji i jako *de facto* migranci ekonomiczni dostać się bez żadnych formalności do ziemi obiecanej. 26 stycznia 2016 r. Komisja Europejska potwierdziła, że 60% osób, które dotarły w 2015 r. w tej fali, to migranci ekonomiczni. Skala i struktura „fali” była zatem w niemałym stopniu powodowana dwoma czynnikami pochodzącymi z Europy: po pierwsze, obietnicą (z Berlina) przyjęcia wszystkich chętnych; po drugie, rezygnacją z odróżniania migrantów ekonomicznych od uchodźców.

Implikacje tak ogromnego napływu były olbrzymie i niemożliwe do precyzyjnego określenia – w sferze humanitarnej, bezpieczeństwa, gospodarczej, społecznej i kulturowej. Europejscy politycy przyzwalający na tego rodzaju napływ najwyraźniej nie doszacowali rozmiaru problemu i jego rozmaitych następstw; zabrakło wyobraźni i po części odpowiedzialności, choć jak to podkreślał Max Weber w odniesieniu do polityki, „etyka przekonań nie eliminuje etyki odpowiedzialności”. Europejscy politycy i media przyjęli na siebie odpowiedzialność za samodzielne zmierzenie się z kryzysem i także winę za to, że Europejczycy nie czynią tego wystarczająco skutecznie i entuzjastycznie. Wprawdzie w Syrii, Iraku czy Afganistanie walczyli ze sobą muzułmanie przeciwko muzułmanom, wspomagani przez islamskie kraje z zewnątrz – Arabię Saudyjską, Turcję czy Pakistan – lecz odpowiedzialność za udzielenie pełnej i szczodrej pomocy spadła na rzekomo chrześcijańską Europę, którą chętnie oskarżano o obojętność i odwracanie się od tragedii. Niechętna przyjmowaniu uchodźców u siebie Arabia Saudyjska zaoferowała Niemcom sfinansowanie budowy dwustu meczetów dla przybywających do Niemiec muzułmanów.

Jeszcze wczesnym latem 2015 r. UE przyjęła „strategię” opanowania uchodźczo-migracyjnego kryzysu humanitarnego, która składała się z trzech elementów: 1) zapewnienia opieki (należytego przyjęcia) dla przybywających, 2) przeciwdziałania „biznesowi”, którym stał się przerzut ludzi z Bliskiego Wschodu przez Turcję do Europy, 3) opanowywania konfliktów, które są przyczyną uchodźstwa i migracji. Unii udało się jedynie zrealizować pierwszy element strategii, ponieważ pozostałe dwa zostały „unieważnione” sierpniową deklaracją kanclerz Merkel, zapo-

⁴ A. Słojewska, „Miliony idą do Europy”, *Rz* z 24 września 2015 r.

⁵ M. Wojciechowski, „Uchodźcy: najeźdźcy czy naciągacze”, *Rz* z 11 września 2015 r.

wiadającą, że Niemcy sobie poradzą ze wszystkimi, którzy do nich dotrą. Od tej pory fala uchodźczo-migracyjna była już nie do zatrzymania – docierała do Niemiec nawet wbrew woli krajów, które próbowały wprowadzić jakąś formę kontroli nad jej przepływem, a w obliczu jej niemożności zamykały swoją granicę (zwłaszcza Węgier, które egzekwowały fakt istnienia granicy państwowej). Zresztą w strefie Schengen granica (zewnętrzna) raz przekroczona oznacza brak dalszych granic. Już w październiku 2015 r. przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk oświadczył: „Straciliśmy zdolność do ochrony granic UE”⁶.

Niemcy, zdawszy sobie sprawę z wielkości fali (czyli błędu braku wyobraźni), zaczęły zabiegać o wprowadzenie unijnego systemu rozdziału uchodźców we wszystkich krajach UE na podstawie kwot narodowych wyznaczonych według ustalonego wspólnie klucza. Wywołało to wiele kontrowersji i napięć w łonie Unii. Część krajów odmówiła akceptacji zasady kwot obowiązkowych. Próby wywierania presji z użyciem argumentu ograniczenia dostępu do przyjętych wcześniej funduszy tylko wzmogły napięcia. O powrót do zdrowego rozsądku w podejściu do granic UE zapelował wreszcie, dopiero na początku grudnia 2015 r., Donald Tusk. **„Niektórzy mówią, że fala migrantów jest zbyt duża, by ją zatrzymać. Ale ona jest zbyt duża, aby jej nie zatrzymywać”** – mówił w wywiadzie dla głównych europejskich gazet. „Europejczycy będą gotowi do większej solidarności w sprawie uchodźców, jeśli UE i jej kraje zaczną lepiej chronić granicę zewnętrzną UE, co z kolei pozwoliłoby ograniczyć falę migracyjną. (...) Granice zewnętrzne musimy chronić także po to, by przekonać kraje UE i ich społeczeństwa, że nasza otwartość jest bezpieczna i pod kontrolą. Przecież nikt, łącznie z Niemcami, nie jest dziś gotowy na tak wielkie liczby uchodźców”⁷. Dla unijnych przywódców stało się jasne, że tak ogromny żywiołowy napływ migrantów i uchodźców oraz niezdolność do zamknięcia granic oraz rozdziału przybywających na poszczególne kraje stawia pod znakiem zapytania spójność Unii, w tym zwłaszcza przetrwanie strefy Schengen, a perspektywicznie strefy euro i wspólnego rynku (D. Tusk, J.C. Juncker, M. Schulz). Najmniej chętne do praktykowania niemieckiej otwartości bez granic i zasady obowiązkowych kwot przyjmowania uchodźców okazały się kraje Europy Środkowej, którym politycy zachodnioeuropejscy zarzucali brak solidarności. Jednak eksperci nie mieli wątpliwości: Europa stanęła przed wyborem: „albo otwarte granice wewnętrzne, albo zewnętrzne – obu mieć się nie da”. Jeden z nich, prof. Salvatore Babones z Sydney, pisał: **„Przez trzy tygodnie niepohamowanego idealizmu Niemcy stworzyły polityczne bagno, w którym Europa może ugrzęznąć na całe pokolenia”**⁸.

Podejście odpowiedzialne, choć przecież kierujące się zasadą humanitaryzmu, było przez długie miesiące kryzysu utrudnione przez sporą część środowisk politycznych i opiniotwórczych, które oddały się czemuś, co może nazbyt ironicznie określa się „wzmoczeniem moralnym”. Polityczna poprawność długo narzucała ramy dys-

⁶ Na kongresie europejskiej centroprawicy w Madrycie, 22 października 2015 r.

⁷ D. Tusk, „Chrońmy granice Unii” (rozmawiał T. Bielecki), *GW* z 3 grudnia 2015 r.; J. Winiecki, „Zamknięcie na oścież”, *Polityka* z 30 września 2015 r.

⁸ S. Babones, „Superjacht taranuje demokrację” (rozmawiała K. Wężyk), *GW* z 10–11 października 2015 r.

kursu w tej trudnej, a przecież ani trochę mniej wielowarstwowej kwestii. **Europa znajdowała się wobec tego problemu w swoistej pułapce** (oprócz strefy Schengen) – praw człowieka (w tym tolerancji i otwartości bez warunków i granic) oraz kolonialnego dziedzictwa, któremu na imię „brzemie białego człowieka” (obowiązek i odpowiedzialność wobec wszystkich ludów, które kiedykolwiek znalazły się pod europejskim panowaniem⁹. Presja wywierana przez te środowiska odmawiała w zasadzie europejskim społeczeństwom prawa do decydowania o sposobie przyjęcia uchodźców i migrantów (liczbie, strukturze), a nawet stosowania elementarnych procedur (kontrola tożsamości) przewidzianych w takich sytuacjach przez porozumienia międzynarodowe. Szczególnej krytyce podlegały lęki na tle spójności społecznej i bezpieczeństwa kulturowego. Pierwsze i drugie mogło zostać rozsadzone pod wpływem nagłego napływu dużej liczby uchodźców, którzy nie tyle będą się asymilować, ile zmieniać oblicze społeczne i kulturowe w krajach, do jakich trafiają wbrew woli ich mieszkańców (po przekroczeniu zdolności absorpcyjnej). Uważano, że argumentem kulturowym nie wolno się posługiwać w tym kontekście¹⁰, a przecież pod znakiem zapytania znalazła się tożsamość kulturowa, do której ochrony społeczeństwa i ludzie mają prawo. Argumentem szczególnie przewrotnym było twierdzenie, że jeśli Europejczycy chcieliby w jakikolwiek sposób ograniczyć obecny (przecież bezprecedensowy w swej skali) napływ uchodźców i migrantów, to oznaczałoby to „koniec Europy, jaką znamy”. Logika podpowiadałaby raczej odwrotną konkluzję (utrata tożsamości), ale w tej debacie niekiedy trudno było o logikę¹¹.

Żywiołowość „wędrowni ludów”, na którą przyzwoliła UE, była na rękę partiom prawicowo-nacjonalistycznym w różnych krajach Unii. Wzniesając lęki przeciwko uchodźcom i migrantom i oskarżając rządy o bezradność, liczyły one na wzrost popularności i w niektórych przypadkach istotnie udało im się poprawić swą pozycję (Francja, Polska, Węgry)¹². Były to partie nie tylko ksenofobiczne, ale zarazem antyeuropejskie (antyunijne), co zapowiadało dalsze trudności w uzgadnianiu wspólnych stanowisk, czyli uzyskiwaniu jedności Unii w ważnych sprawach. Ryzyko z tym związane sprawiało, że „koniec Europy, jaką znamy” może się prędzej zdarzyć nie tyle w razie próby ograniczenia napływu uchodźców i migrantów, ile właśnie ze względu na tę falę. Po pierwsze dlatego, że będzie zmieniać oblicze kulturowe i społeczne Europy (co jest witane z radością przez zwolenników otwartości bez granic), a po drugie dlatego, że związany z tym wzrost wpływów sił prawicowo-nacjonalistycznych będzie podważał dotychczasową logikę i kierunek integracji europejskiej. Trzeba jednak zarazem powiedzieć, że najbliżsi przyjaciele Niemiec, Brytyjczycy i Francuzi, zachowywali krytyczny stosunek do decyzji Berlina. „Kraje europejskie nie są w stanie przyjąć tylu uchodźców. Ale to nie Francja powiedziała: przychodźcie” – mówił w listopadzie premier Manuel Valls¹³.

⁹ R. Kuźniar, „Przyjmujemy ich, ale z głową”, *GW* z 19–20 września 2015 r.

¹⁰ P. Buras, „Terroryzm. Ateny miecz obosieczny”, *GW* z 28 listopada 2015 r.

¹¹ Np. idem, „Niemcy nie zwariowały”, *GW* z 16–17 stycznia 2016 r.

¹² J. Kiss, „Orban czuje zapach krwi”, *GW* z 31 października – 1 listopada 2015 r.

¹³ D. Lidington, „Migranci nie mogą zalać Brytanii” (z brytyjskim ministrem ds. UE rozmawiał J. Bielecki), *Rz* z 29 lipca 2015 r.

Pewne otrzeźwienie przyszło dopiero po 1 stycznia 2016 r., gdy do opinii publicznej dotarła prawda o masowych przypadkach molestowania seksualnego, nękania i ograbiania młodych kobiet przez mężczyzn pochodzących z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (najwyraźniej niedawno stamtąd przybyłych) w noc sylwestrową w Kolonii, Hamburgu i Stuttgarcie i w wielu innych miastach (ale także w Austrii i Finlandii). Wówczas także w samych Niemczech rozpoczęła się dyskusja na temat zdolności absorpcyjnej, czyli zdolności do przyjęcia w bezpieczny sposób tak dużej liczby ludności, tak odmiennej pod względem kulturowym oraz o tak dużych oczekiwaniach od kraju przyjmującego¹⁴. **Pojawiły się porównania do upadku cesarstwa rzymskiego**, do którego doszło przecież – poza degeneracją sposobu rządzenia – najpierw z powodu napływu ówczesnych „migrantów” (wręcz zachęcanych do pracy oraz służby w armii cesarstwa) zmieniających tożsamość kulturową imperium, a potem niezdolności do powstrzymania barbarzyńców, którzy dokonywali siłą wtargnięć na terytorium cesarstwa, aby nacieszyć się dobrobytem i kobietami. Był to proces rozłożony w czasie, jednak skończył się unicestwieniem Rzymu¹⁵.

Niezdolność (państw) UE do ochrony własnej ludności na własnym terytorium przed atakami ze strony osób pochodzenia arabskiego wyznania islamskiego ujawniła się nie tylko w Kolonii. 13 listopada 2015 r. terroryści wysłani przez Państwo Islamskie zaatakowali w Paryżu, zabijając z karabinów łącznie w kilku miejscach 132 osoby. Szok we Francji, szok w całej Europie. To był odwet za zaangażowanie Francji w zwalczanie Państwa Islamskiego, za jej aktywność militarną w kilku miejscach obszaru zamieszkiwanego przez muzułmanów – od Mali po Zjednoczone Emiraty Arabskie, ale zwłaszcza w konflikcie na terytorium Syrii. Po raz kolejny dała o sobie znać grecka Nemezis karząca tych, którzy przekraczają granice i próbują czynić to, do czego nie mają prawa (np. interwencja w Libii). Jednak zamach w tej skali w centrum Paryża to jak dla USA 11 września, zwłaszcza że styczniu w mniejszym zamachu zginęło tam 16 osób. Wśród zamachowców byli niewątpliwie ci, którzy zostali wysłani przez Państwo Islamskie, co uwidoczniło ignorowany dotąd wymiar bezpieczeństwa kryzysu uchodźczo-migracyjnego, podobnie jak ataki w Kolonii ujawniły, oprócz aspektów bezpieczeństwa – wymiar kulturowy. Zamach w Paryżu oznaczał wejście w nową fazę zagrożenia i walki z terroryzmem islamskim. Prezydent François Hollande wprowadził stan wyjątkowy na trzy miesiące, zdecydował o zwiększeniu o niemal 10 tys. liczby żołnierzy i policjantów mających strzec miejsc narażonych na takie ataki oraz odwołał się do artykułu 42 pkt 7 Traktatu o Unii Europejskiej (solidarność obronna w obliczu zewnętrznego ataku, pewne podobieństwo do art. V traktatu waszyngtońskiego). Uprawdopodobniony został dylemat: bezpieczeństwo, w tym militaryzacja pewnych obszarów życia publicznego, czy wolność, w tym otwarte granice. François Hollande rozpoczął też budowanie wielkiego sojuszu antyterrorystycznego, do którego zaprosił także... Władimira

¹⁴ M. Czarnecki, „Po Kolonii rosną antyimigranckie nastroje”, *GW* z 15 stycznia 2015 r.; J. Yardley, „Sexual attacks widen divisions in European migrant crisis”, *International New York Times* z 13 stycznia 2016 r.

¹⁵ Np. J. Borkowicz, „Imigranci pustoszą miasta”, *Rz* z 31 października – 1 listopada 2015 r.; M.A. Cichocki, „Gliniane skorupy Rzymu”, *Rz* z 5–6 grudnia 2015 r.

Putina¹⁶. Ani odwołanie się do art. 42 pkt 7, ani idea „wielkiego sojuszu” nie miały praktycznych następstw.

Poza Putinem na europejskim kryzysie uchodźczo-migracyjnym oraz zagrożeniu terrorystycznym postanowiła skorzystać Turcja, nawet z lepszym rezultatem niż Moskwa. Od początku konfliktu wewnętrznego w Syrii Ankara angażowała się w obalenie rządów Baszara al-Asada. Gdy okazało się, że największe sukcesy w walce z bandyckim Państwem Islamskim, które powstało w próżni wytworzonej przez wojny w Iraku i Syrii, odnoszą Kurdowie, rząd turecki zaczął bombardować ich pozycje w obu tych krajach oraz zwalczać militarnie aktywizujących się Kurdów w samej Turcji. W celu legitymizacji swej operacji turecki autokrata Recep Erdoğan stymulował napięcie wewnętrzne na tle „walki z terroryzmem”, zwiększał stopień autorytaryzmu rządów (m.in. wypaczanie demokratycznych reguł wyborczych), a gdy ruszyła fala uchodźczo-migracyjna, postanowił ją wykorzystać do zneutralizowania krytyki Europy i zgodził się „pomóc” Europie opanować kryzys. Najbardziej dotknięte kryzysem Niemcy przystały nie tylko na przymknięcie oka na antydemokratyczne praktyki Erdoğan, ale jeszcze na działania na rzecz przyspieszenia znajdujących się w impasie rozmów akcesyjnych (!) oraz skłoniły UE do wyasygnowania dużych sum pieniędzy dla Turcji na opiekę nad uchodźcami na jej terytorium (w nadziei, że zmniejszy to ich falę płynącą ku Europie). Nie mogło przy tym ulegać wątpliwości, że Turcy sami ją pośrednio wzmagali, aby uzyskać dźwignię nacisku na UE (przerzut do Europy tak ogromnej masy ludzi stał się w Turcji lukratywnym biznesem, który nie mógłby się rozwijać bez przychylności władz). Ponadto angażując się silnie po stronie jednej ze stron konfliktu wewnątrzislamskiego (po stronie sunnickiej przeciwko szyickiej), Turcja *de facto* się dezawuowała jako kandydat do UE, a unijna hipokryzja w tej sprawie w obecnych okolicznościach była jedynie potwierdzeniem jej głębokiego kryzysu (chodzi o proszально-pobłażliwą postawę wobec Turcji)¹⁷.

Z perspektywy kryzysu uchodźczo-migracyjnego oraz jego różnorodnych implikacji (terroryzm, zaburzenia społeczno-kulturowe) nawet kryzys grecki przestał wyglądać tak dramatycznie, choć jeszcze do połowy 2015 r. negocjacje w sprawie pozostania Grecji w strefie euro przypominały filmy Hitchcocka. Z tego dreszczowca, który Ateny zafundowały Europie, najbardziej w pamięci pozostanie taniec Zorby odtąńczony przez Greków po referendum (5 lipca 2015 r.), w którym odrzucili warunki pomocy ze strony wierzycieli w zamian za reformy i pozostanie w strefie euro. Tańczyli całą noc jak dzieci, właśnie jak Grek Zorba po „pięknej katastrofie”, do której doprowadził swym niedbalstwem. Ponieważ strefa euro była tym razem gotowa na wyjście Grecji, Ateny zaś wiedziały, że bez jej pomocy „pójdą pod wodę”, w kil-

¹⁶ J. Bielecki, „Francja się zachwiała”, *Rz* z 16 listopada 2015 r.; P. Moszyński, „Dżihad wędrowny zagraża Europie”, *GW* z 2 listopada 2015 r.; B. Wieliński, „Europa musi zewrzeć szeregi”, *GW* z 16 listopada 2015 r.; P. Moszyński, „Co planowali terroryści z Paryża”, *GW* z 26 listopada 2015 r.; R. Kuźniar, „Po Nemezis czas na Atenę”, *GW* z 21–22 listopada 2015 r.

¹⁷ M. Urzędowska, „Turcja gra na dwa fronty”, *GW* z 14–16 sierpnia 2015 r.; K. Bachmann, „Musimy rozmawiać z diabłem”, *GW* z 24–25 października 2015 r.; R. Stefanicki, „Pucz w cywilnym przebraniu”, *GW* z 30 października 2015 r.; idem, „Turcja należy do Erdoğan”, *GW* z 2 listopada 2015 r.; „Mr. Erdoğan crosses yet another line” (Editorial), *International New York Times* z 6 stycznia 2016 r.

ka dni po „zwycięskim” referendum rząd Aleksisa Tsiprasa zgodził się na warunki nieporównanie surowsze i Grecy musieli wrócić na ziemię, czyli zabrać się do pracy i reform. Partia, która doszła do władzy pod hasłem walki z gospodarczym neoliberalizmem i dyktatem Niemiec, zaczęła wdrażać program, jakiego nie powstydziliby się twórcy doktryny ordoliberalizmu¹⁸. Strefa euro w czysto monetarnym wymiarze zaczęła odzyskiwać wiarygodność, lecz jej zapowiadana wcześniej instytucjonalizacja została odłożona.

Jak gdyby UE nie było dość zmagania się z widmem bankructwa Grecji, migracyjno-uchodźczym tsunami, zamachami terrorystycznymi czy chuligańską polityką Rosji, to jeszcze musiała wejść w trudny dialog z Wielką Brytanią, która ogłosiła zamiar opuszczenia Unii, jeśli jej żądania nie zostaną spełnione. Chodzi oczywiście o brytyjskie propozycje reform, z tym że część z nich jest ważna dla poprawy elastyczności Unii, w której odczuwalny i podlegający rosnącej krytyce stał się gorset biurokratyczno-administracyjny utrudniający jej elastyczność i innowacyjność. W listopadzie 2015 r. premier David Cameron w końcu sprecyzował oczekiwania Londynu: po pierwsze, ochrona udziału we wspólnym rynku na tych samych prawach dla pozostających poza strefą euro; po drugie, wspieranie konkurencyjności gospodarczej w obrębie Unii, przeciwko administracyjnym jej ograniczeniom i obciążeniom administracyjno-podatkowym; po trzecie, wyłączenie Wielkiej Brytanii z traktatowej zasady (logiki) *ever closer union* (coraz ściślejszej unii, stałego pogłębiania integracji); ograniczenie praw pracowników-imigrantów do pewnych świadczeń socjalnych czy uprawnień na terytorium Wielkiej Brytanii. Aczkolwiek dla samej Unii podstawowe znaczenie mają pierwsze trzy postulaty, najtrudniejszy politycznie może okazać się ten czwarty. Postulaty brytyjskie mieszczące się w duchu umacniania konkurencyjności Unii są bez wątpienia zgodne z odczuciem wielu polityków, ekspertów i ekonomistów unijnej „Północy”. Uważają oni zwłaszcza, że polityka Unii tworzy dla niektórych krajów „Południa” komfortowy przytułek kosztem pracowitych i oszczędnych obywateli „Północy”, a przez to pogarsza szanse całej Unii. Komentując działania unijnego banku, jeden z nich powiedział: „Nie twierdzę, że UE odbudowuje komunizm, ale polityka EBC jest receptą na stagnację” (miał na myśli nadmiar centralnego planowania w działaniach niektórych organów Unii)¹⁹. Porozumienie UE z Wielką Brytanią osiągnięto w pierwszych miesiącach 2016 r., ale nawet jego dobre dla Londynu postanowienia mogą nie wystarczyć dla pozytywnego wyniku referendum, które zostało wyznaczone na czerwiec 2016 r.

Niewątpliwym problemem dla Unii stał się wzrost nastrojów i poparcia dla sił politycznych o nacjonalistyczno-nieliberalnym, by nie powiedzieć wprost autorytarnym charakterze. Do tej pory za takie w państwach członkowskich UE uchodziły rząd Węgier oraz w pewnym stopniu Słowacji. Pod wpływem między innymi kryzysu migracyjno-uchodźczego, ale nie wyłącznie, tego rodzaju nastroje uległy wzmocnieniu, co znalazło wyraz zwłaszcza w Polsce (przejęcie władzy przez ugrupowania operujące retoryką nacjonalistyczno-ksenofobiczną) oraz we Francji. Tendencja

¹⁸ M. Kokot, „Grecja bierze się do reform”, *GW* z 7 października 2015 r.

¹⁹ H.W. Sinn, „Żle się dzieje w państwie europejskim” (rozmawiał W. Gadomski), *GW* z 2–3 stycznia 2016 r.; T. Bielecki, M. Czarnecki, „Czego Londyn żąda od Unii?”, *GW* z 12 listopada 2015 r.

uwidoczniła w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. się nasiliła. Są to zarazem siły nie tyle eurosceptyczne, ile otwarcie antyeuropejskie. Nierzadko zresztą łączące się w swej antyeuropejskości wprost lub pośrednio z Rosją Putina. Podobnie jak Putin akcentujące potrzebę „suwerenności”, co w domyśle oznacza niemieszanie się „Europy” (UE czy Rady Europy) w sprawy związane z respektowaniem podstawowych standardów demokracji. Zdumiewać musi radość, z jaką kraje Grupy Wyszehradzkiej definiują swoją zbiorową tożsamość w opozycji do zasad spójności i solidarności UE i w ten sposób wzmacniają tendencje odśrodkowe we Wspólnocie²⁰. Równie niepokojące zjawiska dały się zauważyć na południu Europy, na Bałkanach, w krajach, w które Unia zainwestowała potężnie politycznie i finansowo, zwłaszcza w Kosowie, Bośni i Hercegowinie, Czarnogórze oraz Albanii, które uważa się za strefę nacjonalizmów, władz autorytarnych i nepotycznych oraz wszechobecnej korupcji²¹.

Stosunki UE z Europą Wschodnią, zwłaszcza z Rosją, znalazły się w 2015 r. w impasie. Rosja pozorowała gotowość do realizacji porozumienia Mińsk II, władze na Ukrainie zaś gotowość do reform. W przypadku stosunków z Rosją oznaczało to kontynuację unijnych sankcji, przedłużonych do lipca 2016 r. Niektóre kraje (Włochy, Węgry, Czechy) oraz ważni politycy lub całe środowiska polityczne (zwłaszcza w Niemczech i we Francji) domagali się odejścia od polityki sankcji i powrotu do „robienia interesów z Rosją”. Te interesy starano się istotnie niekiedy robić z pominięciem sankcji, czego spektakularnym przejawem był projekt budowy gazociągu Nord Stream II przez Bałtyk. Szczególnym adwokatem tego przedsięwzięcia był reprezentujący SPD wicekanclerz Niemiec Sigmar Gabriel (projekt jako „czysto komercyjny” popierała zresztą Angela Merkel). Aktywność na kierunku rosyjskim wykazywał także prezydent Hollande. UE wspierała politycznie, technicznie i finansowo Ukrainę, ale w obliczu braku politycznego momentum na rzecz reform w tym kraju, niezmienniejszającego się stopnia korupcji czy egzotyki obyczajów politycznych (bójki w parlamencie) widać było spadek wiary w sukces Ukrainy, a co za tym idzie, spadek zainteresowania Unii rozwojem stosunków z tym krajem²².

W charakterze podsumowania kondycji UE w 2015 r. posłużmy się głosem respektowanego niemieckiego ekonomisty prof. Hansa-Wernera Sinna: „Unia jest w bardzo złym stanie. Po zamachach w Paryżu wszyscy przysyłali kondolencje, ale nikt nie chce walczyć z dżihadem. Zbyt duży nacisk położono w Unii na dzielenie się ryzykiem wynikającym z zadłużenia i przepływy finansowe między krajami. Ale główne ryzyko jest polityczne. Mamy do czynienia z konfliktem militarnym i jeże-

²⁰ 16 lutego 2016 r. w Pradze spotkali się przywódcy Grupy Wyszehradzkiej i nie informując Brukseli, zaproponowali niebędącej członkiem UE Macedonii pomoc w uszczelnieniu granicy z Grecją, która podobnie jak one jest członkiem strefy Schengen. Ironia historii polega tu na tym, że uczynili to na spotkaniu z okazji 25-lecia powstania Grupy Wyszehradzkiej, powołanej w celu skutecznego „powrotu” tych krajów „do Europy”.

²¹ M. Kokot, „Strefa nacjonalizmów i korupcji”, *GW* z 9 października 2015 r.; K. Malik, „Is Eastern Europe really more racist than the West?”, *International New York Times* z 3 listopada 2015 r.

²² A. Kublik, „Unia boi się rosyjskiego gazu”, *GW* z 9 października 2015 r.; T. Bielecki, „Unia twardo o Rosji i Ukrainie”, *GW* z 15 grudnia 2015 r.; idem, „Unia ponagla Kijów do reform”, *GW* z 17 grudnia 2016 r.

li w tej sprawie czegoś się nie robi, UE przestanie się rozwijać w kierunku unii politycznej. Nie mamy armii europejskiej, tylko 28 osobnych armii narodowych. To wielki wstyd dla Europy. Ogromnym błędem było wprowadzenie euro bez wcześniejszego utworzenia unii politycznej”²³.

NIEMIECKI PROBLEM EUROPY

„Olbrzym ma za małe buty” – taki tytuł nosi artykuł wybitnej znawczyni Niemiec, w tym niemieckiej myśli politycznej, prof. Anny Wolff-Powęskiej. Pani profesor nie dodaje, choć to ma zapewne na myśli, że te zbyt ciasne buty Niemiec to Unia Europejska. W rozmowie padają przykłady mocarstwowej roli Niemiec, choć zarazem roli niewypowiedzianej wprost i jak gdyby wstydliwie przez Berlin ukrywanej. Stąd określenia tej roli jako „mocarstwo mimo woli”, „powściągliwy hegemon”, „przyjazny olbrzym”²⁴. Chodzi w danym przypadku o mocarstwowość gospodarczą, która biorąc pod uwagę gospodarczą kondycję sporej liczby państw Unii oraz przejawy brytyjskiej *splendid isolation* w sprawach europejskich, znajduje swoje odzwierciedlenie w sferze politycznej. Nie musiałoby to być powodem do niepokoju, gdyby nie fakt, że Niemcy coraz częściej występują w imieniu (zamiast) UE i podejmują jednostronnie decyzje, które obciążają całą Wspólnotę. Niemcy wyrastają ponad Unię i w kontaktach ze światem zewnętrznym zaczynają ją zastępować. Co nie pomaga Unii i nie musi służyć jej interesom.

Prof. Aleksander Smolar mówi wprost: „Dotąd Niemcy unikali manifestowania swojej potęgi. Jednak w 2015 r. co najmniej dwukrotnie zostali zmuszeni do podjęcia decyzji, które, gdyby tylko Unia Europejska funkcjonowała jak należy, powinny zapaść wspólnie”. Podaje tu przykład kryzysu w Grecji oraz problemu uchodźców i migrantów. W tym drugim przypadku jego zdaniem doszło do „wyjścia Niemiec przed szereg”. I dodaje: „Niespodziewana, wręcz szokująca decyzja Angeli Merkel o otwarciu przed nimi granic – i to wbrew regulacjom unijnym – wywołała z początku entuzjazm w Niemczech i Unii. Potem narastała krytyka”. W opinii autora **zajęcie przez Niemcy „miejsca hegemonu obnaża problem Europy”**. A źródłem jest wadliwe funkcjonowanie mechanizmów unijnych, w tym wspólnej polityki zagranicznej i obronnej, której właściwie nie ma²⁵. Można dodać jeszcze jedną taką sytuację, to jest udział Niemiec w rozwiązywaniu kryzysu spowodowanego agresją Rosji na Ukrainę (udział Francji w formacie normandzkim nosił raczej charakter „listka figowego”). A pytanie brzmi: w jakim stopniu owa niezdolność UE do jej spójnego i wspólnego działania jest zasługą unilateralizmu polityki Niemiec (ale także innych unijnych mocarstw).

Warto przecież pamiętać, że we wszystkich tych sytuacjach Niemcy świetnie realizowały własne interesy²⁶. Nawet decyzja w sprawie przyjmowania migrantów

²³ H.W. Sinn, „Żle się dzieje...”, op. cit.

²⁴ *GW* z 24–25 października 2015 r.

²⁵ A. Smolar, „Kłopoty wymuszają integrację” (rozmawiał M. Żyła), *Tygodnik Powszechny* z 3 stycznia 2016 r.

²⁶ A. Kublik, „Wicekanclerz Niemiec forsuje Nord Stream 2”, *GW* z 30 października 2015 r.

i uchodźców bez ograniczeń (i, jak miano w Berlinie nadzieję, także na konto UE) była zdaniem niemieckich ekspertów motywowana chęcią odzyskania pozytywnego wizerunku, który by wzmacniał legitymizację przywództwa Niemiec, oraz kalkulacjami niemieckiego przemysłu, który potrzebuje nisko kwalifikowanych rąk do pracy. Polityka Niemiec może z jednej strony paraliżować Europę (UE), a z drugiej świetnie służyć – co oczywiste – interesom Berlina. Wiele wskazuje, że mamy do czynienia z wychodzeniem z niezbyt zresztą trafnego dylematu: niemiecka Europa czy europejskie Niemcy, i wchodzeniem w sytuację „Niemiec trochę w UE i trochę obok niej”, w zależności od ich interesów²⁷. Owo wychodzenie poza unijne ramy jest tym bardziej widoczne, że jak zauważa świetny niemiecki ekspert Josef Janning, Berlin stracił ostatnio dwóch partnerów, którzy byli dlań i wsparciem i ograniczeniem – chodzi o pozostałe dwa kraje weimarskie, Francję (silne osłabienie) i Polskę (odwrot od Europy i powrót niemieckiego resentymentu w polityce Warszawy). W ten sposób dochodzi do osamotnienia przywództwa Niemiec, co otwiera przestrzeń do dalszego unilateralizmu ich polityki²⁸. Zdziwiający był przy tym upór rządu Niemiec w sprawie kryzysu migrancko-uchodźczego, także wtedy, gdy okazało się, że skala napływu przekroczyła początkowe wyobrażenia, a jego charakter jest inny niż tylko uchodźczy²⁹. Partnerów Niemiec nie przekonywały zapewnienia kanclerz Merkel „poradzimy sobie”³⁰, wkrótce potem bowiem Berlin jednak zaczął się domagać udziału innych państw Unii w przyjmowaniu uchodźców, a jednocześnie ignorował ich wrażliwość na związany z bezpieczeństwem czy kulturowy aspekt tego zjawiska. Niemcy chciałyby z jednej strony zyskać chwałę „samarytania Europy”, a z drugiej oczekiwały solidarności i pełnej akceptacji dezynwoltury Berlina w sprawie, której poważne długofalowe konsekwencje polityczne i społeczne również dla Niemiec były bardziej niż oczywiste³¹. Powrót Niemiec do zdrowego rozsądku, który nie jest przecież sprzeczny z imperatywem humanitaryzmu, nastąpił dość późno i trudno powiedzieć, jak dalece będzie skuteczny w obliczu fali, do której wywołania wcześniej się mocno przyczyniły³².

W obliczu tego dość nieoczekiwanego rozwoju sytuacji pojawia się pytanie, jakie mogą być długofalowe konsekwencje dla europejskiej geopolityki **sytuacji słabej Unii i silnych Niemiec, które zaczynają się stawiać ponad Unią lub obok niej**. Dla samej UE i jej państw członkowskich jest to niedobra perspektywa, bo na jej

²⁷ Z. Krasnodębski, „Niemcy zagrażają Europie”, *Do Rzeczy* z 29 grudnia 2015 r.

²⁸ J. Janning, *Germany – Europe’s lonely leader*, ECFR Berlin, styczeń 2016; B. Ackerman, „Germany’s failure of vision”, *International New York Times* z 9 lipca 2015 r.

²⁹ Nawet były prezes Trybunału Konstytucyjnego Hans-Jürgen Papier uznał, że kanclerz Merkel i państwo nie wywiązują się z obowiązków gwaranta wolności i bezpieczeństwa swoich obywateli. Stało się to, jak zauważali niektórzy niemieccy prawnicy, z naruszeniem nie tylko regulacji unijnych, lecz także prawa niemieckiego.

³⁰ K. Bachmann, „Mama Europa”, *Tygodnik Powszechny* z 3 stycznia 2015 r.

³¹ B. Fabritius, „Niemcy mają dość imigrantów” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* z 1 października 2015 r.; J. Vincenz, „Niemcy, sanitariusz Europy”, *GW* z 7–8 listopada 2015 r.; J. Bielecki, „Niemcy: najbardziej muzułmański kraj Unii”, *Rz* z 10 września 2015 r.; D. Nietan, „Niemcy proszą nas o wsparcie”, *GW* z 9 października 2015 r.

³² A. Smale, „Merkel, while refusing to halt migrant influx, works to limit it”, *International New York Times* z 28 listopada 2015 r.

horyzoncie rysują się Niemcy jako nie tylko już symboliczna, lecz także realna reprezentacja Europy w kontaktach ze światem zewnętrznym (z Chinami, Rosją itd.). A jednocześnie Niemcy nie poczuwają się do odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy. Co więcej, będąc trzecim eksporterem broni w świecie, stają się słabym ogniwem w unijnym i atlantyckim systemie bezpieczeństwa.

ŚWIAT ISLAMU W OGNIU

W 2015 r. można było odnieść wrażenie, że świat islamu stanął w ogniu. Na szczęście nie cały. Były wyspy spokoju, ale tylko wyspy, a na większości obszaru zamieszkiwanego przez wyznawców islamu odnotowywano otwarte wojny, konflikty niskiej intensywności, rebelie i inne próby obalenia władzy, surowe represje rządzących dla utrzymania władzy, zamachy terrorystyczne, a jeśli wiele miejsc odznaczało się stabilnością, to bardzo kruchą (na przykład w Tunezji). Przypadki względnej stabilności, takie jak Maroko, Jordania czy monarchie znad Zatoki Perskiej, należały do zdecydowanej mniejszości. Dotyczy to islamu arabskiego, we wschodniej Azji bowiem (m.in. Malezja czy Indonezja) sytuacja wyglądała zdecydowanie lepiej. Jednak cały obszar aktywności radykalnych wersji islamu znaczone był krwawymi zamachami terrorystycznymi, w trójkącie od Dżakarty na wschodzie przez Paryż na północy po Burkina Faso na południu (od zachodu). **„Krwawe granice islamu” – zwrot Huntingtona z lat dziewięćdziesiątych – jest dzisiaj jeszcze bardziej prawdziwy niż wówczas czy kiedykolwiek później.**

Dzisiaj w świecie islamu jesteśmy świadkami wojen i konfliktów w Afganistanie, Iraku, Syrii, Jemenie, Libii oraz w wielu krajach Afryki, gdzie – jak w Sudanie – granica między wojną, rebelią, zbrojnymi akcjami reżimu już dawno uległa zatarciu. Głównym placem boju w tej strefie pozostaje jednak Syria, a to z względu na to, że na jej terytorium (oraz w Iraku) doszło do powstania nowotworu silnie złośliwego w postaci zbrodniczego Państwa Islamskiego (IS). Sytuacja w odniesieniu do samej Syrii i jej przyszłości jako unitarnego państwa o podobnej wielkości i kształcie oraz rządzonego przez ten sam ośrodek władzy (prezydent al-Asad i jego otoczenie) co przed wybuchem konfliktu w pierwszych miesiącach 2011 r. nie jest jasna. Na przełomie 2015/2016 r. pewne było raczej to, że wszystko będzie inaczej, choć „jak” – nie można było przesądzić. **Wojna domowa w wersji „wszyscy przeciw wszystkim” trwała tam w najlepsze.** Przy czym przybyło „wszystkich”, ponieważ w październiku 2015 r. włączyli się do niej Rosjanie, po zamachu w Paryżu (13 listopada) zaś doszło do intensyfikacji nalotów przez lotnictwo wojskowe USA, Francji, Wielkiej Brytanii oraz kilku krajów arabskich. Równoległe operacje lotnicze kontynuowała Turcja. Zarówno „na froncie”, to znaczy w walkach na ziemi pomiędzy siłami rządowymi, siłami IS oraz różnymi grupami walczącymi między sobą, z IS oraz siłami reżimu, jak i na dyplomatycznej płaszczyźnie poszukiwania rozwiązania politycznego nie widać było przełomu. Jednak dwa fakty mogły być uważane za obiecujące. Po pierwsze, rosnące straty zadawane Państwu Islamskiemu. Wprawdzie po stronie państw interweniujących (Zachodu, Rosji) nie było widać poważnej strategii polityczno-wojskowej, ale była widoczna determinacja „zgniecenia” IS. Po dru-

gie, państwa zachodnie nie upierały się już przy ustąpieniu al-Asada jako warunku wstępnym rozmów (rozwiązań) pokojowych. Zgodzono się, że jego odejście może być stopniowe, nawet jako ostatni efekt budowy pokonfliktowego ładu politycznego w Syrii. Od chwili wejścia Rosji do konfliktu było wiadomo, że poprzedni warunek Zachodu (zwłaszcza Francji) stracił rację bytu. W konwencji czarnej ironii można powiedzieć, że w końcu Zachód porzucił walkę o odsunięcie al-Asada od władzy do ostatniego Syryjczyka³³.

Aczkolwiek było wiadomo, że nawet likwidacja IS nie położy kresu aktywności terrorystycznej dżihadystów używających jego znaku³⁴, jednak był to warunek wstępny przyszłego opanowania krwawej zarazy. Zamach w Paryżu oznaczał podpisanie przez IS wyroku śmierci na samo siebie. Ponadto, co ważne, w połowie grudnia uzgodniono i przyjęto w końcu rezolucję RB NZ nr 2254 zawierającą zręby planu pokojowego, którego wdrażanie powinno być zwieńczone wolnymi wyborami za 18 miesięcy. Plan z pewnością nazbyt optymistyczny, ale – podkreślmy raz jeszcze – pojawiła się determinacja, aby doprowadzić do zakończenia tego konfliktu. Było to warunkiem wstępnym opanowania katastrofy humanitarnej, której konsekwencje w 2015 r. tak drastycznie odczuła Europa³⁵. Z zachodniego punktu widzenia swoją dywersję wobec celu, jakim było „zgnięcie” IS, uprawiała Turcja. W wojnie z Państwem Islamskim dla Ankary priorytetem było zapobieżenie wzrostowi siły Kurdów, także syryjskich, i to oni stali się celem ataków tureckiego lotnictwa (atakującego też własnych Kurdów). Ponadto z różnych doniesień wynikało, że Ankara sprzyja istnieniu IS, ponieważ jest ono wrogiem al-Asada, a to jego usunięcie pozostawało priorytetem Turcji Erdoğan³⁶. Jeszcze raz okazało się, że zaangażowaniu Zachodu na rzecz ustabilizowania sytuacji na Bliskim Wschodzie przeszkadzają interesy lokalnych sił, w tym Turcji czy Arabii Saudyjskiej, które świetnie potrafią wykorzystywać Zachód dla własnych „nieświętych” spraw. Równocześnie w walce z IS ujawnił się cichy, niepisany sojusz krajów i sił ze sobą niesympatyzujących (*to say the least*): USA, Izraela, Iranu, Hezbollahu³⁷.

O ile w Syrii, choć bez przełomu, pojawiły się przesłanki do ostrożnego optymizmu, o tyle w Libii, w kraju, który w 2011 r. stał się przedmiotem nieprzemyślanej interwencji Zachodu, nie było perspektyw na zakończenie stanu chaosu właściwego „państwu upadłemu”. Międzynarodowa konferencja genewska w sprawie Libii w połowie grudnia 2015 r. skierowała do wszystkich stron konfliktu apel o „natychmiastowy i całościowy rozejm”, ale po jego wystosowaniu nie wskazywało, aby apel dotarł do stron. W Libii jest kilka rządów, a kraj został podzielony na sporą liczbę obszarów kontrolowanych przez różne grupy rebelianckie. Syrta stała się kwate-

³³ M. Urzędowska, „Ten piękny spokojny kraj”, *GW* z 26–27 września 2015 r. (ten świetny tekst pokazuje, że Syria, choć nie była westminsterską demokracją, nie była też przed wojną domową krajem, który zasługiwał na taką destrukcyjną zawziętość stron dążących do obalenia al-Asada).

³⁴ O. Roy, „Dżihad się nie uda” (rozmawiała M. Urzędowska), *GW* z 3–4 października 2015 r.

³⁵ P. Baker, E. Schmitt, „Paris terror attacks may prompt more aggressive U.S. strategy on ISIS”, *International New York Times* z 14 listopada 2015 r.; R. Cohen, „To save Paris, defeat ISIS”, *ibidem*; Ch. Lister, „Viewpoint: West ‘walking into abyss’ on Syria”, *BBC* z 28 września 2015 r.

³⁶ R. Stefanicki, „Turecki romans z kalifatem”, *GW* z 26 listopada 2015 r.

³⁷ E. Halevy, „Wrogowie gorszego wroga” (rozmawiał J. Haszczyński), *Rz* z 10 września 2015 r.

ra Państwa Islamskiego w Afryce Północnej. Chciałoby się wierzyć, że państwom zachodnim już nigdy nie przyjdzie do głowy podejmować interwencji nie tylko tak bezpodstawnej, lecz także pozbawionej elementarnego zdrowego rozsądku i politycznej wyobraźni. Inny kraj-bohater „arabskiej wiosny”, Egipt, jest rządzony przez reżim militarny nieporównanie bardziej surowy niż ten, którego twarzą był obalony przez „wiosnę” Husni Mubarak³⁸. Nerozwiązanym, a może i nierozwiązywalnym problemem w świecie islamu, stanowiącym jedną z głównych przyczyn ognia szalejącego w różnych miejscach tej przestrzeni, jest brak zdolności systemów społeczno-politycznych opartych na fundamencie religijnym do tworzenia mechanizmów partycypacji społeczeństw w rządzeniu, ich wpływu na politykę, na władzę, która raz zdobyta nie potrafi odejść. Chodzi o niezdolność pogodzenia islamu z bardzo podstawowymi zasadami (logiką i duchem) demokracji³⁹.

Podłoże konfliktów na obszarze islamu było złożone, ale w wielu przypadkach wspólne ich źródło stanowiła **rywalizacja między szyitami a sunnitami** (m.in. Syria, Irak, Jemen). Konfrontacja sunnicko-szyicka przybrała w 2015 r. nowe, niepokojące oblicze, z silnym udziałem czynnika geopolitycznego. Chodzi o antagonizm między Arabią Saudyjską a Iranem. Jego pierwszą odsłoną w 2015 r. była wojna domowa w Jemenie, w której przebieg po obu zwalczających się stronach zaangażowały się oba państwa (Arabia Saudyjska – bombardując siły szyickiej rebelii). Saudyjczykom udało się zresztą zmontować większą koalicję państw sunnickich. Za drugim razem poszło o wykonanie wyroku śmierci (dekapitacja) na radykalnym przywódcy szyickiej mniejszości w Arabii Saudyjskiej w styczniu 2016 r. Rzecz była o tyle trudno zrozumiała, że jedyny grzech ofiary to domaganie się większych praw dla mocno dyskryminowanej mniejszości religijnej (ok. 15% ludności Arabii Saudyjskiej). Reakcją Teheranu były burzliwe demonstracje, w tym spalanie przez tłum saudyjskich obiektów dyplomatycznych w Iranie. Doszło do zerwania stosunków dyplomatycznych między oboma krajami⁴⁰. Iran nie dał się sprowokować do poważniejszej reakcji, ponieważ mogłoby to utrudnić zniesienie przez Zachód sankcji, przewidziane na połowę stycznia 2016 r. Zapewne o to chodziło Saudyjczykom: wywołać takie reakcje, które uniemożliwią Teheranowi wyjście na świat i szybki rozwój, mogący zagrozić pozycji Saudów. To się Saudyjczykom nie udało, ale należy oczekiwać kolejnych, poważniejszych odsłon rywalizacji między tymi dwoma regionalnymi potęgami.

ROSJA NADAL W ZIMNEJ WOJNIE

Rosja, choć jej gospodarka słabnie (w styczniu 2016 r. baryłka ropy kosztowała 28 USD), nie spuszcza z tonu i kontynuuje strategię tak wnikliwie ujawnioną przez

³⁸ J. Haszczyński, „Za dyktatora było łagodniej”, *Rz* z 19 października 2015 r.

³⁹ P.I. Kalwas, „Brodąte demony islamu” (rozmawiała M. Urzędowska), *GW* z 17–18 października 2015 r. Piotr I. Kalwas jest muzułmaninem polskiego pochodzenia, dziennikarzem i pisarzem mieszkającym w Egipcie.

⁴⁰ W. Pięciak, „Saudyjsko-irańska wojna zastępcza”, *Tygodnik Powszechny* z 5 kwietnia 2015 r.; P. Sa-snal, „Burza w dwóch kropkach wody”, *Polityka* z 13 stycznia 2016 r.

George'a Kennana w jego słynnym „długim szyfrogramie” z lutego 1946 r. A to strategia prosta i tania, choć realizowana ze wschodnią przebiegłością: wykorzystywanie każdej sprzyjającej okoliczności, każdej okazji i wciskanie się w każdą szczelinę, aby wypełnić ją swoimi wpływami, aby kruszyć jedność drugiej strony. I choć jest ona czytelna, Zachód nadal nie potrafi się zdobyć na to samo, o czym pisał Kennan, czyli zręczne powstrzymywanie. Tym razem przecież byłoby ono tańsze, bo Rosja to nie Związek Sowiecki.

Po muskularnym i retorycznie wrogim przesileniu w rosyjskiej postawie wobec Zachodu w pierwszych kilkunastu miesiącach po agresji na Ukrainę Moskwa przeszła do nowej fazy swej antyzachodniej strategii, nieco bardziej subtelnej, mniej opierającej się na próbach militarnego zastraszenia Europy. W styczniu 2015 r. do Rosji uśmiechnął się – mogło się wydawać – los. W Grecji do władzy doszła antyniemiecka, prorosyjska i radykalnie lewicowa SYRIZA (zdaniem *Spiegla* to rząd złożony z trockistów, stalinistów i nadętych anarchistów). Nowy szef rządu Aleksis Tsipras dał się wcześniej poznać jako przyjaciel Kremla, który z ciepłym zrozumieniem przyjął rosyjską aneksję Krymu. Nadzieje Kremla na uzyskanie ważnego przyczółka w UE i NATO zostały rozwiane przez sytuację finansową Grecji, której Moskwa nie mogła pomóc. Nowy grecki rząd i jego premier szybko musieli się udać do finansowej Canossy (do ekonomicznego realizmu) i porzucić taktykę lawirowania między Moskwą a Brukselą⁴¹. Gdy nie rozwinęła się gra na odcinku greckim, Moskwa przerzuciła się na inne kraje Bałkanów, Macedonię i Czarnogórę, gdzie próbowała wznęcać niepokoje. Zależało jej zwłaszcza na zablokowaniu drogi Czarnogóry do członkostwa w NATO. Sojusznikiem Rosji w regionie były rządy mafijno-autorytarne o nacjonalistycznych skłonnościach⁴². Mimo wszystko Czarnogóra otrzymała zaproszenie do negocjacji członkowskich do NATO. Wobec Ukrainy Rosja zmniejszyła wprawdzie presję militarną (aktywność w Donbasie), ale skutecznie wytwarzała wokół Ukrainy czarny PR, lansując tezę o Ukrainie jako państwie upadłym. W związku z włączeniem się do wojny w Syrii zaczęła głosić pogląd, że skoro Zachód otrzymał pomoc Rosji (o którą nie prosił) w tak trudnym konflikcie, powinien się odwdziżyć ogłoszeniem swego *désintéressement* wobec Ukrainy. W tym punkcie Putina spotkało rozczarowanie, przynajmniej na krótką metę⁴³.

O ile samo przystąpienie Rosji do operacji militarnej w Syrii nie dało jej punktów w oczach Zachodu⁴⁴, o tyle po zamachu w Paryżu sam Hollande osobiście poprosił Putina o współdziałanie w walce z IS. Putin nie tracił okazji i wezwał społeczność międzynarodową, czyli Zachód, do „zjednoczenia się w walce z diabłem”. Putin za anioła nie uchodzi – to już jego czwarta wojna, po Czeczenii, Gruzji i Ukrainie – ale trudno odmówić mu kwalifikacji pod względem takiego użycia siły militarnej, które przynosi korzyści polityczne. Skoro Zachód swoją nieudolnością oraz ideologizacją podejścia do wojny w Syrii zrobił przestrzeń dla Rosji popierającej al-Asada, to

⁴¹ P. Jendroszczyk, „Ateny nadzieją Kremla”, *Rz* z 29 stycznia 2015 r.

⁴² M. Kokot, „Rosja jątrzy na Bałkanach”, *GW* z 3–4 czerwca 2015 r.

⁴³ T. Bielecki, „Kreml kusi Europę”, *GW* z 2 października 2015 r.

⁴⁴ Początkowo Zachód (w tym NATO) był bardzo krytyczny wobec operacji Rosji w Syrii, ale potem się z nią „oswoił”.

Rosja już się z tej rozgrywki nie da wypchnąć. **Nie przypadkiem magazyn *Forbes* umieścił Putina na pierwszym miejscu listy najpotężniejszych przywódców na świecie (*Most powerful people in the world*).** Ostatecznie wzrost nakładów na wojsko, zwłaszcza na jego modernizację, był w Rosji przez ostatnie lata najszybszy na świecie. Można kwestionować strategiczny geniusz Putina – jak czyni się to nierzadko na Zachodzie – i można to podpieierać dobrymi argumentami⁴⁵, ale co wtedy powiedzieć o zachodnich przywódcach? Można, w niemałej mierze słusznie, pisać, że Putin żyje w alternatywnej rzeczywistości⁴⁶, ale w gronie realistów radzi sobie nieźle. Zachód bije na głowę Rosję pod względem ogólnego potencjału, w tym wojskowego i gospodarczego, a jednak jego taktyczna przebiegłość oraz polityczny tupet (temperament „chuligana”) powodują, że Putin ma stale inicjatywę i Zachód, chcąc nie chcąc, musi się z nim liczyć, ponieważ gospodarz Kremla potrafi przekonać zachodnich przywódców, że jest dla nich „niezbędnym partnerem”⁴⁷. Skuteczniej niż zachodnia strategia (której nie ma) Moskwę może powstrzymać kryzys gospodarczy; PKB Rosji zmniejszył się w 2015 r. o 3,7%, a inne wskaźniki były także niekorzystne. To mocniejszy argument przeciwko „strategicznemu geniuszowi” Putina. Rosyjski budżet na 2016 r. został wyliczony na podstawie ceny ropy nie niższej niż 50 USD za baryłkę, podczas gdy już w grudniu 2015 r. zeszła ona poniżej 30 USD. Jedynie Turcja wykazała się charakterem i bez wahań zestrzeliła biorący udział w akcji w Syrii rosyjski bombowiec, który wbrew ostrzeżeniom postanowił „skrócić” sobie drogę ponad jej terytorium (24 listopada 2015 r.)⁴⁸.

Dla Rosji nadal najważniejsza w jej polityce wciskania się w każdą szczelinę była Europa. W nadziei, że Ukraina sama upadnie lub Zachód się nią zmęczy, Moskwa mogła nieco złagodzić presję na Kijów, aby poszerzyć sobie pole manewru wobec głównych państw UE i USA. Zarazem Kreml nie przepuszczał okazji, aby powodować erozję spójności UE przy pomocy mniejszych państw oraz sił politycznych dążących do rozbicia Unii od wewnątrz. Przepustkę do Europy próbował Putinowi wystawić Viktor Orbán, który przyjął go z wielkimi honorami w Budapeszcie⁴⁹. Węgierski premier także doradza przywódcy partii rządzącej w Polsce od listopada 2015 r., jak układać się z Moskwą. **Rosja stara się wykorzystywać i inspirować w Europie środowiska i ruchy nacjonalistyczno-autorytarne**, również te działające w krajach „starej Unii”, ponieważ nie kryją one swego celu, jakim jest doprowadzenie do rozpadu UE. Nowym zjawiskiem jest pojawienie się takich środowisk i partii w tych krajach Europy Środkowej, które po zakończeniu zimnej wojny w obawie przed Rosją „uciekały” na Zachód (do NATO i UE). W połowie stycznia 2016 r. w europejskich mediach podano wiarygodne informacje o potajnym finansowaniu przez Kreml skrajnych, nacjonalistycznych ugrupowań oraz infiltracji

⁴⁵ M.A. McFaul, „The myth of Putin’s strategic genius”, *International New York Times* z 23 października 2015 r.

⁴⁶ „Alternative reality”, *The Economist* z 30 maja 2015 r.

⁴⁷ P. Jendroszczyk, „Wielka rozgrywka Moskwy”, *Rz* z 28 września 2015 r.

⁴⁸ Upokorzony na chwilę Putin wpadł we wściekłość i obiecywał zemstę oraz nałożył na Turcję surowe sankcje. Po jakimś czasie Moskwa wróciła do spokojniejszego tonu w stosunkach z Ankarą.

⁴⁹ J. Giziński, „Orbán flirtuje z Putinem”, *Rz* z 18 lutego 2015 r.

innych partii w Europie. Rzecz okazała się tak poważna, że sprawą postanowił się zająć wywiad USA. Moskwie chodzi o pogłębienie braku jedności w Europie oraz o sianie chaosu, który może być przez nią wykorzystany⁵⁰. Instrumentem tego drugiego stał się rosyjski telewizyjny kanał „informacyjny” (poprawnie powinno być: dezinformacyjny) Russia Today⁵¹. Jednocześnie UE zarzuciła pomysł uruchomienia własnego kanału nadającego w języku rosyjskim; oczywiście, aby nie drażnić Moskwy (!). Rosja, aby pokazać Europie, jak bardzo nie ceni sobie jej instytucji wielostronnych w rodzaju UE czy Rady Europy, ustawiła się konfrontacyjnie wobec tej ostatniej i wysłała sygnały, że jest gotowa zrezygnować z jej członkostwa. Moskwa nie chce się stosować do konwencji RE⁵². Ostatecznym celem Putina wobec Europy, jak się uważa wśród ekspertów, jest powrót do sytuacji z XIX w., kiedy Europą zarządzał „koncert mocarstw”⁵³. W tej chwili w zachodniej części kontynentu pozostało jedno mocarstwo, w praktyce więc ograniczyłoby się to zapewne do osi czy też *entente cordiale* Berlin–Moskwa. Nieugięta postawa Moskwy wobec Europy oraz dążenie do rozbicia jedności UE (przy jednoczesnym poszukiwaniu „specjalnych relacji” z Niemcami) kłóci się z rzeczywistymi interesami bezpieczeństwa i rozwoju Rosji⁵⁴. Jednak wulgarna wersja geopolityki pozostaje oficjalną linią Moskwy.

ODLEGLA AMERYKA

W ostatnim orędziu o stanie państwa (*State of Union*) wygłoszonym przez prezydenta Baracka Obamę 13 stycznia 2016 r. **ani razu nie padły słowa: Europa, Unia Europejska czy Sojusz Atlantycki**; prezydent nie wymienił też żadnego z europejskich sojuszników Stanów Zjednoczonych. Ton przemówienia, jak z reguły, optymistyczny. Obama, co zrozumiałe, skupił się na sukcesach Ameryki. Zaliczył do nich ofensywę przeciwko Państwu Islamskiemu. Temu zagrożeniu poświęcił najwięcej uwagi. Zbójceki twór niepaństwowy, w którego szeregach walczy nie więcej niż 30–50 tys. bojowników uzbrojonych głównie w karabiny, zaprzęta najwięcej uwagi jedyne globalnego mocarstwa. Do pełnego sukcesu USA w walce z IS jeszcze daleka droga. Warto przy tym pamiętać, że powstanie bandyckiego Państwa Islamskiego jest przede wszystkim „zasługą” Ameryki – nie tylko jej agresji na Irak i rozbicia struktur tego państwa oraz jego spoistości, lecz także działań późniejszych, już po wojskowym wyjściu z tego kraju – ślepego popierania tam sekciarskiego, szyickiego rządu, którego fatalne sprawowanie władzy doprowadziło sunnitów w Iraku do takiej desperacji, że woleli IS niż rząd w Bagdadzie. A więc Ameryka jeszcze w 2016 r. zмага się z potężnym problemem, który wywołała w 2003 r. Cena, jaką

⁵⁰ L. Szewcowa, „Polem gry Kremla jest chaos”, *GW* z 27–28 czerwca 2015 r.

⁵¹ I. Miecik, „Informacja nadciąga ze wschodu”, *GW* z 23–24 stycznia 2016 r. Jak pisze autor tekstu: „Putin właściwie nie potrzebuje już rakiet, myśliwców i czołgów. 700 reporterów i 600 milionów widzów dziaają więcej i taniej”.

⁵² A. Łomanowski, „Rosji spór z Europą: czyje prawo ważniejsze”, *Rz* z 17 czerwca 2015 r.

⁵³ A. Rahr, „Cel Putina: nowy kongres wiedeński” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* z 15 października 2015 r. Autor jest przewodniczącym Forum Rosyjsko-Niemieckiego, znanym w Niemczech rusofilem.

⁵⁴ J. Dobbs, *Why Russia Needs Europe*, ELN, styczeń 2016.

placi, jest żadna w porównaniu z ceną płaconą przez kraje regionu, a od 2015 r. także przez Europę, zwłaszcza państwa przeciwne agresji USA na Irak – Niemcy i Francję.

Dwa prawdziwe sukcesy dyplomacji USA w 2015 r. wymienione przez prezydenta Obamę – Iran, Kuba – mają także swoje źródła w przeszłych błędach Waszyngtonu. Aż 25 lat po zimnej wojnie zabrało Amerykanom znormalizowanie stosunków z krajem, który mógł ewentualnie na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych stanowić problem bezpieczeństwa dla Stanów Zjednoczonych. Jeśli sukces, to mocno spóźniony, czyli niezbyt godny chwały. Podobnie z Iranem, do wzmożenia swojego programu nuklearnego sprowokowanym przez prezydenta G.W. Busha, który w sposób zaskakujący i bezzasadny zakwalifikował to państwo do „osi zła”. Ponieważ przedmiotem agresji USA stało się jedno z państw „osi”, Irak – dwa pozostałe postanowiły się zabezpieczyć przed podobną sytuacją przez wyposażenie w broń nuklearną. Korea Północna nie dała się zniechęcić. Iran był bardziej podatny na sankcje międzynarodowe, łatwiej więc było nań wywrzeć skuteczną presję. Oczywiście, samo porozumienie jest faktem pozytywnym, choć jest sukcesem, którego można było uniknąć, gdyby przed laty Ameryka zachowywała się z umiarem i sprawiedliwie.

Sytuacja na obszarze „szerszego Bliskiego Wschodu”, której prezydent Obama poświęcił najwięcej uwagi w swym orędziu, nie dawała jednak powodów do zadowolenia, nie można jej było określać jako „sukces” USA. Samo powstanie, a potem zadziwiające osiągnięcia tworu pod nazwą Państwo Islamskie były przecież klęską Ameryki. W Iraku Stany Zjednoczone musiały porzucić wcześniejsze założenie o niewysyłaniu do tego kraju sił lądowych. Od końca 2015 r. oddziały specjalne przeprowadzają operacje naziemne skierowane przeciwko dżihadystom. Bez lądowego wsparcia USA armia iracka, na której szkolenie i wyposażenie Waszyngton wydał wcześniej grube miliardy dolarów, zostałaby zmieciona przez bojowników IS. W 2015 r. stale pogarszała się sytuacja bezpieczeństwa w Afganistanie. Wspierane przez USA (10 tys. żołnierzy sił specjalnych) władze tego kraju z coraz większym trudem utrzymywały kontrolę nad Kabulem oraz stolicami prowincji i główną drogą kraju (drogą nr 1). Nad resztą terytorium kontrolę sprawowali talibowie lub inni watażkowie⁵⁵. Nie była sukcesem USA sytuacja w Libii, o czym była już wcześniej mowa. Nie doszło do powrotu do rozmów między Izraelem a Autonomią Palestyńską. Rząd w Jerozolimie trzymał prezydenta Stanów Zjednoczonych na dystans od tego konfliktu bliskowschodniego, który zresztą w kontekście innych konfliktów w regionie został usunięty w cień, a wręcz zapomniany. Nieudolność w podejściu do Syrii sprawiła, że i dla Waszyngtonu – jak pisano – „droga do Damaszku prowadzi przez Moskwę”⁵⁶. Paradoksalnie **kłopoty w stosunkach z Arabią Saudyjską mogą uwolnić Amerykę od tego coraz bardziej toksycznego aliansu.** Awanturnicza polityka Rijadu w swoim sąsiedztwie, niejawne wspieranie islamskiego radykalizmu i terro-

⁵⁵ R. Stefanicki, „USA wracają do Iraku”, *GW* z 29 października 2015 r.; „Is the Pentagon telling the truth about Afghanistan?” (The Editorial), *International New York Times* z 13 października 2015 r.; M. Zawadzki, „Obama: walczymy z kalifatem, nie z islamem”, *GW* z 8 grudnia 2015 r.

⁵⁶ G. Adams, S.M. Walt, „A road to Damascus, via Moscow”, *International New York Times* z 13 października 2015 r.

ryzmu oraz wzrost represji wewnętrznych utrudniały od pewnego czasu kontynuowanie wcześniejszych bliskich relacji między Waszyngtonem a dworem Saudów⁵⁷. Odblokowanie relacji z Teheranem, rewolucja w pozyskiwaniu surowców węglowodorowych z łupków w USA (Ameryka stała się w tym zakresie samowystarczalna), samodzielność Izraela, który nie zdołał jednak zablokować porozumienia z Iranem, dały Ameryce szanse na prowadzenie lepiej wyważonej polityki wobec krajów Zatoki i ich sąsiedztwa. Prezydent Obama postanowił z tego skorzystać.

Niewątpliwym tym razem sukcesem Stanów Zjednoczonych było zawarcie w październiku 2015 r. porozumienia o utworzeniu strefy wolnego handlu i inwestycji zwanej *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Porozumienie zostało podpisane przez 12 państw (w tym USA, Japonię, Meksyk, Wietnam i Australię), ale bez Chin, i jest otwarte na nowych członków. Cel długofalowy: integracja gospodarcza w tamtym regionie. Nie da się powiedzieć, czy powstanie TTP (jeszcze USA muszą ratyfikować porozumienie, co nie jest oczywiste) ułatwi negocjacje nad dalej idącym porozumieniem między UE a USA, TTIP. Pierwotnie miały się one zakończyć w połowie 2015 r. W styczniu 2016 r. uważano, że sukcesem będzie zawarcie porozumienia do końca pierwszej połowy 2016 r. Może to być trudne z uwagi na wejście USA w okres wyborczy i słabnącą pozycję ustępującej administracji. Przeciwników TTIP nie brakuje nie tylko w Europie, ale także i w Stanach Zjednoczonych⁵⁸. Sytuacja wewnętrzna w tym wielkim kraju, mającym tak ogromny wpływ na sprawy międzynarodowe, nie napawa optymizmem. Liderem republikanów w wyborczym wyścigu (styczeń 2016 r.) był multimiliarder Donald Trump, deweloper, przy którym Andrzej Lepper mógłby uchodzić za politycznego intelektualistę. Po stronie demokratycznej prym wiedzie polityczna weteranka, żona byłego prezydenta, Hillary Clinton. Ameryka jest wciąż bezradna wobec coraz liczniejszych zabójstw przy użyciu broni palnej, a wewnętrzna sytuacja społeczna pozostaje napięta ze względów ekonomicznych (nadal ogromne nierówności), rasowych i religijnych⁵⁹.

CHINY HAMUJĄ I USPOKAJAJĄ...?

Po raz pierwszy od 25 lat wzrost chińskiego PKB (2015) spadł poniżej 7%. Wcześniej przez wiele lat mieścił się w przedziale 10–12%. W znakomitej większości krajów świata niemal 7-procentowy wzrost byłby nadal zawrotny, jednak w Chinach jego dotychczasowe tempo uruchomiło procesy zmian społecznych oraz potężne aspiracje, taki spadek więc oznacza prawie „twarde lądowanie”. A przecież sytuacja może ulec pogorszeniu. Ponadto hamowanie tempa wzrostu w Chinach to nie sprawa koniunktury czy zmiany wzorca wzrostu, lecz przede wszystkim oznaka kryzysu kapitalizmu państwowego w tym kraju. Wprawdzie chińskie władze, świadome sytuacji, zapowiadały reformy strukturalne, w tym systemu finansowego i po-

⁵⁷ M. Zawadzki, „USA–Arabia Saudyjska. Koniec sielanki?”, *GW* z 9 stycznia 2016 r.

⁵⁸ M. Dunin-Wąsowicz, A. Jarczeńska (red.), *Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji. Nowy etap instytucjonalizacji współpracy UE–USA*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

⁵⁹ D. Brooks, „The next culture war”, *International New York Times* z 30 czerwca 2015 r.

datkowego, oraz jeszcze większe otwarcie ich gospodarki na świat, ale oznaczałoby to konieczność reform politycznych w kierunku liberalnym, czego oznak nie było widać. Wymagałoby tego również zapowiadane dalsze urynkowanie chińskiej gospodarki. Gdy w połowie 2015 r. zaczęła się seria spadków na giełdzie w Szanghaju, rząd centralny próbował tradycyjnie interweniować, co już nie przynosiło skutków. Pojawiały się oceny, że **chiński model gospodarczy, który w ciągu kilku dekad przyniósł tak znakomite rezultaty, wyczerpał swoje możliwości**. Chińskie władze zachowywały optymizm w sprawie zdolności opanowania obecnej sytuacji i sterowania zmianą. Obserwatorzy zewnętrzni byli jednak mniej optymistyczni⁶⁰. Oczywiście spowolnienie w Chinach miało pewne konsekwencje dla gospodarki światowej, łącznie ze spadkiem cen surowców energetycznych.

Zapewne nie wyłącznie narastające problemy gospodarcze wpłynęły na swoiste uspokojenie w chińskiej polityce zagranicznej. Pekin wykonywał gesty, dzięki którym chciał uśmierzyć niepokój sąsiadów, ale i Stanów Zjednoczonych, związany ze wzrostem potęgi i ambicji Chin. Służyć temu miała wielka wizyta prezydenta Xi Jinpinga w USA pod koniec września 2015 r. Oprócz spraw gospodarczych ważny był polityczny wymiar spotkania z prezydentem Obamą, który na powitanie powiedział: „Stany Zjednoczone doceniają wzrost Chin, które są pokojowym, stabilnym, kwitnącym i odpowiedzialnym graczem w sprawach globalnych”. Znamienne było odniesienie się chińskiego prezydenta do opinii o strategicznej rywalizacji między oboma państwami: „**Nie ma czegoś takiego w świecie jak pułapka Tukidydesa**. Jednak jeśli główne potęgi będą powtarzać błędy w swych kalkulacjach strategicznych, mogą zastawić taką pułapkę same na siebie”⁶¹. Równocześnie w stosunkach dwustronnych nie brakowało punktów spornych i powodów do nieufności. Chiny ostrożnie przyjęły zawarcie porozumienia TTP, które jest postrzegane jako odpowiedź na wzrost ich gospodarczych wpływów w regionie, a także jako próba podporządkowania standardom handlowym i inwestycyjnym ustanawianym przez grupę państw pod przywództwem USA.

Zródłem napięć między Chinami a USA oraz kilkoma państwami Azji Wschodniej od Japonii po Filipiny są roszczenia terytorialne Chin na Morzu Południowo-Wschodniochińskim. Chodzi zarówno o budowanie sztucznych wysp dla celów wojskowych, jak i próby tworzenia, także za ich pomocą, faktów dokonanych w odniesieniu do przebiegu granicy wód terytorialnych. Amerykanie w tych sporach stawiają po stronie państw znajdujących się pod presją Pekinu, co może doprowadzić kiedyś do incydentu zbrojnego z udziałem flot czy lotnictwa obu mocarstw⁶². Pekin z jednej strony ostrożnie „robił swoje” (przesuwał granice wpływu, testował grani-

⁶⁰ L. Keqiang, „Dla Chin priorytetem jest rozwój” (autor jest premierem Chin), *Rz* z 29 czerwca 2015 r.; G. Siemionczyk, „Chiny coraz bardziej ciężą globalnej gospodarce”, *Rz* z 24 sierpnia 2015 r.; W. Gadomski, „Fiasko państwowe”, *GW* z 25 sierpnia 2015 r.

⁶¹ Chodzi o wojnę między dążącymi do hegemonii Atenami a Spartą (koalicją państw-miast greckich tworzoną przez Spartę) opisaną w słynnej *Wojnie peloponeskiej* Tukidydesa. C. Gracie, „Collision course? Rise of China a stress for the US”, *BBC* z 26 września 2015 r.; M. Kruczkowska, „Chiński przywódca pragnie uspokoić USA”, *GW* z 24 września 2015 r.

⁶² V. Stanzel, „Danger on the high seas: The East Asian security challenge”, *ECFR Policy Brief*, styczeń 2016.

ce odporności), a z drugiej starał się – podobnie jak wobec USA – wykonywać pokojowe gesty wobec najbardziej zaniepokojonych sąsiadów. I dlatego na przełomie października i listopada 2015 r. doszło w Seulu do rozmów trójstronnych na szczycie z udziałem przywódców Korei Południowej, Japonii i Chin. Spotkanie było pomyslane jako odbudowa nadszarpniętych więzów pomiędzy tymi trzema azjatyckimi tygrysami, choć każdy z nich reprezentował inną kategorię wagową. Zaledwie dwa miesiące wcześniej premier Japonii odmówił przyjazdu do Pekinu na obchody zakończenia II wojny światowej, podając jako powód „rozpychanie się” Chin na morzach Azji Wschodniej.

Pekin śmiało poczynił sobie na „obcym podwórku”, zapewne ośmielony sukcesem rok wcześniejszej inicjatywy Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Przystąpiła do niej nawet Wielka Brytania, najbliższy sojusznik Stanów Zjednoczonych, które tę inicjatywę interpretowały jako podważenie globalnej roli MFW, a przecież to Waszyngton odgrywa w nim dominującą rolę. Nagroda przyszła szybko. Królewskie przyjęcie zgotowane w Londynie prezydentowi Chin zaowocowało gigantycznymi kontraktami, inwestycjami chińskimi na Wyspach i eksportem z Wysp do Chin. Wielka Brytania stała się pierwszym partnerem Chin w Europie. Nie za darmo. Rząd Camerona jest znany z ignorowania praw człowieka w swej polityce zagranicznej. Problem jest poważniejszy, bo zaczyna dotyczyć całej UE, której specjalnością kiedyś były prawa człowieka. Teraz, kiedy Unia jest w gospodarczych tarapatach i traci pozycję międzynarodową, jest skłonna ustępować przed handlowymi argumentami Chin. Wcześniej pojawiło się to w podejściu Niemiec do handlu z Chinami. Jak się zauważa, **przedstawicielom UE jeszcze zdarza się podnosić problem praw człowieka w kontaktach z Chinami, ale Pekin już tego nie słucha, a Europa nie oczekuje poprawy**⁶³. W związku zaś z widocznymi problemami w stosunkach amerykańsko-saudyjskich pojawiły się prognozy mówiące, że to właśnie Chiny mogą w przyszłości zastąpić USA w roli patrona dworu saudyjskiego, który będzie zapewniać mu bezpieczeństwo, a regionowi stabilność. A będą to czynić w trosce o własne bezpieczeństwo energetyczne, jako główny importer ropy z krajów Zatoki Perskiej, w tym z Iranu.

AN OVERVIEW OF THE STRATEGIC SITUATION: REGIONAL AND GLOBAL ASPECTS

For many reasons, the year 2015 will be remembered as a particularly bad time in recent history. The protracted EU crisis, or, more precisely, several crises, culminated dramatically in a sudden overwhelming refugee and migrant influx from the Middle East, North Africa, and some Balkan countries. Obviously, the main source of this wave was the war in Syria. The French involvement in the conflict resulted in e.g. a bloody terrorist attack in Paris, November 2015, and in Brussels, March 2016. Many defined the former as the “French September 11”. EU members disagreed as to how to face the refugee and migrant crisis, which contributed to further weaken-

⁶³ S. Erlanger, „Xi’s visit to Britain highlights broader shift in concerns about China”, *International New York Times* z 22 października 2015 r.

ing of the Union's coherence. A rise of nationalistic political forces and the prospect of Brexit turned out to be another important factor in the dangerous split within the Union. Paradoxically, the most powerful member of the EU seemed to be its weak link: for many, Berlin was too soft on both security matters and the refugee plus migrant crisis.

The situation in Europe's neighbourhood continued to be very difficult. The Middle East was on fire at many points. Libya remained in chaos, while in Egypt, military dictatorship was taking solid roots. An agreement between Iran and the West (plus Russia) was the only positive development in the region and globally in the 2015. Moscow changed its tactics towards the West. It decided to stop applying direct pressure upon Europe and shifted its attention to the Syrian conflict. On the one hand, it wanted to "help" the West to crush the IS, but on the other, it saved its political pupil Bashar al-Assad and became an indispensable partner in the search of peace in this part of the region. Turkey and Saudi Arabia once again showed their dubious loyalty as allies of the West. To complete this rather gloomy picture, it should be added that America gave up its role of a global leader much before its scheduled brief absence due to the presidential campaign every four years. In this context, one should appreciate China's politico-strategic restraint and the overall, although fragile stability in Eastern Asia.

Słowa kluczowe: Brexit, Prawo i Sprawiedliwość, Trójkąt Weimarski, Międzymorze, cesarstwo rzymskie, Kolonia, Nemezis, Traktat o Unii Europejskiej, ordoliberalizm, Grupa Wyszehradzka, Mińsk II, Nord Stream II, TPP (*Trans-Pacific Partnership*), Kuba, SYRIZA, Iran, Libia, Kurdowie, IS (Państwo Islamskie), džihadyści, rezolucja RB NZ nr 2254 (ws. Syrii)

Obserwatorium bezpieczeństwa

NATO 2015 – NA WYBOISTEJ DRODZE Z NEWPORT DO WARSZAWY

Po gwałtownych zmianach realiów funkcjonowania Sojuszu w 2014 r. i jego szybkiej, a przy tym raczej zdecydowanej reakcji na nie podczas szczytu w Newport kierunek rozwoju NATO i jego priorytety na najbliższe lata, czyli swoisty „powrót do korzeni” i większa koncentracja na sprawach względnie tradycyjnie rozumianej obrony zbiorowej w Europie, mogły wyglądać na trwale określone. Tymczasem już w 2015 r. środowisko działania uległo dalszym głębokim przekształceniom. Kluczowa jeszcze rok wcześniej determinanta sytuacji NATO – konflikt na Ukrainie i leżąca u jego przyczyn agresywna postawa Rosji w polityce zagranicznej – choć pozostała ważna, to jej wpływ na NATO zmniejszył się zauważalnie wraz z osiągnięciem w Donbasie stanu dalekiego co prawda od normalizacji, niemniej swego rodzaju zamrożenia (a raczej „przymrożenia”) walk po zawarciu porozumienia Mińsk II (12 lutego 2015 r.). Równocześnie już w styczniu zamachy dżihadystów spod znaku zarówno Al-Kaidy, jak i Państwa Islamskiego (ISIS, ISIL albo Daesh) w Paryżu, w tym na redakcję czasopisma *Charlie Hebdo* (7 stycznia), przypomniały brutalnie, iż terroryzm pozostaje dla Sojuszu (a przynajmniej wielu jego członków) realnym wyzwaniem. Coraz bardziej krwawy konflikt w Iraku i Syrii, wraz z pogłębiającą się destabilizacją innych obszarów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (w tym Libii, w której NATO interweniowało zaledwie w 2011 r.), jeszcze potęgowały groźbę związaną z terroryzmem, a dodatkowo owocowały wybuchem bezprecedensowego w skali kryzysu migracyjnego w Europie w wyniku masowego napływu uchodźców (ale też migrantów ekonomicznych) z jej objętego chaosem południowego sąsiedztwa. Gwałtowny wzrost liczby przybywających do Europy migrantów, początkowo głównie przez Morze Śródziemne, a z czasem także przez Bałkany, choć nie oznaczał zapomnienia o niepokojach na wschodzie kontynentu, to jednak zmienił sposób oceny ich rangi u wielu europejskich członków NATO. Niewątpliwie sytuację dodatkowo skomplikowała rozpoczęta w końcu września rosyjska interwencja w Syrii, mogąca dać „drugą szansę” reżimowi al-Asada. Wszystkie te przemiany dokonywały się w klimacie ciągłych obaw o stan gospodarki europejskiej i stabilność UE, również w związku z wciąż nie w pełni rozwiązaniem kryzysem wokół Grecji, a także o globalną koniunkturę, choćby z uwagi na przewidywane spowolnienie gospodarki chińskiej, co mogłoby oznaczać nadejście nowego, być może nawet cięższego niż poprzedni kryzysu. Wreszcie tę niepokojącą ewolucję sytuacji geostrategicznej NATO swoistą klamrą zamknęły kolejne, jeszcze bardziej krwawe zamachy dżihadystów w Paryżu (13 listopada). W rezultacie ustalenia z Newport co do kierunków

rozwoju i zadań Sojuszu zaczęły wymagać nie tylko możliwie pełnego wdrożenia, ale też istotnej modyfikacji i uzupełnień.

ADAPTACJA SOJUSZU – KONTYNUACJA RAP ORAZ DEBATA WSCHÓD–POŁUDNIE

Niezależnie jednak od głębokich zmian środowiska bezpieczeństwa Sojuszu i konieczności reakcji na nie w warstwie realnie podejmowanych działań wciąż kluczowa dla NATO pozostawała, zwłaszcza w pierwszej połowie roku, adaptacja do warunków powstałych w następstwie konfliktu na Ukrainie. Niemniej gdy w 2014 r. przebiegała ona niejako na trzech płaszczyznach: w relacjach z Rosją, z Ukrainą oraz w ramach transformacji wewnętrznej Sojuszu¹, to w ostatnim roku NATO – co chyba zrozumiałe – skoncentrowało się na ostatnim z tych wymiarów. W relacjach z Rosją i Ukrainą w zasadzie ograniczono się do kontynuowania rozwiązań wypracowanych jeszcze w 2014 r. W kontekście rosyjskim oznaczało to utrzymanie decyzji o całkowitym zawieszeniu kontaktów na szczeblu techniczno-wojskowym przy gotowości – przez Rosję ignorowanej – do dialogu politycznego, a także konsekwentne potępienie rosyjskich działań eskalujących napięcie oraz naruszających suwerenność i prawa Ukrainy (w tym żądanie pełnej realizacji ustaleń rozejmowych, przede wszystkim porozumień Mińsk II). W wymiarze praktycznym zaś manifestowano gotowość reakcji na prowokacyjne zachowania Rosji (np. przechwytywanie samolotów rosyjskich na patrolach – nasilonych od 2014 r. – poza Rosją, zwłaszcza przy naruszeniu przestrzeni powietrznej krajów NATO lub państw trzecich) oraz rywalizowano w sferze informacyjnej, odpowiadając na rosyjską ofensywę propagandową w sprawach bezpieczeństwa². Dodatkowo Sojusz wsparł też Turcję w jej sporze z Rosją po zestrzeleniu przez turecką obronę przeciwlotniczą rosyjskiego samolotu uczestniczącego w interwencji w Syrii (24 listopada)³.

Natomiast wobec Ukrainy NATO, niezależnie od konsekwentnego wsparcia dyplomatycznego jej stanowiska, nie zdecydowało się na takie kroki jak dostawy broni i skoncentrowało na pomocy technicznej w reformach sektora bezpieczeństwa. Oznaczało to wdrażanie ustanowionych w 2014 r. (w założeniu na dwa lata) pięciu wyspecjalizowanych funduszy powierniczych (do których w czerwcu 2016 r. do-

¹ Zob. rozdział o NATO w poprzedniej edycji *Rocznika*, zwł. s. 43–46.

² Sojusz przyjmował jednak w tym względzie postawę reaktywną, koncentrując się na dementowaniu rosyjskich oskarżeń o agresywność oraz chęć dominacji w Europie i z rzadka podejmując próby przejęcia inicjatywy (np. przez dokumentowanie wzmożonej aktywności wojskowej Rosji w pobliżu granic ukraińskich). Częściowo uzasadniała to niechęć sojuszników do eskalacji napięcia, ale mogło to też wynikać z pewnych słabości Sojuszu w zakresie strategicznej komunikacji (w tym zrozumiałej w demokracjach niezdolności do ujednolicenia przekazu w stopniu zbliżonym do osiągalnego w reżimach autorytarnych). Por. *Russia's top five myths about NATO*, NATO Fact Sheet, maj 2015 (www.nato.int); H. Reisinger, A. Golts, *Russia's Hybrid Warfare. Waging War below the Radar of Traditional Collective Defense*, NDC Research Paper nr 105, listopad 2014, s. 5–8.

³ Sojusz uznał argumenty Turcji o naruszeniu przez rosyjską jednostkę tureckiej przestrzeni powietrznej, ale podkreślał też potrzebę nieeskalowania napięcia. *Statement by the NATO Secretary General after the extraordinary NAC meeting*, 24 listopada 2015 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_125052.htm?selectedLocale=en (dostęp 10.04.2016).

dano szósty, służący walce z improwizowanymi ładunkami wybuchowymi), uzupełniane różnorodną pomocą ekspercką (np. w zakresie medycznej rehabilitacji ofiar walk) oraz szkoleniami i wspólnymi ćwiczeniami wojskowymi (m.in. ćwiczenia „Sea Breeze” na Morzu Czarnym na przełomie czerwca i lipca)⁴.

W tej sytuacji uwagę Sojuszu pochłaniała adaptacja *stricto* wewnętrzna, a zwłaszcza operacjonalizacja ogłoszonego w Newport tzw. Programu działań na rzecz gotowości (*Readiness Action Plan* – RAP). Oznaczało to rozwijanie i wdrażanie składających się nań posunięć należących do dwóch kategorii: mających raczej doraźny charakter środków wzmacniających gwarancje (*assurances measures*) oraz bardziej długofalowych i trwałych w swym oddziaływaniu środków adaptacyjnych (*adaptation measures*).

W ramach tych pierwszych, polegających głównie na utrzymywaniu zwiększonej – na razie tymczasowo – obecności i aktywności wojskowej na wschodniej flance, NATO raczej kontynuowało (aczkolwiek konsekwentnie) działania podjęte bezpośrednio po wybuchu konfliktu ukraińskiego, rozwijając je tylko w wybranych aspektach⁵. Oznaczało to utrzymanie wzmocnionego w kwietniu 2014 r. potencjału misji patrolowania przestrzeni powietrznej państw bałtyckich („Air Policing”, z 4 do początkowo 16, a od września 2015 r. 8 samolotów), wzmożonej obecności zespołów morskich NATO na Bałtyku i Morzu Czarnym, a także częstszych ćwiczeń, zwłaszcza na wschodniej flance, organizowanych przez Sojusz lub poszczególnych członków⁶.

Faktyczne jednak o istocie i wartości RAP decydowało wdrażanie środków adaptacyjnych, choćby z uwagi na ich trwalsze następstwa dla funkcjonowania Sojuszu. W tym zaś wypadku skoncentrowano się na trzech elementach: reformach stanowiących jednostki szybkiego reagowania Sił Odpowiedzi NATO (NRF) i utworze-

⁴ *NATO Practical Support to Ukraine*, Fact Sheet, grudzień 2015 (www.nato.int). Rezygnacja z takich działań jak dostawy broni wydaje się jednak zasadna, zważywszy, iż – niezależnie od faktycznej użyteczności tego rodzaju wsparcia dla Ukrainy, dla której wyzwaniem jest raczej brak odpowiednio wyszkolonego personelu – ich podjęcie uwiarygodniałoby niejako rosyjskie tezy o „agresywności NATO” oraz prowadziło do swojego „wyścigu w dozbieraniu stron”, wobec stopnia rosyjskiej determinacji zapewne trudnego do wygrania.

⁵ Takie podejście do *reassurances measures* jest jednak zrozumiałe. Skoro były one „doraźną” reakcją na kryzys na Ukrainie, a zwłaszcza wzbudzony nim niepokój w krajach wschodniej flanki, to z czasem NATO powinno bądź je zakończyć, bądź nadać im kształt środków adaptacyjnych o charakterze stałym. Por. S. Frühling, *Political Consensus and Defence Preparations: Why NATO Needs a 'Military Strategy'*, NDC Research Paper No. 125, grudzień 2015, s. 11, 15.

⁶ W 2015 r. NATO przeprowadziło ok. 280 ćwiczeń o zróżnicowanym formacie, z czego ponad 100 w państwach wschodniej flanki. Niemniej największe z nich („Trident Juncture”) odbyły się – nie całkiem przypadkowo – daleko od wschodnich granic Sojuszu (będąc przy tym otwarte dla obserwatorów z Rosji). W największych ćwiczeniach na wschodniej flance – „Steadfast Javelin” – udział wzięło 13 tys. ludzi. *Key NATO & Allied Exercises*, październik 2015 (www.nato.int). Warto jednak pamiętać, że sam plan intensyfikacji ćwiczeń – tzw. *Connected Forces Initiative* – NATO przyjęło jeszcze przed kryzysem na Ukrainie, później go jedynie rozwijając. Ważne też, że wszystko to wpłynęło istotnie na zauważalną od kilku lat nierównowagę w intensywności, a szczególnie skali przeprowadzanych ćwiczeń między NATO a Rosją – która tylko w latach 2013–2014 zorganizowała co najmniej 6 masowych ćwiczeń połowych (dla 65–160 tys. żołnierzy), a w 2015 r. jej największe manewry („Centr 2015”) – zrealizowane, co prawda, w Azji Środkowej – angażowały 95 tys. wojsk. Por. I. Brzezinski, N. Varangis, *The NATO-Russia Exercise Gap*, 23 lutego 2015 r., www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/the-nato-russia-exercise-gap (dostęp 10.04.2016).

niu w ich ramach liczącej ok. 5 tys. żołnierzy (5 batalionów) „szpicy” (*Very High Readiness Joint Task Forces* – VJTF), adaptacji struktur dowódczych NATO do nowych potrzeb oraz rozbudowie bazy materiałowej w krajach wschodniej flanki.

Największy postęp nastąpił w pracach nad NRF i VJTF. Jeszcze w grudniu 2014 r. zapowiedziano osiągnięcie wstępnej gotowości operacyjnej tych ostatnich już w 2015 r. (acz polegało to *de facto* na reorganizacji jednostek zgłoszonych wcześniej głównie przez Niemcy, Holandię i Norwegię do rotacji NRF pod dowództwem niemieckim)⁷. Następnie w lutym ministrowie obrony NATO zdecydowali o zwiększeniu liczebności NRF do 30 tys. (z dotychczasowych 13 tys., gdy chodzi o ich komponent faktycznie wysokiej gotowości), a także o zapewnieniu, by część VJTF była gotowa do rozmieszczenia w ciągu dwóch–trzech dni od odpowiedniej decyzji Rady Północnoatlantyckiej (NAC). Francja, Niemcy, Włochy, Polska, Hiszpania i Wielka Brytania zadeklarowały też wówczas gotowość pełnienia w kolejnych latach funkcji tzw. państw ramowych VJTF (zapewniających ich dowództwo i istotną część personelu)⁸. W czerwcu, po pierwszych ćwiczeniach poligonowych komponentów VJTF w Polsce („Noble Jump”, ok. 2100 żołnierzy), NAC zdecydowała o podniesieniu od 2016 r. liczebności NRF o kolejne 10 tys., zapowiadając na ten rok także pełną operacyjność VJTF⁹. Głównym testem NRF w nowej formule (a więc także wchodzących w ich skład VJTF) były największe ćwiczenia sił NATO w 2015 r. – „Trident Juncture”, odbywające się w Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech i angażujące łącznie 36 tys. żołnierzy. Przebiegły one pomyślnie, wiele więc wskazuje, że dyżurujące pod dowództwem hiszpańskim w 2016 r. NRF i VJTF faktycznie mogą stać się w pełni operacyjne.

Głównym punktem reform struktur dowodzenia był zainicjowany w lutym proces formowania w sześciu krajach na wschodzie Sojuszu (państwa bałtyckie, Polska, Rumunia i Bułgaria) tzw. NFIU (*NATO Force Integration Unit*). Stanowią je niewielkie stałe komórki sztabowe (ok. 40 osób personelu), umożliwiające jednak szybkie rozmieszczenie dodatkowych sił w razie kryzysu oraz usprawniające planowanie i koordynację działań NATO w regionie. Choć początkowo uruchomienie wszystkich NFIU planowano na kwiecień, to ostatecznie działają one w komplecie od września¹⁰. Wówczas też zdecydowano o powołaniu kolejnych dwóch placówek tego typu na Węgrzech i Słowacji. Dodatkowo zwiększono – tak jak zapowiadano w Newport – zdolności planistyczne i dowódcze Korpusu Północno-Wschodniego NATO w Szczecinie do poziomu pozwalającego kierować działaniami VJTF, a tak-

⁷ *Statement of Foreign Ministers on the Readiness Action Plan*, 2 grudnia 2014 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_115551.htm (dostęp 10.04.2016). Szerzej o funkcjonowaniu NRF przed 2014 r. zob. G. Lasconjarias, *NRF: from a Key Driver of Transformation to a Laboratory of the Connected Forces Initiative*, NDC Research Paper, nr 88, styczeń 2013.

⁸ *Statement by the NATO Defence Ministers on the Readiness Action Plan*, 5 lutego 2015 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_117222.htm (dostęp 10.04.2016).

⁹ Równocześnie akces do grupy państw ramowych VJTF zgłosiła Turcja. *Statement of NATO Defence Ministers*, Brussels, 25 czerwca 2015 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm (dostęp 10.04.2016).

¹⁰ *Six NATO Force Integration Units activated*, 2 września 2015 r., www.shape.nato.int/six-nato-force-integration-units-activated (dostęp 10.04.2016).

że utworzono, zgodnie z decyzją NAC z czerwca 2015 r., analogiczne Dowództwo Południowo-Wschodnie w Bukareszcie (funkcjonuje od 1 grudnia)¹¹.

Najmniejsze postępy poczyniono w zakresie tzw. *prepositioning*, czyli tworzenia baz materiałowych w państwach wschodniej flanki, w których znajdowałby się sprzęt wojskowy ułatwiający szybkie zwiększenie sił Sojuszu w regionie oraz organizację tam wspólnych ćwiczeń NATO. Jedyne realne działania w tym względzie były bowiem konsekwencją decyzji władz USA z czerwca 2015 r. o rozmieszczeniu dodatkowego ciężkiego sprzętu wojskowego wojsk amerykańskich w sześciu krajach „wschodu NATO” oraz Niemczech, której wdrażanie podjęto w ostatnich miesiącach 2015 r.¹²

Nieco w cieniu tych poczyniń realizowano inne projekty transformacyjne, podjęte wcześniej, lecz mające przynieść zbliżone rezultaty w kontekście spójności Sojuszu i poczucia bezpieczeństwa członków. Dotyczyło to zwłaszcza, z uwagi na jego podobieństwa do głównych elementów RAP (tworzenie sojuszniczej infrastruktury na wschodniej flance) oraz wagę przypisaną mu w aktualnej koncepcji odstraszania NATO¹³, programu obrony przeciwrakietowej (MD), w ramach którego 18 grudnia aktywowano bazę pocisków przechwytyjących SAM-3 (tzw. *Aegis Ashore*) w Deveselu w Rumunii¹⁴.

Niezależnie od niewątpliwych sukcesów i rozmachu posunięć adaptacyjnych Sojuszu, zwłaszcza na tle jego wcześniejszej praktyki w tym zakresie (przynajmniej w odniesieniu do tradycyjnie ujmowanej zbiorowej obrony), pewne słabości tego procesu mogą postawić pod znakiem zapytania trwałość dotychczasowych osiągnięć.

Należy do nich koncentracja na reformach sił o najwyższej gotowości (mobilnych, ale względnie nielicznych), przy równocześnie ograniczonym zainteresowaniu bardziej całościową przebudową ogólnej struktury sił Sojuszu i planowania obronnego. Niewątpliwie do pewnego stopnia decyduje o tym fakt, iż w wojskach wysokiej

¹¹ *NATO activates new Multinational Division Southeast headquarters in Bucharest*, 2 lutego 2015 r., www.jfcnaples.nato.int/page6814941/nato-activates-new-multinational-division-southeast-in-bucharest (dostęp 10.04.2016).

¹² Program przewiduje m.in. rozmieszczenie w regionie ok. 220 wozów bojowych typu Bradley. *Joint Press Conference with Secretary Carter, Lithuanian Minister of Defense Oleskas, Latvian State Secretary of Defense Sarts and Estonian Minister of Defense Mikser in Tallinn*, 23 czerwca 2015 r., www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5643; „Army wants to double tanks, boost soldiers in Europe”, *Army Times* z 15 lipca 2015 r. (www.armytimes.com) (dostęp 10.04.2016). Oznacza to jednak, iż sprzęt faktycznie tylko dla jednej ciężkiej brygady sił USA (*Brigade Combat Team*) zostanie rozlokowany na bardzo rozległym obszarze (od Rumunii po Estonię), co może budzić obawy o jego nadmierne rozproszenie w razie kryzysu i tym samym redukcję waloru odstraszającego tej inicjatywy.

¹³ Chodzi o Przegląd Odstraszania i Obrony (DDPR) z 2012 r. Por. J. Durkalec, „Ocena rezultatów Przeglądu odstraszania i obrony NATO”, *Biuletyn PISM* 2012, nr 53.

¹⁴ Baza ta, stanowiąca główny składnik drugiej fazy projektu (spośród aktualnie planowanych trzech), w pełni operacyjna ma być przed szczytem NATO w Warszawie (8–9 lipca 2016 r.). We wrześniu 2015 r. w ramach projektu sfinalizowano też rozmieszczenie w hiszpańskiej bazie Rota czterech niszczycieli US Navy z systemem *Aegis* oraz kontynuowano przygotowania do rozpoczęcia jeszcze przed spotkaniem warszawskim budowy bazy pocisków przechwytyjących w Redzikowie w Polsce (element trzeciej fazy projektu, przewidzianej na lata 2018–2020). *Deveselu Base, Romania*, www.globalsecurity.org/space/facility/deveselu.htm (dostęp 10.04.2016); *Ballistic missile defence*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49635.htm (dostęp 10.04.2016).

gotowości takie zmiany najłatwiej przeprowadzić, a w wypadku nagłego kryzysu (w tym o charakterze hybrydowym – jak konflikt na Ukrainie) siły te będą relatywnie elastycznym narzędziem reakcji. Niemniej w razie zagrożenia o bardziej masowym i długotrwałym charakterze mogą okazać się niewystarczające¹⁵. Dodatkowo mimo nacisku na reformę NRF i budowę VJTF dotychczas faktycznie nie znaleziono recepty na dwa kluczowe mankamenty tych sił – chroniczną niepełną realizację deklaracji sojuszników co do skali zaangażowania (w odniesieniu do NRF do 2014 r. nie przekraczano w tym względzie poziomu 70%)¹⁶, a także uzależnienie użycia tych formacji od politycznego porozumienia w NAC. To zaś budzi obawy, iż również ta – nie pierwsza przecież – próba wzmocnienia zdolności szybkiego reagowania NATO przyniesie ograniczone rezultaty. Nawet bowiem jeśli doświadczenie ostatnich miesięcy daje nadzieję, że sojusznicy obecnie będą poważniej traktować swoje zobowiązania w kontekście NRF i VJTF, to wymóg jednomyślności NATO przy decyzji o ich użyciu oznacza, że w praktyce będzie trudno je faktycznie uruchomić, co uczyni z nich zasób „papierowy”¹⁷.

Istotna jest także groźba wzrostu, zwłaszcza w dłuższym okresie, nierównowagi ponoszonych kosztów między sojusznikami w związku z wdrażaniem środków adaptacyjnych. Szczególnie poleganie na USA w odniesieniu do niektórych aspektów RAP (np. *prepositioning*) może z czasem, prócz obaw o generalną długoterminową zdolność NATO do podtrzymania zwiększonego zaangażowania, prowadzić do poważnych następstw. Z jednej strony może to oznaczać spory o „sprawiedliwy rozkład nakładów” (zwłaszcza że po wybuchu konfliktu na Ukrainie i decyzjach z Newport proces redukcji amerykańskiej obecności wojskowej w Europie przypuszczalnie tylko wyhamował, a nie został trwale odwrócony, a Waszyngton oczekuje od europejskich sojuszników „większej odpowiedzialności”). Z drugiej może prowadzić do fragmentaryzacji Sojuszu i podziałów na grupy „ściśle współpracujących” i „mniej zaangażowanych” (a tym samym zapewne słabiej chronionych), względnie zmniejszenia zdolności NATO do reagowania w innych rejonach przez „związanie” na wschodzie części jego „deficytowych” zasobów (np. środków rozpoznania). To zaś, szczególnie wobec realiów panujących obecnie na flance południowej, wielu członkom trudno byłoby zaakceptować.

¹⁵ W tym kontekście często podkreśla się, iż niezależnie od całościowej przewagi potencjału wojskowego NATO nad rosyjskim, lokalnie na wschodniej flance Sojuszu, z uwagi na oddalenie od głównych baz sojuszniczych, a równocześnie względnie dużą mobilność i łatwość przerzutu wojsk rosyjskich w rejonach przygranicznych (czego dowiódł choćby przebieg konfliktu ukraińskiego), stosunek sił jest raczej dla NATO niekorzystny. F.D. Kramer, H. Binnendijk, D.S. Hamilton, *NATO's New Strategy: Stability Generation*, Atlantic Council & Center for Transatlantic Relations, Washington 2015, s. 5; M. Chalmers, „Is NATO deterrence fit for purpose?”, *RUSI Newsbrief* 2015, nr 6, s. 2.

¹⁶ G. Lasconjarias, *NRF: from a Key Driver...*, op. cit., s. 4.

¹⁷ Problemu nie rozwiąże – diskutowane w środowiskach eksperckich, ale i w samym NATO – przeniesienie decyzji o użyciu NRF i VJTF na poziom wojskowy, tzn. głównodowodzącego siłami Sojuszu, bo wówczas mógłby on niejako „w zastępstwie rządów” decydować o użyciu przez Sojusz siły. Bardziej realistyczne wydaje się natomiast przyznanie mu prawa decydowania o rozmieszczaniu elementów VJTF (lub NRF) w szczególnie zagrożonym rejonie (np. w celu odstraszenia), przy zachowaniu w gestii państw (NAC) decyzji o samym ich zastosowaniu. J. Abts, *NATO's Very High Readiness Joint Task Force. Can the VJTF Give New Elan to the NATO Response Force?*, NDC Research Paper, nr 109, luty 2015, s. 6.

Nade wszystko jednak słabością obecnych działań Sojuszu, która może wręcz zniweczyć dotychczasowe osiągnięcia i doprowadzić do fiaska całego procesu, jest zdecydowanie mniej energiczna (to eufemizm) niż wdrażanie RAP realizacja drugiej ważnej deklaracji z Newport, a więc zobowiązania członków do wyhamowania spadku nakładów na obronność, a następnie stopniowego ich podnoszenia do poziomu 2% PKB, z przeznaczeniem co najmniej 20% na cele modernizacyjne¹⁸. Choć bowiem niektórzy sojusznicy – zwłaszcza najbardziej zaniepokojeni (republiki bałtyckie, Rumunia, Polska) – podjęli konkretne działania, to równocześnie inni – Włochy, Hiszpania, Francja, Holandia, Belgia – nie planują w tym względzie szybkich zmian, a nawet okazują się skłonni, jak naciskające dotąd w tej sprawie na innych Wielka Brytania czy USA, do dalszych cięć¹⁹.

Świadomość ograniczeń inicjatyw z Newport i konieczności dalszej adaptacji do zmian środowiska bezpieczeństwa powodowała, że równoległe do wdrażania zaplanowanych w Walii działań w NATO intensywnie debatowano o ich uzupełnieniu oraz pogłębieniu. Osłą tych dyskusji szybko zaś stała się kwestia należytego wyważenia w aktywności Sojuszu reakcji na zagrożenia dla bezpieczeństwa członków pochodzące ze wschodniego (Rosja), ale też z południowego sąsiedztwa NATO (ISIS i terroryzm, masowe migracje). Zwolennicy koncentracji na problemach wschodniej flanki konsekwentnie argumentowali o potrzebie dalszego wzmocnienia obecności i widoczności Sojuszu w tym rejonie przez rozwój środków adaptacyjnych i gwarantowanych przewidzianych w RAP (w tym nadanie tym ostatnim bardziej stałego charakteru, organizację dodatkowych ćwiczeń, patroli morskich i powietrznych, rozbudowę struktur dowódczych), a także rozlokowanie przynajmniej w formie ciągłej obecności rotacyjnej, a być może wręcz stałej, nowych formacji NATO. W tym tonie utrzymane były zwłaszcza propozycje organizującej najbliższy szczyt Sojuszu Polski (w tym tzw. warszawska inicjatywa strategicznej adaptacji z maja 2015 r., o dość jednak ramowym charakterze)²⁰, ale podobną postawę prezentowały – już zwyczajowo – kraje bałtyckie, a także Rumunia (domagając się m.in. stałej obecności zespołu sił morskich NATO na Morzu Czarnym)²¹. Powszechnie na wschodniej flance podnoszono też kwestię budowy zdolności reagowania na działania hybrydo-

¹⁸ „NATO's next move. A conversation with Jens Stoltenberg”, *Foreign Affairs* (on-line), 27 maja 2015 r., www.foreignaffairs.com/interviews/2015-05-27/natos-next-move (dostęp 10.04.2016).

¹⁹ W 2015 r. planowane budżety wojskowe jedynie pięciu państw (USA, Wielkiej Brytanii, Polski, Grecji i Estonii) przekraczały poziom 2% PKB. Równocześnie w jedenastu, w tym we Francji, Włoszech, w Wielkiej Brytanii i USA, nakłady na obronność faktycznie spadały w relacji do PKB (wzrost odnotowywano raczej w krajach mniejszych, np. na Litwie czy w Luksemburgu). Długofalowe plany finansowe części państw – np. Węgier, Słowacji czy Belgii – wykluczają możliwość osiągnięcia pułapu 2% PKB w 2022 r., co postulowano w Newport. Dodatkowo w wielu krajach wydatki osobowe stanowią większość budżetów obronnych (w Słowenii i we Włoszech sięgając 80%), co ogranicza możliwość wzrostu nakładów na modernizację. Za: *Defence Expenditures of NATO Countries (2008–2015)*, Communiqué PR/CP(2016)011, 26 stycznia 2016 r. (www.nato.int).

²⁰ T. Siemoniak (minister obrony narodowej RP), *Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP wobec nowych uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego*, wystąpienie z okazji 60-lecia Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, 22 września 2015 r.

²¹ S. Frühling, *Political Consensus and Defence Preparations: Why NATO Needs a 'Military Strategy'*, NDC Research Paper nr 125, grudzień 2015, s. 8.

we, których wzorzec widziano w aktywności rosyjskiej wobec Ukrainy²². Wszystkie te argumenty, zwłaszcza w świetle zachowań Rosji w regionie (w tym wspomnianej już korzystnej dla niej nierównowagi w intensywności ćwiczeń wojskowych), przyjmowano w Sojuszu ze zrozumieniem (aczkolwiek częściej wśród ekspertów niż polityków), niemniej kończącym się przeważnie w chwili, gdy tematem rozmów stawała się jednoznacznie stała obecność wojsk NATO na wschodzie. Wówczas, prócz już rutynowego argumentu o prowokacyjnym rysie takich działań względem Rosji w świetle zobowiązań powziętych przez Sojusz w 1997 r. (tzn. obietnicy nierozmieszczania „większych sił” w państwach zapraszanych wówczas do NATO), wskazywano na wysoki koszt takich poczynąń, nieprzygotowanie państw goszczących oraz niewielką „wartość dodaną” stałej dyslokacji w stosunku do obecności rotacyjnej²³.

Odnosnie do flanki południowej zarówno spójność stanowisk, jak i czytelność obrazu potrzeb i oczekiwań była znacznie mniejsza, częściej bowiem wyrażano obawy przed nadmierną koncentracją na problemach „wschodu NATO”, niż wskazywano konkretne inicjatywy służące poprawie sytuacji bezpieczeństwa w południowym sąsiedztwie Sojuszu²⁴. Niemniej, akcentując nietradycyjną naturę głównych wyzwań i zagrożeń w regionie (terroryzm, migracje, słabość państw), podkreślano potrzebę zwiększenia możliwości monitorowania sytuacji, prewencji i „wczesnego ostrzegania” o pojawiających się problemach, nie tylko przez aktywną obecność (zwłaszcza sił morskich) i reagowanie kryzysowe, ale nade wszystko przez rozwój współpracy z partnerami z regionu (także dzięki szkoleniom i pomocy w tworzeniu stabilnych struktur państwowych) oraz organizacjami międzynarodowymi²⁵. Co ciekawe, w kontekście „południa” również mówiono o potrzebie odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe, wiążąc ją jednak raczej z aktywnością terrorystyczną i ISIS²⁶. Nie niwelowało to więc rozbieżności między wskazywanymi wobec obu kluczowych obecnie obszarów zainteresowania NATO kierunkami rozwoju jego potencjału. To zaś utrudniało znalezienie niezbędnego kompromisu między bardziej konkretnymi, lecz tracącymi na „sile argumentu” wraz ze zmianami sytuacji geostrategicznej postulatami „wschodu NATO” a mniej precyzyjnymi, ale stopniowo zyskującymi na wadze oczekiwaniami „południa”.

Możliwe więc, że właśnie z uwagi na te rozbieżności w ostatnich miesiącach w debacie wewnątrz Sojuszu mocniej zaczęto akcentować jego rolę w budowie odporności (*resilience*) zarówno samej organizacji, jak i – nawet bardziej – poszcze-

²² Por. D.A. Ruiz Palmer, *Back to the Future? Russia's Hybrid Warfare, Revolutions in Military Affairs, and Cold War Comparisons*, NDC Research Paper nr 120, październik 2015.

²³ Por. m.in. M. Chalmers, *Is NATO deterrence...*, op. cit.; J. Deni, *Is NATO Treating Poland as a Buffer State?*, 18 sierpnia 2015 r., warontherocks.com/2015/08/is-nato-treating-poland-like-a-buffer-state/ (dostęp 10.04.2016).

²⁴ B. Tigner, „NATO's new Readiness Action Plan leaves Europe's southern flanks vulnerable”, *Jane's Defense Weekly* z 11 lutego 2015 r.; C. Major, *NATO and European Security: Back to the Roots?*, IAI Working Papers 15/53, grudzień 2015, s. 10–11.

²⁵ F. Monaco, A. Scalia, *NATO Towards Warsaw 2016 Summit: Challenges and Opportunities*, Dokumenty IAI 15/23-E, grudzień 2015, s. 5.

²⁶ A. Jacobs, G. Lasconjarias, *NATO's Hybrid Flanks – Handling Unconventional Warfare in the South and the East*, NDC Research Paper nr 112, kwiecień 2015, s. 3–7.

gólnych sojuszników, na rozmaitą presję zewnętrzną. Polegałoby to na usprawnianiu – za pomocą działań NATO, ale też samodzielnej aktywności członków – funkcjonowania odpowiednich organów i zasobów państw (nie tylko sił zbrojnych), w tym poprawie współpracy struktur wojskowych i cywilnych (np. w dziedzinie cyberbezpieczeństwa), jak i skracaniu czasu reakcji na pełne spektrum zagrożeń, z jednej strony dzięki rozwojowi zdolności wywiadowczych i rozpoznawczych (ISR), z drugiej zaś możliwości szybkiego przerzutu i wzmocnienia sił w zagrożonym obszarze (a także ich przyjęcia – *Host Nation Support*, HNS). Takie zaś inicjatywy, nawiązujące w swej istocie do artykułu 3 traktatu waszyngtońskiego (w dyskusjach czasem nazywanego *resilience article*) i przez koncentrację na wzmacnianiu wewnętrznej odporności sojuszników istotne w kontekście wszelkiego typu zagrożeń, przyniosłyby korzyść dla NATO w kontekście problemów pochodzących zarówno ze wschodniego, jak i południowego sąsiedztwa (okazując się też zapewne dodatkową zachętą do realizacji obietnic w kwestii wydatków obronnych)²⁷.

OPERACJE – LICZY SIĘ OBECNOŚĆ, SKUTECZNOŚĆ NIEKONIECZNIE

Tak jak rok wcześniej, w 2015 r. aktywność operacyjna NATO znalazła się w centrum debat o transformacji Sojuszu, co wynikało z wagi procesów adaptacyjnych, ale też z relatywnie niskiej skuteczności i nie najlepszych perspektyw większości działań ekspedycyjnych organizacji. Ostatni rok był zarazem pierwszym funkcjonowania niebojowej misji szkoleniowo-doradczej „Resolute Support” (RSM) w Afganistanie, ustanowionej w miejsce ISAF, największej i najtrudniejszej operacji stabilizacyjnej w historii NATO. Nowa misja, licząca ok. 12 tys. żołnierzy, ma za główny cel wsparcie przez szkolenia i doradztwo budowy zdolności sił zbrojnych i innych struktur bezpieczeństwa Afganistanu (ANSF) do samodzielnego utrzymania porządku w państwie. Skoncentrowano się przy tym na oddziaływaniu na wyższe szczeble dowódcze afgańskich sił oraz zabiegach na poziomie ministerialnym, szczególną wagę przywiązując do rozwoju umiejętności planistycznych (także w dziedzinie budżetu) i zwiększaniu przejrzystości funkcjonowania miejscowego sektora bezpieczeństwa oraz jego zgodności z demokratycznymi standardami. Dlatego też personel misji rozmieszczono przede wszystkim w Kabulu, a także w czterech ośrodkach w kluczowych prowincjach (Mazar-i-Szarif, Kandahar, Langhman, Herat). Spośród 42 państw uczestniczących w misji największy kontyngent (6800) wystawiły USA, jednak – tak jak w wypadku ISAF – pozostawiając dodatkowo ok. 3000 żołnierzy poza dowództwem NATO (operacja „Freedom’s Sentinel”, obejmująca wsparcie bojowe ANSF)²⁸.

Choć dziś jest jeszcze za wcześnie, by oceniać efektywność RSM, to jednak wiele wskazuje, iż nie ma ona – co zresztą nierzadko sugerowano już w chwili jej inau-

²⁷ Szerzej: F.D. Kramer, H. Binnendijk, D.S. Hamilton, *NATO’s New Strategy...*, op. cit., s. 4–5, 8–9. Wydaje się, że ta powstała w środowiskach eksperckich koncepcja „budowy odporności” zdobywa już uznanie także w kręgach decyzyjnych, gdyż na jej bazie przygotowane są obecnie przez niektóre rządy (w tym USA) konkretne inicjatywy do uzgodnienia przed szczytem w Warszawie.

²⁸ *Resolute Support Mission Placemat*, grudzień 2015, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_12/20151210_2015-12-rsm-placemat.pdf (dostęp 10.04.2016).

guracji – dużych szans powodzenia. W pewnym sensie wynika to ze słabości samej koncepcji strategicznej i struktury misji²⁹. Przede wszystkim jednak o złych perspektywach RSM decydują panujące w Afganistanie warunki, z uwagi na trwający tam otwarty konflikt zbrojny dalece odbiegające od tych, w jakich zazwyczaj prowadzi się pozbawione wymiaru bojowego misje szkoleniowe. W 2015 r. walki sił rządowych z talibami i innymi grupami antyrządowymi (w tym starającym się zdobyć w Afganistanie solidne przyczółki ISIS) były najintensywniejsze od 2001 r.³⁰ Talibom udało się nie tylko dokonać spektakularnych zamachów terrorystycznych (m.in. w Kabulu w maju na hotel i w czerwcu na parlament), ale także uzyskać faktyczną kontrolę nad częścią terytorium państwa, w tym – co prawda przejściowo (wrzesień) – nad stolicą prowincji Kunduz czy niektórymi dystryktami prowincji Helmand³¹. Dodatkowo po wycofaniu się ISAF zapasć przeżywa całkowicie uzależniona od zewnętrznej pomocy afgańska gospodarka (podtrzymywana wydatkami na potrzeby wojska, w całości pokrywanymi ze źródeł zewnętrznych). Chwiejna pozostaje też władza rządu jedności narodowej Aszrafa Ghaniego (powstałego zresztą niedemokratycznie, bo w wyniku wymuszonego przez USA porozumienia z jego głównym rywalem w sfałszowanych wyborach prezydenckich z 2014 r. Abdullahem Abdullahem). Z uwagi na stan bezpieczeństwa odłożono nawet (przypuszczalnie na październik 2016 r.) wybory parlamentarne³². W tych warunkach jednostki USA już na wiosnę musiały wspomóc bojowo (wsparcie powietrzne) operacje sił afgańskich przeciw opozycji, a zarówno NATO (maj), jak i USA (październik) zapowiedziały, że w 2016 r. utrzymają tam zaangażowanie wojskowe na dotychczasowym poziomie i będą je kontynuować – choć w mniejszej skali – w roku kolejnym³³.

²⁹ Jako istotne mankamenty wskazywano w tym względzie m.in. relatywnie niski udział instruktorów w personelu misji (1200–1400 ludzi, czyli ok. 10%), niewielką obecność sił NATO w regionach peryferyjnych i na niższych szczeblach struktur bezpieczeństwa Afganistanu, krótki czas trwania misji (maksymalnie do 2017 r.), niepozwalający na pełną realizację jej wyjściowych założeń. P. Muench, *Resolute Support Light*, AAN Papers, styczeń 2015, www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2015/01/20150112-PMuench-Resolute_Support_Light.pdf (dostęp 10.04.2016).

³⁰ W pierwszym półroczu 2015 r. w wyniku walk w Afganistanie ucierpiało 4921 cywilów (1592 zabitych, 3329 rannych), czyli o 1% więcej w stosunku do analogicznego okresu 2014 r. UNAMA, *Afghanistan. Midyear Report 2015. Protection of Civilians in Armed Conflicts*, Kabul 2015, s. 1.

³¹ W końcu 2015 r. talibowie twierdzili, że kontrolują 34 spośród 398 dystryktów w ponad połowie prowincji (w tym 10 na 14 dystryktów w Helmandzie, który był przecież głównym frontem uznanej za udaną ofensywy sił ISAF z 2010 r.). Wedle niezależnego studium portalu *The Long War Journal*, w październiku kontrolowali oni 29 dystryktów, a w 36 byli bliscy przejęcia władzy. B. Roggio, C. Weiss, *Taliban Controls or Contests Scores of Districts in Afghanistan*, 5 października 2015 r., www.longwarjournal.org/archives/2015/10/taliban-controls-or-contests-scores-of-districts-in-afghanistan.php (dostęp 10.04.2016); *Taliban Claims Large Swath of Afghan Territory During 2015*, 2 stycznia 2016 r., www.voanews.com/content/taliban-afghanistan-territorial-claims-2015/3128415.html (dostęp 10.04.2016).

³² Szerzej: V. Felfab-Brown, *Blood and Hope in Afghanistan: A June 2015 Update*, 25 maja 2015 r., www.brookings.edu/research/papers/2015/05/26-isis-taliban-afghanistan-felbabbrown (dostęp 10.04.2016).

³³ NATO po 2016 r. ma prowadzić cywilną misję doradczą, ale z komponentem wojskowym (prawdopodobnie ok. 1000 ludzi), USA natomiast planują zostawić w Afganistanie na koniec 2016 r. ok. 5500 żołnierzy (co pierwotnie miało być stanem na połowę 2015 r.). Równocześnie zarówno w NATO, jak i w USA przez cały 2015 r. poszukiwano sposobów zapewnienia należytego finansowania ANSF do 2020 r. *Resolute Support/Freedom's Sentinel*, www.globalsecurity.org/military/ops/resolute-support.htm; NATO, *A new chapter in NATO–Afghanistan relations*, Media Backgrounder, grudzień 2015 (www.nato.int) (dostęp 10.04.2016).

W zasadzie przez cały rok w NATO dyskutowano też o ewentualnym udziale w walce z ISIS w Syrii i północnym Iraku. Bez wątplenia w aktywności tego ugrupowania sojusznicy widzieli poważny problem bezpieczeństwa południowej flanki, niemniej nie zdecydowali się na przejęcie przez NATO odpowiedzialności za koordynację działań utworzonej przez USA jeszcze we wrześniu 2014 r. i liczącej wedle ich opinii 65 uczestników „koalicji chętnych” przeciw ISIS. Co prawda formalnie zarówno Sojusz jako całość, jak i wszyscy członkowie z osobna koalicję tę wsparli, jednak dotyczyło to jej szerokiego ujęcia, uwzględniającego wszelkie działania przeciw ISIS, także pozamilitarne. W aktywność wojskową koalicji, np. w formie szkoleń wojsk irackich czy pomocy sprzętowej dla opozycji syryjskiej, angażowali się – zgłaszając akces samodzielnie, a nie jako państwa NATO – już tylko niektórzy sojusznicy, a w akcje *stricto* bojowe, oprócz USA, zaledwie kilku, nierzadko przy tym jedynie okresowo lub selektywnie³⁴. W rezultacie za faktyczny wkład NATO w walkę z Daesh uznać można jedynie posunięcia o charakterze zaledwie wspomagającym: rozwijany od lipca program szkoleń w Turcji, Jordanii i samym Iraku dla walczących z ISIS sił rządu w Bagdadzie oraz kontynuację trwającego od 2013 r. rozmieszczenia środków obrony powietrznej Patriot w południowo-wschodniej Turcji (w 2015 r. były to baterie z USA, Niemiec i Hiszpanii)³⁵. Zważywszy jednak na złożoność sytuacji w Syrii i Iraku, szczególnie po podjęciu tam interwencji przez Rosję (30 września), jak i nierzadko rozbieżne interesy uczestników „koalicji anty-ISIS” (w tym trudne do przekroczenia różnice nawet między poszczególnymi członkami NATO, zwłaszcza Turcją i USA), jest mało prawdopodobne, by Sojusz w najbliższym czasie zmienił stanowisko w kwestii formalnego udziału w tej operacji, niezależnie od posunięć poszczególnych sojuszników oraz sugestii Waszyngtonu w tym względzie³⁶.

Pozostała aktywność operacyjna NATO przebiegała rutynowo. Narastanie problemu migracyjnego na Bałkanach Zachodnich nie wpłynęło istotnie na funkcjonowanie i zadania wojsk KFOR w Kosowie, gdzie NATO nadal utrzymuje – już nawet nie dyskutując ostatnio o redukcji personelu – ok. 4600 żołnierzy wspierających miejscowe władze w utrzymywaniu porządku oraz rozwoju Sił Bezpieczeństwa

³⁴ Poza siłami USA w atakach na pozycje ISIS w Iraku i Syrii w 2015 r. uczestniczyła przede wszystkim Francja (aczkolwiek do listopada, by uniknąć choćby pośrednio wspierania reżimu al-Asada w Syrii, ograniczając się do nalotów na cele w Iraku), a także Belgia (do czerwca), Holandia, Włochy (tylko misje obserwacyjne), Kanada (w październiku jej nowe władze zapowiedziały jednak zakończenie akcji bojowych), Turcja, Dania i Wielka Brytania (od grudnia). W programy szkoleniowe angażowały się dodatkowo Hiszpania, Portugalia, Norwegia i Niemcy. K.J. McInnis, *Coalition Contributions to Countering the Islamic State*, CRS Report R44135, 15 listopada 2015 r., s. 3–10.

³⁵ *Spain Joins Patriot Missile Defence Mission in Turkey*, 26 stycznia 2015 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_116890.htm (dostęp 10.04.2016).

³⁶ Kluczowym problemem pozostają obawy Turcji przed wzmocnieniem w wyniku ataków na ISIS walczących z nim w Syrii i Iraku Kurdów, co skłoniło jej władze do podjęcia równoległe bojowych akcji anty-kurdyjskich, chłodno przyjmowanych w Waszyngtonie i innych stolicach NATO. Problemem pozostaje też lęk części sojuszników przed „odwróceniem uwagi” przez aktywność na Bliskim Wschodzie od wyzwań wynikających z działań Rosji na flance wschodniej. K.J. McInnis, *Coalition Contributions...*, op. cit., s. 6–7.

Kosowa³⁷. Tradycyjnie Sojusz kontynuował też misje morskie – operację „Active Endeavour” (OAE) na Morzu Śródziemnym, formalnie antyterrorystyczną, choć służącą raczej budowie obrazu sytuacji bezpieczeństwa morskiego w regionie (*maritime situation awareness*), a także antypiracką misję „Ocean Shield” (OOS) w zachodniej części Oceanu Indyjskiego. Niemniej w związku z faktycznym zanikiem aktywności pirackiej na wodach u brzegów Somalii (ostatni taki incydent odnotowano w 2014 r.) w 2015 r. zredukowano skalę OOS z dotychczasowych trzech–czterech okrętów do zaledwie jednej, a okresowo dwóch jednostek (w OAE zazwyczaj jest to jeden z tzw. stałych zespołów sił morskich NATO – SMNG, czyli trzy–cztery okręty). To zaś wskazuje, iż OOS ewoluuje w podobną stronę co wcześniej OAE, przestaje bowiem stopniowo służyć zwalczaniu konkretnego zagrożenia, a staje się przede wszystkim sposobem utrzymania obecności NATO w regionie uznawanym przez członków (a przynajmniej część z nich) za strategicznie ważny oraz okazją do budowy więzi z różnymi partnerami pozaeuropejskimi, np. przez wizyty w portach czy ćwiczenia³⁸.

PARTNERSTWO „DLA WYBRANYCH” I NAJMNIEJSZE ROZSZERZENIE ŚWIATA

Wdrażając decyzje podjęte w tych kwestiach w Newport, a zwłaszcza rozwijając adresowane do wybranych partnerów dwie inicjatywy – *Partnership Interoperability Initiative* (PII) oraz *Defence and Related Security Capacity Building Initiative* (DCB) – NATO podjęło kolejną już próbę zdynamizowania i nadania bardziej pragmatycznego kształtu swojej sieci powiązań partnerskich, od dłuższego czasu pozostającej w swoistym dryfie³⁹. Osiągnęło w tym względzie jednak sukces połowiczny, o czym decyduje już sam charakter nowych inicjatyw. Obejmują one bowiem tylko niektóre obszary współpracy, skierowane są do nielicznej, a równocześnie niejednorodnej grupy partnerów (zarówno krajów wnoszących duży potencjał własny, tzw. *enhanced opportunities countries* w ramach PII – np. Australia, Szwecja i Finlandia – jak i „szczególnie wymagających wsparcia”, takich jak Jordania, Mołdawia czy Irak w ramach DCB), nade wszystko zaś rozwijane są raczej indywidualnie z każdym z partnerów (model NATO+1). W konsekwencji przynoszą one zróżnicowane

³⁷ Aktywność KFOR uzupełnia (od 2013 r.) niewielki (ok. 35 osób) zespół doradczy NATO przy Siłach Bezpieczeństwa Kosowa (NLAT). *NATO's role in Kosovo*, www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm (dostęp 10.04.2016).

³⁸ Uczestnicząca w OOS w drugiej połowie 2015 r. duńska fregata *Absalon* ćwiczyła na morzu m.in. z jednostkami z Korei, Chin i Kolumbii. Na wiosnę 2015 r. w OOS udział wzięła jednostka australijska, w OAE zaś nowozelandzka. Szerzej zob. strona internetowa dowództwa sił morskich NATO (MARCOM), www.mc.nato.int/ops/Pages/OOS.aspx (dostęp 10.04.2016).

³⁹ Głównym zadaniem PII – w której uczestniczą Australia, Finlandia, Szwecja, Gruzja i Jordania – jest zachowanie i rozwój, np. dzięki łatwiejszemu ich dostępowi do programów ćwiczeń Sojuszu, zdolności do współpracy oraz stopnia interoperacyjności wojskowej z partnerami szczególnie mocno angażującymi się dotąd w misje NATO, zwłaszcza ISAF. Celem DCB (udział Mołdawii, Jordanii, Iraku i Gruzji) jest pomoc w formie szkoleń, ćwiczeń i doradztwa do partnerów ważnych dla NATO, ale wymagających pomocy w budowie własnego sektora bezpieczeństwa. *The Secretary General's Annual Report 2015*, Brussels 2016, s. 67–68.

rezultaty nawet wśród partnerów „wybranych”. W wypadku Szwecji i Finlandii intensywność współpracy, zwłaszcza praktycznej, osiąga poziom zbliżony do relacji międzysojusznich, a w 2015 r. pogłębiono też kooperację na szczeblu politycznym, koncentrując się zwłaszcza na bezpieczeństwie w regionie bałtyckim⁴⁰. W odniesieniu do Mołdawii, Gruzji, Jordanii czy Iraku kooperacja polega natomiast głównie na szkoleniach, ćwiczeniach i edukacji (w tym wspomnianym już wsparciu tego rodzaju w walce z ISIS) bądź na pomocy sprzętowej. Dlatego trudno w tych działaniach widzieć panaceum na problemy trapiące partnerstwa jako takie, zwłaszcza że sama koncentracja na „wybranych partnerach” nie wpływa szczególnie stymulująco na kontakty z innymi (aczkolwiek postulowano np. rozszerzenie PII na Japonię). Dodatkowo nawet znalezienie się w grupie „specjalnych partnerów”, jak dowodzi przypadek Australii, w świetle obecnych priorytetów NATO nie gwarantuje szybkiego zacieśniania więzi⁴¹.

NATO zdecydowało się natomiast ożywić proces rozszerzenia – w ostatnich latach mocno tracący dynamikę – i 2 grudnia 2015 r. zaprosiło do akcesji Czarnogórę⁴². Sama decyzja nie była wcale oczywista – niezależnie od strategicznego położenia Czarnogóry (porty u wyjścia z Adriatyku) oraz determinacji jej władz (dowiedzionej m.in. wkładem w „Resolute Support”) kandydatura kraju niepodległego (ponownie) zaledwie od 2006 r. miała istotne słabości, zarówno niejako strukturalne (600 tys. ludności, liczące 2 tys. żołnierzy siły zbrojne), jak i polityczne (poparcie dla członkostwa w okolicach 50%, wpływy rosyjskie w gospodarce i strukturach państwowych – jeszcze w 2014 r. NATO z tego względu żądało od Podgoricy reform służb bezpieczeństwa; głośny sprzeciw Kremla)⁴³. Tym samym dla Sojuszu decyzja o zaproszeniu Czarnogóry, choć służy stabilizacji Bałkanów Zachodnich (gdzie ostatnio rosła aktywność rosyjska, zwłaszcza w kontaktach z Serbią), nade wszystko miała wymiar polityczno-symboliczny, jako sygnał ciągłej, mimo zmian geostrategicznych w Europie, otwartości na nowych członków (kierowany głównie do pozostałych oficjalnych kandydatów: Gruzji, Bośni i Hercegowiny oraz – ponownie pominiętej w zaproszeniu – Macedonii), a także świadectwo witalności i spójności Sojuszu (bo „organizacje słabe i podzielone się nie rozszerzają”). Wartość tę może jednak ograniczać fakt, iż uruchomienie w sumie złożonej procedury akcesyjnej dla zaledwie jednego, militarnie przy tym mało znaczącego państwa można równie dobrze interpretować jako dowód dalszego kryzysu polityki „otwartych drzwi” („tylko

⁴⁰ W kwietniu 2015 r. zorganizowano sesję NAC w formacie NATO+2 (Szwecja i Finlandia), poświęconą sytuacji w rejonie Bałtyku, a w debacie eksperckiej zgłaszano w 2015 r. propozycje utworzenia dla tych krajów Komisji Morza Bałtyckiego, na wzór ciał NATO do kontaktów z Rosją czy Ukrainą. A. Wieslander, „A ‘new normal’ for NATO and Baltic Sea security”, *UI Brief* 2015, nr 2, s. 4–5.

⁴¹ Negatywne następstwa „selektywnego” podejścia NATO do partnerów tylko częściowo redukuje działania takie jak uruchomienie w maju 2015 r. Platformy Interoperacyjności (forum konsultacyjnego dla 25 państw wcześniej angażujących się w misje ekspedycyjne NATO) czy próby ożywienia współpracy z organizacjami międzynarodowymi, w tym zwłaszcza ONZ i UA (wobec której reaktywowano program wsparcia eksperckiego i technicznego). Szerzej: *The Secretary General’s Annual Report...*, op. cit., s. 61–81.

⁴² J. Stoltenberg, *NATO Welcomes Montenegro through its Open Door*, 3 grudnia 2015 r., www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125739.htm?selectedLocale=en (dostęp 10.04.2016).

⁴³ E. Joseph, *Montenegro’s Moment. Why NATO Should Act Fast*, 15 grudnia 2015 r., www.foreignaffairs.com/articles/bosnia-herzegovina/2015-12-15/montenegros-moment (dostęp 10.04.2016).

na to było NATO stać”). Kwestią dyskusyjną pozostaje też, czy taki sygnał był dla części potencjalnych kandydatów potrzebny (Szwecja i Finlandia), dla innych zaś budujący (np. Gruzja zabiega o członkostwo dłużej i intensywniej, a realny wpływ zaproszenia Czarnogóry na jej sytuację jest raczej niewielki). Niemniej alternatywa w postaci kolejnego roku bezruchu w sprawach rozszerzenia mogła wydać się jeszcze gorsza, jako droga do ostatecznego wygaszenia tego procesu.



Ostatni rok był dla NATO do pewnego stopnia typowym „okresem pomiędzy” szczytami organizacji, podczas którego starano się przede wszystkim dokonać implementacji postanowień z Newport i zastanowić nad sposobami ich rozsądnego rozwinięcia na kolejnym spotkaniu na najwyższym szczeblu w Warszawie, w lipcu 2016 r. Niemniej gwałtownie następujące zmiany środowiska bezpieczeństwa Sojuszu spowodowały, iż ten stosunkowo czytelny i ambitny plan transformacji NATO, jaki sformułowano w Walii w 2014 r., sam zaczął wymagać szybkiej i gruntownej adaptacji do nowych realiów. Okazało się więc, że zainicjowany w poprzednim roku „powrót do korzeni” Sojuszu nie będzie mógł polegać na prostym przywróceniu prymatu „pierwotnej funkcji zbiorowej obrony”, lecz musi uwzględnić wagę wielu innych wyzwań i problemów, nierzadko – jak choćby kryzys migracyjny – o charakterze z perspektywy NATO mocno nietradycyjnym nawet w świetle doświadczeń niedawnej „ery ekspedycyjnej” w jego rozwoju. W rezultacie najbliższy szczyt w Warszawie, początkowo zanoszący się na spotkanie niemal techniczne, będące swoistym „aneksem” do ustaleń z Newport, może stać się wydarzeniem o znacznie większej randze. Wymagałoby to jednak pogodzenia głębokich rozbieżności interesów i oczekiwań wobec NATO ze strony poszczególnych uczestników, co wobec obecnej nie najlepszej kondycji organizacji (zmęczonej latami „nadaktywności”), pogarszającej się globalnej oraz regionalnej sytuacji geostrategicznej, jak i wysokiego poziomu zaangażowania uwagi członków w sprawy nienależące bezpośrednio do obszaru zainteresowania NATO (stabilność gospodarki światowej, przyszłość poddanej presji migracyjnej UE), nade wszystko zaś wciąż palących problemów jego finansowania, może okazać się zadaniem wyjątkowo trudnym. Stanowczość reakcji sojuszników na wydarzenia na Ukrainie w 2014 r. wciąż pozwala jednak żywić nadzieję, że uda się je w niemałym stopniu zrealizować i lista osiągnięć warszawskiego spotkania nie ograniczy się do powitania w gronie sojuszników 29. państwa – niewielkiej Czarnogóry.

NATO 2015 – ON A BUMPY ROAD FROM NEWPORT TO WARSAW

The article discusses the functioning of NATO in 2015. Its pivotal topic is the internal discussions within the Alliance concerning its main tasks, and forms, ways and means of their execution; and the main geographical areas of interest and engagement, which were best manifested by the so-called eastern vs. southern NATO flank debate. In the first section, the author not only presents the main changes and

characteristics of NATO's approach to Russia and Ukraine in the context of their conflict initiated in 2014, but also discusses the implementation of the key points of the *Readiness Action Plan*, issued at the 2014 Newport Summit, and the proposals for its further adaptation and improvement. The second part of the article concerns NATO expeditionary engagements, primarily the "Resolute Support" mission in Afghanistan. In the last section, NATO partnerships with third states are discussed and assessed, as well as the Alliance's enlargement and the offer of membership issued to Montenegro. The article is concluded with an overall assessment of NATO's functioning in 2015 and some preliminary predictions concerning its development in 2016, until Warsaw summit of the Organization, planned for early July.

Słowa kluczowe: ciągła obecność rotacyjna, Czarnogóra, *NATO Force Integration Unit* – NFIU, południowa flanka NATO/południe NATO, Program działań na rzecz gotowości (*Readiness Action Plan* – RAP), „Resolute Support”, „szpica” (*Very High Readiness Joint Task Forces* – VJTF), środki wzmacniające gwarancje (*assurances measures*), środki adaptacyjne (*adaptation measures*), wschodnia flanka NATO/wschód NATO

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA

MAREK MADEJ, MARCIN TERLIKOWSKI

doi 10.7366/2300265420152103

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY – GRA POZORÓW

Rok 2015 był kolejnym, w którym państwa Unii Europejskiej nie podjęły rzeczywistych prób przełamania słabości Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) ani w wymiarze strategicznym, ani operacyjnym. Decydowały jednak o tym głównie problemy samej UE – przedłużające się trudności gospodarcze, zwłaszcza w związku z sytuacją w Grecji, spory wokół modelu relacji z Rosją i przyszłości sankcji nałożonych na nią po agresji na Ukrainę, kwestia odpowiedzi na bezprecedensowy kryzys migracyjny. Wszystkie te sprawy próbowano rozwiązywać z niemal całkowitym pominięciem struktur WPBiO, co nie pozostało bez wpływu na jej rangę. Ponadto nagłe narastanie fali migrantów u granic UE na wiosnę 2015 r. oraz potwierdzenie przez Wielką Brytanię referendum w sprawie wyjścia z UE po wygraniu wyborów parlamentarnych w maju przez konserwatystów spowodowały, że zaplanowane na czerwiec spotkanie Rady Europejskiej, które miało zająć się oceną implementacji postanowień z grudnia 2013 r., wbrew oczekiwaniom odniosło się do WPBiO w niewielkim stopniu i nie wytyczyło dalszej ścieżki jej rozwoju. Okazało się, że uruchomienie procesu opracowania nowego dokumentu strategicznego dla UE (czyli tzw. Globalnej Strategii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa lub po prostu Strategii Globalnej), a także pierwsze w historii użycie tzw. klauzuli wzajemnej pomocy z art. 42 pkt 7 w następstwie paryskich zamachów terrorystycznych z 13 listopada miało znaczenie bardziej symboliczne niż praktyczne. Podobnie zresztą jak ustanowienie – po długotrwałych negocjacjach – operacji „Sophia”, wymierzonej przeciwko przemytnikom ludzi na Morzu Śródziemnym. Rzeczywisty postęp dokonał się natomiast na drodze do upodmiotowienia Komisji Europejskiej jako aktora kształtującego politykę wobec przemysłu obronnego UE, głównie dzięki podjęciu pierwszych kroków na rzecz uruchomienia projektów badawczo-rozwojowych z dziedziny uzbrojenia, finansowanych ze środków europejskich. Doniosłość tych decyzji będzie jednak widoczna dopiero w następnej perspektywie finansowej UE 2021–2027.

POLITYCZNE I EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU WPBIO

Dynamiczne zmiany europejskiego środowiska bezpieczeństwa w 2015 r. oraz odpowiedź na nie ze strony państw i innych organizacji międzynarodowych negatywnie oddziaływały na możliwości dalszego rozwoju WPBiO. Częściowo przyczyniła się do tego koncentracja debaty o bezpieczeństwie europejskim na NATO i kie-

runkach jego adaptacji do nowych realiów, będących w dużej mierze następstwem agresywnej polityki Rosji. Niezależnie bowiem od bardziej technicznego niż strategicznego charakteru tych dyskusji zajmowały one energię państw europejskich i skutecznie odciągały ich uwagę od WPBiO. Znamienne też, że w NATO nie podjęto prób debaty o metodach ożywienia sparaliżowanej turecko-cypryjskim wetem współpracy z UE, która przez wielu ekspertów wskazywana jest jako optymalna odpowiedź na tzw. zagrożenia hybrydowe¹.

Rozwojowi WPBiO wciąż nie sprzyjały też warunki ekonomiczne. Cięcia wydatków obronnych w Europie zostały, co prawda, niemal powstrzymane, jednak większość krajów deklarujących ich wzrost dokonała korekt zaledwie symbolicznych, przez co faktyczny przyrost nakładów na obronność był zazwyczaj niewielki – np. Niemcy wydały w 2015 r. na ten cel o 0,3% więcej niż w roku poprzednim, Hiszpania o 1%, Holandia i Dania o ok. 2,5%. Względnie duży wzrost wydatków wojskowych w krajach środkowo- i wschodnioeuropejskich – na Łotwie o ponad 15%, Słowacji o 16,5%, a na Litwie aż o 31% – w liczbach bezwzględnych, z uwagi na skromność ich budżetów obronnych, oznaczał jedynie od kilkudziesięciu do niewiele ponad 100 mln euro dodatkowych środków, za które nie można pozyskać istotnych zdolności wojskowych². Jednocześnie grupa silnych wojskowo krajów nadal ograniczała budżety – Francja obciąła wydatki o prawie 1% względem 2014 r., Wielka Brytania o 3,5%, a Włochy o ponad 12%. Na tym tle pozytywnie wyróżniała się Polska, notująca ponad 20-procentowy wzrost budżetu obronnego – nominalnie o niemal 7 mld zł, co było jednak w dużym stopniu wynikiem zaliczenia do środków MON ostatniej raty za samoloty wielozadaniowe F-16 (5,36 mld zł)³.

Konsekwencją trudnej – już chyba przewlekłej – sytuacji ekonomicznej było także wyhamowanie bilateralnych i regionalnych inicjatyw współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony, postrzeganych dotąd jako potencjalnie wzmacniające WPBiO (choć czasem też wobec niej konkurencyjne). W 2015 r. zweryfikowano w praktyce optymistyczne założenia, towarzyszące powszechnemu poszukiwaniu „wysp kooperacji” w Europie w latach ubiegłych. Okazało się bowiem, że państwa UE wyraźnie preferują współpracę bilateralną z sąsiadami, a nie formaty regionalne czy „europejskie”, dodatkowo zaś skupiają się raczej na współpracy technicznej, *stricte* wojskowej, nie strategicznej (faktycznie wdrażane projekty dotyczą najczęściej wspólnych szkoleń i ćwiczeń, zakupów amunicji i części zamiennych, a nie tworzenia nowych zdolności wojskowych czy też uruchamiania programów badawczo-rozwojowych

¹ Choć nie ma ustalonej definicji zagrożeń hybrydowych, to przyjmuje się, że łączą one różnego rodzaju formy wrogiego oddziaływania – polityczno-wojskowe, asymetryczne (np. terrorystyczne) oraz pozawojskowe (przestępcze, informacyjne). Z tego powodu wskazuje się, że UE, posiadająca wiele instrumentów przeciwdziałania zagrożeniom pozamilitarnym, mogłaby być komplementarna w stosunku do NATO. Zob. np. „Deterring hybrid warfare: A chance for NATO and the EU to work together?”, *NATO Review Magazine*, www.nato.int/docu/review/2014/also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/EN/index.htm.

² Można też przypuszczać, iż w związku z intensyfikacją ćwiczeń i aktywności NATO na tzw. wschodniej flance znaczną część dodatkowych środków pochłonęły potrzeby bieżące, np. związane z częstszym wykorzystywaniem baz, lotnisk, poligonów czy sprzętu.

³ Wszystkie dane szacunkowe, w cenach stałych z 2010 r., opracowane według metodologii NATO, zob. *Defence Expenditures of NATO Countries (2008–2015)*, www.nato.int/cps/en/natohq/news_127537.htm.

z dziedziny uzbrojenia)⁴. Zwłaszcza ten ostatni trend wyraźnie przejawiał się we współpracy obronnej państw nordyckich (NORDEFECO), ograniczającej się w ostatnim roku do kontynuacji zainicjowanych już wcześniej projektów w zakresie cyberbezpieczeństwa, łączności, szkoleń sił pokojowych, monitorowania przestrzeni powietrznej⁵. Grupa Wyszehradzka zanotowała wprawdzie w 2015 r. postęp w postaci certyfikacji grupy bojowej na 2016 r., jednak poza tym nie realizowano większych projektów angażujących wszystkie cztery państwa, mimo że np. trzy z nich (Polska, Czechy, Słowacja) rozważają zakup śmigłowców wielozadaniowych lub są na etapie ich pozyskania. Przeprowadzono natomiast kilka przedsięwzięć ściśle bilateralnych, podpisując np. umowę na rozwinięcie wspólnie przez Polskę i Słowację nowej wersji transportera opancerzonego Rosomak (wersja Scipio, z polskim podwoziem i słowacką wieżą), przeznaczonego dla Słowacji oraz na rynki eksportowe⁶. Niezależnie od optymistycznych deklaracji brytyjskich i francuskich władz w piątą rocznicę podpisania traktatów z Lancaster House o współpracy tych dwóch państw w sferze bezpieczeństwa⁷ jej realne wyniki oceniano z rosnącym sceptycyzmem. Wskazywano przede wszystkim na niepowodzenie największych inicjatyw w jej ramach (zawieszone już w 2012 r. prace nad zintegrowaną grupą lotniskowcową; porzucenie prac nad wspólnym bezzałogowcem kategorii MALE) czy trudności z utworzeniem – wydawałoby się łatwym przy obecnym poziomie interoperacyjności wojsk brytyjskich i francuskich – wspólnych sił ekspedycyjnych (mają być gotowe w 2016 r.). Istotne jest jednak to, że większość osiągnięć przywoływanych jako rezultaty tej kooperacji (zaangażowanie w misjach stabilizacyjnych UE, NATO i koalicji *ad hoc* w Afryce, wspólne prace nad pociskami raketowymi czy morskimi systemami przeciwminowymi) faktycznie nie wymagała tego typu ram realizacyjnych i przebiegała niejako „obok” nich (tzn. na bazie powiązań w NATO lub bezpośrednio na poziomie przedsięwzięć obronnych)⁸. Przykłady te pokazują, że regionalna współpraca wojskowa nie tylko ani nie wzmacnia WPBiO, ani jej nie zagraża, ale wręcz – zważywszy na przeważnie ograniczone ambicje i zakresy realizowanych w jej ramach projektów oraz częste opóźnienia w ich wdrażaniu – redukuje wolę państw do podejmowania bardziej ambitnych inicjatyw w szerszych formatach pod egidą UE.

⁴ A. Marrone, D. Fatibene, O. de France, *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*, IAI, Rzym, styczeń 2016.

⁵ Zarazem trzeba przyznać, iż niejako wbrew ogólnym trendom państwa nordyckie starały się rozwijać współpracę techniczną z krajami bałtyckimi oraz zacieśniać więzi polityczne z innymi państwami regionu Morza Bałtyckiego (Niemcy, Polska). Por. *NORDEFECO Annual Report 2015*, Stockholm, styczeń 2016, zwł. s. 7–9.

⁶ J. Sabak, „Rosomaki jadą na Słowację. Nowe otwarcie współpracy państw V4”, www.defence24.pl, 3 lipca 2015 r.

⁷ Por. *UK-French Defence Cooperation Reaffirmed on Fifth Anniversary of Lancaster House Agreement*, 3 listopada 2015 r., www.gov.uk/government/news/uk-french-defence-cooperation-reaffirmed-on-fifth-anniversary-of-lancaster-house-agreement.

⁸ Swoiście „wstydliwą” dla stron przeszkodą w zacieśnianiu brytyjsko-francuskiej współpracy wojskowej jest kwestia wymiany danych wywiadowczych w związku z pozostawianiem przez Francję poza tzw. porozumieniem Five Eye (USA, Australia, Kanada, Australia i Nowa Zelandia). A. Pannier, „Franco-British defence cooperation on the anniversary of Lancaster House: What can a Treaty produce in five years?”, 4 listopada 2015 r., www.cria.polis.cam.ac.uk/blog/?p=440.

Jednak tym, co najsilniej zaważyło na nieobecności WPBiO w debacie o bezpieczeństwie w Europie, był niespodziewany wybuch kryzysu migracyjnego. Fale uchodźców, które pojawiły się na wiosnę na morskich granicach UE (Włochy, Grecja), a jesienią przetoczyły się szlakiem „bałkańskim” (Bułgaria, Słowenia, Chorwacja, Węgry, Austria), zadały potężny cios strefie Schengen oraz solidarności europejskiej. Zarówno poszczególne państwa członkowskie, jak i UE – rozwijająca od lat informatyczne i prawne systemy zarządzania przepływami osób do strefy Schengen, w tym politykę wobec uchodźców – okazały się dramatycznie nieprzygotowane do podjęcia wyzwania, jakim było przyjęcie tak licznej grupy migrantów, zapewnienie im wyżywienia, podstawowej opieki medycznej i prawnej oraz tymczasowych miejsc pobytu, wreszcie „wyłuskanie” z tej masy ludzkiej osób stanowiących potencjalne (lub aktualne) zagrożenie, np. terrorystyczne. Do końca 2015 r. kryzys migracyjny zantagonizował wewnątrz UE (kością niezgody stała się koncepcja przymusowej relokacji migrantów według narzuconych z góry kwot), a równocześnie, także z uwagi na rosnący sprzeciw społeczeństw wobec przyjmowania imigrantów, stawał się coraz bardziej palącym problemem dla elit politycznych państw członkowskich. W kontekście WPBiO oznaczało to zaś, że w debacie publicznej synonimem braku bezpieczeństwa UE stały się nieszczelne granice zewnętrzne i niewydolne służby porządkowe, niezdolne do opanowania fali migrantów, nie zaś kwestie *stricto* wojskowe, przy czym źródła kryzysu, leżące w jakimś stopniu także w niepodjętych (Syria) lub nieprzemyślanych (Libia) interwencjach UE i NATO, niejako uchodziły uwagi opinii publicznej.

STRATEGICZNY WYMIAR WPBiO: GDY PROCES STAJE SIĘ WAŻNIEJSZY OD REZULTATÓW

Pobieżne spojrzenie na aktywność podjętą przez UE w 2015 r. w odniesieniu do strategicznego wymiaru WPBiO mogłoby sugerować, że dokonał się w tym zakresie długo oczekiwany przełom. Unia ukończyła bowiem swój pierwszy w historii przegląd strategiczny, a w jego konsekwencji podjęła decyzję o opracowaniu Globalnej Strategii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, dokumentu mającego zastąpić zdezaktualizowaną Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r. Dodatkowo w następstwie zamachów terrorystycznych w Paryżu po raz pierwszy uruchomiono – na wniosek Francji – klauzulę wzajemnej pomocy, zapisaną w art. 42 pkt 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Niemniej żadna z tych decyzji nie doprowadziła – i w świetle dotychczasowych doświadczeń zapewne nie doprowadzi – do przełamania strukturalnych problemów WPBiO.

Tzw. przegląd strategiczny stanowił bezpośrednią konsekwencję postanowień Rady Europejskiej z grudnia 2013 r., choć działania w tym zakresie podjęto dopiero po objęciu urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przez Federicę Mogherini we wrześniu 2014 r.⁹ Mogherini wykorzystała ogólny charakter decyzji Rady, niewskazującej ani zakresu, ani formy prze-

⁹ Szerzej: *Rocznik Strategiczny 2014/15*, s. 58–74.

glądu, i uruchomiła autorski proces, w którym dokument powstawał w drodze konsultacji małej grupy jej osobistych doradców z wybranymi komórkami Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) oraz Komisji Europejskiej (KE), bez omawiania poszczególnych zapisów z państwami członkowskimi. Zaletą tego podejścia miała być nie tylko świeżość spojrzenia (w zespole znaleźli się także przedstawiciele europejskich think tanków), lecz przede wszystkim zachowanie poczucia kontroli nad procesem przez ESDZ i KE przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu państw członkowskich na poszczególne zapisy¹⁰. Nietrudno jednak odnieść wrażenie, że przegląd przygotował zespół funkcjonujący w „brukselskiej bańce” (*Brussels bubble*), postrzegający strategiczne środowisko UE przez pryzmat unijnych polityk, mechanizmów i instytucji, a nie rzeczywistej skali zagrożeń oraz realnej zdolności Unii do przeciwdziałania im.

Dokument podsumowujący przegląd – zatytułowany „Unia Europejska w zmieniającym się środowisku globalnym” – został przedstawiony tuż przed czerwcową Radą Europejską¹¹. Inaczej niż większość opracowań ESDZ, przyjął on formę narracyjną, opisując przystępnym i nieunikającym wartościowania językiem zmiany w światowym środowisku bezpieczeństwa, oceniając wyzwania i szanse dla Unii w dziedzinie bezpieczeństwa oraz formułując implikacje dla unijnego instrumentarium z zakresu relacji zewnętrznych. Jednak wartość przeglądu, płynąca m.in. z trafnej (choć płytkiej) oceny globalnych trendów rozwojowych (wzrost współzależności, a jednocześnie rywalizacji pomiędzy państwami), roli UE w poszczególnych regionach świata (np. wskazanie na niedokończoną transformację Bałkanów Zachodnich jako poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa pozawojkowego Unii) oraz skuteczności poszczególnych działań i polityk (np. fiasko polityki sąsiedztwa zarówno na kierunku wschodnim, jak i południowym), osłabiała ogólnikowość dokumentu, wymuszona przez jego bardzo szeroki zakres tematyczny (uwzględniał on wszelkie aspekty działań zewnętrznych UE). W rezultacie w przeglądzie WPBiO poświęcono niewiele miejsca, m.in. krytykując brak operacyjnego wykorzystania grup bojowych i uruchomienia mechanizmu PESCO oraz podkreślając problemy przy generowaniu zdolności wojskowych dla misji¹². Zadeklarowano również, że UE nie może sobie pozwolić na dalsze ignorowanie militarnego wymiaru bezpieczeństwa, choć trudno nie odnieść wrażenia, że sam dokument – w którym WPBiO potrakto-

¹⁰ N. Tocci, „Towards an EU Global Strategy”, w: A. Missiroli (red.), *Towards An EU Global Strategy – Background, Process, References*, Institute for Security Studies, Paris 2015, s. 115–120. Sposób przeprowadzenia przeglądu powielał model zastosowany przy opracowywaniu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r., której głównym autorem był Javier Solana, wówczas Wysoki Przedstawiciel UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, oraz Robert Cooper, szef jego gabinetu politycznego (dlatego też ESS z 2003 r. jest nazywana czasem „dokumentem Solany”). Por. ibidem, s. 13–15.

¹¹ Por. *The European Union in a Changing Global Environment*, www.eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.htm.

¹² Mechanizm „Stałej współpracy strukturalnej” (z ang. *Permanent Structured Cooperation* – PESCO) został wprowadzony przez traktat lizboński w 2007 r., w protokole nr 10. Zakłada on możliwość zacieśnienia integracji, za zgodą Rady UE, w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony przez grupę gotowych do tego państw członkowskich (m.in. w formie tworzenia wspólnych zdolności wojskowych). Jak dotąd nie podjęto jednak w Unii debaty o parametrach implementacji tych postanowień.

wano jako jeden z wielu podobnych instrumentów UE – w zasadzie tę praktykę potwierdził.

Praktyczne znaczenie przeglądu okazało się więc niewielkie, choć nie wynikało to wyłącznie z banalności wielu jego zapisów. Było to raczej skutkiem braku w tym dokumencie głębszej refleksji o interesach, celach i sposobach działania UE, co stanowiło prostą konsekwencję decyzji podziału procesu przygotowania nowej strategii na dwa sztucznie wyodrębnione etapy – ocenę środowiska bezpieczeństwa i w tym kontekście skuteczności instrumentarium UE (przegląd strategiczny) oraz definiowanie ram strategicznych Unii w jej relacjach zewnętrznych (Strategia Globalna). Z kolei ograniczony udział państw członkowskich w jego opracowywaniu uniemożliwił zainicjowanie prawdziwej debaty o strategicznej pozycji Unii, chociaż państwa członkowskie niezmiennie wykazywały brak gotowości do takiej dyskusji. Mimo to Rada Europejska spełniła główny postulat przeglądu i zobowiązała Wysokiego Przedstawiciela do opracowania Strategii Globalnej do połowy 2016 r.¹³ Decyzją Federiki Mogherini proces przygotowania nowej strategii pozostał w większości w gestii tej samej grupy, która opracowała przegląd strategiczny, choć w odpowiedzi na zarzut „Brukselocentryczności” przeglądu strategia miała zostać skonsultowana z ekspertami z think tanków oraz społecznością akademicką z całej UE. Ograniczona i specyficzna pozostała jednak forma konsultacji z państwami¹⁴. Ze względu zaś na ogólnikowość i zdawkowość dokumentu końcowego przeglądu w kwestii WPBiO nasiliły się także obawy, że Strategia Globalna nie będzie strategią bezpieczeństwa *per se*. Mogherini obawy te zresztą potwierdziła, wskazując, że rozwój WPBiO wymaga osobnego dokumentu – białej księgi, która mogłaby zostać opracowana na bazie nowej strategii, ale już po 2016 r.¹⁵ Niemniej, na przekór głosom kwestionującym zarówno praktyczną wartość przeglądu strategicznego, jak i zbytnią ogólność założeń koncepcyjnych Strategii Globalnej, Mogherini zaznaczała, że oba procesy są wartością samą w sobie, ponieważ stymulują debatę o strategicznym i wojskowym wymiarze relacji zewnętrznych UE, nie pozwalając na ostateczny uwiad WPBiO¹⁶.

¹³ Por. konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 25 i 26 czerwca 2015 r. (EUCO 22/15). Termin ukończenia prac nad strategią także budził kontrowersje. Część państw chciała zamknięcia procesu do końca 2015 r., argumentując to m.in. wolą uniknięcia nałożenia się terminów przyjęcia strategii oraz szczytu NATO w Warszawie.

¹⁴ Procesu EUGS (*European Global Strategy*) nie wprowadzono do agendy spotkań Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa i jego grup roboczych. Państwa członkowskie uzyskały wgląd do procesu za pośrednictwem spotkań dyrektorów ds. planowania strategicznego z resortów spraw zagranicznych z przedstawicielami ESDZ.

¹⁵ Wystąpienie Wysokiego Przedstawiciela na posiedzeniu Rady Sterującej Europejskiej Agencji Obrony w dn. 16 listopada 2015 r., <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-high-representativevice-president-european-commission-and-head-european-defence-agency>.

¹⁶ Wystąpienie Wysokiego Przedstawiciela na dorocznej konferencji Instytutu Studiów Strategicznych UE w dn. 9 października 2015 r., <https://europa.eu/globalstrategy/en/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-euiss-annual-conference>.

UNIA (JEDNAK NIE) SOJUSZEM OBRONNYM

Tylko pozornie przełomowy charakter miało również powołanie się przez Francję, w następstwie ataków terrorystycznych z 13 listopada, na klauzulę wzajemnej pomocy, zapisaną w art. 42 pkt 7 TUE po jego zreformowaniu traktatem lizbońskim. Choć decyzja o pominięciu NATO mogła zostać odczytana jako woła nadania impulsu WPBiO, to stała za nią raczej tradycyjna francuska polityka równoważenia strategicznej pozycji USA w Europie. Uruchomienie procedur NATO (Francja miała do dyspozycji tryb konsultacji z art. 4, a mogłaby także spróbować uruchomić *casus foederis* z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, podobnie jak USA po 11 września 2001 r.) oznaczałoby włączenie USA do debat i współdecydowania o odpowiedzi Sojuszu, co podkopałoby politykę budowania wizerunku Francji jako europejskiego „państwa frontowego” w walce z tzw. Państwem Islamskim oraz terroryzmem islamistycznym. Istotna dla Francji była także chęć uniknięcia problematycznej dyskusji o skromnych zdolnościach NATO w zakresie zwalczania zagrożeń asymetrycznych i pozawojkowych. Oderwanie francuskiej decyzji od kontekstu WPBiO potwierdza też fakt, że Francja nie odwołała się do art. 222 TFUE, pomyślanego właśnie jako narzędzie reagowania na wewnętrzne zagrożenia terrorystyczne (a także np. klęski żywiołowe o wielkiej skali). W ten sposób uniknęła sformalizowania procesu udzielania jej wsparcia – który stałby się wówczas przedmiotem negocjacji i decyzji Rady UE oraz koordynacji ze strony ESDZ i KE. To zaś zarówno pod względem politycznym, jak i praktycznym ograniczałoby francuską swobodę działania. Tymczasem dzięki powołaniu się na art. 42 pkt 7 Francji udało się dokonać swoistej „europeizacji” zagrożenia terrorystycznego, wzmocnić swój wizerunek lidera polityki bezpieczeństwa w Europie oraz poprawić własną pozycję w bilateralnych rozmowach nt. potencjalnego wsparcia¹⁷. Równocześnie jednak same władze francuskie swoimi działaniami dyplomatycznymi po 13 listopada zdecydowały o przeniesieniu dyskusji o operacjonalizacji art. 42 pkt 7 właśnie na poziom *stricte* bilateralnych kontaktów z pozostałymi, wybranymi przez nie państwami członkowskimi, wyłączając z tych konsultacji zwłaszcza Wysokiego Przedstawiciela – Mogherini, która – co tym bardziej niepokojące – wyraziła z tego powodu zadowolenie¹⁸.

Zapewne dlatego do końca 2015 r. kraje UE nie wypracowały konkretnej odpowiedzi na francuski apel o wsparcie. Najszybciej zareagowały Niemcy, oferując najbardziej wymierną pomoc dla zaangażowanej w przynajmniej kilku dużych teatrach działań Francji. Berlin zapowiedział wysłanie 650 żołnierzy do misji Narodów Zjednoczonych MINUSMA w Mali oraz dodatkowych 50 trenerów do Iraku w celu szkolenia kurdyjskich peszmergów¹⁹. Niemniej jednak decyzje te były przygotowywane od początku 2015 r., a więc trudno widzieć w nich realizację klauzuli wzajemnej pomocy²⁰. Nie podjęto też debaty – choćby w ramach procesu Strategii Globalnej

¹⁷ A. Menon, N. Witney, „After Paris: What price European defence?”, *ECFR Essay*, listopad 2015.

¹⁸ Por. konferencja prasowa ministra obrony Francji Jeana-Yves’a Le Driana i Federiki Mogherini z 17 listopada 2015 r., www.rpf.france.eu/soutien-unanime-de-l-europe-a-la.

¹⁹ „Bis zu 650 deutsche Soldaten nach Mali”, www.faz.de 25, listopada 2015 r.

²⁰ „Von der Leyen will Mali-Einsatz Anfang 2016 erweitern”, www.zeit.de, 18 października 2015 r.

– o tym, co oznacza uruchomienie art. 42 pkt 7 na poziomie strategicznym oraz dla unijnych instytucji. W ten sposób UE straciła szansę na wykorzystanie francuskiego precedensu do wzmocnienia, a przynajmniej sprecyzowania strategicznych ram WPBiO. Potwierdziła jednocześnie, że wprowadzona w traktacie lizbońskim wizja silnej WPBiO (m.in. mechanizm PESCO, klauzule solidarności i wzajemnej pomocy, poszerzona lista zadań dla misji UE), dążąca pośrednio do nadania UE kompetencji w zakresie obrony państw członkowskich, bardzo odbiega od obecnych realiów strategicznych w Europie.

PRZEMYSŁ OBRONNY I ROZWÓJ ZDOLNOŚCI: WALKA O PIENIĄDZE ZACZYNA SIĘ NA DOBRE

W europejskim przemyśle obronnym rok 2015 zaznaczył się z jednej strony zahamowaniem dyskusji o zakresie zastosowania dyrektywy zakupowej (2009/81/WE), a tym samym likwidacji offsetów i innych instrumentów służących ochronie krajowych przedsiębiorstw obronnych, a z drugiej – przyspieszeniem prac nad uruchomieniem finansowania projektów badawczo-rozwojowych w dziedzinie uzbrojenia ze środków UE²¹.

Pod koniec 2015 r. KE wydała zestaw wytycznych, wskazujących na właściwą – jej zdaniem – interpretację przepisów dyrektywy 2009/81/WE. Dotyczyły one wszystkich kontrowersyjnych elementów, w tym przede wszystkim możliwości derogacji stosowania dyrektywy w odniesieniu do międzyrządowych kontraktów na sprzedaż broni, wielonarodowych programów inwestycyjnych, a także offsetów. Niezależnie od niewiążącego charakteru wytycznych (opierających się jednak na jurysprudencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) i ich krytyki ze strony państw członkowskich umocniły one pozycję KE jako przeciwnika swobodnego stosowania przez państwa art. 346 TFUE i wyłączeń przewidzianych w samej dyrektywie w celu ochrony krajowego przemysłu obronnego²². Jednocześnie KE zapowiedziała, że w 2016 r. przedstawi szczegółowy raport, ukazujący skalę omijania dyrektywy przez rządy.

Uwaga KE była jednak skierowana w 2015 r. przede wszystkim na przygotowanie ram służących uruchomieniu finansowania badań nad uzbrojeniem ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2021–2027, co jest dużym wyzwaniem koncepcyjnym, prawnym i organizacyjnym ze względu na przełomowy charakter tej decyzji (dotąd programy ramowe i inne fundusze UE na badania i rozwój – B+R – nie mogły dotyczyć technologii wojskowych). W 2015 r. przyspieszyły prace nad „Działaniem przygotowawczym” – pulą środków, przeznaczonych na sfinansowanie pierwszej grupy projektów badawczo-rozwojowych z dziedziny uzbrojenia w latach 2017–2019 (do końca 2015 r. nie uzgodniono jej skali, jednak szacowano ją na ok.

²¹ Na temat debat o dyrektywie 2009/81 i ich wpływu na przemysł obronny UE, a także sporów o jej zakres stosowania zob. *Rocznik Strategiczny* 2011/12, s. 258–259.

²² Wszystkie wytyczne można znaleźć na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/defence/index_en.htm.

50–80 mln euro)²³. Do określenia priorytetowych obszarów badań powołano kilkunastoosobową „grupę wysokiego szczebla”, złożoną z przedstawicieli firm sektora obronnego, ekspertów oraz polityków z państw UE²⁴. Powodem istotnego podwyższenia rangi tego – wydawałoby się, ściśle administracyjnego – procesu jest duża wartość planowanego na lata 2021–2027 programu finansowania badań nad technologiami wojskowymi (nawet ponad 1 mld euro), która w kontekście ogromnych problemów europejskich firm obronnych z pokrywaniem rosnących kosztów prac badawczo-rozwojowych musi być postrzegana jako szansa na zwiększenie ich konkurencyjności. Co równie ważne, zarówno „Działanie przygotowawcze”, jak i program na lata 2021–2027 mają z założenia wspierać badania prowadzące wprost do uzupełnienia tych luk w zdolnościach wojskowych państw UE, które są najistotniejsze dla operacyjnego wymiaru WPBiO.

Tymczasem w 2015 r. rozwój zdolności wojskowych w ramach WPBiO – lub choćby w jej kontekście – został w zasadzie zahamowany. Pomimo przyjęcia w 2014 r. zmodyfikowanej koncepcji wojskowych sił szybkiego reagowania UE²⁵ nie podjęto debaty nad reformą systemu grup bojowych, najważniejszych – teoretycznie – zdolności UE, umożliwiających szybką reakcję na kryzysy. Przez cały rok 2015 ponownie dyżurowały tylko dwie grupy zamiast czterech, a w kontekście debaty o reformie Sił Odpowiedzi NATO w związku ze wzmocnieniem wschodniej flanki Sojuszu pojawiły się nawet sugestie zarzucenia systemu grup bojowych. Europejska Agencja Obrony, oprócz realizacji szeregu małych projektów, o charakterze szkoleniowym, wymiany informacji oraz optymalizacji kosztów²⁶, kontynuowała prace nad flagowymi programami wspólnego pozyskiwania zdolności: tankowania w powietrzu, bezałogowców, komunikacji satelitarnej oraz cyberbezpieczeństwa. W zakresie tankowania w powietrzu odnotowano chyba najbardziej mierzalny postęp – w maju Polska, Holandia i Norwegia, które mają stworzyć wspólną flotę czterech latających cystern, wysłały zapytanie ofertowe do firmy Airbus, uruchamiając proces negocjacyjny; w grudniu do konsorcjum dołączyły Niemcy²⁷. Z kolei w odniesieniu do projektu przyszłego „eurodrona” (klasy MALE, tj. *medium altitude – long endurance*) również w maju Niemcy, Francja i Włochy podpisały umowę na opracowanie w ciągu dwóch lat wartych 60 mln euro studiów wykonalności, które mają położyć podwaliny pod właściwy program inwestycyjny²⁸.

²³ Więcej informacji o „Działaniu przygotowawczym” zob.: www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/preparatory-action-for-csdp-related-research.

²⁴ Por. www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2015/06/18/high-level-group-of-personalities-on-defence-research-issues-statement.

²⁵ Por. *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 61.

²⁶ Przykładem może być projekt „SESAR”, dotyczący ułatwienia i optymalizacji zasad i procedur prowadzenia wojskowych operacji lotniczych w cywilnej przestrzeni powietrznej UE. Zob. *Single European Sky*, www.eda.europa.eu, 11 stycznia 2016 r.

²⁷ J. Sabak, „Niemcy dołączą do Polski, Holandii i Norwegii w programie latających zbiornikowców”, www.defence24.pl, 3 grudnia 2015 r.

²⁸ *Remotely Piloted Aircraft Systems – RPAS*, www.eda.europa.eu, 4 czerwca 2015 r.

OPERACJE – WPBIO WPŁYWA NA MORZE ŚRÓDZIEMNE

Niezależnie od ograniczonej roli WPBiO w reakcji Unii na kryzys migracyjny prowadzona w ramach tej polityki aktywność operacyjna upłynęła w 2015 r. pod znakiem niwelowania czy raczej ograniczania jego skali i skutków. Nie oznaczało to, co prawda, diametralnej zmiany w kierunkach i charakterze działalności operacyjnej UE, kontynuowano bowiem większość przedsięwzięć zainicjowanych w latach poprzednich i przeważnie niełączących się – przynajmniej nie bezpośrednio – z próbami zmniejszenia napływu nielegalnych imigrantów do Europy czy rozwiązania problemów leżących u źródeł migracyjnej presji. Niemniej wiele debat na temat kierunków zaangażowania operacyjnego w ramach WPBiO, jak i główne decyzje w tym względzie podjęte w 2015 r., wiązało się właśnie z kwestiami migracyjnymi.

Bez wątpienia najważniejszą inicjatywą w tym względzie było uruchomienie przez UE nowej operacji na Morzu Śródziemnym – EUNAVFOR MED „Sophia”²⁹. O jej ustanowieniu Rada UE zdecydowała 18 maja, w reakcji m.in. na serię tragicznych utonień nielegalnych imigrantów starających się dotrzeć do włoskich wybrzeży w kwietniu 2015 r. (m.in. śmierć ok. 800 osób po przewróceniu się kutra 19 kwietnia). Ostatecznie misję rozpoczęto 22 czerwca, pełną zdolność operacyjną osiągając pod koniec lipca. Za jej główny cel uznano zwalczanie struktur przestępczych organizujących przerzut migrantów w środkowej części Morza Śródziemnego, ale ma ona też wymiar humanitarny i służy zmniejszeniu liczby ofiar tego procederu na morzu. Misji nadano przy tym charakter niejako precedensowy w ramach WPBiO. Ma ona bowiem przebiegać w trzech fazach – w pierwszej skoncentrowano się na akcji wywiadowczej i rozpoznaniu sieci przemytniczych w środkowej części basenu Morza Śródziemnego, w toku drugiej okręty EUNAVFOR mają zajmować jednostki przemytników na morzu otwartym oraz – za zgodą „władz państw nadbrzeżnych” (czyli libijskich) lub na mocy odpowiedniej rezolucji RB ONZ – wodach terytorialnych Libii, w trzeciej zaś – przy analogicznym warunku – zakładano akcje przeciw sieciom przestępczym i ich mieniu także na libijskim terytorium. To oznacza, iż dopuszczono – po raz pierwszy tak otwarcie od rozpoczęcia działań operacyjnych w ramach WPBiO – nadanie misji charakteru wymuszającego (tym byłoby aktywne zwalczanie grup przestępczych na terenie Libii nawet bez zgody jej władz, choć pod warunkiem akceptacji przez RB ONZ). Zapewne wynikało to z uzgodnionej hierarchii celów operacji – walka z siatkami przemytniczymi przed względami humanitarnymi. Do początku 2016 r. misja nie jednak osiągnęła tego etapu – władze Libii uznawane międzynarodowo, choć kontrolujące znikomą część jej terytorium, na tak daleką ingerencję w swe suwerenne prawa się nie zgodziły, a RB ONZ – głównie z uwagi na opór Rosji – zaakceptowała jedynie kontrole i przejęcia podejrzanych jednostek na wodach otwartych (rez. 2240 z 9 października 2015 r.). W rezultacie

²⁹ Nazwę „Sophia” nadano misji we wrześniu, na cześć somalijskiej dziewczynki urodzonej na pokładzie uczestniczącej w operacji niemieckiej fregaty przez właśnie uratowaną przez załogę okrętu matkę. „EU names anti-human-smuggling mission ‘Operation Sophia’”, *The Wall Street Journal* z 28 września 2015 r.

jednostki EUNAVFOR (pod koniec 2015 r. 6 okrętów i 7 samolotów) od 7 października realizują fazę drugą operacji, ale tylko na wodach międzynarodowych³⁰.

Co istotne, uruchomienie operacji „Sophia” nie oznaczało zakończenia działań humanitarnych i ochrony granic UE na Morzu Śródziemnym prowadzonych poza WPBiO, przez podległą komisarzowi ds. wewnętrznych UE agencję Frontex, czyli misji „Triton” na wodach okalających Włochy (w sile 3–6 jednostek patrolowych straży przybrzeżnej, w tym 2 pełnomorskich) oraz analogicznej operacji „Poseidon Sea” (od grudnia 2015 r. „Poseidon”) wokół wysp greckich³¹. Wynika to jednak zapewne z różnic w zadaniach misji – priorytetem działań Frontexu jest ochrona granic i pomoc humanitarna dla uchodźców, a nie – jak w wypadku „Sophii” – walka z przemytnikami. Niemniej zastanawia relatywnie niski poziom koordynacji działań w ramach wszystkich tych inicjatyw.

Niezależnie od sukcesu, jakim jest samo jej ustanowienie, EUNAVFOR MED wzbudza kontrowersje. Faktycznie można bowiem wątpić, czy w przyjętym kształcie – wobec braku zgody ONZ i władz Libii na prowadzenie przez nią działań wymuszających na wodach terytorialnych i lądzie – przyczyni się ona do skutecznej walki z siatkami przemytniczymi (dysponującymi w Libii stosunkowo bezpiecznym zapleczem), a także czy okaże się rozwiązaniem trwałym (jej mandat wygasa po roku od osiągnięcia pełnej operacyjności, czyli w lipcu 2016 r.). Pojawiają się nawet obawy, że uruchomienie „Sophii” wręcz pogorszy sytuację humanitarną migrantów (ryzyko ujęcia na wodach międzynarodowych może skłaniać przemytników np. do porzucania jednostek – przeważnie tanich i zdezelowanych – na pełnym morzu, zwłaszcza w razie zagrożenia)³². W opinii władz UE w tym akurat względzie rezultaty okazują się na razie pozytywne – okręty uczestniczące w „Sophii” uratowały bowiem od śmierci na morzu do 2016 r. ponad 8000 ludzi³³. Optymizmu dodają też dotychczasowe doświadczenia WPBiO z misjami morskimi (sukcesy nadal kontynuowanej antypirackiej misji „Atalanta” i doradczej EUCAP „Nestor” w rejonie Rogu Afryki) oraz rosnąca waga, jaką w Unii przywiązuje się do kwestii bezpieczeństwa morskiego.

Pośrednio z reakcją na migracyjny kryzys łączą się pozostałe działania operacyjne w ramach WPBiO w Afryce Północnej i rejonie Sahelu. Niestety, w 2015 r. jeszcze pogłębił się kryzys, w jakim znalazła się rok wcześniej misja EUBAM Libya, mająca wesprzeć tamtejsze władze w kontroli granic państwowych. W związku z coraz trud-

³⁰ W misji obecnie uczestniczą 22 państwa, a 8 (Włochy, Niemcy, Hiszpania, Słowenia, Francja, Grecja, Holandia i Wielka Brytania) wniosło okręty i samoloty rozpoznawcze. Budżet wspólny operacji to 11,82 mln euro. *European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia*, Factsheet, 15 grudnia 2015 r., www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/background-material/index_en.htm.

³¹ Misja „Triton”, a od grudnia 2015 r. także „Poseidon”, realizowana jest w formule tzw. *rapid intervention*, czyli pomocy dla kraju członkowskiego znajdującego się pod pilną i dużą presją związaną z masowymi próbami nielegalnego przekroczenia jego granic. Za: *Frontex*, <http://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/>.

³² Szerzej: T. Tardy, „Operation Sophia. Tackling the refugee crisis with military means”, *ISSUE Brief* 2015, nr 30; J. Goldenziel, „Europe’s migrant policing initiative has nothing to do with migration”, *The National Interest*, nationalinterest.org/feature/europes-migrant-policing-initiative-has-nothing-do-migration-14390.

³³ „A busy Christmas time for EUNAVFOR MED”, 26 grudnia 2015 r., www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/news/20151226_01_en.htm.

niejszą sytuacją w tym kraju zdecydowano o utrzymaniu zawieszenia misji, jednocześnie zmniejszając w marcu jej „szkieletowy personel” w Tunisie z 17 do 3 osób³⁴. Lepiej można oceniać ewolucję zaangażowania operacyjnego WPBiO w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie w miejsce zakończonej w marcu 2015 r., a zainicjowanej rok wcześniej operacji EUFOR RCA, która w opinii władz UE z sukcesem zrealizowała swoje zadanie (przyczynianie się do stabilizacji sytuacji w tym kraju we współpracy z ONZ, UA i wojskami francuskimi), postanowiono utworzyć znacznie mniejszą misję doradczą EUMAM RCA, z zadaniem wsparcia reform sektora bezpieczeństwa Republiki, w tym jej sił zbrojnych³⁵. Kontynuowano także szkoleniowo-doradcze misje w Nigrze i Mali, gdzie przez większą część roku sytuacja bezpieczeństwa wydawała się ewoluować – także z uwagi na unijne zaangażowanie – we właściwym kierunku. Obraz ten jednak zaburzyły, zwłaszcza w świetle nasilenia się aktywności terrorystycznej islamskich radykałów zarówno w innych państwach regionu, jak i samej Europie, zamachy na hotel Radisson Blue w stolicy, Bamako (20 listopada, 21 ofiar śmiertelnych). Dowiodły one bowiem utrzymującej się niestabilności Mali i słabości jego służb bezpieczeństwa³⁶.

W aktywności operacyjnej UE w innych regionach w ostatnim roku nie zachodziły istotne zmiany. Może to nieco zastanawiać w kontekście zaangażowania na Ukrainie, i to nawet w świetle częściowego „zamrożenia” konfliktu na wschodzie kraju. UE ograniczyła się bowiem do kontynuacji uruchomionej w 2014 r. niewielkiej, bo kilkudziesięcioosobowej misji doradczej w zakresie sektora bezpieczeństwa (EUAM), nie podejmując – mimo wciąż niemałej wagi problemu ukraińskiego z unijnej perspektywy – dyskusji o rozszerzeniu jej mandatu czy uzupełnieniu innymi działaniami. Ilustracją impasu, w jakim misja tkwiła zarówno na poziomie strategicznym (niechęć wielu państw UE do poszerzania jej mandatu), jak i operacyjnym (brak warunków do ścisłej i dynamicznej współpracy ze stroną ukraińską), był fakt, że za jej sukces uznano „wyjście poza Kijów” (na trzy miesiące) i rozpoczęcie pracy na poziomie administracji obwodowej³⁷. W odniesieniu zaś do pozostałych misji ta swoista rutynowość poczynań UE czasem oznaczała powodzenie – *vide* misje w Rogu Afryki – ale równie często stagnację (misje na Bliskim Wschodzie, w Afganistanie, a do pewnego stopnia także na Bałkanach). Niemal zawsze natomiast łączyła się z próbami obniżenia ich kosztów, choćby przez redukcje personelu (por. dane z tabeli 1 z informacjami z poprzednich edycji *Rocznika Strategicznego*), oraz relatywnie ograniczonym realnym wpływem na sytuację bezpieczeństwa w rejonie rozmieszczenia. Świadczy to z jednej strony o umacnianiu się w samej UE percepcji operacji WPBiO jako przede wszystkim formy „specjalistycznej pomocy technicznej” dla państw goszczących, przeważnie stanowiącej jedynie element szer-

³⁴ *Interim Strategic Review of EUBAM Libya*, EEAS (2015) 435, 13 kwietnia 2015 r., s. 5, www.state-watch.org/news/2015/jun/eu-eeas-interim-report-UBAM-7886-15.pdf.

³⁵ T. Tardy, „EUFOR RCA: tough start, smooth end”, *ISSUE Alert* 2015, nr 17; *EUMAM RCA*, www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/index_en.htm.

³⁶ T. Abdel-Baghy, J. Luengo-Cabrera, „Mali: An endangered peace”, *ISSUE Alert* 2015, nr 56.

³⁷ *EUAM Activity in Regions — Keeping a Finger on the Pulse of Reforms*, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/news/20151125_en.htm.

szej strategii i jako taki niewystarczającej dla dokonania głębokich zmian w miejscu rozmieszczenia, z drugiej zaś o utrzymującym się braku szerszej wizji strategicznej celów zaangażowania operacyjnego UE, i to także w kontekście ewentualnego jej powiązania z realizacją decyzji o uruchomieniu zobowiązań sojuszniczych z art. 42 pkt 7 traktatu lizbońskiego.

Swoiste uzupełnienie obrazu aktywności operacyjnej w ramach WPBiO stanowił komunikat KE i Wysokiego Przedstawiciela pt. „Budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju – umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi”³⁸. Dokument ten rozwijał zgłaszaną już wcześniej koncepcję *train and equip* i zgodnie z nim UE powinna rzadziej angażować się operacyjnie w rozwiązywanie kryzysów, a koncentrować się na szkoleniu i wyposażaniu w uzbrojenie i sprzęt wojskowy lokalnych sił bezpieczeństwa, a także organizacji regionalnych, takich jak Unia Afrykańska³⁹. W tym podejściu można zaś widzieć kolejny dowód rosnącej niechęci do rozwijania operacyjnego wymiaru WPBiO.



Rok 2015 mógł i powinien okazać się przełomowy w rozwoju WPBiO. Wraz z eksplozją kryzysu migracyjnego Unia stanęła przed jednym z największych wyzwań dla swego bezpieczeństwa, a sytuację dodatkowo komplikowało wciąż utrzymujące się napięcie na wschodzie kontynentu w związku z agresywną postawą Rosji wobec swych europejskich sąsiadów. Dramatycznie nasiliła się w Europie i jej sąsiedztwie – a przynajmniej tak to postrzegano w europejskich stolicach – aktywność terrorystyczna, dowodząc, iż przemoc uzasadniana skrajnymi fundamentalistycznymi ideologiami islamskimi nadal stanowi realną groźbę dla stabilności Unii i spokoju jej mieszkańców. W tych warunkach wydawać by się mogło, iż UE jak chyba nigdy dotąd potrzebowała wspólnej, spójnej i zdecydowanej polityki w zakresie bezpieczeństwa i obrony, co powinno dać WPBiO potężny impuls rozwojowy.

I pozornie do szeregu tego rodzaju przełomowych, ważkich decyzji i działań w ramach WPBiO w ostatnim roku doszło. Odpowiadając na wyzwanie migracyjne, UE ustanowiła misję wojskową, w której mandacie po raz pierwszy w swojej historii przewidywała możliwość prowadzenia działań wymuszających. W reakcji na zamachy terrorystyczne w Paryżu zdecydowano się uruchomić – co również nie miało precedensu – zobowiązania sojusznicze wprowadzone przez traktat lizboński. Wcześniej jeszcze zainaugurowano proces – wyczekiwanej już od kilku lat – głębszej refleksji strategicznej na temat roli, zadań i ambicji UE oraz WPBiO w sprawach bezpieczeństwa.

W praktyce jednak niemal wszystkie te działania i decyzje, które powinny stanowić swoiste kamienie milowe w rozwoju WPBiO, okazują się – przynajmniej jak dotąd – niemal wyłącznie grą pozorów. Sposób organizacji i przebieg procesu refleksji strategicznej nad WPBiO powoduje, iż składające się na niego dyskusje mogą zapewne wzbudzić zainteresowanie głównie wśród brukselskiej biurokracji i zaj-

³⁸ Dokument nr JOIN (2015) 17 z 28 kwietnia 2015 r.

³⁹ Por. C. Major, Ch. Mölling, J. Vorrath, „Train + equip = peace?”, *SWP Comments* 2015, nr 4.

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

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	600	– wsparcie całościowej strategii UE wobec BiH – wsparcie władz BiH w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego – szkolenie i rozwój zdolności sił zbrojnych BiH
EULEX Kosovo	cywilna (C)	Kosowo	2008 (pełna operacyjność – kwiecień 2009 r.)	ok. 1500, w tym 693 międzynarodowy	– wsparcie (doradztwo, pomoc techniczna, rozstrzyganie „wrażliwych przypadków”) w rozwoju instytucji w zakresie rządów prawa (policja, wymiar sprawiedliwości, służby celne, więziennictwo)
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja	2008	205 (międzynarodowy + lokalny)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE
EU Border Assistance Mission (EUBAM*)	C	Moldawia/Ukraina	2005	94 (międzynarodowy + lokalny (ok. 120))	– wsparcie w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością graniczną i korupcją

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007)	3 (międzynarodowy) + lokalny	- wsparcie funkcjonowania działalności przejścia granicznego Izrael–AP - budowa zaufania między władzami Izraela a AP
EUPOL COPPS	C	AP – Zachodni Brzeg	2006	66 (międzynarodowy) + 45 (lokalny)	wsparcie szkoleniowo-doradcze rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EUPOL Afghanistan	C	Afganistan	2007	197 (międzynarodowy) + 176 (lokalny)	wsparcie (szkolenia i doradztwo) rozwoju afgańskiej policji (ANP) i wymiaru sprawiedliwości
EUSEC RD Congo	C	DRK	2005	10 (międzynarodowy) + lokalny	wsparcie (doradztwo, szkolenie) odbudowy sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa DRK
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	155	doradztwo, mentoring i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa tymczasowego rządu Somalii

Tabela 1 – cd.

EUNAVFOR Somalia (Operation „Atalanta”)	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, Ocean Indyjski	2008	ok. 1200, styczeń 2016 r. – 3 okręty, 1 samolot	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP – monitoring aktywności rybackiej w regionie
EUCAP „Nestor”	C	Somalia, Dżibuti, Seszele, Tanzania, Jemen	2012 (zdolność operacyjna – luty 2013 r.)	Maks. 156: do 117 (faktycznie 75) międzynarodowy + lokalny	– szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla wymiaru sprawiedliwości oraz służb policyjnych (w tym policji morskiej) Somalii i innych państw regionu w sferze bezpieczeństwa morskiego – rozwój współpracy regionalnej i wsparcie misji „Atalanta” i EUTM Somalia
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	42 (międzynarodowy) + lokalny	– rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigru w zwalczaniu terroryzmu i zorganizowanej przestępczości – rozwój współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością
EUTM Mali	W	Mali	2013	578 (międzynarodowy, w tym 200 instruktorów)	– wsparcie przywracania porządku konstytucyjnego i efektywnej kontroli władz centralnych na całym obszarze kraju – szkolenie i odbudowa sił zbrojnych Mali

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUCAP SAHEL MALI	C	Mali	2014	maks. 110: 80 (faktycznie 66) międzynarodowy + do 30 (lokalny)	– doradztwo i szkolenie służb bezpieczeństwa Mali (policji, żandarmerii i Gwardii Narodowej) – rozwój współpracy regionalnej w sferze bezpieczeństwa
EUBAM Libya	C	Libia (faktycznie Tunis, Tunezja)	2013 (zawieszona od sierpnia 2014 r.)	3 (międzynarodowy) + 3 (lokalny)	– wsparcie w zarządzaniu bezpieczeństwem granic przez transfer know-how, doradztwo i szkolenia
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	78 (międzynarodowy) + lokalny	– doradztwo w zakresie reform sektora bezpieczeństwa
EUMAM RCA**	W	Republika Środkowoafrykańska	2015	60	– wsparcie reform sektora bezpieczeństwa (w tym sił zbrojnych)
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	ok. 1140 (6 okrętów, 7 samolotów)	– zwalczanie sieci przestępczych organizujących nielegalne migracje – redukcja liczby ofiar nielegalnych migracji na morzu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>; http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations.pdf; oraz informacji prasowych.

* Misja EUBAM formalnie przebiega poza strukturami WPBiO, jako element Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

** Członka pogrubiona oznacza misje uruchomione w 2015 r.

mujących się polityką bezpieczeństwa UE analityków oraz badaczy akademickich. Faktycznie istotne debaty o bezpieczeństwie europejskim (przynajmniej w wymiarze wojskowym), jak i wynikające z nich działania, przebiegają dziś bowiem na innych płaszczyznach, głównie w NATO i bezpośrednio w relacjach między poszczególnymi stolicami, WPBiO zaś nie jest w nich często poruszany tematem czy istotnym elementem. Uruchomienie zobowiązań sojusznicznych z art. 42 pkt 7 TUE coraz bardziej nabiera charakteru czysto symbolicznego w chwili, gdy o sposobach operacjonalizacji tej decyzji rozmawia się niemal wyłącznie w formule bilateralnej. Misja zwalczania sieci przemytniczych na Morzu Śródziemnym najprawdopodobniej nigdy zaś nie wejdzie w fazę działań wymuszających, a jej realny wkład w rozwiązywanie problemu migracyjnego okaże się mocno ograniczony. W rezultacie może się okazać, iż w tak burzliwym roku jak 2015 jedyną dziedziną, w której osiągnięto w ramach WPBiO trwały postęp, będzie funkcjonowanie rynków zbrojeniowych i przemysłu obronnego. Tylko czy w dłuższej perspektywie uzasadnia to prowadzenie w UE odrębnej instytucjonalnie wspólnej polityki?

Oczywiście, można przyjąć, iż głębsze reformy WPBiO po prostu wymagają czasu i metody małych kroków. Jeśli jednak nie da się ich zainicjować w warunkach głębokiego i wielowymiarowego kryzysu bezpieczeństwa, to czy to w ogóle będzie to jeszcze możliwe? A może UE musi najpierw rozwiązać podstawowy, jak się dziś wydaje, problem wypalenia integracyjnego zapалу elit politycznych państw członkowskich, które po okresie szybkiego rozwijania Unii, połączonego z jej historycznym rozszerzeniem na wschód, zdają się w niemałej części zwracać ponownie ku państwu narodowemu jako punktowi odniesienia polityki bezpieczeństwa (i nie tylko). Jeśli tak, to niestety WPBiO nie czeka owocna przyszłość i na poprawę jej kondycji przyjdzie czekać długo.

COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY: NOT ALL IS AS IT SEEMS

The article examines the 2015 developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP). The authors argue that the EU's 2015 decisions concerning CSDP may seem to be remarkable achievements but in reality, their significance is limited. The launch of the review process of the Global Strategy on Foreign and Security Policy – meant to replace the 2003 European Security Strategy, long considered outdated – is unlikely to reinvigorate the CSDP unless the member states politically commit to make the EU count as a strategic actor. The establishment of a new CSDP operation, aimed against human smugglers in the Mediterranean and dubbed “Sophia” (after a baby-girl born to a refugee mother on an Italian rescue vessel), is merely an attempt to address secondary effects of economic, demographic, political and security crises in the Middle East and North Africa, which the EU failed to prevent from spiralling-out at earlier stages. Finally, the use of Art. 42.7 TEU “mutual assistance” clause in the aftermath of the 13th of November terrorist attacks in Paris did not have any significant effect on the debate on the possible role of the Union in defending its members. What stands out against

this backdrop is the increasing involvement of the EU in defence industry. In 2015, the European Commission's future role as a sponsor of defence-related research started to take shape with the establishment of the Preparatory Action – the first financial tool to help develop military technologies with European funds. It does not seem to be enough, however, the authors claim it could live up to the original, great ambitions of the CSDP.

Słowa kluczowe: art. 42 pkt 7 [TUE], „brukselska bańka” (*Brussels bubble*), ESDZ (Europejska Służba Działań Zewnętrznych), EUMAM RCA, EUNAVFOR MED/operacja „Sophia”, Frontex, Globalna Strategia Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
PATRYCJA GRZEBYK
doi 10.7366/2300265420152104

LIFTING W OPARACH SKANDALU – DZIAŁALNOŚĆ RADY BEZPIECZEŃSTWA ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W 2015 R.

Rada Bezpieczeństwa ONZ w coraz większym stopniu odgrywa rolę notariusza wielkich mocarstw, gdyż jedynie zatwierdza rozwiązania wypracowane poza nią (np. porozumienie z Iranem¹), czy też zauważa zjawiska trwające od miesięcy (np. interwencja zbrojna przeciwko Państwu Islamskiemu na terytorium Syrii czy Iraku). Jej duża (porównywalna do 2014 r.) aktywność (64 rezolucje, 26 oświadczeń prezydialnych, 128 oświadczeń prasowych) wynikała ze zwiększonego zainteresowania osobami zwalczania terroryzmu oraz przedłużającymi się konfliktami lub odnowieniem wydawałoby się już wygasłych (Jemen, Burundi)².

Wielkie mocarstwa były w stanie porozumieć się co do sposobów walki z grupami terrorystycznymi, w tym dostrzegały wspólny interes w zwalczaniu Państwa Islamskiego i skutków jego działalności w postaci m.in. fali uchodźczej. Jednak aż w ośmiu przypadkach rezolucje były przyjęte przez głosowanie (co jest najwyższą liczbą od 2000 r.), a to oznacza, że coraz trudniej jest wypracować rozwiązania satysfakcjonujące wszystkich członków³. Nie obyło się bez weta, znów ze strony Rosji, która zablokowała nie tylko rezolucję dotyczącą ustanowienia specjalnego trybunału mającego na celu osądzenie winnych strącenia samolotu MH17⁴, lecz także w sprawie 20. rocznicy ludobójstwa w Bośni i Hercegowinie⁵. Mimo apeli i dużych oczekiwań co do zmian w funkcjonowaniu Rady (przede wszystkim odnośnie do ograniczenia prawa do weta), które mogły być podjęte przy okazji rocznicy powstania ONZ, na debatach się skończyło. Sekretarz generalny podjął jednak kilka inicjatyw

¹ Zob. S/RES/2231 z 20.07.2015 r. W rezolucji tej RB podkreśla, że odpowiednie porozumienie z Iranem (Joint Comprehensive Plan of Action, S/2015/544) i idące za nim zniesienie sankcji wobec tego państwa jest efektem wysiłku negocyjnego Chin, Francji, Niemiec, Rosji, Zjednoczonego Królestwa, Stanów Zjednoczonych oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

² Zob. szerzej na temat statystyk działalności RB w 2015 w: *Security Council Report, Monthly Forecast February 2016*, s. 2.

³ Najczęściej wstrzymywały się: Wenezuela (8 razy, w tym w przypadku dwóch zawetowanych projektów), Rosja (5 razy), Chiny (2 razy, w tym w przypadku jednego zawetowanego projektu).

⁴ S/2015/562 z 29.07.2015 r.

⁵ S/2015/508. Głównym powodem weta był sprzeciw Rosji wobec jej zdaniem zbyt jednostronnego obarczenia Serbów winą za zbrodnie. Fakt wyróżnienia jednej (serbskiej) grupy etnicznej jako zbrodniarzy zdaniem Rosji miałby negatywny wpływ na proces pojednania w Bośni i Hercegowinie. Jednak lektura projektu wskazuje, że po pierwsze słowa o sprawcach i przypisanej im przynależności narodowej/etnicznej nie padają, a po drugie, projekt wspominał, że ofiary były po wszystkich stronach konfliktu. O tym, że projekt budził kontrowersje także wśród innych członków, świadczy fakt, iż od głosu wstrzymały się Chiny, Wenezuela, Angola i Nigeria.

dotyczących przeglądu architektury budowania, utrzymania pokoju oraz zapobiegania konfliktom⁶. Kolejne lata pokażą, czy wnioski płynące z odpowiednich raportów zostaną przekute w zwiększoną efektywność organizacji.

Niniejszy artykuł ma na celu podsumowanie prac RB w 2015 r. Analiza opiera się przede wszystkim na dokumentach przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa oraz raportach organizacji monitorujących jej działalność, takich jak Security Council Report. W pierwszej części przedstawione zostaną decyzje dotyczące zwalczania Państwa Islamskiego, z podkreśleniem różnych aspektów tejże walki. Druga część skupia się na problemach związanych z budową rządów prawa i wygaszaniem konfliktów. Trzecia część dotyczy zmian w funkcjonowaniu operacji pokojowych. Czwarta zaś skupia się na dyskusji na temat reformy RB (głównie prawa weta) oraz zasad wyboru sekretarza generalnego.

PAŃSTWO ISLAMSKIE – „GLOBALNE I BEZPRECEDENSOWE ZAGROŻENIE DLA POKOJU I BEZPIECZEŃSTWA”

Naloty na cele na terenach kontrolowanych przez Państwo Islamskie były prowadzone przez różne państwa od 2014 r. Rada potrzebowała jednak ponad roku, aby w listopadzie 2015 r. stwierdzić, że działalność ISIL jest globalnym i bezprecedensowym zagrożeniem dla pokoju i bezpieczeństwa, a Rada jest zdeterminowana, by owo zagrożenie zwalczyć⁷. Zdecydowała się wówczas upoważnić do zastosowania wszelkich koniecznych środków (*all necessary measures* – sformułowanie to obejmuje również użycie siły), aby zapobiec atakom terrorystycznym i powstrzymać działalność ISIL, a także ANF (an-Nusra Front) i innych jednostek, grup, przedsięwzięć powiązanych z Al-Kaidą⁸. Język rezolucji wskazuje, że Rada usankcjonowała wcześniejsze przypadki użycia siły przez państwa trzecie w celu zwalczania terrorystów na terytorium Syrii, w tym praktykę *targeted killings* stosowaną przez Stany Zjednoczone wobec osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną (w rezolucji mowa bowiem o podwojeniu dotychczasowych wysiłków). Wcześniej Rada próbowała odpowiedzieć na zagrożenia związane z działalnością Państwa Islamskiego, wskazując na konieczność odcięcia źródeł finansowania tej grupy terrorystycznej oraz wszelkiego wsparcia w postaci choćby rekrutacji bojowników czy dostaw broni⁹. RB dostrzegła bowiem, że ISIL bez większych problemów korzysta z infrastruktury eksploatacyjnej ropy naftowej czy innych zasobów naturalnych, a także angażuje się w handel obiektami należącymi do dziedzictwa kulturowego¹⁰. Stąd też po wcześniejszych zapowiedziach¹¹ rozszerzyła reżim sankcyjny dotychczas stosowa-

⁶ Zob. np. S/PRST/2015/2 z 14.01.2015 r.; S/PRST/2015/26 z 31.12.2015; S/PRST/2015/22 z 25.11.2015 r.

⁷ S/RES/2249 z 20.11.2015 r.

⁸ Zob. również S/RES/2214 z 27.03.2015 r.

⁹ Zob. np. S/PRST/2015/11 z 29.05.2015 r.

¹⁰ Zob. S/RES/2199 z 12.02.2015 r. dotyczącą Syrii, ale także S/RES/2259 z 23.12.2015 r. dotyczącą Libii.

¹¹ S/RES/2229 z 29.06.2015 r.

ny wobec Al-Kaidy i talibów o bojowników ISIL, a także o osoby z nimi współpracujące, które angażują się w przemysł broni, narkotyków, porwania, wymuszenia rozbójnicze czy też handel artefaktami oraz zasobami naturalnymi. Zatem sankcje (zamrożenie aktywów, zakaz podróży, embargo na broń) grożą za samą działalność przestępczą lub nawet legalną, lecz prowadzoną we współpracy z ISIL¹². Rada, dostrzegając bezprecedensową skalę rekrutacji przez ISIL bojowników na całym świecie, zwróciła również uwagę na konieczność zatrzymania procesu radykalizacji młodych ludzi¹³ oraz kobiet¹⁴.

Połączenie list dotyczących Al-Kaidy i talibów z ISIL było o tyle logiczne, że także w odniesieniu do Afganistanu Rada stwierdziła, iż kluczowe znaczenie ma odcięcie finansowania w postaci zwalczania handlu narkotykami, porwań czy eksploatacji bogactw naturalnych¹⁵. Powiązanie z Al-Kaidą jest korzystne z punktu widzenia takich państw jak Stany Zjednoczone, które odwołując się do aktów prawa wewnętrznego przyjętych w 2001 r. w odpowiedzi na ataki Al-Kaidy, uzasadniają nimi większość przypadków użycia siły zbrojnej podejmowanych od tamtego czasu¹⁶.

Charakterystyczne, że to działalność ISIL w Iraku, Libii i Syrii była, zdaniem RB, główną przyczyną fali uchodźców/imigrantów z tych państw¹⁷. Jednak tak jak Rada z opóźnieniem zareagowała na konieczność autoryzacji użycia siły wobec ISIL, spóźniona była też jej reakcja na falę uchodźców/imigrantów próbujących się przedostać do Europy przez Morze Śródziemne. Dopiero w październiku 2015 r. bowiem potępiła przemysł migrantów i handel ludźmi, który odbywał się na terytorium Libii. Rada uznała, że próby wzmocnienia zdolności Libii do kontrolowania swoich granic nie są wystarczające, i stąd też pozwoliła (na okres roku), aby państwa przeprowadzały na morzu otwartym za zgodą państwa bandery (lub przynajmniej po podjęciu starań o uzyskanie takowej zgody) inspekcję statków, gdy są podejrzenia, że statki te są wykorzystywane do przemytu ludzi. Rada zgodziła się również na przejęcie (*seize*) statków, jeśli byłyby one używane do przemytu ludzi, i przypomniiała o obowiązku pociągania do odpowiedzialności osób zaangażowanych w działalność przemysłową i handel ludźmi¹⁸.

MOZOLNE BUDOWANIE RZĄDÓW PRAWA W CIENIU WALKI O ZASOBY NATURALNE I Z GRUPAMI TERRORYSTYCZNYMI

Działalność grup terrorystycznych uniemożliwiała ONZ efektywne wsparcie w budowie rządów prawa i wzmacnianiu instytucji państwowych w wielu pań-

¹² S/RES/2253 z 17.12.2015 r.

¹³ S/RES/2250 z 9.12.2015 r.

¹⁴ S/RES/2242 z 13.10.2015 r.

¹⁵ S/RES/2255 z 22.12.2015 r.

¹⁶ Zob. „Congress must act on war authority. Military action in Syria requires a new AUMF”, *The New York Times* z 18 listopada 2014 r.

¹⁷ S/RES/2259 z 23.12.2015 r. oraz S/RES/2238 z 10.09.2015 r. Por. S/PRST/2015/10 z 24.04.2015 r.

¹⁸ S/RES/2240 z 9.10.2015 r. Zob. również S/PRST/2015/25 z 16.12.2015 r.

stwach; wystarczy wymienić Irak¹⁹, Afganistan²⁰, Libię²¹, Liban²² czy Jemen²³. Walka z ISIL przysłoniła problem rozwiązania konfliktu w Syrii, w ramach którego trudności pojawiały się już na etapie przekonania stron do rozpoczęcia negocjacji²⁴. Groźba weta ze strony Rosji w stosunku do każdej rezolucji, która mogłaby zaszkodzić pozycji prezydenta Syrii Baszara al-Asada, uniemożliwiała podjęcie efektywnych środków przez Radę. Nawet jednak w tych dziedzinach, gdzie Rada była zgodna, a mianowicie w kwestii broni chemicznej²⁵ czy konieczności udzielania pomocy humanitarnej i zapewnienia dostępu dla agencji odpowiedzialnych za dostarczanie tego typu pomocy²⁶, mogła jedynie stwierdzać, że nadal dochodzi do łamania nałożonych przez nią zobowiązań (użycie bomb chlorowych czy brak możliwości dostarczania pomocy przez linie wewnętrznego podziału Syrii), i nawoływać do wdrożenia postanowień poprzednich rezolucji. Rosyjska postawa przesądzała o delikatności Rady, jeśli chodzi o stwierdzenie możliwości popełnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości²⁷.

Rada zmuszona była intensywniej zająć się odradzającymi się kryzysami w Jemenie czy w Burundi²⁸. W Jemenie – do niedawna podawanym jako przykład sukcesu zaangażowania ONZ – władzę przejęli Huti, przetrzymywali członków rządu i całkowicie przekreślili wcześniejszy proces polityczny, któremu patronowała ONZ. Rada więc, oprócz żądania zaprzestania użycia siły i powrotu do rozmów politycznych, zmuszona była przedłużyć sankcje ekonomiczne i dotyczące przemieszczania się wskazanych osób, a także embargo na broń²⁹. W Burundi niepokój wzbudzało wzmożenie ataków na Tutsi. Mając w pamięci ludobójstwo, do którego doszło w sąsiedniej Rwandzie w 1994 r., a które jest jednym z symbolów nieefektywności Rady³⁰, RB zdecydowała się na wizytę w tym państwie, by wyjaśnić sytuację i wpłynąć na postawę władz. Podobnie jak w Burundi, otwarcie nawoływano do przemocy na tle etnicznym w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie niestabilna sytuacja była zdaniem RB doskonałym środowiskiem dla budowania radykalnych ugrupowań³¹. Także w Sudanie Południowym dochodziło do licznych przypadków łamania praw człowieka na tle etnicznym, ataków na ludność cywilną, a dodatko-

¹⁹ S/RES/2233 z 29.07.2015 r.

²⁰ S/RES/2210 z 16.03.2015 r.

²¹ S/RES/2213 z 27.03.2015 r.

²² S/PRST/2015/7 z 19.03.2015 r.

²³ S/RES/2201 z 15.02.2015 r.; S/PRST/2015/8 z 22.03.2015.

²⁴ S/RES/2254 z 18.12.2015 r.; S/PRST/2015/15 z 17.08.2015 r.

²⁵ S/RES/2209 z 6.03.2015; S/RES/2235 z 7.08.2015 r.

²⁶ S/RES/2258 z 22.12.2015 r.

²⁷ S/RES/2253 z 17.12.2015 r.

²⁸ S/PRST/2015/6 z 18.02.2015 r.; S/PRST/2015/18 z 28.10.2015 r.; S/RES/2248 z 12.11.2015 r.; S/PRST/2015/13 z 26.06.2015 r.

²⁹ S/RES/2201 z 15.02.2015 r., S/RES/2204 z 24.02.2015 r. oraz S/RES/2216 z 14.04.2015 r.

³⁰ Zob. np. International Commission on Intervention and State Security, *Report of the International Commission on Intervention and State Security, Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, grudzień 2001, par. 1.1 (raport dostępny na stronie <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/core-rtop-documents>, dostęp 25.02.2016).

³¹ Zob. S/RES/2217 z 28.04.2015 r.; S/PRST/2015/17 z 20.10.2015 r.; S/PRST/2015/12 z 11.06.2015 r.

wo niszczonego infrastruktury gospodarczą, co pogarszało już i tak złą sytuację państwa³². Członkowie RB byli rozczarowani tym, że osiągnięcie porozumienia między władzami Sudanu Południowego a SPLM/SPLA-IO (*Sudanese People's Liberation Movement*)³³ nie przyczyniło się do poprawy sytuacji humanitarnej. Pod wpływem Stanów Zjednoczonych (sfrustrowanych w szczególności skalą popełnianych zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych³⁴) RB zapowiedziała gotowość zastosowania sankcji (zamrożenie aktywów, zakaz podróży) w stosunku do wszystkich osób, które uniemożliwiają osiągnięcie trwałego pokoju, przedłużają istniejący konflikt, a także przeciwko odpowiedzialnym za naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka, ataki na cywilów, rekrutującym dzieci do sił zbrojnych, atakującym misję NZ³⁵. Sankcje wzbudziły mieszane uczucia co do ich pozytywnego wpływu na proces pokojowy. Władze Sudanu Południowego podnosiły bowiem, że ich nałożenie stanowić może w istocie nie zachętę do dalszych negocjacji, lecz karę za brak rezultatu³⁶. Wewnętrzne problemy Sudanu Południowego i Sudanu (pogarszająca się sytuacja w Darfurze) nie wpłynęły pozytywnie na zawarcie porozumienia między tymi państwami co do granicy, w tym statusu i administracji Abyei (miasto na granicy Sudanu i Sudanu Południowego, w regionie Kordofan Południowy)³⁷.

Mimo sporej aktywności RB w stosunku do Somalii sytuacja w tym państwie (polityczna i humanitarna) nadal nie była stabilna, choćby ze względu na działalność grupy Asz-Szabab, dokonującej licznych zamachów terrorystycznych³⁸, a także piractwo, z którego zyski zasilają grupy przestępcze i pogłębiają korupcję³⁹. Rada więc utrzymała embargo na broń, a także zakaz podróży i zamrożenie aktywów wobec określonych osób oraz zakaz eksportu węgla drzewnego, który oprócz eksploatacji innych naturalnych dóbr (złoto, diamenty) był głównym źródłem finansowania Asz-Szabab⁴⁰. W odniesieniu do zwalczania piractwa Rada tym razem podkreśliła, że autoryzowane przez nią środki, stojące w sprzeczności z konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. (m.in. możliwość ścigania piratów na morzu terytorialnym Somalii oraz na jej lądzie), nie tworzą zwyczaju. Dostrzegła też w końcu, że niektóre państwa wykorzystwały wcześniejsze decyzje RB do nielegalnego połowu na wodach somalijskich⁴¹.

Radzie coraz trudniej było wspierać Demokratyczną Republikę Konga (DRK) w umacnianiu struktur państwowych w sytuacji, w której siły tego państwa, zamiast rozbrajać grupy zbrojne, dostarczały im broń (w szczególności FDLR – *Forces*

³² S/RES/2252 z 15.12.2015 r.

³³ S/RES/2241 UNMISS z 9.10.2015 r.

³⁴ Zob. raport UNMISS, *Conflict in South Sudan: A Human Rights Report*, 8 maja 2014 r.

³⁵ S/RES/2206 z 3.03.2015 r.

³⁶ SC/11805 z 3.03.2015 r.

³⁷ S/RES/2251 z 15.12.2015 r., a także S/RES/2230 z 14.07.2015 r. oraz S/RES/2205 z 26.02.2015 r., a także S/PRST/2015/16 z 27.08.2015 r. czy S/PRST/2015/9 z 24.03.2015 r.

³⁸ S/RES/2196 z 22.01.2015 r.

³⁹ S/RES/2246 z 10.11.2015 r.

⁴⁰ S/RES/2196 z 22.02.2015 r.

⁴¹ S/RES/2244 z 23.10.2015 r.

*démocratique de libération du Rwanda*⁴²). Grupy zbrojne zaś, zamiast podlegać demobilizacji, wzmagają rekrutację, w tym wśród dzieci, a co budziło szczególny niepokój członków RB⁴³, grabiły zasoby naturalne⁴⁴. Stąd też nie było mowy o zniesieniu sankcji, a w Radzie wyrażano obawy, że wobec inercji władz DRK Rwanda może pokusić się o kolejną interwencję zbrojną na terytorium DRK.

MROŻĄCY EFEKT OPERACJI POKOJOWYCH

Rada mimo obaw o ponowny wybuch w Liberii konfliktu o kontrolę nad zasobami naturalnymi zdecydowała się kontynuować radykalne zmniejszanie liczebności UNMIL. Miała jednak nadzieję, że owocna współpraca UNMIL z UNOCI (działającą na terytorium Wybrzeża Kości Słoniowej)⁴⁵, mimo zapowiadanego zmniejszenia kontyngentu również tej misji⁴⁶, będzie wystarczająca dla stabilizacji sytuacji w tym państwie⁴⁷. Na tę decyzję miało wpływ opanowanie epidemii eboli i spokojne przeprowadzenie wyborów do senatu. O tym, że sytuacja dość łatwo mogła przerodzić się w krwawy konflikt, świadczy jednak fakt, iż mimo zniesienia sankcji finansowych i zakazu podróży Rada zdecydowała się utrzymać embargo na broń⁴⁸. RB postanowiła także zmniejszyć liczebność misji MONUSCO⁴⁹, która od dłuższego czasu jest solą w oku władz DRK żądających opracowania i wdrożenia strategii wyjścia. Doszło do tego, mimo że nadal w ramach MONUSCO konieczne jest wykorzystanie brygady interwencyjnej⁵⁰, a siły DRK, jak wskazano wyżej, nie są w stanie przeprowadzić procesu rozbrojenia i demobilizacji grup zbrojnych. Wobec jednak wręcz wrogiej postawy władz DRK ONZ pozostaje nalegać chociażby na stopniową redukcję sił MONUSCO. Podobnie w przypadku UNAMID (Darfur), wobec negatywnej postawy władz krajowych⁵¹ RB była zmuszona zapowiedzieć, że wraz z Unią Afrykańską, Unią Europejską oraz władzami sudańskimi opracuje strategię wyjścia dla misji. Mimo więc że konieczne było nawet zwiększenie liczebności UNAMID ze względu na pogarszającą się sytuację⁵², Rada wyznaczyła wstępne kryteria, od których uzależnione jest zakończenie misji (*benchmarks*)⁵³. Podjęła

⁴² S/RES/2211 z 26.03.2015 r.; S/PRST/2015/1 z 8.01.2015 r.; S/PRST/2015/20 z 9.11.2015 r.

⁴³ S/RES/2225 z 18.06.2015 r. Zob. również kampanię: ONZ „Children, Not Soldiers” (<https://childrenandarmedconflict.un.org/children-not-soldiers/>, dostęp 20.02.2016).

⁴⁴ S/RES/2198 z 29.01.2015 r.

⁴⁵ Przy akronimach danej misji wskazano państwo, na którego terytorium prowadzi ona działalność.

⁴⁶ S/RES/2226 z 25.06.2015 r.

⁴⁷ S/RES/2239 z 17.09.2015 r.; S/RES/2215 z 2.04.2015 r.

⁴⁸ S/RES/2237 z 2.09.2015 r.

⁴⁹ S/RES/2211 z 26.03.2015 r.

⁵⁰ P. Grzebyk, „Narody Zjednoczone stale spóźnione walczą o efektywność – Rada Bezpieczeństwa w akcji”, *Rocznik Strategiczny* 2013/14, s. 111.

⁵¹ Sudan wydalil jeszcze w grudniu 2014 r. przedstawicielkę UNDP Yvonne Helle oraz koordynatora ds. humanitarnych Alego al-Zaatariego. Ponadto ograniczył dostęp do Tabit, gdzie dokonano masowych gwałtów, a także opóźniał proces wydawania wiz dla pracowników misji.

⁵² S/RES/2228 z 29.06.2015 r.

⁵³ Do tzw. *benchmarks* należą: inkluzywny proces pokojowy, ochrona cywilów i dostęp dla personelu humanitarnego, prewencja lub ograniczenie konfliktów między społecznościami.

też kroki w celu wycofania misji MINUSTAH, mimo że w ostatnim roku pogorszyła się sytuacja humanitarna na Haiti⁵⁴.

Rada zwiększyła natomiast liczebność misji UNMISS (Sudan Południowy)⁵⁵, MINUSCA (Republika Środkowoafrykańska)⁵⁶ oraz MINUSMA (Mali)⁵⁷. Są to misje operujące na terenach objętych konfliktem zbrojnym (tak jak również UNISFA⁵⁸), a w przypadku UNMISS – działające niemal wbrew władzom danego państwa⁵⁹. To oczywiście wpływa na bezpieczeństwo pracowników misji. Nie bez powodu wśród trzech operacji z największą liczbą zgonów będących wynikiem celowego ataku w 2015 r. znajdowały się właśnie MINUSMA (12), MINUSCA (10) oraz UNAMID (3) i MONUSCO (3)⁶⁰.

Konieczne było także przedłużenie operacji funkcjonujących od dekad w danych regionach, takich jak MONURSO (Sahara Zachodnia)⁶¹, UNIFIL (Liban)⁶², UNFICYP (Cypr)⁶³, UNDOF (Syria)⁶⁴. Charakterystyczne jednak, że na terenach objętych działalnością tychże misji wzmożła się działalność zbrojna lub jej groźba (jak w przypadku Sahary Zachodniej, gdzie istniała obawa, że masy młodych, sfrustrowanych ludzi przejdą na stronę ugrupowań radykalnych⁶⁵) i stąd też atakowani byli członkowie misji. Rada więc, jak wobec UNDOF, wymagała częstszych raportów.

Mimo że działalność danej misji często prowadzi nie do rozwiązania, lecz zamrożenia konfliktu, jak to można obserwować obecnie w Abyei, zainteresowanie utworzeniem misji ONZ nie słabnie, o czym świadczą prośby czy to Somalii, czy Ukrainy o ich powołanie. W przypadku Somalii utworzenie misji nie jest możliwe ze względu na toczący się konflikt zbrojny⁶⁶, jednak ONZ przynajmniej udało się ustalić zasady wsparcia dla AMISOM, choć nie zdecydowano się na zwiększenie liczebności misji mimo oczywistej potrzeby⁶⁷. W odniesieniu do Ukrainy główną przeszkodą jest sprzeciw Rosji⁶⁸.

⁵⁴ S/RES/2243 z 14.10.2015 r.

⁵⁵ S/RES/2252 z 15.12.2015 r.; S/RES/2241 z 9.10.2015 r., S/RES/2223 z 28.05.2015 r.

⁵⁶ S/RES/2217 z 28.04.2015 r.; S/RES/2212 z 26.03.2015 r., S/RES/2217 z 28.04.2015 r.

⁵⁷ S/RES/2227 z 29.06.2015 r.

⁵⁸ S/RES/2251 z 15.12.2015 r.; S/RES/2230 z 14.07.2015 r.; S/RES/2205 z 26.02.2015 r.

⁵⁹ Przykładowo 29 maja 2015 r. władze Sudanu Południowego wydalili Toby'ego Lanzera, zastępcę specjalnego przedstawiciela SG, koordynatora humanitarnego UNMISS.

⁶⁰ W sumie w 2015 r. zmarło 121 członków misji pokojowych, czyli mniej niż rok wcześniej. Wątpliwości jednak budzą dane statystyczne dotyczące ofiar celowych ataków, gdyż niektóre tego typu sytuacje mogą kryć się pod kategorią wypadków czy tzw. innych (zob. UN, *Fatalities by year, mission and incident type*).

⁶¹ S/RES/2218 z 28.04.2015 r.

⁶² S/RES/2236 z 21.08.2015 r.

⁶³ S/RES/2234 z 29.07.2015 r.

⁶⁴ S/RES/2257 z 22.12.2015 r.

⁶⁵ *Security Council Report, Monthly Forecast April 2015*, s. 6.

⁶⁶ S/RES/2232 z 28.07.2015 r.

⁶⁷ S/RES/2221 z 26.05.2015 r.; S/RES/2245 z 9.11.2015 r.

⁶⁸ Zob. np. D. Sharkov, „Ukraine call on U.N. to send peacekeepers to war-torn East”, *Newsweek* z 5 stycznia 2016 r., <http://europe.newsweek.com/ukraine-un-peacekeepers-411689?rm=eu> (dostęp 20.02.2016); „Ukraine calls for U.N. peacekeepers to observe ceasefire”, Reuters, 19 lutego 2015 r., <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-peacekeepers-idUSKBN0LN0BB20150219> (dostęp 20.02.2016).

Rada Bezpieczeństwa ONZ z dużą ostrożnością podchodzi do tworzenia nowych misji, gdyż od lat zмага się z chronicznym problemem braku wystarczającej liczby personelu oraz zastrzeżeń państw co do możliwości rozmieszczenia ich personelu na danym terenie. Wielokrotnie mogła się przekonać, że zwiększenie planowanego pułapu personelu danej misji nie przynosi spodziewanego efektu, jeśli nie ma ludzi, których na misję można by wysłać⁶⁹. Coraz bardziej widoczna jest różnica między podejściem państw zachodnich, których siły dysponują bardzo dobrym sprzętem, lecz są niechętne do działalności w miejscach objętych szczególnym ryzykiem, a personelem pozostałych państw, często nieprotestujących przeciwko geografii rozmieszczenia, lecz dysponujących stosunkowo słabszym sprzętem (dotyczy to np. misji UNDOF: po stronie syryjskiej stacjonuje wyłącznie mały oddział Nepalczyków, gdy natomiast pozostałe oddziały przeniosły się do części izraelskiej)⁷⁰. Warto jednak odnotować, że na liście głównych dostawców mundurowych (zob. tabela 1) mocno awansowały Chiny (ponad 800 osób więcej w porównaniu z poprzednim rokiem), co wiąże się też ze zwiększonym zaangażowaniem np. w negocjacje w Sudanie Południowym.

Wobec zbyt małej liczebności niektórych misji w sytuacji grożącej wybuchem czy zaognieniem już istniejącego konfliktu RB musiała podkreślać rolę współpracy pomiędzy misjami w danym regionie, w szczególności w razie konieczności zwalczania grup działających na terytorium kilku państw, takich jak Armia Bożego Oporu czy Asz-Szabab⁷¹. W przypadku Armii Bożego Oporu (LRA) niezbędna była koordynacja aż czterech misji (UNAMID, UNMISS, MONUSCO, MINUSCA). W sytuacji, w której nie można było dokonać szybkiego zwiększenia liczebności misji, jak w przypadku MINUSCA, Rada wydawała dla danego państwa (tu Francji) upoważnienie do użycia siły dla wsparcia działań⁷² lub też czasowo pozwalała na przegrupowanie części sił UNOCI do Republiki Środkowoafrykańskiej. Była też niechętna publicznemu ujawnianiu skandalu dotyczącego wykorzystywania seksualnego dzieci przez francuskich żołnierzy w tym państwie, a jak się później okazało, również przez członków misji ONZ⁷³. Takie informacje nie sprzyjają bowiem zachęcaniu

⁶⁹ Zob. *Security Council Report, Monthly Forecast, February 2015*, s. 10.

⁷⁰ *Security Council Report, Monthly Forecast, April 2015*, s. 10.

⁷¹ Przykładowo grupa Asz-Szabab 2 kwietnia 2015 r. dokonała ataku na uniwersytecie w Garissa w Kenii. W jego wyniku zginęło 142 studentów, sześciu członków sił bezpieczeństwa oraz czterech napastników. Był to najkrwawszy zamach od 1998 r. Inną grupą zbrojną działającą na terytorium kilku państw i wymagającą z tego powodu szerszej strategii jest Boko Haram. Zob. S/PRST/2015/4 z 19.01.2015 r.; S/PRST/2015/14 z 28.07.2015 r. Zob. również oświadczenie dotyczące strategii w sprawie Sahelu, S/PRST/2015/24 z 8.12.2015 r.

⁷² S/RES/2217 z 28.04.2015 r.

⁷³ Zob. *Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic, Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers*, 17 grudnia 2015 r., <http://www.un.org/News/dh/infocus/centafricrepublic/Independent-Review-Report.pdf> (dostęp 20.02.2016). Zob. również Human Rights Watch, *Central African Republic: Rape by Peacekeepers UN, Troop-Contributing Countries Should Hold Abusers Accountable*, 4 lutego 2016 r., <https://www.hrw.org/news/2016/02/04/central-african-republic-rape-peacekeepers> (dostęp 20.02.2016); M.J. Menkes, „Blamaż ONZ w Republice Środkowej Afryki”, blog: Przegląd Prawa Międzynarodowego, 16 sierpnia 2015 r., <http://przegladpm.blogspot.com/2015/08/blamaz-onz-w-republice-srodkowej-afryki.html> (dostęp 20.02.2016).

Tabela 1

Ranking 10 największych dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ (stan na 31 grudnia 2015 r.; zaznaczono spadek lub awans w rankingu, a w nawiasie miejsce w rankingu z grudnia 2014 r.)

	Państwo	Sily zbrojne	Eksperci wojskowi	Policja	Ogółem
1.	Bangladesz	7255	69	1172	8496
2. ↑ (4)	Etiopia	8170	94	32	8296
3. ↓ (2)	Indie	6718	69	1011	7798
4. ↓ (3)	Pakistan	7082	92	469	7643
5.	Rwanda	5113	28	936	6077
6.	Nepal	4319	52	973	5344
7. ↑ (9)	Senegal	2083	12	1380	3475
8. ↓ (7)	Ghana	2814	71	313	3198
9. ↑ (15)	Chiny	2839	37	169	3045
10. ↓ (8)	Nigeria	2520	38	396	2954
32.	Francja	894	7	33	934
52. ↓ (51)	Zjednoczone Królestwo	285	–	5	290
73. ↓ (66)	Stany Zjednoczone	39	6	35	80
74. ↑ (76)	Rosja	4	63	13	80
97. ↓ (89)	<i>Polska</i>	3	9		12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ONZ, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations* oraz *Contributions by Country*, www.un.org.

państw do wysyłania personelu w ramach skompromitowanej misji. Równocześnie trudno jednak zarzucić RB, że nie zwraca uwagi na problem przemocy seksualnej⁷⁴ czy kwestię wyjaśnienia okoliczności tego typu zdarzeń i pociągnięcia winnych do odpowiedzialności⁷⁵, choć główne środki w celu zwalczania i zapobieżenia przemocy seksualnej podejmuje Sekretariat⁷⁶. W ostatnim czasie sekretarz generalny ONZ (SG) Ban Ki-Moon zapowiedział wprowadzenie dodatkowych instrumentów w walce z nadużyciami seksualnymi, takich jak skierowanie na bezpłatny urlop do czasu wyjaśnienia zarzutów, repatriacja danych kontyngentów, wstrzymanie wypłat, wprowadzenie obowiązkowych kursów e-learningowych nt. wykorzystywania sek-

⁷⁴ S/RES/2242 z 13.10.2015 r., a także *Report of the Secretary-General, The Future of United Nations Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations*, A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015, par. 26.

⁷⁵ S/RES/2232 z 28.07.2015 r.

⁷⁶ M. Ndulo, „The United Nations responses to the sexual abuse and exploitation of women and girls by peacekeepers during peacekeeping missions”, *Berkeley Journal of International Law* 2009, t. 27, nr 1, s. 146 i n.

sualnego oraz weryfikacja, czy wysyłany personel nie był w przeszłości oskarżany o nadużycia seksualne⁷⁷. Jeśli chodzi o rolę dziennikarzy, to Rada niejednokrotnie podkreślała, jak ważną rolę odgrywają oni w informowaniu społeczeństwa⁷⁸. Warto też zaznaczyć, że gdy w styczniu 2015 r. żołnierze MINUSMA zabili trzy osoby demonstrujące w Gao przeciwko działalności misji, sekretarz generalny natychmiast utworzył komisję ds. ustalenia faktów⁷⁹.

W celu zwiększenia efektywności operacji pokojowych Ban Ki-Moon zapowiedział, że konieczne jest skupienie się na prewencji i mediacji, promowaniu regionalnych i globalnych partnerstw (np. z UA, UE, LPA) oraz przyjęcie nowych sposobów planowania i prowadzenia misji⁸⁰. Ma to m.in. oznaczać zmiany w Sekretariacie (utworzenie Strategic Force Generation and Capability Planning Cell) i sekwencyjne podejście do mandatu danych misji, aby nie przytłaczać ich kilkunastoma czy kilkudziesięcioma zadaniami w momencie ustanowienia. SG pragnie skrócić czas, jaki obecnie zajmuje wysłanie pracownika cywilnego na daną misję (180 dni), do maksymalnie 8–12 tygodni. W tym celu konieczne jest ograniczenie biurokracji oraz wprowadzenie certyfikatów dla wykwalifikowanych pracowników. SG zamierza również zawierać bilateralne i regionalne porozumienia o szkoleniach oraz otworzyć nowy ośrodek szkoleniowy. Zwrócił też uwagę, że dla stabilizacji sytuacji w danym państwie niezbędna jest współpraca między podmiotami zajmującymi się bezpieczeństwem oraz rozwojem (stąd konieczność zaangażowania w operacje Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego). W każdym przypadku, jego zdaniem, analiza konfliktu musi obejmować nie tylko prawa człowieka i zagrożenia cywilów, ale także kwestie polityczne, społeczne, bezpieczeństwa, ekonomiczne, płci i regionalne (czytelne było odwołanie do przyjętych na szczycie w 2015 r. siedemnastu celów rozwojowych)⁸¹. Dyskusja nad usprawnieniem operacji pokojowych z pewnością będzie kontynuowana, zwłaszcza że wśród nowych członków RB wybranych na kadencję 2016–2017 znalazły się Senegal, Egipt i Urugwaj⁸², które należą do czołówki państw zapewniających członków misji pokojowych.

SELEKTYWNOŚĆ WYMUSZONA GROŹBĄ LUB UŻYCIEM WETA

Główną bolączką RB jest jej selektywność⁸³ i oficjalne ignorowanie pewnych kryzysów czy też konfliktów ze względu na sprzeciw któregoś ze stałych członków. Taki

⁷⁷ A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015, par. 119–125.

⁷⁸ S/RES/2222 z 27.05.2015 r.

⁷⁹ S/PRST/2015/5 z 6.02.2015 r. Zob. również *Security Council Report, Monthly Forecast, April 2015*, s. 9.

⁸⁰ A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015.

⁸¹ Zob. A/69/L.85, 12.08.2015, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (dostęp 20.02.2016); również S/PRST/2015/3 z 19.01.2015 r.

⁸² W odniesieniu do Urugwaju warto zaznaczyć, że podejmuje on ogromny wysiłek, aby uczestniczyć w operacjach pokojowych (20% jego sił zbrojnych jest zaangażowanych w tego typu działalność).

⁸³ Przykładem selektywności RB jest jej podejście do naruszeń prawa międzynarodowego przez Izrael. Udokumentowano bowiem liczne ataki izraelskie na szkoły i szpitale w Gazie, co oznaczałoby, iż państwo to

los spotkał Ukrainę, w sprawie której dopiero po roku – 17 lutego 2015 r.⁸⁴, z inicjatywy Rosji (!), Rada przyjęła rezolucję, wyrażając poparcie dla środków uzgodnionych w ramach porozumienia mińskiego z 12 lutego 2015 r. (aneks)⁸⁵. Rezolucja była tryumfem dyplomacji rosyjskiej, gdyż nie padają tam słowa dotyczące niewypełnienia porozumień mińskich z września 2014 r. (przedstawiciele OBWE nie zostali dopuszczeni do monitorowania granicy, nie podkreślono jedności państwa ukraińskiego). Usankcjonowano za to decentralizację Ukrainy i przyznanie specjalnego statusu określonym terenom regionu donieckiego i ługańskiego (a więc *de facto* Rosja uzyskała gwarancję kontroli części terytorium Ukrainy) przy podkreśleniu konieczności wywiązywania się Ukrainy w stosunku do tejże ludności z obowiązków o charakterze socjalnym (Rosja zatem nie ponosi ciężarów związanych z przejęciem faktycznej kontroli nad tym terytorium)⁸⁶. Wątek ukraiński pojawił się również przy okazji zablokowania projektu rezolucji, której celem było utworzenie specjalnego trybunału mającego osądzić winnych strącenia samolotu MH17 na terytorium Ukrainy⁸⁷. Minister spraw zagranicznych Ukrainy Pawło Klimkin próbował politycznie wykorzystać weto Rosji i argumentował, że tym samym Rosja przyznaje się do winy. Jednak argumentacja Rosji była logiczna i konsekwentna. Po pierwsze, nie chciała ona uznania zestrzelenia MH17 za zagrożenie dla pokoju. Przyznać trzeba, że uznanie zestrzelenia jednego samolotu za zagrożenie dla pokoju wobec ignorowania konfliktu samo w sobie byłoby kuriozalne. Po drugie, Rosja obawiała się kosztów kolejnego międzynarodowego sądu karnego, a troskę o finanse okazywała przy okazji każdej rezolucji odnoszącej się do przedłużenia działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii⁸⁸. Faktem jest, że jeśli nie ma woli współpracy ze strony państw i innych niepaństwowych stron konfliktu na Ukrainie, to trudno byłoby się spodziewać po nowym trybunale większej skuteczności niż po sądach krajowych. Ponadto, jak podkreślała Rosja, wykluczenie jednego mechani-

powinno znaleźć się na liście państw i podmiotów niepaństwowych odpowiedzialnych za zbrodnie przeciwko dzieciom dołączanej do raportu SG nt. poważnych naruszeń praw dzieci. Zob. *Security Council Report, Monthly Forecast, July 2015*, s. 18.

⁸⁴ Konfliktu tego nie dostrzeżono w rezolucji S/RES/2166 z 21.07.2014 r. dotyczącej strącenia MH17, zob. szerzej P. Grzebyk, „Testowanie Rady Bezpieczeństwa w czasach niepokoju”, *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 77.

⁸⁵ S/RES/2202 z 17.02.2015 r.

⁸⁶ Poparcie Rady dla ustaleń mińskich oznaczało również wezwanie do natychmiastowego i całościowego zawieszenia broni na niektórych terenach regionu donieckiego i ługańskiego oraz wycofanie ciężkiej broni w celu stworzenia strefy bezpieczeństwa. W porozumieniu podkreślono konieczność wycofania wszystkich obcych formacji zbrojnych, sprzętu wojskowego, najemników z terytorium Ukrainy i obowiązek rozbrojenia nielegalnych grup, nad czym ma czuwać OBWE. Aneks wymienia też obowiązek wymiany zakładników i bezprawnie przetrzymywanych osób (nie używa jednak sformułowania jeńcy wojenni, tym samym nie przesądza kwalifikacji konfliktu jako międzynarodowego), amnestię i ułaskawienie dla osób biorących udział w wydarzeniach w niektórych częściach regionu Doniecka i Ługańska (co budzi wątpliwości ze względu na doniesienia dotyczące zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości), a także zapewnienie bezpiecznych dostaw pomocy humanitarnej. Zob. również P. Grzebyk, „Rezolucja Rady Bezpieczeństwa 2202 w sprawie Ukrainy – ocena porozumienia mińskiego”, blog Przegląd Prawa Międzynarodowego, 18 lutego 2015 r.

⁸⁷ S/2015/562 z 29.07.2015 r. Od głosu wstrzymały się Chiny, Angola i Wenezuela.

⁸⁸ S/RES/2256 z 22.12.2015 r.; S/PRST/2015/21 z 16.11.2015 r.

zmu sprawiedliwości nie oznacza jeszcze bezkarności. Projekt rezolucji poddano jednak pod głosowanie, aby zwrócić uwagę na podejmowane przez szereg państw, w tym Ukrainę, wysiłki mające na celu wyjaśnienie przyczyn katastrofy oraz przypisanie odpowiedzialności konkretnym osobom, a także by wyrzucić presję zarówno na Rosję, jak i na separatystów i zmusić ich do współpracy z odpowiednimi organami (zarówno międzynarodowymi, jak i krajowymi – ukraińskimi).

Niemniej jednak weto oraz jego groźby (wiele projektów nie jest poddawanych pod głosowanie ze względu na pewny sprzeciw któregoś z państw P-5, jest to tzw. weto kieszonkowe lub ukryte) w sprawach Ukrainy czy Syrii⁸⁹ wzmogły prace nad ograniczeniem tej prerogatywy⁹⁰. Trzeba też podkreślić, że stali członkowie (P-5) mimo brzmienia Karty Narodów Zjednoczonych⁹¹ nie wstrzymują się od głosu, gdy decyzja jest podejmowana na podstawie rozdziału VI (Pokoje rozstrzyganie sporów), a oni są stroną sporu⁹². Tym samym państwa P-5 nie tylko nie ograniczyły prawa weta, lecz jeszcze rozszerzyły możliwość jego użycia.

Siedemdziesiąta rocznica powstania ONZ była dobrą okazją do promocji trzech inicjatyw mających na celu ograniczenie prawa weta. Pierwsza z nich to koncepcja francuska z 2013 r., zgodnie z którą w przypadku ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych popełnianych na dużą skalę stali członkowie mają powstrzymać się od weta, o ile nie są zagrożone ich żywotne interesy (*vital interests*). Według tej inicjatywy procedura miałaby być wdrożona przez SG na wniosek 50 państw. Druga to propozycja grupy ACT (Accountability, Coherence and Transparency Group) z lipca 2015 r., zgodnie z którą w przypadku wiarygodnych działań mających na celu zapobieżenie lub zakończenie ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości lub zbrodni wojennych żaden z członków RB nie może się sprzeciwić przyjęciu odpowiedniej rezolucji. Trzecia to propozycja Mędrców (The Elders), którzy postulowali, aby w razie groźby ludobójstwa lub innych masowych zbrodni nie uciekać się do weta, którego w tego typu sytuacji nie mogą usprawiedliwiać żadne względy narodowe. Takie bowiem działanie stanowiłoby nadużycie przywileju. Jak można więc łatwo zauważyć, wszystkie powyższe inicjatywy nawiązują do konkluzji raportu *Odpowiedzialność za ochronę* Komisji ds. Interwencji i Suwerenności⁹³ czy raportu Wysokiego Panelu ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmiany⁹⁴. Reakcja na powyższe inicjatywy była zróżnicowana wśród stałych członków RB. Zjednoczone Królestwo i Francja zapowiedziały, że nie użyją weta w opisanych wyżej sytuacjach. Rosja jest stanowczo przeciwko jakimkolwiek próbom ograniczenia jej prerogatyw w RB, z kolei Chiny i Stany Zjednoczone, choć oficjalnie nie odrzu-

⁸⁹ Zob. S/2011/612 z 4.10.2011 r., S/2012/77 z 4.02.2012 r., S/2012/538 z 19.07.2012 r., S/2014/348 z 22.05.2014 r.

⁹⁰ Zob. *Security Council Report, Special Research Report, The Veto*, 19 października 2015 r.

⁹¹ Zob. art. 27 ust. 3 Karty Narodów Zjednoczonych, DzU 1947, Nr 23, poz. 90 ze zm.

⁹² Zob. S/2014/189 z 15.03.2014 r. Projekt dotyczył ważności referendum na Krymie.

⁹³ International Commission on Intervention and State Security, *Report of the International Commission on Intervention and State Security, Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, grudzień 2001, par. 6.19–6.21, raport dostępny na stronie <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/publications/core-rtop-documents> (dostęp 20.02.2016).

⁹⁴ Zob. A/59/565, par. 244 i n.

cają propozycji ograniczenia prawa weta, to wyrażają w stosunku do nich pewną rezerwę.

Rada jednak ma ograniczone możliwości efektywnego działania nie tylko w sytuacji weta ze strony któregoś z członków, lecz także gdy trzeba podjąć działania wobec państwa dysponującego bronią masowego rażenia, jak w stosunku do Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej⁹⁵. Sprawa Korei Północnej pokazała również, że wśród członków RB nie ma jednności co do tego, czy naruszenia praw człowieka stanowią zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa⁹⁶. Problemem jest zbyt późne wykrywanie kryzysów, zwłaszcza gdy państwa sprzeciwiają się zwracaniu w Radzie uwagi na ich wewnętrzne problemy⁹⁷. Kontraproduktywne są też działania RB na rzecz ograniczenia dostępności lekkiej broni (*small arms*), która jest jedną z przyczyn przedłużających się konfliktów⁹⁸, gdy wielkie mocarstwa jednocześnie zalewają dane terytorium bronią własnej produkcji. Można też narzekać na współpracę, albo nawet jej brak, między RB a Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK). Rada przekazała sytuację w Libii czy Darfurze do MTK, lecz później nie odpowiadała na apele prokuratora MTK Fatou Bensoudy, aby realnie wesprzeć Biuro Prokuratora w staraniach o doprowadzenie prezydenta Sudanu Omara al-Baszira przed sąd przez choćby przypomnienie państwom stronom statutu o obowiązku wydania ściganej przez MTK osoby⁹⁹. Rada też nie jest skłonna do stosowania sankcji wobec łamiących reżimy sankcyjne¹⁰⁰, tym samym efektywność i tego instrumentu w rękach RB jest ograniczona.

PRZED WYBOREM NOWEGO SEKRETARZA GENERALNEGO ONZ

Impuls do zmian w funkcjonowaniu RB NZ może dać nowy sekretarz generalny (kadencja Ban Ki-Moona kończy się z końcem grudnia 2016 r.). Trzeba jednak podkreślić, że mimo wieloletnich starań niektórych państw i organizacji procedura wyboru sekretarza generalnego nadal nie jest transparentna, a decydujące znaczenie mają tzw. *straw ballots* wśród (przede wszystkim stałych) członków RB, w których członkowie zachęcają, zniechęcają lub wyrażają brak opinii co do danego kandydata. Nie udało się do tej pory wypracować porozumienia co do ograniczenia długości sprawowania urzędu przez SG¹⁰¹. Zgromadzenie Ogólne zaznaczyło, że przy wyborze nowego SG należy kierować się kwestiami rotacji geograficznej oraz równości

⁹⁵ Zob. S/RES/2224 z 9.06.2015 r.; S/RES/2207 z 4.03.2015 r.

⁹⁶ W głosowaniu proceduralnym, czy kwestie humanitarne należy omawiać na forum RB, Chiny oraz Angola, Rosja, Wenezuela głosowały przeciwko, a Czad i Nigeria wstrzymały się od głosu.

⁹⁷ A/70/357-S/2015/682, 2.09.2015, par. 34.

⁹⁸ S/RES/2220 z 22.05.2015 r.

⁹⁹ Zob. *Twenty-second Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to the UNSC 1593 (2005)*, 15 grudnia 2005 r.

¹⁰⁰ Zob. np. S/RES/2200 z 12.02.2015 r.; S/RES/2219 z 28.04.2015 r.; S/RES/2244 z 23.10.2015 r.; S/RES/2217 z 28.04.2015 r.

¹⁰¹ Rez. ZO nr 11 (I) z 24.01.1946 r. stwierdza, że SG będzie wybierany na pięć lat, ale okres ten może być zmodyfikowany.

plci¹⁰². Wszystko więc wskazuje, że największe szanse na objęcie tego stanowiska ma kobieta z Europy Wschodniej, regionu, z którego do tej pory nie wywodził się żaden SG. Poza argumentem, że jeszcze nigdy kobieta nie stała na czele ONZ, trzeba nadmienić, że to właśnie RB niejednokrotnie podkreślała konieczność włączania kobiet w różnego rodzaju działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa oraz doceniała ich rolę w zapobieganiu konfliktom¹⁰³. Nic więc dziwnego, że w wyścigu o najważniejsze stanowisko w ONZ wymienia się Bułgarkę Irinę Bokową (obecnie szefowa UNESCO) oraz Kriştalinę Georgiewę (była wiceprzewodnicząca IBRD, członkini KE), a także oficjalnie już zgłoszoną chorwacką kandydatkę Vesnę Pusić (była minister spraw zagranicznych Chorwacji). Padają też nazwiska Dali Grybauskaitė (prezydent Litwy), a spoza regionu Europy Wschodniej Christiny Figueres (sekretarz konwencji klimatycznej), Rebeki Grynspan (była wiceprezydent Kostaryki), Alicii Bárceny Ibarry z Meksyku (sekretarz Komisji Ekonomicznej Ameryki Łacińskiej i Karaibów), Michelle Bachelet (prezydent Chile), Dilmy Rousseff (prezydent Brazylii), Aminy Mohammed z Nigerii (doradca SG ONZ), Mari Ángeli Holguín (minister spraw zagranicznych Kolumbii), Helen Clark (była premier Nowej Zelandii, pierwsza kobieta stojąca na czele UNDP) czy Angeli Merkel (kanclerz Niemiec).

KONKLUZJE – CZY POLSKA MA SZANSE NA CZŁONKOSTWO W RB?

RB ma szansę być efektywna, gdy jej działania będą sprzęgnięte z wysiłkiem poszczególnych państw i organizacji regionalnych. Wieloletnia operacja pokojowa czy autoryzacja użycia siły nie wpłynie na poprawę sytuacji, jeśli lokalni aktorzy nie są skłonni do negocjacji. Rada często i słusznie podkreśla, że siła zbrojna nigdy nie prowadzi do trwałego rozwiązania. Działalność RB może się przyczynić do zamrożenia konfliktu, ale nie do jego rozwiązania. Nie dziwi więc, że coraz częściej Rada przyjmuje taktykę *wait and see*. Liczba konfliktów rośnie z roku na rok, a zagrożenia terroryzmem wymagają przyjmowania strategii dla całego regionu i współpracy wielu podmiotów. Tym samym architektura budowy pokoju komplikuje się, gdy ewidentnie potrzeba upraszczania procedur administracyjnych, by szybciej i sprawniej reagować na kryzysy.

Na niestałych członków RB na kadencję 2016–2017 wybrano Senegal, Japonię, Egipt, Urugwaj oraz Ukrainę, które w 2016 r. razem z Angolą, Malezją, Nową Zelandią, Hiszpanią i Boliwią oraz stałymi członkami RB wybiorą nowego sekretarza generalnego. Fakt, że wśród nowych członków RB znalazła się Ukraina, oznacza, iż po pierwsze Rosja będzie mocno cenzurowana przez władze ukraińskie, a problem zajęcia Krymu i ewentualnych sankcji wobec Rosji będzie podnoszony, choć zapewne nie w rezolucjach, gdyż te przyblokuje Rosja, lecz na spotkaniach Rady. Po drugie, Ukraina zapowiedziała wsparcie działań na rzecz ograniczenia prawa weta stałych członków. Wejście Senegalu, który przewodniczy ECOWAS i ma ambicje odgrywać poważną rolę w zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa w Afryce,

¹⁰² A/RES/51/241 z 22.08.1997 r.

¹⁰³ Zob. np. S/RES/2242 z 13.10.2015 r.

może wpłynąć na wypracowanie większego zaufania do działań Unii Afrykańskiej i innych organizacji regionalnych w Afryce. Warto podkreślić, że senegalski minister sprawiedliwości przewodniczył Zgromadzeniu Państw Stron Międzynarodowego Trybunału Karnego, co może wpłynąć na polepszenie relacji między RB, Unią Afrykańską (UA) i Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Egipt z kolei ma ambicje podkreślić swoje możliwości wpłynięcia na stabilizację stosunków na Bliskim Wschodzie, gdy natomiast Urugwaj zapowiada szczególne zainteresowanie zapewnieniem większej transparentności prac Rady oraz tematycznymi rezolucjami RB, a także promowaniem praw człowieka. Japonia będzie miała szansę mobilizować RB do ostrzejszego kursu wobec KRLD.

Wobec zapowiadanych od 2009 r. starań Polski o uzyskanie członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa na kadencję 2018–2019 trzeba podkreślić przede wszystkim korzyści płynące z obecności w Radzie, do których niewątpliwie należy dostęp do informacji, możliwość podnoszenia tematów ważnych dla naszego regionu (jak to robiła np. Litwa w trakcie konfliktu na Ukrainie), promocja własnych interesów (przyciągnięcie inwestycji, funduszy pomocowych itp.). Warto jednak zaznaczyć, że codzienny wpływ każdego z niestałych członków RB na wypracowywane decyzje RB jest minimalny¹⁰⁴. Polska promuje się hasłami solidarności, odpowiedzialności i zaangażowania, a naszymi priorytetami w razie objęcia stanowiska niestałego członka RB są promocja dobrego rządzenia i udziału kobiet w życiu publicznym, wzmacnianie działań prewencyjnych oraz reforma Rady Bezpieczeństwa¹⁰⁵. W ostatnim czasie kandydaci z naszego regionu nie mieli rywala (Litwa i Ukraina), jednak w związku z wyborami na kadencję 2018–2019 swoją kandydaturę, i to kilka lat wcześniej niż Polska, ogłosiła Bułgaria. Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski rozważał podział kadencji między Polskę a Bułgarię (a więc każde z tych państw zasiadałoby tylko przez rok w RB ONZ)¹⁰⁶, co zdarzało się już w przeszłości¹⁰⁷. Takie rozwiązanie jednak w zasadzie podważa sens wysiłku wypromowania Polski na członka RB (Polska przykładowo zapowiedziała zwiększenie personelu misji pokojowych). Rok w Radzie to za krótki czas, aby wypracować porozumienie wokół jakiegokolwiek inicjatywy Polski. Jeśli jednak Bułgarka stanie na czele RB, to być może szanse Polski na niestałe członkostwo w RB wzrosną.

¹⁰⁴ B.E. Nowak, „Wybory i kampania na niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ”, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 4, s. 145 i n.

¹⁰⁵ M. Wąsiński, „Kampania Polski na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ”, *Biuletyn PISM* nr 10 (1360), 4 lutego 2016 r.

¹⁰⁶ Zob. I. Popiuk-Rysińska, *70 lat Organizacji Narodów Zjednoczonych. Silna ONZ. Lepszy świat. Materiały z konferencji organizowanej przez MSZ i UW*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2015, s. 41.

¹⁰⁷ Polska była pięciokrotnie członkiem Rady Bezpieczeństwa (1946–1947, 1960 – kadencja dzielona z Turcją, 1970–1971, 1982–1983, 1996–1997).

Tabela 2

Misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2015 r. (w nawiasach zaznaczono zmiany w stosunku do 31 grudnia 2014 r.)

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu	Ogólna liczba personelu mundurowego	Siły zbrojne	Obserwatorzy wojskowi
UNTSO	Bliski Wschód	1948	384 (+8)	150 (–5)	0 (b.z.)	150 (–5)
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	116 (+4)	44 (+1)	0 (b.z.)	44 (+1)
UNFICYP	Cypr	1964	1064 (–8)	913 (–11)	859 (+1)	0 (b.z.)
UNDOF	Syria	1974	933 (–157)	793 (–137)	793 (–137)	0 (b.z.)
UNIFIL	Liban	1978	11 342 (+219)	10 494 (+256)	10 494 (+256)	0 (b.z.)
MINURSO	Sahara Zachodnia	1991	479 (–10)	228 (+3)	26 (b.z.)	200 (+6)
UNMIK	Kosowo	1999	366 (b.z.)	16 (b.z.)	0 (b.z.)	8 (b.z.)
UNMIL	Liberia	2003	6062 (–1223)	4719 (–1119)	3306 (–1002)	95 (–18)
UNOCI	Wybrzeże Kości Słoniowej	2004	7719 (–1102)	6618 (–1015)	4989 (–1097)	188 (+8)
MINUSTAH	Haiti	2004	6204 (–2651)	4852 (–2361)	2352 (–2605)	0 (b.z.)
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	21 277 (+1217)	17 707 (+1838)	14 403 (+1789)	182 (–38)
MONUSCO	DRK	2010	22 604 (–2568)	18 727 (–2309)	17 048 (–2415)	479 (–11)
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	4736 (+456)	4506 (+440)	4380 (+434)	105 (+8)
UNMISS	Sudan Południowy	2011	15 464 (+1414)	13 035 (+1602)	11 707 (+1456)	185 (+21)
MINUSMA	Mali	2013	13 055 (+2460)	11 667 (+2173)	10 563 (+2102)	42 (+42)
MINUSCA	Republika Środkowoafrykańska	2014	13 292 (+4309)	12 361 (+3676)	10 220 (+2751)	158 (+67)
W sumie			125 097 (+23 68)	106 830 (+3032)	91 140 (+1533)	1836 (+81)

Źródło: na podstawie danych NZ, *Peacekeeping Factsheet*, 31 grudnia 2014 r. oraz 31 grudnia 2015 r., <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (dostęp 30.01.2016).

Policja	Ogólna liczba personelu cywilnego (bez wolontariuszy)	Personel cywilny międzynarodowy	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba wypadków (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
0 (b.z.)	234 (+13)	88 (+2)	146 (+11)	0 (b.z.)	50 (b.z.)	74 291 900 (b.z.) (2014–2015)
0 (b.z.)	72 (+3)	25 (+3)	47 (b.z.)	0 (b.z.)	11 (b.z.)	19 647 100 (b.z.) (2014–2015)
54 (–12)	151 (+3)	33 (–4)	118 (+7)	0 (b.z.)	183 (+1)	52 538 500 (–6 534 300)
0 (b.z.)	140 (–20)	50 (–3)	90 (–17)	0 (b.z.)	46 (b.z.)	51 706 200 (–12 404 700)
0 (b.z.)	848 (–37)	257 (–25)	591 (–12)	0 (b.z.)	308 (+1)	506 346 400 (–3 208 000)
2 (–3)	241 (–11)	84 (–4)	157 (–7)	10 (–2)	15 (b.z.)	53 190 000 (–2 800 080)
8 (b.z.)	328 (+4)	109 (–4)	219 (+8)	22 (–4)	55 (b.z.)	40 031 000 (–2 940 600)
1318 (–99)	1159 (–94)	358 (–39)	801 (–55)	184 (–10)	193 (+4)	344 712 200 (–82 607 600)
1441 (+74)	961 (–74)	301 (–36)	660 (–38)	140 (–13)	137 (+17)	402 794 300 (–90 776 000)
2500 (+244)	1245 (–268)	304 (–40)	941 (–228)	107 (–22)	184 (+8)	380 355 700 (–119 724 800)
3122 (+87)	3412 (–484)	811 (–194)	2601 (–290)	158 (–137)	228 (+16)	1 102 164 700 (+462 510 500)
1200 (+117)	3470 (–201)	816 (–104)	2654 (–97)	407 (–58)	98 (+13)	1 332 178 600 (–66 296 700)
21 (–2)	202 (+10)	130 (+10)	72 (b.z.)	28 (+6)	20 (+3)	268 256 700 (–50 668 500)
1143 (+125)	2002 (–204)	787 (–47)	1215 (–157)	427 (+16)	42 (+10)	1 085 769 200 (+504 938 800)
1062 (+29)	1246 (+264)	585 (+72)	661 (+192)	142 (+23)	73 (+29)	923 305 800 (+92 604 100)
1983 (+858)	760 (+480)	518 (+344)	242 (+136)	171 (+153)	18 (+16)	814 066 800 (+560 642 400)
13 854 (+1418)	16 471 (–616)	5256 (–69)	11 215 (–547)	1796 (–48)	1661 (+118)	Ok. 8,27 mld (+1,21)

A FEW COSMETIC CHANGES AND A SCANDAL:
THE ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL IN 2015

The aim of the article is to discuss the work of the United Nations Security Council (SC) in 2015. The analysis is mainly based on SC's documents and reports by organizations monitoring the SC's activity (e.g. Security Council Report). The first part concerns the actions against the "Islamic State", and it indicates different measures undertaken by the Security Council in order to combat terrorist groups. The second part is devoted to problems related with supporting the rule of law in states emerging from crises or armed conflicts. The third part describes the main changes in the practice of peacekeeping operations. In the fourth part, the author discusses the reform of the SC (mainly the right to veto) and the election of a new Secretary General of the United Nations.

Słowa kluczowe: Rada Bezpieczeństwa ONZ, sekretarz generalny ONZ, operacje pokojowe, prawo weta, Państwo Islamskie

KONTROLA ZBROJEŃ I ROZBROJENIE W 2015 ROKU POD ZNAKIEM REŻIMU NPT

W tym wydaniu *Rocznika Strategicznego* przedstawiam funkcjonowanie trzech reżimów dotyczących zbrojeń jądrowych („nowego” START, INF, NPT). W pierwszym rzędzie poruszam najważniejsze problemy związane z wykonywaniem „nowego” START oraz przedsięwzięcia dotyczące INF, którego przetrwanie kolejny rok okazało się niepewne. Spośród reżimów wielostronnych stosunkowo dużą dynamikę rozwojową przejawiał NPT, „obchodzący” w 2015 r. czterdziestą piątą rocznicę funkcjonowania. Przedstawiam najważniejsze tematy dyskusji prowadzonych w trakcie dziewiętej Konferencji Przeglądowej, w tym należące do najbardziej kontrowersyjnych – problem realizacji idei bliskowschodniej strefy wolnej od broni masowego rażenia i tzw. inicjatywę humanitarną dotyczącą rozbrojenia jądrowego oraz przyczyny niepowodzenia konferencji, która nie przyjęła dokumentu końcowego. Podejmuję również problem irańskiego programu nuklearnego w kontekście rokowań P5+1 z Iranem zakończonych sukcesem – podpisaniem „całościowego” porozumienia w tej sprawie, które przez co najmniej 15 lat ma gwarantować, że Iran będzie wykorzystywał potencjał nuklearny wyłącznie w celach pokojowych.

„NOWY” START NADAL REALIZOWANY, ALE KOLEJNY ROK NIEPEWNOŚCI CO DO TRWAŁOŚCI REŻIMU INF

5 lutego 2015 r. rozpoczął się piąty rok (z dziesięcioletniego okresu) obowiązywania (do 5 lutego 2021 r.) amerykańsko-rosyjskiego układu w sprawie środków dalszej redukcji i ograniczeń strategicznych zbrojeń ofensywnych, zwanego „nowym 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.¹ Natomiast do zakończenia siedmioletniego procesu redukcji zbrojeń objętych układem (do 5 lutego 2018 r.) pozostawały trzy lata. Podobnie jak w poprzednich latach, pomimo trwającego ostrego kryzysu w stosunkach amerykańsko-rosyjskich, jaki nastąpił głównie w wyniku aneksji przez Rosję Krymu i ingerencji wojskowej we wschodniej Ukrainie, zobowiązania stron wykonywane były zgodnie z postanowieniami.

¹ Szerzej na temat postanowień układu zob. M. Tabor, „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia”, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 156–157; A.F. Woolf, *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*, Congressional Research Service R41219, 3 listopada 2015 r., <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41219.pdf>.

W 2015 r. odbyły się w Genewie, przewidziane układem, dwie kolejne sesje Dwustronnej Komisji Konsultacyjnej (*Bilateral Consultative Commission* – BCC), pierwsza (dziewiąta z kolei) – w dniach 10–20 lutego, druga (dziesiąta z kolei) w dniach 7–20 października². Ich efekty, 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. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii w trakcie dziesiątej sesji podpisana została umowa o zmianie czasu trwania takiej wymiany odnoszącej się do systemów ICBMs i SLBMs (lądowych i morskich systemów strategicznych).

„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, oraz do ośmiu inspekcji tzw. drugiego typu (*type two*), kierowanych jedynie do miejsc składowania nieoperacyjnych systemów strategicznych. W okresie od 5 lutego 2015 r. do 5 lutego 2016 r. USA i Rosja w całości wykorzystały przysługujące im limity dotyczące obu typów inspekcji. Od początku obowiązywania układu do 5 lutego 2016 r. wykonały w sumie po 90 inspekcji (razem 180)³.

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 2015 r. dokonanych zostało około 2300 wzajemnych notyfikacji. Łączna ich liczba w dotychczasowym okresie obowiązywania „nowego” START wyniosła prawie 10 200⁴. Rzetelne wykonywanie powyższych obowiązków przyczyniało się do zachowania przejrzystości i przewidywalności działań dwóch największych w świecie dysponentów broni jądrowej.

W 2015 r. USA i Rosja poinformowały się wzajemnie o posiadaniu następujących ośrodków „obsługujących” ofensywną broń strategiczną⁵: USA: 3 bazy ICBMs, 3 bazy lotnictwa strategicznego, 2 bazy SLBMs, 1 ośrodek przeprowadzania testów, 3 ośrodki składowania broni, 1 ośrodek przeprowadzania konwersji i likwidacji, 1 ośrodek remontowy; Rosja: 11 baz ICBMs, 3 bazy lotnictwa strategicznego, 4 ośrodki przeprowadzania testów, 6 ośrodków składowania broni, 4 ośrodki przeprowadzania konwersji i likwidacji, 2 ośrodki remontowe, 3 ośrodki przeprowadza-

² *Tenth Session of the Bilateral Consultative Commission Under the New START Treaty*, Press Release Geneva, Tuesday, 20 października 2015 r., <https://geneva.usmission.gov/2015/10/20/press-release-tenth-session-of-the-bilateral-consultative-commission-under-the-new-start-treaty/>.

³ New START Treaty Inspection Activities, <http://www.state.gov/t/avc/newstart/index.htm>.

⁴ <http://www.state.gov/t/avc/newstart/index.htm>.

⁵ *Briefing on Implementation Activities Under the Treaty Between the Russian Federation and the United States of America on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*, U.S. Department of State, 6 maja 2015 r., <http://www.state.gov/t/isn/npt/statements/242736.hwwwtm>.

nia ćwiczeń. Z powyższych danych wynika, że system ośrodków rosyjskich pod względem liczebnym był bardziej rozbudowany niż amerykański.

Przejrzystości i przewidywalności działań USA i Rosji w procesie realizacji postanowień „nowego” START służy także obowiązek przekazywania drugiej stronie, co pół roku, aktualnych danych ilościowych i jakościowych dotyczących systemów uzbrojenia strategicznego objętych układem. W 2015 r. USA i Rosja informowały się wzajemnie o stanie potencjałów strategicznych na dzień 1 marca⁶ i 1 września tegoż roku⁷. W sumie w dotychczasowym okresie realizacji układu dokonano po 10 takich notyfikacji.

W ciągu roku – od 1 września 2014 r. do 1 września 2015 r. – USA zmniejszyły o 32 liczbę tzw. aktywnych (znajdujących się w stadium operacyjnym) środków przenoszenia głowic strategicznych (trzy elementy tzw. triady strategicznej: ICBMs, SLBMs, bombowce strategiczne), z 794 do 762, natomiast Rosja zmniejszyła ich liczbę o 2 sztuki – z 528 do 526.

W przypadku „aktywnych” i „nieaktywnych” (niebędących w stadium operacyjnym) środków przenoszenia razem wziętych USA zmniejszyły ich liczbę o 14 sztuk, z 912 do 898, natomiast Rosja zredukowała ów arsenał o 34 sztuki, z 911 do 877. Z kolei liczba głowic rozmieszczonych na „aktywnych” środkach ich przenoszenia przez USA została zmniejszona; USA „pozbyły” się 104 głowic – z 1642 do 1538, natomiast Rosja zwiększyła (!!!) stan posiadania o 5 – z 1643 do 1648.

Najbardziej rzucającym się w oczy aspektem tego procesu trwającego między wrześniem 2014 i 2015 r. jest fakt, że we wszystkich trzech kategoriach zbrojeń strategicznych objętych układem USA zmniejszyły swoje stany posiadania. Z kolei Rosja dokonała redukcji w dwóch kategoriach: „aktywnych” ICBMs i SLBMs oraz „aktywnych” i „nieaktywnych” razem wziętych, natomiast zwiększyła liczbę głowic. W ciągu ponad 4,5 roku, od czasu wejścia w życie „nowego” START, do 1 września 2015 r., USA zmniejszyły liczbę „aktywnych” środków przenoszenia wchodzących w skład tzw. triady strategicznej o 120 sztuk, z 882 do 762, natomiast Rosja zwiększyła ją o 5 sztuk, z 521 do 526. Z kolei biorąc pod uwagę dane dotyczące „aktywnych” i „nieaktywnych” środków przenoszenia razem wziętych, odnotowujemy ich zmniejszenie po stronie USA o 226 sztuk, z 1124 do 898, natomiast niewielkie zwiększenie (!!!) po stronie Rosji – o 12 sztuk, z 865 do 877. W odniesieniu do głowic rozmieszczonych na „aktywnych” środkach ich przenoszenia – USA zredukowały ich liczbę o 262 sztuki, z 1800 do 1538, natomiast Rosja ją zwiększyła (!!!) o 111 sztuk, z 1537 do 1648.

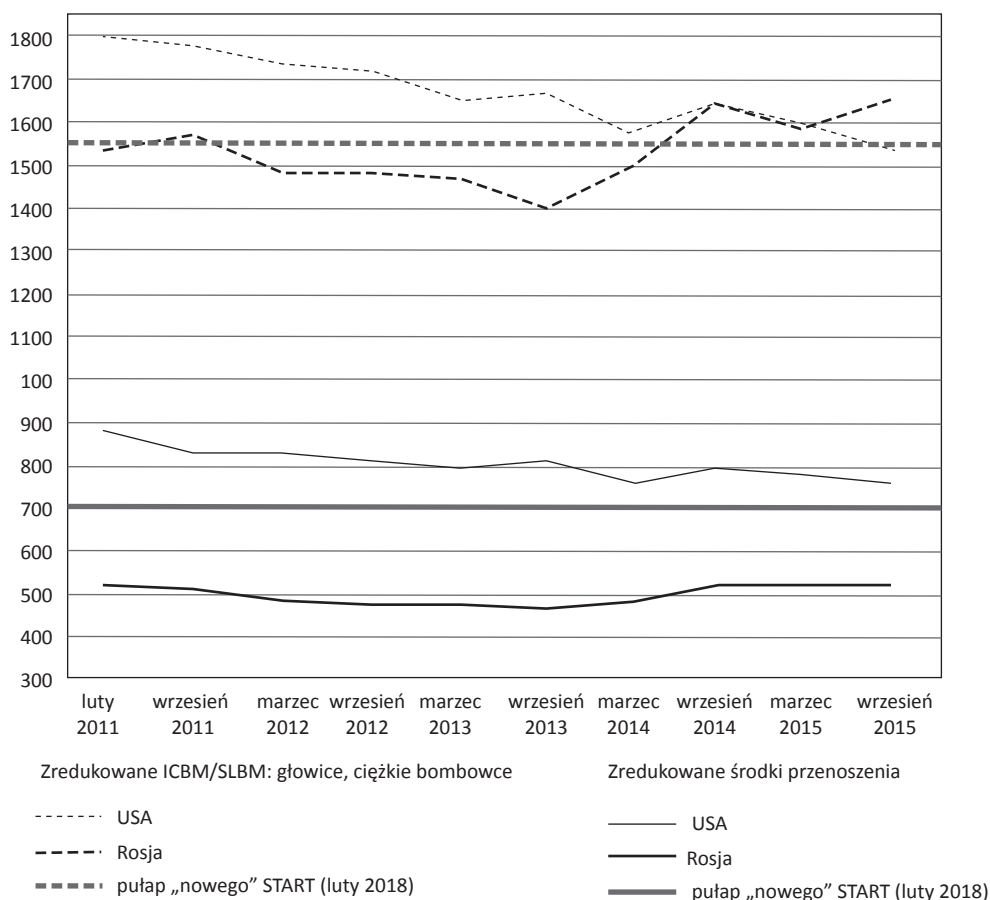
Przytoczone wyżej dane wskazują, że po trwającej ponad 4,5 roku realizacji „nowego” START na dzień 1 września 2015 r. USA przekraczały wyznaczone przez układ pułapy w dwóch kategoriach: „aktywnych” środków przenoszenia głowic jądrowych – o 62 sztuki (limit – 700 sztuk) oraz „aktywnych” i „nieaktywnych” środków przenoszenia razem wziętych – 98 sztuk (limit – 800 sztuk). Pułapy w tych ka-

⁶ *New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, Fact Sheet, Washington, DC, 1 lipca 2015 r., <http://www.state.gov/t/avc/rls/240062.htm>.

⁷ *New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, Fact Sheet, Washington, DC, 1 października 2015 r., www.state.gov/t/avc/rls/247674.htm.

tegoriach były przekraczane przez USA w całym dotychczasowym okresie realizacji układu, z tym że zakres przekroczeń jest (średnio biorąc) coraz mniejszy. Według danych na 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 na początku procesu redukcji USA posiadały o 250 sztuk głowic więcej niż przyjęty w układzie poziom.

Z kolei Rosja według danych na 1 września 2015 r. przekraczała przyjęty limit odnoszący się do „aktywnych” i „nieaktywnych” środków przenoszenia razem wzię-



Wykres 1

Liczba głowic i środków przenoszenia zredukowanych przez obie strony „nowego” START na podstawie przekazywanych przez nie danych

Źródło: na podstawie G. Thielmann, *Latest New START Data Shows Nuclear Posture – and Nuclear Posturing*, Arms Control Association, 13 października 2015 r., <https://www.armscontrol.org/blog/ArmsControlNow/2015-10-13/Latest-New-START-Data-Shows-Nuclear-Posture-and-Nuclear-Posturing>.

tych o 77 sztuk. Było to przekroczenie nieco większe niż na starcie 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, z tym że 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). Po tym okresie limit został przekroczony ponownie – we wrześniu 2015 r. – o 98 sztuk.

Reasumując, we wrześniu 2015 r. Rosja miała przewagę nad USA pod względem liczby „aktywnych” głowic jądrowych (o 110 sztuk). Z kolei USA przewyższały Rosję liczbą „aktywnych” środków przenoszenia (o 236 sztuk) oraz „aktywnych” i „nieaktywnych” środków razem wziętych (o 21 sztuk).

Z dotychczasowych rezultatów i tendencji nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków. To, że na obecnym etapie Rosja przewyższa USA pod względem liczby głowic jądrowych, nie musi niepokoić. Do zakończenia procesu redukcji pozostały ponad dwa lata. Wówczas poznamy ostateczną wartość „nowego” START. Liczy się bowiem całokształt, a nie efekty cząstkowe. W tym kontekście należy pamiętać o następujących regułach: po pierwsze, „nowy” START dopuszcza swobodę w komponowaniu składu triady strategicznej, po drugie, co w tym przypadku jest ważniejsze – układ nie przewiduje jakichkolwiek „etapów” pośrednich w siedmioletnim okresie redukcyjnym. Istotne jest to, żeby do końca procesu redukcji i obowiązywania układu USA i Rosja nie przekroczyły wyznaczonych pułapów: 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 zasoby w jakiegokolwiek kategorii uzbrojenia objętego układem, to nie będzie to oczywiście oznaczało złamania tego układu. Jak widać, do wydawania ostatecznych konkluzji droga jeszcze daleka.

W dotychczasowym okresie realizacji „nowego” START wciąż zachodziły zmiany w wielkościach poszczególnych części składowych amerykańskiej i rosyjskiej triady strategicznej. Ilustrują je przekazywane co pół roku oficjalne dane. Zmiany te są efektem dokonywanej nieustannie przez oba państwa modernizacji różnych systemów uzbrojenia strategicznego, która jest przez układ dozwolona i wzajemnie „monitorowana”⁸.

⁸ G. Thielmann, *Latest New START Data...*, op. cit.; H.M. Kristensen, „Russian nuclear forces, 2015”, *Bulletin of the Atomic Scientists* z 1 maja 2015 r., thebulletin.org/2015/may/russian-nuclear-forces-20158299; idem, „US nuclear forces, 2015”, *Bulletin of the Atomic Scientists* z 1 marca 2015 r., <http://thebulletin.org/2015/march/us-nuclear-forces-20158075>; A.M. Woolf, *U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues*, Congressional Research Service RL33640, 3 listopada 2015 r., <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf>.

W 2015 r., pomimo nadal napiętych stosunków między USA i Rosją, reżim START trwał i nie było zakłóceń w jego realizacji. Dostrzegały to i pozytywnie oceniały obie strony. Co więcej, w czasach złych stosunków jego wartość jako instrumentu budowania bezpieczeństwa nawet wzrosła. Formułowane w 2014 r. z dużym rozgłosem postulaty⁹ (przynajmy, że nie było ich zbyt wiele), aby USA ukarały Rosję za aneksję Krymu i jej zaangażowanie militarne w Donbasie przez zawieszenie realizacji START, przycichły i zostały wyraźnie zmarginalizowane. Podobnie stało się po rosyjskiej stronie. Gniewne ostrzeżenia co do możliwości zawieszenia przez Rosję układu, formułowane szczególnie przez kręgi wojskowe w 2014 r. jako reakcja na amerykańskie potępienie aneksji Krymu i nałożenie dotkliwych sankcji, w 2015 r. były już słabiej słyszalne. To dobra oznaka dla „nowego” START. Oby ta tendencja się utrzymała.

W 2015 r. nie pojawiła się ze strony sygnatariuszy układu żadna istotna inicjatywa dotycząca kolejnych przedsięwzięć w dziedzinie ograniczania ich zbrojeń strategicznych, na okres „po nowym START”. Impas to najlepsze określenie tego stanu rzeczy. Stany Zjednoczone podtrzymywały nadal jako aktualną ofertę negocjacyjną, złożoną Rosji przez prezydenta Baracka Obamę w przemówieniu wygłoszonym 19 czerwca 2013 r. w Berlinie, w którym zaproponował „wynegocjowanie” z Rosją redukcji o jedną trzecią w stosunku do pułapów aktualnie obowiązującego układu potencjału głowic strategicznych (do poziomu 1000–1100 sztuk)¹⁰. Już wtedy propozycję tę przyjęto co najmniej chłodno, ale formalnie nie została odrzucona. Drastyczne pogorszenie stosunków amerykańsko-rosyjskich w 2014 r. (szczególnie po aneksji przez Rosję Krymu) spowodowało, że w ubiegłym roku nie był to temat ważny, chociaż nadal aktualny¹¹. Był wręcz marginalny. Stanowisko Rosji wobec berlińskiej oferty Obamy uległo jeszcze większemu usztywnieniu. W 2015 r. dystans do niej był wręcz większy niż dwa lata wcześniej. Początkowo Rosja nie wykazywała zainteresowania kolejnymi negocjacjami z USA, argumentując, że oczekuje na ich prowadzenie na szerszym forum – wraz ze wszystkimi państwami sygnatariuszami NPT, dysponującymi arsenałami jądrowymi. Z biegiem czasu lista rosyjskich zastrzeżeń się powiększyła. Oficjalni przedstawiciele Rosji wskazują, jak to np. dosadnie uczynił szef rosyjskiej delegacji na Konferencję Przeglądową NPT w kwietniu 2015 r.¹², że polityka USA uniemożliwia dalsze redukcje, albowiem

⁹ Szerzej: M. Tabor, „Reżimy kontroli zbrojeń jądrowych i chemicznych – trzeszczy w szwach, ale nie jest jeszcze źle”, *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 96–98.

¹⁰ Szerzej: A.F. Woolf, op. cit., s. 33–35. Oferta prezydenta USA nie obejmowała swoim zakresem „nieaktywnych” głowic jądrowych i niestrategicznej broni jądrowej.

¹¹ Występując w debacie generalnej Konferencji Przeglądowej NPT 27 kwietnia 2015 r. w Nowym Jorku, sekretarz stanu USA John Kerry w odniesieniu do tej kwestii powiedział: „ta oferta pozostaje na stole”. *Remarks at the 2015 Nuclear Nonproliferation Treaty Review Conference John Kerry Secretary of State*, United Nations New York, 27 kwietnia 2015 r., http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2015/statements/27April_US.pdfhttp://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2015/statements/27April_US.pdf.

¹² *Statement by Mikhail I. Uliyanov Acting Head of the Delegation of the Russian Federation at the 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (General debate)*, 27 kwietnia 2015 r., www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2015/statements/27April_Russia.pdf.

jest nieprzejednana (bezkompromisowa), co ze względu na jednostronne amerykańskie przedsięwzięcia w konsekwencji w praktyce podważa stabilność strategiczną w świecie. Zaliczono do nich: budowę globalnego systemu obrony rakietowej, stopniowe urzeczywistnianie koncepcji tzw. *prompt global strike*¹³, utrudnianie postępu w negocjacjach dotyczących układu zakazującego rozmieszczania broni w przestrzeni kosmicznej oraz brak ratyfikacji układu CTBT. Mnożenie przeszkód to dowód, że droga do ewentualnych negocjacji układu zastępującego „nowy” START jest daleka. Jednak czas jeszcze nie nagli – obowiązujący do 2021 r. układ, zgodnie z zawartymi w nim postanowieniami, może być za zgodą obu sygnatariuszy przedłużony o pięć lat (do 2026 r.).

O ile reżim „nowego” START w 2015 r. funkcjonował zgodnie z planem i oczekiwaniami sygnatariuszy, o tyle reżim INF¹⁴ nadal był podmywany. Co więcej, niepewność co do jego trwałości była w 2015 r. większa niż rok wcześniej. Proponowane i podejmowane działania w sferze polityczno-dyplomatycznej mające w 2014 r. przewagę nad przedsięwzięciami ze sfery wojskowej¹⁵ w 2015 r. stopniowo ustępowały miejsca tym drugim.

Pod koniec lipca 2014 r. USA po raz pierwszy oficjalnie oskarżyły Rosję o działania naruszające reżim INF, chociaż wcześniej kanałami dyplomatycznymi przekazywały takie sugestie. 29 lipca 2014 r. Departament Stanu opublikował coroczny raport zawierający oceny strony amerykańskiej dotyczące wykonywania przez sygnatariuszy obowiązujących układów w zakresie kontroli zbrojeń, nieprolifracji i rozbrojenia. W dokumencie tym stwierdzono, że „Stany Zjednoczone ustaliły (*determined*), iż Federacja Rosyjska narusza zobowiązania (*is in violation of its obligations*) 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”¹⁶. Ta jednoznacznie brzmiąca ocena nie została jednak poparta żadnymi konkretnymi. Z jej treści wynikało raczej, że dotyczyła ona rakiet Cruise, ale nie balistycznych. Nie wskazano np., o jaki „zakazany” typ rosyjskich Cruise chodzi, w jaki sposób dokonano tego naruszenia i od kiedy oraz

¹³ A.F. Woolf, *Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues*, Congressional Research Service R41464, 2 października 2015 r., <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41464.pdf>.

¹⁴ *Intermediate-Range Nuclear Force Treaty* – układ o całkowitej likwidacji rakiet balistycznych i rakiet Cruise (ale nie głowic jądrowych przeznaczonych do tych rakiet) pośredniego (średniego – 1000–5500 km i krótszego – 500–1000 km) zasięgu (od 500 do 5500 km) stacjonujących na lądzie. Został podpisany 8 grudnia 1987 r. w Waszyngtonie przez prezydentów USA i ZSRR Ronalda Reagana i Michaiła Gorbaczowa. Po jego wejściu w życie 1 czerwca 1988 r. w ciągu osiemnastu miesięcy zlikwidowane zostały rakiety krótszego zasięgu, a w ciągu trzech lat – średniego zasięgu. W sumie do 1 czerwca 1991 r. eliminacji uległo ponad 2600 sztuk tej broni, w tym ZSRR zlikwidował około 1800, a USA 846 sztuk. Proces inspekcji realizowany był przez trzynaście lat – do końca maja 2001 r. A.F. Woolf, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF Treaty): Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service R43832, Background and Issues for Congress 13 października 2015 r., <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.

¹⁵ Szerzej: M. Tabor, „Reżimy...”, op. cit., s. 98–102.

¹⁶ *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, Prepared by the U.S. Department of State*, lipiec 2014, s. 8, <http://www.state.gov/documents/organization/230108.pdf>.

z jakim nasileniem miało to nastąpić. Strona rosyjska zanegowała tę ocenę, wysuwając jednocześnie własne oskarżenia pod adresem USA. W tych sprawach nie było zatem jasności. Próby odpowiedzi na pytanie, o jakie systemy uzbrojenia konkretnie chodzi, podejmowano w pracach think thanków oraz w analizach prasowych. Opierały się one jednak nie na twardych dowodach, lecz na przeciekach z kręgów politycznych i wojskowych USA i Rosji. We wrześniu 2014 r. oba kraje odbyły w tej sprawie specjalne konsultacje. Nie posunęły one sprawy do przodu, a ich uczestnicy pozostali przy swoich stanowiskach – amerykańskie oskarżenia negowała strona rosyjska. Konsultacji w tej formule już więcej nie podjęto – również w 2015 r. Do wyjaśnienia wzajemnych oskarżeń nie został też wykorzystany Specjalny Komitet ds. Weryfikacji (*Special Verification Committee*) ustanowiony przez INF, chociaż takie postulaty były pod adresem obu państw kierowane¹⁷. Pod koniec 2014 r. było już jasne, że USA przygotowują szeroki wachlarz działań stanowiących „odpowiedź” na łamanie przez Rosję INF. USA, według oświadczenia Rose E. Gottemoeller złożonego 10 grudnia 2014 r. w Izbie Reprezentantów, „rozważają podjęcie szeregu dyplomatycznych, ekonomicznych i wojskowych kroków zmierzających do ochrony swych interesów i naszych sojuszników oraz skłonienia Rosji do podtrzymywania jej zobowiązań wynikających z porozumień o kontroli zbrojeń”¹⁸. Wcześniej, we wrześniu 2014 r., ten sposób postępowania uzyskał aprobatę ze strony sojuszników na szczycie NATO w Newport (Walia)¹⁹.

W czerwcu 2015 r. amerykański Departament Stanu po raz drugi²⁰ oskarżył Rosję o dalsze łamanie zobowiązań wynikających z INF, powtarzając, z niewielkimi tylko uzupełnieniami, argumenty dokumentu z minionego roku. Tak samo jak poprzednio strona amerykańska dla poparcia swojej oceny powołała się na konkretne postanowienia układu INF, które – jej zdaniem – są łamane przez Rosję (art. I, art. IV ust. 1, art. VII ust. 1, 2, 4, 7, 8, 11)²¹. Tym razem również nie wymieniono posiadanych przez Rosję, a zakazanych układem systemów uzbrojenia oraz nie wskazano rodzaju działań naruszających INF oraz ich częstotliwości. Wywołało to kolejną falę spekulacji²². Formułowane przypuszczenia nie były w gruncie rzeczy ani negowane,

¹⁷ Zob. np.: G. Thielmann, *Nuclear Cruise Missiles: Asset or Liability?*, Arms Control Association, 5 marca 2015 r., <https://www.armscontrol.org/Threat-Assessment-Brief/Nuclear-Cruise-Missiles-Asset-or-Liability>.

¹⁸ R.E. Gottemoeller Under Secretary of Arms Control and International Security Testimony Joint Hearing House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade House Armed Services Committee, Subcommittee on Strategic Forces Rayburn House Office Building, 10 grudnia 2014 r., <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20141210/102793/HHRG-113-FA18-Wstate-GottemoellerR-20141210.pdf>. Do podstawowych środków wojskowych zaliczono: 1) systemy obrony przed lądowymi raketami Cruise pośredniego zasięgu; 2) zdolności likwidacji takich rakiet jeszcze przed ich wyrzuceniem; 3) zdolności odwetowego uderzenia na cele w Rosji.

¹⁹ „Deklaracja końcowa szczytu NATO w Walii, 5 września 2014 r.”, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2014, nr 3, punkt 53, s. 212.

²⁰ *2015 Report on Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, 5 czerwca 2015 r., US Department of State, <http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2015/243224>.

²¹ Tekst traktatu: <http://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>.

²² Zagadnienie to obszernie analizuje: A.F. Woolf, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty...*, op. cit. Zob. też: P. Podwig, „Sorting fact from fiction on Russian missile claims”,

ani też potwierdzone przez kręgi oficjalne²³. Zarzuty zawarte w amerykańskim raporcie po raz kolejny zostały odrzucone przez Rosję i określone w oficjalnym oświadczeniu MSZ jako „całkowicie fałszywe”²⁴. Ze swej strony Rosja po raz kolejny zarzuciła USA, że „bardzo dowolnie interpretują postanowienia układu, w przypadku kiedy dotyczy to systemów broni, które same tworzą”²⁵.

O amerykańskich przygotowaniach do wdrożenia opcji wojskowej jako odpowiedzi na rosyjskie naruszenie układu INF²⁶ świadczy dobitnie fakt, że materialne podstawy do jej realizacji tworzył amerykański Kongres, który w promowaniu tej opcji był o wiele bardziej radykalny i zdeterminowany niż administracja prezydenta Obamy²⁷. Po kilkumiesięcznych dyskusjach i wielu przesłuchaniach w obu izbach oraz konsultacjach z Białym Domem pod koniec października 2015 r. osiągnięto porozumienie w sprawie wyasygnowania w budżecie Pentagonu na rok finansowy 2015/2016 odpowiednich kwot przeznaczonych na finansowanie wojskowej „odpowiedzi” na rosyjskie naruszenie INF²⁸. Grudniowe przesłuchania w Kongresie potwierdziły, że opcja wojskowa jako reakcja na postępowanie Rosji uległa wzmocnieniu²⁹. Działania te znajdowały zrozumienie, a niekiedy nawet wyraźne poparcie ze strony sojuszników w NATO³⁰, np. w czerwcu 2015 r. brytyjski minister spraw

Bulletin of the Atomic Scientists z 22 czerwca 2015 r., <http://thebulletin.org/sorting-fact-fiction-russian-missile-claims8414>; S. Pifer, *Calling Foul: The U.S. Response to Russia's Violation of a Nuclear Arms Treaty*, Brookings, 9 czerwca 2015 r., <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/06/09-russia-violates-nuclear-treaty-pifer>; M. Dodge, *Russian Intermediate-Range Nuclear Forces: What They Mean for the United States*, The Heritage Foundation, 30 lipca 2015 r., <http://www.heritage.org/research/reports/2015/07/russian-intermediate-range-nuclear-forces-what-they-mean-for-the-united-states>.

²³ Jednak 23 czerwca 2015 r. amerykańska podsekretarz stanu ds. kontroli zbrojeń i bezpieczeństwa międzynarodowego Rose Gottemoeller w wywiadzie dla rosyjskiej agencji informacyjnej Interfax powiedziała, że nie chodzi o raketę Cruise R-500-K Iskander, którą analitycy bardzo często wymieniali jako broń uważaną przez USA jako „zakazaną”. Dodała przy tym, że rząd USA „jest przekonany, iż rosyjski rząd wie”, o jaki rodzaj „zakazanej” broni chodzi. Zob. K. Reif, *Russia Still Violating INF Treaty, U.S. Says*, Arms Control Association, lipiec/sierpień 2015 r., https://www.armscontrol.org/ACT/2015_0708/News/Russia-Still-Violating-INF-Treaty-US-Says.

²⁴ Комментарий Департамента информации и печати МИД России по докладу Госдепартамента США о соблюдении соглашений и обязательств в области контроля над вооружениями, нераспространения и разоружения, 11 czerwca 2015 r., http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/397C0AE1E8B017AB43257E6100314258.

²⁵ Rosjanie wymieniali zazwyczaj jako niezgodne z INF między innymi: używanie rakiet pośredniego zasięgu jako celów w testach z raketami systemów defensywnych, niektóre systemy uzbrojonych dronów oraz planowane rozmieszczenie balistycznych rakiet przechwytyjących na terytorium Rumunii i Polski.

²⁶ K. Reif, „U.S. broadens response on INF Treaty”, *Arms Control Today*, styczeń-luty 2016, https://www.armscontrol.org/ACT/2016_0102/News/US-Broadens-Response-on-INF-Treaty https://www.armscontrol.org/ACT/2016_0102/News/US-Broadens-Response-on-INF-Treaty.

²⁷ R.W. Fieldhouse, „INF Treaty impasse: Time for Russian action”, *Arms Control Today*, styczeń-luty 2016, https://www.armscontrol.org/ACT/2016_0102/Features/INF-Treaty-Impasse-Time-for-Russian-Action.

²⁸ Szerzej: K. Reif, „Hill urges military response on INF Pact”, *Arms Control Today*, listopad 2015, http://www.armscontrol.org/ACT/2015_11/News/Hill-Urges-Military-Response-on-INF-Pact.

²⁹ R.W. Fieldhouse, op. cit.

³⁰ J. Miles, A. Pomper, E. Murauskaite, N.N. Sokov, J.C. Varnum, *Ensuring Deterrence against Russia: The View from NATO's Front-Line States*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, grudzień 2015 r., <http://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/2015/12/Ensuring-Deterrence-against-Russia.pdf>.

zagranicznych Philip Hammond dał do zrozumienia, że w razie potrzeby jego kraj jest skłonny zgodzić się na rozmieszczenie amerykańskiej broni, w sytuacji gdyby Rosja nie zrezygnowała z dalszego naruszania INF³¹, a na to się chyba nie zanoszą. 2 września 2015 r. Rosja dokonała kolejnej próby z niedozwoloną przez INF bronią, o czym doniosły amerykańskie źródła wywiadowcze³², a co spotkało się z negatywną reakcją, także wysokich rangą wojskowych NATO³³.

O ile w 2014 r. zastanawiano się, czy Rosja wystąpi z INF, o tyle rok później coraz częściej padało pytanie, kiedy i w jakich okolicznościach może to nastąpić³⁴. Nie wykluczano również, że działania w tym kierunku jako pierwsze podejmą Stany Zjednoczone, ale ten scenariusz traktowano jako ostateczny³⁵, chociaż najbardziej korzystny (także pod względem psychologicznym) z punktu widzenia interesów Rosji³⁶. USA liczyły, że powrót Rosji do przestrzegania INF jest możliwy i pożądany³⁷, co nie oznaczało, że nieuchronny.

Tak więc dalsza trwałość obowiązującego formalnie od ponad ćwierćwiecza układu, wywodzącego się jeszcze z czasów istnienia ZSRR, z perspektywy końca 2015 r. była mocno zagrożona.

REŻIM NPT – DZIEWIĄTA KONFERENCJA PRZEGLĄDOWA – NAJPIERW NADZIEJA, POTEM ROZCZAROWANIE

Na funkcjonowanie reżimu NPT (*Non-proliferation Treaty*) w 2015 r. największy wpływ wywarły dwa wydarzenia: Konferencja Przeglądowa oraz negocjacje P5+1 (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, ChRL, Niemcy) z Iranem zakończono podpisaniem i wdrożeniem w życie porozumienia w sprawie irańskiego programu atomowego.

Dziewiąta z kolei w ciągu czterdziestu pięciu lat funkcjonowania reżimu NPT Konferencja Przeglądowa³⁸ odbyła się w dniach 27 kwietnia – 22 maja 2015 r. w sie-

³¹ J. Doyle, „US nuclear missiles may return to Britain over Russian threat: Foreign Secretary says Government will consider hosting weapons for first time since Cold War”, *Daily Mail* z 8 czerwca 2015 r., <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3114774/US-nuclear-missiles-return-Britain-Russian-threat-Foreign-Secretary-says-Government-consider-hosting-weapons-time-Cold-War.html>; R. Burns, „U.S. might deploy missiles in Europe to counter Russia”, *Military Times* z 4 czerwca 2015 r., <http://www.militarytimes.com/story/military/2015/06/04/us-might-deploy-missiles-in-europe-to-counter-russia/28490169/>. Jednak nawet w obecnych warunkach wspólna zgoda państw NATO na ponowne przyjęcie amerykańskiego uzbrojenia (jak to było w latach zimnej wojny) jest chyba wątpliwa.

³² B. Gertz, „Russia again flight tests illegal INF Cruise missile”, *The Washington Free Beacon*, 28 września 2015 r., <http://freebeacon.com/national-security/russia-again-flight-tests-illegal-inf-cruise-missile/>.

³³ Idem, „NATO Chief: Russia conducted several tests of illegal Cruise missile”, *The Washington Free Beacon*, 30 października 2015 r., <http://freebeacon.com/national-security/nato-chief-russia-conducted-several-tests-of-illegal-cruise-missile/>.

³⁴ Zob. np. J. Durkalec, „Kiedy Rosja wystąpi z Traktatu INF? Możliwe scenariusze”, *Biuletyn PISM*, nr 93, 30 października 2015 r., https://www.pism.pl/files/?id_plik=20802.

³⁵ Zob. np. M. Dodge, op. cit.

³⁶ J. Durkalec, op. cit.

³⁷ H. Williams, „Russia still needs arms control”, *Arms Control Today*, styczeń–luty 2016, https://www.armscontrol.org/ACT/2016_0102/Features/Russia-Still-Needs-Arms-Control.

³⁸ Art. VIII pkt 3 NPT przewiduje możliwość zwoływania konferencji przeglądowej co pięć lat.

dzibie ONZ w Nowym Jorku. Uczestniczyło w niej 161 państw, w tym Palestyna, która przystąpiła do układu w lutym 2015 r.³⁹; Izrael był obserwatorem⁴⁰. Poprzedziły ją (zgodnie z przyjętym w 1995 r. mechanizmem) trzy spotkania Komitetu Przygotowawczego (*NPT Preparatory Committee*): w Wiedniu (30 kwietnia – 11 maja 2012 r.), w Genewie (22 kwietnia – 3 maja 2013 r.) i w Nowym Jorku (28 kwietnia – 9 maja 2014 r.), na których oceniano realizację planu działań przyjętego na poprzedniej Konferencji Przeglądowej w 2010 r. oraz przygotowano roboczą agendę na konferencję w 2015 r. Przebieg dyskusji na tym forum w latach 2012–2014, różnorodność zgłaszanych propozycji co do zakresu i ważności oraz brak konsensusu w odniesieniu do raportu końcowego trzeciego spotkania Komitetu Przygotowawczego wskazywały, że osiągnięcie sukcesu w postaci przyjęcia w drodze konsensusu dokumentu końcowego nie będzie łatwe, a być może niemożliwe⁴¹.

Jeszcze przed rozpoczęciem obrad kilka zagadnień uchodziło za tak istotne, że ich rozstrzygnięcie na samej konferencji mogłoby zdecydować o jej sukcesie lub niepowodzeniu. Zaliczano do nich: realizację idei utworzenia na Bliskim Wschodzie strefy wolnej od broni jądrowej i innych rodzajów broni masowego rażenia, kwestie rozbrojenia i ich związek z tzw. inicjatywą humanitarną, przestrzeganie przez USA i Rosję ustanowionych przez nie reżimów („nowy” START, INF) oraz podjęcie kolejnych zobowiązań dotyczących zmniejszania ich arsenałów jądrowych i włączenia w ten proces wszystkich państw posiadających takie arsenały.

Utrzymujące się napięcia w stosunkach międzynarodowych, w tym między USA i NATO z Rosją, będące konsekwencją aneksji Krymu i zaangażowania Rosji po stronie separatystów na wschodzie Ukrainy, nie miały bezpośredniego wpływu na przebieg i rezultaty konferencji. Nie był to wprawdzie czynnik pozytywny – wykorzystywały go niektóre państwa w polemikach (np. wzajemne oskarżanie się USA i Rosji o nieprzestrzeganie reżimu INF, obwinianie Rosji, między innymi przez USA, Kanadę i Polskę, o złamanie memorandum budapeszteńskiego z 1994 r. w wyniku aneksji Krymu), inne zaś (np. niezaangażowane) traktowały jako mobilizujący do wypracowania jak najlepszych decyzji w trakcie konferencji. Panowało jednak ogólne przekonanie, że w trudnych czasach dla bezpieczeństwa międzynarodowego konstruktywne podejście do problemów będących przedmiotem zainteresowania reżimu NPT jest najbardziej racjonalną opcją.

Problem utworzenia bliskowschodniej strefy wolnej od broni masowego rażenia (*Middle-East Weapons of Mass Destruction Free-Zone* – MEWMDFZ)⁴², po raz pierwszy podjęty oficjalnie przez Egipt i Iran w 1974 r. i poparty przez Zgromadzenie

³⁹ Palestyna stała się 191. sygnatariuszem NPT. Jej przyjęcie do reżimu popierane było przez państwa arabskie i państwa niezaangażowane.

⁴⁰ Izrael (państwo posiadające broń jądrową) będący poza reżimem NPT uczestniczył w Konferencji Przeglądowej po raz pierwszy od 1995 r.

⁴¹ Polscy analitycy z PISM wskazali na cztery możliwe scenariusze przebiegu konferencji: sukces (przyjęcie jednomyślnie dokumentu końcowego), brak konsensusu (brak dokumentu końcowego), rozłam, bojkot. Szerzej: J. Durkalec, A. Kacprzyk, M.A. Piotrowski, *Konferencja Przeglądowa Traktatu o Nierozprzestrzaniu Broni Jądrowej (NPT) w 2015 roku. Nowy kompromis lub ryzyko erozji*, PISM, Warszawa 2015, s. 31–32, http://www.pism.pl/files/?id_plik=19621.

⁴² Strefa ma objąć państwa należące do Ligi Państw Arabskich, Izrael i Iran.

Ogólne ONZ, rozpatrywany był przez kolejne Konferencje Przeglądowe NPT, poczynając od 1995 r.⁴³

Jego podjęcie na tym forum (przyjęto w tej sprawie specjalną rezolucję) dwadzieścia lat temu było jednym z elementów pakietu decyzji, które doprowadziły do bezterminowego przedłużenia układu NPT. Od tamtej pory realizacja tej idei dla wielu państw regionu, przede wszystkim Egiptu, stała się podstawowym kryterium oceny wiarygodności reżimu NPT. Brak postępu w jej urzeczywistnianiu był jednym z głównych powodów fiaska Konferencji Przeglądowej w 2005 r. Pewien przełom nastąpił w 2010 r. podczas ósmej Konferencji Przeglądowej. W jej postanowieniach zawarto pięć praktycznych przedsięwzięć, nawiązujących do ustaleń z 1995 r., których realizacja miała przybliżyć urzeczywistnienie idei. Jednym z nich miało być zwołanie w 2012 r. pod auspicjami sekretarza generalnego ONZ i trzech depozytariuszy NPT – USA, Rosji i Wielkiej Brytanii – konferencji regionalnej mającej przygotować grunt pod przyszłe negocjacje. Jednak konferencja ta, której termin przesuwano, nie doszła ostatecznie do skutku, gdyż nie wszystkie państwa regionu chciały w niej uczestniczyć (np. Izrael). W proteście przeciwko odwlekaniu konferencji Egipt opuścił obrady Komitetu Przygotowawczego NPT w kwietniu 2013 r. Kolejne próby zwołania konferencji (od października 2013 r. do czerwca 2014 r. odbyło się pięć rund konsultacji z państwami regionu; w każdej z nich uczestniczył Izrael) zakończyły się fiaskiem, przede wszystkim z powodu niemożności ustalenia agendy przyszłej konferencji regionalnej. W gruncie rzeczy niepowodzenie było wynikiem sporów odnoszących się do związków między bezpieczeństwem a rozbrojeniem jądrowym w regionie. O ile Izrael stał na stanowisku, że wszelkie kroki w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych mogą być podjęte dopiero wtedy, kiedy zostaną stworzone mechanizmy poprawy bezpieczeństwa w regionie, o tyle inne państwa traktowały tę postawę jako „zasłonę dymną” mającą chronić monopol nuklearny tego państwa na Bliskim Wschodzie. Nie stworzono zatem dobrego klimatu dla podjęcia tego tematu w 2015 r.

Na dziewiątej Konferencji Przeglądowej podstawą dyskusji w sprawie utworzenia MEWDFZ były propozycje grupy państw arabskich, którym przewodził Egipt⁴⁴, poparte przez ruch państw niezaangażowanych. W ich opinii konferencję w tej sprawie powinien zwołać sekretarz generalny ONZ, najpóźniej w terminie 180 dni od przyjęcia dokumentu końcowego Konferencji Przeglądowej, i zaprosić do uczestnictwa wszystkie państwa regionu. Taka konferencja powinna powołać dwie grupy robocze: pierwszą zajmującą się zasięgiem i demarkacją strefy oraz zakazami i środkami tymczasowymi, drugą – ds. opracowania środków weryfikacji i mechanizmu implementacyjnego. Decyzje miały być podejmowane bez uwzględniania zasady konsensusu.

⁴³ Szerzej: K. Davenport, *WMD-Free Middle East Proposal at a Glance*, Arms Control Association, czerwiec 2015, <https://www.armscontrol.org/factsheets/mewmdfz>.

⁴⁴ *Statement of The Arab Republic of Egypt Delivered by H.E. Ambassador Hisham Badr Assistant Minister of Foreign Affairs Main Committee II of the 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*, http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2015/statements/4May_Egypt_MCII.pdf. Zob. też: K. Davenport, *Egypt's Abrupt About Face Hurts Zone Prospects*, Arms Control Association, 8 maja 2015 r., <http://www.armscontrol.org/blog/ArmsControlNow/2015-05-08/Egypt-Abrupt-About-Face-Hurts-Zone-Prospects>.

Konferencja, pod auspicjami sekretarza generalnego ONZ, zbierałaby się corocznie i prowadziła obrady plenarne oraz w grupach roboczych, współpracując z państwami jądrowymi – sygnatariuszami NPT. Jej rezultatem końcowym powinno być uzgodnienie układu w sprawie MEWMDFZ. USA dawały do zrozumienia, że nie poprą tak restrykcyjnej koncepcji. Ze swej strony depozytariusze NPT opowiadali się za kontynuacją procesu rozpoczętego po poprzedniej Konferencji Przeglądowej. Nie godzili się na wyznaczenie konkretnego terminu rozpoczęcia konferencji, przeciwni byli negowaniu zasady konsensusu, a ją samą postrzegali jako pierwszy krok na drodze do utworzenia strefy. W trakcie konferencji Rosja wystąpiła z własną propozycją, która miała być kompromisem między państwami arabskimi a sygnatariuszami NPT. Sugerowała zwołanie konferencji przez specjalnego reprezentanta sekretarza generalnego ONZ w ciągu 45 dni od ustalenia jej porządku i nie później niż 1 marca 2016 r. Konsensus miał mieć zastosowanie do podejmowania najważniejszych decyzji, ale nie do przyjmowania porządku konferencji. Jej zadaniem miało być określenie kolejnych kroków prowadzących do utworzenia strefy. Zapisy projektu dokumentu końcowego⁴⁵ stały się w dużej mierze wypadkową tych trzech stanowisk⁴⁶. Jego fragment poświęcony strefie bliskowschodniej znalazł się w części zawierającej postanowienia odnoszące się do art. VIII NPT⁴⁷ i bezpieczeństwa państw nieatomowych i należy do najbardziej obszernych i szczegółowych (6 punktów – od 164 do 172). Uznaje się w nim, że rezolucja z 1995 r. w sprawie MEWMDFZ „pozostaje ważna aż do osiągnięcia wyznaczonych w niej zadań i celów”. Dokument w punkcie 169 wymieniał w 11 ustępach zasady i działania, które mają być zrealizowane w celu zwołania bliskowschodniej konferencji. Do najważniejszych należały: 1) odniesienie do rezolucji Konferencji Przeglądowej z 1995 r., 2) zwołanie przez sekretarza generalnego ONZ konferencji (w celu zawarcia układu MEWMDFZ) nie później niż 1 marca 2016 r. i zaproszenie do uczestnictwa w niej wszystkich państw regionu; 3) podjęcie przez państwa regionu niezwłocznie wzajemnych konsultacji, zmierzających do osiągnięcia konsensusu w sprawie porządku konferencji; gdy tylko porządek zostanie ustalony, sekretarz generalny ONZ zwoła konferencję w terminie do 45 dni; 4) podejmowanie przez konsensus wszystkich najważniejszych decyzji, od procesu konsultacji, po te zapadające na konferencji; 5) w celu przyspieszenia przygotowań do konferencji sekretarz generalny ONZ do 1 czerwca 2015 r. wyzna-

⁴⁵ Tekst projektu: Draft Final Document, Vol. I, NPT/CONF. 2015/ R.3, 21 maja 2015 r., <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2015/documents/DraftFinalDocument.pdf>.

⁴⁶ Szerzej O. Meier, *The 2015 NPT Review Conference Failure. Implications for the Nuclear Order*, Research Division International Security Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, Berlin, październik 2015, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/mro_wp_NVV_October2015.pdf, s. 7–9; A. Baklitskiy, „Outcome of the 2015 NPT Review Conference: What awaits the nonproliferation regime”, *Security Index* 2015, nr 1, t. 21, <http://www.pircenter.org/media/content/files/13/14417232480.pdf>, s. 18.

⁴⁷ Artykuł ten stwierdza: „żadne z postanowień (układu NPT) nie narusza prawa jakiejkolwiek grupy państw do zawierania regionalnych układów mających na celu zapewnienie całkowitej nieobecności broni jądrowej na ich terytoriach”.

czy specjalnego przedstawiciela; 6) konferencja określi kolejne kroki prowadzące do ustanowienia MEWMDFZ.

Ten tak szczegółowo określony program z niezwykle krótkimi terminami realizacji, abstrahujący bardzo mocno od bliskowschodnich realiów w zakresie bezpieczeństwa, pomniejszający w istocie w tym procesie rolę państw jądrowych – sygnatariuszy NPT (USA, Rosji i Wielkiej Brytanii), był nierealistyczny i skazany na niepowodzenie. USA sprzeciwiły się tak kategorycznym sformułowaniom, wiążącym ręce zainteresowanym stronom i niestwarzającym jakiegokolwiek pola manewru. Dawały do zrozumienia, że koncepcja realizacji idei musi być wypracowana wspólnie przez wszystkie państwa regionu (także z udziałem Izraela) na podstawie wzajemnego zaufania i zasady równości, a nie narzucana. Zawetowały ten fragment projektu i w konsekwencji cały dokument, ale oświadczyły, że nadal będą wspierać wysiłki zmierzające do urzeczywistnienia idei⁴⁸. Do amerykańskiego weta przyłączyły się oficjalnie Wielka Brytania i Kanada. Decyzje tych państw spotkały się z krytyką wielu państw, a w szczególności Egiptu⁴⁹. Zaistniała sytuacja oznacza, że wygasł mandat dla prowadzenia konsultacji przyjęty przez poprzednią Konferencję Przeglądową i sygnatariusze NPT wrócić muszą do „punktu startu”, czyli do ustaleń z 1995 r.

Problematyka bliskowschodniej strefy wolnej od broni masowego rażenia należała do najbardziej kontrowersyjnych i wrażliwych, ale nie była najważniejszym z punktu widzenia ciężaru gatunkowego przedmiotem dyskusji w trakcie konferencji. Pierwszeństwo w tych dyskusjach, podobnie jak podczas poprzednich konferencji, zajęły kwestie szeroko pojętego rozbrojenia⁵⁰, traktowanego jako pierwszy z trzech filarów NPT, poza nieproliferacją i pokojowym wykorzystywaniem energii jądrowej. Zderzyły się ze sobą przede wszystkim poglądy i postulaty wyrażane przez państwa atomowe, indywidualnie bądź wspólnie⁵¹ znajdujące poparcie (czasami tylko zrozumienie) ze strony sojuszników, oraz państwa nieatomowe skupione głównie w ruchu państw niezaangażowanych (*Non-Aligned Movement* – NAM), któremu na konferencji przewodniczył Iran. Ważną rolę w poszukiwaniu kompromisu odgrywały podczas obrad niekiedy nieformalne grupy państw, np. Inicjatywa na rzecz Nieproliferaacji i Rozbrojenia (*Non-Proliferation and Disarmament Initiative*

⁴⁸ Conference, Rose Gottemoeller, Under Secretary for Arms Control and International Security, 22 maja 2015 r., <http://Remarks at the Conclusion of the 2015 Nuclear Nonproliferation Treaty Review> www.state.gov/t/us/2015/242778.

⁴⁹ *Consensus Eludes Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference as Positions Harden on Ways to Free Middle East of Mass Destruction Weapons*, NPT Review Conference, 17th Meeting (PM), United Nations, 22 maja 2015 r., <http://www.un.org/press/en/2015/dc3561.doc.htm>.

⁵⁰ Problem ten jest rozpatrywany przede wszystkim w kontekście art. VI NPT: „Każda ze Stron (NPT) zobowiązuje się do prowadzenia w dobrej wierze rokowań w sprawie skutecznych kroków mających na celu zaprzestanie w najbliższym czasie wyścigu zbrojeń jądrowych, w sprawie rozbrojenia jądrowego oraz w sprawie układu o powszechnym i całkowitym rozbrojeniu pod ścisłą i skuteczną kontrolą międzynarodową”.

⁵¹ W postaci nieformalnych grup: depozytariusze NPT (USA, Rosja Wielka Brytania) bądź P5 (trzej depozytariusze, Francja, ChRL).

– NPDI)⁵², Wiedeńska Grupa Dziesięciu (*Vienna Group of Ten*)⁵³ i Koalicja na rzecz Nowej Agendy (*New Agenda Coalition* – NAC)⁵⁴.

Główne elementy stanowiska w sprawie rozbrojenia jądrowego państwa P5 przedstawiły w komunikacie po szóstej konferencji grupy, która odbyła się w dniach 4–5 lutego 2015 r. w Londynie⁵⁵, oraz we wspólnym oświadczeniu skierowanym do Konferencji Przeglądowej⁵⁶. Akcentowały w nim raczej „filozofię” rozbrojenia, unikając deklaracji w sprawie konkretnych i daleko idących przedsięwzięć, które byłyby skłonne wziąć na siebie jako państwa atomowe. Rozbrojenie i pozostałe dwa filary NPT odzwierciedlają „komplementarne cele”, które powinny być realizowane w sposób systematyczny i z równą determinacją przez wszystkie państwa zgodnie z Planem działania przyjętym na poprzedniej konferencji w 2010 r.⁵⁷ Podejście „krok po kroku”, uwzględniające wszystkie czynniki kształtujące bezpieczeństwo i stabilność w świecie (oraz jego poszczególnych regionach), uznawały one za najbardziej realistyczne i racjonalne. Były zatem przeciwne podejmowaniu szybkich działań oderwanych od tych uwarunkowań i wyznaczaniu konkretnych ram czasowych przebiegu procesu. Realizację „nowego” START uznano za bardzo istotny wkład w wypełnianie postanowień art. VI NPT, ale nowych propozycji w dziedzinie ograniczania zbrojeń jądrowych nie zgłoszono.

Ruch państw niezaangażowanych, w którego skład wchodziło 120 państw, opowiadając się za zrównoważonym traktowaniem trzech filarów NPT, uwypuklał niedostateczną, jego zdaniem, realizację celów objętych tym pierwszym. W opinii ruchu państwa nuklearne nie uczyniły postępu w eliminowaniu arsenałów jądrowych, a rola broni jądrowej w kształtowaniu ich polityki bezpieczeństwa nie zmniejszyła się, o czym świadczy ciągła modernizacja tych potencjałów. Państwa nieatomowe nie otrzymały również dotąd prawnie obowiązujących gwarancji bezpieczeństwa. Konkretnie przedsięwzięcia w tym zakresie uznano za priorytetowe. Zniecierpliwienie ruchu wyraziło się również w tym, że za nadal aktualną uznał swoją propozycję z 2010 r. przyjęcia planu działania na rzecz likwidacji wszystkich

⁵² Grupa ta liczy 12 państw z różnych regionów świata. Należą do niej: Australia, Chile, Filipiny, Holandia, Japonia, Meksyk, Niemcy, Nigeria, Polska, Turcja, Zjednoczone Emiraty Arabskie. Poszczególne państwa tej grupy należą do wielu innych ugrupowań formalnych (np. NATO, UE) i nieformalnych (np. ruch państw niezaangażowanych). Zajmuje się ona problemami rozbrojenia, w tym transparentnością tego procesu.

⁵³ Grupa, wbrew nazwie, liczy 11 państw: Australia, Austria, Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia, Kanada, Norwegia, Nowa Zelandia, Szwecja, Węgry; jej głównym przedmiotem zainteresowania jest pokojowe wykorzystywanie energii jądrowej.

⁵⁴ Grupa liczy 6 państw: Brazylia, Egipt, Irlandia, Meksyk, Nowa Zelandia, Republika Południowej Afryki. Zajmuje się szeroko pojętą problematyką rozbrojenia.

⁵⁵ *Joint Statement from the Nuclear-Weapon States at the London P5 Conference*, Media Note, Office of the Spokesperson, Washington, DC, 6 lutego 2015 r., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/02/237273.htm>.

⁵⁶ *Statement by the People's Republic of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain, and the United States of America to the 2015 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Review Conference*, http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/P5_en.pdf.

⁵⁷ *2010 NPT Review Conference Action Plan from the Final Document adopted by 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2010/2010NPTActionPlan.pdf>. W dziedzinie rozbrojenia wytyczono 22 działania.

rodzajów broni jądrowej, w nieodwracalny i możliwy do zweryfikowania sposób w ciągu piętnastu lat w trzech pięcioletnich etapach.

Postanowienia zawarte w projekcie Dokumentu końcowego w sprawie realizacji art. VI nie odbiegają w istocie od tych przyjętych w Planie działania pięć lat wcześniej. Odnotowano w nim znaczenie najważniejszych spotkań dyplomatycznych odbytych w latach 2010–2015 (w tym trzech sesji Komitetu Przygotowawczego – punkt 127 dokumentu), konferencji P5 – punkt 128 i jednostronnych przedsięwzięć w zakresie ograniczania potencjałów jądrowych Wielkiej Brytanii, Chin i Francji (punkt 130). Uznano zarazem, że dwustronne i jednostronne redukcje są niedostateczne, a państwa P5 powinny wziąć pod uwagę zgłaszane przez państwa nieatomowe propozycje rezygnacji z programów modernizacyjnych (punkt 132). Do najważniejszych sformułowań obszernego fragmentu dokumentu poświęconego realizacji art. VI NPT (punkty 123–154) należy wezwanie wszystkich państw nuklearnych do dalszych redukcji i likwidacji w transparentny, nieodwracalny i podlegający weryfikacji sposób wszystkich typów broni jądrowej, strategicznej i niestrategicznej, rozmieszczonej i nierozmieszczonej, niezależnie od jej lokalizacji, przez działania jednostronne, dwustronne, regionalne i globalne (punkt 154.4) oraz „zachęcenie” Rosji i USA do podjęcia „jak najszybciej” negocjacji w sprawie większych redukcji ich potencjałów jądrowych⁵⁸ z uwzględnieniem zgłaszanych przez te państwa koniecznych warunków dotyczących umacniania strategicznej stabilności w procesie rozbrojenia jądrowego (punkt 154.5). Za ważny czynnik umacniania tej stabilności uznano konieczność wejścia w życie „w możliwie najszybszym czasie” układu o całkowitym zakazie prób jądrowych (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* – CTBT) i nadanie mu charakteru uniwersalnego⁵⁹ (punkty 147–149 dokumentu), umacnianie i tworzenie nowych reżimów stref wolnych od broni jądrowej, w tym na Bliskim Wschodzie (punkty 155–172).

Konferencja rekomendowała Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ utworzenie grupy roboczej (*open-ended working group*), podejmującej decyzje na zasadzie konsensusu, w celu określenia i przyjęcia efektywnych środków zapewniających pełne wykonanie art. VI NPT, w tym zobowiązania prawne i inne, które byłyby wkładem do osiągnięcia celu – świata wolnego od broni jądrowej (punkt 154.19 dokumentu). Grupa ta została powołana przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 7 grudnia 2015 r.⁶⁰ jako jego organ pomocniczy; w jej pracach mogą brać udział wszystkie państwa ONZ. Spotkanie organizacyjne odbyło się 28 stycznia 2016 r. w Genewie.

W dyskusjach na temat rozbrojenia jądrowego prowadzonych w ostatnich latach coraz większą popularność i znaczenie zaczęła uzyskiwać tzw. Inicjatywa w sprawie humanitarnych konsekwencji użycia broni jądrowej (w skrócie – inicjatywa

⁵⁸ W trakcie konferencji USA podtrzymały aktualność propozycji zgłoszonych w tym zakresie przez prezydenta Obamę w 2013 r. w Berlinie. Rosja nie podjęła tej oferty.

⁵⁹ CTBT podpisały 183 państwa, w tym 11 w latach 2010–2015, a ratyfikowały 164, w tym 36 z grupy 44, których ratyfikacje są niezbędne do wejścia układu w życie. Z grupy 44 nie dokonały tego: USA, ChRL, Izrael, Egipt i Iran (które układ podpisały) oraz Indie, Pakistan i Korea Północna (które go nie podpisały).

⁶⁰ Rezolucja A/RES/70/33 z 7 grudnia 2015 r., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/409/95/PDF/N1540995.pdf?OpenElement>.

humanitarna)⁶¹. Jest ona postrzegana jako reakcja na brak postępów w dziedzinie rozbrojenia jądrowego czy szerzej – na niezadowalające wykonywanie przez państwa atomowe zobowiązań wynikających z art. VI NPT. W sensie koncepcyjnym jej głównym założeniem jest postawienie czynnika ludzkiego w centrum rozważań nad bronią jądrową i zanegowanie polityki odstraszania. Rozważania na temat ewentualnych globalnych konsekwencji (humanitarnych, zdrowotnych, społeczno-ekonomicznych, środowiskowych, klimatycznych) użycia broni jądrowej (zarówno przez państwa ją posiadające, jak i – hipotetycznie – przez terrorystów) czy nawet jej wybuchu w wyniku błędu lub awarii technicznej mają dowodzić nie tylko przydatności, ale wręcz konieczności realizacji koncepcji w postaci „wymuszenia” na państwach jądrowych rezygnacji z tej broni.

Dyskusje na temat „inicjatywy humanitarnej” prowadzono już na poprzedniej Konferencji Przeglądowej, ale nie znalazły one odzwierciedlenia w postaci uzgodnionego działania, co oznacza, że nie uzyskano w tej sprawie konsensusu. Wzmianki na ten temat pojawiły się jedynie w dokumencie końcowym przewodniczącego konferencji, odzwierciedlającym różne stanowiska prezentowane przez państwa w trakcie tego spotkania. Było to dla wielu państw bodźcem do podejmowania dalszych wysiłków w celu promowania i urzeczywistniania tej inicjatywy. O uzyskiwaniu przez nią coraz większego poparcia świadczy rosnąca liczba państw postulujących intensyfikację starań, których finalnym efektem miałyby być eliminacja, a nawet zakaz broni jądrowej. Wielką rolę promocyjną i edukacyjną odegrały trzy konferencje międzynarodowe, które odbyły się w marcu 2013 r. w Oslo (z udziałem 127 państw), w lutym 2014 r. w Nayarit w Meksyku (146 państw) i w grudniu 2014 r. w Wiedniu (158 państw, w tym dwa z grupy P5 – USA i Wielka Brytania) i które ukazały katastrofalne ryzyko i skutki ewentualnego użycia broni jądrowej. Problem ten podejmowano również w trakcie obrad Komitetu Przygotowawczego NPT w latach 2012–2014.

Obrady dziewiątej Konferencji Przeglądowej odbywały się przed siedemdziesiątą rocznicą zrzucenia bomb atomowych na Hiroszimę i Nagasaki, co w tych okolicznościach czyniło „inicjatywę humanitarną” szczególnie aktualną⁶². Podczas konferencji dużą aktywność w promowaniu inicjatywy wykazała Austria, której wnioski w tym zakresie poparło 159 państw. Tak dużego poparcia nie miała w historii Konferencji Przeglądowych żadna propozycja dotycząca konkretnego problemu. Wiele państw niezaangażowanych postrzegało „inicjatywę humanitarną” przede wszystkim jako instrument prowadzący do prawnego zakazu posiadania broni jądrowej, i to w jak najszybszym czasie, niezależnie od tego, jaką formę, konkretną treść i zakres miałby ów dokument bądź dokumenty. Stanowiło to swoistą drogę na skróty. Dla Austrii był to cel konieczny, ale jednak wyraźnie dalekosieźny. Wykazując oczywiste zrozumienie dla motywów, którymi kierowały się państwa promujące „inicjatywę humanitarną”, grupa P5 (mająca poparcie wielu państw, w tym członków NATO) nie

⁶¹ Szerzej: J. Borrie, T. Caughley (red.), *Viewing Nuclear Weapons through a Humanitarian Lens*, United Nations Institute for Disarmament Research, New York–Geneva 2013; A. Biegalski, *Humanitarne podejście do rozbrojenia jądrowego*, Warszawa 2015 (praca magisterska – biblioteka WDNP UW).

⁶² Szerzej A. Baklitskiy, op. cit., s. 20.

zgadzała się z radykalnymi postulatami delegalizacji broni jądrowej, uznając je za nierealistyczne i nieracjonalne. Państwa atomowe zapewniały, że ich priorytetem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa i zachowanie efektywnej kontroli nad arsenałami jądrowymi oraz zmniejszanie roli broni jądrowej w ich narodowych strategiach bezpieczeństwa.

Projekt Dokumentu końcowego zawiera dość obszerny fragment poświęcony „inicjatywie humanitarnej” (punkty 135–141), co dowodzi wzrostu jej rangi w dyskusjach na temat rozbrojenia jądrowego. Sformułowania w nim zawarte odnoszą się jednak tylko do koncepcji, pomijają zaś praktyczne działania proponowane przez liczne państwa. W dokumencie podkreślono rosnącą ważność problemu oraz jego znaczenie dla ludzkości i w tym kontekście doceniono znaczenie konferencji w Oslo, Nayarit i Wiedniu, ale tylko w wymiarze poznawczym i edukacyjnym. Odnotowane zostały najważniejsze wspólne inicjatywy z tego zakresu (punkt 138), w tym zgłoszone przez Austrię (humanitarne konsekwencje broni jądrowej), oraz propozycje P5 i Japonii w sprawie edukacyjnego wymiaru rozbrojenia i nieprolifracji. Przypomniano inicjatywy zgłoszone przez ruch państw niezaangażowanych na konferencji wiedeńskiej w grudniu 2014 r. oraz przedstawioną na tej samej konferencji przez Austrię deklarację (*Pledge*) popartą przez 93 państwa, w tym latynoamerykańskie i karaibskie. Zapis ostatniego punktu tego fragmentu Dokumentu końcowego (punkt 140) dowodzi, że z dyskusji w sprawie „inicjatywy humanitarnej” zdołano jedynie wyeksponować jej edukacyjny charakter: konferencja stwierdza, że użycie broni jądrowej będzie miało bezpośrednie i długoterminowe konsekwencje, które są znacząco poważniejsze, niż sądzono do tej pory w wielu państwach. Można jednak prognozować, że „inicjatywa humanitarna” na dobre „zadomowi się” w debatach na temat rozbrojenia jądrowego, nie tylko w ramach reżimu NPT, lecz także poza nim. Nie będą od niej mogły uciekać ani jej ignorować również państwa dysponujące bronią jądrową.

Problemy nieprolifracji i pokojowego wykorzystywania energii jądrowej nie budziły w trakcie obrad Konferencji Przeglądowej tak dużych emocji jak rozbrojenie. Podejmowano w zdecydowanej większości kwestie, które były już przedmiotem zainteresowania pięć lat wcześniej. Nieco większe zainteresowanie niż poprzednio wzbudzał problem irańskiego programu atomowego, ale ze względu na jego delikatny charakter (w tym czasie toczyły się rokowania P5+1 z Iranem) szerzej go nie rozwijano. Doceniono bardzo ważną i aktywną rolę Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) w tych dziedzinach. Dążąc do wzmocnienia jej skuteczności, szczególnie w dziedzinie weryfikacji, Konferencja zaapelowała o uniwersalizację, „tak szybko, jak to jest możliwe”, Protokołu dodatkowego do całościowego systemu zabezpieczeń MAEA (*Additional Protocol to the IAEA Safeguards Agreement*) rozszerzającego „standardowe” uprawnienia tej organizacji w dziedzinie weryfikacji (w tym inspekcje) wszystkich ośrodków (w tym niezadeklarowanych) znajdujących się w państwach członkowskich, w których wykorzystywane są materiały rozszczepialne w celach cywilnych (pokojowych). W połowie 2015 r. związały się nim 124 państwa, w tym 23 uczyniły to w latach 2010–2015. Protokół ma charakter dobrowolny i jego postanowienia nie wynikają bezpośrednio ze zobowiązań

państw w ramach reżimu NPT. Za zachowaniem statusu dobrowolności opowiadała się większość państw nieatomowych, w przeciwieństwie do atomowych, które, wprawdzie z niejednakową determinacją, chciały w nim widzieć obowiązkowy instrument całego procesu weryfikacji MAEA, a przystąpienie do niego uczynić warunkiem rozwijania współpracy w dziedzinie pokojowego wykorzystywania energii jądrowej (np. dostarczanie materiałów rozszczepialnych i technologii).

Zagadnieniami, które po raz pierwszy zostały umieszczone w dokumentach Konferencji Przeglądowych, były⁶³: amerykańska inicjatywa Międzynarodowego Partnerstwa na rzecz Weryfikacji Rozbrojenia (*International Partnership for Disarmament Verification*), której celem jest wzmacnianie współpracy między sygnatariuszami NPT w dziedzinie badań dotyczących monitorowania procesu redukcji broni jądrowej, utworzenie banku paliwa jądrowego jako instrumentu ułatwiającego do niego bezpieczny dostęp; odnotowanie związku między zagrożeniami cybernetycznymi i bezpieczeństwem jądrowym.

Zgłoszone przez USA, Wielką Brytanię i Kanadę 22 maja 2015 r. w ostatnim dniu trwającej prawie miesiąc konferencji weto w sprawie przyjęcia jej Dokumentu końcowego oznaczało w sensie formalnym, że zakończyła się ona fiaskiem. Jednak w sensie merytorycznym nie można tak twierdzić. Dyskusje prowadzone podczas debaty ogólnej i w ramach trzech komitetów głównych przyczyniły się do wzajemnego poznania motywów i stanowisk w wielu kwestiach sprzecznych i kontrowersyjnych, ale służących wspólnemu celowi – dalszemu umacnianiu reżimu NPT⁶⁴. Brak konsensusu jako jeden ze scenariuszy przebiegu konferencji był brany pod uwagę jeszcze przed jej rozpoczęciem, dlatego z tego punktu widzenia nie można mówić o pełnym zaskoczeniu. Z wizerunkowego i psychologicznego punktu widzenia źle się stało, że weto zastosowały państwa należące do najważniejszych w reżimie NPT, dwa z nich będące państwami atomowymi, członkami P5 i depozytariuszami układu, oraz wszystkie należące do NATO⁶⁵. Nie oznacza to jednak, że nad ten reżim, będący, jak się powszechnie uważa, kamieniem węgielnym światowego procesu nierozprzestrzeniania broni jądrowej i rozbrojenia jądrowego, nadciągnęły czarne chmury, ale z pewnością nie poprawiło to jego kondycji. Zabrakło drogowskazu, którym miałyby się kierować państwa sygnatariusze przez kolejne pięć lat do następnej konferencji, która odbędzie się w 2020 r. Tego drogowskazu nie było zresztą po raz pierwszy w czterdziestopięcioletnim okresie funkcjonowania NPT⁶⁶,

⁶³ Zob. O. Meier, op. cit., s. 10.

⁶⁴ Dokumentacja konferencji jest bardzo obszerna, obejmuje między innymi 57 formalnie zgłoszonych przez grupy państw i indywidualnie przez wiele państw dokumentów roboczych (*working papers*); dokument końcowy zawiera 184 punkty.

⁶⁵ Bardzo wnikliwy obserwator przebiegu konferencji Tarik Rauf uważał, że odrzucenie przez te państwa dokumentu zostało przyjęte z ulgą przez wiele państw nieatomowych, dla których jego projekt wydawał się „za słaby” z punktu widzenia postanowień dotyczących rozbrojenia jądrowego. Wskazywał również, że ostatnie konsultacje nad projektem prowadzone były w sposób niedemokratyczny, za zamkniętymi drzwiami, z udziałem zaledwie około dwudziestu państw. Zob. *June 15: The 2015 NPT Review Conference: Setting the Record Straight*, www.wspri.org/media/newsletter/essay/june-15-NPT.

⁶⁶ Bez przyjęcia dokumentu końcowego zakończyły się w poprzednich latach trzy konferencje: w 1980, 1990 i 2005 r., natomiast przyjmowano go na czterech: w 1975, 1985, 2000 i 2010 r. Konferencja w 1995 r. nie przyjęła dokumentu końcowego, tylko trzy rezolucje.

jednak obecny jego brak może być mocno odczuwany, zważywszy na występowanie w świecie wielu konfliktogennych problemów, w tym dotyczących nierozprze-strzeniania broni jądrowej.

Świat przekonał się o tym dobitnie na początku 2016 r., gdy 6 stycznia Korea Północna dokonała czwartego z kolei wybuchu ładunku jądrowego (poprzednio w latach 2006, 2009 i 2013), ignorując ponownie wezwania o zaprzestanie takich działań⁶⁷.

REŻIM NPT – PROGRAM NUKLEARNY IRANU WRESZCIE POD DŁUGOLETNIĄ KONTROLĄ

Irański program nuklearny przykuwał uwagę przez cały 2015 rok. Jego pierwsza połowa upłynęła pod znakiem kontynuacji intensywnych i trudnych negocjacji Iranu z państwami P5+1 i uzgodnienia dwóch porozumień: najpierw porozumienia ramowego, a następnie Wspólnego wszechstronnego planu działania (*Joint Comprehensive Plan of Action* – JCPOA, wraz z pięcioma załącznikami). Drugie półrocze charakteryzowało się przedsięwzięciami na rzecz wprowadzenia JCPOA w życie oraz procesem realizacji podjętych zobowiązań, które w przypadku Iranu monitorowane były przez MAEA.

Zawarcie JCPOA przewidziane było przez negocjujące strony we Wspólnym planie działania (*Joint Plan of Action* – JPA), dokumencie o charakterze politycznym podpisanym 24 listopada 2013 r. w Genewie. Jego realizacja doprowadziła do zamrożenia większości przedsięwzięć Iranu w ramach programu nuklearnego, które mogłyby służyć celom wojskowym⁶⁸. Ostateczne porozumienie – JCPOA – miało być podpisane nie później niż rok od przyjęcia JPA. Porozumienia tego nie udało się wynegocjować w ustalonym terminie. W dniu jego upływu (24 listopada 2014 r.) uzgodniono nowy – ostateczne porozumienie planowano zawrzeć do 1 lipca 2015 r. Miało być ono poprzedzone porozumieniem politycznym, zawartym w ciągu czterech miesięcy (do 24 marca 2015 r.), ustalającym dla niego ramy i swoistą „mapę drogową”. Każdy z tych terminów nieco przekroczono – ramowe porozumienie zostało podpisane 2 kwietnia w Lozannie⁶⁹, a JCPOA 14 lipca w Wiedniu⁷⁰.

Porozumienie z Wiednia⁷¹, będące umową międzyrządową, zgodnie z zawartymi w nim postanowieniami zostało zatwierdzone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (na-

⁶⁷ Punkty 160–163 projektu Dokumentu końcowego. T. Rauf, 11 Jan. 2016: *Another Nuclear Test Announced by North Korea: Searching for a Plan of Action?*, SIPRI, 11 stycznia 2016 r., <http://www.sipri.org/media/expert-comments/rauf-january-2016>.

⁶⁸ Szerzej: M. Tabor, „Reżimy...”, op. cit., s. 107–108.

⁶⁹ *Full U.S. text on preliminary nuclear accord with Iran*, 2 kwietnia 2015 r., <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-text-idUSKBN0MT2CY20150402>.

⁷⁰ Pełny tekst porozumienia wraz z załącznikami zob. strona internetowa Departamentu Stanu USA, <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>.

⁷¹ K. Katzman, P.K. Kerr, *Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research Service R43333, 15 grudnia 2015 r., <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43333.pdf>; K. Davenport, D.G. Kimball, *An Effective, Verifiable Nuclear Deal With Iran*, Arms Control Association, 23 lipca 2015 r., www.armscontrol.org/files/ACA_Iran%20Brief_July28_D.pdf; M.A. Piotrowski, „Treść i skutki ostatecznego porozumienia nuklearnego P5+1 z Iranem”, *Biuletyn PISM*, nr 71, 23 lipca 2015 r., https://www.pism.pl/files/?id_plik=20148.

stało to jednogłośnie w postaci rezolucji 2231 przyjętej 20 lipca 2015 r.⁷²) i weszło w życie 90 dni później – 18 października 2015 r. (*adoption day*). W jego wykonanie zaangażowane są przede wszystkim państwa sygnatariusze, a pomagać ma im w tym wspólna komisja (*Joint Commission*) składająca się z ich przedstawicieli, MAEA (jako główna instytucja monitoringu i weryfikacji) oraz Rada Bezpieczeństwa ONZ i Unia Europejska.

Pełne wykonanie JCPOA gwarantuje wyłącznie pokojowy rozwój irańskiego programu nuklearnego i opiera się na zobowiązaniu tego państwa, że w żadnych okolicznościach nie będzie dążyć do uzyskania broni jądrowej.

Podstawowym osiągnięciem JCPOA jest to, że zamyka ono Iranowi drogę do budowy ładunku nuklearnego przy wykorzystaniu wysoko wzbogaconego uranu (HEU) przez najbliższe 15 lat. Restrykcje nałożone na segment programu nuklearnego odpowiedzialny za wzbogacanie uranu spowodują, że wydłużony zostaje czas (z dwóch–trzech miesięcy do jednego roku), w jakim Iran mógłby zbudować ładunek nuklearny. Jest to okres uznany przez P5+1 za „bezpieczny”, pozwala bowiem na ewentualną skuteczną reakcję.

W połowie 2015 r. Iran, posiadający około 19 tys. wirówek – urządzeń do wzbogacania uranu (z czego 10 tys. było w użyciu) w dwóch ośrodkach – Natanz i Fordow, na mocy porozumienia został zobowiązany do ich redukcji do poziomu 6104 sztuk – wszystkie typu IR-1, nowocześniejsze i bardziej wydajne, miały zostać zdemontowane; przez 10 lat obowiązywać będzie ograniczenie badań i rozwoju zaawansowanej technologii tych urządzeń. Zdecydowana większość wirówek – 5060 sztuk – może pracować tylko w Natanz przez 10 lat. Z kolei ośrodek w Fordow miał być przekształcony w centrum badań jądrowych, fizycznych i technologicznych, przez 15 lat może w nim działać do 1044 wirówek, ale nie będzie można w tym miejscu wzbogacać uranu ani prowadzić służących temu celowi badań. Zakład będzie mógł produkować jedynie stabilne izotopy wykorzystywane w celach medycznych i przemysłowych przy użyciu 348 urządzeń; pozostała część będzie zdemontowana i przechowywana w Natanz. W ciągu 10 lat Iran nie będzie mógł produkować dodatkowych wirówek IR-1, chyba że liczba przechowywanych urządzeń spadnie poniżej 500 sztuk. Przez 15 lat nie może też wytwarzać izotopu zawierającego więcej niż 3,6% uranu-235, a więc materiału, który nie nadaje się do wykorzystania w celach wojskowych; jego zapasy (przed podpisaniem porozumienia wynoszące około 10 ton) nie mogą być w tym okresie większe niż 300 kilogramów. Dozwolony materiał może być produkowany jedynie w dotychczasowym ośrodku w Natanz, zakazano budowy nowych ośrodków temu służących. Posiadane przez Iran nadwyżki tego surowca, w tym jego część przekraczająca dozwolony poziom uranu-235, mają być wywiezione z kraju, np. na przechowanie, bądź sprzedane zgodnie z zasadami prawnomiędzynarodowymi regulującymi tego typu transakcje.

Porozumienie wiedeńskie obliguje Iran do dokonania przekształceń w reaktorze na ciężką wodę w Araku, w którym w opinii P5+1 mogły być prowadzone prace słu-

⁷² Resolution 2231 (2015) Adopted by the Security Council at its 7488th meeting, 20 lipca 2015 r., [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015)).

żące wyprodukowaniu bomby wykorzystującej pluton. W tym celu rdzeń reaktora ma być usunięty, a kanały paliwowe – zalane cementem. Przy współpracy z naukowcami z państw grupy P5+1 ma on zostać zmodyfikowany, tak aby służył wyłącznie w celach cywilnych. JCPOA pozwala Iranowi na wykorzystywanie przez 15 lat paliwa uzyskanego z reaktora wyłącznie do wytwarzania izotopów radioaktywnych dla celów medycznych i przemysłowych. Iran zobowiązał się, że w tym samym okresie nie będzie gromadził zapasów ciężkiej wody poza niezbędne potrzeby, a jej nadwyżki przeznaczy na sprzedaż, oraz powstrzyma się z budową reaktorów wykorzystujących to paliwo.

MAEA stała się główną instytucją międzynarodową zobligowaną do nadzoru realizacji porozumienia przez Iran. Ma pod swoim nadzorem 18 ośrodków nuklearnych i 9 z nimi związanych. Iran zgodził się na jej długoletnią (25 lat) obecność na swoim terytorium oraz zobowiązał się do wykonywania postanowień Protokołu dodatkowego MAEA (jego ratyfikacja ma nastąpić przed upływem ośmiu lat od wejścia porozumienia w życie) i stosowania dodatkowych procedur weryfikacyjnych (tzw. zmodyfikowanego kodu 3.1⁷³), przy czym irańska zgoda na stosowanie wszystkich procedur weryfikacyjnych organizacji wyrażona została bezterminowo. Ewentualne dostarczanie temu państwu materiałów nuklearnych musi odpowiadać specjalnym procedurom uzgodnionym w ramach JCPOA realizowanym we współpracy między innymi z Grupą Dostawców Jądrowych (*Nuclear Supplies Group* – liczy ona 48 uczestników).

Przez 15 lat MAEA będzie monitorować miejsca przechowywania wyłączonych z produkcji wirówek. W tym też czasie Iran będzie udostępniał odpowiednie urządzenia w Natanz. Przez 20 lat Teheran umożliwi Agencji dokonywanie weryfikacji i nadzoru niektórych komponentów służących do budowy wirówek i miejsc ich produkcji. Dodatkowo przez 25 lat będzie prowadzony monitoring irańskich ośrodków wydobywania (dwie kopalnie) i przemiału rudy uranowej oraz zakładów produkcji ciężkiej wody.

Porozumienie wiedeńskie określa procedury, jakie może uruchomić Agencja celem uzyskania dostępu do tych miejsc, które nie zostały zadeklarowane przez Iran, jeśli będzie ona podejrzewała, że mogą się tam znajdować niezgłoszone materiały jądrowe lub prowadzona jest niedozwolona porożumieniem działalność. Umowa precyzuje też mechanizm rozwiązywania przez wspólną komisję ewentualnych sporów, które mogą się pojawić w związku z jej realizacją. Są to dodatkowe środki zapewniające prawidłowe wykonywanie JCPOA.

Z powyższych charakterystyk wynika, że porozumienie jest wieloaspektowym, wieloetapowym i rozłożonym na różne etapy podejściem do monitorowania każdego elementu irańskiego programu nuklearnego, w tym importu materiałów i technologii na potrzeby tego programu.

⁷³ Do stosowania tych procedur Iran zobowiązał się w 2003 r., jednak w 2007 r. z zobowiązania tego się wycofał. Szerzej: K. Davenport, D.G. Kimball, G. Thielmann, *Solving the Iranian Nuclear Puzzle. The Joint Comprehensive Plan of Action*, Arms Control Association. Briefing Book, wrzesień 2015, s. 21, 30, http://www.armscontrol.org/files/ACA_Iran-BB_2015%20Aug6_FINAL.pdf.

W załączniku piątym do JCPOA ustalony został szczegółowy harmonogram realizacji przez Iran zobowiązań w sprawie przekształceń jego infrastruktury nuklearnej zgodnie z parametrami ustalonymi w porozumieniu. Jego wykonanie (w tym redukcja liczby wirówek, pozbycie się nadwyżek niedozwolonego uranu, przekształcenia ośrodka w Araku), o czym poinformowała MAEA w specjalnym raporcie, nastąpiło 16 stycznia 2016 r. (*implementation day*)⁷⁴. Tego dnia zostały zniesione te sankcje nałożone na Iran, które były reakcją na rozwijanie jego potencjału jądrowego w dziedzinach objętych porozumieniem: przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (w latach 2006–2015 uchwaliła siedem rezolucji w tej sprawie)⁷⁵ i Unię Europejską (niektóre z nałożonych przez nią sankcji zostały zawieszone); USA wstrzymały stosowanie takich sankcji⁷⁶. Mogą one jednak zostać przywrócone w razie naruszenia przez Iran porozumienia. Dziesięć lat po wejściu JCPOA w życie (18 października 2025 r.), jeśli Iran będzie wykonywać swoje zobowiązania, Rada Bezpieczeństwa ONZ przestanie monitorować program nuklearny tego państwa.

Jeszcze przed nadejściem *implementation day*, 2 grudnia 2015 r., MAEA opublikowała raport⁷⁷ dotyczący „przypuszczalnego wymiaru wojskowego” programu nuklearnego Iranu, do którego przygotowania zobowiązała się po podpisaniu JCPOA. W raporcie tym stwierdzono, że przed końcem 2003 r. w Iranie istniała infrastruktura organizacyjna umożliwiająca koordynację działań związanych z budową nuklearnego urządzenia wybuchowego. Raport dodaje, że „pewną działalność” podejmowano po 2003 r., ale nie była już efektem skoordynowanego wysiłku, oraz konkluduje, że nie wychodziła ona poza badania naukowe i uzyskanie pewnych umiejętności i zdolności technicznych, stąd też „nie ma wiarygodnych przesłanek” aktywności nakierowanej na konstrukcję takiego urządzenia jądrowego po 2009 r. Pozytywne w sumie dla Iranu konkluzje tego raportu były warunkiem koniecznym przejścia od *adoption day* do *implementation day*.

JCPOA jest odzwierciedleniem współzależności między rezygnacją z wojskowego aspektu programu nuklearnego, do którego istnienia Iran nigdy się nie przyznawał, i znoszenia dotkliwych ekonomicznie dla tego kraju sankcji. Umowa nie pozbawiła oczywiście Iranu możliwości pokojowego wykorzystywania energii jądrowej, co jest zgodne z postanowieniami NPT, którego sygnatariuszem państwo jest od 1970 r., ale też nie zamknęła mu ona definitywnie drogi do realizacji programu wojskowego. Przesunęła tę możliwość jedynie w czasie (na co najmniej 15 lat), co

⁷⁴ Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), GOV/INF/2016/1, 16 stycznia 2016 r., <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2016-1.pdf>.

⁷⁵ *Addressing Iran's Ballistic Missiles in the JCPOA and UNSC Resolution*, Arms Control Association, Issue Brief, 27 lipca 2015 r., <https://www.armscontrol.org/Issue-Briefs/2015-07-27/Addressing-Irans-Ballistic-Missiles-in-the-JCPOA-and-UNSC-Resolution>.

⁷⁶ Szerzej na ten temat: K. Katzman, P.K. Kerr, op. cit., s. 17–21.

⁷⁷ Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Programme, GOV/2015/68, 2 grudnia 2015 r., <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-68.pdf> <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-68.pdf>; K. Davenport, *The IAEA PMD Report Is Out*, Arms Control Association, 4 grudnia 2015 r., www.armscontrol.org/blog/ArmsControlNow/2015-12-04/The-P5-1-and-Iran-Nuclear-Deal-Alert-December-4.

uznane zostało przez niektóre państwa, w szczególności Izrael, za jej podstawową słabość. Umowa nie objęła irańskiego programu raketowego, który jest nadal rozwijany; jedynie wydłuża obowiązywanie embarga na dostawy nowoczesnych systemów uzbrojenia o 5 lat, a na transfery technologii raketowych o 8 lat.

Biorąc pod uwagę skomplikowany (merytorycznie i technicznie) charakter porozumienia oraz uwarunkowania regionalne i globalne, w jakich jest ono i będzie przez długie lata realizowane, można powiedzieć, że mamy do czynienia z wyzwaniem, które będzie oddziaływało nie tylko na kondycję reżimu NPT, ale także innych umów w dziedzinie zbrojeń jądrowych.



W 2015 r. problematyka funkcjonowania reżimów prezentowanych wyżej, z wyjątkiem irańskiego programu nuklearnego, nie przyciągała szczególnego zainteresowania światowej opinii publicznej. Sprawy terroryzmu, w tym działalność tzw. Państwa Islamskiego i walka z nim, migracji, ochrony klimatu czy nadal konflikto- wa sytuacja we wschodniej Ukrainie wypierały problematykę kontroli zbrojeń i rozbrojenia. „Nowy” START realizowany był prawidłowo, ale w stosunkach amerykańsko-rosyjskich nadal problemem pozostawało zachowanie reżimu INF, którego podstawy stały się bardziej kruche niż rok wcześniej. Reżim NPT pozostawał stabilny, jednak formalne niepowodzenie dziewiątej Konferencji Przeglądowej w postaci nieprzyjęcia jej dokumentu końcowego go nie wzmocniły. Z pewnością najbardziej znaczącym wydarzeniem było podpisanie porozumienia w sprawie irańskiego programu nuklearnego. Jego realizacja dopiero się rozpoczęła i jest przewidziana nawet na ćwierć wieku. Jeśli będzie przebiegać zgodnie z przyjętymi ustaleniami, to oznaczać to będzie powrót Iranu do pełnego respektowania NPT. Z tej perspektywy zatem wzmocnienie reżimu nieprolifracji broni jądrowej będzie długotrwałym procesem.

Bezpieczeństwo świata w 2015 r. nie było w dobrej kondycji. Oceniając jego stan przez pryzmat najważniejszych procesów, które w nim zachodziły, w tym także z dziedziny kontroli zbrojeń, uczeni skupieni wokół prestiżowego i opiniotwórczego amerykańskiego periodyku *Bulletin of the Atomic Scientists* (w tym 16 laureatów Nagrody Nobla) podjęli w styczniu 2016 r. decyzję o pozostawieniu w tym samym miejscu co rok wcześniej wskazówek słynnego, ale zarazem symbolicznego „zegara Sądu Ostatecznego” (*Doomsday Clock*) – na godzinie 23.57⁷⁸.

ARMS CONTROL AND DISARMAMENT IN 2015 – REGIME NPT IN THE CENTRE

The paper presents the 2015 evolution two US-Russia regimes: the New START (correctly implemented) and INF (still problematic) and regime NPT – 2015 Review

⁷⁸ Porozumienie nuklearne z Iranem wraz z paryskim porozumieniem klimatycznym zostało uznane za największe osiągnięcia 2015 r. Szerzej: „It is still 3 minutes to midnight. 2016 Doomsday Clock Statement”, *Bulletin of the Atomic Scientists* z 22 stycznia 2016 r., <http://thebulletin.org/sites/default/files/2016%20doomsday%20clock%20statement%20-%20final.pdf>.

Conference (without Final Document) and P5+1 talks with Iran on nuclear program with this country (sign and realization Joint Comprehensive Plan of Action).

Słowa kluczowe: „nowy” START, układ INF, traktat NPT, Konferencja Przeglądowa NPT 2015, bliskowschodnia strefa wolna od broni masowego rażenia, „inicjatywa humanitarna”, dokument końcowy Konferencji Przeglądowej NPT, P5+1 – Iran, program nuklearny Iranu, MAEA

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA

BOLESŁAW BALCEROWICZ, KAMILA PRONIŃSKA

doi 10.7366/2300265420152106

KONFLIKTY ZBROJNE W 2015 R. ROLA UGRUPOWAŃ DŹIHADYSTYCZNYCH I ZEWNĘTRZNYCH INTERWENCJI W KONFLIKTACH BLISKIEGO WSCHODU I AFRYKI

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie przeglądu i analizy dynamiki konfliktów zbrojnych, charakteryzujących się największą intensywnością w 2015 r.¹ W tegorocznym przeglądzie uwaga została zatem skoncentrowana na konfliktach bliskowschodnich – w Syrii, Iraku, Afganistanie, Jemenie oraz w Afryce Północnej, tj. wojnie w Libii. Usytuowanie w pierwszej części rozważań i zarazem na czołowym miejscu Syrii wynika zarówno z intensywności, jak i złożoności tego konfliktu. W Syrii toczy się kilka wojen o kilka stawek jednocześnie, i do tego wojen z udziałem licznych aktorów. W sąsiednim kraju – Iraku – w toczącej się od kilkunastu lat wojnie w roku 2015 został wyrównany, a nawet nieznacznie przekroczony rekordowy poziom strat (z roku 2014). W Afganistanie po wycofaniu wojsk i zakończeniu misji NATO obniżył się poziom bezpieczeństwa kraju, nie spadło znacząco nasilenie zbrojnych zamachów i starć. Znacznie większej intensywności nabiera także konflikt w Jemenie, co jest wynikiem przede wszystkim zbrojnego zaangażowania koalicji państw arabskich, z Arabią Saudyjską na czele. W Libii z kolei, pomimo rozpoczętego procesu pokojowego pod auspicjami NZ, nie ustają walki zbrojne, toczone między różnymi podmiotami, z różną intensywnością i w różnych częściach kraju.

Wszystkie wyżej wymienione konflikty zbrojne łączy to, że biorą w nich udział, w różnym stopniu, bojownicy tzw. Państwa Islamskiego (*Islamic State* – IS)².

¹ Konflikty zbrojne, które stanowią przedmiot niniejszego przeglądu, ze względu (głównie) na swoją intensywność spełniają przyjmowane m.in. przez SIPRI kryteria „większego konfliktu zbrojnego”. Szczególnie odnosi się to do kryterium wysokości strat bojowych – ponad tysiąc na skali roku. Por.: *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 61. „Większe konflikty zbrojne”, choć niekoniecznie spełniają wszystkie kryteria klasycznych definicji wojny (np. prawne), w literaturze przedmiotu często nazywa się wojnami. Wysokość strat bojowych przyjmuje się za swoisty „próg wojny”, upoważniający do nazywania danego konfliktu zbrojnego wojną. Szerzej kwestie definicyjne w: B. Balcerowicz, *O pokoju. O wojnie*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 81–91. Terminy „konflikt zbrojny” i „wojna” w niniejszym materiale stosuje się zamiennie.

² Nazwa IS (a często także ISIS – *Islamic State of Iraq and Syria* oraz ISIL – *Islamic State of Iraq and Levant*, zawierające w nazwie odwołanie do kalifatu) jest szeroko oprotestowywana przez środowiska muzułmańskie nieidentyfikujące się z ideologią czy działalnością tego ugrupowania. Uznanie upowszechniania nazwy IS przez terrorystów z Syrii i Iraku za obraźliwe dla większości świata muzułmańskiego spowodowało coraz częstsze posługiwanie się (zwłaszcza przez dyplomatów francuskich i amerykańskich) określeniem *Daesh*, będącym arabskim akronimem nazwy Państwa Islamskiego Iraku i Lewantu (*al-Dawla al-Islamiya al-Iraq al-Sham*) powszechnie używanej przez wrogów ISIS z regionu i brzmiącej podobnie do słów mających w języku arabskim pejoratywne konotacje (np. *Dahes* – „ten, kto sieje niezgodę”). „France says the name ‘ISIS’ is offensive, will call it ‘Daesh’ instead”, *The Week* z 17 września 2014 r., URL <http://theweek.com/speedreads/446139/france-says-name-isis-offensive-call-daesh-instead> (dostęp: 3.01.2015).

W Syrii, choć IS jest jednym z wielu aktorów wojny, to jest to poza reżimem al-Asada aktor najsilniejszy. W Iraku IS jest głównym przeciwnikiem sił rządowych; można powiedzieć, że Irak toczy wojnę z IS. Do walk z IS zarówno w Syrii, jak i Iraku zaangażowała się wielonarodowa koalicja pod dowództwem (przywódtwem) amerykańskim. Bojownicy IS pojawili się w Afganistanie. Stosunkowo wciąż nieliczni, przejawiali wysoką aktywność. W końcu są oni także obecni na frontach konfliktów zbrojnych w Jemenie i Libii, choć w obu tych krajach działalność zbrojną podejmują i inne ugrupowania dżihadystyczne (w tym powiązane z Al-Kaidą), do tego przejawiające jeszcze większą aktywność i ekspansywność niż IS. Oprócz wskazanych najbardziej intensywnych konfliktów zbrojnych 2015 r. w przeglądzie znajdują także odniesienia do innych toczących się w tym czasie, w tym dynamiki zmagania z Boko Haram oraz sytuacji w Pakistanie.

SYRIA. KILKA PRZENIKAJĄCYCH SIĘ WOJEN³

Konflikt zbrojny zapoczątkowany wiosną 2011 r. pokojowymi manifestacjami przeciwko rządowi po kilku miesiącach nabrał charakteru wojny domowej. W kolejnych latach sytuacja w tej wojnie komplikowała się na tyle, że termin „wojna domowa” nie oddaje już należycie stopnia jej złożoności. Wojna w Syrii jest bowiem po części wojną domową, po części wojną religijną – a dla aktorów zewnętrznych wojną z terroryzmem, a także areną wzajemnej rywalizacji. Można powiedzieć, że w Syrii w roku 2015 toczyły się jednocześnie trzy wojny.

Wojnę domową prowadzi rząd al-Asada przeciwko rebeliantom. Stronę rządową wspierają przede wszystkim Iran, Rosja, Hezbollah, rebeliantów różnej orientacji zaś koalicja państw zachodnich (ze Stanami Zjednoczonymi na czele), Turcja oraz państwa Zatoki Perskiej.

Wojnę religijną prowadzą szyici przeciwko sunnitom. Szyitów silnie wspiera Iran, po stronie szyickiej walczą bojownicy Hezbollahu, po ich stronie opowiadają się proreżimowi alawici. Zasadnicze siły rebeliantów, bez względu na ich orientacje polityczne, stanowią sunnici; główna sunnicka siła to Państwo Islamskie. Walczących w Syrii sunnitów wspierają państwa Zatoki Perskiej (z Arabią Saudyjską na czele).

Przeciwko Państwu Islamskiemu operacje powietrzne oraz działania specjalne prowadziła koalicja państw zachodnich (USA, Wielka Brytania, Francja, Belgia, Holandia, Dania, Kanada) oraz państw regionu (Arabia Saudyjska, Bahrajn, Jordania, Zjednoczone Emiraty Arabskie). Po zaangażowaniu się w konflikt Rosji w tej wojnie zaostriżyła się rywalizacja (a nawet swojego rodzaju „wojna”, tzw. *proxy war*) między aktorami zewnętrznymi – graczami globalnymi (Stanami Zjednoczonymi, Rosją) oraz regionalnymi (przede wszystkim Iranem i Arabią Saudyjską).

Złożoność konfliktu najlepiej ilustruje (trudna do precyzyjnego oszacowania) liczba jego uczestników. Od roku 2013 – wg Defense Intelligence Agency USA – w Syrii operuje 13 „większych” grup zbrojnych. Szacunki dotyczące liczebności grup „mniejszych” opiewają na ponad sto, a niekiedy sięgają kilku setek czy nawet

³ Szerzej o sytuacji w Syrii W. Lizak, „Bliskowschodnie znaki zapytania”, *Rocznik Strategiczny* 2014/15.

liczby te przekraczają⁴. Wzrosła liczba państw w różnym stopniu zaangażowanych w konflikt – dziesięć spośród nich uczestniczyło w roku 2015 w uderzeniach lotniczych na obiekty IS. Lotnictwo wspierało też ofensywy Kurdów. W bezpośrednie wsparcie działań bojowych wojsk reżimowych zaangażowała się Rosja. Do liczby państw uwikłanych w ten konflikt można dodać kilkanaście kolejnych, których obywatele podróżowali do Syrii, by przyłączyć się do IS bądź innych uczestników walk.

Licznych uczestników konfliktu można podzielić na pięć grup:

- rebelianci – od umiarkowanych do islamistów;
- Państwo Islamskie;
- siły rządowe wraz z lojalistami;
- Kurdowie;
- siły zewnętrzne (w postaci zorganizowanych grup zbrojnych).

W rezultacie działań wojennych poszczególne prowincje przechodziły pod kontrolę różnych ugrupowań. Pod koniec 2014 r. Syrię można było – generalizując – podzielić na trzy obszary:

- zachodni – narodowościowo najbardziej zróżnicowany, z większością alawitów, kontrolowany przez siły rządowe, szyickie milicje szkolone i wyposażane przez irański Korpus Strażników Rewolucji;
- centralny – obejmujący ponad połowę terytorium (w tym rozległe tereny pustynne), kontrolowany przez umiarkowanych sunnitów, islamistów, dżihadystów (głównie ugrupowanie an-Nusra i przede wszystkim IS);
- północno-wschodni – zamieszany przez Kurdów, pod kontrolą kurdyjskich ugrupowań.

Pierwsze tygodnie roku 2015 w wojnie domowej w Syrii zdominowały działania powiązanego z Al-Kaidą, silnego ugrupowania Dżabhat an-Nusra (JN). An-Nusra, pozostająca od października 2014 r. w ostrym konflikcie z (umiarkowanym, wspieranym przez Amerykanów) Syryjskim Frontem Rewolucyjnym (SFR) oraz Ruchem Hazzm (Nieugiętych), skutecznie przejmowała kontrolowane przez te ugrupowania tereny w prowincji Idlib. Jako że bojownicy SFR gremialnie podporządkowywali się islamistom, an-Nusra zaś, a także islamistyczna Ahrar asz-Szam, przejmowała też uzbrojony personel, Stany Zjednoczone odcięły pomoc dla pozostałych w prowincji lojalnych grup Frontu. Nie były one w stanie zapewnić bezpieczeństwa dostaw.

Pasmo sukcesów w ofensywie Frontu an-Nusra zapoczątkowało zdobycie w połowie grudnia 2014 r. dwóch baz wojskowych na południe od Idlib⁵. Do końca lutego 2015 r. bojownicy Frontu pobili kolejne oddziały umiarkowanych ugrupowań, przejmując przy tym znaczne ilości amerykańskiej broni, zajęli region górski Zawija, kilka miast; opanowali kilka baz wojskowych reżimu.

W lutym i marcu na północy kraju kontrolę nad znacznymi obszarami kraju tracił zarówno al-Asad, jak i IS – na rzecz Kurdów oraz koalicji Dżaisz al-Fatah (Armii Zdobywców – koalicji an-Nusra z innymi ugrupowaniami).

⁴ J. Cafarella i G. Casagrande w materiale studyjnym Institute for the Study of War: *Syrian Opposition Guide*, wymieniają 121 grup zbrojnych, www.understandingwar.org (dostęp: 30.12.2015).

⁵ Po 18 miesiącach prób kilku grup wspieranych przez Stany Zjednoczone.

Sukcesy Kurdów zapoczątkowało styczniowe odparcie ataków bojowników Państwa Islamskiego w walkach o Kobane. Oblegane od miesiący miasto zostało odbite w lutym. Była to pierwsza duża porażka IS. Następnie połączone siły ugrupowań Kurdów z powodzeniem rozwijały ofensywę, w efekcie której IS utraciło kontrolę nad około 10% zajętego przez nich terytorium. Na sukces tej ofensywy bardzo ważny (nie do przecenienia) wpływ miało wsparcie lotnictwa amerykańskiego. W czerwcu grupy kurdyjskich bojowników dotarły na przedpola Rakki – „stolicy” IS.

W lutym dużą kampanię na południu kraju rozpoczęły wojska reżimowe, odzyskując nieco terenu, w tym w pobliżu Damaszku. Podjęły także działania ofensywne w kierunku Aleppo i na północ od tego miasta, osiągając pewne zdobycze terytorialne kosztem ciężkich strat.

W marcu, kiedy rozpoczynał się piąty rok konfliktu, trwająca od kilku tygodni ofensywa wojsk reżimowych przynosiła nierówne (mieszane) rezultaty. Na południu, choć słabła, to w jej efekcie reżim zdołał uzyskać kontrolę nad odbitymi obszarami na południowy wschód od Damaszku. Operacja prowadzona na północ od Aleppo przynosiła ciężkie straty w ludziach i sprzęcie, a także utratę znacznej części zajętego wcześniej terenu.

24 marca siedem grup zbrojnych zawiązało koalicję pod nazwą Dżaisz al-Fatah (Armia Zdobywców). *Gros* potencjału (nawet około 80–90%) koalicji stanowiły powiązane z Al-Kaidą Dżabhat an-Nusra raz Ahrar asz-Szam⁶. Armia Zdobywców (głównie an-Nusra po opanowaniu 28 marca stolicy prowincji Idlib) stała się siłą dominującą w tej części kraju. W następnych miesiącach stawała się jeśli nie dominującą, to bardzo znaczącą siłą w kolejnych prowincjach: Hama, Dara i Kunejtra (bez Damaszku). Powstało – jak piszą Jennifer Cafarella i Genevieve Casagrande – ugrupowanie „antyreżimowe”, „anty-” wobec Hezbollahu, ale niekoniecznie „anty-” wobec Państwa Islamskiego⁷.

1 kwietnia bojownicy IS we współdziałaniu z an-Nusra opanowali znaczny obszar na południe od Damaszku z obozowiskiem Jarmuk. Reżim zareagował zdecydowanie – uderzeniem wojsk lądowych połączonym z intensywnym bombardowaniem. Bojownicy IS w połowie kwietnia opuścili rejon Jarmuk; grupy an-Nusra natomiast kontynuowały ekspansję w południowej części prowincji Dara. Wzrost jej znaczenia doprowadził do napięć z lokalnymi grupami Frontu Południowego i do kolejnego konfliktu między rebeliantami.

Koalicyjna Armia Zdobywców umacniała i poszerzała swoje panowanie na północnym zachodzie (prowincja Idlib). Pozyskiwała przy tym nowych bojowników, przechodzących z bardziej umiarkowanych organizacji. 22 kwietnia rozpoczęła kolejną ofensywę, opanowując dwa miasta oraz jedną bazę wojsk rządowych. Podejmowane przez reżim kontrataki kończyły się niepowodzeniem. W kraju oprócz większych, spektakularnych bitew odnotowano szereg starć na mniejszą skalę, zamachów bombowych, rajdów bojowników IS. Wojska reżimu dokonywały bombar-

⁶ „Army of Conquest”, *Al-Ahram Weekly*, www.weekly.ahram.org.eg/News (dostęp 30.12.2015).

⁷ J. Cafarella i G. Casagrande, *Syrian Opposition Guide*, op. cit.

dowań z większym niż w poprzednich miesiącach natężeniem. Symptomatycznym zdarzeniem był izraelski rajd na konwój z uzbrojeniem dla Hezbollahu oraz skład z raketami.

W pierwszych dniach maja wojska al-Asada wzmogły działania na przedmieściach Damaszku. Walki toczyły się też w pobliżu granicy z Libanem. 6 maja wybuchły gwałtowne starcia wojsk rządowych z bojownikami Państwa Islamskiego na wschodzie kraju. Po walkach w prowincji Palmyra rozpoczął się odwrót wojsk reżimu. 21 maja przywódca islamistów ogłosił „pełną kontrolę” nad historycznym miastem Palmyra. 22 maja IS opanowało ostatnie kontrolowane przez rząd przejście graniczne z Irakiem (al-Tanf w prowincji Homs).

Maj był dla IS miesiącem spektakularnych sukcesów odnoszonych zarówno w Syrii, jak i w Iraku. W maju bowiem bojownicy kalifatu zdobyli Ramadi, stolicę największej w Iraku pustynnej prowincji Al-Anbar. Na tym tle głośna, przeprowadzona w hollywoodzkim stylu akcja amerykańskich komandosów z elitarniej jednostki Delta Force na siedzibę „emira do spraw ropy naftowej” okazała się mało znaczącym epizodem.

W połowie czerwca kurdyjskie Ludowe Jednostki Obrony wspierane przez lotnictwo amerykańskie (i innych państw koalicji) oraz kilka grup rebeliantów przejęły kontrolę nad dużym (ok. 50 tys. mieszkańców) miastem Tal Abyad, położonym przy granicy z Turcją, odcinając życiowo ważną dla IS drogę zaopatrzenia do „stolicy” kalifatu, Rakki. Tydzień później Kurdowie zdobyli bazę islamistów położoną niedaleko tego miasta. Kontrofensywa IS podjęta 25 czerwca, ataki na utracone w styczniu Kobane oraz na Tal Abayad nie przyniosły oczekiwanych efektów. Pod kontrolą Kurdów znalazła się znaczna część północnej Syrii, od Kobane do granicy z Irakiem.

W tym czasie na południu pewne sukcesy odnosili rebelianci. Front Południowy opanował bazę wojskową, atakował jednostki rządowe w prowincji Kunejtra, w pobliżu granicznych Wzgórz Golan.

Do większych starć doszło w Aleppo (ciężkie ostrzały raketowe). Bombardowania lotnictwa rządowego kierowały się na prowincje Damaszek oraz Idlib.

Kontynuowane w lipcu ataki opozycji na siły rządowe nie przynosiły znaczących zdobyczy. Armia odparła uderzenie na Aleppo; na południu podjęta pod koniec lipca ofensywa w prowincji Dara kończyła się niepowodzeniem. Narastały natomiast nieporozumienia w łonie koalicyjnej Armii Zdobywców.

Ze względu na podjęcie szeregu wielostronnych rozmów między aktorami wewnętrznymi konfliktu sierpień odznaczył się „otwarcie dla dyplomacji”⁸. O takim otwarciu miało świadczyć to, że prowadzone pod patronatem Iranu i Turcji negocjacje między Hezbollahem a Ahrar asz-Szam zaowocowały kilkudniowym rozejmem.

Bojownicy kalifatu IS zdobyli miasto al-Kuaryatain w prowincji Homs. Minister spraw zagranicznych Turcji poinformował o zamiarze skoordynowanych, wspólnych operacji powietrznych przeciw IS w obszarze przygranicznym.

⁸ „An opening for diplomacy in Syria”, *The New York Times* z 24 sierpnia 2015 r.

Na początku września Armia Zdobywców opanowała jedną z ostatnich w prowincji Idlib baz – bazę lotniczą mającą dla reżimu znaczenie strategiczne. We wrześniu odnotowano dwa wydarzenia wpisujące się w „otwarcie dla dyplomacji”. Najpierw (15 września) większość grup „niedżihadystów” zaakceptowała komunikat genewski jako podstawę do rozmów/negocjacji. Kilka dni później, po serii starć między Hezbollahem a Armią Zdobywców, strony zgodziły się na zawieszenie broni w Zabadani i kilku leżących przy granicy z Libanem miejscowościach.

16 września ogłoszono zamiar rozszerzenia przez koalicję kampanii powietrznej przeciwko IS na wschodnie obszary Syrii. 27 września do bezpośrednich działań (bombardowań celów IS) przystąpiła Francja.

Tym, co przykuwało szczególną uwagę we wrześniu, były przede wszystkim najpierw przygotowania do interwencji, a następnie interwencja Rosji. Rosjanie w trybie wręcz ekspresowym rozbudowywali swoją bazę lotniczą pod Lataką. Tydzień przed przystąpieniem do działań zgromadzili w niej około 30 samolotów bojowych (bombowych, szturmowych, myśliwskich), chronionych przez baterie raketowo-artyleryjskie.

30 września Rosjanie rozpoczęli, na prośbę prezydenta al-Asada, uderzenia lotnictwa na wybrane cele – uderzenia skierowane w oficjalnej narracji przeciwko (szeroko rozumianym) „terrorystom”. Działania rosyjskiego lotnictwa znakomicie ułatwiały prowadzenie przez siły reżimu operacji na lądzie; warunkowały wręcz powodzenie rozpoczętej 7 października ofensywy lądowej na dużą skalę, w której oprócz armii wzięły udział siły Hezbollahu, proreżimowych milicji, milicji ochotników szyickich z różnych krajów, irańskich Strażników Rewolucji.

W początkowej fazie ofensywa kierowana była głównie na obszary utrzymywane przez wroga kalifatowi ugrupowania w prowincjach Hama, Idlib, Aleppo i Homs. Jej celem było (w wymiarze minimalnym) odzyskanie kontroli reżimu nad większymi miastami tych prowincji, a także nad obszarami przylegającymi do stolicy kraju. Większość uderzeń rosyjskiego lotnictwa kierowana była przeciwko tym właśnie grupom opozycyjnym tam operującym. Rosjanie w tym czasie skupiali się na skutecznym wspieraniu działań prowadzonych przez al-Asada, co w oficjalnej retoryce oznaczało walkę z terrorystami.

Zaangażowanie Rosji w konflikt wzrastało w kolejnych tygodniach, lotnictwo rosyjskie nasilało ataki zarówno na Państwo Islamskie, jak i inne wroga al-Asadowi grupy zbrojne. Znamienne, że Kreml wzywał przy tym Zachód do przyłączenia się do tych działań, do większej bojowej aktywności. Rosjanie zgromadzili w Syrii potężne siły – przede wszystkim mocną, liczącą ponad 60 samolotów i śmigłowców grupę lotnictwa frontowego. Ochronę rosyjskiej bazy w Hmejmin pod Lataką zapewniały bataliony piechoty morskiej oraz wojsk powietrznodesantowych – około 1,8 tys. żołnierzy. U wybrzeży Syrii rozmieszczone zostały okręty desantowe z odwozem piechoty morskiej (ok. 800 żołnierzy). W Syrii znalazła się też brygada artylerii, która udzielała bezpośredniego wsparcia ogniowego wojskom rządowym. Rozmieszczone na lądzie oraz na morzu (krążownik rakietowy) nowoczesne (też najnowocześniejsze) środki obrony przeciwlotniczej przed uderzeniami z powietrza

zapewniały bezpieczeństwo przed ewentualnymi atakami z powietrza⁹. Istotne uzupełnienie sił zgromadzonych w Syrii stanowiły bombowce dalekiego zasięgu (strategiczne) startujące z baz rozmieszczonych na terytorium Rosji.

Do wzmożenia aktywności koalicji „anty-IS” doszło po zamachach terrorystycznych w Paryżu (13 listopada). W reakcji na nie Francja zintensyfikowała naloty na obszary zajęte przez Państwo Islamskie; w Zatoce Perskiej rozmieściła swój lotniskowiec. Zachętę do podjęcia bardziej zdecydowanych działań przeciwko islamistom stanowiła przyjęta 20 listopada rezolucja Rady Bezpieczeństwa (nr 2249), w której powołując się na rozdział VII Karty NZ, wzywa się członków ONZ do podwojenia i skoordynowania swoich wysiłków na rzecz powstrzymania i ukrócenia aktów terrorystycznych, dokonywanych zwłaszcza przez Państwo Islamskie.

Zestrzelenie rosyjskiego samolotu naruszającego turecką przestrzeń powietrzną w pobliżu granicy z Syrią (24 listopada) doprowadziło do poważnego kryzysu w stosunkach rosyjsko-tureckich. Należy tu przypomnieć, że Rosja i Turcja dotąd ścierały się w Syrii przez pośredników. Rosja wspierała al-Asada, Turcja – jego przeciwników. Dodatkowym czynnikiem zaostrzającym stosunki między nimi było to, że Rosjanie wspierający ofensywę wojsk rządowych bombardowali miejscowości zamieszkałe przez Turkmenów, syryjską mniejszość spokrewnioną z Turkami. Po zestrzeleniu rosyjskiego samolotu mało realne stały się szanse na powstanie wspólnej z Rosją zachodniej koalicji przeciwko Państwu Islamskiemu.

Długo oczekiwana konferencja opozycji w Arabii Saudyjskiej (8–10 grudnia), która miała wyłonić bardziej spójną, wspólną reprezentację rebeliantów, przyniosła mizerne rezultaty.

Od 29 września 2014 r. na terytorium Syrii oraz Iraku prowadzona jest koordynowana przez Amerykanów koalicyjna operacja „Inherent Resolve” (OIR). W ramach OIR lotnictwo amerykańskie oraz dziewięciu innych państw wykonało w tym czasie 7390 uderzeń na siły i obiekty IS, w tym 3219 na terytorium Syrii¹⁰. Skutki tych uderzeń wyrażane są w liczbach zniszczonego sprzętu, obiektów, zabitych liderów kalifatu. Koalicja uzyskała pełne panowanie w powietrzu. Do pobicia przeciwnika natomiast potrzebne jest panowanie na lądzie. Tego w tej wojnie walczącym z IS w roku 2015 zabrakło. Kalifat, choć nie odnotował w minionym roku porównywalnych z rokiem 2014 sukcesów, mimo utraty kontroli nad (niewielką) częścią terytorium, pozostał silnym i trudnym do pokonania przeciwnikiem.

IRAK. ZNOWU NAJWYŻSZY POZIOM OFIAR WOJNY

Tocząca się już ponad dziesięć lat wojna w Iraku w roku 2014 nabrała szczególnej intensywności. Świadczyła o tym liczba ofiar śmiertelnych, w większości cywili, która w stosunku do roku poprzedniego uległa podwojeniu, osiągając 15,5 tys. Wojska irackie doznały kilku spektakularnych, a nawet kompromitujących (w obro-

⁹ Tu nasuwa się pytanie, które stawia sobie każdy analityk – przed czyimi atakami? Wszak islamiści lotnictwem nie dysponują.

¹⁰ Za: *Special Report – Inherent Resolve*, www.defence.gov/News/SpecialReport (dostęp 10.02.2016).

nie Mosulu) porażek w walkach z bojownikami Państwa Islamskiego. W rezultacie jedna trzecia terytorium państwa (w tym drugie co do wielkości miasto) znalazła się pod kontrolą islamistów.

U progu 2015 r. Irak jako teatr działań wojennych podzielony był na trzy obszary: północno-zachodni kontrolowany przez IS, północno-wschodni (do granicy z Turcją), nad którym panowali Kurdowie, oraz centralno-południowy kontrolowany przez rząd. Nie zmieniły się siły i środki walczących stron. Należy przypomnieć, że od września 2014 r. działania Iraku przeciwko IS wspierała koalicja dziewięciu państw pod przywództwem Stanów Zjednoczonych w ramach operacji „Inherent Resolve”¹¹.

W pierwszych miesiącach 2015 r. zbrojne starcia z bojownikami IS toczyły się w północno-wschodniej części terytorium Iraku, na obszarach zamieszkałych przez Kurdów lub na ich pograniczu. I to Kurdowie (ich siły zbrojne – peszmergowie) stanowili zasadniczą siłę w walkach z islamistami w prowincji Al-Anbar. Pod koniec stycznia siły rządowe odzyskały kontrolę nad prowincją Dijala. Peszmergowie natomiast w ofensywie na Mosul zdołali opanować znaczne obszary w pobliżu tego kluczowego ze względów operacyjnych miasta, odcinając mu linie zaopatrzenia¹². Kurdowie odnosili sukcesy na polu walki mimo poważnego konfliktu wewnętrznego, ostrej rywalizacji między wspieraną przez Amerykanów Kurdyjską Partią Demokratyczną a Partią Pracujących Kurdystanu.

W połowie lutego ataki (kontrataki) podjęły grupy zbrojne IS, odzyskując w rezultacie część utraconego terenu, opanowując miasto Al-Bagdadi (płn.-wsch. Ramadi). Bojownicy IS zaatakowali także bazę lotniczą goszczącą doradców amerykańskich.

Zarówno w styczniu, jak i w lutym islamiści dokonywali zamachów bombowych, głównie w Bagdadzie, na obszarach zamieszkałych przez szyitów.

2 marca rozpoczęła się operacja z ambitnym celem odzyskania leżącego w centrum Iraku miasta Tikrit, w której główne siły stanowiły wspierane przez Iran milicje szyickie. Wzięło w niej udział około 20–30 tys. bojowników dowodzonych i uzbrojonych przez irańską Gwardię Rewolucyjną. Siły rządowe odegrały w niej w istocie rolę drugorzędną¹³. Trzy tygodnie po rozpoczęciu operacji, gdy znacznie osłabł jej impet, do nalotów na siły IS przystąpiło lotnictwo amerykańskie; oficjalnie by pomóc armii irackiej, w rzeczywistości wspierając działania prowadzone przez szyicką milicję. Po niespełna miesiącu oblężenia, na początku kwietnia, bojownicy IS wycofali się z Tikritu. Milicje wraz z jednostkami rządowymi zdobyły miasto przy wsparciu (pod przykryciem) lotnictwa amerykańskiego.

Na zachodzie siły rządowe wycofały się z terenów rozpościerających się na wschód od Ramadi. W połowie kwietnia bojownicy IS opanowali część największej w Iraku rafinerii w Baji.

¹¹ W operacji tej – przeciwko Państwu Islamskiemu – naloty kierowane były na kontrolowane przez nie terytoria zarówno Iraku, jak i Syrii. W roku 2014 większość uderzeń lotnictwa miała za cel obiekty, grupy bojowników IS znajdujące się w Iraku – 1070 uderzeń (w Syrii – 839). Dane za: ibidem.

¹² L. Morris, „Kurds say they have ejected Islamic State militants from large areas in Northern Iraq”, *The Washington Post* z 22 stycznia 2015 r.

¹³ Za: Crisis Watch Database – International Crisis Group, <http://www.crisisgroup.org/en/publication> (dostęp 10.02.2016).

Ostatni bastion rządu w prowincji Al-Anbar – Ramadi – dostał się w ręce islamistów w połowie maja. Kontrataki w wykonaniu (głównie) milicji szyickich, przy jednoczesnym wzmożonym bombardowaniu pozycji przeciwnika przez lotnictwo amerykańskie, kończyły się umiarkowanym powodzeniem.

Walki ze znacznym nasileniem toczyły się w miesiącach letnich. Zaangażowane w nie były zarówno wojska rządowe, jak i milicje, peszmergowie oraz inne ugrupowania kurdyjskie. Lotnictwo koalicji (głównie amerykańskie) kontynuowało ataki na obiekty bojowników kalifatu. W czerwcu, a jeszcze bardziej w lipcu, wzrosły się ataki i zamachy terrorystyczne, w tym spektakularne zamachy samobójcze w Bagdadzie i Khan Bani Saad (120 zabitych).

Pod koniec lipca rozpoczęła się zapowiedziana wcześniej przez rząd druga operacja na dużą skalę, ofensywa przeciwko IS. Jej celem miało być odzyskanie utraconego w maju Ramadi. Jednak w walkach o pierwszy cel (pośredni), o Faludżę, wojska nie uzyskały powodzenia. Na północy kraju po tureckich nalotach na bojowników PKK w trudnej sytuacji znalazł się rząd Kurdystanu.

Od początku sierpnia Bagdad i południe kraju ogarnęła fala protestów antyrządowych. Państwo znalazło się na krawędzi większego kryzysu politycznego, tym bardziej że z kryzysem politycznym borykał się też Kurdystan. Jednocześnie IS kontynuowało ataki, w tym w postaci spektakularnych zamachów terrorystycznych (w zamachu dokonany 10 sierpnia w prowincji Dijala zginęło 58 osób; 14 sierpnia w Bagdadzie – 67 osób; 27 sierpnia – dwóch generałów). Turcy kontynuowali ataki lotnictwa na (faktyczne bądź rzekome) bazy PKK. We wrześniu oddziały tureckich wojsk lądowych wkroczyły na obszary przygraniczne z Irakiem, co niewątpliwie jeszcze bardziej skomplikowało sytuację.

W pierwszej dekadzie października siły bezpieczeństwa Iraku wspierane przez lotnictwo koalicji odbiły z rąk islamistów znaczne obszary położone na zachód od Ramadi. 12 listopada Kurdowie przy wsparciu z powietrza lotnictwa koalicji opanowali miasto Sinjar w prowincji Niniwa. Odkryli przy tym masowe groby na wschód od tego miasta. Walki sił rządowych w listopadzie toczyły się głównie w prowincji Al-Anbar; stawką było odzyskanie nad nią kontroli.

W grudniu odnotowano dwa wydarzenia o znaczeniu uznawanym za przełomowe dla wojny Iraku z Państwem Islamskim. W połowie miesiąca odparty został silny, skoordynowany atak bojowników IS na pozycje kurdyjskich peszmergów w pobliżu Mosulu. Powodzeniem zakończyła się ofensywa, w której efekcie Irak 28 grudnia odzyskał utracone w maju Ramadi. Ten niewątpliwý sukces zbiegł się z rosnącymi napięciami na linii Bagdad–Ankara. Turcy bowiem za cichą zgodą Kurdyjskiej Partii Demokratycznej rozmieścili w prowincji Niniwa 150–300 swoich żołnierzy oraz 25 czołgów. Do końca miesiąca (i roku) Turcja, mimo zapowiedzi całkowitego wycofania się, tej obietnicy nie spełniła.

Wojna z Państwem Islamskim w Iraku w roku 2015 toczyła się ze zmienną intensywnością i przede wszystkim ze zmiennym powodzeniem. Przeciwko bojownikom IS walczyły siły bezpieczeństwa Iraku, w tym irackie siły zbrojne, peszmergowie i inne ugrupowania kurdyjskie, milicje szyickie oraz międzynarodowa koalicja w ramach operacji „Inherent Resolve”. Różna była wartość bojowa każdego z wy-

żej wymienionych uczestników walk. Najbardziej rozczarowujący okazał się stan armii irackiej. Rok po kompromitującej porażce, poddaniu Mosulu praktycznie bez walki, armia przegrała bitwę o Ramadi w niedobrym stylu (tj. braku woli walki po stronie żołnierzy¹⁴). Na tym tle zdecydowanie solidnie prezentowali się kurdyjscy peszmergowie.

O powodzeniu podejmowanych operacji w znacznej mierze (przeważnie wręcz zasadniczej) decydowało wsparcie lotnictwa międzynarodowej koalicji. W ciągu roku samoloty amerykańskie i innych (ośmiu) państw wykonały łącznie ponad 1100 uderzeń¹⁵.

W wyniku działań prowadzonych w 2015 r. terytorium kontrolowane przez kalifat skurczyło się w Iraku o 20%¹⁶.

O intensywności działań zbrojnych w tymże roku świadczy liczba ofiar. Śmierć poniosło ponad 16 tys. cywilów. Od czerwca 2014 r. do grudnia 2015 r. w walkach zginęło ponad 4 tys. żołnierzy i milicjantów, ponad 1,5 tys. peszmergów i kurdyjskich funkcjonariuszy bezpieczeństwa. Straty IS – wg irackiego ministerstwa obrony – wyniosły około 13 tys. zabitych¹⁷.

AFGANISTAN. POGORSZENIE POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA. PAKISTAN WYGRYWA SVOJĄ WOJNĘ Z TERRORYZMEM

Ostatnim akordem roku 2014, najkrwawszego od rozpoczęcia interwencji¹⁸ – operacji „Enduring Freedom” – była bezprecedensowa fala ataków rebeliantów w stolicy kraju, Kabulu. Wzbudzało to zrozumiały niepokój o zdolności rządu afgańskiego, armii i innych struktur do utrzymania określonego poziomu bezpieczeństwa.

NATO z końcem roku zakończyło swoją dotychczasową misję bojowo-stabilizacyjną. W Afganistanie pozostał kontyngent liczący 13,5 tys. żołnierzy (w tym 10,5 tys. amerykańskich). Rozpoczęła się kolejna operacja – „Resolute Support” (ORS), mająca na celu pomoc w osiągnięciu przez afgańskie siły zbrojne oraz służby bezpieczeństwa pełnej zdolności do wykonywania właściwych im zadań. Z dniem 1 stycznia Narodowe Siły Bezpieczeństwa Afganistanu formalnie przejęły wszystkie bojowe misje/zadania wykonywane przez natowską koalicję, a także, podążając za misją ORS, zadanie transformacji.

Choć grudniowa fala ataków w Kabulu ustała, to w styczniu w kraju niewiele zmienił się poziom przemocy (też zbrojnej). Aktywizowały się nieliczne jeszcze grupy powiązane z Państwem Islamskim¹⁹. Do połowy lutego przedłużały się opóźnienia w formowaniu nowego rządu, co w znacznej mierze paraliżowało przejście do

¹⁴ Opinia sekretarza obrony USA, A. Cartera, za: Crisis Watch Database, op. cit.

¹⁵ *Special Report – Inherent...*, op. cit.

¹⁶ Por. oświadczenie rzecznika operacji „Inherent Resolve”, 13 stycznia 2016 r., <http://www.defense.gov/counter-IS> (dostęp 10.02.2016).

¹⁷ Są to liczby przybliżone i czasem wątpliwe, za: Iraq Body Count, <http://iraqbodycount.org/analysis/numbers/2015/> (dostęp 10.02.2016).

¹⁸ Szerzej: *Rocznik Strategiczny* 2013/14, s. 136–137.

¹⁹ „Islamic State adds to terror in Afghanistan”, *The Wall Street Journal* z 11 stycznia 2015 r.

bardziej zdecydowanych działań na rzecz stabilizacji kraju. Większą operację przeciwko rebeliantom podjęły siły rządowe w prowincji Helmand w połowie miesiąca.

Po serii uprowadzeń Hazarów i wobec wzrastającej aktywności grup ekstremistycznych, głoszących swoje powiązania z IS, zwiększyły się obawy o to, że konflikt nabierze bardziej religijnego charakteru. Intensywność i liczba akcji zbrojnych rebeliantów nie malała. Nie ustawała też aktywność sił rządowych – w ich działaniach w tym okresie szczególną uwagę przykuła akcja uwolnienia 31 uprowadzonych Hazarów, w której zginęło ponad 60 policjantów. Znaczną rolę w akcjach afgańskich sił bezpieczeństwa odegrały amerykańskie drony.

W obliczu wzrastającej agresji talibów oraz niepowodzenia prób rozpoczęcia z nimi rozmów pokojowych prezydent Obama po wizycie prezydenta Ghaniego zapowiedział (24 marca) spowolnienie wycofania wojsk amerykańskich.

W okresie wczesnowiosennym odnotowano najwyższy od roku 2011 (ze względu na liczbę zamachów i ofiar) poziom przemocy. Talibowie w kwietniu przejęli kontrolę nad znacznymi obszarami prowincji Faryab.

„Sezon krwawego rozlewu krwi”²⁰ w Afganistanie w 2015 r. rozpoczął się w maju od ofensywy bojowników opozycji, która w szybkim tempie posuwała się w kierunku stolicy prowincji Kunduz. 7 maja do kontrofensywy na dużą skalę przystąpiły wojska rządowe. Sytuacja w tej prowincji ustabilizowała się dopiero pod koniec maja. W dniach 25–26 maja talibowie podjęli ataki w trzech innych prowincjach: Helmand, Paktika, Wardak.

Na początku czerwca po raz pierwszy od początku rebelii usadowili się na północy kraju; opanowali trzy dystrykty, wzmagając jednocześnie presję militarną na pozycje rządowe w rejonie Kunduz. W walkach o odzyskanie utraconych terytoriów siły bezpieczeństwa nie osiągały większego powodzenia. Inicjatywa pozostawała po stronie powstańców. Ich aktywność obrazuje kilka wybranych, symptomatycznych akcji: 7 czerwca – opanowanie 12 posterunków sił bezpieczeństwa; 9 czerwca – zajęcie 13 wiosek; 12 czerwca – zabicie 17 policjantów w czasie ataku na posterunek; 22 czerwca – atak na parlament w czasie wysłuchania ministra obrony.

Sytuacja stała się na tyle poważna, że dowodzący operacją „Resolute Support” gen. Carsten Jacobson wyraził obawy o dalsze rozprzestrzenienie się ofensywy rebeliantów, jeśli nie powstrzyma się jej przy pomocy sił międzynarodowych.

Pogorszenie stanu bezpieczeństwa nastąpiło w lipcu. W tym miesiącu odnotowano bezprecedensową liczbę ataków rebeliantów. Talibowie przeprowadzili skoordynowane operacje z udziałem dużych, liczących kilkuset bojowników oddziałów w prowincji Faryab. Jednocześnie nasiliły się walki „wewnętrzne”, osiągając niespotykany dotąd poziom, gdy talibowie starli się z (samozwąnczymi) grupami IS na wschodzie kraju.

Aktywność rebeliantów nie zmniejszała się w sierpniu. Na początku miesiąca przeprowadzili oni szereg (wręcz nawałnicę) ataków w Kabulu, których ofiarą padło ponad 350 osób (w tym ponad 50 zabitych). Wśród ich licznych akcji warto wspomnieć atak na konwój NATO. Odnotować też należy skuteczne zastosowanie (przez

²⁰ „Season of bloodshed”, *The Economist* z 28 maja 2015 r.

Amerykanów) dronów – w prowincji Nangarhar od ich uderzeń zginęło 56 talibów i bojowników IS. 14 września talibowie dokonali spektakularnego ataku na więzienie w Ghazni; uwolnili ponad 400 osadzonych.

Z upływem czasu w siłę rosły bojówki IS, nasilała się ich aktywność. Według komunikatu władz lokalnych (10 września) utrzymywały one w prowincji Logar trzy prywatne więzienia, a w nich 127 zatrzymanych, w tym 19 żołnierzy. 27 września duży, liczący ponad 300 bojowników IS oddział zaatakował w sposób skoordynowany kilka posterunków w prowincji Nangarhar. W październiku uaktywnili się w prowincji Dżalalabad.

28 września po długotrwałych zaciętych walkach o Kunduz do kontrofensywy przeszły siły rządowe wspierane przez lotnictwo oraz amerykańskie grupy specjalne. Po dwóch tygodniach operacji talibowie opuścili miasto.

Po rozłamie, jaki dokonał się w łonie talibów w listopadzie, doszło do krwawych starć między frakcjami, najpierw w prowincji Zabul (100 zabitych), a w kolejnym „bratobójczym” starciu zginęło 64 osób.

W kolejnym roku wojny domowej w Afganistanie nie tylko nie nastąpiła poprawa, lecz sytuacja jeszcze bardziej się skomplikowała. Przede wszystkim coraz większą rolę zaczął odgrywać nowy aktor tego konfliktu – Państwo Islamskie. Do dalszego skomplikowania sytuacji przyczynił się (pod koniec roku) rozłam wśród talibów. Mimo wewnętrznych tarć talibowie w grudniu kontrolowali ponad 70 spośród 398 dystryktów. Wojna w roku 2015 miała charakter bardziej krwawy niż poprzednim roku. Według komunikatu afgańskiego ministerstwa spraw wewnętrznych w ciągu pół roku walk odnotowano 5,6 tys. zabitych rebeliantów oraz ponad 2,1 tys. policjantów. Liczba ofiar cywilnych przewyższała nieco wskaźniki rekordowego pod tym względem roku 2014. W raporcie UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) oraz UN Human Rights Office wymienia się prawie 5 tys. (4921) ofiar, w tym 1592 zabitych w pierwszym półroczu²¹. Wobec sytuacji w Afganistanie Amerykanie, a także Niemcy, Turcy, Brytyjczycy i Włosi, wstrzymali wycofanie swoich wojsk z tego kraju – operacja „Resolute Support” będzie w roku 2016 kontynuowana.

Dla odmiany w **Pakistanie**, z umiarkowanym optymizmem, można mówić o coraz większej efektywności kampanii antyterrorystycznej. Impulsem do podjęcia kompleksowych działań w walce z terroryzmem był szok wywołany zamachem talibów pakistańskich na szkołę dokonany w połowie grudnia 2014 r., w którym zginęło 148 osób, w tym 132 dzieci. Reakcja władz nie ograniczyła się tym razem do operacji odwetowej. Po uzyskaniu zgody parlamentu na szerokie uprawnienia rządu, służb bezpieczeństwa i wojska w zakresie walki z terroryzmem przyjęty został Narodowy Plan Działania oraz dokument zwiększający uprawnienia sił zbrojnych (co wymagało wniesienia szeregu poprawek do konstytucji). Operacjom sił bezpieczeństwa i sił zbrojnych towarzyszyły inne przedsięwzięcia, m.in. reforma szkół re-

²¹ *Afghanistan: Civilian Casualties Remain at Record High Levels in First Half of 2015 – UN Report*, www.ohchr.org/en/ Raport za cały miniony rok ukaże się prawdopodobnie w lutym 2016 r.

ligijnych, rejestracja uchodźców afgańskich oraz repatriacja Afgańczyków podejrzanych o związki z terroryzmem.

Mimo nierównych postępów w realizacji planu w 2015 r. liczba zamachów terrorystycznych zmniejszyła się o ponad 65%. O około 40% spadła liczba ofiar walk oraz zamachów terrorystycznych (z 5496 zabitych w roku 2014 do 3682 w roku 2015), z tym że dwie trzecie tej liczby stanowią zabici w walkach talibowie i członkowie innych grup terrorystycznych²². Istnieją zatem podstawy, by uznać, że Pakistan rzeczywiście wygrywa swoją wojnę z terroryzmem²³.

ESKALACJA KONFLIKTU ZBROJNEGO W JEMENIE – OFENSYWA HUTI I INTERWENCJA ZBROJNA ARABII SAUDYJSKIEJ

Ze wszystkich bliskowschodnich konfliktów zbrojnych tocząca się od lat wojna w Jemenie zdawała się przyciągać najmniej uwagi zachodnich mediów. Tymczasem to najbiedniejsze państwo Półwyspu Arabskiego od lat pogrążone jest w wojnie domowej oraz penetrowane przez bojówki fundamentalistów islamskich. Jeśli tocząca się w Jemenie wojna przenika do zachodnich mediów, to najczęściej prezentowana jest w odniesieniu do działań AQAP (Al-Kaidy Półwyspu Arabskiego), a w ostatnim roku także jako konflikt religijny – kolejna bliskowschodnia arena sunnicko-szyickiej rywalizacji. O ile twierdzenie to jest częściowo uprawnione w związku z interwencją zbrojną Arabii Saudyjskiej z marca 2015 r. i rywalizacją z Iranem o wpływy polityczne i religijne w regionie, o tyle w tym odniesieniu nie uwzględnia się znacznie szerszego polityczno-społecznego kontekstu wojny domowej w Jemenie.

Przed okresem rewolucji w świecie arabskim system władzy w Jemenie charakteryzował się dominacją skorumpowanych elit politycznych powiązanych z urzędującym od ponad trzech dekad prezydentem – Alim Abd Allahem as-Salihem. Gospodarka, społeczeństwo i bezpieczeństwo wewnętrzne znalazły się w kryzysie. Władze nie były w stanie uporać się z narastającymi problemami gospodarczymi, ubóstwem, głodem, a w państwie szerzyła się przemoc zbrojna w postaci rewolty w północnych prowincjach (bojówki Huti), odzicia tendencji secesjonistycznych na południu (Ruch Południa²⁴) oraz aktywności AQAP i innych niepaństwowych aktorów. W 2011 r. fala rewolucji dotarła zatem również do Jemenu, prowadząc do przekazania władzy Abd Rabbuh Mansurowi Hadiemu²⁵. Przejęcie rządów miało być początkiem pokojowych przemian społeczno-gospodarczych. Mechanizmy władzy się jednak nie zmieniły. Nie tylko nie zostały przeprowadzone reformy strukturalne, a w dodatku na zasobach naturalnych i gospodarce kraju wciąż wzbogacały się wąskie elity, na które składa się około dziesięciu rodzin i grup biznesowych powią-

²² www.sotp.org/database/casualties.htm (dostęp 20.12.2015).

²³ *Actually, Pakistan Is Winning Its War on Terror. 70% Decline Terror Acts in Pakistan*, www.foreign-policy.com/ (dostęp 12.10.2015).

²⁴ Jest to koalicja grup dążących do secesji południowego Jemenu i powrotu do granic sprzed porozumienia z 1990 r., na mocy którego doszło do zjednoczenia północnego i południowego Jemenu.

²⁵ Hadi należy do wpływowej rodziny al-Ahmar, która stoi na czele konfederacji Hashid – drugiej najpotężniejszej w Jemenie konfederacji plemiennej; należy do niej także obalony prezydent as-Salih. Więcej na ten temat: ICG, *The Huthis: From Saada to Sanaa*, „Middle East Report”, nr 154, 10 czerwca 2014 r., s. 8–9.

zanych z prezydentem i kontrolujących ponad 80% jemeńskiego handlu, przemysłu, sektora bankowego, telekomunikacyjnego czy transportowego²⁶. W praktyce w kolejnych latach Jemen doświadczył rosnącej niestabilności politycznej, kryzysu gospodarczego związanego m.in. z szybko wyczerpującymi się mocami produkcyjnymi ropy naftowej i zwiększającym się deficytem budżetowym oraz katastrofy humanitarnej²⁷. W końcu intensyfikacji uległy także działania zbrojne w północnych i południowych prowincjach.

W obecnie toczącej się wojnie domowej jedna z podstawowych linii podziałów przebiega między ruchem Huti (Ansar Allah) a siłami rządowymi sprzymierzonymi z prezydentem Hadim. Historia wystąpień Huti ma podłoże walki o niedyskryminację społeczną i polityczną. Sami Huti, należący do plemion zamieszkujących głównie północne prowincje sąsiadujące z Arabią Saudyjską, są wyznawcami zajdyzmu (odłamu szyizmu, który, co często się podkreśla, jest najbardziej zbliżony do sunnizmu). Z jednej strony geneza ruchu sięga tradycji Asz-Szabab al Moumineen, tj. młodzieżówki partii politycznej zajdytów Al-Haq, a z drugiej działalności i nauk Husajna Badr al-Din al-Hutiego, duchowego przywódcy zajdytów, który zginął w 2004 r. W drugiej połowie 2014 r. ofensywa zbrojna Huti ukierunkowana na odsunięcie od władzy prezydenta Hadiego przyniosła wymierne rezultaty w postaci zajęcia Sany (wrzesień 2014 r.) oraz drugiego największego miasta i bazy wojskowej – Adenu (25 marca 2015 r.). Przejęcie przez Huti kontroli nad stolicą (w tym pojmanie ministra obrony) doprowadziło do rezygnacji Hadiego i jego ucieczki do Arabii Saudyjskiej. Sukcesom wojny partyzanckiej w Jemenie sprzyja górzyste ukształtowanie terenu, a także zasilanie rebeliantów bronią i funduszami pochodzącymi z Iranu. Do tego Huti wykorzystali bardzo efektywnie okres podziałów politycznych i destabilizacji wewnętrznej w państwie, jaki nastąpił po 2011 r. W nowych uwarunkowaniach znacznie zwiększyły się ich możliwości i zakres terytorialny działania²⁸,

²⁶ G. Hill, P. Salisbury, L. Northedge, J. Kinninmont, *Yemen: Corruption, Capital Flight, and Global Drivers of Conflict*, Chatham House Report, 1 września 2013 r.

²⁷ W 2012 r. World Food Programme szacował, że blisko połowa populacji jest niedożywiona, a zgodnie z danymi Banku Światowego poziom ubóstwa przekraczał w tym czasie 54%. Bank Światowy zawiesił swoją działalność w Jemenie w marcu 2015 r. w związku z pogarszającymi się warunkami bezpieczeństwa. *Nearly Half of Yemenis Go Hungry Post-Revolt, Says WFP*, 1 października 2012 r., URL<Nearly Half of Yemenis Go Hungry Post-Revolt, Says WFP>; The World Bank, *Yemen*, URL<<http://www.worldbank.org/en/country/yemen/overview>> (dostęp 20.12.2015).

²⁸ W latach 2004–2010 Huti podejmowali działania zbrojne, ale ograniczały się one do prowincji Saada i jak zauważają analitycy ICG, charakteryzowały ich „źle zdefiniowane potrzeby, brak politycznej agendy”. Po 2011 r. zyskali większe znaczenie polityczne dzięki samemu uczestnictwu w pracach Konferencji Dialogu Narodowego (NDC), która miała zapoczątkować daleko idące reformy polityczne. Nie tylko zasiedli przy stole negocjacyjnym, lecz także zyskali znacznie większą kontrolę w prowincji Saada – kontrolowali drogi, podatki, lokalną administrację i wymiar sprawiedliwości, stając się „wirtualnym państwem w państwie na tych obszarach”. Przemoc zbrojna intensyfikowała się w 2013 r. (im bliżej było końca obrad NDC). Huti oskarżali salafitów o rekrutowanie *foreign fighters*. Walkę z nimi podjęły liczne ugrupowania – poczynając od rodziny Ahmar i sunnickiej partii politycznej Islah, przez sojuszników generała Alego Mohsena al-Ahmara, po bojówki salafickie i sympatyzujące z tymi poszczególnymi podmiotami plemiona. ICG, *The Huthis: From Saada to Sanaa*, op. cit., s. 1–4.

a dzięki tradycyjnemu wizerunkowi ruchu antyestablishmentowego zyskiwali też nowych antyreżimowych sojuszników²⁹.

Z perspektywy państw Zatoki Perskiej, ale także Zachodu, kluczowe są jednak powiązania Huti z Teheranem³⁰. W tym kontekście niepokój budzi zarówno wzrost oddziaływań politycznych Iranu w Jemenie, jak i możliwość zainstalowania irańskich baz wojskowych w regionie, co oznaczałoby strategiczne okrążenie państw Zatoki i rozciągnięcie wpływów szyickiego reżimu w kolejnym kluczowym węźle komunikacyjnym – cieśninie Bab al-Mandab. Wobec sukcesów Huti i zmiany uwarunkowań geopolitycznych w swym najbliższym sąsiedztwie nie mógł być zatem obojętny Rijad. Początkowo wspierał on finansowo plemiona północne, a w marcu 2015 r. przystąpił do interwencji zbrojnej³¹. W roku 2015 jemeńska wojna domowa przekształciła się zatem w umiędzynarodowiony konflikt zbrojny. Mając na względzie swoje interesy bezpieczeństwa, w tym kwestie prestiżu międzynarodowego, Arabia Saudyjska zorganizowała koalicję, na którą składają się łącznie siły zbrojne dziesięciu państw i której oficjalnym celem jest obrona legalnego rządu Hadiego oraz powstrzymanie rebelii Huti. W operacji powietrznej udział zadeklarowały państwa członkowskie GCC, a także Egipt, Sudan, Pakistan, Maroko. Operacja „Decisive Storm” rozpoczęła się 25 marca i skoncentrowała na bombardowaniu Huti i ich sprzymierzeńców. Wsparcia logistycznego i wywiadowczego udzielają koalicji Amerykanie, którzy wcześniej prowadzili w Jemenie operacje z wykorzystaniem dronów przeciwko AQAP, a prezydent Hadi postrzegany był przez nich jako sprzymierzeniec w walce z jemeńskimi dżihadystami³².

Zaangażowanie zbrojne Arabii Saudyjskiej i wsparcie udzielne Huti przez Iran sprawiają, że konflikt, u którego źródeł leżą kwestie lokalne, przekształca się w walkę o wpływy i kontrolę obu tych państw. Oznacza to także, że aktywny udział Rijadu i Teheranu wpływa na kalkulacje aktorów lokalnych zaangażowanych w wojnę domową³³ i może z dużym prawdopodobieństwem prowadzić do długotrwałej destabilizacji wewnętrznej kraju oraz przedłużającej się fazy zbrojnej tego konfliktu. Silne napięcia w stosunkach politycznych na linii Teheran–Rijad z końca roku 2015, któ-

²⁹ W ten sposób Huti stosunkowo łatwo przejęli kontrolę nad Saną – skorzystali z antyrządowych nastrojów, jakie panowały w stolicy. Co ciekawe, w taktyczny sojusz z nimi wszedł wówczas dawny wróg, tj. były prezydent as-Salih i jego sprzymierzeńcy (GPC), liczący na powrót do władzy. Kiedy więc Huti wkroczyli do Sany, wielu sympatyków as-Saliha ze służb bezpieczeństwa udzieliło im wsparcia. Zob. ICG, „Yemen at war”, *ICG Middle East Briefing* nr 45, 27 marca 2015 r., s. 2–3.

³⁰ Iran oskarżany jest przez Zachód nie tylko o wspieranie Huti, ale także innych grup rebelianckich w Jemenie (w tym al Hirak al Janoubi czy Ruchu Południa) i destabilizowanie sytuacji wewnętrznej w kraju. P. Salisbury, *Yemen and the Saudi-Iranian 'Cold War'*, Research Paper, Chatham House, luty 2015, s. 2–3.

³¹ Początkowo strona rządowa, tj. rodzina al-Ahmar, nie mogła liczyć na wsparcie saudyjskie w walce z Huti, głównie ze względu na prokatarskie sympatie prezydenta Hadiego. Trudno jej było także uzyskać szerokie poparcie plemion konfederacji Hashid na skutek walk frakcyjnych i głębokich podziałów (część zresztą sympatyzowała z obalonym prezydentem). W efekcie sprzymierzili się z salafitami, licząc, że w ten pośredni sposób uzyskają wsparcie Arabii Saudyjskiej, co ostatecznie się udało. ICG, *The Huthis: From Saada to Sanaa*, op. cit., s. 8.

³² P. Salisbury, op. cit., s. 2.

³³ Ibidem, s. 2.

re doprowadziły do zerwania stosunków dyplomatycznych między obu państwami³⁴, nie rokują dobrze dla rozwoju wydarzeń na frontach walk w Jemenie. To właśnie Jemeńczycy mogą stać się największymi (poza Syryjczykami) ofiarami tego kryzysu politycznego na skutek eskalowania konfliktu zbrojnego w ich kraju przez Arabię Saudyjską i Iran. Bombardowania prowadzone przez siły koalicji państw arabskich już przyczyniły się do znacznej intensyfikacji działań zbrojnych (mierzonej liczbą *battle-related deaths*). ONZ szacuje, że w 2015 r. konflikt w Jemenie kosztował życie 2795 cywilów³⁵. Zgodnie z raportami HRW oraz Amnesty International wszystkie strony konfliktu dopuszczały się zbrodni na ludności cywilnej, a naloty powietrzne koalicji naruszały międzynarodowe prawo humanitarne (m.in. stosowanie bomb kasetowych, bombardowanie gęsto zaludnionych obszarów, niszczenie infrastruktury cywilnej, w tym licznych budynków mieszkalnych, bazarów, szpitali, szkół i generalnie miejsc, gdzie nie znajdowała się infrastruktura wojskowa)³⁶.

Oprócz toczącej się geopolitycznej rywalizacji o wpływy mocarstw regionalnych na rosnące znaczenie strategiczne Jemenu dla stabilności na Półwyspie Arabskim wpływ ma również działalność AQAP³⁷. Dla AQAP to właśnie Jemen stał się głównym obszarem działania (organizowania się, finansowania, szkolenia, rekrutacji członków etc.). Ugrupowanie to stanowi nie tylko najpoważniejsze zagrożenie terrorystyczne dla Arabii Saudyjskiej i innych państw Zatoki Perskiej. Amerykański Departament Stanu i Narodowe Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu uznaje AQAP za: *the most active single extremist movement in planning terrorist attacks against the United States*³⁸. W Jemenie pojawiły się także komórki IS, które m.in. przeprowadzają zamachy na zajdytów. W marcu w wyniku tylko jednego zamachu na modlących się w meczecie zajdytów zginęło 140 osób³⁹. Ugrupowania te z jednej strony korzystają z partyzantki i ogólnego stanu chaosu i konfliktu zbrojnego w Jemenie,

³⁴ M. Chulov, „Saudi Arabia cuts diplomatic ties with Iran after execution of cleric”, *The Guardian* z 4 stycznia 2016 r.

³⁵ Szczególnie w pierwszych miesiącach nalotów liczne były ofiary wśród cywilów – od 26 marca do końca lipca śmierć poniosło ich co najmniej 1950, a 4271 zostało rannych („Yemen conflict: Civilian deaths ‘amount to war crimes’”, 18 sierpnia 2015 r., URL<<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-33966542>>) (dostęp 20.12.2015). Zgodnie z danymi UNOCHA na początku 2016 r. 21,1 mln mieszkańców (80% populacji) potrzebowało pomocy czy ochrony humanitarnej, oznacza to wzrost potrzeb o 33% od momentu rozpoczęcia interwencji zbrojnej państw arabskich. Wzrosła również od tego czasu czterokrotnie liczba uchodźców jemeńskich – do ponad 2,3 mln ludzi. Co drugi mieszkaniec Jemenu jest też niedożywiony, w tym ponad 2,2 mln dzieci. Źródło: UNOCHA, *Crisis overview*, URL<<http://www.unocha.org/yemen/crisis-overview>> (dostęp 20.12.2015).

³⁶ Zob. raporty HRW: *News Release, Yemen: Coalition Drops Cluster Bombs in Capital*, 7 stycznia 2016 r.; *Cluster Munitions: A Year of Contradictions*, 23 grudnia 2016 r.; *Yemen: Coalition Bombs Homes in Capital*, 21 grudnia 2015 r., <<https://www.hrw.org/middle-east/n-africa/yemen>> (dostęp 20.12.2015).

³⁷ Zwraca się także uwagę na problem państw Zatoki Perskiej związany z uchodźcami jemeńskimi, zwłaszcza że kraj ten cechuje jeden z najwyższych przyrostów demograficznych na świecie. Około 63% populacji nie ukończyło 24 lat, a poziom życia w sąsiednich bogatszych państwach naftowych Zatoki Perskiej jest znacznie wyższy. A.H. Cordesman, *America, Saudi Arabia, and the Strategic Importance of Yemen*, CSIS, 26 marca 2015 r.

³⁸ Cyt. za: ibidem.

³⁹ AQAP ze swej bazy w Al-Mukalli także organizuje zamachy terrorystyczne na Huti w Sanie, w tym na meczety zajdytów, patroli Huti, liderów ruchu czy inne cele.

rozszerzając swoje wpływy, a z drugiej strony same angażują się w walkę z Huti i innymi stronami konfliktu zbrojnego w Jemenie. Obserwacja ich dynamicznego rozwoju w tej części świata wskazuje, że ugrupowania terrorystyczne, a zwłaszcza AQAP, są jednymi z największych beneficjentów toczących się działań zbrojnych. W kwietniu AQAP przejęła kontrolę nad piątym największym miastem w Jemenie – Al-Mukalla (uwalniając z więzień ponad 300 osób, w tym swoich dowódców i członków) – a także znaczną częścią strategicznie ważnej (m.in. ze względu na atrakcyjność turystyczną, zasoby ropy – około jednej trzeciej produkcji kraju, infrastrukturę portową) prowincji Hadramaut⁴⁰. Opanowała m.in. terminal naftowy w Dhabie i lotnisko al-Riyan⁴¹. Tym samym w Hadramaut został otwarty kolejny ważny front wojny w Jemenie – dochodzi tu do rywalizacji o wpływy między AQAP i IS czy siłami lojalnymi wobec byłego prezydenta as-Saliha (północna część prowincji), choć te unikają bezpośrednich starć zbrojnych z AQAP⁴². Ponadto jest to obszar operacyjny amerykańskich dronów – ich najbardziej spektakularną akcją było zabicie przywódcy AQAP Nasira al-Wuhajsziego w czerwcu 2015 r., którego natychmiast zastąpił emir AQAP Qasi al-Raymi⁴³. Co ciekawe, koalicja pod przywództwem Arabii Saudyjskiej nie atakuje celów związanych z AQAP, tak iż prowincja Hadramaut, na tle reszty kraju, jest względnie stabilna i dobrze zaopatrzona⁴⁴. Nie dziwi zatem, że stała się ona z Al-Mukallą na czele schronieniem dla wielu uchodźców wewnętrznych, uciekających ze stref działań zbrojnych. Sama AQAP zyskała w istocie na znaczeniu od momentu rozpoczęcia nalotów państw arabskich. Rozszerzyła znacznie nabytki terytorialne, zdobyła większą swobodę operacyjną i przeszła do ofensywy.

AFRYKA PÓŁNOCNA I SAHEL – NOWA DYNAMIKA KONFLIKTU W LIBII I PÓŁNOCNEJ NIGERII

Konsekwencje rewolucji, które ogarnęły świat arabski, są silnie widoczne zarówno na Bliskim Wschodzie, jak i w Afryce Północnej. Chaos polityczny i ekonomiczny, jaki ogarnął państwa obu regionów, sprzyjał utworzeniu się nowych frontów działań zbrojnych oraz aktywizacji ugrupowań fundamentalistów islamskich. Szczególną dynamiką charakteryzował się rozwój ugrupowań dżihadystycznych, które brały czynny udział w afrykańskich konfliktach zbrojnych. Zarówno na frontach konfliktów zbrojnych Afryki Północnej i Sahelu, jak i Rogu Afryki walczyły

⁴⁰ Np. jeden tylko tutejszy blok naftowy zlokalizowany w basenie Say'un-Masila odpowiada za ponad 32% produkcji kraju, a większość eksportu ropy i gazu odbywa się z portów Hadramaut. Oznacza to też, że kontrola nad prowincją jest kluczowa dla rządzących. Zob. M. Horton, „The Hadramawt: AQAP and the battle for Yemen's wealthiest governorat”, *Terrorism Monitor Volume*, t. 13, nr 14, lipiec 2015.

⁴¹ Ibidem.

⁴² B. Riedel, *Al-Qaeda's Hanramawt emirate*, 12 lipca 2015 r., URL<<http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/07/12-al-qaeda-yemen-emirate-saudi-riedel>> (dostęp 20.12.2015).

⁴³ Wuhajsz był bliskim współpracownikiem Osamy bin Ladena, pomagającym mu w ucieczce z Tora Bora w trakcie amerykańskiej interwencji w Afganistanie w 2001 r. Zaangażowany w przeszłości w walki w Afganistanie, a następnie z USA, był jednym z twórców AQAP w 2009 r. „Al-Qaeda in Yemen names former military chief Qasim al-Raymi as new leader”, *The Daily Star Lebanon* z 16 czerwca 2015 r.; „Al-Qaeda in Yemen names former military chief Qasim al-Raymi as new leader”, *The Guardian* z 16 czerwca 2015 r.

⁴⁴ M. Horton, „The Hadramawt...”, op. cit.

ugrupowania powiązane z Al-Kaidą (takie jak Al-Kaida Muzułmańskiego Maghrebu czy Asz-Szabab) oraz organizacją Państwa Islamskiego (takie jak Ansar Bajt al-Makdis z bazą na półwyspie Synaj, w libijskiej Darnie, odłam AQIM, czy Boko Haram). Współczesne konflikty afrykańskie stają się tym sposobem kolejną po Bliskim Wschodzie areną walki o wpływy obu tych ugrupowań. Zarazem efektem tej rywalizacji jest coraz więcej przyczółków IS oraz Al-Kaidy w Afryce, w tym w basenie Morza Śródziemnego. Rozwój baz obu tych ugrupowań w strategicznych z punktu widzenia Zachodu, a zwłaszcza UE, regionach niesie poważne i wielowymiarowe implikacje dla bezpieczeństwa. Oznacza bowiem zarówno wzrost zagrożeń atakami terrorystycznymi, jak i wyzwań związanych z kolejnymi falami migracji. Problemy bezpieczeństwa związane z rozszerzaniem zasięgu działań obu wrogich względem Zachodu ugrupowań dżihadystycznych są jednak znacznie bardziej złożone. Mogą one zagrażać interesom ekonomicznym (zwłaszcza energetyczno-surowcowym) państw zachodnich, jak również prowadzić do proliferacji zagrożeń związanych z rozwojem przestępczości zorganizowanej (np. handel ludźmi, bronią, narkotykami, które stanowią ważne źródło finansowania tych ugrupowań).

O ile uwaga analityków w dużej mierze koncentruje się obecnie właśnie na roli, jaką zaczynają odgrywać ugrupowania dżihadystyczne w afrykańskich konfliktach zbrojnych, o tyle niezmiennie należy podkreślić wagę czynników politycznych, ekonomicznych oraz etnicznych w eskalowaniu napięć i działań zbrojnych w Afryce. W ten sposób pozostają aktywne konflikty w DRK, Sudanie Południowym, Sudanie (Darfur, Południowy Kordofan) czy Republice Środkowoafrykańskiej. Powstają także nowe punkty zapalne, które mogą prowadzić do konfliktów zbrojnych, jak chociażby przemoc zbrojna w Burundi, która wybuchła w połowie roku, przyczyniając się do starć zbrojnych między zwolennikami wybranego przez parlament na trzecią kadencję prezydenta Nkurunzizy i zbrojnymi milicjami jego przeciwników. Najbardziej intensywne konflikty afrykańskie rozgrywały się jednak w 2015 r. w Afryce Północnej (Libia) i Sahelu (Nigeria).

Największej liczby zbrojnych ataków i ofiar śmiertelnych od blisko dwóch dekad doświadczała Nigeria, co było wynikiem walki z Boko Haram, ale też starć zbrojnych w okresie wyborczym, w tym m.in. w Delcie Nigru⁴⁵. Najbardziej intensywne działania zbrojne prowadzone były jednak wciąż w północno-wschodniej części kraju, tj. na obszarach kontrolowanych jeszcze w 2014 r. przez Boko Haram. Ekspansja terytorialna i utworzenie kalifatu przez Boko Haram oraz dokonanie przez to ugrupowanie największej w historii konfliktu nigeryjskiego masakry w styczniu 2015 r. w mieście Baga (2000 ofiar śmiertelnych)⁴⁶ obnażyły słabość i nieudolność armii nigeryjskiej. Z tych względów państwa Afryki Środkowej (Czad, Kamerun, Niger) zorganizowały liczące 10 tys. osób siły wielonarodowe celem udzielenia Nigerii pomocy zbrojnej w walce z tym ugrupowaniem terrorystycznym. Ponadto Nigeryjczycy zaczęli się posiłkować prywatnymi kontraktorami wojskowymi z RPA.

⁴⁵ Dane ACLED: *Conflict Trends No. 44, Real Time Analysis of African Political Violence*, grudzień 2015, s. 2.

⁴⁶ „Boko Haram massacre toll possibly 2,000”, Al Jazeera, źródło: URL <http://www.aljazeera.com/news/africa/2015/01/boko-haram-massacre-toll-possibly-2000-201511004229409787.html> (dostęp: 20.12.2015).

Ofensywa zbrojna rozpoczęła się w lutym i już w pierwszych miesiącach spowodowała wycofanie się Boko Haram na pogranicze Nigerii i Kamerunu (las Sambisa) i zmianę taktyki – zamiast zajmować nowe miejscowości, ugrupowanie przeprowadzało liczne operacje typu *hit and run* oraz zamachy samobójcze. Mimo to liczba ofiar, zwłaszcza w pierwszej połowie roku, wciąż rosła, a w samym tylko Borno (epicentrum działalności Boko Haram) w 2015 r. konflikt pochłonął ich ponad 6 tys.⁴⁷ Co więcej, ataki Boko Haram nie ograniczały się wyłącznie do terytorium Nigerii, były także przeprowadzane w Czadzie, Kamerunie i Nigrze, tak iż władze Czadu i Nigru wprowadziły stan wyjątkowy przy granicach z Nigerią. Do Kamerunu zaś jesienią zostało wysłanych 300 amerykańskich *marines*⁴⁸. Wprawdzie z końcem roku odnotowano spadek aktywności zbrojnej⁴⁹, jednak Boko Haram nie straciło swej zdolności operacyjnej, a i oficjalnie ugrupowanie, które – jak szacuje CIA – może liczyć 9 tys. członków, sprzymierzyło się oficjalnie z IS⁵⁰.

Z perspektywy bezpieczeństwa Zachodu i państw regionu Afryki Północnej kluczowa była dynamika konfliktu libijskiego. Interwencja zachodnia w 2011 r. i upadek władzy Kaddafiego doprowadziły do systematycznego pograżania się państwa w chaosie politycznym, gospodarczym i wojnie domowej. Wyniki przeprowadzonych w 2013 r. wyborów nie miały szansy na implementację w związku z działaniami licznych bojówek paramilitarnych, wymierzających „sprawiedliwość” dawnym członkom reżimu czy sympatykom nowych władz, proklamowaniem autonomii przez Cyrenajkę czy przejściem przez lokalne milicje kontroli nad częścią libijskiej infrastruktury naftowej. Starcia zbrojne między poszczególnymi milicjami, a także plemionami, stały się codziennością. Ponadto w 2014 r. kryzys rządowy⁵¹ doprowadził do sytuacji, w której *de facto* powstały dwa główne obozy władzy, z własną armią i terytorium oraz odrębną siedzibą. W Trypolisie od sierpnia 2014 r. kontrolę sprawuje nowy Powszechny Kongres Narodowy (*General National Congress* – GNC) zdominowany przez radykałów islamskich (wspierany zbrojnie przez koalicję sił *Libya Dawn/Fajr Libya*⁵²). Władze uznawane przez społeczność międzynarodową, które zdobyły większość w wyborach parlamentarnych, przeniosły się do Tobruku (*House of Representative* – HoR) i Al-Bajdy (rząd)⁵³.

⁴⁷ Dane Nigeria Security Tracker (NCF) za rok 2015, projektu Council of Foreign Relations, który dokumentuje przemoc zbrojną w Nigerii, <http://www.cfr.org/nigeria/nigeria-security-tracker/p29483> (dostęp 10.01.2016).

⁴⁸ „US troops deployed to Cameroon for Boko Haram fight”, Al Jazeera, 14 października 2015 r.

⁴⁹ ACLED: *Conflict Trends No. 44...*, op. cit., s. 2.

⁵⁰ D. Boffey, „Boko Haram declares allegiance to Islamic State”, *The Observer* z 8 marca 2015 r.

⁵¹ Szczegółowo o genezie kryzysu rządowego zob. *Rocznik Strategiczny* 2014/15.

⁵² W skład *Libya Dawn* wchodziły proislamskie milicje, które są uznawane za siły zbrojne GNC. Ich trzon stanowią milicje z Misraty. Z końcem 2015 r. kontrolowały one większość wybrzeża od Misraty po granicę z Tunezją oraz miasta południowej Libii w prowincjach zamieszkałych głównie przez Berberów. Do tego GNC dysponuje siłami *Libya Shield* uznawanymi za siły ministerstwa obrony, które działają i prowadzą operacje zbrojne w różnych częściach kraju, m.in. w Bengazi i środkowej Libii.

⁵³ Prorządowe siły zbrojne stanowią jednostki *Libyan National Army* (LNA) i wspierające je milicje (Zintan, al-Sawaiq, al-Qaqa). W maju 2014 r. głównodowodzącym LNA został gen. Chalifa Haftar. Przeprowadził on w 2014 r. operację „Dignity/Karama”, której celem było „wyzwolenie” Trypolisu od islamistycznych grup zbrojnych. Zob. *Rocznik Strategiczny* 2014/15.

Oba rywalizujące ośrodki władzy prowadziły wprawdzie w 2015 r. rozmowy pokojowe pod auspicjami ONZ (w Genewie, a następnie marokańskim Skhiracie⁵⁴). Równolegle jednak w kraju trwały działania zbrojne, w tym walki między licznymi milicjami zbrojnymi, siłami *Libya Dawn*, siłami LNA gen. Haftara, a także bojówkami libijskich komórek IS i Al-Kaidy o strategiczne miejscowości, porty, infrastrukturę naftową. W istocie politycy zaangażowani w proces pokojowy nie mieli większego wpływu na rozgrywające się w kraju działania zbrojne, tym bardziej że nie zdobyli kontroli nawet nad wspierającymi je siłami zbrojnymi. Co więcej, niektóre milicje zbrojne wspierające HoR czy GNC silnie krytykowały plan pokojowy, a nawet próbowały go sabotować⁵⁵. Po obu stronach najbardziej radykalne frakcje (jak siły gen. Haftara walczące po stronie HoR czy milicje Misraty Saleha Badiego, lidera Samoud Front uznawanego za najbardziej radykalne skrzydło w ramach *Libya Dawn*) opowiadały się za militarnym rozwiązaniem konfliktu i sporów kompetencyjnych – warto bowiem mieć na względzie, że od momentu zaistnienia „dwuwładzy” spory dotyczyły m.in. podziału strategicznych zasobów Libii i kontroli nad nimi. Mowa tu zarówno o infrastrukturze naftowej (w tym przypadku toczono walki zbrojne o kontrolę nad rurociągami, złożami czy terminalami naftowymi, a w rywalizację włączały się także lokalne milicje i ugrupowania terrorystyczne), jak i zasobach finansowych libijskiego koncernu naftowego NOC (*National Oil Company*), banku centralnego (*Central Bank of Libya*) czy libijskiego Funduszu Inwestycyjnego (*Libyan Investment Authority*)⁵⁶. Do rozmów pokojowych rywalizujące główne strony konfliktu skłaniały, z jednej strony, coraz bardziej dramatyczny stan libijskiej gospodarki (wyczerpujące się rezerwy walutowe i narastający deficyt budżetowy)⁵⁷, a z drugiej sukcesy ugrupowań terrorystycznych powiązanych z IS i Al-Kaidą na frontach libijskiej wojny domowej⁵⁸.

Proces pokojowy był zatem zakłócany wznawianiem walk zbrojnych w Libii w różnych konfiguracjach sił zbrojnych, w tym zwłaszcza w samym Trypolisie

⁵⁴ Rozmowy pokojowe (*Libyan Political Dialogue*) w Genewie pod auspicjami NZ (specjalnym reprezentantem sekretarza generalnego został Bernardino Leon) rozpoczęły się w styczniu. Ich efektem było zawarcie w lipcu wstępnego porozumienia, zakładającego stworzenie rządu (Rady Państwowej) opartego na GNC i HoR.

⁵⁵ Analityk Foreign Policy, odnosząc się do porozumienia z lipca, którego nie podpisali przedstawiciele GNC, zwraca uwagę, że politycy nie tylko nie mają kontroli nad siłami zbrojnymi, ale wręcz ulegają presji sprzymierzonych z nimi milicji zbrojnych, będących, jak pisze, *real power brokers*, które sprzeciwiają się porozumieniu pokojowemu z Tobrukiem. F. Alriza, „Libya’s bad peace deal is worse than no peace deal”, *Foreign Policy* z 7 sierpnia 2015 r.

⁵⁶ Zob. szerzej: ICG, *The Prize: Fighting for Libya’s Energy Wealth*, Crisis Group Middle East and North Africa Report nr 165, 3 grudnia 2015 r.

⁵⁷ W 2014 r. deficyt budżetowy wyniósł 16,4 mld USD (44% PKB), w roku kolejnym MFW szacował, że może on wzrosnąć do 21,6 mld USD, czyli nawet 68% PKB, co w praktyce staje się ciężarem nie do uniesienia dla państwa. Sytuację budżetową dodatkowo komplikuje niska cena ropy na światowych rynkach. Dane za: ICG, *The Prize: Fighting for Libya’s Energy Wealth*, op. cit., s. 27.

⁵⁸ Ważne w tym kontekście może być nastawienie mieszkańców Misraty, skąd pochodzi trzon milicji *Libya Dawn* i najbardziej prężne libijskie kręgi biznesowe. Mieszkańcy oskarżani byli o sympatyzowanie z dżihadystami z Ansar asz-Szaria, ale w 2015 r. po porwaniu i zamordowaniu przez IS członków tutejszych milicji dystansują się oni od obu tych ugrupowań i podejmują z nimi walkę zbrojną. Zob. F. Wehrey, „Libya’s war-weary make peace? Letter from Misrata”, *Foreign Affairs*, luty 2015.

i ważnych ośrodkach produkcji i eksportu ropy, takich jak As-Sidra⁵⁹. Siły pod dowództwem gen. Haftara występujące jako dowództwo centralne libijskiej armii przeprowadzały ofensywy zbrojne (m.in. w Trypolisie i Bengazi), jednak dążąc raczej do torpedowania procesu pokojowego niż np. zwalczania ugrupowań dżihadystycznych penetrujących coraz bardziej kraj i dopuszczających się licznych zamachów terrorystycznych⁶⁰. Oprócz starć milicji *Libya Dawn* i sił LNA na frontach libijskiej wojny domowej o wpływy i władzę polityczną walczyły również inne zbrojne milicje i ugrupowania dżihadystyczne, w tym powiązane z IS i Al-Kaidą. W Bengazi niezmiennie kluczową rolę odgrywała Rada Shura złożona z milicji islamskich, m.in. tych powiązanych z Bractwem Muzułmańskim, komórkami Al-Kaidy w Libii czy Ansar asz-Szaria, uznanej przez NZ za ugrupowanie terrorystyczne. W 2015 r. podejmowane były nieudane próby odbicia Bengazi z rąk islamskich milicji przez LNA. Ansar asz-Szaria jest obecna też w innych miastach, w tym w Darnie, gdzie walczą również powiązane z Al-Kaidą bojówki Rady Shura (Derna Mujahideen Shura Council) i bojówki IS. W istocie Darna stała się głównym frontem starć różnych ugrupowań dżihadystycznych, których rozwojowi w Libii sprzyja długotrwały paraliż polityczny i wojna domowa. Bojówki powiązane z Al-Kaidą i IS w 2015 r. zdobywały nowe przyczółki w kraju. Libijczycy (głównie z Darny) walczyli w strukturach IS w Syrii. Ich powrót do kraju oznaczał otwarcie nowego frontu wojny libijskiej i wojny z IS, które według szacunków ONZ posiada w Libii między 2–3 tys. bojowników (z czego 1500 w Syrcie)⁶¹. Część analityków podkreśla, że obecność IS w Libii, choć jest silnie eksponowana w zachodnich mediach, ma jednak głównie lokalny charakter (Darna, Syrta czy Nawfalija)⁶². Mimo to należy zwrócić uwagę, że w 2015 r.

⁵⁹ W 2015 r. do największych starć zbrojnych, których przedmiotem było przejęcie kontroli nad zasobami naftowymi kraju, doszło w okolicy As-Sidry, gdzie znajduje się największy libijski terminal naftowy (około jednej trzeciej całkowitego eksportu krajowej ropy). Wojna wpłynęła nie tylko na znacznie mniejsze zdolności eksportowe i magazynowe terminalu, lecz także spowodowała czarnorynkowy handel ropą z tego terminalu na dużą skalę. Do najgłośniejszego tego rodzaju incydentu doszło w marcu 2014 r., kiedy powołana przez władze Cyrenajki Libya Oil and Gas Corporation próbowała wywieźć 230 tys. baryłek ropy północnokoreańskim tankowcem *Morning Glory*. Tankowiec został przechwycony przez flotę amerykańską. W odpowiedzi na ten incydent RB ONZ przyjęła rezolucję 2146 zakazującą handlu ropą libijską poza oficjalnymi rządowymi kanałami. Władze w Tobruku nie były jednak w stanie przejąć zbrojnie kontroli nad As-Sidrą. Walki o As-Sidrę i okolice toczyły milicje Misraty (z ramienia GNC przeprowadzając nieudaną operację „Lybian Sunrise/Shorouk Libya”) i wycofując się w marcu), Petroleum Facilities Guard (których obowiązkiem jest ochrona terminalu), IS (głównie operacje typu *hit and run* w niewrażliwych punktach, gdzie znajdują się złoża i infrastruktura naftowa, a w październiku zaatakowały także terminal).

⁶⁰ Znamienne są w tym kontekście operacje sił pod dowództwem gen. Haftara, np. operacja „Doom” w Bengazi (20 września) została przeprowadzona dzień przed planowanym podpisaniem porozumienia pokojowego pod auspicjami ONZ. Podobnie bombardowanie lotniska w Trypolisie zbiegło się z dniem, w którym delegacja GNC miała udać się na rozmowy pokojowe. W tym czasie LNA nie reagowała na ataki przeprowadzane przez IS, np. w Syrcie. Gen. Haftar budzi w Libii skrajne emocje, w tym obawy, że może dążyć do zamachu stanu i stać się drugim Kaddafim. F. Wehrey, „Is Libya headed for another Qaddafi?”, *The New York Times* z 1 października 2015 r.

⁶¹ E.M. Lederer, „UN experts: Up to 3,000 ISIS fighters in Libya”, *World Politics Review* z 2 grudnia 2015 r.

⁶² Początkowo afiliację z IS zadeklarowała brygada al-Battar z Darny, złożona z libijskich dżihadystów, którzy walczyli także w Syrii, oraz Ansar asz-Szaria, libijska komórka IS z Darny (w październiku 2014 r. uczyniło to również lokalne ugrupowanie, asz-Szaria z Darny).

wzrosła liczba zamachów terrorystycznych przeprowadzanych przez to ugrupowanie w różnych częściach kraju (w Syrcie, Trypolisie, Misracie, Bengazi), w tym akcji typu *hit and run* w strategicznych dla libijskiej gospodarki miejscach produkcji i transportu węglowodorów (m.in. Nawfalija, As-Sidra, Ras al-Unuf). IS dokonywało także masowych egzekucji w odpowiedzi na opór mieszkańców libijskich miast, np. w Syrcie⁶³. W starciach zbrojnych z IS udział brały milicje *Libya Dawn* (m.in. w Syrcie, Nawfaliji) i milicje popierające HoR (m.in. w Darnie). Walki z IS sprzyjały zawieraniu tymczasowych porozumień o zawieszeniu broni między dotychczas walczącymi ze sobą siłami sprzymierzonymi z Tobrukiem bądź Trypolisem. Ich celem było skoncentrowanie się na zwalczaniu IS. Walkę z IS podjęła też Rada Shura z Darny, po tym jak został zamordowany jeden z jej dowódców. Do najkrwawszego zamachu IS doszło na początku stycznia 2016 r. w Zliten – zamachowiec samobójca wjechał ciężarówką w posterunek policji; zginęło co najmniej 47 osób, a dziesiątki zostało rannych⁶⁴. W wymiarze międzynarodowym obecność i rozwój IS w tak strategicznie ważnym regionie są odbierane jako rosnące zagrożenie bezpieczeństwa dla Europy i państw Afryki Północnej, a przeprowadzane przez nie ataki terrorystyczne wywołują zbrojne zaangażowanie mocarstw regionalnych. W lutym w odpowiedzi na zabójstwo egipskich chrześcijan prezydent Egiptu Abd al-Fattah as-Sisi rozkazał przeprowadzenie nalotów powietrznych na pozycje IS w północnej Libii. W ich wyniku kilka dzielnic w Darnie zostało zbombardowanych, co władze w Trypolisie określiły jako akty terroru i agresji⁶⁵. Podobnie działalność ugrupowań powiązanych z Al-Kaidą skutkuje na razie sporadycznymi operacjami zbrojnymi zewnętrznymi podmiotów w Libii. Jako przykład może posłużyć operacja sił powietrznych USA z czerwca, w wyniku której zginął jeden z czołowych terrorystów wywodzący się z AQIM i lider al-Murabitoun – Mochtar Belmochtar.

Mimo zatem że 17 grudnia (dzień po spotkaniu przedstawicieli GNC i HoR na Malcie) w Skhiracie podpisano porozumienie pokojowe, zapowiedziano powołanie rządu jedności narodowej zgodnie z planem NZ, wsparcie finansowe UE (rzędu 100 mln euro) i rozmieszczenie 1000 brytyjskich żołnierzy w ramach misji szkoleniowej dla libijskiej armii⁶⁶, jego przyszłość stoi pod znakiem zapytania. Po pierwsze, starcia zbrojne i zamachy terrorystyczne w kraju wciąż trwają. Po drugie, radykałowie sprzeciwiają się osiągniętemu porozumieniu, czemu dali wyraz w styczniu, kiedy to parlament w Tobruku nie przyjął planu NZ. Stosunkiem głosów 104:89 przegłosowano odrzucenie propozycji NZ⁶⁷. Niewykluczone, że państwa Zachodu

⁶³ We wrześniu 2015 r. zamordowano tam 35 osób, protestujących po zabójstwie salafickiego imama, który odmówił przekazania IS meczetu.

⁶⁴ „ISIS claims responsibility for Libyan suicide blast”, Reuters, 8 stycznia 2016 r.

⁶⁵ „Civilians killed as Egypt launches air strikes in Libya”, Al Jazeera, 17 lutego 2015 r., <http://www.aljazeera.com/news/2015/02/egypt-bombs-IS-targets-libya-mass-beheadings-150216063339037.html> (dostęp 20.12.2015).

⁶⁶ Porozumienie podpisał 80 ze 188 parlamentarzystów z parlamentu w Tobruku, 136 członków GNC. Zgodnie z planem w skład rządu z siedzibą w Trypolisie, z premierem Fayezeem al-Sarrajem na czele, miałyby wchodzić 17 ministrów.

⁶⁷ Parlament w Tobruku nie zgadza się m.in. na liczbę ministerstw obsadzonych przez polityków Trypolisu, a także odsunięcie od rządu gen. Haftara. Ch. Stephen, „Libyan MPs in Tobruk reject UN-backed unity government plan”, *The Guardian* z 25 stycznia 2016 r.

będą musiały kolejny raz starać się o mandat RB celem wymuszenia pokoju w Libii i eliminacji zagrożenia związanego z rozprzestrzenianiem się ugrupowań powiązanych z IS czy Al-Kaidą u wybrzeży Morza Śródziemnego oraz utrzymywaniem się chaosu politycznego i gospodarczego (w tym w sektorze naftowym) w Libii.

ARMED CONFLICTS IN 2015. ROLE OF THE JIHADISTS' MOVEMENTS AND THE FOREIGN INTERVENTIONS IN ARMED CONFLICTS IN THE MENA

The article aims to present and analyze the dynamics of the major armed conflicts in 2015. This year, the authors focus on conflicts in the Middle East – Syria, Iraq, Afghanistan, and Yemen, and in North Africa – Libya. It is argued that the conflict in Syria has been growing in intensity and complexity due to several ‘parallel wars’ going on in this country, and the involvement of many different actors. The intensity is growing also in Iraq, while the security situation in Afghanistan has sharply declined after foreign troops withdrawal and the end of NATO’s combat mission. The article also explores the significantly more intensive conflict in Yemen, and it analyzes the roots and implications of the Arab states’ intervention in this country. Finally, it focuses on Libya, where, in spite of the peace process initiated under the auspices of the UN, fightings have been going on between different armed groups and in different parts of the country.

Słowa kluczowe: konflikt wysokiej intensywności, konflikt zbrojny w Syrii, konflikt zbrojny w Iraku, konflikt w Afganistanie, konflikt zbrojny w Libii, konflikt zbrojny w Jemenie, dżihadyzm

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W WARUNKACH UWALNIANIA AMERYKAŃSKIEJ I IRAŃSKIEJ ROPY ORAZ BUDOWY UNII ENERGETYCZNEJ W EUROPIE

Celem artykułu jest identyfikacja i analiza głównych trendów o charakterze ekonomicznym i geopolitycznym mających wpływ na bezpieczeństwo energetyczne świata i Unii Europejskiej w 2015 r. W części pierwszej charakteryzowane są czynniki wpływające na kształtowanie się obecnych globalnych trendów popytowo-podażowych na rynku ropy. Niskie ceny ropy oraz decyzja o uwolnieniu amerykańskiego eksportu tego surowca i perspektywy zwiększenia dostępu do irańskiej ropy uznane są za główne zmienne mające istotne implikacje dla globalnego bezpieczeństwa energetycznego. W części drugiej opracowania rozważania zostają przeniesione na poziom regionalny, tj. bezpieczeństwa energetycznego Europy. W tym regionalnym odniesieniu badawczym analizowane są: po pierwsze, polityka energetyczna UE i działania na rzecz nadania kształtu unii energetycznej; po drugie, współczesna dynamika stosunków energetycznych UE–Rosja z perspektywy kryzysu politycznego w stosunkach Zachodu z tym krajem oraz działań na rzecz uruchomienia połączenia gazociągowego Nord Stream II.

TRENDY NA ŚWIATOWYM RYNKU ROPY – SPADAJĄCE CENY I PERSPEKTYWY UWALNIANIA AMERYKAŃSKIEGO I IRAŃSKIEGO EKSPORTU

Z tego względu, że ropa naftowa jest najważniejszym źródłem energii na potrzeby światowej gospodarki (jej udział w światowym bilansie energetycznym kształtuje się na poziomie 32,5%¹), do tego jest surowcem trudno substytuowalnym², zmiany, jakie zachodzą na światowym rynku naftowym, mają podstawowe znaczenie dla globalnego bezpieczeństwa energetycznego. Dotyczy to zarówno trendów ekonomicznych – dynamiki popytu i podaży, cen surowca i poziomu inwestycji w sektorze, jak i uwarunkowań politycznych – w tym zwłaszcza stabilności głównych regionów produkcji i transportu.

¹ Obliczenia na podstawie danych: *BP Statistical Review of World Energy June 2015*, 64th edition, BP, czerwiec 2015, s. 41.

² W porównaniu z innymi pierwotnymi nośnikami energii, wykorzystywanymi zwłaszcza do produkcji energii elektrycznej i ciepłej, a których udział w bilansie wytwarzania energii finalnej zależy od uwarunkowań politycznych, technologicznych, ekonomicznych, ropę znacznie trudniej jest zastąpić. Zużywana jest ona bowiem przede wszystkim w transporcie, a w tej dziedzinie trudności ze zwiększaniem wykorzystania biopaliw czy energii elektrycznej potwierdzają tezę nie tylko o braku konkurencji ze strony innych źródeł paliw silnikowych (np. biopaliw), ale także technologicznych barierach ich stosowania na szerszą skalę.

W wymiarze ekonomicznym rynek naftowy doświadcza obecnie nadpodaży surowca, która skutkuje utrzymywaniem się niskich cen³. Cena ropy Brent (tj. pochodzącej z Morza Północnego, będącej najwyżej wycenianym benchmarkingowym gatunkiem ropy) spadła w 2015 r. do średniego poziomu 52,32 USD, a północno-amerykańska ropa WTI osiągnęła średni poziom 48,67 USD/b. W kilkuletniej perspektywie porównawczej oznaczało to najniższy poziom cen Brent od lipca 2004 r., a w porównaniu z 2014 r. spadek o 47%⁴.

Źródeł znacznego spadku cen ropy na światowych giełdach należy poszukiwać przede wszystkim w mniejszym przyroście popytu największych światowych gospodarek w stosunku do wzrostu podaży. Podczas gdy podaż ropy w 2015 r. wzrosła o 2,6 mln baryłek dziennie (b/d), światowy popyt zwiększył się zaledwie o 1,7 mln b/d (tj. do poziomu 94,5 mln b/d)⁵. Europa, Chiny, a także USA jako główni importerzy ropy z różnych względów, ale niemalże w tym samym czasie, zaczęli ograniczać swe potrzeby konsumpcyjne i/bądź importowe. Gospodarki spoza Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), na które przypada ponad połowa światowej konsumpcji energii, z Chinami na czele, charakteryzowały się mniejszą dynamiką wzrostu konsumpcji energii. W tej grupie państw konsumpcja ropy wzrosła do poziomu 48,3 mln b/d, co oznaczało identyczny wzrost jak w roku poprzednim (tj. o 1,2 mln b/d)⁶. Kolejny rok z rzędu spowolnienie chińskiej gospodarki skutkowało mniejszym wzrostem zapotrzebowania na ropę (tj. 11,2 mln b/d, co oznaczało wzrost o 0,6 mln b/d)⁷. Jest to wynikiem silnej zależności między wzrostem gospodarczym Chin a konsumpcją energii, wyrażaną wskaźnikiem intensywności energetycznej. Spośród znaczących konsumentów energii spoza OECD mniejsze zapotrzebowanie w związku ze spowolnieniem gospodarczym odnotowywały też Rosja i Brazylia.

W państwach OECD popyt w 2014 r. spadł o 0,3 mln b/d, a w 2015 r. nieznacznie wzrósł, tj. o 0,5 mln b/d⁸. W przypadku Europy (popyt w 2015 r. utrzymywał się na poziomie 13,5 mln b/d, co oznaczało stagnację) jest to wynik średniookresowych skutków kryzysu finansowego i załamania gospodarczego, ale także wdrażania polityki klimatyczno-energetycznej, zakładającej redukowanie udziału paliw kopalnych w bilansie energetycznym. Ponadto w samym 2015 r. umiarkowane temperatury w okresie zimowym w Europie, Japonii, czy Ameryce Północnej również przyczyniły się do mniejszej konsumpcji ropy niż zazwyczaj w ostatnim kwartale.

³ Trend ten obserwowany był już w 2014 r. i poddawany analizie na łamach ubiegłorocznej edycji *Rocznika Strategicznego*, zob. K. Pronińska, „Bezpieczeństwo energetyczne w dobie spadających cen ropy i wojny na Ukrainie”, *Rocznik Strategiczny* 2014/15.

⁴ Cena WTI również spadła o 47% w porównaniu z 2014 r., a jej poziom ze stycznia 2016 r., tj. 30,31 USD/b, był najniższy od grudnia 2003 r. Obliczenia własne na podstawie danych Energy Information Administration: <http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=p&s=rbrte&f=m> (dostęp 1.02.2016).

⁵ Za wzrost podaży odpowiadała głównie OPEC, do której w 2015 r. ponownie dołączyła Indonezja. IEA, *Oil Market Report*, 19 stycznia 2016 r., s. 4, 16.

⁶ Ibidem, s. 4.

⁷ Ibidem, s. 10.

⁸ Ibidem, s. 5.

W przypadku USA, które są największym na świecie konsumentem ropy, następuje nie tyle redukcja potrzeb konsumpcyjnych, ile znaczące ograniczenie zapotrzebowania na import tego surowca. Zgodnie z oceną EIA import netto ropy i produktów naftowych wynosił 27% konsumpcji wewnętrznej, co oznaczało, że jest on najniższy od 1985 r.⁹ Jest to wynikiem trwającej rewolucji łupkowej w Ameryce Północnej – tj. dynamicznego rozwoju produkcji tzw. węglowodorów niekonwencjonalnych¹⁰. Po stronie podażowej oznacza to wzrost ilości sprzedawanej na amerykańskim rynku ropy i tym samym ograniczanie importu. Wprawdzie obowiązujące w USA do końca 2015 r. embargo na eksport ropy ograniczało wpływ rewolucji łupkowej na strukturę światowego handlu ropą (tj. nie uległy zmianie główne ośrodki eksportu), ale możliwość rozprzestrzenienia się produkcji niekonwencjonalnej na inne regiony wpływała na decyzje podejmowane przez wciąż kluczowego eksportera tego surowca, tj. Arabię Saudyjską. W rezultacie Organizacja Państw Eksporterów Ropy (OPEC), w której to Arabia Saudyjska (głosując w ramach koalicji innych państw Zatoki Perskiej – Kuwejt, Kataru i ZEA) odgrywa kluczową rolę, nie podejmowała decyzji o cięciu produkcji celem stabilizacji cenowej rynku. Podczas ostatniego spotkania kartelu w 2015 r. (4 grudnia) podtrzymano decyzję o kontynuowaniu dotychczasowej polityki obrony udziałów rynkowych w warunkach niskich cen ropy¹¹.

Konsekwencją decyzji o niewprowadzaniu limitów był wzrost produkcji ropy w 2015 r. Zgodnie z danymi Międzynarodowej Agencji Energii (IEA) Rosja w 2015 r. produkowała 11,1 mln baryłek dziennie, Arabia Saudyjska 10,1 mln b/d, a USA 9,43 mln baryłek¹². Wysoki poziom produkcji najważniejszych eksporterów w połączeniu z decyzją OPEC doprowadził do sytuacji, w której w styczniu 2016 r. ceny ropy osiągnęły poziom najniższy od 12 lat – 27 USD/baryłkę. Ceny na tym poziomie są już określane przez ośrodki analityczne jako „irrationalnie” niskie, tj. nawet

⁹ Zgodnie z danymi EIA (Energy Information Administration) amerykański import ropy spadł z poziomu 12,55 mln baryłek dziennie (mbd) w 2005 r. (około 60% ówczesnej amerykańskiej konsumpcji) do 7,45 mbd w roku 2012. W pierwszym kwartale 2014 r. USA importowały 7,5 mbd. Zgodnie z prognozami EIA udział importu w całkowitej krajowej konsumpcji ma spaść do poziomu 25% w 2016 r., a następnie wzrosnąć do 32% w 2040 r. *Annual Energy Outlook 2014 with Projections to 2040*, DOE/EIA-0383(2014), kwiecień 2014, s. IF-10; EIA, *How Much Petroleum Does the United States Import and from Where?*, <http://www.eia.gov/tools/faqs/faq.cfm?id=727&t=6> (dostęp 1.02.2016).

¹⁰ W niniejszym artykule termin „węglowodory niekonwencjonalne” odnosi się do produkcji ropy czy gazu ze złóż niekonwencjonalnych takich jak piaski bitumiczne (zwłaszcza kanadyjska produkcja ropy z piasków bitumicznych), formacje łupkowe czy inne typy skał (odpowiedzialne za wzrost amerykańskiej produkcji). W literaturze w zależności od badanego okresu termin „ropa niekonwencjonalna” stosowany był także do innych trudno dostępnych złóż, np. szelfowych, czy paliw syntetycznych. Tym, co łączy „węglowodory niekonwencjonalne”, jest wykorzystanie przełomowych w danym okresie i zaawansowanych technologii wydobywczych. Jak zauważa Daniel Yergin, wszystkie te technologie „rozciągają definicje ropy, aby sprostać rosnącemu globalnemu popytowi (...) do 2030 r. większość tych niekonwencjonalnych typów ropy będzie określana jako konwencjonalna” – D. Yergin, *The Quest. Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*, Penguin, New York 2012, s. 265.

¹¹ Sekretarz generalny OPEC Abdullah al-Badri na spotkaniu z dziennikarzami uzasadniał decyzję OPEC niepewnością związaną z przewidywaniami, jaki będzie efekt zniesienia irańskich sankcji dla rynku ropy. R. el Gamal, A. Lawler, R. Shamseddine, „OPEC fails to agree production ceiling after Iran pledges output boost”, Reuters, 4 grudnia 2015 r.

¹² IEA, *Oil Market Report*, 19 stycznia 2016 r.; dane dot. USA: EIA, *Short-Term Energy Outlook*, 12 stycznia 2016 r.

poniżej kosztów wydobycia w niektórych miejscach (zwłaszcza dotyczy to wydobycia z trudniej dostępnych złóż szelfowych).

Z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego podstawowe pytanie brzmi: jakie implikacje niesie ze sobą utrzymywanie się niskich cen ropy dla stabilności dostaw i przyszłości rynku energetycznego. Należy bowiem podkreślić, że zarówno bardzo wysokie, jak i bardzo niskie ceny ropy, „pozostając ważną zmienną makroekonomiczną”, mogą prowadzić do kryzysów energetycznych, stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego i zagrażać gospodarce¹³. Odpowiedź na postawione pytanie wymaga uwzględnienia, po pierwsze, charakteru zależności występujących między stabilnymi cenami ropy a bezpieczeństwem ekonomicznym, społecznym, a także politycznym państw eksporterów tego surowca; po drugie, funkcji, jakie pełnią poszczególne państwa w światowym łańcuchu dostaw energii – niektóre z nich mogą stać się beneficjentami obecnej sytuacji rynkowej, inne wręcz odwrotnie; w końcu relacji między cenami ropy a realizowaną polityką energetyczną. Oprócz tego w perspektywie długookresowej należy uwzględnić najbardziej podstawową zależność – niskie ceny ropy nie sprzyjają inwestycjom w sektorze naftowym¹⁴. Mowa tu o inwestycjach zarówno w eksplorację i wydobycie (*upstream*), jak i infrastrukturę transportową i rafineryjną (*midstream* i *downstream*). W pierwszej kolejności ucierpieć mogą najbardziej kosztowne inwestycje, tj. w zagospodarowanie złóż szelfowych i niekonwencjonalnych. Przy czym należy podkreślić, że jest to też element strategii Arabii Saudyjskiej liczącej właśnie, że zależność ta przyczyni się do spowolnienia rozwoju produkcji niekonwencjonalnej (jeśli nawet nie w Ameryce Północnej, to przynajmniej w innych regionach, gdzie stanie się ona po prostu nieopłacalna). Niewątpliwie jednak spadek inwestycji w sektorze, zwłaszcza w nowe moce wytwórcze, jest wyzwaniem dla długoterminowego bezpieczeństwa energetycznego.

Z perspektywy politologicznej kluczowe są jednak oddziaływania niskich cen ropy na gospodarkę, politykę oraz społeczeństwo państw naftowych i ich stabilność. Ów charakter zależności występujących między stabilnymi cenami ropy a bezpieczeństwem ekonomicznym, społecznym, a także politycznym państw eksporterów jest przedmiotem licznych analiz naukowych. „Syndrom państwa naftowego”, „paradoks obfitości” czy w końcu „klątwa surowcowa” – to terminy najczęściej stosowane w tym odniesieniu badawczym. Koncentruje się ono na zjawisku strukturalnych problemów gospodarczych (np. „choroby holenderskiej”¹⁵, korupcjogenności,

¹³ European Commission, *Study on Energy Supply Security and Geopolitics*, Final Report for DG TREN, styczeń 2004, s. 37–41; International Energy Agency, *Analysis of the Impact of High Oil Prices on the World Economy*, IEA, maj 2004, s. 15.

¹⁴ Większość analityków dostrzega korelację między niskimi cenami ropy i zmniejszeniem inwestycji w sektorze energetycznym. Mimo to pojawiają się analizy, w których kwestionowana jest ta teza: G.C. Nakhale, *Low Oil Prices Today May Not Mean Low Investment Tomorrow Source*, 22 stycznia 2016 r., <http://car-negie-mec.org/2016/01/22/global-trends-low-oil-prices-today-may-not-mean-low-investment-tomorrow/itbp> (dostęp 1.02.2016).

¹⁵ Termin wprowadzony w 1977 r. przez *The Economist*, opisujący konsekwencje odkrycia (do najważniejszego doszło w lipcu 1959 r. – odkrycie złoża Groeningen zmieniło holenderską politykę energetyczną oraz umożliwiło w kolejnych latach przekształcenie się Holandii w potentata gazowego) i eksploatacji złóż

silnych dysproporcji ekonomicznych, braku reform strukturalnych i niedorozwoju innych sektorów gospodarki czy wysokiego udziału własności państwowej)¹⁶, jakie niesie ze sobą utrzymywanie wysokiego uzależnienia od dochodów z eksportu surowców w państwach naftowych (ang. *petro-states*). To te czynniki mogą być katalizatorem niepokojów społecznych, a nawet przewrotów politycznych i konfliktów zbrojnych w warunkach utrzymywania się niskich cen eksportowanych surowców¹⁷. Wiele z państw naftowych równocześnie charakteryzuje autorytarny system władzy, który jest między innymi wynikiem polityki fiskalnej zasobnego w dochody ze sprzedaży surowców reżimu, wysokich wydatków publicznych i utrzymywania struktur patronackich dla stabilizowania władzy¹⁸. Kraje naftowe utrzymują ponadto wysoki poziom subwencji w sektorze węglowodorowym, w tym zwłaszcza subwencji energii elektrycznej, ciepłej i paliw dla odbiorców końcowych. W warunkach spadających dochodów eksportowych kontynuowanie takiej polityki staje się niekiedy zbyt kosztowne, a to z kolei może wywoływać niepokoje społeczne. W sferze stosunków międzynarodowych trudniejsza może się okazać projekcja siły przez państwa naftowe. Państwo naftowe buduje bowiem swą pozycję międzynarodową właśnie dzięki dochodom z eksportu ropy. To one w istocie, jak zauważa Terry L. Karl, kształtują dynamikę wpływów (potęgi) państwa naftowego¹⁹. Wszystkie te czynniki i zależności muszą zostać uwzględnione w ocenie znaczenia obecnej sytuacji rynkowej dla globalnego bezpieczeństwa energetycznego. Stabilność polityczna i gospodarcza kraju naftowego jest bowiem podstawowym uwarunkowaniem kształtowania pewności dostaw surowców energetycznych i oceny skali zagrożenia związanego z utrzymywaniem wysokiego poziomu zależności importowej od danego państwa czy regionu.

Tymczasem, zgodnie z oceną zaprezentowaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Deutsche Bank, większość najważniejszych eksporterów ropy nie jest w stanie bilansować budżetu przy obecnej jej cenie. Ukazuje to wykres 1, opracowany na podstawie szacunków obu tych instytucji finansowych.

Dochody eksportowe w przypadku wskazanych państw w istocie finansują większość wydatków rządowych, w tym przeznaczanych na cele społeczne (państwa te charakteryzuje m.in. wysoki poziom subsydiowania paliw i energii). W obecnej sytuacji rynkowej jedynie najbogatsze państwa Zatoki Perskiej, a zwłaszcza Arabia

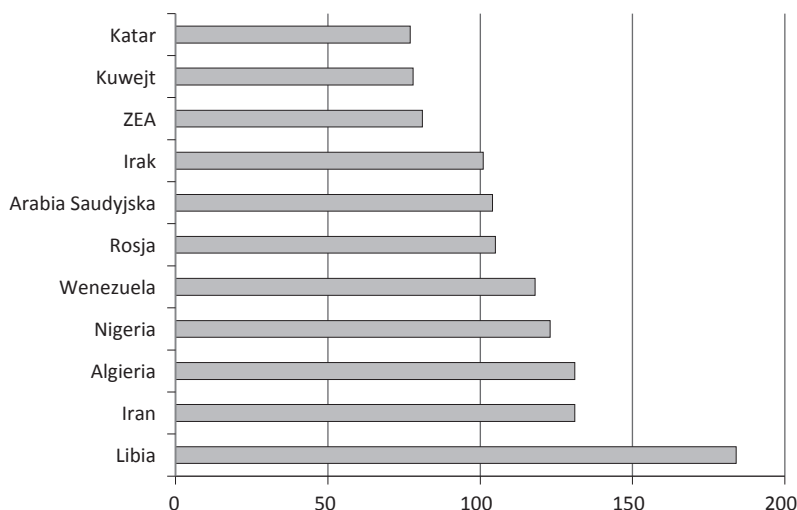
gazu w Holandii w latach sześćdziesiątych XX w. Odkrycia te uruchomiły procesy deindustrializacji – dynamicznie rozwijał się sektor wydobywczy, podczas gdy dynamika rozwoju innych sektorów gospodarki znacznie spowolniła.

¹⁶ Zob. np.: R. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, London 1993; idem, *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, Oxford 2001; T.L. Karl, „The perils of the petro-state: Reflections on the paradox of plenty”, *Journal of International Affairs* 1999, t. 53, nr 1; M.L. Ross, „The political economy of the resource curse”, *World Politics* 1999, nr 51.

¹⁷ Jednymi z najbardziej uznanych badaczy w tym zakresie są Paul Collier i Anke Hoeffler, którzy stawiają tezę, iż największe ryzyko wybuchu wojen domowych we współczesnym świecie niosą ze sobą nie podziały etniczne, lecz bogactwo surowcowe regionu – tj. uzależnienie PKB od eksportu surowców.

¹⁸ J.D. Colgan, „Oil, domestic politics, and international conflict”, *Energy Research & Social Science* 2014, nr 1, s. 199–200.

¹⁹ Zob. T.L. Karl, op. cit.



Wykres 1

Cena ropy potrzebna do bilansowania budżetu państw eksporterów w 2014 r. (w USD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie szacunków Deutsche Bank i MFW.

Saudyjska, ze względu na zgromadzone w okresie bardzo dobrej koniunktury na rynku naftowym rezerwy walutowe mogą uniknąć poważnych problemów gospodarczych. Sytuacja pozostałych (Ameryki Południowej, Afryki, Rosji, Iranu) jest znacznie trudniejsza. Jedną zatem z konsekwencji utrzymujących się trendów cenowych mogą być problemy gospodarcze państw OPEC i producentów spoza OPEC (tj. deficyt budżetowy, który zmusi rządy bądź do poszukiwania nowych źródeł dochodów, bądź redukcji wydatków; a także zmniejszanie rezerw walutowych, co jest szczególnie niebezpieczne ze względu na fakt, iż większość państw naftowych jest zależna od importu dóbr i usług, tymczasem zmniejszenie rezerw walutowych może oznaczać dewaluację waluty krajowej)²⁰. Spadające ceny już skłoniły rząd Nigerii do zwrócenia się o pomoc Banku Światowego, a wartość rosyjskiego rubla w stosunku do dolara osiągnęła najniższy poziom w historii²¹.

W okresach dekoniunktury na rynku naftowym mechanizm gospodarki opartej na petrodolarach państw o aspiracjach mocarstwowych skłania je do poprawy wizerunku w relacji do państw importerów (objawia się to m.in. łagodniejszą retoryką i bardziej kooperatywnym zachowaniem). Równocześnie w odniesieniu do innych podmiotów obserwuje się tendencje do zaost్రzania kursu polityki zagranicznej, włącznie ze zwiększaniem ich zaangażowania w regionalne konflikty zbrojne (np. Rosja vs. Ukraina; państwa Zatoki vs. wojna w Syrii czy Jemenie). Jest to taktyka odwracania uwagi społeczeństwa od problemów gospodarczych i koncentracji jej na zidentyfikowanym przez władze wrogu zewnętrznym.

²⁰ Zob. „Cheaper oil. Winners and losers”, *The Economist* z 25 października 2014 r.

²¹ „Global stocks fall on oil price weakness”, *Dow Jones Business News* z 2 lutego 2016 r., <http://www.nasdaq.com/article/global-stocks-fall-on-oil-price-weakness-20160202-00091> (dostęp 5.02.2016).

Z perspektywy bezpieczeństwa ekonomicznego i energetycznego skutki utrzymujących się niskich cen ropy będą różne w zależności od regionu i roli, jaką dane państwo odgrywa w globalnym łańcuchu dostaw energii. Biorąc pod uwagę charakter współzależności na międzynarodowym rynku węglowodorów, jego uczestników można podzielić na cztery grupy: 1) państwa eksportujące kapitał i technologie, ale importujące surowce; 2) państwa eksportujące ropę i gaz, a także technologie i kapitał; 3) kraje eksportujące ropę i gaz, ale importujące kapitał i technologie; 4) kraje uzależnione od importu technologii, kapitału i surowców energetycznych²². Jak wskazano powyżej, w największym stopniu dotknięte negatywnymi skutkami obecnych trendów rynkowych będą państwa należące do grupy trzeciej. Największymi beneficjentami natomiast staną się importerzy z OECD. Przy czym należy podkreślić, że niskie ceny ropy oddziałują silnie na przychody koncernów naftowych, co oznacza, że pierwsza grupa – importerzy surowców i eksporterzy kapitału oraz technologii – także poniesie straty. Spadki cen ropy powodują miliardowe straty największych koncernów naftowych (zarówno IOCs – *international oil companies*, jak i NOCs – *national oil companies*), zmuszając je do podejmowania działań restrukturyzacyjnych i obniżania poziomu inwestycji²³.

Ponieważ pozycja Arabii Saudyjskiej na światowym rynku ropy uznawana jest za „podstawowy instrument geoeconomiczny” polityki zagranicznej tego państwa, zmiany, jakich doświadczać będzie rynek naftowy w związku z uwalnianiem eksportu amerykańskiej i irańskiej ropy, stanowią poważne wyzwanie dla Królestwa Saudów²⁴. Dotyczy to także Rosji i jej zdolności do wykorzystywania potencjału surowcowego dla realizacji celów polityki zagranicznej. Wprawdzie wśród analityków nie ma zgody co do możliwości odgrywania przez amerykańską niekonwencjonalną ropę roli zbliżonej do tej pochodzącej z szybów Arabii Saudyjskiej, która jest kluczowym tzw. producentem *swing*, tj. zastępczym w sytuacjach niedoborów ropy na rynku (decydują o tym utrzymywane przez saudyjski sektor naftowy wolne moce produkcyjne)²⁵. Jednakże wpłynie ona na większą elastyczność rynku. Państwa importujące ropę będą miały dostęp nie tylko do nowego źródła dostaw, lecz tak-

²² Za: P. Andrew-Speed, *The Energy Charter Treaty and International Petroleum Politics*, Center for Energy Petroleum and Mineral Law, 2000, zob. też: A.V. Belyi, „New dimensions of energy security of the enlarging eu and their impact on relations with Russia”, *European Integration*, grudzień 2003, t. 25(4), s. 353.

²³ I tak w ostatnim kwartale 2015 r. Exxon Mobil, największy IOC na świecie, deklarował najniższe dochody od 2002 r. Z kolei straty BP, które w 2015 r. wyniosły 5,2 mld USD, doprowadziły do spadku akcji o 8,7%. Oprócz niższych przychodów operacyjnych na straty firm naftowych składały się m.in. obniżenie wartości złóż i koszty związane z koniecznością restrukturyzacji firmy. D. Strumpf, R. Gold, „Stocks fall as sliding oil prices hit energy shares”, *The Wall Street Journal* z 2 lutego 2016 r.

²⁴ D.H. Claes, A. Goldthau, D. Livingston, „Saudi Arabia: Harnessing the oil market”, w: M. Leonard (red.), *Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade Are the Geo-economic Battlegrounds of the Future*, European Council of Foreign Relations, styczeń 2016.

²⁵ Część autorów uznaje, że nie ma szans, by amerykańska ropa niekonwencjonalna odegrała rolę ropy *swing*. Jak piszą D.H. Claes, A. Goldthau i D. Livingston, „ropa z łupków z pewnością zwiększyła konkurencję na rynku ropy, ale jest znaczną przesadą sugerowanie, że może ona pełnić funkcję nowego dostawcy *swing*” (ibidem, s. 211), zob. też: A. Berman, „Investors beware: U.S. tight oil is not the swing producer of the world”, *Forbes/Energy* z 6 stycznia 2016 r. Inni argumentują, że amerykańskie węglowodory niekonwencjonalne już to zadanie spełniają, zob. „U.S. shale operators may be the new swing producers”, *World Oil* z 19 sierpnia 2015 r.

że większego wolumenu ropy na rynku i większego wyboru jej gatunków. Z pewnością w najbliższych latach wzrośnie zatem konkurencja, a rynek ropy będzie rynkiem kupującego.

W przypadku północnoamerykańskich producentów ropy niekonwencjonalnej niskie ceny wpływają negatywnie na opłacalność produkcji. Już w 2014 r. szacowano, że w świetle ówczesnej ceny Brent na poziomie 85 USD/b jedynie 4/5 produkcji ze złóż łupkowych jest ekonomicznie opłacalne przy obecnie wykorzystywanej technologii²⁶. Mimo to dotychczasowa polityka Arabii Saudyjskiej niereagowania na spadające ceny nie przyniosła znaczącego spadku amerykańskiej produkcji. Koncerny redukowały koszty i inwestowały w większą efektywność produkcji²⁷. Na początku 2016 r. aktywnych było 515 szybów, czyli o 26 mniej niż w roku poprzednim, z tym że w pierwszej kolejności zamykano tradycyjne odwierty²⁸. Spadająca liczba odwiertów jest tłem dla wciąż silnej amerykańskiej produkcji ze złóż niekonwencjonalnych. Znaczące natomiast zmniejszenie dochodów budżetowych państw naftowych i twarde stanowisko Arabii Saudyjskiej w OPEC może skutkować napięciami, a nawet rozłamami w obrębie kartelu.

Zastanawiając się nad korzyściami z tytułu obecnych trendów rynkowych, w pierwszej kolejności wskazać należy wzrost światowej gospodarki. Biorąc pod uwagę zależność między cenami ropy a światową gospodarką, można zauważyć, że niskie ceny sprzyjają szybszemu wzrostowi gospodarczemu. Zgodnie z szacunkami MFW zmiana o 10% w cenach ropy jest powiązana ze zmianą światowego produktu brutto o 0,2%, a jeśli ceny spadają w szybszym tempie – powyżej 25% – wówczas oznacza dodatkowo wyższy o 0,5% wzrost PKB. Ponadto jeśli spadające ceny są uwarunkowane przede wszystkim nadpodażą surowca, to korelacja ta może być nawet silniejsza, gdyż stymuluje większą konsumpcję. Jeśli jednak uwarunkowane są spadającym popytem, wówczas konsumenci są bardziej skłonni do oszczędzania, a zatem efekt (w postaci napędzania wzrostu gospodarczego) jest mniejszy²⁹. W obecnej sytuacji rynkowej największe gospodarki energetyczne i zarazem importujące węglowodory, takie jak Chiny, USA, UE czy Japonia, odnotowują zatem znaczące oszczędności w saldzie obrotów handlu ropą, a łącznie liczone w bilionach dolarów. Mimo to pojawiają się głosy, że niskie ceny ropy w połączeniu ze zwolnieniem gospodarczym Chin mogą być zapowiedzią kolejnej fali recesji gospodarczej³⁰.

²⁶ „America and its friends benefit from falling oil prices; its most strident critics don't”, *The Economist* z 25 października 2014 r.

²⁷ D.H. Claes, A. Goldthau, D. Livingston, op. cit., s. 209.

²⁸ IEA, *Oil Market Report*, op. cit., s. 21–22.

²⁹ „America and its friends benefit from falling oil prices; its most strident critics don't”, *The Economist* z 25 października 2014 r.

³⁰ Goldman Sachs np. szacuje, że sam spadek inwestycji w sektorze energetycznym wywołany niskimi cenami ropy ma większe oddziaływanie na PKB niż zwiększone wydatki konsumpcyjne, co powoduje jednak spowolnienie gospodarcze, a nie gospodarczy boom. M. Philips, „Cheap oil is bad for the economy (at least, so far)”, *BloombergBusiness*, 15 lipca 2015 r. Jeśli jednak przyrzeć się historii cen ropy, to widać, że wysokie ceny skutkowały globalną recesją (jak w latach 1973–1974, 1979–1980, 2008 r.), a okresy niskich cen zapowiadały wzrost gospodarczy, jak w połowie lat osiemdziesiątych czy dziewięćdziesiątych. L. Eliott, „Why the falling oil price may not lead to boom”, *The Guardian* z 17 stycznia 2016 r.

Znaczne fluktuacje cen ropy, które odnotowano w ciągu ostatniej dekady, świadczą o problemie natury systemowej – braku równowagi rynkowej³¹. Rzutuje to na bezpieczeństwo ekonomiczne zarówno państw eksporterów, jak i importerów, odpowiednio w warunkach zbyt niskich i nadmiernie wysokich cen ropy. W kolejnych latach dodatkowym czynnikiem sprzyjającym utrwalaniu trendu nadpodaży i niskich cen ropy będzie uwalnianie dodatkowych dostaw ropy. W tym kontekście kluczowa jest, z jednej strony, decyzja amerykańskiego Kongresu o likwidacji embarga eksportowego, z drugiej zaś znoszenie sankcji nałożonych na Iran jako wynik porozumienia w sprawie irańskiego programu nuklearnego.

W grudniu 2015 r. amerykański Kongres podjął historyczną decyzję o zniesieniu obowiązującego od 40 lat embarga na eksport ropy³². Zapowiedzi stopniowego usuwania barier dla eksportu ropy pojawiały się już rok wcześniej, a decyzją prezydenta Baracka Obamy około 24 amerykańskich koncernów otrzymało możliwość eksportu niewielkich ilości lekkiej ropy (*ultra light oil*) już od sierpnia 2015 r. Firmy uzyskały też większe możliwości reeksportu ropy sprowadzanej z Kanady. Ustawa przyjęta przez Kongres stwarza zupełnie nowe szanse dla amerykańskiego sektora naftowego, a przez to i światowego rynku. Decyzja ta jest wynikiem tzw. boomu łupkowego i powrotu USA do światowej czołówki producentów ropy i gazu. Inwestycje w wydobywanie węglowodorów niekonwencjonalnych z wykorzystaniem technologii szczelinowania hydraulicznego (ang. *fracking*) koncentrują się przede wszystkim w Teksasie, Dakocie Północnej i na Alasce. Dotychczas właśnie ze względu na utrzymywany w mocy zakaz eksportu rewolucja łupkowa i wzrost amerykańskiej produkcji miały jednak przede wszystkim znaczenie dla rynku amerykańskiego. Wraz z uwolnieniem eksportu z USA efekt dla rynku światowego, który i tak jest obecnie rynkiem kupującego, będzie znaczny.

Symboliczne znaczenie miał fakt, iż pierwsza po zniesieniu embarga dostawa była zrealizowana do Europy. Tankowcem *Theo T* ropa typu Eagle Ford została wyeksportowana w sylwestra z teksańskiego Corpus Christi do Włoch. Wprawdzie barierą dla większego eksportu amerykańskiej ropy mogą być jej obecne ceny na światowych rynkach (tj. stosunkowo mały *spread* między Brent i WTI, wobec kosztów transportu, które mogą wynieść między 2–3 USD/b). Jednakże decyzja ma historyczny wymiar. Była ona uzasadniona dynamicznym rozwojem produkcji ropy niekonwencjonalnej w USA, pewne znaczenie mogły mieć też negocjacje TTIP z UE (na zniesieniu embarga zależało stronie unijnej, co wyrażała w swym stanowisku negocjacyjnym). Przede wszystkim jednak świadczy ona o zmianie amerykańskiej percepcji zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego, jak również roli, jaką USA powinny odgrywać na światowym rynku naftowym. Eksport znacząco zwiększa ich siłę

³¹ Brak równowagi wynika z niedoskonałości rynku naftowego, który charakteryzuje się m.in. brakiem transparentności, barierami wejścia i wyjścia, a także bazowaniem na oligopolistycznej strukturze podaży oraz subwencjach stosowanych w państwach naftowych. D. Gordon, *Drivers of Future Supply*, Carnegie Endowment, 29 września 2015 r.

³² Embargo zostało wprowadzone 22 grudnia 1975 r. na mocy ustawy podpisanej przez prezydenta Geralda Forda. Było ono bezpośrednią konsekwencją „szoku naftowego” 1973 r., ale także faktu, iż amerykański sektor naftowy w latach siedemdziesiątych wkroczył w etap *post-peak oil*.

przetargową w relacji zarówno do Arabii Saudyjskiej, jak i Rosji. USA poszukują w ten sposób nowych źródeł wpływów i siły w polityce międzynarodowej.

Rok 2015 był także przełomowy, jeśli chodzi o negocjacje nuklearne z Iranem. 14 lipca 2015 r. podpisane zostało porozumienie, które niesie implikacje nie tylko dla bezpieczeństwa wojskowego, lecz także energetycznego. Znoszenie sankcji ekonomicznych nałożonych na Iran (decyzja ta została ogłoszona 16 stycznia) oznaczać bowiem będzie wzrost możliwości inwestycyjnych, a tym samym produkcji ropy i gazu. Wzrost eksportu irańskiej ropy i gazu wpłynie na strukturę rynku energetycznego, w tym zwłaszcza kierunki dostaw, oraz pozycję tego państwa w OPEC. Iran już rozwija swą dyplomację energetyczną, chcąc m.in. pośredniczyć w dostawach katarskiego gazu do Europy (przez dostarczanie go do Turcji, a stamtąd do UE³³) czy prowadząc rozmowy o wznowieniu współpracy energetycznej z europejskimi koncernami³⁴. Tymczasem jest o co walczyć, gdyż zgodnie z najnowszymi danymi to Iran posiada największe na świecie udokumentowane rezerwy gazu (stanowiące 18,2% rezerw światowych) i czwarte największe udokumentowane rezerwy ropy³⁵. W 2015 r. wyprodukował 2,86 mln b/d³⁶. Kraj ten ma spory potencjał zwiększenia produkcji, do czego jednak potrzebne są inwestycje. IEA szacuje, że po zniesieniu sankcji Iran może zwiększyć wydobycie i eksport ropy o 730 tys. b/d, a w pierwszym kwartale 2016 r. o 300 tys. b/d (to mniej, niż podają agencje irańskie). Będzie tym samym jedynym krajem OPEC o znaczącym wzroście produkcji w 2016 r. IEA przewiduje, że aby przyspieszyć wzrost irańskiej produkcji i eksportu, krajowy koncern naftowy NIOC (National Iranian Oil Co) będzie oferował konkurencyjne ceny, formuły płatności, a także wymianę *swap* ropa za produkty³⁷. Już obecnie tworzy zachęty dla inwestorów w postaci zmian *Buyback* – systemu inwestycyjnego opierającego się na stosunkowo restrykcyjnych warunkach kontraktów³⁸. Z pewnością wkroczenie z powrotem do gry tak ważnego aktora będzie niosło poważne konsekwencje dla rynku, zarówno dla importerów, którzy powinni stać się naturalnymi beneficjen-

³³ Oświadczenie takie wydał dyrektor Irańskiej Izby Handlu, Przemysłu, Kopalni i Rolnictwa w sierpniu. Iran rozpoczął też rozmowy z Azerbejdżanem w kwestii wspólnego eksportu gazu, a także wspólnego zagospodarowywania złóż naftowych Morza Kaspijskiego. ISNA, *Tehran, Baku mulling joint gas exports* oraz *Iran, Azerbaijan discuss joint oil jobs*, źródło: <http://www.isna.ir/en/news/> (dostęp 1.02.2016).

³⁴ Koncerny europejskie (m.in. Shell, Total, Statoil, ENI) zostały zmuszone do zerwania współpracy z Iranem w związku z sankcjami z 2010 r. Niektóre koncerny mogą dążyć do wznowienia współpracy i powrotu do tego kraju – np. ENI rozpoczął już negocjacje nad wspólnymi projektami wydobywczymi, inne wręcz przeciwnie – mogą nie czuć się pewnie. O ich zaangażowaniu, jak pisze ekspertka Carnegie Middle East, będzie decydowała m.in. postawa irańskich władz, które już zapowiadają zmianę warunków kontraktów, tak by ułatwić IOC decyzje o powrocie. C. Nakhle, *Iran Nuclear Deal: Unlocking Oil and Gas Investment Opportunities*, Carnegie Middle East, 25 sierpnia 2015 r.

³⁵ Dane za rok 2014. *BP Statistical...*, op. cit., s. 20. Różnica między Rosją a Iranem w odniesieniu do udokumentowanych rezerw zgodnie z danymi BP wynosiła w 2014 r. 1,4 bln m³. Inne ośrodki analityczne mogą szacować udokumentowane rezerwy, stosując odmienne metodologie, w rezultacie czego np. według szacunków EIA to Rosja, a nie Iran, wciąż posiada największe rezerwy.

³⁶ Ibidem, s. 6.

³⁷ W strukturze eksportu dominować będzie Iranian Heavy (60%) i Iranian Light (30%). IEA, *Oil Market Report*, op. cit., s. 18.

³⁸ C. Nakhle, *Iran Nuclear Deal...*, op. cit.

tami napływu irańskiej ropy i gazu, jak i innych państw eksporterów z OPEC i spoza kartelu – wzrosnie konkurencja w i tak trudnych warunkach rynkowych.

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE UE Z PERSPEKTYWY TRENDÓW RYNKOWYCH, BUDOWY UNII ENERGETYCZNEJ I STOSUNKÓW Z ROSJĄ

Mimo działań na rzecz zmniejszenia zależności UE od importowanych źródeł energii (m.in. przez zwiększanie efektywności energetycznej, rozwijanie krajowej produkcji ze źródeł odnawialnych) wciąż ponad połowa (53,4%) potrzeb konsumpcyjnych zaspokajana jest w drodze importu. Oznacza to, że zależność importowa UE jest obecnie wyższa niż w 1990 r. i tylko nieznacznie niższa od jej najwyższego poziomu z roku 2008³⁹. W bilansie energetycznym UE najważniejszą rolę niezmienne odgrywa ropa (36,8%), do tego to właśnie zapotrzebowanie na ten surowiec większość państw UE niemalże w całości pokrywa w drodze importu. Wobec udokumentowanych rezerw ropy odpowiadających 0,3% rezerw światowych UE jest drugim największym światowym konsumentem tego strategicznego surowca (14% światowej konsumpcji)⁴⁰. Wprawdzie koszyk importowy jest bardziej zróżnicowany niż w odniesieniu do gazu ziemnego, ale i w tym przypadku największym dostawcą jest obszar b. ZSRR (40,13%). Z Afryki pochodzi 19,3% importu, a z Bliskiego Wschodu 12,9%⁴¹. Producenci z obu Ameryk dostarczają na unijny rynek 6,22% importowanej ropy.

Zarówno zatem ropa irańska, jak i amerykańska mogą istotnie zmienić strukturę dostaw. Zależy to jednak nie tylko od ilości ropy, która zostanie uwolniona, ale także jej gatunków. Planowana początkowo struktura eksportu USA obejmuje w ponad 90% gatunki należące do lekkich i bardzo lekkich oraz słodkich, tj. WTI, LLS, Bakken, Eagle Ford⁴². Bardziej zasiarczone gatunki są eksportowane już przez Kanadę (ropa z łupków bitumicznych). Jest to pewne ograniczenie, zważywszy na

³⁹ Naturalnie występują znaczne różnice w poziomie zależności importowej poszczególnych państw (w przypadku pięciu państw o najniższej zależności importowej – do których należą Estonia, Dania, Rumunia, Polska, Czechy – jej poziom waha się między 8,9% i 30,4%). Najwyższą zależnością od importowanej energii cechuje się Litwa (77,9%). Natomiast największe unijne gospodarki energetyczne charakteryzuje zależność w przedziale od 45,5% (Wielka Brytania) do 75,9% (Włochy). Dla porównania Francja z silnie rozwiniętym sektorem energetyki nuklearnej była w 46,1% zależna od importu energii, a Niemcy, rozwijające produkcję z odnawialnych źródeł energii – 61,4%. „The energy dependency in the EU. The EU was dependent on energy imports for slightly over half of its consumption in 2014”, *Eurostat Newsrelease* 2016, nr 28, s. 1–2.

⁴⁰ Dane za rok 2014, *BP Statistical...*, op. cit., s. 6–11.

⁴¹ Dane na koniec grudnia 2014 r. za: *Monthly and cumulative crude oil imports into the EU (2001–2014)*, <https://ec.europa.eu/energy/en/statistics/eu-crude-oil-imports> (dostęp 20.01.2016).

⁴² A.P. Sikora, M.P. Sikora, M. Krupa, *Zniesienie zakazu eksportu ropy naftowej ze Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz struktura prognozowanego eksportu*, Instytut Studiów Energetycznych, grudzień 2015. Autorzy analizy zwracają uwagę, że ta oferta z perspektywy rynku europejskiego, choć atrakcyjna cenowo, jest „dość skromna”, zarówno jeśli chodzi o wybór gatunków, jak i ilość. Szacują oni, że eksport z USA w najlepszym wariantcie (m.in. w warunkach TTIP) może wynieść w szczytowym momencie ponad 100 Mtoe, tj. 23% całości zapotrzebowania na importowaną ropę. Po tym okresie, tj. w 2030 r., maksymalnie może on osiągnąć 70 Mtoe, tj. 15% potrzeb importowych.

wysoki udział w produkcji europejskich rafinerii bardziej zasiarczonych gatunków (średnich lekkich) ropy pochodzących ze złóż rosyjskich (zwłaszcza Urals) i Zatoki Perskiej. Lżejsze gatunki sprowadzane są obecnie z Afryki czy regionu kaspijskiego, ale ich udział w imporcie to około 35%⁴³. O skali, w której eksport amerykański będzie stanowił zamiennik dla już przetwarzanych gatunków ropy z innych regionów, będą decydowały nie tyle możliwości technologiczne (jest bowiem możliwe zastąpienie lżejszą ropą cięższych gatunków), ile ekonomiczne (cena oraz zapotrzebowanie rynku produktów naftowych) i geostrategiczne (względy dywersyfikacji i bezpieczeństwa dostaw). Podobny efekt może być udziałem wzrostu produkcji i eksportu z Iranu, choć w przypadku tego państwa z punktu widzenia UE kluczowe znaczenie będą miały możliwości realizacji współpracy w sektorze gazowym.

W ujęciu ekonomicznym bezpieczeństwa energetycznego – a zatem ekonomicznej dostępności surowców – należy ocenić współczesne trendy rynkowe jako bardzo korzystne. Niskie ceny ropy przynoszą znaczne oszczędności gospodarce unijnej. Jeśli w 2012 r. rachunek UE jako całości za ropę wynosił około 300 mld euro (dla porównania za gaz 85 mld euro)⁴⁴, to spadek cen ropy o ponad 40% oznacza oszczędności z tytułu tańszych węglowodorów rzędu nawet 100 mld euro⁴⁵. Presja na niższe ceny może być zaś jeszcze silniejsza w związku ze zwiększającą się podażą. Mimo to obserwacja znacznych fluktuacji cen ropy w ciągu minionej dekady nakazuje z dużą ostrożnością oceniać wpływ obecnych uwarunkowań rynkowych na unijny sektor energetyczny i bezpieczeństwo. Kierunki i cele polityki energetycznej UE powinny mieć zatem charakter trwały i długofalowy, a korzystne uwarunkowania rynkowe – być raczej wykorzystane do ich realizacji niż traktowane jako trwałe element środowiska bezpieczeństwa energetycznego.

Problem rosnących zależności importowych jest akcentowany w dokumentach strategicznych z zakresu polityki energetycznej UE i przedstawiany jako zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego. Jednakże o ile zagadnienie zależności od ropy naftowej przez lata prezentowane było w kontekście kosztów ekonomicznych związanych z utrzymywaniem wysokiej zależności importowej, o tyle problem zależności od importowanego gazu – raczej z perspektywy stosunków z Rosją i barier dla pełnej liberalizacji tego rynku. W istocie gaz jest drugim najważniejszym nośnikiem energii dla unijnej gospodarki (21,6% udziału w bilansie konsumpcji energii pierwotnej) i większość jego importu do UE pochodzi z Rosji⁴⁶. UE jest też drugim (po

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Za: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-379_en.htm.

⁴⁵ W 2014 r. szacowano, że przy cenach ropy poniżej 90 USD rachunek UE za importowane nośniki energii spadnie o 75 mld euro. H. Gloystein, „Europe could save up to \$80 billion in energy imports as prices plunge”, Reuters, 15 października 2014 r.

⁴⁶ W 2014 r. udział rosyjskiego gazu w całkowitym imporcie UE wynosił w zależności od trasy przesyłu – bezpośrednio z Rosji 15,2%, przez terytorium Ukrainy 14,1%, przez terytorium Białorusi 13,7%. Oznaczało to spadek znaczenia tras biegnących przez Ukrainę. Drugim największym dostawcą do UE była Norwegia z udziałem 30,8%, co zarazem oznaczało wzrost o 7%. Jeśli chodzi o wydobycie wewnętrzne UE, to spada ono systematycznie (w 2014 r. o 10,6%), przy czym aż 70% instalacji wydobywczych przypada na Morze Północne i Holandię. *Natural Gas Consumption Statistics*, lipiec 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Natural_gas_consumption_statistics (dostęp 20.01.2016).

USA) największym konsumentem gazu, ale zarazem, ze względu na relatywnie niskie wydobycie własne, największym importerem⁴⁷. Stosowane przez Rosję w ciągu minionej dekady instrumenty polityki gazowej – poczynając od sztywnych klauzul kontraktów terminowych, w tym klauzul cenowych, przez utrzymywanie monopolu eksportowego Gazpromu i przejmowanie udziałów w europejskim sektorze *downstream*, w końcu po taktykę dzielenia państw członkowskich UE (*casus Nord Stream, South Stream* czy forsowania przy wykorzystaniu Niemiec i Francji tzw. klauzuli Gazpromu w toku debat nad trzecim pakietem liberalizującym rynek energii i gazu etc.), a także szantażu energetycznego wobec Ukrainy i Białorusi (jako głównych państw tranzytowych) – skłaniały do refleksji nad kierunkami polityki energetycznej UE, w tym zacieśniania współpracy w sferze bezpieczeństwa dostaw gazu.

W istocie polityka energetyczna UE przez lata formułowana była w specyficzny i bardzo selektywny sposób (tj. w odniesieniu do poszczególnych sektorów) i koncentrowała się na dwóch typach celów: integracyjnych i pozaintegracyjnych. W okresie bezpośrednio przed kryzysem w strefie euro przyjęto ważne regulacje, zwłaszcza w zakresie integracji rynkowej (tzw. trzeci pakiet liberalizacyjny⁴⁸) oraz zrównoważonego rozwoju (pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r.⁴⁹). Te dwie dziedziny polityki energetycznej wyraźnie traktowane były w sposób priorytetowy⁵⁰. Bezpieczeństwo dostaw (jako obszar unijnej polityki energetycznej, na którego eksponowaniu zależało państwom członkowskim z Europy Środkowo-Wschodniej ze względu na szczególną pozycję na tutejszych rynkach Rosji jako dostawcy ropy i gazu) schodziło na dalszy plan. Szersza debata wokół uzależnienia importowego i związanych z tym wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego UE była konsekwencją kryzysów w stosunkach Rosja–Ukraina, zarówno tych gazowych (2006 i 2009 r.), jak i kryzysu związanego z rosyjską aneksją Krymu i wojną na Ukrainie, który przerodził się w kryzys polityczny w stosunkach UE z Rosją.

⁴⁷ USA, UE oraz Rosja odpowiadają za ponad połowę światowej konsumpcji gazu ziemnego. Największym producentem gazu od 2009 r. niezmiennie dzięki rewolucji łupkowej pozostają USA, z wynoszącym 21% udziałem w światowej produkcji. Udział drugiego największego producenta, Rosji, wynosi 16,7%. Jednak to Rosja, Katar i Norwegia są największymi eksporterami tego surowca. Dane za 2014, *BP Statistical...*, op. cit., s. 22.

⁴⁸ Na pakiet składają się dyrektywy 2009/73/KE i 2009/72/KE dotyczące odpowiednio wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej oraz trzy regulacje dotyczące sieci przesyłowych gazu (715/2009), zasad dostępu do transgranicznych sieci energetycznych (714/2009) oraz utworzenia Agencji ds. Współpracy Regulatorów Energii – ACER (713/2009). Do 3 marca 2011 r. każde z państw członkowskich miało obowiązek transponować dyrektywy do prawa krajowego.

⁴⁹ Zestaw proponowanych regulacji został przedstawiony przez KE w 2007 r., a następnie doprecyzowany i przyjęty w postaci tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego przez Parlament i Radę w grudniu 2008 r. Pakiet stał się wiążący dla państw członkowskich w czerwcu 2009 r., stawiając przed UE jako całością i poszczególnymi jej członkami następujące cele do zrealizowania do 2020 r.: 1) obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomem z roku 1990; 2) redukcja konsumpcji energii pierwotnej o 20% przez zwiększenie efektywności energetycznej; 3) oraz zwiększenie udziału źródeł odnawialnych (OZE) w bilansie konsumpcji energii pierwotnej do 20%. W tym ostatnim przypadku dyrektywa określa różne cele dla konkretnych państw członkowskich, których rozpiętość waha się od najniższego dla Malty (10%) do najwyższego dla Szwecji (49%). Cel dla Polski został określony na poziomie 15%.

⁵⁰ R. Youngs, *Energy Security. Europe's New Foreign Policy Change*, London–New York Routledge 2009.

W wyniku kryzysów gazowych w ramach UE podejmowano działania na rzecz wzmocnienia polityki w zakresie bezpieczeństwa dostaw. Spektakularnym przykładem było przyjęcie rozporządzenia UE 994/2010 dotyczącego bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego (tzw. regulacja SoS, ang. *security of supply regulation*), a także zwiększenie nakładów na budowę połączeń międzysystemowych (m.in. listy PCI – *Projects of Common Interest* czy *European Energy Programme for Recovery*). Najślabszym punktem niezmiennie pozostawały jednak kwestie tzw. solidarności energetycznej państw członkowskich oraz zagranicznej polityki energetycznej realizowanej na poziomie UE. Próbą nadania nowego impulsu polityce energetycznej UE stała się rewitalizacja idei budowy unii energetycznej, w przeszłości przedstawianej m.in. w deklaracji Buzek–Delors z 2010 r.

Kryzys w strefie euro oraz działania zbrojne za wschodnią granicą UE towarzyszyły procesowi powoływania nowego składu instytucji UE i zmusiły państwa członkowskie, ale także unijnych urzędników, do refleksji nad problemem zależności importowych i innych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. W tym duchu podjęto próbę „reformowania i reorganizowania europejskiej polityki energetycznej w kierunku nowej unii energetycznej”; zgodnie ze słowami przewodniczącego Komisji Europejskiej państwa członkowskie powinny „połączyć siły, infrastrukturę i zjednoczyć się w negocjacjach z krajami trzecimi (...) zdwersyfikować źródła energii i zmniejszyć wysoką zależność importową”⁵¹. W ten sposób przez ostatnie dwa lata Komisja Europejska skupiła się na projekcie budowy unii energetycznej rozumianej jako działania na rzecz uwspólnotowienia polityki energetycznej i budowania mechanizmów solidarnościowych w zakresie bezpieczeństwa dostaw różnych nośników energii. Przynajmniej w ten sposób była ona początkowo prezentowana. W strukturze Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera stworzony został urząd wiceprzewodniczącego ds. unii energetycznej (został nim Słowak Maroš Šefčovič), a w 2015 r. oczekiwano wypełnienia projektu treścią i odpowiednimi zobowiązaniami.

Projekt unii energetycznej został przedstawiony przez Komisję Europejską w lutym w postaci komunikatu *Energy Union Package*, a jego kierunki i założenia zaakceptowała Rada Europejska, która przyjęła konkluzje na temat unii energetycznej 19 marca 2015 r. Zgodnie z obszernym dokumentem strategia unii energetycznej składa się z pięciu „wzajemnie się wzmacniających i blisko powiązanych wymiarów zaprojektowanych w celu osiągnięcia większego bezpieczeństwa energetycznego, zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności”⁵². Należą do nich:

- 1) bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie,
- 2) w pełni zintegrowany europejski rynek energetyczny,

⁵¹ J.C. Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 15 lipca 2014 r., s. 5; deklaracje te zostały powtórzone w: *A New Start for Europe. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 15 lipca 2014 r.

⁵² European Commission, *Energy Union Package, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, Brussels, 25.02.2015 COM (2015) 80 final, s. 4.

- 3) efektywność energetyczna przyczyniająca się do umiarkowanego popytu,
- 4) dekarbonizacja gospodarki,
- 5) badania, innowacje i konkurencyjność⁵³.

Warto na wstępie zwrócić uwagę, że dokument rezygnuje z dotychczasowej terminologii stosowanej w odniesieniu do polityki energetycznej UE, tj. mówienia o „filarach” polityki energetycznej. Ich miejsce zajęły „wzajemnie uzupełniające się wymiary”, co miałyby sugerować odejście od segmentacji tej polityki, tj. koncentrowania się przez poszczególne jednostki organizacyjne KE na odrębnych obszarach (tj. wspólny rynek, klimat, bezpieczeństwo) i braku odpowiedniej koordynacji wewnętrznej⁵⁴.

Z analizy konkretnych zapisów dokumentów Komisji i Rady Europejskiej wynika, że najbardziej kontrowersyjne kwestie związane ze wspólnymi zakupami gazu przez unijną agencję⁵⁵ zostały przez KE odrzucone. Stworzenie monopolu zakupowego uznano za naruszające zasady wolnorynkowe, grożące zmniejszeniem konkurencji, a także zniechęcające do poszukiwania alternatywnych źródeł dostaw. Nie wykluczono możliwości dobrowolnych wspólnych zakupów gazu (*voluntary demand aggregation mechanisms for collective purchasing of gas*), które dotyczyć miałyby państw uzależnionych od jednego dostawcy, ale zastrzeżono, że będą one możliwe jedynie w sytuacji odcięcia dostaw (a zatem będą miały charakter środków nadzwyczajnych). Na wypadek odcięcia dostaw gazu KE proponuje wykorzystywanie rewersów, rezerw państw członkowskich i terminali LNG. W projekcie

⁵³ Rada Europejska, choć zaakceptowała wszystkie te filary, wprowadziła drobne korekty przez skoncentrowanie uwagi na: budowie infrastruktury energetycznej, zwłaszcza celem łączenia rynków peryferyjnych; rygorystycznej implementacji energetycznego *acquis*; wzmocnieniu prawodawstwa w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu, m.in. z wykorzystaniem niskoemisyjnych technologii produkcji; zapewnieniu pełnej zgodności umów o imporcie z prawem wewnętrznym UE, ale z wprowadzeniem zastrzeżenia, że nie może to naruszać klauzuli poufności kontraktów handlowych w odniesieniu do niektórych wrażliwych komercyjnie informacji; czy w końcu zapewnieniu swobody państw członkowskich w decydowaniu o strukturze bilansu energetycznego. Ponadto Rada wsparła potrzebę przeglądu i rozwoju dotychczasowego prawodawstwa w zakresie emisji gazów cieplarnianych, efektywności energetycznej i OZE oraz rozwoju strategii, technologii i innowacji energetycznych oraz ochrony klimatu. W tym kontekście podkreśliła, że możliwe jest korzystanie z różnych technologii, w tym czystego węgla. W końcu dopiero w ostatnim punkcie odniosła się do zewnętrznej polityki energetycznej w kontekście ustanawiania strategicznych partnerstw z dostawcami i państwami tranzytowymi. *European Council Conclusions on the Energy Union*, 19 marca 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/conclusions-energy-european-council-march-2015/> (dostęp 21.03.2016).

⁵⁴ Faktycznie znajduje to wyraz w dokumencie, np. w stwierdzeniach, że efektywność energetyczna powinna być traktowana jako jedno ze źródeł energii, czy propozycjach umieszczenia reformy rynku energii nie tylko w kontekście budowy wspólnego rynku, ale także transformacji energetycznej i integracji odnawialnych źródeł energii. Buchan i Keay piszą, że to nowe podejście (*joined-up approach*) jest jednym z sukcesów projektu unii energetycznej. D. Buchan, M. Keay, *Europe's 'Energy Union' Plan: A Reasonable Start to a Long Journey*, *Oxford Energy Comment*, Oxford Institute for Energy Studies, marzec 2015, s. 3.

⁵⁵ Zob. szerzej na ten temat: *Rocznik Strategiczny 2014/15*. Zgłoszona przez polskiego premiera Tuska w marcu 2014 r. propozycja wprowadzenia wspólnych zakupów gazu była od samego początku silnie krytykowana i uznawana za najbardziej kontrowersyjną część polskiej propozycji unii energetycznej, a i większość analityków twierdziła, że jest ona niewykonalna. Zob. np. Ch. Oliver, „‘Energy union’ ambitions already scaled back?”, *Financial Times* z 4 lutego 2015 r.; D. Keating, „Commission casts doubt on joint gas purchasing”, *European Voice* z 3 lutego 2015 r.; P. Polak, „How to beat Goliath: An EU Energy Union to fight Russia's gas monopoly”, *Foreign Affairs*, grudzień 2014.

znajdują się zatem zapowiedzi przyspieszenia budowy interkonektorów gazowych i elektroenergetycznych, a także jeszcze bardziej rygorystycznego podejścia KE do implementacji i przestrzegania przez państwa członkowskie unijnego prawa (w tym zwłaszcza trzeciego pakietu liberalizującego). Nowością jest opracowanie planów ewentualnościowych przez samą Brukselę dla poszczególnych regionów UE, z tym że plany te będą miały charakter dobrowolny. W praktyce zatem wciąż kluczowe będzie porozumienie się poszczególnych państw członkowskich w kwestii konkretnych zobowiązań i procedur działania na wypadek kryzysu.

W istocie projekt potwierdził dotychczasowe podejście KE do polityki energetycznej – wzmocnienie mechanizmów rynkowych uznawane jest za instrument zwiększenia bezpieczeństwa dostaw. W tym celu dla rynku gazu przewidziano m.in. większą przejrzystość kontraktów gazowych i większy wpływ KE na formułę kontraktów państw członkowskich z dostawcami. Wśród propozycji znalazły się zatem standaryzacja umów międzyrządowych i uczestniczenie przedstawicieli Brukseli w negocjacjach z dostawcami. W ten sposób KE stara się ograniczyć możliwości zawierania kontraktów, które są niezgodne z trzecim pakietem liberalizacyjnym i ograniczają wolną konkurencję (np. przez klauzule zakazu reeksportu). Pozytywnym zjawiskiem jest zapowiedź wzmocnienia siły i niezależności ACER (Agencji Współpracy Regulatorów Energetyki) jako organu regulacyjnego dla rynku energii na poziomie europejskim, a także próby wsparcia operacyjnej roli ENTSOs (Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych)⁵⁶. Podstawą zwiększania bezpieczeństwa energetycznego UE mają być też inwestycje w efektywność energetyczną i zapewnienie dostępu do energii przez stworzenie bardziej elastycznego i zintegrowanego rynku oraz rozwijanie wykorzystania lokalnych źródeł energii – takich jak źródła odnawialne czy ropa i gaz ze źródeł niekonwencjonalnych (te ostatnie jeszcze nie tak dawno budziły wiele kontrowersji w niektórych państwach członkowskich UE)⁵⁷. W przeciwieństwie do propozycji polskiej z 2014 r. nie ma mowy o „rehabilitacji węgla”⁵⁸, co nie dziwi, jeśli wziąć pod uwagę, że jednym z wymiarów unii energetycznej stała się „dekarbonizacja unijnej gospodarki”. Co ważne, zwłaszcza z polskiej perspektywy, przekaz płynący w tej kwestii jest niespójny. Z jednej strony projekt idzie o krok dalej niż pakiet klimatyczno-energetyczny 2030⁵⁹, który mówił jedynie o „obniżaniu emisji CO₂”, dekarbonizacja zaś oznaczać może dążenie do zerowej emisji przez odchodzenie od paliw kopalnych odpowiadających za wy-

⁵⁶ W ocenie analityków OIES wzmocnienie tych instytucji ma szansę „przyspieszyć europeizację handlu międzysystemowego”, a także zwiększyć znaczenie regionalnych inicjatyw współpracy i ich wpływ na procesy europeizacji (*bottom up approach*). D. Buchan, M. Keay, op. cit., s. 2–3.

⁵⁷ W 2015 r. nawet Niemcy, znajdujące się wcześniej w czołówce państw sprzeciwiających się rozwojowi produkcji zwłaszcza gazu łupkowego, przyjęły w kwietniu projekt ustawy o gazie łupkowym, która dopuszcza jego wydobywanie przy wykorzystaniu szczelinowania hydraulicznego.

⁵⁸ Według polskiego zamysłu (zaprezentowanego przez premiera Donalda Tuska w artykule z marca 2014 r. na łamach *Financial Times*) unia energetyczna miała się opierać na następujących filarach: 1) mechanizmie solidarności na wypadek przerwania dostaw gazu; 2) zwiększeniu finansowania ze środków europejskich infrastruktury umożliwiającej realizację solidarności europejskiej; 3) wspólnych zakupach gazu; 4) rehabilitacji węgla w europejskim bilansie energetycznym; 5) zwiększeniu wykorzystania gazu z łupków; 6) radykalnej dywersyfikacji źródeł dostaw gazu.

⁵⁹ Zob. K. Pronińska, „Bezpieczeństwo energetyczne w dobie...”, op. cit.

soki poziom emisji CO₂ (takich jak ropa czy węgiel). Z drugiej strony dekarbonizacja nie pojawia się w dokumencie ze szczytu Rady Europejskiej w sekcji zadań „na dziś”, a jednocześnie szczyt podkreślił, że państwa członkowskie mają suwerenne prawo do decydowania o strukturze bilansu energetycznego, wydobywania własnych surowców energetycznych oraz rozwijania różnych technologii (w tym CCS – *Carbon Capture Storage* – pozwalających na wykorzystywanie węgla i redukcję emisji)⁶⁰.

Koncepcja unii energetycznej w swym wymiarze deklaracyjnym odwołuje się do idei solidarności i wspólnotowości polityki energetycznej. W wymiarze praktycznym jednak jej interpretacja może być skrajnie różna. Symptomatyczne jest, że w dyskusji nad koncepcją najwięcej kontrowersji wzbudzają takie kwestie jak solidarność na wypadek kryzysów energetycznych czy konsultowanie się z KE i dzielenie się z nią informacjami na temat kontraktów z państwami trzecimi. Opór wobec zwiększenia transparentności kontraktów oznacza, że największe państwa członkowskie (takie jak Niemcy czy Francja) nie są gotowe na prawdziwie wspólnotowe podejście do polityki energetycznej. Największe gospodarki unijne, o największej tym samym sile przetargowej względem zewnętrznych dostawców, nie chcą dopuścić do jakiegokolwiek formy ingerencji KE. Sprzeciwiają się zatem zwiększeniu jej uprawnień w kwestii weryfikacji zgodności zawieranych przez nie umów z zasadami zliberalizowanego rynku wewnętrznego UE czy we wprowadzeniu mechanizmów konsultacyjnych, które mogłyby wpływać na ostateczny kształt *de facto* międzyrządowych kontraktów. Jest to kolejny dowód na to, iż w praktyce polityka energetyczna na poziomie UE jest traktowana przez państwa członkowskie w sposób wybiórczy i instrumentalny. Jak zatem będzie wyglądała implementacja „zwiększenia przejrzystości kontraktów międzyrządowych” i rola KE w tym kontekście – pokaże praktyka.

Sama unia energetyczna, która w istocie wpisuje się w dotychczasową linię polityki energetycznej UE, nie tworzy mechanizmów, które byłyby w stanie powiązać politykę energetyczną z polityką zagraniczną UE (mimo iż taką wolę od początku forsowania idei unii energetycznej deklarowano). Nie zmienia się założenie, które leży u podstaw formułowania wytycznych dla unijnej polityki energetycznej, i w tym zakresie to działania podejmowane w ramach wewnętrznej polityki energetycznej (budowa rynku wewnętrznego, liberalizacja, integracja i wdrażanie zasad polityki zrównoważonego rozwoju) będą oddziaływały na stosunki z podmiotami zewnętrznymi (eksporterami, krajami tranzytowymi). W literaturze takie podejście do zewnętrznej polityki energetycznej określane jest jako *inside-out* (reguły rynku wewnętrznego będą transponowane na zewnątrz)⁶¹. Może być ono jednak niewystarczające ze względu na dynamikę zmian zachodzących w międzynarodowych stosunkach energetycznych. Mowa tu zarówno o zjawiskach ekonomicznych, jak i geopolitycznych. Analitycy Youngs i Far słusznie twierdzą, że w projekcie Unii Energetycznej kwestie zewnętrznej polityki energetycznej UE są słabo zdefiniowane. Tymczasem to przecież właśnie „czynnik rosyjski” w znacznej mierze motywował państwa UE do

⁶⁰ *European Council Conclusions on the Energy Union*, op. cit.

⁶¹ Np. R. Youngs, *Energy Security...*, op. cit.

podjęcia debaty nad nowym projektem polityki energetycznej. Jak piszą obaj analitycy: „unia energetyczna nie zawiera dobrze opracowanych planów tworzenia globalnych partnerstw energetycznych (...) UE wciąż definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako bezpieczeństwo dostaw na rynki europejskie i nie podchodzi do polityki energetycznej jako do czynnika, który może wpływać w szerszym stopniu na stabilność innych państw”⁶². Należy w pełni zgodzić się z tym stwierdzeniem. Unia energetyczna w obecnym kształcie nie spełnia oczekiwań realnego wzmocnienia polityki energetycznej UE na wypadek kryzysów energetycznych i w relacji do zewnętrznych dostawców czy państw tranzytowych.

W kontekście zewnętrznych stosunków energetycznych UE tradycyjnie kluczowy jest azymut rosyjski. Dzieje się tak za sprawą poziomu zależności rynku unijnego od rosyjskiego dostawcy, jak również kryzysu politycznego w stosunkach Rosja–Zachód jako następstwa aneksji Krymu i wojny na Ukrainie. W stosunkach energetycznych z Rosją rok 2015 był zdominowany przez dyskusje nad zasadnością pogłębiania bądź – wręcz przeciwnie – utrzymywania sankcji nałożonych na sektor energetyczny; a następnie kontrowersje wokół Turkish Stream i Nord Stream II. Ponadto toczyło się postępowanie KE ws. praktyk monopolistycznych Gazpromu w niektórych państwach członkowskich UE. W tym ostatnim przypadku wynikiem prowadzonego przez KE od września 2012 r. dochodzenia było przedstawienie w kwietniu wobec Gazpromu formalnych zarzutów o nadużywanie monopolistycznej pozycji na rynku gazu w Europie Środkowej i Wschodniej (m.in. przez zakazywanie reeksportu gazu). O tym, czy zostanie zawarta ugoda i do jakiej formy wymierzenia kary dojdzie, zadecydują rozmowy KE z Gazpromem. Zasądzona kara finansowa, mogąca wynieść do 10% rocznych przychodów, może być poważnym problemem dla koncernu, biorąc pod uwagę trudniejszą niż w poprzednich latach jego sytuację finansową⁶³. Z tych względów przedstawiciele Gazpromu jesienią złożyli KE propozycje polubownego uregulowania sporu.

Sankcje nałożone na Rosję zostały utrzymane, choć przez cały rok toczyły się dyskusje na ten temat⁶⁴. Finalną decyzję podjęto podczas grudniowego szczytu UE⁶⁵. Sankcje nałożone na sektor energetyczny znacznie utrudniają proces planowania

⁶² R. Youngs, S. Far, *Energy Union and EU Global Strategy*, SIEPS Report nr 5; listopad 2015, s. 8.

⁶³ Zgodnie z zestawieniem, które prezentuje *Polityka Insight*, w latach 2013–2015 z 16 rozstrzygniętych spraw odnoszących się do art. 102 TFUE sześć umorzono, w pięciu przypadkach zawarto ugody, a w sześciu wydano tzw. decyzję zakazującą, czyli nałożono karę finansową lub zobowiązano firmę do określonego działania. Pięć razy nałożono karę, ale rzadko była ona zbliżona do 10% rocznych przychodów. „Gazprom: kiedy Komisja ukarze koncern”, *Polityka Insight* z 23 lutego 2015 r. *Financial Times* szacuje, że gdyby kara oscylowała w granicach 10%, to szacunkowo (tj. na podstawie przychodów z 2014 r.) mogłaby ona wynieść 8 mld USD. J. Farchy, Ch. Oliver, „Gazprom proposes talks to settle EU antitrust case”, *Financial Times* z 22 września 2015 r.

⁶⁴ Sankcjom ostro sprzeciwiały się zwłaszcza rządy Grecji i Cypru. Tymczasem ich przedłużenie wymagało konsensusu między państwami UE. Z rezerwą do sankcji podchodziły także Niemcy, Węgry, Finlandia – wszystkie miały na względzie interesy krajowych koncernów. Zob. A. Korewa, „Why the Greek deal is bad news for Putin”, *Newsweek* z 13 lipca 2015 r.

⁶⁵ „EU prolongs economic sanctions by six months”, 21 grudnia 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/21-russia-sanctions/> (dostęp 25.12.2015).

strategicznego rosyjskich koncernów⁶⁶. W mniejszym stopniu wpływają na bieżącą działalność operacyjną⁶⁷. W istocie ich celem jest ograniczenie możliwości finansowania i zagospodarowywania złóż szelfowych i projektów arktycznych, które odgrywają ważną rolę w strategii energetycznej Rosji i strategiach rozwojowych największych rosyjskich koncernów. W warunkach niskich cen ropy sankcje te przynoszą szkody także rosyjskiej gospodarce, uzależnionej od dochodów i zamówień sektora energetycznego, a pośrednio również jego perspektyw rozwojowych.

Ponieważ sankcje UE nie objęły sektora gazowego (wyraźnie o to miały zabiegać państwa europejskie w negocjacjach z USA w tej sprawie), nie miały one większego znaczenia dla struktury importu tego surowca przez państwa UE. Pomimo początkowej tendencji spadkowej wolumenu rosyjskiego gazu dostarczanego do Europy w III kwartale 2015 r. import z Rosji wzrósł o 18%, a udział rosyjskiego gazu w unijnym imporcie wyniósł 41%⁶⁸. W rezultacie przez dziewięć pierwszych miesięcy import z Rosji utrzymał się na porównywalnym poziomie jak w 2014 r., z tym że trasy ukraińskie odpowiadały za 47% przesyłu do UE. Wzrósł natomiast import gazu z Norwegii i Algierii. Zgodnie z szacunkami Eurostatu w 2015 r. mimo zwiększenia wolumenu zakupów rachunek UE za importowany gaz był niższy o około 3 mld euro niż w roku poprzednim⁶⁹. Gazprom natomiast odnotowywał straty finansowe⁷⁰. Problemy koncernu skłaniały menedżerów Rosniefti do proponowania rosyjskiemu ministerstwu gospodarki, które opracowywało koncepcję rozwoju rynku gazu do 2030 r., podziału gazowego giganta na mniejsze spółki. Rozdział miałby dotyczyć zwłaszcza działalności wydobywczej i transportowej. Gazprom stara się jednak w inny sposób dostosowywać do zmieniających się uwarunkowań rynkowych. Nowością było w tym kontekście przeprowadzenie przez koncern we wrześniu pierwszej aukcji gazu⁷¹. Od kilku lat rosyjski koncern, opierający swą strategię

⁶⁶ Na mocy rozporządzenia 960/2014 z 8 września 2014 r. UE nałożyła sankcje m.in. na eksport określonych technologii i wyposażenia dla sektora energetycznego, w ramach których zakazane zostało eksportowanie do Rosji produktów z przeznaczeniem dla eksploracji i wydobycia ropy ze złóż szelfowych, arktycznych, a także pokładów łupkowych. Zakaz objął dostarczanie usług w zakresie głębinowej eksploracji i produkcji ropy ze złóż arktycznych i łupkowych, takich jak wiercenia, przeprowadzanie testów odwiertów, usługi pomiarowe, wydobywcze, jak również dostawa wyspecjalizowanych jednostek pływających. Zob. szerzej: K. Pronińska, „Bezpieczeństwo energetyczne w dobie...”.

⁶⁷ W tym przypadku większym utrudnieniem są amerykańskie sankcje, które obejmują ograniczenia finansowe, w tym zakaz udzielania pożyczek dla niektórych rosyjskich koncernów (Gazprom Nieft' i Transnieft'). Szerzej: ibidem.

⁶⁸ *Quarterly Report on European Gas Markets*, Market Observatory for Energy, DG Energy, t. 8, nr 3, III kwartał 2015 r., s. 3.

⁶⁹ Ibidem, s. 3.

⁷⁰ Dotyczyło to zwłaszcza pierwszej połowy roku. Dzięki III kwartałowi Gazpromowi udało się powstrzymać narastające straty finansowe, ale zgodnie z zapowiedziami spółki w 2016 r. koncern może doświadczyć strat rzędu 485 mln USD tylko z tytułu sprzedaży na rynku wewnętrznym, tj. pierwszy raz od 2008 r. Gazowy gigant przyznał, że w 2016 r. sprzedaż gazu w Rosji przyniesie mu stratę ok. 485 mln USD po raz pierwszy od ośmiu lat. I. Trusewicz, „Nadciągą rok strat Gazpromu”, *Rzeczpospolita* z 8 grudnia 2015 r.

⁷¹ Gazprom-Export przeznaczył na ten cel 3,24 mld m³. Rosyjskie źródła (*Kommiersant*) podają, że decyzja koncernu może się wiązać z próbą obchodzenia prawa unijnego, a konkretnie być sposobem na wykorzystanie całej przepustowości gazociągu OPAL (niemieckiej odnogi Nord Stream). Zgodnie z decyzją KE tylko 50% przepustowości gazociągu może być zarezerwowane dla Gazpromu.

eksportową na kontraktach długoterminowych i sztywnych klauzulach (tj. dotyczących cen, *take or pay* czy zakazu reeksportu)⁷², doświadczał bowiem rosnącej konkurencji, ze strony m.in. eksporterów LNG oraz transakcji bieżących, które wpływały na zmianę formuły cenowych w kontraktach, np. zawieranych przez największego konkurenta na rynku europejskim – norweski Statoil⁷³.

Rozszerzone natomiast zostały sankcje amerykańskie, które w praktyce objęły także wydobycie ze złóż szelfowych gazu, a konkretnie złoża Južno-Kirinskoje. W sierpniu 2015 r. amerykańskie ministerstwo handlu objęło złożę znajdujące się na Morzu Ochockim zakazem eksportu i reeksportu amerykańskiego sprzętu i technologii koniecznych do jego zagospodarowania⁷⁴. Zagospodarowanie Južno-Kirinskiego ma wielkie znaczenie dla Rosji, nie tylko ze względu na jego zasobność – jest to jej drugie największe złożo szelfowe – lecz także lokalizację. W ramach projektu Sachalin 3 tutejszy gaz miał być przeznaczany m.in. na dynamicznie rozwijający się rynek azjatycki, w dodatku z wykorzystaniem technologii skraplania (terminal we Władywostoku oraz nowo budowany na Sachalinie). Same technologie LNG nie są objęte zakazem, a też pochodzą z importu. Gazprom wiąże wielkie nadzieje i plany z zagospodarowaniem tego złoża, które odkrył w 2010 r. i którego zasobność jest szacowana na 700 mld m³. W obecnej sytuacji, aby zwiększyć możliwości eksportowe terminalu LNG na Sachalinie, co jest w planach Gazpromu, koncern będzie być może musiał wejść w kooperację z rywalami z projektu Sachalin 1, w tym firmą Rosneft⁷⁵. Jak widać na tym przykładzie, sankcje utrudniają planowanie strategiczne rosyjskim koncernom, a tymczasem kapitał i technologie eksportowane są w inne miejsca. Dla zilustrowania rosnącej konkurencji warto podać przykład największego odkrycia złóż szelfowych gazu w 2015 r., którego dokonał włoski ENI. Na egipskim szelfie Morza Śródziemnego (190 km od egipskiego wybrzeża) odkryte zostało największe w historii tego regionu złożo supergigant Zohr⁷⁶.

⁷² Jest to tradycyjna forma handlu gazu w Europie – zawierane są KDT, a cena indeksowana jest do cen ropy. Liberalizacja europejskiego rynku sprzyja jednak wzrostowi konkurencji ze strony mniejszych firm i kontraktów typu *spot* zawieranych na giełdach gazu i w hubach.

⁷³ Tzw. indeksacja rynkowa – czyli ceny ustalane są w odniesieniu do notowań w hubach i na giełdach. W 2005 r. zaledwie 15% kontraktów zawieranych w Europie było indeksowanych rynkowo, podczas gdy od 2013 r. było ich już ponad 50%, a w 2014 r. 61%. Jest to wyraźny postęp w liberalizowaniu europejskiego rynku. Ceny indeksowane do ropy stanowiły w 2014 r. zaledwie 32% wolumenu gazu (wobec 78% jeszcze sześć lat temu), tj. 153 mld m³ w większości (117 mld m³) gazu transportowanego gazociągami. Zob. *IGU Wholesale Gas Price Survey 2015*, IGU 2015, s. 17–18.

⁷⁴ Decyzja, zgodnie z uzasadnieniem opublikowana w biuletynie Departamentu Handlu *Federal Register*, była związana z doniesieniami o odkryciu w złożu na Morzu Ochockim także znaczących zasobów ropy, a w takim przypadku dotyczą go amerykańskie sankcje.

⁷⁵ W lutym 2009 r. terminal został oddany do użytku w ramach projektu Sachalin 2. Sakhalin Energy wyprodukował w 2014 r. 10,8 mln ton LNG (<http://www.gazprom.com/about/production/projects/lng/sakhalin2/>). Współpraca z firmą Rosneft może oznaczać konieczność zmiany dotychczasowej strategii Gazpromu – niedopuszczania konkurencji do tras eksportowych. Jesienią Gazprom rozpoczął z nią rozmowy o kupnie gazu z Sachalin 1. Do końca roku 2015 r. nie było jednak porozumienia co do ceny i ewentualnego udostępnienia terminalu Rosnefti. W. Jakóbk, „Gazprom i Rosneft mogą połączyć siły wobec wspólnego zagrożenia”, *biznesalert.pl*, 28 stycznia 2016 r.

⁷⁶ Zob. „ENI discovers a supergiant gas field in the Egyptian offshore, the largest ever found in the Mediterranean Sea”, 30 sierpnia 2015 r., http://www.eni.com/en_IT/media/press-releases/2015/08/Eni_dis

Ponadto Turkmenistan, Kazachstan i Turcja zawiązały strategiczną współpracę w ramach grupy na rzecz dostaw gazu, która ma się zająć m.in. projektem gazociągu transkaspjskiego; UE bez większych sukcesów forsuje od lat ten projekt jako jeden z priorytetowych elementów Korytarza Południowego. W kontekście większego otwierania się UE na irański eksport inicjatywa ta może być postrzegana przez Rosję jako jeszcze bardziej zagrażająca jej interesom energetycznym. Projekty transportu kaspjskich surowców do UE i zarazem alternatywne względem tras rosyjskich były systematycznie torpedowane przez rosyjską dyplomację energetyczną. Po upadku projektu South Stream⁷⁷ forsowany był projekt budowy połączenia z Turcją – Turkish Stream⁷⁸. W roku 2015 okazało się jednak, że ekonomiczna opłacalność projektu stawia go pod znakiem zapytania⁷⁹. W grudniu negocjacje Moskwy i Ankary w sprawie Turkish Stream zawieszono, co wiązało się z równoczesnym zawieszeniem działalności międzyrządowej komisji handlu i współpracy gospodarczej jako odpowiedzi na kryzys polityczny w stosunkach między obu państwami. W tej sytuacji strategia manewrów wyprzedzających – budowy południowych szlaków eksportowych, zanim UE zdąży sprowadzić gaz kaspjski trasami projektowanymi w ramach Korytarza Południowego – zaczyna być coraz bardziej skazana na porażkę.

W kontekście wskazanych niepowodzeń i trudności w realizacji strategii energetycznej Rosji za niewątpliwý sukces rosyjskiej dyplomacji energetycznej należy uznać prze forsowanie projektu budowy Nord Stream II, a także rozwój inwestycji w sektorze LNG. We wrześniu we Władystoku podczas spotkania Wschodniego Forum Ekonomicznego zachodnie koncerny (niemieckie BASF/Wintershall, E.ON SE, francuski ENGIE, austriacki OMV oraz brytyjsko-holenderski Royal-Dutch Shell) podpisały porozumienie o budowie kolejnych bałtyckich gazociągów łączących złoża rosyjskie z rynkiem niemieckim, o przepustowości 55 mld m³/rocznie⁸⁰. Projekt Nord Stream II jest zatem kolejnym uderzeniem w ukraiński tranzyt

covers_supergiant_gas_field_in_Egyptian_offshore_the_largest_ever_found_in_Mediterranean_Sea.shtml (dostęp 20.01.2016).

⁷⁷ W związku z zastrzeżeniami KE co do zgodności podpisywanych przez państwa członkowskie umów z Rosjanami w sprawie budowy South Stream projekt został oficjalnie zarzucony. Podczas wizyty w Ankarze prezydent Putin oświadczył: „biorąc pod uwagę, że nie otrzymaliśmy jeszcze zgody Bułgarii [na wznowienie budowy South Stream, która została zawieszona w czerwcu 2014 r. w związku z zastrzeżeniami KE – przyp. K.P.], uważamy, iż w tych uwarunkowaniach nie możemy kontynuować realizacji projektu”. Jednocześnie dodał, że Rosja od tej pory będzie koncentrować się na rozwoju innych kierunków dostaw, cyt. w: „Russia drops South Stream gas pipeline plan”, BBC News Europe, 1 grudnia 2014 r., <<http://www.bbc.com/news/world-europe-30283571>> (dostęp: 02.01.2015).

⁷⁸ W styczniu Gazprom zapowiedział budowę gazociągu eksportowego Turecki Potok o przepustowości analogicznej do wcześniej projektowanego South Stream, czyli 63 mld m³ – część dostaw mogłaby być konsumowana przez rynek turecki (jest to drugi największy importer rosyjskiego gazu), a reszta dostarczana na granicę turecko-grecką, czyniąc z Turcji kluczowy hub dla rosyjskiego gazu eksportowanego do państw Europy Południowej.

⁷⁹ Zob. *Analitycy wróżą ciche wygaszenie Turkish Stream*, CIRE, 20 sierpnia 2015 r.

⁸⁰ Zgodnie z danymi technicznymi, długość odcinka podmorskiego ma wynosić 1200 km i kończyć się na niemieckim wybrzeżu w okolicy Greifswaldu. Każda z dwóch nitek, tak jak w przypadku istniejącego już Nord Stream I, ma dysponować przepustowością 27,5 m³ rocznie. Siedzibą konsorcjum PJSC Gazpromu i zachodnioeuropejskich koncernów pod nazwą Nord Stream 2 AG został szwajcarski Zug. <http://www.nord-stream2.com/our-project/pipeline/> (dostęp 1.02.2016).

i w warunkach działań zbrojnych trwających w tym kraju budzi uzasadnione kontrowersje polityczne⁸¹. Niezależnie od kryzysu politycznego, jaki panuje w stosunkach Zachodu z Rosją od czasu rosyjskiej aneksji Krymu, i sankcji nałożonych na sektor naftowy, niemieckie spółki kontynuują praktykę wymiany strategicznych aktywów w sektorze gazowym. W 2015 r. BASF (spółka Wintershall) przekazał Gazpromowi magazyn (2,5 mld m³) na potrzeby gazociągu Nord Stream w zamian za dostęp do złóż syberyjskich.

W sytuacji, kiedy czołowym projektem KE z zakresu energii stała się unia energetyczna, projekt Nord Stream II uderza w interesy energetyczne państw członkowskich UE z Europy Środkowo-Wschodniej. Siedem państw członkowskich UE – państwa Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgaria, Rumunia, Litwa, Łotwa i Estonia – słusznie złożyło w KE list, w którym wyrażają swój sprzeciw wobec projektu Nord Stream II. W najostrzejszym tonie wypowiedział się w tej kwestii słowacki premier Robert Fico, określając porozumienie zachodnich koncernów z Gazpromem „zdradą” kosztującą jego kraj oraz Ukrainę miliardy euro strat⁸². W istocie koszty polityczne mogą okazać się znacznie wyższe. KE od ponad roku podejmowała deklaratorywnie wysiłki na rzecz utrzymania roli tranzytowej Ukrainy. Państwa UE pomagały również Ukrainie uniknąć sytuacji niedoboru gazu na rynku i zmniejszyć jej zależność od Gazpromu, uruchamiając przepływy rewersyjne gazu. Udało się to osiągnąć. W pierwszej połowie 2015 r. Ukraina importowała 8 mld m³ gazu, przy czym zdecydowaną większość (6,5 mld m³) z wykorzystaniem połączeń rewersyjnych z UE. W rezultacie Gazprom został zdetronizowany (przez GDF Suez i Statoil) i zajął trzecie miejsce w gronie dostawców na rynek ukraiński⁸³. Tymczasem jeśli realizacja Nord Stream II miałaby dojść do skutku, wówczas Kreml będzie jeszcze bliższy realizacji celu niewykorzystywania ukraińskich tras przesyłowych po 2019 r., a na pewno uzyska potężniejszy instrument manipulowania wolumenem gazu przesyłanego gazociągami biegnącymi przez terytorium Ukrainy. Strategia zwiększenia bezpośrednich dostaw Rosja – rynek UE i eliminacji, czyli znaczącego zmniejszenia roli pośredników, jest coraz bardziej efektywna⁸⁴. Wprawdzie plany rosyjskie najpierw pokrzyżowała decyzja Komisji Europejskiej w sprawie South Stream, a następnie okazało się, że konflikt polityczny z Turcją uniemożliwi realizację zastępczego względem South Stream projektu Turkish Stream, jednak podpisanie porozumień

⁸¹ Na stronie konsorcjum Nord Stream prezentowany jest jako *success story* współpracy Gazpromu z zachodnioeuropejskimi koncernami oraz „długofalowe, przyjazne środowisku i pewne rozwiązanie dla europejskiego bezpieczeństwa energetycznego”. *Nord Stream 2: Part of the Long-term Solution for the EU's Energy Security*, Project Information, październik 2015, Nord Stream 2 AG, URL <http://www.nord-stream2.com/our-project/pipeline/> (dostęp 1.02.2016).

⁸² „Slovak PM calls Nord Stream expansion deal ‘a betrayal’”, *Euractive*, 10 września 2015 r.; „Seven EU countries oppose Nord Stream”, *Euractive*, 30 listopada 2015 r.

⁸³ Nabywcami były Naftohaz i inne firmy ukraińskie. Ceny dostaw rewersyjnych były jednak wyższe od cen Gazpromu. Dane The Insider za: *Gazprom nie ma już monopolu na dostawy dla Ukrainy*, CIRE, 31 sierpnia 2015 r.

⁸⁴ Strategię tę Rosja realizuje z różnymi skutkami od lat dziewięćdziesiątych, i jak pisze jeden z analityków, „polityka ta jest wciąż głęboko zakorzeniona w umysłach rosyjskich liderów (...) jej celem jest ominięcie Ukrainy bez względu na koszty”. Chi-Kong Chyon, „Russia's gas pipeline strategy and Europe's alternatives”, *Euractive*, 3 lipca 2015 r.

w ramach koncorcjum Nord Stream II odbudowuje wizerunek niezwykle sprawnej rosyjskiej dyplomacji energetycznej z widoczną szkodą dla państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

Do projektu Nord Stream II dodać należy rozwój działań Gazpromu na rzecz zwiększenia udziału w dostawach LNG do Europy. W styczniu 2015 r. zapadła decyzja o budowie terminalu eksportowego LNG „Baltic LNG” w pobliżu portu Ust-Ługa. Terminal ma być skończony w 2018 r., a w budowie najprawdopodobniej zostanie wykorzystana technologia Shell, choć Gazprom sygnalizuje, że posiada rewolucyjną własną technologię produkcji LNG, która miałaby znacząco obniżyć jego koszty⁸⁵. „Baltic LNG” ma dostarczać gaz przede wszystkim na rynek europejski, w tym do państw Europy Południowej⁸⁶.

Gazprom musi w istocie się spieszyć z realizacją strategii eksportowej względem Europy, konkurencja bowiem jest coraz większa. Perspektywa dostaw irańskich, a także amerykańskiego LNG, jest niezwykle atrakcyjna z perspektywy UE. Tak jak uwalnianie dostaw amerykańskiej ropy może zmienić strukturę importu do UE, potencjalne dostawy amerykańskiego LNG jeszcze bardziej działają na wyobraźnię. Należy jednakże zastrzec, że choć USA są największym na świecie producentem gazu, kierowanie krajowej produkcji na eksport wciąż napotyka bariery. Terminale eksportujące na wschodnim wybrzeżu są w budowie⁸⁷, a w 2014 r. USA przy produkcji 728 mld m³ wyeksportowały zaledwie 0,4 mld m³ LNG (do Brazylii i Japonii). Mimo to podpisywane są już pierwsze kontrakty na dostawy LNG do państw europejskich⁸⁸.



Rok 2015 otworzył nowe perspektywy dla wzmacniania globalnego i europejskiego bezpieczeństwa energetycznego. Wiąże się to przede wszystkim z korzystnymi dla importerów trendami popytowo-podażowymi, ale także decyzjami politycznymi – o zniesieniu sankcji nałożonych na Iran i amerykańskiego embarga na eksport ropy, utrzymaniu sankcji nałożonych na rosyjski sektor energetyczny czy

⁸⁵ Zob. *Rosyjski terminal LNG nad Bałtykiem będzie kosztował ok. 1 bln rubli*, CIRE, 20 lipca 2015 r. Warto nadmienić, że koncern zarzucił ten projekt w 2004 r. Memorandum w sprawie budowy zakładu LNG w rejonie leningradzkim zostało podpisane w czerwcu 2013 r. podczas Forum Gospodarczego w Petersburgu. W uzasadnieniu wyboru Ust-Ługi na lokalizację „Baltic LNG” wskazywano na wybudowany tam już tor wodny oraz lepsze warunki klimatyczne niż w Wyborgu (który też był rozważany).

⁸⁶ Przepustowość terminalu ma wynieść 10 mln ton, z możliwością zwiększenia jej do 15 mln ton, <http://www.gazprom.com/about/production/projects/lng/baltic-lng/> (dostęp 2.02.2016).

⁸⁷ Zgodnie z planami łączna przepustowość terminali eksportowych LNG w 2020 r. ma wynieść 72,3 mld m³. Obecnie trwa rozbudowa Sabine Pass w Luizjanie. W kolejności czekają także Cove Point, Freeport, Lake Charles. Europejskie terminale LNG systematycznie zwiększają swą przepustowość, obecnie wynosi ona 191 mld m³. „LNG: czy amerykański gaz zastąpi rosyjski”, *Polityka Insight*, 4 marca 2014 r. W Polsce gazoport w Świnoujściu miał poważne opóźnienia, które zmusiły PGNiG do renegotjacji kontraktu z Qatargas. Na podstawie zawartego porozumienia za gaz nieodebrany w 2015 r. polski koncern nie zapłaci, ale będzie musiał wyrównać różnicę między określoną w kontrakcie ceną długoterminową a ceną rynkową uzyskaną przez Qatargas za wolumen gazu zakontraktowany, ale w związku z opóźnieniami sprzedany na wolnym rynku.

⁸⁸ Np. umowa między francuskim EdF a amerykańskim Cheniere Energy na dostawy 2 mln ton z terminalu Sabine Pass w 2018 r.

budowie Nord Stream II i rezygnacji z budowy Turkish Stream. Korzyści dla bezpieczeństwa energetycznego wynikające z uwolnienia eksportu ropy z USA oraz wzrostu produkcji i eksportu ropy i gazu z Iranu będą wielowymiarowe. W wymiarze ekonomicznym należy spodziewać się większej elastyczności globalnego rynku węglowodorów – większej podaży ropy i gazu, większego wyboru gatunków ropy i zamienników obecnie stosowanych w europejskich rafineriach. Większa konkurencja zaostrzy walkę o klienta, co może oznaczać także walkę cenową. W wymiarze geostrategicznym wzrośnie bezpieczeństwo dostaw, przede wszystkim dzięki większym możliwościom dywersyfikacyjnym. Na kontynencie europejskim projekt Unii Energetycznej stał się impulsem do rewizji dotychczasowej polityki energetycznej UE i jej wzmocnienia. Finalny kształt unii energetycznej pozostawia jednak poczucie niedosytu, zwłaszcza w sferze definicji jej roli w relacji do zewnętrznych podmiotów (dostawców i krajów tranzytowych). Kolejny projekt unijny w wymiarze deklaracyjnym odwołuje się do idei wspólnotowości i solidarności. W praktyce pozostają one pustymi frazesami. Decyzja o budowie Nord Stream II jest bardzo dobrą tego ilustracją – znów partykularne interesy przeważają ponad myśleniem wspólnotowym.

ENERGY SECURITY UNDER CONDITIONS OF AMERICAN AND IRANIAN OIL SUPPLIES AND ESTABLISHING OF ENERGY UNION IN EUROPE

This article identifies the main economic and geopolitical trends influencing global and European energy security in 2015. First, it characterizes the factors influencing the current supply-demand trends in the global oil market. Among the most important changes, which are of great importance for the global energy market, it recognizes low global oil prices, the decision to lift US oil export ban, and the perspectives for a wider access to Iranian oil. It analyzes implications of these factors for global energy security. In its second section, the article focuses on the European Union energy security policy and its attempts to shape the energy union, as well as EU's energy relations with Russia. It explores the divergences between official declarations and the practice of the EU and the Member States' energy policy. It is argued that in 2015 these divergences were specifically embodied in the Nord Stream II project.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, globalny rynek ropy, polityka naftowa USA, polityka energetyczna UE, unia energetyczna, infrastruktura gazowa

Świat w Roczniku

GOSPODARKA ŚWIATOWA 2015. W OBLICZU NOWYCH WYZWAŃ STRUKTURALNYCH

Złożoność obrazu gospodarki światowej w 2015 roku była wyjątkowa, co sprawia, że dokonanie oceny jej stanu jest nie lada wyzwaniem, gdyż wiąże się z koniecznością wyboru aspektów rozwoju i funkcjonowania, na których należy się skupić, mając na uwadze to, że w ramach jednego artykułu nie sposób uwzględnić wszystkich, a każdy wybór obciążony jest subiektywizmem i arbitralnością.

Równie ważnym zagadnieniem jest także pytanie, jak badać zjawiska i procesy rozwojowe w gospodarce światowej – co wiąże się z wyborem adekwatnych metod analizy. Na pierwszy rzut oka odwołanie się do metod ilościowych wydaje się naturalnym rozwiązaniem. Należy jednak mieć na uwadze to, że rola czynnika ludzkiego (humanistycznego) jest niebagatelna w rozwoju i funkcjonowaniu gospodarki światowej. Przejawem tego są idee, koncepcje i działania jednostek ludzkich i decydentów na szczeblu przedsiębiorstw, państw i instytucji międzynarodowych. Podmiotem są także grupy interesów i całe społeczeństwo. Uwzględnienie tego aspektu implikuje stosowanie jakościowych metod badania, a zwłaszcza analizy dyskursu. Przypomnijmy, że dyskurs odnosi się do komunikowania między podmiotami w realnym świecie. Badacze odwołujący się do tej metody analizują język wypowiedzi aktorów o ich roli i postrzeganiu świata. Dyskurs odnosi się do sposobu kategoryzacji rzeczywistości najczęściej w postaci jej wartościowania w przeciwnostawnych kategoriach, np. bogactwa i biedy, rozwoju i niedorozwoju, demokracji i autorytaryzmu.

Mając powyższe na uwadze, przyjęto następującą strukturę rozdziału. Najpierw na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego przedstawiony zostanie stan koniunktury światowej w 2015 r. W drugiej części zostaną zaprezentowane najważniejsze, zdaniem autora, problemy strukturalne i wyzwania gospodarki światowej, jakie ujawniły się w 2015 r.: były to kwestie czwartej rewolucji przemysłowej, decentralizacji międzynarodowego systemu handlowego i dyskusji o efektach pozimnowojennej globalizacji oraz przewyższania biedy i niedorozwoju.

KONIUNKTURA W GOSPODARCE ŚWIATOWEJ W 2015 R.

Tabela 1 zawiera dane o stanie koniunktury w państwach świata oraz inne parametry gospodarki światowej w 2015 r., jakie zamieszczono w suplemencie do wydawnictwa MFW *World Economic Outlook* ze stycznia 2016 r.

Tabela 1

Koniunktura w poszczególnych państwach i regionach świata oraz parametry gospodarki światowej w 2015 r. (zmiany w %)

Wyszczególnienie	Szacunki		Projekcja	
	W stosunku do roku poprzedniego			
	2014	2015	2016	2017
Światowy produkt	3,4	3,1	3,4	3,6
Gospodarki rozwinięte	1,8	1,9	2,1	2,1
USA	2,4	2,5	2,6	2,6
Strefa euro	0,9	1,5	1,7	1,7
Japonia	0,0	0,6	1,0	0,3
Wielka Brytania	2,9	2,2	2,2	2,2
Rynki wschodzące i państwa rozwijające się	4,6	4,0	4,3	4,7
Rosja	0,6	−3,7	−1,0	1,0
Chiny	7,3	6,9	6,3	6,0
Indie	7,3	7,3	7,5	7,5
Ameryka Łacińska i Karaiby	1,3	−0,3	−0,3	1,6
Brazylia	0,1	−3,8	−3,5	0,0
Meksyk	2,3	2,5	2,6	2,9
Bliski Wschód, Afryka Północna	2,8	2,5	3,6	3,6
Afryka Subsaharyjska	5,0	3,5	4,0	4,7
Światowy handel (towary i usługi)	3,4	2,6	3,4	4,1
Ceny towarów (w USD)				
ropa naftowa	−7,5	−47,1	−17,6	14,9
pozostałe	−4,0	−17,4	−9,5	0,4
Inflacja				
gospodarki rozwinięte	1,4	0,3	1,1	1,7
rynków wschodzące	5,1	5,5	5,6	5,9
Cena pieniądza				
depozyty w USD (6 mies.)	0,3	0,5	1,2	2,2
depozyty w euro (3 mies.)	0,2	0,0	−0,3	−0,2
depozyty w jenach (6 mies.)	0,2	0,1	0,1	0,1

Źródło: *World Economic Outlook. Update*, IMF, Washington, 19 stycznia 2016 r.

Szacowaną na 3,1% dynamikę wzrostu gospodarki światowej w 2015 r. należy ocenić jako umiarkowanie korzystną, zważywszy, że w pierwszej jego połowie oczekiwano tempa poniżej 3%. Ostateczny wynik, aczkolwiek niższy o około 0,3% w porównaniu z 2014 r., nie jest zły, jeśli się weźmie pod uwagę, że wzrost w grupie gospodarek określanych mianem „rynków wschodzących” i państw rozwijających się po raz kolejny okazał się niższy, niż wcześniej to prognozowano. To ważny czynnik objaśniający niską dynamikę wzrostu w świecie, gdyż udział tej grupy państw w światowym wzroście gospodarczym szacowany jest na około 70%.

W grupie państw, o których mowa, największy ciężar gatunkowy reprezentuje gospodarka Chin; jej dynamika wzrostu wynosząca 6,9% jest o ponad $\frac{1}{4}$ niższa w po-

równaniu z sytuacją sprzed paru lat, gdy rozwijała się w nieomal dwucyfrowym tempie. Chińskie spowolnienie nie jest efektem oddziaływania cyklu koniunkturalnego, ale wynika ze świadomych decyzji władz tego kraju o wejściu na umiarkowaną ścieżkę wzrostu po to, aby przeciwdziałać narastającym stanom nierównowagi. Sytuacja gospodarcza innych państw wchodzących w skład grupy określanej mianem BRICS, poza Indiami, nie przedstawiała się nazbyt dobrze: słaby wzrost w RPA oraz spadki w Rosji i Brazylii. Wszystkie te gospodarki, które od kryzysu 2008+ silnie wpływały na poziom światowej dynamiki wzrostu, weszły w fazę umiarkowanej jej dynamiki ze względu na pojawienie się w nich problemów takich jak: narastanie różnic społecznych, korupcja, deficyty budżetowe i zadłużenie, niewystarczająca konkurencyjność, wyczerpanie się prostych rezerw wzrostu gospodarczego.

W grupie gospodarek wysoko rozwiniętych dynamika wzrostu była również zróżnicowana. Trzecia gospodarka świata – Japonia – zanotowała wyjątkowo słaby wynik ze względu na to, że w dwóch pierwszych kwartałach dynamika wzrostu gospodarczego zyskała wartości ujemne, i to pomimo realizowanych wcześniej pakietów stymulujących koniunkturę wprowadzonych przez rząd Shinzō Abe. Strefa euro z dynamiką wzrostu 1,5% pozostawała w fazie stagnacji, co, rzecz jasna, sprzyjało narastaniu antyeuropejskich (antyunijnych) nastrojów.

Najjaśniejszym punktem w obrazie gospodarki światowej pozostawały Stany Zjednoczone ze wzrostem gospodarczym na poziomie 2,5%. W odniesieniu do kraju wysoko rozwiniętego, w którym liczą się innowacje, a nie proste czynniki wzrostu, to dobry wynik świadczący o wysokiej sprawności i konkurencyjności gospodarki amerykańskiej. Tradycyjnie siłą napędową tej gospodarki, jaką są wydatki konsumentów, prezentowała się dobrze i jak podaje tygodnik *The Economist*, przyczyniła się w decydującym stopniu do wzrostu na poziomie 2,5%, ponieważ inwestycje oraz spadek eksportu (ze względu na zwyżkujący kurs dolara) nie tylko nie wpłynęły na wzrost PKB USA, ale wręcz go ograniczyły. Wysoki poziom wydatków konsumpcyjnych to efekt oszczędności dzięki spadkowi cen paliw, zmniejszeniu się bezrobocia oraz umiarkowanemu wzrostowi płac¹.

Za sprawą przyzwoitych wyników amerykańskiej gospodarki w 2015 r. po raz kolejny powrócono do dyskusji o jej roli w gospodarce światowej. W 2009 r., rok po rozpoczęciu kryzysu finansowego w USA, amerykański ekonomista Fred Bergsten w wydanej wówczas publikacji argumentował, że w sferze materialnej pozycja amerykańskiej gospodarki ulegnie z pewnością erozji, ale dzięki rozbudowanemu i dobrze zorganizowanemu sektorowi finansowemu ma ona szanse na zachowanie wiodącej roli w gospodarce światowej². Wiara i zaufanie do USA jako mocarstwa, amerykańskiego systemu finansowego i stabilnego kursu dolara sprawiają, że zagraniczne podmioty takie jak państwa, prywatne przedsiębiorstwa i osoby fizyczne lokują swoje oszczędności w amerykańskich aktywach (głównie obligacjach). Prowadzi to do pogłębienia dolaryzacji gospodarki światowej i jak podaje w specjalnym dodatku tygodnik *The Economist*, ukształtowana w ten sposób strefa dola-

¹ „The American economy: Still kicking”, *The Economist* z 16 lutego 2016 r., s. 63.

² F. Bergsten, *The Long-Term International Economic Position of the United States*, Special Report, Peterson Institute for International Economics, Washington.

ra USA obejmuje 60% ludności i światowego produktu³. Decyduje o tym struktura dewizowych rezerw światowych. To wyjątkowo mocny materialny dowód niepodważalnej hegemonii USA w gospodarce światowej, gdzie Urząd Rezerwy Federalnej staje się *de facto* bankiem centralnym, którego polityka oddziałuje bezpośrednio na stan koniunktury w świecie, a zwłaszcza w grupie państw *emerging markets*⁴.

Przechodząc do analizy czynników odpowiedzialnych za koniunkturę w gospodarce światowej w 2015 r., można wyodrębnić trzy, które odegrały tu ważną rolę. Były to: a) spadki cen surowców energetycznych i nieenergetycznych, b) niski poziom dynamiki cen powodujący okresowo stan określany dezinflacją, c) rosnące deficyty budżetowe w państwach o „rynkach wschodzących”.

Spadek cen surowców uznawany jest za bardzo ważny czynnik zmian strukturalnych we współczesnej gospodarce światowej ze względu na doniosłość konsekwencji, jakie to za sobą pociąga. Odwołując się do metody dyskursu, możemy pokusić się o sformułowanie następujących uogólnień na ten temat.

Po pierwsze, biorąc pod uwagę perspektywę eksporterów i importerów, należy zauważyć, że ci pierwsi są wystawieni na ryzyko obniżenia wpływów do budżetu, które muszą być zrównoważone obniżeniem wydatków ze wszystkimi tego konsekwencjami. Obecnie dzięki silnemu dolarowi i deprecjacji walut krajów eksporterów napięcia z tego tytułu są odpowiednio mniejsze. Dla państw importerów jest to jednoznacznie korzystna sytuacja, a największymi beneficjentami w tym względzie są Chiny i Indie.

Po drugie, perspektywa kształtowania się popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego na surowce w odniesieniu do tego pierwszego jest jednoznacznie pozytywna. Natomiast raporty dotyczące drugiego wskazują jednoznacznie, że niskie ceny będą zniechęcać do inwestowania w tym sektorze, co zmniejszy popyt na dobra inwestycyjne ze strony firm naftowych państw rozwiniętych i z państw eksporterów.

Po trzecie, konieczna jest ocena wpływu spadku cen na strukturę podaży energii z nowych źródeł, które są funkcją postępu technologicznego w tej dziedzinie. Chodzi tu o dwie tendencje uznawane za rewolucje, pierwszą określa się mianem rewolucji łupkowej, a drugą „fuzji energii nuklearnej” wykorzystującą technologię Tokamak (europejska) i Stellar (amerykańska)⁵.

Po czwarte, odpowiedzi wymagają pytania dotyczące wpływu na przyszłość wykorzystania węgla i program ograniczenia zmian klimatu.

Po piąte, spadek cen surowców energetycznych w sposób naturalny zmniejszy zainteresowanie dostępem do ich zasobów ze względu na wysokie koszty eksploatacji nowych złóż (dotyczy to Arktyki i akwenów morskich Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej).

Inflacja – to parametr, który w 2015 r. układał się na niskim poziomie. Historycznie niska inflacja w gospodarce światowej oznacza korzystne ze wszech miar zjawisko,

³ „The sticky superpower, special report: The world economy”, *The Economist* z 3 października 2015 r.

⁴ J. Chen, T. Mancini-Griffoli, R. Sahay, „Spill over. The Federal Reserve’s recent unconventional monetary policies seem to have affected emerging markets more than traditional policies”, *Finance and Development*, wrzesień 2015, s. 40–43.

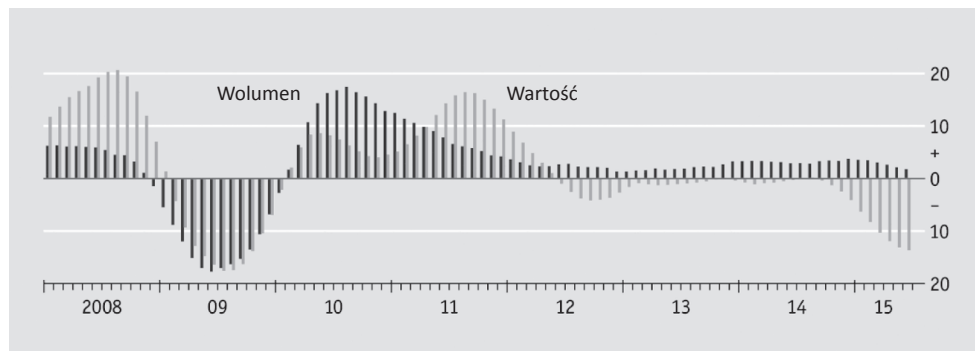
⁵ „Fusion power. Stellar work”, *The Economist* z 4 października 2015 r., s. 70–71.

umożliwiające gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom obsługę zadłużenia. Jej niski poziom ma szczególne znaczenie dla państw rozwiniętego Zachodu, gdyż sprzyja podtrzymaniu luźnej polityki monetarnej, niskich realnych stóp procentowych (zob. tabela 1) oraz, co za tym idzie, podaży taniego pieniądza. Stwarza to dobre perspektywy dla spłaty zadłużenia (zwłaszcza gospodarstw domowych) oraz inwestycji i wzrostu gospodarczego⁶.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w grupie państw „rynków wschodzących”, wśród których w 2015 r. poziom inflacji wzrósł znacząco (np. w Rosji do 16%, a w Brazylii do 9%). Tygodnik *The Economist* argumentuje, że w połączeniu ze wzrostem zadłużenia wewnętrznego⁷ stwarza to groźbę kryzysu finansowego, który byłby trzecią jego odsłoną po kryzysie w USA i strefie euro⁸.

HANDEL MIĘDZYNARODOWY W 2015 R.

W ocenie stanu gospodarki światowej w 2015 r. ważne w naszym przekonaniu jest uwzględnienie stanu wymiany międzynarodowej, której dynamika od 2012 r. maleje (zob. wykres 1), i to na tyle, że jest ona niższa od dynamiki światowego produktu, co oznacza, iż po raz pierwszy w tak długim stosunkowo okresie handel międzynarodowy stał się czynnikiem go ograniczającym.



Wykres 1

Dynamika wymiany międzynarodowej w ujęciu wartości i wolumenu w latach 2008–2015

Źródło: na podstawie *The Economist* z 19 września 2015 r., s. 62.

Przyczyną takiego stanu rzeczy są czynniki natury koniunkturalnej i strukturalnej. Wszystko wskazuje, że handel jest ograniczony przez relatywnie niską dynamikę wzrostu gospodarczego, a co za tym idzie PKB, a nie na odwrót.

Wśród czynników o charakterze koniunkturalnym należy wymienić niższe ceny surowców, w tym przede wszystkim ropy naftowej, które odpowiadają za spadek

⁶ „Global inflation”. Low for longer, *The Economist* z 2 stycznia 2016 r., s. 49.

⁷ Zob. E. Haliżak, „Gospodarka Chin między rynkiem a państwem autorytarnym” w niniejszym tomie.

⁸ „The world economy. Pulled back in”, *The Economist* z 14 listopada 2015 r., s. 21–23.

wymiany międzynarodowej w ujęciu wartościowym. Ponadto niższe tempo wzrostu skumulowanego krajowego produktu w Europie Zachodniej i Chinach, a więc na rynkach mających istotny udział w wymianie międzynarodowej, pogłębiło spadki. Dostępne dane za 2013 r. (tabela 2) potwierdzają początek tej spadkowej tendencji wśród dziesięciu największych eksporterów i importerów w świecie. Z kolei w tabeli 3 są zaprezentowane dane porównawcze dynamiki światowego produktu i handlu międzynarodowego za okres 2011–2016.

Tabela 2

Dziesięciu największych eksporterów i importerów w świecie w 2013 r. (udział w %)

Eksporterzy	Wartość eksportu w bln USD	Udział w światowej wymianie w %	Zmiany w ujęciu rocznym w %
Chiny	2209	11,7	8
USA	1580	8,4	2
Niemcy	1453	7,7	3
Japonia	715	3,8	–10
Holandia	672	3,6	3
Francja	580	3,1	2
Republika Korei	560	3,0	2
Wielka Brytania	542	2,9	15
Hongkong (reeksport)	536	2,8	10
Rosja	523	2,8	–1
Importerzy	Wartość eksportu w bln USD	Udział w światowej wymianie w %	Zmiany w ujęciu rocznym w %
USA	2329	12,3	0
Chiny	1950	10,3	7
Niemcy	1189	6,3	2
Japonia	833	4,4	–6
Francja	681	3,6	1
Wielka Brytania	655	3,5	–5
Hongkong	622	3,3	12
Holandia	590	3,1	0
Republika Korei	516	2,7	–1
Włochy	477	2,5	–2

Źródło: *The World Economy and Trade in 2013 and early 2014*, World Trade Report 2014, s. 34.

Wśród strukturalnych przyczyn spowolnienia wymiany międzynarodowej na pierwszym miejscu wymienić należy wzrost nastrojów protekcjonistycznych największych potęg handlowych, w tym USA. W toczącej się kampanii prezydenckiej jeden z kandydatów Partii Republikańskiej Donald Trump nawołuje wprost do wszczęcia „wojny handlowej” z azjatyckimi eksporterami towarów na rynek amerykański, przede wszystkim z Chinami⁹.

⁹ *Trump's recipe for a Trade War and Investment Policy Watch*, Peterson Institute for International Economics, <http://blogs.piie.com/trade/?p=544> (dostęp 24.02.2016).

Tabela 3**Dynamika światowego produktu i wymiany międzynarodowej w głównych regionach gospodarki światowej (zmiany w %) w latach 2011–2016**

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wolumen handlu światowego	5,3	2,2	2,5	2,5	2,8	3,9
Eksport						
Państwa rozwinięte	5,1	1,1	2,2	2,0	3,0	3,9
Państwa rozwijające się	5,9	3,7	3,8	3,1	2,4	3,8
Ameryka Północna	6,6	4,4	2,7	4,2	4,4	3,9
Ameryka Środkowa i Południowa	6,4	0,9	1,9	−1,3	0,5	3,1
Europa	5,5	0,8	2,4	1,6	2,8	3,7
Azja	6,4	2,7	5,0	4,7	3,1	5,4
Inne regiony	2,3	3,9	0,7	−0,4	0,5	0,5
Import						
Państwa rozwinięte	3,4	0,0	−0,1	2,9	3,1	3,2
Państwa rozwijające się	7,7	4,9	5,2	1,8	2,5	5,2
Ameryka Północna	4,3	3,2	1,2	4,6	6,4	5,2
Ameryka Środkowa i Południowa	12,1	2,3	3,4	−2,4	−5,6	5,7
Europa	3,2	−1,8	−0,2	2,3	3,2	3,4
Azja	6,5	3,7	4,8	3,4	2,6	4,3
Inne regiony	7,8	9,9	4,1	−1,4	−1,5	0,5
Realny PKB wg kursu rynkowego z 2005 r.						
Państwa rozwinięte	2,8	2,3	2,3	2,5	2,5	2,8
Państwa rozwijające się	5,9	4,6	4,5	4,2	3,5	4,2
Ameryka Północna	1,9	2,4	2,1	2,4	2,5	2,7
Ameryka Środkowa i Południowa	5,1	2,8	3,3	1,0	−1,1	0,4
Europa	2,0	−0,2	0,4	1,3	1,8	1,9
Azja	4,2	4,4	4,5	4,0	4,0	4,2
Inne regiony	4,1	3,7	2,6	2,6	1,4	2,9

Źródło: www.wto.org/english/news-epress15-e/pr.752-e.htm (dostęp 17.02.2016).

Tym zmianom w podejściu do wymiany międzynarodowej towarzyszy bardzo interesujący dyskurs o korzyściach z niej płynących. Zainicjowana przez Zachód pozimnowojenna globalizacja miała służyć jego interesom i umocnić pozycję międzynarodową. Okazało się jednak, że w warunkach globalnej liberalizacji handlu i inwestycji zaczęto dostrzegać, iż korzyści nie są takie oczywiste, jak przewidują to wszystkie teorie wymiany międzynarodowej. Miało to związek z dezindustrializacją, czyli przenoszeniem poszczególnych branż przemysłu przetwórczego za pośrednictwem outsourcingu i bezpośrednich inwestycji zagranicznych do państw rozwijających się, a zwłaszcza do Chin. Proces ten wiązał się z utratą miejsc pracy w państwach Zachodu, szczególnie w USA. Argument powyższy został w sposób naukowy wyłożony w artykule opublikowanym przez dwóch ekonomistów, Davida Dorna i Gordona Hansona, którzy przekonują, że zliberalizowana od 2001 r. wymiana handlowa USA–Chiny (import USA z Chin – 468 mld USD, a eksport

– 125 mld USD – dane z 2014 r.) kosztowała Stany Zjednoczone utratę 2,4 mln miejsc pracy¹⁰.

Kwestia ta ma, jak się wydaje, znaczenie dla oceny korzyści z wymiany międzynarodowej. Od czasu Davida Ricardo ukształtował się konsensus co do tego, że wymiana międzynarodowa, biorąc pod uwagę koszty względne, jest w każdych warunkach opłacalna. To ideologiczna podstawa wolnego handlu. Zwolennicy wolnego handlu są na tyle realistyczni, że dostrzegają fakt utraty korzyści w krótkim okresie przez niektóre grupy pracownicze i branże. Tygodnik *The Economist*, którego linia programowa oparta jest na pryncypiach wolnego handlu – tak pisze na ten temat: „Handel generuje ogromne korzyści w sferze dobrobytu w skali globalnej. Programy wsparcia dla zmian strukturalnych spowodowanych handlem międzynarodowym, szkolenia i inne wydatki z pieniędzy publicznych są ustanowione po to, aby niwelować krótkookresowe negatywne skutki z tytułu wolnego handlu i stworzyć tym samym polityczne poparcie dla tej idei. Aby ten system funkcjonował poprawnie, politycy i ekonomiści muszą przestać traktować te kwestie jako instrumenty walki politycznej i kupowanie poparcia określonych grup zawodowych sprzeciwiających się idei wolnego handlu. To niezbędny warunek, aby wykorzystać wszelkie możliwości, jakie on ze sobą niesie”¹¹. Tłumaczy to wzrost protekcjonizmu w polityce handlowej państw pod wpływem wewnątrz krajowych grup interesów.

Drugą istotną strukturalną przyczyną spowolnienia wymiany międzynarodowej jest mały postęp w liberalizacji wymiany pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu. Od piętnastu lat państwa członkowskie tej instytucji nie są w stanie osiągnąć porozumienia kończącego rundę negocjacji handlowych z Dauhy. W 2013 r. zanotowano mały sukces, gdyż udało się zawrzeć porozumienie o ułatwieniach w handlu (ang. *The Trade Facilitation Agreement*), które jednak musi być ratyfikowane przez $\frac{2}{3}$ państw członków WTO, aby mogło wejść w życie. W najbliższym czasie na to jednak się nie zanosz, mimo że oczekiwane korzyści w skali globalnej są szacowane na około 1 bln USD¹².

O wiele większym, jak się wydaje, osiągnięciem jest zawarcie pod auspicjami WTO istotnego porozumienia liberalizującego wymianę produktów technologii informacyjnych (*Information Technology Agreement*). Jego uczestnikami były 24 państwa z USA, Unią Europejską i Chinami na czele. Notują one większośćowy udział w handlu międzynarodowym obejmującym tę grupę towarową, którego wartość w 2014 r. osiągnęła sumę 4 bln USD. Porozumienie przewiduje, że do 2024 r. cła na 201 rodzajów towarów z tej branży zostaną zniesione¹³. W ramach WTO negocjuje się też TiSA (*Trade in Service Agreement*), obejmujący 24 państwa. Wynegocjowano i podpisano TTP (*Trans-Pacific Partnership*), zamknięto 12 rund TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) między UE i USA.

¹⁰ H. David, D. Dorn, G.H. Hanson, „The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States”, *American Economic Review* 2013, nr 103 (6), s. 2121–2168.

¹¹ „Trade in the balance”, *The Economist* z 6 stycznia 2016 r., s. 65.

¹² *Forum Issue* 2014, nr 4, wto.org.

¹³ *ITA-2 Success in Nairobi*, Trade and Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics, <http://blogs.piie.com/trade/?p=536> (dostęp 24.02.2016).

Najważniejszym jednak wyzwaniem dla światowej wymiany handlowej są dwa regionalne porozumienia o liberalizacji handlu, w których Stany Zjednoczone odgrywają wiodącą rolę. Dodatkowo o ich znaczeniu decyduje także to, że sygnatariuszami są rozwinięte państwa Zachodu, nie obejmują one bowiem żadnego z państw zaliczanych do kategorii „rynków wschodzących” (w tym państw BRICS), co sprawia, że są postrzegane jako próba obrony pozycji w gospodarce światowej przez Zachód. Przypomnijmy, że chodzi tu o *Trans-Pacific Partnership* z udziałem dwunastu państw regionu Pacyfiku, podpisane w listopadzie 2015 r., ale jeszcze nieratyfikowane, w tym przede wszystkim przez Stany Zjednoczone. Drugie porozumienie to *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, które znajduje się w finalnej fazie negocjacji.

Obydwa porozumienia są przedmiotem licznych analiz, których nie sposób przytoczyć. To bardzo zaawansowany dyskurs, w którym z jednej strony zwolennicy wolnego handlu wywodzący się z Zachodu przedstawiają argumenty o jednoznacznych korzyściach dla całej światowej wymiany. Na drugim biegunie są ci, którzy wywodząc się z państw Południa, kontrargumentują, wskazując, że większe korzyści przypadną w udziale Zachodowi, zwłaszcza w zakresie wymiany usług i przepływu inwestycji bezpośrednich, a więc w tych dziedzinach, w których notują one zdecydowaną przewagę¹⁴.

CZWARTA REWOLUCJA PRZEMYSŁOWA

W 2015 r. problemem, o którym debatowano najczęściej i z największą intensywnością, była kwestia nadchodzącej czwartej rewolucji przemysłowej, wszyscy już bowiem uznają ją za przełomowe wydarzenie w dziejach gospodarki światowej i nowożytnej historii świata i Zachodu. Klaus Schwab, przewodniczący Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, tak pisał o istocie tego problemu na łamach *Foreign Affairs* pod koniec ubiegłego roku: „Stoimy w obliczu rewolucji technologicznej, która fundamentalnie zmieni nasze życie, pracę i inne z tym związane kwestie. Ze względu na skalę, zakres i złożoność transformacja z niej wynikająca będzie niepodobna do czegokolwiek, czego ludzkość doświadczyła w przeszłości. Nie wiemy jeszcze, jaką przybierze to postać, ale jedna rzecz jest pewna – odpowiedź musi być spójna i kompleksowa, muszą być w nią zaangażowane wszystkie odpowiedzialne podmioty społeczności międzynarodowej, tj. publiczne, prywatne i społeczeństwo obywatelskie”¹⁵.

Pojęcie czwartej rewolucji przemysłowej narodziło się w Niemczech początkowo pod nazwą „Industry 4.0” w 2011 r. w trakcie dyskusji o przyszłości i konkurencyjności przemysłu przetwórczego tego państwa z udziałem przedstawicieli bizne-

¹⁴ Zob. m.in. *Assessing The Trans-Pacific Partnership*, <http://www.piie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=2909> (dostęp 24.02.2016); A. Jarczewska, M. Dunin-Wąsowicz (red.), *Transatlantyckie partnerstwo w dziedzinie handlu i inwestycji. Nowy wymiar instytucjonalizacji współpracy UE–USA*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

¹⁵ K. Schwab, „The fourth industrial revolution. What it means and how to respond”, *Foreign Affairs* 2015, nr 6.

su, polityków i środowisk akademickich. Wydarzenie to nie było przypadkowe, gdyż Niemcy to drugi w świecie (po Chinach) eksporter, w którego eksporcie przeważają wyroby przemysłu przetwórczego. W jednym z raportów na ten temat wskazano, że „jeśli niemiecki przemysł ma przetrwać i się rozwijać, to Niemcy muszą odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu czwartej rewolucji przemysłowej”¹⁶. Dostępne dane potwierdzają, jak bardzo ten kraj jest zaangażowany w jej wspieranie. Do 2020 r. zamierza on wydać na ten cel rocznie 40 mld euro, najwięcej ze wszystkich krajów europejskich, których łączne wydatki są szacowane na 140 mld euro rocznie¹⁷.

Pojęcie czwartej rewolucji przemysłowej identyfikuje się w odniesieniu do trzech poprzednich, opartych na takich innowacjach technologicznych jak:

- pierwsza rewolucja przemysłowa (1784): para wodna, maszyny produkcyjne,
- druga (1870): podział pracy, elektryczność, produkcja masowa,
- trzecia (1969): elektronika, technologie informatyczne, produkcja zautomatyzowana,
- czwarta (2011–2015): sztuczna inteligencja, samodzielne pojazdy, nowe materiały, trójwymiarowy druk, nanotechnologia, biotechnologia, akumulacja energii, technologie kwantowe. Zmienia one system produkcji i zarządzania przemysłem w ten sposób, że konsumenci będą wykorzystywać zakłady przemysłowe do produkcji wybranych przez siebie wyrobów lub przedsiębiorstwa będą produkowały w odpowiedzi na konkretne zamówienia odbiorców.

Wedle powszechnie akceptowanej definicji: „Czwarta rewolucja przemysłowa to gigantyczny przełom w technologii produkcji charakteryzujący się tym, że »inteligentne urządzenia« (ang. *smart devices*) będą w stanie komunikować się między sobą w zarządzaniu procesami produkcyjnymi i dystrybucją towarów. System produkcji przemysłowej zostanie w ten sposób scalony, zintegrowany i stanie się funkcjonalny względem odbiorców”¹⁸.

Jest zbyt wcześnie, aby mówić o konsekwencjach czwartej rewolucji przemysłowej, ale zdaniem Klausa Schwaba będą one wyjątkowe i charakteryzować się będą następującymi cechami:

- 1) szybkością zmian. W przeciwieństwie do poprzednich rewolucji ta cechuje się wykładniczym, a nie linearnym tempem zmian. W związku z tym powstaną wielowymiarowe i wzajemnie powiązane struktury;
- 2) zmiany w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym odnosić się będą nie tylko do pytania: dlaczego? ale także: jak? i kim będziemy?
- 3) przekształceniem całych systemów wewnątrz krajowych i międzynarodowych¹⁹.

Oczekiwane konsekwencje to zarówno przyspieszony wzrost światowego produktu za sprawą wydajności pracy oraz wzrost dochodów na jednego mieszkańca, jak i zagrożenie pogłębieniem się nierówności społecznych, gdyż nie wszyscy obywa-

¹⁶ <http://motherboard.vice.com/read/life-after-the-fourth-industrial-revolution> (dostęp 17.02.2016).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ <http://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond> (dostęp 13.02.2016).

¹⁹ K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*, wef.ch/4IRbook.

tele będą zaangażowani w tę nową rewolucję; oczekiwać należy wzrostu roli rządu ze względu na nowe możliwości technologiczne.

W dziedzinie stosunków międzynarodowych należy oczekiwać dwojakiego rodzaju efektów.

Po pierwsze, umocnienia międzynarodowej pozycji Zachodu za sprawą rozwoju przemysłu przetwórczego i uzyskania w tej dziedzinie, dzięki nowym technologiom, przewagi konkurencyjnej nad państwami rozwijającymi się i „rynkami wschodzącymi”. Wymaga to sprecyzowania roli rządów w tych procesach i odpowiedzi na pytania: w jakich dziedzinach mają się rodzić te nowe technologie? W jakich dziedzinach umocni się przewaga konkurencyjna Zachodu nad państwami rozwijającymi się, na razie bowiem Europa jest w ograniczonym stopniu konkurencyjna?

Po drugie, w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego nowe technologie wygenerują nowe zagrożenia, a pojęcie „hybrydowości” nabierze jeszcze większego znaczenia w tej dziedzinie. Uważa się w związku z tym, że nastąpi dalsze zatarcie granicy między przemocą a badaniem przemocy, wojną i pokojem, wojskowym i cywilem.

POSTĘP W REALIZACJI POMOCY ROZWOJOWEJ

Wyjątkowo pozytywnym wydarzeniem w gospodarce światowej było specjalne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych 25 września, podczas którego przyjęto nowy wieloletni plan pomocy rozwojowej na lata 2016–2030 pod hasłem „Trwałe Cele Rozwojowe” (ang. *Sustainable Development Goals*). Jest on kontynuacją zakończonego już, realizowanego od 2000 r. planu „Milenijne Cele Rozwoju” (ang. *Millennium Development Goals*).

Realizowany w latach 2000–2015 plan pomocy rozwojowej pod nazwą „Milenijne Cele Rozwoju” pod auspicjami ONZ wedle zgodnej opinii analityków zakończył się sukcesem, ponieważ udało się wykonać niemal w całości przyjęte zamierzenia. Były one następujące: zmniejszenie o połowę liczby ludności żyjącej poniżej granicy ubóstwa wyznaczonej przez dochód w wysokości 1,25 USD, zapewnienie powszechnego dostępu do szkolnictwa na poziomie podstawowym, zapewnienie równości płci i upodmiotowienie kobiet, ograniczenie śmiertelności niemowląt, poprawa opieki medycznej nad kobietami w ciąży, walka z HIV/AIDS i malarią, ochrona środowiska, rozwój globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju. Pomyślna realizacja celów, zwłaszcza ograniczenie o połowę ubóstwa, była możliwa dzięki sukcesom w tej dziedzinie Chin i Indii. W licznych raportach Banku Światowego i agend ONZ przedstawia się i analizuje w szczegółowy sposób stan realizacji tych ośmiu celów wedle uzgodnionej wcześniej metodologii²⁰.

Z kolei program „Trwałe Cele Rozwoju” jest bardziej rozbudowany, gdyż zawiera 17 strategicznych priorytetów i stwarza wyjątkowe wyzwanie dla ich realizacji przez zapewnienie efektywnej współpracy międzynarodowej, tj. rządów, in-

²⁰ Zob. oceny i raporty na witrynach internetowych Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i UNDP.

stytucji międzynarodowych oraz sektora prywatnego. Christine Lagarde, prezes Międzynarodowego Funduszu Walutowego, wymienia następujące kwestie, które w związku z tym muszą być rozwiązane:

- 1) państwa rozwijające się muszą mieć zapewnione korzyści z globalnego systemu handlowego dzięki zagwarantowaniu reguł równości i niedyskryminacji,
- 2) międzynarodowa współpraca pozwoli uniknąć rywalizacji w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw, tak aby beneficjentami tego systemu były państwa rozwijające się,
- 3) państwa rozwinięte powinny zobowiązać się do zwiększenia pomocy rozwojowej dla najbiedniejszych państw,
- 4) należy podjąć działania, które umożliwią efektywne i szybkie rozwiązanie problemu zadłużenia państw biednych,
- 5) trzeba przeciwdziałać zmianom klimatycznym²¹.

Dobrym punktem wyjścia do realizacji tak sformułowanych zadań wydaje się wykonanie dużej części celów milenijnych.

Analiza stanu gospodarki światowej w 2015 r. została dokonana z punktu widzenia jej dynamiki rozwojowej i stanu koniunktury oraz najważniejszych problemów strukturalnych, które w przyszłości będą kształtować jej oblicze.

Co się tyczy pierwszego aspektu, to rok 2015 był kolejnym rokiem wzrostu, który nikogo nie satysfakcjonował. Największy wpływ na taki stan rzeczy miało spowolnienie gospodarcze Chin, które zostało częściowo zrównoważone dobrymi wynikami amerykańskiej gospodarki. Dominacja USA w gospodarce światowej wydaje się niezagrożona głównie za sprawą sektora finansowego i dominującej roli dolara.

Analiza z kolei problemów strukturalnych uprawnia do sformułowania wniosku, że niektóre z nich, takie jak międzynarodowy system handlowy, ze względu na rosnącą niewydolność nie są funkcjonalne wobec potrzeb rozwojowych gospodarki światowej. To swoiste negatywne podsumowanie pozimnowojennej globalizacji, której symbolem była Światowa Organizacja Handlu. Ten negatywny aspekt jest równoważony przez wyłaniającą się nową tendencję rozwojową w postaci czwartej rewolucji przemysłowej, która stwarza wielkie oczekiwania związane nie tylko z możliwością przyspieszenia wzrostu gospodarki światowej w nadchodzących latach.

WORLD ECONOMY 2015. IN THE FACE OF NEW STRUCTURAL CHALLENGES

The article addresses two problems of world economy in 2015. The first one is the overall economic situation, which is rather unsatisfactory due to lower growth rate in the countries referred to as 'market economies', especially China. The economy of the United States was in the best condition in this respect; owing to the decrease in oil prices, American consumers could increase their spending on consumer goods, and industrial production was high.

²¹ Ch. Lagarde, „Path to development”, *Finance and Development*, czerwiec 2015, s. 22–23.

As regards structural problems, the most severe one among them was the slow growth of international trade compared to global product. As this does not stimulate growth, it is an example of regression, a sign of an anti-globalization tendency. Another phenomenon, a positive one this time, was the emergence of discourse of the fourth industrial revolution. It marks the beginning of a new developmental tendency, which has been giving rise to considerable expectations with regard to solving the structural problems of world economy in the coming years and decades.

Słowa kluczowe: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, PKB, „ryniki wschodzące”, surowce energetyczne, wymiana międzynarodowa, pomoc rozwojowa

ŚWIAT W ROCZNIKU
PAWEŁ J. BORKOWSKI
doi 10.7366/2300265420152109

UNIA EUROPEJSKA – KRYZYS EGZYSTENCJALNY

UNIA CORAZ BARDZIEJ KWESTIONOWANA I CORAZ BARDZIEJ POTRZEBNA

O ile rok 2015 zaczynał się dla UE relatywnie spokojnie – to znaczy od stabilizacji sytuacji trwania w kryzysie o średnim natężeniu, który elity europejskie starały się kontrolować, i, jak się wydawało, odniosły na tym froncie pewne sukcesy – o tyle kończył się dramatycznie – w atmosferze chaosu i narastającego przekonania, że nic już nie jest pewne, nawet przetrwanie samej Unii, jaką znamy dzisiaj. Należy podkreślić, że chociaż poprzednie sytuacje kryzysowe testowały do granic wytrzymałość organizacji na wstrząsy gospodarcze, polityczne czy międzynarodowe, to w zasadzie nie dotyczyły pewnego „twardego rdzenia” osiągnięć procesu integracyjnego – przede wszystkim wspólnego rynku i jego swobód oraz przestrzeni swobodnej cyrkulacji osób. Narzekano na niewydolność Unii jako aktora stosunków międzynarodowych i reaktywność WPZiB, dyskutowano o sensowności i skuteczności przyjmowanych *austerity measures*, rozważano zagrożenie płynące z delegitymizacji systemu, wyrażającej się m.in. we wzroście znaczenia przeciwników UE w układzie sił politycznych, ale to wszystko wydawało się nie dotyczyć tych osiągnięć integracji, które kształtowały na co dzień sytuację Europejczyków. Innymi słowy, nawet Unia wewnętrznie skłócona w kwestii polityki wobec konfliktu na Ukrainie była zdolna do zarządzania wspólnym rynkiem i „przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Rok 2015 podważył również tę zdolność – po raz pierwszy od czasu realizacji Jednolitego Aktu Europejskiego Europie grozi utrata korzyści wynikających z kroków, które do tej pory uchodziły za nieodwracalne. Dlatego uzasadnione wydaje się mówienie o kryzysie egzystencjalnym w tym samym znaczeniu, jakie temu słowu nadawał w autorskiej systematyce celów polityki zagranicznej Józef Kukułka wiele lat temu¹.

Aktualny klimat intelektualno-polityczny przypisuje Unii Europejskiej jednocześnie kilka cech, które same w sobie są zrozumiałe, ale ich połączenie należy uznać za niebezpieczne. Przede wszystkim mamy do czynienia z obrazem organizacji niesprawnej, niezdolnej do poradzenia sobie z wyzwaniami, jakie przynosi bieżąca sy-

¹ J. Kukułka wyróżniał trzy typy interesów: egzystencjalne (obejmujące m.in. integralność terytorialną, bezpieczeństwo, pewność i przetrwanie, rozwój, identyfikację podmiotu); koegzystencjalne (dotyczące m.in. uczestnictwa w systemie międzynarodowym, współpracy, pozycji i roli podmiotu); funkcjonalne (przejawiające się m.in. w aktywności uczestników, ich skuteczności i sprawności działań). Nie ulega wątpliwości, że aktualna sytuacja angażuje interesy egzystencjalne Unii Europejskiej i może zadecydować m.in. o tożsamości tego hybrydowego podmiotu; zob. J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 265.

tuacja gospodarcza, polityczna czy międzynarodowa. Co więcej, trudno nie zgodzić się z przynajmniej niektórymi spostrzeżeniami. Oto organizacja wytwarzająca 16 bln euro PKB rocznie i mająca ponad 500 mln mieszkańców znajduje się w stanie potężnego kryzysu, ponieważ nie jest w stanie uzgodnić zasad relokacji 160 tys. uchodźców, co stanowi 0,03% jej ludności. Należy wspomnieć, że w Europie od dawna codziennością są istotne przepływy migracyjne. Jak podaje Eurostat, na 3,4 mln imigrantów odnotowanych w 2013 r. składało się ok. 1,4 mln obywateli państw nieczłonkowskich, 1,2 mln obywateli innego państwa członkowskiego UE, około 830 tys. osób migrujących do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo już posiadały, oraz około 6,1 tys. bezpaństwowców². Oznacza to, że problem nie został spowodowany liczbą osób poszukujących statusu uchodźcy, ale wydolnością unijnej maszyny decyzyjnej oraz rozumieniem zasady solidarności, której zastosowaniem miały być kwoty dla poszczególnych państw członkowskich.

Na tym tle słabiej brzmią stwierdzenia o niewydolności UE jako aktora zainteresowanego rozwiązaniem konfliktu na Ukrainie oraz podmiotu w założeniu broniącego zasad prawa międzynarodowego i integralności terytorialnej tego poszukującego jak najbliższych związków z jednoczącą się Europą kraju. Sytuacja we wschodnich częściach Ukrainy oraz na Krymie pokazuje, że sankcje gospodarcze i polityczne odnoszą *per se* skutek, ale nie przekłada się on na zmianę polityki Rosji i przywrócenie pełnej suwerenności Ukrainy nad całością jej terytorium.

Od niesprawności łatwo jest przejść do kwestionowania sensu istnienia UE. W klasycznych analizach dotyczących legitymizacji Unii Europejskiej (szerzej całego procesu integracji) uważa się, że podstawowym źródłem legitymacji jest właśnie efektywność. Tymczasem oto trzeba pogodzić się z faktem, że z jednej strony efektywność jest potrzebna, ale z drugiej strony może nie wystarczyć. W procesie komunikacji i konstruowania rzeczywistości UE stała się nie tylko „chłopcem do bicia”, ale także sprawcą rozpadu bezpiecznego świata, który wciąż istniał w umysłach Europejczyków. Przez żądanie oszczędności budżetowych UE osłabiła bezpieczeństwo socjalne, przez transfer kompetencji do Brukseli spętała narodowe elity polityczne, a przez budowę obszaru bez kontroli granicznych osłabiła poczucie bezpieczeństwa na co dzień. Zatem w odpowiedzi na wątpliwości co do legitymizacji procesu integracji szermowanie danymi statystycznymi, rzetelnie zebranymi i pokazującymi korzyści „czarno na białym”, nie wystarczy. Unia Europejska jest dziś obwiniana nie tylko za własne niedoskonałości, naiwności i grzechy, lecz także za rozpad bezpiecznego świata bogatych, sytych i stabilnych społeczeństw – beneficjentów przyjętego ładu międzynarodowego ostatnich 200 lat (Europa Zachodnia), 100 lat (Skandynawia) i 25 lat (Europa Środkowa).

Klimat intelektualny 2015 roku barwnie ilustrują słowa prof. Jana Zielonki zamieszczone na jego blogu politycznym, a dotyczące wielkiej konferencji poświęconej UE, która odbywała się w lipcu w Paryżu: „Atmosfera jak na pogrzebie. Panel po panelu podkreśla się zasługi zmarłego i ubolewa nad jego dość niespodziewa-

² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl.

nym zgonem. Nawet kolacje w miłych paryskich knajpach przypominają stypę. Jak to możliwe, że piękny europejski projekt leży w gruzach? Dlaczego zjednoczona Europa nie jest w stanie stawić czoła migracji, biedzie, korupcji, populizmowi, nie mówiąc już o Putinie?”³.

Jednocześnie – paradoksalnie – rośnie konieczność zjednoczonej Europy. Wobec inicjatywy Partnerstwa Transpacyficznego (TPP)⁴ znaczenia nabierają negocjacje o Transatlantyckim Partnerstwie w zakresie Handlu i Inwestycji (TTIP). Geopolityczna gra o Ukrainę ma szansę przynieść efekt korzystny dla Europy tylko pod warunkiem prezentowania wspólnego stanowiska wobec Rosji. Przeciwdziałanie się terroryzmowi wymaga skoordynowanych działań w skali całego świata i przywrócenie kontroli na granicach niczego nie rozwiąże poza zapewnieniem sfrustrowanym obywatelom złudnego poczucia bezpieczeństwa. Co więcej, może być uznane za przyznanie się do porażki, i to na polu normatywnym, które deklaratywnie jest „własnym boiskiem” Unii Europejskiej. „Jeśli zamkniecie znów granice, to Państwo Islamskie wygrało” – brytyjski *The Guardian* cytuje jednego z mieszkańców Schengen. Na ścianie małego muzeum poświęconego właśnie wydarzeniom, które uczyniły tę wioskę sławną, można przeczytać: „Zniesienie wewnętrznych granic w Unii Europejskiej oznacza uznanie, że obywatele państw, których to dotyczy, należą do jednej przestrzeni, że dzielą wspólną tożsamość”⁵. Należy wskazać jeszcze bardziej fundamentalną kwestię. U podstaw szerzących się postaw sprzeciwu wobec integracji, obcych, imigrantów, muzułmanów itp. jest strach. Lęki stały się ciągle obecną częścią życia mieszkańców UE, którzy przyzwyczaili się już do spokojnej egzystencji bez takich negatywnych odczuć. Fundamentalne pytanie brzmi, w jaki sposób można te lęki pokonać – czy jest to możliwe na poziomie narodowym, czy tylko za pomocą działań w skali całej Unii. Wydaje się, że zastosowanie ma ta druga recepta, czyli wzmocniona UE, kontrolująca swoje granice, jest niezbędna dla odbudowania poczucia bezpieczeństwa. W tym kontekście symptomatycznie może brzmieć tytuł monografii przygotowanej pod auspicjami Policy Network przez L. Tsoukalisa – *An Unhappy State of the Union* (Nieszczęśliwy stan Unii).

PETRYFIKACJA TYMCZASOWOŚCI NA UKRAINIE – CZAS PRYZYWCZAĆ SIĘ DO GEOPOLITYKI

Nieprzyjazne środowisko międzynarodowe UE oznacza przede wszystkim istnienie na wschód od jej granic gracza wrogiego na poziomie egzystencjalnym – różnica, jeśli chodzi o promowane wartości, reguły i sposoby życia, jest na tyle istot-

³ <http://zielonka.blog.polityka.pl/2015/07/10/pogrzeb-europy/>.

⁴ Negocjacje 12 państw zakończyły się 4 października. Umowa ma na celu redukcję lub całkowite zniesienie cel oraz barier pozataryfowych, a także wyznaczenie standardów handlowych w takich dziedzinach jak ochrona własności intelektualnej (IPR), ochrona pracowników czy regulacje dotyczące subsydiowania państwowych spółek. Sygnatariusze wytwarzają ²/₅ PKB świata, zob. szerzej: „Europa pozostawiona w tyle: Partnerstwo Transpacyficzne i jego znaczenie dla UE”, *Biuletyn PISM* nr 89 (1326) z 19 października 2015 r.; oficjalna strona Departamentu Handlu USA, <https://ustr.gov/tpp/>.

⁵ <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/05/is-the-schengen-dream-of-europe-without-borders-becoming-a-thing-of-the-past>.

na, że samo istnienie drugiej strony sporu może być traktowane jako wyzwanie dla *European* albo *Russian way*. Dla Rosji liberalna demokracja jest wrogiem, ponieważ podważa główne mechanizmy legitymizacji jej systemu politycznego, pokazuje, że świat praw człowieka i swobód obywatelskich jest możliwy. Aby utrzymać mieszkańców Rosji w posłuszeństwie, niezbędne jest zatem nie tylko utrudnianie dostępu do informacji i rozbudowana propaganda, ale także przedstawianie całego Zachodu, a Unii Europejskiej jako jego wyrazu instytucjonalnego w szczególności, jako przykładu degeneracji moralnej, zepsucia i zaprzeczenia „prawdziwym” wartościom. Strategia budowania takiego obrazu Europy jest realizowana zarówno przez oficjalne kanały komunikacji, jak i innymi drogami, m.in. przez rosyjską Cerkiew prawosławną.

Dla Unii Europejskiej trwanie reżimu Władimira Putina w Rosji i powodzenie jego agresywnej polityki zagranicznej to żywy dowód na nieskuteczność działań potęgi normatywnej i wykazanie „na żywym organizmie” ograniczeń europeizacji. Unia w oficjalnych dokumentach traktuje Rosję cały czas jako państwo europejskie (nie eurazjatyckie), zatem jeśli europejska wizja świata jest prawdziwa, to powinna ona zaakceptować europejskie wartości i lepiej lub gorzej wprowadzać je na swoim terytorium. Aktualny rozwój wydarzeń i podkreślanie konkurencyjnych rosyjskich wartości oznacza, że albo europejska wizja jest po prostu mrzonką, która przez lata zwodziła na manowce decydentów i obywateli, albo na wschód od granic UE mamy wrogie mocarstwo obce nie tylko pod względem języka czy systemu politycznego, ale także na głębszej płaszczyźnie identyfikacji cywilizacyjnej, a do starcia z nim UE nie jest przygotowana, bo łudziła się zbyt długo, że jest to zagubiony członek rodziny.

Nie ulega wątpliwości, że UE nie była przygotowana na determinację Rosji w celu zapobieżenia zebraniu przez Ukrainę owoców proeuropejskiego zwrotu w polityce. Polityka Moskwy polega przede wszystkim na podtrzymywaniu konfliktu we wschodnich obwodach Ukrainy, które są częściowo kontrolowane przez „powstańców” korzystających z bezpośredniego wsparcia Rosji pod postacią żołnierzy i sprzętu. Działania zbrojne mogą w ten sposób być w dowolnym momencie wywołane bądź eskalowane, ewentualnie wygaszone. Tym samym Rosja dysponuje środkiem nacisku na Ukrainę i Unię Europejską. Dla tej pierwszej każda eskalacja oznacza wydatki na działania zbrojne w tragicznej sytuacji budżetowej, nie mówiąc o groźbie utraty kontroli nad kolejnymi regionami. Dla Unii Europejskiej, która ceni pokojowe sposoby rozwiązywania konfliktów, powstrzymanie działań zbrojnych to argument w rozmowach, w których stosowana jest strategia „kija i marchewki”. Rosja miała prawo kierować się analogią do sytuacji w Gruzji w 2008 r., gdy prezydent Francji wynegocjował plan pokojowy polegający na zaprzestaniu działań wojennych przy jednoczesnym pozostawieniu części terytorium Gruzji pod kontrolą sił rosyjskich. Misja Nicolasa Sarkozy’ego była przedstawiana w Europie jako sukces. Zawieszenie broni wynegocjowane w tzw. formacie normandzkim miało podobny potencjał propagandowy.

W 2015 r. sytuacja uległa petryfikacji – z jednej strony Rosja przez spadające wciąż ceny ropy naftowej oraz konsekwencje sankcji musi inaczej kalkulować

koszty eskalowania konfliktu, z drugiej Unia Europejska skupia się na promowaniu reform gospodarczych na Ukrainie. Oznacza to jednak, że milcząco akceptowana jest sytuacja radykalnie sprzeczna z zasadami prawa międzynarodowego, Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu końcowego KBWE. Stawia to na nowo problem skuteczności polityki zagranicznej UE na przynajmniej trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, w jakim stopniu Unia jest w stanie kształtować reguły relacji międzynarodowych, wpływać na trend rozwoju środowiska międzynarodowego. Czyni się to zarówno przez indywidualne działania, jak i – przede wszystkim – na forach wielostronnych. Do tej pory wskazywano, że właśnie w tych sprawach Unia posiada pewne przewagi, m.in. dzięki swoim doświadczeniom jako podmiotu poszukującego nieustannie wspólnego mianownika dla interesów dwudziestu kilku państw, a także świadomości znaczenia globalnych wyzwań. Przykładem są tutaj kwestie przeciwdziałania zmianom klimatu – UE nie tylko sformułowała program działań, ale także narzuciła narrację bycia przykładem godnym naśladowania. Konferencja klimatyczna w Paryżu, która zakończyła się 12 grudnia 2015 r., pokazała z jednej strony zwycięstwo narracji europejskiej, z drugiej – fakt, że zawarcie porozumienia umożliwiła zmiana polityki ChRL i administracji prezydenta Baracka Obamy. W tym kontekście niezdolność do zakończenia „nienormatywnej” sytuacji w państwie będącym sąsiadem UE ujawnia ograniczenia tego aspektu polityki. Podobne wnioski wyciąga analiza unijnej polityki zagranicznej dokonana przez ECFR – *Scorecard 2016* ocenia aspekt multilateralnej polityki unijnej zaledwie na B– (dla porównania wyżej oceniono politykę wobec Rosji)⁶.

Po drugie, jak dalece UE posiada w swojej dyspozycji instrumenty niezbędne do radzenia sobie z wyzwaniami o charakterze geopolitycznym. Nie ulega wątpliwości, że czas uporczywego zaprzeczania, iż geopolityka Unii Europejskiej „nie dotyczy”, minął i tym samym należy jej działania oceniać w kontekście umiejętności skutecznej projekcji wpływu oraz powstrzymywania rywali. Sankcje wobec Rosji udało się w 2015 r. dwukrotnie przedłużyć mimo pojawiających się pytań⁷. Ostatnia taka decyzja zapadła 21 grudnia 2015 r. Była ona nieco spóźniona, gdyż na spotkaniu ambasadorów Włochy nieoczekiwanie zażądały dyskusji na ten temat. Włoscy dyplomaci tłumaczyli, że kwestionują nie samą treść decyzji, czyli potrzebę przedłużenia sankcji, lecz jedynie fakt jej podjęcia bez wcześniejszej dyskusji. Można tylko domniemywać, jak dalece był to sygnał możliwego w przeszłości łączenia problemów migrantów, których Włochy przyjęły znaczną liczbę, i problemów z ich relokacją z utrzymaniem jednolitego frontu wobec Rosji. Sankcje bez wątpienia wyrządzają szkodę rosyjskiej gospodarce, co w połączeniu ze spadającymi cenami ropy stwarza wrażenie skutecznego działania Zachodu. Należy jednak podkreślić, że nie doprowadziło to do zmian w polityce Rosji, lecz zahamowało dalszą ekspansję. Dla państw buforowych analizujących posiadane opcje polityczne to niewiele – próba zmiany afiliacji i wybór kierunku europejskiego niesie ze sobą potencjalnie ogromne koszty, co wyraźnie pokazał *casus* Ukrainy. Trudno też mówić o determinacji UE w tym

⁶ <http://www.ecfr.eu/scorecard/2016>.

⁷ Problem ten szerzej przedstawiono w poprzedniej edycji *Rocznika...*, zob. P. Borkowski, „Unia Europejska – nowe przywództwo, stare problemy”, *Rocznik Strategiczny 2014/2015*, s. 176–195.

zakresie – oferta pod postacią porozumienia o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu po pierwsze wymaga podjęcia szeregu reform, które będą surowo oceniane, a po drugie jest kontynuacją polityki zaprzeczania udziałowi w rywalizacji geopolitycznej.

Trzeci aspekt efektywności to jedność Europy wobec rywali zewnętrznych. Udało się ją w 2015 r. utrzymać, choć coraz głośniejsze mówi się o reprezentantach rosyjskich interesów w Europie. W styczniu 2016 r. szerokim echem odbiła się decyzja amerykańskiego Kongresu, który zlecił dyrektorowi CIA zbadanie sposobów osłabiania UE przez Rosję, m.in. przez finansowanie wrogich integracji partii politycznych⁸. W świetle obecnych nastrojów społecznych jest to bez wątpienia relatywnie tani sposób na zmiękczenie stanowiska, szczególnie że decyzja o przedłużeniu sankcji musi zapadać w praktyce jednomyślnie. Bez winy nie są też Niemcy, które negocjują budowę Nord Stream II i tym samym dają asumpt do twierdzeń, że przedkładają interesy narodowe nad solidarność europejską, co jest wodą na młyn partii podejrzewanych o finansowanie przez Rosję, m.in. francuskiego Frontu Narodowego. Budzi też opór w państwach naszej części Europy.

Tymczasem sąsiedztwo Europy w najbliższym czasie nie stanie się bardziej stabilne i bezpieczniejsze. Jak wskazują badacze: „O ile od czasu zakończenia II wojny światowej południowe sąsiedztwo wielokrotnie doświadczało poważnych kryzysów bezpieczeństwa, o tyle wschodnie – dopiero ostatnio. Wcześniej UE musiała »tylko« radzić sobie ze skutkami ubocznymi wojen i konfliktów na południu/powstrzymać je, teraz musi czynić to samo względem wschodnich sąsiadów. Co ważniejsze, implozja bezpieczeństwa na obszarze unijnej »bliskiej zagranicy« podważa możliwości rozwoju gospodarczego oraz w zakresie dobrego rządzenia”⁹. Zatem rywalizacja geopolityczna i związana z nią niestabilność utrudnia – jeśli nie uniemożliwia – działanie za pomocą preferowanych przez UE instrumentów, przede wszystkim dyfuzji norm i zasad dobrego rządzenia.

Dominujący w Europie klimat polityczny powoduje zwrócenie się ku możliwym rozwiązaniom narodowym, co grozi Europie całkowitą marginalizacją. Stanowisko zwolenników takiego podejścia dobrze – choć nieco apokaliptycznie – podsumował L. Tsoukalis: „Udają, że rozwiązania narodowe są możliwe w wielu obszarach polityki, ignorując poziom współzależności już osiągnięty w Europie i poza nią, a także koszty, które przyniosłoby ze sobą odcięcie się [od tych związków – P.B.]. Bazują na nietolerancji wobec »innego« i odnoszą się do zmitologizowanego państwa narodowego, które ma niewiele wspólnego z rzeczywistym światem. Ponadto odmawiają uznania, że w wielobiegunowym świecie, w którym potęga przesuwana się szybko z Zachodu na Wschód, o ile rozmiar wciąż ma znaczenie, to pojedyncze państwa europejskie, nawet te największe, nie znaczą wiele. Już dzisiaj nie ma w zasadzie europejskich wielkich mocarstw. Będzie to tym bardziej prawdziwe jutro. Ekonomia i demografia wspólnie o to zadbają”¹⁰.

⁸ <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/us-investigate-russian-efforts-weaken-eu-321040>.

⁹ *The EU Neighbours 1995–2015: Shades of Grey*, Chaillot Paper 136, grudzień 2015, s. 67.

¹⁰ L. Tsoukalis, *The Unhappy State of the Union. Europe Needs a New Grand Bargain*, Policy Network, London 2014, s. 21.

UCHODŹCY JAKO ŚWIADECTWO UZNANIA I BEZSILNOŚCI

Rok 2015 upłynął pod znakiem napływających do Europy fal uchodźców. Sam problem przemieszczania, zwłaszcza niekontrolowanego, ludności w wyniku konfliktów nie jest zjawiskiem nowym. Jeśli chodzi o świadomość zagrożenia, to już w 1993 r. opublikowano pracę pod tytułem *Więcej niż pomoc. Współpraca międzynarodowa i globalny kryzys uchodźczy*¹¹. Europa była od lat sześćdziesiątych XX w. celem migracji, przede wszystkim ekonomicznych. Należy jednak podkreślić, że dokonywane w badaniach podziały na imigrantów ekonomicznych, politycznych, uchodźców itp. odzwierciedlają raczej pewną intencję rządów przyjmujących, a nie rzeczywistość. W zglobalizowanym świecie coraz trudniej precyzyjnie odróżnić motywacje przemieszczania się ludności – są one pochodną wielu czynników, a zagrożenie życia i chęć polepszenia losu własnego i swoich dzieci często idą w parze.

Niestabilność u granic UE, wyrażająca się w licznych konfliktach międzynarodowych i wewnętrznych, narastała od początku XXI w. Presja migracyjna zwiększyła się w wyniku wydarzeń tzw. arabskiej wiosny, gdy upadły reżimy, które w swoim autorytaryzmie kontrolowały także do pewnego stopnia możliwości przemieszczania się własnych obywateli. Szczególnie niepokoje w Libii oraz wojna domowa w Syrii spowodowały ogromne fale imigrantów, z których wielu może się starać o status uchodźcy. Syrię np. opuściła ponad jedna trzecia ludności, czyli ok. 12 mln ludzi. Przedłużający się konflikt spowodował, że rozmieszczeni w obozach w Jordani, Libanie i Turcji Syryjczycy coraz częściej dążyli do zmiany miejsca pobytu na bogate kraje Europy. Była to naturalna konsekwencja uznania faktu, że wojna szybko się nie zakończy, zatem należy szukać możliwości polepszenia bytu w perspektywie przynajmniej średniookresowej. W tym kontekście ryzyko nielegalnej podróży do Europy okazało się akceptowalne. Bogata Unia jest niezwykle atrakcyjna, zwłaszcza w porównaniu z alternatywami w postaci Turcji bądź państw Zatoki Perskiej. Nie tylko kraje te niechętnie widzą u siebie duże grupy uchodźców, ale także dla Syryjczyków mieszkających przez dekady w państwie świeckim zasady radykalnego islamu nie tworzą przyjaznego środowiska.

W 2015 r. drastycznie wzrosła liczba przybywających do Unii Europejskiej nielegalnych migrantów i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w jej krajach członkowskich. Liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy wykrytych w 2015 r. (1 553 614) znacznie przekracza całkowitą liczbę przypadków nielegalnego przekroczenia granicy w latach 2009–2014 (813 044)¹². Uchodźcy docierali do Europy trzema najważniejszymi drogami – lądową bałkańską prowadzącą na Węgry, oraz dwiema przede wszystkim morskimi, wiodącymi do Grecji i Włoch. Mniejsze znaczenie miało przeprowadzenie się do Hiszpanii z terytorium Maroka. W sumie w Grecji w 2015 r. wylądowało ponad 850 tys. ludzi, przybywających zarówno z Afryki Północnej, jak i z Turcji, we Włoszech w tym samym okresie zna-

¹¹ G. Loeschner, *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, Oxford 1993.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Ósme sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen 1 maja – 10 grudnia 2015 r., Strasburg, dnia 15.12.2015 r. COM(2015) 675 final, s. 2.

lażło się ponad 153 tys. Dla porównania: do Hiszpanii drogą morską trafiło niecałe 4 tys. uchodźców, chociaż w tym kraju doliczyć jeszcze trzeba próby przedostania się przez ogrodzenia enklaw afrykańskich. Zmniejszyło się natomiast wyraźnie znaczenie Malty jako przystanku na drodze do Europy. Patrząc na tendencje w styczniu 2016 r., można sformułować wniosek, że zdecydowana większość przybyszów korzystających z drogi morskiej wybrała Grecję – prawie 50 tys., pozostałe kraje Unii Europejskiej zaś – zaledwie około 5 tys.¹³

Przybycie do Europy najczęściej wiąże się z poszukiwaniem statusu uchodźcy – liczba próśb o jego przyznanie wzrosła również bardzo znacząco, przy czym najwięcej – ponad 300 tys. w 2015 r. – złożonych zostało w Niemczech. Przedstawia to wykres 1.

Polityka UE wobec napływu uchodźców była kształtowana z czasem coraz bardziej przez emocje – współczucie oraz obawy. To pierwsze miało związek z powtarzającymi się doniesieniami o śmierci uchodźców w drodze do Europy, przede wszystkim przez utonięcie w Morzu Śródziemnym. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji podaje, że w 2014 r. w regionie Morza Śródziemnego straciło życie ponad 3200 osób, w 2015 r. – ponad 3600¹⁴. Symbolem katastrofy humanitarnej stało się zdjęcie wyrzuconego na turecki brzeg ciała nieco ponad rocznego chłopca na początku września 2015 r. Konsekwencją uznania tej sytuacji za wymagającą działań nadzwyczajnych była decyzja rządu Niemiec z 6 września o zawieszeniu stosowania niektórych przepisów dotyczących kontroli na granicach (tzw. rozporządzenie Dublin III), właśnie z przyczyn humanitarnych. Została ona zapisana na konto kanclerz Angeli Merkel, która potem wielokrotnie jej broniła. Paradoksalnie decyzja wynikająca bezpośrednio z wartości głoszonych jako europejskie, a mających swoje źródło w chrześcijaństwie, stała się przyczyną spadku popularności wywodzącej się z chadecji szefowej rządu Niemiec.

Poza Niemcami migranci docierali też do Włoch i Grecji oraz do Austrii i na Węgry. Okazuje się także, że zasada, iż o azyl należy prosić w pierwszym kraju bezpiecznym, ewentualnie pierwszym kraju członkowskim, do którego przybywają uciekający z rejonu konfliktu, nie jest przestrzegana. Jednym z miejsc docelowych stały się państwa skandynawskie, znajdujące się najdalej od regionu Bliskiego Wschodu, ale uważane za atrakcyjne pod względem poziomu ochrony socjalnej. Wzrost liczby wniosków o azyl był tam szczególnie wyraźny. W 2015 r. w Szwecji o status ten ubiegało się 160 tys. osób, z czego tylko 20% miało paszport. Z kolei norweskie władze imigracyjne poinformowały, że o azyl w ich kraju w 2015 r. wystąpiło 31 145 osób, czyli blisko trzy razy więcej niż rok wcześniej. Jedna trzecia osób ubiegających się o azyl to Syryjczycy, drugą co do wielkości grupę azylantów stanowili Afgańczycy, następne – Irakijczycy i obywatele Erytrei. Jak poinformowano, nieco ponad połowa osób starających się o azyl to dorośli mężczyźni,

¹³ UNHCR, opracowane przez BBC; *Migrant crisis: Over one million reach Europe by sea*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35194360>.

¹⁴ *Mediterranean Update – Migrant Deaths Rise to 3,329 in 2015*, 30 października 2015 r., <https://www.iom.int/news/mediterranean-update-migrant-deaths-rise-3329-2015>; <https://www.iom.int/news/mediterranean-migration-update>.



Dane dostępne do końca września. Liczba wniosków złożonych nie tylko w krajach UE, lecz także w Norwegii i Szwajcarii.

Wykres 1

Liczba wniosków o udzielenie statusu uchodźcy w 2015 r.

Źródło: na podstawie Eurostat opracowane przez BBC, Migrant crisis: Over one million reach Europe by sea, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35194360>.

15% – dorosłe kobiety, a 33% – osoby niepełnoletnie. Około 5,3 tys. niepełnoletnich osób przybyło bez osoby towarzyszącej, w tym większość z Afganistanu. Władze szacują, że w tym roku o azyl w Norwegii, jednym z najbogatszych krajów europejskich, może się ubiegać do 60 tys. osób. Finlandia podała, że w ubiegłym roku o azyl w tym kraju starało się 32 478 osób. To prawie dziesięciokrotnie więcej niż w 2014 r. (3651 osób)¹⁵.

Drugą stroną medalu był strach przed obcymi kulturowo emigrantami oraz przed terrorystami, którzy mogli łatwo wykorzystać zamieszanie do przeniknięcia na terytorium UE. Prawdopodobnie stało się to w przypadku części osób zaangażowanych w przygotowanie i wykonanie zamachów w Paryżu 13 listopada 2015 r., w których zginęło ponad 130 osób. Liczba ofiar oznacza w tym kontekście częściowe powodzenie planu – terrorystom nie udało się wejść na paryski stadion Stade de France i zdetonowali ładunki w jego pobliżu. Strach ten pozwolił wielu rządóm na uzasadnienie nadzwyczajnych działań, które mogły nie tylko wzmocnić bezpieczeństwo, ale także przełożyć się na poparcie społeczne. Część państw europejskich zareagowała wzmocnionymi kontrolami na tzw. zielonej granicy oraz budową płotów i ogrodzeń. Najdłuższe ogrodzenia wybudowały Węgry, całkowicie odcinając granicę z Chorwacją (40 km ogrodzenia) oraz z Serbią – w tym wypadku decyzję o budowie 175 km wysokiego na 4 m płotu rząd węgierski podjął 17 czerwca¹⁶.

Fundamentalny problem polityczny, testujący solidarność w ramach UE, powstał wokół problemu relokacji uchodźców. Państwa, które przyjęły najwięcej osób, pod przywództwem Niemiec oraz ze wsparciem Komisji Europejskiej naciskały na relokację przynajmniej części z nich do innych krajów w imię zasady solidarności. W sumie zdecydowano, że dotyczyć to będzie 160 tys. osób przebywających przede wszystkim we Włoszech i w Grecji. Decyzje podjęte przez Radę 14 oraz 22 września 2015 r. dotyczyły odpowiednio 20 i 140 tys. osób¹⁷ i zostały uznane za środki tymczasowe. Promotorem zasady, że relokacja nie powinna być uzgadnianym *ad hoc* projektem, lecz należy wypracować jej ogólne zasady, które mogą skutkować powstaniem kolejnych zobowiązań w przyszłości, była Komisja Europejska¹⁸. Spór o obowiązkowość lub dobrowolność przyjęcia uchodźców zyskał wysoką temperaturę polityczną, a w Polsce stał się jednym z tematów kampanii wyborczej, która pokazała nieszczególnie ewangeliczne oblicze podobno chrześcijańskiego narodu.

¹⁵ „Szwecja przedłuża kontrole na granicy”, 7 stycznia 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75477,19439810,szwecja-przedluzza-kontrole-na-granicy.html>.

¹⁶ „Hungary to fence off border with Serbia to stop migrants”, Reuters, 17 czerwca 2015 r., <http://www.reuters.com/article/us-hungary-immigration-idUSKBN00X17I20150617>.

¹⁷ Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. L248/80 oraz Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. L239/146; decyzja z 14 września była wykonaniem zaleceń z lipca 2015 r., zatem tak bliska czasowo jej akceptacja jest nieco myląca.

¹⁸ Cały czas aktualizowane podsumowanie działań UE wobec kryzysu uchodźczego znajduje się na podstronie Komisji Europejskiej *European Agenda on Migration – Legislative documents*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm. Wbrew tytułowi umieszczono tam nie tylko akty prawne, ale także komunikaty i informacje Komisji.

Usprawnienie kontroli na granicach UE, zapowiadane od połowy września, jest widoczne mniej więcej od połowy listopada 2015 r., czyli po zamachach w Paryżu. Coraz trudniej jest przekroczyć granice osobom, które postanowiły wykorzystać sytuację w Syrii do polepszenia swojego losu i przedstawiały się jako mieszkańcy tego kraju. Ciekawie wyglądają w tym kontekście dane pochodzące z Grecji, gdzie od kilku miesięcy stale spada udział Syryjczyków wśród osób przybywających. W całym 2015 r. utrzymywał się on na poziomie 56%, ale w październiku spadł do 43%, a w listopadzie do 39%. Jak podaje Frontex, wynika to między innymi stąd, że wskutek zaostrzonej kontroli na granicach zewnętrznych UE i coraz sprawniejszej akcji ustalania tożsamości migrantów coraz mniej z nich może podawać się za Syryjczyków¹⁹.

Najpoważniejszym kosztem kryzysu migracyjnego jest jednak zachwianie podstaw normatywnych projektu europejskiego, najpoważniejszą konsekwencją zadanie paliwa mitowi, że poszczególne rządy na poziomie narodowym skutecznie poradziłyby sobie z zaistniałą sytuacją. Na poziomie politycznym dramatycznie najwyższą cenę płaci kanclerz Niemiec, która musi mierzyć się z buntem koalicyjnej CSU i spadającymi sondażami. Cała Unia zastanawia się także, czy solidarność europejska w rozumieniu państw przyjętych w poczet członków w 2004 r. sprowadza się do korzystania z funduszy strukturalnych.

TRZESZCZĄCE SCHENGEN – CZY POWRÓT GRANIC JEST REALNY?

Jak wspomniano na początku opracowania, dzisiaj głównym uwarunkowaniem polityki europejskiej (w rozumieniu całości zarówno sfer narodowych, jak i unijnej) jest strach. Wcieleniem wszystkich lęków Europy stała się „fala” uchodźców, która „zalewa” i bezpowrotnie przekształca dobrze znany Europejczykom dom. Tym samym wszystko, co może doprowadzić do powstrzymania tego kataklizmu, jawi się jako pożądane i właściwie niezbędne, nawet jeśli niesie ze sobą poważne koszty. Atmosferę tę dobrze oddaje punkt w artykule firmowanym przez Europejską Radę Spraw Zagranicznych, odniesiony do najważniejszych państw członkowskich: „W krajach europejskich mamy do czynienia z rosnącym przeświadczeniem, że poszczególne rządy straciły kontrolę nad własnymi granicami oraz napływem ludzi do Europy. Utrata tej kontroli prowadzi w konsekwencji do wzmocnienia polityki strachu. W Niemczech władze lokalne oraz federalne coraz bardziej się obawiają, że zaoferowana przez nie gościnność zachwieje zbilansowanym do tej pory budżetem państwa. We Francji organy bezpieczeństwa boją się zagrożeń dla francuskiego laicyzmu”²⁰.

Ofiarą kryzysu uchodźczego jest już europejska solidarność, okazała się bowiem dramatycznie fasadowa wobec problemu, z którym zamożna Unia teore-

¹⁹ „Szef Frontexu: kryzys migracyjny daleki od opanowania. Do UE napłynie milion ludzi”, Deutsche Welle, 31 stycznia 2016 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19562499,szef-frontexu-kryzys-migracyjny-daleki-od-opanowania-do-ue.html>.

²⁰ 13 trendów na 2016, 15 stycznia 2016 r., ECFR, http://www.ecfr.eu/warsaw/post/13_trendow_na_2016_rok.

tycznie powinna sobie poradzić. Kilka dni przed grudniowym posiedzeniem Rady Europejskiej Angela Merkel powiedziała w wystąpieniu przed niemieckim parlamentem: „Dotarliśmy do końca pełnego turbulencji i bardzo trudnego dla Europy roku (...) byliśmy zmuszeni być świadkami, jak solidarność europejska jest raz po raz testowana”²¹. Należy uznać, że egzaminu tego zasadniczo nie zdano – wymuszona relokacja wspomniana w poprzednim punkcie okazała się niemal niemożliwa do wprowadzenia w życie, mimo że dotyczy tylko niewielkiej liczby uchodźców pochodzących z kilku krajów. Solidarność między europejskimi krajami oraz zwykła solidarność z ludźmi w gorszej sytuacji dobrze wyglądały w deklaracjach, a politycy odwołujący się do wartości chrześcijańskich powoływali się jeszcze na słowa Jana Pawła II. Realna polityka okazała się tak odległa od głoszonych zasad moralnych, jak głosił to Niccolò Machiavelli – moralna decyzja o zawieszeniu zasad i przyjęciu uchodźców w imię właśnie solidarności i ratowania życia może być początkiem końca kariery Angeli Merkel, która jest w Niemczech powszechnie krytykowana. Dla instytucji, która od lat głosi, że dąży do realizacji swoich wartości i jest potęgą nowego typu – normatywną – hipokryzja taka jest szczególnie groźna, całkowicie bowiem odbiera jej wiarygodność.

Kolejną potencjalną ofiarą polityki strachu jest strefa Schengen, która w 2015 r. obchodziła niewielki jubileusz dwudziestolecia istnienia. Warto przypomnieć, że projekt, który zaczął się jako międzyrządowa inicjatywa kilku państw europejskich, stał się z czasem, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego, jednym z ważnych wymiarów praktycznego jednoczenia się Europy, drugim oprócz jednolitego rynku filarem dla wspólnej przestrzeni, w której granice między państwami stają się miejscem spotkania, a nie linią podziału. Wejście w życie układu z Schengen wraz z protokołem dodatkowym w 1995 r. wyznaczyło nowy etap bezpośredniego doświadczania przez obywateli efektów integracji europejskiej. Oczywiście członkostwo w UE nie oznacza bezpośrednio i koniecznie automatycznego przyjęcia do strefy Schengen, należą do niej także państwa nieczłonkowskie (w tym Norwegia i Szwajcaria), poza nią zaś pozostaje Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Irlandia i Wielka Brytania. Można wskazać analogię do wspólnej waluty – wejście do UE z czasem przyniesie konsekwencję pod postacią zniesienia kontroli granicznych.

Brak kontroli granicznych w sytuacji niekontrolowanego napływu uchodźców stworzył nową sytuację dla państw członkowskich, które są odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym zwalczanie przestępczości. Swobodna cyrkulacja osób wewnątrz strefy ma także swój negatywny wymiar – nieskuteczna kontrola na granicy obszaru stwarza zagrożenia dla wszystkich państw uczestniczących w projekcie. Pojawienie się dużych grup uchodźców, wśród których mogli ukryć się przestępcy, w tym zaangażowani w działalność terrorystyczną, postawiło w stan gotowości instytucje bezpieczeństwa państw członkowskich i stworzyło pokusę użycia istniejących mechanizmów wprowadzania przejściowych kontroli na granicach. Do tej pory był on wykorzystywany przede wszystkim przy okazji wiel-

²¹ „Merkel calls for more unity across EU after ‘difficult’ year”, Deutsche Welle, 16 grudnia 2015 r., <http://www.dw.com/en/merkel-calls-for-more-unity-across-eu-after-difficult-year/a-18921401>.

kich wydarzeń sportowych oraz po atakach terrorystycznych na obszarze UE i rzeczywiście miał charakter incydentalny. Zmieniło się to w 2015 r.

Jako pierwsze kontrole na granicach przywróciły 13 września 2015 r. Niemcy, opierając się na odpowiednich przepisach strefy Schengen. Oficjalnie decyzja dotyczyła wszystkich granic, natomiast w praktyce szczególną uwagę skierowano na granice z Austrią i Węgrami. Wprowadzone na 30 dni nadzwyczajne środki zostały przedłużone na kolejny miesiąc. Zgodnie z Kodeksem granicznym Schengen jest to maksymalny okres, na jaki państwo może w nieoczekiwanej sytuacji zagrożenia dla porządku publicznego tymczasowo przywrócić kontrolę na granicach wewnętrznych UE. W listopadzie Komisja Europejska poinformowała, że niemieckie władze postanowiły skorzystać z przepisu umożliwiającego wprowadzenie kontroli na okres maksymalnie sześciu miesięcy w sytuacjach przewidywanego zagrożenia dla porządku publicznego. Wymaga to uprzedniego poinformowania KE o tych zamiarach i przeprowadzenia konsultacji z państwami członkowskimi. Podobnie uczyniła Szwecja, wprowadzając kontrole (na 10 dni) 12 listopada 2015 r.

Notyfikowanie swoich zamiarów Komisji Europejskiej może być odczytywane jako pilnowanie przestrzegania reguł obowiązujących w zakresie swobody podróżowania w strefie Schengen, może być jednak także interpretowane jako przygotowanie gruntu dla przedłużania „nadzwyczajnych” środków tak długo, aż staną się zwykłe. Ciekawy był *casus* Francji, która wprowadziła nadzwyczajne środki kontroli granic 13 listopada 2015 r. na miesiąc, argumentując to przygotowaniami do szczytu klimatycznego, który zakończył obrady 12 grudnia.

Dania wprowadziła kontrole na granicy z Niemcami 4 stycznia 2016 r., wskazując, że będą one obowiązywały 10 dni i w praktyce będą miały wyrywkowy charakter. Jak podkreślił premier Lars Løkke Rasmussen: „Jeśli Unia Europejska nie może chronić granic zewnętrznych (...) to coraz więcej krajów będzie zmuszonych do wprowadzania tymczasowych kontroli granicznych”. Była to reakcja na kolejne przedłużenia kontroli wprowadzone przez Szwecję. Kraj ten utrzymuje nadzwyczajne środki od połowy listopada, a 7 stycznia ogłoszono, że kontrole potrwają co najmniej do 8 lutego 2016 r. W odpowiedzi mogliśmy usłyszeć: „Zasady wolnego przepływu osób w ramach traktatu z Schengen są zagrożone” – tak w reakcji na krok duńskich władz stwierdził rzecznik niemieckiego MSZ Martin Schaefer²².

Ocena, w jakim stopniu wyrażona wyżej obawa jest realna, a w jakim stanowi wyraz wewnętrznego sporu w łonie UE na temat środków niezbędnych celem zreformowania strefy Schengen, nie jest łatwa. Przynajmniej na razie nie można mówić o niedogodnościach dla obywateli, a wszyscy aktorzy podkreślają „nadzwyczajność” środków. Jednak nic nie wskazuje, aby presja migracyjna miała się w najbliższym czasie zmniejszyć, terroryzm zostać pokonany, a tzw. Państwo Islamskie i jego wpływy wyeliminowane. Panuje powszechna zgoda, że brak kontroli granicznych to cenne dobro, nie tylko jako udogodnienia dla mieszkańców, lecz także instrument umacniania bezpieczeństwa. Eksperci Instytutu Jacques’a Delorsa, w tym jego założyciel,

²² <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/kryzys-imigracyjny-dania-zaczela-kontrole-na-granicy-z-niemcami,608008.html>.

wskazują wyraźnie: „Schengen to warunek wstępny naszego bezpieczeństwa; jeśli mamy pokonać terroryzm, nasza siła leży w jedności, a jej brak czyni bezbronny. Ostatnie utworzenie hotspotów we Włoszech i w Grecji także wpisuje się w europejską racjonalność. Musimy pokazać solidarność z tymi krajami, oczywiście ze szlachetnych pobudek, ale również w celu odzyskania kontroli nad sytuacją na »naszych« granicach”²³. Zatem w praktyce powstaje pytanie, co należy uczynić, żeby odzyskać zdolność kontrolowania granic zewnętrznych strefy Schengen, aby rządy narodowe nie miały mocnych argumentów, że przywróceniem kontroli po prostu naprawiają niedoskonałości na poziomie unijnym. Warto też zauważyć, że wobec aktualnego rozwoju sytuacji mówienie o Europie jako twierdzy, popularne od lat dziewięćdziesiątych XX w., odnosi się raczej do stanu wyobrażonego, a nie rzeczywistości – twierdza okazało się zaskakująco słabo umocniona.

Przekonaniu, że strefa Schengen chyli się ku upadkowi, dali wyraz także niektórzy europejscy politycy – najbardziej znaczący wśród nich to były prezydent Francji Nicolas Sarkozy oraz premier Holandii Mark Rutte. Sprowokowało to Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federicę Mogherini do dyplomatycznej, acz ostro sformułowanej odpowiedzi: „Aktualnie ciągle słyszymy ten argument – Schengen jest skończone (...) Problem Schengen jest inny [od problemów polityki zagranicznej – P.B.], ponieważ pokusa kwestionowania go pochodzi z wewnątrz. Najpierw byli to uchodźcy, teraz terroryzm. Ale co ma Schengen wspólnego z terroryzmem? Nic. Posiada wbudowane mechanizmy, których potrzebujemy, aby stawić czoła zagrożeniom” – powiedziała brytyjskiemu *The Guardian*²⁴. Zatem problem leży w wierze w mechanizmy teoretycznie wbudowane w strukturę tworzonej przez Europę przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Od września 2015 r. Komisja Europejska pracuje intensywnie nad reformą instrumentów ochrony granic. 15 grudnia został przedstawiony pakiet zmian w obowiązującym prawie dotyczącym m.in. kontroli granic, wzmacniający możliwości weryfikacji przepływu osób korzystających ze swobód zapewnianych przez UE²⁵. Najważniejszy w pakiecie jest projekt powołania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Czytamy w nim m.in.: „Uwzględniając narastające presje migracyjne na granicach zewnętrznych, potrzebę zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii oraz zagwarantowania funkcjonowania strefy Schengen, a także nadrzędną zasadę solidarności, konieczne jest wzmocnienie zarządzania granicami zewnętrznymi”. W tym celu Komisja proponuje ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, odpowiedzialnej za zintegrowane zarządzanie granicami. Proponuje także zmianę nazwy Frontexu oraz wzmocnienie uprawnień nowej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej we wszystkich aspektach

²³ J. Delors, A. Vitorino, Y. Bertoncini, „Schengen is dead? Long live Schengen!”, euractiv.com, 6 stycznia 2016 r., <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/schengen-dead-long-live-schengen-320730>.

²⁴ <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/05/is-the-schengen-dream-of-europe-without-borders-becoming-a-thing-of-the-past>.

²⁵ Pełny pakiet dokumentów znajduje się na stronie: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm.

zintegrowanego zarządzania granicami. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna ma mieć charakter wielopoziomowy i składać się z Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami²⁶.

Koordynacja działań operacyjnych związanych z ochroną granic UE należy do kompetencji agencji Frontex, która od 1 listopada koordynuje wspólną operację „Triton”, rozpoczętą na prośbę rządu włoskiego. Polega ona na wzmocnianiu patroli wód Morza Śródziemnego, przede wszystkim wokół Italii, celem odnajdywania i ratowania migrantów próbujących się przedostać do Europy drogą morską. Operacja zastąpiła włoską narodową interwencję, znaną pod nazwą „Mare Nostrum”, i zainicjowaną po krytycznym napływie uchodźców na wyspę Lampedusa i przypadkach licznych utonięć. Decyzją Komisji Europejskiej z 19 lutego 2015 r. operacja została przedłużona do końca 2015 r. We wspólnej operacji uczestniczy 21 państw członkowskich, które dobrowolnie przekazują zasoby. Łącznie wykorzystuje ona 65 osób personelu, a zasoby techniczne to: dwa stałopłaty, jeden helikopter, dwa dalekomorskie statki patrolowe, sześć statków patrolu przybrzeżnego, jedna przybrzeżna łódź patrolowa i pięć zespołów informacyjnych/dochodzeniowych. Znacząco wzrosły także nakłady finansowe na prowadzoną od 2011 r. operację „Poseidon”. W sumie UE wydaje miesięcznie ok. 18 mln euro na obie wskazane wyżej operacje.

Wzmocnienie możliwości identyfikowania osób stanowiących zagrożenie oraz lepsza operacyjna ochrona granic to ważne, ale nie jedyne zadania. W toku dyskusji zgłaszane są także inne propozycje. Jedną z ciekawszych sformułował R. Parkes, który postuluje danie uchodźcom po pewnym okresie pobytu prawa do zmiany kraju zamieszkania – chodzi oczywiście o kraje unijne. Zauważa on, że o ile mogą to czynić migranci ekonomiczni, o tyle uchodźcy są wyłączeni z tego prawa²⁷. Zatem to właśnie kraj, w którym otrzymają status uchodźcy, będzie z definicji ich miejscem pobytu przez cały czas przebywania w UE. W tym kontekście zrozumiałe staje się dążenie do dostania się do Niemiec – transfer tam później, np. po pobycie w ośrodku dla uchodźców w innym państwie, jest po prostu nielegalny. Wskazany problem dobrze ilustruje fakt, jak nieprzemyślana i niekompletna jest konstrukcja europejskiego prawa azylowego. Zatem może warto potraktować obecny kryzys jako wymagający *stress-test*, którego efektem będzie identyfikacja problemów, jakie w spokojnych czasach nie były zauważane. Wymaga to jednak zorganizowanego wysiłku zarówno Komisji, jak i państw członkowskich, a zarysowany na wstępie klimat intelektualny nie sprzyja takim przejawom wiary w działanie na poziomie unijnym. Dobrze podsumowuje to artykuł publikowany przez renomowany serwis Politico: „Prawdziwą słabością Schengen jest to, że wskazuje kierunek przeciwny niż dominujący w Europie nastrojów. Jest on bardziej narodowy, bardziej izolujący się, podejrzliwy wobec Brukseli, sceptyczny wobec ogólnoeuropejskich rozwiązań, płacący biedniejszym sąsiadom z resentymentem, zdeterminowany przywrócić

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE, Strasburg, dnia 15 grudnia 2015 r., COM(2015) 671 final.

²⁷ R. Parker, „20 years on Rethinking Schengen”, *ISS EU Brief Issue* 2015, nr 39, s. 3.

więcej kontroli na poziomie lokalnym i zły na odległe centrum decyzyjne. (...) Schengen jest w niebezpieczeństwie, gdyż może być pierwszą ofiarą tego nastroju, zwłaszcza gdy rządzący rozpaczliwie chcą pokazać wyborcom, że panują nad sytuacją”²⁸.

WIDMO BREXITU STRASZY CORAZ BARDZIEJ

Koniec 2015 r. przyniósł też lepsze zidentyfikowanie pola negocjacji związanego z warunkami, jakie stawia Unii premier Wielkiej Brytanii David Cameron, aby jego rząd prowadził kampanię za jej pozostaniem w strukturach integracyjnych przed referendum zapowiedzianym najpóźniej na 2017 r., a które zgodnie z decyzją premiera Zjednoczonego królestwa ma się odbyć 23 czerwca 2016 r. Należy podkreślić dobre przygotowanie pola przez przywódcę Zjednoczonego Królestwa, który odczekał do momentu, gdy Unia znajdzie się w poważnych tarapatkach, a perspektywa zdobycia politycznej przewagi przez przeciwników jedności w całej Europie przesunie się ze sfery „folkloru” do pakietu scenariuszy na przyszłość. W tym kontekście pozycja negocjacyjna Camerona wydaje się silna. Jednocześnie ryzykuje on sytuację dla jego rządu wyjątkowo niekorzystną – przedłużające się negocjacje wywołają tyle napięć i zbudują pozycję przeciwników pozostania Wielkiej Brytanii w UE na tyle, że mimo ogłoszenia sukcesu negocjacji i rządowej kampanii za pozostaniem w UE referendum zostanie przegrane, co niewątpliwie oznacza znaczące osłabienie pozycji Zjednoczonego Królestwa w stosunkach międzynarodowych. Nie chodzi przy tym tylko o rolę Londynu jako światowego centrum finansów i kwestie handlowe, ale o kalkulacje geopolityczne. W wypadku radykalnego osłabienia UE bądź jej rozpadu (na państwa narodowe czy kręgi integracji) nawet specjalne stosunki z USA staną się sypiącą się fasadą – w takiej sytuacji kluczowym partnerem dla Waszyngtonu staną się Niemcy, wszystko jedno, czy jako przywódca „małej” Unii, czy jako nieoficjalny hegemon pofragmentowanej Europy.

10 listopada 2015 r. brytyjski premier przesłał na ręce przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska list zawierający listę tematów-żądań. Wymienił w nim m.in. cztery obszary pożądanых reform – zostały one zakresłone szeroko, ale wskazano także szczegółowe rozwiązania, na których zależy Wielkiej Brytanii: zarządzanie ekonomiczne (przede wszystkim relacje między strefą euro a UE ze wskazaniem, że Unia jako taka posiada i posiadać będzie różne waluty); konkurencyjność gospodarki, suwerenność oraz problemy migracji, przede wszystkim utrudnienie korzystania z brytyjskiego *welfare state* przez osoby z innych państw, w tym członkowskich UE. Sprawa ta była najszerzej dyskutowana w mediach, zwłaszcza w takich państwach jak Polska, ale najmocniej wybrzmiał inny punkt listu: „Chcę usunąć zobowiązania Wielkiej Brytanii do dążenia do »coraz bliższego związku«, jak głosi to Traktat. To bardzo ważne, aby jasno stwierdzić, że to zobowiązanie nie będzie już dotyczyć Zjednoczonego Królestwa. Chcę, aby uczyniono to w sposób formal-

²⁸ M. Binyon, „The end of Schengen. How a human tsunami has shattered a European dream”, 14 września 2015 r., <http://www.politico.eu/article/the-end-of-schengen-germany-border-controls-austria-check-points-temporary/>.

ny, wiążący prawnie i nieodwracalny”²⁹. Oznacza to jedno – akceptacja propozycji brytyjskich będzie się równać usunięciu z konstrukcji prawnej i politycznej UE teologicznej „gwiazdy przewodniej”, zobowiązania do poszukiwania coraz to nowych form i pól do wyrażania jedności kontynentu. Należy zauważyć, że jest to jedna z cech identyfikowanych jako wyróżniające europejski (wspólnotowy) model integracji³⁰. Zatem w istocie brytyjski premier dąży do całościowej przebudowy modelu integracji i pozbawienia jej wewnętrznej dynamiki. Można oczywiście domniemywać, że tak mocne postawienie sprawy symboliczno-politycznej, która nie jest łatwo identyfikowalna dla przeciętnego obywatela, jest wybiegiem negocjacyjnym, ale nie zwalnia to przywódców UE od zastanowienia się, czy skonfrontowaną z nowymi wyzwaniami organizację stać na akceptację tego warunku.

W odpowiedzi przewodniczący zasugerował, że zakres proponowanych zmian jest na tyle szeroki, iż konkretne i całościowe rozwiązanie będzie mogło być przygotowane nie wcześniej niż na posiedzenie Rady Europejskiej planowane na luty 2016 r. Przed spotkaniem 17 grudnia skierował on do przywódców państw również specjalny list, w którym wskazał główne punkty sporne. Donald Tusk konkludował swoje rozważania: „W czasach, gdy w Europie znów rozgrywa się geopolityka, musimy być zjednoczeni i silni. Leży to w naszym wspólnym interesie i w interesie każdego państwa członkowskiego UE. Wielka Brytania miała konstruktywny i ważny udział w rozwoju Unii Europejskiej i jestem pewien, że rolę tę będzie nadal odgrywać w przyszłości”³¹. Konkluzje grudniowego posiedzenia Rady w kwestii Wielkiej Brytanii są wyjątkowo lakoniczne i sprowadzają się do zapowiedzi pogłębionej dyskusji na spotkaniu w lutym 2016 r. Można domniemywać, że kwestia okazała się na tyle skomplikowana i kontrowersyjna, a sprawy migracji na tyle palące, iż przywódcy z pewną ulgą przesunęli wrażliwe politycznie rozmowy na przyszłość.

Warto się zastanowić, w jakim stopniu brytyjskie propozycje mają szansę znaleźć poparcie w poszczególnych państwach członkowskich. Wydaje się, że względnie łatwo będzie osiągnąć kompromis w kwestii konkurencyjności oraz zarządzania strefą euro, to znaczy w praktyce wzmocnienia koordynacji działań i instytucji całej UE względem stopniowo usamodzielniającej się strefy, którą można uznać nie za „państwo w państwie”, ale za autonomiczny reżim decyzyjny. Trudno wskazać państwo członkowskie, które nie byłoby zainteresowane poprawieniem pozycji Europy w gospodarce światowej, również problem lepszej komunikacji i kontroli poczynąń strefy euro jest atrakcyjny dla państw spoza niej, dla eurogrupy zaś jest ceną stosunkowo niewielką i łatwo akceptowalną. Zupełnie inaczej sytuacja rysuje się w dwóch pozostałych sprawach: migracji i prawa do zasiłków, oraz kwestiach instytucjonalnych dotyczących układu władzy w jednoczącej się Europie, schowanych za nagłówkiem „suwerenność”.

²⁹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf, s. 3.

³⁰ P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 192–193.

³¹ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/12/07-tusk-letter-to-28ms-on-uk/>.

Ograniczenie praw do świadczeń socjalnych dotyczyć będzie w praktyce imigrantów z innych państw członkowskich, przede wszystkim tych przyjętych po 2004 r., w mniejszym stopniu krajów południa Europy. Brytyjski premier chce, by osoby przyjeżdżające do Wielkiej Brytanii z innych państw unijnych dopiero po czterech latach uzyskiwały prawo do zasiłków wynikających z polityki zatrudnienia oraz dostępu do mieszkań socjalnych. Budzi to sprzeciw zarówno rządów tych krajów, jak i Komisji Europejskiej, widzącej przede wszystkim podważanie zasady niedyskryminacji, fundamentalnej dla swobód jednolitego rynku, które – co warto przypomnieć – są brytyjskim wkładem w integrację europejską³². Komisja wskazuje jednoznacznie, że właśnie kwestie niedyskryminacji są najtrudniejsze, bo Komisja jako strażnik traktatów ma obowiązek bronić zrealizowanego już jednolitego rynku. Jej rzecznik zaznaczył jednak wyraźnie, że „Komisja uważa list premiera Camerona za początek, a nie koniec negocjacji. Przewodniczący KE Jean-Claude Juncker kilka razy powtarzał, że jesteśmy gotowi pracować nad sprawiedliwym porozumieniem dla Wielkiej Brytanii, które będzie także sprawiedliwe dla pozostałych krajów członkowskich”³³. Z kolei stanowisko zainteresowanych państw członkowskich wyraziła polska premier podczas pobytu na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli: „Dziś jest tak, że wielu Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii, którzy pracują tam, buduje PKB tego kraju. Nie zapominajmy o tym” – apelowała. Przypominała, że wolny przepływ osób to jeden z fundamentów UE i należy zrobić wszystko, by ten fundament został utrzymany. „Ale ponieważ jest w tej chwili oczekiwanie ze strony Wielkiej Brytanii rozmowy na ten temat (...), my mówimy: rozmawiamy, szukamy kompromisu”. Stanowisko, które można określić mianem „rozmawiamy”, dominuje u progu 2016 r. w Brukseli.

Oprócz kwestii dostępu do brytyjskiego systemu socjalnego rozmowy dotyczą także zwiększenia roli parlamentów narodowych, podkreślenia zasady subsydiarności oraz utrzymania klauzuli *opt-out*, a właściwie uczynienia z tego wyjątkowego rozwiązania z 1993 r. swego rodzaju reguły. W zamyśle brytyjskim każdy członek UE miałby prawo zadeklarować brak woli włączenia się w unię walutową, a w zakresie dawnego tzw. III filaru akceptacja reguł byłaby zawsze dobrowolna. Wreszcie ideologiczną ramą dla rozwiązań dotyczących fundamentalnych reguł funkcjonowania Unii jest cytowany punkt żądający usunięcia z traktatu sformułowania, że Unia „buduje coraz bliższy związek między narodami Europy”. Jest to sprawa dość nowa i nietypowa, wzięwszy pod uwagę, jak szeroko można interpretować to sformułowanie, które znalazło się w traktacie na żądanie właśnie Wielkiej Brytanii, gdy ta z całą mocą nie chciała się zgodzić na stwierdzenie o „federalnym celu unii”. Były brytyjski minister ds. europejskich Denis MacShane mówi o niezrozumiałej obse-

³² Projekt jednolitego rynku z licznymi swobodami pod względem gospodarczym był głęboko liberalny i odpowiadał polityce prowadzonej przez rząd Margaret Thatcher. Nie dziwi zatem również fakt, że przygotowała ją konserwatywny polityk brytyjski.

³³ <http://biznes.pl/ue/ke-niektore-propozycje-camerona-wysoce-problematyczne/ry7t3p>.

sji na punkcie tego sformułowania, która jest nowością nawet w eurosceptycznym skrzydle Partii Konserwatywnej³⁴.

Postawa „rozmawiajmy” przyjmowana jest przez poszczególne rządy z różnych motywów. Polski rząd działający od listopada 2015 r. w swoim eurosceptycyzmie jest ideologicznie bliski brytyjskiemu premierowi i liczy na osłabienie Niemiec dążących do pogłębienia integracji. Z kolei Niemcy nie chcą antagonizować Zjednoczonego Królestwa, są gotowe na rozsądne kompromisy w imię przyszłości UE, za którą czują się jako najsilniejsze państwo odpowiedzialne. Negocjacje nie będą łatwe, a niebezpieczeństwo dobrze podsumowała Agata Gostyńska-Jakubowska: „Stanowisko Niemiec, Francji i Włoch będzie kluczowe. Jeśli Cameron uderzy w tony koncyliacyjne i utrzyma swoje żądania na rozsądnym poziomie, [państwa te – P.B.] pomogą mu i skłonią zwolenników twardego podejścia do podążenia za nimi. Jeśli jednak Cameron uderzy w stół i zakwestionuje fundamentalne reguły projektu europejskiego, przyjmą one znacznie twardszą linię, komplikując jego wysiłki w celu uzyskania porozumienia”³⁵. Przed posiedzeniem Rady Europejskiej 18–19 lutego 2016 r. wydawało się, że Cameron może generalnie liczyć na przychyłność Danii i Szwecji, życzyliwie zainteresowanie Polski, Węgier i Czech oraz determinację Niemiec w doprowadzeniu do zgody. Jako ewentualnych oponentów wymieniano Hiszpanię, Belgię i Austrię³⁶.

Wspomniane spotkanie liderów okazało się sukcesem w tym sensie, że zakończyło się przyjęciem porozumienia, które pozwoliło Cameronowi ogłosić, iż brytyjskie żądania zostały zaspokojone i będzie on namawiał rodaków do głosowania w referendum za pozostaniem Zjednoczonego Królestwa w Unii. Kluczowe sformułowania załączników do konkluzji Rady Europejskiej z 19 lutego 2016 r. głoszą, co następuje³⁷. W kwestii integracji walutowej: „uznaje się, że państwa członkowskie nieuczestniczące w dalszym pogłębianiu unii gospodarczej i walutowej nie będą utrudniać takiego dalszego pogłębiania, lecz je ułatwiać, natomiast proces pogłębiania będzie z kolei przebiegał w poszanowaniu praw i kompetencji nieuczestniczących państw członkowskich” – co jest wystarczająco ogólną formułą, zapewniającą elastyczność w przyszłości, która dla strefy euro jawi się jako niepewna. W sprawie dostępu do świadczeń socjalnych podkreślono prawo każdego państwa do „ograniczenia swobodnego przepływu pracowników za pomocą środków proporcjonalnych do zamierzonego zasadnego celu. Zachęcanie do zwiększania zatrudnienia, zmniejszanie bezrobocia, ochrona słabszych pracowników oraz zapobieganie ryzyku poważnego podważenia trwałości systemów zabezpieczenia społecznego stanowią względy interesu publicznego uznane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. W kluczowej i najtrudniejszej kwestii suwerenności, która w prak-

³⁴ „British Conservatives’ ‘ever closer Union’ obsession is recent”, <http://www.euractiv.com/sections/uk-europe/british-conservatives-ever-closer-union-obsession-recent-319458>.

³⁵ *Camerons EU’ Reforms. Will Europe Buy Them?*, CER Research Papers, grudzień 2015, s. 2.

³⁶ Ciekawe wprowadzenie do dyskusji: <http://openeurope.org.uk/today/blog/europe-responds-to-camerons-eu-reform-proposals/>.

³⁷ Posiedzenie Rady Europejskiej (18 i 19 lutego 2016 r.) – konkluzje, EUco 1/19, Bruksela, 19 lutego 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/pl/pdf>.

tyce dotyczy możliwej ściślejszej integracji, zapisano: „Uznaje się, że Zjednoczone Królestwo, w świetle swojej szczególnej sytuacji zapisanej w Traktatach, nie jest zobowiązane do dalszej integracji politycznej z Unią Europejską. Istota powyższego zostanie włączona do Traktatów w czasie ich następnego przeglądu zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów oraz z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich”. Innymi słowy, zapowiedziano traktatowe umocowanie czegoś, co do tej pory było niekoniecznie zawsze stosowanym założeniem politycznym – żadnego kraju nie można zmusić do akceptacji progresywnych zmian traktatowych. *Casus* Irlandii w kwestii traktatu z Lizbony pokazał, że można wygenerować nacisk polityczny na państwo członkowskie, powodując na przykład powtórzenie referendum. Oczywiście trudno wyobrazić sobie podobną sytuację wobec dużego państwa członkowskiego, ale cytowane wyżej sformułowanie ma nieco inne konsekwencje. Petryfikuje na przyszłość specjalny status jednego z uczestników projektu, co oznacza, że jest to opcja także dla innych państw. Tym samym uczyniono pierwszy krok ku Europie *à la carte*, co nie oznacza konieczności realizacji tej koncepcji, ale radykalnie odchodzi od założeń leżących u podstaw projektu Jacques’a Delorsa – każdy krok na drodze integracji stanowiłby nie tylko osiągnięcie założonego celu, lecz także czynnik dalszej koercji. Tym samym jeśli porównać projekt integracyjny – nieco ryzykownie – do wiru, który wciąga państwa ku przetransformowanej (w domyśle: lepszej) rzeczywistości, to właśnie okazało się, że zdeterminowany okręt może z niego uciec.

Najbardziej fundamentalne pytanie dotyczy konsekwencji przyjętego programu reform – czy akceptując propozycje Davida Camerona, Unia stanie się silniejsza i bardziej zdolna radzić sobie z wyzwaniem niepewnych czasów, czy wprost przeciwnie. Dalsze zróżnicowanie UE na skutek powszechnego stosowania klauzuli *opt-out* wzmocni tendencję do utrwalania podziałów na „lepszą” i „gorszą” Europę, przy czym rozumienie tych określeń może być skrajnie różne zależnie od państwa i orientacji politycznej. We Francji jako ta pierwsza może jawić się jeszcze mocniej zjednoczona Europa karolińska, w Polsce AD 2016 może to oznaczać przekonanie o wyższości tych nielicznych państw, które bronią duszy Europy przed zakusami liberalizmu i kosmopolityzmu (oraz wegetarianizmu³⁸). Podziały w ramach UE zawsze cieszą jej nieprzyjaciół – przewrotnie ma rację James Forsyth, który na łamach *The Spectator* stara się przekonać Brytyjczyków, że lepiej im będzie bez Unii. W artykule z połowy stycznia 2016 r. twierdzi, że rząd Davida Camerona przyjął strategię straszenia obywateli tak długo, aż zagłosują za pozostaniem w UE³⁹. W tak niestabilnym świecie coraz więcej wyborów dotyczy bezpieczeństwa, a ono dotyka kwestii egzystencjalnych.

³⁸ Autor nawiązuje tutaj do wypowiedzi ministra spraw zagranicznych RP Witolda Waszczykowskiego z dnia 3 stycznia 2016 r. dla niemieckiego tygodnika *Bild*, zob. np. <http://polska.newsweek.pl/witold-waszczykowski-wywiad-dla-bild-rowerzysci-i-wegetarianie,artykuly,376666,1.html>.

³⁹ „Project fear: How Cameron plans to scare us into staying in the EU”, 16 stycznia 2016 r., <http://www.spectator.co.uk/2016/01/scary-monsters-david-cameron-will-invoke-the-threat-of-jihadis-russia-and-crime-to-win-an-eu-invote/>.

Niestabilna sytuacja wokół i w samej UE w 2015 r. uświadamia fundamentalną prawdę, że żadne osiągnięcia, nawet uznane za niepodważalne i „naturalne”, nie są dane raz na zawsze. Swoboda przepływu osób w skali mikro, a zasadniczo kumulatywny charakter procesu integracyjnego w skali makro – zostały zakwestionowane. Aby uniknąć potencjalnie krytycznych wstrząsów, przywódcy europejscy w 2015 r. byli gotowi rezygnować z pewnych elementów do tej pory uznawanych za niezbywalną część politycznego i normatywnego *acquis*. Nie ma przy tym gwarancji, że poczynione koncesje wzmocnią UE. Istnieje realne niebezpieczeństwo, że mogą nasilić tendencje dezintegracyjne. Mamy zatem do czynienia z kryzysem egzystencjalnym, który – co szczególnie godne podkreślenia – wynika z podważenia zasad i wartości projektu od wewnątrz. Oznacza to, że w razie ewentualnego rozpadu UE w tej postaci, jaką znamy dzisiaj, przed liderami państw członkowskich stanie trudne zadanie znalezienia winnego.

THE EUROPEAN UNION: AN EXISTENTIAL CRISIS

The European Union has entered a new phase of the crisis, this time touching the very foundations of the integration process. The refugee crisis, caused by the EU's inability to agree on the best solution to control the inflows of migrants from the Middle East, made the Schengen area crumble. It is yet unclear whether one of the crucial achievements of European unity – free movement of persons, one of the bases for the single market – is only temporary under stress or whether the process of dismantling the Schengen zone has already begun. The EU's difficulties make David Cameron's political play more risky. How to persuade the Britons that the reformed organization has a future and that the United Kingdom should be a part of it? Being engaged in the internal game of survival makes active foreign policy a luxury that can be afforded in better times, yet the Union's political environment is growing unstable. There is a link between actively shaping it and coping with challenges inside.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, uchodźcy, kryzys, strefa Schengen, Wielka Brytania, geopolityka, kontrola granic, migracje, referendum

STANY ZJEDNOCZONE – PODZIELONE I OSTROŻNE MOCARSTWO

„Make America Great Again” – ten slogan wyborczy, zapożyczony przez Donalda Trumpa od Ronalda Reagana z kampanii z 1980 r., okazał się jednym z najbardziej chwytliwych medialnie haseł w 2015 r.¹ Co więcej, jak pokazują wyniki sondaży wyborczych oraz ogromna popularność radykalnych i pozaestablishmentowych kandydatów na prezydenta, społeczeństwo amerykańskie zdaje się coraz bardziej przekonane co do konieczności zmian. Pytanie jednak – jak wielkich? Bez wątpienia rok 2015 był dla USA dość trudnym czasem politycznej stagnacji i uśpienia. Stany Zjednoczone deklaratywnie były nadal bardzo aktywne, jednak w sferze działań sytuacja wyglądała inaczej. W polityce wewnętrznej układ sił między prezydentem a Kongresem znacząco ograniczał realizację nowych inicjatyw legislacyjnych, natomiast w polityce zagranicznej skupiono się głównie na realizacji rozpoczętych już procesów.

W 2015 r. w USA dominowały trzy główne kwestie. Po pierwsze, rozczarowanie i niezadowolenie z pracy Kongresu i prezydenta skutkowało odwróceniem się Amerykanów od doświadczonych polityków i skierowaniem zainteresowania wyborców w stronę niepowiązanych z waszyngtońskim establishmentem outsiderów – takich jak Donald Trump (republikanin), Ben Carson (republikanin) czy Bernie Sanders (demokrata). Po drugie, zaostrzały się podziały w amerykańskim społeczeństwie, co dotyczyło zarówno kwestii ekonomicznych (rozwarstwienie dochodowe), światopoglądowych (radykalizacja przekonań i postaw społecznych), jak i rasowych (jako efekt brutalności białych policjantów wobec Afroamerykanów). Po trzecie, w sferze zewnętrznej dominował stan swego rodzaju zawieszenia i wyczekiwania. Brakowało nowych, wielkich inicjatyw czy planów, a skoncentrowano się na finalizacji wcześniej rozpoczętych procesów (np. porozumienie nuklearne z Iranem, dalsze ocieplanie relacji z Kubą czy porozumienie klimatyczne).

Przeprowadzone badania amerykańskiego życia politycznego, jak również analizy dokumentów, raportów oraz komentarzy i informacji prasowych (m.in. tych przy-

¹ Co ciekawe, Donald Trump zarejestrował ten slogan, choć z pewnymi problemami, jako znak towarowy, który może być wykorzystywany nie tylko jako hasło wyborcze, ale także jako logo na gadżetach wyborczych. Zob. więcej: Ch. Morris, „Donald Trump just got the rights to use slogan, ‘Make America Great Again’”, *Fortune Magazine* z 30 października 2015 r., <http://fortune.com/2015/10/30/donald-trump-make-america-great/> oraz C. Campbell, „Donald Trump trademarked a Ronald Reagan slogan and would like to stop other Republicans from using it”, *Business Insider* z 12 maja 2015 r., <http://www.businessinsider.com/donald-trump-trademarked-make-america-great-again-2015-5> (dostęp do obu artykułów 23.01.2016).

woływanych w tekście), wskazują, że w 2015 r. w Stanach Zjednoczonych w sferze wewnętrznej panowała stagnacja polityczna oraz narastające niezadowolenie społeczne, natomiast w sferze zewnętrznej – można było zaobserwować wyczekiwanie na rozwój sytuacji wobec nowych wyzwań i procesów międzynarodowych (szczególnie w odniesieniu do takich kwestii jak: wzrost aktywności i zagrożenia ze strony Państwa Islamskiego, światowy kryzys migracyjny czy komplikacja sytuacji geopolitycznej na Bliskim Wschodzie).

SYTUACJA WEWNĘTRZNA – SPOŁECZNE WRZENIE Z NADZIEJĄ NA „NOWĄ” ZMIANĘ

Wyniki wyborów do Kongresu w 2014 r. nie pozostawiły wątpliwości, że do czasu nowego rozdania politycznego w USA w roku 2016, kiedy to nastąpi wymiana na stanowisku prezydenta oraz ma szansę zmienić się układ sił w Kongresie, niewiele będzie się działo, jeśli chodzi o proces legislacyjny i realizację wielkich planów politycznych.

Paraliż legislacyjny i pogłębianie się podziałów między republikanami a demokratami powodowały dalszy spadek zaufania do polityków, a przede wszystkim do Kongresu USA. Jak pokazały uśrednione wyniki sondaży różnych ośrodków badawczych, prezentowane przez portal Real Clear Politics, na początku 2016 r. tylko 14,2% Amerykanów akceptowało efekty pracy Kongresu, a aż 75,8% było przeciwnego zdania². Na tym tle dość dobrze wypadł prezydent Obama, gdyż społeczeństwo jest niemal równo podzielone na zwolenników i przeciwników jego działań – odpowiednio 46% za i 48,8% przeciw³⁴.

Nie zmienia to jednak faktu, że w roku 2015 **niezbyt wiele udało się zrobić, jeśli chodzi o politykę wewnętrzną**. Głównym projektem prezydenta była chęć ograniczenia dostępu do broni palnej z uwagi na ogromną liczbę ofiar strzelanin w USA⁵. Działania prezydenta były jednak z góry skazane na niepowodzenie ze względu na przywiązywanie Amerykanów do tego przywileju i powoływanie się na drugą poprawkę

² Wyniki na podstawie: *Congressional Job Approval*, Real Clear Politics, średnia na podstawie badań z różnych ośrodków wykonanych w okresie 2 października 2015 – 30 stycznia 2016 r., http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html (dostęp 02.02.2016).

³ Wyniki na podstawie: *President Obama Job Approval*, Real Clear Politics, średnia na podstawie badań z różnych ośrodków wykonanych w okresie 18 stycznia – 3 lutego 2016 r., http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president_obama_job_approval-1044.html (dostęp 02.02.2016).

⁴ Warto także zaznaczyć, że wynik około 50% poparcia dla prezydenta w ostatnim roku urzędowania jest całkiem dobrym osiągnięciem i jest bliski średniej dla wszystkich amerykańskich głów państwa urzędujących w latach 1938–2016. Dla porównania G.W. Bush w ostatnim roku cieszył się poparciem na poziomie niewiele ponad 30% (a w 2001 r. było to 90%). Zob. więcej: *Presidential Approval Ratings – Barack Obama*, Gallup, <http://www.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx> oraz *Presidential Approval Ratings – George W. Bush*, Gallup, <http://www.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx> (dostęp do wszystkich źródeł 02.02.2016).

⁵ W ciągu ostatniej dekady w strzelaninach zginęło w USA ponad 100 tys. osób. T. Somanader, *Live Updates: What the President is Doing to Keep Guns Out of the Wrong Hands*, The White House, 8 stycznia 2016 r., <https://www.whitehouse.gov/blog/2016/01/04/live-updates-what-president-doing-keep-guns-out-wrong-hands> (dostęp 29.01.2016).

do konstytucji (o czym pisano w poprzednich wydaniach *RS*)⁶. Wobec niepowodzeń w tym zakresie w 2015 r. prezydent otworzył kolejny rok emocjonalną zapowiedzią wykorzystania rozporządzeń wykonawczych do uregulowania kwestii ograniczenia dostępu do broni palnej⁷. Będzie to zatem kontynuacja stylu zarządzania z poprzednich lat, kiedy to ze względu na pat legislacyjny Obama był niejako zmuszony uciekać się do możliwości prawnych w zakresie wydawania rozporządzeń wykonawczych (w 2015 r. skorzystał z nich 29 razy)⁸. Najważniejsze dotyczyły: nałożenia dodatkowych sankcji na Koreę Północną, cyberbezpieczeństwa, Arktyki, uszczegółowienia przepisów tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej czy minimalnej stawki wynagrodzenia⁹. Trudności z porozumieniem na linii prezydent–Kongres skutkowały także częstszym niż wcześniej korzystaniem z prawa weta¹⁰. W 2015 r. Barack Obama aż pięć razy skutecznie zablokował przesyłane mu przez Kongres ustawy – m.in. promowaną przez republikanów budowę rurociągu Keystone XL, a także ustawę o wydatkach obronnych¹¹.

W wyniku twardych negocjacji oraz licznych kompromisów między republikanami i demokratami udało się jednak zatwierdzić w Kongresie trzy niezwykle ważne ustawy. Pierwszą była przyjęta w czerwcu 2015 r. *US FREEDOM Act*, która jest zmodyfikowaną i złagodzoną wersją *USA PATRIOT Act* (uchwalonej po zamachach 11 września 2001 r. i pozwalającej na inwigilację Amerykanów)¹². Drugą (uchwaloną również w czerwcu) był *de facto* zestaw ustaw handlowych, zawierających procedurę tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej¹³. Dzięki niej administracja zyskała wyłączne prawo do prowadzenia negocjacji umów handlowych, a w procesie ratyfikacji Kongres mógł je przyjąć lub odrzucić w całości (bez możliwości wprowadzania poprawek)¹⁴. Procedura ta była kluczowa dla negocjowanych dwóch wielkich

⁶ Zob. więcej w: A. Jarczewska, „Stany Zjednoczone – skazy na wizerunku”, *Rocznik Strategiczny* 2013/14, s. 201–202.

⁷ E. Bradner, G. Krieg, „Emotional Obama calls for ‘sense of urgency’ to fight gun violence”, *CNN Politics*, 6 stycznia 2016 r., <http://edition.cnn.com/2016/01/05/politics/obama-executive-action-gun-control/> (dostęp 20.01.2016).

⁸ *2015 Barack Obama Executive Orders*, Federal Register, <https://www.federalregister.gov/executive-orders/barack-obama/2015> (dostęp 10.01.2016).

⁹ Spis wszystkich kwestii uregulowanych dekretemi w 2015 r. i w poprzednich latach. Ibidem.

¹⁰ Dla porównania od początku zasiadania w Białym Domu prezydent skorzystał z prawa weta dziewięć razy (aż pięć razy w 2015 r.). Lista ustaw zawetowanych przez Baracka Obamę: *Vetoed by President Barack H. Obama*, United States Senate, <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoed/ObamaBH.htm> (dostęp 03.02.2016).

¹¹ Ibidem.

¹² Skrócone nazwy obu ustaw są akronimami od pierwszych liter pełnych nazw: *FREEDOM Act* (*Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ending Eavesdropping, Dragnet-collection and Online Monitoring Act*) i *PATRIOT Act* (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*). Tekst ustawy *H.R.2048 – USA FREEDOM Act of 2015* dostępny na stronie: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text> (dostęp 12.01.2016).

¹³ Tekst ustawy *Bipartisan Trade Priorities and Accountability Act* dostępny na stronie Kongresu USA: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/995/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Trade+Priorities+and+Accountability+Act%22%5D%7D&resultIndex=1> (dostęp 23.08.2015).

¹⁴ Procedura ta została przyznana do 2021 r. (czyli będzie dotyczyć także innych porozumień handlowych), z zastrzeżeniem, że Kongres będzie mógł wycofać to uprawnienie w 2018 r. Zob. więcej: I.F. Fer-

umów handlowych – Partnerstwa Transpacyficznego (*Trans-Pacific Partnership* – TPP) oraz Transatlantyckiego Porozumienia w dziedzinie Handlu i Inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP). W grudniu 2015 r. po długich i ciężkich negocjacjach uchwalono natomiast trzecią, niezwykle istotną – ustawę budżetową, która ma obowiązywać przez dwa lata. Dzięki zawartym w niej zapisom uda się: uniknąć sporów finansowych w roku wyborczym, odsunąć widmo kolejnego paraliżu rządu federalnego (tzw. *government shutdown*), podnieść limit zadłużenia do połowy marca 2017 r. oraz przedłużyć wiele ulg podatkowych, zarówno tych, o które zabiegali republikanie, jak i tych, na którym zależało demokratom¹⁵. W ustawie znalazł się także niezwykle istotny (szczególnie dla republikanów) zapis o zniesieniu po 40 latach (!) embarga na eksport ropy naftowej przez firmy amerykańskie¹⁶. Za sukces prezydenta w polityce wewnętrznej należy też uznać ostateczne zalegalizowanie małżeństw homoseksualnych przez Sąd Najwyższy w czerwcu 2015 r., co tym samym kończy polityczny spór w tej kwestii.

W 2015 r. niewiele działo się na kluczowych pozycjach w administracji. Wymiana dotyczyła zaledwie trzech stanowisk: prokuratora generalnego (Loretta Lynch zastąpiła Erica Holdera), sekretarza obrony (Ashton Carter zastąpił Chucka Hagela) oraz sekretarza edukacji (John King zastąpił Arne Duncana, który opuścił urząd z końcem 2015 r.)¹⁷. Nie oznacza to jednak, że praca w administracji prezydenta Obamy charakteryzowała się stałością. Wręcz przeciwnie – po siedmiu latach od przejścia władzy, oprócz prezydenta i wiceprezydenta, stanowisko zachowała tylko jedna osoba – sekretarz rolnictwa Tom Vilsack.

Dość dobrze prezentowały się podstawowe wskaźniki amerykańskiej gospodarki. W 2015 r. wzrost PKB wyniósł 2,4%, czyli tyle samo co w roku poprzednim, a bezrobocie 5% i było najniższe od ośmiu lat, co stanowiło sygnał ostatecznego zakończenia kryzysu gospodarczego w USA (wykres 1)¹⁸.

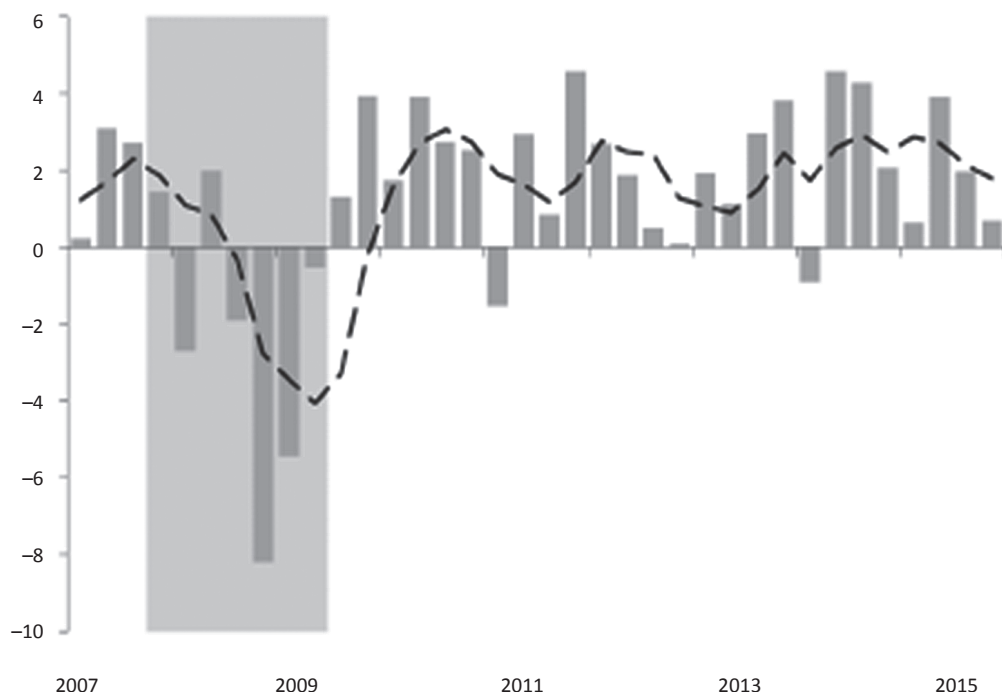
gusson, *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, Congressional Research Service, 15 czerwca 2015 r., <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33743.pdf>; I.F. Fergusson, R.S. Beth, *Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, 2 lipca 2015 r., Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43491.pdf>; K.W. Watson, *What's Really in the New Trade Promotion Authority Bill?*, CATO Institute, 20 kwietnia 2015 r., <http://www.cato.org/blog/whats-really-new-trade-promotion-authority-bill> oraz M. Shapiro, *Trade Promotion Authority: Moving at Last, but How Fast?*, Brookings Institution, 21 kwietnia 2015 r., <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/04/21-trade-promotion-authority-sapiro> (dostęp do wszystkich dokumentów 15.01.2016). C. Buchanan Ponczek, M. Wąsiński, „Specjalne uprawnienia prezydenta USA: szansa na przyspieszenie negocjacji TTIP”, *Biuletyn PISM*, nr 66 (1303), 7 lipca 2015 r.

¹⁵ The White House, *The President's Budget for Fiscal Year 2016*, <https://www.whitehouse.gov/omb/budget> (dostęp 22.01.2016).

¹⁶ Więcej zob. A. Harder, L. Cook, „Congressional leaders agree to lift 40-year ban on oil exports. Accord is a key component to deal on tax, spending legislation”, *Wall Street Journal* z 16 grudnia 2015 r., <http://www.wsj.com/articles/congressional-leaders-agree-to-lift-40-year-ban-on-oil-exports-1450242995> (dostęp 23.01.2016).

¹⁷ Wymiana nastąpiła także na kluczowym stanowisku w armii USA – nowym przewodniczącym Kołegium Połączonych Szefów Sztabów został gen. Joseph Dunford, który zastąpił gen. Martina Dempseya.

¹⁸ Bureau of Economic Analysis, *National Income and Product Accounts. Gross Domestic Product: Fourth Quarter and Annual 2015 (Advance Estimate)*, 29 stycznia 2016 r., http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2016/gdp4q15_adv.htm (dostęp 3.02.2016).



Wykres 1

Wzrost gospodarczy w USA w latach 2007–2015 (mierzony w pierwszym kwartale)

Źródło: na podstawie J. Furman, *Advance Estimate of GDP for the Fourth Quarter of 2015*, The White House, 29 stycznia 2016 r., <https://www.whitehouse.gov/blog/2016/01/29/advance-estimate-gdp-fourth-quarter-2015> (dostęp 29.01.2016).

W 2015 r. zanotowano także poprawę sprzedaży detalicznej w USA, głównie za sprawą sektora samochodowego¹⁹. Jak wyjaśnia Bernie Woodall, jest to oznaką przyspieszenia gospodarczego oraz efektem odpowiednich działań kredytowo-marketingowych sprzedawców, jak również niskich cen benzyny²⁰. Te ostatnie zmniejszały się w efekcie zmian cen ropy naftowej na rynkach światowych, gdzie w ciągu półtora roku odnotowano spadek ze 105 do 35 dolarów za baryłkę²¹. Spadek cen ropy, który rzutuje na całą gospodarkę amerykańską, jest szczególnie dobrą wiadomością dla konsumentów, jednak dla producentów tego surowca stanowi ogromne wy-

¹⁹ W 2015 r. odnotowano rekordową sprzedaż nowych samochodów w USA, na poziomie 17,47 mln sztuk, co jest nawet lepszym wynikiem od rekordowego roku 2000, kiedy to sprzedano ich 17,41 mln. Por. B. Woodall, „U.S. auto sales in 2015 set record after strong December”, Reuters, 5 stycznia 2016 r., <http://www.reuters.com/article/us-usa-autos-idUSKBN0UJ1C620160105> (dostęp 23.01.2016).

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. np. *Crude Oil*, NASDAQ, <http://www.nasdaq.com/markets/crude-oil.aspx?timeframe=18m> oraz „Cena ropy spadła poniżej 40 dolarów za baryłkę. Tak OPEC »kosi« konkurencję”, Polskie Radio, 12 grudnia 2015 r., <http://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1556501,Cena-ropy-spadla-ponizej-40-dolarow-za-barylke-Tak-OPEC-kosi-konkurencje> (dostęp 18.01.2016).

zwanie. Niezwykle wrażliwy pod tym względem jest nowy sektor wydobywania ropy oraz gazu z łupków, w który Amerykanie zainwestowali w ostatnich latach ogromne nakłady pieniężne i który w zasadniczy sposób wpłynął na zmianę układu sił na świecie²². Należy też podkreślić, że wobec tak niskich cen surowców jak na koniec roku 2015 nakłady na inwestycje nie zwracają się tak jak zamierzano, a nowe miejsca pracy są zagrożone.

Stąd też producenci z USA pokładają wielkie nadzieje w zniesionym w grudniu embargo na eksport amerykańskiej ropy. Osiągnięcie dobrej pozycji konkurencyjnej na światowych rynkach będzie jednak trudne z uwagi na już ogromną nadprodukcję tego surowca (w efekcie zniesienia sankcji na Iran problem będzie jeszcze większy²³) oraz politykę państw OPEC, które nie zamierzają w najbliższym czasie ograniczyć wydobywania²⁴. Umacnianie się dolara w 2015 r. z jednej strony świadczyło o coraz lepszym stanie gospodarki amerykańskiej i zwiększało jej wiarygodność, z drugiej jednak źle wpływało na eksporterów, którzy tracili konkurencyjność na światowych rynkach²⁵.

Ostatecznie, biorąc pod uwagę ogólną sytuację gospodarczą USA oraz to, że inflacja bazowa sięgnęła 2% (osiągnęła najwyższy poziom od dwóch lat), pod koniec 2015 r. Urząd Rezerwy Federalnej zdecydował o podniesieniu stóp procentowych – po raz pierwszy od 2006 r.! Zdaniem Donalda Kohna z Brookings Institution jest to dobra wiadomość, która z jednej strony potwierdza gospodarczy powrót do formy USA po kryzysie z 2008 r., a z drugiej zapowiada dalszy wzrost i stopniowe podnoszenie stóp w kolejnych latach²⁶.

Jednak to nie statystyka i wskaźniki gospodarcze mają kluczowe znaczenie, ale to, jak stan gospodarki odczuwają tzw. zwykli Amerykanie. A ci, szczególnie z klasy średniej, od dłuższego czasu są nią bardzo rozczarowani. Mimo wzrostu gospodarczego ich płace nie rosną i faktycznie przeciętny dochód amerykańskiej rodziny jest dziś znacząco niższy niż 15 lat wcześniej – 53,7 tys. USD w 2014 r. oraz 57,8 tys. USD w 1999 r.²⁷ Zgodnie z raportem, wydanym w 2015 r. przez

²² Zob. np. szczegółową analizę nowego sektora wydobywczego gazu i ropy ze złóż łupkowych w Stanach Zjednoczonych przygotowaną przez Thiemo Fetzera z University of Warwick: T. Fetzter, *Fracking Growth*, 28 marca 2014 r., <http://www.trfetzter.com/wp-content/uploads/fracking-local.pdf>; K. Schaefer, „Is US shale gas production declining? One EIA report says YES”, *Oil and Gas Investment Bulletin*, 9 września 2015 r., <https://oilandgas-investments.com/2015/natural-gas/is-us-shale-gas-production-declining-one-eia-report-says-yes/> (dostęp 13.01.2016).

²³ Sankcje gospodarcze nałożone na Iran zostały zniesione 16 stycznia 2016 r. po wypełnieniu zobowiązań nałożonych na to państwo w porozumieniu nuklearnym. Dzięki temu Iran będzie mógł bez ograniczeń handlować ropą naftową i gazem, co przełoży się z pewnością na wzrost podaży tych surowców na światowych rynkach.

²⁴ Zob. np.: L. Hurst, N. Razzouk, J. Lee, „OPEC unity shattered as Saudi-led policy leads to no limits”, *Bloomberg*, 5 grudnia 2015 r., <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-04/opec-unity-shattered-as-saudi-led-policy-leads-to-no-limits-ihs9xu51> (dostęp 13.01.2016).

²⁵ O długookresowych tendencjach w kursie dolara zob. np.: K.A. Jones, „A strong U.S. dollar changes everything”, *Charles Schwab*, 2 października 2015 r., <http://insights.schwab.com/international/strong-us-dollar-changes-everything> (dostęp 23.01.2016).

²⁶ D. Kohn, „After lift-off at the Fed, a focus on trajectory”, *Brookings Opinion*, grudzień 2015, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/12/18-fed-liftoff-focus-on-trajectory-kohn> (dostęp 02.01.2016).

²⁷ Por. M. Zawadzki, „Amerykańska rewolucja”, *Gazeta Wyborcza* z 6–7 lutego 2016 r., s. 11.

U.S. Census Bureau, nierówności w dochodach w USA stale się powiększają, tworząc ogromną przepaść między najbogatszymi i resztą amerykańskiego społeczeństwa²⁸. Wpływa to bardzo negatywnie **na nastroje społeczne**, szczególnie że najbardziej pokrzywdzonymi są właśnie Amerykanie z klasy średniej, czyli największa grupa wyborców w Stanach Zjednoczonych. Stąd też temat nierówności często pojawia się w debatach oraz na wiecach wyborczych i jest jedną z najważniejszych kwestii gospodarczych dla prezydenta Obamy. W dwóch ostatnich przemówieniach o stanie państwa z 2014 i 2015 r. problem zniesienia nierówności oraz program dla klasy średniej zostały uznane przez prezydenta za priorytety w sferze gospodarczej²⁹.

W 2015 r. **niezadowolenie, frustracja oraz podziały w społeczeństwie amerykańskim** pogłębiały się także z powodu konfliktów na tle rasowym oraz wzrostu poczucia zagrożenia w USA³⁰. Dominowały obawy o życie w związku z niekontrolowanym użyciem broni palnej i terroryzmem międzynarodowym. Po roku 2014, kiedy to w USA doszło do wielu napięć rasowych, których bezpośrednim powodem była agresja białych policjantów wobec Afroamerykanów, rok 2015 nie okazał się spokojniejszy. Po pierwsze, nadal obserwowano eskalację przemocy oraz wzrost napięć między białymi a Afroamerykanami (m.in. w Baltimore czy Charlestonie³¹), po drugie, społeczność afroamerykańska zaczęła głośno i bardzo aktywnie protestować oraz domagać się poszanowania swoich praw. Miało to swój wyraz w licznych protestach ulicznych, przeniosło się też na scenę polityczną i medialną³². Jednym z przejawów takiej aktywności było powołanie do życia organizacji Black Lives

²⁸ Więcej w: C. DeNavas-Walt, B.D. Proctor, *Current Income and Poverty in the United States: 2014 Current Population Reports*, U.S. Census Bureau, Department of Commerce Economics and Statistics Administration, wrzesień 2015, <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2015/demo/p60-252.pdf> (dostęp 23.01.2016) oraz „Why American wage growth is so lousy”, *The Economist* z 13 kwietnia 2015 r., <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/04/economist-explains-12> (dostęp 09.01.2016).

²⁹ Barack Obama, *State of the Union 2014*, White House, 28 stycznia 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/28/president-barack-obamas-state-union-address> (dostęp 4.01.2015) oraz Barack Obama, *State of the Union 2015*, White House, 12 stycznia 2016 r., <https://medium.com/@WhiteHouse/president-obama-s-2016-state-of-the-union-address-7c06300f9726#.77mx5q4eo> (dostęp 29.01.2016).

³⁰ O problemie pogłębiających się podziałów w społeczeństwie amerykańskim pisze np. R. Haass, „The biggest threat to the U.S. are internal divisions”, *New York Times* z 2 września 2015 r., <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2015/09/02/whats-the-greatest-threat-to-us-national-security/the-biggest-threat-to-the-us-are-internal-divisions-11> (dostęp 15.02.2016).

³¹ W obydwu miastach doszło w 2015 r. do incydentów, zamieszek i starć między białymi i Afroamerykanami. Zob. np.: L. Polgreen, „From Ferguson to Charleston and beyond, anguish about race keeps building”, *New York Times* z 20 czerwca 2015 r., http://www.nytimes.com/2015/06/21/us/from-ferguson-to-charleston-and-beyond-anguish-about-race-keeps-building.html?_r=0 oraz H. Yan, D. Ford, „Baltimore riots: Looting, fires engulf city after Freddie Gray’s funeral”, *CNN*, 28 kwietnia 2015 r. (dostęp do obu artykułów z dn. 17.01.2016).

³² Przez media przetoczyła się dyskusja na temat podziału USA na dwie, diametralnie różniące się od siebie Ameryki – białą i czarną. Zob. np.: The Data Team, „Two nations”, *The Economist* z 30 kwietnia 2015 r., <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/04/daily-chart-16> oraz I. Bremmer, „These 5 facts explain America’s enduring racial divide”, *The Time* z 29 czerwca 2015 r., <http://time.com/3931216/these-5-facts-explain-americas-enduring-racial-divide/> (dostęp 23.01.2016).

Matter, która w 2015 r. była nominowana przez magazyn *The Time* do nagrody Człowieka Roku³³.

Niezwykle istotną kwestią w 2015 r. był także odczuwalny wzrost zagrożenia bezpieczeństwa w społeczeństwie amerykańskim. Wiązał się on z kolejnymi tragicznymi incydentami wynikającymi z niekontrolowanego użycia broni palnej (szczególnie w szkołach i miejscach publicznych) oraz wzrostem zagrożenia terrorystycznego. W wyniku użycia broni w USA w samym tylko 2015 r. zginęło ponad 13 tys. niewinnych osób, a drugie tyle zostało rannych³⁴. Długookresowe statystyki są niezwykle wymowne i wynika z nich, że w ciągu ostatniej dekady w takich okolicznościach zginęło w Stanach Zjednoczonych ponad 100 tys. osób, a w tym 20 tys. dzieci poniżej 18. roku życia (wobec wynoszącej ponad 320 mln liczby mieszkańców USA)³⁵. Należy także podkreślić, że w innych krajach skala tego zjawiska jest znacznie niższa niż w USA³⁶. Wobec braku możliwości współpracy z Kongresem w tej kwestii prezydent Obama podjął samodzielne działania w zakresie ograniczenia dostępu do broni palnej, o czym wspomniano już powyżej.

Nie zmienia to jednak faktu, że Amerykanie (szczególnie ci z prawej strony sceny politycznej) nie chcą zgodzić się na jakiegokolwiek formy ograniczania przywileju posiadania broni i za dużo większe zagrożenie uznają terroryzm międzynarodowy, który może dotknąć ich na terenie Stanów Zjednoczonych. Powodem dla zwiększenia tych obaw była masakra w San Bernardino (2 grudnia 2015 r.), w której zginęło 14 osób, a 22 zostały ranne³⁷. Zbrodnia została uznana za akt terroryzmu dokonany przez islamskich ekstremistów z uwagi na pochodzenie zamachowców oraz to, że tuż po zamachu przedstawiciele Państwa Islamskiego przypisali sobie ten atak³⁸. Niezależnie więc od tego, że zgodnie ze statystykami na terenie USA od 2001 r. w atakach terrorystycznych zginęło 29 osób (liczba ta w porównaniu z liczbą ofiar użycia broni palnej jest znikoma), Amerykanie uważają terroryzm za największe zagrożenie dla ich bezpieczeństwa. Ponadto zaufanie do rządu w zakresie obrony przed zagrożeniem terrorystycznym jest niskie jak nigdy dotąd – odnotowano spadek z niemal 90% w 2001 r. do zaledwie 55% w grudniu 2015 r.³⁹ Stąd też wzrost

³³ Co prawda ostatecznie nagrodę zdobyła w tym roku kanclerz Niemiec Angela Merkel, jednak powstanie oraz rozwój tego ruchu obywatelskiego został nie tylko zauważony, ale także doceniony. Zob. więcej A. Altman, „A new civil rights movement is turning a protest cry into a political force”, *The Time* z 21 grudnia 2015 r.

³⁴ Dane na podstawie Gun Violence Archive, <http://www.gunviolencearchive.org/past-tolls> (dostęp 23.01.2016).

³⁵ Więcej zob. T. Somanader, *Live Updates: What the President...*, op. cit.

³⁶ P. Alpers, M. Wilson, *Global Impact of Gun Violence: Firearms, Public Health and Safety*, Sydney School of Public Health, The University of Sydney, GunPolicy.org, 14 sierpnia 2013 r., <http://www.gunpolicy.org/firearms/region/> (dostęp. 14.02.2016).

³⁷ Zamachowcy (małżeństwo muzułmanów) zostali zabici przez amerykańskie służby specjalne w trakcie pościgu.

³⁸ Por. A. Al Omran, „Islamic State says San Bernardino attackers were supporters”, *The Wall Street Journal* z 6 grudnia 2015 r.

³⁹ J. McCarthy, „Trust in government to protect against terrorism at new low”, Gallup, http://www.gallup.com/poll/187622/trust-government-protect-against-terrorism-new-low.aspx?g_source=Politics&g_medium=newsfeed&g_campaign=tiles (dostęp 12.01.2016).

niechęci do imigrantów oraz coraz większa popularność populistycznych polityków domagających się zaostrzenia przepisów o ruchu bezwizowym oraz zwiększenia barier dla obcokrajowców chcących przedostać się do USA.

Wobec coraz większego rozczarowania działaniami polityków, zniechęcenia do rządzących oraz pogłębiających się podziałów społecznych **ogromne zainteresowanie Amerykanów skupiała w 2015 r. nabierająca rozpędu kampania prezydencka**⁴⁰. Wielka popularność kandydatów spoza establishmentu politycznego, a także emocje towarzyszące debatom politycznym mogą sygnalizować, że w roku 2016 po raz pierwszy od kilku lat zwiększy się frekwencja wyborcza⁴¹. Jak podkreśla Henry Aaron z Brookings Institution, z uwagi na to, że podziały w amerykańskim społeczeństwie są tak ostre, jak dawno nie widziano, wybory 2016 mają szansę stać się „prawdziwym” głosowaniem za inną wizją Ameryki, a może też i świata⁴².

Na razie jednak obie partie koncentrowały się na szukaniu i testowaniu w sondażach oraz prawyborach potencjalnych kandydatów do fotela prezydenckiego⁴³. W 2015 r. sytuacja w obu obozach politycznych była zupełnie odmienna. O ile u republikanów było aż kilkunastu chętnych do kandydowania – z ekscentrycznym Donaldem Trumpem na czele, o tyle u demokratów liczyło się zaledwie dwoje – dobrze rozpoznawalna Hillary Clinton oraz nieznany szerszej publiczności socjalista Bernie Sanders (zob. tabela 1)⁴⁴.

Z uwagi na liczbę oraz różnorodność kandydatów główne zainteresowanie wyborców skierowane było na republikańską rywalizację o nominację. Do wyścigu stanęło wielu bardziej lub mniej znanych kandydatów, wśród których zdecydowanie wyróżniali się: Ted Cruz (ultrakonserwatywny senator z Teksasu, Latynos), Marco Rubio (umiarkowany senator z Florydy, Latynos), Jeb Bush (b. gubernator z Florydy, syn i brat byłych prezydentów), Ben Carson (radikalny, emerytowany neurochirurg, Afroamerykanin) oraz przede wszystkim Donald Trump (biznesmen milioner, populistą, ekscentryk, celebryta oraz gwiazda medialna). Ten ostatni niemal przez cały rok skupiał na sobie uwagę większości mediów, przysparzając tym samym popular-

⁴⁰ O przyczynach podziałów zob. też: D. Smeltz, I.H. Daalder, K. Friedhoff, C. Kafura, *America Divided: Political Partisanship and US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, 15 sierpnia 2015 r., <http://www.thechicagocouncil.org/publication/america-divided-political-partisanship-and-us-foreign-policy> (dostęp 23.01.2016).

⁴¹ Od lat siedemdziesiątych frekwencja wyborcza w USA jest na poziomie poniżej 60%. W 2008 r. była stosunkowo wysoka i wyniosła 58,2%, ale już w 2012 r. spadła do poziomu 54,8%. Więcej zob. *Voter Turnout in Presidential Elections 1828–2012*, www.presidency.ucsb.edu/data/turnout.php (dostęp 11.04.2016).

⁴² Por. H.J. Aaron, 2016: *The Most Important Election Since 1932*, Brookings Opinion, grudzień 2015, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/12/18-2016-most-important-election-aaron> (dostęp 03.01.2016).

⁴³ Skomplikowany proces wyłaniania kandydata na prezydenta w Stanach Zjednoczonych (prawybory mają charakter pośredni, podobnie jak wybór samego prezydenta) tłumaczą bardzo szczegółowo Gopal Ratnam i Jonathan Masters: G. Ratnam, J. Masters, *The U.S. Presidential Nominating Process, CFR Back-grounds*, Council of Foreign Relations, updated 9.02.2016, <http://www.cfr.org/elections/us-presidential-nominating-process/p37522> (dostęp 10.02.2016).

⁴⁴ Informacje na temat poszczególnych kandydatów oraz ich kampanii można znaleźć w specjalnie przygotowanych serwisach wyborczych np. w: *Politico*, *New York Times*, *Huffington Post*, *US News and World Today* i in.

Tabela 1
Kandydaci na prezydenta w wyborach 2016 r. (stan na koniec 2015 r.)

Obóz demokratów			Obóz republikanów	
1.	Hillary Clinton	b. pierwsza dama, b. sekretarz stanu, b. senator z Nowego Jorku	1.	Jeb Bush b. gubernator Florydy
2.	Bernie Sanders	senator z Vermontu	2.	Ben Carson emerytowany neurochirurg
Kandydaci, którzy wycofali się z wyścigu o nominację do końca 2015 r.			3.	Chris Christie b. gubernator New Jersey
3.	Lincoln Chafee	b. gubernator Rhode Island	4.	Ted Cruz senator z Teksasu, prawnik
4.	Lawrence Lessig	profesor Harvard University	5.	Carly Fiorina b. prezes Hewlett-Packard
5.	Martin O'Malley	b. gubernator Marylandu	6.	Jim Gilmore b. gubernator Wirginii
6.	Jim Webb	b. senator z Wirginii	7.	John Kasich gubernator Ohio
			8.	Marco Rubio senator z Florydy
			9.	Rick Santorum b. senator z Pensylwanii
			10.	Donald Trump biznesmen z Nowego Jorku
			Kandydaci, którzy wycofali się z wyścigu o nominację do końca 2015 r.	
			11.	Lindsey Graham senator z Karoliny Południowej
			12.	Mike Huckabee b. gubernator Arkansas
			13.	Bobby Jindal gubernator Luizjany
			14.	George Pataki b. gubernator Nowego Jorku
			15.	Rand Paul senator z Kentucky
			16.	Rick Perry b. gubernator Teksasu
			17.	Scott Walker gubernator Wisconsin

Źródło: opracowanie własne.

ności całemu obozowi republikańskiemu⁴⁵. Był on niekwestionowanym liderem republikańskich debat prezydenckich, podczas których nie wahał się obrażać kontrkandydatów oraz dziennikarzy, używać inwektyw i posługiwać się argumentami daleko odbiegającymi od standardów politycznych⁴⁶.

Wątpliwe jest jednak, aby republikanie ostatecznie zdecydowali się wybrać Donalda Trumpa na swojego kandydata na prezydenta. Mimo rozczarowania politykami i zmęczenia rozgrywkami wewnętrznymi najprawdopodobniej postawią oni na bardziej umiarkowanego polityka, który będzie w stanie przekonać do siebie nie tylko radykalnych, ale także umiarkowanych wyborców. Dlatego też bardziej prawdopodobne jest, że po serii prawyborów w pierwszym półroczu 2016 r. republikanie zdecydują się na kogoś „wybieralnego” i nie powtórzą błędów z 2012 r., kiedy wystawili do wyborów Mitta Romneya. Na początku 2016 r. największe szanse na nominację mają Ted Cruz⁴⁷ oraz Marco Rubio – którzy ze względu na swoje pochodzenie mogliby pozyskać głosy Latynosów. O wyborze kandydata GOP dowiemy się ostatecznie na konwencji republikanów, która odbędzie się w Cleveland (Ohio) między 18 a 21 lipca 2016 r.

W obozie demokratów zdecydowanie przewodziła Hillary Clinton – była pierwsza dama Ameryki, była sekretarz stanu oraz była senator ze stanu Nowy Jork (pierwsza kobieta senator z tego stanu). Z pewnością mocnymi stronami tej kandydatki są determinacja, profesjonalizm i zaangażowanie. Przeciwnicy zarzucają jej jednak brak charyzmy oraz zaawansowany wiek (w roku wyborczym skończy 69 lat)⁴⁸. Paradoksalnie na jej niekorzyść może także przemawiać ogromne doświadczenie polityczne, gdyż wielu Amerykanów utożsamia ją ze skompromitowanym politycznym establishmentem, układami oraz mało efektywnymi rządami demokratów w ostatnich latach.

Choć w pierwszej połowie roku wydawało się, że w obozie demokratów nie będzie przeciwników dla Hillary Clinton, to jednak z czasem coraz większą popularność zaczął zyskiwać Bernie Sanders – senator z Vermontu, określający się jako

⁴⁵ Pogłębiona analiza fenomenu D. Trumpa przedstawiona została w artykule: N.J. Ornstein, „The eight causes of Trumpism”, *The Atlantic* z 4 stycznia 2016 r., <https://www.aei.org/publication/the-eight-causes-of-trumpism/> (dostęp 09.01.2016) oraz L. Peek, „Obama’s massive failure has delivered Trump’s success”, *The Fiscal Times* z 12 sierpnia 2015 r., <http://www.thefiscaltimes.com/2015/08/12/Obama-s-Massive-Failure-Has-Delivered-Trump-s-Success> (dostęp 20.01.2016).

⁴⁶ Można było to obserwować podczas kolejnych debat z udziałem republikańskich kandydatów oraz w wywiadach udzielanych bardzo chętnie przez D. Trumpa. Zob. np. specjalne serwisy dotyczące kampanii wyborczej D. Trumpa w: *Politico*, *New York Times*, *Huffington Post*, *US News and World Today* oraz K. Walsh, „The new(s) campaign”, *US News and World Today*, 31 grudnia 2015 r., <http://www.usnews.com/news/the-report/articles/2015/12/31/how-donald-trumps-media-dominance-is-changing-the-2016-campaign> (dostęp 15.01.2016).

⁴⁷ Ted Cruz wygrał pierwsze prawyboły w Iowa (28% głosów), pokonując Donalda Trumpa (24%) i Marco Rubio (23%).

⁴⁸ Zob. np.: J. Oliphant, „Republicans are implying that Hillary Clinton is too old”, *Business Insider* z 1 maja 2015 r., <http://www.businessinsider.com/r-on-clintons-age-republican-rivals-imply---but-never-say---shes-old-2015-5> oraz W. Sullivan, „Three reasons Hillary won’t win the Democratic ticket”, *American Thinker* z 13 kwietnia 2015 r., http://www.americanthinker.com/articles/2015/04/three_reasons_hillary_wont_win_the_democratic_ticket.html (dostęp 20.01.2016).

demokratyczny socjalista⁴⁹. Mimo iż jest on o sześć lat starszy od przeciwniczki, to popularność zyskał wśród najmłodszej części demokratycznego elektoratu (tzw. millenialsów urodzonych w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych)⁵⁰. Rozczarowani politykami młodzi Amerykanie liczą na spełnienie obietnic wyborczych w zakresie darmowego dostępu do edukacji, rozszerzenia podstawowego zakresu opieki zdrowotnej oraz ograniczenia wpływów sektora finansowego na politykę.

Jest jednak mało prawdopodobne, aby demokraci zdecydowali się wystawić do wyborów Sandersa. Po pierwsze dlatego, że jest zbyt radykalny, po drugie – zbyt mało popularny wśród Latynosów oraz Afroamerykanów, wreszcie po trzecie – mógłby mieć trudności z pokonaniem republikańskiego kandydata (szczególnie gdyby ci zdecydowali się na umiarkowanego polityka). Ostatecznie kandydat(ka) na prezydenta zostanie wyłoniony(na) na konwencji w Filadelfii, która odbędzie się w dniach 25–28 lipca 2016 r.

Na początku 2016 r. wielką niewiadomą pozostaje potencjalny udział w wyborach prezydenckich Michaela Bloomberg – miliardera i byłego burmistrza Nowego Jorku. Gdyby się zdecydował, to wystartowałby jako kandydat niezależny, z własnym finansowaniem kampanii wyborczej i szukałby poparcia wśród umiarkowanego, centrowego elektoratu⁵¹. Swoją decyzję uzależnia od wyników pierwszej serii prawyborów – jeśli republikanie będą zwolennikami nominacji Trumpa lub Cruza, a demokraci Sandersa, to jest wielce prawdopodobne, że zdecyduje się kandydować. Należy jednak podkreślić, że z uwagi na swoje przekonania w kwestiach obyczajowych Bloomberg jest zdecydowanie bardziej kojarzony z demokratami, a jego start w wyborach mógłby odebrać głosy umiarkowanych wyborców i tym samym wzmocnić republikanów⁵². Dlatego też jego ewentualny start wyborczy najbardziej mógłby zaszkodzić Hillary Clinton (gdyby po konwencji pozostała nadal w grze).

O tym, kto ostatecznie zostanie wybrany na prezydenta w 2016 r., zdecyduje między innymi kilka kluczowych czynników⁵³:

⁴⁹ Por. S. Frizell, „Here’s how Bernie Sanders explained Democratic socialism”, *The Time* z 19 listopada 2015 r., <http://time.com/4121126/bernie-sanders-democratic-socialism/> (dostęp 20.01.2016).

⁵⁰ Por. A. Gabbat, „Millennials ‘heart’ Bernie Sanders: Why the young and hip are #FeelingtheBern”, *The Guardian* z 20 sierpnia 2015 r., <http://www.theguardian.com/us-news/2015/aug/20/bernie-sanders-millennials-young-voters> (dostęp 20.01.2016).

⁵¹ M. Bloomberg jest zdecydowany przeznaczyć na kampanię wyborczą nawet miliard dolarów z własnego majątku. Por. P. Engel, „REPORT: Michael Bloomberg is seriously thinking about running for president”, *Business Insider* z 23 stycznia 2016 r., <http://www.businessinsider.com/michael-bloomberg-running-for-president-report-considering-2016-1> (dostęp 20.01.2016).

⁵² G. Thrush, A. Karni, „Bloomberg drawing up plans for presidential run”, *Politico*, 23 stycznia 2016 r., <http://www.politico.com/story/2016/01/michael-bloomberg-presidential-run-plans-report-218140>; P.A. Wallach, „If Republicans nominate Trump, can an independent win the presidency?”, *Brookings*, 18 stycznia 2016 r., <http://www.brookings.edu/blogs/fixgov/posts/2016/01/18-trump-republican-nominee-independent-bid-wallach> (dostęp 20.01.2016).

⁵³ W tym przypadku skupiono się na czynnikach o charakterze wewnętrznym, jednak istotne mogą także okazać się czynniki zewnętrzne – np. nagła zmiana sytuacji międzynarodowej, kryzys czy też atak na USA, które wpłynęłyby na wzrost popularności kandydatów z doświadczeniem w polityce zagranicznej.

– po pierwsze, **kandydat**, jego osobowość, medialność, charyzma i tzw. wybieralność (tutaj przewagę mają charyzmatyczni kandydaci, tacy jak Rubio, Cruz czy kontrowersyjny i wyrazisty Trump, a może nawet Sanders; Clinton uznawana jest za zbyt sztywną i pozbawioną charyzmy),

– po drugie, **kampania**, czyli umiejętność „sprzedania się” wyborcom, a więc wykorzystania tradycyjnych i nowych środków przekazu (umiejętne połączenie bezpośredniego kontaktu z wyborcami na wiecach z przekazem w tradycyjnych i nowych mediach, w tym przede wszystkim społecznościowych) oraz sięgnięcie po odpowiednie argumenty w walce z konkurentami⁵⁴;

– po trzecie, **pieniądze**, czyli wielkość funduszy na kampanię (decydujące znaczenie będzie miało to, kto będzie dysponować największymi zasobami – własnymi lub zebranymi)⁵⁵,

– po czwarte, **gospodarka** – czyli wskaźniki dotyczące stanu gospodarki amerykańskiej w pierwszym półroczu 2016 r. oraz przełożenie tego na nastroje społeczne (jeśli demokratom uda się „odbicie” gospodarcze i przekonają Amerykanów, że na tym rzeczywiście zyskają, to mają duże szanse, jeśli zaś nie, to najprawdopodobniej przewagę zyskają republikanie).

Niezależnie jednak od tego, że rok 2016 będzie z pewnością zdominowany przez kwestię wyborów, to będzie to także ostatni rok prezydentury Obamy, czyli ostatnia szansa lepszego zapisania się w historii. Swoje plany zaprezentował w ostatnim już orędziu o stanie państwa⁵⁶. Jako główny cel na rok 2016 wyznaczył on zamknię-

⁵⁴ Na razie największą popularnością cieszą się kandydaci wygłaszający radykalne hasła i obietnice bez szans na realizację. Potwierdziły to wyniki pierwszych prawyborów w Iowa (2 lutego 2016 r. – Cruz przed Trumpem, a Clinton remisuje z Sandersem) oraz New Hampshire (9 lutego – Trump przed Kasichem; Sanders zdecydowanie przed Clinton), gdzie kandydaci antysystemowi zdobyli zdecydowaną przewagę. Co prawda w kolejnych prawyborach sytuacja może się odwrócić, ale pierwsze wyniki są bardzo wyraźnym sygnałem dla kandydatów, że wyborcy oczekują konkretnych, a nie kosmetycznych zmian. To właśnie teraz umiarkowani politycy powinni pomyśleć o takich zmianach w kampanii i programach, które mogą im podnieść notowania w sondażach i zapewnią lepsze wyniki w kolejnych prawyborach – pytanie tylko, czy będą w stanie przyjąć choć w części tak radykalną i populistyczną retorykę jak ich przeciwnicy.

⁵⁵ Z danych z początku 2016 r. wynika, że na razie najwięcej na kampanię zebrała Hillary Clinton – 163 mln USD, niewiele mniej Jeb Bush – 155 mln, Ted Cruz – prawie 90 mln, Marco Rubio – 77 mln. Ciekawym przypadkiem jest Bernie Sanders, który łączył już ponad 75 mln z datków zwykłych wyborców, a nie wielkich sponsorów politycznych, a Donald Trump finansuje kampanię przede wszystkim z własnych funduszy i wydał na nią w 2015 r. ponad 19 mln. Dane na podstawie: „Which presidential candidates are winning the money race”, Elections 2016, *The New York Times* z 1 lutego 2016 r., http://www.nytimes.com/interactive/2016/us/elections/election-2016-campaign-money-race.html?_r=0 (dostęp 04.02.2016). W kwestii finansowania kampanii znaczenie będzie mieć nie tylko umiejętność posiadania i/lub zbierania funduszy, ale także poparcie odpowiednio zasobnych sponsorów. Istotne będzie np. zachowanie braci Charlesa i Davida Kochów, którzy dysponują ogromnym majątkiem i zapowiedzieli zebranie na kampanię republikanów około 900 mln USD. Por. R. Blakely, „Wybory prezydenckie w USA: Rosną wpływy braci Koch u Republikanów. Gigantyczne pieniądze na kampanię”, *Polska The Times* z 31 stycznia 2015 r., <http://www.polskatimes.pl/artykul/3735420,wybory-prezydenckie-w-usa-rosna-wplywy-braci-koch-u-republikanow-gigantyczne-pieniadze-na-kampanie,id,t.html> (dostęp 14.01.2016).

⁵⁶ W ostatnim orędziu Barack Obama, oprócz przedstawienia planów na rok 2016, dokonał także podsumowań oraz zaprezentował swoje największe dokonania, wśród których, jego zdaniem, najważniejsze były wyciągnięcie gospodarki z recesji oraz wprowadzenie reformy zdrowotnej, tzw. Obamacare. Barack Obama, *State of the Union 2015*, op. cit.

cie więzienia w Guantanamo na Kubie, co byłoby spełnieniem jednej z pierwszych obietnic wyborczych. Wśród innych, równie istotnych celów, ale też równie mało możliwych do realizacji, wskazał swoje trzy wielkie projekty: ograniczenie dostępu do broni palnej, reformę imigracyjną oraz podniesienie pensji minimalnej. W zasadzie jedyną bezsporną kwestią poruszoną przez prezydenta i przyjętą z wielką aprobatą przez polityków z obu stron sceny politycznej była zapowiedź zwiększenia nakładów na program walki z rakiem jako jednym z największych zagrożeń cywilizacyjnych.

POLITYKA ZAGRANICZNA – USA JAKO OSTROŻNY UCZESTNIK

W sferze polityki zagranicznej w roku 2015 nie odnotowano wielkich przełomów czy nowych inicjatyw, a główne osiągnięcia były konsekwencją rozpoczętych wcześniej procesów. Był to jednak **rok „nowych” strategii**, wśród których z pewnością należy wymienić Strategię Bezpieczeństwa Narodowego (*The National Security Strategy* – NSS)⁵⁷ z lutego 2015 r. i Narodową Strategię Wojskową USA (*The National Military Strategy* – NMS)⁵⁸ ogłoszoną w lipcu tego roku oraz potwierdzenia strategii cząstkowych (np. strategia wobec Syrii i Państwa Islamskiego⁵⁹).

Pierwsza z nich – NSS – jest zaktualizowaną wersją strategii z roku 2010⁶⁰. Potwierdzono w niej konieczność amerykańskiego zaangażowania w świecie, wskazując jednocześnie na istniejące ograniczenia USA i wymóg jasnego definiowania i realizowania priorytetów⁶¹. We wprowadzeniu do dokumentu prezydent Obama podkreślił, że „Stany Zjednoczone nadal muszą przewodzić, ale ich zasoby nie są nieograniczone i niewyczerpywalne”⁶². W dalszej części dokumentu za priorytetowe zadania dla USA uznano: przeciwdziałanie rosyjskiej agresji, zniszczenie i ostatecz-

⁵⁷ Tekst dokumentu *The National Security Strategy of the United States of America* dostępny na stronie: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (dostęp 25.01.2015).

⁵⁸ Tekst dokumentu *The National Military Strategy of the United States of America* dostępny na stronie: http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf (dostęp 25.01.2015). Zob. też Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Informacja BBN nt. nowej Narodowej Strategii Wojskowej USA*, 17 lipca 2015 r., <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6906,Informacja-BBN-nt-nowej-Narodowej-Strategii-Wojskowej-USA.html> (dostęp 25.01.2015).

⁵⁹ Zob. np. przemówienie Johna Kerry’ego: J. Kerry, *Remarks on the U.S. Strategy in Syria*, 12 listopada 2015 r., <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/11/249454.htm>; przemówienie B. Obamy na szczycie G20 w Turcji i po atakach w Paryżu: M.D. Shear, P. Baker, „Obama says strategy to fight ISIS will succeed”, *The New York Times* z 16 listopada 2016 r., <http://www.nytimes.com/2015/11/17/world/europe/obama-says-paris-attacks-have-stiffened-resolve-to-crush-isis.html> oraz przemówienie prezydenta do narodu po masakrze w San Bernardino: D. Roberts, „Obama’s Oval Office address: President resists pressure for ‘ground war’ on ISIS”, *The Guardian* z 7 grudnia 2015 r., <http://www.theguardian.com/us-news/2015/dec/07/barack-obama-speech-president-resists-pressure-for-ground-war-in-response-to-isis-threat> (dostęp do wszystkich wymienionych 28.01.2016).

⁶⁰ Więcej na temat porównania treści obu strategii z 2010 i 2015 r. zob.: N.J. Lucas, K.J. Innis, *The 2015 National Security Strategy: Authorities, Changes, Issues for Congress*, Congressional Research Service, 26 lutego 2016 r., <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R44023.pdf> (dostęp 28.02.2016).

⁶¹ *The National Security Strategy 2015*, op. cit.

⁶² *The National Security Strategy 2015*, op. cit., s. 2 wprowadzenia prezydenta B. Obamy.

nie pokonanie Państwa Islamskiego, wyeliminowanie wirusa ebola, powstrzymanie rozprzestrzeniania broni nuklearnej, a także ograniczenie globalnej emisji dwutlenku węgla⁶³. Nowością strategii z 2015 r. jest wskazanie ośmiu głównych zagrożeń dla USA, za które uznano: katastrofalny w skutkach atak na Stany Zjednoczone lub ich kluczową infrastrukturę; zagrożenia i ataki na obywateli USA za granicą i na sojuszników; globalny kryzys gospodarczy i spowolnienie gospodarcze; użycie broni masowego rażenia; groźne epidemie chorób zakaźnych; zmiany klimatu; poważne zakłócenia na rynku energii oraz międzynarodową przestępczość zorganizowaną⁶⁴. Strategia, choć w wielu aspektach jest podobna do tej z 2010 r., okazuje się nowatorska nie tylko pod względem wskazania nowych zagrożeń, ale także przeniesienia akcentów na takie kwestie jak np. narastające problemy na Bliskim Wschodzie (w tym przede wszystkim Państwo Islamskie), konflikt na Ukrainie i rosyjską agresję, czy podkreślenie zagrożeń związanych z cyberbezpieczeństwem i zmianami klimatycznymi. Niezmienna pozostaje nadal konieczność zaangażowania USA i przewodzenia przez nie świata.

Potrzebę utrzymania przywódczej roli USA podkreślono także w strategii wojskowej – NMS – z 2015 r.⁶⁵ W dokumencie tym: zdefiniowano główne elementy strategicznego środowiska USA (globalizację, dyfuzję technologii oraz zmiany demograficzne); opisano środowisko wojskowe i wskazano na główne zagrożenia militarne (podkreślając znaczenie konfliktów o charakterze hybrydowym); określono nowe zintegrowane podejście odpowiadania na zagrożenia, odwołując się do koncepcji podwójnego 3 D: w odniesieniu do państw – *deter*, *deny*, *defeat*, a do organizacji ekstremistycznych – *disrupt*, *degrade*, *defeat*⁶⁶; oraz podkreślono potrzebę umacniania globalnej sieci sojuszników i poszukiwania nowych partnerów. W strategii wskazano także na wzrastające zagrożenie ze strony Rosji i Chin, możliwość rozwoju programów atomowych Iranu oraz Korei Północnej, jak również aktywność Al-Kaidy i Państwa Islamskiego.

Podobnie jak wcześniejsze dokumenty programowe administracji Obamy ani NSS, ani NMS z 2015 r. nie definiuje jasno tego, co można byłoby nazwać doktryną Obamy. Dlatego też eksperci starają się ją interpretować i opisywać na różne sposoby – jako selektywne zaangażowanie, doktrynę powściągliwości czy też jako zestaw działań podejmowanych tam, gdzie jest to konieczne i przy wsparciu sojuszników⁶⁷.

Tyle teorii, a jak wyglądała **realizacja polityki zagranicznej** w 2015 r.? Analizując dość nikłą aktywność Obamy w tej sferze, można by dojść do wniosku, że Stany

⁶³ Ibidem, s. 2 dokumentu głównego.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ *The National Military Strategy*, op. cit.

⁶⁶ Co można przetłumaczyć jako: powstrzymać, zanegować i pokonać państwa-agresorów oraz rozbić, zniszczyć i pokonać organizacje ekstremistyczne.

⁶⁷ Zob. np.: J. Davidson, „Obama’s last National Security Strategy. The president and the philosopher”, *Foreign Affairs* z 2 marca 2015 r.; R. Cohen, „Obama’s doctrine of restraint”, *The New York Times* z 12 października 2015 r., <http://www.nytimes.com/2015/10/13/opinion/obamas-doctrine-of-restraint.html>; R. Worley, „No strategy, no doctrine, no organizing principle?”, *Huffington Post*, 27 sierpnia 2014 r., http://www.huffingtonpost.com/d-robert-worley/no-strategy-no-doctrine-n_b_5724680.html (dostęp do artykułów 23.01.2016).

Zjednoczone znalazły się w stanie wyczekiwania na to, co może się wydarzyć⁶⁸. Potwierdzała to dość mała w porównaniu z poprzednimi latami liczba krajów, do których wybrał się prezydent – co prawda odbył on sześć podróży zagranicznych⁶⁹, ale odwiedził tylko 11 krajów, uczestnicząc głównie w corocznych wydarzeniach międzynarodowych, takich jak szczyty lub konferencje (por. tab. 2)⁷⁰.

Tabela 2

Wizyty zagraniczne prezydenta Baracka Obamy w 2015 r.

Termin	Wydarzenie*	Kraj/e
25–27 stycznia	Wizyta w Indiach, spotkanie z nowo wybranym premierem Narendrą Modim	Indie
27 stycznia	Wizyta w Arabii Saudyjskiej w związku z uczestnictwem w uroczystościach pogrzebowych króla Abd Allaha ibn Abd al-Aziza Al Sauda oraz spotkanie z nowym królem Salmanem ibn Abd al-Aziz Al Saudem	Arabia Saudyjska
9–10 stycznia	Wizyta w Ameryce Południowej	Jamajka
10–11 stycznia	Wizyta na Jamajce, spotkanie z premier Portią Simpson-Miller Wizyta w Panamie, udział w siódmym szczycie obu Ameryk	Panama
7–8 czerwca	Wizyta w Niemczech i udział w szczycie G-7	Niemcy
24–26 lipca	Wizyta w Afryce: wizyta w Kenii, spotkanie z prezydentem Uhuru Kenyattą oraz udział w globalnym forum przedsiębiorczości	Kenia
26–28 lipca	wizyta w Etiopii, spotkanie z przedstawicielami rządu	Etiopia
14–17 listopada	Wizyta w Azji: wizyta w Turcji oraz udział w szczycie G-20	Turcja
17–20 listopada	wizyta na Filipinach i udział w szczycie APEC	Filipiny
20–22 listopada	wizyta w Malezji i udział w szczycie ASEAN i szczycie Azji Wschodniej	Malezja
29 listopada–1 grudnia	Wizyta we Francji i udział w szczycie ONZ dotyczącym zmian klimatycznych	Francja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *What's Happening*, White House, <https://www.whitehouse.gov/blog> (dostęp 20.01.2016).

Jednak mimo iż prezydent nie podróżował intensywnie i koncentrował się raczej na polityce wewnętrznej, to bez wątpienia zwiększoną aktywność wykazywali inni

⁶⁸ Jak zauważył A. Lubowski: „Można odnieść wrażenie, że Ameryka jest zmęczona światem, gdy on najbardziej jej potrzebuje”, A. Lubowski, „Trump, Clinton, Obama – Mr Narcyz, MRS Statesman i Mr President”, *Gazeta Wyborcza – Magazyn Świąteczny* z 2 marca 2016 r., s. 12–13.

⁶⁹ Wizyta w Arabii Saudyjskiej była nieplanowanym zakończeniem podróży do Indii w związku z uroczystościami pogrzebowymi króla Abd Allaha ibn Abd al-Aziza Al Sauda, dlatego nie traktuje się jej jako osobnej podróży zagranicznej.

⁷⁰ Dane na podstawie: „Obama's schedule”, blog, <https://www.whitehouse.gov/blog> (dostęp 24.01.2016).

członkowie administracji – z sekretarzem stanu Johnem Kerryem na czele, który odbył w 2015 r. 27 podróży zagranicznych, odwiedzając kilkadziesiąt państw, w tym niektóre kilkakrotnie⁷¹, oraz bardzo aktywnymi przedstawicielami urzędów gospodarczych, których misją było prowadzenie procesów negocjacyjnych układów TPP oraz TTIP (np. wysoki przedstawiciel ds. handlu Michael Froman czy sekretarz handlu Penny Pritzker).

W 2015 r. **w amerykańskiej polityce zagranicznej można wyróżnić trzy plany działań**: na pierwszym znalazły się Azja i Chiny, Bliski Wschód oraz Rosja i Kuba, na drugim Europa, na trzecim natomiast reszta świata.

Regionem o największym znaczeniu strategicznym dla USA jest nadal Azja, a kluczowym partnerem, jak i rywalem w skali regionalnej oraz globalnej pozostają Chiny. W 2015 r. USA kontynuowały swą politykę „zwrotu ku Azji”, starając się zręcznie balansować między coraz bardziej aktywnymi i asertywnymi Chinami a innymi krajami, które współdziałając z USA, mają stanowić przeciwwagę dla Państwa Środka w regionie. Relacje z Chinami były poprawne, chociaż nie tak intensywne jak w latach poprzednich. Zaniepokojenie budziła ich coraz większa polityczna i wojskowa aktywność w regionie, niejako „testująca” cierpliwość USA. Było to związane ze zwiększaniem nakładów wojskowych i rozwojem armii chińskiej, a także inicjowaniem coraz częstszych incydentów na Morzu Wschodnio-Południowochińskim. W efekcie także USA zintensyfikowały swe działania w tym regionie i w październiku 2015 r. rozpoczęły patrole marynarki wojennej w pobliżu Wysp Spratly⁷². W sferze ekonomicznej odpowiedzią Chin na zamknięcie negocjacji układu Partnerstwa Transpacyficznego (TPP) (5 października 2015 r.)⁷³ było powołanie do życia Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (*The Asian Infrastructure Investment Bank* – AIIB)⁷⁴. Umowa podpisana została pod koniec 2015 r., a bank zaczął działalność w styczniu 2016 r. Ponadto 7 lipca 2015 r. Chiny jako ostatnie państwo (po Rosji, Indiach, Brazylii i RPA) ratyfikowały porozumienie o utworzeniu Banku Rozwoju Grupy BRICS (*New Development Bank BRICS*), który ma stać się alternatywą dla Banku Światowego i MFW dla wchodzących w jego skład państw⁷⁵. Chińskie inicjatywy gospodarcze oraz coraz większa aktywność w sferze militarnej są wyraźnym sygnałem dla USA, że niełatwe już dziś relacje amerykańsko-chińskie mogą w najbliższym czasie przejść w fazę znacznie większej rywalizacji niż współpracy.

⁷¹ Dokładna lista podróży sekretarza stanu J. Kerry’ego na stronie: <http://www.state.gov/secretary/travel/2015/> (dostęp 24.01.2016).

⁷² Zwiększenie aktywności wojskowej w regionie może przyczynić się do wzrostu napięć między USA a Chinami. G. Torode, „U.S. patrols to raise stakes with Beijing in disputed South China Sea”, Reuters, 24 października 2015 r., <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa-patrols-china-idUSKCN0SI04Y20151024> (dostęp 28.02.2016).

⁷³ M. Kaczmarczyk, „Podpisano TPP – superważną umowę o wolnym handlu w rejonie Pacyfiku”, *wyborcza.biz*, 4 lutego 2016 r., <http://wyborcza.biz/biznes/1,148286,19582002,podpisano-tpp-jedna-z-najwazniejszych-umow-o-wolnym-handlu.html> (dostęp 07.02.2016).

⁷⁴ A. Panda, „The Asian Infrastructure Investment Bank is open for business: What now?”, *The Diplomat* z 19 stycznia 2016 r., <http://thediplomat.com/2016/01/the-asian-infrastructure-investment-bank-is-open-for-business-what-now/> (dostęp 23.01.2016).

⁷⁵ Więcej na oficjalnej stronie Banku Rozwoju Grupy BRICS: <http://ndbbribs.org/> (dostęp 12.01.2016).

Oprócz stosunków z Chinami administracja Obamy działała nadal intensywnie na rzecz umacniania sojuszy oraz budowania relacji z nowymi partnerami, co zostało podkreślone także w nowej strategii wojskowej USA⁷⁶. W 2015 r. prezydent był w Azji dwukrotnie. Pierwszą wizytę złożył w Indiach (25–27 stycznia), a podczas drugiej odwiedził: Turcję (14–17 listopada), Filipiny (17–20 listopada) oraz Malezję (20–22 listopada). Na liście odwiedzanych krajów nie było w tym roku Chin oraz Korei Południowej, ale prezydenci tych państw gościli w USA – Xi Jinping w dniach 22–25 września, a Park Geun-hye 16–20 października.

Szczególnie ważnymi wydarzeniami w 2015 r. było nakreślenie nowej wizji współpracy w Azji między USA a Indiami w ramach podpisanego *Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region* (25 stycznia) oraz usunięcie prawnych przeszkód do zawarcia umowy strategicznej Filipin z USA – *Enhanced Defense Cooperation Agreement* (EDCA) – podpisanej w 2014 r. i wstrzymywanej przed wejściem w życie przez filipiński Sąd Najwyższy⁷⁷. Wielkim wyzwaniem i problemem dla USA w regionie pozostawała nadal Korea Północna, która wykazuje w ostatnim czasie zwiększoną aktywność w zakresie rozwoju programu nuklearnego oraz dokonuje nowych prób jądrowych⁷⁸. Wywołuje to reakcje nie tylko USA, lecz także całej społeczności międzynarodowej, choć ich skuteczność jest raczej niewielka i nie zniechęca Korei do zaprzestania takich działań.

Niezależnie od zaangażowania USA w kwestie azjatyckie **największym wyzwaniem** w polityce zagranicznej Baracka Obamy nadal **pozostawał region szerokiego Bliskiego Wschodu**. Sytuacja na tym obszarze w 2015 r. jeszcze bardziej się skomplikowała, przekształcając się w prawdziwą geopolityczno-strategiczną łamigłówkę⁷⁹. Dominującymi problemami były: po pierwsze – wzrost aktywności Państwa Islamskiego (opanowywanie nowych terenów w Iraku i Syrii) oraz kontynuacja walki koalicji międzynarodowej przeciw temu ugrupowaniu, po drugie – zaostrzenie sytuacji w Syrii, włączenie się Rosji do działań zbrojnych oraz jej wsparcie dla reżimu Baszara al-Asada, po trzecie – komplikacja relacji z radykalizującą się Turcją, która zintensyfikowała działania przeciw Kurdom (tak ważnym w walce z PI), po czwarte – brak poprawy sytuacji w Afganistanie i decyzja o pozostawieniu tam 9,8 tys. żołnierzy po 2016 r., po piąte – poprawa relacji z Iranem i zamknięcie porozumienia

⁷⁶ W strategii wojskowej podkreślono, że USA będą wzmacniać sojusze z takimi krajami jak: Australia, Japonia, Republika Korei, Filipiny i Tajlandia, oraz zacieśniać relacje w zakresie bezpieczeństwa z Indiami, Nową Zelandią, Singapurem, Indonezją, Malezją, Wietnamem oraz Bangladeszem. *The National Military Strategy 2015*, op. cit.

⁷⁷ R.J. Heydarian, „Why the new US-Philippine defense pact could be a double-edged sword”, *The Diplomat* z 27 stycznia 2016 r., <http://thediplomat.com/2016/01/why-the-new-us-philippine-defense-pact-could-be-a-double-edged-sword/> (dostęp 30.01.2016).

⁷⁸ CFR Editors, *The Logic of North Korea's Nuclear Ambitions, Interview with A.M. Nelson Stanton, Nuclear Security Fellow*, Council on Foreign Relations, 12 stycznia 2016 r., <http://www.cfr.org/north-korea/logic-north-koreas-nuclear-ambitions/p37435> (dostęp 19.01.2016).

⁷⁹ Bardzo szczegółowo piszą o tym: K.M. Pollack, „U.S. policy toward a turbulent Middle East”, *Brookings Institution*, 24 marca 2015 r., <http://www.brookings.edu/research/testimony/2015/03/24-us-policy-middle-east-pollack>; *2015 Index of U.S. Military Strength, Middle East*, Heritage, 2015 <http://index.heritage.org/military/2015/chapter/op-environment/middle-east/> (dostęp do obu źródeł 20.01.2016).

nuklearnego (14 lipca)⁸⁰ przy jednoczesnym pogorszeniu stosunków z Izraelem oraz Arabią Saudyjską i krajami Rady Współpracy Zatoki Perskiej (*Gulf Cooperation Council* – GCC).

Wobec tak złożonej sytuacji w regionie Stany Zjednoczone starały się balansować pomiędzy poszczególnymi krajami i ich interesami oraz wykorzystywać wszelkie możliwe środki o charakterze dyplomatycznym i wojskowym (ataki z powietrza na kilku frontach jednocześnie oraz powszechne wykorzystanie dronów), aby opanować największe obecne zagrożenie w regionie, jakim jest Państwo Islamskie⁸¹, i nie doprowadzić do nowej interwencji wojskowej⁸².

Na pierwszym planie w amerykańskiej polityce zagranicznej w 2015 r. znalazły się także dwa kraje – Kuba i Rosja.

Pierwszy był ważny z uwagi na kontynuację zapoczątkowanego w poprzednim roku ocieplenia wzajemnych relacji. W 2015 r. doszło do przywrócenia stosunków dyplomatycznych z Kubą (20 lipca) i ponownego otwarcia ambasad obu krajów; trwał również proces dalszego ograniczania restrykcji w zakresie podróżowania i prowadzenia interesów z tym państwem⁸³. Było to prawdziwym przełomem w polityce USA, gdyż przywracało relacje między krajami po 54 latach od ich zerwania w 1961 r. i może także okazać się impulsem do poprawy i intensyfikacji ich stosunków z innymi krajami regionu.

W kwestii Rosji sytuacja była dużo bardziej złożona z powodu utrzymującej się agresywnej polityki tego państwa wobec Ukrainy (od 2014 r.), a także włączenia się do działań zbrojnych w Syrii (jesienią 2015 r.)⁸⁴. Przedstawiciele Stanów Zjednoczonych i Rosji spotykali się w 2015 r. wielokrotnie (głównie J. Kerry i S. Ławrow). Prezydenci Obama i Putin, po dwóch latach przerwy, odbyli dwa krótkie spotkania „w cztery oczy” – 29 września przy okazji obrad Zgromadzenia

⁸⁰ Zatwierdzenie porozumienia z Iranem w USA było utrudnione przez sprzeciw republikanów w Kongresie, którzy jednak nie zdołali go zablokować z uwagi na skomplikowany proces ratyfikacji tej umowy. Zob. więcej: F. Fleitz, „Some ‘victory’ – two-thirds of the Senate and the public oppose Obama’s Iran deal”, *National Review* z 3 września 2015 r., <http://www.nationalreview.com/article/423515/some-victory-two-thirds-senate-and-public-oppose-obamas-iran-deal-fred-fleitz> oraz K. Peterson, C.E. Lee, „Obama secures 34 senators’ support for Iran nuclear deal”, *Wall Street Journal* z 2 września 2015 r., <http://www.wsj.com/articles/obama-secures-34-senate-democrats-support-for-iran-nuclear-deal-1441203473> (dostęp do obu artykułów 28.02.2016).

⁸¹ Najważniejsze w tym zakresie były działania powołanej w 2014 r. międzynarodowej koalicji przeciw Państwu Islamskiemu (liczącej obecnie ponad 60 państw) oraz kontynuacja działań w ramach strategii walki z tą organizacją, ogłoszonej we wrześniu 2014 r. W 2015 r. prezydent Obama wielokrotnie podkreślał konieczność kontynuacji obranej drogi, choć w listopadzie zdecydował o wysłaniu do Syrii 50 żołnierzy sił specjalnych, którzy mieli brać udział w szkoleniu armii syryjskiej. Konsekwentnie jednak powtarzał, że USA nie zamierzają rozpocząć nowej operacji lądowej w tym regionie („no boots on the ground”).

⁸² Jest to zgodne z podstawowymi celami w polityce zagranicznej administracji Obamy zadeklarowanymi tuż po przejęciu rządów w 2009 r.: *Obama-Biden Foreign Policy Agenda, January 2009*, Council on Foreign Relations, 21 stycznia 2009 r., <http://www.cfr.org/world/obama-biden-foreign-policy-agenda-january-2009/p18307> (dostęp 27.01.2016).

⁸³ Więcej zob. D. Renwick, „U.S.–Cuba Relations”, *CFR Backgrounders*, Council on Foreign Relations, 4 sierpnia 2015 r., <http://www.cfr.org/cuba/us-cuba-relations/p11113> (dostęp 23.01.2016).

⁸⁴ Zob. np.: K. Simmons, D. Ranasinghe, „Why Russia–US relations remain in deep freeze”, *CNBC*, 8 maja 2015 r., <http://www.cnbc.com/2015/05/08/why-russia-us-relations-remain-in-deep-freeze.html> (dostęp 23.01.2016).

Ogólnego ONZ oraz 15 listopada podczas szczytu G-20⁸⁵. Jesienią, mimo zapewnień o chęci współpracy w zakresie zakończenia konfliktu w Syrii i walki z PI, Rosja postanowiła wesprzeć zbrojnie reżim Baszara al-Asada – dodatkowo komplikując i zaostrzając sytuację w regionie i utrudniając działania międzynarodowej koalicji przeciw Państwu Islamskiemu. Paradoksalnie jednak włączenie się Rosji dało impuls do rozmów nad ograniczeniem działań wojennych oraz stworzeniem planu pokojowej zmiany władz w Syrii (co uzgodniono wstępnie przed Międzynarodową Konferencją Bezpieczeństwa w Monachium, 12 lutego 2016 r.)⁸⁶. Niezależnie od tego oficjalne stosunki na linii Moskwa–Waszyngton są bardzo napięte i w najbliższym czasie nie można raczej liczyć na ich poprawę.

Choć **Europa** (w tym przede wszystkim UE) **nadal uznawana jest za najbliższego i najpotężniejszego sojusznika USA**, to **utrzymuje się niezmiennie na drugim planie amerykańskiej polityki zagranicznej**⁸⁷. Co prawda w ostatnich dwóch latach intensywność relacji nieco się zwiększyła w efekcie wzrostu zagrożenia w Europie ze strony Rosji (co spowodowało ożywienie aktywności NATO), jak również za sprawą negocjowanego od 2013 r. układu TTIP, jednak można odnieść wrażenie, że USA interesują się Europą tylko o tyle, o ile jest to konieczne i niezbędne.

W 2015 r. nie odbył się szczyt USA–UE, choć Barack Obama gościł w Waszyngtonie nowego przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska (9 marca)⁸⁸. Widać wyraźnie, że dla USA znacznie ważniejsze są bilateralne relacje z najsilniejszymi państwami Europy – Niemcami (jako główną siłą w UE), Francją i Wielką Brytanią – oraz realizacja wspólnych działań transatlantyckich w ramach NATO.

Głównymi tematami w relacjach z Europą w 2015 r. były: kwestia wspólnej polityki wobec wzrostu agresji ze strony Rosji oraz jej włączenia się w działania militarne w Syrii, walka z Państwem Islamskim oraz stabilizacja sytuacji na Bliskim Wschodzie (szczególnie takie kraje jak: Irak, Syria oraz Libia), dążenia do zamknięcia porozumienia nuklearnego z Iranem oraz dalsze negocjacje umowy TTIP⁸⁹. W 2015 r. można było jednak obserwować wiele niepokojących procesów na kon-

⁸⁵ Rozmowy dotyczyły głównie sytuacji w Syrii i na Ukrainie. Zob. więcej: K. Liptak, „Tension clouds meeting between Barack Obama, Vladimir Putin”, CNN, 29 września 2015 r., <http://edition.cnn.com/2015/09/28/politics/obama-putin-meeting-syria-ukraine/> (dostęp 23.01.2016) oraz K. Murphy, „G20: Barack Obama and Vladimir Putin agree to Syrian-led transition”, *The Guardian* z 15 listopada 2015 r., <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/16/g20-barack-obama-and-vladimir-putin-agree-to-syrian-led-transition> (dostęp 23.01.2016).

⁸⁶ Zob. więcej: K. Roth, „Klucz do porozumienia w sprawie Syrii”, *Project Syndicate*, 22 stycznia 2016 r., <http://project-syndicate.pl/artukul/klucz-do-porozumienia-w-sprawie-syrii,4181.html> oraz ARB, „Monachium: Mocarstwa porozumiały się w sprawie planu pokojowego dla Syrii”, *Rzeczpospolita* z 12 lutego 2016 r., <http://www.rp.pl/Wojna-w-Syrii/160219812-Monachium-Mocarstwa-porozumialy-sie-w-sprawie-planu-pokojowego-dla-Syrii.html> (dostęp 12.02.2016).

⁸⁷ Por. K.H. Jarausch, „Continental drift, the divisions that damage the U.S.–EU relationship”, *Foreign Affairs* z 8 września 2015 r.

⁸⁸ Więcej na temat zagadnień poruszanych w czasie tego spotkania zob. Office of the Press Secretary, *Remarks by President Obama and European Council President Donald Tusk before Bilateral Meeting*, The White House, 9 marca 2015 r., <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/09/remarks-president-obama-and-european-council-president-donald-tusk-bilat> (dostęp 27.01.2016).

⁸⁹ Zob. np. D.E. Mix, *The United States and Europe: Current Issues*, Congressional Research Service, 3 lutego 2015 r., <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22163.pdf> (dostęp 29.01.2016).

tynencie europejskim, które mogą nawet przyczynić się do znacznego osłabienia lub wręcz rozbitcia UE, co z kolei byłoby niekorzystne z punktu widzenia interesów Amerykanów⁹⁰. Jak podkreśla Joseph Nye: „Ani silne Stany Zjednoczone, ani silna Europa nie zagrażają nawzajem swoim interesom. Jednak osłabienie Europy w 2016 r. mogłoby zaszkodzić obu stronom”⁹¹.

W relacjach USA z Polską także nie odnotowano wielkich przełomów. Kontynuowano działania rozpoczęte w poprzednim roku i zgodne z postanowieniami szczytu NATO w Newport (konieczność wzmocnienia wschodniej flanki NATO oraz zwiększenia potencjału obronnego Polski w reakcji na politykę rosyjską). W lipcu prezydent Obama odwołał ze stanowiska niezwykle lubianego i popularnego ambasadora USA w Polsce Stephena Mulla, a jego miejsce zajął także doświadczony dyplomata Paul Wayne Jones⁹². Należy też podkreślić, że w 2015 r. w wyniku wyborów prezydenckich i parlamentarnych⁹³ w Polsce doszło do istotnych zmian politycznych, które mogą również przyczynić się do zmian w relacjach polsko-amerykańskich (szczególnie jeśli w USA wybory wygraliby republikanie).

Na dalszym planie polityki amerykańskiej w 2015 r. pozostawały Ameryka Łacińska oraz Afryka. Mimo zapowiedzi aktywizacji w **Ameryce Łacińskiej** nadal niewiele zmieniło się w działaniach USA wobec tego regionu, a najwięcej uwagi, podobnie jak w roku poprzednim, poświęcono procesowi rewitalizacji relacji z Kubą. W 2015 r. prezydent Obama udał się z podróżą na kontynent południowo-amerykański i odwiedził Jamajkę (9–10 kwietnia) oraz Panamę (10–11 kwietnia), gdzie wziął udział w szczycie Ameryk. Choć Ameryka Łacińska już od wielu lat nie należy do priorytetów w polityce zagranicznej USA, to w kolejnych latach można oczekiwać zmian z uwagi na przemiany polityczne w wielu krajach tego regionu (np. Argentyna, Wenezuela, Brazylia czy Kolumbia) oraz zmiany w trendach imigracyjnych (więcej osób chce emigrować do USA z krajów Ameryki Środkowej niż z Meksyku)⁹⁴.

Podobna sytuacja jak w przypadku Ameryki Łacińskiej jest charakterystyczna dla **Afryki**. Choć prezydent odbył w 2015 r. podróż na ten kontynent i odwiedził Kenię

⁹⁰ Przede wszystkim należy tu wskazać na takie kwestie jak: napływ ogromnej fali około miliona imigrantów, wzrost zagrożenia bezpieczeństwa w wyniku zamachów terrorystycznych we Francji oraz problemy z imigrantami w wielu państwach, radykalizacja Europy w efekcie wzrostu popularności ruchów nacjonalistycznych i partii skrajnie prawicowych, dalszy konflikt z Rosją w wyniku jej polityki wobec Ukrainy, osłabienie spójności wewnętrznej i groźba wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur UE oraz słabość gospodarcza wielu krajów UE. Więcej na temat problemów UE w 2015 r. zob. P.J. Borkowski, „Unia Europejska – kryzys egzystencjalny”, s. 182–202.

⁹¹ J. Nye, „The danger of a weak Europe”, *The Project Syndicate*, 6 stycznia 2016 r., <http://www.project-syndicate.org/commentary/danger-of-a-weak-europe-by-joseph-s--nye-2016-01> (dostęp 11.01.2016).

⁹² Office of the Press Secretary, *President Obama Announces More Key Administration Posts*, The White House, 8 czerwca 2015 r., <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/06/08/president-obama-announces-more-key-administration-posts> (dostęp 20.02.2016).

⁹³ Wybór na prezydenta Andrzeja Dudy, związanego z partią Prawo i Sprawiedliwość, oraz wygrana tej formacji w wyborach parlamentarnych, umożliwiającą jej samodzielne rządy.

⁹⁴ Więcej na temat przemian politycznych i migracyjnych w Ameryce Łacińskiej w 2015 r. zob. np.: A. Gomez, „Five biggest stories in Latin America in 2015”, *USA Today*, 22 grudnia 2015 r., <http://www.usatoday.com/story/news/world/2015/12/22/latin-america-2015-review/77701948/> (dostęp 21.01.2016).

(24–26 lipca) oraz Etiopię (26–28 lipca), to nadal brak jest zwiększonej aktywności amerykańskiej na tym kierunku. Stany Zjednoczone podejmują działania w zakresie nowych programów oraz projektów dla Afryki, jednak nie mają one priorytetowego charakteru⁹⁵.

Jeśli chodzi o bilans roku 2015 w sferze polityki zagranicznej, to z pewnością można wskazać zarówno kilka sukcesów, jak i porażek.

W pierwszej grupie znajdują się niewątpliwie: doprowadzenie do finalnego podpisania porozumienia nuklearnego z Iranem (14 lipca)⁹⁶, dalsza poprawa relacji z Kubą (przywrócenie stosunków dyplomatycznych 20 lipca)⁹⁷, zamknięcie negocjacji układu TPP (5 października)⁹⁸ oraz dalsze negocjacje TTIP (od początku procesu odbyło się 11 rund, w tym 4 w 2015 r.)⁹⁹, jak również wynegocjowanie porozumienia klimatycznego w Paryżu (12 grudnia)¹⁰⁰.

Natomiast w kategorii porażek można wskazać mało efektywną politykę USA na Bliskim Wschodzie¹⁰¹ – a przede wszystkim brak sukcesów koalicji międzynarodowej pod przewodnictwem USA w walce z Państwem Islamskim, brak jasnej koncepcji polityki wobec Syrii (szczególnie po przystąpieniu Rosji do bombardowań syryjskiej opozycji) oraz pogorszenie relacji z Izraelem, co odsuwa możliwość rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Jako porażkę trzeba także potraktować brak stabilizacji w Afganistanie oraz konieczność pozostawienia tam wojsk amerykańskich po 2016 r., mimo iż z góry było wiadomo, że będzie to konieczne¹⁰².

Choć jeszcze zbyt wcześnie na podsumowania, to na razie oceny dokonań administracji Obamy w polityce zagranicznej (zarówno w odniesieniu do 2015 r., jak i całego okresu siedmioletniego) są bardzo zróżnicowane, tak jak podzielona jest amerykańska scena polityczna. Przeciwnicy krytykują prezydenta i jego administrację za

⁹⁵ Zob. więcej w: W. Schneidman, 2015: *A Pivotal Year for Obama's Africa Legacy, Africa Growth Initiative*, Brookings, <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/01/foresight-africa/us-africa-relations-schneidman-FINAL.pdf?la=en> (dostęp 03.01.2016).

⁹⁶ Zob. więcej na stronie Białego Domu w zakładce poświęconej porozumieniu z Iranem: *The Historical Deal that Will Prevent Iran from Acquiring a Nuclear Weapon*, <https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/iran-deal> (dostęp 18.01.2016).

⁹⁷ Zob. więcej na stronie Białego Domu w zakładce poświęconej normalizacji stosunków z Kubą: *Charting a New Course on Cuba*, <https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/cuba> (dostęp 18.01.2016).

⁹⁸ Zob. więcej na stronie Białego Domu w zakładce poświęconej układowi TPP: *The Trans-Pacific Partnership*, <https://www.whitehouse.gov/issues/economy/trade> (dostęp 14.01.2016).

⁹⁹ Zob. więcej na stronie Wysokiego Przedstawiciela USA ds. Handlu (United States Trade Representative – USTR) w zakładce poświęconej układowi TTIP: *The Transatlantic Trade and Investment Partnership*, <https://ustr.gov/ttip> (dostęp 14.01.2016).

¹⁰⁰ Zob. więcej na stronie Center for Climate and Energy Solutions: <http://www.c2es.org/international/paris-agreement> (dostęp 14.01.2016).

¹⁰¹ Obszernie na ten temat piszą np.: R.A. Manning, „Is it time for the U.S. to rethink its approach to the Middle East?”, *Foreign Policy* z 24 grudnia 2015 r. oraz K.M. Pollack, „An army to defeat Assad: How to turn Syria's opposition into a real fighting force”, *Foreign Affairs*, nr 5, wrzesień–październik 2015.

¹⁰² Więcej zob. np.: F. Kaplan, „Obama's way. The President in practice”, *Foreign Affairs Essay*, styczeń–luty 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-07/obamas-way> (dostęp 02.01.2016); „Can the Afghan war be won in 2016? The Diplomat's Franz-Stefan Gady speaks with Ankit Panda about the Afghan National Army's war effort”, *The Diplomat* z 14 stycznia 2016 r., <http://thediplomat.com/2016/01/can-the-afghan-war-be-won-in-2016/> (dostęp 23.01.2016) – oprócz wywiadu strona ta oferuje także dostęp do innych artykułów na temat sytuacji w Afganistanie.

opieszalność i brak umiejętności podejmowania decyzji, zwolennicy podkreślają natomiast opanowanie, rozagę i powściągliwość, które chronią Amerykę przed angażowaniem się w kolejne niepotrzebne interwencje¹⁰³. Czego należy się spodziewać w nadchodzącym, ostatnim już roku administracji Obamy?

Ostatni rok prezydentów ustępujących po dwóch kadencjach skoncentrowany jest zazwyczaj na działaniach „wielkich”, a nie „doraźnych”. Jeśli jest to możliwe, starają się oni dokonać czegoś, dzięki czemu wzbogacą swoje dziedzictwo i lepiej „zapiszą się na kartach historii”. Wstępny zarys planowanej aktywności zagranicznej prezydenta Obamy w 2016 r. przedstawił Edward-Isaac Dove na łamach *Politico*¹⁰⁴. Już w grudniu 2015 r. wiadomo było, że prezydent uda się w 2016 r. w cztery duże podróże zagraniczne, które powiązane są z kalendarzem wydarzeń międzynarodowych – Japonia i szczyt G-7 w czerwcu, Polska i szczyt NATO w lipcu, Chiny i szczyt G-20 we wrześniu oraz Peru i szczyt APEC w listopadzie, ponadto planuje kilka kolejnych¹⁰⁵.

Dla Baracka Obamy w sferze aktywności zagranicznej ważne będą co najmniej trzy główne kwestie¹⁰⁶. Po pierwsze – zakończenie rozpoczętych procesów i dopilnowanie ich realizacji (przede wszystkim chodzi o cztery wielkie projekty – porozumienie z Iranem, normalizacja relacji z Kubą, porozumienie klimatyczne oraz ratyfikacja TPP). Na razie przedsięwzięcia te są na wczesnym etapie realizacji i można przypuszczać, że jeśli władzę przejmą republikanie – będą chcieli je zatrzymać (może z wyjątkiem ostatniego). Po drugie – niezwykle istotną kwestią jest swego rodzaju właściwe „zamknięcie” prezydentury oraz, jeśli będzie to jeszcze możliwe, otwarcie nowych płaszczyzn współpracy z krajami, które potencjalnie są zainteresowane poprawą relacji i rozwojem współpracy z USA (szczególnie mogą to być kraje Ameryki Łacińskiej). Po trzecie – dla samego Obamy ważną sprawą jest też swego rodzaju „przygotowanie gruntu” pod kolejne lata jego działalności politycznej. Z uwagi na to, że po zakończeniu prezydentury będzie on miał zaledwie 55 lat, należy się spodziewać, że będzie zainteresowany dalszym udziałem w życiu politycznym, może także międzynarodowym.

W 2015 r. w Stanach Zjednoczonych, mimo poprawy wskaźników ekonomicznych, dominowała atmosfera zniechęcenia do polityków i polityki, pogłębiały się podziały i niezadowolenie społeczne. Z uwagi na trwający już kolejny rok pat legislacyjny prezydent w zarządzaniu krajem korzystał często z rozporządzeń wy-

¹⁰³ Zob. np.: J. Parakilas, *Obama's 'Strategic Patience' Remains Ill-Defined*, Chatham House, 9 lutego 2015 r., <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/16861#> (dostęp 26.01.2016); T. Wright, *Interpreting the National Security Strategy*, Brookings, 6 lutego 2015 r., <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015/02/06-interpreting-the-national-security-strategy> (dostęp 26.01.2016); J.R. Bolton, *Obama's 'Lead from behind' Security Strategy Will Plague America for Decades*, American Enterprise Institute, 10 lutego 2015 r., <https://www.aei.org/publication/obamas-lead-behind-security-strategy-will-plague-america-decades/> (dostęp 26.01.2016).

¹⁰⁴ E.I. Dove, „Obama's 2016 world tour. The president is planning to travel the globe to seal his foreign policy legacy”, *Politico*, 29 grudnia 2015 r., <http://www.politico.com/story/2015/12/obama-travel-world-217180> (dostęp 03.01.2016).

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Por. też ibidem.

konawczych oraz prawa weta, aby blokować inicjatywy republikanów. W efekcie poirytowani i zniecierpliwieni Amerykanie z coraz większą uwagą i zainteresowaniem przyglądali się pozaestablishmentowym i radykalnym „kandydatom na kandydatów” w nadchodzących wyborach prezydenckich. Niekwestionowaną gwiazdą Ameryki stał się w 2015 r. ekscentryczny miliarder Donald Trump, którego traktowano początkowo z przymrużeniem oka. Jednak po drugiej serii prawyborów (w New Hampshire) oraz dzięki utrzymującym się na wysokim poziomie wynikom w sondażach wyrósł on na początku 2016 r. na poważnego kandydata do nominacji republikańskiej. Podobne niespodzianki odnotowano w obozie demokratów – choć wydawało się, że pozycja Hillary Clinton jest niezagrożona i tym razem może być pewna nominacji, to jednak z miesiąca na miesiąc rosła popularność jedyne go kontrkandydata, socjalisty Berniego Sandersa. Na początku 2016 r. nominacje w obu obozach pozostawały wielką niewiadomą.

Koncentracja Amerykanów na sprawach wewnętrznych i kampanii wyborczej korespondowała z bardzo ostrożnym i pozbawionym energii zaangażowaniem Stanów Zjednoczonych w sprawy zagraniczne. W 2015 r. brakowało nowych, ważnych inicjatyw, a administracja skupiała się na realizacji rozpoczętych wcześniej projektów oraz bieżącym odpowiadaniu na pojawiające się problemy i wyzwania.

Rok 2016 zapowiada się jednak bardzo pracowicie dla prezydenta i jego administracji. Z pewnością dużo czasu poświęcą oni na zamykanie rozpoczętych projektów oraz realizację planów zapowiedzianych w ostatnim orędziu o stanie państwa. Można także spodziewać się większej aktywności Obamy w sferze polityki zagranicznej z uwagi na możliwość „lepszego” zapisania się w historii i przygotowania gruntu pod działalność po odejściu na „prezydencką emeryturę” (o ile widzi on dla siebie miejsce w strukturach międzynarodowych).

Barack Obama szedł do wyborów z hasłem „Change” – czyli „zmiana”, jednak w odczuciu „zwykłych” Amerykanów niewiele zmieniło się w ciągu ostatnich kilku lat. Wydaje się więc, że „zmiana” A.D. 2016, na którą czeka społeczeństwo amerykańskie, powinna sięgnąć dużo głębiej niż poprzednie. Amerykanie chcą wielkiej zmiany, ale nie na kolejnego polityka, który będzie zależny od wielkiego biznesu i uwikłany w układy polityczne. Niezależnie jednak od obecnej popularności politycznych outsiderów, nie wydaje się, aby na fotelu prezydenta mógł zasiąść ktoś o bardzo radykalnych poglądach i zupełnie spoza układu politycznego.

Dopiero jednak po 8 listopada przekonamy się, czy Amerykę i świat czekają kolejne cztery lata „kontynuacji”, czy może radykalnej „zmiany”.

THE UNITED STATES: A DIVIDED AND CAREFUL SUPERPOWER

The year 2015 was a difficult time of political stagnation and government impasse for the United States (US). Americans mainly concentrated on domestic issues and the upcoming Presidential election, which corresponds with a very cautious engagement in the foreign policy area. Three main issues dominated American politics. Firstly, a combination of disappointment and dissatisfaction with Congress and

President Obama manifested itself through the rejection of “veteran” politicians and redirected the interests of American voters towards anti-establishment outsiders – such as Donald Trump (R), Ben Carson (R) and Bernie Sanders (D). This drift in voting tendencies created challenges for the so-called mainstream candidates: Hillary Clinton (democratic ticket) as well as Jeb Bush, Marco Rubio and John Kasich (among Republicans). Secondly, divisions and widening gaps across the American society (e.g. income inequalities, radicalization of beliefs and attitudes as well as racial tensions) led to social frustration, discontent and even riots in some American cities. Thirdly, the sphere of external relations was dominated by a kind of governmental standstill as the past year is best characterized by a lack of new, larger-scale initiatives or plans. Officials focused their efforts on wrapping-up projects launched previously (e.g. nuclear agreement with Iran, re-establishment of relations with Cuba and the climate agreement). Last year was therefore, a time of preparation for the subsequent „change” in the US. How large of a change will 2016 bring? We’ll know more after the election on November 8th, 2016.

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, wybory, rozwarstwienie, Hillary Clinton, Donald Trump, demokraci, republikanie, PI (ISIS), Kuba, Iran, porozumienie klimatyczne, terroryzm, strategia bezpieczeństwa narodowego, TPP, TTIP

ŚWIAT W ROCZNIKU

MAREK MENKISZAK

doi 10.7366/2300265420152111

ROSJA W KRYZYSIE

W 2015 r. najważniejszym wydarzeniem i czynnikiem wpływającym na sytuację w Rosji i jej politykę, zarówno wewnętrzną, jak i zagraniczną, był kryzys gospodarczy. Poważne perturbacje finansowo-gospodarcze, jakie spowodowały obniżające się do wieloletnich minimów ceny ropy naftowej na rynkach światowych, ukazały kruchość podstaw systemu putinowskiego. I choć Kreml zrozumiał już, że problemy te nie mają charakteru przejściowego, nie miał pomysłu na ich przezwyciężenie. Idea systemowych reform była nie do przyjęcia, gdyż tworzyła ryzyko podważenia kontroli politycznej nad gospodarką i państwem i w perspektywie utraty władzy. Pozostawały zatem doraźne korekty i cięcia z nadzieją na doczekanie do choćby częściowej poprawy koniunktury. Obawa przed społecznym niezadowoleniem sprzyjała dalszemu zaostrzaniu systemu autorytarnego, represjom wobec istniejącej i wyobrażonej opozycji oraz dyscyplinowaniu szerszego zaplecza politycznego wąskiej grupy rządzącej. W polityce zagranicznej z jednej strony Rosja zaczęła rewidować taktykę w konflikcie z Ukrainą, deeskalując go i usiłując doprowadzić do pewnej normalizacji swych stosunków z Zachodem i w ten sposób osiągnąć znoszenie zachodnich sankcji gospodarczych. Z drugiej, głównie za sprawą nieoczekiwanego militarnego zaangażowania w syryjską wojnę domową, starała się zdyskontować zaabsorbowanie Zachodu (a zwłaszcza Europy) rosnącym zagrożeniem terrorystycznym i kryzysem migracyjnym do wymuszenia powrotu do roli istotnego gracza w polityce bliskowschodniej i globalnej, niezbędnego partnera Zachodu.

GOSPODARKA I SPOŁECZEŃSTWO: LEPIEJ JUŻ BYŁO

Kryzys gospodarczy, który Rosja zaczęła wyraźnie odczuwać od jesieni 2014 r., w 2015 r. uległ wyraźnemu pogłębieniu. Szybko okazało się, że przyjęte założenia i prognozy budżetowe są całkowicie nierealistyczne. Doprowadziło to do konieczności rewizji budżetu, którą Duma Państwowa przyjęła 10 kwietnia.

Do głównych problemów należała recesja gospodarcza: w całym 2015 r. PKB spadł o 3,7%, a produkcja przemysłowa – o 3,4%¹. Dobrą wiadomością było natomiast systematyczne zmniejszanie się zadłużenia zagranicznego (o 19% – z 599 mld USD do 515 mld USD w 2015 r.), po części paradoksalnie będące efektem zachod-

¹ Te i inne dane za: Państwowy Komitet Statystyczny FR, www.gks.ru; Centralny Bank Rosji, www.cbr.ru; media rosyjskie.

nich sankcji (rosyjskie banki i firmy miały ograniczoną możliwość rolowania swego zadłużenia). Wyraźnie zmniejszył się także odpływ kapitału netto – do 59 mld USD w 2015 r., co świadczyło jednak nie tyle o wzroście zaufania do polityki gospodarczej władz, ile raczej częściowym wyczerpywaniu się zasobów finansowych rezydentów (istotną część odpływu powodował dotąd masowy zakup waluty na rynku rosyjskim przez osoby fizyczne i firmy). Natomiast bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Rosji spadły w I–III kwartale 2015 r. aż o 92%.

Tabela1

Główne wskaźniki budżetowe na 2015 r. w Rosji i ich realizacja

Budżet/realizacja	Dynamika PKB w %	Inflacja (grudzień do grudnia) w %	Średnia cena ropy USD/baryłkę	Kurs średni wymiany USD/rb	Deficyt budżetowy w % PKB
Budżet przyjęty 21 listopada 2014 r.	1,2	5,5	100	37,7	0,6
Nowelizacja budżetu przyjęta 10 kwietnia 2015 r.	−3,0	12,2	50	61,5	3
Faktyczne wskaźniki za 2015 r.	−3,7	12,9	51,23	61,2	2,6

Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie danych Państwowego Komitetu Statystyki FR, Centralnego Banku Rosji i mediów rosyjskich.

Zarówno spadek cen eksportowanych przez Rosję surowców energetycznych, jak i wzajemne sankcje gospodarcze pomiędzy Rosją i Zachodem odbiły się wyraźnie na wynikach handlu zagranicznego. Spadał i eksport (o 31,6%), i import (o 37%).

Kluczowym czynnikiem wpływającym na sytuację gospodarczą były ceny ropy naftowej. Kiedy od lipca cena, utrzymująca się wcześniej na poziomie 55–65 USD/baryłkę, zaczęła systematycznie spadać do poniżej 40 USD/baryłkę w grudniu 2015 r. i przejściowo nawet do 25 USD/baryłkę w połowie stycznia 2016 r., pociągnęło to za sobą przede wszystkim deprecjację rubla. Kurs wymiany rosyjskiej waluty wobec dolara USA wahał się początkowo w przedziale 55–65 rb/USD, aby polepszyć się wiosną do nawet poniżej 50 rb/USD i ponownie spaść jesienią do 65–70 rb/USD. Wraz z pikującymi cenami ropy w drugiej połowie stycznia 2016 r. doszło do ponownego załamania kursu, który przez krótki czas sięgnął rekordowego poziomu 84 rb/USD (aby następnie ustabilizować się powyżej 70 rb/USD). Deprecjacji rubla sprzyjała bierna polityka banku centralnego, który nie interweniował na rynku walutowym w celu utrzymania równowagi budżetowej (słabszy rubel częściowo neutralizował efekt taniejącej rosyjskiej ropy sprzedawanej za dolary) i nie chcąc zmniejszać rezerw walutowych. Te ostatnie, świadomą decyzją władz, były bardzo ostrożnie zużywane i w ciągu 2015 r. zmniejszyły się zaledwie o 4,7% (z około 386 mld USD do około 368 mld USD).

Taka polityka, choć ratowała finanse publiczne przed załamaniem, w praktyce oznaczała przerzucanie kosztów kryzysu na społeczeństwo. Jednym z efektów, pogłębionym przez rosyjskie kontrsanckje (embargo na import artykułów spożywczych) wobec państw zachodnich, była inflacja, która wzrosła w 2015 r. do 12,9% (grudzień do grudnia). Społecznie bolesny był zwłaszcza wzrost cen żywności: średnio o 14,3%, ale znacząco większy w przypadku poszczególnych kategorii artykułów². Rosły także ceny towarów przemysłowych (np. tkanin o ok. 20%) i pierwszej potrzeby (np. papierosów o 27%). Ceny lekarstw wzrosły średnio o 13%, a opłaty komunalne – o 10%. Sanckje wprowadzane od listopada 2015 r. wobec Turcji odbiły się na cenach nie tylko importowanych warzyw, ale także wycieczek zagranicznych (podrożały średnio o 20%, w czym udział miało też wstrzymanie w grudniu wyjazdów turystycznych do Egiptu po zamachu terrorystycznym na rosyjski samolot pasażerski).

Odbijało się to negatywnie na poziomie życia ludności. Inaczej niż podczas kryzysu lat 2008–2009 obecnie wyraźnie spadały dochody realne (o 4% w 2015 r.) i płace realne (o 9,5%), po raz pierwszy tak wyraźnie od kryzysu 1998 r. I choć rosnące powoli bezrobocie było ciągle niskie (5,8% ludności zawodowo czynnej na koniec 2015 r.), powiększała się bieda. Według sondaży państwowego ośrodka WCIOM liczba rodzin deklarujących, że nie wystarcza im pieniędzy na jedzenie lub ubranie, zwiększyła się z 22% (w grudniu 2014 r.) do 39% (w grudniu 2015 r.). Z kolei według sondaży Centrum Lewady liczba rodzin oceniających swą sytuację materialną jako złą lub bardzo złą zwiększyła się w ciągu analogicznego okresu z 16% do 22%. Aż 42% Rosjan deklaroowało, iż zmuszeni są ograniczać konsumpcję towarów pierwszej potrzeby.

Sytuacja ta prowadziła do pogarszania się nastrojów społecznych³. Jednak nie przekładało się to na razie na – ciągle dość wysoki – poziom deklarowanego poparcia dla prezydenta Władimira Putina (według badań Centrum Lewady sięgnęło ono rekordowego poziomu 89% w czerwcu 2015 r., aby spaść do 81% w lutym 2016 r.)⁴. Nie widać było także wyraźnego zwiększenia społecznej gotowości do protestów⁵. Dochodziło jednak do nich i ich liczba systematycznie rosła, chociaż z reguły miały one charakter niewielkich liczebnie, lokalnych, izolowanych akcji (pikiet, straj-

² Przykładowo ceny owoców wzrosły średnio o 28,7%, cukru i jego zamienników – o 23%, tłuszczów o 22%, ryb o 21%. Rekordowy był m.in. wzrost cen pomidorów – o około 30% czy ogórków – 20%. Dane za: Państwowy Komitet Statystyczny FR, www.gks.ru.

³ Według badań Centrum Lewady liczba osób przekonanych, że sprawy w kraju idą w dobrym kierunku, spadła z rekordowego poziomu 64% w sierpniu 2014 r. i czerwcu 2015 r. do 45% w styczniu 2016 r., www.levada.ru.

⁴ Zob. www.levada.ru/eng/. W rzeczywistości poziom poparcia dla Putina mógł być nawet o 20 pkt procentowych mniejszy, gdyż jak wynikało z innego sondażu, duża część respondentów przyznawała, iż obawia się ujawniać swoje rzeczywiste opinie ankieterom (52% zgadzało się, że taki problem istnieje, a 26% przyznawało się do tego osobiście). Zob. <http://www.levada.ru/2016/01/22/strah-vyskazat-svoe-mnenie/>.

⁵ Według sondaży Centrum Lewady w grudniu 2015 r. za prawdopodobne uznawało masowe protesty socjalne 21% Rosjan, a polityczne – 17%, przy czym 13% deklaroowało gotowość osobistego udziału w protestach socjalnych, a zaledwie 10% – w politycznych. Były to wskaźniki zbliżone lub niższe do tych sprzed roku. Por. <http://www.levada.ru/2015/12/30/protesty-dalnobojshnikov-i-gotovnost-protestovat-sredinaseleniya/>.

ków i głódówek) pod hasłami socjalnymi. Przykładem był strajk i głódówka wiosną 2015 r. robotników budujących kosmodrom Wostocznyj w obwodzie amurskim na Dalekim Wschodzie, domagających się wypłaty zaległych wynagrodzeń. Sytuacja została załagodzona po osobistej interwencji prezydenta Putina. Najpoważniejszą jak dotąd akcją protestacyjną była akcja zawodowych kierowców ciężarówek, protestujących w końcu 2015 r. przeciwko nowemu systemowi opłat drogowych. Sposób, w jaki podeszły do nich władze, należało uznać za modelowy dla tego typu sytuacji w Rosji: z jednej strony zastosowały one ograniczone represje i nie wycofały się ze swoich decyzji, zachowując twarz, z drugiej zaś – podjęły działania częściowo rekompensujące bądź ograniczające dotkliwość podjętych decyzji.

Załącznik 1

Protest kierowców ciężarówek w Rosji

15 listopada 2015 r. w Rosji został uruchomiony elektroniczny system obowiązkowych opłat za przejazd ciężarówek o masie powyżej 12 ton po drogach federalnych pod nazwą „Płatón”. Twórcy i właściciele systemu: joint venture korporacji państwowej Rostech i firmy Borisa Rotenberga (syna bliskiego przyjaciela prezydenta Putina – Arkadija Rotenberga), którzy dostali nań kredyt z Gazprombanku, otrzymali na podstawie bezprzetargowego porozumienia znaczące korzyści finansowe. W listopadzie, jeszcze przed uruchomieniem systemu, zaczęły się protesty zawodowych kierowców ciężarówek objętych systemem (ich ogólna liczba sięga 1 mln), którzy twierdzili, że wysokość opłat doprowadzi do bankructwa małe i średnie firmy przewozowe, a kierowców pozbawi środków na utrzymanie rodzin. Domagali się zmniejszenia opłat i zawieszenia ich pobierania na trzy lata, do czasu przetestowania funkcjonowania systemu. Protesty, które trwały także w grudniu, polegały na formowaniu kolumn ciężarówek poruszających się z małą prędkością i częściowym blokowaniu ruchu na głównych drogach. Objęły one połowę rosyjskich regionów, a najsilniejsze były w Dagestanie. Na początku grudnia protestującym udało się na krótko częściowo zablokować główną obwodnicę moskiewską. Apelowali oni o interwencję do prezydenta Putina. W reakcji na protesty władze z jednej strony zastosowały represje. Część osób uznanych za liderów protestów została zatrzymana, kierowców karano grzywnami i mandatami, policja blokowała ruch kolumn ciężarówek, nie dopuszczając do ich koncentracji i poważniejszych blokad, blokowano także strony internetowe służące do koordynowania protestów i informowania o nich. Z drugiej strony, zapewne po części z powodu społecznego poparcia dla protestujących (pozwalały inicjatywy lokalnej pomocy protestującym, sondaż Centrum Lewady wykazał poparcie dla protestów $\frac{2}{3}$ osób, które o nich słyszały) i w obawie przed ich eskalacją, władze po części spełniły postulaty protestujących. Najpierw rząd zgodził się na czasowe (na kilka miesięcy) obniżenie opłat, następnie zdecydowano o wstrzymaniu nakładania kar za brak opłat, zapowiadając ich 10-krotne zmniejszenie (*de facto* zachęcając do ich częściowego niepłacenia), a wreszcie obiecano częściową rekompensatę opłat w postaci obniżenia podatku transportowego.

Oprac. M. Menkiszak.

Kreml wydawał się zaniepokojony pogarszającą się sytuacją finansowo-gospodarczą. O ile latem i wczesną jesienią 2015 r. pojawiły się nadzieje na gospodarcze oży-

wienie i rozpoczęcie wychodzenia z kryzysu w kolejnym roku, o tyle dalsze spadki cen ropy na przełomie 2015 i 2016 r. pozbawiły władze tych złudzeń. **Docierało do nich, że kryzys lub co najmniej stagnacja będą miały charakter przewlekły bądź nawet chroniczny.** Przedstawiciele rządu coraz częściej sugerowali, że niskie ceny ropy i wynikające stąd perturbacje to nie przejściowa sytuacja, ale „nowa normalność”, do której trzeba będzie się przystosować. **I społeczeństwo zdawało się rzeczywiście powoli przystosowywać do kryzysu**, o czym świadczył brak paniki w trakcie kolejnego załamania kursu rubla w styczniu 2016 r. (inaczej, niż było to przy poprzednim załamaniu w grudniu 2014 r.).

Świadomość stanu i perspektyw gospodarki nie przekładała się jednak na gotowość władz do radykalnych, systemowych reform, które musiałyby oznaczać realną (a nie tylko pozorowaną) walkę z korupcją, deregulację gospodarki, ograniczenie wpływów państwa w tym zakresie, wprowadzenie gwarancji bezpieczeństwa własności i elementarnej praworządności, polepszenie klimatu inwestycyjnego. To wszystko nie byłoby możliwe bez osłabienia kontroli politycznej nad gospodarką i demontażu opartego na systemowej korupcji modelu autorytarnej władzy. Dla grupy rządzącej z Władimirem Putinem na czele było to wykluczone, gdyż stwarzałoby w dłuższej perspektywie groźbę dla utrzymania przez nią władzy w państwie.

Podejmowano zatem działania doraźne i ograniczone. Przede wszystkim cięcia wydatków budżetowych: głównie na oświatę i służbę zdrowia (których ciężary utrzymania w coraz większym stopniu przerzucano na regiony, nie dając im wystarczających funduszy i zwiększając ich zadłużenie). Ograniczano także finansowanie niektórych programów federalnych i zwalniano pracowników administracji i funkcjonariuszy struktur siłowych. Przyjęty 4 grudnia 2015 r. przez Dumę Państwową budżet na 2016 rok zakładał mało realne cele i wskaźniki (spadek PKB o zaledwie 0,7%, deficyt budżetowy w wysokości 3% PKB, inflacja na poziomie 6,4%, średnie ceny ropy 50 USD/bar i średni kurs dolara – 63,3 rb). Kreml odrzucił postulaty ministerstwa finansów proponującego obniżenie wydatków na obronę narodową (na którą planowano wydać 4% PKB, wspólnie z bezpieczeństwem narodowym – 32% wydatków budżetowych). Z jednej strony ograniczono indeksację płac i emerytur, ale z drugiej strony, wbrew postulatom ministerstwa finansów, nie zdecydowano się na podwyżkę podatków i podwyższenie wieku emerytalnego – zapewne biorąc pod uwagę wybory parlamentarne we wrześniu 2016 r. Podczas narad ekonomicznych rządu odbywanych w styczniu 2016 r. potwierdzono decyzje o automatycznej redukcji wydatków o 10% (poza obroną narodową), sugerując jednocześnie, że konieczne będą dalsze cięcia. Mimo iż odłożono decyzję o faktycznym sekwestrze budżetu, ten ostatni stał się *de facto* fikcyjny. W praktyce podejmowano *ad hoc* decyzje o wydzieleniu środków budżetowych bądź ich wstrzymaniu (ofiara tej praktyki padli m.in. pracownicy państwowej agencji TASS, którzy nie otrzymali w terminie styczniowych wynagrodzeń). W sferze finansowej – poza tolerowaniem deprecjacji rubla i zwiększania inflacji – udzielano ograniczonego wsparcia głównym bankom i wprowadzano stopniowo elementy kontroli walutowej (m.in. zmuszano kontrolowane przez państwo firmy do odsprzedaży walut i stosowano biurokratyczne utrudnienia w zakupie większej ilości waluty przez obywateli). W dalszej kolejno-

ści rząd planował całkowite zużycie do 2017 r. Funduszu Rezerwowego (w wysokości około 50 mld USD), rozważał także akcję promocyjną zakupu obligacji skarbowych i częściową prywatyzację mniejszościowych udziałów w kontrolowanych przez państwo firmach (m.in. koncernie naftowym Rosnieft’).

Coraz częściej pojawiały się informacje i plotki o powrocie do administracji popularnego na Zachodzie byłego ministra finansów o dość liberalnych poglądach – Aleksieja Kudrina. Miał on początkowo otrzymać stanowisko w administracji prezydenta, a po sformowaniu nowego rządu we wrześniu 2016 r. – być może nawet stanąć na jego czele. Niezależnie od prawdziwości bądź nie tych sugestii należało je traktować z jednej strony jako wyraz świadomości powagi kryzysu, a z drugiej chęci polepszenia wizerunku Rosji w oczach zachodnich elit i inwestorów raczej niż sygnał woli dokonania głębszych zmian liberalizujących gospodarkę.

POLITYKA WEWNĘTRZNA: OBLĘŻONA TWIERDZA

Kryzys gospodarczy potęgował obawy Kremla przed społeczną i polityczną destabilizacją, co było niepokojące zwłaszcza w kontekście zbliżającego się cyklu wyborczego (wybory parlamentarne we wrześniu 2016 r. i prezydenckie w marcu 2018 r.). To właśnie te obawy leżały najprawdopodobniej u źródeł decyzji z czerwca 2015 r. o przyspieszeniu terminu wyborów parlamentarnych (które zgodnie z zapisami konstytucyjnymi powinny się odbyć w grudniu 2016 r.) i połączeniu ich z dorocznymi wrześniowymi wyborami regionalnymi⁶. Jeśli dodać do tego decyzję o przedłużeniu wakacji szkolnych do dnia wyborów (18 września), czytelna stawała się chęć obniżenia frekwencji ze strony Kremla, zwłaszcza wśród najbardziej krytycznej grupy elektoratu – przedstawicieli wielkomiejskiej klasy średniej.

Kreml na wyzwanie kryzysu reagował na kilka sposobów. Po pierwsze, **postępowała konsolidacja wąskiej grupy rządzącej wokół prezydenta Putina**. Trwająca, choć z malejącą intensywnością, wojna z Ukrainą i nowa dla Rosji, ograniczona wojna w Syrii (od końca września 2015 r.) sprawiały, że jeszcze mocniej zaznaczała się dominacja kilkuosobowej grupy tzw. czekistów (weteranów służb specjalnych) i innych przedstawicieli struktur siłowych w ramach grupy rządzącej. Umacniała się nieformalna **dominująca pozycja Rady Bezpieczeństwa** (formalnie organu doradczego prezydenta o słabym umocowaniu konstytucyjnym), a raczej nieformalnej grupy niektórych stałych jej członków (szefa administracji prezydenta Siergieja Iwanowa, sekretarza Rady Bezpieczeństwa Nikołaja Patruszewa, szefa FSB Aleksandra Bortnikowa i ministra obrony Siergieja Szojgu) wpływających na kluczowe decyzje w państwie (nie tylko w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, lecz także, jak się wydaje, w polityce wewnętrznej).

Po drugie, **władza demonstrowała, że będzie bronić tych członków elity, którzy stali się obiektami najostrzejszej krytyki ze strony środowisk opozycyjnych i niezależnych**. Przykładem tego były gesty wsparcia dla Ramzana Kadyrowa podej-

⁶ Stosowna ustawa została uchwalona przez Dumę Państwową 19 czerwca 2015 r. 1 lipca, na wniosek Rady Federacji, Sąd Konstytucyjny w kontrowersyjnym orzeczeniu uznał ją za zgodną z konstytucją FR.

rganego m.in. o zlecenie zabójstwa Borysa Niemcowa i wsławionego wieloma kontrowersyjnymi wypowiedziami (zob. dalej) czy zignorowanie przez władze internetowego filmu oskarżającego synów i współpracowników prokuratora generalnego FR Jurija Czajki o powiązania ze strukturami zorganizowanej przestępczości i czerpanie korzyści finansowych z przestępstw⁷. Także dowody na zlecenie pobicia niezależnego dziennikarza i publicysty Olega Kaszyna (w listopadzie 2010 r., którego ten omal nie przyplacił życiem) przez gubernatora obwodu pskowskiego Andrieja Turczaka nie doprowadziły do żadnych konsekwencji prawnych⁸. W październiku rząd pozytywnie zaopiniował wniosek FSB o utajnieniu informacji o majątku urzędników państwowych (które stawały się często powodem skandali po ujawnieniu ich przez opozycję i niezależne media).

Po trzecie, **nasilała się propaganda państwowa**, stosująca elementy kultu jednostki – Władimira Putina. Ważnym jej elementem były rozbudowane obchody pierwszej rocznicy „powrotu Krymu do macierzy” (czyli jego aneksji w marcu 2014 r.) oraz 70. rocznicy zwycięstwa w Wielkiej Wojnie Ojczyźnianej (9 maja). Uroczystościom, w których prezydent Putin odgrywał pierwszoplanową rolę, towarzyszyły wyprodukowane i wyemitowane przez państwową telewizję pełnometrażowe filmy dokumentalne: jeden poświęcony aneksji Krymu (marzec), a drugi piętnastoleciu rządów Władimira Putina (kwiecień)⁹. Pokazywały one obraz Putina nie tylko jako głównego, ale wręcz jedyne go decydenta, człowieka z jednej strony bliskiego narodowi, a z drugiej obdarzonego wyjątkowymi cechami, prawdziwego geniusza o nieugiętej woli, a nawet swoistego „pomazańca bożego”.

Po czwarte, **prowadzone były pokazowe akcje represyjne i/lub dyscyplinujące wobec przedstawicieli szerszej elity**. Najbardziej spektakularnymi przejawami tej polityki były: areszt gubernatora obwodu sachalińskiego Aleksandra Choroszawina w marcu¹⁰, zdymisjonowanie szefa Kolei Rosyjskich, „prawosławnego czekisty” Władimira Jakunina w sierpniu¹¹ oraz areszt przywódcy Republiki

⁷ Profesjonalny film dokumentalny *Czajka* został opublikowany w Internecie 1 grudnia 2015 r. przez Fundację Walki z Korupcją (FBK) Aleksieja Nawalnego, wywołując duży rezonans w Rosji. Zob. <https://chaika.navalny.com/>. Zarówno prokuratura, jak i sądy odrzuciły kilkakrotne wnioski o wszczęcie śledztwa składane przez FBK. Prezydent Putin na dorocznej konferencji prasowej *de facto* bronił prokuratora.

⁸ Dało to powód do oskarżycielskiego listu otwartego Olega Kaszyna do prezydenta Putina i premiera Miedwiediewa opublikowanego 3 października 2015 r. Zob. <http://kashin.guru/2015/10/03/pismojdyam/>.

⁹ 2,5-godzinny film dokumentalny *Krym. Powrót do ojczyzny* został wyemitowany 15 marca przez państwowy kanał Rossija 1. Zob. <https://www.youtube.com/watch?v=t42-71RpRgI>. 2,5-godzinny film dokumentalny *Prezydent* został wyemitowany 26 kwietnia przez państwowy kanał Rossija 1. Zob. <https://www.youtube.com/watch?v=HyNcbVuDJyA>.

¹⁰ 4 marca 2015 r. gubernator obwodu sachalińskiego Aleksandr Choroszawin został aresztowany pod zarzutem przyjęcia 5,6 mln USD łapówki w związku z kontraktem na budowę jednego z bloków elektrociepłowni w Jużnosachalińsku. Dwa tygodnie później prezydent Putin odwołał go z pełnionej funkcji.

¹¹ 20 sierpnia 2015 r. gen. Władimir Jakunin (b. funkcjonariusz KGB, bliski znajomy i dawny współpracownik Władimira Putina) został odwołany z funkcji szefa Kolei Rosyjskich (RŽD), ważnego państwowego koncernu. Przyczyny dymisji nie zostały oficjalnie ujawnione. Mimo zapowiedzi Jakunin nie został senatorem (członkiem Rady Federacji) reprezentującym obwód kaliningradzki (choć nadano mu tytuł dyplomatyczny zwalniający z wymogu cenzusu zamieszkania). Jakunin zadeklarował kontynuowanie działalności społecznej (jest inicjatorem i jednym z prezesów Fundacji Dialog Cywilizacji i Fundacji św. Andrzeja, tworzących prorosyjskie międzynarodowe sieci dialogu i współpracy).

Komi Wiaczesława Gajzera we wrześniu 2015 r.¹² W powyższych przypadkach motywy Kremla nie były do końca jasne. Jakunin, który jako bliski znajomy Putina był członkiem grupy rządzącej, miał narazić się Putinowi na przełomie 2014 i 2015 r., gdy zdecydował o likwidacji części lokalnych połączeń kolejowych (co wywołało niezadowolenie społeczne i krytykę samego prezydenta, po której większość z nich przywrócono). Miał on też natarczywie domagać się subsydiów dla nierentownej firmy, którą kierował, i odmawiać cięcia kosztów. Część mediów sugerowała, że jednym z powodów dymisji był fakt zwrócenia się zamieszkałego w Wielkiej Brytanii syna Jakunina o nadanie brytyjskiego obywatelstwa (co Putin mógł potraktować jako akt nielojalności wobec państwa). Tak czy inaczej dymisja Jakunina miała zapewne zademonstrować, iż nikt, nawet członkowie węższej elity, nie może czuć się bezpieczny i bezkarny, ignorując wolę Putina. Z kolei sprawy Choroszawina i Gajzera (zakładając, że zarzuty były zasadne) pokazywały w istocie selektywność i arbitralność działań Kremla. Mało kto w Rosji miał bowiem wątpliwości, iż przestępstwa im zarzucane były powszechną praktyką wśród liderów rosyjskich regionów i urzędników państwowych różnych szczebli. Przyczyn, dla których właśnie oni zostali wybrani na kozły ofiarne, doszukiwano się w przypadku Choroszawina w rywalizacji przedstawicieli elity rządzącej o dochody z lukratywnych projektów wydobywania ropy i gazu na Sachalinie, a w przypadku Gajzera bądź to w jego powiązaniach z (będącym ostatnio w niełasce Kremla) oligarchą Wiktorem Wekselbergiem, bądź w rzekomym sporze z koncernem Rosnieft’.

Po piąte, **nasilały się represje wobec środowisk opozycyjnych i zaostrzały środki kontroli nad społeczeństwem i jego aktywnością**. Przykładem tego było zwłaszcza przyjęcie 23 maja przez Dumę ustawy o organizacjach niepożądanych. Wprowadziła ona możliwość uznania zagranicznej lub międzynarodowej organizacji pozarządowej, uznanej decyzją prokuratury generalnej za zagrażającą porządkowi konstytucyjnemu, obronności lub bezpieczeństwu państwa, za niepożądaną na terenie Rosji oraz wprowadzała kary finansowe i kary więzienia (a dla cudzoziemców wydalenie i/lub zakaz wjazdu do Rosji) dla ich współpracowników prowadzących nadal działalność w Rosji. Prokuratura generalna z własnej inicjatywy zakazała początkowo działalności dwóm organizacjom, a w lipcu Rada Federacji uchwaliła wniosek do prokuratury (tzw. patriotyczną stop-listę) o uznanie za niepożądane w Rosji kolejnych 12 organizacji z USA, Polski i Ukrainy, realizujących w Rosji projekty wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i ochrony praw człowieka¹³. Trwały nadal represje wobec uczestników antyputinowskich protestów

¹² 19 września 2015 r. funkcjonariusze Komitetu Śledczego Rosji aresztowali przywódcę Republiki Komi Wiaczesława Gajzera pod zarzutem kierowania zorganizowaną grupą przestępczą. Dwa tygodnie później prezydent Putin odwołał go z pełnionej funkcji. Ujawnione w trakcie śledztwa informacje sugerowały, że Gajzer z grupą współpracowników stworzył działający od lat system defraudacji i prania brudnych pieniędzy z wykorzystaniem zagranicznych firm i rajów podatkowych.

¹³ Uznane za niepożądane przez prokuraturę zostały początkowo: Fundacja Społeczeństwo Otwarte (OSF) i Fundacja Wsparcia Społeczeństwo Otwarte (OSIAF), finansowane przez amerykańskiego biznesmena i filantropa George’a Sorosa. Lista Rady Federacji objęła: Fundację Sorosa, National Endowment for Democracy (NED) (uznana za niepożądaną przez prokuraturę w lipcu), Międzynarodowy Instytut Republikański (IRI), National Democratic Institute (NDI), Fundację McArthurów, Freedom House, Fundację Mot-

z maja 2012 r. i późniejszych akcji (w 2015 r. skazano dwie osoby: na kary 2,5 roku i 3 lat więzienia).

W dorocznych wrześniowych wyborach regionalnych w części podmiotów federacji władze tym razem dość bezceremonialnie blokowały możliwości udziału kandydatów opozycyjnych. Na ogół odmawiano pod różnymi pretekstami ich rejestracji. Jedynie w obwodzie kostromskim zarejestrowano listę partii Parnas, której utrudniano agitację i która nie przekroczyła 5% progu wyborczego. Poza tym we wrześniu 2015 r. weszła w życie ustawa z 2014 r., zaostrzająca kontrolę państwa nad Internetem. Z kolei 22 grudnia Duma przyjęła nowelizację ustawy o FSB, która m.in. poszerzyła możliwość użycia broni palnej wobec uczestników demonstracji i zamieszek oraz dla przeciwdziałania aktom terroru, co było jasnym sygnałem, iż Kreml nie cofnie się przed niczym, gdy dostrzeże ryzyko utraty władzy przez obecną ekipę (prezydent Putin podpisał ustawę 30 grudnia).

Jednak najbardziej spektakularnym i drastycznym przejawem walki z istniejącą i potencjalną opozycją był niewątpliwie polityczny mord na jednym z liderów anty-putinowskiej opozycji Borysie Niemcowie, do którego doszło w Moskwie 27 lutego 2015 r.

Załącznik 2

Zabójstwo Niemcowa i śledztwo w tej sprawie

27 lutego 2015 r. wieczorem na moście w pobliżu murów Kremla, na terenie znajdującym się pod stałym nadzorem Federalnej Służby Ochrony, został zastrzelony jeden z liderów rosyjskiej opozycji, współautor szeregu raportów kompromitujących prezydenta Putina, b. wicepremier rządu FR, stale śledzony przez FSB, Borys Niemcow. Bezpośrednio po zabójstwie organy ścigania skonfiskowały znalezione w mieszkaniu Niemcowa materiały do publikacji nowego opozycyjnego raportu *Putin. Wojna* (o tajnym zaangażowaniu armii rosyjskiej w wojnę na Ukrainie). 6–9 marca organy ścigania zatrzymały pięciu Czeczenów i Inguszy, w tym żołnierzy wiernego przywódcy Czeczenii Ramzanowi Kadyrowowi Batalionu Północ, których oskarżono o dokonanie zbrodni. Część przyznała się do udziału w niej, ale większość później odwołała zeznania, twierdząc, że byli torturowani. Publicznego wsparcia udzielił im Kadyrow. Organom śledczym uciekł podejrzany o dowodzenie grupą zastępcą dowódcy Batalionu Północ Rusłan Geremiejew, który najprawdopodobniej zbiegł za granicę, korzystając z pomocy czeczeńskich struktur siłowych. Przedstawiciele rosyjskiej opozycji oskarżali o zlecenie zabójstwa przywódcę Czeczenii Ramzana Kadyrowa, ten zaś, nie dość że nie poniósł żadnych konsekwencji prawnych ani politycznych, ale został nagrodzony przez prezydenta Putina, który wypowiedział się o nim z uznaniem. Po wielomiesięcznym śledztwie oficjalnie przyjęto tezę, że zabójstwo zlecił, z nieznanых pobudek, współpracujący z grupą zabójców nikomu nieznaný kierowca i kurier grupy.

Oprac. M. Menkiszak.

Zabójstwo Niemcowa, służące wyraźnie zastraszeniu rosyjskiej opozycji¹⁴, postawiło w centrum zainteresowania i debaty problem miejsca i roli przywódcy Czeczenii Ramzana Kadyrowa w systemie politycznym Rosji i jego specyficznych relacji z prezydentem Putinem. Autorytarny „wódz” Czeczenii demonstrował swoją siłę (organizując wielotysięczne demonstracje poparcia ludności oraz funkcjonariuszy lokalnych struktur siłowych dla siebie i swoich haseł walki z opozycją polityczną i obrony wartości islamskich) i bezwzględność, a jednocześnie absolutne oddanie prezydentowi Putinowi, deklarując wykonanie każdego jego rozkazu. Putin rewanżował mu się „ojcowską pobłażliwością”, politycznym bezpieczeństwem i transferami finansowymi z budżetu federalnego, które zapewniały 81% dochodów czeczeńskiego budżetu. Autopromocja Kadyrowa przy użyciu mediów (w tym społecznościowych) i wywoływanych agresywnymi wypowiedziami i ekstrawaganckimi uroczystościami skandali była nie tylko tolerowana, ale wręcz instrumentalnie wykorzystywana przez Kreml do tworzenia karykaturalnego wizerunku czeczeńskiego watażki, wroga numer jeden liberalnej inteligencji i opozycji. Jak trafnie pisał Maciej Falkowski, specyficzna relacja między Putinem i Kadyrowem przypominała feudalny układ między suwerenem i wasalem. Jednocześnie przypisywane Kadyrowowi zlecenia mordów i pobic opozycyjnych działaczy, dziennikarzy i jego osobistych wrogów sprawiały wrażenie celowego budowania przez Kreml swoistej nowej „opryczyny” (systemu tworzącego m.in. kastę absolutnie oddanych przywódcy bezwzględnych tępicielei wszelkiej opozycji)¹⁵.

W konsekwencji powyższych działań elita rządząca sprawiała wrażenie obłąkanej twierdzy składającej się z wąskiej grupy skorumpowanych wysokich urzędników państwowych ogarniętych paranoicznym strachem przed wrogami zewnętrznymi (Zachodem) i wewnętrznymi (opozycją, niezależnymi działaczami, a zwłaszcza potencjalnymi „zdrajcami” wewnątrz szerszej elity władzy).

POLITYKA ZAGRANICZNA: PRÓBA WYJŚCIA Z PÓLIZOLACJI

Kryzys gospodarczy w Rosji wyraźnie wpływał też na rosyjską politykę zagraniczną. **Z jednej strony Rosja nadal pozostawała *de facto* w stanie (jednostronnej) wojny z Zachodem, traktując konflikt na Ukrainie jako swoistą wojnę pośrednią (*proxy war*) z USA i UE.** Kontynuowała zatem oskarżycielską retorykę pod adresem Zachodu, prężyła muskuły, organizując, w tym na swych zachodnich rubieżach i przy granicach państw NATO i krajów neutralnych wojskowo, duże ćwiczenia wojskowe i prowokacyjne przeloty samolotów bojowych, starała się także wykorzystywać propagandowo i politycznie kryzys migracyjny w Europie do wspierania

¹⁴ Mimo iż po zabójstwie Niemcowa doszło w Moskwie do kilkudziesięciotysięcznego protestacyjno-żałobnego „marszu milczenia”, nie wywołało ono aktywizacji postaw opozycyjnych, ale wprost przeciwnie – sprzyjało atmosferze strachu (m.in. tuż po nim kilka osób publicznych znanych z opozycyjnych przekonań na krótko opuściło Rosję w obawie o własne życie) i emigracji z pobudek politycznych.

¹⁵ M. Falkowski, „Ramzanistan. Czeczeński problem Rosji”, *Punkt Widzenia* nr 54, OSW, sierpień 2015.

ruchów nacjonalistycznych i populistycznych i pogłębiania podziałów politycznych na kontynencie¹⁶.

Z drugiej strony od wiosny/lata 2015 r. Rosja deeskalowała aktywność militarną wspieranych przez nią separatystów we wschodniej Ukrainie, licząc na granie na podziałach wśród państw zachodnich i rozpoczęcie łagodzenia zachodnich sankcji. Kwestia ta stała się *de facto* priorytetem rosyjskiej dyplomacji. Moskwa łagodziła zatem nieco swoją antyzachodnią retorykę (zwłaszcza wobec państw UE), deklarowała wolę normalizacji stosunków i powrotu do pragmatycznej współpracy (starając się odsunąć na bok i zamrozić, a nie rozwiązać konflikt z Ukrainą).

Rosja dostrzegała rosnącą frustrację części rządów, a zwłaszcza elit biznesowych państw europejskich, wynikającą z obowiązywania wzajemnych sankcji gospodarczych. Wykorzystywała zatem każdą okazję, by szukać możliwości naruszenia konsensu w UE przy kolejnych (w lipcu i grudniu) decyzjach o przedłużaniu unijnych sankcji. Jednak wizyty i rewizyty w państwach unijnych¹⁷ nie przyniosły przełomu w kwestii sankcji, choć decyzje te były coraz trudniejsze. Część z tych wizyt przyniosła jednak pewne, ograniczone efekty. Przykładowo wizyta węgierska zapewniła wstępne porozumienie w sprawie korekty kontraktu gazowego (który upływał w 2015 r.), pozwalającego rozłożyć odbiór zamówionych i nieodebranych ilości rosyjskiego gazu na kolejne lata. Z kolei **Cypr** i Rosja porozumiały się w sprawie restrukturyzacji rosyjskiego kredytu i wykorzystywania przez rosyjskie lotnictwo i marynarkę wojenną cypryjskich lotnisk i portów morskich. Natomiast wbrew obawom części obserwatorów moskiewska wizyta premiera **Grecji** Aleksisa Tsiprasa nie przyniosła reorientacji geopolitycznej Grecji na Rosję. Było to niemożliwe głównie z uwagi na skalę finansowego uzależnienia Aten od wsparcia unijnego i niezdolność Rosji do zaoferowania alternatywy w tej kwestii. Moskwa była gotowa na ograniczone zaangażowanie finansowe w Grecji, ale jedynie w zamian za interesujące ją aktywa (m.in. sieci gazowe i porty morskie), czemu opierały się Ateny.

Sygnałem gotowości części europejskich elit do powrotu do *business as usual* (lub nawet *better than usual*) z Rosją i poważnym sukcesem Moskwy było podpisanie najpierw protokołu (w czerwcu), a następnie porozumienia inwestycyjnego (4 września) między koncernem Gazprom a kilkoma zachodnioeuropejskimi koncernami (niemieckimi: E.ON i BASF/Wintershall, austriackim OMV, holendersko-brytyjskim Shell i francuskim ENGIE) w sprawie budowy dwóch nowych nitek **gazo-**

¹⁶ Przykładem takiej polityki była zorganizowana w marcu 2015 r. w Petersburgu przez prokremlowską partię Rodina (Ojczyzna) duża międzynarodowa konferencja (tzw. forum konserwatywne) z udziałem aktywistów radykalnych ugrupowań nacjonalistycznych z państw europejskich (m.in. Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch, Grecji, Bułgarii). Z kolei w styczniu 2016 r. minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow publicznie wsparł szerzone przez rosyjskie media dezinformacje nt. rzekomo zgwałconej przez grupę imigrantów dziewczynki z rodziny niemieckich repatriantów z Rosji. W tej samej sprawie uaktywniły się też niektóre organizacje licznej (około 3 mln) diaspory rosyjskojęzycznej w Niemczech, organizując lokalne antyimigranckie demonstracje.

¹⁷ M.in. Putina na Węgrzech w lutym 2015 r., prezydenta Cypru w Moskwie w marcu, premiera Grecji w Moskwie w kwietniu, premiera Włoch w Moskwie w marcu, Putina we Włoszech w czerwcu czy kanclerz Niemiec w Moskwie w maju 2015 r.

ciągu Nord Stream (zob. załącznik). Elementem wrześnieowych uzgodnień było też porozumienie o wymianie aktywów pomiędzy rosyjskim Gazpromem i niemieckim BASF/Wintershall: niemiecki koncern ma objąć 25% udziałów w dwóch blokach należącego do Gazpromu złoża Urengoj w Syberii Zachodniej (o rocznym wydobyciu 8 mld m³) w zamian za przekazanie rosyjskiemu koncernowi pełnej własności dotychczasowych joint ventures: Wingas i Wintershall EHB (handel gazem), spółki Astora (operatora dwóch magazynów gazu mającego 5% udziału w rynku), a także połowę udziałów w spółce Wintershall Noordzee (wydobytą gaz na Morzu Północnym)¹⁸.

Załącznik 3

Projekt Nord Stream II

Projekt polega na ułożeniu dwóch kolejnych (trzeciej i czwartej) nitek gazociągu łączącego Rosję i Niemcy i przebiegającego pod dnem Morza Bałtyckiego. Zrealizuje go międzynarodowe konsorcjum z udziałem sześciu koncernów, które powołały spółkę New European Pipeline AG zarejestrowaną w szwajcarskim Zug (Gazprom – 51% udziałów; E.ON, BASF/Wintershall, OMV i Shell – po 10% i ENGIE – 9% udziałów). Gazociąg o przepustowości łącznej 55 mld m³ ma zostać zbudowany do końca 2019 r. kosztem około 10 mld euro. Tym samym łączna maksymalna przepustowość całego Nord Streamu osiągnęłaby 110 mld m³ (co odpowiada $\frac{3}{4}$ ilości gazu przesyłanego rocznie z Rosji do odbiorców europejskich).

Jest to *de facto* rosyjski projekt podjęty z motywów geopolitycznych i geoeconomicznych. Gdyby został zrealizowany, miałby trzy główne konsekwencje. Po pierwsze, doprowadziłby do poważnego ograniczenia, a docelowo całkowitego wyłączenia tranzytu rosyjskiego gazu do odbiorców europejskich przez Ukrainę (narażając ten kraj na stratę dochodów rzędu 2 mld USD rocznie, podrażając koszty importu gazu na Ukrainę i marginalizując jej rolę w europejskim systemie gazowym) i Słowację. Po drugie, zwiększyłby gospodarcze powiązanie między Niemcami i Rosją, czyli (sięgające już obecnie 38%) uzależnienie Niemiec od importu rosyjskiego gazu, jednocześnie wzrosłaby znacząco ich rola w europejskim systemie gazowym jako gazowego hubu, dystrybuującego rosyjski gaz do dużej części Europy. Po trzecie, podważyłby zasady unijnej polityki energetycznej, zakładającej m.in. dywersyfikację źródeł i kierunków zaopatrzenia UE w gaz.

Projekt Nord Stream II popierają głównie Rosja i gospodarcze lobbies w państwach, których koncerny uczestniczą w projekcie (zwłaszcza w Niemczech). Rząd Niemiec oficjalnie zajmuje neutralną pozycję, twierdząc, iż jest to prywatny projekt komercyjny. Przeciwko projektowi najsilniej występują rządy Ukrainy, Słowacji i Polski. Kluczowe dla powodzenia projektu będzie stanowisko Komisji Europejskiej, której ewentualne decyzje o wyłączeniu lądowych odcinków gazociągu spod części zasad trzeciego pakietu energetycznego przesądzą w dużej mierze o jego rentowności. Jak dotąd przedstawiciele KE wygłaszali sprzeczne opinie na temat projektu. KE zapowiedziała natomiast zbadać zgodność jego założeń z prawem unijnym.

Oprac. M. Menkiszak.

¹⁸ Zob. S. Kardaś, A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, „Gazowe *business as usual*? Nowe umowy Gazpromu z unijnymi koncernami”, *Tydzień na Wschodzie, Biuletyn OSW* z 15 września 2015 r.

Z kolei Komisja Europejska, choć z opóźnieniem, podjęła dalsze kroki w postępowaniu przeciwko Gazpromowi w sprawie podejrzenia o nadużycie pozycji monopolistycznej w części państw europejskich¹⁹. Poważnym problemem dla Moskwy była też aktywność zagranicznych przedstawicieli doprowadzonego ponad 10 lat wcześniej do bankructwa w Rosji d. koncernu Jukos. W związku z upłynięciem terminu realizacji orzeczenia sądowego przyznającego im 50 mld USD odszkodowania na ich wnioski w połowie czerwca 2015 r. w kilku państwach UE (m.in. we Francji, w Belgii i Holandii) doszło do nakazów sądowych w sprawie aresztu majątku należącego do podmiotów związanych z państwem rosyjskim (m.in. rosyjskich mediów, państwowych firm, a niekiedy nawet rachunków placówek dyplomatycznych i aktywów Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej)²⁰.

Deeskalacja konfliktu na Ukrainie oraz rozwijający się w Europie kryzys migracyjny, związany częściowo z krwawą wojną domową w Syrii, tworzyły w percepcji Kremla dogodne warunki do próby przełamania częściowej izolacji Rosji na Zachodzie i wymuszenia na nim stopniowej normalizacji stosunków. Był to jeden z wielu motywów, dla których Kreml zdecydował się na ryzykowne zaangażowanie militarne w Syrii²¹.

Załącznik 4

Rosyjskie zaangażowanie w wojnę w Syrii

Rosja była zaniepokojona sukcesami militarnymi (popieranymi przez Zachód, Turcję i część państw arabskich) ugrupowań opozycyjnych, które zaczęły zagrażać upadkiem reżimu al-Asada, do czego wołała nie dopuścić. Ponadto chciała wykorzystać bierność USA i innych państw zachodnich w konflikcie, zmuszając Zachód do zaakceptowania jej jako ważnego gracza i uczestnika negocjacji w sprawie regulacji w Syrii; pokazać fiasco i kontrproduktywność amerykańskiej strategii zmiany niedemokratycznych reżimów politycznych, wzmocnić swoją pozycję w regionie oraz polityczną legitymizację Putina w kraju (jako silnego przywódcy, wpływającego na politykę globalną), jednocześnie odwracając uwagę społeczeństwa od fiasza swej polityki na Ukrainie.

Kierując się powyższymi przesłankami, tuż po apelu Putina o stworzenie międzynarodowej koalicji (z istotnym udziałem Rosji) do walki z Państwem Islamskim (operującym na terenie Iraku i Syrii) ogłoszonym na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku 28 września (co zostało chłodno przyjęte przez USA), Rosja bez wcześniejszej zapowiedzi rozpoczęła (30 września) operację wojskową w Syrii. Korzystając z rozbudowanych w poprzedzających miesiącach baz i lotnisk w syryjskiej prowincji Latakia, wyposażona w przerzucone w ciągu kilku tygodni samoloty i śmigłowce bojowe, czołgi i transportery opancerzone oraz około 2 tys. żołnierzy, włączyła się do działań bojowych. Głównie za pomocą swoich samolotów i rakiet (w tym samosterujących) rozpoczęła

¹⁹ W kwietniu 2015 r. przekazała ona Gazpromowi pisemne uzasadnienie zarzutów. Reakcje rosyjskiego koncernu sugerowały, iż Moskwa jest gotowa iść na kompromis w tej kwestii i porzucić niedozwolone praktyki, unikając potencjalnej wysokiej kary finansowej i ujawnienia obciążających Gazprom materiałów.

²⁰ Rosji udało się na drodze prawnej zablokować częściowo egzekucję, przyjęto też w odwecie ustawę umożliwiającą areszty aktywów podmiotów zagranicznych w Rosji na zasadzie wzajemności, aby wyrzucić presję na władzach państw unijnych.

²¹ Por. M. Domańska, W. Rodkiewicz, „Rosyjska operacja w Syrii: oferta czy straszak?”, *Tydzień na Wschodzie, Biuletyn OSW* z 7 października 2015 r.

bombardowania pozycji przede wszystkim współpracującej z Zachodem, antyasadowskiej opozycji (wbrew twierdzeniom, że głównym celem są siły Państwa Islamskiego). Wkrótce zaczęła udzielać, w koordynacji z oddziałami irańskimi, wsparcia lądowej ofensywie wojsk reżimu al-Asada.

Po czterech miesiącach efekty rosyjskiego „gambitu syryjskiego” były mieszane. W sferze wojskowej sytuacja sił al-Asada uległa wyraźnej poprawie i udało się im odzyskać niewielkie części utraconego na rzecz zbrojnej opozycji terytorium. W sferze politycznej Rosja stała się także istotnym graczem na Bliskim Wschodzie, jednak antagonizując przy tym wiele państw regionu. Ponadto, mimo formalnego rozpoczęcia w końcu stycznia 2016 r. rozmów na temat pokoju w Syrii, nie widać było perspektyw na ich pozytywne zakończenie. Rosji nie udało się jak dotąd ani przekonać Zachodu do koalicji przeciw Państwu Islamskiemu na rosyjskich warunkach i koordynacji działań, ani też rozpoczęcia znoszenia zachodnich sankcji w imię pragmatycznej współpracy z Moskwą. Co więcej, mimo zmasowanej propagandy państwowej w Rosji i czasowego wzrostu sondażowego poparcia dla Putina wojna syryjska budziła kontrowersje w rosyjskim społeczeństwie. Tym bardziej że Moskwa zaczęła płacić ludzką cenę swojego zaangażowania w postaci kilku (oficjalnie) poległych w Syrii żołnierzy oraz zwłaszcza śmierci 224 cywilów – ofiar zamachu terrorystycznego na rosyjski samolot pasażerski nad półwyspem Synaj 31 października (dokonanego w odwecie za udział Rosji w wojnie w Syrii).

Oprac. M. Menkiszak.

Wojskowe zaangażowanie Rosji w Syrii postawiło Moskwę na kursie kolizyjnym z dotychczasowym ważnym partnerem – Turcją. Rosyjskie bombardowania pozycji wspieranych przez Ankarę syryjskich Turkmenów przy granicy z Turcją i powtarzające się – mimo protestów i ostrzeżeń Ankary – naruszenia tureckiej przestrzeni powietrznej przez rosyjskie samoloty bojowe doprowadziły w końcu do poważnego incydentu. 24 listopada rosyjski samolot bojowy, który po raz kolejny na krótko naruszył granicę Turcji, został zestrzelony rakietą przez samolot turecki. Doprowadziło to do historycznej wręcz (choć ewidentnie sprowokowanej przez samą Moskwę) reakcji Rosji. Prezydent Putin nazwał postępowanie Turcji „ciosem w plecy” i oskarżył ją o poufne wspieranie Państwa Islamskiego. Tydzień później ogłoszono serię sankcji rosyjskich wobec Turcji: nakaz wstrzymania zorganizowanych wyjazdów turystycznych z Rosji, zawieszenie lotów czarterowych, embargo na import do Rosji wybranych tureckich artykułów spożywczych (m.in. warzyw i owoców, mięsa drobiowego i soli). Miesiąc później sankcje poszerzono o zakaz działalności w Rosji tureckich firm z branży budowlanej, turystycznej, hotelarskiej i drzewnej. Dochodziło także do zatrzymań i incydentów skierowanych przeciwko tureckim obywatelom w Rosji, a rosyjskie państwowe media uczyniły błyskawicznie z Turcji wroga numer jeden. Co ciekawe, poważne napięcie rosyjsko-tureckie nie przełożyło się formalnie na sferę współpracy energetycznej obydwu państw (z którą Moskwa wiązała dotąd duże nadzieje, czego przejawem był projekt gazociągu Turkish Stream i rosyjsko-turecki kontrakt na budowę elektrowni jądrowej Ak-Kuyu²²).

²² Z jednej strony Turcja importowała z Rosji niemal $\frac{2}{3}$ gazu ziemnego. Z drugiej Rosja była częściowo uzależniona (w sferze energetycznej i wojskowej) od korzystania z tureckich cieśnin czarnomorskich. Także Rosja (bardziej niż Turcja) zabiegała dotąd o realizację projektu Turkish Stream i budowę elektrowni Ak-

Rosja z powodu zaangażowania syryjskiego pogorszyła swoje stosunki nie tylko z Turcją, lecz także z **Arabią Saudyjską** (którą podejrzewała najwyraźniej o „spisek” z USA w celu obniżenia cen ropy naftowej) i **Katarem** (obydwa państwa były sponsorem sunnickich ugrupowań zbrojnej opozycji w Syrii). Napięcia pojawiły się też w relacjach z **Izraelem** (państwem prowadzącym pragmatyczną politykę wobec Rosji, ale bardzo zaniepokojonym współpracą wojskową Moskwy z Iranem i Hezbollahem w Syrii). Na tym tle pozytywnie wyróżniały się stosunki Rosji z **Egiptem** (pod rządami reżimu gen. as-Sisi). Obydwa państwa uzgadniały współpracę polityczną, energetyczną (ramowe plany budowy rosyjskiej elektrowni jądrowej i kooperacji w wydobywaniu gazu ziemnego) i wojskową (Francja, w uzgodnieniu z Rosją, porozumiała się w kwestii sprzedaży Egipcjom budowanego wcześniej dla Rosji śmigłowcowca typu Mistral, do którego Rosja miała dostarczyć śmigłowce bojowe).

Syryjski sojusz Rosji z **Iranem** (i pozostałymi uczestnikami nieformalnej osi szczytowej: libańskim Hezbollahem i po części Irakiem) wzmacniał pozycję Rosji w regionie. Natomiast poważnym wyzwaniem dla Moskwy było porozumienie czołowych państw zachodnich z Iranem w kwestii uregulowania problemu wojskowego programu nuklearnego Teheranu. Osiągnięte w połowie lipca porozumienie (którego Rosja była współuczestnikiem) rozpoczęło proces znoszenia międzynarodowych i zachodnich sankcji wobec Iranu, otwierając szerokie pole do współpracy gospodarczej z tym krajem, w ramach której Rosja była zmuszona konkurować z bogatymi państwami zachodnimi czy Chinami. Zwłaszcza nieodległa perspektywa pojawienia się na rynkach międzynarodowych irańskiej ropy naftowej (a później gazu ziemnego) była poważnym zagrożeniem dla jej interesów²³.

Kryzys w stosunkach z Zachodem paradoksalnie stał się także testem dla relacji Rosji z **Chinami**²⁴. Rosja kontynuowała zacieśnianie z nimi stosunków politycznych i gospodarczych, faktycznie jednak była rozczarowana brakiem finansowego (w postaci znaczących kredytów i inwestycji) wsparcia ze strony Chin w obliczu zachodnich sankcji. Jak się wydaje, Pekin dostrzegł i wykorzystał trudną sytuację Rosji, usztywniając swoje stanowisko w rozmowach o kluczowych dla Moskwy projektach energetycznych. Opóźniła się faktycznie realizacja (oficjalnie rozpoczęta) gazociągu Siła Syberii ze złóż wschodniosyberyjskich do północno-wschodnich Chin, podczas gdy rozmowy na temat forsowanego przez Rosję nowego projektu gazociągu Siła Syberii 2 (d. Ałtaj) ze złóż zachodniosyberyjskich do północno-zachodnich Chin realnie nie posuwały się z powodu ograniczonego zainteresowania Pekinu. Moskwa musiała być nieco zaszokowana faktem, że mimo coraz bardziej atrakcyjnej oferty (w lutym 2015 r. wicepremier Arkadij Dworkowicz oferował Chinom nawet kon-

-Kuyu. Pierwszy z nich był ciągle w sferze luźnych planów, rozpoczęcie realizacji drugiego, mimo kontraktu, faktycznie się opóźniało (prawdopodobnie strona turecka dążyła do rewizji jego warunków). Obydwa, z powodu dużego napięcia politycznego, stanęły pod znakiem zapytania.

²³ Zob. W. Rodkiewicz, S. Kardaś, „Konsekwencje porozumienia nuklearnego z Iranem dla Rosji”, *Komentarz OSW* nr 177 z 3 sierpnia 2015 r.

²⁴ Szerzej zob. M. Kaczmarski, S. Kardaś, „Rosja–Chiny: rytualne demonstracje wobec Zachodu?”, *Tydzień na Wschodzie*, *Biuletyn OSW* z 13 maja 2015 r.

trolne pakiety w wybranych projektach wydobywczych w Rosji) Pekin zachowywał daleko posuniętą wstrzemięźliwość. Dopiero w marcu 2016 r. sytuacja zaczęła ulegać pewnej zmianie (w tym miesiącu Bank of China podpisał z Gazpromem porozumienie o kredycie w wysokości 2 mld USD na niesprecyzowanych warunkach; doszło też do opóźnionej finalizacji zakupu przez chiński Silk Road Fund od rosyjskiego Novateku 9,9% udziałów w projekcie Jamał LNG za 1 około 1 mld euro). Jaśniejszym punktem był szybki wzrost rosyjskiego eksportu ropy naftowej do Chin, który w 2015 r. przekroczył 40 mln ton rocznie.

Wyzwaniem dla Rosji był też chiński projekt tzw. Nowego Jedwabnego Szlaku („Jeden pas, jeden szlak”), obejmujący inwestycje m.in. w korytarze transportowe łączące Chiny z Europą. Moskwa, nie mogąc zapobiec jego realizacji, usiłowała ograniczyć negatywne efekty dla jej wpływów na obszarze poradzieckim, starając się włączyć doń jako państwo tranzytowe, ale także stawiając faktycznie bariery handlowe dla Chin przez poszerzanie Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej²⁵.

Chiny nie wahały się jednak demonstrować swojego poparcia dla Rosji w sferze politycznej, kontynuując intensywne kontakty dyplomatyczne, wspólne ćwiczenia wojskowe (na Morzu Śródziemnym w maju i na Morzu Japońskim w sierpniu 2015 r.), podpisując nowe kontrakty zbrojeniowe (w kwietniu 2015 r. na dostawę rosyjskich systemów obrony powietrznej S-400 o wartości do 3 mld USD, a w listopadzie 2015 – 24 samolotów myśliwskich Su-34 o wartości około 2 mld USD) i wspierając swoje narracje dotyczące II wojny światowej (i uczestnicząc we wzajemnych obchodach w maju w Moskwie i we wrześniu w Pekinie) oraz politykę Rosji w Syrii. W ten sposób Rosja i Chiny kontynuowały taktyczny, ograniczony sojusz wymierzony politycznie w USA i Japonię.

Natomiast niekorzystna dla Rosji była dekoniunktura gospodarcza i przesilenia polityczne w **Ameryce Łacińskiej** (głęboki kryzys gospodarczy w Wenezueli, polityczne ocieplenie między USA i Kubą, wygrane przez opozycję wybory parlamentarne w Wenezueli i Argentynie), które osłabiały jej wpływy w regionie.

RUSSIA IN CRISIS

In 2015, the most important factor influencing Russia's internal and foreign policies was the economic crisis. The serious financial-economic turbulence caused by the record slump in oil prices revealed the shaky foundations of the 'Putin system' in Russia. And while the Kremlin realized the problems would not disappear soon, there were few ideas how to overcome them. Any systemic reforms were out of the question as they would create the risk of undermining Kremlin's control over

²⁵ Do EUG dołączył w maju 2015 r. Kirgistan, co ograniczyło wykorzystanie jego terytorium jako faktycznej bazy przeładunkowej dla chińskich towarów kierowanych do Kazachstanu i Rosji. Zarówno Moskwa, jak i Pekin udawały, że problem częściowej konkurencji między Nowym Jedwabnym Szlakiem i EUG nie istnieje, czemu miało służyć m.in. wspólne oświadczenie o koordynacji realizacji obydwu projektów podpisane przy okazji wizyty prezydenta Xi Jinpinga w Moskwie w maju 2015 r. Tymczasem postawienie na równi z założenia poważnej struktury integracyjnej i formalnie luźnego, niesformalizowanego projektu było ewidentnym ustępstwem Rosji.

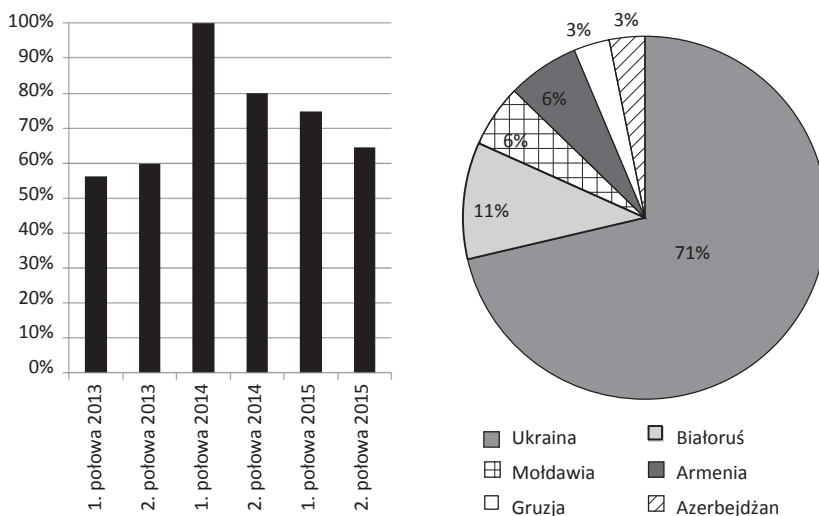
the economy and the state, and subsequently could lead to a loss of power by the current ruling group. What was left were short-term corrections and cuts combined with a hope to survive until at least partial rebalancing of oil prices. A fear of social discontent led to tightening the screw in internal policy, growing repressions against existing and imaginary political opposition, and making disciplinary moves towards the broader ruling elite. In foreign policy Russia, on the one hand, overhauled its tactics in Ukraine through de-escalation and attempts to normalize its relations with the West, hoping for relaxation of Western sanctions. On the other hand, Russia – mainly through its unexpected military engagement in Syria – tried to use the West's (especially Europe's) focus on growing terror threat and the migration crisis to secure Moscow's return to the international stage as a key player.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Rosji, Duma Państwowa, Eurazjatycka Unia Gospodarcza, FSB, Fundusz Rezerwowy, Nord Stream II, Rada Bezpieczeństwa FR, Rada Federacji, Rosnieft'

EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY – *DÉSINTÉRESSEMENT* UNII EUROPEJSKIEJ, *DÉSINTÉRESSEMENT* ROSJI?

Region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (Białoruś, Mołdawia, Ukraina, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) charakteryzowały w 2015 r. trzy procesy.

Po pierwsze, o ile w 2014 r. po – aneksji przez Rosję ukraińskiego Krymu i wybuchu wojny pomiędzy oboma państwami w Donbasie – Europa Wschodnia była w centrum uwagi światowej opinii publicznej, o tyle w 2015 r. nastąpił pewien spadek zainteresowania regionem (zwłaszcza Ukrainą) ze strony światowych mocarstw, będący w istotnym stopniu wynikiem umiędzynarodowienia konfliktu w Syrii i związanych z nim nowych zagrożeń, z jakimi musiała zmierzyć się UE – tzw. kryzysu migracyjnego i terroryzmu islamskiego (zamachy w Paryżu w listopadzie 2015 r.). W krótkim okresie nie sprawdziły się prognozy, że po agresji na Ukrainę kolejnym celem Rosji mogą stać się inne państwa poradzieckie.



Wykres 1

Międzynarodowe zainteresowanie państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w latach 2013–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie Google Trends, <https://www.google.com/trends/> (dostęp 21.02.2016).

Po drugie, większość krajów regionu borykała się z problemami gospodarczymi, warunkowanymi w długim okresie słabością niewielkich, w istotnym stopniu niezreformowanych, poradzieckich systemów ekonomicznych, a w krótkim – bieżącą sytuacją światowej gospodarki, zwłaszcza recesją w Rosji. Problemy te w istotnym stopniu zdestabilizowały sytuację polityczną w niektórych z nich.

Tabela 1

Oficjalne kursy walut państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego wobec euro i dolara amerykańskiego w 2015 r.

	Euro			Dolar amerykański		
	1 stycznia	31 grudnia	zmiana (w %)	1 stycznia	31 grudnia	zmiana (w %)
Dram armeński	577	528	9,3	474	483	–1,9
Manat azerbejdżański	0,95	1,7	–44,1	0,78	1,55	–49,7
Rubel białoruski	14 460	20 300	–28,8	11 900	18 569	–35,9
Lari gruziński	2,28	2,61	–12,6	1,88	2,39	–21,3
Lej mołdawski	18,99	21,48	–11,6	15,61	19,65	–20,6
Hrywna ukraińska	19,23	26,22	–26,7	15,76	24	–34,3

Źródło: opracowanie własne.

Po trzecie, orientacja geopolityczna poszczególnych państw regionu, tradycyjnie dzielonych na kraje „prozachodnie” (Ukraina, Gruzja, Mołdawia, które w 2014 r. podpisały umowy stowarzyszeniowe z UE, a także autorytarna potęga naftowo-gazowa – Azerbejdżan) i „prorosyjskie” (Białoruś i Armenia, które weszły w skład Unii Eurazjatyckiej), pozostawała niepewna. Wprawdzie Ukraina i Gruzja uzyskały konkretną perspektywę zniesienia przez UE reżimu wizowego; ponadto z początkiem 2016 r. powstała strefa wolnego handlu UE–Ukraina, co zaowocowało zawieszeniem umowy o wolnym handlu z tym krajem przez Rosję. Niemniej niestabilna sytuacja polityczna w Mołdawii, spadająca popularność władz ukraińskich, zbliżenie z Rosją i autorytarne ciągoty władz w Gruzji każą mieć obawy co do trwałości „europejskiego wyboru” tych państw. Należy również odnotować zmianę postawy Azerbejdżanu, który zdystansował się od współpracy z Zachodem, stawiając na bliższe relacje z Rosją.

UKRAINA

Sytuacja wewnętrzna. Nowe władze Ukrainy, które przejęły stery państwa w wyniku tzw. rewolucji godności (2013–2014), podjęły ograniczone działania na rzecz zreformowania państwa, w szczególności w takich dziedzinach jak decentralizacja, wymiar sprawiedliwości, walka z korupcją, sektor energetyczny i bezpieczeństwo wewnętrzne. Zakres i efekty tych działań nie odpowiadały jednak ani potrzebom, ani oczekiwaniom społecznym. W efekcie pozycja nowych władz uległa osłabieniu. Sytuacja ta budziła niezadowolenie społeczne, zwłaszcza że nowe władze nie oszczędziły odpowiedzialnych za represje wobec uczestników „Euromajdanu”. Istotnemu

pogorszeniu uległa również sytuacja gospodarcza. W marcu 2015 r. działania prezydenta Petra Poroszenki popierało w pełni 12,6% ankietowanych, a częściowo – 40,7%; w odniesieniu do premiera Arsenija Jaceniuka liczby te wynosiły odpowiednio 7,8% i 29,3%¹. W październiku 2015 r. aż 56% pytanym uznało, że sprawy na Ukrainie idą w złym kierunku². W lutym 2016 r. Rada Najwyższa nie zdołała przegłosować wotum nieufności dla rządu, niemniej koalicję opuściła „Batkiwszczyna” Julii Tymoszenko. W kwietniu Jaceniuk sam podał się do dymisji. Na czele nowego rządu stanie zapewne dotychczasowy przewodniczący parlamentu Wołodymyr Hrojsman.

W tych okolicznościach prezydent Poroszenko podjął działania zmierzające do umocnienia swojej władzy, co spotkało się z oskarżeniami o ciągoty autorytarne³. Głównymi jego rywalami stali się pozostający kluczowymi uczestnikami ukraińskiego życia politycznego i gospodarczego oligarchowie – zwłaszcza wspierający nową władzę po wybuchu konfliktu z Rosją Ihor Kołomojski z Dniepropietrowska⁴. W marcu 2015 r. Poroszenko odwołał Kołomojskiego ze stanowiska gubernatora obwodu dniepropietrowskiego. W czerwcu stanowisko stracił gubernator odeski Ihor Pałycia, którego zastąpił Micheil Saakaszwili. Decyzja ta miała na celu osłabienie pozycji Kołomojskiego, z którym był związany Pałycia; mianowanie Saakaszwilego było też swego rodzaju eksperymentem politycznym, opartym na nadziei, że były prezydent Gruzji przeprowadzi w regionie odeskim równie skuteczne reformy jak wcześniej w swoim ojczystym kraju. W październiku zatrzymano Hennadija Korbana, lidera finansowanej przez Kołomojskiego partii UKROP. Oskarżono go, być może niebezpiecznie, m.in. o kierowanie zorganizowaną grupą przestępczą i porywanie ludzi, ale kontekst polityczny tego aresztowania był dość oczywisty.

Duże znaczenie miała w szczególności reforma samorządowa. Decentralizacja i przekazanie szerszych kompetencji władzom lokalnym miały wzmocnić system demokratyczny, umożliwić bardziej efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, zbliżyć Ukrainę do państw UE. Zarazem reforma niesła pewne zagrożenia związane z podziałami regionalnymi, wojną na wschodzie kraju i koncepcją „federalizacji” Ukrainy lansowaną przez Federację Rosyjską i jej sympatyków na Ukrainie. Zmiany ustawowe w tym zakresie miały ograniczony charakter – w grudniu 2014 r. uchwalono nowelizację kodeksu podatkowego, która przekazała wpływy z określonych podatków jednostkom samorządu⁵. Ponadto przyjęto ustawę o dobrowol-

¹ Чи підтримуєте Ви діяльність таких органів влади та державних інститутів?, 6–12 marca 2015 r., http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1023 (dostęp 21.01.2016).

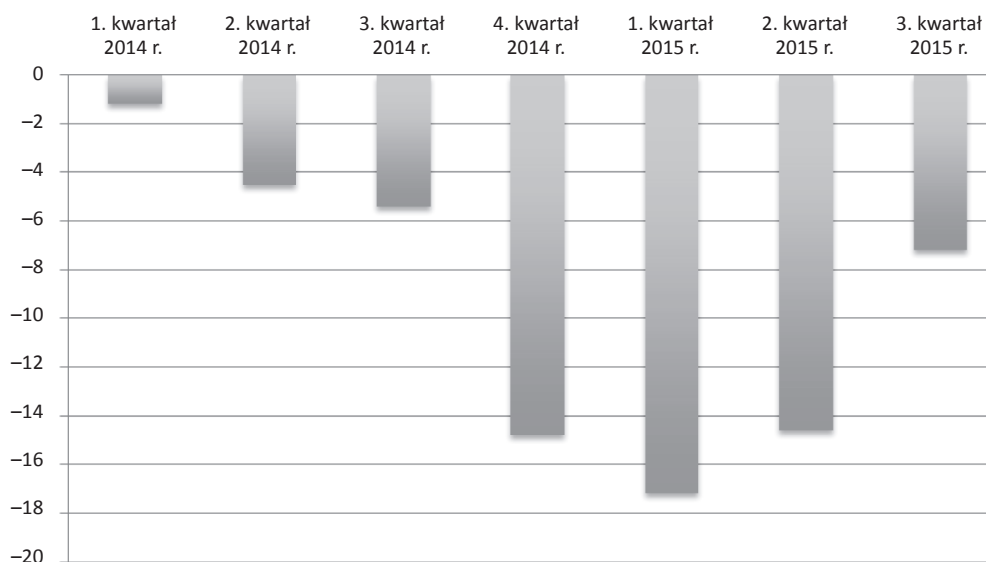
² *Two Years After Maidan, Ukrainians Still Committed to Democracy and Integration with Europe*, KIIS Survey, 16 października 2015 r., <http://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=news&id=560&page=3> (dostęp 21.01.2016).

³ І. Лосєв, Порошенко став на шлях Януковича?, 7 lipca 2015 r., <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27114504.html> (dostęp 21.01.2016).

⁴ S. Leshchenko, „Sunset and/or sunrise of the Ukrainian oligarchs after the Maidan?”, w: A. Wilson (red.), *What Does Ukraine Think?*, European Council on Foreign Relations, 18 maja 2015 r., s. 99–107, http://www.ecfr.eu/page/-/WHAT_DOES_UKRAINE_THINK_pdf.pdf (dostęp 21.01.2016).

⁵ A. Skorupska, P. Kościński, „Ukraina: reforma samorządowa przyspiesza powoli”, *Biuletyn PISM* z 12 lutego 2015 r., nr 16 (1253), https://www.pism.pl/files/?id_plik=19243 (dostęp 21.01.2016).

nym łączeniu się gromad (najniższych jednostek samorządu terytorialnego)⁶; ma ona być lekarstwem na zbyt wielką liczbę tych ostatnich⁷. Nie zmieniono konstytucji, co jest warunkiem *sine qua non* głębokiej reformy samorządowej. W sierpniu Rada Najwyższa przyjęła w pierwszym czytaniu projekt zmian zakładający wprowadzenie nowego, trójstopniowego samorządu, na który składać się mają gromady (gminy – większe od dotychczasowych gromad), rejony (powiaty) i obwody⁸. Zmiany były krytykowane przez bardziej radykalne środowiska polityczne, które wyrażały obawy, że umożliwią one wprowadzenie autonomii Donbasu. Podczas dyskusji nad zmianami w parlamencie przed budynkiem doszło do zamieszek, podczas których zginęło trzech przedstawicieli sił porządkowych. W październiku 2015 r. na Ukrainie odbyły się wybory samorządowe, naznaczone problemami proceduralnymi (długotrwałe liczenie głosów, zerwanie głosowania w Mariupolu – tymczasowej „stolicy” obwodu donieckiego, oskarżenia pod adresem władz o fałszerstwa). Na płaszczyźnie ogólnokrajowej potwierdziły one zmiany na scenie politycznej; silną pozycję zachował Blok Petra Poroszenki „Solidarność”, czemu towarzyszyła marginaliza-



Wykres 2

Zmiany PKB Ukrainy w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku w latach 2014–2015 (w %)

Źródło: www.ukrstat.gov.ua (dostęp 21.01.2016).

⁶ Закон України „Про добровільне об’єднання територіальних громад”, 5 lutego 2015 r., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

⁷ Na Ukrainie jest ok. 10 tysięcy gromad, w Polsce – mniej niż 2,5 tysięcy gmin, choć oba typy jednostek terytorialnych trudno ze sobą porównywać.

⁸ Постанова Верховної Ради України „Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади”, 31 sierpnia 2015 r., <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/656-19> (dostęp 21.01.2016).

cja Frontu Ludowego Jaceniuka, wzmocnienie „Batkivszczyzny” byłej premier Julii Tymoszenko i „Samopomocy” mera Lwowa Andrija Sadowego, a także rosnąca rola nowych formacji wspieranych przez Kołomojskiego (UKROP i „Odrodzenie”)⁹. Na poziomie lokalnym nie zaszły zasadnicze zmiany: w Kijowie stanowisko mera zachował lider UDAR Witalij Kłyczko, w Charkowie – Hennadij Kernes, w Odessie – Hennadij Truchanow (oba w przeszłości należeli do Partii Regionów), we Lwowie Andrij Sadowy. Merem Dniepropietrowska został człowiek Kołomojskiego Borys Fiłatow (UKROP).

Wyzwaniem pozostawała sytuacja gospodarcza: spadek PKB, zmniejszające się dochody z handlu zagranicznego (będące m.in. pochodną ograniczenia wymiany z Rosją), utrata turystycznego Krymu i większości potencjału przemysłowego Donbasu, wydatki na działania wojenne i opiekę nad przesiedleńcami, deficyt budżetowy, rosnący dług publiczny, spadający kurs hrywny, która w 2015 r. straciła ponad 25% wartości (od wybuchu rewolucji ponad 41%), co pogłębiło pauperyzację społeczeństwa, wreszcie brak zasadniczych reform mających zarówno uzdrowić gospodarkę, jak i przystosować ją do standardów pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu z UE (DCFTA). Znaczący jest np. brak wymiernych efektów w walce z korupcją – w latach 2012–2015 *Corruption Perceptions Index* dla Ukrainy wahał się w granicach 25–27 (0 – wysoka korupcja, 100 – brak korupcji)¹⁰.

Trudna sytuacja gospodarcza zmusiła władze ukraińskie w lutym do przejściowego wstrzymania handlu obcymi walutami. W maju parlament przegłosował zmiany ustawowe umożliwiające zawieszenie spłaty zewnętrznych długów, a premier Jaceniuk faktycznie uzależnił ich uregulowanie od przyznania Ukrainie znaczącej międzynarodowej pomocy finansowej¹¹. W tej sytuacji sukcesem ukraińskich władz było osiągnięcie w lutym 2015 r. nowego porozumienia z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, zastępującego dotychczas istniejące rozwiązania. Przewidywało ono, że Ukraina otrzyma w ciągu czterech lat 17,5 mld USD wsparcia; w zamian ukraińskie władze zobowiązały się do ograniczenia wydatków publicznych w budżecie na bieżący rok, podjęcia działań antyinflacyjnych, zreformowania sektora energetycznego, w szczególności stopniowego urynkowienia cen, wreszcie przeprowadzenia szeregu innych reform strukturalnych¹². W sierpniu osiągnięto porozumienie z grupą prywatnych wierzycieli zakładające restrukturyzację długu o łącznej wartości 18 mld USD i jego częściowe umorzenie¹³.

⁹ T.A. Olszański, „Wybory samorządowe na Ukrainie”, *Analizy OSW*, 4 listopada 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-11-04/wybory-samorzadowe-na-ukrainie> (dostęp 21.01.2016).

¹⁰ <http://www.transparency.org> (dostęp 21.01.2016).

¹¹ T. Iwański, „Ukraina grozi wstrzymaniem spłaty zadłużenia zagranicznego”, *Analizy OSW*, 20 maja 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-05-20/ukraina-grozi-wstrzymaniem-splaty-zadluzenia-zagranicznego> (dostęp 21.01.2016).

¹² „IMF announces staff level agreement with Ukraine on a new US\$ 17.5 billion extended fund facility arrangement”, *Press Release*, nr 15/51, 12 lutego 2015 r., <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr1551.htm> (dostęp 21.01.2016).

¹³ R. Sadowski, „Porozumienie Ukrainy z prywatnymi wierzycielami”, *Analizy OSW*, 2 września 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-02/porozumienie-ukrainy-z-prywatnymi-wierzycielami> (dostęp 21.01.2016).

Podsumowując, należy stwierdzić, że ukraińskie władze nie wykorzystały społecznego entuzjazmu po rewolucji do przeprowadzenia trudnych, ale potrzebnych zmian. Sytuacja polityczna i społeczna pozostaje niestabilna – możliwe są zarówno przedterminowe wybory, zwłaszcza gdyby doszło do odwołania rządu Jaceniuka, jak i nowa fala protestów społecznych – zapewne zdecydowanie mniej pokojowych niż w 2004 i 2013 r.

Wojna z Rosją. Konflikt z Federacją Rosyjską pozostawał jednym z głównych wyzwań dla Ukrainy, ale także dogodnym usprawiedliwieniem dla władz ukraińskich uzasadniającym miałość polityki reform.

Rosja nie zrealizowała swoich obietnic w odniesieniu do anektowanego Krymu. Podniesiono wprowadzić pensje i emerytury, ale podwyżki te zostały zniwelowane przez inflację. Nie dokonano zapowiadanych inwestycji na półwyspie. Krym nadal jest gospodarczo zależny od Ukrainy. W pierwszej połowie 2015 r. półwysep otrzymywał z Ukrainy 80% żywności, 80% wody, 80% energii elektrycznej i 34% gazu¹⁴. Mimo tych problemów większość mieszkańców nadal popiera przynależność do Federacji Rosyjskiej. Wyjątkiem są krymscy Tatarzy, którzy nie tylko ucierpieli w wyniku spadku obrotów sektora turystycznego, lecz także są ofiarą prześladowań ze strony nowych władz. Władze ukraińskie ze swej strony, pomimo hasła „Krym – to Ukraina”, nie wypracowały spójnej polityki wobec okupowanego półwyspu¹⁵. Za kuriozalną należy uznać w szczególności kontynuację wymiany handlowej między Krymem a „kontynentalną” Ukrainą, choć postawę taką można tłumaczyć niechęcią do eskalowania konfliktu z Rosją, a także interesami ukraińskich przedsiębiorców i względami humanitarnymi. Jesienią 2015 r. sytuacja uległa zaostrzeniu – „nieznani sprawcy” wysadzili słupy trakcji, którymi na Krym dostarczana jest energia elektryczna, natomiast przedstawiciele społeczności krymsko-tatarskiej we współpracy z radykalną organizacją Prawy Sektor podjęli blokadę wwozu żywności. O ile blokada handlowa przyniosła ograniczone efekty, o tyle przerwanie dostaw energii elektrycznej nasiliło problemy na półwyspie, a w efekcie również niezadowolenie społeczne.

Mimo porozumień mińskich zawartych we wrześniu 2014 r. konflikt zbrojny w Donbasie nie został zakończony. W styczniu 2015 r. walki uległy zaostrzeniu: zginęło około 300 osób, w tym kilkudziesięciu cywilów, ofiar ostrzału m.in. Doniecka i Mariupola. Ukraińcy stracili donieckie lotnisko. Ofensywa separatystów i regularnych jednostek rosyjskich miała na celu poszerzenie stanu posiadania separatystów, stworzenie dla Rosji połączenia lądowego z Krymem, a także zmuszenie ukraińskich władz do powrotu do negocjacji i uznania *status quo* w regionie.

W tej sytuacji 12 lutego w Mińsku doszło do drugiego spotkania przywódców „kwartetu normandzkiego” – Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji, a także Trójstronnej Grupy Kontaktowej (przedstawiciele Ukrainy, Rosji, OBWE oraz tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych). Ci ostatni przyjęli *Listę działań na rzecz wypeł-*

¹⁴ R. Sadowski, J. Strzelecki, „Krym bez prądu”, *Analizy OSW*, 25 listopada 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-11-25/krym-bez-pradu> (dostęp 21.01.2016).

¹⁵ P. Kościński, K. Zasztowt, „Krym w polityce Ukrainy: deficyt strategii”, *Biuletyn PISM* z 4 listopada 2015 r., nr 96 (1333), http://www.pism.pl/files/?id_plik=20820 (dostęp 21.01.2016).

nienia porozumień mińskich. Zakładała ona m.in. natychmiastowe przerwanie walk (do 15 lutego), wycofanie z rejonu konfliktu ciężkiego sprzętu i cudzoziemskich formacji wojskowych; Ukraina została zobowiązana do zmiany konstytucji i przyznania specjalnego statusu „określonym rejonom obwodów donieckiego i ługańskiego”¹⁶. Ustalenia te wsparli obecni w Mińsku członkowie kwartetu normandzkiego, a następnie Rada Bezpieczeństwa ONZ¹⁷. Porozumienie Mińsk II było w niektórych kwestiach konkretniejsze od ustaleń z września 2014 r. (reforma konstytucyjna, wycofanie broni), ale odkładało na dalszą przyszłość niektóre ważne z perspektywy Ukrainy kwestie, takie jak odzyskanie pełnej kontroli nad granicą między Donbasem i Rosją¹⁸.

Ocena porozumienia mińskiego jest niejednoznaczna. Jeszcze po jego zawarciu trwały walki – po ciężkich walkach siły rosyjskie i separatyści 18 lutego zajęli miasto Debaltsewe. W następnych tygodniach część uzbrojenia rzeczywiście została wycofana. Konflikt stracił na intensywności, przybierając charakter walk pozycyjnych – ostrzału prowadzonego przede wszystkim przez siły rosyjskie i separatystów przeciwko pozycjom ukraińskim. Porozumienia mińskie nie zapewniły jednak do tej pory pokoju w regionie (co jest celem Ukrainy), ani też przyznania części Donbasu specjalnego statusu w ramach państwa ukraińskiego (co jest celem Rosji, gdyż zdjęłoby z niej koszty utrzymania separatystycznych republik, a pozwoliłoby za ich pośrednictwem wpływać na Ukrainę). Wedle danych ONZ z grudnia 2015 r. w konflikcie na wschodzie Ukrainy zginęło od wiosny 2014 r. ok. 9000 ludzi¹⁹, z czego nawet połowa – w 2015 r. Większość osób wewnętrznie przesiedlonych i uchodźców (do 2 mln) nie wróciła do swoich domów.

Odrębny problem to sytuacja na terenach Donieckiej i Ługańskiej Republiki Ludowych. Znalazły się one pod kontrolą lokalnych grup przestępczych i najemników z Czeczenii, Naddniestrza, Osetii Południowej. Ugrupowania te, korzystając ze wsparcia militarnego, finansowego i technicznego Federacji Rosyjskiej, ustanowiły na kontrolowanych obszarach rządy bezprawia i po części uniezależniły się od Rosji. Czerpią one korzyści finansowe z przejętych biznesów i działalności przestępczej. Zarówno „władze” DRL i ŁRL, jak i członkowie niezależnych zbrojnych ugrupowań dopuścili się szeregu udokumentowanych zbrodni wojennych – zwłaszcza tortur i poniżającego traktowania więźniów i jeńców wojennych²⁰. „Władze” Donieckiej (Aleksandr Zacharczenko) i Ługańskiej (Igor Płotnicki) Republiki Ludowych po-

¹⁶ Minsk Agreement: Full text in English, 12 lutego 2015 r., <http://www.unian.info/politics/1043394-minsk-agreement-full-text-in-english.html> (dostęp 21.01.2016).

¹⁷ Resolution 2202 (2015) adopted by the Security Council at its 7384th meeting, 17.02.2015, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2202.pdf (dostęp 21.01.2016).

¹⁸ S. Kardaś, W. Konończuk, „Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju”, *Analizy OSW*, 12 lutego 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> (dostęp 21.01.2016).

¹⁹ *Ukraine: Reduction of Hostilities but Serious Human Rights Concerns Persist – UN Report*, 9 grudnia 2015 r., http://www.un.org.ua/images/stories/PR_Ukraine_12th_report_EN.doc (dostęp 21.01.2016).

²⁰ *Rosyjskie zbrodnie wojenne we wschodniej Ukrainie w 2014 roku*, 10 grudnia 2015 r., http://www.donbasswarcrimes.org/wp-content/uploads/2015/12/Rosyjskie_zbrodnie_wojenne_we_wschodniej_Ukrainie_w_2014_roku-1.pdf (dostęp 21.01.2016).

dejmują działania na rzecz przejścia efektywnej kontroli nad terytoriami obu republik (kilku przywódców niezależnych zbrojnych formacji, takich jak Aleksander Biednow ps. „Batman”, były „minister obrony” ŁRL, czy Aleksiej Mozgowoj, dowódca brygady „Widmo”, zginęło w zamachach lub potyczkach z siłami rosyjskimi); nie udało im się do tej pory przekształcić obu republik w sprawnie działające państwa. Dotyczy to zwłaszcza Ługańskiej Republiki Ludowej; jej „władzom” nie chcą się podporządkować niezależne grupy kozackie. Lokalna administracja, w przeszłości ukraińska, została w większości podporządkowana „władzom” separatystycznych republik. Trudna jest natomiast sytuacja gospodarcza i społeczna. Tylko w ograniczonym zakresie wypłacane są pensje i emerytury – pieniądze na te cele wykładają zarówno Rosja, jak i Ukraina. W tym ostatnim przypadku, aby otrzymywać świadczenia, mieszkańcy separatystycznych republik muszą się jednak zarejestrować na terytoriach kontrolowanych przez Ukrainę i tam odbierać świadczenia.

Konflikt w Donbasie ma potencjalnie destabilizujący wpływ na Ukrainę – zarówno dlatego że jest to celem Rosji, jak i za sprawą czynników endogenicznych. Ilość broni, jaka znalazła się w prywatnych rękach, a także ochotnicze formacje wojskowe walczące po stronie władz w Kijowie są dla tych ostatnich wyzwaniem – mogą bowiem wesprzeć protesty przeciwko nowej władzy (to przypadek batalionu „Dnipro”, finansowanego przez Kołomojskiego), a ponadto coraz częściej zajmują się działalnością kryminalną (casus batalionu „Ajdar”). W lipcu w Mukaczewie (obwód użhorodzki), najprawdopodobniej właśnie na tle kryminalnym, doszło do strzelaniny pomiędzy członkami Prawego Sektora a ochroną lokalnego deputowanego do parlamentu i milicji. Członkowie Prawego Sektora uzbrojeni byli m.in. w broń automatyczną i granatniki. Rosja ze swej strony stara się wykorzystać zarówno niezadowolenie społeczne na Ukrainie, jak i specyfikę poszczególnych regionów i ich złożone relacje z Kijowem. W 2015 r. celem tych działań był w szczególności Charków – ważny ośrodek akademicki, leżący niemal na granicy z Rosją, pierwsza stolica ukraińskiej SRR. O ile w 2014 r. miał się on stać – wraz z Donieckiem, Ługańskiem i Odessą – jednym z ośrodków „Noworosji”, o tyle w kolejnym roku Rosja starała się wykorzystać do destabilizacji regionu przede wszystkim kwestie socjalne.

Należy odnotować, że blisko dwa lata po wybuchu wojny Ukraina z mozołem, stopniowo, ale nie bez efektów podejmuje działania na rzecz uniezależnienia się od Rosji. Rozbudowano i zmodernizowano potencjał militarny, dzięki czemu ukształtowała się pewna równowaga między siłami ukraińskimi oraz wojskami rosyjskimi i separatystami. Działania te mają służyć nie tylko wzmocnieniu sytuacji na froncie, lecz także poprawić kondycję ukraińskiego sektora zbrojeniowego, w przeszłości silnie uzależnionego od współpracy z rosyjskimi partnerami²¹.

Ukraina dość konsekwentnie wprowadza w życie nową politykę historyczną. Ma ona na celu odejście od dziedzictwa polityki radzieckiej i blisko z nią związanej polityki rosyjskiej, m.in. przez zastąpienie sformułowania Wielka Wojna Ojczyźniana terminem druga wojna światowa, a także „ukrainizację” tej ostatniej – wskazanie

²¹ B. Górka-Winter, „Potrzeby modernizacyjne ukraińskiej armii – perspektywy dla przemysłu zbrojeniowego”, *Biuletyn PISM* z 14 maja 2015 r., nr 48 (1285), http://www.pism.pl/files/?id_plik=19802 (dostęp 21.01.2016).

Tabela 2

Orientacyjne dane na temat potencjału wojskowego Ukrainy, Rosji i prorosyjskich separatystów w latach 2014–2015

	Siły zbrojne Ukrainy (sierpień 2014 r.)	Siły zbrojne Ukrainy (sierpień 2015 r.)	Siły zbrojne Rosji i separatystów na Ukrainie (styczeń 2015 r.)	Siły Rosji w pobliżu granic Ukrainy (styczeń 2015 r.)
Żołnierze	32 tys.	73 tys.	36 tys.	52 tys.
Czołgi	210	360	542	300
Pojazdy opancerzone	140	900	900	1800
Ciężka artyleria	530	1030	694	750

Źródło: *На території України і взле границь знаходяться 88 тис. російських солдат і терористів. Інфографіка*, 16 stycznia 2015 r., <http://24today.net/open/274413>; *Як за рік змінилася українська армія. Інфографіка*, <http://tsn.ua/ukrayina/yak-za-rik-zminilasya-ukrayinska-armiya-infografika-512635.html> (dostęp 21.01.2016).

ukraińskiego wkładu w walkę z nazistami. Ważnym, aczkolwiek kontrowersyjnym z perspektywy części ukraińskiego społeczeństwa (nie wspominając o sąsiadach Ukrainy, takich jak Polska czy Rosja) elementem tej polityki było zaliczenie partyzantów z Ukraińskiej Powstańczej Armii do bojowników o niezależność Ukrainy oraz uznanie za niezgodne z prawem „publicznego zaprzeczania prawowitości walki o niezależność Ukrainy w XX wieku”²², które może być wykorzystywane do blokowania badań nad „czarną kartą” działalności UPA²³. Widoczny jest też znaczący spadek sympatii mieszkańców Ukrainy do Rosji – w listopadzie 2015 r. 16% respondentów odnosiło się do niej pozytywnie, podczas gdy 59% – negatywnie²⁴.

Istotnym elementem omawianej polityki są wreszcie działania w sektorze ekonomicznym. W 2015 r. Ukraina podwoiła, w porównaniu z poprzednim rokiem, import gazu z Unii Europejskiej (łącznie 10,3 mld m³), przede wszystkim za pośrednictwem Słowacji; jednocześnie zmniejszyła o ponad połowę jego import z Rosji (14,5 mld w 2014 r., 6,1 mld w 2015 r.)²⁵. W wyniku reformy sektora energetycznego zmniejszono o 25% całkowitą konsumpcję gazu²⁶, co dodatkowo redukuje uzależ-

²² Закон України „Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті”, 9 kwietnia 2015 r., <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/314-19> (dostęp 21.01.2016).

²³ T.A. Olszański, „Ukraina: ambitne ustawy dekomunizacyjne”, *Analizy OSW*, 15 kwietnia 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-04-15/ukraina-ambitne-ustawy-dekomunizacyjne> (dostęp 21.01.2016).

²⁴ *Public Opinion Survey Residents of Ukraine – November*, 19–30 listopada 2015 r., s. 17, http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015_11_national_oversample_en_combined_natl_and_donbas_v3.pdf (dostęp 21.01.2016).

²⁵ „Ukraine doubled gas import from Europe, halved import from Russia in 2015”, 8 stycznia 2016 r., <http://www.naturalgaseurope.com/ukraine-doubled-gas-import-europe-halved-import-russia-2015> (dostęp 21.01.2016).

²⁶ „Gas consumption reduced by 25% in Ukraine”, 28 grudnia 2015 r., <http://www.ukrinform.net/rubric-economics/1937690-gas-consumption-reduced-by-25-in-ukraine.html> (dostęp 21.01.2016).

nienie od Rosji. Spadek importu surowców energetycznych z Federacji Rosyjskiej, a także ograniczenia w handlu wprowadzone po rozpoczęciu konfliktu zbrojnego między oboma krajami sprawiły, że istotnie spadła pozycja Rosji jako partnera handlowego Ukrainy – z 27% w 2013 r. do 17% w pierwszych dziesięciu miesiącach 2015 r.²⁷ Można oczekiwać, że trend ten będzie się utrzymywał, ponieważ, wobec wejścia w życie umowy o wolnym handlu Ukraina–UE, Rosja zawiesiła z początkiem 2016 r. w odniesieniu do Ukrainy umowę o wolnym handlu zawartą w 2011 r. w ramach WNP.

Relacje z Unią Europejską. Zbliżenie z UE, zwłaszcza podpisanie umowy stowarzyszeniowej, a także „europeizacja” Ukrainy rozumiana jako poprawa szeroko rozumianych standardów życia były ważnymi celami ukraińskiej rewolucji. W 2015 r. poparcie dla integracji europejskiej nieco spadło; o ile pod koniec poprzedniego roku za członkostwem w UE opowiadało się 53% ankietowanych (przeciwko 24%), o tyle w maju 2015 r. – 49% (przeciwko 28%)²⁸.

W 2014 r. po nielegalnej aneksji Krymu i wybuchu wojny w Donbasie UE wprowadziła przeciwko Federacji Rosyjskiej sankcje (ograniczenie w ruchu osobowym, zamrożenie aktywów finansowych, sektorowe sankcje gospodarcze). W 2015 r. podjęto decyzję o przedłużeniu sankcji do końca lipca 2016 r., motywując to niepełną implementacją porozumień mińskich²⁹, mimo że część liczących się krajów członkowskich otwarcie (Włochy) lub faktycznie (Francja) dążyła do poprawy relacji z Rosją – zarówno z powodów gospodarczych, jak i politycznych (walka z Państwem Islamskim).

Zasadnicze decyzje w kwestii pomocy finansowej Unii dla Ukrainy podjęto również w 2014 r. (Ukraina miała otrzymać w latach 2014–2020 ok. 11 mld euro pomocy). W 2015 r. UE skupiła się na pomocy humanitarnej dla ofiar wojny na wschodzie kraju, łącznie na ten cel wyasygnowała 242 mln euro. W pierwszej transzy działaniami pomocowymi objęto 460 tys. osób – zwłaszcza dzieci i osób starszych³⁰. Także poszczególne państwa UE zaangażowały się na rzecz pomocy Ukrainie. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę zwłaszcza na inicjatywę Grupy Wyszehradzkiej, w ramach której Polska miała doradzać Ukrainie w sprawach decentralizacji, reformy administracyjnej i zarządzania finansami publicznymi, Słowacja – w kwestii polityki energetycznej, Czechy – rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, mediów i edukacji, a Węgry – w sprawach ekonomicznych.

Umowa stowarzyszeniowa Ukraina–UE została podpisana w pierwszej połowie 2014 r. Musiała jeszcze przejść proces ratyfikacji; jednocześnie – pod naciskiem Rosji – przyjęto, że jej część handlowa zostanie tymczasowo wcielona w życie dopiero od początku 2016 r. Do końca 2015 r. zgodę na ratyfikację umowy wyra-

²⁷ <http://www.ukrstat.gov.ua> (dostęp 21.01.2016).

²⁸ *What Integration Direction Should Ukraine Choose: Referendum Concerning Joining The Customs Union, The European Union Or NATO (May 2015)*, 19–29 maja 2015 r., <http://www.kiis.com.ua/?lang=en-g&cat=reports&id=530&page=1> (dostęp 21.01.2016).

²⁹ „Russia: EU prolongs economic sanctions by six months”, 21 grudnia 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/21-russia-sanctions/> (dostęp 21.01.2016).

³⁰ *Ukraine. Echo Factsheet*, grudzień 2015, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/ukraine_en.pdf (dostęp 21.01.2016).

żyły Parlament Europejski i parlamenty we wszystkich państwach członkowskich, natomiast w kwietniu 2016 r. odbyło się w tej kwestii konsultacyjne referendum w Holandii. Holenderscy wyborcy opowiedzieli się przeciwko umowie z Ukrainą – w efekcie premier Holandii zapowiedział, że jego rząd może ponownie rozważyć kwestie związane z ratyfikowaniem porozumienia z Ukrainą³¹. Do mocnych stron DCFTA zaliczyć trzeba otwarcie rynku UE na towary z Ukrainy i przyjęcie przez tę ostatnią istotnej części wspólnotowego *acquis communautaire*. Harmonizacja ukraińskiego prawa ze standardami UE podniesie jakość rozwiązań prawnych na Ukrainie, a dzięki temu będzie przeciwdziałać patologiom trapiącym ten kraj, takim jak korupcja. Słabością DCFTA są przede wszystkim koszty jej implementacji dla Ukrainy (czy szerzej koszty reform). Wedle szacunków międzynarodowych instytucji finansowych sprzed paru lat kompleksowa modernizacja ukraińskiej gospodarki wymagałaby ok. 100 mld euro³². Nie ma pewności, skąd wziąć te środki. Najważniejsze szanse wynikające z DCFTA wiążą się z tym, że będzie ona stanowić impuls modernizacyjny dla Ukrainy, a częściowa integracja Ukrainy z UE będzie – w odległej przyszłości – preludium do członkostwa w Unii Europejskiej. Zagrożenia to dalsze pogorszenie relacji z Rosją, a także możliwość wykorzystania DCFTA przez wpływowych aktorów gospodarczych (ukraińskie grupy oligarchiczne, zachodnioeuropejskie koncerny) do realizacji ich własnych interesów ekonomicznych.

Istotne postępy osiągnięto w kwestii wiz. W styczniu 2015 r. obywatelom Ukrainy zaczęto wydawać paszporty biometryczne, co było jednym z kluczowych warunków na drodze do zniesienia przez UE reżimu wizowego³³. Wyzwaniem była utrata przez Ukrainę kontroli nad granicą między DRL i ŁRL a Rosją oraz ryzyko migracyjne związane z wojną w Donbasie. Ukraina częściowo rozwiązała te problemy, wprowadzając kontrolę na granicach między niekontrolowanymi przez władze centralne obszarami a resztą kraju³⁴. Nieoczekiwanie największym wyzwaniem okazały się wymagane przez UE zmiany w kodeksie pracy zakazujące dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Na początku listopada 2015 r. Rada Najwyższa odrzuciła proponowane poprawki w tym zakresie, jednak kilka dni później naprawiła swój błąd. W kwietniu 2016 r. Komisja Europejska wystąpi o skreślenie Ukrainy z listy państw objętych reżimem wizowym³⁵.

³¹ L. Cerulus, „Dutch voters overwhelmingly reject agreement with Ukraine: poll”, 9 stycznia 2016 r., <http://www.politico.eu/article/poll-netherlands-ratification-association-agreement-ukraine/> (dostęp 21.01.2016).

³² A. Mayhew, *Ukraine and the European Union: Financing Accelerating Integration*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 113–123.

³³ J. Benedyczak, „Ukraina na drodze do ruchu bezwizowego”, *Otwarta Europa*, nr 1, luty 2015, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/na-drozdze-do-ruchu-bezwizowego-1-ukraina.pdf> (dostęp 21.01.2016).

³⁴ Idem, „Ukraina na drodze do ruchu bezwizowego”, *Otwarta Europa*, nr 2, marzec 2015, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/na-drozdze-do-ruchu-bezwizowego-2-ukraina.pdf>.

³⁵ *President Juncker announces European Commission will recommend visa-free travel for Ukraine in April*, 17 marca 2016 r., <http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/what-is-new/news/new> (dostęp 21.01.2016).

INNE PAŃSTWA REGIONU

Białoruś. Sytuacja polityczna na Białorusi pod dyktatorskimi rządami Alaksandra Łukaszenki nie uległa zasadniczej zmianie. Władze białoruskie prowadziły zbalansowaną politykę wobec opozycji. Z jednej strony – m.in. pod wpływem wydarzeń na Ukrainie – w lutym 2015 r. zaostrzono przepisy ustawy o stanie wojennym: przesłanką do jego wprowadzenia mogą być od tej pory zagrożenia o charakterze wewnętrznym; nowe prawo dopuszcza także użycie broni wobec nieuzbrojonych cywilów. Ograniczono dostęp do opozycyjnych stron internetowych – Karta 97 i Biełorusskij Partizan. Z drugiej – w przeciwieństwie do poprzednich lat zezwolono w marcu na publiczne celebrowanie na ulicach Mińska Dnia Wolności – rocznicy powstania Białoruskiej Republiki Ludowej w 1918 r. W sierpniu 2015 r. wypuszczono na wolność więźniów politycznych, w szczególności kandydata opozycji w wyborach prezydenckich w 2010 r. Mikałaja Statkiewicza; decyzja ta była związana przede wszystkim z chęcią poprawy stosunków z Zachodem.

W październiku 2015 r. Łukaszenka wygrał, niezagrożony przez rywali, piąte już wybory prezydenckie. Wedle oficjalnych danych urzędujący prezydent zwyciężył już w pierwszej turze, otrzymując 83,5% głosów. Żaden z jego trojga kontrkandydatów nie zdobył więcej niż 4,5% głosów³⁶. Należy sądzić, że tak wysoki wynik Łukaszenka uzyskał dzięki nieprzejrzystym procedurom wyborczym (przedterminowe głosowanie w tygodniu poprzedzającym dzień wyborów) i sprawnie działającej na rzecz reelekcji prezydenta administracji państwowej³⁷. Realne poparcie dla głowy państwa oceniano w okresie przedwyborczym na 45%³⁸.

Taka postawa wobec opozycji, a także zdecydowane zwycięstwo w wyborach możliwe było dzięki słabości środowisk opozycyjnych, będącej następstwem zarówno wcześniejszej represyjnej polityki władz, jak i wewnętrznych podziałów. Wbrew oczekiwaniom białoruska opozycja nie była w stanie wyłonić wspólnego kandydata, który stanąłby do rywalizacji wyborczej z Łukaszenką w 2015 r. Nie zmobilizowała się również do protestów po reelekcji urzędującego prezydenta.

Istotnym wyzwaniem była sytuacja ekonomiczna, przede wszystkim za sprawą problemów gospodarczych w Rosji, od której białoruska ekonomia jest silnie uzależniona. Pod koniec 2014 r. doszło do kryzysu walutowego. W efekcie białoruski rubel stracił do końca 2015 r. ok. 30–36% wartości³⁹. Władzom udało się ograniczyć negatywne konsekwencje tego zjawiska i zachować płynność finansową dzięki wpro-

³⁶ Сообщение Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов об итогах выборов Президента Республики Беларусь в 2015 году, 16 października 2015 r., <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-PRB2015-Soob3.pdf>.

³⁷ Por. International Election Observation Mission Republic of Belarus – Presidential Election, 11 October 2015. Statement of Preliminary Findings and Conclusions, 12 października 2015 r., <http://www.osce.org/odihr/elections/belarus/191586?download=true>.

³⁸ T. Bakunowicz, „Wybory prezydenta Łukaszenki”, *Analizy OSW*, 14 października 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-10-14/wybory-prezydenta-lukaszenki>.

³⁹ *Official Exchange Rate of the Belarusian Ruble Against Foreign Currencies Set by the National Bank of the Republic of Belarus on a Daily Basis*, 15 stycznia 2016 r., <http://www.nbrb.by/eng/statistics/rates/ratesDaily.asp> (dostęp 21.02.2016).

wadzeniu przejściowych obostrzeń w handlu obcymi walutami⁴⁰. Białoruś odnotowała również istotny spadek obrotów w handlu zagranicznym, którego wielkość od stycznia do listopada 2015 r. spadła w porównaniu z analogicznym okresem w poprzednim roku o ponad 25%⁴¹.

Na arenie międzynarodowej Białoruś powróciła do polityki swoistego balansowania pomiędzy Rosją i Zachodem, jednocześnie szukając alternatywnych partnerów. Mimo bliskich związków łączących oba państwa nie poparła agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, obawiając się, że w przyszłości również mogłaby paść ofiarą podobnej polityki. W istniejącej sytuacji Łukaszenka nie wykluczył nawet „konstruktywnego dialogu z NATO”⁴². Sukcesem białoruskiego prezydenta były z pewnością porozumienia Mińsk I i Mińsk II, dlatego że udało mu się przełamać międzynarodową izolację i uczynić z Białorusi istotnego uczestnika procesu pokojowego na Ukrainie. Nowy kontekst międzynarodowy w połączeniu z ograniczoną liberalizacją polityki wewnętrznej przez władze Białorusi (zwolnienie więźniów politycznych) i prawdopodobnie rosnącym przekonaniem o niemożności szybkiej zmiany reżimu politycznego w tym kraju skłonił Unię Europejską do zmiany polityki wobec niego. Pod koniec października – już po wyborach prezydenckich – UE zniosła większość sankcji, w tym zakaz wjazdu i zamrożenie aktywów prezydenta Alaksandra Łukaszenki. W maju 2015 r. Białoruś odwiedził prezydent Chin Xi Jinping, jednak jego wizyta miała bardziej znaczenie propagandowe, niż świadczyła o rzeczywistym zbliżeniu między oboma krajami.

Moldawia. Sytuacja w Mołdawii warunkowana była rywalizacją między Partią Liberalno-Demokratyczną (PLDM) byłego premiera Vlady Filata a Partią Demokratyczną (PDM) Vlady Plahotniuka, a także ujawnioną wiosną 2015 r. aferą finansową, za sprawą której z mołdawskiego systemu bankowego zniknęło co najmniej miliard dolarów (15% PKB kraju)⁴³.

W listopadzie 2014 r. odbyły się wybory parlamentarne, które przyniosły niewielki sukces formacji proeuropejskich. Dopiero po dwóch miesiącach, pod koniec stycznia, dwóm proeuropejskim ugrupowaniom – PLDM i PDM – udało się stworzyć mniejszościową koalicję. W połowie lutego stanowisko premiera objął Chiril Gaburici (PLDM). Narastające niezadowolenie społeczne i problemy gospodarcze sprawiły, że już w czerwcu podał się do dymisji. W parlamencie powstała nowa, dysponująca niewielką większością koalicja z udziałem Partii Liberalno-Demokratycznej, Partii Demokratycznej i Partii Liberalnej. Na czele rządu stanął

⁴⁰ T. Bakunowicz, „Kryzys finansowy i zmiany w rządzie Białorusi”, *Analizy OSW*, 14 stycznia 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-01-14/kryzys-finansowy-i-zmiany-w-rzadzie-bialorusi> (dostęp 21.02.2016).

⁴¹ *Foreign Trade in Goods in January–November 2015*, http://belstat.gov.by/en/ofitsialnaya-statistika/otrasli-statistiki/torgovlya/vneshnyaya-torgovlya_2/operativnye-dannye_5/foreign-trade-in-goods/ (dostęp 21.02.2016).

⁴² K. Słowik, „Łukaszenka idzie na wybory”, *Nowa Europa Wschodnia* z 3 kwietnia 2015 r., <http://www.new.org.pl/2154.post.html> (dostęp 21.02.2016).

⁴³ K. Całus, „Eskalacja nastrojów antyrządowych w Mołdawii”, *Analizy OSW*, 10 czerwca 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-06-10/eskalacja-nastrojow-antyrzadowych-w-moldawii> (dostęp 21.02.2016).

Valeriu Strelet (PLDM). W październiku pod zarzutami wyprowadzania środków finansowych z mołdawskiego systemu finansowego, nadużyć władzy i korupcji został aresztowany Filat. Choć stawiane mu zarzuty prawdopodobnie nie są bezpodstawne, cała sprawa ma tło polityczne. W tym samym miesiącu PDM wspólnie z opozycją przegłosowała wotum nieufności dla Streleta. Na najbardziej wpływową postać w kraju wyrósł Plahotniuk; PDM wysunęła jego kandydaturę na stanowisko premiera, ale prezydent Nicolae Timofti nie przyjął tej propozycji. W styczniu stanowisko premiera objął Pavlo Filip (PDM), choć pracami rządu faktycznie kieruje Plahotniuk.

Niestabilna sytuacja polityczna jest powiązana z narastającymi problemami gospodarczymi i niezadowoleniem społecznym. Choć Mołdawia postrzegana była jako lider reform w regionie (uzyskanie reżimu bezwizowego do UE w 2014 r., podpisanie umowy stowarzyszeniowej, przewidującej powstanie DCFTA, i tymczasowe wprowadzenie jej w życie w tym samym roku), perspektywy modernizacji kraju są niepewne. Przeprowadzenie zasadniczych reform nie jest na rękę zoligarchizowanemu elitom polityczno-ekonomicznym – zarówno Plahotniukowi, jak i osadzonemu w areszcie Filatowi – których celem jest przede wszystkim przejęcie i/lub utrzymanie władzy, by zagwarantować sobie bezpieczeństwo swoich interesów. Prowadzone od czasu „twitterowej rewolucji” w 2009 r. reformy mają w istotnym stopniu charakter pozorowany – Mołdawia zмага się z korupcją, system finansów publicznych pozostaje nieprzejrzysty, zmian wymaga wymiar sprawiedliwości i administracja. W tym kontekście w kraju narasta niezadowolenie społeczne. Emanacją mołdawskich „oburzonych” stał się zwłaszcza ruch Godność i Prawda, który od maja 2015 r. wyprowadzał na ulice Kiszynowa najpierw kilka–kilkanaście, wreszcie kilkadziesiąt tysięcy osób. Ruch głosił hasła proeuropejskie, niemniej blisko współpracował z prorosyjskimi siłami politycznymi (Partia Socjalistów Igora Dodona; Nasza Partia Renato Usatii), których pozycja na mołdawskiej scenie politycznej może ulec wzmocnieniu w wyniku obecnego niezadowolenia społecznego.

Wyzwaniem pozostaje również sytuacja w Naddniestrzu. W maju 2015 r. Ukraina wypowiedziała porozumienie z Rosją, umożliwiające tranzyt rosyjskich wojsk do i z Naddniestrza przez terytorium ukraińskie, co w praktyce uniemożliwiło rotację rosyjskich żołnierzy, a także wymianę i modernizację sprzętu. Ograniczenia w dostępie rosyjskich wojskowych do Naddniestrza wprowadziła również Mołdawia. Rosyjskie i naddniestrzańskie media potraktowały to jako przygotowania do rozwiązania kwestii Naddniestrza metodą siłową; powróciły również do formułowanych w poprzednim roku oskarżeń o ekonomiczną blokadę separatystycznej republiki przez jej obu sąsiadów. W praktyce wydaje się, że ani Mołdawia, ani Ukraina nie dążą do konfliktu zbrojnego z Naddniestrzem – pragną natomiast zapobiec temu, by było ono wykorzystywane przez Rosję jako instrument destabilizacji obu krajów. W grudniu 2015 r. Mołdawia, Naddniestrze i UE osiągnęły natomiast porozumienie w kwestii objęcia separatystycznej republiki postanowieniami DCFTA. Naddniestrze zobowiązało się do wprowadzenia w ciągu dwóch lat istotnych zmian prawnych, zgodnie z założeniami DCFTA; można jednak wątpić, czy dotrzyma tych zobowiązań.

Gruzja. W 2015 r. pozycja rządzącej krajem koalicji Gruzińskie Marzenie miliardera Bidziny Iwaniszwilego uległa pogorszeniu za sprawą spadku poparcia społecznego, problemów gospodarczych, a także zmniejszenia większości parlamentarnej. W październiku 2015 r. poparcie dla Gruzińskiego Marzenia – Demokratycznej Gruzji (główniej formacji rządzącej koalicji) niemal zrównało się z poparciem dla opozycyjnego Zjednoczonego Ruchu Narodowego założonego przez Micheila Saakaszwilego⁴⁴. W tym kontekście z perspektywy władz korzystny był fakt, że ten ostatni w maju przyjął propozycję objęcia stanowiska gubernatora obwodu odeskiego, a wraz z nim – obywatelstwo Ukrainy; decyzja ta automatycznie pociągnęła za sobą utratę przez byłego prezydenta obywatelstwa Gruzji, co ostatecznie wykluczyło go z krajowej polityki. W grudniu 2015 r., bez podania przyczyny, do dymisji podał się premier Irakli Garibaszwili. Zastąpił go dotychczasowy minister spraw zagranicznych Giorgi Kwirikaszwili. Zmiana ta miała na celu poprawienie notowań Gruzińskiego Marzenia w przededniu wyborów parlamentarnych, które odbędą się w 2016 r.

Polityka wewnętrzna nowych władz zasługiwała na niejednoznaczną ocenę. Z jednej strony podjęto pewne działania na rzecz wzmocnienia standardów demokracji i państwa prawa (zmniejszenie kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i powołanie niezależnej odeń Państwowej Służby Bezpieczeństwa, wzmocnienie służby cywilnej). Z drugiej ograniczono uprawnienia banku centralnego i – w kontekście spadającego poparcia dla rządzącej koalicji – podejmowano szeroko zakrojone działania przeciwko opozycji (ataki na lokalne biura Zjednoczonego Ruchu Narodowego, publiczne pokazy nagrań kompromitujących obóz Saakaszwilego).

W sferze polityki zagranicznej osiągnięto pewne postępy w relacjach z Unią Europejską. Zakończyła się procedura ratyfikacji w państwach członkowskich umowy stowarzyszeniowej, przewidującej w szczególności powstanie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu Gruzja–UE, co pozwoli na jej wejście w życie (umowa jest tymczasowo stosowana od września 2014 r.). W marcu 2016 r. Komisja Europejska zaproponowała Radzie zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Gruzji⁴⁵. Gruzini nadal popierali członkostwo w instytucjach euroatlantyckich (wedle danych z listopada 58% opowiadało się za wejściem do UE, 69% – do NATO)⁴⁶. Niepokojący był jednak wzrost poparcia społecznego dla członkostwa w Unii Eurazjatyckiej; w listopadzie 2013 r. wynosiło ono 11%⁴⁷, w 2015 r. sięgnęło 24–28%⁴⁸.

⁴⁴ L. Thornton, K. Thurmanidze, *Public Attitudes in Georgia*, sierpień 2015, https://www.ndi.org/files/NDI_August_2015_Survey_public%20Political_ENG_vf.pdf, s. 41 (dostęp 21.01.2016).

⁴⁵ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Fourth Progress Report on Georgia's Implementation of the Action Plan on Visa Liberalisation*, Brussels, 18 grudnia 2015 r., COM(2015) 684 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-684-EN-F1-1.PDF>, s. 12 (dostęp 21.01.2016).

⁴⁶ L. Thornton, *Public Attitudes in Georgia*, listopad 2015, https://www.ndi.org/files/NDI_Winter%20poll_2015_Public%20presentation_ENG_version%20FINAL_0.pdf, s. 29, 33 (dostęp 21.01.2016).

⁴⁷ L. Navarro, *Public Attitudes in Georgia*, listopad 2013, <https://www.ndi.org/files/Georgia-Public-Attitudes-Poll-121813-ENG.pdf>, s. 80 (dostęp 21.01.2016).

⁴⁸ L. Thornton, op. cit., s. 33.

Rosja ze swej strony prowadziła działania na rzecz silniejszego uzależnienia od siebie Gruzji – w sferze gospodarczej (inwestycje w sektorze energetycznym), społecznej (uruchomienie gruzińskiej wersji radia Sputnik) i politycznej (głównym rzecznikiem zbliżenia z Rosją stała się Nino Burdżanadze, kiedyś przywódczyni „rewolucji róż”, dziś stojąca na czele Demokratycznego Ruchu – Zjednoczona Gruzja). Kontynuowano proces inkorporacji dwu separatystycznych republik wspieranych przez Rosję. W marcu 2015 r. wszedł w życie traktat o sojuszu i partnerstwie strategicznym z Abchazją, przewidujący stopniowe włączenie tej ostatniej do rosyjskiej przestrzeni obronnej, gospodarczej i prawnej. W tym samym miesiącu podobny dokument podpisano z Osetią Południową.

Azerbejdżan. Spadek cen ropy naftowej stał się istotnym wyzwaniem dla władz Azerbejdżanu, mogącym ograniczyć możliwości rządzącej elity w zakresie zaspokajania oczekiwań społecznych i w rezultacie stabilności państwa. W grudniu, w reakcji na pogarszającą się sytuację gospodarczą, uwolniono kurs azerbejdżańskiej waluty – manata, który w efekcie stracił blisko połowę wartości. Władze zaostrzyły również kurs wewnątrzpolityczny, by przeciwdziałać ewentualnym niepokojom społecznym. Zamknięto biura Radia Free Europe/Radia Liberty oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Przeprowadzono czystkę w Ministerstwie Bezpieczeństwa Narodowego, zwalniając m.in. długoletniego szefa resortu Eldara Mahmudowa. Podjęto siłowe działania przeciwko sympatyzującej z Iranem opozycji islamskiej.

Działania te przyniosły mieszane efekty. W listopadzie rządząca krajem Partia Nowego Azerbejdżanu prezydenta Ilhama Alijewa zapewniła sobie bezwzględną większość w wyborach parlamentarnych. Wybory zbojkotowała opozycja, nie były one obserwowane przez OBWE, a proces wyborczy charakteryzował się licznymi naruszeniami standardów demokratycznych⁴⁹. Od połowy stycznia 2016 r. w kilkunastu miastach Azerbejdżanu zaczęły się jednak protesty społeczne przeciwko pogarszającej się sytuacji gospodarczej, podwyżce cen i bezrobociu.

Na płaszczyźnie międzynarodowej coraz bardziej autorytarnemu kursowi władz towarzyszyło pogorszenie relacji z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi. We wrześniu Parlament Europejski skrytykował w specjalnej rezolucji pogorszenie ogólnej sytuacji praw człowieka w Azerbejdżanie, m.in. represje przeciwko liderom organizacji pozarządowych, obrońcom praw człowieka, dziennikarzom i innym przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego⁵⁰. Prezydent Alijew otwarcie odrzucił potrzebę integracji z UE, oskarżając ją o „islamofobię”⁵¹. W tej sytuacji, nieco z konieczności, Azerbejdżan postawił na zbliżenie z Rosją, z którą łączy go podobieństwo systemów politycznych. Oba państwa współpracują zwłaszcza w sferze

⁴⁹ „Azerbaijan election: Ruling party wins amid boycott”, BBC, 1 listopada 2015 r., <http://www.bbc.com/news/world-europe-34692390> (dostęp 21.01.2016).

⁵⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 września 2015 r. w sprawie Azerbejdżanu, 10 września 2015 r., nr 2015/2840(RSP), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0316&language=PL&ring=P8-RC-2015-0856> (dostęp 21.01.2016).

⁵¹ A. Strzenżalska, „Zaplecze padyszacha”, *Nowa Europa Wschodnia* z 9 listopada 2015 r., <http://www.new.org.pl/2386.post.html> (dostęp 21.01.2016).

gospodarczej; trzeba tu wymienić dostawy rosyjskiej broni dla armii Azerbejdżanu, wspólne projekty infrastrukturalne (plan budowy kolei łączącej Rosję, Azerbejdżan i Iran z państwami Zatoki Perskiej i Indiami)⁵², a także potencjalnie energetykę, choć w tym kluczowym obszarze Azerbejdżan stara się współdziałać zarówno z Rosją, jak i z UE (projekt Południowego Korytarza Gazowego⁵³), dążąc do wzmocnienia swojej pozycji jako państwa eksportera.

Napięta sytuacja utrzymywała się wokół Górskiego Karabachu, gdzie w 2015 r. kilkakrotnie dochodziło do starć. Ciężkie walki – najostrzejsze od zakończenia wojny w 1994 r. – toczyły się na początku kwietnia 2016 r. Po obu stronach zginęło wówczas kilkadziesiąt osób. Obie strony obciążały się odpowiedzialnością za te incydenty, choć bardziej prawdopodobne jest, że do eskalacji konfliktu dążył Azerbejdżan, starając się w szczególności w ten sposób odwrócić uwagę społeczną od problemów ekonomicznych, a także w długim okresie zmienić *status quo*.

Armenia. Sytuacja wewnętrzna w Armenii w pierwszej połowie 2015 r. była niestabilna. W styczniu w Giumri, drugim co do wielkości mieście w kraju, wybuchły protesty przeciwko rządowi i Rosji, po tym jak rosyjski żołnierz z tamtejszej bazy wojskowej wymordował siedmioosobową ormiańską rodzinę. W czerwcu w protestie przeciwko podwyżkom cen energii elektrycznej na ulice wyszli mieszkańcy Erywania i innych miast. W stolicy w „armiejskim Majdanie” (czy, jak mówili niektórzy, „Elektromajdanie”) brało udział kilka tysięcy osób. Protesty miały w niewielkim stopniu wymiar międzynarodowy, choć firma Elektrosieci Armenii należy do rosyjskiego koncernu Inter RAO JES, ale przede wszystkim socjalny. Były niezinstytucjonalizowane i słabo zorganizowane. Na przełomie czerwca i lipca protesty straciły na dynamice, gdy władze zaproponowały, by do czasu przeprowadzenia audytu Elektrosieci Armenii koszty podwyżki pokrywać z budżetu państwa.

System polityczny nie uległ w wyniku tych protestów zmianie, ale konserwacji. Jeszcze w lutym pod naciskiem ze strony władz z działalności politycznej wycofał się Gagik Carukjan, przedsiębiorca i lider największej partii opozycyjnej Kwitnaca Armenia. Decyzja ta wzmocniła pozycję rządzącej Republikańskiej Partii Armenii i zaowocowała marginalizacją opozycji, która nie wzięła udziału w protestach w pierwszej połowie roku. W grudniu odbyło się referendum na temat zmiany konstytucji. Nowa ustawa zasadnicza wprowadzała w miejsce systemu prezydenckiego – system parlamentarny; została pozytywnie oceniona przez Komisję Wenecką Rady Europy, w szczególności jeśli chodzi o standardy ochrony praw człowieka⁵⁴. W praktyce istniały obawy, że umocni ona władzę Republikańskiej Partii Armenii reprezentującej oligarchiczne elity polityczno-gospodarcze kraju, m.in. dzięki zapisom umożliwiającym rozpisanie ponownych wyborów, jeśli największa partia nie

⁵² Eadem, „Powolne dryfowanie”, *Nowa Europa Wschodnia* z 12 maja 2015 r., <http://www.new.org.pl/2201,post.html> (dostęp 21.01.2016).

⁵³ A. Jaroszevska, „Południowy Korytarz Gazowy. Azersko-turecki projekt w rozgrywce Rosji i UE”, *Punkt Widzenia*, sierpień 2015, nr 53, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_53_pl_pol-korytarz-gazowy_net_0.pdf, s. 5–6 (dostęp 21.01.2016).

⁵⁴ *Address of Mr Gianni Buquicchio, President of the Venice Commission, to the National Assembly of Armenia*, 5 października 2015 r., http://www.venice.coe.int/files/2015_05_10_statement_Yerevan.pdf (dostęp 21.01.2016).

zdobyła „stabilnej większości”, i ograniczenie wolności wyznania w razie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Głosowanie odbyło się przy istotnych naruszeniach standardów demokratycznych; wedle oficjalnych danych za nową konstytucją opowiedziało się 63% głosujących⁵⁵.

Z początkiem stycznia Armenia stała się członkiem Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Gospodarcze korzyści z integracji – zwłaszcza wobec braku wspólnych granic z innymi członkami Unii i pogarszającej się sytuacji ekonomicznej w Rosji – są wątpliwe, a poparcie społeczne dla uczestnictwa w niej – niewielkie. Dzięki uczestnictwu w EUG władze armeńskie liczą jednak na pomoc Federacji Rosyjskiej w konflikcie z Azerbejdżanem o Górski Karabach, a także na utrzymanie rosyjskiego wsparcia dla niewydolnej armeńskiej gospodarki (tanie nośniki energii, kredyty, preferencyjne warunki współpracy gospodarczej)⁵⁶. Członkostwo w EUG uniemożliwia zawarcie umowy stowarzyszeniowej z UE ustanawiającej DCFTA. Niemniej w grudniu 2015 r. Unia Europejska i Armenia rozpoczęły negocjacje na temat nowego porozumienia, które ma zastąpić dotychczas obowiązujący układ o partnerstwie i współpracy z 1999 r.⁵⁷



Deeskalacja konfliktu na wschodniej Ukrainie, kryzys gospodarczy, z którym nadal boryka się Unia Europejska i w coraz większym stopniu Federacja Rosyjska, wojna domowa w Syrii i jej międzynarodowe implikacje sprawiły, że Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy straciły na znaczeniu – zarówno z perspektywy Moskwy, jak i Brukseli i Waszyngtonu. Narastające problemy ekonomiczne osłabiły rządzących w większości państw regionu, nawet jeśli dzięki fałszerstwom wyborczym zapewnili sobie dalsze pozostanie przy władzy. O ile w przeszłości mogło się wydawać, że zbliżenie z Unią Europejską (w przypadku Ukrainy, Mołdawii i Gruzji) umożliwi w dłuższym okresie modernizację i dobrobyt, a bliskie związki z Rosją (w przypadku Białorusi) i „petrogospodarka” (w przypadku Azerbejdżanu) zagwarantują przynajmniej akceptowalny poziom życia mieszkańcom, o tyle 2015 r. pokazał, że nadzieje te były, być może, nazbyt optymistyczne. Kraje regionu są z powodu wewnętrznych słabości niechętnie (a może niezdolne?) do przeprowadzenia zasadniczych reform, a Unia Europejska i Rosja nie są w stanie przedstawić im prawdziwie atrakcyjnej i wiarygodnej oferty. W efekcie państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (z wyjątkiem Ukrainy) powracają do polityki „wielowektorowości”, dążąc do maksymalizacji doraźnych korzyści ze współpracy z dwoma wielkimi partnerami.

⁵⁵ M. Falkowski, „Referendum w Armenii: instytucjonalizacja oligarchii”, *Analizy OSW*, 9 grudnia 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-09/referendum-w-armenii-instytucjonalizacja-oligarchii> (dostęp 21.01.2016).

⁵⁶ A. Jaroszewicz, E. Fischer, „Eurazjatycka Unia Gospodarcza – więcej polityki, mniej gospodarki”, *Komentarze OSW*, 20 stycznia 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-01-20/eurazjatycka-unia-gospodarcza-wiecej-polityki-mniej-gospodarki> (dostęp 21.01.2016).

⁵⁷ „EU and Armenia launch negotiations for a new agreement”, *Press Release*, 7 grudnia 2015 r., http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/151207_04_en.htm (dostęp 21.01.2016).

EASTERN EUROPE AND SOUTHERN CAUCASUS:
BOTH THE EU AND RUSSIA SHOW THEIR *DÉSINTÉRESSEMENT*?

In 2015 the situation in the region was characterized by three phenomena. First, if in 2014, after the annexation of the Crimea and the beginning of the Russian-Ukrainian war in the Donbas, the region was in the spotlight of international attention, in 2015 the interest largely declined – mainly because of the internationalization of the civil war in Syria and its consequences (the refugee crisis, terrorist attacks in France). In the short term, the predictions that another post-Soviet country may fall victim to the Russian aggression proved to be untrue.

Second, most of the countries in the region had to face economic problems due both to the lack of internal reforms and the current state of the world economy, in particular the recession in Russia. These problems considerably destabilized some of the East European and South Caucasus states, even if, often as a result of electoral frauds, the existing political regimes remained in power.

Third, the geopolitical orientation of the East European and South Caucasus states, traditionally divided into ‘pro-Western’ (Ukraine, Georgia, and Moldova, which had signed association agreements with the EU in 2014, as well as the authoritarian Azerbaijan, rich in oil and gas) and ‘pro-Russian’ (Belarus and Armenia, which joined the Eurasian Union) remained uncertain. Despite a progressive rapprochement with the EU, the political situation in Ukraine, Georgia, and Moldova was unstable. Azerbaijan strengthened its ties with Russia, fearing a Western-sponsored ‘colour revolution’, while Belarus opted for a ‘thaw’ with the EU in order to avoid overdependence on Russia.

In the past, it might have seemed that a rapprochement with the EU would bring modernization and prosperity, while close ties with Russia and/or the “petro-economy” would at least guarantee the survival of the regime in power, the year 2015 proved that these hopes were too optimistic. Due to their internal weakness, the countries of the region were unwilling or incapable to carry on fundamental reforms, while the European Union and Russia proved unable to provide them with a truly attractive and credible offer. As a result, the countries in the region (with the exception of Ukraine) opted for a „multi-vector” policy, seeking to maximize short-term benefits from the cooperation with their two big neighbours.

Słowa kluczowe: Krym po aneksji, konflikt w Donbasie, wybory prezydenckie na Białorusi, wybory parlamentarne w Azerbejdżanie, wybory samorządowe na Ukrainie, umowa stowarzyszeniowa z Unią Europejską, pogłębiona i wszechstronna strefa wolnego handlu (DCFTA), ruch bezwizowy, Unia Eurazjatycka, konflikt w Naddniestrzu, konflikt w Górskim Karabachu, konflikt w Abchazji, konflikt w Osetii Południowej

ŚWIAT W ROCZNIKU
TYTUS JASKUŁOWSKI
doi 10.7366/2300265420152113

NIEMCY W OPALACH?

Przypadające w 2015 r. ćwierćwiecze zjednoczenia Niemiec oraz dziesięciolecie sprawowania władzy przez Angelę Merkel wiązało się ze świętowaniem bezprecedensowego sukcesu. Z jednej strony RFN, mimo olbrzymich kosztów połączenia z NRD (2 bln euro do końca 2015 r.¹), pozostała czwartą gospodarką świata. **Z drugiej jednak strony rok ten stał się symbolem nie rocznic, ale najgłębszego od czasów pokojowej rewolucji przesilenia społecznego wewnątrz RFN.** Związany był z nienotowaną do tej pory falą uchodźców przybyłych do Niemiec i całej UE.

Kryzys migracyjny stał się wyzwaniem dla Merkel nie tylko z powodów ekonomicznych. **Po raz pierwszy od dekady kanclerz stanęła przed dylematem, w jaki sposób przekonać do swoich racji coraz większą liczbę mieszkańców RFN odrzucających jej filozofię² podejścia do uchodźców.** Ponadto wymuszał on to, czego od dekad rządy RFN starały się unikać, tj. podejmowania szybkich decyzji w sytuacjach kryzysowych i brania za nie odpowiedzialności. Trwałe **naruszenie poczucia bezpieczeństwa socjalnego niemieckiej klasy średniej, podziały społeczne oraz generowana tym niepewność może w skrajnym przypadku nie tylko zakończyć pracę koalicji rządowej, lecz także doprowadzić do usunięcia Merkel ze stanowiska.** Niewykluczona byłaby w takim scenariuszu również trwała zmiana w systemie partyjnym RFN, czego z kolei kanclerz będzie chciała za wszelką cenę uniknąć.

POLITYKA WEWNĘTRZNA – PÓLMETEK CZY KONIEC KOALICJI?

Ponad milion³ uchodźców przybyłych do RFN w 2015 r. musiało z oczywistych względów zdominować niemiecką politykę wewnętrzną. **Stało się tak jednakże nie tylko z powodu owej liczby, ale na skutek jednoczesnej kombinacji innych uwarunkowań.** Sprawująca władzę koalicja CDU/CSU oraz SPD osiągnęła półmetek, co musiało wzmacniać znane z lat poprzednich⁴ konflikty związane z dominacją chadecji w rządzie. W 2015 r. jedynie w dwóch landach-miastach: Hamburgu oraz Bremie, odbyły się wybory do parlamentów krajowych. Przyniosły one nie tylko dotkliwe porażki CDU (np. 6% utraty poparcia w Hamburgu i najgorszy wynik w histo-

¹ „Die Kosten der Wiedervereinigung”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 30 września 2015 r.

² „Niemiecki problem z uchodźcami. Najpoważniejszy tekst dla Merkel i wielkiej koalicji”, *Komentarze OSW* z 11 września 2015 r.

³ „Mehr als eine Million Flüchtlinge in Deutschland”, *Die Welt* z 8 grudnia 2015 r.

⁴ T. Jaskułowski, „Niemcy – między hamletyzowaniem a przywództwem”, *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 112.

rii). Pozwoliły też w obu metropoliach utrzymać władzę SPD. Jednocześnie do obu z nich weszła antyeuropejska Alternatywa dla Niemiec (AfD). **Ta ostatnia zyskiwała poparcie, wykorzystując obawy wywołane napływem uchodźców, i może stać się poważnym konkurentem dla obu partii koalicyjnych.**

Obawy wynikające z pojawienia się fali uchodźców w drugiej połowie 2015 r. wiązały się z sytuacją ekonomiczną państwa. **Była ona co prawda najlepsza w całym ćwierćwieczu po zjednoczeniu.** Największa od 2000 r. nadwyżka budżetowa, rekordowe wpływy podatkowe, najniższe od 1991 r. bezrobocie (6%), zarówno w samej RFN, jak i w porównaniu z całym obszarem eurolandu⁵. Równocześnie jednak liczba bezrobotnych wynosiła ponad 2,5 mln osób, a kolejne 4 mln utrzymywało się z zasiłków. Prowadziło to do formułowanych przez przedstawicieli rządu⁶, w tym samą kanclerz, postulatów zniesienia reguł dotyczących płacy minimalnej czy podwyższenia do 70. roku życia wieku emerytalnego. Fala uchodźców nie mogła też przesłonić fali strajków kolei paraliżujących gospodarkę kraju w pierwszej połowie roku, skandali uderzających w reputację Niemiec jako uczciwego eksportera (oszustwa koncernu Volkswagena), jak i coraz wyraźniejszego starzenia się społeczeństwa, które nie będzie w stanie finansować systemu zabezpieczeń społecznych.

Konflikty na Bliskim Wschodzie, odbiór RFN jako państwa, w którym łatwo uzyskać pomoc socjalną, oraz dobiegające od końca 2014 r. sygnały o planowanym zaostrożeniu polityki azylowej stały się katalizatorem, powodującym masowy napływ uchodźców. **Reakcja władz i samej kanclerz na tenże napływ, tj. przypominania o tzw. „kulturze powitania” (*Willkommenskultur*)⁷, była uzasadniona historycznie.** Wynikała z wstrzemięźliwości w przyjmowaniu azylantów w trakcie wojen w Jugosławii w latach dziewięćdziesiątych XX w. Także z tego powodu w 2015 r. Niemcy przekazały na rozmaite projekty pomocy rozwojowej i humanitarnej na świecie ponad 16 mld USD.

Liczba uciekinierów ukazała wszystkie słabości państwa oraz uzewnętrzyła skalę podziałów społecznych w zjednoczonych Niemczech. Owocowała nieznana do tej pory falą tysięcy obywatelskich inicjatyw wsparcia dla przybyśszów. Spowodowała zarazem paraliż instytucji państwowych i konieczność użycia Bundeswehry do opanowania sytuacji. Generowała także nieuniknione w tak dużych skupiskach osób problemy natury kryminalnej. Te zaś stały się zaczynem równie **bezprecedensowej fali niechęci** wobec uciekinierów. Jej symbolem były nie tylko nieznane od lat dziewięćdziesiątych XX w. masowe podpalenia ośrodków dla azylantów czy wzrost motywowanej politycznie agresji wobec nich, ale przede wszystkim siła oddolnych inicjatyw przeciwnych „kulturze powitania”. Największa z nich, założona w Saksonii tzw. PEGIDA⁸, zgromadziła w rocznicę swego powstania w Dreźnie ponad 25 tys. demonstrantów.

⁵ Dane cytowane za: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1239/umfrage/aktuelle-arbeitslosenquote-in-deutschland-monatsdurchschnittswerte/>.

⁶ „Forderung der CDU. Rente mit 70. Funktioniert das überhaupt?“, *Abendzeitung* z 2 listopada 2015 r.

⁷ „Die Irrtümer der Willkommenskultur“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 17 listopada 2015 r.

⁸ M. Skóra, „PEGIDA: Powstanie zwykłych obywateli”, *Biuletyn Niemiecki CSM* z 27 lutego 2015 r., s. 4.

Sposób postępowania z uchodźcami z determinuje kształt życia politycznego w Niemczech w 2016 r. I to nie tylko z powodu zaplanowanych wyborów do landtagów w pięciu krajach związkowych. Siła obu partii koalicyjnych opierała się na poparciu klasy średniej i ochronie jej zamożności. Uchodźcy, symbolizujący jego naruszenie, stali się katalizatorem sukcesu nowych partii (AfD), pragnących zaistnieć na scenie politycznej. **Jednocześnie SPD i Merkel przeszacowali założenie o poparciu społecznym dla przyjmowania azylantów.** Koalicjanci będą zatem dążyć do odzyskania poparcia. Kluczowa w tym kontekście stanie się opozycja wewnątrz chadecji wobec Merkel. **Jeżeli jej osoba stanie się przeszkodą dla CDU/CSU w utrzymaniu władzy w RFN, także w obliczu nowego konkurenta na scenie politycznej, czyli AfD, możliwe będzie usunięcie jej ze stanowiska albo zerwanie koalicji.** Kanclerz zrobi jednak wszystko, aby do tego nie dopuścić. Uprawdopodobni to nie tylko zaostrenie polityki azylowej, uszczelnienie granic oraz readmisję co najmniej połowy przybyłych uchodźców. Jeszcze bardziej z determinuje też ekonomiczny wymiar polityki zagranicznej RFN. Wpływy z eksportu będą coraz bardziej niezbędne dla finansowania systemu zabezpieczeń społecznych.

POLITYKA ZAGRANICZNA – STARA STRATEGIA DLA NOWYCH PROBLEMÓW

Napływ fali uchodźców do Europy zmusił rząd Merkel do gwałtownych zmian taktycznych w polityce zagranicznej. **Strategia tejże nie uległa jednak zmianie. Nie zmieniły się bowiem jej cele.** Ograniczenie napływu uchodźców stało się niewątpliwie istotnym problemem bieżącym, podobnie jak kryzys finansowy w Grecji, sytuacja na Ukrainie albo konflikt w Syrii. Niemniej jednak eliminacja albo ograniczenie problemów miała za zadanie, tak jak w latach ubiegłych, utrwalenie stanu względnej zamożności Niemiec, ogólnej stabilności UE i, co za tym idzie, ekonomicznej prosperity RFN. Instrumenty pomocne w osiągnięciu powyższego zostały co prawda uzupełnione z uwagi na zmiany w sytuacji geopolitycznej. **Nadal jednak Niemcy nie mają sił, aby odgrywać rolę światowego mocarstwa politycznego. Nie zrezygnują ponadto z przywilejów ekonomicznych na rzecz ambicji w polityce międzynarodowej,** tym bardziej że korelacja między stabilnością wewnętrzną a polityką zagraniczną wywołana napływem uchodźców nakazywała zadbanie o tę pierwszą bardziej niż dotychczas. Osiąganie korzyści wewnętrznych dzięki realizacji zadań w polityce zagranicznej pozostanie aksjomatem dla rządu Merkel, a także każdego kolejnego, niezależnie od możliwych zmian w systemie partyjnym RFN.

POLITYKA EUROPEJSKA – NIE TYLKO UCHODźCY

Działania Niemiec wewnątrz UE determinowały, tak jak w latach poprzednich, ochrona własnych interesów ekonomicznych oraz dążenie do utrwalenia w ramach Wspólnoty prymatu racjonalnego gospodarowania, nie tylko środkami unijnymi⁹.

⁹ T. Jaskułowski, op. cit., s. 114.

Ponadto nowe wyzwania, czyli fala uchodźców, wymusiły stosowanie innych niż do tej pory instrumentów taktycznych. Do minimum ograniczono zatem spory koalicyjne dotyczące polityki europejskiej. Ponadto starano się realizować nowy model podejmowania decyzji w sytuacjach krytycznych. Chodziło tutaj o **przenoszenie odpowiedzialności na zewnątrz**, oczekiwano bowiem dzielenia się nią przez pozostałych członków UE¹⁰. To jednak owocowało konfliktami wewnątrz Wspólnoty i mocniejszym niż dotychczas *unctim* między polityką europejską a stosunkami transatlantyckimi.

Klasycznym przykładem tego ostatniego stało się forsowanie przez Niemcy, czyli państwo najbardziej dotknięte falą migracyjną, rozśrodkowania uciekinierów do pozostałych państw UE. **Ustalenie jednoczesnych kwot uchodźców, których mieliby przyjąć inni członkowie Wspólnoty, było co prawda zrozumiałe z punktu widzenia RFN. Nie eliminowało jednakże przyczyn problemu, stając się jedynie środkiem zastępczym**, takim jak zaostrzenie procedur prawa azylowego, przyspieszenie readmisji albo rozszerzenie listy krajów bezpiecznych, tj. tych, z których nie przyjmuje się azylantów. Przyjęcie przez państwa UE wstępnych i dobrowolnych kwot uchodźców spotykało się ponadto z coraz silniejszym oporem politycznym i prawnym biedniejszych krajów Wspólnoty. Te z nich, które zostały szczególnie dotknięte tranzytem uchodźców, np. Grecja, miały ponadto nadzieję na uzyskanie przy okazji zaistniałej sytuacji dodatkowej pomocy gospodarczej, na co z kolei nie chciały zgodzić się Niemcy.

Casus Grecji otwierał nowy dylemat niemieckiej polityki europejskiej, tj. pytanie, jak wyznaczyć granice kompromisu w udzielaniu koncesji bądź pomocy materialnej państwom bezpośrednio zaangażowanym w doraźne przezwyciężenie problemu uchodźców. **Granice te określono w typowy sposób znany z niemieckiego procedowania w relacjach poza UE.** W sytuacji, w której to RFN dysponowała atutami politycznymi, decydowano się na nieustępliwość, ograniczaną jedynie ochroną interesów strategicznych. Tak było w przypadku Grecji. Bundestag dopiero 17 sierpnia 2015 r. zadecydował o przyznaniu jej kolejnego pakietu pomocowego. Udało się to jednak po wielomiesięcznych negocjacjach, groźbach usunięcia ze strefy euro oraz zmianach na tamtejszej scenie politycznej. Ponadto istniała obawa, że niestabilna sytuacja w Grecji może się stać asumptem do politycznego zaangażowania się tam Rosji. A to z kolei mogłoby naruszyć interesy nie tylko UE i RFN, lecz także USA¹¹. Gdy Niemcy nie miały jednak dostatecznych instrumentów wpływu na dany kraj, jego postawa mogła radykalnie ograniczyć napływ imigrantów, a na dodatek był on ważnym partnerem w rozwiązywaniu innych strategicznych konfliktów, RFN była gotowa do znacznych kompromisów wobec wspomnianego, z ignorowaniem zarzutów dotyczących łamania przezeń praw człowieka włącznie. Przykładem tego stała się zaangażowana w konflikt bliskowschodni Turcja. RFN gotowa była zorganizować pierwsze od jedenastu lat spotkanie z jej przedstawicielami na najwyż-

¹⁰ „Flüchtlingsquoten ohne uns”, *MDR-Mediathek* z 18 października 2015 r., <http://www.mdr.de/media-thek/mdr-videos/c/video304016.html>.

¹¹ „Griechenland verdirbt Merkel die Gipfel-Agenda”, *Die Welt* z 7 czerwca 2015 r.

szym szczeblu UE oraz poprzez wygospodarowanie przez UE środków pomocowych w wysokości 3 mld euro¹².

W tle problematyki uchodźców RFN realizowała niezmienną od lat politykę wewnątrz UE związaną z promowaniem własnego modelu gospodarowania opartego na równowadze budżetowej. I tak konsekwentnie odrzucono postulaty oddłużenia Grecji, przypominając o jej zobowiązaniach oraz fakcie, że pomoc dla niej to przede wszystkim kredyty. Sceptycznie odnoszono się do zamiaru skupowania przez Europejski Bank Centralny obligacji państw zadłużonych, uznając to za bodziec hamujący reformy strukturalne. Formalnie doskonałe relacje z Francją, niezbędne z uwagi na konflikt w Syrii czy też sytuację na Ukrainie, na poziomie europejskim stanowiły zaś elastycznie rozumiany sojusz, w którym partnerstwo, np. w sprawie propozycji zmian prawa patentowego czy harmonizacji podatkowej, przeplatało się z konfliktami dotyczącymi przejęć zakładów zbrojeniowych albo subsydiów dla niemieckiego rolnictwa. Faktem pozostaje jednak, iż RFN ratyfikowała europejskie umowy stowarzyszeniowe z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, konsekwentnie nie oferując ani im, ani Turcji realnej perspektywy członkostwa we Wspólnotach.

STOSUNKI TRANSATLANTYCKIE – WIĘKSZA AKTYWNOŚĆ BEZ WIĘKSZYCH EFEKTÓW

Gdy w 2014 r. niemiecki establishment oczekiwał przejścia przez RFN większej odpowiedzialności na arenie międzynarodowej, w 2015 r., z uwagi na dynamiczne zmiany w stosunkach transatlantycznych, część obserwatorów uznała już, że jej rola w stosunkach transatlantycznych wzrosła¹³. Nie wydaje się jednak, iż była to teza do końca prawdziwa. Aktywność polityczna przedstawicieli rządu RFN, w tym w szczególności szefów MON i MSZ, niewątpliwie przewyższała tę znaną z lat ubiegłych. Bardziej niż do tej pory angażowali się oni w realizację celów politycznych na Bliskim Wschodzie. Co więcej, Bundestag podjął decyzję o zgodzie na uczestnictwo Bundeswehry w operacji militarnej w Syrii¹⁴. Tyle tylko, że kluczowym motywem działania RFN była reakcja *ad hoc* na jednostkowe, choć brzemienne w skutkach wydarzenia, takie jak zamachy terrorystyczne we Francji. **Niemcy nadal nie mają instrumentów niezbędnych do roli aktora w stosunkach globalnych. Ponadto podnoszone przez nich inicjatywy dobrych usług, choć niewątpliwie cenne, z uwagi np. na skomplikowane relacje polityczne między Iranem a Arabią Saudyjską, nie miały szans na powodzenie.** W dodatku w tle owych inicjatyw zawsze pozostawała albo eliminacja masowego napływu uchodźców do Niemiec, zachęta do współfinansowania kosztów utrzymania uciekinierów, albo bieżące kontrakty gospodarcze¹⁵. Warto też pamiętać, że poprawa relacji z Iranem oraz

¹² „Merkels Abhängigkeit von Sultan Erdoğan”, *Süddeutsche Zeitung* z 22 stycznia 2016 r.

¹³ „Deutschland ist nicht mehr gleichgültig”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* z 29 października 2015 r.

¹⁴ „Die drei Irrtümer der Syrien-Strategie”, *Die Zeit* z 8 grudnia 2015 r.

¹⁵ „Der Basar ist eröffnet”, *Tagesschau* z 17 stycznia 2016 r., <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/iran-sanktionen-deutschland-101.html>.

finalizacja negocjacji w sprawie jego programu atomowego była wynikiem działania grupy państw, a nie tylko autorskim sukcesem Niemiec.

Klasyycznym przykładem podejścia RFN do stosunków transatlantycznych pozostawał konflikt na Ukrainie oraz niemieckie relacje z Rosją. Pomimo utrzymania sankcji UE i zapewnienia o wsparciu dla Ukrainy regularne i forsowane przez Niemcy spotkania zainteresowanych w tzw. formacie normandzkim nie doprowadziły do zasadniczego przełomu, poza ograniczonym i nagminnie łamanym zawieszeniem broni. Jednoczesna pomoc w rodzaju gwarancji kredytowych dla Ukrainy była oczywiście ważna, niemniej nie zmieniła ona niczego w faktycznie usankcjonowanym przez RFN podziale kraju ani w wycofywanych pośpiesznie komunikatach o potrzebie ustalenia na Ukrainie linii demarkacyjnej, przeplatanych drobnymi sukcesami w postaci wynegocjowania wycofania przez strony ciężkiej broni z terenów objętych konfliktem. Jednocześnie RFN kategorycznie odmówiła dostaw uzbrojenia na Ukrainę. Konsekwentnie zapewniała też, iż nie będzie działać przeciwko Rosji. Z uwagi na straty niemieckich firm spowodowane sankcjami ekonomicznymi, szacowane na 20 mld USD rocznie, część członków rządu Merkel publicznie sugerowała nawet podczas wizyt w Moskwie szybsze zniesienie sankcji wobec Rosji oraz kontynuację współpracy w sektorze energetycznym¹⁶.

Niezbędne dla gospodarki RFN kontakty, nie tylko z Rosją¹⁷, rozwijano także w innych regionach świata. Tak jak w latach ubiegłych kontynuowano eksport broni, nie zważając na stosunek nabywców do poszanowania praw człowieka¹⁸, pamiętając zarazem o wsparciu dla własnego przemysłu zbrojeniowego. Zgodę na zawarcie amerykańsko-europejskiego układu handlowego (TTIP) warunkowano wprowadzeniem doń klauzul o lepszej ochronie niemieckich produktów. Rozwijano także kontakty gospodarcze w Japonii, RPA, Indiach, Angoli, Iranie i Singapurze, równoważąc tym samym potencjalne ograniczenie ich z Chinami i Rosją.

Od lat nie zmieniała się rola Bundeshwehry w relacjach transatlantycznych. Mimo nowych koncepcji działania, zapewnień o jej rozwoju i modernizacji, a także przejęciu dowództwa wojsk tzw. szpicy NATO, nadal była ona chronicznie niedoinwestowana. Reprezentacje wojskowych domagały się natychmiastowego zwiększenia personelu, a w momencie decyzji o udziale operacji w Syrii podawano w wątpliwość techniczną sprawność wysyłanego tam lotnictwa. Co więcej, parlamentarne komisje śledcze zajmowały się celnością karabinów używanych przez niemieckich żołnierzy w trakcie misji zagranicznych. Kontynuowano jednakże misję w Mali. Podjęto także decyzję o wstrzymaniu ewakuacji wojsk stacjonujących w Afganistanie, przyznając się do błędów w przygotowaniu ich działania w tym kraju¹⁹. Mimo to środki na modernizację wojsk zaplanowano w budżecie dopiero na 2017 r. Wszystko to podkreślało niezmienną niemiecką politykę w relacjach

¹⁶ „Auf des Altkanzlers Spuren”, *Deutschlandfunk* z 29 października 2015 r., http://www.deutschlandfunk.de/gabriel-in-moskau-auf-des-altkanzlers-spuren.769.de.html?dram:article_id=335412.

¹⁷ J. Ćwiek-Karpowicz, „Ekspansja Rosji na niemieckim rynku naftowym wyzwaniem dla stosunków z Polską”, *Biuletyn PISM* z 23 czerwca 2015 r.

¹⁸ „Deutschland exportiert immer mehr Waffen”, *Die Zeit* z 20 października 2015 r.

¹⁹ „Von der Leyen: Schneller Abzug aus Afghanistan war Fehler”, *Stern* z 7 grudnia 2015 r.

transatlantyckich. Była ona skoncentrowana na maksymalizacji zysku i ochronie stabilności wewnętrznej. **Zatem do momentu ostatecznego rozwiązania kwestii uchodźców, czyli *de facto* konfliktu na Bliskim Wschodzie, nie ulegnie ona zmianie, nawet w razie eskalacji militarnej** tego ostatniego. Eskalacja owa może stać się jedynie asumptem do zaostrzenia przez RFN polityki azylowej albo jeszcze większej elastyczności w polityce wobec państw, które będą w stanie fizycznie zablokować napływ uciekinierów do UE.

STOSUNKI POLSKO-NIEMIECKIE – *DÉJÀ VU*?

Niezależnie od zmian na polskiej scenie politycznej w 2015 r. katalog zagadnień, które różniły rządy obu krajów, pozostawał niezmienny. Dotyczyły one, w kwestiach *stricte* ekonomicznych, stosowania niemieckiej płacy minimalnej przez pracowników polskich firm transportowych pracujących na terenie Niemiec oraz ograniczenia emisji dwutlenku węgla. W kwestiach politycznych oba kraje inaczej oceniały skuteczność i skład spotkań formatu normandzkiego w sprawie Ukrainy oraz potrzebę stałej obecności jednostek NATO w Polsce. Po wyborach parlamentarnych nowy rząd RP bardziej sceptycznie podchodził ponadto do sprawy przyjęcia uchodźców przybyłych do UE, czyli systemu kwotowego postulowanego przez RFN. Zmianie ulegał także klimat relacji dwustronnych, przypominając okres 2005–2007. **Nowy rząd premier Beaty Szydło musi zatem odpowiedzieć na pytanie, za pomocą jakich metod chce kształtować relacje z Niemcami oraz co chce w nich osiągnąć.** Równie istotna pozostaje kwestia, czy ewentualna zmiana formuły dwustronnych relacji przyniesie polityczny zysk i uzasadni/zbilansuje możliwe straty. Wydaje się, że kompromisowe rozwiązania we wszystkich kwestiach spornych są osiągalne bez naruszania dorobku ostatnich dwóch dekad partnerstwa.

GERMANY IN TROUBLE?

The year 2015 became the symbol of the deepest social and political turning point within the FRG since the reunification. It was connected with the so far unprecedented wave of refugees coming to the EU. The solution to the crisis has been and remains a major challenge for Angela Merkel, and it will determine the domestic and foreign policy she pursues in 2016. If she succeeds, she will have a guarantee of a 4th consecutive term in office. If she is defeated, it will lead to violation of the sense of the social safety of the German middle class, an economic crisis, social divisions and an increase in support for extreme parties. This will not only be the end of the coalition government in FRG, but will also lead to Merkel's removal from office.

Słowa kluczowe: Afganistan, Alternative für Deutschland (AfD), Komisja Europejska, Ukraina, Mali, Angela Merkel, NATO, format normandzki, uchodźcy, Rosja, Syria, TTIP

ŚWIAT W ROCZNIKU

WIESŁAW LIZAK

doi 10.7366/2300265420152114

BLISKI WSCHÓD: „BANKRUCTWO PIĘKNYCH NADZIEI”¹

Procesy zainicjowane na początku obecnej dekady, zwane „arabską wiosną”, doprowadziły do postępującej dekompozycji dotychczasowego ładu międzynarodowego na Bliskim Wschodzie. Choć istotą wydarzeń zapoczątkowanych na przełomie lat 2010 i 2011 było dążenie społeczeństw poszczególnych państw arabskich do zmian w zaskorupiających systemach politycznych, ograniczających podmiotowość ich mieszkańców i opierających swoją legitymizację na autorytarnych mechanizmach sprawowania władzy, ich konsekwencje miały ogromne znaczenie dla regionalnego systemu międzynarodowego. Wpływając na stabilność państw, sprzyjały ewolucji ich pozycji i ról międzynarodowych. Zmienność potencjałów poszczególnych aktorów w powiązaniu z ewolucją ich reżimów politycznych wynikającą z przeobrażeń systemowych doprowadziła także do redefinicji mechanizmów wzajemnej współpracy i rywalizacji. Część państw, w których doszło do zmian politycznych, koncentrując wysiłki na odzyskaniu bądź osiągnięciu wewnętrznej stabilności, musiała ograniczyć aspiracje do odgrywania roli mocarstw regionalnych (Egipt, Libia, Syria). Dla innych, o podobnych dążeniach, stworzyło to szansę na zwiększenie swej roli międzynarodowej (Iran, Arabia Saudyjska). Pozostałe zostały zmuszone do poszukiwania nowej równowagi w zmieniającym się otoczeniu, próbując dostosowywać zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym swoją politykę do szans, wyzwań i zagrożeń wynikających z przemian środowiska międzynarodowego.

Bliski Wschód to także miejsce ścierania się interesów mocarstw zewnętrznych. Lokalizacja w tej części świata ogromnych zasobów surowców energetycznych w powiązaniu z koniecznością ochrony ważnych szlaków transportowo-komunikacyjnych (ważnych także ze względów geostrategicznych, takich jak Kanał Sueski) przyciągały od dwóch stuleci zainteresowanie najpierw mocarstw kolonialnych (Francja, Wielka Brytania), a po II wojnie światowej wielkich mocarstw realizujących swoje aspiracje w wymiarze ponadregionalnym czy globalnym (Stany Zjednoczone, Związek Radziecki/Rosja, a od pewnego czasu także Chiny). Regionalny układ sił

¹ Tytuł niniejszego tekstu został zaczerpnięty z książki (tytuł księgi VIII) Thomasa Edwarda Lawrence’a *Siedem filarów mądrości* (przeł. J. Schwakopf, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1998). Autor przywołuje go w tym miejscu, pamiętając, iż w styczniu 2016 r. minęła setna rocznica przyjęcia układu brytyjsko-francuskiego, który stworzył przesłanki dla ustanowienia nowego ładu regionalnego po upadku imperium osmańskiego (tzw. układ Sykes–Picot; sir Thomas E. Lawrence był aktywnym uczestnikiem wydarzeń, które przyczyniły się do rozbudzenia aspiracji narodowych Arabów sto lat temu), oraz pięta – wydarzeń zwanych „arabską wiosną”, które rozbudziły nadzieje na pozytywne przemiany w świecie arabskim.

jest więc wypadkową polityki lokalnych potęg skonfrontowanej z zaangażowaniem mocarstw gotowych bronić swoich interesów. Stany Zjednoczone, które po zakończeniu zimnej wojny wydawały się jedynym hegemonem zdolnym do aktywnego wpływania na kształt regionalnego systemu międzynarodowego, po doświadczeniach interwencji w Afganistanie (2001) i Iraku (2003) poszukują sposobu na zachowanie wpływów, ograniczając jednocześnie bezpośrednie zaangażowanie wojskowe i wprowadzając w zamian strategię łączącą ograniczone formy interwencji militarnej przeciwko fundamentalistycznym siłom antyzachodnim z dyplomacją służącą budowaniu lokalnych koalicji i kształtowaniu regionalnej równowagi sił z udziałem głównych aktorów bliskowschodniej sceny politycznej². Przewlekła wojna domowa w Syrii i Iraku przyniosła we wrześniu 2015 r. zaangażowanie Rosji w bezpośrednie działania militarne (przede wszystkim operacje sił lotniczych), co – wydaje się – stanowi próbę powrotu Moskwy do grona najważniejszych mocarstw o aspiracjach globalnych, odbudowy możliwości oddziaływania na procesy zachodzące na Bliskim Wschodzie jako równoważny partner Zachodu oraz odbudowy kanałów komunikacji z Zachodem (przez podjęcie dialogu pokojowego) po oziębieniu spowodowanym aneksją Krymu i wsparciem dla separatyzmu prorosyjskiego w regionie Donbasu³. Te procesy sprawiają, że sytuacja w regionie Bliskiego Wschodu staje się wyjątkowo skomplikowana, a procesy przemian regionalnego porządku międzynarodowego znajdują się raczej na poziomie dekompozycji dotychczasowej struktury systemu niż kreowania nowego stabilnego ładu. Wymowy tej konstatacji nie zmienia pozytywny odbiór procesu normalizacji stosunków wspólnoty międzynarodowej z Iranem w konsekwencji porozumienia nuklearnego z 14 lipca 2015 r.⁴ Iran jako regionalne mocarstwo będzie bowiem musiał znaleźć swoje miejsce w przestrzeni geopolitycznej Bliskiego Wschodu, co wobec jego ogromnego potencjału politycznego, gospodarczego i militarnego oznacza konieczność istotnej korekty systemu.

SYRIA, IRAK, DŻIHADYZM – LOKALNY KONFLIKT O GLOBALNYCH IMPLIKACJACH

Jedną z konsekwencji tzw. arabskiej wiosny było pogłębienie wewnętrznej niestabilności w państwach dotkniętych protestami antyrządowymi. Upadek istniejących reżimów politycznych bądź ich osłabienie za sprawą masowych protestów przyczynił się do uaktywnienia sił politycznych odwołujących się do fundamentalistycznej

² Por. S.R. Berger, S.J. Hadley, J.F. Jeffrey, D. Ross, R. Satloff, *Key Elements of a Strategy for the United States in the Middle East*, The Washington Institute for Near East Policy, Policy Note 24, Washington 2015, źródło: URL <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyNote23_Strategy-WEB2.pdf> (dostęp 1.02.2016).

³ Por. M.A. Suchkov, „Russia’s plan for the Middle East”, *The National Interest* z 15 stycznia 2016 r., źródło: URL <<http://nationalinterest.org/feature/russias-plan-the-middle-east-14908>> (dostęp 1.02.2016).

⁴ Zob. „Iran deal – an historic day” (tu także dostępny tekst porozumienia z Iranem – *Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, 14 July 2015 – wraz z pięcioma uzupełniającymi aneksami), źródło: URL http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/150714_iran_nuclear_deal_en.htm (dostęp 30.01.2016). Na temat porozumienia z Iranem zob. też M. Tabor, „Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w 2015 r. pod znakiem reżimu NPT”, s. 114–118.

wykładni islamu, z których część gotowa jest do użycia przemocy w dążeniu do realizacji własnej wizji państwa opartego na wartościach religijnych. Ten tzw. dżihadyzm korzeniami swymi sięga daleko w przeszłość (od początku istnienia islamu i ukształtowania się w jego łonie różnych koncepcji wyznaniowych, przemoc stała się jednym ze sposobów realizacji celów polityczno-religijnych)⁵. Odwoływanie się do przemocy ewoluowało wraz ze zmianami zachodzącymi w przestrzeni geopolitycznej, w jakiej świat muzułmański funkcjonuje, ewolucją sytuacji społeczno-ekonomicznej w poszczególnych państwach świata islamu oraz zmiennością ideowych uzasadnień dla procesów zmian modernizacyjnych. Kluczowe znaczenie dla procesu rozwoju współczesnego fundamentalizmu muzułmańskiego i powstawania ugrupowań gotowych do stosowania przemocy w urzeczywistnieniu własnych idei miała polityka mocarstw zewnętrznych, próbujących poddać lokalny system międzynarodowy hegemonicznym interesom definiowanym bardzo często wbrew potrzebom i interesom lokalnych społeczności (mocarstwa kolonialne, wielkie mocarstwa epoki zimnej wojny i świata pozimnowojennego). Oddziaływania zewnętrzne, delegitymizacja reżimów politycznych współpracujących z mocarstwami Zachodu, frustracja społeczna wynikająca z braku możliwości realizacji aspiracji do podmiotowości i polepszenia warunków życiowych, porażki polityczne i militarne w starciach z Izraelem na Bliskim Wschodzie sprawiły, iż z czasem fundamentalizm, a w radykalnej postaci także dżihadyzm, stał się punktem odniesienia dla wielu muzułmanów (zwłaszcza młodych) niemogących liczyć na zmianę własnych warunków egzystencji w obliczu pogłębiających się dystansów rozwojowych wobec świata rozwiniętego. Istotnym impulsem dla wzrostu roli i znaczenia radykalnych ruchów politycznych w świecie islamu była interwencja w Iraku w 2003 r., postrzegana przez wielu fundamentalistów jako kolejna „krucjata” Zachodu wobec muzułmanów⁶. Nic więc dziwnego, że niepokoje społeczne związane z „arabską wiosną”, które osłabiły bądź doprowadziły do upadku niektóre spośród reżimów politycznych w świecie arabskim, przyczyniły się do wzrostu aktywności ugrupowań odwołujących się do radykalnej interpretacji doktryny islamu.

Praktycznie każde państwo, w którym „arabska wiosna” przyniosła zmianę reżimu politycznego, przeżywa proces aktywizacji ugrupowań fundamentalistycznych, choć w różnym wymiarze i w odmienny sposób zjawisko to się przejawia. Najbardziej tragiczne konsekwencje procesy te przyniosły Syrii i Irakowi. Co prawda, w tym ostatnim państwie skala wystąpień antyrządowych w 2011 r. była ograniczona, niemniej słabość wewnętrzna Iraku, będąca konsekwencją niedokończonych procesów transformacyjnych zapoczątkowanych obaleniem w wyniku interwencji międzynarodowej reżimu Saddama Husajna w 2003 r., sprawiła, iż kraj okazał się bardzo podatny na procesy destabilizacyjne. Syria z kolei stała się areną wojny do-

⁵ Dżihad w interpretacji współczesnych skrajnie radykalnych odłamów islamu przypomina koncepcję charydżytów, którzy uznali go za „szósty filar islamu” (obowiązek religijny – oprócz wyznania wiary, modlitwy, postu, jałmużny i pielgrzymki do Mekki). Zob. hasło „dżihad” w: M.M. Dziekan (red.), *Arabowie. Słownik encyklopedyczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 141–143.

⁶ Zob. szerzej: T. Hegghammer, „Global Jihadism after the Iraq war”, *The Middle East Journal* 2006, t. 60, nr 1, s. 11–32.

mowej, w jaką przekształciła się rewolta skierowana przeciw dyktaturze prezydenta Baszara al-Asada w 2011 r. W obu przypadkach wewnętrzna niestabilność, autorytarne skłonności elit władzy, podziały polityczne wynikające ze zróżnicowania etnicznego i religijno-wyznaniowego ich mieszkańców oraz brak możliwości zaspokojenia aspiracji konsumpcyjnych przyczyniły się do wzrostu roli i znaczenia sił fundamentalistycznych. W Iraku działały one od momentu obalenia poprzedniego reżimu, chociaż zewnętrzne wsparcie międzynarodowej koalicji dla nowych władz ograniczało zdolność do skutecznego działania tych sił⁷. W Syrii wybuch wojny domowej ujawnił całe spektrum różnorodnych opcji politycznych walczących z reżimem w Damaszku, z których ruchy fundamentalistyczne okazały się najlepiej przygotowane do długotrwałego wysiłku wojennego⁸.

Główną siłą wojującego fundamentalizmu w obu krajach stało się tzw. Państwo Islamskie (PI) – organizacja, która powstała w Iraku jako odpowiedź na zewnętrzną interwencję i okupację kraju przez wojska międzynarodowe i która z czasem stała się lokalną gałęzią Al-Kaidy. Wykorzystując błędy władz irackich zdominowanych przez elity szyickie (represje wobec mniejszościowych sunnitów) oraz spadek roli sił międzynarodowych jako gwaranta wewnętrznego bezpieczeństwa (ich wycofanie nastąpiło z końcem 2011 r.), organizacja ta była w stanie odbudować swój potencjał bojowy i rzucić wyzwanie lokalnym władzom. Stało się to możliwe m.in. dzięki rozwojowi wypadków w sąsiedniej Syrii – chaos po wybuchu wojny domowej pozwolił temu ugrupowaniu, dysponującemu już doświadczeniem bojowym, na przejście kontroli nad wschodnimi i północnymi prowincjami kraju. Sukcesy militarne w Syrii, której terytorium opanowane przez Państwo Islamskie stało się zapleczem dla operacji prowadzonych w Iraku, umożliwiły zdobycie kontroli nad ogromnymi obszarami zachodniej i północnej części państwa (m.in. prowincje Al-Anbar, Salah ad-Din i Niniwa). Na opanowanych terenach przywódca Państwa Islamskiego Abu Bakr al-Baghdadi ogłosił 29 czerwca 2014 r. powstanie nowego kalifatu. Jednocześnie nastąpiło zerwanie więzi z Al-Kaidą – początkowa współpraca przerodziła się we wrogość w sytuacji, kiedy Państwo Islamskie zachęcone sukcesami militarnymi oskarżyło przywódców tego ugrupowania o nieudolność, brak sukcesów i realizację nieadekwatnej do rzeczywistości strategii⁹.

Sukcesy militarne Państwa Islamskiego i zajęcie dużych obszarów terytorium Syrii i Iraku pokazywały słabość lokalnych rządów, niebędących w stanie przeciwstawić się wojskowej presji fundamentalistycznych bojowników. Zwłaszcza succe-

⁷ Jako częsty przykład skuteczności działania sił międzynarodowych w walce ze zbrojną opozycją w Iraku podaje się operację przywracania kontroli nad prowincją Al-Anbar (*the Anbar Awakening*) w latach 2005–2007, w trakcie której udało się przekonać społeczność sunnicką zamieszkującą prowincję do wspólnych działań z siłami rządowymi i wojskami interwencyjnymi. Późniejsze sekciarskie działania władz centralnych wymierzone w sunnitów ponownie pogłębiły wyznaniowe animozje w Iraku, ułatwiając Państwu Islamskiemu ofensywę w 2014 r. Por. M.T. Penney, „The Anbar awakening in context – and why it is so hard to replicate”, *Military Review* 2015, t. 95, nr 2, s. 106–117.

⁸ Zob. *Who's Who in the Syrian Civil War: Fact Sheet*, The Clarion Project, źródło: URL <<http://www.clarionproject.org/sites/default/files/Clarion%20Project%20Syrian%20Civil%20War%20Factsheet.pdf>> (dostęp 2.02.2016).

⁹ Zob. szerzej W. Lizak, „Bliskowschodnie znaki zapytania”, *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 265–268.

sy tego ugrupowania w Iraku budziły zdumienie, pokazywały bowiem słabość władz w Bagdadzie – nie tylko w wymiarze wojskowym, ale przede wszystkim na płaszczyźnie społeczno-politycznej. Państwo Islamskie wykorzystywało dla swoich celów przychyłność społeczności sunnickiej, dyskryminowanej i poddawanej represjom przez władze zdominowane przez szytów (odpowiedzialnością za podsycanie konfliktów wyznaniowych obarczano zwłaszcza rząd premiera Nuriego al-Malikiego, który prowadząc sekciarską politykę, doprowadził do wzrostu animozji szyicko-sunnickich)¹⁰. Napięcia na tym tle determinowały sytuację w Iraku także w 2015 r., chociaż nowy rząd, powołany przez Hajdara al-Abadię 8 września 2014 r. (przy akceptacji Stanów Zjednoczonych i Iranu), podjął starania, by załagodzić wyznaniowe animozje i uzyskać polityczne i wojskowe wsparcie sunnitów dla militarnego wysiłku skierowanego przeciwko bojownikom Państwa Islamskiego.

Po porażkach militarnych w 2014 r. nowe władze w Bagdadzie podjęły starania mające przygotować ofensywę zmierzającą do wyzwolenia terenów okupowanych przez siły fundamentalistyczne. Głównym celem, mającym symboliczne znaczenie dla Bagdadu, stało się wyzwolenie Mosulu (stolica prowincji Niniwa) – największego miasta, które znalazło się w czerwcu 2014 r. pod kontrolą PI. Ostatecznie planowana ofensywa na Mosul w 2015 r. nie doszła jednak do skutku, niemniej siły rządowe i wspierające je milicje, zarówno szyickie, jak i sunnickie, podjęły działania zmierzające do wyzwolenia innych ważnych strategicznie miast – Tikritu i Ramadi (to ostatnie zostało zajęte przez bojówki PI 17 maja 2015 r.), co po ciężkich walkach udało się osiągnąć, odpowiednio w marcu/kwietniu i grudniu 2015 r.¹¹ Według deklaracji rządu irackiego Mosul ma stać się następnym ważnym celem w ramach strategii wyzwolenia terytoriów zajętych przez dżihadystów.

Przygotowaniom wojskowym i działaniom militarnym irackich sił zbrojnych towarzyszyły wysiłki wspólnoty międzynarodowej, zaniepokojonej wzrostem roli i znaczenia Państwa Islamskiego – organizacji postrzeganej nie tylko jako zagrożenie wynikające z przyjęcia radykalnie fundamentalistycznej ideologii, ale także odwołujące się w swoich działaniach do terroru i przemocy wobec ludności cywilnej, zamieszkującej tereny przez nią opanowane. Wsparcia dla władz w Bagdadzie i Damaszku (materalnego i eksperckiego) udziela Iran, dążący do rozszerzenia swoich wpływów na państwa, w których zamieszkuje społeczność szyicka. Groźba dekompozycji Iraku i niepewność rozwoju sytuacji w Syrii skłoniły także szereg państw Zachodu oraz Bliskiego Wschodu do zaangażowania się przeciwko bojownikom Państwa Islamskiego. Działania te przybrały przede wszystkim postać lotniczego wsparcia dla irackich sił walczących z Państwem Islamskim, w Syrii siły koalicyjne wspierały oddziały opozycji walczące zarówno z organizacjami fundamentalistycznymi, jak i z siłami rządowymi – w tym przypadku celem działań było

¹⁰ Por. D. Romano, „Iraq’s descent into civil war: A constitutional explanation”, *The Middle East Journal* 2014, t. 68, nr 4, s. 547–566.

¹¹ Zob. „Lessons learned from the battle of Tikrit”, Stratfor, 10 kwietnia 2015 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/lessons-learned-battle-tikrit>> (dostęp 3.02.2016); „Retaking Ramadi is only a small victory”, Stratfor, 28 grudnia 2015 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/retaking-ramadi-only-small-victory?login=1>> (dostęp 3.02.2016).

nie tylko Państwo Islamskie, ale także lokalna struktura Al-Kaidy – Dżabhat an-Nusra. Ponadto wsparcie zewnętrzne obejmowało dostawy broni i sprzętu bojowego dla sił walczących z ugrupowaniami skrajnie fundamentalistycznymi, doradztwo i szkolenie żołnierzy i bojowników tworzących struktury bojowe przyjazne interesom wewnętrznych sojuszników, a także działania służb specjalnych. Ważnym elementem sił militarnych walczących z Państwem Islamskim stały się siły kurdyjskie (peszmergowie). W Iraku zarówno oddziały wojskowe powiązane ze strukturami autonomii kurdyjskiej, jak i Powszechne Jednostki Obrony dążące w Syrii do obrony interesów mniejszości kurdyjskiej na frontach wojny domowej i do uzyskania prawa do współdecydowania o przyszłym (powojennym) kształcie państwa syryjskiego (celem jest przede wszystkim osiągnięcie jakiejś formy autonomii – na wzór iracki) stały się istotnym elementem lokalnego układu sił. Było to m.in. wynikiem wysokich walorów bojowych ich oddziałów, co sprawiło, że Stany Zjednoczone w celu maksymalizacji szans sukcesu na froncie zdecydowały o wsparciu materialnym i organizacyjnym sił kurdyjskich.

Sukcesy militarne sił koalicji wymierzonej w ugrupowania fundamentalistyczne w Syrii i Iraku, choć umiarkowane, przyniosły stopniową zmianę strategii realizowanej przez Państwo Islamskie. O ile w momencie największych sukcesów militarnych organizacja ta koncentrowała swoje wysiłki na budowie potęgi wojskowej oraz tworzeniu sprawnej administracji (struktur państwowych), o tyle osłabienie jej pozycji w wyniku sukcesów przeciwników przyniosło większy nacisk na działania o charakterze terrorystycznym podejmowane poza obszarem kontrolowanym przez siły wierne PI. Wezwania kierowane do sympatyków organizacji, by podejmowali takie akcje, zaczęły być formułowane co prawda już w 2014 r., ale działania na szerszą skalę ujawniły się dopiero w kolejnym roku. Największym echem odbiły się zamachy zorganizowane we Francji (7 stycznia na siedzibę satyrycznego tygodnika *Charlie Hebdo*, 13 listopada na instytucje użyteczności publicznej – teatr Bataclan oraz Stade de France), jednakże w wielu innych państwach były podejmowane podobne próby. Ewolucja form działań Państwa Islamskiego odzwierciedla pewną prawidłowość – w miarę spadku potencjału bojowego danego ugrupowania bądź utraty kontrolowanego przez siebie terytorium częściej jest ono gotowe uciekać się do przemocy o charakterze terrorystycznym dla zmanifestowania własnej obecności i propagowania swoich celów¹². Co charakterystyczne, operacje terrorystyczne dokonywane przez osoby związane z Państwem Islamskim bądź z jego inspiracji motywowały bojowników powiązanych z Al-Kaidą do organizowania podobnych działań, prowadząc do swego rodzaju „konkurencji” dwóch największych ugrupowań fundamentalistycznych, rywalizujących ze sobą od momentu wypowiedzenia przez PI posłuszeństwa przywództwu Al-Kaidy w 2013 r. Po zamachach w Paryżu organizacja Al-Murabitun powiązana organizacyjnie z Al-Kaidą Muzułmańskiego Maghrebu przeprowadziła dwie poważne operacje terrorystyczne, zajmując hotele międzynarodowych sieci w krajach Afryki Zachodniej – 20 listopada 2015 r. w stolicy Mali

¹² Podobna prawidłowość wystąpiła m.in. w Somalii (Asz-Szabab), Nigerii (Wilajet as-Sudan al-Gharbi, znane wcześniej pod nazwą Boko Haram) czy Mali (Al-Kaida Muzułmańskiego Maghrebu i powiązane z nią lokalne ugrupowania).

– Bamako (hotel Radisson Blue, zginęło 20 osób, w tym 10 obcokrajowców)¹³, a 15 stycznia 2016 r. w stolicy Burkina Faso – Wagadugu (hotel Splendid i pobliska kawiarnia Capuccino, 28 ofiar śmiertelnych)¹⁴. Do obu ataków doszło w państwach niestabilnych – Mali powoli wychodzi z kryzysu, który w latach 2012–2013 doprowadził do wojny domowej i opanowania północnych prowincji przez siły fundamentalistyczne (ich ekspansja została powstrzymana dzięki interwencji wojskowej Francji i państw Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej w ramach misji AFISMA), Burkina Faso na przełomie lat 2015 i 2016 znajdowała się w kluczowym momencie realizowanego przy wsparciu wspólnoty międzynarodowej procesu przywracania demokracji (po obaleniu w październiku 2014 r. autorytarnych rządów prezydenta Blaise’a Compaoré).

Sytuacja w Syrii daleka jest od rozwiązania w wymiarze militarnym¹⁵, niemniej wydarzenia roku 2015 wyraźnie wzmocniły stronę rządową i skomplikowały położenie sił zbrojnej opozycji wobec reżimu prezydenta Baszara al-Asada. Rozdrobnienie sił opozycyjnych jest jednym z ważnych czynników ograniczających efektywność ich działania na frontach wojny domowej; kluczowe znaczenie w tym kontekście ma fakt, iż poważną siłą bojową stały się dwa radykalne ugrupowania o orientacji fundamentalistycznej, chociaż rywalizujące ze sobą – Państwo Islamskie oraz Dżabhat an-Nusra będące lokalną komórką Al-Kaidy. Państwo Islamskie, zajmując w 2014 r. obszary wschodniej Syrii, dążyło do uzyskania dominującej pozycji w ramach sił zbrojnej opozycji w nadziei przejęcia kontroli nad całym krajem i zrealizowania swojej wizji odbudowanego kalifatu. Zagrożenie dla stabilności środowiska międzynarodowego, wynikające z sukcesów PI, stało się punktem wyjścia dla budowy sił koalicyjnych mających za zadanie uniemożliwienie siłom skrajnie radykalnym zbudowania silnej pozycji w regionie. Oznaczało to m.in. – podobnie jak w Iraku – pomoc wojskową i szkoleniową dla sił opozycyjnych oraz bezpośrednie naloty wojskowe na pozycje zajmowane przez ugrupowania fundamentalistyczne. W ramach koalicji współpracę ze Stanami Zjednoczonymi podjęło wiele państw zachodnich i Bliskiego Wschodu (m.in. Australia, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Jordania, Turcja i in.).

Działania te bardzo szybko jednak ujawniły istnienie odmiennych interesów, którymi kierują się kraje zaangażowane w pomoc syryjskiej opozycji. Przede wszystkim uwidoczniła się wyraźna różnica między państwami Zachodu a krajami muzułmańskimi, jeśli chodzi o głównego adresata pomocy wojskowej. USA ukierunkowały swoje działania na wsparcie sił prodemokratycznych i kurdyjskich, licząc na liberalizację syryjskiego systemu politycznego po zakończeniu konfliktu. Państwa arabskie i Turcja koncentrowały swoją pomoc na ugrupowaniach reprezentujących

¹³ Zob. „Mali says note links al Qaeda splinter group to hotel siege”, Reuters, 9 stycznia 2016 r., źródło: URL <http://www.reuters.com/article/us-mali-attacks-idUSKCN0UN0Y820160109?utm_source=January+11%2C+2015+EN&utm_campaign=1%2F11%2F2016&utm_medium=email> (dostęp 22.01.2016).

¹⁴ Zob. „An al-Qaeda attack in Burkina Faso leaves 28 dead”, *The Economist* z 27 stycznia 2016 r., źródło: URL <<http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21688544-al-qaeda-islam-ic-maghreb-claims-responsibility-another-atrocity>> (dostęp 23.01.2016).

¹⁵ Zob. B. Balcerowicz, K. Pronińska, „Konflikty zbrojne w 2015 r. Rola ugrupowań dżihadystycznych i zewnętrznych interwencji w konfliktach Bliskiego Wschodu i Afryki”, s. 121–126.

bliskie wyznaniowo i ideowo podmioty, dążąc przede wszystkim do ograniczenia w Syrii roli sił politycznych mogących zagrozić przejściu władzy przez większość sunitów.

Specyficzną rolę w syryjskim (i irackim) konflikcie odgrywa Turcja, dla której głównymi celami są obalenie dotychczasowego reżimu politycznego oraz niedopuszczenie do wzmocnienia pozycji Kurdów na syryjskiej scenie politycznej. Powstanie kurdyjskich ugrupowań polityczno-wojskowych i coraz głośniejsze wyrażane postulaty uwzględnienia w powojennej Syrii interesów tej grupy etnicznej sprawiały, iż Turcja początkowo niechętnie angażowała się w konflikt syryjski w sytuacji niepewności co do ostatecznych rozstrzygnięć. Tym m.in. tłumaczono bierność strony tureckiej wobec próby zajęcia przez PI pogranicznego miasta Kobane (Ajn al-Arab) bronionego przez oddziały peshmergów na przełomie 2014 i 2015 r. W świetle geopolitycznego położenia Turcji i dynamiki konfliktu w Syrii i Iraku takie stanowisko było jednak nie do utrzymania, zwłaszcza w kontekście wysiłków Stanów Zjednoczonych, aby kraj ten włączył się aktywnie w działania koalicji wymierzonej w siły fundamentalistyczne i udostępnił własną infrastrukturę wojskową sojusznikom. Ostateczna zgoda Turcji na większe zaangażowanie w Syrii pociągnęła jednak za sobą także działania (od lipca 2015 r.) wymierzone bezpośrednio w siły kurdyjskie w Syrii i Iraku (gdzie kurdyjskie ugrupowania z Turcji – głównie Partia Pracujących Kurdystanu, PKK – cieszyły się azylem na obszarze tamtejszej autonomii). Działania te wzbudziły kontrowersje zarówno w kraju, jak i na forum międzynarodowym¹⁶ – doszło bowiem do zerwania dialogu pokojowego prowadzonego od kilku lat przez rząd w Ankarze z politykami kurdyjskimi, zmierzającego do ustabilizowania sytuacji we wschodnich prowincjach Turcji. Ponadto uderzenie w siły kurdyjskie, stanowiące na północy Syrii trzon koalicji wymierzonej w Państwo Islamskie, pociągało za sobą osłabienie tego odcinka frontu. Turcja starała się jednocześnie nie antagonizować sił peshmergów irackich, stanowiących kluczowy element koalicji wymierzonej w Państwo Islamskie, dążąc do zachowania dobrych relacji zarówno z władzami autonomicznymi w Irbilu, jak i Stanami Zjednoczonymi traktującymi Kurdów irackich jako zapórę przed siłami fundamentalistów na północno-wschodnim odcinku frontu¹⁷.

Ataki tureckie na terytoria zajęte przez siły rebelianckie w Syrii i Iraku ograniczały się głównie do operacji wojsk lotniczych. Działania przeciwko Państwu Islamskiemu wywoływały także kontrakcję jego bojowników – Turcja stała się areną zamachów terrorystycznych wymierzonych w ludność cywilną. Również ataki wymierzone w siły kurdyjskie odbiły się wzrostem napięcia we wschodniej Anatolii, gdzie bojówki PKK zaktywizowały swoją działalność w odwecie za ataki tureckich sił bezpieczeństwa. Wzrost wewnętrznego napięcia był zapewne jednym

¹⁶ Por. S.A. Cook, *The Real Reason Turkey Is Fighting ISIL*, Council on Foreign Relations, źródło: URL <<http://www.cfr.org/turkey/real-reason-turkey-fighting-isil/p36934>> (dostęp 31.01.2016). Autor przedstawia tezę, iż rzeczywistym motywem włączenia się Turcji w działania na terytorium Syrii było przede wszystkim dążenie władz do zwiększenia szans na zwycięstwo w kolejnych wyborach parlamentarnych.

¹⁷ Por. idem, „Is Turkey really at the table?”, *Politico Magazine* z 24 listopada 2015 r., źródło: URL <<http://www.politico.com/magazine/story/2015/11/isil-strategy-turkey-213392#ixzz3uzdcidhT>> (dostęp 30.01.2016).

z czynników wzmacniających pozycję rządzącej od 2002 r. Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) – podwójne wybory parlamentarne (po pierwszych, przeprowadzonych w czerwcu, nie udało się stworzyć stabilnej koalicji, dlatego konieczne było powtórzenie elekcji 1 listopada 2015 r.) przyniosły ostatecznie większość parlamentarną dla AKP i możliwość stworzenia samodzielnie rządu. Wzmocnienie władzy centralnej (z prezydentem Recepem Tayyipem Erdoğanem na czele) stwarza szansę większego zaangażowania się Turcji w wydarzenia w Syrii, włącznie z możliwością wprowadzenia wojsk lądowych.

Turcja ma poparcie Stanów Zjednoczonych dla ewentualnych działań o charakterze interwencyjnym. Waszyngton liczy bowiem, że Ankara stanie się czynnikiem pozwalającym na wyeliminowanie/ograniczenie roli i wpływów sił politycznych będących w nieprzyjaznych relacjach z Waszyngtonem, a mianowicie ugrupowań skrajnie fundamentalistycznych oraz reżimu prezydenta Baszara al-Asada. Jako państwo sunnickie Turcja jest zainteresowana takimi zmianami (dotychczasowe władze Syrii opierały swoją politykę głównie na lojalności mniejszości wyznaniowej alawitów). W kształtowaniu swej polityki wobec Syrii musi jednak uwzględniać politykę państw arabskich regionu Zatoki Perskiej i Jordanii, które również wspierają siły sunnickie, chociaż ze względu na własne przywiązanie do tradycji religijnej islamu w konserwatywnej postaci angażują się w poparcie sił mających podobną wizję przyszłego reżimu politycznego w Damaszku. Nie musi to być w sprzeczności z polityką Turcji, niemniej niesie ryzyko ujawnienia się odmiennych interesów w relacjach pomiędzy poszczególnymi państwami zaangażowanymi we wsparcie dla stron konfliktu syryjskiego. W największym stopniu zbieżność interesów z Turcją (nie tylko w Syrii, ale również wobec procesów zachodzących w Egipcie) wykazywała polityka Kataru.

Reżimowi Baszara al-Asada w ciągu roku 2015 udało się wzmocnić swoją pozycję, przede wszystkim dzięki wsparciu zewnętrznemu. Władze w Damaszku pozostawały w przyjaznych stosunkach z Iranem jeszcze od czasu zimnej wojny, toteż współpraca obu reżimów po wybuchu konfliktu w Syrii zaowocowała bezwzględnym wsparciem Teheranu dla zagrożonego upadkiem sojusznika. Dla Iranu przetrwanie rządu Baszara al-Asada ma ogromne znaczenie geopolityczne – przez wiele lat Syria była jedynym przyjaznym Teheranowi państwem arabskim w regionie, a zniesienie sankcji międzynarodowych w zamian za zgodę na poddanie kontroli własnego potencjału nuklearnego otwiera przed tym państwem perspektywę prowadzenia bardziej aktywnej polityki w bezpośrednim sąsiedztwie i przełamania izolacji, narzuconej przez sunnickich sąsiadów. Te względy decydują też o zaangażowaniu Iranu w Irak, gdzie po obaleniu Saddama Husajna szyici uzyskali decydujący wpływ na kształt jego systemu politycznego. Władze syryjskie korzystają także z bezpośredniego wsparcia militarnego oddziałów Hezbollahu. Organizacja ta, reprezentująca szyickich mieszkańców Libanu, od początku swojego istnienia (powstała w 1982 r.) znajdowała się pod silnym wpływem idei rewolucji irańskiej, a Syria wykorzystywała jej istnienie do umacniania swoich wpływów w Libanie. Wybuch wojny syryjskiej skłonił więc kierownictwo Hezbollahu do zaangażowania się w ten konflikt

– stoją za tym partykularne interesy: upadek reżimu al-Asada utrudniłby dostarczanie pomocy zewnętrznej z Iranu i doprowadził do utraty sojusznika w Damaszku.

Najważniejszym jednak czynnikiem, który zmienił układ sił w Syrii na korzyść strony rządzącej i jej sojuszników, było włączenie się do rozgrywki Rosji. Począwszy od 30 września 2015 r., rosyjskie siły zbrojne rozpoczęły operację z użyciem wojsk lotniczych i raketowych wymierzoną w przeciwników władz Syrii¹⁸. Rosja od początku konfliktu opowiadała się po stronie reżimu al-Asada, a wzajemne przyjazne relacje ukształtowały się jeszcze w okresie zimnowojennym. Po zmianie wektorów polityki zagranicznej Egiptu na prozachodni kierunek w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku Syria stała się najważniejszym sojusznikiem Moskwy na Bliskim Wschodzie i taki status podtrzymywała przez kolejne dekady pomimo spadku zaangażowania Rosji na Bliskim Wschodzie w związku z kryzysem i upadkiem państwowości radzieckiej. Rosja mogła korzystać z dostępu do bazy wojskowej w portowym mieście Tartus, która w 2015 r. stała się strategicznym zapleczem dla podejmowanych operacji militarnych. Przerzuciła wówczas na terytorium Syrii samoloty bojowe oraz jednostki wsparcia, ataków dokonywano także z okrętów wojennych operujących na morzach Śródziemnym, Czarnym i Kaspijskim. Były one wymierzone w różnorodne siły polityczne tworzące opozycję wobec władzy Baszara al-Asada. Rosja nagłaśniała przede wszystkim te skierowane przeciwko Państwu Islamskiemu, chcąc w ten sposób uzyskać legitymizację dla swych działań w oczach międzynarodowej opinii publicznej, informacje napływające z Syrii mówiły jednak także o częstych przypadkach ataków na oddziały umiarkowanej opozycji, co wskazuje jednoznacznie, że celem operacji jest obrona *status quo* w zachodniej części Bliskiego Wschodu.

Motywy zaangażowania Rosji wynikały zapewne nie tylko z dążenia do wykorzystania kryzysu w Syrii i Iraku do wzmocnienia swojego wizerunku jako mocarstwa zdolnego prowadzić aktywną politykę w wymiarze bliskowschodnim, ale także i z manifestowania swoich szerszych aspiracji¹⁹. Dla Rosji poddanej sankcjom Zachodu po aneksji Krymu i zaangażowaniu w działania militarne w Donbasie oraz osłabionej kryzysem gospodarczym, wynikającym z obniżki cen ropy naftowej i braku strukturalnych reform w przeszłości, udział w konflikcie syryjskim stał się szansą na podjęcie negocjacji z mocarstwami Zachodu nie tylko w kwestii syryjskiej (co w perspektywie rozpoczętych 23 października 2015 r. w Genewie negocjacji pokojowych stało się oczywiste²⁰), ale także innych zagadnień powodujących, że relacje wzajemne są

¹⁸ Zob. materiały prezentujące rosyjski punkt widzenia na stronie internetowej Rosyjskiej Agencji Informacyjnej TASS: <<http://tass.ru/en/conflict-in-syria>>.

¹⁹ Por. A. Stent, „Putin’s power play in Syria”, *Foreign Affairs* 2016, t. 95, nr 1, s. 106–113.

²⁰ Genewskie negocjacje pokojowe toczą się pod auspicjami ONZ. Kolejne spotkania odbyły się 23 października, 29–30 października, 14 listopada, 18 grudnia 2015 r. Udział w negocjacjach – w różnych konfiguracjach – brały delegacje takich państw, jak Arabia Saudyjska, Chiny, Egipt, Francja, Irak, Iran, Jordania, Katar, Liban, Niemcy, Oman, Rosja, Stany Zjednoczone, Turcja, Wielka Brytania, Włochy i Zjednoczone Emiraty Arabskie, przedstawiciele Ligi Państw Arabskich, Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, a także stron konfliktu syryjskiego (zależało to od zgody państw uczestniczących w procesie). Wstępne porozumienie zakładało ustanowienie 18-miesięcznego okresu przejściowego, w trakcie którego ma być osiągnięte zawieszenie broni oraz podjęte negocjacje między rządem Syrii i opozycją oraz prace

najgorsze od zakończenia zimnej wojny. Bardzo szybko okazało się, że zaangażowanie w Syrii niesie dla Rosji pewne zagrożenia. Zamach na rosyjski samolot cywilny na Synaju w Egipcie (31 października)²¹ i zestrzelenie przez tureckie lotnictwo rosyjskiego myśliwca Tu-24 (24 listopada)²² w związku z oskarżeniami o naruszenie tureckiej przestrzeni powietrznej wskazały na rosnące ryzyko związane z globalnym zaangażowaniem. To ostatnie zdarzenie stało się przyczyną oziębienia stosunków turecko-rosyjskich – sankcje nałożone w odwecie na Turcję przez Federację Rosyjską objęły m.in. ograniczenia handlowe i w imporcie żywności oraz zawieszenie planów budowy gazociągu łączącego Rosję z Europą przez Morze Czarne i terytorium tureckie (Turkish Stream). Towarzyszyły temu wzajemne werbalne oskarżenia o naruszenie prawa międzynarodowego, które sprowadziły wzajemne relacje do poziomu nienotowanego co najmniej od czasu zimnej wojny²³. Zaangażowanie Rosji w Syrii stało się natomiast przesłanką dla zbliżenia z Iranem i Irakiem – decydowała o tym wspólnota interesów związana z obroną reżimu Baszara al-Asada i wyeliminowaniem zagrożenia za strony Państwa Islamskiego. Rząd Hajdara al-Abadiego, uzależniony w kwestii bezpieczeństwa zarówno od wsparcia Waszyngtonu, jak i Teheranu, rozważał nawet możliwość włączenia sił rosyjskich w operacje militarne przeciwko Państwu Islamskiemu. Wydaje się jednak, iż potencjalna oś współpracy na linii Moskwa–Damaszek–Bagdad–Teheran w obecnych uwarunkowaniach geopolitycznych jest mało realna (m.in. zależność władz w Bagdadzie od wsparcia Zachodu zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i w sferze bezpieczeństwa), nie-

na rzecz przyjęcia nowej konstytucji i przeprowadzenia w ramach już nowego porządku konstytucyjnego wyborów powszechnych. Poza mechanizmem negocjacyjnym mają pozostać ugrupowania skrajnie fundamentalistyczne – Państwo Islamskie i Dżabhat an-Nusra (lokalna gałąź Al-Kaidy). 29 stycznia 2016 r. w Genewie rozpoczęły się obrady mające doprowadzić do osiągnięcia zawartych w tymczasowym porozumieniu celów. Szanse na kontynuację procesu pokojowego zależne są od rozstrzygnięcia kilku kluczowych kwestii – dalszych losów prezydenta Baszara-al-Asada, składu delegacji syryjskich sił opozycyjnych (poszczególne ugrupowania często cieszą się wsparciem odmiennych mocarstw zewnętrznych, które dążą do wyeliminowania sił uznanych za nieprzyjacień), rozstrzygnięcia zasad udziału delegacji kurdyjskiej (sprzeciw Turcji obawiającej się emancypacji Kurdów syryjskich, których reprezentacja polityczno-wojskowa – Powszechna Siły Obrony – kontroluje północno-wschodnie krańce Syrii) oraz pogodzenia interesów tak odmiennych państw zaangażowanych w Syrii, jak Stany Zjednoczone, Rosja, Turcja, Iran czy Arabia Saudyjska. Coraz bardziej pewna swoich racji pozostaje strona rządowa, która po zaangażowaniu militarnym Rosji odzyskała inicjatywę na kilku lokalnych frontach. Wszystko to pozwala na sformułowanie opinii, iż droga do ostatecznych porozumień jest jeszcze daleka. Zob. Ł. Kobierski, *Proces pokojowy w Syrii – szanse na zakończenie konfliktu?*, źródło: URL <<http://pulaski.pl/proces-pokojowy-w-syrii-szansa-na-zakonczenie-konfliktu/>> (dostęp 31.01.2016). Zob. też: A. Bernard, S. Sengupta, „Syria peace talks inch ahead as bombings near Damascus continue”, *International New York Times* z 31 stycznia 2016 r., źródło: URL <http://www.nytimes.com/2016/02/01/world/middleeast/suicide-bombings-kill-at-least-45-near-damascus.html?nl=todaysheadlines&emc=edit_th_20160201&_r=0> (dostęp 1.02.2016).

²¹ „Katastrofa rosyjskiego Airbusa na półwyspie Synaj”, *Polityka* z 31 października 2016 r., źródło: URL <<http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1638893,1,katastrofa-rosyjskiego-airbusa-na-polwyspie-synaj.read>> (dostęp 2.02.2016).

²² „Turkish military shoots down Russian fighter jet over Syria”, CBS News, 24 listopada 2016 r., źródło: URL <<http://www.cbsnews.com/news/russian-su-24-fighter-jet-shot-down-syria-turkey-airspace-violation/>> (dostęp 2.02.2016).

²³ Por. K. van der Meulen, *The Diplomatic Conflict Between Russia and Turkey: A Challenge to Energy Security*, źródło: URL <<http://pulaski.pl/komentarz-the-diplomatic-conflict-between-russia-and-turkey-a-challenge-to-energy-security/>> (dostęp 30.01.2016).

mniej strategicznie możliwa do urzeczywistnienia w korzystnej dla niej konfiguracji międzynarodowej, choć jednocześnie oznaczałoby to powrót do jakiejś formy polityki zimnowojennej w regionie.

DZIEDZICTWO „ARABSKIEJ WIOSNY”

Spośród pozostałych państw, w których doszło do zmiany reżimu politycznego w wyniku „arabskiej wiosny”, jedynie w Tunezji udało się przeprowadzić proces demokratyzacji i zapoczątkować reformy mające wzmocnić stabilizację wewnętrzną oraz uruchomić reformy gospodarcze. Wybory prezydenckie w grudniu 2014 r. wygrał Al-Badzi Ka'id as-Sibsi, polityk wywodzący się z *ancien régime'u*, a partia, którą reprezentował – Wezwanie Tunezji (Nida'a Tunis) – wyszła zwycięsko z wcześniejszych wyborów parlamentarnych. Taka decyzja wyborców podyktowana była niezadowoleniem społecznym z władz wyłonionych w pierwszych demokratycznych wyborach (24 października 2011 r.), w ramach których najpoważniejszą siłą polityczną stała się An-Nahda – partia o profilu umiarkowanie islamistycznym. Wyniki wyborów interpretowano jako wyraz niechęci Tunezyjczyków wobec wzrostu roli i znaczenia sił odwołujących się do politycznego islamu, ale przede wszystkim braku zdolności An-Nahdy do przywrócenia pełnej stabilności i uruchomienia skutecznych reform poprawiających jakość życia mieszkańców. Kraj jest względnie stabilny na tle pozostałych państw objętych procesami przemian w regionie, niemniej i tutaj aktywne pozostają siły fundamentalistyczne, dążące do destabilizacji sytuacji w nadziei, że uruchomi to proces delegitymizacji istniejącego porządku politycznego i w konsekwencji radykalizacji (przynajmniej części) społeczeństwa. W 2015 r. Tunezja doświadczyła kilku ataków terrorystycznych, za które odpowiedzialność wzięły na siebie ugrupowania powiązane z Państwem Islamskim, m.in. 18 marca ostrzelano Muzeum Bardo, zginęły 23 osoby, w tym trzech turystów z Polski. Kolejny zamach został przeprowadzony 26 czerwca na plaży – w wyniku ostrzału przebywających tam turystów śmierć poniosło 39 osób, w zdecydowanej większości obywateli państw trzecich. Oba zamachy były wymierzone w jeden z najważniejszych sektorów gospodarki kraju (ok. 7% PKB), którego sparaliżowanie było celem zamachowców²⁴. Z kolei 24 listopada zamachowcy dokonali ataku na samochód przewożący funkcjonariuszy tunezyjskich służb bezpieczeństwa, zabijając 12 osób²⁵. Wydarzenia te wskazują na istnienie ciągle poważnych zagrożeń dla stabilności wewnętrznej Tunezji, wzmacnianych ponadto trudnościami gospodarczymi. W styczniu 2016 r. – w piątą rocznicę tzw. jaśminowej rewolucji – w kraju

²⁴ Zob. Ch. Stephen, „Tourists desert Tunisia after June terror attack”, *The Guardian* z 25 września 2015 r., źródło: URL <<http://www.theguardian.com/world/2015/sep/25/tourists-tunisia-june-terror-attack-economy-beach-hotel-sousse>> (dostęp 6.02.2016); B. Wiacek, A. Charlton, „Tunisia's tourism industry might be crippled by European warnings to avoid the country after a beach terrorist attack”, *Business Insider*, 13 lipca 2015 r., źródło URL <<http://www.businessinsider.com/tunisia-tourism-might-be-crippled-by-terror-attack-2015-7>> (dostęp 6.02.2016).

²⁵ J. Bacon, „12 killed as blast target bus in Tunisian capital”, *USA Today*, 25 listopada 2015 r., źródło: URL <<http://www.usatoday.com/story/news/world/2015/11/24/12-reported-killed-tunis-terror-attack/76320876/>> (dostęp 22.01.2016).

doszło do masowych protestów, których uczestnicy domagali się polepszenia warunków życia (bieda i wysokie bezrobocie, z którymi władze nie są w stanie sobie poradzić, leżą u źródeł niezadowolenia społecznego)²⁶. Podziały wewnętrzne dotknęły także partię Wezwanie Tunezji – w wyniku sporu o przywództwo (coraz silniejszą pozycję zdobywał w niej syn prezydenta Hafid Ka’id as-Sibsi, co pociągnęło za sobą oskarżenia o powrót do zdyskredytowanych praktyk z czasów sprzed „arabskiej wiosny”) odeszło z niej 19 deputowanych, co sprawiło, iż na początku 2016 r. najsilniejszym ugrupowaniem politycznym stała się ponownie partia An-Nahda (69 deputowanych wobec 67 reprezentujących Wezwanie Tunezji – obie partie współpracują ze sobą w ramach koalicji rządzącej)²⁷. Tunezja uchodzi za udany przykład transformacji w świecie arabskim, niemniej kraj stoi przed wieloma problemami do rozwiązania, zarówno w wymiarze politycznym i bezpieczeństwa, jak i w sferze reform społeczno-gospodarczych²⁸.

O wiele bardziej niestabilna pozostaje sytuacja w sąsiedniej Libii, gdzie po upadku reżimu pułkownika Mu’ammara al-Kaddafiego ujawniły się silne podziały lokalne wynikające z różnic klanowo-plemiennych, regionalnych oraz ideowo-politycznych²⁹. Rywalizacja różnych sił politycznych o władzę w kraju i kontrolę zasobów głównego bogactwa, ropy naftowej, doprowadziła do przekształcenia Libii *de facto* w państwo dysfunkcyjne („upadłe”). W wyniku wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w czerwcu 2014 r. doszło do zaostrzenia podziałów politycznych pomiędzy głównymi siłami politycznymi, w konsekwencji kraj został podzielony na strefy kontrolowane przez ugrupowania wierne dwóm konkurencyjnym ośrodkom władzy – jeden ma siedzibę w Trypolisie (gdzie rezyduje Powszechny Kongres Narodowy i powołany przezeń rząd) i cieszy się wsparciem ugrupowań politycznych i wojskowych poszukujących w islamie źródeł wartości społeczno-politycznych. Drugi ośrodek władzy ukonstytuował się w Tobruku (na wschodzie Libii) i jest skupiony wokół Izby Deputowanych wybranej w wyżej wspomnianych wyborach. To struktury władz libijskich z siedzibą w Tobruku cieszą się uznaniem międzynarodowym, chociaż rząd w Trypolisie również może liczyć na sympatię niektórych spośród państw muzułmańskich (np. Turcja czy Katar). Brak jednolitej władzy w całym kraju ułatwiał działania różnorodnym bojówkom, które w obliczu postępującego chaosu politycznego zyskały duży zakres autonomii (zwłaszcza na obszarach saharyjskich, gdzie kontrola władz centralnych jest szczególnie utrudniona). W warunkach postępującej destabilizacji ukształtowały się ponadto dwa kolejne ośrodki władzy

²⁶ L. Ben Ahmed, K. Abdallah, „Protests sweep Tunisia”, *Al-Ahram Weekly*, nr 1280, 28 stycznia 2016 r., źródło: URL: <<http://weekly.ahram.org.eg/News/15349/19/Protests-sweep-Tunisia.aspx>> (dostęp 30.01.2016).

²⁷ T. Amara, „Tunisia’s Islamist Ennahda becomes biggest in parliament as ruling party splits”, *Reuters*, 11 stycznia 2016 r., źródło: URL <<http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKCN0UP15U20160111>> (dostęp 1.02.2016).

²⁸ Por. N. Rowsell, „Tunisia: Foundations of democratic compromise”, w: *North Africa in Transition: The Struggle for Democracies and Institutions, Adelphi Series* 2015, t. 55, nr 452, s. 19–38.

²⁹ Por. B. Daragahi, „Libya: From euphoria to breakdown”, w: *North Africa in Transition...*, op. cit., s. 39–58; A.J. Kuperman, „Obama’s Libya debacle: How a well-meaning intervention ended in failure”, *Foreign Affairs* 2015, t. 94, nr 2, s. 66–77.

skupione wokół „silnych” osobowości. W samodzielnią siłę wojskową przekształciły się oddziały powołane do ochrony instalacji naftowych (Petroleum Facilities Guard) dowodzone przez Ibrahima Dżadhrana (Jadhrana), dążące do wykorzystania swoich atutów (militarnych i gospodarczych) dla uzyskania wpływów politycznych w państwie. Istotną siłą w rozgrywkach politycznych pozostają także siły wierne gen. Chalifie Haftarowi (Libijska Armia Narodowa), który jeszcze w 2014 r. podjął działania zmierzające do przejęcia kontroli nad krajem (pojawily się wówczas wobec niego oskarżenia o dyktatorskie zapędy, a jednocześnie o powiązania z amerykańskimi służbami specjalnymi)³⁰. W obliczu narastających sprzeczności między Trypolisem a Tobrukiem i pogłębiających się na tym tle podziałów wewnętrznych działania sił wiernych gen. Haftarowi ograniczone zostały do wschodnich prowincji. Lojalność gen. Haftara wobec rządu ukonstytuowanego w Tobruku sprawiła, iż Libijska Armia Narodowa stała się jego zapleczem. Aspiracje obu wojskowych liderów mogą w przyszłości odegrać ważną rolę w ukonstytuowaniu się nowych władz państwa³¹. Chaos sprzyjał także rozprzestrzenianiu się ugrupowań dżihadystycznych – w ciągu 2014 i 2015 roku silną pozycję w centralnej części nadmorskich prowincji Libii zdobyły sobie lokalne bojówki Państwa Islamskiego. Głównym miastem pod panowaniem PI i jego lokalnych sprzymierzeńców stała się Syrta, skąd próbowano rozszerzać kontrolę zarówno w kierunku zachodnim (Trypolis), jak i wschodnim (Bengazi), zagrażając stabilności istniejących ośrodków politycznych.

Postępujący demontaż państwowości libijskiej skłonił ostatecznie wspólnotę międzynarodową do podjęcia działań pokojowych. Dzięki zaangażowaniu Organizacji Narodów Zjednoczonych rozpoczęte zostały negocjacje z udziałem obu rządów libijskich w celu ustalenia zasad dla utworzenia tymczasowego rządu okresu przejściowego. Po obu stronach znalazły się frakcje gotowe do kompromisu, w efekcie czego 17 grudnia 2015 r. podpisano porozumienie, na mocy którego powołano do życia 17-osobowy Rząd Jedności Narodowej i 9-osobową Radę Prezydencką – organy te mają m.in. przygotować przeprowadzenie nowych wyborów w ciągu dwóch lat³². W styczniu nowy rząd podjął działalność, chociaż przy sprzeciwie wpływowych polityków zaangażowanych w dotychczasowe struktury władzy. Stawia to pod znakiem zapytania przyszłość tej inicjatywy pokojowej. Brak efektywnego rządu stwarza bowiem sytuację politycznego chaosu wykorzystywaną przez siły skrajnie fundamentalistyczne dla poszerzania swojej obecności na terytorium Libii. Trwa rywalizacja różnych ośrodków władzy i bojówek o kontrolę wydobycia i eksportu ropy naftowej – walki o przejęcie infrastruktury służącej eksploatacji surowców energetycznych ostatecznie osłabiły zdolności eksportowe kraju (m.in. od grudnia 2014 r. zamknięte pozostają terminale naftowe w portach As-Sidra i Ras al-Unuf, o które toczono

³⁰ R. Baroud, „The Libyan bedlam: General Hifter, the CIA and the unfinished coup”, Middle East Online, 20 lutego 2014 r., źródło: URL <<http://www.middle-east-online.com/english/?id=64378>> (dostęp 4.02.2016).

³¹ „In Libya, political unity starts with oil”, Stratfor, 15 stycznia 2016 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/libya-political-unity-starts-oil?login=1>> (dostęp 30.01.2016).

³² P. Kingsley, „Libyan politicians sign UN peace deal to unify rival governments”, *The Guardian* z 17 grudnia 2015 r., źródło URL <<http://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/libyan-politicians-sign-un-peace-deal-unify-rival-governments>> (dostęp 4.02.2016).

wielokrotnie walki, a od listopada 2015 r. zamknięto także terminal w mieście portowym Zuwetina³³. Wzrost znaczenia Państwa Islamskiego w tym kraju, strategiczna funkcja surowców energetycznych oraz obawy, iż dżihadysty zechcą przejąć kontrolę nad tymi zasobami³⁴, sprawiają, iż mocarstwa zachodnie (przy ewentualnym wsparciu innych państw, które już są zaangażowane w walkach przeciwko PI na terytoriach Syrii i Iraku) podjęły przygotowania do operacji militarnej mającej na celu rozbięcie sił dżihadystów. Istnienie mającego legitymizację prawnomiędzynarodową rządu libijskiego jest w tym kontekście bardzo ważnym elementem kompleksowego planu przywracania stabilności państwa³⁵.

Przewrót wojskowy w Egipcie³⁶ z 3 lipca 2013 r. zapoczątkował stopniową stabilizację, ale okupioną masowymi represjami wobec przeciwników politycznych nowego reżimu. Jego najważniejszą postacią stał się marszałek (do 27 stycznia 2014 r. generał) Abd al-Fattah as-Sisi³⁷. Masowe protesty organizowane przez zwolenników obalonego prezydenta Muhammada Mursiego oraz wspierającego go Stowarzyszenia Braci Muzułmanów zostały krwawo stłumione – symbolem represyjności nowych władz stała się pacyfikacja opozycyjnej manifestacji 24 sierpnia 2013 r., w trakcie której zginęło 638 osób, a ok. 4 tys. zostało rannych. Były prezydent został aresztowany i postawiony przed sądem pod zarzutem zdrady tajemnic państwowych. Stowarzyszenie Braci Muzułmanów rozwiązano w grudniu 2013 r., a wielu jego liderów i aktywistów aresztowano pod zarzutem działalności antypaństwowej. Kontrolowane przez władze sądy masowo wydawały wyroki śmierci na przywódców muzułmańskiej opozycji (choć powstrzymywano się od ich wykonywania). Represje nie ominęły także wielu działaczy politycznych, którzy poparli przewrót lipcowy, będąc wówczas w opozycji wobec władz zdominowanych przez przedstawicieli politycznego islamu. Symbolem takiej postawy stał się Muhammad al-Barada'i, były dyrektor Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, który po obaleniu Mursiego objął urząd wiceprezydenta, niemniej protestując w sierpniu 2013 r. prze-

³³ Zob. „Air strikes reported near Libya's Sirte”, Reuters, 10 stycznia 2016 r., źródło: URL <<http://www.reuters.com/article/us-libya-security-idUSKCN0UO0W020160110>> (dostęp 30.01.2016).

³⁴ Zob. J. Geiger, „Can ISIS actually gain power over Libya's oil?”, Oilprice.com, źródło: URL <<http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Can-ISIS-Actually-Gain-Power-Over-Libya-Oil.html>> (dostęp 2.02.2014).

³⁵ „In Libya the West heeds the call for intervention”, Stratfor, 19 stycznia 2016 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/libya-west-heeds-call-intervention?login=1>> (dostęp 27 stycznia 2016 r.). W przygotowaniach do interwencji biorą udział m.in. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Hiszpania, Niemcy. Należy także przypomnieć, iż w 2015 r. na terytorium Syrii lotnictwo Egiptu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich dokonywało nalotów, wspierających działania Libijskiej Armii Narodowej. W drugiej połowie 2015 r. również Stany Zjednoczone włączyły się do ataków lotniczych na miejsca koncentracji bojówek Państwa Islamskiego – ich celem były dwa miasta kontrolowane przez dżihadystów – Adżdabija (2 ataki, w których zginęło dwóch wysokich dowódców PI) i Darna (1 atak lotniczy). Zob. też: E. Schmitt, „Obama is pressed to open military front against ISIS in Libya”, *International New York Times* z 4 lutego 2016 r., źródło: URL <http://www.nytimes.com/2016/02/05/world/africa/isis-libya-us-special-ops.html?nl=todaysheadlines&emc=edit_th_20160205&_r=0> (dostęp 5.02.2016).

³⁶ Próbe podsumowania przemian w Egipcie po wydarzeniach „arabskiej wiosny” podjęli: E. Hokayem, H. Taha (red.), *Egypt after the Spring: Revolt and Reaction*, Adelphi Series 2015, t. 55, nr 453–454.

³⁷ Por. N.J. Brown, „The Sisi spring”, *Foreign Policy* z 11 lutego 2014 r., źródło: URL <<http://foreign-policy.com/2014/02/11/the-sisi-spring/>> (dostęp 3.02.2016).

ciwko bezwzględny pacyfikacji, podał się do dymisji. Oskarżony o zdradę opuścił Egipt, udając się na emigrację.

Proces stabilizacyjny realizowany po zamachu stanu zakładał powrót do władz cywilnych dzięki procedurom wyborczym. 18 stycznia 2014 r. przyjęto w referendum nową konstytucję, na mocy której w maju 2014 r. przeprowadzono wybory prezydenckie – zgodnie z oczekiwaniami dały one zwycięstwo as-Sisiemu, który wcześniej wystąpił z armii, by wystartować jako polityk cywilny (objął urząd 8 czerwca). Wybory parlamentarne były kilkakrotnie przekładane, ostatecznie odbyły się w dwóch turach, od 17 października do 2 grudnia 2015 r. Obowiązujące ograniczenia prawne w sferze działalności politycznej sprawiły, że trudno uznać je za w pełni reprezentatywne, a wielu obserwatorów zwracało uwagę na utrzymującą się kontrolę służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo nad życiem politycznym kraju. W tej sytuacji większość wybranych deputowanych to politycy formalnie niezależni, *de facto* stanowiący zaplecze dla istniejącego systemu władzy (taki status ma 351 deputowanych na 596 miejsc w Izbie Reprezentantów, dodatkowo 28 deputowanych jest mianowanych przez prezydenta). Parlament ukonstytuował się 10 stycznia 2016 r., a jednym z jego pierwszych zadań stała się akceptacja ok. 400 dekretów wydanych przez władze wykonawcze w okresie braku funkcjonującego ciała przedstawicielskiego (od połowy 2012 r.)³⁸.

Delegalizacja i represje wobec umiarkowanej opozycji islamistycznej (Stowarzyszenie Braci Muzułmanów) doprowadziły m.in. do wzrostu znaczenia radykalnych sił odwołujących się do idei dżihadyzmu. Najbardziej aktywnym ugrupowaniem o takim charakterze stała się mająca zaplecze na Synaju organizacja Ansar Bajt al-Makdis. Organizowane przez siły skrajnie fundamentalistyczne ataki terrorystyczne spotykały się jednak ze skutecznymi działaniami sił rządowych i ograniczyły swobodę działania dżihadystów. Nie można także wykluczyć zewnętrznego zasilania ugrupowań o takim charakterze, zarówno przez kontakty z Państwem Islamskim w Syrii i Iraku, jak i z pokrewnymi siłami obecnymi w Libii. Natomiast warunki dla lepszej współpracy, w tym w sferze bezpieczeństwa, stwarza dla Kairu zmiana głównych wektorów polityki zagranicznej Sudanu, który zaangażował się wspólnie z Egiptem i Arabią Saudyjską w popieranie koalicji prorządowej w Jemenie, ograniczając jednocześnie relacje z Iranem³⁹.

W sferze polityki zagranicznej Egipt dąży do odbudowy swojej pozycji regionalnego mocarstwa, chociaż problemy związane z wewnętrzną destabilizacją oraz trudnościami gospodarczymi (wysokie bezrobocie, bieda, inflacja, spadek rezerw fi-

³⁸ Zob. J. Völkel, „Why almost nobody participated in the Egyptian parliamentary elections”, open -Democracy, 23 października 2015 r., źródło: URL <<https://www.opendemocracy.net/arab-awakening/jan-v-lkel/why-almost-nobody-participated-in-egyptian-parliamentary-elections>> (dostęp 2.02.2016); A. Al-Arian, „Egypt’s hollow parliament”, Aljazeera, 12 stycznia 2016 r., źródło: URL <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/01/egypt-hollow-parliament-160112071640089.html>> (dostęp 7.02.2016). Zob. też materiały na temat wyborów na stronie internetowej ahamonline: <<http://english.ahram.org.eg/Category/1/164/Egypt/Egypt-Elections.aspx>> (dostęp 7.02.2016).

³⁹ K. Abdelaziz, „As economy crumbles, Sudan ditches Iran for Saudi patronage”, Reuters, 13 stycznia 2016 r., źródło: URL <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKCN0UR0U220160113?utm_source=January+14%2C+2015+EN&utm_campaign=1%2F14%2F2016&utm_medium=email> (dostęp 5.02.2016).

nansowych) ograniczają zakres realizowanych ról międzynarodowych⁴⁰. Niemniej działania na rzecz rozwiązywania kryzysów w Libii i Jemenie będą wymagały aktywnego uczestnictwa Egiptu. Podobnie w kwestii ewentualnej kontynuacji dialogu izraelsko-palestyńskiego roli Kairu jako mediatora (zwłaszcza w kontaktach z Hamasem) nie sposób przecenić⁴¹.

Spośród państw, w których w wyniku „arabskiej wiosny” nastąpiły zmiany reżimu politycznego, także Jemen stał się areną gwałtownych przemian. Doprowadziły one do wybuchu wojny domowej i jej umiędzynarodowienia. Jemen we współczesnych granicach nigdy nie był państwem stabilnym – wewnętrzne podziały plemienne, regionalne⁴², wyznaniowe i polityczno-ideologiczne określały linie sprzeczności, powodując słabość władzy centralnej. W przeciwieństwie do pozostałych państw Półwyspu Arabskiego Jemen nie dysponuje dużymi zasobami surowców energetycznych, co sprawia, iż jest to najbiedniejsze państwo regionu, z ogromnymi brakami w sferze infrastruktury społecznej.

Po upadku reżimu prezydenta Alego Abd Allaha as-Saliha w maju 2012 r. prezydentem Jemenu został Abd Rabbuh Mansur Hadi z zadaniem przeprowadzenia niezbędnych reform modernizacyjnych. Jednym z elementów procesu zmian miało być przyjęcie nowej konstytucji i wprowadzenie federacyjnej struktury państwa w odpowiedzi na dążenia lokalnych sił do uzyskania większego wpływu na procesy polityczne – planowano przekształcenie kraju w federację sześciu prowincji. Takie rozwiązanie przez część sił politycznych było kontestowane – idea powrotu do podziałów zgodnie z granicami sprzed zjednoczenia Jemenu znajdowała zwolenników zarówno na południu, jak i na północy. Do ostatecznego przyjęcia programu reform politycznych nigdy nie doszło – wybuch rebelii Huti na północy kraju doprowadził do pogłębienia chaosu wewnętrznego i wybuchu wojny domowej.

Ruch Huti jest w istocie reprezentacją polityczną plemion jemeńskich zamieszkujących północno-zachodnią część kraju (dawny Jemen Północny) i wyznających zajdycką odmianę szyizmu (ok. 48% populacji). Ludność szyicka czuła się dyskryminowana, zarówno politycznie, jak i ekonomicznie, w konsekwencji w okresie nasilenia manifestacji antyrządowych we wrześniu 2011 r. wybuchło powstanie kierowane przez jednego z liderów lokalnej społeczności Abd al-Malika al-Hutiego. Dążenie do uzyskania większego wpływu na procesy zmian politycznych w kraju skłoniło ruch Huti do podjęcia kolejnej ofensywy w 2014 r. M.in. w jej wyniku

⁴⁰ Por. M. El-Labbad, „Egypt: A ‘regional reference’ in the Middle East”, w: H. Fürtig (red.), *Regional Powers in the Middle East: New Constellations after the Arab Revolts*, Palgrave Macmillan, New York 2014, s. 81–99.

⁴¹ E. Dickstein, „A new role for Egypt: Sisi’s government and the Arab-Israeli conflict”, *Harvard International Review* 2014/2015, t. 36, nr 2 (10 stycznia 2015 r.), źródło: URL <<http://hir.harvard.edu/topics/issue/362-fall-2014winter-2015/>> (dostęp 3.02.2016); E. Trager, „Sisi’s fracturing regime”, *Foreign Policy* z 22 stycznia 2016 r., źródło: URL <<http://foreignpolicy.com/2016/01/22/sisis-fracturing-regime/>> (dostęp 3.02.2016); M. Wahid Hanna, „The Sisi doctrine”, *Foreign Policy* z 13 sierpnia 2014 r., źródło: URL <http://foreignpolicy.com/2014/08/13/the-sisi-doctrine/?wp_login_redirect=0> (dostęp 3.02.2014).

⁴² Do maja 1990 r. istniały dwa państwa jemeńskie – Jemen Północny i Jemen Południowy. Już cztery lata po zjednoczeniu (w 1994 r.) siły separatystyczne na południu próbowały dokonać secesji dawnego Jemenu Południowego i powrócić do uprzednich granic.

we wrześniu tego roku oddziały Huti zajęły stolicę kraju Sanę, a następnie podjęły ofensywę w kierunku południowym, dążąc do uzyskania kontroli nad dawną stolicą Jemenu Południowego, Adenem. Przyłączył się do nich także poprzedni prezydent kraju as-Salih (z wiernymi sobie oddziałami), licząc na odzyskanie utraconych wpływów. W dniu 6 lutego 2015 r. Huti podjęli próbę ukonstytuowania nowych władz państwowych, krok ten spotkał się jednak z całkowitym brakiem akceptacji ze strony wspólnoty międzynarodowej, a prezydent Hadi, początkowo gotów podać się do dymisji w wyniku porażki militarnej, ostatecznie zmienił zdanie i usiłował odzyskać utracone terytoria na zachodzie i północy Jemenu, mając dla tych działań wsparcie pozostałych krajów Półwyspu Arabskiego. Poparcia politycznego, a po oblężeniu przez Huti Adenu także azylu, udzieliła mu Arabia Saudyjska obawiająca się powstania zdominowanego przez szyitów reżimu politycznego na południe od swoich granic⁴³.

Na podziały, które doprowadziły do wybuchu wojny domowej w Jemenie, nałożyły się dodatkowe linie sprzeczności. Od lat dziewięćdziesiątych XX w. we wschodnich prowincjach kraju (Hadramaut) obecne są bojówki lokalnego odłamu Al-Kaidy – po rozbiciu siatki terrorystycznej przez siły bezpieczeństwa Arabii Saudyjskiej na swoim terytorium to właśnie Jemen stał się miejscem azylu dla dżihadystów, którzy powołali tutaj do życia Al-Kaidę Półwyspu Arabskiego. Prawie bezludne, górzyste i pustynne tereny interioru Jemenu – kraju, którego siły bezpieczeństwa nigdy do końca nie kontrolowały odległych prowincji – stały się doskonałym miejscem kryjówek dla fundamentalistycznych bojówek. Wewnętrzny konflikt w kraju stworzył dla Al-Kaidy dodatkowe szanse na rozszerzenie swojej aktywności (m.in. jej oddziały zajęły 2 kwietnia 2015 r. miasto Al-Mukalla w centralnej części południowego wybrzeża Jemenu). Obecność Al-Kaidy w Jemenie stała się przesłanką dla działań amerykańskich, mających na celu wyeliminowanie bojówek dżihadystów z tego kraju. Przy przyzwoleniu oficjalnych władz Jemenu amerykańskie drony penetrowały tereny aktywności Al-Kaidy, m.in. dążąc do eliminacji fizycznej ich liderów. W 2015 r. uaktywniły się tu także bojówki Państwa Islamskiego, organizujące zamachy terrorystyczne wymierzone w szyitów, próbujące w ten sposób pogłębić konflikt wyznaniowy, lecz ich rola, znaczenie i zakres aktywności wydają się jednak znacznie mniejsze niż Al-Kaidy.

Sukcesy Huti i ich sojuszników zaniepokoiły Arabię Saudyjską i współpracujące z nią państwa sunnickie. Obawy wynikały przede wszystkim z przekonania, iż rebelia ta jest wspierana przez Iran, który dążąc do budowy swojej strefy wpływów i rywalizując z Arabią Saudyjską w regionie Zatoki Perskiej, będzie w stanie wykorzystać konflikt do zdobycia wpływów i strategicznej pozycji na południowym krańcu Półwyspu Arabskiego. Udział Iranu w walkach po stronie szyickich władz w Iraku i Syrii oraz poparcie dla Huti z tej perspektywy widziano jako próbę okrążenia Arabii Saudyjskiej, mającej ambicje przewodzenia świata muzułmańskiemu (sunnickiemu). W tej sytuacji Arabia Saudyjska wraz z sojusznikami rozpoczęła 25 marca 2015 r. zbrojną interwencję po stronie sił wiernych prezydentowi

⁴³ Zob. W. Lizak, „Bliskowschodnie...”, op. cit., s. 276–277.

Hadiemu. W operacji wzięły udział – poza Omanem – pozostałe państwa członkowskie Rady Współpracy Zatoki Perskiej (Bahrajn, Katar, Kuwejt i Zjednoczone Emiraty Arabskie) oraz Egipt, Jordania, Maroko, Senegal i Sudan. Wsparcia logistycznego udzielają jej także mocarstwa Zachodu – Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Francja, a mocarstwa anglosaskie – również w postaci dostaw broni dla wojsk koalicyjnych⁴⁴. W wyniku operacji tych sił udało się odzyskać pełną kontrolę nad Adenem i rozpocząć przygotowania do odbicia z rąk rebeliantów stolicy kraju, Sany. O ile jednak walki w okolicy wybrzeża przyniosły szybko oczekiwane rezultaty, o tyle w górzystych regionach interioru będą one na pewno długotrwałe i okupione dużymi stratami.

W wyniku wojny i ataków sił interwencyjnych Jemen znalazł się na skraju katastrofy humanitarnej. Arabia Saudyjska m.in. zastosowała blokadę, co w sytuacji gdy ok. 80% żywności i 90% paliw koniecznych dla zaspokojenia codziennych potrzeb mieszkańców jest importowanych z zewnątrz, doprowadziło do ogromnego deficytu podstawowych produktów. Nie dziwi zatem fakt, iż aż 80% populacji potrzebowało zewnętrznej pomocy. W kraju przebywało też ok. 2,5 mln uchodźców wewnętrznych, a ok. 170 tys. osób poszukiwało azylu w Omanie, Arabii Saudyjskiej oraz w Afryce Wschodniej (w Dżibuti, Etiopii, Somalii i Sudanie)⁴⁵. Koszty interwencji okazały się także wysokie dla Arabii Saudyjskiej – w ciągu 2015 r. dokonano ataków na przygraniczne miasta z terytorium Jemenu, utrzymują się napięcia społeczne w regionach zamieszkiwania 10-procentowej mniejszości szyickiej (nad Zatoką Perską), a przede wszystkim Rijad ponosi koszty materialne interwencji, co w sytuacji utrzymujących się niskich cen ropy naftowej i rosnącego deficytu budżetowego sprawia dodatkowe problemy z utrzymaniem równowagi finansów publicznych. Pojawiły się także głosy o możliwości popełnienia przez wojska interwencyjne zbrodni wojennych⁴⁶.



Bliski Wschód znajduje się na rozdrożu. Nakładające się na siebie procesy przemian mających źródło zarówno w regionie, jak i w ewolucji globalnego porządku międzynarodowego doprowadziły do podważenia stabilności struktur państwowych i międzynarodowych decydujących o dotychczasowym kształcie geopolitycznym tej części świata. Wydarzenia „arabskiej wiosny” podważyły stabilność wielu reżimów politycznych, ukazując ogromny potencjał niezadowolenia społecznego, alienację elit władzy i nieskuteczność wcześniejszych prób modernizacji. Kryzys dotychczasowego modelu społeczno-politycznego zrodził przestrzeń dla ujawnienia się nowych idei i rozwiązań systemowych, które doskonale wykorzystały siły poli-

⁴⁴ Por. Z. Laub, *Yemen in Crisis*, Council on Foreign Relations, źródło: URL <<http://www.cfr.org/yemen/yemen-crisis/p36488>> (dostęp 5.02.2016).

⁴⁵ *Regional Refugee and Migrant Response: Impact of the Yemen Crisis, 15 December 2015*, International Organization for Migration, UN High Commissioner for Refugees, źródło: URL <<http://reliefweb.int/report/yemen/regional-refugee-and-migrant-response-impact-yemen-crisis-15-december-2015-enar>> (dostęp 7.02.2016).

⁴⁶ K.A. Davis, D. Sprusansky, „Saudi Arabia, the U.S. and the devastating war in Yemen”, *Washington Report on Middle East Affairs* 2015, t. 34, nr 8, s. 50–51.

tyczne odwołujące się do własnego dziedzictwa kulturowo-religijnego, podważające racjonalność korzystania z obcych wzorów rozwojowych i kontestujące z pozycji fundamentalistycznych zastany porządek świata. Wreszcie ograniczenia polityki prowadzonej z pozycji siły przez mocarstwa zewnętrzne mające interesy w regionie zachęciły lokalnych aktorów do przededefiniowania własnych celów i potrzeb w ramach ładu regionalnego bądź nawet zanegowania jego konstytutywnych założeń. Wszystko to sprawia, iż Bliski Wschód stoi przed kolejnymi wyzwaniami, których pokonanie dopiero stworzy szansę na stabilizację.

MIDDLE EAST: „THE RUIN OF HIGH HOPE”

The processes called the Arab Spring led to progressive decomposition of the existing international order in the Middle East. Although the essence of the events initiated at the turn of the year 2010 and 2011 was the desire of individual societies of the Arab States to change the system, their consequences were of utmost importance for the regional international system. Affecting the stability of the country, encourage for the evolution of their positions and international roles. The Middle East is also a place where the interests of outside major powers are endangered. The rich energy resources in this part of the world and the need to protect important transport and communication routes in the region have, over the past two centuries, attracted such countries as the United Kingdom, France, the United States, or Russia. The regional layout of forces is so the result of the policy of local powers confronted with the involvement of major powers ready to defend its interests. These processes make the situation in the Middle East extremely complicated, and the regional international order is currently decomposing rather than stabilizing.

Słowa kluczowe: Bliski Wschód, Afryka Północna, „arabska wiosna”, kryzys w Iraku, wojna domowa w Syrii, kryzys w Libii, kryzys w Jemenie, Al-Kaida, Państwo Islamskie

GOSPODARKA CHIN MIĘDZY RYNKIEM A PAŃSTWEM AUTORYTARNYM

Celem artykułu jest analiza relacji między gospodarką rynkową a autorytarnym systemem politycznym w Chinach. Począwszy od 2012 r., w polityce gospodarczej Chinów wdrażają ostrożną strategię prorynkowych reform pod hasłem „rządy rynku”. W 2015 r. jej realizacja napotkała jednak liczne przeszkody, takie jak: spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, spowolnienie popytu, wzrost bezrobocia, ucieczki oszczędności za granicę, krach giełdowy. To czynniki o charakterze koniunkturalnym, ale najważniejszą, jak się wydaje, rolę odgrywa czynnik strukturalny w postaci braku spójności między logiką swobody funkcjonowania rynku i nieadekwatnymi do sytuacji działaniami państwa autorytarnego.

W ramach rozważania powyższej kwestii w artykule podjęte zostaną następujące zagadnienia: najpierw omówiony będzie aktualny stan koniunktury gospodarczej w Chinach, następnie – wątek modelu chińskiej gospodarki pod kątem relacji między instytucjami państwa i rynku. Trzecia część skupi uwagę na krajowych i międzynarodowych konsekwencjach spowolnienia gospodarczego w Chinach.

KONIUNKTURA GOSPODARCZA W CHINACH W 2015 R.

Tabela 1 zawiera zestawienie kluczowych danych makroekonomicznych gospodarki Chin.

Dane makroekonomiczne dla chińskiej gospodarki prezentują się znakomicie i dowodzą wysokiego poziomu jej zrównoważenia w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Ważnym parametrem, na który zwraca się uwagę, jest tempo wzrostu produktu krajowego, które do niedawna wynosiło ponad 10%. W 2014 r. osiągnęło ono 7,4%, a według ustaleń chińskiego Urzędu Statystycznego ze stycznia 2016 r. wzrost produktu krajowego w 2015 r. to 6,9%, czyli najmniej od 25 lat¹.

Spowolnienie tempa wzrostu produktu krajowego Chin następuje od 2012 r. i jest przedmiotem nadzwyczaj licznych komentarzy i analiz, chociażby autorstwa Daniela Lyncha zamieszczonego na łamach *Foreign Affairs* na początku 2016 r., w którym autor stawia dosyć radykalną tezę o końcu ery wzrostu Chin². W opinii prezentowanej konsekwentnie przez piszącego te słowa na łamach *Rocznika* spowolnienie wzrostu gospodarczego to świadoma decyzja władz, które uznały w pewnym momencie,

¹ Ch. Jia, „Challenging times forecast as growth falls”, *China Daily: European Weekly* z 22 stycznia 2016 r.

² D. Lynch, „The end of China’s rise”, *Foreign Affairs* z 11 stycznia 2016 r.

Tabela 1**Podstawowe dane makroekonomiczne gospodarki Chin w latach 2014–2019**

Parametry makroekonomiczne	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nominalny produkt krajowy w bln USD	10,383	10,606	10,948	11,847	12,884	14,012
Produkt krajowy na 1 mieszkańca w USD	36,5	37,0	37,8	38,5	39,3	40,1
Realny wzrost produktu krajowego w % w skali rocznej	7449	7567	7770	8367	9060	9814
Konsumpcja prywatna jako % PKB	7,4	6,7	5,9	5,9	5,9	5,9
Wydatki rządowe jako % PKB	13,9	13,8	14,1	14,3	14,6	14,9
Inwestycje jako % PKB	43,6	42,7	42,0	41,2	40,5	39,8
Inflacja w % w skali roku	2,0	1,3	2,7	2,7	2,7	2,7
Stopa procentowa banku centralnego w %	5,60	4,10	3,60	3,60	3,60	3,60
Kurs juan/USD	6,16	6,52	6,87	6,90	6,90	6,90
Bilans budżetu centralnego jako % PKB	–2,1	–2,5	–2,4	–2,4	–2,4	–2,4
Bilans handlu towarami i usługami w mld USD	229,9	364,1	381,0	384,2	385,8	385,3
Nadwyżka rachunku bieżącego jako % PKB	1,6	2,8	2,8	2,5	2,3	2,1
Rezerwy zagraniczne w bln USD	3,80	3,700	3,800	3,700	3,600	3,500
Rozmiary i pokrycie importu rezerwami w miesiącach	19,6	20,1	19,2	17,2	15,5	13,9

Źródło: *China. Country Risk Report*, BMI Research A Fitch Group Company, Q4, 2015

że dalsze podtrzymywanie takiego tempa doprowadzi do powstania wewnętrznej nierównowagi, spadku efektywności inwestycji i marnotrawstwa zasobów.

Władze Chin dla każdej ważnej zmiany czy zwrotu używają nowej retoryki i pojęć. Nie inaczej jest tym razem, gdyż wzrost gospodarczy na niższym poziomie określają mianem „nowej normalności” (ang. *new normal*)³. To nowe podejście implikuje także zmianę samego modelu rozwoju, w ramach którego większą rolę zamierza się przypisać konsumpcji aniżeli inwestycjom i eksportowi. Jednakże ta nowa strategia nie przynosi na razie spektakularnych efektów, gdyż chińscy obywatele nie

³ „China’s economy in ‘new normal’ continues to power global growth”, *Beijing Review* z 28 grudnia 2015 r.

zwiększyli znacząco wydatków konsumpcyjnych, co wynika z uwarunkowań kulturowych (większe skłonności do oszczędzania wśród dorosłych)⁴. Dane z tabeli 1 potwierdzają, że udział wydatków konsumpcyjnych w tworzeniu dochodu narodowego obecnie i w najbliższej przyszłości będzie rósł w umiarkowany sposób, a inwestycje będą nadal odgrywać ważną rolę wbrew oficjalnym zapowiedziom władz.

Zmiana struktury tworzenia dochodu narodowego w Chinach na rzecz zwiększenia udziału konsumpcji i sektora usług to najważniejsze wyzwanie dla polityki gospodarczej. Niezmiennie deklarowanym od wielu lat celem strategicznym Chin jest uniknięcie wpadnięcia w pułapkę kraju o średnim dochodzie⁵.

Problemy, o których mowa, zostały podjęte przez V Plenum Komunistycznej Partii Chin, które odbyło się pod koniec 2015 r. W trakcie obrad tego najważniejszego rangą organu decyzyjnego przyjęto założenia kolejnego, trzynastego pięcioletniego planu rozwoju gospodarczego Chin na lata 2016–2020. Obecny system planowania rozwoju gospodarczego w niczym nie przypomina tego z okresu maoistowskiego. Ma ono bowiem charakter parametryczny (parametry ekonomiczne, a nie decyzje administracyjne, są podstawą polityki gospodarczej). Ważną cechą chińskiego planowania jest wybieranie strategicznych celów i zadań do realizacji. W planie na lata 2016–2020 za takie uznano innowacje jako kluczowe narzędzie, za pomocą którego Chiny zamierzają przezwyciężyć pułapkę kraju średnio rozwiniętego i zbliżyć się do poziomu kraju wysoko rozwiniętego wedle kryteriów Banku Światowego⁶. O tym, jaką wagę się do tego przywiązuje, świadczą następujące dane: w ostatniej dekadzie nakłady z budżetu państwa na prace badawczo-rozwojowe zwiększyły się czterokrotnie i osiągnęły poziom 200 mld USD. Obecnie stanowią one 2% produktu krajowego, ale w najbliższym czasie Chiny zamierzają podnieść ten udział do poziomu 2,8%, a więc takiego jak w USA⁷.

Ważną rolę w kreowaniu innowacji technologicznych w Chinach odgrywają prywatne firmy, które są w danej branży światowymi potentatami. Huawei to światowej klasy firma informatyczna, która przeznaczą na badania 5 mld USD rocznie. Inne znane marki chińskich przedsiębiorstw to: Lenovo, Baidu, Alibaba, Xiaomi. W akumulacji technologicznego potencjału Chin niezwykle istotny wpływ wywiera przejmowanie zagranicznych przedsiębiorstw dysponujących określonymi technologiami. W 2015 r. wartość takich inwestycji wyniosła 111,9 mld USD. Europa była tym regionem, w którym dokonano największych pod względem liczby i wartości przejęć całych firm. Najbardziej spektakularną transakcją w tej dziedzinie było nabycie włoskiej firmy Pirelli za 9 mld USD. Oto opinia chińskiego komentatora na ten temat: „Europa to miejsce, gdzie narodził się przemysł. Jeśli chińskie przedsiębiorstwa chcą zbudować własne zasoby badawcze i rozpocząć prace badawczo-rozwo-

⁴ „China’s consumers. Doughty but not superhuman”, *The Economist* z 26 września 2015 r., s. 60–62.

⁵ H. Shuli, „Can China avoid the middle-income trap?”, *East Asia Policy* 2011, nr 3, s. 5–16; S. Song, „Challenges to China after becoming an upper-middle income country”, *The Chinese Economy* 2015, nr 48, s. 1–4.

⁶ P. Williamson, „Innovation picks up speed in China”, *China Daily: European Weekly* z 10 stycznia 2016 r.

⁷ E. Tse, *China’s Disruptors*, Penguin Books, London 2015.

jowe od nowa, zajmie to wiele czasu, zanim osiągną światowy poziom. W związku z tym skrócenie tego procesu przez przejmowanie zagranicznych firm wydaje się jedyną opcją”⁸.

Najważniejszym jednak celem nowego planu jest przekształcenie Chin w „społeczeństwo umiarkowanego dobrobytu” (*xiaokang shehui, moderately well-off society*) do 2020 r., co w praktyce oznacza podwojenie dochodu na jednego mieszkańca w porównaniu z poziomem z 2010 r. Aby zrealizować ten ambitny cel, przyjęto, że Chiny w najbliższych latach będą musiały się rozwijać na poziomie co najmniej 6,5%⁹. Pośrednim celem tego ambitnego zamierzenia jest całkowite wyeliminowanie zjawiska biedy, z czym wiąże się potrzeba podniesienia poziomu życia dla 70 mln obywateli. Warto w tym miejscu podkreślić, że w latach 1980–2010 w Chinach strefę ubóstwa opuściło około 600 mln ludzi, co znacząco poprawiło światowe wskaźniki w tej dziedzinie¹⁰.

Ekonomiczne sukcesy Chin i pozytywny obraz makroekonomicznej stabilności gospodarki w 2015 r. zostały w znaczącym stopniu podważone przez wydarzenia na chińskim rynku finansowym. Sektor finansowy Chin pozostawał w cieniu sektora przemysłowego, ale dzięki wprowadzanym stopniowo od lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia reformom instytucjonalnym i liberalizacji transakcji z zagranicą stał się on ważnym czynnikiem integracji Chin z gospodarką światową¹¹. Świadczą o tym niemałe sukcesy w eksporcie inwestycji bezpośrednich, a zwłaszcza przejmowaniu zagranicznych firm, o czym była mowa wcześniej.

Najbardziej jednak spektakularnym osiągnięciem Chin w sferze finansowej było włączenie juana do koszyka walut tworzących SDR (Special Drawing Rights) – pieniądza emitowanego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy – z dniem 1 grudnia 2015 r. To w istocie nadanie tej walucie statusu międzynarodowej waluty rezerwowej, wraz z USD, euro, jenem japońskim i funtem brytyjskim¹². Decyzja ta nie była zaskoczeniem, gdyż udział Chin w gospodarce światowej jest na tyle istotny, że nie można dalej ignorować jego wymiaru walutowego. Chiny zajmują pierwsze miejsce w światowym handlu międzynarodowym, a 25% obrotów jest rozliczanych w ich własnej walucie. Umiedzynarodowienie juana było możliwe także dzięki częściowej liberalizacji obrotów kapitałowych z zagranicą¹³.

Kolejnym równie ważnym osiągnięciem Chin w sektorze finansowym było utworzenie przez nie Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (*The Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB*). Dysponujący kapitałem założycielskim w wysokości 100 mld USD bank stał się także ważnym instrumentem oddziaływa-

⁸ Ch. Yingqun, „European tech companies are the target”, *China Daily: European Weekly* z 7 stycznia 2016 r.

⁹ A. Moody, „Growth and reform”, *China Daily: European Weekly* z 1 stycznia 2016 r.

¹⁰ „China. Rural poverty: Ham-fisted handouts”, *The Economist* z 31 października 2015 r., s. 53–54.

¹¹ R. Burdekin, T. Willet, „China’s financial sector development and global presence”, *The Chinese Economy* 2015, nr 48, s. 173–175.

¹² Ch. Giles, „Yuan inclusion speeds global integration”, *China Daily: European Weekly* z 12 stycznia 2016 r.

¹³ S. Kennedy, *The RMB Joins the SDR: Historic Inch-Stone in Global Financial System*, <http://csis.org/publication/rmb-joins-sdr-historic-inch-stone-global-financial-system> (dostęp 14.01.2016).

nia Chin na wewnątrzregionalne stosunki ekonomiczne oraz na stosunki z państwami ASEAN, które zgłaszają wyjątkowe zapotrzebowanie na nowe fundusze finansujące inwestycje infrastrukturalne¹⁴.

Sukcesy Chin w sektorze finansowym nie przesłoniły jednak poważnych problemów i napięć, jakie ujawniły się na wewnętrznym rynku finansowym. Zwiększenie zakresu swobody sektora prywatnego i władz lokalnych (prowincji) do wysokości 28 bln juanów, co odpowiada poziomowi 240% produktu krajowego, jest bardzo wysokim wskaźnikiem, biorąc pod uwagę międzynarodowe porównania w tej dziedzinie. Bardzo interesująca jest struktura tego zadłużenia, gdyż zdecydowana jego część to zadłużenie władz prowincji, które zaczęło narastać po 2008 r., kiedy to rząd centralny w Pekinie w ramach programu stymulacji gospodarki po wybuchu kryzysu finansowego na Zachodzie stworzył zachęty do zaciągania w bankach państwowych pożyczek na inwestycje infrastrukturalne. Do tego należy dodać zadłużenie firm państwowych w bankach, które też należą do państwa. Taki poziom zadłużenia to rezultat słabości systemu finansowego Chin, w którym tolerowane jest zaciąganie pożyczek przez podmioty państwowe na niekomercyjnych (nierynkowych) zasadach. W opinii tygodnika *The Economist* nie stwarza on zagrożenia dopóty, dopóki gospodarka Chin będzie się rozwijać w tempie co najmniej 6,5% rocznie¹⁵.

Powyższa słabość chińskiej gospodarki dała o sobie znać w postaci spadku giełdy w Szanghaju o nieomal połowę indeksu. Co prawda chińska giełda nie ma zbyt dużego znaczenia w gospodarce Chin ze względu na niską kapitalizację, ale w kategoriach psychologii rynku nie należy tego nie doceniać, gdyż jest to przejaw braku zaufania do zadłużonych chińskich przedsiębiorstw, a co za tym idzie, perspektyw rozwoju chińskiej gospodarki.

MODEL GOSPODARCZY CHIN

Sukcesy gospodarcze Chin po 1979 r. jako naturalne rodzą pytanie o ich przyczynę. W opracowaniu Banku Światowego wskazuje się, że stoi za tym przemysłana polityka industrializacji połączona z polityką proeksportową. Równie ważną rolę odegrało otwarcie na gospodarkę światową i współpracę z jej instytucjami. Polityka całego kursu walutowego zapewniała stabilność wymiany i co najważniejsze, przyczyniała się do napływu inwestycji bezpośrednich. To wszystko razem wzięte przyczyniło się do osiągnięcia w krótkim okresie statusu kraju średnio rozwiniętego z dobrymi perspektywami zyskania statusu kraju wysoko rozwiniętego¹⁶.

Bardziej szczegółowe informacje na temat źródeł wzrostu gospodarczego w Chinach zawiera tabela 2.

¹⁴ K. Chongkittavorn, „AIIB a test for China's new international role”, *China Daily: European Weekly* z 16 stycznia 2016 r.

¹⁵ „China local-government debt: Looking for ways to spend”, *The Economist* z 12 września 2015 r., s. 53–54.

¹⁶ *China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative Society*, The World Bank and Development Research Centre of the State Council, The People's Republic of China, Washington 2013.

Tabela 2**Czynniki wzrostu gospodarczego Chin w latach 2000–2013 (procentowy udział w produkcji krajowym)**

Rok	Konsumpcja prywatna	Wydatki rządowe	Inwestycje	Eksport netto
2000	45	23	23	9
2001	33	18	50	–1
2002	34	12	49	5
2003	29	8	64	–1
2004	32	9	56	3
2005	23	16	40	21
2006	28	13	45	14
2007	29	12	44	16
2008	32	13	48	8
2009	33	11	83	–27
2010	29	15	54	2
2011	39	18	49	–6
2012	38	15	50	–3
2013	44	12	50	–6

Źródło: UN National Accounts Database, <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>.

Powyższe dane dostarczają informacji o źródłach wzrostu gospodarczego, a zarazem pozwalają na sformułowanie ogólnej prawidłowości o chińskim modelu gospodarczym. Otóż Chiny powielają modele industrializacji państw Zachodu z przeszłości przez zwiększenie podaży czynników produkcji i inwestycje. Najbardziej interesujące jest to, że po 2000 r. w Chinach zmniejszył się udział konsumpcji w tworzeniu dochodu narodowego, podczas gdy udział inwestycji oscylował wokół poziomu 50%. To dosyć niekorzystna okoliczność, biorąc pod uwagę fakt, że z czasem efektywność nakładów inwestycyjnych maleje, podobnie jak produktywność zasobów (*total factor productivity*)¹⁷. W tej sytuacji jedyną możliwą opcją jest postawienie na innowacje.

W bogatej literaturze przedmiotu na temat chińskiego modelu gospodarczego wyróżniają się publikacje następujących autorów.

Joshua Cooper Ramo w 2004 r. opublikował pracę, dzięki której do obiegu naukowego wprowadził pojęcie *Beijing Consensus*, przeciwstawiając je *Washington Consensus* – symbolowi zachodniego stylu gospodarowania. Jego zdaniem alternatywny wobec zachodniego model gospodarowania w Chinach opiera się na trzech filarach: innowacje, komplementarny rozwój (*sustainable development*), samodzielność i niezależność rozwoju. Taki model, jego zdaniem, nadaje się do zastosowania w innych mniej rozwiniętych państwach¹⁸.

¹⁷ X. Zhu, „Understanding China's growth: Past, present and future”, *Journal of Economic Perspectives* 2012, nr 4, s. 103–124.

¹⁸ J.C. Ramo, *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, London 2004.

Martin Jacques, autor głośnej publikacji z 2009 r. pod tytułem *Kiedy Chiny zaczną rządzić światem*, argumentuje, że nie powielają one zachodniego systemu gospodarczego, ale rozwijają własny, odwołujący się do tradycji centralizacji władzy, własności państwowej, hierarchii i dystansowania się od reszty świata. Zbudowana na takich zasadach potęga gospodarcza ma umożliwić w przyszłości dominację Chin nad światem zewnętrznym¹⁹.

Giovanni Arrighi to kolejny autor, który w analizie ustroju gospodarczego Chin odwołuje się do ich własnej tradycji historycznej. Polemizuje on z tymi, którzy twierdzą, że: „rozwój sektora prywatnego jest jednym z najważniejszych źródeł sukcesów gospodarczych tego państwa”, i argumentuje: „deregulacja i prywatyzacja mają selektywny charakter i nie są realizowane wedle neoliberalnej recepty. W rzeczywistości istotą reform nie była prywatyzacja, ale stworzenie systemu konkurencji między przedsiębiorstwami państwowymi oraz z firmami zagranicznymi, a także nielicznymi prywatnymi, prywatno-państwowymi i tymi będącymi własnością władz lokalnych”²⁰. W swych konkluzjach stwierdza, że rola rządu centralnego okazała się kluczowa w industrializacji i proekspansywnej polityce rozwoju²¹.

Suisheng Zhao to amerykański badacz chińskiego pochodzenia, który utrzymuje, że chiński model jest emanacją wschodnioazjatyckiego modelu państwa pro-rozwojowego, który charakteryzują: ekonomiczny pragmatyzm, aktywna rola państwa w gospodarce i kontrola idei. Wedle jego opinii w Chinach nie funkcjonuje wolny rynek, gdyż nie ma niezależnych sądów, prawo własności jest słabo chronione, a regulacje rynku nie są przejrzyste, nie ma też swobody przepływu informacji. Interesująco brzmi jego pogląd na reformy w sferze politycznej. Wbrew przeważającej opinii uważa on, że również w tej dziedzinie dokonał się postęp, gdyż to Komunistyczna Partia Chin przekształciła się z partii rewolucyjnej w partię rządzącą, która jest bardziej skłonna reagować na potrzeby pluralistycznego społeczeństwa i prawa konstytucyjnego obywateli. To wszystko razem wzięte sprawia, że model ów staje się atrakcyjny dla państw rozwijających się²².

Barry Naughton jest amerykańskim ekonomistą, autorem bardzo poważanych prac i analiz chińskiej gospodarki. Twierdzi, że o jej specyfice i unikatowości przesądzają trzy cechy: duży rynek wewnętrzny, rozwój roboczochłonnych branż przemysłu oraz utrzymanie systemu autorytarnego i restrukturyzacja go do wymogów współczesnego rynku. Tak więc Chiny stworzyły system, w którym w nierozzerwalnym związku współistnieją elementy gospodarki rynkowej, z działającymi bodźcami prorynkowymi, wraz z bardzo silną i rozbudowaną kontrolą państwa²³.

¹⁹ M. Jacques, *When China Rules the World: The Rise of Middle Kingdom and the End of the Western World*, Allen Lane, London 2009.

²⁰ G. Arrighi, *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*, Verso, London 2007, s. 8.

²¹ Ibidem, s. 356.

²² S. Zhao, „The China model: Can it replace the western model of modernization”, *Journal of Contemporary China* 2010, nr 19 (65), s. 419–436.

²³ B. Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978–1993*, Cambridge University Press, Cambridge 1996; idem, „China’s distinctive system: Can it be a model for others”, *Journal of Contemporary China* 2010, nr 19 (65), s. 437–460.

Najbardziej oryginalne i kompleksowe spojrzenie na chiński model gospodarczy oferuje inny amerykański badacz, Stefan Halper. Ujmuje on go jako spójną i dobrze przemyślaną strategię i koncepcję pomyślaną jako alternatywa dla Zachodu, w tym przede wszystkim USA. Jest tym badaczem, który jednoznacznie twierdzi, że wzrost gospodarczy Chin należy zawdzięczać triumfowi utrzymywanych w duchu liberalizmu prorynkowych reform. To chińska wersja kapitalizmu, która generuje wzrost i dzięki temu może być atrakcyjnym modelem do naśladowania przez inne państwa. O chińskiej strategii pisze on, co następuje: „chińskie wyzwanie dla Waszyngtonu pozostaje nierozpoznane zarówno dla opinii publicznej, jak i dla elit politycznych. Unikając konfrontacji, chińskie prawdziwe wyzwanie ujawnia się w specyficznej dziedzinie, mianowicie w promocji chińskiego kapitalizmu i chińskiej koncepcji wspólnoty międzynarodowej. W globalnej konfrontacji między różnymi wersjami kapitalizmu Chiny są protagonistami, gdyż oferują podaż własnego kapitału, niezależnie od tego pochodzącego z instytucji Zachodu”²⁴.

Halper jednoznacznie utrzymuje, że w Chinach wprowadzono liberalne reformy rynkowe, dzięki którym podniesiono poziom dobrobytu i utwierdzono obywateli w przekonaniu o poprawie ich bytu materialnego. Argumentuje on, że dokonało się to za sprawą: „rozwoju prywatnego biznesu w połączeniu z ekonomią skali, co z kolei dało zatrudnienie milionom ludzi, bezpieczeństwo socjalne oraz stabilność. Dostęp do rynków zagranicznych zaś umożliwiał eksport oraz import surowców”²⁵.

Równie interesująco brzmi jego teza o otwartości chińskiej gospodarki. Chiny, jak pisze, „akceptują każdego partnera w biznesie, który oferuje cokolwiek, i niezależnie od tego, czy pochodzi z kraju autokratycznego czy demokratycznego, pod jednym wszakże warunkiem: musi być wypłacalny pod względem finansowym. (...) Pekin pracował bardzo usilnie w ostatnich dekadach nad stworzeniem alternatywnego źródła pomocy rozwojowej, handlu międzynarodowego, kredytów i inwestycji z pominięciem zachodnich standardów zachodniego zarządzania. To strategia, której Zachód nie może się przeciwstawić żadną miarą”²⁶.

W toczącej się dyskusji o chińskim modelu gospodarczym początkowo dominował dyskurs o „socjalistycznej gospodarce rynkowej”. Podczas XIV Zjazdu Komunistycznej Partii Chin w 1992 r. ta koncepcja została oficjalnie usankcjonowana jako podstawa strategii gospodarczej Chin. Była ona odzwierciedleniem poglądów Denga Xiaopinga, dla którego ideologiczne wartości socjalizmu były równie ważne jak te związane z rynkiem²⁷. W ostatniej jednak dekadzie dokonuje się zasadnicza zmiana akcentów w analizie systemu gospodarczego, przejawiająca się w stopniowym odchodzeniu od socjalistycznego komponentu na rzecz uwzględniania tradycji konfucjańskiej i wschodnioazjatyckiej jako podstawy gospodarowa-

²⁴ S. Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty First Century*, Basic Books, New York 2010, s. 11.

²⁵ Ibidem, s. 210.

²⁶ Ibidem, s. 209.

²⁷ B. Naughton, *The Chinese Economy. Transitions and Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

nia. Takie stanowisko zajmuje polski ekonomista Henryk Chołaj²⁸. To swego rodzaju zdeideologizowana koncepcja kapitalizmu, obca ideologii lewicowej i liberalnej, która sama w sobie jest wyzwaniem dla obecnie dominującego porządku instytucjonalnego w gospodarce światowej, opartego na tradycji i wartościach Zachodu, w tym przede wszystkim USA²⁹.

Powyższe skłania nas do zadania pytania – czy Chiny to państwo o gospodarce rynkowej? Jeśli odwołać się do kryterium struktury własności, to ze względu na brak przejrzystości między własnością prywatną a państwową nie można na nie odpowiedzieć jednoznacznie³⁰.

Kolejne kryterium wiąże się z członkostwem w WTO. W podpisanym w grudniu 2001 r. Protokole akcesyjnym zapisano, że pozostałe państwa sygnatariusze do końca 2016 r. zadecydują o uznaniu Chin za kraj posiadający gospodarkę rynkową³¹. Do chwili obecnej uczyniło to kilkadziesiąt państw, w tym dziesięciu członków ASEAN, z którymi Chiny podpisały umowę o wolnym handlu. Najważniejsze jest jednak to, że decyzji nie podjęły Unia Europejska i USA – na czym Chinom najbardziej zależy ze względów praktycznych i prestiżowych. Ich opór uzasadnia się tym, że w gospodarce Chin ceny nie odzwierciedlają normalnej wartości, gdyż rynek nie działa w sposób swobodny, a przedsiębiorstwa państwowe korzystają z różnych form wsparcia (dumpingu cenowego). Równocześnie jednak nie można ignorować faktu, że Chiny to największy w świecie eksporter i importer, i byłoby rzeczą nienaturalną podtrzymywanie w stosunku do nich mniej lub bardziej uzasadnionych postępowań antydumpingowych, które mogłyby być traktowane jako pewien rodzaj wojny handlowej z tym mocarstwem.

Władze Chin, świadome wyzwań związanych z uzyskaniem statusu gospodarki rynkowej – co traktują bardzo prestiżowo – podjęły energiczne działania na rzecz wdrażania prorynkowych reform. Najważniejsze decyzje o charakterze politycznym podjęto podczas III Plenum KPCh w listopadzie 2013 r., kiedy to założono, że „rządy rynku będą stanowić podstawowy mechanizm i regulator życia gospodarczego”. W 2014 r. w czasie IV Plenum KPCh przyjęto zasadę „rządów prawa”. W 2015 r. V Plenum KPCh zaakceptowało założenia planu na lata 2016–2020, w którym, jak już o tym wspomniano, główny nacisk położono na innowacyjność i konkurencyjność chińskiej gospodarki³².

Na rzecz tezy o „rządach rynku” w Chinach można przytoczyć argumenty trojkiego rodzaju.

²⁸ H. Chołaj, *Kapitalizm konfucjański? Chińskie reformy ekonomiczne a globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.

²⁹ J. Givens, „The Beijing Consensus is neither: China as a non-ideological challenge to international norms”, *St. Antony's International Review* 2011, nr 2, s. 10–25.

³⁰ A. Grzywacz, Ł. Zamęcki, *Kultura – gospodarka – polityka. O singapurskim modelu rozwoju i jego implementacji w ChRL*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 143–166.

³¹ 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.

³² Ch. Johnson, *China's Fifth Plenum Yields More Questions than Answers*, <http://csis.org/publication/chinas-fifth-plenum-yields-more-questions-answers> (dostęp 14.01.2016).

Po pierwsze, stworzenie sprzyjających warunków dla prywatnej przedsiębiorczości. Jak zauważa tygodnik *The Economist* w specjalnym dodatku na ten temat, perspektywy działalności w tej dziedzinie są wyjątkowo obiecujące³³.

Po drugie, walka z korupcją, której nadano wyjątkowy priorytet, dzięki czemu zwiększyło się zaufanie zewnętrznych podmiotów gospodarczych do kontaktów z chińską gospodarką.

Po trzecie, przeprowadzono ograniczoną liberalizację w sektorze finansowym, polegającą na przykład na zniesieniu przez państwo kontroli stóp od depozytów w bankach, rozluźnieniu kontroli transakcji kapitałowych przez umożliwienie wywozu kapitału (do 50 tys. USD) przez chińskich obywateli oraz przepływu inwestycji portfelowych między Chinami a zagranicą. Zagraniczne fundusze inwestycyjne uzyskały możliwość zakupu na chińskim rynku finansowym papierów wartościowych. Chiny zaczęły także emitować denominowane w juanach papiery dłużne za granicą. W ograniczonym stopniu zliberalizowano zarządzanie kursem walutowym w ramach kursu kierowanego (*managed float*).

Ograniczone działania liberalizujące stały się przyczyną poważnych „tąpnięć” na chińskich giełdach, które nie miały poważnego wpływu na sytuację makroekonomiczną, ale pokazały, jak bardzo chińska gospodarka jest wrażliwa na prorynkowe eksperymenty. Rozluźnienie kontroli przepływu kapitału przyczyniło się do wzmożonej ucieczki prywatnego kapitału chińskiego za granicę (decyzje obywateli) w drugiej połowie roku na sumę kilkuset miliardów USD. To z kolei pociągnęło za sobą ponad 20-procentowy spadek wartości juana w stosunku do USD. Taka deprecjacja, pomimo swego ograniczonego zasięgu, postawiła w trudnej sytuacji chińskie przedsiębiorstwa, które zadłużyły się za granicą, co bezpośrednio wpłynęło na koszty obsługi długu w juanach. Nic więc dziwnego, że indeks giełdy w Szanghaju w drugiej połowie 2015 r. stracił nieomal 40% swej wartości – co z kolei nasiliło ucieczkę kapitału zagranicznego.

W tej wrażliwej i delikatnej sytuacji władze Chin reagowały bardzo nieprofesjonalnie, wprowadzając ograniczenia administracyjne w zawieraniu transakcji – co wywołało jeszcze większy niepokój na rynku. Okazało się, że Chiny nie dysponują skutecznymi instytucjami regulacji rynku – co uznano za istotną słabość programu reform. To wyjątkowe wyzwanie dla kraju, który musi we właściwy sposób ułożyć relacje między rynkiem a państwem. Sytuacja, jaka zaistniała w drugiej połowie 2015 r. w Chinach, skłania do zadania pytania o to, czy jest możliwe funkcjonowanie wolnego rynku w warunkach niedemokratycznego ustroju³⁴.

Władze Chin są, jak się wydaje, świadome wyzwań z tym związanych, o czym zaświadcza fragment przemówienia prezydenta Xi Jinpinga, ogłoszonego podczas wizyty w USA: „Kluczem dla rozwoju Chin są reformy. Nasze reformy ukierunkowane są na usprawnienie systemu zarządzania, tak aby rynek mógł odgrywać decydującą rolę w alokacji zasobów. Rząd może wywierać coraz bardziej pozytywny

³³ „Back to business. Special report: Business in China”, *The Economist* z 12 września 2015 r., s. 3.

³⁴ N. Lardy, *Markets over Mao. The Rise of Private Business in China*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2014.

wpływ na zapewnienie postępu w budowie gospodarki rynkowej, demokracji, rozwoju kultury, harmonijnego społeczeństwa i czystego środowiska”³⁵.

Powyższa opinia dowodzi, że Chiny poszukują własnych rozwiązań w zakresie układania relacji rynek–państwo, rozwiązań niekoniecznie odwołujących się do zachodniego modelu: demokracja–gospodarka rynkowa.

KONSEKWENCJE SPOWOLNIENIA ROZWOJU GOSPODARCZEGO W CHINACH

Znaczące obniżenie tempa rozwoju gospodarczego dało asumpt do rozważań o możliwych konsekwencjach zarówno dla samych Chin, jak i dla gospodarki światowej. Co się tyczy pierwszego aspektu, jest on bardzo istotny dla stabilności systemu politycznego i gospodarczego Chin oraz polityki reform. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego w przeszłości przekładało się na poprawę warunków życia, wzrost dochodów osobistych i konsumpcji. Było to ważnym źródłem legitymizacji władzy Komunistycznej Partii Chin. Z kolei zaplanowane z rozmysłem spowolnienie gospodarcze, biorąc pod uwagę porównania międzynarodowe, jest nadal bardzo wysokie i gwarantuje Chinom skracanie dystansu rozwojowego w stosunku do Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych.

Doświadczenia 2015 r. dostarczają dowodów na to, że podejmowanie reform w warunkach mniejszego tempa wzrostu gospodarczego może prowadzić do zakłóceń, niekontrolowanych reakcji, paniki itp. Źródłem takich zachowań może być brak wiary w skuteczność działań rządu, co w efekcie może prowadzić do dalszego spowolnienia gospodarczego. Z tym wiąże się fundamentalne pytanie – w jakim momencie należy wprowadzić reformy? Historia nie udziela tu jednoznacznych odpowiedzi. W przypadku Chin może zdarzyć się tak, że rządzący tym państwem aparat partyjno-biurokratyczny dojdzie do wniosku, iż wprowadzenie z dużą ostrożnością reform gospodarczych może i tak być ryzykowne. Zdaniem obserwatorów chińskiej sceny politycznej, zbliżający się XIX Zjazd Komunistycznej Partii Chin w 2017 r. nie będzie sprzyjać polityce reform ze względu na zaabsorbowanie kampanią polityczną i walką frakcyjną³⁶.

Zewnętrzny efekt chińskiego spowolnienia gospodarczego odnosi się do relacji Chiny–gospodarka światowa i ich wpływu na koniunkturę międzynarodową. W ostatnich dwóch dekadach oszczędności w Chinach przewyższały poziom inwestycji, o czym zaświadczał fakt dużej nadwyżki na rachunku bieżącym, która była użyczana zagranicy w postaci zakupu zagranicznych obligacji skarbowych, w tym przede wszystkim amerykańskich. Chiny stały się w ten sposób dostawcą taniego kredytu. Należy zauważyć, że w USA dzięki temu utrzymywano niską stopę procentową, co stymulowało rozwój konsumpcji. System ten nie sprzyjał oszczędnościom w USA, a ponadto kraj ten nie był zainteresowany likwidacją deficytu rachunku

³⁵ „Xi Jinping’s speech on China–US relations in Seattle”, *Beijing Review* z 28 grudnia 2015 r.; idem, *The Governance of China*, Beijing 2015.

³⁶ Ch. Johnson, *Reform Cold, Politics Hot: President Xi Jinping at Mid-Term*, Global Forecast 2016, www.csis.org.

bieżącego ze względu na łatwe finansowanie z chińskich oszczędności. Taki model funkcjonowania Chin w gospodarce, oparty na nierównowadze, jest niekorzystny dla obydwu mocarstw, ale i dla stabilności całej gospodarki światowej, która nie może polegać na oszczędnościach jednego państwa.

Począwszy od 2012 r., Chiny zaczęły podejmować działania na rzecz zmniejszenia nadwyżki oszczędności z jednoczesnym zwiększaniem konsumpcji. Miał to być początek przywracania równowagi (ang. *rebalancing*) w gospodarce światowej. Efekty nie są jednak zadowalające, gdyż jak już o tym pisano, postępowanie chińskich konsumentów jest nadzwyczaj zachowawcze. Bardziej energiczne działania w tej mierze przewidziano w aktualnie realizowanym planie pięcioletnim.

Jeśli przyjąć, że strategia zmiany roli Chin w gospodarce światowej się powiedzie, to można założyć, iż oczekiwany w związku z tym wzrost konsumpcji i spadek inwestycji przełoży się na zmiany w imporcie i eksporcie. Z jednej strony nastąpi znaczący wzrost importu w wymiarze ilościowym i cenowym, który w innych krajach – partnerach handlowych Chin – uruchomi proeksportowe relacje mnożnikowe handlu zagranicznego. Z drugiej zaś, ze względu na spodziewany spadek inwestycji, spadnie popyt Chin na surowce i podzespoły importowane z państw regionu, co odbije się niekorzystnie na stanie ich sektora eksportowego i koniunktury gospodarczej. Ponadto, co się tyczy eksportu, wzrost konsumpcji pociągnie za sobą wzrost presji na płace, a tym samym koszty robocizny, przez co Chiny mogą stracić przewagę w roboczochłonnych, proeksportowo zorientowanych branżach. Problem ten jest przedmiotem ożywionej debaty w literaturze przedmiotu³⁷.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zdaniem niektórych ekonomistów przeprowadzenie takiej strategii przez Chiny jest obarczone dużym ryzykiem, gdyż może zakończyć się fazą stagnacji, a nawet kryzysu gospodarczego³⁸.

Spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego do poziomu 6–7% w ocenie specjalistów nie przyniesie radykalnych zmian po stronie importu i jeśli uwzględni się ewentualny wzrost konsumpcji, to należy raczej oczekiwać wzrostu popytu na import, a zatem pozytywnego oddziaływania na światową koniunkturę. Problemy zaczną się wtedy, kiedy tempo wzrostu gospodarczego spadnie poniżej 5% (czego niektórzy nie wykluczają). W takiej sytuacji największe zagrożenie pojawiłoby się w sektorze finansowym (bankructwa banków z powodu strat na kredytach i innych instrumentach finansowych). Ponieważ chiński sektor finansowy jest mocno zintegrowany z międzynarodowym rynkiem finansowym, to bardzo łatwo o realizację destabilizującego gospodarkę światową scenariusza o trudnych do przewidzenia konsekwencjach³⁹.

W odniesieniu do politycznych konsekwencji gospodarczego spowolnienia Chin uważa się, że Chiny zwróćą się do wewnątrz kosztem zewnętrznej aktywności po to, aby w pierwszej kolejności rozwiązać problemy wewnętrzne. Niektórzy jednak

³⁷ D. Dollar, „Sino-shift”, *Finance and Development* 2014, nr 2, s. 10–13.

³⁸ M. Pettis, *The Great Rebalancing: Trade, Conflict, and the Perilous Road Ahead for the World Economy*, Princeton University Press, Princeton 2013.

³⁹ S. Kennedy, *Economic Consequences of China's Slowdown*, Global Forecast 2016, www.csis.org.

sądzą, że poskutkuje to wzrostem nastrojów protekcyjnistycznych i sporów handlowych z poszczególnymi państwami, w tym przede wszystkim z USA⁴⁰.

Rok 2015 był wyjątkowy dla chińskiej gospodarki, która znalazła się w prawdziwym punkcie zwrotnym rozwoju ze względu na zderzenie logiki działania rynku z jednej strony, a z drugiej funkcjonowanie potężnego aparatu państwowego państwa autorytarnego, które ma problemy ze współistnieniem w symbiozie z rynkiem. Ta sprzeczność, z której zdają sobie sprawę przywódcy Chin z prezydentem Xi Jinpingiem na czele, jest największym wyzwaniem i zagrożeniem zarazem dla rozwoju tego państwa. Wydarzenia na rynku finansowym, do których doszło w drugiej połowie 2015 r., aczkolwiek o niedużych rozmiarach, uświadomiły wszystkim, w tym samym Chińczykom, potrzebę dostosowania państwa do reguł funkcjonowania rynku w postaci instytucji nadzoru i transparentnych regulacji.

Obsesyjne wręcz przywiązanie Chińczyków do idei harmonii może utrudnić przyjęcie właściwych rozwiązań. Ale nie należy też zapominać o tym, że Chińczycy upatrują w kryzysie ozdrowieńczą okazję do podjęcia działań sanacyjnych. Niewątpliwie w najbliższych latach rozstrzygnie się na długo przyszłość Chin.

THE CHINESE ECONOMY BETWEEN THE MARKET AND THE AUTHORITARIAN STATE

The aim of the article is to analyze the relations between the market and the state in the People's Republic of China. In 2013, the Chinese authorities officially declared that they had established market economy and recognized the market as the regulator of economic processes. The problem is, however, that no effective state institutions were created to oversee the market. This led to tensions in the Chinese economy for the first time since the launching of reforms in 1979 (sharp downturns at the Shanghai Stock Exchange, capital outflow, depreciation of the yuan). These events overshadowed the good results of the Chinese economy in 2015, reflected in the growth of domestic product by 6.9 per cent.

Słowa kluczowe: rządy rynku, juan, SDR, giełda w Szanghaju, WTO, chińska gospodarka rynkowa, liberalizm w Chinach, *Beijing Consensus*

⁴⁰ E. I-hsin Chen, „US–China trade relations and economic distrust”, *The Chinese Economy* 2014, nr 3, s. 57–69.

ŚWIAT W ROCZNIKU

AGNIESZKA BIEŃCZYK-MISSAŁA

doi 10.7366/2300265420152116

POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI W ROKU WYBORÓW

Do najważniejszych czynników wewnętrznych, które miały wpływ na polską politykę zagraniczną w 2015 r., należały wybory prezydenckie i parlamentarne oraz poprzedzające je kampanie wyborcze. W obydwu przypadkach wybór Polaków rozgrywał się między dominującymi w sondażach od lat partiami: rządzącą w latach 2008–2015 Platformą Obywatelską (PO) i największą partią opozycyjną Prawem i Sprawiedliwością (PiS) oraz wywodzącymi się z nich kandydatami na prezydenta: Bronisławem Komorowskim i Andrzejem Dudą. Pierwsze, majowe wybory prezydenckie przyniosły wygraną Andrzeja Dudy¹ pomimo wysokiego poparcia, jakim cieszył się Bronisław Komorowski w czasie całej swojej kadencji². Wynik wyborów parlamentarnych z 25 października nie był już zaskoczeniem w świetle sondaży przedwyborczych, które odzwierciedlały krytyczny stosunek dużej części społeczeństwa do stylu i praktyk politycznych koalicji rządzącej PO-PSL, słabość komunikacji rządu z obywatelami oraz zrzęcość kampanii wyborczych prowadzonych przez PiS³.

„Czerwona kartka”, którą otrzymały rządzące dotychczas Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe, nie była zrozumiała dla Zachodu, który postrzegał Polskę jako państwo udanej transformacji polityczno-gospodarczej, z powodzeniem wykorzystujące środki z Unii Europejskiej na rzecz rozwoju. Pozytywny przykład Polski był ważny zwłaszcza dla UE zmagającej się z kryzysami: wzrastającym eurosceptycyzmem, rozważanym w Wielkiej Brytanii opuszczeniem wspólnoty oraz wpływem uchodźców i migrantów.

Problemy polityki zagranicznej nie należały do najczęściej poruszanych tematów w czasie kampanii przedwyborczych. W sferze deklaratywnej priorytety obu partii w tym zakresie były te same: Polska w Unii Europejskiej, silne NATO i wsparcie dla proeuropejskich i prodemokratycznych tendencji na wschód od polskiej granicy. Doświadczenie rządów PiS w latach 2005–2007⁴ oraz zakres, w jakim partia krytykowała politykę zagraniczną rządów Platformy Obywatelskiej, wskazywały, w jakich obszarach nowy rząd może ją skorygować. Określano ją m.in. jako „prowadzoną na kolanach”, sprzyjającą interesom Niemiec, nielojalną wobec państw Grupy

¹ Zaprzysiężenie Andrzeja Dudy na prezydenta RP nastąpiło 6 sierpnia 2015 r.

² Jeszcze w styczniu 2015 r. zaufanie wobec prezydenta deklarowało 78% badanych. Badanie CBOS przeprowadzone od 8 do 14 stycznia 2015 r.

³ Zaprzysiężenie nowego rządu premier Beaty Szydło nastąpiło 16 listopada 2015 r.

⁴ A. Bieńczyk-Missała, „Jeden rok – dwie odsłony”, *Rocznik Strategiczny* 2007/08, s. 305–331.

Wyszehradzkiej w kwestii migrantów i uchodźców. W wypowiedziach przedstawicieli PiS przebiegała krytyka liberalizmu społecznego i potrzeba walki o tradycyjne i chrześcijańskie wartości. Różnicę zdań wyrażała debata dotycząca konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Prawo i Sprawiedliwość krytykowało jej ratyfikację przez prezydenta, uznając ją za instrument szerzący „niebezpieczną” ideologię *gender*. Symbolicznie odniósł się do tego już po wyborach nowy minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski, mówiąc w wywiadzie dla niemieckiego *Bild* o walce PiS z lewicową ideologią, która jest sprzeczna z polskimi wartościami⁵.

Kampanie wyborcze silnie wpłynęły na spadek aktywności Polski na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w drugiej połowie 2015 r. Po wygranej w wyborach prezydenckich Andrzeja Dudy nie doszło do jego spotkania z premier Ewą Kopacz, co świadczyło o stawianiu przez polityków partyjnych interesów i osobistych uprzedzeń ponad dobro polityki zagranicznej państwa. W okresie kohabitacji zabrakło pożądanego w tym zakresie współpracy.

Realizację zadań ze sfery polityki zagranicznej utrudniała także zmiana wizerunku Polski, która dokonała się w 2015 r. Wynikała ona po pierwsze ze stosunku do najbardziej palącej kwestii UE, czyli fali uchodźców i migrantów, a po drugie z oceny polityki wewnętrznej, którą prowadził nowy rząd Prawa i Sprawiedliwości. Niechęć do przyjęcia uchodźców, a tym samym pomocy krajom przeciążonym ich falą, takim jak Włochy czy Grecja, wywołała w Europie falę krytyki pod adresem „niesolidarnej” Polski.

Na przełomie 2015 i 2016 r. międzynarodowa krytyka dotyczyła pospiesznych reform wewnętrznych wprowadzanych przez nowy rząd, zwłaszcza tych omijających konstytucyjne zasady funkcjonowania instytucji takich jak Trybunał Konstytucyjny czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Kontrowersje wzbudziły także zmiana ustawy o służbie publicznej, połączenie stanowisk ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego oraz nowelizacja ustawy o policji. Towarzyszyły temu zwolnienia na stanowiskach w administracji publicznej, w tym w służbie dyplomatycznej. Niepokój przeprowadzanymi reformami wyrazili m.in.: instytucje UE, sekretarz generalny Rady Europy i Przedstawiciel ds. Wolności Mediów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Priorytety nowego rządu w zakresie polityki zagranicznej przedstawił w sejmie minister Witold Waszczykowski 29 stycznia 2016 r.⁶ W sprawach bezpieczeństwa oraz polityki wschodniej postulaty ministra nie odbiegały zasadniczo od polityki poprzedniego rządu. Pewnym zaskoczeniem, po latach wspierania ze strony środowiska PiS teorii w sprawie „zamachu smoleńskiego”, była wyrażona przez ministra gotowość otwarcia pragmatycznych i rzeczowych stosunków z Federacją Rosyjską, po spełnieniu pewnych warunków.

⁵ Jej symbolem byli dla ministra rowerzyści, wegetarianie i odnawialne źródła energii, *Bild* z 3 stycznia 2016 r. (wydanie internetowe).

⁶ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.* wygłoszona przez ministra Witolda Waszczykowskiego 29 stycznia 2016 r., www.ms.gov.pl (dostęp 11.04.2016).

Sceptyczny ton dominował w wypowiedzi na temat Unii Europejskiej. Minister skrytykował m.in. tendencje delegowania uprawnień decyzyjnych i wykonawczych do „gremiów nieformalnych” oraz podejmowanie decyzji bez konsultowania ich z partnerami. Uznał to za brak poszanowania równości i podmiotowości państw członkowskich Unii, które nie są mocarstwami, co „osłabia wśród narodów europejskich wolę kontynuowania procesu integracji i podminowuje jej dotychczasowe osiągnięcia”. Opowiadając się za spoistą UE, skrytykował jednocześnie tendencje do rozwoju unii politycznej, podkreślając pierwszorzędne znaczenie suwerenności państw⁷. Konsekwencją tego podejścia było wskazanie Wielkiej Brytanii, szykującej się do referendum w sprawie ewentualnego opuszczenia UE, jako pierwszego z europejskich państw, z którym rząd będzie rozwijał współpracę. Dotychczasowe relacje polsko-brytyjskie były dobre, jednak nieszczerólnie intensywne. Niemcy, wymieniane przez lata na pierwszym miejscu wśród państw UE, w informacji ministra zostały określone jako najważniejszy sąsiad i partner gospodarczy, z którym należy przeprowadzić „remanent spraw sąsiedzkich”.

Po krytyce błędów, jakie popełniono w UE w zakresie wspólnej waluty euro czy polityki migracyjnej, minister zapowiedział rozwój polityki regionalnej, twierdząc, że Polska łączy „dwa wielkie obszary europejskie – szeroko pojęty region Morza Bałtyckiego i Europę Środkową z państwami bałtyckimi po Morze Adriatyckie”. Wymienił m.in. Grupę Wyszehradzką jako „sprawdzony element architektury europejskiej i format wspólnej reprezentacji interesów regionu”, choć w przeszłości ugrupowaniu brakowało w tym zakresie konsekwencji⁸. Najważniejszym elementem tej koncepcji były Węgry, z którymi nowy rząd utrzymywał intensywne stosunki.

Poza tym minister wyraził zainteresowanie rozwojem stosunków z Francją, Włochami, Hiszpanią i Holandią, a także Stanami Zjednoczonymi, Chinami i innymi państwami pozaeuropejskimi⁹.

POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ

W Unii Europejskiej można było obserwować systematyczny spadek zaangażowania Polski wobec głównych problemów, z którymi borykała się Unia. Tradycyjnie Polska interesowała się polityką UE wobec jej wschodnich sąsiadów. Popierała politykę utrzymywania sankcji wobec Rosji, zachowania jedności Europy w sprawie realizacji porozumień mińskich na rzecz zakończenia konfliktu we wschodniej Ukrainie, interesowała się procesem rewizji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) oraz przygotowaniami do majowego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze. Komunikat zawierający założenia nowej EPS opublikowali

⁷ Przed odwrotem od Europy przestrzegał b. doradca prezydenta Bronisława Komorowskiego, R. Kuźniar, „I ty zostaniesz poganinem”, *Gazeta Wyborcza. Magazyn Świąteczny* z 16–17 stycznia 2016 r.

⁸ Rozbieżności między państwami w kluczowych sprawach ujawniły ostatnie działania Rosji w stosunku do Ukrainy. Grupa Wyszehradzka nie była w stanie wypracować wspólnego stanowiska wobec rosyjskiego zaangażowania. Szerzej zob.: A. Bieńczyk-Missala, „Polska polityka zagraniczna – napływają ciemne chmury”, *Rocznik Strategiczny* 2014/15, s. 363.

⁹ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.*, op. cit.

Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Federica Mogherini 18 listopada 2015 r. W dużej mierze były one zbieżne z polską wizją EPS, która uwzględniała m.in. zróżnicowanie między partnerami oraz silniejsze zaangażowanie w poszczególne wymiary EPS, w tym wymiar bezpieczeństwa. Po szczycie Partnerstwa Wschodniego premier Kopacz wyraziła z kolei zadowolenie z uwzględnienia w końcowym dokumencie zapisu o realizacji europejskich aspiracji państw partnerskich oraz o możliwości złagodzenia przepisów dotyczących ruchu wizowego w stosunku m.in. do obywateli Gruzji i Ukrainy¹⁰.

W ostatnim roku UE dość intensywnie zajmowała się dopracowywaniem koncepcji unii energetycznej, którą Polska przedstawiła w 2014 r. Pod koniec lutego 2015 r. Komisja Europejska (KE) przyjęła komunikat dotyczący utworzenia unii energetycznej. Zawarte w nim postulaty w dużej mierze pokrywały się z polską inicjatywą. Dotyczyły m.in. budowy nowych połączeń energetycznych, dywersyfikacji źródeł energii i dróg przesyłu, opracowania planów europejskich i regionalnych na wypadek kryzysu energetycznego, a także przyznania Komisji Europejskiej możliwości kontroli umów na dostawy energii przed ich podpisaniem. Bezpieczeństwo energetyczne było też przedmiotem pracy Rady Europejskiej. 20 marca przyjęła ona postanowienie dotyczące przejrzystości kontraktów międzyrządowych oraz komercyjnych. Z kolei na grudniowym spotkaniu Rady przyjęto zapis dotyczący dywersyfikacji źródeł dostaw energii. Stwierdzono, że każda nowa infrastruktura powinna być w pełni zgodna z trzecim pakietem energetycznym i przepisami UE, a także z celami unii energetycznej. W tym kontekście przedstawiciele Polski promowali krytyczne stanowisko w sprawie niemiecko-rosyjskich planów budowy Nord Stream II. Niezgodne z polską wizją unii energetycznej były wymiar klimatyczny rozwijanej koncepcji, a także wątpliwości państw UE w sprawie nadzoru Komisji Europejskiej nad umowami gazowymi¹¹.

Do najważniejszych problemów UE należała kwestia uchodźców i imigrantów masowo napływających do Europy. Kraje takie jak Grecja czy Włochy borykały się z coraz większą ich liczbą, a Niemcy, które wraz ze Szwecją przyjmowały największą liczbę osób, poszukiwały możliwości uregulowania problemu ich rozlokowania na poziomie UE. Nadzwyczajne spotkanie Rady Europejskiej w tej sprawie odbyło się 23 kwietnia 2015 r.; bezpośrednim impulsem jego zwołania było zwiększenie się liczby wypadków na Morzu Śródziemnym. Premier Kopacz zadeklarowała wysłanie w region Morza Śródziemnego od 10 do 15 oficerów straży granicznej, którzy pomogą sprostać problemom związanym z napływem imigrantów na południe. Opowiadała się także za utrzymaniem dobrowolności w zakresie przyjmowania obciążeń.

W maju Polska podjęła decyzję o przyjęciu 60 chrześcijańskich rodzin z Syrii, jednak w kolejnych miesiącach zachowywała opór wobec presji dotyczącej stałych

¹⁰ Informacja z 22 maja 2015 r., <https://www.premier.gov.pl/> (dostęp 11.04.2016).

¹¹ Zob. szerzej analizę Warsaw Enterprise Institute z 30 kwietnia 2015 r., *Unia energetyczna – idea niemożliwa do zrealizowania*, <http://wei.org.pl/aktualnosci/run,unia-energetyczna-idea-niemozliwa-do-zrealizowania,page,9,article,1623.html> (dostęp: 8.03.2016).

kwot podziału oraz domagała się skutecznej kontroli granicy UE¹². Uznawała, że UE nie potrafiła zareagować na przyczyny migracji, a jedynym działaniem nie może być polityka rozdziału uchodźców. Pod wpływem nacisków, głównie ze strony Niemiec, polski rząd na początku września zadeklarował przyjęcie 2 tys.¹³ wyłącznie uchodźców, a po negocjacjach dodatkowych 5 tys.¹⁴ Choć kwotę tę można uznać za śladową, biorąc pod uwagę skalę problemu w Europie i dwuletni okres realizacji, partie opozycyjne mocno protestowały przeciwko decyzji rządu, a polska premier musiała się tłumaczyć z polityki przed sejmem 16 września, przekonując, że „odwrócenie się plecami do tych, którzy potrzebują pomocy w tej wielkiej rodzinie europejskiej, powoduje, że moralnie i mentalnie my się z tej wspólnoty wypisujemy”¹⁵.

Upřednio kryzys migracyjny był przedmiotem rozmów na forum Grupy Wyszehradzkiej. Polska była jedynym państwem Grupy, które zgodziło się przyjąć uchodźców¹⁶. Zadeklarowała także udział w pomocy finansowej UE dla uchodźców i wyraziła przychylność wobec inicjatywy utworzenia europejskiej straży granicznej. Nowy rząd Prawa i Sprawiedliwości, choć krytycznie nastawiony do przyjmowania uchodźców, zadeklarował realizację przyjętych zobowiązań. Podtrzymał brak zgody w sprawie stałych kwot ich podziału. Polska argumentowała swoje stanowisko wzmożonym ruchem migrantów z Ukrainy, których według danych Eurostatu przyjęła najwięcej w Europie (za Wielką Brytanią) – 355,4 tys. osób¹⁷ w 2014 r. Na koniec 2015 r. szacowano, że w Polsce pracuje ponad 800 tys. imigrantów. Ponadto powoływano się na względy bezpieczeństwa i kulturowe.

Opór Polski w sprawie przyjmowania uchodźców został odebrany w państwach Europy jako brak solidarności z krajami przyjmującymi. Negatywnie wpłynął też na stosunki polsko-niemieckie. W prasie międzynarodowej ukazała się fala krytycznych artykułów na temat Polski¹⁸. Problem uchodźców, wykorzystywany chętnie przez polityków w kampanii wyborczej i komentowany nieodpowiedzialnymi słowami z pogranicza mowy nienawiści, przyczynił się do wzrostu ksenofobicznych postaw w społeczeństwie¹⁹.

Negatywny wizerunek Polski pogłębiła retoryka i polityka wewnętrzna nowego rządu, która 14 stycznia 2016 r. doprowadziła do uruchomienia przez Komisję Europejską po raz pierwszy w historii mechanizmu rządów prawa²⁰. Dyskusja

¹² W 2015 r. w działaniach operacyjnych koordynowanych przez Agencję Frontex wzięło udział około 100 funkcjonariuszy Straży Granicznej, zob. Informacja Straży Granicznej z 5 października 2015 r., <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/1839,Wspolpraca-SG-z-Agencja-Frontex.html> (dostęp 11.04.2016).

¹³ Informacja z 7 września, <https://www.premier.gov.pl/>.

¹⁴ Informacja z 22 września, <https://www.premier.gov.pl/>.

¹⁵ Informacja z 16 września, <https://www.premier.gov.pl/>.

¹⁶ Opozycja uznawała decyzję o przyjęciu uchodźców za „zdradę” sojuszników z Grupy Wyszehradzkiej (wypowiedź A. Bielana z PiS z 24 listopada 2015 r.).

¹⁷ Raport Eurostatu, *Residence permits for non – EU citizens*, 20 października 2015 r.

¹⁸ Zob. przykładowo: *The Guardian* z 2 lipca 2015 r., *The New York Times* z 12 września 2015 r., *Der Spiegel* z 27 września 2009 r., *Al Jazeera* z 3 grudnia 2015 r.

¹⁹ Zob. M. Świąchowicz, „Jak się rodzi hejt”, *Newsweek* z 4–10 kwietnia 2016 r., s. 34–37.

²⁰ *College Orientation Debate on Recent Developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers*, European Commission Fact Sheet, Brussels, 13 stycznia 2016 r. Dzień później agencja Standard & Poor’s obniżyła rating Polski z A– do BBB+.

o Polsce, zwłaszcza w kontekście paraliżu Trybunału Konstytucyjnego, toczyła się także na forum Parlamentu Europejskiego 19 stycznia 2016 r. Wzięła w niej udział premier Beata Szydło, która nie odnosząc się do szczegółów, przekonywała, że zmiany dokonywane w Polsce są zgodne z prawem europejskim i stanowią wewnętrzną sprawę państwa²¹. W obronie Polski wypowiadali się głównie przedstawiciele partii eurosceptycznych, m.in. Jean-Luc Schaffhauser z francuskiego Frontu Narodowego.

Rząd Polski utrzymywał, że krytyka Polski jest przesadzona, a w niektórych przypadkach historyczna. Istotnie za taką można uznać wypowiedź Martina Schulza, mówiącego o putinizacji polskiej polityki. Po polskiej stronie także nie brakowało przesadzonych reakcji, w tym odnoszących się do polityki Niemiec z okresu nazizmu. W związku z wypowiedziami przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza, komisarza Günthera Oettingera i posła CDU/CSU Volkera Kaudera polski minister spraw zagranicznych wezwał na rozmowę ambasadora Niemiec, pomimo że dwaj pierwsi wypowiadali się o sytuacji w Polsce jako pełniący funkcje w strukturach UE. Cała sytuacja odbiła się negatywnie nie tylko na relacjach Polski z UE, ale także na stosunkach dwustronnych z Niemcami²².

Rząd zdawał się bagatelizować debatę o rządach prawa w Polsce w Unii Europejskiej. Obwinił za nią opozycję, która jego zdaniem „donosiła” na Polskę w UE, a także dominujące w Europie „siły” sprzeciwiające się konserwatywnym wartościom. W obliczu krytyki przystąpił do ofensywy dyplomatycznej mającej na celu poprawę wizerunku Polski, między innymi umieszczając artykuły w prasie międzynarodowej. Prezydent Andrzej Duda m.in. w brytyjskim *Financial Times* przekonywał, że Polska jest i pozostanie proeuropejska i zamierza podtrzymać „przyjazne i owocne” stosunki z państwami europejskimi, szczególnie z Niemcami²³. Z kolei minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski w artykule „Jakiej Unii chce Polska?”, który został opublikowany w 26 tytułach prasowych, dowodził, że „Polska chce odgrywać wiodącą rolę w budowaniu Europy, która będzie silniejsza, elastyczna i zakorzeniona w solidarności”²⁴.

Nowemu rządowi przypadło także zadanie wypracowania ostatecznego stanowiska w sprawie porozumienia między UE a Wielką Brytanią w kontekście ewentualnego wyjścia tej ostatniej z UE. Referendum w tej sprawie zapowiedziano na czerwiec 2016 r. Premier Cameron zabiegał o zgodę Polski na obniżenie świadczeń dla migrantów, w tym Polaków, z kolei Polska poszukiwała w Wielkiej Brytanii poparcia dla zainstalowania na swym terytorium natowskich baz. Rząd oficjalnie uznawał,

²¹ *Poland: MEPs Debate Rule of Law Issues with Prime Minister Szydlo*, European Parliament Press Release, 19 stycznia 2016 r.; Full statement: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160114IPR09899/Poland-MEPs-debate-rule-of-law-issues-with-Prime-Minister-Szyd%C5%82o> (dostęp 24.01.2016).

²² 22 stycznia 2016 r. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* opublikowała apel do Polski i Niemiec (autorstwa Konrada Schullera), aby „nie niszczyły zaufania sojuszniczego”. Zob. także komentarz Jerzego Haszczyńskiego z *Rzeczpospolitej* z 11 stycznia 2016 r., który odnosząc się do nowych problemów polsko-niemieckich, wezwał: „nie idźmy na tę wojnę”.

²³ *Financial Times* z 17 stycznia 2016 r. (wydanie internetowe).

²⁴ Tekst artykułu dostępny w archiwum wiadomości MSZ z 22 stycznia 2016 r., www.msz.gov.pl (dostęp 11.04.2016).

że decyzja Brytyjczyków o opuszczeniu UE byłaby szkodliwa dla jedności Europy, ale jednocześnie uznawał stosunki dwustronne z Wielką Brytanią za priorytetowe dla Polski, co wprowadzało konsternację co do rzeczywistych intencji rządu PIS wobec Unii Europejskiej.

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA

Po szczycie NATO w Newport (4–5 września 2014 r.) Polska była skoncentrowana na wdrażaniu przyjętych na spotkaniu postanowień (*NATO Readiness Action Plan*) oraz przygotowaniach do szczytu Sojuszu w Warszawie zwołanego na 8–9 lipca 2016 r.²⁵ W związku z przedłużającym się konfliktem na Ukrainie oraz szerzeniem wpływów tzw. Państwa Islamskiego celem było doprowadzenie do wzmocnienia bezpieczeństwa Polski i całej Europy Środkowej, a także południowej flanki NATO. Potrzeba intensywnych działań wpływała dodatkowo z charakteru nowej doktryny bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, którą Rada Bezpieczeństwa Narodowego Polski oceniła jako konfrontacyjną – zakładała bowiem prawo do interwencji w państwach sąsiednich²⁶.

Częścią podejmowanych wysiłków była organizacja połączonych sił zadaniowych bardzo wysokiej gotowości, tzw. szpicy (ang. *Very High Readiness Joint Task Force*, VJTF). Polska znalazła się w grupie państw ramowych VJTF. Osiągnięcie ich pełnej gotowości zaplanowano na 2016 r., jednak już w czerwcu 2015 r. na terenie Polski odbyły się pierwsze ćwiczenia („Noble Jump”) tymczasowych sił VJTF. Wzięło w nich udział ok. 2100 żołnierzy z dziewięciu krajów, m.in. z Polski, Belgii, Czech, Niemiec, Holandii, Norwegii, Litwy, Węgier i Stanów Zjednoczonych.

Dążono także do wzmocnienia Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie w wyniku trójstronnego porozumienia Danii, Niemiec i Polski o podniesieniu gotowości bojowej Kwatery Głównej Korpusu z września 2014 r. W kolejnym porozumieniu trójstronnym, z 5 lutego 2015 r., dokonano uszczegółowienia zadań. Jednym z zadań dla Korpusu, wynikającym z tego porozumienia, jest odpowiedzialność za monitorowanie sytuacji w rejonie północno-wschodniej granicy NATO w czasie pokoju. Na 2016 r. przewidziano osiągnięcie gotowości do kierowania m.in. VJTF oraz jednostkami integracji sił NATO (*NATO Force Integration Units* – NFIUs) z Estonii, Litwy, Łotwy i Polski²⁷. Jedną z sześciu jednostek integracji otwarto w Bydgoszczy w marcu 2015 r.²⁸ Jej rolą jest koordynacja w zakresie planowania oraz ćwiczeń pomiędzy Siłami Zbrojnymi RP a wojskami sojusznicy-

²⁵ 2 marca 2015 r. premier Ewa Kopacz podjęła decyzję o powołaniu Międzyresortowego Zespołu do spraw Przygotowania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r. W składzie zespołu, oprócz ministra obrony narodowej, któremu powierzono funkcję przewodniczącego, znaleźli się też: minister spraw zagranicznych (wiceprzewodniczący) oraz reprezentanci dziewięciu innych resortów, a także służb odpowiedzialnych za szeroko pojęte bezpieczeństwo.

²⁶ Zob. briefing prezydenta B. Komorowskiego po posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego 18 marca 2015 r., Archiwum aktualności: www.prezydent.pl (dostęp 11.04.2016).

²⁷ Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej z 24 kwietnia 2015 r., www.mon.gov.pl (dostęp 11.04.2016).

²⁸ W skład jednostki wchodzić będzie 42 oficerów i podoficerów z Polski oraz 13 innych państw NATO.

mi przebywającymi w Polsce, a także rozlokowanie przyjęcia VJTF na terytorium Polski, gdyby zaszła taka potrzeba²⁹.

Przygotowując się do szczytu w Warszawie, Polska zwracała uwagę na potrzebę wzmocnienia całości sił Sojuszu, a nie tylko jednostek przeznaczonych do natychmiastowej reakcji. Wsparła zatem decyzję o docelowym zwiększeniu Sił Odpowiedzi Sojuszu do 40 tys. żołnierzy oraz ich rozszerzeniu o komponenty lotniczy, morski i sił specjalnych. Decyzja w tej sprawie została podjęta na spotkaniu ministrów obrony NATO 24–25 czerwca 2015 r. Minister Tomasz Siemoniak przedstawił wówczas tzw. warszawską inicjatywę adaptacji strategicznej jako zbiór postulatów do dyskusji przed szczytem.

Polska proponowała, aby „kwestie realizacji misji obrony kolektywnej, struktury dowodzenia, instalacji wojskowych czy dystrybucji sojuszniczych sił koncentrowały się przede wszystkim na wschodnim obszarze odpowiedzialności NATO”³⁰. Uznawała, że kraje Europy Wschodniej są gorzej zabezpieczone na wypadek agresji. Zabiegała, aby na szczycie zapadły decyzje o uruchomieniu dodatkowych sojuszniczych pakietów inwestycyjnych dotyczących natowskiej infrastruktury obronnej. Podtrzymywała poparcie polityki „otwartych drzwi” NATO i opowiadała się za zaproszeniem na szczyt bliskich współpracowników Sojuszu – Szwecji, Finlandii, Australii, Jordanii, Gruzji, a także Mołdawii i Ukrainy³¹. Postulowała też zwiększanie wydatków na obronność przez państwa NATO i UE, deklarując przeznaczanie co najmniej 2% PKB na ten cel od 2016 r.³²

Częścią przygotowań do szczytu w Warszawie było spotkanie przywódców sześciu państw wschodniej flanki NATO, które odbyło się 4 listopada 2015 r. w Bukareszcie z inicjatywy prezydentów Polski i Rumunii. Rozmowy zakończyły się przyjęciem wspólnej deklaracji. Wyrażono w niej głębokie zaniepokojenie trwającą agresywną polityką Rosji na Ukrainie, podkreślając, że kraj ten musi wrócić na drogę przestrzegania prawa międzynarodowego. Zadeklarowano połączenie wysiłków na rzecz zrównoważonej obecności wojskowej NATO w regionie. Polskie władze otwarcie artykułowały wizję utworzenia wojskowych baz NATO na swym terenie, co nadal spotykało się ze sceptycyzmem państw zachodnich.

Polska kontynuowała zaangażowanie w operację NATO „Balitic Air Policing” w państwach bałtyckich. Od 12 stycznia do 30 kwietnia 2015 r. PKW Orlik 6 pełnił dyżur w ramach 37. rotacji misji „Air Policing”, wzmacniając komponent włoski z lotniska w Szawlach. Równocześnie w ramach tej rotacji Siły Zbrojne RP udostępniały lotnisko w Malborku belgijskiemu komponentowi wzmacniającemu misję. Polscy żołnierze kontynuowali ponadto misje w Afganistanie i Kosowie.

²⁹ Podobne jednostki powstały w Bułgarii, Rumunii, Estonii, na Litwie i Łotwie – Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej z 13 marca 2015 r., www.mon.gov.pl.

³⁰ Zob. briefing ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka z 4 sierpnia 2015 r.

³¹ Polska wzięła udział w programie NATO na rzecz reformy ukraińskiego szkolnictwa wojskowego DEEP (*Defence Education Enhancement Program*). Celem jest dostosowanie szkolnictwa wojskowego naszego wschodniego sąsiada do standardów NATO.

³² Przeznaczenie 2% PKB na obronność przewidywał projekt nowelizacji ustawy, przyjęty 18 lutego przez rząd. W praktyce miało to oznaczać dodatkowo ok. 800 mln zł. 23 lipca prezydent B. Komorowski podpisał ustawę.

5 lutego podpisano Porozumienia w sprawie zacieśnienia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej RP oraz Agencji Łączności i Informatyki NATO w zakresie rozwoju sojuszniczego systemu obrony przeciwrakietowej (tzw. NATO BMD, *Ballistic Missile Defense*). Głównym celem porozumienia było zapewnienie interoperacyjności polskich zdolności obrony przeciwrakietowej z NATO BMD, przede wszystkim dzięki wymianie informacji oraz wspólnym testom³³. Ponadto polskim wkładem we współpracę sojuszniczą był projekt utworzenia Centrum Eksperckiego Kontrwywiadu NATO. Memorandum w tej sprawie podpisano 29 września w Sojusznicznym Dowództwie Transformacji w Norfolk.

W czerwcu 2015 r. odbył się szczyt Rady Europejskiej poświęcony Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), której wzmocnieniem Polska była tradycyjnie zainteresowana. Wyzwaniem był przede wszystkim kryzys ukraiński oraz przejawy wojny hybrydowej, prowadzonej wobec państw bałtyckich. Wzrost zagrożeń na południu Europy wpłynął na Francję, która zamierzała wykorzystać szczyt Rady do zaktywizowania WPBiO. Pozytywnym z punktu widzenia Polski posunięciem było poparcie dla tej idei Trójkąta Weimarskiego. Na spotkaniu ministrów obrony narodowej 30 marca 2015 r. Tomasz Siemoniak, Ursula von der Leyen i Jean-Yves le Drian podpisali list do Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federiki Mogherini zawierający propozycje reformy WPBiO. Opowiedzieli się w nim za rozbudową wojskowego potencjału UE, obejmującego m.in. drony, łączność i system tankowania samolotów w powietrzu jako dziedziny wymagające działań. Apelowali o to, aby obrona stanowiła priorytet w europejskiej agendzie³⁴. Rada Europejska m.in. zapowiedziała kontynuowanie prac nad strategią bezpieczeństwa oraz wezwała państwa do wzrostu wydatków na obronność³⁵.

W związku z dyżurem Grupy Bojowej Unii Europejskiej, w której Polska pełniła funkcję ramową, w Krakowie w listopadzie 2015 r. otworzono tymczasowe Dowództwo Operacyjno-Strategiczne Unii Europejskiej w Polsce³⁶. Jego rolą jest dowodzenie ewentualnymi operacjami w ramach UE, które mogą być prowadzone w promieniu do 6 tys. km od Brukseli. W skład Grupy weszło 150 żołnierzy polskich, 30 czeskich, 31 oficerów węgierskich i 25 słowackich. Organizacja Dowództwa była okazją do inwestycji, ale przede wszystkim nabycia nowych umiejętności³⁷.

W procesie wzmocnienia bezpieczeństwa Polski i całej wschodniej flanki Sojuszu postępowała coraz intensywniejsza współpraca wojskowa ze Stanami Zjednoczonymi. W ostatnim czasie była pozbawiona spotkań na wysokim szczeblu, miała przede wszystkim praktyczny wymiar. Konsultacje polityczne odbyły się m.in. na forum Grupy Konsultacyjnej ds. Współpracy Strategicznej. W Polsce były obec-

³³ Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej z 5 lutego 2015 r., www.mon.gov.pl.

³⁴ Wspólne oświadczenie prasowe po spotkaniu ministrów obrony narodowej państw Trójkąta Weimarskiego 30 marca 2015 r. w Poczdamie.

³⁵ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z 25–26 czerwca 2015 r., EUCO 22/15.

³⁶ Polska jest szóstym krajem europejskim, w którym takie dowództwo powstało. Inne funkcjonują w Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech, we Włoszech i w Grecji.

³⁷ Zob. wywiad z gen. dyw. Cezarym Podlasińskim, dowódcą Centrum Operacji Lądowych oraz Dowództwa Operacyjno-Strategicznego UE, dla *Polski Zbrojnej* z 18 listopada 2015 r. (wydanie internetowe).

ne rotacyjnie amerykańskie siły powietrzne w ramach tak zwanego zgrupowania lotniczego (*Aviation Detachment*). Ponadto oba państwa potwierdziły plan rozpoczęcia budowy amerykańskiej bazy obrony przeciwrakietowej w Redzikowie w 2016 r. oraz osiągnięcia jej gotowości bojowej w 2018 r. Starano się angażować amerykańskich wojskowych do udziału w natowskich strukturach dowodzenia w Polsce, a także zabiegano o rozmieszczenie amerykańskiego sprzętu wojskowego na jej terenie. Sekretarz obrony USA potwierdził w trakcie wizyty w Tallinie 23 czerwca, że sprzęt taki będzie rozmieszczony w pięciu państwach wschodniej flanki NATO. Polska i Stany Zjednoczone zawarły porozumienie w tej sprawie 8 października.

Wraz z wizytą ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka w Waszyngtonie 19 maja rozpoczęły się negocjacje w sprawie zakupu zestawów obrony przeciw-rakietowej średniego zasięgu Patriot. Polska planowała pozyskanie ośmiu baterii zestawów rakietowych obrony powietrznej Wisła do 2025 r.³⁸ Negocjacje kontynuuje nowy rząd Beaty Szydło.

Problemy bezpieczeństwa były przedmiotem intensywnych konsultacji dwustronnych także z innymi partnerami, m.in. z Niemcami, Francją³⁹, Wielką Brytanią, Włochami, państwami bałtyckimi, Czechami, Słowenią⁴⁰, Bułgarią, Węgrami, Holandią, Grupą Wyszehradzką i Kanadą. O współpracy dwustronnej w dziedzinie bezpieczeństwa rozmawiano też z państwami bałkańskimi, nowo przy-jętą do NATO Chorwacją oraz Czarnogorą, której kandydaturę do NATO Polska wspierała. Polska zacieśniła współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa ze Szwecją. 14 września ministrowie obrony narodowej Tomasz Siemoniak i Peter Hultqvist zainicjowali tzw. dialog strategiczny między resortami, podpisując Umowę ramową o wzajemnej współpracy w dziedzinie obronności. Postanowiono m.in. wspólnie organizować ćwiczenia i inne przedsięwzięcia wojskowe. Z Gruzją podpisano porozumienia w sprawie wymiany informacji niejawnych. Konsultacje dotyczące problemów bezpieczeństwa i uzbrojenia odbywały się z państwami pozaeuropejskimi: Chinami, Japonią, Koreą Południową i Izraelem. 2015 był kolejnym rokiem, w którym w Polsce organizowano liczne dwustronne i wielostronne ćwiczenia wojskowe. Wzięło w nich udział ok. 10 tys. żołnierzy z 18 państw, w tym 3 tys. żołnierzy amerykańskich⁴¹.

Jednym z ważniejszych projektów, który podjęto w ostatnim roku, **było powo-lanie polsko-litewsko-ukraińskiej jednostki wojskowej (LITPOLUKRBRIG)** z dowództwem w Lublinie. Porozumienie techniczne w tej sprawie podpisali ministrowie obrony trzech państw, Tomasz Siemoniak, Stepan Połtorak i Juozas Olekas, 24 lipca we Lwowie⁴². Przeznaczeniem LITPOLUKRBRIG ma być udział w opera-

³⁸ Zob. archiwum wiadomości Ministerstwa Obrony Narodowej z 19 maja 2015 r., www.mon.gov.pl.

³⁹ 30 stycznia w Paryżu odbyły się piąte konsultacje międzyrządowe z udziałem premier Ewy Kopacz.

⁴⁰ Konsultacje zakończyły się 10 lutego 2015 r. podpisaniem Planu dwustronnej współpracy między Ministerstwem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Obrony Republiki Słowenii na 2015 r.

⁴¹ Informacja Ministerstwa Obrony Narodowej z 8 października 2015 r., www.mon.gov.pl.

⁴² Podstawą prawną była umowa międzypaństwowa podpisana we wrześniu 2014 r. w Warszawie.

cjach pokojowych pod auspicjami ONZ, NATO lub UE. Chodzi także o zacieśnienie regionalnej współpracy, w tym pomoc Ukrainie w reformowaniu jej sił zbrojnych⁴³.

STOSUNKI ZE WSCHODEM

Odkąd rząd Polski oficjalnie potępił 18 marca 2014 r. podpisanie przez Rosję traktatu włączającego w skład Federacji Rosyjskiej Autonomiczną Republikę Krym i Sewastopol⁴⁴, nie dochodziło do kontaktów na wyższym szczeblu⁴⁵. Polska niezmiennie była zwolennikiem utrzymywania sankcji przeciwko Rosji⁴⁶. Zwracała uwagę na podważanie przez Rosję prawa międzynarodowego i problemy wewnętrzne. Minister Schetyna w informacji o polskiej polityce zagranicznej odniósł się do zabójstwa Borysa Niemcowa i kampanii zastraszania prowadzonej „wobec tych, którzy upominają się o szacunek dla praw człowieka i swobód obywatelskich”⁴⁷. Rosja z kolei utrzymywała sankcje przeciwko Polsce i wyrażała protesty przeciwko zapowiedziom umacniania wschodniej flanki NATO⁴⁸.

We wzajemnej komunikacji dominowała wroga retoryka, która w dużej mierze dotyczyła spraw historycznych. Krytykę w Rosji wzbudziła wypowiedź ministra Grzegorza Schetyny w czasie wywiadu w Polskim Radiu, którego udzielił pięć dni przed zaplanowanymi na styczeń 2015 r. uroczystościami z okazji 70. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau. Stwierdził w nim, że to „Pierwszy Front Ukraiński i Ukraińcy wyzwalałi Auschwitz”. Krytycznie zareagowano także na inicjatywę prezydenta Bronisława Komorowskiego uczczenia w Gdańsku 70. rocznicy zakończenia II wojny światowej, oskarżając Polskę o rewizjonistyczny stosunek do historii. Rosja miała pretensje, że Polska nie docenia ofiary 400 tys. żołnierzy radzieckich, którzy stracili życie, wyzwalając Polskę z niewoli nazizmu, i dopuszcza bezczeszczenie radzieckich pomników. Rosyjskie ministerstwo spraw zagranicznych żądało wyjaśnień m.in. w związku ze zdemontowaniem pomnika Armii Czerwonej w Mielcu i popiersia gen. Iwana Czerniachowskiego w Pieniężnie, a tak-

⁴³ Szerzej na temat współpracy polsko-litewskiej zob. K. Raś, „Potencjał współpracy polsko-litewskiej w dziedzinie bezpieczeństwa”, *Biuletyn PISM*, nr 11 z 5 lutego 2016 r.

⁴⁴ Oświadczenie w sprawie przyłączenia Krymu i Sewastopola do Federacji Rosyjskiej z 18 marca 2014 r., www.msz.gov.pl (dostęp 11.04.2016).

⁴⁵ Ostatnie spotkanie ministrów spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego i Siergieja Ławrowa odbyło się w grudniu 2013 r., przy okazji posiedzenia Komitetu Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej.

⁴⁶ Polski MSZ wydał specjalne oświadczenie w sprawie wizyty Janusza Korwin-Mikkego na Krymie bez uzyskania na to właściwej zgody władz Ukrainy, uznając ją za wysoce nieodpowiedzialne postępowanie obywatela RP – członka Parlamentu Europejskiego, Oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych po wizycie europosła Janusza Korwin-Mikkego na Krymie, 11 grudnia 2015 r.

⁴⁷ Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2015 r., 23 kwietnia 2015 r., www.msz.gov.pl; Żanna Niemcowa została laureatką Nagrody Solidarności im. Lecha Wałęsy w 2015 r.

⁴⁸ Na wniosek Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego władze Polski odebrały akredytację Leonidowi Swiridowowi i wydały mu nakaz opuszczenia Polski. W odwecie z Moskwy wydany został Wacław Radziwinowicz, dziennikarz *Gazety Wyborczej*, na co Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP zareagowało oświadczeniem, uznając to działanie za bezpodstawne, mające charakter odwetowy, *Oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych w związku z wydalaniem polskiego korespondenta w Moskwie* z 18 grudnia 2015 r., Archiwum wiadomości MSZ, www.msz.gov.pl (dostęp 11.04.2016).

że przypadkami niszczenia nagrobków żołnierzy radzieckich, do których doszło w lutym i grudniu na cmentarzu w Kaliszu. Rzeczniczka rosyjskiego MSZ Maria Zacharowa uznała to za „bezpośredni rezultat zorganizowanej w Polsce na szczęblu oficjalnym celowej kampanii rewizji wyzwoleniczej roli Związku Radzieckiego w czasach II wojny światowej”⁴⁹.

Polskie władze potępiały akty wandalizmu na cmentarzach wojennych, a badaniem incydentów zajmowała się policja oraz Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa. Stały jednak na stanowisku, że na podstawie umowy z Rosją o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji z 22 lutego 1994 r. oraz ochronie miejsc pamięci Polska jest zobowiązana do ochrony grobów, a nie pomników symbolicznych, zachowując prawo do ich demontażu⁵⁰.

Oficjalne konsultacje toczyły się na szczęblu wiceministrów spraw zagranicznych. W lutym 2015 r. wizytę w Polsce złożył wiceminister Władimir Titow. W czasie rozmów poruszono trzy główne zagadnienia: sprawę konfliktu na Ukrainie i roli Rosji w wypełnianiu porozumień mińskich, nieruchomości dyplomatycznych oraz polityki historycznej. Następne spotkanie odbyło się dopiero w styczniu 2016 r., kiedy z wizytą do Rosji udał się wiceminister Marek Ziółkowski.

Żaden z problemów w relacjach polsko-rosyjskich nie został jednak rozwiązany. Rosja podtrzymywała swoje stanowisko, że nie zwróci Polsce wraku samolotu Tu-154 przed zakończeniem dochodzenia przez rosyjską prokuraturę, trwał impas, jeśli chodzi o smoleński pomnik, a także nadal toczył się spór o nieruchomości dyplomatyczne, użytkowane przez polską służbę zagraniczną w Rosji i rosyjską w Polsce⁵¹. W kwestii budynku Konsulatu Generalnego RP w Petersburgu wypowiedział się w lutym Sąd Arbitrażowy Petersburga i obwodu leningradzkiego, który nakazał zwolnienie użytkowanej przez konsulat nieruchomości i uregulowanie zadłużenia w wysokości 74,3 mln rubli (1,1 mln USD) z tytułu wynajmu⁵². Rosja z kolei nie przekazała nieruchomości użytkowanych w Polsce, do czego zobowiązywała ją umowa zawarta między państwami w latach siedemdziesiątych. W rezultacie styczniowych rozmów postanowiono powołać specjalny komitet ds. uregulowania spraw nieruchomości, a grupa robocza ma omówić sytuację wokół radzieckich miejsc pamięci w Polsce.

Zarówno strona rosyjska, jak i polska potwierdziła, że istnieją optymistyczne przesłanki do budowania dialogu z Rosją⁵³. Sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta

⁴⁹ TASS z 24 grudnia 2015 r. Wspólne oświadczenie na ten temat, krytyczne pod adresem Polski, wydały także Ambasady Republiki Armenii, Republiki Białoruś, Republiki Kazachstan i Federacji Rosyjskiej w Rzeczypospolitej Polskiej, 16 grudnia 2015 r.

⁵⁰ *Oświadczenie MSZ RP w sprawie rosyjskich upamiętnień w Polsce* z 20 września 2015 r., www.msz.gov.pl (archiwum wiadomości); zob. także artykuł na ten temat w: *The Moscow Times* z 1 grudnia 2015 r. oraz interesujący wywiad z ministrem kultury Federacji Rosyjskiej dla *Rzeczypospolitej* z 28 stycznia 2016 r. (wydanie elektroniczne).

⁵¹ Szerzej w: A. Bieńczyk-Missala, „Polityka zagraniczna Polski – napływają...”, op. cit., s. 365.

⁵² PAP z 23 lutego 2015 r.

⁵³ Zob. wypowiedź ministra Witolda Waszczykowskiego dla TVN 24 z 23 stycznia 2016 r.

RP Krzysztof Szczerski uznał jednak, że warunkiem dialogu jest powrót Rosji do przestrzegania prawa międzynarodowego⁵⁴.

Sytuacja na Ukrainie pozostawała w centrum zainteresowania polskiej polityki wschodniej. Polska nie brała udziału w rozmowach w formacie normandzkim (Niemcy, Francja, Rosja, Ukraina), ale na miarę swoich możliwości okazywała Ukrainie dyplomatyczne wsparcie⁵⁵. Popierała wysiłki wspólnoty międzynarodowej, zmierzające do powstrzymania ekspansji wspieranych przez Rosję separatystów na wschodzie Ukrainy, oraz implementację porozumienia z Mińska, a także zgłaszane przez Ukrainę postulaty organizacji operacji pokojowej ONZ i deklarowała udział w niej swych żołnierzy. Prezydent Bronisław Komorowski, który 8 kwietnia przemawiał na forum Rady Najwyższej Ukrainy, podkreślił, że Polska wspiera niepodległą Ukrainę, jej prawo do obrony integralności terytorialnej i do integracji europejskiej. Wcześniej, 22 lutego, wziął udział w obchodach rocznicy wydarzeń na Majdanie, m.in. w Marszu Godności.

Polska poszukiwała też sposobów udzielenia konkretnej pomocy na rzecz procesów reformatorskich na Ukrainie. Premier Ewa Kopacz podczas wizyty 19 stycznia 2015 r. zaoferowała pomoc techniczną i doradczą w dziedzinie samorządu, walki z korupcją i finansów publicznych. Powołany został pełnomocnik rządu ds. koordynacji oraz wznowiono pracę Polsko-Ukraińskiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Gospodarczej. Rozmowy kontynuowano w czasie wizyty premiera Arsenija Jaceniuka we wrześniu 2015 r. Druga połowa roku była zdecydowanie mniej intensywna we wzajemnych relacjach ze względu na wybory parlamentarne w Polsce.

Zarówno nowy prezydent, jak i nowy rząd zapowiadali kontynuację polityki wobec Ukrainy, traktując ją jako strategicznego sojusznika. Premier Beata Szydło nie udała się jednak z wizytą do Kijowa w pierwszych miesiącach urzędowania. Prezydent Andrzej Duda odwiedził Ukrainę cztery miesiące po zaprzysiężeniu, 14–15 grudnia. Odbył spotkania zarówno z prezydentem Poroszenką, z którym zapowiedział wykorzystywanie formuły komitetu konsultacyjnego prezydentów Polski i Ukrainy, jak i z premierem Arsenijem Jaceniukiem i przewodniczącym Rady Najwyższej Wołodymyrem Hrojsmanem⁵⁶.

Podczas wizyty prezydenta Dudy padła także sugestia powołania Centrum Dialogu Polsko-Ukraińskiego służącego zbliżeniu stanowisk w sprawach problemów historycznych. W maju 2015 r. Instytuty Pamięci Narodowej Polski i Ukrainy podjęły decyzję o utworzeniu specjalnej komisji – Forum Historycznego Dialogu Polsko-Ukraińskiego – na rzecz promocji dialogu o trudnym okresie 1939–1947, w tym tragedii wołyńskiej⁵⁷.

⁵⁴ Wypowiedź ministra Krzysztofa Szczerskiego dla TVP Info z 24 stycznia 2016 r.

⁵⁵ Wywiad ministra Grzegorza Schetyny dla *Die Welt* z 15 lutego 2015 r.

⁵⁶ Relacja na oficjalnej stronie prezydenta Ukrainy: <http://www.president.gov.ua/news/domovleno-prodorozhnyu-kartu-dialogu-mizh-liderami-ukrayini-35925> (dostęp: 2.02.2016).

⁵⁷ Informacja na temat spotkania na stronie prezydenta Ukrainy: *Польща підтримує Україну на шляху європейських реформ – підсумки зустрічі президентів* <http://www.president.gov.ua/news/polsha-pidtrimaye-ukrayinu-na-shlyahu-yevropejskih-reform-pi-36494> (dostęp 11.04.2016).

Polska zabiegała tradycyjnie o wzmocnienie ukraińskiego bezpieczeństwa energetycznego. W styczniu 2015 r. podpisano umowę między ukraińskim Naftohazem i polskim Gaz-Systemem dotyczącą budowy interkonektora, który pozwoli transportować na Ukrainę gaz z terminali LNG w Świnoujściu i Kłajpedzie lub sprowadzać go z państw Grupy Wyszehradzkiej⁵⁸.

W sytuacji konfliktu na Ukrainie zarówno Polska (i Unia Europejska), jak i Białoruś unikały napięć w kontaktach dwustronnych. Polska z zadowoleniem przyjęła informację o uwolnieniu w sierpniu 2015 r. białoruskich więźniów politycznych: Mikołaja Statkiewicza, Mikołaja Dżjadka, Igara Aliniewicza, Juryja Rubcowa, Arcioma Prakapienki i Jaugena Waśkowicza. Uznawała to za dobrą podstawę do normalizacji stosunków dwustronnych⁵⁹. Październikowe wybory prezydenckie na Białorusi, choć niedemokratyczne, stały się podstawą do zniesienia sankcji przez Unię Europejską. Dwustronne kontakty odbywały się głównie na szczeblu wiceministrów spraw zagranicznych. Wizyta wiceminister spraw zagranicznych Białorusi Aleny Kupczyny, do której doszło w trakcie spotkania Grupy Wyszehradzkiej w Krakowie 17 maja, dotyczyła głównie rozwoju programu Partnerstwa Wschodniego oraz współpracy między Białorusią a Unią Europejską⁶⁰.

Kwestie te były kontynuowane podczas wizyty wiceministra Konrada Pawlika na Białorusi 15 maja. Ponadto obie strony były zainteresowane rozwojem współpracy gospodarczej. W trakcie wizyty zorganizowano seminarium dla polskich przedsiębiorców poświęcone możliwościom inwestycyjnym na Białorusi, a w Homlu polsko-białoruskie forum branży meblarskiej. Kilka tygodni później, 15 czerwca, odbyło się posiedzenie Białorusko-Polskiej Grupy Roboczej ds. Handlu i Inwestycji, w którym uczestniczyła białoruska delegacja z wiceministrem spraw zagranicznych Aleksandrem Gurjanowem na czele. Tego dnia zwołano również obrady okrągłego stołu w sprawie umocnienia współpracy gospodarczej, w których udział wzięło ponad stu przedstawicieli biznesu, szefów resortów i departamentów, władz lokalnych Białorusi i Polski oraz izb handlowych i stowarzyszeń biznesowych.

Polska prowadziła także z Białorusią konsultacje na rzecz przyjęcia nowego porozumienia o współpracy w dziedzinie edukacji. Reguluje ono kwestie zapewniające mniejszości polskiej na Białorusi i mniejszości białoruskiej w Rzeczypospolitej Polskiej warunki do nauki języka ojczystego i w języku ojczystym. Uzgodniono m.in. zasady kierowania nauczycieli z Polski w celu wspomagania kursów języka polskiego organizowanych przez Polaków i szkółach w systemie edukacji Białorusi, a także organizację doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz wyposażanie szkół w podręczniki. Strony postanowiły powołać wspólną komisję konsultacyjną do spraw edukacji, która ma na bieżąco monitorować sytuację nauczania języka ojczystego obu mniejszości.

⁵⁸ Zob. także *Rekomendacje Fundacji Centrum Badań Polska–Ukraina*, 2016.

⁵⁹ *Oświadczenie MSZ o uwolnieniu więźniów politycznych na Białorusi* z 24 sierpnia 2015 r.

⁶⁰ Wiceminister Kupczyna odbyła przy okazji spotkania z ministrami spraw zagranicznych Litwy i Grecji oraz komisarzem UE Štefanem Füle.

STOSUNKI POZAEUROPEJSKIE

Pomimo zapowiedzi ministra Grzegorza Schetyny w polityce zagranicznej w 2015 r. nie było miejsca na intensywne angażowanie państwa w relacje pozaeuropejskie⁶¹. Za sukces uznawano rozwój współpracy z Chinami⁶² w ramach tzw. partnerstwa strategicznego i formuły 16 + 1 pomiędzy krajami Europy Środkowo-Wschodniej a Chinami. W listopadzie 2015 r. czterodniową wizytę w Chinach odbył prezydent Andrzej Duda; podczas niej omówiono inicjatywę szlaku transportowego z Chin do Europy „Jeden Pas, Jeden Szlak” oraz kwestię udziału Polski w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych.

Zamiar nawiązania bliższej współpracy towarzyszył wizycie prezydenta Komorowskiego w Japonii w lutym 2015 r. Rozmawiano o problemach bezpieczeństwa, w tym polityce Rosji w Europie, a także możliwościach pogłębienia współpracy gospodarczej. Podczas wizyty zorganizowano polsko-japońskie forum gospodarcze w Tokio.

Aktywizację na kierunku pozaeuropejskim zadeklarował minister Witold Waszczykowski w styczniu 2016 r., udzielając w sejmie informacji na temat zadań polskiej polityki zagranicznej. Zapowiedział otwarcie szeregu nowych placówek dyplomatycznych oraz intensyfikację wysiłków na rzecz zwiększenia wymiany gospodarczej z państwami pozaeuropejskimi.



Najważniejszą kwestią w polskiej polityce zagranicznej w 2015 r. było bezpieczeństwo państwa. Dotychczas jego umacnianie było związane z członkostwem w NATO i UE, a także rozwojem jak najlepszych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, Niemcami i Francją. Ich skuteczność była konsekwencją przewidywalnej polityki wewnętrznej państwa i stabilnego rozwoju gospodarczego. W pierwszych miesiącach urzędowania nowy rząd premier Beaty Szydło nie stworzył spójnej wizji polityki zagranicznej. Z jednej strony podkreślał znaczenie struktur NATO i UE, a z drugiej przekonywał do priorytetowych relacji z eurosceptyczną Wielką Brytanią oraz podważającymi podstawowe zasady UE ze sfery demokracji i rządów prawa Węgrami. Nazywał Niemcy najważniejszym sąsiadem i partnerem, a równocześnie krytycznie wypowiadał się o ich polityce. W sprawie uchodźców i imigrantów okazał brak zrozumienia dla problemów, z którymi borykają się państwa przyjmujące, oraz woli głębszej współpracy z instytucjami UE. Nie przedstawił przekonującej wizji wzmacniania jedności UE, która z pewnością służy realizacji interesów polskiej polityki zagranicznej⁶³.

⁶¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2015 r.

⁶² Zob. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r., op. cit.

⁶³ Nie ma alternatywy dla współpracy z Niemcami i UE, zob. wnioski z konferencji zorganizowanej przez Fundację im. Kazimierza Pułaskiego przy współpracy z Centrum Stosunków Międzynarodowych, <http://pulaski.pl/zmarginalizowane-niemcy-wywyższona-wielka-brytania-expose-ministra-spraw-zagranicznych/> (dostęp: 10.02.2016).

POLAND'S FOREIGN POLICY IN THE ELECTION YEAR

The article discusses Poland's foreign policy in 2015/2016. The most important factors which influenced Poland's policy in 2015 were the presidential and parliamentary elections, won by the Law and Justice party and its candidate for the president, Andrzej Duda. 2015/2016 has also been a year of change of Poland's image. The country has been criticized by its European partners and institutions for the new government's internal policy and the lack of solidarity regarding the issue of refugees and migrants.

The main areas of research in the article are: Poland's policy in the European Union, its bilateral relations with Western European States and its neighbours in the East, as well as security policy.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Polski, polityka bezpieczeństwa Polski, NATO, Unia Europejska, Stany Zjednoczone, polityka wschodnia

Temat RS:
uchodźcy – migracja – terroryzm

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

GEORGE YACOB

doi 10.7366/2300265420152117

KONFLIKT SYRYJSKI – TŁO POLITYCZNE I NASTĘPSTWA

TŁO HISTORYCZNE

Przyczyny kryzysu czy wojny toczącej się w Syrii sięgają prawie stu lat wstecz. Wtedy właśnie Wielka Brytania i Francja postanowiły podzielić tereny Mezopotamii i Wielkiej Syrii¹ na klasy A, B, C, według stopnia dojrzałości do samostanowienia zamieszkujących je ludów. Jednak mocarstwa nie zrobiły nic, aby to samostanowienie urzeczywistnić, *de facto* traktując nowe kraje jako swoje kolonie. Tak powstały twory państwowe, które mogły zaspokoić interesy jedynie tych dwóch potęg.

W tym właśnie należy upatrywać źródła sformułowania Henry’ego Kissingera: „First of all, Syria is not a historic state”², które wzbudza gniew Syryjczyków i wywołuje wśród nich ostrą polemikę³. Stwierdzenie amerykańskiego polityka, jakkolwiek wydaje się brutalne, moim zdaniem jest słuszne. Dodać jeszcze należy, że mieszkańcy tego niehistorycznego państwa nie są narodem w europejskim rozumieniu tego terminu, albowiem ich przynależność i lojalność wobec władz ma charakter religijny, sekciarski lub zgoła plemienny.

Można zakładać, że gdyby Anglia i Francja wspierały, tak jak obiecały, proklamowane w 1920 r. państwo Wielkiej Syrii, to doszłoby jednak do powstania „historycznego państwa”, zwłaszcza że mieszkańcy Wielkiej Syrii już w XIX w. mieli „bardzo mocno rozbudowane aspiracje niepodległościowe”⁴. Tym bardziej że mogli współpracować z Turkami, którzy również obiecali, iż „Arabowie mogą liczyć na niepodległość po wojnie, jeśli na czas jej trwania udzielą bezwzględного poparcia turecko-niemieckiej koalicji”⁵. Tak się jednak nie stało i po kilku korektach geopolitycznych w 1946 r. powstała Republika Syryjska w obecnym kształcie. Okazało się, że na tym terenie żyje wiele grup etnicznych i jeszcze więcej odłamów religijnych, które jako społeczność nowego państwa były i są wciąż słabo powiązane.

¹ Wielka Syria, Naturalna Syria, Asz-Szam, Lewant – nazwy krainy obejmującej obecne tereny Syrii, Libanu, Izraela, Autonomii Palestyńskiej oraz część ziem Turcji i Jordanii.

² Wywiad z Henrym Kissingerem, <https://www.youtube.com/watch?v=ZVasCE1uOf4> (dostęp 30.01.2016).

³ S. Hadidi, „Taksim Surya hwa al-hal. Hakatha takallama Kissinger” [Podział Syrii jest rozwiązaniem. Tako rzecze Kissinger], *Al-Quds Al-Arabi* [online], 18 czerwca 2013 r., <http://www.alquds.co.uk/?p=64437> (dostęp 18.06.2013). Subhi Hadidi jest intelektualistą syryjskim, mieszkającym w Paryżu.

⁴ J. Nakonieczna, „»Złe wychowanie« – Bliski Wschód w polityce europejskich mocarstw”, w: M.F. Gawrycki, A. Bógdał-Brzezińska (red.), *Liga narodów wybranych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 95.

⁵ S. Anderson, *Lawrence z Arabii: wojna, zdrada, szaleństwo mocarstw – jak powstał dzisiejszy Bliski Wschód*, przeł. G. Woźniak, W. Jeżewski, Wydawnictwo Magnum, Warszawa 2014, s. 130.

SYRIA POD RZĄDAMI PARTII BAAS

8 marca 1963 r. Socjalistyczna Partia Odrodzenia Arabskiego – Baas – dochodzi do władzy w Syrii, otwierając nowy, trwający do dnia dzisiejszego rozdział w dziejach tego regionu. Baas dążył do jedności wszystkich krajów arabskich, uznając *a priori* mieszkańców tych krajów za jeden naród arabski. Ponieważ jednak nie był w swoich założeniach ideologicznych partią religijną, przystąpili do niego również ludzie należący do różnych odłamów islamu i chrześcijaństwa, a nawet do niearabskich grup etnicznych⁶.

W 1966 r. nastąpił pierwszy przewrót pałacowy. Nowe władze obrały radykalny antyamerykański kurs polityczny z jednej strony, a proradziecki z drugiej.

RZĄDY HAFIZA AL-ASADA

Drugiego zamachu pałacowego dokonał generał Hafiz al-Asad w listopadzie 1970 r., wskutek czego wyeliminowano z szeregów partii Baas i aparatu państwa ludzi o tendencjach lewicowych. W 1971 r. al-Asad został prezydentem Syrii, co wraz z usunięciem byłej ekipy rządzącej konserwatywne kraje arabskie i Zachód⁷ przyjęły z zadowoleniem. Syria zaczęła wychodzić z izolacji, w której się znalazła wskutek posunięć poprzedniego reżimu, za sprawą swojej nowej polityki zagranicznej polegającej na utrzymywaniu poprawnych stosunków ze Związkiem Radzieckim i Stanami Zjednoczonymi oraz z konserwatywnymi krajami arabskimi. Tym samym stała się ważnym graczem w rozgrywkach bliskowschodnich, dzięki czemu już w 1974 r. doszło do wizyty amerykańskiego prezydenta Richarda Nixona w Damaszku⁸.

Al-Asad, stojąc na czele państwa, zmienił je w system totalitarno-autorytarno-koteryjny. Powstało coś, co Sadiq Ġalāl al-Azm⁹ opisuje jako kompleks militarno-handlowy, składający się z wyższych oficerów wojska i służb bezpieczeństwa, wyższych dygnitarzy partii i gospodarczego sektora publicznego oraz wyższych urzędników państwowych. Jego zdaniem wszyscy są pod kontrolą alawitów¹⁰, których status jako prawowitych muzułmanów jest jednak kwestionowany przez sunnitów.

Polityka wewnętrzna al-Asada polegała na rozbiciu lub likwidacji wszelkich objawów opozycji. Wtrącił on do więzienia poprzednią ekipę rządzącą, z byłym prezydentem i premierem na czele; ten sam los spotkał również niepokornych działaczy partyjnych i politycznych. W zamian stworzył fasadowy Front Patriotyczno-Postępowy, składający się z kilku partii kanapowych, oraz utrzymał stan wyjątkowy, który obo-

⁶ Partia Baas nie była ani sunnicka, ani alawicka, a jej głównym założycielem i ideologiem był chrześcijanin. Por. R. Malik, *Saddam Husajn: gangster z Tikritu*, ASSIMIL Polska, Warszawa 2004, s. 193 oraz J. Danecki, „Tło bliskowschodnich przemian 2011 roku”, w: J. Danecki, S. Sulowski (red.), *Bliski Wschód coraz bliżej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 24.

⁷ W tym artykule przez Zachód rozumiem kraje Unii Europejskiej i NATO.

⁸ G. Corm, *Bliski Wschód w ogniu – oblicza konfliktu 1956–2003*, przeł. E. Cylwik, R. Stryjewski, Dialog, Warszawa 2003, s. 167, 170.

⁹ Intelktualista syryjski, szerzej o nim zob. M. Dziekan, *Złote stolice Arabów: szkice o współczesnej myśli arabskiej*, Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik”, Warszawa 2011, s. 45–72.

¹⁰ S. Ġalāl al-Azm, „Ar-rabi’ al-‘arabi wa al-islam as-siyasi” [„Arabska wiosna” i islam polityczny], „Jadaliyya”, [online], 15 maja 2013 r., <http://arabic.jadaliyya.com/pages/index/11830/> (dostęp 15.05.2013).

wiązywał w kraju od 1963 r.¹¹ Wprowadził również system polityczny, w którym Baas był jedyną przewodnią siłą, a sam prezydent, zgodnie z konstytucją, miał bardzo szerokie, a w praktyce nieograniczone uprawnienia. Ponadto przyczynił się do powstania kultu jednostki, który był bliski ubóstwienia jego osoby.

Jedyną siłą, która stanowiła realne zagrożenie dla jego rządów, byli Bracia Muzułmanie, którzy nie mogli się pogodzić z faktem, że to alawita jest prezydentem. Al-Asad wydał im bezlitosną wojnę, której uwieńczeniem był słynny dekret nr 49, przewidujący wyrok śmierci dla każdej osoby należącej do tej organizacji. Kulminacyjnym punktem tego konfliktu był 2 lutego 2002 r., kiedy Bracia Muzułmanie rozniecieli powstanie w Hamie, atakując siedziby partii Baas oraz budynki urzędów publicznych w tym mieście. Wówczas to wojsko i służby bezpieczeństwa splądrowały miasto i zabiły kilkanaście tysięcy¹² ludzi, a historyczne stare miasto zostało całkowicie zniszczone.

Głównym celem al-Asada było utrzymanie władzy i jak widać, mógł dla niego poświęcić życie dziesiątków tysięcy ludzi. Z tej przyczyny najważniejszymi instytucjami dla prezydenta stały się wojsko, służby bezpieczeństwa i partia Baas, obejmująca wszystkie istotne osoby w państwie, nad którymi miał absolutną kontrolę. Po likwidacji wszelkiej opozycji kraj pod względem politycznym składał się z kilku-nastu sekt religijnych i grup etnicznych, co nie było dla nikogo nowym zjawiskiem, ponieważ „Syria od wieków jest krainą schizm”, jak celnie zauważa Georges Corm, nazywając ją „*enfant terrible* Bliskiego Wschodu”¹³.

Al-Asad, zamiast przełamywać podziały w kraju, wręcz je wzmacniał, podchodząc do poszczególnych odłamów religijnych w sposób czysto instrumentalny. Służby bezpieczeństwa objęły całkowitą kontrolą wszystkie bez wyjątku instytucje wyznaniowe. Sam prezydent zaś kreował swój wizerunek na dobrego ojca narodu, pozwalając na wszelką działalność religijną, a nawet wręcz ją wspierając, czego dobrym przykładem jest fakt, że meczety, podobnie jak kościoły, nie płaciły za wodę i elektryczność¹⁴. Jednym słowem, duchowni i inni przywódcy religijni mieli się zajmować swoimi wiernymi i trzymać z dala od polityki.

Jednak al-Asad w swoich planach związanych z ugrupowaniami religijnymi przewidział zadanie specjalne dla rodzimych alawitów, mieli oni bowiem przystąpić do służb specjalnych i wojska, a z czasem zajmując najwyższe stanowiska w tych formacjach. Sami zaś alawici, którzy zostali wciągnięci do gry, nader bezwzględnie skorzystali z nadarzającej się dziejowej okazji i zaczęli dopuszczać się nadużyć oraz dążyć do osobistego wzbogacenia się, w rezultacie czego korupcja opanowała wszystkie szczeble tych instytucji. Na tych fundamentach zostało zbudowane królestwo strachu i milczenia¹⁵. Jego mieszkańcy przypominali „kury hodowane w kur-

¹¹ Stan wyjątkowy został zniesiony dopiero w 2011 r.

¹² Szacunki dotyczące ofiar mają duży rozrzut i wahają się od 10 do 40 tys. Thomas Friedman podaje liczbę od 10 do 25 tys.; zob. T. Friedman, *From Beirut to Jerusalem*, London 1993, s. 77.

¹³ G. Corm, op. cit., s. 163.

¹⁴ F. Pichon, *Syria. Porażka strategii Zachodu*, przeł. G. Majcher, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2015, s. 30.

¹⁵ Królestwo milczenia – tak określił Syrię wielki opozycjonista syryjski, wieloletni więzień polityczny (17 lat w izolacie) Riyad At-Turk, urodzony w Homs w 1930 r.

niku: masz prawo jeść, spać i znosić jajka, to wszystko” – jak trafnie określił sytuację pewien Syryjczyk¹⁶.

Wszystko to działa się oczywiście pod hasłami niezależności, suwerenności i budowy gospodarki kraju, nie wspominając o socjalizmie. Jednak do realizacji takich celów trzeba mieć zintegrowane społeczeństwo, naród, a tego w Syrii wciąż brakowało. Naród syryjski należało bowiem tworzyć, przełamując podziały plemienne, etniczne, regionalne i religijne¹⁷, czego polityka al-Asada jednak nie przewidywała.

RZĄDY BASZARA AL-ASADA

Po śmierci Hafiza al-Asada w 2000 r. władzę przejął jego syn, Baszar. Prowadził politykę otwarcia gospodarczego, będącą konsekwencją globalizacji, która przyczyniła się do czerpania zysków głównie przez ludność miejską. Okazało się jednak, że import produktów azjatyckich i tureckich skutecznie zwalczał rodzimą działalność, co spowodowało ogromne bezrobocie, kosztem ludności małych miast i wsi. Do tego należy dodać kilka lat suszy, wskutek czego miliony ludzi przeprowadziły się do slumsów otaczających większe miasta.

Jeżeli zaś chodzi o struktury systemu i istotę stylu rządzenia, prawie nic nie uległo zmianie; wciąż też głoszone puste deklaracje otwartości i gotowości do zmian. Niechęć różnych warstw społecznych do rządu rozrastała się i była skierowana również przeciwko alawitom. Wszyscy należący do tej grupy religijnej, choć nie z własnej winy, stali się symbolem tyranii, a wraz z rodem Asadów zajmowali przeciw szeregi najważniejszych stanowisk w resortach siłowych czy innych kluczowych urzędów w państwie oraz kontrowali lub prowadzili intratne interesy handlowe. W Syrii, jak opisuje Patrick Cockburn, „jedynym przejawem funkcjonowania państwa były skorumpowane i drapieżne służby bezpieczeństwa”¹⁸. Wobec powyższego w tak rządzonym kraju musiało dojść do wybuchu, co ostatecznie stało się w 2011 r.

PRZEBIEG KONFLIKTU

Na fali „arabskiej wiosny” również Syryjczycy w marcu 2011 r. wyszli na ulice, aby wyrazić swój gniew i niezadowolenie z warunków życia oraz aby zażądać zmian. Mimo że korzystali, podobnie jak ich pobratymcy z krajów ogarniętych ową „wiosną”, z mediów społecznościowych, takich jak Facebook, oraz bardzo silnego poparcia Al-Dżaziry i Al-Arabijji, nie byli w stanie zgromadzić milionowych demonstracji, tak jak np. w Egipcie. Fakty były takie, że kampanię antyrządową na Facebooku wspierało co prawda około 50 tys. osób, ale znacznie mniej brało udział

¹⁶ J. Littell, *Zapiski z Homs 16 stycznia – 2 lutego 2012*, przeł. M. Kamińska-Maurugeon, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013, s. 51.

¹⁷ W.T. Kulesza, *Ideologie naszych czasów*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1996, s. 132.

¹⁸ Por. P. Cockburn, *Państwo Islamskie*, przeł. M. Bielik, Dom Wydawniczy PWN, Warszawa 2015, s. 128.

w demonstracjach. Tak duża dysproporcja między deklarującymi poparcie a tymi, którzy rzeczywiście uczestniczyli w manifestacjach, oznaczała, że na Facebooku dołączały do kampanii osoby spoza Syrii¹⁹. Niestety, protesty nie miały przywódców, a można przypuszczać, że ludzie, którzy je organizowali, nie byli do tego odpowiednio przygotowani, m.in. z powodu braku silnej zorganizowanej opozycji, w przeciwieństwie do władzy, która zresztą starannie przygotowywała się do takiej sytuacji. Dlatego demonstracje stały się łatwym celem dla reżimu, który dość szybko i brutalnie się z nimi rozprawił.

OPOZYCJE SYRYJSKIE

Korzystając z początkowych deklaracji otwartości Baszara al-Asada, część inteligencji syryjskiej zorganizowała się w 2001 r. w ruch, który przeszedł do historii pod nazwą „wiosny damasceńskiej”, będącej pokojową formą walki z dyktaturą. Władza co prawda już na początku szybko go zdławiła, jednakże w 2005 r. jego działalność została reaktywowana.

Opozycjoniści krajowi 16 października 2005 r. powołali do życia koalicję pod nazwą Damasceńska Deklaracja na rzecz Narodowych Zmian Demokratycznych, która skupiała kilka opozycyjnych grup i znanych osobistości²⁰. W 2007 r. przyjęła ona program działania uznający, że zmiany w kraju muszą mieć pokojowy charakter, zapraszając jednocześnie wszystkie siły, włącznie z przedstawicielami władzy, do ogólnonarodowego dialogu. Zgodnie z tym programem miałyby powstać nowa Syria, która traktuje wszystkich obywateli równo i szanuje prawa grup etnicznych; podkreślano w nim też kulturową i cywilizacyjną rolę islamu w życiu Syryjczyków.

Po wydarzeniach w 2011 r. w Syrii powstał Związek Koordynatorów Rewolucji Syryjskiej, który miał zarządzać wszelkimi akcjami na rzecz obalenia reżimu Asadów. Kolejną organizacją stał się Komitet Koordynacji Sił Zmian Demokratycznych, który skupił kilka partii o profilu świeckim. Zasłynął on z hasła „Trzy razy nie”: „nie dla uzbrojenia rewolucji, nie dla sekciarstwa religijnego i nie dla obcej interwencji”. Poza tym do opozycji należy kilka kurdyjskich partii.

Demonstracje, występujące z hasłami wolności, godności i demokracji, szybko przekształciły się w ruchy islamskie, fundamentalistyczne, antyalawickie i zbrojne, spychając na margines opozycję laicką. Już w lipcu powstaje Wolna Armia Syryjska. Mniej więcej w tym samym czasie tworzą się oraz czynnie i jawnie walczą o islamską Syrię liczne organizacje zbrojne, m.in. Brygady Wolnych Syryjczyków, Brygady Monoteizmu, Brygady Sokołów Lewantu czy Brygady Al-Faruqa, które uprowadzały lub zmuszały do ucieczki aktywistów ruchu świeckiego i osoby odważające się występować z krytyką islamistów²¹. To one, wraz z Państwem Islamskim, siejąc atmosferę terroru, wygnały chrześcijan z kraju pod pretekstem, że ci, a zwłaszcza ich

¹⁹ S. Abudayahh, „Początek wiosny arabskiej w Tunezji, Egipcie, Jemenie, Libii i Bahrajnie”, w: J. Danecki, S. Sulowski (red.), op. cit., s. 65.

²⁰ Partia opozycyjna w tym przypadku oznacza partię, która działa nielegalnie i w podziemiu.

²¹ P. Cockburn, op. cit., s. 93, 124, 125, 130.

duchowni, przyjęli postawę lojalistyczną wobec reżimu²². W ten sposób krajowe zrywy i działania opozycyjne przekształciły się w islamski, sunnicki ruch zbrojny.

Opozycja zagraniczna natomiast, a raczej niektórzy opozycjoniści, w sierpniu 2011 r. w Stambule powołała Narodową Radę Syryjską. W swoich publikacjach nawoływała ona przede wszystkim do obalenia reżimu i wzywała prezydenta do ustąpienia, później zaś zaapelowała o międzynarodową wojskową interwencję w Syrii i uzbrojenie bojowników opozycji krajowej. Pod naciskiem obcych państw opozycja zagraniczna powołała w Dausze w 2012 r. Syryjską Koalicję Narodową na rzecz Opozycji Sił Rewolucyjnych (SKNOSR), która szybko została uznana przez wiele krajów arabskich i zachodnich za jedynego przedstawiciela narodu syryjskiego, co jednak nie przełożyło się na jej znaczącą pozycję w obaleniu al-Asada.

W tym czasie propaganda Al-Dżaziry zapowiadała rychły upadek systemu, a atmosfera wokół opozycji i solenne obietnice okazania wszelkiej pomocy, złożone przez Grupę Przyjaciół Syrii (skupiającej wiele krajów z całego świata), pozwoliły SKNOSR żywić silną wiarę, że al-Asad szybko upadnie; być może liczone także na powtórkę scenariusza libijskiego²³.

Prawie pięć lat historii konfliktu dowodzi, że opozycja zagraniczna była oderwana od rzeczywistości syryjskiej i szybko została zdominowana przez dobrze zorganizowanych na Zachodzie Braci Muzułmanów, którzy po masakrze w Hamie przenieśli swoją działalność za granicę²⁴. Niemal cała wewnętrzna opozycja, czynnie walcząca z al-Asadem, obecnie składa się z dżihadystów popieranych, kontrolowanych i finansowych przez niektóre państwa arabskie i zachodnie. Całą sytuację można podsumować następująco: wszystkie siły syryjskie, zarówno rządowe, jak i antyrządowe, zależą od wpływów zewnętrznych i w istocie są pozbawione możliwości decydowania nie tylko o własnym losie, ale przede wszystkim kraju.

CZYNNIKI ZEWNĘTRZNE I KORZENIE OBCYCH WPŁYWÓW W SYRII

Państwa, które odgrywają największą rolę w konflikcie syryjskim, to: Arabia Saudyjska i Iran, Turcja, Izrael, Stany Zjednoczone i Rosja. Poza tym są byty czy siły, które można nazwać siłami faktów dokonanych, a które stały się ważnymi graczami m.in. w konflikcie syryjskim; należy do nich także Państwo Islamskie (PI). Poniżej krótka charakterystyka wydarzeń, które wywarły największy wpływ na obecną sytuację.

Przede wszystkim wskazać należy, że sam Hafiz al-Asad zabiegał o wsparcie finansowe krajów Zatoki Perskiej i Arabii Saudyjskiej, pozwalając jednocześnie na działalność na terenie Syrii organizacjom muzułmańskim z tych krajów, pod wa-

²² Kilka przykładów: do dzisiejszego dnia nie jest znany los dwóch porwanych w kwietniu 2013 r. biskupów. Zamordowano księdza, Holendra, Fransa van der Lugta, który spędził w Syrii 50 lat, oraz zburzono wiele kościołów.

²³ Por. D. Boćkowski, „Państwo Islamskie u wrót Europy”, w: P. Cockburn, op. cit., s. 132.

²⁴ A.B. Atwan, *Ad-Dawla Al-Islamiyya – al-dżuzur, at-tawahhush, al-mustaqbal* [Państwo Islamskie – korzenie, dzikość i przyszłość], Bejrut 2015, s. 100 oraz <http://www.al-akhbar.com/node/45398> (dostęp 30.01.2016).

runkiem jednak niemieszania się do polityki. Wskutek tego od roku 1970 zbudowano w kraju, jak oznajmił Baszar al-Asad, 18 tys. meczetów, 220 instytucji i liceów o profilu szariackim oraz dziesiątki ośrodków kształcenia daich (misjonarzy) muzułmańskich²⁵. Należy podkreślić, że Arabia Saudyjska jest kluczowym graczem w regionie, który jednocześnie prowadzi walkę z szyickimi wpływami Iranu na terenie Syrii. Po szyickiej rewolucji Chomeiniego Iran stał się wrogiem Arabii Saudyjskiej, obrońcy sunnizmu i świętych miejsc islamu.

System w Arabii Saudyjskiej opiera się na dwóch filarach: rodzie Saudów i wahhabizmie, który jest „wytworem plemiennego i pustynnego ekosystemu, przystosowanym do jego warunków”²⁶. Z czasem islam wahhabicki dla władców Arabii Saudyjskiej stał się, jak trafnie określił go Georges Corm, nie tylko „przekonaniem, ale także koniecznością państwową”²⁷. Dlatego kraj ten eksportuje myśl wahhabizmu i hojnie finansuje wszelkie ruchy i inicjatywy islamskie (sunnickie) na całym świecie, aby go propagować i osłabić ruchy szyickie czy lewicowe.

Jak się po czasie okazało, wchodzenie przez władze syryjskie w tego typu relacje z Arabią Saudyjską było poważnym błędem, ponieważ organizacje saudyjskie szerzyły fundamentalizm, który nie akceptuje podziału na religię i politykę, zwykle bowiem „rozkwita w krajach nękanych kryzysem tożsamości”²⁸, a Syria do takich państw należy. Jednocześnie al-Asad nawiązał bardzo dobre stosunki z Islamską Republiką Iranu, która podobnie jak Arabia Saudyjska, chciała eksportować swoją myśl religijną (szyicką). W tym przypadku również pozwolił działać organizacjom religijnym, czyli w istocie szyityzować kraj. W ten sposób Syria stała się miejscem rywalizacji między saudyjskim wahhabizmem a irańskim szyizmem, aby przekształcić się później w pole bitewne walki rozgrywającej się między tymi dwoma siłami. Należy zwrócić uwagę, że choć Arabia Saudyjska mogła tolerować alawicki, świecki reżim w Syrii, to stał się już dla niej nie do przyjęcia jako sojusznik Iranu. Amerykańska inwazja na Irak skutkowałą powstaniem w tym kraju rządów prawie całkowicie zależnych od Iranu, a więc jednocześnie antysaudyjskich w sensie politycznym i religijnym²⁹.

Szyicki i proirański Irak stał się jednocześnie otwartą bramą dla rozszerzenia wpływów irańskich w Syrii i Libanie, gdzie Iran utrzymuje Hezbollah. Wobec takiego stanu rzeczy Arabia Saudyjska zaczęła poszukiwać potencjalnych sunnickich sojuszników, którzy mogliby mieć realny wpływ na sytuację w Syrii i znalazła jednego – w postaci Turcji Erdoğana, konsekwentnie dążącego do islamizacji swego kraju. Dlatego od początku istnienia konfliktu syryjskiego można było zauważyć ak-

²⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=CJJMBIrDwTU>, dostęp 30.01.2016.

²⁶ G. Kepel, *Fitna – wojna w sercu islamu*, przeł. K. Pachniak, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2006, s. 158.

²⁷ G. Corm, op. cit., s. 181.

²⁸ A. Heywood, *Klucz do politologii – najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, przeł. P. Kornobis, K. Wolański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 53, 54.

²⁹ Zbigniew Brzeziński zauważa, że była ona dobrym prezentem dla Iranu, ponieważ doprowadziła do wyeliminowania jedyne państwa arabskiego zdolne stawić mu czoło – Z. Brzeziński, *Druga szansa*, przeł. M. Szubert, Świat Książki, Warszawa 2008, s. 126.

tywny udział tych dwóch państw we wspieraniu antyrządowych wystąpień na terenie Syrii. Spowodowało to natychmiastową reakcję Iranu, który zaczął wysyłać broń i bojowników do Syrii. Jego bezpośrednie zaangażowanie pociągnęło za sobą także wysyłanie oddziałów Hezbollahu do Syrii, pod pretekstem obrony świętych miejsc szyizmu. Ten stan rzeczy automatycznie zmienił charakter syryjskiego konfliktu z lokalnego w regionalny (cały Bliski Wschód) oraz religijny (szyicki Iran kontra sunnicka Arabia Saudyjska).

Turcja pod rządami Erdoğan'a i jego Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) stara się zachowywać równowagę między islamizmem, sekularyzmem i nacjonalizmem³⁰, i wydawało się, że dzięki takiej polityce będzie w stanie przeistoczyć radykalny islam w świecką demokrację³¹. Poza tym Turcja miała dobre stosunki zarówno polityczne, jak i gospodarcze z państwami arabskimi i dlatego aspirowała do roli mediatora między stronami konfliktów oraz do roli przykładu islamskiej demokracji godnego naśladowania. Mocnym atutem w ręku Erdoğan'a był tutaj fakt, że jest on muzułmańskim premierem rządzącym świeckim państwem³²; nie była to jednak trafna koncepcja z różnych względów, głównie zaś dlatego, że turecki model świeckie państwo–muzułmański rząd jest nie do przyjęcia przez islamskie organizacje arabskie, które koncepcję świeckiego państwa z definicji odrzucają. Poza tym Turcja ma zbyt skomplikowane, często niedające się pogodzić interesy zewnętrzne. Może ona bowiem być sojusznikiem Iranu i Syrii przeciw Kurdom bądź sojusznikiem Arabii Saudyjskiej przeciwko Iranowi i Syrii; może być także sojusznikiem Izraela przeciw Iranowi, ale jednocześnie występować przeciwko Izraelowi, który popiera dążenia Kurdów do powstania ich niezależnego państwa³³. Wreszcie Turcja popiera wszystkie siły walczące z Baszarem al-Asadem, w tym islamskie grupy terrorystyczne z całego świata, dla których zresztą otworzyła swoje granice.

Obalenie al-Asada i upadek obecnej Syrii oznaczałyby dla Rosji utratę ważnego sojusznika i jedynej bazy morskiej w tym regionie; doraźnym zaś celem jej obecności w Syrii jest podkreślanie swojej mocarstwowości, próba ograniczenia globalnej dominacji Stanów Zjednoczonych oraz minimalizacja wpływów fundamentalistów islamskich ze względu na muzułmanów zamieszkujących zwłaszcza południowe republiki Federacji Rosyjskiej³⁴. Dlatego to właśnie Syria stała się pretekstem do spektakularnego powrotu Rosji do światowej gry. Widać też wyraźnie, że Rosja widzi jednocześnie duże zagrożenie w przenikaniu idei PI w kręgi muzułmanów rosyjskich³⁵, którzy sami są z kolei obiektem zainteresowania pewnych krajów mu-

³⁰ E. Kelesoglu, „Analiza polityki zagranicznej Turcji wobec Bliskiego Wschodu”, w: J. Danecki, S. Sulowski (red.), op. cit., s. 156.

³¹ Ibidem, s. 157.

³² <https://www.youtube.com/watch?v=N9Jx-hpEVWE> (dostęp 30.01.2016).

³³ E. Kelesoglu, op. cit., s. 162, 163.

³⁴ M. Kaczmarek, „Polityka Rosji wobec Bliskiego Wschodu”, w: J. Danecki, S. Sulowski (red.), op. cit., s. 111, 115, 118.

³⁵ O. Hanne, T. Flichy de La Neuville, *Państwo Islamskie: geneza nowego kalifatu*, przeł. J. Danecki, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2015, s. 147, 148.

zułmańskich³⁶, udzielających wsparcia zwłaszcza islamskim ruchom na Kaukazie³⁷. Poza tym Rosja jest świadoma, że pewna grupa jej obywateli walczy w Syrii po stronie dżihadystów, dlatego też często przedstawiciele rządu rosyjskiego powtarzają, że wolą zabić ich tam, niż zwalczać u siebie.

Można pokusić się o stwierdzenie, że Turcja i Arabia Saudyjska chyba nie do końca zrozumiały bliskowschodnią politykę prezydenta Obamy, polegającą na wycofaniu się wojskowym z regionu. Stanowisko Białego Domu stoi jednak w opozycji do żywotnych interesów Arabii Saudyjskiej, która pragnie bezpośredniej interwencji militarnej USA w Syrii, w czym upatruje jedyny możliwy środek obalenia syryjskiego reżimu i zażegnania śmiertelnego niebezpieczeństwa ze strony Iranu. Jest to jednocześnie zbieżne z celami Izraela, który również jest zainteresowany usunięciem reżimu al-Asada, w końcu sojusznika Iranu i Hezbollahu, oraz zainstalowaniem na jego miejscu prosaudyjskiego rządu. Saudyjczycy oczekiwali, być może, tak jak w Afganistanie i podczas wojny w Bośni i Hercegowinie, międzynarodowych działań w celu pokonania wspólnego wroga – tutaj Iranu *via* Syria – gdzie zresztą sfinansowali uzbrojenie swoich współwyznawców i wysyłali ochotników z całego świata. Amerykanie jednak dobrze pamiętają, że wojna iracka i afgańska zostawiła w spadku szeroką koalicję organizacji, a nawet państw (np. PI), oddanych krzewieniu islamu na całym świecie, do czego tym razem USA nie chcą się przyczynić.

Jak widać, prezydent Obama nie jest jednak zwolennikiem siłowego rozwiązania konfliktu z Iranem, tak jak tego życzyłyby sobie Izrael i Arabia Saudyjska, ponadto nie widzi w nim śmiertelnego zagrożenia dla tych dwóch państw. Dał temu wyraz, kiedy mówiąc o krajach arabskich, oświadczył, że podstawowym zagrożeniem dla nich jest przede wszystkim występujące w nich niezadowolenie wewnętrzne. Miał na myśli m.in. bezrobocie wśród młodych oraz „destruktywną i nihilistyczną ideologię”³⁸. Można przyjąć za pewnik, że militarne zaangażowanie USA w konflikt syryjski dodatkowo pogłębiłoby nastroje antyamerykańskie oraz wzmocniłoby silne tendencje fundamentalistyczne w społeczeństwach arabskich. Tak się przecież stało po I wojnie w Zatoce Perskiej w 1991 r., która przyczyniła się do jeszcze większej radykalizacji i nasilenia nastrojów religijnych we wszystkich krajach muzułmańskich, zwłaszcza po doświadczeniach w stacjonowaniu wojsk amerykańskich na świętej ziemi saudyjskiej. Corm opisuje sytuację następująco: „Wszędzie w świecie arabskim coraz widoczniejsze stawały się zewnętrzne oznaki religijności (...) Zakładanie hidżabu przez kobiety, surowe przestrzeganie postu podczas ramadanu stały się potwierdzeniem ich tożsamości, źródłem poczucia, że ich życie nie straciło swego zna-

³⁶ Saudyjski minister spraw zagranicznych wprost oświadczył: „Są wspólne interesy między Rosją a Królestwem, na przykład w Rosji żyje ponad 20 milionów muzułmanów, a to jest bardzo ważne dla Królestwa Arabii Saudyjskiej i dla muzułmanów rosyjskich”, zob. <https://arabic.rt.com/prg/telecast/786323> (dostęp 19.06.2015).

³⁷ A.G. Jamieson, *Wiara i miecz – historia konfliktu islamsko-chrześcijańskiego*, przeł. J. Wolak, Wydawnictwo WAM, Kraków 2009, s. 240.

³⁸ T.L. Friedman, „Iran and the Obama doctrine”, *New York Times* [online] z 5 maja 2015 r., http://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html?_r=0 (dostęp 5.05.2015).

czenia”³⁹. Z kolei interwencja w Iraku, jak stwierdził Brent Scowcroft, „rozpałała wiele waśni, nienawiści i różnic w regionie, podgrzewając je do temperatury wrzenia”⁴⁰. W obliczu tych faktów stanowisko administracji amerykańskiej staje się zatem całkowicie zrozumiałe.

Należy zauważyć, że dla wszystkich krajów, które mają problemy z terrorystami muzułmańskimi u siebie, wojna w Syrii stworzyła dobrą okazję do pozbycia się własnych islamskich fanatyków. Jednak niespodziewanie pojawiło się PI, które ściąga ich i pielęgnuje, dodatkowo powierzając im specjalne zadania. W tym kontekście powstanie PI jeszcze bardziej skomplikowało i tak już złożoną sytuację na Bliskim Wschodzie.

PAŃSTWO ISLAMSKE

Ponieważ pojawienie się PI przysporzyło i wciąż przysparza protagonistom konfliktu syryjskiego dodatkowych problemów, dlatego warto poświęcić temu zjawisku kilka odrębnych słów.

Hillary Clinton i prezydent Obama powtarzali, że „ISIS is neither Islamic nor a state”⁴¹. Świadczyło to, że Zachód na początku nie widział w PI bezpośredniego zagrożenia ani dla siebie, ani dla regionu⁴². Wydaje się, że ów byt może być przyczynkiem do powstania nowych form państwowych na Bliskim Wschodzie, choć sam może przy tym zniknąć. Jest on ponadto groźny nie tylko dla lokalnej ludności, znajdującej się pod jego panowaniem, ale również dla Zachodu, ponieważ idee PI stają się atrakcyjne dla zachodnich muzułmanów, a także przenikają do innych regionów świata, co najsilniej widać w Libii⁴³. Poza tym ekspansja PI i jego działań wojennych spowoduje zapewne nową, jeszcze większą falę uchodźców, zwyczajnie bowiem ruch ten nie toleruje inności. Można się spodziewać, że skutkiem takiej ogromnej emigracji muzułmanów do Europy i USA będzie przeniesienie na te tereny wojen sekciarskich z Iraku i Syrii.

Czym jest więc PI i skąd się wzięło? Abdel Bari Atwan uważa, że jest ono naturalnym produktem okupacji amerykańskiej w Iraku⁴⁴, Daniel Boćkowski zaś pisze wprost, że „Istnienie Państwa Islamskiego jest faktem (...) Posiada własne siły zbrojne, własną policję, prawo i sądownictwo. Ma swoją stolicę, flagę, walutę, hymn i przywódcę. Posiada swoje media i programy telewizyjne i swój system podatkowy”⁴⁵. Dodać można, że po zdobyciu dużych miast w Syrii i Iraku PI udowodniło,

³⁹ G. Corm, op. cit., s. 447.

⁴⁰ Z. Brzeziński, B. Scowcroft, *Ameryka i świat – rozmowy o globalnym przebudzeniu politycznym*, moderował David Ignatius, przeł. D. Rossowski, JK-Aha!, Łódź 2009, s. 43.

⁴¹ <http://edition.cnn.com/2014/10/06/politics/hillary-clinton-isis/> oraz <https://www.youtube.com/watch?v=pwp8qKvE-0g> (dostęp 6.10.2014).

⁴² O. Hanne, T. Flichy de La Neuville, op. cit., s. 113.

⁴³ Por. ibidem, s. 86, 111.

⁴⁴ A.B. Atwan, op. cit., s. 11.

⁴⁵ Por. D. Boćkowski, op. cit., s. 21, 34.

że przeszło od stadium organizacji terrorystycznej do stadium armii operacyjnej⁴⁶. Autorzy książki *Państwo Islamskie*, po dokonaniu porównania z rewolucją bolszewicką z 1917 r., trafnie zauważają, że PI „zrodziło się z dobrze przygotowanej i indoktrynowanej mniejszości, która wykorzystwała upadek państwa syryjskiego i irackiego i zyskała wyjątkową szansę historyczną”⁴⁷.

Moim zdaniem PI jest ubocznym produktem działań krajów bliskowschodnich oraz innych państw zainteresowanych tym regionem, polegających przede wszystkim na instrumentalnym wykorzystaniu islamu.

Walka z PI jest walką z fundamentalizmami generującymi ochotników, których cechą wspólną jest skrajnie antyzachodnia postawa⁴⁸. Jednakże z punktu widzenia interesów politycznych zaangażowanych krajów ta walka jest niezwykle skomplikowana, ponieważ z jednej strony stanowi ona wsparcie przede wszystkim dla syryjskiego rządu irackiego, nastawionego proirańsko i jednocześnie będącego sojusznikiem Ameryki, z drugiej zaś strony walka z PI na terenie Syrii stanowi bardzo cenną pomoc dla reżimu al-Asada, będącego z kolei sojusznikiem Iranu i Rosji⁴⁹. Jak widać, w obydwu przypadkach stroną wygrywającą jest Iran, natomiast przegranymi – Arabia Saudyjska i Izrael.

Jakkolwiek rządy w Syrii i Iraku mają w PI jednego wroga, to oba korzystają w walce z nim z pomocy Iranu. Równocześnie są wspierane przez wrogich sobie mocodawców w postaci Rosji i USA. Z tego wynika, że chociaż wszystkie zaangażowane strony mają tego samego wroga w postaci właśnie PI, to wątpić należy, czy rzeczywiście spowoduje to powstanie szerokiej, międzynarodowej koalicji anti-PI, mającej na celu jego zniszczenie. Niewykluczone, że taka koalicja wręcz podjęcie z nim jakieś negocjacje, historia bowiem uczy nas, że to zupełnie możliwe; negocjowano już przecież w przeszłości z takimi organizacjami terrorystycznymi jak OWP Jassera Arafata, afgańskimi talibami czy IRA⁵⁰.

KONKLUZJE

Problem zrywu Syryjczyków polega na tym, że był zbudowany na płomiennych – by nie powiedzieć złudnych – nadziejach, rozbudzonych przez opozycję działającą za granicą. Ta z kolei została oszukana obietnicami wielu wpływowych państw, takich jak Arabia Saudyjska i Turcja, a także potęg światowych, takich jak Stany Zjednoczone i cały Zachód, skupionych w Grupie Przyjaciół Syrii. Innymi słowy, powodzenie tego zrywu było ściśle związane z ewentualną interwencją z zewnątrz, na wzór upadku reżimu Kaddafiego w Libii. Opozycja bowiem albo miała silną wia-

⁴⁶ H. Olivier, T. Flichy de La Neuville, op. cit., s. 98. Boćkowski wręcz zadaje pytanie, czy nie będziemy musieli uznać go za podmiot prawa międzynarodowego, por. D. Boćkowski, op. cit., s. 21.

⁴⁷ O. Hanne, T. Flichy de La Neuville, op. cit., s. 151.

⁴⁸ B. Tibi, *Fundamentalizm religijny*, przeł. J. Danecki, PIW, Warszawa 1997, s. 24, 50.

⁴⁹ S. Tisdall, „Cameron could be leading us into another open-ended Middle East conflict”, *The Guardian* [online] z 20 lipca 2015 r., <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/20/david-cameron-middle-east-conflict-air-strikes-syria-president-assad> (dostęp 20.07.2015).

⁵⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=aHovEXc11KY> (dostęp 30.01.2016).

rę, że al-Asad szybko upadnie, albo liczyła na powtórkę scenariusza libijskiego⁵¹, w którym reżim został obalony dzięki interwencji NATO. Dlatego obecnie toczą się liczne i burzliwe dyskusje wokół tego, czy zryw ten był spontaniczny, czy może raczej sztucznie wywołany i sterowany w związku z tym, że demonstracje bardzo szybko nabrały charakteru religijnego, były nasycone islamską ideologią oraz sunnickimi, antyalawickimi i fundamentalistycznymi hasłami⁵². Frédéric Pichon wręcz nie widzi żadnej spontaniczności w tym powstaniu⁵³.

Szansą sukcesu takiego powstania jest spełnienie kilku istotnych warunków, za jakie w warunkach syryjskich uważam:

- a) pokonanie przez społeczeństwo strachu przed władzą,
- b) wyznaczenie konkretnych celów, wokół których można się zjednoczyć,
- c) pokojowy charakter zrywu,
- d) neutralność lub poparcie służb specjalnych i armii,
- e) przychylność wpływowych mediów arabskich.

Niestety poza pierwszym warunkiem żaden z pozostałych nie został spełniony. Religijny charakter zrywu podzielił powstańców i całe społeczeństwo, doprowadził do fragmentaryzacji i tak już słabej opozycji, a także polaryzacji niezwykle różnorodnego społeczeństwa syryjskiego. Służby specjalne i armia do końca pozostały zwarte i cały czas wspierały reżim, natomiast dezercje nie były ani powszechne, ani liczne⁵⁴. Do przewidzenia była też okrutna reakcja reżimu i dlatego rewolucja nie powinna była przyjmować formy zbrojnej. Zresztą badania wykazały, że użycie przemocy przez powstańców zmniejsza ich szansę na zwycięstwo⁵⁵.

Jeżeli zaś chodzi o media, zryw zyskał co prawda przychylność kanałów Al-Dżazira i Al-Arabijja; niestety sprzedawały one jedynie nadzieje, miast relacjonować fakty i stanowić podporę powstania. Nie ma w tym nic dziwnego, ponieważ Al-Arabijja jest własnością Arabii Saudyjskiej, która prawdopodobnie liczyła na całkiem inny przebieg rebelii. Dla niej powstanie miało przede wszystkim na celu obalenie Baszara al-Asada, sojusznika Iranu i Hezbollahu, przy czym zgodnie z saudyjskim scenariuszem rebelia powinna mieć islamski lub wręcz antyalawicki charakter, obalić syryjskiego prezydenta siłą, a także znaleźć sojusznika w postaci zachodniego państwa lub mocarstwa⁵⁶. Jakkolwiek wszystkie te warunki zostały spełnione, reżim nie upadł.

Lawrence twierdził, iż „Logika podpowiada, że jeśli żadna ze stron nic nie zyskuje, ponosząc jednocześnie niewyobrażalne ofiary, wszyscy zainteresowani powinni zacząć myśleć, jak skończyć z tym absurdem, jak doprowadzić do pokoju”⁵⁷.

⁵¹ Por. D. Boćkowski, op. cit., s. 132.

⁵² Por. F. Pichon, op. cit., s. 37 i 93.

⁵³ Ibidem, s. 32.

⁵⁴ Ibidem, s. 31, 32.

⁵⁵ Zob. E. Chenoweth, „You say you want a revolution”, *UDQuickly* [online] z 5 stycznia 2012 r., udquickly.udayton.edu/udmagazine/2012/01/you-say-you-want-a-revolution/.

⁵⁶ M. Haytham, *Chilafat Daisz*, Scandinavian Institute for Human Rights, Geneva 2014, s. 67. Ta praca ukazała się również w języku francuskim pod tytułem *Le Califat de Daesh*.

⁵⁷ S. Anderson, op. cit., s. 138.

Moim zdaniem nie uda się rozwiązać konfliktu syryjskiego, łącznie z problemem Państwa Islamskiego, bez daleko idących ustępstw ze strony wszystkich bez wyjątku zaangażowanych państw i organizacji, co z pewnością będzie wymagało wiele czasu i wysiłku. Wiąże się to przede wszystkim z koniecznością odcięcia finansowania i zbrojenia rebeliantów, w razie zwycięstwa bowiem będziemy mieli do czynienia z kolejnym skrajnie nietolerancyjnym państwem muzułmańskim. Jednocześnie należy zmusić rząd syryjski do reform ustrojowych, zgodnie z postanowieniami ONZ i ustaleń genewskich (zaprzestanie walk, walka z terroryzmem, ustanowienie tymczasowego rządu jedności narodowej, przeprowadzenie demokratycznych wyborów parlamentarnych i prezydenckich oraz zmiana konstytucji).

Nowa Syria, prawdopodobnie w nowych granicach i z nowym społeczeństwem, musi stać się krajem laickim i jeżeli nie demokratycznym, to przynajmniej szanującym podstawowe prawa człowieka. Dzięki temu będzie miała nareszcie szansę stać się państwem historycznym, co pozostali uczestnicy konfliktu będą musieli zaakceptować, a społeczeństwu da szansę na stanie się narodem i polityczną stabilizację.

W pierwszej kolejności jednak trzeba powstrzymać rozlew krwi i potok emigracji z Syrii i całego regionu. Należy liczyć się także z tym, że ostateczne rozwiązanie tego konfliktu może pociągnąć za sobą zmianę granic państw w regionie, a to z pewnością stworzy kolejny bolesny problem. Może to dlatego zachodniej międzynarodowej koalicji, która od półtora roku bezskutecznie bombarduje PI, wcale niespieszno do likwidacji tego tworu, bo kto lub co miałby wypełnić powstałą po nim próżnię?

THE SYRIAN CONFLICT: POLITICAL BACKGROUND AND REPERCUSSIONS

The Syrian war is primarily a replacement conflict between Shi'ite Iran and Sunni Saudi Arabia, played out on the territory of Syria. Iran uses the Syrian regime for its own purposes, while Saudi Arabia controls the rebels, and both urge their allies to military involvement. This results in internationalization of the conflict and creates a new global terrorist threat by the Islamic State. After five years, however, one can see that neither party is able to get an advantage, which is why their protectors must come to an agreement and force the fighting sides to make concessions.

Słowa kluczowe: Syria, al-Asad, Stany Zjednoczone, Rosja, Baas, Państwo Islamskie, opozycja

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

PATRYCJA SASNAL

doi 10.7366/2300265420152118

EXODUS Z SYRII. MIGRANCY I UCHODŹCY Z BLISKIEGO WSCHODU

Statystyki nie pozostawiają wątpliwości, że natężenie fali migracji do Unii Europejskiej w ostatnich latach wynika z udziału w niej uchodźców z Bliskiego Wschodu, a pośród nich w przeważającej większości – Syryjczyków¹. Obecny napływ migrantów jest zaś pokłosiem największego kryzysu humanitarnego, jaki w XXI wieku spotkał świat i rozgrywa się na Bliskim Wschodzie², w bezpośrednim sąsiedztwie Europy. Kryzys ten to wojna domowa w Syrii, która rozwinęła się z demonstracji antyrządowych w pierwszych miesiącach 2011 r. w otwarty konflikt zbrojny na przełomie 2011 i 2012 r.

Według raportu z lutego 2016 r., wydanego przez think tank Syrian Centre for Policy Research, 11,5% mieszkańców Syrii zostało rannych bądź straciło życie w ostatnich pięciu latach³. A Syria nie jest jedynym ogniskiem zapalnym na Bliskim Wschodzie: wojna domowa trwa też w Iraku, Jemenie, Libii, ciągle żywy jest konflikt izraelsko-palestyński, zagrożenie terrorem pozapaństwowym i państwowym zaś utrzymuje się na wysokim poziomie. Ponadto jeszcze przed kryzysem syryjskim na Bliskim Wschodzie przebywały miliony uchodźców: palestyńskich, irackich czy afgańskich.

CHARAKTERYSTYKA MIGRACJI Z BLISKIEGO WSCHODU

Poziom migracji

Za uchodźców i migrantów z Bliskiego Wschodu uznamy na potrzeby analizy osoby narodowości jednego z państw należących do geopolitycznego obszaru „Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej”⁴, nie włączając obywateli Afganistanu ani

¹ Rozdział opracowano na podstawie: P. Sasnal (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, PISM, Warszawa 2015 (przy współpracy Alicji Mindy, Tomasza Berga i Sylwii Ławrynowicz).

² „UNHCR: Syria worst humanitarian crisis of 21st century”, CNN, 3 września 2013 r., <http://edition.cnn.com/TRANSCRIPTS/1309/03/nwsm.01.html>; *Overtaken by Need*, Oxfam Briefing Note, Oxfam, 30 kwietnia 2013 r., <http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/bn-overtaken-by-need-syria-crisis-300413-en.pdf>.

³ I. Black, „Report on Syria conflict finds 11.5% of population killed or injured”, *The Guardian* z 11 lutego 2016 r., <http://www.theguardian.com/world/2016/feb/11/report-on-syria-conflict-finds-115-of-population-killed-or-injured>.

⁴ Por. definicja UNICEF: <http://www.unicef.org/infobycountry/northafrica.html> lub Banku Światowego: <http://www.worldbank.org/en/region/mena>.

Iranu, mimo iż obie narodowości dość licznie migrowały do UE w ostatnim roku⁵. Dwie największe grupy migrantów bliskowschodnich to Syryjczycy i Irakijczycy, którzy także najliczniej składają wnioski o azyl w UE⁶, i to oni będą głównym przedmiotem analizy. W porównaniu z tymi dwiema nacjami migracja obywateli Egiptu, Libanu, Tunezji, Jordanii i Palestyńczyków do UE występuje, lecz jest znikoma.

Tabela 1

Wnioski o azyl w UE złożone przez osoby z Bliskiego Wschodu oraz z Afganistanu i Iranu w latach 2008–2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Syria	4 220	4 750	5 010	8 145	24 115	49 980	122 065	315 220
Afganistan	10 150	20 455	20 600	28 160	28 020	26 215	41 405	146 260
Irak	27 655	18 845	15 830	15 230	13 190	10 740	21 365	102 220
Iran	4 905	8 565	10 340	11 890	13 600	12 680	10 905	15 850
Liban	1 330	1 100	915	980	1 400	1 455	1 840	2 680
Egipt	815	1 015	1 130	2 165	2 670	5 465	4 000	2 370
Tunezja	620	590	540	6 810	2 240	2 585	2 345	1 675
Palestyna	810	1 555	1 240	850	660	1 025	1 970	1 660
Jordania	225	230	245	215	280	415	530	485

* Dane z dnia 5 lutego 2016 r. dla 14 państw UE (Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Holandia, Islandia, Litwa, Niemcy, Polska, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy) + Norwegia.

Źródło: Eurostat.

Tabela 2

Główne narodowości starające się o azyl w UE+ (28 państw wspólnoty plus Norwegia i Szwajcaria) w 2015 r.

Kraj pochodzenia	Liczba wniosków o azyl w 2015 r.
Syria	368 871
Zachodnie Bałkany	199 202
Afganistan	190 013
Irak	125 529
Pakistan	47 809
Erytrea	46 640
Nigeria	31 532
Iran	28 043

Źródło: European Asylum Support Office (EASO).

⁵ Migracje z Iranu i Afganistanu wymagają osobnej analizy sytuacji wewnętrznej w tych państwach, a że nie zawsze są one włączane w polityczne definicje obszaru Bliskiego Wschodu, zostały tu pominięte.

⁶ Kurdowie – osobna grupa etniczna – nie posiadają państwa, w większości są obywatelami Iraku, Iranu, Syrii i Turcji.

Ogółem na świecie przebywa obecnie prawie 4,6 mln syryjskich uchodźców, w tym 2,1 mln w Egipcie, Iraku, Jordanii i Libanie, ponad 2 mln w Turcji oraz ponad 26,7 tys. w Afryce Północnej⁷. Do Europy w 2015 r. w ramach niekontrolowanej migracji przybyło ok. 0,5 mln Syryjczyków, a niemal 369,9 tys. złożyło w UE wnioski o azyl, czyli trzy razy więcej niż w 2014 r.⁸ Syryjczycy byli najliczniejszą grupą narodowościową ubiegającą się o ochronę w Unii Europejskiej w 2015 r. drugi rok z rzędu. W 2013 r. złożyli drugą największą liczbę wniosków o azyl, a rok wcześniej – trzecią. W 2011 r., w momencie wybuchu wojny domowej w Syrii, jej obywatele nie figurowali wśród pięciu największych grup ubiegających się o ochronę. W samym 2015 r. liczba złożonych aplikacji rosła zauważalnie w miesiącach letnich, osiągając maksima we wrześniu, październiku i listopadzie, po czym spadła w grudniu do poziomu porównywalnego z czerwcem. Najwięcej wniosków złożono w zeszłym roku w Niemczech i w Szwecji, jednak aż 20 krajów UE+ odnotowało obywateli Syrii wśród trzech najliczniejszych grup składających podania o azyl.

Tabela 3

Kraje UE+ o największej liczbie wniosków o azyl złożonych w 2014 r. przez obywateli Syrii

Kraj	Liczba wniosków ogółem	Liczba wniosków składanych pierwszy raz
Niemcy	41 100	39 330
Szwecja	30 750	30 315
Holandia	8 790	8 750
Austria	7 730	7 660
Dania	7 210	7 200

Źródło: Eurostat.

W Polsce w 2015 r. wnioski o azyl złożyło 295 Syryjczyków, wobec jedynie 114 w 2014 r. Syryjczycy byli w ubiegłym roku piątą najliczniejszą grupą wśród osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce. Status uchodźcy przyznano w 2015 r. 203 osobom pochodzenia syryjskiego na 349 wszystkich takich decyzji⁹.

Liczba irackich uchodźców na świecie w połowie 2015 r. według UNHCR wyniosła ok. 377,7 tys., a wewnętrznie przemieszczonych osób – niemal 4 mln¹⁰. Irakijczycy stanowią drugą największą bliskowschodnią grupę narodową migrującą

⁷ UNHCR, *Syria Regional Refugee Response*, ostatnia aktualizacja 7 lutego 2016 r. Wg danych na koniec 2015 r. lub połowę stycznia 2016 r. (zależnie od kraju) 2,5 mln uchodźców syryjskich przebywało w Turcji, 1,07 mln w Libanie, 635 tys. w Jordanii, 245 tys. w Iraku (z czego 97% w irackim Kurdystanie) i 117,7 tys. w Egipcie, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

⁸ *Latest Asylum Trends – 2015 Overview*, European Asylum Support Office (EASO), dane dla UE(28) + Norwegia i Szwajcaria, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/LatestAsylumTrends2015.pdf>.

⁹ Urząd ds. Cudzoziemców; dane wstępne za 2015 r.

¹⁰ *2015 UNHCR Country Operations Profile – Iraq*, czerwiec 2015, <http://www.unhcr.org/pages/49e486426.html>.

do Unii Europejskiej, choć skala kryzysu uchodźczego jest widocznie mniejsza niż w Syrii. W 2015 r. wnioski o azyl w UE złożyło 125,5 tys. Irakijczyków, czyli pięć razy więcej niż w roku poprzednim¹¹. Napływ wniosków od obywateli irackich w zeszłym roku przyspieszył znacznie we wrześniu i w październiku: liczby z tych dwóch miesięcy były ok. 10 razy wyższe niż z początkowych miesięcy roku. W tym samym czasie władze Iraku otrzymały wyjątkowo dużo podań o paszport (ok. 13 tys. wniosków dziennie), a loty z Bagdadu do Turcji rezerwowano z wielomiesięcznym wyprzedzeniem¹². Podobnie jak w przypadku Syryjczyków, najwięcej wniosków o azyl w UE złożono w Niemczech i w Szwecji, a także w Finlandii i w Austrii. Jednak o ile obecność azylantów z Syrii w Unii Europejskiej uwidoczniła się dopiero od 2013 r., o tyle Irakijczycy przybywali do Europy już wcześniej z powodu toczącej się tam od 2003 r. wojny. W 2008 r. złożyli prawie 28 tys. wniosków o azyl – większą liczbę odnotowano dopiero w ubiegłym roku. Jednocześnie w 2008 r. 37,4 tys. Irakijczyków nielegalnie przebywało na terytorium UE w porównaniu z jedynie 9745 w 2014 r.¹³ Na koniec września 2015 r. agencja Frontex odnotowała 24,7 tys. przypadków nielegalnego przekroczenia granicy przez obywateli Iraku.

Tabela 4
Syryjczycy i Irakijczycy przebywający na terenie UE nielegalnie w latach 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Irakijczycy	37 325	23 425	16 685	12 100	9 290	6 415	9 745
Syryjczycy	4 535	4 650	4 095	5 380	17 050	32 025	111 345

Źródło: Eurostat.

Szlaki migracji

Dla mieszkańców Bliskiego Wschodu – Syryjczyków, Irakijczyków, ale także Irańczyków – punktem zbiorczym dróg migracyjnych do Europy jest Stambuł w Turcji. Duży ruch odbywa się także przez Izmir. Z Turcji migranci dostają się drogą lądową do Bułgarii i Grecji bądź morską – do Grecji. Przez morze najwięcej osób przybywa na Wyspy Egejskie: Lesbos, Chios, Samos, Leros, Kalimnos i Kos, następnie kierując się do Aten. W 2015 r. przez Grecję przybyło do Europy 96,8% wszystkich migrantów syryjskich i 98,4% migrantów irackich¹⁴. Koszt przekroczenia Morza Egejskiego to ok. 1500 euro, a wynajęcia przewodnika do granicy Bułgarii – ok. 1000 euro¹⁵. Z Grecji główna trasa biegnie przez Macedonię (przez

¹¹ Dane Eurostatu zebrane od połowy państw UE+ mówią o 102,2 tys. wniosków o azyl w 2015 r. wobec 21,4 tys. w 2014 r.

¹² *FRAN Quarterly*, Frontex, Q3 2015, s. 18, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2015.pdf.

¹³ Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/migration-and-citizenship-data/database>.

¹⁴ *UNHCR Europe Refugees and Migrants Emergency Response January–December 2015*, UNHCR, s. 2, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/regionalupdates/Monthly%20Arrivals%20by%20Nationality%20to%20Greece%2C%20Italy%20and%20Spain%20-%20Jan-Dec%202015.pdf>.

¹⁵ *FRAN Quarterly*, Frontex, Q3 2015, s. 19.

przejście graniczne w Idomeni) i Serbię, a następnie Chorwację i Słowenię (zachodnie Bałkany)¹⁶. Do połowy września 2015 r. popularna była trasa przez Węgry, ale po wybudowaniu przez te ostatnie ogrodzenia na granicy z Serbią (a w październiku z Chorwacją) ruch migracyjny naturalnie przekierował się w stronę Słowenii.

Alternatywnie część migrantów z Bliskiego Wschodu podróżuje drogą lotniczą do Kairu (Egipt), Trypolisu (Libia) lub Chartumu (Sudan). Dane IOM na koniec 2015 r. pokazują, że spośród miliona uchodźców i migrantów próbujących nielegalnie przekroczyć granice UE (*irregular arrivals*) przez Grecję dotarło do Europy aż 821 tys. osób, czyli 82%. Kolejne 15% osiągnęło granice UE we Włoszech, a 3% w Bułgarii¹⁷.

Przyczyny migracji

Trwająca od 2011 r. wojna domowa w Syrii spowodowała, zdaniem ONZ, największy kryzys humanitarny XXI wieku¹⁸. Szacuje się, że wskutek konfliktu zginęło ponad 250 tys. osób. Stale zwiększa się liczba wewnętrznie i zewnętrznie przesiedlonych Syryjczyków (w sumie ponad 12 mln)¹⁹. We wszystkich z 13 jednostek administracyjnych Syrii, zwanych *muhafazami* (odpowiednik polskiego województwa), dochodzi do łamania praw człowieka, a ich mieszkańcy są narażeni na utratę życia lub zdrowia wskutek działań wojskowych reżimu Baszara al-Asada i wspierających go żołnierzy rosyjskich, irańskich i libańskich, dżihadystów z organizacji terrorystycznej pod nazwą Państwo Islamskie i innych ugrupowań islamistycznych, tj. komórek Al-Kaidy Front an-Nusra, Ansar asz-Szaria itp. Walczące strony w Syrii są odpowiedzialne za ataki na cywilów, masowe egzekucje, tortury i porwania²⁰. Za skrajnie niebezpieczne należy uznać muhafazy Rakka, Dajr az-Zur, Hasaka, Aleppo, Dara, Hama, Idlib i Damaszek, lecz duże prawdopodobieństwo zamachów terrorystycznych i porwań występuje także na terytoriach nieobjętych otwartymi działaniami wojennymi. Wielość linii frontu, szybkie na nich zmiany, a często też niemożność ich ustalenia, powodują, że ludność na całym obszarze Syrii narażona jest na utratę życia lub zdrowia.

Zróźnicowanie wyznaniowe w społeczeństwie syryjskim odgrywa znaczącą rolę w obecnym kryzysie. Syryjczycy w większości to muzułmanie sunnici (65%), alawici (13%), chrześcijanie z różnych Kościołów wschodnich i zachodnich (10%), Druzowie, ismailici – etnicznie zaś w znakomitej większości są to Arabowie, ale też

¹⁶ IOM Situation Report: *Mixed Flows in the Mediterranean and Beyond 21–27 January 2016*, http://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/mixed-flows-mediterranean-and-beyond-21-27-january-2016.pdf.

¹⁷ IOM informacja prasowa, 22 grudnia 2015 r., <http://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>.

¹⁸ „UNHCR: Syria worst humanitarian crisis...”, op. cit.; *Overtaken by Need*, op. cit.

¹⁹ *2015 UNHCR Country Operations Profile – Syrian Arab Republic*, UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49e486a76.html>.

²⁰ *World Report 2015: Syria*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/syria>.

Kurdowie, Czerkiesi, Ormianie i Turkmeni²¹. Trwająca wojna domowa ma aspekt religijny – reżim składa się z alawitów, a ekstremiści islamscy to sunnici, choć walczące po stronie al-Asada bojówki libańskiego Hezbollahu są szyickie. Dżihadystów charakteryzuje religijna ksenofobia nie tylko wobec mniejszości innych niż sunnicki islam, ale także wobec wszystkich muzułmanów odrzucających ultraortodoksyjną interpretację tego wyznania i niepoddających się najsłabszej w islamie jurysprudencji hanbalickiej, np. wobec niepraktykujących muzułmanów. Wśród 250 tys. ofiar syryjskiej wojny są wyznawcy wszystkich religii występujących w Syrii: i po stronie rządowej, i opozycyjnej giną zarówno przedstawiciele mniejszości, jak i sunnici²².

Syryjscy uchodźcy w państwach sąsiadujących z Syrią – ich liczba przekracza 4,5 mln²³ – zależni są od pomocy państw przyjmujących i organizacji międzynarodowych. W ostatnim roku zarówno pomoc rządowa, jak i pochodząca od NGO została zmniejszona: braki pomocowe nie dotyczą już tylko pracy, edukacji, dostaw prądu, wody czy schronienia, ale nawet żywności. Począwszy od września 2015 r., World Food Programme przestał wydawać kupony na żywność 229 tys. syryjskich uchodźców w Jordanii²⁴, a w sumie cięcia budżetowe dotknęły prawie pół miliona przebywających tam Syryjczyków²⁵. Ówczesny Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców Antonio Guterres ogłosił, że jego biuro „bankrutuje”²⁶ – z 2,89 mld USD potrzebnych mu do funkcjonowania w 2015 r. udało się zebrać mniej niż 30%, czyli 0,9 mld USD. Niedofinansowanie organizacji pomocowych powoduje, że w 2014 i 2015 r. uchodźcy syryjscy i iraccy odczuwali wyraźne pogorszenie warunków życia w porównaniu z początkowym okresem pobytu w krajach uchodźstwa.

Przyczyną migracji Irakijczyków jest także konflikt wewnętrzny w ich kraju. Irak po inwazji amerykańskiej w 2003 r. pogrążył się w wojnie domowej, która przybrała szczególnie krwawy obrót w latach 2005–2006 i w sumie według oficjalnych danych pochłonęła ponad 100 tys. ofiar, a według nieoficjalnych szacunków ponad pół miliona. Przed wojną Irakijczycy uciekali już dziesięć lat temu – setki tysięcy z nich znalazło schronienie w Syrii, skąd dziś także uciekają, nadal posiadając irackie pasz-

²¹ J. Holiday, *The Struggle for Syria in 2011: An Operational and Regional Analysis*, Middle East Security Report 2, Institute for the Study of War, grudzień 2011, http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Struggle_For_Syria.pdf.

²² *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, Human Rights Council, 13 sierpnia 2015 r., www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A.HRC.30.48_AEV.pdf, http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A.HRC.30.48_AEV.pdf.

²³ *Syria Regional Refugee Response*, UNHCR, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

²⁴ „Lack of funds: World Food Programme drops aid to one-third of Syrian refugees”, *The Guardian* z 5 września 2015 r., <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/05/lack-of-funds-world-food-programme-drops-aid-to-one-third-of-syrian-refugees>.

²⁵ *WFP Executive Director Raises Alarm about Assistance Cuts for Syrian Refugees in Jordan*, World Food Programme, 12 sierpnia 2015 r., <http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-executive-director-raises-alarm-about-assistance-cuts-syrian-refugees-jordan>.

²⁶ H. Grant, „UN agencies ‘broke and failing’ in face of ever-growing refugee crisis”, *The Guardian* z 6 września 2015 r., <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing>.

porty. Jeszcze w 2010 r. w Syrii było ponad 150 tys. irackich uchodźców²⁷. W samym zaś Iraku sfrustrowani i zmarginalizowani przez szyickie władze w Bagdadzie sunnici stworzyli z czasem ruch oporu składający się z pozostałych po irackiej Al-Kaidzie bojowników i byłych funkcjonariuszy partii Baas. Z niego narodziła się organizacja terrorystyczna, tzw. Państwo Islamskie Iraku i Lewantu (ISIS, *Dawla Islamijja lil-Iraq wasz-Szam*).

Od zajęcia części prowincji Al-Anbar w lutym 2014 r. i miasta Mosul w czerwcu 2014 r. organizacja zdobyła kontrolę nad dużą częścią państwa, stworzyła rękoma religijną jednostkę terytorialną (kalifat) i przemianowała się na tzw. Państwo Islamskie (PI). W sumie w Syrii i w Iraku pod dyktando PI mieszka ponad 7 mln ludzi. PI jest oskarżane o zbrodnie przeciw ludzkości²⁸. W innych częściach kraju, niepozostających pod jego kontrolą, tylko w wyniku zamachów w 2014 r. zginęło w Iraku 12 tys. ludzi²⁹. Ponadto od lata 2014 r. siły koalicji międzynarodowej przeprowadziły 7002 ataki lotnicze na cele w Syrii i w Iraku³⁰. Działania zbrojne to główny czynnik zmuszający Irakijczyków i Syryjczyków do ucieczki z kraju.

Profil syryjskiego uchodźcy

Pełna i pewna informacja o grupie syryjskich uchodźców docierającej do Unii Europejskiej nie jest możliwa. Jednakże opierając się na danych o społeczeństwie syryjskim w ogóle – składzie etniczno-religijnym, poziomie wykształcenia, strukturze rynku pracy – można określić przybliżony profil syryjskiego uchodźcy, który po części tłumaczy powody migracji.

Wielu, a być może nawet większość Syryjczyków, którzy w ostatnich kilkunastu miesiącach przybyli do UE, przed podróżą mieszkało w Turcji od czasu opuszczenia Syrii. W Turcji obecnie przebywa od 1,9 do 2,5 mln syryjskich uchodźców, z czego ok. połowy to dzieci³¹. Syryjczycy w niewielkiej części (ok. 10–15%) mieszkają w obozach dla uchodźców – większość znalazła lokum poza nimi, ale korzysta nadal z pomocy UNHCR, ponieważ obywatele syryjscy nie mogą legalnie podjąć na terytorium Turcji pracy – wielu jednak pracuje nielegalnie.

Dzieci syryjskie, których w Turcji jest ponad 800 tys., nie mają zapewnionego dostępu do edukacji, co w czasie pokoju w Syrii było dla nich i ich rodzin normalnością i zarazem życiowym priorytetem. Według UNESCO przed 2011 r. do szkoły podstawowej uczęszczało 99% syryjskich dzieci, do szkoły średniej zaś – 89%.

²⁷ *Iraqi Refugees in Syria Reluctant to Return to Home Permanently: Survey*, UNHCR, 8 października 2010 r., <http://unhcr.org/4caf376c6.html>.

²⁸ *World Report 2015: Iraq*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/iraq>.

²⁹ *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf>.

³⁰ *Special Report: Inherent Resolve*, U.S. Department of Defense, http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve.

³¹ Oficjalne dane UNHCR na koniec 2015 r. i na stan z lutego 2016 r. różnią się znacznie. Por. *2015 UNHCR Country Operations Profile – Turkey*, UNHCR, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e0fa7f&submit=GO>.

Wskaźnik parytetu płciowego (Gender Parity Index, GPI) wynosił 0,98, co świadczyło, że niemalże tyle samo dziewcząt co chłopców uczęszczało do szkół³². Poziom analfabetyzmu w skali kraju nie przekraczał zaś 15%, a wśród młodych Syryjczyków – 5%³³. Można więc wnioskować, iż edukacja stanowi priorytetową potrzebę ludności syryjskiej, która w Turcji nie jest zaspokajana: mniej niż czwarta część syryjskich dzieci w wieku szkolnym chodzi tam do szkoły³⁴. W podobnie złej sytuacji są dzieci w Libanie i Jordanii³⁵, co może stanowić ważny czynnik w podejmowaniu przez ich rodziców decyzji o wyjeździe.

Prawdopodobieństwo migracji Syryjczyków do UE jest największe spośród grupy uchodźców w Turcji, gdzie bariery językowe i społeczne uniemożliwiają stworzenie długofalowych, godnych warunków do życia, a we znaki daje się niedofinansowanie organizacji pomocowych. Jest ono mniejsze dla Syryjczyków w Libanie ze względu na silne więzy etniczne, językowe, a nawet rodzinne, choć nadwężenie zasobów niewielkiego, 4-milionowego Libanu przez ponad 1 mln syryjskich uchodźców uniemożliwia godną integrację wszystkich. Syryjczycy w Jordanii, która przyjęła ponad 600 tys. uchodźców, mają większe niż w Turcji i w Libanie szanse na zatrudnienie, wobec czego prawdopodobieństwo ich migracji jest mniejsze.

Mimo 15-procentowego oficjalnego poziomu bezrobocia analiza syryjskiego rynku pracy wykazała, że w 60% gospodarstw domowych pracowała tylko jedna osoba lub nikt³⁶. Dane Banku Światowego potwierdzają, że w 2007 r. ponad 35% ludności żyło poniżej narodowej granicy ubóstwa³⁷. Pośród zatrudnionych wiele osób pracuje w sektorze publicznym – 28%, a w niektórych regionach, np. w Latakii, co druga rodzina miała członka zatrudnionego w sektorze publicznym³⁸. Na obszarach wiejskich dominuje zatrudnienie w rolnictwie, szczególnie pośród kobiet, w miastach zaś – usługi i budownictwo wśród mężczyzn oraz edukacja, służba zdrowia i administracja publiczna wśród kobiet. Struktura rynku pracy w Syrii przed rozpoczęciem wojny domowej pokazuje zaś, że o ile niepiśmienne kobiety nie uczestniczą w rynku pracy, o tyle partycypacja w tym rynku kobiet ze średnim lub wyższym wykształceniem jest prawie identyczna jak partycypacja mężczyzn³⁹. Kobiety zatrudnione na obszarach miejskich w 57% są menedżerkami lub specjalistkami (14% na obszarach wiejskich), w 16% urzędniczkami, wśród mężczyzn dominują zawody techniczne (46%). Analiza Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) potwierdziła, że poziom aktywności ekonomicznej wśród syryjskich uchodźców w Jordanii jest

³² S. Dorman, *Educational Needs Assessment for Urban Syrian Refugees in Turkey*, UNHCR, <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=7898>.

³³ UNESCO, <http://en.unesco.org/countries/syrian-arab-republic>.

³⁴ E. Ferris, K. Kirişci, *What Turkey's open-door policy means for Syrian refugees*, lipiec 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/07/08-turkey-syrian-refugees-kirisci-ferris>.

³⁵ *The Future of Syria. Refugee Children in Crisis*, UNHCR, <http://unhcr.org/FutureOfSyria/the-challenge-of-education.html>.

³⁶ G. Øvensen, P. Sletten, *The Syrian Labour Market. Findings from the 2003 Unemployment Survey*, Fafo Institute for Labour and Social Research, 2007, s. 21, <http://almashriq.hiof.no/general/300/320/327/fafo/reports/20002.pdf>.

³⁷ World Bank, data.worldbank.org.

³⁸ G. Øvensen, P. Sletten, op. cit., s. 32.

³⁹ Ibidem, s. 16.

wyższy niż ludności lokalnej (48,5% do 36,5%)⁴⁰. Z tych danych należy wnioskować, że z dużym prawdopodobieństwem biedniejsi, zatrudnieni bądź samozatrudnieni w rolnictwie Syryjczycy, jeśli musieli uciekać z kraju do państw ościennych, to w większości nadal nie mają środków na dalszą migrację do Europy. Z podobnym prawdopodobieństwem ci, którzy dotarli w ostatnich latach do UE, to bogatsza część społeczeństwa syryjskiego, wcześniej zatrudniona poza rolnictwem (usługi, handel, budownictwo, służba zdrowia, edukacja, sektor publiczny) – dobrze wykształcona, aktywna ekonomicznie i przyzwyczajona do parytetów płciowych.

Dla wielu gospodarstw domowych głównym źródłem dochodu są transfery pieniężne z zagranicy. Przed wybuchem kryzysu migracyjnego większość zatrudnionych za granicą Syryjczyków i Irakijczyków pracowała w państwach regionu: Jordanii, Kuwejcie, Iranie, Królestwie Arabii Saudyjskiej (KAS). Diaspora w tych krajach stanowi ważny czynnik hamujący migrację całych klanów rodzinnych do Europy. W 2010 r. prawie milion Syryjczyków, czyli 4,2% populacji, pracowało za granicą (w Jordanii, Kuwejcie, KAS, Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Libii, Szwecji, we Francji), w tym 3966 lekarzy⁴¹. Spośród państw europejskich w 2012 r. najwięcej syryjskich migrantów pracowało w Niemczech i Szwecji, choć do państw, z których płyną największe przekazy pieniężne do Syrii, należą: Jordania (513 mln USD), Kuwejt (348 mln USD), KAS (255 mln USD), USA (185 mln USD)⁴². Jednocześnie analiza populacji syryjskiej w Jordanii pokazuje, że z Syrii uciekają całe rodziny, składające się średnio z sześciu osób⁴³. Średnia zaś wieku Syryjczyka starającego się o azyl w UE w ubiegłym roku wynosiła 23 lata. Młody wiek uchodźców, choć jednak wystarczający do podjęcia pracy, daje możliwości formatywne i adaptacyjne. Duże syryjskie i irackie rodziny tworzą klany, które w warunkach kryzysu służą jak szerokie sieci pomocowe. Silne więzy i lojalność, także pomiędzy dalekimi krewnymi w ramach klanu, powodują, że niewielka diaspora Syryjczyków mieszkająca w Europie przed powstaniem obecnej fali migracyjnej uzasadniała kierunek migracji wielu uchodźców, którzy mogli liczyć na pomoc nawet bardzo luźno spokrewnionych rodaków. Tłumaczy to kierunek migracji w 2014 i 2015 r. do Niemiec i Szwecji, skoro w tych właśnie krajach przed powstaniem kryzysu w 2010 r. pracowało najwięcej Syryjczyków i Irakijczyków spośród wszystkich państw europejskich. W 2010 r. ponad 1,5 mln Irakijczyków (4,9% populacji) pracowało za granicą, w kolejności w Iranie, Jordanii, Niemczech, Izraelu, Szwecji, USA, Wielkiej Brytanii, Australii, Kanadzie, Holandii, w tym 2871 lekarzy⁴⁴. Dane z 2012 r. po-

⁴⁰ S. Ajluni, M. Kawar, *The Impact of the Syrian Refugee Crisis on the Labour Market in Jordan: a Preliminary Analysis*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, 2014, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_242021.pdf.

⁴¹ *The Migration and Remittances Factbook 2011*, World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INT-PROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/SyrianArabRepublic.pdf>.

⁴² *Remittance Flows Worldwide in 2012*, Pew Research Centre, 20 lutego 2014 r., <http://www.pewsocialtrends.org/2014/02/20/remittance-map/>.

⁴³ Urząd ds. Cudzoziemców, <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Syria-podstawowe-informacje-demograficzno-migracyjne.pdf>.

⁴⁴ *The Migration and Remittances Factbook 2011*, World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INT-PROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Iraq.pdf>.

twierdząc te tendencje, w tym wskazują na Niemcy jako na główne źródło transferów pieniężnych do Iraku z Europy⁴⁵.

Analiza MOP dotycząca wpływu obecności ponad 600 tys. uchodźców syryjskich w Jordanii pokazała, iż początkowo nie oddziaływała ona na poziom bezrobocia⁴⁶. Mimo iż nie mają oni oficjalnego pozwolenia na pracę, nieformalnie zapełniają także nisze zawodowe w rolnictwie, budownictwie czy drobnym handlu, co w ogólnym rozrachunku doprowadziło MOP do wniosku, iż syryjscy uchodźcy „zostaną niechybnie wchłonięci przez jordańską gospodarkę”⁴⁷. Nawet Syryjczycy w największym obozie uchodźczym w Zaatari w Jordanii, gdzie mieszka ok. 80 tys. osób, podejmowali wysiłki na rzecz długofalowego zadowolenia się – nie stać ich było na dalszą migrację – gdy skądinąd nadal napływają do Europy uchodźcy⁴⁸. Raport MOP z 2015 r. pokazał jednak do pewnego stopnia występowanie efektu „wypychania” Jordanczyków z niewymagających większych kwalifikacji prac przez Syryjczyków, a w konsekwencji wzrost bezrobocia z 14,5% w 2011 r. do 22,1% w 2014 r.⁴⁹ Z powyższych danych wynika, iż biedniejsi Syryjczycy w odpowiednich, korzystniejszych warunkach i przy współpracy z władzami lokalnymi państwa ościennego, w którym przebywają, zdołają znaleźć miejsce na lokalnym rynku pracy, choć z czasem nasycają rynek i mogą tym samym antagonizować ludność lokalną.

Ponad 1 mln Syryjczyków wyjechało do Libanu, który uważany jest przez syryjskie społeczeństwo za kraj siostrzany – obie nacje łączą silne więzy historyczne, społeczne, polityczne i gospodarcze⁵⁰. W przeciwieństwie do Turcji, gdzie dodatkową barierą stanowi obcy dla Syryjczyków język turecki, w Libanie, jak i w Jordanii, ta bariera nie istnieje. Fakt, iż w pierwszych latach wojny domowej w Syrii tak wielu Syryjczyków szukało schronienia w małym, przeludnionym już i niechętnym napływowej ludności Libanie, a nie innych państwach ościennych ani w Europie, świadczy o silnym, pierwotnym zamiarze przeczekania wojny w ojczyźnie. Najbardziej zaludnione tereny Syrii graniczą z terytorium libańskim – Bejrut i Damaszek dzieli zaledwie 130 km – uchodźcy w rezultacie nieznacznie jedynie oddalili się od swoich domostw. W samym Libanie prawie połowa uchodźców w tym kraju (ok. 400 tys.) znajduje się w Dolinie Bekaa tuż przy samej granicy z Syrią, czekając na powrót⁵¹.

Obecnie blisko 4,6 mln syryjskich uchodźców w przeważającej większości pierwotnie uciekało za najbliższą ich domostw granicę, o czym świadczy duża ich liczba w Iraku i Libanie – państwach narażonych na konflikt wewnętrzny, a mimo to obra-

⁴⁵ *Remittance Flows Worldwide in 2012*, Pew Research Centre, 20 lutego 2014 r., <http://www.pewsocial-trends.org/2014/02/20/remittance-map/>.

⁴⁶ S. Ajluni, M. Kavar, op. cit.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ J. Rudoren, „As others flee to West, most Syrian refugees remain in region”, *The New York Times* z 22 września 2015 r., http://www.nytimes.com/2015/09/23/world/middleeast/as-others-flee-to-west-most-syrian-refugees-remain-in-region.html?_r=0.

⁴⁹ S.E. Stave, S. Hillesund, *Impact of Syrian Refugees on the Jordanian Labour Market*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, 2015, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_364162.pdf.

⁵⁰ Polityczny podział na osobne jednostki terytorialne nastąpił dopiero w latach czterdziestych XX w.

⁵¹ *2015 UNHCR Country Operations Profile – Lebanon*, UNHCR, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486676&submit=GO>.

nych za cel uchodźstwa. Ich pierwotna migracja wskazuje na ucieczkę przed konfliktem, a nie chęć migracji do Europy, która musiała się pojawić wraz z rosnącym przekonaniem o niemożności ułożenia życia w państwie obecnego pobytu oraz pojawieniem się możliwości wyjazdu.

W przypadku uchodźców syryjskich i irackich w państwach odmiennych kulturowo, tj. państwach europejskich, duże znaczenie dla potencjału integracyjnego mają światopogląd i stosunek do religii, ponieważ wpływają na postawy społeczne. Większość państw arabskich, z których w bieżącym roku pochodzi *gros* uchodźców i imigrantów do UE, posiada ponad 50-letnią, historyczną spuściznę socjalistyczną. W kilku z nich – np. Syrii, Iraku, Egipcie, Tunezji i Algierii – religia (głównie islam) została przez państwo wypchnięta ze sfery publicznej, dotyczącej gospodarki, polityki, kultury czy prawa, w prywatną, dotyczącą tzw. statusu osobistego, obrządków rodzinnych, stopnia religijności⁵². Irak i Syria utrzymywały socjalistyczny zsekularyzowany porządek państwowy, by utrzymać jedność władzy w warunkach bardzo zróżnicowanego religijnie i etnicznie społeczeństwa. Syria odróżniała się jednak od Iraku – gdzie mniejszość sunnicka rządziła zdominowanym przez szytów społeczeństwem – tym, że to mniejszość alawicka utworzyła elity władzy w społeczeństwie zdominowanym przez sunnitów. Choć klan Asadów jest wyznania alawickiego i popełnia zbrodnie wojenne, to jednak rdzeniem doktryny religijnej alawitów jest różnorodność i pluralizm⁵³, co odróżnia ich od skrajnych islamistów sunnickich. Jest to o tyle istotne, że częściowo tłumaczy dzisiejsze poparcie mniejszości religijnych Syrii (ok. 35% ludności) dla alawickich władz. Długotrwały, wymuszony przez państwo sekularyzm i spuścizna socjalistyczna wpływają na światopogląd Syryjczyków – klasy wyższe są zsekularyzowane i lewicujące, a niższe – bardziej religijne i tradycyjne, choć ten naturalny w wielu społeczeństwach podział w Syrii jest silniejszy i wyraźniejszy niż np. w Egipcie.

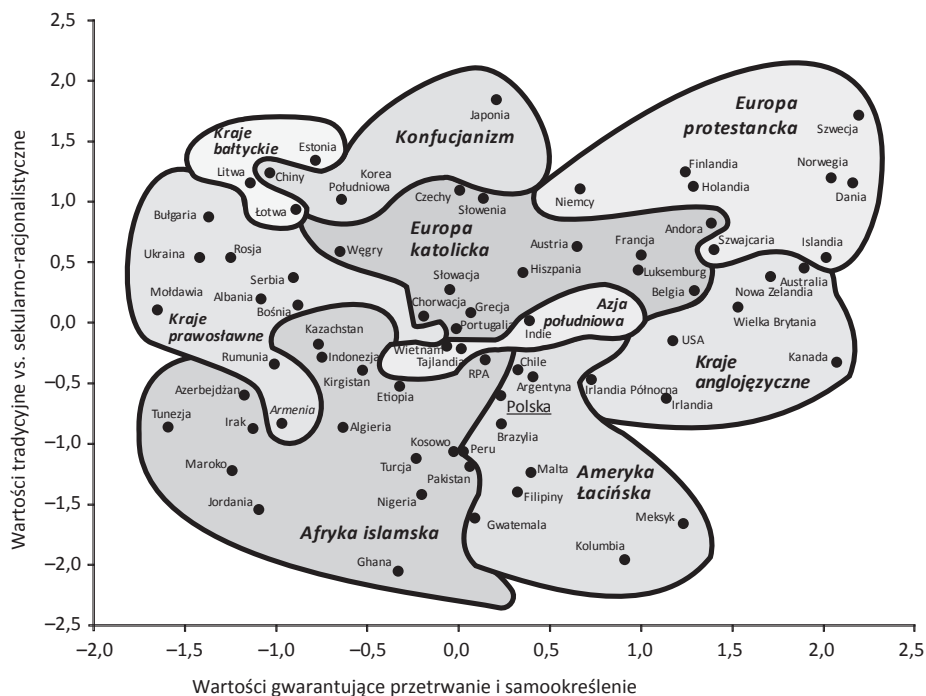
Jak pokazują przeprowadzone w latach 2010–2014 Światowe Badania nad Wartościami (World Values Survey)⁵⁴, poziom społecznego tradycjonalizmu w kilku arabskich krajach postsocjalistycznych – Iraku, Algierii, Tunezji – nie odbiega od tradycjonalizmu zbadanego w Polsce, a w Libanie jest on nawet niższy.

Przygotowana przez Ronalda Ingleharta i Christiana Welzela mapa kulturowa świata pokazuje, iż największe różnice kulturowe istnieją między społeczeństwami afrykańskimi i muzułmańskimi, gdzie dominują wartości tradycyjne i podstawowe, gwarantujące przetrwanie, a protestancką Europą, która wyznaje wartości sekularno-racjonalistyczne i gwarantujące samookreślanie się. Przy zastrzeżeniu, iż badania wartości nie mogą dawać absolutnej pewności co do rezultatów, pod względem preferencji wartości tradycyjnych czy sekularno-racjonalistycznych, polskie społeczeństwo wykazuje cechy bliższe społeczeństwom muzułmańskim niż protestanckiej Europie. Z badań nad społeczeństwem syryjskim i irackim przed 2011 r. oraz z dostępnych światowych badań postaw społecznych wynika, iż po pierwsze błęd-

⁵² S.J. Al-Azm, „The ‘Turkish model’: A view from Damascus”, *Turkish Studies* 2011, t. 12 (4), s. 634.

⁵³ L. Goldsmith, „‘God wanted diversity’: Alawite pluralist ideals and their integration into Syrian society 1832–1973”, *British Journal of Middle Eastern Studies* 2013, t. 40 (4), s. 392–409.

⁵⁴ World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp>.



Mapa 1
Mapa kulturowa świata

Źródło: na podstawie World Values Survey, 2015 <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CM-SID=Findings> (data dostępu: 25.04.2016).

ne jest postrzeganie społeczeństw arabskich i muzułmańskich z jednej strony, a europejskich z drugiej jako homogenicznych całości preferujących odmienne wartości. Różnorodność postaw Arabów (od racjonalistyczno-sekularnych Libańczyków po tradycyjnych Katarczyków) i Europejczyków (od racjonalistyczno-sekularnych Szwedów po tradycyjnych Maltańczyków) jest ogromna i niewykluczająca się. Po drugie, przynależność kulturowa nie musi zatem determinować zdolności adaptacyjnych i integracyjnych uchodźców syryjskich czy irackich w Polsce. Jeśli zaś na nie wpływa, to różnice kulturowe i postawy społeczne między Polakami a niektórymi narodowościami arabskimi nie są tak duże jak między tymi narodowościami a Szwedami czy Niemcami.

POLITYCZNA REAKCJA NA KRYZYS UCHODŹCZY

Polityka państw Bliskiego Wschodu wobec uchodźców

Mimo presji na granice UE nie będzie przesadą stwierdzenie, że w porównaniu z wieloma państwami Bliskiego Wschodu Europa odczuwa kryzys uchodźczy związany z wojną w Syrii i Iraku w bardzo małym stopniu. Państwa najbardziej obciążo-

ne liczbą uchodźców zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i proporcjonalnie do liczby ludności to: Syria (w sumie 12 mln przemieszczonych osób, z czego 8 mln przemieszczonych wewnątrz, co odpowiada 40% populacji), Liban (1,1 mln, 25% populacji), Turcja (2–2,5 mln, 3%) i Jordania (0,6 mln, 10%)⁵⁵. Do Unii Europejskiej w 2015 r. przybyło ok. 0,5 mln Syryjczyków, co stanowi zaledwie 0,1% mieszkańców Europy. Nagły napływ uchodźców w skali dodatkowych 10–25% populacji danego kraju, jak w przypadku Libanu i Jordanii, ogromnie nadwęża zasoby na rynku pracy, w edukacji, służbie zdrowia i powoduje napięcia społeczne. Państwa te przyjmują uchodźców, mimo że nie są zamożne i nie są stroną konwencji genewskiej (Liban, Jordania) lub stosują ją jedynie do obywateli Rady Europy (Turcja). Mimo iż z czasem i w tych początkowo przyjaznych krajach regionu zaostrzono politykę migracyjną (np. od 2015 r. Liban praktycznie zamknął granicę dla Syryjczyków), znakomita większość z 4,5 mln syryjskich uchodźców nadal rezyduje na Bliskim Wschodzie, w krajach „pierwszej ucieczki”.

Drugą grupę, regionalnych państw nienadwężonych kryzysem uchodźczym, choć sąsiadujących z terenem nim objętym, tworzą członkowie Rady Państw Współpracy Zatoki Perskiej. Królestwo Arabii Saudyjskiej (KAS), Katar, Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie (ZEA) i Bahrajn należą do 15 najbogatszych państw świata pod względem PKB *per capita* według MFW⁵⁶, ale syryjscy uchodźcy nie poszukują w nich schronienia z kilku powodów. Przede wszystkim od 2011 r. państwa te nie wyraziły *expressis verbis* chęci przyjęcia Syryjczyków ani Irakijczyków. Przeciwnie, na pomoc mogły liczyć jedynie osoby przebywające już na terytorium tych państw przed kryzysem jako *gastarbeitrzy*⁵⁷. Wiele z nich mogło z powodu wojny w Syrii sprowadzić do państw Zatoki swoje rodziny, lecz geograficzne drogi migracji pozostały zamknięte. Przekroczenie granic Jordanii czy Iraku z Arabią Saudyjską jest dla Syryjczyka niezwykle trudne, zarówno nielegalnie (biegną one w środku pustyni, a w połączeniu z nowoczesnymi systemami kontroli stanowią barierę niemalże nie do przejścia przez zwykłego człowieka⁵⁸), jak i legalnie (procedura wizowa jest skomplikowana i droga). Wjazd do KAS i innych państw Zatoki Perskiej w ostatnich latach dodatkowo utrudnia polityka nacjonalizacji rynku pracy („saudyzacji”, „emiratyizacji” itd.), czyli ograniczania zatrudnienia zagranicznej siły roboczej. W Królestwie obcokrajowcy stanowią 32% populacji i ponad 55% siły roboczej⁵⁹, a w Katarze i ZEA – ponad 80% siły roboczej. Są to państwa, które coraz bardziej odczuwają kulturowy i społeczny wpływ obcokrajowców na rodzimych obywateli, a w niektórych z nich (KAS) bezrobocie wśród osób młodych przekracza 30%. Władze Arabii Saudyjskiej obawiają się ponadto ideologicznego wpływu dobrze wykształconych i mniej konserwatywnych społecznie, a często także zaan-

⁵⁵ UNHCR *Syria Regional Refugee Response*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

⁵⁶ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>.

⁵⁷ Por. wyżej, podrozdział „Profil syryjskiego uchodźcy”.

⁵⁸ „Saudi Arabia building high-tech fence to secure border with Iraq”, *Haaretz* z 6 września 2015 r., <http://www.haaretz.com/middle-east-news/1.614446>.

⁵⁹ F. De Bel Air, *Demography, Migration and Labour Market in Saudi Arabia*, Migration Policy Centre, European University Institute, 2014, http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2014_01.pdf.

Tabela 5
Uchodźcy syryjscy w wybranych państwach Bliskiego Wschodu

	UNHCR: syryjscy uchodźcy ^a	Deklaracje rządowe	Przepływ graniczny obywateli Syrii 2010–2013	Inne szacunki
Turcja	2 503 549	—		
Liban	1 069 111	—		
Jordania	635 324	1 635 000 ^b łącznie Syryjczyków		
Egipt	117 658	—		270 000 ^c uchodźców łącznie
KAS	500 000 ^d „syryjscy bracia w potrzebie”	2 500 000 ^e	138 640 ^f	420 000 ^g nieformalnych uchodźców
Katar	—	25 000 ^h		60 000 ⁱ Syryjczyków łącznie
Kuwejt	—	—	18 114 ^j	155 000 ^k Syryjczyków łącznie
ZEA	—	100 000 ^l		240 000 ^l Syryjczyków łącznie
Algieria	—	12 000 ^m (2012)		

^a UNHCR Syria Regional Refugee Response, ostatnia aktualizacja 7 lutego 2016 r., <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

^b „Syria conflict: Jordanians ‘at boiling point’ over refugees”, BBC News, 2 lutego 2016 r., <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35462698>.

^c *Tough Times for Syrian Refugees in Egypt*, Refugees International Field Report, 8 maja 2014 r., http://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/561e512de4b0ae904e8ceb21/1444827437303/050714+Syrian_Refugees_Tough_Times+letterhead+-+for+website.pdf.

^d *Syria’s Refugees Feel More Welcome in Europe Than in the Gulf*, Bloomberg Business, 4 września 2015 r., <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-04/syria-s-refugees-feel-more-welcome-in-europe-than-in-the-gulf>.

^e „2.5m Syrians hosted by KSA since uprising”, Arab News, 12 września 2015 r., <http://www.arabnews.com/featured/news/805236>.

^f „A note on Syrian refugees in the Gulf: Attempting to assess data and policies”, *Gulf Labour Markets and Migration* 2015, nr 11, s. 5, http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2015_11.pdf.

^g Ibidem, s. 8.

^h „Minister: Qatar in no way falling short in helping Syrian refugees”, Doha News, 1 września 2015 r., <http://doha-news.co/minister-qatar-in-no-way-falling-short-in-helping-syrian-refugees/>.

ⁱ „A note on Syrian refugees...”, op. cit., s. 11.

^j Ibidem, s. 8.

^k Ibidem, s. 10.

^l „UEA aid to Syrian refugees is the highest”, *Khaleej Times* z 12 września 2015 r., <http://www.khaleejtimes.com/nation/government/uae-aid-to-syrian-refugees-is-the-highest>.

^l „A note on Syrian refugees...”, op. cit., s. 10.

^m „Algeria helps Syrian refugees”, *The Voice of Russia*, 29 lutego 2012 r., http://sputniknews.com/voiceofrussia/2012_07_29/Algeria-helps-Syrian-refugees/.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6
Pomoc finansowa wybranych państw arabskich dla uchodźców syryjskich i irackich

	Suma (mln USD)	Emergency call <i>Syrian Arab Republic – Civil Unrest</i>		Emergency call <i>Iraq</i>		Środki przekazane na UNHCR		Środki przekazane na: Czerwony Krzyż i Półksiężyc	
		2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
KAS	877,5	88,7	158,2	0,0	500,0	38,9	91,3	0,0	0,4
Katar	200,9	10,0	100,6	0,0	2,0	3,3	26,2	9,2	49,6
Kuwejt	1018,1	401,9	300,6	7,2	0,0	120,9	103,1	50,4	34,0
ZEA	611,3	44,5	275,4	27,3	11,4	2,2	5,1	186,7	58,7
Niemcy	1610,8	558,5	312,0	97,3	135,7	166,7	137,7	86,1	116,8
Szwecja	583,7	52,2	54,2	12,0	29,3	103,3	140,4	76,2	116,2
Polska	7,0	2,8	1,3	0,0	0,0	1,1	0,6	0,2	0,9

Źródło: UNOCHA FTS (<https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=Profile-donorCountrylist>).

gażowanych politycznie Syryjczyków, wychowanych w państwie socjalistycznym, jakim była i jest reżimowa Syria.

Druga grupa państw nie przyjmuje zatem syryjskich uchodźców, którzy przed 2011 r. nie przebywali już na ich terytorium, ale pojawiają się na przykład informacje o praktykach poszukiwania żon pośród Syryjczyków przebywających w krajach pierwszej grupy, gdzie Syryjczycy rzeczywiście znaleźli schronienie⁶⁰. Ponadto w odpowiedzi na powstałą w światowych mediach falę krytyki, szczególnie pod adresem Arabii Saudyjskiej, w ostatnim kwartale 2015 r. ministerstwo spraw zagranicznych KAS wydało oświadczenie, według którego na terytorium Królestwa ma rzekomo przebywać 2,5 mln syryjskich „braci i siostr”⁶¹, choć nie są oni uchodźcami ze statusem międzynarodowym.

Państwa Zatoki Perskiej różnią się też znacznie pod względem przekazanej pomocy finansowej dla syryjskich i irackich uchodźców. Najwięcej na UNHCR przekazał w 2015 r. Kuwejt – państwo to było także współorganizatorem konferencji donatorów dla Syrii. Na konferencji w Londynie 4 lutego 2016 r. Kuwejt zadeklarował 300 mln USD, KAS – 200 mln USD, ZEA – 137 mln USD, Katar – 137 mln USD⁶². Poza dwustronną pomocą finansową na cele międzynarodowe związane z kryzysem uchodźczym w Syrii i Iraku spośród arabskich państw Zatoki Perskiej także najwięcej wydał Kuwejt.

Dotychczasową politykę migracyjną krajów drugiej grupy – bogatych państw arabskich – które nie przyjmują Syryjczyków i Irakijczyków, należy zaliczyć do czynników wypychających uchodźców z Bliskiego Wschodu, politykę państw pierwszej grupy zaś – Libanu, Jordanii i Turcji – do czynników zatrzymujących ich w regionie. Nie jest jednak wykluczone, że wraz z pogorszeniem się warunków bytowych, zaostreniem polityki wobec nowych uchodźców w państwach drugiej grupy, a także w przypadku politycznej manipulacji kryzysem, polityka tych państw również stanie się czynnikiem skłaniającym do dalszej migracji.

W świetle zaś roli Arabii Saudyjskiej w szerzeniu ultrakonserwatywnej wersji islamu na świecie od lat siedemdziesiątych i obowiązującej drakońskiej wykładni prawa muzułmańskiego w tym kraju saudyjski wkład finansowy w poprawę bytu syryjskich uchodźców jest najlepszą formą zaangażowania KAS i podobnych mu państw w rozwiązanie kryzysu migracyjnego.

Europejskie problemy z tożsamością uchodźców i migrantów

Dramatyczna sytuacja w Syrii powoduje, że jej obywatele mają niemal zapewnioną ochronę międzynarodową w UE, co może wpływać na kształtowanie się fali

⁶⁰ P. Sands, S. Maayeh, „Syrian refugees resort to desperate measures in Jordanian frontier town”, *The National* z 11 grudnia 2013 r., <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&iid=52a954245>.

⁶¹ *Saudi Arabia received 2.5 million Syrians since beginning of Syrian conflict*, 11 września 2015 r., https://www.saudiembassy.net/latest_news/news09111501.aspx.

⁶² *Co-Host's Statement Annex: Fundraising, Supporting Syria and the Region*, London 2016, <https://2c8kkt1ykog81j8k9p47oglb-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/02/CO-HOST%E2%80%99S-STATEMENT-ANNEX-FUNDRAISING.pdf> (dostęp 4.02.2016).

migracji. Uznawalność wniosków o azyl składanych przez uchodźców syryjskich w państwach UE w 2015 r. wyniosła ok. 97%⁶³ wobec 95% w 2014 r., a różnice między państwami europejskimi pod tym względem były niewielkie. Dla porównania uznawalność wniosków złożonych przez Irakijczyków w zeszłym roku wyniosła średnio 83% wobec 69% w 2014 r., kiedy to byli oni traktowani w bardziej zróżnicowany sposób – uznawalność w różnych państwach europejskich wahała się w ich przypadku od 13% do 94%⁶⁴. Ponadto od 2014 r. Syryjczycy przybywający na wyspy greckie nie są umieszczani w zamkniętych ośrodkach i mają możliwość podróży promem do Aten, by tam dopiero złożyć wniosek o azyl⁶⁵.

Wysoka uznawalność podań o azyl Syryjczyków w UE mogła zachęcić inne narodowości do podawania się za nich przez rejestrowanie się pod fałszywymi danymi lub zaopatrywanie się w fałszywe dokumenty i wpłynąć na rozwinięcie się procederu fałszowania syryjskich paszportów. Podszycie się pod Syryjczyka jest najłatwiejsze dla obywateli Iraku ze względu na etniczną, kulturową i językową bliskość z Syrią (faktyczna liczba Irakijczyków w UE może więc być większa, niż wynika z oficjalnych statystyk). Narodowość syryjska była w pierwszych trzech kwartałach 2015 r. trzecią najczęściej podawaną przez obywateli państw trzecich próbujących dostać się do strefy Schengen za pomocą fałszywego dokumentu (za narodowością ukraińską i marokańską): strażnicy wykryli 621 prób przekroczenia zewnętrznej granicy UE przez osoby podające się za obywatela/kę Syrii w omawianym okresie (*nationality claimed*)⁶⁶.

Podrabianie paszportów polega najczęściej na wypełnianiu danymi autentycznych pustych dokumentów zdobywanych z urzędów państwowych, w tym z konsulatów syryjskich w Jordani i Libanie. Te ostatnie rozluźniły procedury ich wydawania w kwietniu 2015 r. (nie jest wymagane sprawdzenie aplikacji przez służby bezpieczeństwa w Damaszku ani przedstawienie przez wnioskodawców jakichkolwiek dokumentów podróży). Według źródeł cytowanych w brytyjskiej prasie konsulat syryjski w Ammanie miał w samym sierpniu 2015 r. wydać ok. 10 tys. paszportów⁶⁷. Poza tym wykorzystywane są prawdziwe dokumenty wcześniej należące do innej osoby (skradzione lub po zmarłych – wymieniane jest wtedy tylko zdjęcie), podrobione dokumenty z danymi zmarłego Syryjczyka lub podrobione dokumenty z prawdziwymi danymi, jeśli nabywcą jest Syryjczyk. Handel paszportami odbywa się głównie w Turcji⁶⁸ i w Libanie⁶⁹. Według doniesień samych uchodźców, pasz-

⁶³ *Latest Asylum Trends...*, op. cit.

⁶⁴ *Annual Report on the Situation of Asylum...*, op. cit.

⁶⁵ *FRAN Quarterly*, Frontex, Q3 2015, s. 19, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2015.pdf.

⁶⁶ *FRAN Quarterly...*, op. cit.

⁶⁷ „Fears terrorists and economic migrants could be obtaining Syrian passports with few checks in their bid to reach Europe as 10,000 are handed out at embassy in Jordan in just one month”, *Daily Mail* z 11 września 2015 r., <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3230384/Fears-terrorists-economic-migrants-obtaining-Syrian-passports-checks-bid-reach-Europe-10-000-handed-embassy-Jordan-just-one-month.html>.

⁶⁸ „Migrants buy fake Syrian passports for asylum”, *Politico*, 2 września 2015 r., <http://www.politico.eu/article/migration-fake-syrian-passports-asylum-request-frontex/>.

⁶⁹ „Germany overwhelmed by false asylum seekers' passports as forgery experts admit they can't spot fakes”, *Daily Mail* z 6 listopada 2015 r., <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3305361/Germany-overwhelmed-false-asylum-seekers-Syrian-passports-forgery-experts-admit-t-spot-fakes.html>.

porty można kupić także w Grecji, Macedonii i Serbii⁷⁰. Czarny rynek funkcjonuje również w Austrii, Chorwacji i na Węgrzech⁷¹. Śledztwa dziennikarskie pokazują, że ceny wahają się od 200 do 800 dolarów za pojedynczy paszport lub 2500–3000 dolarów za cały zestaw dokumentów, w zależności od źródła, miejsca zakupu i czasu realizacji. Jedną z praktyk stosowanych przez osoby innych narodowości jest przyjazd do Stambułu z własnym paszportem, który jest następnie wyrzucany, po czym zakup dokumentu syryjskiego i próba przedostania się wynajętą łodzią do Grecji i dalej przez Bałkany do innych krajów UE, głównie do Niemiec.

Posiadacze podrobionych paszportów to głównie imigranci zarobkowi z innych państw arabskich z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej⁷², a także Afgańczycy, obywatele krajów bałkańskich, Pakistańczycy, Hindusi i Irańczycy. Sami Syryjczycy kupują fałszywe paszporty, jeśli nie posiadają prawdziwych, gdyż wyrobienie ich drogą oficjalną w kraju jest w obecnych warunkach bardzo trudne. Wśród nich są osoby, których dokumenty straciły ważność lub zagubiły się w trakcie ucieczki. Z kolei wielu Kurdów syryjskich nigdy paszportów nie posiadało. Z danych niemieckiej policji wynika wręcz, że zdecydowaną większość podrobionych paszportów przedstawiają Syryjczycy, a rzadziej Irakijczycy, Egipcjanie i Palestyńczycy. Istnieją także doniesienia o członkach PI (oraz innych walczących w Syrii grup), którzy zdobywają puste dokumenty z urzędów podbitych miast i zlecają fałszerzom uzupełnianie ich danymi.

Wobec rozwoju wyżej opisanego zjawiska i kulminacji fali migracyjnej latem i jesienią zeszłego roku, w drugiej połowie 2015 r. państwa UE przy współpracy z Frontexem zaczęły prace nad usprawnieniem metod weryfikacji tożsamości przybyszów. Kilka najbardziej obciążonych krajów, w tym Niemcy i Austria, przywróciło we wrześniu przejściowo kontrole graniczne w miejscach największego natężenia ruchu migrantów. Szwecja i Norwegia podjęły podobne kroki na połączeniach promowych w listopadzie. Zwiększono także obecność urzędników Frontexu i strażyników krajowych na wyspach greckich. Efekty tych ostatnich wysiłków zaczęły już być widoczne w statystykach – odsetek osób deklarujących narodowość syryjską po przybyciu do granic UE na Morzu Egejskim wyraźnie spadł w ostatnich miesiącach 2015 r. i w grudniu wynosił tylko 39% wobec średnio 70% w trzecim kwartale czy 56% za cały rok⁷³. Jednocześnie udział Irakijczyków zwiększył się w grudniu do 25% z 11% w październiku i 12% w listopadzie (potwierdzając hipotezę Frontexu o dużej liczbie Irakijczyków podających się za Syryjczyków).

⁷⁰ „How our undercover reporter used Facebook to arrange fake Syrian passport in minutes”, *The Telegraph* z 21 września 2015 r., <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/11880990/How-our-undercover-reporter-used-Facebook-to-arrange-fake-Syrian-passport-in-minutes.html>.

⁷¹ „Migrants are disguising themselves as Syrians to Enter Europe”, *The Washington Post* z 23 września 2015 r., https://www.washingtonpost.com/world/europe/migrants-are-disguising-themselves-as-syrians-to-gain-entry-to-europe/2015/09/22/827c6026-5bd8-11e5-8475-781cc9851652_story.html.

⁷² „Germany seizes fake Syrian passports in asylum inquiry”, BBC World, 4 września 2015 r., <http://www.bbc.com/news/world-europe-34150408>.

⁷³ Frontex, informacja prasowa, 28 stycznia 2016 r., <http://frontex.europa.eu/news/share-of-syrians-arriving-on-greek-islands-has-fallen-in-recent-months-POQt0V>.

Także wewnętrzna polityka imigracyjna i azylowa w państwach UE ulega obecnie zmianie, głównie w kierunku większej kontroli. Jest to wynikiem nie tylko trudności ze zweryfikowaniem tożsamości migrantów i wynikającego z niej prawa do ochrony, lecz także rosnącej niechęci wobec nich wśród społeczeństw państw unijnych, zwłaszcza po zamachach terrorystycznych w Paryżu w listopadzie 2015 r. i napadach na kobiety w Kolonii i innych miastach niemieckich w noc sylwestrową 2015 r.

Analiza napływu osób z Bliskiego Wschodu w ostatnich latach potwierdza, iż migracja do UE wzrosła głównie dlatego, że ze szlaków migracyjnych przez Morze Śródziemne oraz przez Grecję i zachodnie Bałkany zaczęli korzystać Syryjczycy, którzy przed 2012 r. nie migrowali do państw UE na tak wielką skalę. Do fali migracji z Syrii dołączyły się z czasem i inne narodowości, zachęczone łatwością przekraczania kolejnych granic i rozwojem biznesu przemytniczego. Syryjczycy, którzy dotarli w ostatnich latach do UE, to bogatsza część syryjskiego społeczeństwa – dobrze wykształcona, aktywna ekonomicznie i przyzwyczajona do parytetów płciowych. Prawdopodobieństwo migracji Syryjczyków do UE jest największe spośród grupy uchodźców w Turcji, gdzie bariery językowe i społeczne uniemożliwiają stworzenie godnych warunków do życia, a niedofinansowanie organizacji pomocowych staje się coraz bardziej odczuwalne. Braki edukacyjne dotyczące 40% dzieci w pięciu państwach Bliskiego Wschodu, w tym Syrii, mogą doprowadzić do niedoksztalcenia całego pokolenia ludności regionalnej, a w dalszej przyszłości do radykalizacji i jeszcze większej migracji.

Bliski Wschód to dziś najbardziej zdestabilizowany region świata. Przewrót wojсковy w Egipcie po protestach społecznych, wojna domowa w Syrii, Jemenie i Libii oraz popularność ideologii dżihadu stanowią przejawy długotrwałej i wielopłaszczyznowej destabilizacji Bliskiego Wschodu. Region ten przechodzi przeobrażenia polityczne, społeczne i gospodarcze, a każdy z tych aspektów ma niejako inny „czas zmiany”. O ile wydarzenia polityczne mogą być chwilowe, o tyle zmiany społeczne przebiegają w długim okresie, w skali, którą francuska szkoła historyczna *Annales* nazwała *la longue durée*. W takiej perspektywie wojna domowa w Syrii stanowi jedynie wynik zintensyfikowania przewlekłych problemów całego regionu: sojuszu ekstremizmu z autorytaryzmem, słabości państwa, roli religii, poczucia upokorzenia, biedy, a także wysokich oczekiwań społecznych dzięki powszechnej dostępności mass mediów. Popularne jest patrzeć na konflikty w tym regionie przez pryzmat religijnych linii podziału, lecz ta perspektywa rzadko dotyka istoty ideologicznych przemian. Składa się na nią przede wszystkim walka nie tyle pomiędzy wielkimi religiami, ile raczej wewnątrz samego sunnickiego islamu. Od dwóch dekad muzułmanie są najliczebniejszą grupą religijną wśród ofiar tej wojny. W jej wyniku zagrożona jest także wielowiekowa etniczno-religijna różnorodność Bliskiego Wschodu. W długiej perspektywie wnioski związane z napływem uchodźców powinny być negatywne, tzn. z dużą pewnością przewlekłe przyczyny migracji w krótkim okresie nie zelżeją. Mogą się także pojawić nowe długofalowe czynniki hamujące bądź napędzające migrację. Niezależnie od konfliktów zbrojnych w minionej i trwającej dekadzie arabska młodzież z wyżu demograficznego lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wchodzi w wiek produkcyjny i nie znajduje pracy w kra-

jach pochodzenia, co powoduje presję migracyjną z regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, ale w przyszłych dekadach, od 2020 r., może ona osłabnąć, ponieważ wskaźniki przyrostu naturalnego dla ludności arabskiej zaczęły spadać⁷⁴. Równocześnie jednak strony zmiany klimatyczne, braki wody i żywności mogą presję migracyjną zwiększyć.

W krótkim zaś okresie i w odniesieniu do trwającego kryzysu humanitarnego na Bliskim Wschodzie kluczowy jest niewątpliwie przebieg wojny w Syrii. Dla spowolnienia migracji Syryjczyków i tym samym uniemożliwienia „podłączania się” innych migrantów pod syryjską falę migracji potrzeba rozwiązania tego konfliktu lub przynajmniej zawieszenia ognia w zurbanizowanym pasie zachodnim w Syrii. Nagromadzenie aktorów i sprzeczne ich interesy uniemożliwiają taki rezultat w krótkim czasie, tym bardziej że od 2015 r. migracja z Syrii jest wykorzystywana jako narzędzie polityczne. Turcja – mimo niewątpliwie hojnej polityki wobec Syryjczyków z humanitarnego punktu widzenia – odnosi korzyści zarówno z obecności nowej, taniej siły roboczej, przeniesienia całych fabryk syryjskich na terytorium Turcji czy zawiązania licznych kooperatyw handlowych turecko-syryjskich, jak i z migracji uchodźców syryjskich do Grecji, bo pozwala jej to utrzymać presję na UE i odnosić korzyści finansowe oraz polityczne. To powoduje, że turecka polityka wobec Syryjczyków nie będzie jednoznaczna i zgodna z interesami UE. Podobnie kryzys uchodźczy i tragedię Syryjczyków wykorzystuje Rosja: zwiększając operacje wojskowe w Syrii, wzmacnia kolejną falę uchodźców do Turcji, finansując skrajnie prawicowe ugrupowania, wznieca niechęć wobec uchodźców w Europie i osłabia głównych przywódców UE. Będąc narzędziem polityki Turcji i Rosji oraz jednym z potencjalnych powodów dekonstrukcji wspólnotowości europejskiej i społecznej spójności, syryjscy uchodźcy zyskali znaczenie wykraczające poza sam, jakkolwiek ogromny, dramat ich życia.

THE EXODUS FROM SYRIA. MIGRANTS AND REFUGEES FROM THE MIDDLE EAST

In the wake of the ongoing war in Syria and destabilization in Iraq, in 2015, the EU witnessed an unprecedented influx of migrants from those two countries as well as the broader region. Syrians and Iraqis were the two biggest national groups from the Middle East applying for asylum in Europe. Migration from these two countries is also the core topic of the article, which assesses the reasons, scale and routes of migration from the Middle East. Syrians had initially sought refuge from the war predominantly in neighbouring countries – as of the end of 2015, of some 4.5 million refugees, most were in Turkey, Lebanon, and Jordan. Turkey, hosting the most Syrian refugees, is also the main source of onward migration, due to language and social differences, which are not as pronounced in Lebanon or Jordan. The Arab states of the Persian Gulf, in turn, were never a major destination for migrants from

⁷⁴ K. Crane, S. Simon, J. Martini, *Future Challenges for the Arab World: The Implications of Demographic and Economic Trends*, Rand Corporation, Santa Monica 2011, s. 5, www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2011/RAND_TR912.pdf.

Syria and Iraq – the author devotes a subchapter to these countries' migration policies and their response to the refugee crisis in the Middle East. Apart from providing a general overview of the migration flows to Europe from the Middle East, and of the European response to it, the article draws a profile of the Syrian refugee, often particular and different from other Middle Eastern ethnicities.

Słowa kluczowe: migracja, uchodźcy, UE, Bliski Wschód, Syria, Irak, Turcja, Liban, Jordania, Zatoka Perska

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

MACIEJ DUSZCZYK

doi 10.7366/2300265420152119

CZY MIGRACJE POŁOŻĄ KRES UE?

W dniu 19 stycznia 2016 roku w Parlamencie Europejskim odbyła się dyskusja na temat przestrzegania podstaw demokratycznych w Polsce. Obecne w tej debacie były również kwestie migracyjne. Pytano m.in. o stanowisko Polski w sprawie radzenia sobie z napływem imigrantów¹. Premier Beata Szydło potwierdziła, że Polska wykona zobowiązanie poprzedniego rządu w zakresie przyjęcia 7 tys. migrantów z Włoch, Grecji i Libanu. Oświadczyła jednocześnie, że Polska przyjęła milion „uchodźców” z Ukrainy, co miało pokazać, że nie jesteśmy bierni w zakresie solidarności europejskiej w dziedzinie migracji. Należy przypuszczać, że zarówno w użyciu terminu „uchodźca”, jak i podanej liczbie był to tylko lapsus językowy, a nie odzwierciedlenie stanu wiedzy najwyższych polskich urzędników na temat procesów migracyjnych dokonujących się w Polsce i szerzej w Unii Europejskiej². Pokazuje jednak stan emocji, z jakim mamy do czynienia, dyskutując o migracjach, szczególnie po wydarzeniach 2015 roku. Kilkadziesiąt minut przed rozpoczęciem dyskusji na temat Polski zakończyła się sesja Parlamentu Europejskiego poświęcona migracji. W jej trakcie przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk stwierdził, że „Unia Europejska ma maksymalnie dwa miesiące na to, aby zapanować nad kryzysem migracyjnym w Europie. Jeśli strategia Unii w tej sprawie będzie nieskuteczna, grozi nam rozpad strefy Schengen”. Napiszę więcej – grozi nam upadek nie tylko strefy Schengen, ale również Unii Europejskiej. Tak więc zestawiając obie debaty, które odbyły się jednego dnia, należy zgodzić się z tymi parlamentarzystami europejskimi, dziennikarzami czy obserwatorami politycznymi, którzy pokazywali, że główny problem, przed jakim stoi Unia Europejska i jaki musi zostać pilnie rozwiązany, to właśnie kryzys funkcjonowania wspólnoty spowodowany migracjami, a nie np. utrzymujące się trudności strefy euro czy stan demokracji w Polsce lub na Węgrzech³.

¹ W niniejszym tekście wymiennie używam trzech terminów: obywatel państwa trzeciego, migrant oraz imigrant. Jednocześnie należy zauważyć, że w kontekście ostatnich wydarzeń często mówi się i pisze o uchodźcach. Trudno jednak stwierdzić, jaka grupa obywateli państw trzecich przybywających obecnie do UE otrzyma status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej. Dlatego też w publikacjach naukowych poprawniejsze jest stosowanie powyższych terminów, choć potocznie termin „uchodźca” może być używany.

² Liczbę Ukraińców przebywających zgodnie i niezgodnie z prawem w Polsce pod koniec 2015 roku można oszacować na ok. 450–500 tys. osób. Mają oni bardzo różne statusy pobytowe. Większość z nich przebywa w Polsce czasowo. Dane szczegółowe na ten temat pokazują raporty Urzędu ds. Cudzoziemców oraz Rządowej Rady Ludnościowej. Obywatele Ukrainy otrzymują sporadycznie ochronę międzynarodową.

³ P. Sasnał (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, PISM, Warszawa 2015.

Niniejszy tekst ukaże się już po marcowym szczycie Rady Europejskiej, który zdaniem D. Tuska ma być „ostatnim momentem, by przekonać się, czy nasza strategia działa”. Tak więc mogą jedynie domniemywać, co będzie ostatecznie jego tematem, dlatego też z jednej strony spróbuję opisać wydarzenia 2015 roku w zakresie imigracji, pokazać ich konsekwencje i działania, jakie zostały podjęte na poziomie unijnym, a z drugiej zastanowić się nad strategią, która może rozwiązać stojący przed nami problem.

POLITYKA MIGRACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ

Migracje stały się obszarem zainteresowania Unii Europejskiej stosunkowo późno, a europejska polityka migracyjna jest jednym z najmłodszych pól aktywności wspólnoty. Co prawda już w lipcu 1975 roku Komisja Europejska przygotowała propozycję wprowadzenia jednolitego paszportu oraz znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych, ale nie udało się w tym zakresie uzyskać konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W efekcie obszar współpracy w zakresie migracji na długi czas został wyłączony z działań wspólnotowych. Przełom nastąpił w momencie negocjowania traktatu amsterdamskiego⁴, który wszedł w życie w 1999 roku. Znalazł się w nim rozdział IV zatytułowany „Wizy, azyl, imigracja oraz inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”. Brak jednoznacznych podstaw traktatowych nie uniemożliwiał jednak współpracy państw członkowskich w zakresie migracji. Już bowiem w 1985 roku podpisano układ z Schengen⁵, a w 1997 roku została przyjęta konwencja regulująca odpowiedzialność za przeprowadzanie procedur azylowych, która obecnie znana jest jako „Dublin I”⁶.

Obecnie polityka migracyjna Unii Europejskiej jest regulowana zgodnie z artykułami obszaru V traktatu lizbońskiego zatytułowanego „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”⁷. Celem działania UE w tym zakresie ma być „zapewnienie braku kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz rozwój wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli na granicach zewnętrznych opartej na solidarności pomiędzy państwami członkowskimi i sprawiedliwości wobec obywateli państw trzecich”⁸.

Kwestie szczegółowe zostały uregulowane w rozdziale 2 pt. „Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i migracji”. Zgodnie z traktatem lizbońskim celem Unii

⁴ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne, podpisany 2 października 1997 roku.

⁵ Układ o stopniowym znoszeniu kontroli granicznej między państwami jego sygnatariuszami (Belgią, Holandią, Luksemburgiem, Niemcami i Francją) zawarty w dniu 14 czerwca 1985 roku.

⁶ Więcej na ten temat w: M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 33–42.

⁷ Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

⁸ Art. 67 traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Europejskiej jest m.in. wspieranie jednego lub kilku państw członkowskich, które staną przed faktem wzmożonego napływu obywateli państw trzecich, jeśli same nie będą mogły sobie z nim poradzić. Musi temu towarzyszyć skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie. Jednocześnie nie zdecydowano się na harmonizowanie polityki migracyjnej dotyczącej imigracji zatrudnieniowej, choć i w tym zakresie w ostatnich latach przyjęto kilka dyrektyw (wprowadzono m.in. jednolite zezwolenie na pobyt i pracę czy ramy dla migracji sezonowych i pracowników delegowanych).

Z punktu widzenia niniejszego tekstu kluczowe jest wskazanie dwóch obszarów współpracy państw członkowskich UE, których funkcjonowanie jest obecnie kwestionowane, a mianowicie układu z Schengen oraz rozporządzenia Dublin III (konwencja dublińska).

Układ z Schengen zakłada zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych państw sygnatariuszy. Jednocześnie na podstawie Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z czerwca 1990 roku wprowadzono środki zapobiegające wjazdowi na terytorium państw członkowskich osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Postanowiono także zharmonizować politykę wizową, bez czego „strefa Schengen” nie mogłaby funkcjonować. Kluczowym dokumentem dla funkcjonowania strefy jest Kodeks graniczny Schengen, w którym uregulowano zasady kontroli na granicach zewnętrznych oraz – co bardzo ważne – sytuacje, w których możliwe jest tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych. Obecnie strefa Schengen to: 42 673 km granicy morskiej oraz 7778 km granicy lądowej.

Celem podpisania konwencji dublińskiej było jednoznaczne określenie krajów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Obecnie, po włączeniu jej przepisów do prawa unijnego, obowiązuje tzw. rozporządzenie Dublin III, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku. Zgodnie z tą regulacją tylko jedno państwo członkowskie powinno być odpowiedzialne za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Co do zasady ma to być pierwsze państwo członkowskie, którego granicę przekroczył obywatel państwa trzeciego i w którym wystąpił o uzyskanie ochrony. Jeżeli osoba taka zostanie ujawniona w innym państwie, powinna zostać niezwłocznie zawrócona do kraju, który został zidentyfikowany jako odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury uchodźczej.

Za główne instrumenty polityki migracyjnej Unii Europejskiej można uznać:

- Europejski wspólny kodeks wizowy, którego celem było stworzenie jednolitych zasad wydawania, odmowy, unieważniania i cofania tzw. wiz schengenских;
- Frontex (Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich), której celem jest wspieranie i koordynowanie współpracy państw członkowskich w dziedzinie zarządzania granicami;

- Eurosur, czyli europejski system nadzorowania granic oraz wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi;
- System Informacyjny Schengen (SIS i SIS2), czyli bazę danych zawierającą informacje o osobach i przedmiotach poszukiwanych na terenie państw członkowskich „strefy Schengen”;
- Wizowy System Informacyjny, w którym wprowadzane i uaktualniane są dane wizowe, umożliwiające elektroniczną konsultację w sprawie wydania lub odmowy wizy danej osobie;
- instrumenty polityki azylowej, uregulowane m.in. w rozporządzeniu Dublin III, takie jak np. Eurodac, czyli baza danych zawierająca odciski palców obywateli państw trzecich, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy;
- partnerstwa na rzecz mobilności, czyli porozumienia między Unią Europejską a państwami trzecimi liberalizujące zasady przemieszczania się osób. Jednym z warunków podpisania partnerstwa jest zgoda państwa trzeciego na przyjmowanie cudzoziemców, którzy nielegalnie przedostali się z jego terytorium do Unii Europejskiej (readmisja).

DYREKTYWA RADY Z 20 LIPCA 2001 R. 2001/55/WE

Analiza dokumentów Unii Europejskiej w zakresie polityki migracyjnej pokazuje, że Wspólnota zdawała sobie sprawę z możliwości napływu do niej znaczącej liczby imigrantów poszukujących schronienia. Wątek ten znajduje się m.in. w komunikatach Komisji Europejskiej czy konkluzjach Rady UE oraz Rady Europejskiej. O podejmowaniu prób przygotowania się na scenariusz napływu licznych imigrantów w krótkim czasie świadczy przyjęcie w 2001 roku dyrektywy 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami⁹. Już sam tytuł sugeruje, że Unia Europejska decyduje się na przyjmowanie „wysiedleńców”, ale jednocześnie wymaga współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w celu zarządzania „masowym napływem”. Oznacza to przybycie na terytorium państw członkowskich znacznej liczby cudzoziemców pochodzących z określonego kraju lub obszaru geograficznego, bez względu na to, czy ich przybycie na terytorium Wspólnoty ma charakter spontaniczny, czy też jest wynikiem działań pomocowych, na przykład programu ewakuacji. Jednocześnie poszczególne państwa członkowskie określają swoją zdolność do przyjmowania imigrantów, podając konkretne kwoty. Oznacza to, że instytucje unijne nie mają prawa do narzucania poszczególnym państwom kontyngentów¹⁰.

W dyrektywie przewidziano także relokację migrantów w ramach UE. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do współpracy w odniesieniu do przeniesienia miejsca pobytu osób korzystających z tymczasowej ochrony z jednego kraju

⁹ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich nr L 212/12 z 7 sierpnia 2001 roku.

¹⁰ Prawdopodobnie właśnie z tego powodu Słowacja zgłosiła do Trybunału Sprawiedliwości UE wnioski w sprawie nieważności decyzji Rady UE dotyczącej przymusowej relokacji.

do innego, z zastrzeżeniem zgody osoby zainteresowanej na takie przeniesienie. Ponadto przewidziano system wymiany danych dotyczących liczby osób korzystających z tymczasowej ochrony oraz przekazywanie sobie informacji w sprawie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących wprowadzania tymczasowej ochrony. W dyrektywie określono także sytuacje, w których państwa członkowskie mogą odmówić udzielenia ochrony migrantowi. Mogą to uczynić, jeżeli „istnieją poważne przesłanki dla uznania danej osoby za osobę zagrażającą bezpieczeństwu przyjmującego państwa członkowskiego lub, po zapadnięciu prawomocnego orzeczenia skazującego za popełnienie szczególnie poważnego przestępstwa, za osobę stanowiącą zagrożenie dla społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego”.

Regulacje opisane w dyrektywie pokazują, że od piętnastu lat Unia Europejska posiada akt prawny stanowiący podstawę do radzenia sobie z napływem imigrantów poszukujących ochrony. W związku z tym zdziwienie powinien budzić fakt, że w roku 2015 instytucje unijne tak późno zareagowały na napływ imigrantów, co doprowadziło do największego kryzysu UE od jej powstania.

SKALA NAPŁYWU IMIGRANTÓW

Unię Europejską stanowi większość najlepiej rozwiniętych państw świata. Nie powinno zatem dziwić, że jest ona celem imigracji. Ponadto wszystkie państwa członkowskie są stronami konwencji genewskiej dotyczącej kwestii uchodźstwa¹¹, co stanowi dodatkową zachętę do imigracji o charakterze humanitarnym. W swojej historii Unia Europejska notowała już napływ wielu tysięcy imigrantów, w tym tych, którzy na terytorium państw członkowskich poszukiwali ochrony przed prześladowaniami czy utratą życia. Można tu wskazać m.in. imigrację „bałkańską” czy z krajów Afryki Subsaharyjskiej objętych działaniami wojennymi. Co roku o status uchodźcy ubiegało się kilkaset tysięcy osób. Jednakże poziom imigracji w roku 2015 był najwyższy w historii UE. Dane Eurostatu pokazują, że w roku 2015 w całej Unii Europejskiej złożono ponad 1,3 mln wniosków o nadanie statusu uchodźcy, z czego prawie 40% w Niemczech (tab. 1).

Największy procentowy wzrost liczby wniosków odnotowały w ostatnich latach Włochy oraz Węgry (tab. 1). Pokazuje to skalę zadań, jakie stoją przed państwami członkowskimi UE, szczególnie tymi, które posiadają granicę zewnętrzną Unii. Dane prezentowane przez Eurostat z całą pewnością nie są ostateczne. Należy założyć, że do Unii Europejskiej przybyło więcej imigrantów. Wynika to z faktu, że nie wszyscy decydują się na wystąpienie o status uchodźcy, zdając sobie sprawę, iż szansa na jego otrzymanie jest minimalna. Niektórzy z nich zostali co prawda zarejestrowani, ale nie starali się o nadanie statusu, a więc nie znajdują się w prezentowanych statystykach. Hipotezę taką potwierdzają dane UNHCR, który szacuje, że w 2015 roku jedynie przez Morze Śródziemne i Egejskie do Unii Europejskiej dotar-

¹¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku (DzU z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 517) oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 roku (DzU z 1991 r., Nr 119, poz. 517).

Tabela 1

Liczba wniosków o status uchodźcy w UE oraz w wybranych państwach członkowskich w latach 2013–2015

Państwo	2013	2014	2015
UE	432 055	626 710	1321 560
Niemcy	126 995	202 815	476 510
Francja	66 265	64 310	75 750
Szwecja	54 365	81 325	162 450
Włochy	26 620	64 625	84 085
Węgry	18 900	42 775	177 135
Austria	17 500	28 035	88 160

Źródło: Eurostat (migr_asyappctza).

ło ponad 1,4 mln obywateli państw trzecich¹². Prawie połowę z nich stanowili uciekinierzy z Syrii. Główny szlak migracyjny przechodzi przez Turcję, Grecję, kraje bałkańskie (wcześniej Węgry) do Niemiec i Szwecji. Ten kierunek migracji wybrało w 2015 roku ok. 80% migrantów. Zgodnie z szacunkami niemieckiego ministerstwa spraw wewnętrznych w 2015 roku tylko do Niemiec napłynęło ponad 1,4 mln obywateli państw trzecich, którzy nie posiadali formalnego prawa do przekroczenia granicy. Jest to ponad pięciokrotnie więcej niż w roku 2014¹³.

Dane unijnej agencji Frontex potwierdzają dużą dynamikę napływu imigrantów poszukujących ochrony w UE. Raporty agencji pokazują wzrost liczby podejmowanych prób nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE lub granic wewnętrznych w ramach strefy Schengen¹⁴.

Skala napływu imigrantów poszukujących w Unii Europejskiej ochrony lub poprawy jakości życia nie powinna zaskakiwać. Sytuacja w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie jest niestabilna politycznie, co spowodowało upadek kilku ważnych dla tego regionu państw. Można tu wskazać przede wszystkim Syrię, Libię oraz Afganistan i Irak, skąd pochodzi najwięcej imigrantów. Do tego dochodzą obywatele państw Afryki Subsaharyjskiej, które zmagają się nie tylko z wojnami, lecz także klęskami głodu.

Dane prezentujące skalę napływu imigrantów do UE pokazują, że Polska jest krajem leżącym na uboczu głównych szlaków migracyjnych. Liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce w ostatnich latach była nieznaczna (tab. 2). Rok 2015 nie przyniósł w tym zakresie znaczącej zmiany, choć odnotowano wzrost liczby wniosków o ponad 3 tys.

¹² <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (dostęp 24.01.2016, godz. 16.00).

¹³ Wystąpienie ministra spraw wewnętrznych Thomasa de Maizièrre, *Migration and the European Refugee Crisis*, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/EN/2016/genf.html> (dostęp 23.01.2016, godz. 11.00).

¹⁴ Frontex Risk Analysis, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q3_2015.pdf (dostęp 25.01.2016, godz. 16.30).

Tabela 2**Liczba wniosków o status uchodźcy w Polsce w latach 2008–2015**

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska – liczba wniosków	8 515	10 595	6 540	6 890	10 755	15 245	8 025	11 500

Źródło: Eurostat (migr_asyappctza).

Najczęściej o status uchodźcy występują w Polsce obywatele Rosji narodowości czeczeńskiej oraz Gruzini i Syryjczycy. W 2015 roku wzrosła liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o ochronę międzynarodową. Jednocześnie zdecydowana większość ich wniosków jest odrzucana. Polska uznaje bowiem Ukrainę za kraj bezpieczny, który ma możliwości radzenia sobie z problemem migracji przez tzw. przesiedlenia wewnętrzne, czyli relokacje osób, którym grozi niebezpieczeństwo w jednym regionie, do innego, gdzie ryzyko takie nie występuje.

Analiza danych liczbowych dotyczących migracji osób poszukujących ochrony oraz poprawy jakości swojego życia jasno pokazuje, że rok 2015 był bezprecedensowy w historii Unii Europejskiej. Nigdy jeszcze w ciągu jednego roku do państw członkowskich nie napłynęło tak wielu imigrantów. Prognozy dotyczące roku 2016 są również alarmistyczne. Jeżeli nie nastąpi zmiana podejścia do migracji ze strony UE i państw członkowskich, można spodziewać się powtórzenia scenariusza z roku 2015, co tym razem postawiłoby pod znakiem zapytania funkcjonowanie nie tylko strefy Schengen, ale także Unii Europejskiej.

DZIAŁANIA UE W ZAKRESIE RADZENIA SOBIE Z KRYZYSEM

Dane statystyczne zaprezentowane w powyższym punkcie pokazują, że sytuacja migracyjna jest dynamiczna i nic nie zapowiada, iż będzie się zmieniać w najbliższych miesiącach czy nawet latach. Oznacza to konieczność koordynacji działań na poziomie unijnym oraz wymaga determinacji państw członkowskich w zakresie rozwiązania problemu. Niestety działania zarówno Komisji Europejskiej, jak i Rady Europejskiej są bardzo mocno spóźnione. W pierwszych miesiącach napływu, kiedy było już jasne, że jego skala przekroczy wcześniejsze oczekiwania, instytucje unijne skupiły się głównie na forsowaniu rozwiązania mającego na celu relokację migrantów w ramach UE. Po długich negocjacjach ustalono, że relokacją zostanie objęte 160 tys. imigrantów¹⁵. W ramach tego instrumentu Polska zgodziła się przyjąć 6182 uchodźców z obozów w Grecji i we Włoszech oraz 900 przesiedlonych z Libanu. Będą to głównie obywatele Syrii, Afganistanu oraz Erytrei. Trafiają oni do Polski do końca 2017 roku i zostaną czasowo rozlokowani w ośrodkach dla uchodźców. Rząd zapowiedział, że w roku 2016 do Polski trafi około 400 imigrantów. Należy jednak pamiętać, że decyzja o relokacji zapadła w głosowaniu w Radzie UE. Przeciw wdrożeniu tego instrumentu głosowały Węgry, Czechy i Słowacja, a Finlandia wstrzymała się od głosu. Tak więc po raz pierwszy w historii UE zde-

¹⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm (dostęp 21.01.2016 godz. 21.12).

cydowano się na głosowanie w zakresie spraw wewnętrznych, w którym jedno państwo zostało przegłosowane przez inne. Nie mogło to dobrze wróżyć praktycznemu wdrożeniu instrumentu. Sprawę dodatkowo pogorszyło złożenie przez Słowację do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosku o uznanie decyzji o relokacji za nieważną. Powoduje to opóźnianie relokacji migrantów w oczekiwaniu na wyrok Trybunału. Ponadto należy sobie zdawać sprawę z konsekwencji relokacji. Relokacja opierająca się na dobrowolności, czyli tak jak to zostało zapisane w dyrektywie 2001/55/WE, mogłaby prowadzić do sytuacji, w której pewne państwa członkowskie nie zostałyby wskazane przez cudzoziemców przebywających w ośrodkach. Jednocześnie w przypadku Polski realna byłaby sytuacja, w której cudzoziemcy wybieraliby nasz kraj, ale ich celem byłyby Niemcy czy Szwecja. Zdawaliby sobie bowiem sprawę z położenia Polski i łatwości dostania się do państw, które są w rzeczywistości ich celem. Nie zakładam jednocześnie sytuacji zobowiązania państw członkowskich do fizycznego powstrzymywania migrantów przed wyjazdem. Oznaczałoby to bowiem umieszczanie ich w strzeżonych ośrodkach, co byłoby działaniem skrajnie niehumanitarnym. W praktyce obecnie forsowany model relokacji prowadziłby do dalszego niekontrolowanego przemieszczania się w ramach UE, co byłoby kolejnym argumentem za wprowadzeniem kontroli granicznych, a więc zawieszenia funkcjonowania strefy Schengen.

Jak widać, relokacja nie może skutecznie rozwiązać problemu migrantów w UE i konieczne są inne instrumenty z zakresu polityki migracyjnej. Porażka działań mających na celu radzenie sobie z napływem obywateli państw trzecich spowodowała reakcje w ramach poszczególnych państw członkowskich. Kraje najbardziej narażone na napływ cudzoziemców zaczęły podejmować działania bez konsultacji z innymi państwami oraz instytucjami unijnymi (można tu wskazać m.in. Węgry, które w praktyce zamknęły granicę z Serbią, czy Danię, która prowadzi kontrole na granicy i ogranicza prawa obywatelskie imigrantów). Inne natomiast jednoznacznie stwierdziły, że ich możliwości przyjmowania imigrantów uległy wyczerpaniu (np. Szwecja czy Austria). Zmiana nastawienia do imigrantów nastąpiła również w Niemczech, gdzie w trybie pilnym zmieniono system wsparcia dla cudzoziemców poszukujących ochrony. Jednocześnie kanclerz Angela Merkel, pomimo nacisku ze strony członków jej partii, opowiedziała się za utrzymywaniem otwartości w przyjmowaniu uchodźców. Pomimo tej deklaracji Niemcy podjęły działania mające na celu powstrzymywanie kolejnych imigrantów przed dostaniem się na ich terytorium oraz rozpoczęły wydalanie tych cudzoziemców, którzy nie mają szans na uzyskanie ochrony międzynarodowej. Głównie chodzi tu o obywateli państw bałkańskich.

Głównym problemem, z jakim mamy do czynienia w dokonujących się obecnie procesach migracyjnych, nie jest jednak skala tego napływu, ale raczej skutki, które ona wywołała. W praktyce zawieszono bowiem zasady wprowadzone przez rozporządzenie Dublin III oraz ograniczono swobodę podróżowania w ramach strefy Schengen. Stało się to w wyniku niekontrolowanego przemieszczania się imigrantów zarówno między państwami trzecimi a państwami UE, jak i pomiędzy nimi. Po zamknięciu granicy przez Węgry szlak migracyjny wygląda następująco. Po dotarciu do Grecji z Turcji osoby te kierowane są na promy i przez Pireus udają się na grani-

cę macedońską. Po jej przekroczeniu docierają do Serbii, a następnie do Chorwacji, czyli państwa członkowskiego UE, które nie jest członkiem strefy Schengen, później wjeżdżają do Słowenii, która członkiem strefy Schengen już jest, a następnie przez Austrię kierują się do Niemiec. Jak widać, osoby te kilkakrotnie nielegalnie przekraczają granice, swobodnie podróżując pomiędzy poszczególnymi państwami. Nie ma tutaj większego znaczenia, czy dane państwo jest członkiem strefy Schengen, czy też nie. Sytuacja była przez dłuższy czas tolerowana. Dopiero pod koniec 2015 roku wprowadzono ściślejsze kontrole na granicy, tak aby ograniczyć skalę napływu. Jak wspomniano, najwcześniej uczyniły to Węgry, które już w miesiącach wakacyjnych zamknęły swoją granicę z Serbią i spowodowały, że imigranci zmuszeni zostali do wybierania dłuższej trasy. Brak reakcji w pierwszych miesiącach napływu oraz zezwolenie migrantom na swobodne poruszanie się po Unii Europejskiej spowodował także przywrócenie kontroli na granicach położonych z dala od szlaków migracyjnych. Przykładowo kontrole takie wprowadzono na moście łączącym Szwecję oraz Danię oraz na granicy niemiecko-duńskiej. Ma to na celu ograniczenie napływu migrantów z Niemiec, które powoli przestają sobie radzić z zapewnianiem pomocy docierającym do nich osobom. W konsekwencji należy stwierdzić, że jeden z fundamentów Unii Europejskiej, jakim jest strefa Schengen, został znacząco osłabiony i trzeba postawić pytanie o dalsze jej funkcjonowanie. Ponadto na terytorium Unii Europejskiej na masową skalę dochodzi do przestępstw, które są typowe dla niekontrolowanych procesów migracyjnych. Mamy do czynienia m.in. z handlem dziećmi, gwałtami, porwaniami, pracą przymusową czy molestowaniem seksualnym. Dlatego też bezwzględnie konieczne jest odzyskanie kontroli nad zachodzącymi procesami i zapewnienie migrantom podstawowego bezpieczeństwa. Należy również wskazać rosnące napięcia między imigrantami i obywatelami państw przyjmujących, które są dodatkowo podsycane medialnie. Skutkiem tego jest lawinowo rosnąca liczba wykroczeń przeciwko migrantom, często o charakterze rasistowskim. Także sami migranci, pochodzący z innych kręgów kulturowych, dopuszczają się zachowań, które w państwach członkowskich UE nie mogą być tolerowane i powinny być jednoznacznie zwalczane.

Postawa państw członkowskich, konieczność zatrzymania swobodnego przemieszczania się migrantów w ramach UE, rosnące napięcie społeczne, a przede wszystkim zmiana stanowiska Niemiec spowodowały, że zarówno Komisja Europejska, jak i Rada Europejska uzyskały silny mandat do zmiany podejścia do rozwiązania problemu. Kluczowe dla ograniczenia napływu oraz odzyskania kontroli nad procesami migracyjnymi okazały się nie relokacje cudzoziemców w ramach UE, ale uszczelnianie granic, bardziej skuteczne zwalczanie przemytu ludzi, stworzenie na terenie UE dodatkowych ośrodków dla migrantów zwanych hotspotami, poprawa warunków życia w ośrodkach dla uchodźców poza granicami UE oraz, co najważniejsze, współpraca z Turcją w celu ograniczenia nielegalnych przekroczeń granicy. Wszystkie te działania zostały doprecyzowane w konkluzjach Rady Europejskiej po posiedzeniu 17 grudnia 2015 roku w Brukseli. Państwa członkowskie zgodziły się na:

- wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych, tak aby nie dochodziło do nielegalnych ich przekroczeń,

- przeznaczenie dodatkowych środków na budowę ośrodków dla uchodźców (hot-spotów) w państwach członkowskich, tak aby były one w stanie przyjmować znacznie więcej imigrantów niż obecnie,
- zapewnienie identyfikacji, rejestracji i pobierania odcisków palców oraz przedsięwzięcie środków pozwalających się zająć kwestią odmowy rejestracji,
- podjęcie środków, aby zapewnić faktyczny powrót i readmisję osób nieuprawnionych do pobytu,
- uruchomienie kwoty 3 mld euro na potrzeby Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji,
- wykonanie wcześniejszych ustaleń dotyczących relokacji i przesiedleń.

Niestety praktyczna realizacja decyzji Rady Europejskiej napotyka poważne trudności. Otwieranie kolejnych ośrodków dla uchodźców jest znacznie opóźnione i nie wiadomo, czy uzyskają one zdolność operacyjną przed kwietniem 2016 roku, kiedy to oczekiwany jest kolejny wzrost imigracji. Podobnie jest w przypadku ochrony granic. Nikt obecnie nie ma pomysłu, jak chronić granicę grecką, jeżeli Turcja nie będzie chciała wypełnić swoich zobowiązań i powstrzymać wyjazdu migrantów z jej terytorium. Nie rozwiązano również problemu readmisji i wydalenia tych osób, które nie mają szans na uzyskanie ochrony międzynarodowej. Osoby takie bardzo często nawet po wręczeniu im nakazu opuszczenia danego państwa członkowskiego nie czynią tego, korzystając z rozbudowanych sieci migracyjnych, i pozostają na terytorium UE nielegalnie. Do tego niepokojącego obrazu należy jeszcze dodać wspomniane już problemy z przestrzeganiem przez imigrantów prawa i zasad społecznych kraju, w którym się znaleźli. Niestety grozi to wybuchem niepokojów społecznych i dalszym wzrostem postaw antyimigranckich, a więc w konsekwencji zwiększeniem poparcia dla partii antyunijnych. W związku z powyższym należy zgodzić się z zacytowanym we wstępie do niniejszego tekstu zdaniem przewodniczącego Donalda Tuska, że pozostało nam bardzo niewiele czasu, aby zaproponować rozwiązania, które uchronią Unię Europejską przed upadkiem.

CO NALEŻY I MOŻNA ZROBIĆ?

Kluczem do rozwiązania obecnego problemu migracyjnego¹⁶ i odzyskania kontroli nad przepływami migracyjnymi jest wysłanie sygnału, że Unia Europejska, szanując zasadę udzielania schronienia osobom, których życie jest zagrożone, nie jest w stanie przyjąć wszystkich na swoje terytorium. Jednocześnie uznaje konieczność wspierania osób poszukujących ochrony w państwach ich obecnego pobytu. W praktyce zasada ta powinna zostać zrealizowana przez uszczelnienie granicy zewnętrznej (tam, gdzie jest to fizycznie możliwe), stworzenie obozów dla uchodźców na terytorium państw posiadających granicę zewnętrzną UE oraz powstanie specjalnego funduszu, z którego finansowano by ośrodki dla uchodźców poza Unią Europejską. Kluczowe jest także uzyskanie długofalowego porozumienia z Turcją,

¹⁶ W poniższych działaniach pomijam kwestię ustabilizowania sytuacji w Syrii, uznając, że w ciągu najbliższych miesięcy, a więc do napływu kolejnej fali imigracyjnej, nie jest to możliwe, choć konieczne w dłuższej perspektywie czasowej.

ale tak aby uniknąć błędów popełnionych w kontaktach z Mu'ammarem Kaddafim, który z migracji stworzył instrument nacisku na Unię Europejską. Przyjęcie takiego modelu „zarządzania” migracjami oznaczałoby, że migrant docierający do Grecji czy Włoch zostaje zatrzymany i skierowany do obozu dla uchodźców. Po przeprowadzeniu identyfikacji otrzymuje informacje o legalnych możliwościach wjazdu do Unii Europejskiej (np. przez uzyskanie pozwolenia na pracę, podjęcie działalności gospodarczej itp.). Jeżeli nie spełnia on kryteriów wskazanych w regulacjach migracyjnych, jest odsyłany do państwa, z którego przybył. Najczęściej byłaby to Turcja. Wszystkie osoby przebywające w ośrodkach dla uchodźców poza UE również powinny otrzymać szczegółowe informacje o możliwościach legalnego wjazdu do państw członkowskich. Najważniejszym elementem takiego systemu jest pokazanie, że warunki pobytu w ośrodkach dla uchodźców zlokalizowanych w UE oraz poza jej terytorium zasadniczo się nie różnią. Wymagałoby to jednak znaczących inwestycji w ośrodki dla uchodźców oraz środków na ich utrzymanie. Koszty te można byłoby sfinansować z funduszu nadzorowanego i częściowo dotowanego przez UE. Fundusz powinien także pozyskiwać część środków z państw trzecich, takich jak USA, Australia czy kraje Półwyspu Arabskiego. Można również rozważyć wprowadzenie specjalnej opłaty, np. od biletów lotniczych czy ropy naftowej, która stanowiłaby podstawę takiego specjalnego funduszu. Niezmiernie ważne jest też stworzenie systemu wspierania migrantów przebywających w ośrodkach. Szczególnie istotne jest zapewnienie edukacji dzieciom oraz korzystanie ze szkoleń zawodowych przez dorosłych. W ich trakcie mogliby uzyskiwać pożądane na rynkach pracy kwalifikacje, a tym samym zwiększać swoje szanse na legalną imigrację do państw UE czy innych. Ponadto posiadaliby zajęcie w czasie pobytu w ośrodkach, co jest kluczowe z punktu widzenia psychologicznego. Nabyte kwalifikacje mogłyby również zostać przez nich wykorzystane po ewentualnym powrocie do państwa pochodzenia. W czasie pobytu w ośrodkach powinni być informowani o modelu społecznym obowiązującym w UE oraz ryzyku natychmiastowego wydalenia w sytuacji, w której złamałoby umyślnie prawo. Ten ostatni punkt wymaga determinacji ze strony służb nadzoru porządku publicznego państw członkowskich, które nie powinny tolerować popełniania wykroczeń uzasadnianych odrębnością kulturową.

Konieczne jest również przywiązywanie większej wagi do polityki integracyjnej. Doświadczenie państw imigracyjnych pokazuje, że główne błędy zostały popełnione nie w ramach polityki migracyjnej, ale właśnie integracyjnej. Państwa nie poradziły sobie z napływem cudzoziemców, których wcześniej wielokrotnie zapraszały, ponieważ traktowały ich pobyt jako czasowy lub też nie były zainteresowane pełnym ich włączeniem do społeczeństwa przyjmującego. W nowym modelu powinna obowiązywać zasada, że państwo jest otwarte na nowych imigrantów, o ile wcześniej przybyli zostali zintegrowani społecznie i ekonomicznie. Oczywiście państwa demokratyczne pozostają otwarte i tolerancyjne dla odmienności, ale jednak wprowadzają jasne normy, których cudzoziemcy muszą przestrzegać i im się podporządkować. Muszą oni pogodzić się z tym, że znaleźli się w tolerancyjnych i wielokulturowych społeczeństwach, ale posiadających swoje tradycje i wypracowany model społeczny, którego nadużywanie nie zostanie zaakceptowane.

Polska, która ma bardzo niewielki odsetek cudzoziemców oraz rzadko udziela ochrony międzynarodowej, powinna odgrywać bardziej istotną niż do tej pory rolę w dyskusji na temat migracji na poziomie unijnym. Dotychczas jest raczej odbiorcą i komentatorem propozycji tworzonych przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie¹⁷. Tymczasem powinna opracowywać własne propozycje dotyczące rozwiązania obecnych problemów. Przykładowo mogłaby zaproponować dobrowolny model relokacji cudzoziemców oparty na realnych możliwościach danego państwa oraz zdolności integracyjnej. Byłby on zgodny z zasadami przyjętymi w 2001 r. i zdecydowanie łatwiejszy do zaakceptowania, choć wymagałoby to woli politycznej i zmierzenia się z niechętną opinią publiczną.

Na zakończenie należy jeszcze wspomnieć o jednym problemie, którego rozwiązanie chyba jednak przerasta możliwości Unii Europejskiej. Chodzi mianowicie o zakończenie konfliktów zbrojnych, które na początku XXI w. są największym źródłem migracji. W polityce w stosunku do uchodźców chodzi bowiem o to, że otrzymują oni schronienie jedynie czasowo. Po uspokojeniu się sytuacji politycznej czy militarnej w ich państwie pochodzenia – wracają. Niestety szansa, że obecnie trwające konflikty zakończą się w najbliższych miesiącach, jest raczej iluzoryczna. Zatem konieczne jest przyjęcie założenia, że zdecydowana większość uchodźców, jacy docierają do Unii Europejskiej, będzie zainteresowana pozostaniem w niej na stałe.

WILL THE MIGRATIONS BRING ABOUT THE COLLAPSE OF THE EUROPEAN UNION?

The inflow of migrants we saw in 2015 caused the biggest crisis in the functioning of the European Union since its establishment. EU institutions and governments of member states responded too late and disproportionately to the scale of the problem. Consequently, two basic pillars of the European integration, namely the Schengen Agreement and the Dublin Regulations, were challenged. The main goal of the paper is to describe the problems ensuing from the mass inflow of immigrants. It presents the scale of the inflow, the instruments of the European migration policy and the actions taken to regain control over migration processes in the EU. Moreover, the author proposes his own action strategy which should contribute to the resolution of the problems caused by migrations, both in a shorter and longer perspective.

Słowa kluczowe: migracje, uchodźcy, Unia Europejska, polityka migracyjna, kryzys

¹⁷ Trudno bowiem uznać za konstruktywną propozycję ministra Witolda Waszczykowskiego, by tworzyć z imigrantów syryjskich dywizje bojowe i kierować je do walki z ISIS. Mogłoby to paradoksalnie służyć wzmocnieniu Państwa Islamskiego przez dostarczenie mu broni i wyszkolonych rekrutów.

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM
JUSTYNA NAKONIECZNA-BARTOSIEWICZ
doi 10.7366/2300265420152120

MIGRACYJNY SZOK CZY MIGRACYJNA HISTERIA?

Europa poczuła się zagrożona. Sprawili to zdeterminowani migranci, którzy chcieli rozpocząć w niej nowe, lepsze życie. Przyciągnęły ich historie o wsparciu udzielanym uchodźcom, o rządach traktujących swoich obywateli z poszanowaniem ich praw, o możliwościach pracy i godnego życia. Im bardziej zaogniała się sytuacja na Bliskim Wschodzie, im więcej przemocy doświadczali z rąk ekstremistycznych bojowników islamskich czy władz reżimowych, im bardziej doskwierał niedostatek i brak perspektyw, tym bardziej wyjazd do Europy – demokratycznej, humanitarnej i praworządnej, a przede wszystkim bogatej – zdawał się jedynym słusznym rozwiązaniem.

Nie jest to jednak jedyny wizerunek Europy. Pod tym oficjalnym, chętnie pokazywanym światu, skrywa się jeszcze jeden – mniej urodziwy i bardziej wstydlivy, który w kontakcie z napływającymi migrantami zaczął się coraz mocniej przebić na pierwszy plan. Jest to twarz Europy egoistycznej, ksenofobicznej i stosującej podwójne standardy. Niezdolnej do podjęcia decyzji. W niecały rok ten drugi wizerunek zaczął przesłaniać pierwszy, tak mozolnie kreowany przez ostatnie półwiecze. Dotąd ignorowane, a od lat obecne problemy z migracją nagle stały się dla Europy największym wyzwaniem. Niewygodnym zadaniem, które ją przygniotało, choć właśnie Europa sprawiała wrażenie, że jest najlepszym kandydatem do jego rozwiązania. W dyskursie publicznym wymiennie używane są określenia uchodźcy i migranci. Migranci ekonomiczni są niemile widziani, bo rozumiani jako migranci nielegalni. Ugrupowania ksenofobiczne mówiące coraz lepiej słyszalnym głosem łączą z kolei migrantów z ekstremistami islamskimi. To wszystko powoduje, że atmosfera wokół spraw migracji w Europie jest coraz bardziej rozhisteryzowana, a to coraz bardziej oddala ją od wypracowania racjonalnych rozwiązań.

UCHODŹCY CZY MIGRANCY?

Eurostat, zgodnie z rekomendacją ONZ z 1998 roku, uznaje za migranta każdą osobę, która przebywała poza krajem pochodzenia dłużej niż 12 miesięcy. Nie jest istotny powód migracji (ekonomiczny, społeczny, polityczny czy inny) ani sposób przemieszczenia (autoryzowany czy nieautoryzowany). Liczy się fakt przemieszczenia do innego kraju. Stąd w kategorii migrantów mieszczą się zarówno migranci ekonomiczni – legalnie i nielegalnie przekraczający granicę – jak i migranci przymusowi – zmuszeni do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania. W tej kategorii znajdują się osoby, które spełniają warunki objęcia ich ochroną międzynarodową, czyli uchodźcy.

Uchodźcą w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców jest osoba, która mając uzasadnione obawy, że będzie prześladowana z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, przebywa poza granicami państwa pochodzenia i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, i z powodu tych obaw nie może bądź nie chce na jego obszar powrócić¹. Jest to więc kategoria prawna, wymagająca potwierdzenia występowania przesłanek będących podstawą przyznania statusu uchodźcy. Ponadto pociąga za sobą konkretne zobowiązanie państw udzielających ochrony do roztoczenia opieki nad osobami, które ten status uzyskały. Osoby zwracające się o ochronę niekoniecznie muszą też status uchodźcy uzyskać. Może to być także inny typ ochrony, taki jak azyl czy pobyt tolerowany.

Tymczasem w dyskusjach toczonych wokół wydarzeń migracyjnych w 2015 roku mówiono o uchodźcach, mając na myśli albo po prostu osoby, które próbowały dostać się do Europy z innych powodów niż ekonomiczne, albo które złożyły dopiero wnioski o przyznanie ochrony, co nie jest jednoznaczne z jej uzyskaniem. W tym duchu premier Beata Szydło w przemówieniu w Parlamencie Europejskim przekonywała, że Polska przyjęła już około miliona uchodźców z Ukrainy².

Nie zmienia to faktu, że od lat systematycznie rośnie liczba złożonych w państwach UE wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. W 2008 roku było ich ponad 153 tys., w 2011 roku, po wybuchu „arabskiej wiosny” – już ponad 263 tys. W kolejnych latach liczba ta zwiększała się, choć przyspieszenia nabrała od 2013 roku, kiedy zostało złożonych ponad 93 tys. wniosków więcej niż w roku poprzednim. W 2014 roku było już o 189 tys. więcej, a w 2015 – o 289 tys. (zob. tab. 1).

Tabela 1

Liczba nowych wniosków o ochronę złożonych w latach 2008–2015 dla całej UE i wybranych państw UE

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE (28 państw)	153 385 ^a	196 765 ^a	207 440 ^a	263 640 ^a	278 815 ^a	373 620 ^a	563 345	844 280 ^a
Niemcy	21 365	27 650	41 330	45 740	64 540	109 580	173 070	441 900
Węgry	— ^b	—	—	—	—	18 570	41 215	174 435
Szwecja	24 365	23 680	31 870	29 690	43 930	54 350	75 090	156 195
Włochy	30 145	17 670	10 050	40 355	17 185	25 720	63 655	—
Francja	—	42 070	48 030	52 140	54 280	60 475	58 845	—

^a niekompletne dane.

^b brak danych.

Źródło: Eurostat (dane z 22.01.2016), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>.

¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., DzU z dnia 20 grudnia 1991 r.

² Beata Szydło w Parlamencie Europejskim, przemówienie po wypowiedzi europosłów, 19 stycznia 2016 r., <https://www.youtube.com/watch?v=e8IKmdlP8BE> (dostęp 22.01.2016).

Od początku 2009 roku do września 2015 roku łącznie o objęcie ochroną ubiegało się ponad 3,3 mln osób. Z tego około $\frac{1}{3}$ aplikacji pojawiło się w samym 2015 roku. Przez ostatnie siedem lat niezmiennie popularne były Niemcy, Francja, Szwecja. Od 2008 roku Włochy, dotychczasowe główne państwo docelowe dla składanych aplikacji, zanotowały gwałtowny spadek wniosków o przyznanie ochrony. Główną przyczyną była nieprzychylna imigrantom polityka ówczesnego premiera Silvia Berlusconi, który w 2008 roku przejął władzę³. W 2011 roku liczba aplikacji znowu wzrosła. Z jednej strony czynnikiem wypychającym był wybuch wojny domowej w Syrii, z drugiej rezygnacja Berlusconi i w konsekwencji też zmniejszenie restrykcyjnego nastawienia włoskich decydentów do migracji.

Wstępne wyliczenia Eurostatu wskazują, że Niemcy, które i tak od 2009 roku były najpopularniejszym państwem europejskim wśród składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, w 2015 roku otrzymały ponad 52% wszystkich wniosków w skali całej UE. Na drugim miejscu znalazły się Węgry – tu już w 2014 roku o ponad 200% wzrosła liczba aplikacji w porównaniu z rokiem 2013. Jednak w roku 2015, w porównaniu z rokiem poprzednim, liczba wniosków o przyznanie statusu uchodźcy złożonych w 2015 roku wzrosła znowu o ponad 400% (por. tab. 1).

W państwach UE zwiększała się także systematycznie liczba osób, które zostały objęte ochroną międzynarodową, a wśród nich tych, które uzyskały status uchodźcy. Już w 2014 roku przybyło prawie dwukrotnie więcej uchodźców w porównaniu

Tabela 2

Podjęte decyzje o udzieleniu ochrony z wyszczególnieniem decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy w państwach UE (28) w latach 2008–2015

Rok	Liczba podjętych decyzji	Decyzje odmowne	Decyzje pozytywne	Odsetek decyzji pozytywnych pośród wszystkich podjętych	W tym liczba decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy
2008	214 990	157 025	57 960	27	27 285
2009	232 345	169 580	62 765	27	27 820
2010	223 790	168 200	55 590	25	27 090
2011	237 975	178 420	59 555	25	29 035
2012	289 035	198 005	91 025	31	37 985
2013	323 980	216 355	107 625	33	49 675
2014	358 030 ^a	197 810 ^a	160 225 ^a	45	89 735 ^a
2015	393 415 ^a	170 930 ^a	220 860 ^a	56	167 430 ^a

^a niekompletne dane.

Źródło: Eurostat 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00192&language=en> (dostęp 22.01.2016).

³ Zob. R. Callia, F. Pittau, A. Ricci, *Italy. Annual Policy Report on Migration and Asylum 2008*, IDOS, EMN European Migration Network, Rome 2009, http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/RelatSinteseEuropeus/2008_rel_sint_pol.pdf (dostęp 22.01.2016).

Tabela 3
Liczba wniosków o ochronę ze względu na narodowość wnioskodawcy w UE (2009–wrzesień 2015)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (styczeń– wrzesień)	Razem
Syria	5 435	5 605	9 240	25 675	52 755	127 890	221 790	448 390
Afganistan	25 085	22 255	30 245	30 405	27 840	42 735	102 780	281 345
Kosowo	14 970	15 160	10 705	10 925	21 180	38 445	68 995	180 380
Irak	20 995	16 955	16 110	13 865	11 340	21 925	68 465	170 710
Federacja Rosyjska	21 440	19 600	18 955	25 010	42 275	20 235	15 520	163 035
Erytrea	9 735	8 050	10 430	11 995	20 300	46 750	36 010	143 270
Serbia	6 445	18 855	15 645	21 075	22 740	31 175	24 955	140 890
Pakistan	10 165	9 420	16 470	20 110	21 195	22 455	36 755	136 570
Somalia	21 775	16 100	15 260	17 270	18 820	18 155	17 060	124 440
Nigeria	12 645	9 140	15 305	10 635	13 960	21 330	23 255	106 270
Albania	2 120	1 965	3 190	7 760	11 400	17 305	54 350	98 090
Inne	149 135	143 515	181 345	179 905	201 955	254 870	230 885	1 339 500
Razem	299 945	286 620	342 900	374 630	465 760	663 270	900 820	3 332 890

Źródło: European Commission, *EMN Policy Brief on Migrant's Movements through the Mediterranean. Full Report Accompanying the Inform on Migrant's Movements through the Mediterranean*, 23 grudnia 2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn_policybrief_movementsmediterranean_final.pdf, s. 8–9 (dostęp 22.01.2016).

z rokiem poprzednim. Przyrost podobnej wielkości nastąpił w roku 2015. Jeszcze w 2014 roku średnia europejska decyzji pozytywnych – czyli przyznających ochronę – wyniosła 46%. Rok 2015 dawał już szansę na ochronę dla 56% (zob. tab. 2).

Przez ostatnie siedem lat zmieniła się struktura narodowościowa składających wnioski o przyznanie statusu uchodźcy. Do 2012 roku najliczniejszą grupą byli Afgańczycy. Po wybuchu wojny domowej w Syrii obywatele tego państwa zaczęli stanowić główną grupę starających się, liczba złożonych przez nich podań przyrastała w tempie geometrycznym, w zasadzie co roku się podwajając. Gwałtowne zwiększenie liczby wniosków o przyznanie statusu uchodźcy w 2015 roku (w porównaniu z 2014 rokiem) nie dotyczyło jedynie Syryjczyków. O ponad 450% wzrosła liczba osób pochodzących z Kosowa, o 370% Irakijczyków, a o 274% Afgańczyków (por. dane tab. 3).

W 2015 roku wśród nacji, które najliczniej napłynęły do Unii Europejskiej, największą szansę na przyznanie statusu uchodźcy mieli Syryjczycy. Spośród rozpatrzonych wniosków 96% z nich uzyskało zgodę na przyznanie ochrony. Afgańczycy mieli mniejszy odsetek decyzji rozpatrzonych pozytywnie, ale także mniejszą liczbę wniosków rozpatrzonych w ogóle. W zasadzie nikłe szanse na uzyskanie ochrony mieli Albańczycy, obywatele Kosowa oraz Serbowie. Jednak tylko ci ostatni złożyli w 2015 roku nieznacznie mniej wniosków w porównaniu z rokiem poprzednim (zob. tab. 4).

Systematycznie zwiększający się odsetek pozytywnych decyzji przyznających ochronę i niespieszny bieg procedury rozpatrywania wniosku można uznać za czynnik zachęcający do jego złożenia, a niejednokrotnie także podjęcia próby wjazdu do Unii Europejskiej „na uchodźcę” pomimo niespełniania wymogów dla uzyskania takiej ochrony. Wiele przesłanek wskazuje na to, że stał się on dla pewnej grupy migrantów sposobem dostania się do UE, w związku z brakiem możliwości przyjazdu w legalny sposób.

Fala migracyjna 2015 roku składała się głównie z osób, które nielegalnie przekroczyły granicę, w związku z tym zasilala grono tzw. migrantów nieregularnych, popularnie też nazywanymi nielegalnymi, choć ta nazwa nie jest poprawna i równocześnie zawiera ocenę pejoratywną. Nieregularna migracja oznacza zarówno nielegalne przekroczenia granicy (na podstawie fałszywych dokumentów lub bez stosownej rejestracji), jak i nieregulowany status pobytu. Trudno nazwać takie migracje nielegalnymi, gdyż proces nieregularnych migracji może być częściowo legalny. Nawet nielegalne przekroczenie granicy może zostać zalegalizowane, na przykład przez wnioskowanie i uzyskanie ochrony międzynarodowej. W Unii Europejskiej w 2015 roku znaczna część osób, które nielegalnie przekroczyły granicę, zarejestrowała w zasadzie swój pobyt, starając się o status uchodźcy. Do nieregularnych migrantów zalicza się także takie osoby, które przekroczyły granicę zgodnie z prawem, ale ich dalszy pobyt w danym kraju ma charakter nieregulowany, gdyż cel pobytu jest inny niż deklarowany (np. wjeżdżają z wizą turystyczną lub studencką, ale na miejscu podejmują pracę), lub też przedłużają swój pobyt, w ten sposób tracąc ważność posiadanych wiz lub zezwoleń. Nie sposób policzyć, jaki odsetek nieregularnych migrantów przekroczył granicę legalnie, a jaki nielegalnie. Badania

Tabela 4

Liczba rozpatrzonych wniosków i udział pozytywnych decyzji o ochronie wedle narodowości wnioskodawców w okresie od stycznia do września 2015 roku

	Liczba wniosków	Liczba rozpatrzonych wniosków	Liczba pozytywnych decyzji	Odsetek pozytywnych decyzji (w %)
Syria	221 770	90 725	87 025	96
bezpaństwowcy	11 095	7 435	6 575	88
Erytrea	36 010	23 910	20 790	87
Irak	69 465	17 045	14 845	87
Afganistan	102 755	12 645	8 765	69
Iran	12 135	6 185	4 095	66
Somalia	17 060	6 580	4 000	61
Sudan	8 370	5 470	3 100	57
Gambia	10 185	6 360	2 205	35
Mali	6 470	7 100	2 085	29
Nigeria	23 235	11 420	3 000	25
Pakistan	36 610	12 635	3 080	24
Bahrajn	30	30	30	100
Laos	10	5	5	100
Suazi	10	20	20	100
Republika Środkowo-afrykańska	675	515	455	88
Kuwejt	180	115	85	74
Jemen	1 065	290	205	71
Palestyna	2 375	830	565	68
Arabia Saudyjska	60	40	25	63
Albania	54 325	26 275	765	3
Kosowo	68 990	32 095	750	2
Serbia	24 955	17 375	265	2
Inne	197 390	114 815	31 980	28
Razem	905 225	399 915	194 715	49

Źródło: European Commission, *EMN Policy Brief...*, op. cit., s. 17.

przeprowadzane na zlecenie Komisji Europejskiej w latach 2007–2009 wykazały, że dotychczas większość migrantów, których status był nieuregulowany, legalnie przekraczała granicę, a następnie ich pobyt stawał się nieuregulowany (np. w wy-

niku wygaśnięcia wizy)⁴. Ta proporcja prawdopodobnie zmieni się na rzecz nielegalnych wjazdów ze względu na ogromną liczbę osób nielegalnie przekraczających granicę UE w 2015 roku.

Nazywanie uchodźcami wszystkich tych osób wprowadzało chaos, a przytaczane ogromne liczby opisujące ich napływ przyczyniały się do wystąpienia napięć społecznych na tym tle.

CZY TA FALA TO TSUNAMI?

Liczba wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej składanych w państwach UE systematycznie wzrastała. W ostatnich latach był to coraz większy przyrost. Podobny trend można zaobserwować w danych opisujących nieregularne migracje. A właśnie największym wyzwaniem migracyjnym w kontekście kryzysu migracyjnego 2015 roku dla państw UE był gwałtowny wzrost liczby nieregularnych migracji, przede wszystkich będących wynikiem nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy UE. Co prawda ten rodzaj migracji możemy jedynie bardzo pobieżnie oszacować, jednak pewne przesłanki do oceny wielkości migracji tego typu mogą dać dane zarejestrowanych przez Frontex nielegalnych przekroczeń granicy UE.

W 2014 roku Frontex zanotował rekordowy wynik ponad 280 tys. nielegalnych przekroczeń zewnętrznej granicy UE. Była to dwukrotnie większa liczba wykrytych prób przekroczenia zewnętrznej granicy UE w porównaniu z dotychczas rekordowym 2011 rokiem, kiedy zanotowano 140 tys. przypadków. Rozpoczęła się wówczas „arabska wiosna”, którą uznano za główny czynnik wypychający migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Kolejny rekord – z 2014 roku – wiązał się już z kryzysem humanitarnym wywołanym wojną domową w Syrii, wtedy też już ponad 220 tys. przypadków z przytoczonych 280 tys. zostało namierzonych przez Frontex na granicy morskiej⁵. W 2015 roku samą morską granicę najprawdopodobniej nielegalnie przekroczyło co najmniej 1 004 356 osób⁶. Jest to więc pięciokrotnie więcej niż w roku 2014 i dziesięciokrotnie więcej niż w roku 2013.

Do Unii Europejskiej nieregularni migranci próbują przedostać się samolotem, drogą morską (głównie przez Morze Śródziemne) oraz drogą lądową. Frontex dla swoich celów operacyjnych wyróżnia osiem głównych szlaków. Jest to trasa zachodnioafrykańska – przez Wyspy Kanaryjskie; śródziemnomorska – zachodnia do Hiszpanii; śródziemnomorska – centralna do Włoch i na Malte; śródziemnomorska – wschodnia lądowa i morska przez Turcję do Grecji, Cypru, i Bułgarii; przez Zachodnie Bałkany (do Chorwacji); okrężna z Albanii do Grecji; czarnomorska oraz przez tzw. wschodnią granicę (Rosja, Białoruś, Ukraina), która jest szlakiem lądowym. Szczegółowe zestawienie popularności poszczególnych tras od 2009 roku zawarto w tabeli 5.

⁴ *Clandestino Project Final Report*, 23 listopada 2009 r., http://www.gla.ac.uk/media/media_147171_en.pdf, s. 13 (dostęp 22.01.2016).

⁵ Frontex, *Annual Risk Analysis Report 2015* (FRAN), http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf, s. 17 (dostęp 22.01.2016).

⁶ „IOM counts 3,771 migrant fatalities”, *Press Release*, 5 stycznia 2016 r., <http://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (dostęp 22.01.2016).

Tabela 5

Liczba zarejestrowanych przez Frontex przypadków nielegalnego przekroczenia granicy UE w podziale na trasy przemieszczeń (2009–2014 oraz niepełne dane za 2015 rok)

Trasa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (styczeń– wrzesień)	2015 o ile dostępne – dane od stycznia do grudnia
Śródlądowa – centralna (Włochy, Malta)	11 043	4 450	64 261	15 151	45 298	170 664	132 176	157 220 (styczeń–grudzień)
Śródlądowa – wschodnia (Grecja, Cypr, Bułgaria)	39 975	55,688	57 025	37 224	24 799	50 834	401 264	880 820 (styczeń–grudzień)
W tym: śródlądowa – wschodnia	11 127	49 513	55 558	32 854	12 968	6 777	8434	b.d.
Zachodnie Bałkany	3 089	2 371	4 658	6 391	19 951	43 357	297 255	667 150
Określona z Albanii do Grecji	40 250	35 297	5 269	5 502	8 728	8 841	6 816	7866 (styczeń–październik)
Śródlądowa – zachodnia (Hiszpania)	6 642	5 003	8 448	6 397	6 838	7 842	10 454	12 516 (styczeń–październik)
Wschodnia (Rosja, Białoruś, Ukraina)	1 335	1 052	1 049	1 597	1 316	1 275	1 430	1 660 (styczeń–październik)
Czarnomorska	1	0	0	1	148	433	68	b.d.
Zachodnioafrykańska (Wyspy Kanaryjskie)	2 244	196	340	174	283	276	378	660
Pozostałe	20	3	1	0	4	10	11	b.d.
Razem	104 599	104 060	141 051	72 437	107 365	283 532	849 852	niekompletne dane

Źródło: Frontex 2015 Risk Analysis Report, s. 13, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (dostęp: 21.01.2016).

Popularność poszczególnych tras zmienia się w czasie. W 2014 roku wskazywano centralną trasę śródziemnomorską jako główną ścieżkę migracyjną⁷. Liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia w 2014 roku wzrosła o 277% w porównaniu z rokiem 2013. Drugą co do popularności była dotychczas trasa wschodnia śródziemnomorska (z Turcji do Grecji, na Cypr i do Bułgarii). Już w 2014 roku liczba przypadków wykrytych przez Frontex wzrosła o 272%, a w roku 2015 stała się ona główną trasą przemieszczeń.

Szlak zachodni śródziemnomorski był szczególnie popularny na początku XXI w. W 2005 roku, po tym jak tysiące nieautoryzowanych migrantów z Afryki subsaharyjskiej próbowało przedostać się do Melilli, Hiszpania wzmocniła kontrolę granic, w tym zakończyła wdrażanie SIVE (*Sistema Intensivo de Vigilancia Exterior*, System Intensywnej Kontroli Zewnętrznej) – systemu kontroli granicy morskiej za pomocą radarów, kamer termowizyjnych i kamer wideo monitorujących wybrzeże i wody terytorialne państwa, którego celem jest namierzenie i zatrzymanie łodzi próbujących w sposób nieautoryzowany dotrzeć do jej linii brzegowej. Hiszpanii udało się ograniczyć napływ migracyjny na prawie dziesięć lat. Jednak w 2014 roku konflikty w Mali, Sudanie, Sudanie Południowym, Kamerunie, Nigerii, Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej przyczyniły się do ponownego zwiększenia presji migracyjnej i wzrostu liczby prób przedostania się do Europy przez ludność z tych państw.

Kolejnym ważnym szlakiem dla nieautoryzowanych migrantów od dłuższego czasu jest trasa centralna śródziemnomorska wiodąca z Tunezji i Libii do Włoch i na Maltę. W 2008 roku Frontex zarejestrował prawie 40 tys. prób przedostania się do Unii Europejskiej, głównie w pobliżu Malty i włoskiej Lampedusy. Podejmowali je przede wszystkim Tunezyjczycy, Nigeryjczycy, Somalijszczycy i Erytrejczycy. Po podpisaniu w 2008 roku umowy o przyjaźni między Włochami a Libią⁸, w której zawarte były także zapisy dotyczące współpracy przy kontroli migracji, w 2009 roku ruch na tym szlaku został bardzo poważnie ograniczony. W 2011 roku „arabska wiosna” w Tunezji i wojna domowa w Libii przyczyniły się do powstania kolejnej fali migracyjnej, która przełożyła się na 64 tys. zarejestrowanych przez Frontex prób przedostania do Unii właśnie tą trasą – zwłaszcza na Lampedusę. Większość migrantów, którzy zostali zatrzymani przez Frontex, wystąpiła we Włoszech o przyznanie statusu uchodźcy. Podpisanie pod koniec 2011 roku umowy repatriacyjnej między Włochami a Tunezją zmniejszyło w 2012 roku dalszy napływ migrantów tym szlakiem. Jednak rozwój konfliktu w Syrii ponownie zwiększył zainteresowanie tą drogą ucieczki do Unii Europejskiej.

⁷ European Commission, DG Migration & Home Affairs, *A Study on Smuggling of Migrants Characteristics, Responses and Cooperation with Third Countries, Final Report, September 2015*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf, s. 24 (dostęp 22.01.2016).

⁸ Została zawieszona w 2012 roku przez rząd włoski. N. Frenzen, *UN Special Rapporteur on HR of Migrants Expresses Concern over Italy-Libya Cooperation on Migration*, 27 listopada 2012 r., <http://migrantsatsea.org/tag/bilateral-immigration-agreements/> (dostęp 22.01.2016).

Przykładem szlaku, który stracił na popularności w wyniku podpisania stosownych umów międzynarodowych, jest trasa „okrężna” albańska – z Albanii do Grecji. Przez wiele lat był to główny szlak przerzutowy nieregularnych migrantów. W latach 2008 i 2009 prawie 40% zatrzymań przez Frontex odnotowano właśnie tam. Po podpisaniu w 2010 roku umowy o ruchu bezwizowym między Unią Europejską a Albanią nielegalna migracja – głównie Albańczyków – została ograniczona, na co wskazuje znaczny spadek wykryć nielegalnych przekroczeń granicy.

Analizy przeprowadzone przez Frontex sugerują, że popularność szlaków w dużym stopniu uzależniona jest od podejmowanych przez państwa działań w zakresie kontroli przepływu osób (np. podpisywane dwustronne umowy dotyczące ograniczania prób nielegalnego przekraczania granicy czy tworzenie programów monitoringu linii brzegowej) oraz aktualnej sytuacji polityczno-ekonomicznej w regionie. Jest to także wynik zróżnicowanej aktywności biznesu przemycniczego, który biorąc pod uwagę wymienione wyżej czynniki, oferuje przemyt przez preferowany przez siebie szlak.

Dotychczas migranci próbujący się dostać nielegalnie do Europy drogą powietrzną przylatywali z Turcji lub Nigerii. Lotnisko imienia Atatürka w Stambule w Turcji w 2014 roku zostało ocenione jako największy punkt przerzutowy osób próbujących wjechać do UE na podstawie fałszywych dokumentów, tuż za nim jest port lotniczy Murtala Muhammed (LOS) w Lagos w Nigerii. W 2014 roku Frontex, namierzając 1034 próby nielegalnego przekroczenia granicy, wskazywał Madryt jako główny punkt wysiadkowy dla osób nielegalnie przedostających się do UE drogą powietrzną. Drugim punktem był Paryż. Na lotnisku Charles’a de Gaulle’a w 2014 roku wykryto 720 osób z fałszywymi dokumentami. Badania wskazują, że droga powietrzna jest zwykle wykorzystywana przez migrantów z Afryki Zachodniej. Na szlakach powietrznych Frontex wykrywał też najwięcej nielegalnych przekroczeń na podstawie sfałszowanych dokumentów. W 2014 roku prawie 70% wykrytych przypadków przekroczeń na podstawie sfałszowanych dokumentów dotyczyło właśnie drogi powietrznej. Dotychczas, wedle szacunków Frontexu, na podstawie sfałszowanych dokumentów granicę UE najczęściej przekraczali Marokańczycy i Nigeryjczycy⁹. Nie jesteśmy w stanie określić, jaka liczba spośród wszystkich pasażerów, którzy przylecieli do któregoś z europejskich portów lotniczych, zasila grupę migrantów o nieuregulowanym statusie, gdyż w momencie przekroczenia zewnętrznej granicy UE posiadają oni uprawniające ich do tego dokumenty.

Niepokojące jest to, że choć liczba zarejestrowanych przypadków migracji do UE w ostatnich latach utrzymywała się na zbliżonym poziomie, to równocześnie wzrastała liczba osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i przypadków nielegalnego wjazdu do państw UE. Oznacza to, że zmienia się struktura napływu migracyjnego do UE – z autoryzowanych, legalnych i dobrowolnych przyjazdów z jawnie przedstawionych powodów ekonomicznych na rzecz nieautoryzowanych, ewentualnie rejestrowanych w formie złożonych wniosków o ochronę międzynarodową.

⁹ European Commission, DG Migration & Home Affairs, *A Study on Smuggling ...*, op. cit., s. 25.

Eurostat ocenił, że w ciągu 2013 roku około 3,4 mln migrantów przyjechało do któregoś z państw członkowskich UE. Z tego dla około 1,7 mln poprzedni kraj pobytu był poza UE. Równocześnie około 1,4 mln migrantów miało obywatelstwo państwa spoza Unii Europejskiej¹⁰. Liczby te wahają się w poszczególnych latach. W 2008 roku migracja do wszystkich państw UE, bez względu na obywatelstwo i poprzedni kraj pobytu, wyniosła 3,8 mln osób (w tym 1,8 mln przyjechało spoza UE), ale już w 2009 roku odnotowano 3 mln przyjazdów (w tym 1,6 mln migrantów przyjechało spoza UE)¹¹. Są to dane orientacyjne, gdyż prezentowanych szacunków Eurostatu dotyczących liczby osób, które przyjechały do któregoś z krajów UE, nie można traktować jako prostej ilustracji przepływów migracyjnych do Unii jako całości. Są w nich zawarte także przepływy pomiędzy państwami UE¹². Dają jednak pewien obraz napływu migracyjnego do państw UE w ostatnich latach.

Populacja migrantów spoza UE przebywających na terenie państw UE, która na początku 2014 roku została oszacowana na 19,6 mln, zostanie więc zasilona o co najmniej kolejny „ponadprogramowy” milion osób (pod warunkiem że nie zostaną one wydalone). Warto dodać dla lepszej ilustracji wielkości populacji migrantów, że w całej UE żyje 33,5 mln osób, które nie urodziły się na jej terenie, w tym osoby, które posiadają obywatelstwo któregoś z państw UE¹³. Dane te oznaczają, że imigranci stanowią około 6,6% całej populacji UE. Dla porównania w USA odsetek osób urodzonych poza krajem pobytu wynosi 13%¹⁴. Wyzwaniem jest jednak nierówna dystrybucja imigrantów w poszczególnych państwach UE oraz ich odmienność kulturowa, gdyż są to przede wszystkim osoby z państw Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Azji.

Połowa osób, które dostały się do UE przez Morze Śródziemne w 2015 roku, to Syryjczycy. Poza nimi w fali migrantów znajdowali się Afgańczycy, Irakijczycy, Erytrejczycy, w niewielkim stopniu obywatele Pakistanu, Nigerii, Somalii oraz Sudanu, Gambii i Mali (zob. tab. 6).

Szlaki przez Morze Śródziemne są bardzo niebezpieczne. Zdecydowana większość przypadków śmierci i zaginień migrantów w skali świata jest notowana właśnie na tym akwenie. Wedle szacunków IOM w 2015 roku straciło na nim życie 3771 osób. Najwięcej na szlaku do Włoch, gdzie zginęły 2892 osoby¹⁵. Migranci są szmuglowani na przepełnionych i często słabo zabezpieczonych łodziach. Zatonienia małych łodzi, często pontonów, są na porządku dziennym. Co jakiś czas zdarzają się katastrofy, które pozbawiają życia setki osób. Już w 1996 roku na Morzu Śródziemnym zginęło 280 migrantów pakistańskiego pochodzenia, którzy próbowa-

¹⁰ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (dostęp 21.02.2016); *Eurostat Yearbook*, na podstawie danych umieszczonych w maju 2015 r.

¹¹ *Eurostat Yearbook 2011*, s. 144; *Eurostat Yearbook 2012*, s. 138.

¹² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

¹³ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (dostęp 21.02.2016); *Eurostat Yearbook*, na podstawie danych z udostępnionych w maju 2015 r.

¹⁴ US Census Bureau, <http://www.census.gov/> (dostęp 21.02.2016).

¹⁵ „IOM counts...”, op. cit.

Tabela 6

Główne narodowości zatrzymane przez Frontex na poszczególnych trasach zewnętrznej granicy UE w 2015 roku

Trasa	Główne narodowości na poszczególnych trasach
Śródziemnomorska – centralna (Włochy, Malta)	Erytrea: 36 342 Nigeria: 19 456 Nieokreśleni obywatele państw Afryki Subsaharyjskiej: 12 703
Śródziemnomorska – wschodnia lądowa i morska (Grecja, Cypr, Bułgaria)	Syria: 430 714 Afganistan: 171 104 Irak: 59 907
Zachodnie Bałkany	Nieustalona narodowość: 459 655 Syria: 90 061 Afganistan: 53 233
Okrężna z Albanii do Grecji	Albania: 7 816 Macedonia: (FYR) 13 Gruzja: 11
Śródziemnomorska – zachodnia (Hiszpania)	Syria: 6 125 Gwinea: 1 479 Algieria: 1142
Wschodnia (Rosja, Białoruś, Ukraina)	Afganistan: 409 Wietnam: 397 Syria 130
Zachodnioafrykańska (Wyspy Kanaryjskie)	Gwinea: 260 Wybrzeże Kości Słoniowej: 94 Gambia: 55

Źródło: Frontex, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (dostęp: 21.01.2016).

li przedostać się do Europy¹⁶. W październiku 2013 r. zatonął kuter mający na pokładzie około 500 imigrantów, którzy usiłowali dostać się na włoską wyspę Lampedusa. Bilans katastrofy był tak wstrząsający (większość osób będących na pokładzie nie przeżyła)¹⁷, że odżyła wówczas dyskusja o konieczności bardziej humanitarnego podejścia do migrantów próbujących dotrzeć do państw UE, mających niejednokrotnie podstawy do ubiegania się o status uchodźcy¹⁸.

¹⁶ D. Rose, „The massacre at sea: Distant deaths mourned in village of the drowned”, *The Observer* (London) z 19 stycznia 1997 r.

¹⁷ Na pokładzie było prawdopodobnie ponad 500 osób. Uratowano 155. PAP, *Katastrofa u wybrzeży Lampedusy. Liczba ofiar przekroczyła 350*, 12 października 2013 r. Źródło: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/954024,Katastrofa-u-wybrzezy-Lampedusy-Liczba-ofiar-przekroczyła-350> (dostęp 22.01.2016).

¹⁸ Duże symboliczne znaczenie miała wizyta na Lampedusie papieża Franciszka, który wybrał to miejsce na swoją pierwszą podróż po rozpoczęciu pontyfikatu.

WZROST NIECHĘCI DO IMIGRANTÓW W EUROPIE

Raport IOM *How the World Views Migration* prezentujący wyniki badań przeprowadzonych w latach 2012–2014 wskazuje, że mieszkańcy Europy są najbardziej negatywnie nastawieni do imigracji. Ponad połowa (52%) europejskich respondentów stwierdziła, że imigracja do ich kraju powinna być zmniejszona. Ten wynik waha się w zależności od części Europy. Respondenci z południa (m.in. Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Słowenia, Chorwacja, Malta) są bardziej negatywnie nastawieni – 58% z nich uważało, że imigracja powinna być ograniczona. Badani z Austrii, Belgii, Francji, Niemiec, Luksemburga, Holandii i Szwajcarii byli z kolei mniej sceptycznie nastawieni. Zaledwie 39% z nich opowiedziało się za postulatem zmniejszenia imigracji. Był to jednak nadal gorszy wynik niż średnia światowa, wynosząca 34%¹⁹.

W państwach Unii Europejskiej coraz silniejszy głos zyskują ugrupowania prezentujące antyimigracyjne nastawienie, wykazując negatywny wpływ migrantów na bezpieczeństwo. Niechęć wzbudzają i imigranci spoza UE (głównym argumentem jest obawa przed atakami terrorystycznymi ekstremistów islamskich oraz islamizacją Europy), i ci pochodzący z państw członkowskich (głównie podnoszony jest wątek ekonomiczny). Od 2005 roku obydwie wątki systematycznie omawiane są przez europejską opinię publiczną. Z roku na rok radykalizuje się jednak sposób ich prezentowania. Coraz silniej przebija się narracja traktująca migrantów jako potencjalne zagrożenie dla stabilności i spójności Europy. Migrant, zwłaszcza spoza UE, stał się synonimem przestępcy i naciągacza.

Antyimigracyjne nastroje znajdują swoje odzwierciedlenie w aktywności ugrupowań politycznych. Jeszcze w 2000 roku Austria, po tym jak do koalicji rządzącej wszedł kontrowersyjny antyeuropejski i ksenofobiczny Jörg Haider z ramienia Wolnościowej Partii Austrii (FPÖ), była przez rok bojkotowana przez Unię Europejską. W 2015 roku Wolnościowa Partia Austrii uzyskała ponad 30% głosów w wyborach lokalnych, co jest jej rekordowym wynikiem. Jej obecny lider Heinz-Christian Strache domaga się wzmocnienia kontroli na granicach, preferencyjnego traktowania chrześcijańskich migrantów i obrony „zachodniego charakteru Austrii”²⁰.

W 2006 roku w Holandii powstała Partia Wolności (PVV), której liderem jest Geert Wilders. Partia domaga się zatrzymania imigracji, zwłaszcza z krajów islamskich, choć sam Wilders stał się lepiej znany europejskiej opinii publicznej po uruchomieniu antypolskiej strony internetowej, na której Holendrzy mogli w nienawistny sposób opisywać polskich imigrantów pracujących w Holandii. W wyborach w 2006 roku partia ta uzyskała 9 miejsc w holenderskim parlamencie. Szczyt popularności przypadł na 2010 rok, kiedy zdobyła już 24 mandaty w Tweede Kamer. W przedterminowych wyborach z 2012 roku zanotowała spadek i otrzymała 15 man-

¹⁹ International Organization for Migration, *How the World Views Migration*, 2015, https://publications.iom.int/system/files/how_the_world_gallup.pdf, s. 2, 9 (dostęp 22.01.2016).

²⁰ F. Murphy, A. Schwarz-Goerlich, 'Red Vienna' withstands record vote for far-right, 11 października 2015 r., <http://www.reuters.com/article/us-austria-election-idUSKCN0S50SS20151011> (dostęp 22.01.2016).

datów. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku uzyskała drugą lokatę (17% głosów) i 4 spośród przypadających Holandii 25 mandatów²¹. W kolejnych wyborach do PE też osiągnęła już mniejszą liczbę głosów, ale utrzymała 4 mandaty.

W 2008 roku w oparach antyimigracyjnej retoryki odnoszącej się przede wszystkim do nieregularnych migrantów docierających do Włoch wygrał wybory Silvio Berlusconi. Od razu zapowiedział zaostrzenie prawa imigracyjnego oraz budowę obozów, w których odizoluje od społeczeństwa „tych przybyszów spoza Włoch, którzy nie mają pracy, i wchodzą na drogę przestępstwa”, nazywając ich „armią zła”²².

Brytyjski premier David Cameron w 2013 roku zapowiedział ostrzejszą politykę migracyjną wobec migrantów ekonomicznych, uznając otwarcie brytyjskiego rynku pracy w 2004 roku dla nowych państw członkowskich UE za „wielki błąd”. W brytyjskich wyborach lokalnych w 2013 roku na siłę politycznej zyskała Partia Niezależności Zjednoczonego Królestwa (UKIP) Nigela Farage’a, jeszcze niedawno nazwana przez obecnego premiera partią „szaleńców i ukrytych rasistów”²³.

Od 2014 roku w Niemczech, w Dreźnie, działa stowarzyszenie PEGIDA (niem. Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes, Patriotyczni Europejczycy przeciw Islamizacji Zachodu). Jego celem jest walka z islamizacją Niemiec i pozostałych państw Europy. PEGIDA organizuje w Dreźnie oraz w większych niemieckich miastach cotygodniowe demonstracje przeciw polityce azylowej oraz imigracyjnej Niemiec i Unii Europejskiej. W Dreźnie zbierają one każdorazowo od około 10 tys. do 20 tys. uczestników. Od lutego 2015 roku zaczęła działać także poza Niemcami, między innymi w Austrii, Szwecji, Wielkiej Brytanii. Jej aktywność jest krytykowana, a marsze regularnie wywołują protesty²⁴. Od 2007 r. funkcjonuje także niemiecki blog pod nazwą „Politically Incorrect” zawierający wpisy o antyislamskim zabarwieniu²⁵. Odrzuca on politykę wielokulturowości, uznając ją za szkodliwą, i nawołuje do ograniczenia napływu imigrantów o odległych kulturowo korzeniach.

We Francji w listopadzie 2015 roku, tuż po zamachach w Paryżu i niecały rok po styczniowym ataku na redakcję *Charlie Hebdo*, w pierwszej turze wyborów lokalnych wygrał Front Narodowy. Był to kolejny sukces po wyborach do władz departamentów i Parlamentu Europejskiego. Zwycięski marsz został wyhamowany porażką ugrupowania w grudniowej drugiej turze, jednak Front Narodowy cieszy się zdecydowanie większą popularnością, która daje jego liderce – Marine Le Pen – nadzieję na stoczenie poważnej walki o fotel prezydencki w wyborach w 2017 roku. Przedstawiciele Frontu Narodowego nie ukrywają swojej niechęci do imigrantów, w ich obecności upatrując przyczyny zwiększenia zagrożeń dla bezpieczeństwa pań-

²¹ A. Słojewska, „Wielki triumf Wildersa w Holandii”, *Rp.pl*, 5 czerwca 2009 r.

²² R. Korzycki, „Berlusconi atakuje imigrantów”, *Dziennik* z 17 kwietnia 2008 r.

²³ W ten sposób o wyborach UKIP wypowiadał się początkowo David Cameron. Zob. J. Kłoszewski, „Rząd Camerona wobec spadku popularności Partii Konserwatywnej”, *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2013, nr 129, http://www.iz.poznan.pl/news/656_spadek%20poparcia.pdf (dostęp 22.01.2016).

²⁴ „The end of tolerance? Anti-Muslim movement rattles Germany”, *Spiegel* z 21 grudnia 2014 r., <http://www.spiegel.de/international/germany/anti-muslim-pegida-movement-rattles-germany-a-1009245.html> (dostęp 10.01.2016).

²⁵ <http://www.pi-news.org/> (dostęp 10.01.2016 r.).

stwa ze strony islamistów, oraz do migrantów nielegalnie przebywających na terenie Francji. Marine Le Pen w swoim przemówieniu wygłoszonym 13 listopada 2015 r., tuż po atakach terrorystycznych w Paryżu, stwierdziła, że „należy wypłenić islamski fundamentalizm, Francja musi zakazać działania organizacjom islamistycznym, zamknąć radykalne meczety i wydalić cudzoziemskich kaznodziejów nienawiści, tak jak i innych nielegalnych imigrantów, którzy nie mają tu nic do roboty”²⁶.



W 2015 roku gwałtowny wzrost liczby osób próbujących w nieautoryzowany sposób przedostać do Unii Europejskiej doprowadził do destabilizacji politycznej i społecznej, choć od lat systematycznie rosła liczba migrantów próbujących dostać się do UE za wszelką cenę. Kryzys, który się pojawił, wyraźnie wskazuje, że dotychczasowa współpraca państw UE w zakresie kontroli nieregularnej migracji oraz udzielania ochrony międzynarodowej jest nieefektywna.

Równocześnie, choć wskaźniki opisujące nieautoryzowaną migrację systematycznie rosły przez ostatnie lata, nikt się nie spodziewał, że w tak krótkim czasie mogą tak mocno wzrosnąć. To właśnie stało się największym wyzwaniem. Państwa UE nie były w stanie zapanować nad marszem kilkuset tysięcy tłumu chcącego dostać się do Niemiec i do Szwecji, wbrew międzynarodowym ustaleniom, zgodnie z którymi ludzie ci powinni zostać w pierwszym państwie UE, w jakim się pojawią. Poczucie braku kontroli sytuacji stanowi z kolei świetną pożywkę dla antyimigracyjnie nastawionych ugrupowań politycznych, które na poczuciu osobistego zagrożenia obywateli budują swój kapitał polityczny. Dodatkowo nierozwiązane od lat problemy społeczno-ekonomiczne państw UE, wzmagające frustrację ich obywateli, podsycają niechęć do obcych. Ci, którzy tak bardzo pożądamy Europy, zderzają się z tymi, których Europa zdążyła rozczarować.

A MIGRATION SHOCK OR A MIGRATION HYSTERIA?

The migration crisis of 2015 revealed many scratches on Europe's image of humanitarian, democratic and human rights oriented region. Confronted with a flow of migrants, Europe showed its egoistic, xenophobic side and made it evident that it used double standards. European societies seem to be confused about names. In public discourse, “refugee”, “economic migrant”, “irregular migrant”, or even “illegal migrant” are used interchangeably to describe the same case. It creates chaos, makes it more difficult to understand the situation and increases negative tensions in the discussion about migrant issues in Europe, which seem to be one of the most important challenges for EU countries. The number of migrants inflowing to Europe in 2015 was outstanding. However, the numbers of migrants coming to Europe have systematically risen for the last few years – the most dramatic changes are visible in refugees and irregular migration. Another challenge the European societies have to

²⁶ Przemówienie Marine Le Pen z 13 listopada 2015 r., https://www.youtube.com/watch?v=adHli3jp_jc (dostęp 22.01.2016).

face is integration of newcomers who are often culturally distant. This trend, changing the structure of migration flows to EU, is very distressing. It is responsible for the increase of tensions between migrants, who were attracted to the image of Europe and are desperate to reach this wealthy and friendly land, and those who are already disappointed with negative economic and social changes in Europe.

Słowa kluczowe: migracje, kryzys migracyjny, uchodźcy, migranci nieregularni, Frontex, szlaki migracji, nastroje antyimigracyjne

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

MICHAŁ CHOROŚNICKI

doi 10.7366/2300265420152121

KALIFAT – EPIZOD CZY TRWAŁY ELEMENT WSPÓŁCZESNEGO TERRORYZMU?

Terroryzm jest problemem globalnym i nie budzi to żadnych wątpliwości. Wątpliwości budzi to, że do dzisiaj nie wiadomo, czy nagła erupcja organizacji terrorystycznej tak zwanego Państwa Islamskiego (PI) lub Kalifatu na części terytorium Iraku i Syrii w połowie 2014 r. nie dokonała przełomu w jakości międzynarodowego terroryzmu. Po raz pierwszy terroryści mają struktury państwowe. Próżnię po Al-Kaidzie, bezpaństwowej organizacji terrorystycznej, wypełnia nagle pseudo-państwo, które metodą zawojowania ma terytorium, ludność i władzę najwyższą, osobliwie efektywną, nastawioną przede wszystkim na rządy terroru wewnątrz i na zewnątrz. Oczywiście piszemy umyślnie, że to tak zwane Państwo Islamskie (jak kiedyś dla Zachodu istniała tak zwana NRD), bo mimo pozorów efektywności sprawowania władzy żadne, nawet najbardziej ortodoksyjne państwo islamskie nie uznało tego tworu¹.

Szczegółowe okoliczności powstania PI są dobrze znane i opisane. Pogłębiający się ostry i długotrwały konflikt w Syrii, łatwo dostrzegalna słabość armii i państwa irackiego, niepewna polityka Turcji uwikłanej w konflikt z Kurdami i będącej członkiem NATO to przyczyny główne. Zdecydowany ruch w postaci proklamowania Kalifatu przyniósł zaskakujące skutki². Jeśli idzie o akcję propagandowo-werbunkową, to takiego rozwoju wydarzeń nie oczekiwali zapewne najwięksi optymiści z PI. Istnieje więc dzisiaj państwo terrorystów, bo pseudopaństwo jest przede wszystkim sprawną organizacją terrorystyczną.

To wszystko zdarzyło się od czerwca 2014 r., a w części błędnie było wiązane z „arabską wiosną”, która (poza Tunezją) przyniosła konflikty wewnętrzne, tysiące ofiar cywilnych i milionową migrację do Europy nieprzygotowanej do tego ani organizacyjnie, ani mentalnie. Do wydarzeń w regionie dołączyła też samodzielnie i poza siłami koalicji antyislamska Rosja, której naloty niszczą nie tylko cele PI, wbrew oficjalnym deklaracjom.

Wszystko wskazuje na to, że epizod zwany PI jest fragmentem wojny hybrydowej (terroryści kontra świat zachodni), kiedyś nazywanej asymetryczną. Nie mamy do czynienia – wbrew emocjom polityków – ze zjawiskiem „wojny z terroryzmem”, jest to nowy typ wojny hybrydowej, której jednym z najważniejszych elementów są

¹ Oficjalne źródło Departamentu Stanu USA, *Department of State Bulletin*, konsekwentnie używa nazwy „so called ISIS...” – zob. DSB us.gov./april2015 (dostęp 10.04.2015).

² Zob. „Gorączka dżihadu, wywiad z Patrycją Sasnal”, *Polska Zbrojna* 2014, nr 10, s. 89.

epizody lub kampanie terrorystyczne³. Wiadomo od dawna, że zjawisko terroryzmu faluje w czasie, analiza zdarzeń wykazuje, że mamy do czynienia z sinusoidą – są „lata spokojnego słońca” i lata wzmożonego terroru, a czynniki, które tym rządzą, są tak złożone i wielowarstwowe, że najlepsza analiza naukowa zawodzi.

Eksperci wskazują, że cech konfliktów hybrydowych można doszukiwać się już w wojnach toczonych w starożytności, jednakże pierwsze poważniejsze zainteresowanie tym zjawiskiem pojawiło się dopiero po wybuchu tzw. wojny lipcowej z 2006 r. między Izraelem a Hezbollahem. Wraz z rozpoczęciem konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w 2014 r. problematyka wojen hybrydowych stała się tematem medialnym. Elementy tego zjawiska dostrzega się obecnie nie tylko w działaniach Rosji, ale właśnie w wojnie z PI lub w rywalizacji Chin i Stanów Zjednoczonych na Pacyfiku, a nawet masowej migracji ludności z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu do Europy. Wielu obserwatorów przypuszcza, że to właśnie wojna hybrydowa może stać się podstawą agresywnej polityki niektórych podmiotów na arenie międzynarodowej, z fatalnymi konsekwencjami dla pokoju światowego w przyszłości⁴.

Wojnę lub wojny hybrydowe najczęściej definiuje się jako konflikt lub zbiór konfliktów, w którym co najmniej jedna strona (najczęściej agresor) posługuje się dla osiągnięcia swoich celów w tym samym czasie kombinacją broni konwencjonalnej, nieregularnej taktyki, terroryzmu i przestępczości. W walkach biorą udział zarówno aktorzy państwowi, jak i niepaństwowi, których działalność jest jedynie zakamuflowaną formą agresji tych pierwszych. Ataki często mają charakter incydentalny, co doprowadza do wytworzenia wrażenia tzw. rozmycia między stanem pokoju a stanem wojny. Wszystko odbywa się często przy akompaniamencie akcji propagan-

³ O wojnie hybrydowej piszą liczni autorzy zagraniczni, zob.: F.G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid War*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, Virginia, grudzień 2007; W. Murray, P.R. Mansoor, *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, Cambridge University Press, New York 2012; P. Brister, W.H. Natter, R.R. Tomes (red.), *Hybrid Warfare and Transnational Threats: Perspectives for Era of Persistent Conflict*, Council for Emerging National Security Affairs 2011; A. Magen, „Hybrid war and the ‘gulliverization’ of Israel”, *Israel Journal of Foreign Affairs* 2011, t. 5, nr 1; D.F. Johnson, *Military Capabilities for Hybrid War: Insights from the Israel Defense Forces in Lebanon and Gaza*, RAND Corporation, Santa Monica 2010; A. Rącz, „Russia’s hybrid war in Ukraine: Breaking the enemy’s ability to resist”, *Finnish Institute of International Affairs Report* 2015, nr 43; J. Forbrig (red.), „Region disunited? Central European responses to the Russia-Ukraine crisis”, *Europe Policy Paper* 2015, nr 1; H. Larsen, „Great power politics and the Ukrainian crisis: NATO, EU and Russia after 2014”, *Danish Institute for International Studies Report* 2014, nr 18. Autorzy polscy zawarli publikacje na ten temat w: J. Kranz (red.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009; M. Kowalski, *Prawo do samoobrony jako środek zwalczania terroryzmu międzynarodowego*, Difin, Warszawa 2013. Także liczne książki o PI tłumaczone na język polski, przykładowo: P. Cockburn, *Państwo Islamskie*, przeł. M. Bielik, Dom Wydawniczy PWN, Warszawa 2015; B. Hall, *ISIS – Państwo Islamskie*, przeł. P. Wolak, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2015; S. Laurent, *Kalifat terroru. Kulisy działania Państwa Islamskiego*, przeł. E. Kaniowska, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2015; A. Erelle, *Dżihadystka. Relacja z wnętrza komórki rekrutacyjnej Państwa Islamskiego*, przeł. M. Chojnacki, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2015; M. Weiss, H. Hassan, *ISIS: wewnątrz armii terroru*, przeł. P. Gołębiowski, Burda Publishing Polska, Warszawa 2015.

⁴ Zob. definicje wojny hybrydowej: F.G. Hoffman, „Hybrid vs. compound war”, *Armed Forces Journal*, październik 2009; A. Antczak-Bazan, „Wojna hybrydowa – przypadek Naddniestrza i państw bałtyckich”, portal Geopolityka (dostęp 25.01.2013); A. Gruszcak, „Hybrydowy charakter współczesnych wojen – analiza krytyczna”, portal Onet (dostęp 11.01.2016).

dowo-dezinformacyjnej skierowanej zarówno przeciwko miejscowej ludności, jak i społeczności międzynarodowej⁵. Ten stan odpowiada dzisiaj rzeczywistości, w której PI używa terroryzmu jako narzędzia polityki, co nie jest niczym nowym, ale w takiej skali i konfiguracji pseudopaństwowej jeszcze nie występowało.

DZIAŁANIA PI I JEGO SKUTKI

Jak doszło do ekspansji terytorialnej i proklamowania PI? Początkowo Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie w styczniu 2014 r. podjęło insurekcję w irackiej prowincji Al-Anbar, przejmując na przełomie 2013 i 2014 r. kontrolę nad Al-Falludżą, Al-Karmą, Al-Chalidiją, Al-Ka'im oraz częścią Ar-Ramadi i Abu Ghurajb. W czerwcu 2014 r. PI przeprowadziło ofensywę na północy Iraku, zajmując m.in. prowincję Niniwa i Salah ad-Din wraz ze stołecznymi miastami Mosul i Tikrit, dokonując przy okazji zbrodni wojennych⁶.

Równocześnie dżihadyści podjęli dużą ofensywę w Syrii, która doprowadziła do podbicia prowincji Dajr Az-Zaur. W trakcie kampanii irackiej i syryjskiej, 29 czerwca 2014 r., pierwszego dnia ramadanu, ówczesne Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie ogłosiło powstanie kalifatu pod nazwą „Państwo Islamskie” na ziemiach przez siebie kontrolowanych. Nowa nazwa dotyczyła też ugrupowania zbrojnego, z którego usunięto wyrazy „Irak” oraz „Lewant”. Na czele kalifatu stanął wybrany przez szereg lider ugrupowania, szejk Abu Bakr al-Baghdadi jako kalif Ibrahim ibn Awwad. Według PI stał się tym samym przywódcą wszystkich muzułmanów na świecie⁷. Proklamacja ta nie wywołała większego rezonansu, tylko USA ogłosiły, że deklaracja suwerenności Państwa Islamskiego „nie ma znaczenia”. Islamskie ugrupowania militarne Dżajsz al-Islam (sojusz wielu ugrupowań powstańczych w Syrii, który w 2013 r. przeobraził się we Front Islamski) wchodzące w skład Frontu Islamskiego odrzuciły deklarację o utworzeniu kalifatu, argumentując, że „gang al-Baghdadięgo żyje w świecie fantazji”, a deklaracja suwerenności to jedynie element „wojny psychologicznej”⁸.

Po zajęciu syryjskiej prowincji Dajr Az-Zaur dżihadyści skierowali swoje uderzenie na bazy wojskowe sił syryjskich. W lipcu i sierpniu 2014 zajęli bazę 17. Dywizji Syryjskich Arabskich Sił Zbrojnych w Ar-Rakce, 121. Bazę Pułku Artylerii, Bazę 93. Brygady oraz Bazę Sił Powietrznych Tabka. Walki o każdą z tych baz kosztowały życie setki syryjskich żołnierzy, których mordowano przez ścięcie głowy. Następnie zwłoki rozrzucono po ulicach miast⁹.

Państwo Islamskie w sierpniu 2014 r. usiłowało rozszerzyć swoją strefę wpływów na Liban. W związku z tym ekstremiści we współpracy z Dżabhat an-Nusra (parami-

⁵ Zob. F.G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century...*, op. cit.

⁶ Kalendarium wydarzeń wg *Anatomy of a Crisis: Syria, The Islamic State, Iraq and Turkey, Panel Discussion*, 15 kwietnia 2015 r., cmes@berkeley.edu (dostęp 15.05.2015) oraz *IISS Military Balance*, Table 7: *Timeline PI Gains and Coalition Responses in 2014*, s. 304.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

litarną grupą islamistów, siatką Al-Kaidy w Syrii) dokonali rajdu na libańskie miasto Aarsal, jednak po kilku dniach walk siły libańskie opanowały sytuację, wypierając z miasta dżihadystów, którzy uprowadzili ze sobą kilku żołnierzy. Po odrzuceniu przez libańskie władze negocjacji z ekstremistami dwóm żołnierzom ścięto głowy, z kolei Dżabhat an-Nusra rozstrzelało libańskiego wojskowego¹⁰.

Na początku sierpnia 2014 r. PI wznowiło kampanię w północnym Iraku, dopuszczając się masakr na jazydach i chrześcijanach, co spowodowało 8 sierpnia 2014 r. podjęcie lotniczej interwencji Stanów Zjednoczonych na części terytorium Iraku, podbitym przez Państwo Islamskie, a od 23 września na obszarze Syrii. W odwecie za bombardowania pozycji Państwa Islamskiego dżihadyści 19 sierpnia 2014 r. dokonali na terenie Pustyni Syryjskiej egzekucji na amerykańskim reporterze wojennym Jamesie Foley, a 2 września – na Stevenie Sotloffie, innym znanym dziennikarzu amerykańskim schwytanym jeszcze w 2013 r. w Aleppo w Syrii. Mimo nalotów amerykańskich w północnym Iraku PI wdało się w walki z kurdyjskimi jednostkami peszmergów, które były zbrojone przez państwa zachodnie.

19 września 2014 r. do operacji lotniczej wymierzonej w Państwo Islamskie przyłączyły się Francuskie Siły Powietrzne. 23 września 2014 r. rozpoczęła się kampania lotnicza nad terytorium Syrii. W nalotach oprócz USA udział wzięły Katar, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Jordania oraz Wielka Brytania i Australia¹¹, a od jesieni 2015 r. samodzielnie i bez uzgodnień z innymi państwami siły powietrzne Rosji.

POLITYKA WEWNĘTRZNA PI I WOJNA PROPAGANDOWA

O PI wiadomo niewiele, dziennikarze ryzykują życie i zdrowie dla relacji z terenów okupowanych – wiadomo na pewno jedynie tyle, o ile jest to ważne dla jego przywódców. Instrumentem działania wobec ludności są dobrze znane poczynania z czasów rządów talibów w Afganistanie. Całkowita dyskryminacja kobiet, walka z przejawami zachodniej kultury masowej (telewizja, zakaz prognoz pogody jako wróżbiarstwo!), ludobójstwo, masowe egzekucje niewiernych cofają do najczarniejszych dziejów cywilizacji. Ofiarami PI są przede wszystkim wyznawcy islamu i to jest charakterystyczne. Wiele działań jest jednak dobrze przemyślanych i zaplanowanych. Pokazowe egzekucje są wykonywane przez katów posługujących się oksfordzką lub harwardzką angielszczyzną, filmy są opracowane profesjonalnie, zakaz filmowania nie obejmuje tego, co PI chce pokazać. Wobec braku granic ocenia się, że PI obejmuje mniej więcej obszar Jordanii i liczbę ludności (płynną) zbliżoną do ludności tego państwa (ok. 7 mln).

Mimo terroru funkcjonariusze Państwa Islamskiego są przez część ludności okupowanych terytoriów poważani, po pierwsze ze strachu, po drugie z powodu znaczącego ukrócenia bandytyzmu i przestępczości na terenach okupowanych, a także działalności charytatywnej na rzecz ludności. Pod tym względem przypominają

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

działania Hamasu wśród Palestyńczyków, którzy wybrali tę organizację w demokratycznych wyborach w części Autonomii Palestyńskiej, czemu nie sposób zaprzeczyć.

Państwu Islamskiemu udało się zapewnić znaczący dopływ dobrze motywowanych i wyszkolonych wojskowo ochotników z regionu, ale także z Europy i Ameryki. Dopływ funduszy wydawał się stabilny do końca 2015 r., opanowane i eksploatowane rafinerie pracowały z pełną możliwą wydajnością i sprzedawały produkty za pół ceny, co ułatwiało szybki zbył. Dochód z jednej tylko rafinerii ma wynosić ok. 1 mln USD dziennie, choć zweryfikować tego nie sposób. Masowe bombardowania z końcem 2015 r. ukróciły nieco ten proceder, choć trzeba zauważyć, że koszty są wysokie. Transport wartości ok. 500 tys. USD niszczą bomby i rakiety o milionowej wartości (najnowsza wersja amerykańskiego pocisku samosterującego Tomahawk kosztuje ok. 1,5 mln USD)¹².

Spektakularne akcje niszczenia zabytków kultury światowej są organizowane dla celów propagandowych i ideologicznych. Równocześnie rabuje się muzea i kolekcje, a eksponaty trafiają przez zaufanych paserów znanych na rynkach międzynarodowych do kolekcjonerów i domów aukcyjnych, gdzie są sprzedawane za pół ceny, na ogół bez licytacji i z zachowaniem dyskrecji¹³. Kontrole przepływów finansowych, które utrudniały byt Al-Kaidy, są na razie mało skuteczne, choć z dzisiejszych analiz wiadomo, że to właśnie brak funduszy ograniczył znacząco jej działania. Zniszczenie składów gotówki PI przez celne uderzenia lotnicze doprowadziło w styczniu 2016 r. do zmniejszenia żołdu płaconego bojownikom-terrorystom, choć znowu fakty te trudno zweryfikować. Od strony wojskowej zaopatrzenie pochodzi z irackich i syryjskich magazynów wojskowych (w rabunkach w Syrii specjalizuje się an-Nusra). Sposób działania bojowników PI jest prosty. Kopiują oni metody zachodnich sił specjalnych. W wojsku islamistów nie brak doświadczonych żołnierzy, a być może także instruktorów i byłych członków zachodnich sił specjalnych. Tzw. czwórki z lekką bronią maszynową, poruszające się na trwałych i pewnych półciężarówkach Hilux Toyoty, są realnym zagrożeniem dla słabych i zdemoralizowanych wojsk irackich lub syryjskich. To tłumaczy pierwsze łatwe i spektakularne sukcesy. Równocześnie wydaje się oczywiste (choć nikt tego oficjalnie i nieoficjalnie nie potwierdził), że na obszarach kontrolowanych przez PI działają siły specjalne różnych państw. Zapewne jest to amerykańska Delta i brytyjskie SAS, a być może francuska Legia Cudzoziemska i rosyjski Specnaz. Siły te dokonują aktów sabotażu i rozpoznania, wskazują też cele bombardowań¹⁴. Kto by wiedział, gdzie PI trzyma gotówkę, dzięki samemu zwiadowi lotniczemu? Działania propagandowe PI są starannie przemyślane i co gorsza, nie spotykają się z adekwatną reakcją Zachodu. Na potrzeby wewnętrzne władze Państwa Islamskiego epatują okrucieństwem i ludobójstwem,

¹² CNN-World, 8 stycznia 2016 r., godz. 19 GMT.

¹³ „Telegraph: Mosul stolen property”, 17 września 2015 r. – wywiad z konserwatorem, który naprawiał starożytne figurki znajdujące się w muzeum w Mosulu w Iraku. W 2015 r. odkrył, że zostały one wystawione na sprzedaż w domu aukcyjnym Christie’s w Londynie. Informacja zapobiegła ich sprzedaży, wstawiono je na zlecenie przedstawicieli PI (źródło: <http://www.telegraph.co.uk>, dostęp 28.10.2015).

¹⁴ Tak sugeruje tekst w *Military Balance 2015*, ISS, London 2016, s. 206.

zapowiadają krucjatę przeciwko niewiernym niemal jak w czasach wypraw krzyżowych, straszą akcjami terrorystycznymi na świecie i atakami na symbole cywilizacji zachodniej (Biały Dom, wieża Eiffla, Watykan itp.). To wywołuje na ogół pożądany rezonans i efekt w świecie zachodnim. Odpowiedź Zachodu jest słaba i źle skoordynowana. Od strony propagandowej kontrpropaganda jest zwyczajnie nieskuteczna¹⁵. Dopiero po kilku miesiącach specjaliści amerykańscy wykryli, że olbrzymia parada Hiluxów z armatkami (ZU-23-2) i ciężkimi karabinami maszynowymi jest zręczną mistyfikacją. Technikę „rozmnażania” na potrzeby filmu znają od czasów *Gwiezdných wojen* Amerykanie, wystarczy tylko dobry specjalista, który to fachowo wykona. I tak się też stało¹⁶. Brakuje reakcji na jawne nonsensy upowszechniane przez islamistów. Pozostaje nawet wrażenie, że wszystko, co było deklarowane, odpowiada prawdzie. Pojawiła się więc pogłoska (szczęśliwie nieprawdziwa), że islamisci weszli w posiadanie irackiej broni chemicznej¹⁷. Groźnie brzmiała wiadomość o rzekomej inauguracji sił lotniczych islamistów. Jeżeli nawet trzech syryjskich pilotów naprawdę zdezerterowało na samolotach ćwiczebnych, to bez zaplecza i systemu naprowadzania, a także zwykłej maszyny rozruchowej potrzebnej odrzutowcom, są całkowicie bezradni¹⁸. W teorii mogą ewentualnie spróbować samobójczych ataków na okręty VI Floty USA na Morzu Śródziemnym, ale skończy się to zestrzeleńiem, zanim jeszcze zbliżono by się do jakiegokolwiek celu. Rzeczywiste możliwości sił zbrojnych PI część specjalistów ocenia w odbiciu krzywego zwierciadła, w którym traci się rzeczywiste proporcje.

Siły zbrojne Iraku są zdolne samodzielnie pokonać islamistów, gdyby istniał sensowny plan i strategia, ale nade wszystko rzeczywista wola walki. Trudno tego oczekiwać od armii wieloetnicznej i o przypadkowej dyslokacji jednostek sił zbrojnych. Niestety, jak już wspomniano, od dawna raportowano, także w doniesieniach polskich wojskowych, że siła wojsk irackich na skutek wieloetnicznej kompozycji i niskiego morale jest iluzoryczna¹⁹.

Siła wojskowa Turcji jest oczywiście znacząca, ale Turcja nie wykona żadnego ruchu, który ustawiałby ten kraj w koalicji antyislamskiej. W powolnym, ale postępującym procesie ewolucji to władze islamskie w Turcji zaczynają rządzić armią, a nie armia politykami, jak jeszcze przed dziesięciu laty. O roli Turcji w konflikcie

¹⁵ O wojnie propagandowej z islamistami zob. R. Czulda, „Standardy propagandy”, *Polska Zbrojna* 2014, nr 11, s. 22; o technikach filmowych zob. *Los Angeles Times* z 17 stycznia 2016 r., s. B14 („ISIS old tricks”).

¹⁶ CNN-World, 16 stycznia 2016 r. godz. 19 GMT.

¹⁷ „Islamisci użyli broni chemicznej. Terrorysty dobrali się do składów w Iraku zaprojektowanych przez USA”, [http://natemat.pl/120683Państwo_Islamskie_użyło_gazu_bojowego_zaprojektowanego](http://natemat.pl/120683Państwo_Islamskie_użyło_gazu_bojowego_zaprojektowanego_(dostęp_18.10.2014)) (dostęp 18.10.2014).

¹⁸ Gazeta-depesza: „Syria. Opozycja: Państwo Islamskie zdobyło trzy samoloty myśliwskie”, [http://wyborcza.pl/1,91446,16822430,Syria_opozycja_Państwo_Islamskie_zdobyło](http://wyborcza.pl/1,91446,16822430,Syria_opozycja_Państwo_Islamskie_zdobyło_(dostęp_18.10.2014)) (dostęp 18.10.2014).

¹⁹ Także opinie w: M. Lasoń, *Polska misja w Iraku: użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010; G. Jasiński (red.), *Kronika Wojska Polskiego, Polski Kontyngent Wojskowy w Iraku 2003–2011*, Warszawa 2011; M. Bieniek, *Allies in Iraq – The Commander’s View*, Atlantic Enterprise Institute, Washington, D.C. 2004.

mówi przekonująco znawca problematyki prof. Jerzy Zdanowski²⁰. „Turcja prowadzi wobec wydarzeń w Syrii i Iraku złożoną grę. Generalnie widać ambicje imperialne tego państwa i chęć odtworzenia swoich wpływów na arabskim Bliskim Wschodzie z czasów imperium osmańskiego. W interesie Turcji jest obalenie rządów szyicko-świeckiego Asada i zainstalowanie w Damaszku sunnicko-religijnego rządu. Silne Państwo Islamskie oznacza osłabienie prezydenta Asada, co leży w interesie Turcji.

Z drugiej strony ekspansja Kalifatu odbywa się kosztem syryjskich i irackich Kurdów, którzy są wprawdzie w większości sunnitami, ale stanowią odrębną od Turków etniczność i sygnalizują ambicje do posiadania własnego państwa. Ich osłabienie przez Państwo jest w interesie Turcji. Gra taka może być jednak dla Turcji niebezpieczna, gdyż odwrócenie się przez władze w Ankarze od Kurdów w Iraku i Syrii nastroi jeszcze bardziej wrogo do Ankary Kurdów tureckich i pobudzi ich separatyzm”²¹.

Zaciekłym wrogiem sunnickich islamistów jest szyicki Iran. Nie wykona on jednak żadnego ruchu, dopóki nie rozegra do końca z Zachodem prestiżowej batalii o możliwość własnych badań jądrowych (a także przy okazji wyprodukowania własnej bomby „A”), co z końcem 2015 r. doprowadziło do odpowiedniego porozumienia i znoszenia sankcji gospodarczych. Niewykluczone są w przyszłości sojusze według formuły „wróg mojego wroga jest moim przyjacielem”, dobrze znane z afery Iran-contras w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku.

Państwa zachodnie i USA zgodziły się co prawda na zmasowane uderzenia lotnicze na różne obiekty islamistów, ale ci odpowiedzieli rozproszaniem sił i środków. Masowo używa się aparatów bezzałogowych, dronów, ale z powodu sporego obszaru działań ich skuteczność jest problematyczna, jeśli nie liczyć kilku zabitych w atakach przywódców islamskich, w większości o nieznanym znaczeniu i randze²².

Bez koordynacji polityki wojskowej niemożliwe jest osiągnięcie pełnego sukcesu oraz rozbicie wojskowych i politycznych struktur PI. Dyskusyjne jest też ewentualne użycie wojsk lądowych. Po doświadczeniach z Iraku i Afganistanu zachodnia opinia publiczna nie tolerowałaby interwencji lądowej, zwłaszcza że według obliczeń Pentagonu, które ujawnił prezydent Obama, interwencja lądowa przeciwko PI kosztowałaby ok. 100 zabitych tygodniowo²³.

Najprawdopodobniej wydarzenia w bliższej i dalszej przyszłości będą się toczyć wielotorowo. PI we wrogim otoczeniu strategicznym z każdej strony nie ma szans na przetrwanie, a tym bardziej na uznanie przez kogokolwiek, nawet przez inne ortodoksyjne państwa islamskie. Prawdopodobnym scenariuszem jest więc tzw. pełzająca wojna o charakterystyce zbliżonej do wojny hybrydowej. Wyjaśnienie polityczno-wojskowego konfliktu w Syrii i zwycięstwo którejś ze stron lub ewentualne porozumienie pokojowe jest tu kluczem. Na taki rozwój wydarzeń czeka Turcja, dla

²⁰ Zob. Interia-fakty: „Prof. Jerzy Zdanowski o ekspansji i zatrzymaniu Państwa Islamskiego”, http://fakty.interia.pl/raport_panstwo_islamskie/newsy/news._prof._JerzyZdanowski_o_e (dostęp 24.10.2015).

²¹ Ibidem.

²² Wyjątek stanowi informacja o śmierci kata zakładników Jihada Johna, czyli Mohammeda Emwaziego, który zabił podobno obu dziennikarzy, Foleya i Sotloff, zob. *Angora* z 31 stycznia 2016 r., s. 72.

²³ Zob. „President Obama press conference”, *New York Times* z 23 grudnia 2015 r., s. A2.

której ewentualne zwycięstwo islamistów byłoby już bezpośrednim zagrożeniem, jednak od strony wojskowej może sobie z nim poradzić. PI nie jest całkowitą efemerydą – ale też nie musi stanowić stałego trendu²⁴.

Jak wspomniano, w ostatnich miesiącach bardzo wzrosła pozycja Iranu, który uzyskał od Zachodu koncesje atomowe rozłożone w czasie. Jeżeli będą one wcielane w życie (a niebagatelny wpływ na to mają protesty Izraela), to w jakimś momencie Zachód zostawi Iranowi swobodę w działaniach przeciwko PI. Obecna taktyka Zachodu wobec poważnego globalnego problemu sprowadza się do odsuwania radykalnych rozwiązań w czasie (nie wchodzi w grę interwencja lądowa) i próby załatwienia własnych spraw cudzymi rękami. Może się to udać dzięki działaniom Iraku pod warunkiem konsolidacji wojskowej i politycznej. Sprzymierzeńcem w walce okazali się nagle Kurdowie, ale liczą oni na bliżej nieokreślone koncesje (własna autonomia) od Iraku i Turcji, których udzielenie z różnych przyczyn jest niepewne. Nie brak też opinii, że wojna z Państwem Islamskim zajmie wiele lat²⁵. Zastanawia pasywność państw Zachodu odsuwających rozwiązanie problemu (czyli eliminację lub marginalizację PI) „na potem” i odżegnujących się od jakichkolwiek radykalnych działań. To woda na młyn dżihadystów o wyjątkowo groźnych i trudnych do przewidzenia konsekwencjach nawet dla naszej cywilizacji²⁶.

Czy zatem terroryzm uprawiany przez PI rozpoczął nową fazę w historii terroryzmu w ogóle? Z rezerwą trzeba oceniać koncepcje tzw. nowego terroryzmu. Terroryści są dystrybutorami strachu i będą to czynić przy użyciu wszelkich dostępnych środków; nic nie stoi na przeszkodzie, by mogli korzystać z tzw. broni inteligentnej, Internetu i łączności komórkowej²⁷.

Jeden z autorów prac poświęconych temu zagadnieniu bardzo trafnie nazwał obecną epokę terroryzmu „starym winem w nowych butelkach”²⁸. To doskonała przenośnia. Środki używane ostatnio w atakach terrorystycznych są niekosztowne i łatwe do kupienia. Broń maszynowa, granaty i amunicja są na ogół łatwo dostępne. Jednak to, kto i gdzie ich użyje, stanowi jak zawsze zagadkę. Zamiary terrorystów są trudne do wykrycia, likwidacja zagrożeń będzie niestety zbierała krwawe żniwa. Buńczuczne zapowiedzi o nowych planowanych akcjach w miastach Zachodu i osobliwa „pamiątkowa fotografia” sprawców krwawych ataków na Paryż w listopadzie 2015 r. (publikowana w styczniu 2015 r.) nie doczekały się właściwej reakcji. Żadna z agencji nie poinformowała, że prawie wszyscy ludzie z tej fotografii już nie żyją i że byli rozpoznani bardzo szybko po zamachach, mimo iż bazy mieli też w Belgii. Zrozumiałe, że Paryż jak magnes przyciąga działania terrorystów; gdzie

²⁴ O polityce USA wobec PI i regionie zob. *The Rise of Islamic State, the US Military Campaign, and the Future of Iraq, Discussion Meeting, Prof. Toby Dodge, IISS, London–Washington, D.C.*, 26 lutego 2015 r.

²⁵ Tak uważa np. John Kerry. Zob. J. Bielecki, „Dżihadysty wciąż górą”, *Rzeczpospolita* z 4 grudnia 2015 r., s. A10.

²⁶ Też taką przedstawił francuski historyk i arabista prof. Jean-Pierre Filiu, *Gazeta Wyborcza* z 30 czerwca 2015 r., s. 12.

²⁷ Zob. M. Chorośnicki, „Nowy terroryzm czy nowe środki terroryzmu?”, *Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ* 2007, nr 8, s. 51–73.

²⁸ Zob. S. Wojciechowski, „Współczesny terroryzm – stare wino w nowych butelkach”, *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2015, nr 211.

indziej bez mediów i rozgłosu ich akcje byłyby mało znaczącymi epizodami. Kto pamięta o losie 20 cudzoziemców zabitych w luksusowym hotelu w stolicy Burkina Faso, Wagadugu, w styczniu 2016 r.? Nawiasem mówiąc, świadomość znalezienia się na pierwszej linii frontu walki z terroryzmem spowodowała, że do grona elitarnych i doświadczonych służb antyterrorystycznych (Delta, SAS) dołączyły także francuskie siły specjalne. Francja potraktowała wielowątkowo wzrost zagrożenia terrorystycznego i wydaje się, że z dobrym skutkiem, jeśli idzie o sprawność działań antyterrorystycznych, mimo krwawego bilansu zamachów w 2015 r.²⁹

Nowe epizody kompanii antyterrorystycznej będącej częścią wojny hybrydowej nie pozwalają teraz jednoznacznie ocenić, czy mamy do czynienia z nową fazą terroryzmu państwowo-religijnego w wydaniu PI. Ocena taka byłaby przedwczesna, trzeba jeszcze poczekać i wyciągać wnioski ze wszystkich wydarzeń, nawet pozornie dzisiaj błahych. Niewiadome jest zachowanie pasywnych państw Unii i Ameryki w roku wyborów prezydenckich, która prowadzi ostrożną i wyważoną politykę. Islamiści powoli przybliżają się do Europy. W Libii są mocno osadzeni w Syrcie, a dwa konkurujące libijskie rządy tymczasowe (w Trypolisie i Tobruku) mimo prób mediacji są ze sobą w ostrym konflikcie.

Pokonanie islamistów w jednym miejscu nie przesądza o tym, że nie odrodzą się w innym państwie lub regionie. Umocnili się w Nigerii i w Rogu Afryki. Podobnych do Libii i Jemenu państw upadłych wskutek skomplikowanych procesów w trakcie rewolucji arabskich i po nich niestety przybywa. Wywołuje to problemy z masową emigracją do południowych państw Unii (Włochy, Grecja, Hiszpania), w konsekwencji także do niemal wszystkich państw Unii, i możliwość rozniesienia się problemów socjalnych i związanych z przestępczością zorganizowaną na cały jej obszar. Wreszcie bardzo poważnym zagrożeniem jest przyszłość niezbyt dokładnie znanej liczby (szacowanej ostrożnie na 2000–2500 osób) ochotników-fanatyków z całego świata, w tym Europejczyków i Amerykanów, którzy czynnie popierają tzw. Państwo Islamskie i jego działania terrorystyczne.

W razie klęski tego niby-państwa wrócą oni zapewne do swoich krajów, a część z nich rozpocznie skrytą działalność terrorystyczno-wywrotową bardzo trudną do wczesnego wykrycia i rozpoznania. Lista ewentualnych niebezpieczeństw jest więc długa i złożona, a bezpieczeństwo większości państw Zachodu – zagrożone niemal z każdej strony. Na razie do Syrii i Iraku niemal z całego świata przybywają amatorzy dżihadu, marzący o złożeniu przysięgi wierności kalifowi. Być może jest to stan przejściowy, ale pewności nie ma. W samym islamie także istnieją konflikty. Najpoważniejszy z nich, jak zauważa Patrycja Sasnal, polega na tym, że „Fanatyczny islam posługuje się czymś w rodzaju ekskomuniki, chociaż jest ona muzułmanom obca – nie wolno uznać za niemuzułmanina tego, kto się za muzułmanina uważa. Ale raz na jakiś czas pojawiają się ludzie, którzy uważają, że islam musi wrócić do korzeni z czasów Proroka, i decydują, kto jest prawdziwym muzułmaninem.

²⁹ Bardzo dobre, szczegółowe opracowanie o zaangażowaniu Francji w walkę z terroryzmem zawiera artykuł: M. Wróblewska-Lysik, „Zaangażowanie Francji w walce z terroryzmem po zamachu na *Charlie Hebdo*”, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2015, nr III (35), s. 67–91.

Właśnie do tego uzurpują sobie prawo sunniccy dżihadyści. Na tym polega konflikt wewnątrz islamu”³⁰.

Trzeba brać pod uwagę fakt, że Państwo Islamskie nie przetrwa zbyt długo otoczone przez wrogów. Procesy jego rozpadu lub likwidacji mogą nastąpić nagle i bardzo szybko lub trwać bardzo długo. I wreszcie trzeba pamiętać o mądrej maksymie Raymonda Arona, że bezruch jest największym zegarmistrzem historii, gdyż większość rzeczy wydarzyła się z tego powodu, że niewiele lub nic nie zrobiono.

THE CALIPHATE STATE – AN EPISODE OR PERMANENT FIXTURE OF THE CONTEMPORARY TERRORISM?

The article analyzes the phenomenon of the so-called Islamic State and the development of terrorism since its beginnings till the present day. Terrorism is the main weapon of this state both in the interior and the exterior sphere. Without doubt, it is an important aspect posing danger to security on the regional and global scale. The analysis involves methods used by Islamists and the passive reaction of the West, basically limited so far to bombings and military aid. The key players in the conflict are the Western States, recently joined by Russia with its bombing raids. The special forces of these states operate in the territories occupied by Islamists, and in the region, Syria, Turkey, Iraq, and Iran, each of them for different reasons, appear in the confluence of interconnections maintained by the conflict.

The so-called Islamic State will not survive, because it is surrounded and fought by everyone, nobody will recognize it in view of the international law, but its terrorist activity may spread and affect failed states. This will give rise to new waves of immigration, a humanitarian disaster and the return to Europe and America of volunteers from these continents, who might get involved in terrorist activity and sabotage, and be difficult to identify.

It is too early to conclude that the birth of ISIS constitutes a significant turning point in the history of international terrorism, and the events have to be carefully followed.

Słowa kluczowe: Państwo Islamskie, talibowie, dżihad, wojny hybrydowe, kalifat, terror, ludobójstwo, propaganda, bombardowania, Syria, Irak, Iran, Turcja, terroryzm, europejscy terroryści, bierność Zachodu

³⁰ Zob. P. Sasnal, „Bojownicy dżihadu. Hydra traci głowy”, *Gazeta Wyborcza* z 2–3 stycznia 2016 r., s. 15.

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

SEBASTIAN WOJCIECHOWSKI

doi 10.7366/2300265420152122

TERRORYZM – STARE I NOWE DYLEMATY

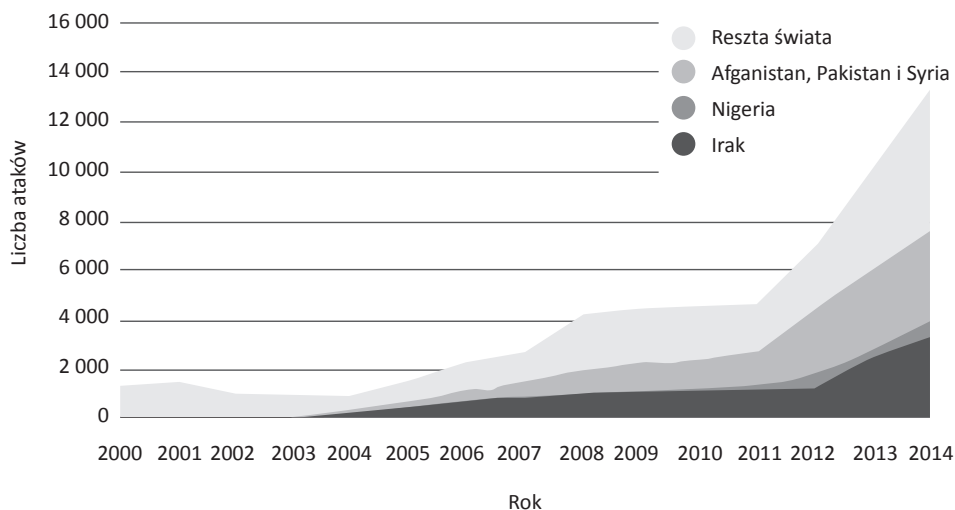
Odwołując się do literackiej metafory, stwierdzić można, iż terroryzm przypomina „stare wino serwowane co jakiś czas w nowych butelkach”. Oznacza to, że mamy do czynienia z ponadczasowym i globalnym zjawiskiem, które wciąż podlega w większym lub mniejszym stopniu ewolucji. Ewolucja ta dotyczy na przykład taktyki oraz strategii działania organizacji terrorystycznych, doboru celów ataku czy zasad funkcjonowania. W przeszłości przykładem nowej struktury terrorystycznej było powstanie oraz funkcjonowanie Al-Kaidy, a obecnie jest to kazus „Państwa Islamskiego” (dalej: PI)¹. Wbrew często powielanym błędnym opiniom „Państwo Islamskie” w rozumieniu prawa międzynarodowego oraz praktyki międzynarodowej nie jest państwem². Co prawda posiada takie elementy jak: terytorium, zamieszkującą je ludność oraz struktury władzy, nie ma jednak zdolności do utrzymywania stosunków międzynarodowych oraz nie spełnia wymogu tzw. zewnętrznej suwerenności. Spełnienie wszystkich pięciu kryteriów warunkuje państwowość. Można zatem mówić jedynie o pewnych elementach państwowości czy tworzeniu struktur władzy, ale nie o państwie jako podmiocie prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych.

Globalny i destrukcyjny zakres terroryzmu dobrze odzwierciedlają statystyki, z których wynika, iż np. od 2000 roku na świecie dokonano ponad 60 tys. zamachów terrorystycznych, w których straciło życie ponad 140 tys. osób³. W okresie tym do ataków terrorystycznych doszło w ponad 100 państwach, większość jednak przeprowadzono na terytorium tzw. krwawej piątki, czyli: Afganistanu, Iraku, Nigerii, Pakistanu i Syrii.

¹ W opracowaniach naukowych, popularnonaukowych czy mediach stosowane są także inne nazwy lub akronimy, np. ISIS, ISIL, DAESH, zob. np. M. Dawn, *ISIS: And Its Hostages, ISIL/Islamic State/Daesh*, 2014; B. Hall, *ISIS: Państwo Islamskie*, przeł. P. Wolak, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2015.

² Potwierdzeniem tej tezy jest też m.in. podejście prezentowane przez RB ONZ, która w swoich rezolucjach określa „Państwo Islamskie” mianem „tworu” (ang. *entity*), a nie „państwa”, zob. np. rezolucja 2178 (2014), rezolucja 2253 (2015). Terminu „państwo” nie używają także liczne inne podmioty prawa międzynarodowego czy media, np. CNN stosuje określenie grupa zbrojna (ang. *militant group*), a BBC grupa dżihadystyczna (ang. *jihadist group*).

³ Global Terrorism Index 2015, *Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, Institute for Economics & Peace, www.economicsandpeace.org (dostęp 13.01.2016).



Wykres 1

Skala ataków terrorystycznych w wybranych państwach (w latach 2000–2014)

Źródło: opracowano na podstawie: Global Terrorism Index 2015, *Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, Institute for Economics & Peace, www.economicsandpeace.org (dostęp 3.01.2016).

WYBRANE PRZEJAWY TERRORYZMU W 2015 ROKU

Rok 2015 był kolejnym etapem eskalacji światowego terroryzmu. Jego brutalnymi, a zarazem spektakularnymi przejawami były m.in. następujące wybrane wydarzenia:

7 stycznia doszło do ataku terrorystycznego w paryskiej siedzibie satyrycznego tygodnika *Charlie Hebdo*, kojarzonego m.in. z opublikowaniem karykatur proroka Mahometa. Napastnicy po ucieczce z siedziby tygodnika zostali otoczeni w podparyskiej drukarni. Ostatecznie zginęli w wyniku wymiany ognia z siłami bezpieczeństwa. Drugą serię zamachów przeprowadził 7, 8 i 9 stycznia inny islamista, który podczas ataków m.in. zastrzelił policjantkę. Następnie zabarykadował się z zakładnikami w sklepie z kosztowną żywnością. Został zabity podczas szturm antyterrorystów. Łącznie podczas zamachów 7–9 stycznia zginęło 3 terrorystów oraz 17 ofiar. Zamachowcy twierdzili, że działają w imieniu „Państwa Islamskiego” oraz Al-Kaidy.

18 marca 2015 roku dwóch terrorystów zaczęło strzelać do turystów w pobliżu Muzeum Bardo w Tunisie. Następnie zabarykadowali się w budynku muzeum, biorąc zakładników. Tunezyjskie służby bezpieczeństwa rozpoczęły szturm, zabijając napastników. Oprócz nich zginęło dwóch innych Tunezyjczyków (w tym policjant) oraz 20 zagranicznych turystów z: Włoch, Francji, Japonii, Hiszpanii, Kolumbii,

Rosji, Wielkiej Brytanii i Polski. Zdaniem części ekspertów rzeczywistym celem ataku byli parlamentarzyści, którzy w dniu ataku w budynku przylegającym do muzeum obradowali nad zaostrzeniem prawa antyterrorystycznego. Do przeprowadzenia zamachu przyznało się PI.

2 kwietnia pięciu islamistów wdarło się na teren uniwersytetu w mieście Garissa na wschodzie Kenii. Podczas trwającego prawie 20 godzin oblężenia zginęło około 150 osób, a ponad 70 zostało rannych. Do zamachu przyznała się somalijska organizacja Asz-Szabab, powiązana z Al-Kaidą. Jej bojownicy walczą z władzami Kenii od 2011 r., sprzeciwiając się wysłaniu wojsk kenijskich do Somalii. Napastnicy wśród ofiar wyszukiwali głównie chrześcijan. Atak na kampus był największym aktem terroru w Kenii od zamachu Al-Kaidy na ambasadę USA w Nairobi w 1998 r., w którym zginęło ponad 200 osób.

Do serii zamachów terrorystycznych inspirowanych motywami islamistycznymi doszło też 26 czerwca, kiedy to w ciągu kilku godzin terroryści zaatakowali w trzech państwach: Francji, Tunezji i Kuwejcie. W wyniku ich działań zginęło ponad 60 osób, a dalszych około 300 odniosło rany. We Francji miejscem ataku były zakłady gazowe położone około 30 km od Lyonu. W Tunezji tragiczne wydarzenia rozegrały się na plaży i w pobliżu hoteli w mieście Susa, a w Kuwejcie celem ataku był szyicki meczet. We wszystkich trzech przypadkach sprawcy deklarowali swoje pośrednie lub bezpośrednie związki z PI. Zwrócić należy uwagę na różnorodność miejsc, gdzie nastąpiły wspomniane zamachy.

10 października nastąpił kolejny krwawy zamach bombowy przed dworcem kolejowym w Ankarze. W wyniku ataku zginęło ponad 100 osób. Do eksplozji doszło w miejscu gromadzenia się uczestników protestów zorganizowanych przez związki zawodowe i partie lewicowe sprzeciwiające się wznowieniu przez siły rządowe walk z bojownikami kurdyjskimi. O przeprowadzenie ataku oskarżono zarówno PI, jak i kurdyjskich oraz skrajnie lewicowych działaczy. Był to najpoważniejszy atak terrorystyczny we współczesnej historii Turcji.

31 października nad półwyspem Synaj rozbił się rosyjski samolot pasażerski, na którego pokładzie znajdowały się 224 osoby. „Państwo Islamskie” poinformowało na Twitterze, że to ono doprowadziło do katastrofy, mszcząc się w ten sposób za rosyjskie zaangażowanie w Syrii. Teorię o wybuchu bomby na pokładzie samolotu potwierdziły m.in. służby amerykańskie, powołując się na dane pochodzące z wojskowego satelity. Zaakceptowała ją także strona rosyjska. Jednak w grudniu 2015 r. władze Egiptu przedstawiły oficjalny raport, z którego wynika, że nie wykryto niczego, „co mogłoby wskazywać na aktywność niezgodną z prawem lub działalność terrorystyczną”. Z kolei w ocenie rosyjskich ekspertów przyczyną katastrofy była bomba domowej roboty o małej mocy, która została ukryta pod jednym z siedzeń na końcu samolotu⁴. Co więcej, w grudniowym numerze czasopisma *Dabiq* związane-

⁴ W 2016 r. władze Egiptu przyznały, że za zamachem stało Państwo Islamskie.

go z PI został opublikowany artykuł, w którym szczegółowo opisano, w jaki sposób i za pomocą jakich środków przeprowadzono ten zamach.

Następnym przykładem ataków terrorystycznych były wydarzenia, które rozegrały się 13 listopada w Paryżu. W tym dniu doszło do serii zamachów przeprowadzonych przez trzy grupy islamskich terrorystów. Ich celem były różne obiekty zlokalizowane m.in. w centrum miasta oraz stadion piłkarski *Stade de France*, na którym trwał mecz reprezentacji Francji i Niemiec. Na stadionie przebywało około 80 tys. widzów, w tym prezydent François Hollande. W wyniku ataków zginęło 130 osób, a ponad 350 odniosło rany. Był to najkrwawszy atak terrorystyczny we Francji od zakończenia II wojny światowej. Po tych wydarzeniach na terytorium całego państwa, pierwszy raz od wojny algierskiej, wprowadzono stan wyjątkowy. Rozpoczęto również zakrojoną na szeroką skalę akcję poszukiwania sprawców i ich współpracowników, prowadzoną m.in. na terytorium Francji oraz Belgii. W wyniku podjętych działań zatrzymano około 200 osób podejrzanych o powiązania z organizacjami fundamentalistycznymi i skonfiskowano ponad 300 sztuk broni. Zamachy z 13 listopada były zdaniem PI zemstą za francuskie zaangażowanie zbrojne w Syrii.

Z kolei 2 grudnia małżeństwo islamskich terrorystów zaatakowało w San Bernardino w Kalifornii. Zanim sprawcy zostali zabici przez policjantów, zastrzelili 14 osób i zranili kolejne. Jak ustaliły amerykańskie służby, pozostawili oni trzy bomby, które jednak nie wybuchły. Terrorysty planowali też kolejne zamachy, o czym świadczył m.in. duży arsenał znalezionej broni i amunicji.

Powyższy przegląd obejmuje tylko kilka spośród tysięcy zamachów dokonanych w 2015 roku. Ich krótka charakterystyka pokazuje, iż terroryzm jest zagrożeniem globalnym mającym obecnie przede wszystkim skrajnie islamistyczne konotacje. Nie można jednak zapominać o innych jego formach, związanych choćby z nurtem: separatystycznym, skrajnie prawicowym, skrajnie lewicowym czy cyberterroryzmie itp.

PAŃSTWO ISLAMSKIE – „NOWE WINO W STARYCH I NOWYCH BUTELKACH”

Głównym generatorem terroryzmu w 2015 roku było „Państwo Islamskie”. Jest to nowa forma aktywności terrorystycznej łącząca zarówno dotychczas znane, jak i nowatorskie elementy strategii oraz taktyki działania⁵. Stąd też powyższe określenie.

W 2015 roku po początkowych sukcesach „Państwo Islamskie” stopniowo zaczęło tracić inicjatywę oraz kontrolowane przez siebie terytorium. Pod koniec tego roku jego stan posiadania według różnych źródeł skurczył się w Iraku z 25 do 40%, a w Syrii z 10 do 20%. Co więcej, PI utraciło kilka ważnych punktów strategicznych, w tym choćby Tal Abiad i Tikrit czy dużą rafinerię w Bajdżi. Za największą

⁵ Na temat wcześniejszych działań PI zob. np. *Rocznik Strategiczny* 2014/15.

przegraną uznaje się jednak utratę pod koniec grudnia 2015 r., po trwającej kilka tygodni ofensywie irackiej armii rządowej, ważnego miasta Ramadi.

Wspomniane porażki PI są konsekwencją wielu powiązanych ze sobą czynników, takich jak choćby: zintensyfikowanie nalotów prowadzonych przez siły koalicji międzynarodowej pod przywództwem USA, operacji wojskowych Federacji Rosyjskiej i jej wsparcia udzielanego siłom prezydenta Baszara al-Asada, działań irackiej armii rządowej, bojowników kurdyjskich czy innych podmiotów walczących z PI. Istotną rolę odegrały też problemy „kalifatu” związane m.in. ze spadkiem dostępnych środków finansowych (np. według amerykańskich ekspertów dochody ze sprzedaży ropy od października 2015 r. do stycznia 2016 r. zmniejszyły się o około 30%) czy ograniczeniem liczby nowych rekrutów.

Pomimo wskazanych porażek PI wciąż jest bardzo poważnym zagrożeniem dla stabilizacji i bezpieczeństwa zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Co więcej, stara się ono na różne sposoby realizować swoją strategię budowy do 2020 roku „wielkiego kalifatu”, który ma obejmować bardzo rozległe terytoria, do których zaliczyć można nie tylko obszar Bliskiego Wschodu czy Afryki Północnej, lecz także część Azji i Europy.

Rozpatrując powstanie i eskalację działalności PI, trzeba uwzględnić cały szereg różnorodnych czynników, które doprowadziły do wystąpienia lub pogłębienia destabilizacji w tej części świata i tym samym znacząco ułatwiły odniesienie przez PI tak znaczących sukcesów, zarówno militarnych, politycznych, jak i propagandowych. Wśród powyższych procesów i wydarzeń wymienić należy przede wszystkim: amerykańską interwencję w Iraku i późniejszą destabilizację tego państwa, konflikt w Syrii, Jemenie oraz Libii⁶, rywalizację „wielkich mocarstw” o wpływy w regionie, kryzys irański, wydarzenia „arabskiej wiosny”⁷ i ich następstwa, ale także zakończenie operacji ISAF w Afganistanie czy aktywizację środowisk islamistycznych w różnych częściach świata⁸.

Sukcesy PI są również sumą składową różnorodnych determinantów związanych z jego funkcjonowaniem. Wśród wielu występujących tutaj komponentów przede wszystkim uwzględnić należy następujące kwestie.

1) Liderzy PI zdają sobie sprawę z faktu, iż połączenie spektakularnych oraz wyjątkowo brutalnych działań jest bardzo skutecznym elementem ich strategii, wpisu-

⁶ Skutki obalenia rządów w Iraku, Libii czy Syrii podkreśla m.in. R. Kuźniar, „Czy Europa nabierze rozumu”, wyborcza.pl/magazyn/święteczny z 21 listopada 2015 r., <http://wyborcza.pl/magazyn> (dostęp 17.12.2015).

⁷ Stosowanie pojęcia „arabska wiosna” jest różnie oceniane. Używane są różne synonimy tego terminu, np. „arabskie przebudzenie”, „arabska rewolta” czy „arabskie powstanie”, zob. np. P. Osiewicz, „Zmiany społeczno-polityczne w państwach arabskich po 2010 roku: krytyczna analiza stosowanych pojęć”, *Przegląd Politologiczny* 2014, nr 1; A. Potyrała, B. Przybylska-Maszner, S. Wojciechowski (red.), *Relations between the European Union 2011 Determinants, Areas of Co-operation and Prospects*, Logos Verlag, Berlin 2015.

⁸ A. Wejkszner, *Ewolucja terroryzmu motywowanego ideologią religijną na przykładzie salafickiego ruchu globalnego dżihadu*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2010.

jącym się w tzw. marketing terrorystyczny. Dzięki temu przyciągają oni uwagę opinii publicznej, przyczyniając się tym samym do nagłośnienia własnych haseł czy poczynań. W ten sposób demonstrują m.in. swoją siłę, skuteczność, ale też bezwzględność. Powyższe działania są sygnałem wysyłanym zarówno do ich przeciwników, jak i sympatyków. Trafiają także do innych radykalnych grup czy środowisk islamistycznych, wskazując, iż to właśnie PI, a nie konkurencyjne organizacje (np. Al-Kaida), jest światowym liderem w „walce z niewiernymi”, gwarantując zarówno efektywne, jak i „efektowne” realizowanie haseł dżihadu. Jest to zatem przesłanie będące z jednej strony ostrzeżeniem dla wrogów, a z drugiej zachętą adresowaną do ochotników, sympatyków czy sponsorów. O brutalności i bezwzględności działań podejmowanych przez PI w 2015 roku świadczy choćby przypadek spalenia jordańskiego pilota czy egzekucja 21 koptyjskich chrześcijan.

2) PI bardzo skutecznie wykorzystuje tzw. medialność terroryzmu⁹. Polega ona na tym, że wybierając określone cele ataku oraz stosując odpowiednie metody, terroryści są świadomi, iż oprócz np. motywu zemsty czy zastraszenia mogą osiągnąć również „sukces” medialny. Będzie nim choćby długotrwałe czy zakrojone na szeroką skalę nagłośnienie ich działań oraz towarzyszących temu żądań. Służy temu też wykorzystywanie do celów propagandowych i komunikacyjnych mediów społecznościowych¹⁰, w tym stworzenie przez PI własnego portalu społecznościowego działającego na wzór Facebooka. Coraz częściej terroryści do komunikowania się w Internecie wykorzystują technologie szyfrujące¹¹. Dobrą oceną ich możliwości są słowa wypowiedziane w 2015 roku przez dyrektora FBI, który stwierdził, iż dżihadysty opanowali powyższą sztukę do perfekcji, dodając, że wykorzystują oni Internet w różnych celach, np. do sprzedaży książek, promocji filmów czy zbierania środków finansowych.

Bojownicy PI doskonale zdają sobie sprawę z siły mediów, o czym może świadczyć fakt, iż np. w Afganistanie uruchomili własne radio „Głos Kalifatu”. Ma ono przyczynić się do pozyskania sympatyków wśród tamtejszych mieszkańców. Równocześnie jednak na kontrolowanym przez siebie terytorium zakazali korzystania z anten satelitarnych, obawiając się przekazywanych tam treści. Towarzyszy temu operacja niszczenia już zamontowanych anten. Oficjalnym powodem jest przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się „intryg Szatana” oraz zapobieganie „zepsuciu moralnemu”. W rzeczywistości chodzi jednakże o uniemożliwienie lokalnej ludności pozyskiwania informacji niekorzystnych dla PI, a rozpowszechnianych rów-

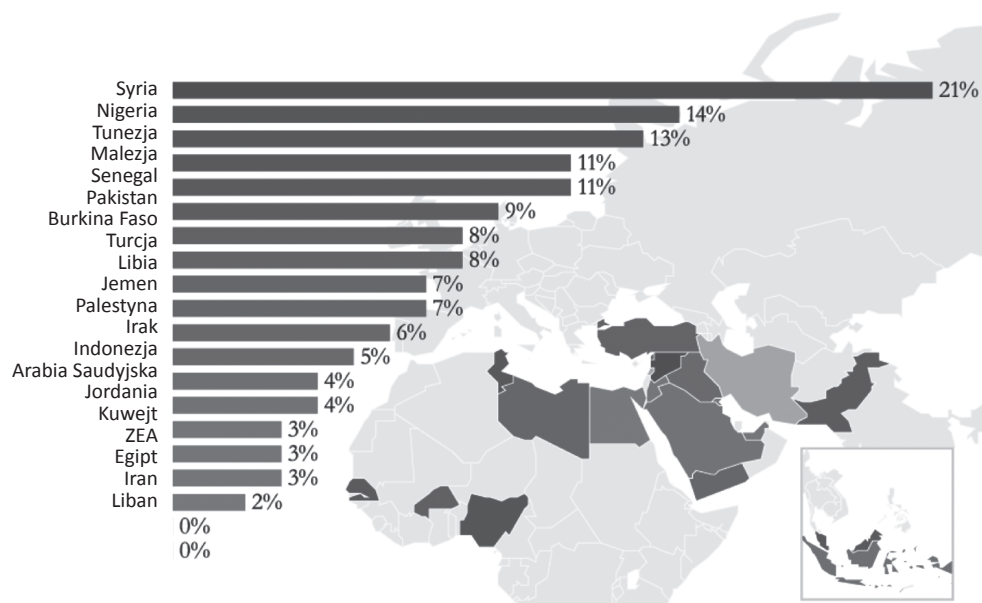
⁹ S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie. Przejawy. Przyczyny*, Wydawnictwo Naukowe Contact, Poznań 2013.

¹⁰ Jak szacuje Brookings Institute, na początku 2015 r. do promowania PI wykorzystywano np. na Twitterze około 46 tys. kont. Z kolei niemiecki wywiad zagraniczny BND stoi na stanowisku, iż PI rozsyła dziennie (głównie za pomocą mediów społecznościowych) od 30 do 40 filmów wideo, zdjęć czy pisemnych oświadczeń.

¹¹ PI coraz częściej rezygnuje z korzystania z komunikatorów, np. Telegram czy Facebook Messenger, obawiając się przechwytywania oraz dekodowania ich wiadomości przez służby bezpieczeństwa. Alternatywą ma być np. stworzenie własnego szyfrowanego komunikatora.

no przez media arabskie, np. telewizje Al Dżazira i Al Arabijja, jak i tzw. media zachodnie¹².

3) PI lansuje popularne wśród części muzułmanów hasło „odrodzenia islamu”, które realizowane jest na kilku płaszczyznach. W sferze religijnej dotyczy ono „powrotu do źródeł” i dosłownego interpretowania zapisów Koranu. Towarzyszy temu również wykorzystanie konfliktu między sunnitami i szyitami oraz idea „wojny z niewiernymi”. W płaszczyźnie politycznej „odrodzenie” przejawia się w utworzeniu kalifatu oraz budowaniu jego potęgi, a także samowystarczalności dotyczącej sfery politycznej, militarnej, ekonomicznej, socjalnej itp. Z kolei w wymiarze „społecznym” obejmuje ono odrzucenie zasad, wartości i dominacji zarówno „świata zachodu”, jak i „bliskowschodnich dyktatur”. Hasła oraz działania PI, choć nie cieszą się w państwach muzułmańskich dużą popularnością, to wciąż znajdują tam zwolenników czy naśladowców, o czym świadczy poniższe zestawienie.



Wykres 2

Poziom poparcia dla „Państwa Islamskiego” w wybranych państwach muzułmańskich

Źródło: opracowano na podstawie Pew Research Washington Institute, za: www.statysta.com (dostęp 26.01.2016).

4) PI jest nową, a zarazem nowoczesną formą aktywności terrorystycznej. Wykracza poza klasyczne rozumienie organizacji terrorystycznej, kontrolując ponadpaństwowe terytorium, dysponując bardzo rozbudowanymi strukturami realizu-

¹² A. Bartkiewicz, „Daesh kontra telewizja. »To intrygi Szatana«”, *Rzeczpospolita* z 21 grudnia 2015 r.

jącymi jego cele. Jest to struktura terrorystyczna, która w sposób hybrydowy łączy cechy przypisywane choćby: organizacji terrorystycznej, grupie przestępczej, państwu, sieci terrorystycznej czy formacji zbrojnej. Stanowi zatem najbardziej złożony podmiot tzw. piramidy terrorystycznej.



Schemat 1

Model piramidy terrorystycznej

Źródło: opracowanie własne.

„Państwo Islamskie” jest też obecnie najszerszą i najbardziej niebezpieczną formą aktywności terrorystycznej. W przyszłości mogą jednak powstać jeszcze bardziej złożone podmioty terrorystyczne. Nie można również wykluczyć, iż PI, na przykład na skutek dalszych porażek i utraty kolejnych obszarów, zmieni swoją strukturę czy formułę działania¹³.

5) Przejmując kontrolę nad obszarami w Iraku i Syrii oraz tworząc na nich własne instytucje, PI pozbawiło Al-Kaidę statusu kluczowej organizacji dżihadystycznej na świecie. W znacznym stopniu zagospodarowało zatem „ideologiczną” oraz „logistyczną” próżnię, która powstała wraz ze spadkiem znaczenia Al-Kaidy. PI przejęło część jej wpływów, sponsorów, członków czy sympatyków. Wykazało się ponadto większą dynamiką, brutalnością oraz inwencją. Zrobiło na drodze aktywności terrorystycznej przysłowiowy krok dalej, tworząc „struktury państwowe” oraz proklamując powstanie kalifatu. Taka decyzja niosła ze sobą głębokie przesłanie zarówno

¹³ W. McCants, *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*, St. Martin's Press, New York 2015.

polityczne, ideologiczne, historyczne, jak i religijne, zważywszy na istotne znaczenie kalifatu w tradycji muzułmańskiej¹⁴. Doprowadziło to do konfrontacji między PI a Al-Kaidą, dotyczącej rywalizacji nie tylko o pieniądze, bojowników czy sponsorów, lecz także o prestiż, popularność i swoistą palmę pierwszeństwa. Rywalizacja ta przybiera bardzo różne przejawy, np. tarć w Syrii między PI a związaną z Al-Kaidą organizacją Front an-Nusra, sporów o autorstwo przeprowadzonych zamachów (np. atak w San Bernardino) czy wzajemnego dyskredytowania się w mediach¹⁵.

Wspomniany konflikt interesów z jednej strony nie służy żadnej z uczestniczących w nim stron, z drugiej zaś jest ważnym czynnikiem, który powinien zostać maksymalnie wykorzystany przez przeciwników PI. Nie można jednak wykluczyć przeciwnego scenariusza, zakładającego, że oba podmioty terrorystyczne zaprzestaną rywalizacji oraz rozpoczną mniej lub bardziej skonsolidowaną współpracę, np. synchronizując i koordynując przeprowadzane ataki czy wymieniając się środkami, informacjami itp. Może to doprowadzić do powstania swoistej „unii personalnej”, a nawet nowej wspólnej struktury. Powyższym rozważaniom towarzyszą liczne pytania, np.: Jak długo jeszcze PI będzie w stanie utrzymać kontrolowane terytoria, wpływy czy struktury? Jak zachowują się jego przywódcy i bojownicy w przypadku kolejnych znaczących porażek, niedoboru środków finansowych itp.¹⁶? Jakie nowe elementy taktyki czy strategii może ono wykorzystać? Czy stosowane obecnie środki i formy działania okażą się wystarczające, żeby doprowadzić do jego zniszczenia?

6) Radykalizacja, dynamika, a w szczególności skuteczność działań PI była sporym zaskoczeniem dla społeczności międzynarodowej. Podmiot ten (podobnie jak organizacje, z których się wywodził) kilkakrotnie przeszedł wewnętrzną ewolucję, wykazując się przy tym dużą **zdolnością do ewoluowania oraz dostosowania** do zmieniających się realiów politycznych i społecznych. Jest to związane z trzema innymi „zdolnościami” przypisywanymi PI. W przeszłości żadna organizacja lub struktura terrorystyczna czy fundamentalistyczna nie potrafiła pozyskać tak wielkich środków finansowych (**zdolność pozyskiwania środków finansowych**). Nie miała także tak rozbudowanej oraz dobrze funkcjonującej struktury (**zdolność organizacyjna**) oraz nie rekrutowała tak wielu ochotników czy sympatyków (**zdolność werbunkowa**).

¹⁴ Wskazać należy także na wątpliwości natury prawnej czy religijnej, np. co do „legalności” proklamowania kalifatu. Na temat jego genezy, idei czy funkcjonowania zob. np. A. Wejkszner, *Państwo Islamskie. Narodziny nowego kalifatu?*, Warszawa 2016 (w druku).

¹⁵ Ich przykładem są choćby z jednej strony oświadczenia Al-Kaidy nieuznające proklamowanego przez PI kalifatu i stwierdzenia, że jest on „źródłem jątrzenia”, z drugiej zaś strony m.in. artykuły zamieszczone w grudniowym (2015 r.) numerze *Dabiq* (publikacji PI), krytykujące i szkalujące Al-Kaidę. Na temat podobieństw i różnic obu organizacji zob. np. D. Byman, *Comparing Al Qaeda and ISIS: Different Goals, Different Targets*, www.brookings.edu (dostęp 10.01.2016).

¹⁶ Pod koniec stycznia 2016 r. nieoficjalnie poinformowano o zmniejszeniu o połowę „żołdu” wypłacanego bojownikom PI. Może to zwiastować poważne problemy finansowe PI oraz konieczność zmiany jego dotychczasowej struktury i strategii działania.

7) **Zdolność pozyskiwania środków finansowych.** Jeszcze nigdy w historii żadna struktura terrorystyczna nie dysponowała tak wielkim kapitałem i związanymi z tym możliwościami działania. W 2015 roku finanse PI szacowano na 2–4 mld USD¹⁷. Dla porównania inne organizacje terrorystyczne dysponowały następującymi środkami.

Tabela 1
Środki finansowe wybranych struktur terrorystycznych w 2015 r. (wartości szacunkowe)

Podmiot	Wielkość środków finansowych w mln USD
Al-Kaida	15–50
Hamas	70
FARC	300
Hezbollah	200–500
Talibowie	560
„Państwo Islamskie”	2000–4000

Źródło: *International Business Times*, *MoneyJihad*, *CNN*, *The Guardian*.

Pieniądze, którymi dysponuje PI, pochodzą z bardzo różnorodnych źródeł, wśród których wymienić należy m.in.: sprzedaż ropy naftowej i gazu ziemnego, zyski z kopalni fosforanów, zakładów przemysłowych czy uprawy zbóż, zyski z podatków i opłat (np. podatek, którym obciążono niemuzułmanów, tzw. haracz drogowy, podatek od dóbr luksusowych), środki pochodzące z porwań dla okupu, darowizn, handlu dziełami sztuki, ludźmi i organami, wynajmu nieruchomości, kradzieży itd.

8) **Zdolność organizacyjna.** PI jest nową formą aktywności terrorystycznej, która wykracza poza dotychczasowe zasady. Umiejętnie zespala aspekty: militarne, polityczne, ideologiczne, logistyczne, finansowe, społeczne, propagandowe itp. Posiada ono rozbudowaną strukturę, która obejmuje różnego rodzaju instytucje¹⁸, zajmujące się np.: administracją, mediami, wywiadem, wymiarem sprawiedliwości, edukacją, opieką zdrowotną, pomocą charytatywną, ściąganiem podatków, surowcami naturalnymi, sprawami wojskowymi czy wypłacaniem świadczeń dla bojowników PI¹⁹.

¹⁷ J. Brisard, D. Martinez, *Islamic State: The Economy-Based Terrorist Funding*, Thomson Reuters Acclerus, www.risk.thomsonreuters.com (dostęp 26.01.2016).

¹⁸ Zob. np. S. Laurent, *Kalifat terroru. Kulisy działania Państwa Islamskiego*, przeł. E. Kaniowska, Wydawnictwo W.A.B. Grupa Wydawnicza Foksal, Warszawa 2014. Z instrukcji przygotowanej przez przywódców PI wynika, iż oprócz powołania różnych ministerstw zaplanowano także np. budowę koszar, opracowanie programu szkolenia dla dzieci i weteranów czy stworzenie zakładów zajmujących się produkcją i naprawą uzbrojenia.

¹⁹ Szacuje się, że szeregowy bojownik PI w 2015 roku otrzymywał miesięcznie około 300 USD „żołdu”.

Tabela 2
Wybrane źródła finansowania „Państwa Islamskiego” (wartości szacunkowe)

Źródło	Udział w finansowaniu działalności PI (%)	Roczne dochody PI (mln USD)
Ropa naftowa	38	730–1460
Gaz ziemny	17	489
Wymuszenia i haracze	12	330
Zakłady przemysłowe i kopalnie fosforanów	10	300
Fabryki cementu	10	291
Uprawy zbóż	7	200
Kidnapping	4	120
Sponsoring i darowizny	2	50

Źródło: Raport Thomson Reuters Accelus, za: P. Ciszak, *Państwo Islamskie ma w budżecie 2,2 mld dolarów*, www.money.pl (dostęp 14.11.2015).

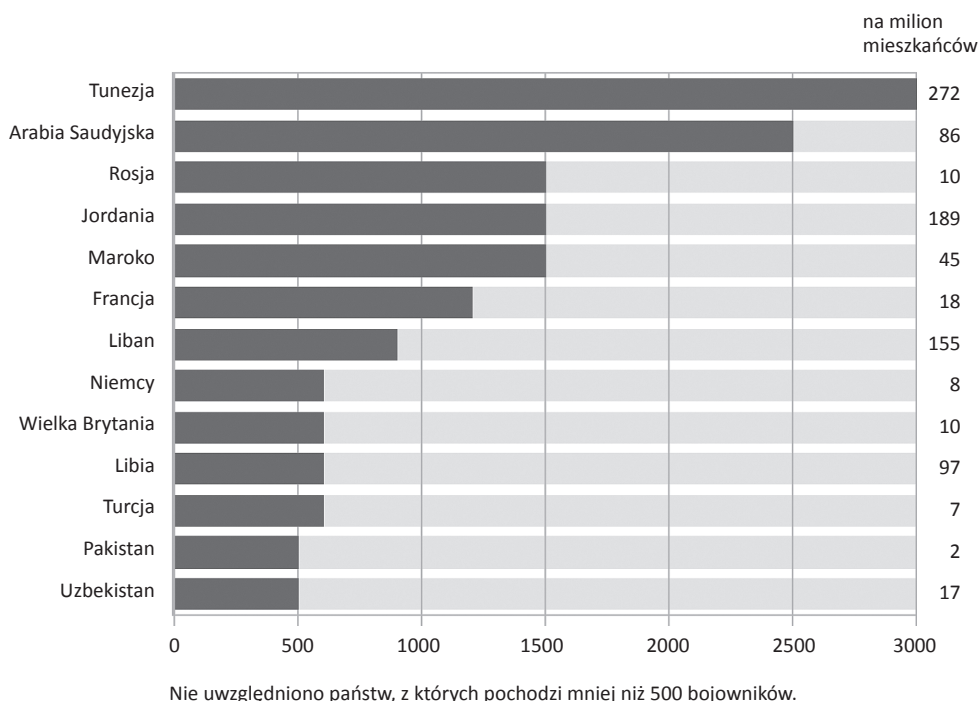
Dodatkowo w 2014 roku utworzono ministerstwo ds. męczenników, zajmujące się rekrutowaniem oraz szkoleniem kandydatów na zamachowców samobójców. Organ ten opiekuje się również ich rodzinami, przekazując zapomogi czy renty. Innym sposobem „uhonorowania” terrorystów samobójców jest przyznawanie im bliskim stanowisk publicznych czy celebrowanie tych osób podczas różnego rodzaju uroczystości. Przeszkoleni zamachowcy samobójcy mogą być wykorzystywani do przeprowadzenia ataków zarówno na terenie Syrii czy Iraku, jak i w innych częściach świata, choćby w Unii Europejskiej²⁰.

9) **Zdolność werbunkowa** – związana z umiejętnością pozyskiwania zarówno sympatyków, sponsorów, jak i bojowników pochodzących z bardzo różnych części świata. Innym tego aspektem jest uzyskanie lojalności czy wsparcia ze strony różnorodnych klanów, grup lub organizacji terrorystycznych (np. Boko Haram czy kilku grup talibów). W szeregach PI walczą bojownicy pochodzący z około 70 państw, zarówno muzułmańskich, jak i niemuzułmańskich. Ich łączną liczbę najczęściej szacuje się na 20–30 tys., z czego 3–5 tys. może pochodzić z Europy (wykres 3).

Wśród sympatyków lub członków PI są przedstawiciele praktycznie wszystkich grup społecznych, począwszy od uczniów i studentów, a kończąc na biznesmenach, prawnikach, nauczycielach czy lekarzach. Bardzo często zapoznają się oni z ideologią PI przez Internet. O popularności tej drogi komunikacji może świadczyć fakt, iż

²⁰ „Le Figaro”: *Państwo Islamskie ma ministerstwo ds. męczenników*, <http://wiadomosci.wp.pl> (dostęp 18.06.2015).

na przykład islamistyczny profil *Al-Itisam* subskrybowało ponad 50 tys. osób, *Ajnad* 36 tys., a *Al-Furkan* 20 tys.²¹



Wykres 3

Liczba bojowników pochodzących z wybranych państw, walczących w Syrii i Iraku (na milion osób)

Źródło: opracowano na podstawie: ICSR, *CIA World Factbook*, za: www.statysta.com (dostęp 21.01.2016).

10) Ważną rolę odgrywa też strategia tworzenia tzw. nowych frontów walki, polegająca m.in. na podejmowaniu działań, w tym przeprowadzaniu zamachów terrorystycznych w państwach lub regionach, w których do tej pory PI nie było zbyt lub w ogóle aktywne. Strategia ta, zaczerpnięta od Al-Kaidy, została przez PI rozszerzona oraz udoskonalona. Obejmuje ona obecnie np.: Afganistan, Pakistan, Bałkany, Kaukaz, Czad, Kamerun, Somalię, Nigerię, Niger, Jemen, Filipiny, Indonezję, Malezję czy Europę Zachodnią²².

Przedstawione powyżej komponenty nie wyczerpują oczywiście pełnego spektrum czynników związanych z powstaniem, eskalacją działalności oraz sukcesami PI. Ich pełna analiza wymaga bowiem znacznie szerszego i odrębnego opracowania.

²¹ S. Laurent, op. cit.

²² W ocenie niemieckiego wywiadu zagranicznego BND przedstawiciele PI działają obecnie w 30 państwach.

PROBLEM WALKI Z TERRORYZMEM NA PRZYKŁADZIE „PAŃSTWA ISLAMSKIEGO”

Terroryzm przypomina hydrę o wielu głowach. Pokonanie jednej z nich wcale nie oznacza jeszcze sukcesu, albowiem miejsce rozbitej lub osłabionej grupy czy organizacji szybko zajmuje inna. Dotyczyło to choćby Al-Kaidy, której część wpływów, członków czy sympatyków przejęło „Państwo Islamskie”. Tak może być również w przypadku PI. Rozbicie jego struktury nie musi oznaczać ani zakończenia konfliktu w Syrii, ani też rozprawienia się z problemem terroryzmu islamskiego w tej części świata. Jak wynika np. z analiz brytyjskiego Centrum Religii i Geopolityki, obecnie w Syrii i Iraku działa co najmniej 15 fundamentalistycznych organizacji paramilitarnych liczących łącznie około 65 tys. członków. Co więcej, w ocenie tego think tanku około 60% świeckich rebeliantów w Syrii podziela poglądy głoszone przez PI²³.

Innym poważnym mankamentem światowej walki z terroryzmem jest wciąż fakt, iż społeczności międzynarodowej pomimo wieloletnich prób nie udało się wypracować jednej uniwersalnej i powszechnie stosowanej definicji terroryzmu. Szacuje się, że obecnie na świecie istnieje co najmniej 300 bardzo zróżnicowanych jego definicji i cały czas powstają nowe. W niektórych państwach (choćby USA) funkcjonuje równocześnie kilka oficjalnych definicji tego pojęcia używanych przez różne instytucje rządowe. W sposób znaczący utrudnia to nie tylko jednoznaczne określenie, czym jest terroryzm, oraz zakwalifikowanie doń konkretnych sytuacji i zachowań, a tym samym prowadzenie skutecznych działań kontr-antyterrorystycznych²⁴, ale także opracowanie jednej międzynarodowej listy organizacji terrorystycznych. W związku z tym listy tych organizacji, sporządzane np. przez USA, Unię Europejską czy Federację Rosyjską, mniej lub bardziej różną się od siebie, uznając lub nie daną grupę za organizację terrorystyczną.

Pomimo iż wciąż powstają coraz to nowe opracowania czy analizy poświęcone terroryzmowi, nadal nie dysponujemy pełną wiedzą na temat tego zjawiska. Dotyczy to na przykład takich kwestii jak: zachodząca ewolucja strategii i taktyki działania terrorystów, powiązania występujące między poszczególnymi organizacjami oraz tzw. zapleczem terrorystycznym czy wieloaspektowość przyczyn terroryzmu. Terroryzm, co należy zaakcentować, nie wynika przecież tylko z pobudek religijnych, politycznych czy etnicznych. Jest on sumą składową wielu bardzo różnych uwarunkowań, wśród których uwzględnić trzeba również aspekty: kulturowe, historyczne, psychologiczne czy często pomijane czynniki społeczno-ekonomiczne. Niejednokrotnie zaobserwować można pośrednią lub bezpośrednią korelację zachodzącą między terroryzmem a ubóstwem czy innymi poważnymi problemami społeczno-ekonomicznymi występującymi na danym terytorium. Odzwierciedlają to

²³ „Syria: Co drugi opozycjonista popiera Daesh?”, *Rzeczpospolita* z 21 grudnia 2015 r.

²⁴ Kontr-antyterroryzm zakłada łączne rozpatrywanie poszczególnych elementów, mechanizmów czy działań związanych zarówno z kontrterroryzmem, jak i antyterroryzmem, zob. S. Wojciechowski, op. cit.

m.in. dane zamieszczone w Global Terrorism Index 2015²⁵, z których wynika, że w ostatnich latach wśród państw o najwyższym wzroście liczby osób zabitych na skutek ataków terrorystycznych są podmioty borykające się z poważnymi problemami społecznymi i ekonomicznymi, takie jak choćby: Irak, Nigeria, Afganistan, Pakistan, Syria oraz Somalia. Nie oznacza to oczywiście, że bieda czy duże dysproporcje społeczne muszą generować terroryzm. Mogą one jednak stymulować różnorodne postawy skrajne, w tym także i te związane z terroryzmem. Stan ten określany jest mianem społeczno-ekonomicznej „koniunktury dla terroryzmu”. Obejmuje ona różnorakie czynniki, które dodatkowo mogą generować lub stymulować zjawisko terroryzmu (to tzw. paliwo terrorystyczne)²⁶. Jednym z nich jest obecnie napływ do Europy setek tysięcy imigrantów czy uchodźców.

Poważnym utrudnieniem w zwalczaniu globalnego terroryzmu oraz np. pokonaniu PI są często rozbieżne interesy poszczególnych państw, w tym głównie „wielkich mocarstw”. Dobrze można to zobrazować na przykładzie relacji zachodzących na linii: Federacja Rosyjska a koalicja, na której czele stoją Stany Zjednoczone. Co więcej, w przypadku PI swoje partykularne interesy próbują realizować także inne podmioty, np. Iran, Turcja, Izrael czy Arabia Saudyjska. Ich konkretnym przejawem są choćby działania wojsk tureckich, utworzenie przez Arabię Saudyjską tzw. islamskiej koalicji antyterrorystycznej czy zabiegi dyplomatyczne Iranu, Izraela, Turcji itp.

Skuteczna walka z PI wymaga ścisłej współpracy międzynarodowej prowadzonej na różnych płaszczyznach, obejmujących nie tylko sferę militarną, polityczną i dyplomatyczną, ale także medialno-propagandową czy ekonomiczno-finansową związaną z maksymalnym odcięciem PI od źródeł finansowania. W 2015 roku podjęto w tym zakresie kilka inicjatyw.

W pierwszej kolejności wskazać należy na działania prowadzone na forum ONZ. 17 grudnia zwołano posiedzenie Rady Bezpieczeństwa ONZ celem ostatecznego wypracowania i przyjęcia rezolucji uniemożliwiającej PI dostęp do międzynarodowego systemu finansowego oraz przewidującej pozbawienie zysków pochodzących m.in. z przemytu ropy, gazu czy antyków. Po raz pierwszy w historii państwa członkowskie Rady podczas posiedzenia były reprezentowane przez ministrów finansów. Projekt rezolucji przygotowany wspólnie przez USA i Federację Rosyjską został przyjęty jednogłośnie. Zakłada on, że podmioty wspierające Al-Kaidę czy PI zostaną objęte systemem sankcji ONZ, takich jak choćby zamrożenie aktywów, zakaz wizowy czy wprowadzenie embarga na broń. Nad realizacją przyjętych postanowień czuwać ma specjalny zespół ekspertów ONZ kontrolujących m.in. banki oraz inne instytucje finansowe państw członkowskich.

²⁵ Global Terrorism Index 2015, *Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, Institute for Economics & Peace, www.economicsandpeace.org (dostęp 18.01.2016).

²⁶ Zob. S. Wojciechowski, *The Hybridity of Terrorism, Understanding Contemporary Terrorism*, Berlin 2013.

Innym istotnym elementem wypracowanym na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, a służącym zarówno zwalczaniu PI, jak i zakończeniu syryjskiego konfliktu jest przyjęcie 18 grudnia rezolucji dotyczącej tzw. mapy drogowej dla Syrii, która zakładała m.in. rozpoczęcie w styczniu 2016 roku negocjacji celem: zawieszenia broni, utworzenia syryjskiego rządu „przejściowego”, przeprowadzenia wolnych wyborów oraz przygotowania nowej konstytucji.

Kolejnym międzynarodowym działaniem podjętym w celu zwalczania zagrożenia terrorystycznego, w tym i pokonania PI, było utworzenie 15 grudnia 2015 r., z inicjatywy Arabii Saudyjskiej, tzw. islamskiej koalicji antyterrorystycznej²⁷ skupiającej 34 państwa muzułmańskie, m.in.: Egipt, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Turcję, Malezję czy Pakistan. W wystosowanym oświadczeniu państwa wchodzące w skład koalicji wskazały na stworzenie sojuszu wojskowego kierowanego przez Arabię Saudyjską²⁸ i powołały się na „obowiązek ochrony narodu islamskiego przed złem wyrządzanym przez wszystkie ugrupowania i organizacje terrorystyczne jakiegokolwiek orientacji i nazwy, które szerzą na ziemi śmierć i zepsucie, mając za cel terroryzowanie niewinnych”²⁹. Dopełnieniem tak enigmatycznego sformułowania była wypowiedź saudyjskiego ministra obrony, który na konferencji prasowej stwierdził, że koalicja skoncentruje swoje wysiłki na zwalczaniu terroryzmu w: Iraku, Syrii, Libii, Egipcie i Afganistanie. Nie podał jednak żadnych szczegółów dotyczących planowanych działań.

W skład koalicji nie wszedł m.in. Iran rywalizujący z Arabią Saudyjską zarówno o wpływy w Syrii, Iraku czy Jemenie, jak i na całym obszarze bliskowschodnim. Rywalizacja między Iranem a Arabią Saudyjską ma nie tylko wymiar polityczny, lecz także ekonomiczny (np. konkurencja o zyski pochodzące z ropy naftowej) i religijny (napięcia między sunnicką Arabią Saudyjską a szyickim Iranem). Jej ważnym przejawem było zerwanie 3 stycznia 2016 r. przez Arabię Saudyjską stosunków dyplomatycznych z Iranem, co nastąpiło w wyniku wcześniejszych wydarzeń, m.in. skazania w Arabii Saudyjskiej na karę śmierci kilkudziesięciu osób, w tym szyickiego duchownego Nimra al-Nimra, oskarżonego o podżeganie do przemocy i krytykowanie dynastii Saudów. W następstwie doszło do ataku tłumu na ambasadę Arabii Saudyjskiej w Teheranie oraz konsulat saudyjski w Mszhedzie.

Powyższe wydarzenia jeszcze bardziej zdestabilizowały sytuację na Bliskim Wschodzie oraz dodatkowo zantagonizowały relacje sunnicko-szyickie. Osłabia one zapewne także nowo powstałą koalicję i być może zostaną wykorzystane przez PI

²⁷ Wskazać należy także na inne inicjatywy podejmowane przez państwa arabskie w 2015 r., a związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi i zwalczaniem PI. Na przykład pod koniec marca przywódcy państw Ligi Arabskiej wyrazili zgodę na utworzenie wspólnych sił wojskowych złożonych z elitarnych oddziałów w sile około 40 tys. żołnierzy wykorzystywanych do walki z grupami terrorystycznymi, a zwłaszcza z PI.

²⁸ Coraz liczniejsze są opinie głoszące, że koalicja ta została stworzona przez Arabię Saudyjską nie żeby zwalczać terroryzm, lecz wzmacniać jej wpływy i reprezentować różne interesy. Zob. np. www.whitehouse.gov.

²⁹ Cyt. za: M. Mikulska, „Powstała islamska koalicja antyterrorystyczna”, *Rzeczpospolita* z 15 grudnia 2015 r.

jako kolejny argument na rzecz konsolidacji „świata sunnickiego” w walce z „nie-wiernymi”, do których zalicza ono zarówno wyznawców innych religii, jak i szyitów.

Innym bardzo ważnym przejawem walki prowadzonej z PI jest działalność międzynarodowej koalicji kierowanej przez USA. Uczestniczy w niej w różnym stopniu około 60 państw, z tego około 20 angażuje się w prowadzone operacje wojсковe. Strategia koalicji oparta jest głównie na niszczeniu kluczowych elementów infrastruktury PI, wspieraniu sił irackich i kurdyjskich oraz tzw. demokratycznej syryjskiej opozycji, a także na maksymalnym ograniczaniu środków finansowych PI. Powyższa strategia jest jednak przedmiotem coraz silniejszej krytyki zarówno ze strony części koalicjantów, jak i amerykańskiej opozycji. Stąd też amerykańska administracja intensywnie rozpatruje różne scenariusze, które miałyby doprowadzić nie tylko do pokonania PI, lecz także zakończenia konfliktu oraz zaprowadzenia w Syrii pokoju i stabilizacji.

Na przykład w grudniu 2015 r. Departament Obrony USA zaprezentował ogólne założenia koncepcji zakładającej zwalczanie organizacji powiązanych z PI, a działających w różnych częściach świata. Jest to odpowiedź na realizowaną przez PI strategię tworzenia tzw. nowych frontów walki. Amerykańska koncepcja przewiduje m.in. tworzenie lub rozbudowę w państwach zagrożonych eskalacją terroryzmu islamskiego obiektów wojskowych. Zapowiedziano powstanie co najmniej czterech większych i szeregu mniejszych baz. W każdej nich służyć będzie od 500 do 5 tys. żołnierzy i członków personelu pomocniczego, zajmujących się np. działalnością wywiadowczą czy obsługą dronów.

Następnym nowym elementem wpływającym na sytuację w Syrii oraz działalność PI było rozpoczęcie militarnej operacji prowadzonej przez Federację Rosyjską³⁰. Rosja oprócz bezpośredniego wsparcia sił prezydenta Baszara al-Asada i równoczesnego osłabienia jego przeciwników (nie tylko PI, ale także innych nurtów opozycji³¹) chce w ten sposób wzmocnić swoje wpływy oraz pokazać, iż jest wciąż ważnym graczem na arenie międzynarodowej, bez którego nie można rozwiązywać kluczowych problemów globalnych. Paradoksalnie może się jednak okazać, iż rosyjskie zaangażowanie w Syrii nie tylko nie przyspieszy zakończenia tamtejszego konfliktu, ale jeszcze bardziej skomplikuje sytuację w regionie.



³⁰ Wpływ na przebieg rosyjskiego zaangażowania w Syrii miały różne wydarzenia, w tym m.in. zestrzelenie 24 listopada przez siły tureckie rosyjskiego Su-24, który w ocenie Turcji wleciał w przestrzeń powietrzną tego państwa.

³¹ W ocenie Syryjskiego Obserwatorium Praw Człowieka oraz brytyjskiego MSZ w pierwszym okresie militarnego zaangażowania w Syrii tylko około 30% rosyjskich ataków lotniczych skierowanych było przeciwko PI. W pozostałych przypadkach celem były siły tzw. umiarkowanej opozycji lub cywile. Z kolei według raportu Amnesty International opublikowanego 23 grudnia 2015 r. rosyjskie bombardowania w Syrii stanowią „dowód pogwałcenia międzynarodowego prawa humanitarnego”. Strona rosyjska kategorycznie zaprzeczyła powyższym informacjom, zob. www.syria.hr.com i www.amnesty.org (dostęp 22.01.2016).

Terroryzm jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń zarówno dla bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i międzynarodowego. O jego skali świadczyć może np. raport niemieckiego wywiadu zagranicznego BND, który został ujawniony w styczniu 2016 r. Wynika z niego, iż w ocenie niemieckich ekspertów współczesny poziom zagrożenia terroryzmem na „Zachodzie” jest większy niż w 2001 r., kiedy doszło do ataków w USA.

W jakim stopniu powyższe zagrożenia dotyczą Polski? W 2015 roku Polska w świetle uwarunkowań międzynarodowych i wewnętrznych została zaliczona do państw o niskim ryzyku ataku terrorystycznego. Sytuacja ta uległa jednak zmianie na początku 2016 roku. Oprócz dotychczasowych przyczyn potencjalnego zagrożenia terrorystycznego, dotyczących choćby członkostwa w UE i NATO czy chrześcijańskiego charakteru naszego państwa, wystąpiły także i nowe czynniki. Są one m.in. związane z deklaracją o polskim zaangażowaniu w zwalczanie „Państwa Islamskiego” czy realizowaniu przez tę strukturę terrorystyczną strategii tworzenia „nowych frontów walki”. Potencjalny atak na Polskę może zostać wykorzystany przez „Państwo Islamskie” również w celach propagandowych. Posłuży on nie tylko do gloryfikacji „wojny z niewiernymi”, lecz także do zniechęcenia lub zastraszenia innych członków antyislamskiej koalicji. Jest to ważne na przykład w kontekście warszawskiego szczytu NATO czy Światowych Dni Młodzieży, które ze względu na swój prestiżowy i masowy charakter są dobrym celem ataku. Nie można przy tym zgodzić się z dość często powtarzaną opinią, iż skoro w Polsce nie doszło do ataku terrorystycznego pomimo naszego zaangażowania w Iraku czy Afganistanie, również i teraz nie ma takiego zagrożenia. „Państwo Islamskie” ma przecież obecnie o wiele większe możliwości działania i inną strategię niż talibowie czy Al-Kaida w przeszłości.

Wśród zagrożeń terrorystycznych należy wyróżnić niebezpieczeństwa pośrednie i bezpośrednie. Pierwsza kategoria obejmuje m.in. przypadki prowadzenia działalności propagandowej, werbunkowej, wywiadowczej czy pozyskiwania środków finansowych. Druga grupa sprowadza się do stworzenia bezpośredniego zagrożenia o charakterze konwencjonalnym lub niekonwencjonalnym. Działania konwencjonalne obejmują np. przeprowadzenie zamachów bombowych czy ataków samobójczych. Z kolei do środków niekonwencjonalnych zaliczyć można choćby: wykorzystanie materiałów chemicznych czy radioaktywnych, konstruowanie tzw. brudnych bomb, rozprzestrzenianie wirusów lub prowadzenie rozlicznych działań w cyberprzestrzeni. O zasadności obaw przed nimi świadczą różne wydarzenia, np. potwierdzone przypadki użycia przez „Państwo Islamskie” broni chemicznej czy udaremniona w 2011 roku w Mołdawii próba sprzedaży 10 kg wysoko wzbogaconego uranu. Próba ta nie tylko pokazała realność takiego niebezpieczeństwa, lecz także udowodniła, iż jeden z głównych szlaków przerzutu niebezpiecznych substancji wiedzie przez Ukrainę i Polskę. Korespondują z tym informacje o wzroście w 2015 roku liczby odnotowanych prób przemytu broni czy nielegalnego przekroczenia gra-

nic RP. Dotyczy to również kilkudziesięciu potwierdzonych przypadków naruszenia polskiej granicy przez imigrantów z Pakistanu, Syrii czy Iranu, którzy powinni przebywać w wyznaczonych ośrodkach na terytorium Niemiec.

Problem terroryzmu jest ściśle związany z całym szeregiem różnych wydarzeń czy procesów. Obecnie w sposób szczególny można zaobserwować korelację zachodzącą na linii: terroryzm – kwestia migracji/uchodźstwa. Z jednej strony ataki terrorystyczne w różnych częściach świata mogą przyczynić się do dodatkowego generowania zjawiska migracji/uchodźstwa. Z drugiej zaś strony wśród imigrantów/uchodźców mogą być zarówno potencjalni, jak i rzeczywisti terroryści. W tym kontekście warto postawić kilka kluczowych pytań: Jaka jest lub może być skala tego zagrożenia? Jak „zlokalizować” terrorystów w tłumie imigrantów/uchodźców? Jakie działania mogą oni przede wszystkim planować? Jak skutecznie przeciwdziałać temu zagrożeniu? Są to pytania otwarte, które wymagają odrębnej analizy.

Kolejne ważne zagadnienie to problem osób walczących w szeregach PI, które z różnych względów postanowiły wrócić np. do Europy. Motywy ich powrotu mogą być bardzo zróżnicowane, począwszy od zniechęcenia, zmęczenia lub rozczarowania sytuacją występującą w Syrii czy Iraku, a kończąc na powierzeniu niektórym spośród nich innych zadań terrorystycznych (choćby logistycznych czy werbunkowych). Według danych ze stycznia 2016 r. np. do Niemiec wróciło około 400 takich osób, a do Francji około 250. Nie one są jednakże największym zagrożeniem dla naszego bezpieczeństwa. Dość łatwo bowiem można je monitorować. Podobnie sytuacja wygląda z radykalnymi islamistami, którzy prowadzą aktywną działalność m.in. na forach internetowych czy w meczetach. Najbardziej niebezpieczne są osoby utożsamiające się z destrukcyjną ideologią, skłonne stosować metody terrorystyczne, nieujawniające jednak publicznie ani swoich poglądów, ani planów.

TERRORISM: OLD AND NEW DILEMMAS

Terrorism has always evolved. This evolution is about tactics, strategy, aims, and methods of activities. In the past, Al-Qaeda was an example of a new terrorist structure, today it is the so-called Islamic State (IS). Contrary to repeated opinions, the IS is not a state according to International Law and practice. It has only some characteristics of statehood, only some internal structures, but it is not a state as defined by International Law and International Relations.

The global and destructive scope of terrorism is reflected in statistics, according to which since the year 2000, over 60,000 terrorist attacks have taken place, in which over 140,000 persons have been killed. Those attacks have occurred in over 100 states, but mostly in Afghanistan, Iraq, Nigeria, Pakistan, and Syria. 2015 saw another phase of terrorism escalation, mostly caused by IS. It is a new form of terrorist activity, combining old and new elements of terrorist strategy and tactics. The aim of the article is to present the activities and the reasons of IS's successes, as well

as to describe different initiatives of the international community aimed at removal of this threat.

Słowa kluczowe: terroryzm, „Państwo Islamskie”, kalifat, model piramidy terrorystycznej, Al-Kaida, islamska koalicja antyterrorystyczna, zwalczanie terroryzmu

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

OSKAR RACZYCKI

doi 10.7366/2300265420152123

WSPÓLNY EUROPEJSKI SYSTEM AZYLOWY I *ACQUIS* WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO W EUROPIE*

Kształtowanie ram prawnych unijnego systemu azylowego jest nierozłącznie powiązane z procesem politycznym, co dobrze ukazuje reakcja państw członkowskich na kryzys migracyjny. W dyskursie politycznym dominuje używanie niewłaściwych pojęć i generalizacji, doniesienia medialne dotyczą głównie kwotowego systemu relokacji, niedociągnięć systemu dublińskiego w zakresie obowiązku rozpatrzenia wniosku o azyl czy obawy o bezpieczeństwo wewnętrzne w związku z nielegalnym przekraczaniem granic wewnętrznych strefy Schengen. Niedosyt odwołań do *acquis* w dziedzinie azylu ma w założeniu kompensować poniższy artykuł, wskazując na te elementy dorobku unijnego, które znajdują zastosowanie w świetle wyzwań związanych z obecnym kryzysem.

Zręby obecnego prawnomiędzynarodowego reżimu ochrony uchodźców zostały ukształtowane w wyniku stosowania konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 28 lipca 1951 r., która ewoluowała jako owoc międzynarodowego prawa zwyczajowego, wraz z tworzącymi się systemami ochrony regionalnej i prawem azylowym poszczególnych państw¹. Wyjątkową cechą prawa uchodźczego jest właśnie jego dynamika wynikająca z bogatego orzecznictwa w dziedzinie prawa azylowego, które kształtowało instytucje prawne ponad treścią niezmienną do dziś konwencji². Rezultatem tego jest niedobór międzynarodowych rozwiązań prawnych poza zjawiskiem uchodźstwa, a dotyczących innych form migracji przymusowych, co między innymi przyczynia się do obecnego paraliżu procesu politycznego w UE.

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2015–2018 jako projekt badawczy w ramach programu pod nazwą „Diamantowy Grant”.

¹ Początki regulacji statusu uchodźcy w Europie sięgają prac Ligi Narodów, która w latach dwudziestych ubiegłego wieku zastosowała podejście grupowe, przygotowując za każdym razem międzynarodowe instrumenty na okres kryzysu, bez zmiany ogólnych założeń definicji (np. w 1926 r. przyjęto postanowienie odnośnie do uchodźców rosyjskich i ormiańskich, w 1936 r. przygotowano analogiczne postanowienie dotyczące uchodźców z Niemiec). Przypomina to aktualne podejście do ochrony tymczasowej, zob. więcej w: G. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press 2007, s. 16–20. Prawo do poszukiwania azylu zostało zapisane w art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.

² W 1967 r. protokół nowojorski dał możliwość rozszerzenia stosowania konwencji genewskiej poza uchodźców wojennych z Europy, po przystąpieniu zainteresowanych państw. Prawnomiędzynarodowy status jest wyróżnikiem „uchodźcy” w porównaniu z instytucją azylu terytorialnego, która w różnych formach była znana od starożytnej Grecji jako suwerenna decyzja oparta na prawie krajowym. Obecnie UE nie różni tych pojęć ze względu na harmonizację na poziomie unijnym jednolitego statusu azylu, tożsamego z rozumieniem konwencyjnym.

Wspólny europejski system azylowy zaczął się kształtować na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r. z założeniem harmonizacji przepisów dotyczących zarówno statusu uchodźcy, jak i procedury³. Na mocy traktatu amsterdamskiego kompetencje regulacyjne państw członkowskich w odniesieniu do azylu przeszły na poziom wspólnotowy⁴. Prawo do azylu zostało uznane za element praw podstawowych na poziomie unijnym⁵. Reguły kolizyjne dotyczące państwa członkowskiego właściwego do rozpatrywania wniosku zostały umieszczone w konwencji dublińskiej, którą zastąpiło rozporządzenie Dublin II i III. Prawo unijne podjęło się unifikacji różnych form ochrony, od ochrony tymczasowej po jednolity status azylu i ochronę uzupełniającą, a także regulacji dotyczących warunków recepcyjnych, powrotów osób pozostających nielegalnie na terytorium UE czy sankcji dla przewoźników i pracodawców w związku z przyjmowaniem migrantów nieregularnych. W 2010 r. utworzono Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), wspomagający współpracę państw członkowskich i udzielający pomocy w zapewnieniu ochrony. Wydarzenia związane z pierwszym masowym napływem migrantów na skutek „arabskiej wiosny” doprowadziły do powstania przekształconej wersji dyrektywy kwalifikacyjnej (2011 r.) oraz rozporządzenia dublińskiego (2013 r.).

Niniejszy artykuł, ze względu na objętość, stanowi jedynie zarys zastosowania dorobku unijnego w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego, uwzględniając odwołania do prawa międzynarodowego publicznego. Część pierwsza omawia kwestię statusu uchodźcy w prawie Unii Europejskiej i inne formy ochrony migrantów przymusowych. Część druga analizuje procedury związane z przyjmowaniem migrantów, a ostatnia – budowanie rozwiązań oraz ustanie ochrony.

³ Konkluzje zawierały odwołania do obowiązku przygotowania rezerw finansowych na wypadek masowych napływów migrantów, konieczności współpracy z państwami pochodzenia, w tym zawierania umów o readmisji i promowania dobrowolnych powrotów, jak również informację o złożeniu przez Grecję i Włochy protokołu ustaleń dotyczących wzmocnienia współpracy na Adriatyku i Morzu Jońskim w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, przemytu i handlu ludźmi, zob. Konkluzje prezydencji fińskiej, Rada Europejska w Tampere, 15–16 października 1999 r.

⁴ Obecnie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (rozdział 2 części trzeciej tytułu V) zawiera założenia polityk dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji. W zakresie kontroli granic, zgodnie z systemem Schengen, wyznacza zasadę swobodę przepływu osób, niezależnie od obywatelstwa, przy przekraczaniu granic wewnętrznych (przy założeniu o legalnym przekroczeniu kontrolowanej granicy zewnętrznej UE) oraz stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Celem polityki imigracyjnej jest m.in. zapewnienie „skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi” oraz „zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie” (art. 79 ust. 1 TFUE). Na mocy protokołów TFUE Wielka Brytania i Irlandia (protokół nr 21) oraz Dania (protokół nr 22), o ile nie zgłoszą chęci przystąpienia, są wyłączone z uczestnictwa w przyjmowaniu środków objętych częścią trzecią tytułu V TFUE (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości).

⁵ Zob. art. 18 Karty praw podstawowych. Protokół interpretacyjny do Karty przyjęty przez Polskę i Wielką Brytanię nie ma wpływu na implementację przepisów unijnych w zakresie prawa azylowego, zob. wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych *N.S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. (C-493/10) przeciwko Refugee Applications Commissioner*.

UCHODźCY CZY NIELEGALNI MIGRANCY?

Kryzys migracyjny jest związany z nieregularnym przepływem ludności, wśród której znajdują się osoby mogące stać się beneficjentami ochrony międzynarodowej, ale również migranci ekonomiczni, w odniesieniu do których nie ma podstaw do objęcia taką ochroną⁶. Wymaga to wyjaśnienia, kim jest uchodźca w prawie międzynarodowym i unijnym.

Konwencja genewska definiuje uchodźcę jako osobę, która na skutek uzasadnionej obawy (*well-founded fear*) przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu powyższych obaw powrócić do tego państwa. Podobną definicję uchodźcy przyjmuje prawo unijne w dyrektywie kwalifikacyjnej z 2011 r.⁷ Istnieje bogate orzecznictwo interpretujące przesłanki dla uzyskania statusu uchodźcy, które dynamicznie ewoluowało w państwach rozwiniętych, obejmując coraz to nowe kategorie przesiedleńców⁸. Wskazówki UNHCR oraz rozszerzająca wykładnia przesłanki „przynależności do określonej grupy społecznej” objęły statusem uchodźców m.in. kobiety poddane mitylacji organów płciowych, osoby homoseksualne czy dezertery⁹. Za podmiot prześladowany może być uznane nie tylko państwo, lecz także par-

⁶ Dokumenty i prawo unijne często odwołują się do tego sformułowania, posługując się wymiennie przymiotnikami nieregularny (*irregular*), mającym jednak zwrócić uwagę na niezgodne z prawem przekroczenie granicy UE niezależnie od statusu, a także nielegalny (*illegal*) oraz niezgodny z prawem (*unlawful*), odnosząc się często nie tylko do nieprawidłowego przekroczenia granicy, ale również kwestii braku podstaw do otrzymania ochrony międzynarodowej. Odwołania do przeciwdziałania nieregularnej migracji (*irregular migration*) oraz konieczności przygotowania instrumentów na wypadek masowego napływu (*mass influx*) są obecne od początku istnienia wspólnej polityki azylowej. W kontekście obecnego kryzysu istotne jest również pojęcie przepływów mieszanych (*mixed flows*), czyli symultanicznej wędrowki migrantów ekonomicznych, szukających lepszych warunków życiowych, migrantów przymusowych kwalifikujących się do form ochrony międzynarodowej, ofiar handlu ludźmi, bezpieczeństwa, a we wszystkich kategoriach – osób szczególnie podatnych na zagrożenia, takich jak nieletni pozostawieni bez opieki.

⁷ Por. art. 1A pkt 1 konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. o statusie uchodźców oraz art. 2d dyrektywy (UE) nr 2011/95 w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (tzw. dyrektywa kwalifikacyjna).

⁸ Wybór orzecznictwa zawierają dostępne publicznie bazy internetowe, np. Refworld (baza UNHCR), Reflaw (University of Michigan), EDAL (baza z orzecznictwem europejskim), zawierające orzeczenia i decyzje kilkudziesięciu sądów krajowych i międzynarodowych, wykraczające poza będące przedmiotem artykułu orzecznictwo TSUE i ETPC.

⁹ UNHCR wydał w 1979 r. i 1992 r. przewodniki interpretacyjne do konwencji genewskiej, a także kolejne 11 szczegółowych wskazówek od 2002 r. Motyw 30 dyrektywy kwalifikacyjnej wskazuje, że przy wyodrębnianiu grupy społecznej należy zwrócić uwagę na aspekty związane z płcią i orientacją seksualną, jeżeli powiązane są z tradycją prawną i zwyczajami, prowadzącymi np. do okaleczania narządów płciowych, przymusowej sterylizacji lub aborcji. Katalog określonych grup społecznych nie jest zamknięty, a art. 10 daje wskazówki, jak rozumieć to pojęcie. TSUE w wyroku z 10 grudnia 2013 r. w sprawach połączonych *X (C-119/12)*, *Y (C-200/12)*, *Z (C-201/12)* wypowiedział się odnośnie do ograniczeń w ustaleniach faktycznych (art. 4 dyrektywy kwalifikacyjnej) w sprawach dotyczących domniemanej homoseksualności. Inny

tie lub organizacje kontrolujące państwo oraz podmioty niepubliczne, jeżeli uda się wykazać, że wcześniej wymienione podmioty lub organizacje międzynarodowe nie mogą lub nie chcą udzielić ochrony przed prześladowaniem¹⁰. Istota ryzyka związanego z prześladowaniem wiąże się z tym, że czyn musi być poważny (ze względu na istotę lub powtarzalność) i stanowiący naruszenie podstawowych praw człowieka bądź być połączeniem różnych środków, w tym naruszeń praw człowieka¹¹.

Wyłączenie zastosowania konwencji występuje w przypadku osoby, w stosunku do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości, poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjęło, przed uznaniem jej za uchodźcę, bądź jest winna czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Analogiczne wykluczenie jest powtórzone w dyrektywie kwalifikacyjnej z uwagą, że szczególnie okrutne czyny, nawet popełnione z pobudek politycznych, można zakwalifikować jako poważne zbrodnie o charakterze niepolitycznym¹². Konwencja nie ma również zastosowania do osób, które otrzymują pomoc od innych niż UNHCR organów ONZ, to jest np. Agendy Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA).

Podstawową zasadą prawa uchodźczego jest zasada niezawracania (*non-refoulement*), uznawana obecnie za część międzynarodowego prawa zwyczajowego na gruncie rozwoju orzecznictwa w dziedzinie praw człowieka¹³. Zasadę niezawracania rozumie się jako zakaz deportacji do państwa, w którym istnieje prawdopodobieństwo, że osoba może być poddana torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu¹⁴. Wyjątek od zasady niezawracania jest wyznaczony w konwencji przez klauzulę bezpieczeństwa państwowego albo porządku publicznego

wyrok dotyczył przesłanki prześladowania z powodu wyznania, zob. wyrok TSUE z 5 sierpnia 2012 r. w sprawach połączonych *Y (C-71/11)* i *Z (C-99/11)*.

¹⁰ Por. art. 6 dyrektywy kwalifikacyjnej, zob. rozumowanie np. w orzeczeniu Izby Lordów w Wielkiej Brytanii z 19 grudnia 2000 r. w sprawie *R v. Secretary of State for the Home Department*.

¹¹ Akty prześladowania zgodnie z dyrektywą mogą przybierać między innymi formę: aktów przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym aktów przemocy seksualnej; dyskryminujących środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych; ścigania i kar, odmowy sądowego środka zaskarżenia; ścigania lub kar za odmowę odbycia służby wojskowej podczas konfliktu, jeżeli odbycie służby wiązałoby się z dokonywaniem przestępstw (zob. art. 9 ust. 2 dyrektywy kwalifikacyjnej).

¹² Zob. art. 1F konwencji genewskiej i art. 12 dyrektywy (UE) nr 2011/95. Za czyn sprzeczny z celami i zasadami ONZ można uznać „działania, metody i praktyki terrorystyczne”, a także „świadome finansowanie, planowanie oraz stymulowanie działań terrorystycznych”, zob. rezolucja ZO ONZ o azylu terytorialnym nr A/RES/2312 (XXIII). TSUE wskazał, że sama przynależność do organizacji znajdującej się w wykazie grup i podmiotów objętych stanowiskiem 2001//931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (figuruje tam m.in. Partia Pracujących Kurdystanu) nie stanowi automatycznej podstawy do kwalifikacji jako poważna zbrodnia o charakterze niepolitycznym, zob. wyrok TSUE z 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych *Niemcy przeciwko B (C-57/09)* i *D (C-101/09)*. Zagadnienie wykluczenia ochrony konwencyjnej jest dokładnie omówione w: K. Przybysławska, *Niepożądani uchodźcy: granice ochrony i zasady wykluczenia w świetle prawa międzynarodowego*, UNHCR, Genewa 2009 (w tym niepodejmowane w artykule zagadnienie konfliktu i współzależności norm prawa uchodźczego i humanitarnego w tym zakresie, zob. s. 167–238).

¹³ Por. art. 33 konwencji genewskiej i art. 19 Karty praw podstawowych.

¹⁴ Zob. np. wyrok ETPC z 7 lipca 1989 r. w sprawie *Soering przeciwko Wielkiej Brytanii*. Art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (dalej: Europejska kon-

go, ale należy pamiętać, że orzecznictwo TSUE interpretuje wyjątki od podstawowej zasady swobodnego przepływu osób ściśle, wskazując, że koncepcja porządku publicznego zakłada istnienie rzeczywistego, obecnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa¹⁵.

Przesłanki wyłączenia zastosowania konwencji są często uzupełniane o ukształtowane w drodze międzynarodowego zwyczaju inne restrykcyjne kryteria, które w założeniu miały zapobiegać nadużywaniu statusu uchodźcy przez migrantów ekonomicznych¹⁶. Jeden z wyjątków stanowi alternatywa ucieczki wewnętrznej, czyli możliwość zgodnego z prawem wjazdu i osiedlenia się w części terytorium kraju pochodzenia oraz uzyskania ochrony, przy założeniu, że prześladowanie pochodzi spoza instytucji państwowych¹⁷. UE oraz państwa członkowskie mogą tworzyć również listy bezpiecznych państw pochodzenia, mając na uwadze, że starający się o ochronę może podać poważne podstawy do nieuznawania danego państwa za bezpieczny kraj pochodzenia¹⁸. Wykładnia jednego z przepisów konwencji doprowadziła do wykształcenia się koncepcji kraju pierwszego azylu, który w prawie unijnym rozumie się jako państwo, gdzie starający się został uznany za uchodźcę i nadal może korzy-

wencja praw człowieka, EKPC) znajduje się na liście praw niedorogowalnych (art. 15), od których państwo sygnatariusz nie może czynić wyjątków nawet w czasie wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego.

¹⁵ Zob. art. 32–32 konwencji genewskiej. Konwencja stanowi, że zakaz wydalenia lub zawracania nie dotyczy uchodźcy, co do którego istnieje podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się znajduje, lub który, będąc skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie, stanowi niebezpieczeństwo dla tego państwa. TSUE wielokrotnie wypowiadał się na temat znaczenia pojęć porządku i bezpieczeństwa publicznego, zob. np. wyrok z 10 lipca 2008 r. w sprawie *C-33/07 Jijpa*. Ocena zagrożenia musi być dokonana indywidualnie na podstawie analizy zachowania konkretnej osoby. ETPC w wyroku z 11 listopada 1996 r. nr 70/1995/576/662 *Chachal przeciwko Wielkiej Brytanii* stwierdził w kontekście badania wyjątku bezpieczeństwa publicznego, że ochrona ujęta w art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka jest szersza niż ta oferowana przez art. 32–33 konwencji genewskiej.

¹⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 262–265. Dokładnie o tych kryteriach w: W.T. Worster, „The evolving definition of the refugee in contemporary international law”, *Berkeley Journal of International Law* 2012, nr 30 (1), s. 140–158. Poza omawianymi tu kryteriami należy wspomnieć o uproszczonych postępowaniach dotyczących wniosków oczywiście bezzasadnych czy wzajemnego uznawania odmów po rozpatrzeniu wniosku. Autor wymienia jako przykład również zapewnienia dyplomatyczne państwa, do którego odsyła się ubiegającego się o ochronę, ale zapewnienia mogą być niewystarczające, gdy istnieje ryzyko niewłaściwego traktowania kandydata, zob. np. decyzję Komitetu przeciwko Torturom (CAT) z 24 maja 2005 r. w sprawie nr 233/2003 *Agiza przeciwko Szwecji*.

¹⁷ Zob. motyw 27 i art. 8 dyrektywy kwalifikacyjnej. Przy podejmowaniu decyzji powinna być uwzględniona ogólna sytuacja panująca w danej części kraju oraz osobiste uwarunkowania wnioskodawcy. Państwo członkowskie powinno współpracować przy tych ustaleniach z UNHCR i EASO. Zob. np. wyrok ETPC z 28 czerwca 2011 r. w sprawach połączonych *Sufi (8319/07) i Elmi (11449/07) przeciwko Wielkiej Brytanii*, dotyczący relokacji w Somalii. Jako podstawę oceny zasadności relokacji wewnętrznej sąd może przyjąć np. kryterium, czy oczekiwanie takiego przesiedlenia nie będzie nadmiernie surowe (*unduly harsh*), zob. wyrok England and Wales Court of Appeal z 25 stycznia 2000 r. w sprawie *Karanakaran przeciwko Secretary of State for the Home Department*.

¹⁸ Na liście UE znajdują się Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Kosowo, Czarnogóra, Serbia oraz Turcja. Wspólny europejski system azylowy zakłada również, że obywatel państwa członkowskiego nie może ubiegać się o azyl w innym państwie członkowskim. Państwa członkowskie tworzą własne listy, które zgłaszają Komisji, kierując się kryteriami dla wyznaczania bezpiecznego kraju trzeciego. Na listach znajdują się często państwa afrykańskie, z których pochodzą migranci ekonomiczni, np. Ghana i Senegal pojawiają się na listach w Bułgarii, Francji, Niemczech, Luksemburgu, Malcie i Wielkiej Brytanii.

stać ze związanej z tym faktem ochrony lub w inny sposób korzystać z wystarczającej ochrony w tym państwie, w tym z zasady *non-refoulement*¹⁹.

Powyższe uwagi dotyczące przesłanek uzyskania statusu uchodźcy ukazują skomplikowany proces, w którym podczas podejmowania decyzji o przyznaniu statusu trzeba zarówno wykazać element subiektywny, jakim jest uzasadniona obawa, akty prześladowania, jak i związek przyczynowy między powodami prześladowania a aktami prześladowania lub brakiem ochrony przed takimi aktami, przy jednoczesnym założeniu, zgodnie z dyrektywą kwalifikacyjną, że samo uznanie statusu jest aktem deklaratoryjnym²⁰. W *acquis* istnieje pojęcie ochrony uzupełniającej (subsydiarnej); umożliwia to objęcie międzynarodową ochroną osób niespełniających restrykcyjnych kryteriów dla przyznania statusu uchodźcy, ale którym należy się ochrona ze względu na prawdopodobieństwo doznania poważnej krzywdy w przypadku odeślenia, rozumianej jako wykonanie kary śmierci lub egzekucji, tortury lub niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karanie, bądź poważne indywidualne zagrożenie życia lub integralności fizycznej związane z masową przemocą w sytuacji konfliktu zbrojnego²¹. Kolejną możliwością jest objęcie wysiedleńców ochroną tymczasową, jednak nie znalazła ona dotychczas zastosowania w obecnym kryzysie migracyjnym. Ochrona tymczasowa, zgodnie z dyrektywą, może być zastosowana w sytuacji masowego napływu wysiedleńców, gdy system udzielenia azylu nie będzie w stanie udźwignąć takiego napływu, i jest nierównoważna ze statusem uchodźcy oraz ograniczona temporalnie²².

¹⁹ Zob. art. 35 dyrektywy (UE) nr 32/2013 w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Koncepcja kraju pierwszego azylu została wywiedziona z art. 31 konwencji genewskiej, która nakazuje sygnatariuszom nienakładanie kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających **bezpośrednio** (*directly*) z terytorium, na którym ich życiu zagrażało niebezpieczeństwo. Wielu komentatorów krytykuje taką interpretację tego przepisu, ale warto przytoczyć komentarz zgłoszony przez Francję podczas prac przygotowawczych (do art. 26 dot. wolności poruszania się), który stanowił, że „przyznanie uchodźcy, który osiedlił się tymczasowo w państwie przyjmującym, prawa do przekraczania kolejnej granicy byłoby przyznaniem prawa do migracji, wykonywanego z pobudek osobistych, a wskazany przepis odnosi się nie do migracji, ale do azylu”, zob. P. Weis, *The Refugee Convention. Travaux preparatoires Analysed with a Commentary*, s. 146–149.

²⁰ Zob. motywy 21 i 29 dyrektywy kwalifikacyjnej.

²¹ Zob. art. 15c dyrektywy kwalifikacyjnej. TSUE w wyroku z 17 lutego 2009 r. w sprawie *Meki Elgafaji i Noor Elgafaji przeciwko Staatsecretaris van Justitie* orzekł, że im więcej osobistych czynników ma wpływ na wnioskodawcę, tym niższy może być poziom masowej przemocy wymagany dla uzyskania statusu ochrony uzupełniającej (tzw. *sliding scale*). Wskazał również, że w sytuacji, gdy poziom przemocy związany z konfliktem zbrojnym jest na tyle wysoki, iż sam pobyt stwarza zagrożenie, może dojść do kwalifikacji bez czynników osobistych. ETPC w wyroku z 8 listopada 2005 r. nr 13284/05 *Bander i Kanbor przeciwko Szwecji* uznał wydalenie osoby do państwa, w którym została ona skazana na karę śmierci, za dostateczne uzasadnienie przyznania ochrony międzynarodowej.

²² Na podstawie art. 78 ust. 2c TFUE przyjęto dyrektywę (WE) nr 55/2001, która powstała jako odpowiedź na konflikt w byłej Jugosławii. Przyjmuje zasadę solidarności zarówno finansowej, jak i w przyjmowaniu wysiedleńców, wskazując na konieczność ustalenia kryteriów wykluczających. Co do zasady ochrona ta trwa rok z wyjątkami; dyrektywa przewiduje możliwość określenia objętej nią konkretnej grupy z napływu mieszanego. Państwa zobowiązane są do zapewnienia dokumentów pobytowych i zezwolenia na podejmowanie pracy i kształcenia, przy zachowaniu pierwszeństwa obywateli UE, zakwaterowania i, w razie potrzeby, pomocy socjalnej na okres ochrony. Beneficjent ochrony jest zobowiązany pozostawać jedynie na obszarze państwa członkowskiego, w którym jej udzielono. Dyrektywa zawiera jednak przepisy ułatwiające łączenie rodzin, jeżeli członek rodziny znajduje się w innym państwie członkowskim. Beneficjent ochrony

Wpływ na rozumienie konwencji genewskiej i dorobku unijnego w zakresie azylu ma orzecznictwo sądów międzynarodowych i krajowych. ETPC jako sąd praw człowieka nie bada przesłanek uzyskania poszczególnych statusów, ale ocena, czy niezależnie od legalności pobytu osoba odesłana może doświadczyć traktowania niezgodnego z art. 3 EKPC, wyznacza szerokie ramy ochrony²³. Dotychczasowa działalność orzecznicza TSUE w zakresie azylu wskazuje, że nie odgrywa on podobnej roli²⁴. Zarówno konwencja genewska, jak i prawo unijne oraz EKPC zawierają szereg gwarancji dla osób, które uzyskują status uchodźcy²⁵. Same przepisy harmonizujące nie stanowią o ujednoliceniu stosowania prawa azylowego, które podlega interpretacji przez sądy krajowe²⁶. Sądy ostatniej instancji rzadko korzystają z uprawnienia do zadania pytania prejudycjalnego do TSUE, mimo że przepisy prawa azylowego często wychodzą poza doktrynę *acte claire*, nie będąc wystarczająco jasne i precyzyjne.

NIE TYLKO DUBLIN – PROCEDURY UNIJNE

Najwięcej wątpliwości w dyskusji nad *acquis* dotyczącym azylu od początku jego istnienia budzą reguły dotyczące ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl. Już w latach dziewięćdziesiątych zasady dublińskie nie sprawdzały się, a obecna przekształcona wersja rozporządzenia z 2013 r. jako twór polityczny zawiera rozwiązania, które opóźniają rozpatrzenie wniosku o azyl oraz wymagały wprowadzenia postanowień o relokacji, odbiegających od jego zasad. Państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku jest zatem albo to, w którym starający się o ochronę ma ustalone więzi rodzinne – co jednak w praktyce nie funkcjonuje skutecznie – albo państwo przybycia²⁷. Na mocy

tymczasowej może złożyć wniosek o azyl i pozostać w danym kraju aż do jego rozpatrzenia. Po upływie okresu ochronnego stosuje się krajowe przepisy dotyczące cudzoziemców, ułatwiając dobrowolne powroty. Kwoty przyjętych dla każdego państwa są ujęte w decyzji Rady. Dyrektywa odwołuje się też do konieczności współpracy z UNHCR.

²³ Państwo odsyłające musi się upewnić, że odesłanie zarówno do innego państwa, jak i do innej części terytorium państwa pochodzenia nie naraża na traktowanie sprzeczne z art. 3 EKPC (tortury bądź nieludzkie lub poniżające traktowanie lub karanie), zob. wyrok ETPC z 11 stycznia 2007 r. w sprawie nr 1948/04 *Salah Sheekh przeciwko Holandii*. Skargi indywidualne do ETPC, po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w prawie wewnętrznym, mogą składać także cudzoziemcy znajdujący się pod jurysdykcją państw sygnatariuszy EKPC. Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 10 grudnia 1984 r. zakazuje w art. 3 wydalenia, zawracania i przekazania innemu państwu osoby, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że może jej tam grozić stosowanie tortur.

²⁴ R. Bank, „The potential and limitations of the Court of Justice of the European Union in shaping international refugee law”, *International Journal of Refugee Law* 2015, nr 27 (2), s. 213–244.

²⁵ Zob. C. Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press 2016.

²⁶ G.S. Goodwin-Gill, „The search for the one, true meaning”, w: G.S. Goodwin-Gill, H. Lambert (red.), *Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union*, Cambridge University Press 2010, s. 204–242.

²⁷ Zob. rozporządzenie (UE) nr 604/2013. Kwestia „poszanowania życia rodzinnego”, jako priorytetu w ustalaniu państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku, jest ujęta w motywach rozporządzenia. Rozporządzenie zawiera specjalne kryteria dla osób małoletnich (art. 8), osób posiadających członków rodziny będących objętych ochroną międzynarodową (art. 9) lub którzy złożyli wniosek

szczegółowych rozwiązań państwem odpowiedzialnym będzie to, które wydało ważny dokument pobytu lub wizę, bądź państwo, w którym złożono wniosek w strefie tranzytu międzynarodowego lotniska znajdującego się na jego terytorium²⁸. Za odpowiedzialne jest również uznawane pierwsze państwo, którego granicę wnioskodawca przekroczył nielegalnie, co obciąża nadmiernie państwa przygraniczne strefy Schengen. Komisja w drodze aktów wykonawczych sporządza wykazy określające środki dowodowe i poszlaki, które mogą służyć uprawdopodobnieniu takiego przekroczenia granicy, poza obowiązkiem wprowadzenia odcisków palców do systemu Eurodac. Rozporządzenie zawiera również rzadko stosowane klauzule dyskrecjonalne, które pozwalają państwu członkowskiemu na zdecydowanie o rozpatrzeniu wniosku złożonego w tym państwie, nawet jeśli nie jest ono odpowiedzialne zgodnie z jego regułami (klauzula suwerenności), bądź zanim zostanie podjęta decyzja co do istoty – na zwrócenie się o przejście wnioskodawcy z innego państwa ze względu na połączenie rodziny (klauzula humanitarna). Zastosowanie w praktyce powyższych kryteriów oznacza wszczęcie postępowania w sprawie przejścia, jeżeli państwo, w którym złożono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uzna, że za jego rozpatrzenie jest odpowiedzialne inne państwo, co znacznie wydłuża procedurę. W 2011 r. ETPC w związku z wadami systemu azylowego zabronił przekazania przez Belgię wnioskodawcy do Grecji, argumentując, że wiązałoby się to z narażeniem go na traktowanie sprzeczne z art. 3 EKPC²⁹.

Po ustaleniu państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku wszczynana jest procedura w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, której długość co do zasady nie powinna przekroczyć sześciu miesięcy, jednak gdy w sprawie występują szczególnie złożone kwestie faktyczne lub prawne albo w sytuacji masowego napływu postępowanie może potrwać o dziewięć miesięcy dłużej³⁰. Dyrektywa proceduralna zawiera podstawowe gwarancje procesowe, takie jak dostęp do usług tłumacza, możliwość kontaktu z przedstawicielami UNHCR, prawo do powiadomienia o decyzji, uzyskania informacji w zrozumiałym języku oraz do skutecznego środka zaskarżenia w przypadku decyzji odmownej³¹. Wnioskodawca posiada również

o udzielenie takiej ochrony (art. 10), a także osób zależnych (art. 16). Stosowanie tych zasad jest utrudnione, ponieważ migranci sami przekraczają nieregularnie granice, nie czekając na przekazanie. Koncepcja więzi rodzinnych przyjęta w rozporządzeniu jest węższa niż wynikająca z orzecznictwa ETPC.

²⁸ O konieczności dopuszczenia złożenia wniosku w strefie tranzytowej lotniska orzekł ETPC w wyroku z 25 czerwca 1996 r. *Amuur przeciwko Francji* (19776/92).

²⁹ Wady systemowe w Grecji w związku z warunkami przyjęcia stanowią przeszkodę w przekazaniu wnioskodawcy, narażając go na pośrednie zawrócenie do państwa, w którym grozi mu traktowanie sprzeczne z art. 3 EKPC (tzw. *indirect refoulement*), zob. wyrok ETPC nr 30696/09 z 21 stycznia 2011 r. w sprawie *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji* oraz wyrok TSUE z 21 grudnia 2011 r. w sprawie *ND (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department*. W kontekście klauzul dyskrecjonalnych zob. S. Morgades-Gil, „The discretion of states in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of the sovereignty and humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU?”, *International Journal of Refugee Law* 2015, nr 27 (3), s. 433–456.

³⁰ Zob. art. 31 ust. 3–5 dyrektywy (UE) nr 32/2013. Jeżeli niepewna dla rozstrzygnięcia sytuacja w państwie pochodzenia wymaga przesunięcia terminu, może to nastąpić, jednak w każdym wypadku maksymalny termin na rozpatrzenie wniosku u udzielenie azylu bądź ochrony uzupełniającej wynosi 21 miesięcy.

³¹ Zob. motyw 25 oraz art. 9 i 12 dyrektywy (UE) nr 32/2013, tamże również o możliwych ograniczeniach gwarancji proceduralnych i procesowych oraz kategoriach osób objętych szczególnymi gwarancjami

prawo pobytu do czasu wydania decyzji przez organ rozstrzygający, a wydalenia zbiorowe bez rozpatrzenia wniosku są zakazane przez *acquis*³². Decyzja o przyznaniu prawa do azylu jest oparta na ustaleniach z przesłuchania z osobą wnioskującą, która powinna okazać wymagane dokumenty³³. Organ rozstrzygający może odesłać taką osobę na badania lekarskie służące wykryciu doznanych w przeszłości prześladowań lub poważnej krzywdy, a dyrektywa recepcyjna zezwala państwu członkowskim na wprowadzenie wymagania poddania się badaniom medycznym, które są uzasadnione względami zdrowia publicznego³⁴. Możliwe jest wszczęcie przyspieszonej procedury, w tym w strefie granicznej lub tranzytowej, m.in. z powodu zatajenia informacji mogących mieć negatywny wpływ na decyzję, prawdopodobieństwa, że wnioskodawca w złej wierze zniszczył dokument tożsamości, a także gdy wnioskodawca nielegalnie wjechał na terytorium państwa członkowskiego lub przedłużył pobyt³⁵. Dane dotyczące wniosku azylowego oraz pobrane odciski palców są umieszczane w elektronicznym systemie Eurodac. Dane dotyczące postępowań wizowych znajdują się w systemie VIS, a system informacyjny Schengen SIS II zawiera wpisy dotyczące odmowy wjazdu dla cudzoziemców, oparte na przesłance porządku i bezpieczeństwa publicznego, które mogą być uzasadnione skazaniem za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku, poddaniem deportacji, a także podejrzeniem popełnienia poważnych przestępstw³⁶. Zatrzymanie

proceduralnymi. W dyrektywie dotyczącej warunków przyjmowania mowa o prawach wnioskodawców w zakresie dostępu do nauki szkolnej, szkoleń zawodowych, pracy (państwa członkowskie powinny zapewnić dostęp do rynku pracy nie później niż po 9 miesiącach od złożenia wniosku), świadczeń materialnych i opieki zdrowotnej określonych szczegółowo w prawie krajowym, zob. art. 14–19 dyrektywy (UE) nr 33/2013.

³² Wydalenie zbiorowych zakazuje art. 19 Karty praw podstawowych i art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC. W orzeczeniu ETPC nr 51564/99 z 5 lutego 2002 r. *Conka przeciwko Belgii* nastąpiło indywidualne rozpatrzenie wniosku, ale bez dostępu do odwołania i prawnika, rząd zaś wydał komunikat o organizowaniu powrotu cudzoziemców, którzy otrzymali nakaz ekspulsji uzasadniony niemal identycznie. Sama organizacja powrotu wielu cudzoziemców, pod warunkiem zagwarantowania odpowiedniej procedury rozpatrzenia wniosku, nie jest wydaleniem zbiorowym, zob. wyrok ETPC z 20 września 2007 r. w sprawie nr 45223/05 *Sultani przeciwko Francji*.

³³ Dyrektywa kwalifikacyjna (art. 3 ust. 2) jako elementy niezbędne do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wymienia dokumenty odnoszące się do wieku, przeszłości, tożsamości, obywatelstwa, państwa i miejsc poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków azylowych, tras podróży, dokumentów podróży oraz powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej.

³⁴ Zob. art. 18 dyrektywy (UE) nr 32/2013 i art. 13 dyrektywy (UE) nr 33/2013. Prześladowania i poważna krzywda mogą być rozumiane jako „skutki tortur, zgwałcenia lub innych form przemocy psychicznej, fizycznej i seksualnej”, zob. motyw 29 dyrektywy (UE) nr 32/2013.

³⁵ Rozporządzenie nakazuje wszczęcie przyspieszonego postępowania również w sytuacji, gdy: wnioskodawca nie poruszył kwestii mających znaczenie dla kwalifikacji lub udzielone przezeń informacje są wyraźnie niespójne i sprzeczne, pochodzi on z bezpiecznego państwa pochodzenia, złożył kolejny niedopuszczalny wniosek lub uczynił to jedynie dla opóźnienia lub zakłócenia decyzji o wydaleniu, sprzeciwia się pobraniu odcisków palców do systemu Eurodac (rozporządzenie (UE) nr 603/2013); wówczas może on być z poważnych powodów uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, zob. art. 31 ust. 8 dyrektywy (UE) nr 32/2013. Jeżeli wnioskodawca przedstawi ważną przyczynę nieposiadania dokumentów przy wjeździe, nie powinno stanowić to przyczyny wszczęcia przyspieszonego postępowania granicznego, zob. motyw 21 dyrektywy (UE) nr 32/2013.

³⁶ Art. 96 konwencji wykonawczej do układu z Schengen. Zob. porównanie systemu amerykańskiego i UE w tym zakresie w: D. Blitsa, L. Gouldin, J. Jacobs, E. Larrauri, „Criminal records and immigration:

wnioskodawcy, zgodnie z dyrektywą o warunkach przyjęcia, jest możliwe w nielicznych sytuacjach, a w szczególności państwa zobowiązane są do poszukiwania alternatyw w stosunku do nieletnich³⁷. Przedstawiciele UNHCR są upoważnieni do dostępu do wnioskodawców, w tym osób zatrzymanych, dostępu do informacji na temat wniosków i postępowań oraz przedstawiania opinii właściwym organom na każdym etapie postępowania³⁸.

Nieregularny napływ migrantów do Europy szlakiem bałkańskim i śródziemnomorskim w dużej mierze ułatwiła działalność przemytników, niezważających na warunki przewozu, co skutkowało ponad trzema tysiącami ofiar na Morzu Śródziemnym w 2015 r.³⁹ Identyfikacja i namierzenie grup przestępczych odbywa się w ramach połączonego zespołu operacyjnego *Mare*, powołanego między innymi przez Frontex i Europol, a wymianę informacji umożliwiają platformy Eurosur, Marsur i CISE. Przekazanie informacji wywiadowczych odbywa się również przez sieć oficerów łącznikowych ds. imigracji, którzy stacjonują w państwach trzecich⁴⁰. Frontex koordynuje też współpracę państw członkowskich w zakresie operacji ochrony zewnętrznych granic morskich, takich jak „Triton” i „Poseidon”⁴¹. Operacje poszukiwania i ratownictwa morskiego są uregulowane przez prawo międzynarodowe, z tym że kontrowersyjną kwestią pozostaje miejsce wyokrętowania osób uratowanych lub przechwyconych⁴². ETPC w wyroku w sprawie *Hirsi Jamaa* krytycznie wypowie-

Comparing the United States and the European Union”, *Fordham International Law Journal* 2015, nr 39 (2), s. 205–244.

³⁷ Zatrzymanie jest możliwe w celu ustalenia lub weryfikacji tożsamości lub obywatelstwa bądź uzyskania informacji zawartych we wniosku, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy; w związku z postępowaniem w sprawie ustalenia prawa wnioskodawcy do przybycia na terytorium państwa członkowskiego; w związku z przygotowaniem powrotu lub przeprowadzeniem procesu wydalenia; ze względu na bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny; w celu dokonania transferu do państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki, zob. art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) nr 33/2013. Zatrzymanie jedynie z powodu złożenia wniosku o azyl jest niedopuszczalne, zob. art. 26 dyrektywy (UE) 32/2013 oraz wyrok ETPC z 29 stycznia 2008 r. nr 13229/03 w sprawie *Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

³⁸ Zob. art. 29 dyrektywy (UE) nr 32/2013. Uprawnienia nadzorcze UNHCR wynikają z art. 35 konwencji genewskiej.

³⁹ Grupy przestępcze w UE zajmujące się przemytem i handlem ludźmi są zróżnicowane etnicznie. Według raportu Europolu z 2011 r. najbardziej groźne są te z Chin, Nigerii i Rumunii o rozbudowanej zagranicznej siatce związanej z diasporami. Bułgarzy, Węgrzy i Turcy zajmują się głównie tranzytem, zob. L. Shelley, *Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective*, Migration Policy Institute 2014, s. 8.

⁴⁰ Zob. rozporządzenie (WE) nr 377/2004.

⁴¹ Zasady dotyczące wykrycia, przechwycenia i sprowadzenia na ląd określa rozporządzenie (UE) 656/2014. Frontex na wniosek państwa członkowskiego znajdującego się pod nagłą presją masowego napływu migrantów może zastosować system szybkiej interwencji (RABIT), zob. rozporządzenie (WE) nr 863/2007.

⁴² Kwestie te reguluje Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS) z 1 listopada 1974 r. oraz Konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim (SAR) z 27 kwietnia 1979 r. O operacjach SAR w UE stanowi art. 9 rozporządzenia (UE) 656/2014. Podstawową zasadą wynikającą z prawa międzynarodowego jest wyokrętowanie w „bezpiecznym miejscu”. Sprowadzenie na ląd uratowanych, zgodnie z rozporządzeniem (art. 10), odbywa się w nadbrzeżnym państwie członkowskim, jeżeli przechwycenie nastąpiło na morzu terytorialnym lub w strefie przyległej tego państwa. Jeżeli przechwycenie nastąpiło na morzu pełnym, to sprowadzenie na ląd może nastąpić w państwie trzecim, z którego statek wypłynął. W tym celu współpracuje się z odpowiednim ratowniczym ośrodkiem koordynacyjnym (RCC) w państwie trzecim. Zob. komentarz:

dział się o włoskiej operacji przechwycenia łodzi na wodach międzynarodowych i pozostawienia jej w Libii, gdzie migranci mogliby być narażeni na traktowanie sprzeczne z konwencją i ryzyko zawrócenia do państwa pochodzenia⁴³.

Pomoc w ratowaniu migrantów oferowały również prywatne statki, ale na skutek funkcjonowania unijnej definicji przemytnika kryminalizującej pomoc umyślną w przekroczeniu granicy lub tranzycie, a nie w zamian za korzyść finansową, jak reguluje tę kwestię prawo międzynarodowe, przewoźnicy wycofują się z ratunku tonących, co przyczyniło się do tragedii z Lampedusy w 2013 r.⁴⁴ Dyrektywa UE zawiera jedynie możliwość implementowania w prawie krajowym klauzuli humanitarnej, która nie penalizowałaby tak oferowanej pomocy. Prawo UE nakazuje również wprowadzenie w ustawodawstwie krajowym sankcji za umyślną pomoc w nielegalnym zamieszkanu na terytorium państwa członkowskiego, udzieloną w zamian za korzyść finansową, i pozostawia prawu państw członkowskich uregulowanie kar dla nielegalnie przybywających i pozostających na terytorium migrantów⁴⁵. Kary dla pracodawców, którzy zatrudniają osoby bez zezwolenia na pobyt, mają w założeniu działać również na korzyść przybyszów, chroniąc ich przed nadużyciami i niehumanitarnymi warunkami pracy⁴⁶.

Niezdolność do ochrony granic zewnętrznych w trakcie kryzysu migracyjnego zachwiała podstawami systemu Schengen. Od września 2015 r. do lutego 2016 r. ograniczenia w swobodzie przepływu osób zostały zastosowane w Słowenii, Niemczech, Austrii, Holandii, na Węgrzech, w Danii i Szwecji. Kodeks graniczny Schengen dopuszcza dwa wyjątki od zakazu kontroli na granicach wewnętrznych, z których skorzystały wspomniane państwa. Pierwszy wyjątek dotyczy wykonywania uprawnień policyjnych na mocy prawa krajowego na obszarze przygranicznym, o ile wykony-

S. Carrera, L. de Hertog, „Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean”, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* 2015, nr 79. UE decyzjami Rady nr 616 i 617 z 2006 r. przystąpiła również do protokołu przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

⁴³ Wyrok ETPC z 23 lutego 2012 r. w sprawie nr 27765/09 *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom*.

⁴⁴ O konsekwencjach przepisu przekonała się organizacja humanitarna Cap Anamur w 2009 r. po skazującym wyroku sądu włoskiego, zob. analizę skutków regulacji: T. Basaran, „Saving lives at sea: Security, law and adverse effects”, *European Journal of Migration and Law* 2014, nr 16 (3), s. 365–387. Dyrektywa (WE) 51/2001 nakłada sankcje na przewoźników prywatnych przewożących cudzoziemców niemających prawa wjazdu do UE.

⁴⁵ Zob. art. 1 dyrektywy (WE) 90/2002. Dyrektywa nakazuje stosować sankcje również w związku z podżeganiem, uczestnictwem i usiłowaniem popełnienia czynów określonych w art. 1. Sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Jeżeli wskazane czyny zostały dokonane jako działanie organizacji przestępczej lub z narażeniem życia osób, państwa członkowskie powinny ustalić najwyższy wymiar kary pozbawienia wolności na co najmniej 6 lat, zob. art. ust. 4 decyzji ramowej Rady (WSiSW) nr 946/2002. Więcej o kryminalizacji nielegalnego wjazdu i pobytu w państwach członkowskich, zob. FRA, *Criminalisation of Migrants in an Irregular Situation and of Persons Engaging with Them*, FRA 2014.

⁴⁶ Pracodawca nielegalnie zatrudniający obywatela państwa trzeciego przebywającego na terytorium UE może ponieść kary finansowe dostosowane do liczby tak zatrudnionych oraz koszty powrotu do państwa pochodzenia, jak również jest zobowiązany opłacić zaległe wynagrodzenie i kwoty odpowiadające podatkowi dochodowemu oraz składkom na ubezpieczenie społeczne. Sankcje karne przewidziane są w sytuacji, gdy pracy towarzyszy wyzysk, gdy naruszenie jest ponawiane, zatrudniony jest małoletni lub w sytuacji świadomego zatrudnienia ofiary handlu ludźmi, zob. dyrektywa (WE) nr 52/2009.

wanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną⁴⁷. Kodeks Schengen przewiduje również możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego⁴⁸. Przepisy dotyczące przywrócenia takiej kontroli zostały znowelizowane na skutek przepływu migracyjnego spowodowanego wybuchem rewolucji w Tunezji, gdy rząd włoski zdecydował się na wystawienie dokumentów pobytowych, które pozwalały na dalsze przemieszczanie się migrantów w strefie Schengen, co spowodowało przywrócenie kontroli granicznych przez Francję. Wbudowano wtedy w system dodatkową możliwość przywrócenia na mocy specjalnej procedury kontroli granicznych, gdy występują poważne niedociągnięcia związane z kontrolą granic zewnętrznych strefy Schengen. Przed wdrożeniem wskazanych środków Komisja jednak w drodze aktu wykonawczego przyjmuje zalecenia dla państwa przygranicznego, a jeżeli po upływie trzech miesięcy uzna, że plan działań nie został wykonany, w drodze zalecenia Rady może dojść do przywrócenia kontroli granic wewnętrznych w strefie Schengen w państwach członkowskich na okres sześciu miesięcy, a w sytuacji nadzwyczajnej nawet do dwóch lat⁴⁹. Powyższa procedura została wszczęta w lutym 2016 r. wraz ze skierowaniem do Grecji zaleceń przez Komisję⁵⁰.

NIEPEWNA PRZYSZŁOŚĆ UNIJNEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ

UE przygotowywała instrumentarium prawne na wypadek masowych nieregularnych przepływów ludności od czasu konkluzji Rady z Tampere, realizując program haski (2004 r.) i program sztokholmski (2009 r.), a w 2012 r. przyjmując konkluzje w sprawie ram solidarności z państwami członkowskimi, których systemy azylowe są szczególnie obciążone. Przekształcone wersje rozporządzenia dublińskiego, dyrektyw regulujących kwestie proceduralne i przyjęcia oraz stworzenie mechanizmu

⁴⁷ Art. 21 rozporządzenia (WE) nr 562/2006. TFUE sprecyzował, że takie uprawnienia mogą być wykonywane na obszarze 20 km od granic wewnętrznych Schengen w celu egzekwowania obowiązującego w państwie członkowskim prawa, tj. kontroli tożsamości i obowiązku posiadania odpowiednich dokumentów, jeżeli ustawowo zostaną określone częstotliwość i kryteria tego typu kontroli, zob. wyrok TSUE z 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych *Cour de Cassation (Francja) przeciwko Azizowi Melkiemu (C-188/10) i Selimowi Abdeliemu (C-189/10)*. Art. 20a (iv) rozporządzenia nr 562/2006 mówi wprost, że kontrole na podstawie tego artykułu mogą być przeprowadzane jedynie wyrywkowo. Zob. również wyrok TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawie C-278/12 *Atiquillah Adil przeciwko Minister von Immigration, Integration en Asiel*, w którym trybunał potwierdził, że kontrola policyjna na obszarze przygranicznym może mieć na celu sprawdzenie legalności pobytu osoby, co do której istnieje podejrzenie nielegalnego przekroczenia granicy.

⁴⁸ Art. 23–25 rozporządzenia (UE) nr 1051/2013. Dotychczas przepisy o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej służyły względem bezpieczeństwa podczas organizacji konferencji międzynarodowych szefów państw i rządów. Z zasady takie środki nie powinny trwać dłużej niż 30 dni. Specjalna procedura dotyczy sytuacji wymagających natychmiastowego działania.

⁴⁹ Zob. art. 26 w związku z art. 19a rozporządzenia (UE) nr 1051/2013.

⁵⁰ Zob. *Decision setting out a Recommendation on addressing the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation of the application of the Schengen acquis in the field of management of the external borders by Greece*, COM(2016) 45 final, 10 lutego 2016 r. Ocena i mechanizm monitorujący wykonanie *acquis* Schengen zostały uregulowane w rozporządzeniu (UE) 1053/2013.

wczesnego ostrzegania miały w założeniu przygotować Unię na wypadek kryzysu migracyjnego⁵¹. System okazał się jednak niezdolny do odpowiedzi, co wymusiło przyjęcie środków tymczasowych opartych na decyzjach politycznych. W kwietniu 2015 r. na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej przyjęto plan działań, który został rozwinięty w Europejskim programie w zakresie migracji z 13 maja 2015 r. Przyjmuje on cztery filary lepszego zarządzania migracją, tj. działania, które ograniczają zachęty dla nielegalnych migrantów, lepsze zarządzanie granicami dzięki skutecznemu zabezpieczeniu granic zewnętrznych strefy Schengen przy jednoczesnym wzmoczeniu operacji ratowania życia na morzu, zdecydowane działania wdrażające dorobek prawny europejskiego systemu azylowego oraz opracowanie nowej polityki dotyczącej legalnej migracji.

Funkcjonowanie rozporządzenia dublińskiego dotyczącego ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku zostało zmodyfikowane przez wprowadzenie tymczasowego mechanizmu relokacji wnioskodawców z Grecji i Włoch do państw członkowskich przewidującego ustalone kwoty. Przyjęte we wrześniu 2015 r. decyzje wyznaczają pułap 160 tys. transferów w ciągu dwóch lat⁵². Obciążeniu systemów azylowych Grecji i Włoch zaradzić ma, zgodnie z przyjętym planem w zakresie migracji, podejście typu *hotspot*, oznaczające utworzenie w punktach szczególnie masowego napływu miejsc szybkiej identyfikacji i rejestracji napływających migrantów, przy wsparciu organizacyjnym ze strony Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Frontexu i Europolu. Wsparcie operacyjne zgodnie z decyzjami ma polegać na sprawdzaniu obywateli państw trzecich, w tym pobieraniu odcisków palców, rejestracji wniosków i ewentualnym wstępnym rozpoznaniu, udzielaniu informacji wnioskodawcom oraz przygotowaniu i organizacji działań dotyczących powrotu po utraceniu prawa pobytu lub niewystąpieniu o ochronę międzynarodową. Ustalony mechanizm nadmiernie obciąża państwa przygraniczne, trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że w samym 2015 r. szlakiem śródziemnomorskim przybyło ponad milion migrantów, a poza wąsko określoną pomocą operacyjną agend UE większość kosztów i działań ciąży na tych państwach⁵³. Bilans sześciu miesięcy

⁵¹ Mechanizm wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego przewidziany jest w rozporządzeniu (UE) 604/2013 (art. 33). Komisja przyjmuje zalecenia, zachęcające do opracowania planu działań zapobiegawczych, kierowane do państwa członkowskiego w związku z problemami z funkcjonowaniem systemu azylowego (na podstawie informacji zebranych przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu). Państwo członkowskie zobowiązane jest do regularnego przedstawiania sprawozdań z wykonania planu.

⁵² Zob. decyzję Rady (UE) nr 1523/2015 oraz decyzję Rady (UE) nr 1601/2015. Decyzje mają być stosowane odpowiednio do 17 i 27 września 2017 r. Relokacja dotyczy jedynie osób, które złożyły wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech i w Grecji, a te państwa byłyby odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków przy zastosowaniu kryteriów rozporządzenia dublińskiego. Wnioskodawca musi posiadać obywatelstwo państwa pochodzenia, dla którego następuje pozytywne rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w co najmniej 75% przypadków. Komisja zaproponowała przyjęcie w przyszłości stałego mechanizmu relokacji, który zastąpiłby reguły dublińskie, ale pozostano przy rozwiązaniu tymczasowym, biorąc pod uwagę możliwą zmianę przebiegu szlaków migracyjnych przez inne państwa członkowskie, a tym samym konieczność dostosowania liczby transferów, zob. Komunikat Komisji, dok. COM(2015) 450 final.

⁵³ Obciążenia te mogą wzrosnąć, jeżeli zostanie uruchomiony mechanizm przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen na podstawie art. 26 rozporządzenia (UE) nr 1051/2013. Przywró-

funkcjonowania systemu relokacji i podejścia typu *hotspot* pokazuje, że konieczne jest przyspieszenie ich implementacji⁵⁴. W literaturze pojawiła się propozycja utworzenia Europejskiej Agencji Migracji i Ochrony, która rozpatrywałaby wnioski azylowe w imieniu wszystkich państw członkowskich, co rozwiązałoby problem harmonizacji prawa azylowego w UE, ale jednocześnie wiązałoby się z przekazaniem kompetencji, na co państwa członkowskie nie są gotowe⁵⁵.

UE zamierza realizować program służący wspomaganie eksterytorialnego rozpatrywania wniosków, przekierowując większy wymiar odpowiedzialności na państwa pochodzenia i tranzytu oraz współpracę z organizacjami międzynarodowymi⁵⁶. Temu służą istniejące już regionalne programy ochrony wzmacniające zdolność państw trzecich w zakresie trwałych rozwiązań (repatriacji, integracji i przesiedleń), a także procesy dialogu w ramach grup państw, umocnione po „arabskiej wiosnie”⁵⁷. Plan współdziałania z państwami szlaku bałkańskiego został uzgodniony 25 października 2015 r. Szczyt na Malcie z 12 listopada 2015 r. ma zaowocować przygotowaniem wspólnych rozwiązań państw afrykańskich i UE w odpowiedzi na kryzys migracyjny do końca 2016 r. Program przewiduje m.in. założenie we współpracy z Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji (IOM) i UNHCR wielofunkcyjnego centrum pilotażowego w Nigrze, które ma za zadanie udzielać informacji i lokalnej ochrony, umożliwiać przesiedlenia i ułatwiać dobrowolne powroty. Partnerstwa na rzecz mobilności mają zaś zapewniać legalne ścieżki zarobkowych migracji wahałowych⁵⁸. W system wbudowane są również umowy o readmisji z wybranymi państwami, oparte na koncepcji bezpiecznego państwa trzeciego,

cony również możliwość przekazania wnioskodawcy do Grecji z innych państw członkowskich na mocy rozporządzenia dublińskiego, zawieszoną od 2011 r. przez UE po wyroku ETPC *M.S. przeciwko Belgii*, zob. kierowane w tym zakresie zalecenie Komisji do Grecji wskazujące środki zaradcze w dok. nr COM(2016) 871 final.

⁵⁴ Stan z 8 lutego 2016 r. to 497 relokacji wnioskodawców. Wzrosła jednak skuteczność systemu pobierania odcisków palców – w Grecji z 8% przybywających (wrzesień 2015 r.) do 78% (styczeń 2016 r.), zob. komunikat Komisji, dok. COM(2016) 85 final.

⁵⁵ G.S. Goodwin-Gill, *Regulating "Irregular" Migration: International Obligations and International Responsibilities. Keynote Address at International Workshop (National and Kapodistrian University of Athens Faculty of Law)*, 20 marca 2015 r. Zob. także E. Guild, C. Costello, M. Garlick, V. Moreno-Lax, „Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin”, *CEPS Paper* 2015, nr 83.

⁵⁶ Reguły procedury związanej z rozpatrzeniem wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej pomijają eksterytorialne rozpatrywanie wniosków przez placówki dyplomatyczne państw członkowskich, zob. art. 3 ust. 2 dyrektywy (UE) nr 32/2013. Agenda migracyjna stanowi jedynie o zwiększeniu ról delegatur UE i pracy europejskich łączników ds. migracji w zakresie działań informacyjnych i współpracy z państwami przyjmującymi znajdującymi się poza UE, zob. *Komunikat Komisji: Europejski program w zakresie migracji*, dok. COM(2015) 240 final, s. 10. Sama koncepcja zwiększania odpowiedzialności państw trzecich (eksterytorialnego rozpatrywania wniosku) jest debatowana w Europie od 30 lat, zob. J. McAdam, *Extraterritorial Processing in Europe. Is "Regional protection" the Answer, and if not, What Is?*, Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law Policy Brief 2015, s. 4–9.

⁵⁷ Zob. *Komunikat w sprawie regionalnych programów ochrony*, dok. COM(2005) 388 oraz *Komunikat Komisji: Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności*, dok. COM(2011) 743, np. dialog ze Wschodem odbywa się w ramach procesu praskiego, a z Afryką Zachodnią w ramach procesu z Rabatu.

⁵⁸ Zob. *Komunikat Komisji: Migracje wahałowe i partnerstwa na rzecz mobilności*, dok. COM(2007) 248 final. Partnerstwa takie zostały zawarte m.in. z Mołdawią, Gruzją, Tunezją, Marokiem, Azerbejdżanem i Armenią.

do którego można odsyłać wnioskodawców⁵⁹. 29 listopada 2015 r. przyjęto wspólny plan działań UE i Turcji, który w zamian za wsparcie finansowe i przyspieszenie procesu akcesyjnego zakłada pomoc w zatrzymaniu napływu migrantów. Może być to utrudnione ze względu na braki systemowe związane z przyjęciem rozporządzenia o ochronie tymczasowej, które ogranicza dostęp przybyszów do tureckiego rynku pracy i nie daje możliwości ubiegania się o azyl⁶⁰. Turcja nie podpisała również protokołu nowojorskiego z 1967 r., co ogranicza zastosowanie konwencji genewskiej jedynie do uchodźców z Europy.

Agencja Praw Podstawowych podejmuje działalność informacyjną o legalnych ścieżkach uzyskania zarówno ochrony międzynarodowej, jak i tymczasowych migracji zarobkowych, aby ograniczyć przepływ nieregularny⁶¹. Osoby starające się o uzyskanie ochrony międzynarodowej mogą wziąć udział w programie przesiedleń (*resettlement*), w którym osoby zweryfikowane przez UNHCR jako kwalifikujące się do otrzymania statusu uchodźcy mogą zostać osiedlone w państwie trzecim. UE zadeklarowała, że do 2020 r. przyjmie 20 tys. uchodźców co roku na mocy porozumienia z UNHCR na podstawie ustalonego klucza podziału dla wszystkich państw członkowskich⁶². Państwa członkowskie mają również możliwość przyznania wiz humanitarnych, z czego jednak rzadko korzystają⁶³. Poza ofertą w zakresie zgodnej z prawem mobilności tymczasowej UE ma zaproponować w 2016 r. nową politykę dotyczącą legalnej migracji, w tym rewizję dyrektywy w sprawie „niebieskiej karty”, modyfikującą zasady podjęcia pracy w UE przez pracowników o wysokich kwalifikacjach.

W UE cudzoziemiec, który legalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego przez pięć lat, posiada stały i regularny dochód oraz ubezpieczenie zdrowotne, może uzyskać status rezydenta długoterminowego⁶⁴. W 2011 r. zostały dodane postanowienia rozszerzające te gwarancje na osoby, które otrzymały status uchodźcy

⁵⁹ Instytucja bezpiecznego państwa trzeciego weszła do *acquis* wraz z konwencją dublińską w 1990 r. Bezpieczne państwo trzecie musi zapewniać, że: życie i wolność osoby przekazanej nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych; nie zachodzi ryzyko doznania przez nią poważnej krzywdy; przestrzega ono zasady *non-refoulement* oraz zakazu wydalenia, jeżeli rodzi to skutki sprzeczne z art. 3 EKPC; istnieje w tym państwie możliwość ubiegania się o status uchodźcy i ochrony zgodnej z gwarancjami konwencji genewskiej, zob. art. 38 dyrektywy (UE) nr 32/2013. Prawo państwa członkowskiego do wysłania wnioskodawcy do bezpiecznego państwa trzeciego jest zagwarantowane w art. 3 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 604/2013.

⁶⁰ Zob. rozporządzenie dotyczące ochrony tymczasowej przyjęte na podstawie art. 91 Ustawy o cudzoziemcach i międzynarodowej ochronie, http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf (dostęp: 17.02.2016).

⁶¹ Zob. FRA, *Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: A Toolbox*, FRA 2015.

⁶² Zob. *Europejski program w zakresie migracji*, dok. COM(2015) 240, s. 25.

⁶³ Zob. art. 25 rozporządzenia (WE) nr 810/2009.

⁶⁴ Zgodnie z wykładnią TSUE wymogi te powinny być interpretowane ściśle, aby nie naruszać celu stojącego za dyrektywą, zob. orzeczenie TSUE z 4 marca 2010 r. w sprawie *Chakroun (C-578/08) przeciwko Minister van Buitenlandse Zaken*. Państwa nie mogą również nakładać nadmiernych i nieproporcjonalnych opłat za udzielenie zezwolenia na pobyt, zob. wyrok TSUE z 26 kwietnia 2012 r. w sprawie *Komisja (C-508/10) przeciwko Nederlandom*.

lub są objęte ochroną uzupełniającą⁶⁵. Status ten zrównuje rezydenta długoterminowego w niektórych prawach z obywatelami państw członkowskich⁶⁶. Uregulowanie kwestii uzyskania obywatelstwa jest pozostawione wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Rezolucja Rady wskazuje środki mające zapobiegać np. zawieraniu pozornych małżeństw w tym celu⁶⁷. Prawo UE zawiera również rozwiązania służące łączeniu rodzin. Wniosek o połączenie rodziny powinien być złożony i rozpatrzony, gdy członkowie rodziny przebywają poza terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa członek rodziny rozdzielonej. Państwa mogą odrzucić taki wniosek lub odmówić przedłużenia pozwolenia na pobyt ze względu na bezpieczeństwo, porządek lub zdrowie publiczne. Pierwszy dokument pobytowy powinien zostać wydany na co najmniej rok⁶⁸.

W stosunku do uchodźcy ustanie statusu następuje w przypadku uzyskania ponownie ochrony ze strony państwa pochodzenia na skutek dobrowolnego ponownego przyjęcia obywatelstwa, zwrócenia się o ochronę lub osiedlenia, a także gdy nie może ono dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa swego obywatelstwa (lub państwa poprzedniego stałego miejsca zamieszkania w przypadku bezpaństwowca) ze względu na ustanie warunków, w związku z którymi został on uznany za uchodźcę⁶⁹. Nielegalnie przebywający na terytorium UE obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu albo przestali je spełniać, objęci są obowiązkową procedurą w zakresie powrotów do państwa pochodzenia, tranzytu albo państwa trzeciego, w którym cudzoziemiec zdecyduje się osiedlić i zostanie przyjęty⁷⁰. Przy organizowaniu powrotów powinna być respektowana zasada *non-refoulement* oraz dobro dziecka, życie rodzinne i stan zdrowia. Państwo może wstrzymać się z wydaniem decyzji o powrocie ze względu na trudną sytuację lub z przyczyn humanitarnych, a także gdy toczy się procedura o przedłużeniu zezwolenia na pobyt albo nastąpi przekazanie do innego państwa członkowskiego na podstawie umowy dwustronnej. Wyjazd powinien co do zasady być dobrowolny, a w przypadku zastosowania w ostateczności środków przymusu w celu wydalenia powinny one być proporcjonalne. Zakaz wjazdu, który może towarzyszyć decyzji o wydaleniu, ma nie przekraczać pięciu lat. Środek detencyjny może być zastosowany, gdy istnieje ryzyko ucieczki lub gdy dany obywatel państwa trzeciego unika przygotowań do powrotu lub procesu wydalenia bądź je utrudnia. Czas zatrzymania nie może przekroczyć

⁶⁵ Zob. dyrektywa (UE) nr 51/2011. Oczekujący na rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie może uzyskać statusu rezydenta.

⁶⁶ Zob. dyrektywa (WE) nr 109/2003. Rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa członkowskiego w zakresie dostępu do zatrudnienia, edukacji i kształcenia zawodowego, uznawania kwalifikacji, zabezpieczenia społecznego, ulg podatkowych, wolności przemieszczania się i zgromadzeń oraz swobodnego dostępu do całego terytorium (art. 11). Może być wydany jedynie, gdy stanowi faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego (art. 12).

⁶⁷ Zob. rezolucję Rady nr 97/C382/01.

⁶⁸ Zob. dyrektywę (WE) nr 86/2003.

⁶⁹ Por. art. 1C konwencji genewskiej oraz art. 11 i 16 dyrektywy kwalifikacyjnej. Sytuacja, gdy uchodźca nie może dłużej odmawiać ochrony państwa pochodzenia, jako przesłanka wygaśnięcia ochrony państwa przyjmującego powinna być interpretowana z uwzględnieniem indywidualnych uwarunkowań, zob. orzeczenie TSUE z 2 marca 2010 r. w sprawie *Salahadin Abdulla (C-175/08)* i in. przeciwko *Niemcom*.

⁷⁰ Zob. dyrektywa (WE) nr 115/2008.

sześciu miesięcy, a w przypadku przedłużenia ze względu na brak współpracy lub opóźnienia w otrzymaniu dokumentacji od państwa trzeciego – kolejnych dwunastu⁷¹. W ujednoliceniu procedury dotyczącej powrotów ma w założeniu pomóc przygotowany przez Komisję w październiku 2015 r. *Podręcznik dotyczący powrotów*.



Do kryzysu migracyjnego w Europie nie należy przykładać jednej miary, ponieważ wskazuje on na złożone procesy w stosunkach międzynarodowych. Z perspektywy uchodźczej jest kryzysem humanitarnym związanym z wojną domową w Syrii i niemożnością przyjęcia wszystkich uciekających przez sąsiadującą Jordanię i Liban. Jest również kryzysem systemowym, wynikającym z tego, że nieefektywne polityki pomocy rozwojowej, stagnacja gospodarcza i niepewna sytuacja polityczna, przy ułatwionej mobilności, skłaniają Afrykańczyków do podjęcia trudu przeprawy przez Morze Śródziemne w poszukiwaniu lepszego życia w wyidealizowanej Europie. Skalę wskazanych problemów ukazują statystyki z 2015 r. mówiące o ponad trzech tysiącach ofiar tej wędrówki. Wreszcie kryzys migracyjny to kryzys decyzyjny Unii Europejskiej, w której tymczasowe polityki zgodne z interesami państw członkowskich są przedkładane nad budowanie trwałych rozwiązań.

Rozwiązanie typu *hotspot* może doraźnie okazać się sukcesem dzięki większemu wsparciu ze strony państw członkowskich, UNHCR i EASO. Tymczasowy mechanizm relokacyjny i mechanizm przekazania w celu łączenia rodzin nie działają, co skłania migrantów do dalszej wędrówki. Kryteria ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku wymagają rewizji i wprowadzenia mechanizmów solidarności zamiast przepisów dotyczących skomplikowanych i przedłużających się postępowań o przekazanie, co tylko opóźnia rozpatrzenie wniosku. Pomijając niedoskonałości procedury dublińskiej, problem wciąż stanowi nieprzestrzeganie przez państwa członkowskie unijnego prawa azylowego, które mogłoby ułatwić operacyjne aspekty przyjmowania napływających migrantów. Komisja konsekwentnie wypomina tego typu naruszenia od momentu wdrożenia planu działań na czas kryzysu. Istotne jest również prowadzenie właściwej narracji i informowanie o legalnych sposobach dotarcia do Europy i ubiegania się o azyl.

Kryzys migracyjny charakteryzuje się przepływami mieszanymi osób kwalifikujących się do objęcia ochroną międzynarodową i migrantów ekonomicznych. Założenia aktywności UE w zakresie wsparcia odpowiedzialności regionalnej (*burden sharing*) w Afryce należy ocenić pozytywnie. W prawie międzynarodowym brakuje jednak mechanizmów reakcji na różne formy migracji przymusowych i przepływów mieszanych. Biorąc pod uwagę zaawansowanie różnych form dialogu międzyrządowego w tym zakresie, uzasadnione wydaje się zwołanie konferencji międzynarodowej w ramach mandatu ONZ. Samo wsparcie finansowe państw afry-

⁷¹ Maksymalny okres zatrzymania jest nieprzekraczalny, a państwo członkowskie jest zobowiązane do uregulowania w tym czasie sytuacji cudzoziemca bądź wydania decyzji o powrocie, zob. wyrok ETS z 30 listopada 2009 r. w sprawie (C-357/09) *Kadzoev*. Państwo członkowskie powinno zagwarantować odpowiednie warunki dla pobytu nieletnich i rodzin w ośrodku detencyjnym (zob. art. 17 dyrektywy (WE) nr 115/2008).

kańskich we wzmacnianiu krajowych systemów azylowych może być skuteczne jedynie w krótkiej perspektywie czasowej. Rozwiązania przyjęte w odpowiedzi na kryzys migracyjny powinny realizować traktatową klauzulę solidarnościową (art. 80 TFUE), zasadę wpisaną od początku w system, ale nierealizowaną, tak aby efekt domina nie sprawił, że Europa po Dublinie stanie się Europą bez Schengen.

A COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND EU'S ACQUIS CONCERNING THE MIGRATION CRISIS IN EUROPE

The paper discusses the instruments of EU *acquis* that are useful to address the challenges stemming from the irregular mixed flows of migrants to Europe happening since the beginning of 2015. The paper covers the legal situation as of 17 February 2016. The first part encompasses a description of the refugee status with a background analysis of the premises of refugee legal definition, and outlines other instruments of granting international protection. The second part summarizes the asylum procedures, including the controversial rules of determining which state is responsible for reviewing the asylum application (Dublin III), the SAR operations in the Mediterranean Sea with the issue of disembarkation, and the procedures concerning temporary reintroduction of internal border controls within the Schengen area. Finally, the last part includes a review of the measures undertaken by the EU since April 2015, including the *European Migration Agenda* and the binding legislation on the cessation of international protection, *acquis* regarding returns and rights of long-term residents.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, uchodźcy, wspólny europejski system azylowy, przepływy mieszane, system dubliński

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

STIJN POSTEMA

doi 10.7366/2300265420152124

HUMANITARIAN ACTION IN THE MIGRATION CRISIS

In the past months, international and more specifically European news has been dominated by the migrant crisis in Europe.¹ A wave of refugees and migrants have left their countries in the Middle East – with almost 70% of them coming from Syria and Afghanistan in 2015 – and have made the hazardous trip to the European mainland through Greece and Italy.² Searching a way to a better life, they are travelling northwards through Hungary mainly to seek asylum in Germany.³ This giant influx of more than 380,000 migrants and refugees this year alone is testing the European Union as a whole, as it has sparked many questions regarding the crisis and the response of the EU countries. The response started slow. “Unfortunately only when the poor enter the halls of the rich, do the rich notice that the poor exist,” as Antonio Guterres told Reuters. “The world has waited too long to act on the refugee crisis.”⁴ Though problems concerning housing and accommodating these migrants and refugees in Europe need to be addressed, this essay will focus on humanitarian action elsewhere. It will briefly touch on the response of the international community, however, it will focus on answering the following question: would an improvement of humanitarian action solve the migrant crisis? In order to answer this essay’s central question, some definitions have to be introduced first. This essay will try to do so by answering the following questions, but not excluding any others: What is humanitarian action? What exactly are migrants and refugees and is there a difference between them? Why are they leaving their countries? Why are they coming to Europe, and how is Europe responding? Why are they not staying in refugee camps in neighbouring countries? And what improvements are possible in humanitarian action?

¹ L. Fry, “Refugee crisis timeline: How the crisis has grown”, *The Independent*, 15 September 2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-timeline-how-the-crisis-has-grown-10502690.html> (accessed 30.11.2015).

² UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (accessed 30.11.2015).

³ “Why is EU struggling with migrants and asylum?”, BBC news, 21 September 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286> (accessed 30.11.2015).

⁴ L. Charbonneau, “UN says world waited too long to act on refugee crisis”, Reuters, 27 September 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/09/27/us-un-assembly-refugees-idUSKCN0RQ0RJ20150927> (accessed 30.11.2015).

HUMANITARIAN ACTION AND ITS FOUR PRINCIPLES

First of all, this essay will answer the first two questions by defining these important terms. Humanitarian action is generally accepted as the aid and action designed to save lives, alleviate suffering and maintain and protect human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent such situations and make sure we are prepared for them.⁵ Humanitarian action consists of four pillars or principles. These principles are formally stated in two UN General Assembly resolutions: Resolution 46/182 – adopted in 1991, and resolution 58/114 – adopted in 2004. These are: humanity, neutrality, impartiality, and independence. The principles are defined as follows: *humanity*: wherever it is found, human suffering must be addressed. The purpose of this principle is to protect life and health and ensure that all human beings respect each other. The second principle is *neutrality*. Humanitarian actors must be neutral and not take sides in hostilities or get involved in controversies of a political, racial, religious or ideological nature. *Impartiality*, the third principle, means that humanitarian action must only be conditioned on need. It should also give priority to the most urgent cases and make no distinction of nationality, race, gender, religious belief, class, or political opinions. The last principle is *independence*: in areas where humanitarian action is implemented, it must stay autonomous from the political, economic, military, or other objectives that any actor may hold.⁶ These principles have a practical operational relevance. Much humanitarian action takes place in contexts of conflict or great instability. Adherence to the principles is what allows humanitarian action to be distinguished from the activities and objectives of other actors, and thus not considered improper interference in States' domestic affairs.⁷

MIGRANTS OR REFUGEES?

Two other important terms are migrants and refugees. These words are used interchangeably, but there is a great difference between them and the word choice matters. Starting with the former, a migrant can be defined as “any person who changes his or her country of usual residence.”⁸ What is important is that they “choose to move not because of a direct threat of persecution or death, but mainly to improve their lives by finding work, or in some cases for education, family reunion, or other reasons.”⁹ This is in contrast to a refugee, who “owing to a well-founded fear of

⁵ Global Humanitarian Assistance, *Defining Humanitarian Assistance*, 2011, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid> (accessed 30.11.2015).

⁶ S. Bagshaw, “What are humanitarian principles?”, OCHA on messages, June 2012, https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf (accessed 30.11.2015).

⁷ OCHA, “What are humanitarian principles?”, April 2010, https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf (accessed 14.01.2016).

⁸ *Recommendations on Statistics of International Migration – Revision One*, UN, 1998, http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_58rev1e.pdf (accessed 30.11.2015).

⁹ A. Edwards, “‘Refugee’ or ‘migrant’, which is right?”, UNHCR, 27 August 2015, <http://www.unhcr.org/55df0e556.html> (accessed 30.11.2015).

being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality, and is unable to, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.”¹⁰ As mentioned before, this distinction is important – especially to individual governments. Countries deal with migrants under their own immigration laws and processes. Meanwhile, dealing with refugees is dependent on international law. The (signed) 1951 Refugee Convention in Geneva imposes a duty on any state to give refuge to those who are defined as refugees – which is why it is important to know where the asylum seekers come from. This law is binding also to the countries that did not sign the 1951 Convention or 1967 Protocol, as the principle is considered a rule of customary international law, thus binding to all states.¹¹ Hence the name ‘migrant crisis’ is debatable. Yes it is a crisis; the Syria conflict has triggered the world’s largest humanitarian crisis since World War II.¹² However, as most ‘migrants’ are actually refugees coming from war-torn countries such as Syria and Afghanistan, the name ‘refugee crisis’ would make more sense.

IMPROVEMENTS NECESSARY IN HUMANITARIAN ACTION

A solution is obviously needed. But what improvements in humanitarian action are possible? First of all, there are simply not enough funds to actually supply the amount of humanitarian action and relief. “To those that think that it doesn’t matter because humanitarian organizations will be there and able to clean up the mess, it is important to say that we [UN] are no longer able to clean up the mess,” Guterres, the UN High Commissioner for Refugees, told reporters in Istanbul. “UN agencies, NGOs, the Red Cross – we no longer have the capacities and the resources to respond to such a dramatic increase in humanitarian needs.”¹³ This is not surprising, as the world is facing the biggest worldwide displacement ever recorded. Globally, one in every 122 humans is now either a refugee, internally displaced, or seeking asylum. If they formed a country, it would have world’s 24th biggest population,¹⁴ which means it would be larger than Spain, Argentina, or Poland.¹⁵ “The UN needs \$500 million for the second half of 2015 just for Iraq in order to provide these people [refugees]

¹⁰ *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, UNHCR, September 2011, <http://www.unhcr.org/4ec262df9.html> (accessed 30.11.2015).

¹¹ See footnote number 10.

¹² *Worldwide Displacement Hits All-time High as War and Persecution Increase*, UNHCR, 18 June 2015, <http://www.unhcr.org/558193896.html> (accessed 30.11.2015).

¹³ H. Regan, “There have never been more displaced people across the world than now”, *Time*, 19 June 2015, <http://time.com/3927920/united-nations-refugees-report-world-at-war-forced-displacement-syria-afghanistan/> (accessed 30.11.2015).

¹⁴ “UN warns of ‘record high’ 60 million displaced amid expanding global conflicts”, *Our World*, 20 June 2015, <http://ourworld.unu.edu/en/un-warns-of-record-high-60-million-displaced-amid-expanding-global-conflicts> (accessed 30.11.2015).

¹⁵ Worldometers, *Countries in the World by Population (2016)*, available at <http://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/> (accessed 28.02.2016).

with just the bare essentials, like food and drinking water,” Dominik Bartsch said.¹⁶ The shortage of food or the desperate need for medical treatment forces these refugees into leaving Lebanon, Jordan, or Turkey for Europe.¹⁷

CHANGE IN FUNDING

This calls for a change in funding. “If you look at the humanitarian budget all over the world, it is somewhere between \$20 bn and \$30 bn. I don’t know any bailout of even a medium-sized bank that did not cost more than that. Not to spend more on humanitarian aid is a bad strategy, not to say a suicidal one,” said Guterres to *The Guardian*. And his statement is correct. Since 2007, the UK alone has committed to spending £1.162 trillion to bail out banks.¹⁸ “Member states need to make more regular payments to the main agencies.”¹⁹

UNCONDITIONAL CASH TRANSFERS

(Un)conditional cash transfer programmes help to spend resources more efficiently. These cash-based interventions address important protection risks, particularly by minimizing the need to resort to negative coping mechanisms through meeting basic needs. Cash-based interventions preserve refugees’ dignity by allowing them to determine their own priorities and how to address them. As a less visible form of assistance than in-kind aid, they reduce the risk of extortion or theft. Studies have shown that other risks, such as diversion of cash, gender-based violence, or security concerns can usually be overcome through good programme design and monitoring. This programme is successful because food insecurity is often due to people’s inability to access local food and other goods rather than their unavailability. It is often the most effective and cost efficient way of delivering assistance. Cash intervention is the way to global recovery. Not to mention the multiplier effects from cash-based interventions that directly benefit the local economy and can contribute to peaceful coexistence within host communities. An immediate increase in people’s purchasing power also allows them to actively protect their assets and invest in the recovery of their livelihoods.²⁰

¹⁶ N. Werkhäuser, “UN: Not enough money for refugees in Iraq”, Deutsche Welle, 21 September 2015, <http://www.dw.com/en/un-not-enough-money-for-refugees-in-iraq/a-18728323> (accessed 30.11.2015).

¹⁷ S. Jones, “1.7 m Syrian refugees face food crisis as UN funds dry up”, *The Guardian*, 1 December 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/01/syrian-refugees-food-crisis-un-world-programme> (accessed 30.11.2015).

¹⁸ P. Curtis, “Reality check: How much did the banking crisis cost taxpayers?”, *The Guardian*, 12 September 2014, <http://www.theguardian.com/politics/reality-check-with-polly-curtis/2011/sep/12/reality-check-banking-bailout> (accessed 30.11.2015).

¹⁹ H. Grant, “UN agencies ‘broke and failing’ in face of ever-growing refugee crisis”, *The Guardian*, 6 September 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing> (accessed 30.11.2015).

²⁰ UNHCR, *An Introduction to Cash-Based Interventions in UNHCR Operations*, March 2012, available at <http://www.unhcr.org/515a959e9.html> (accessed 30.11.2015).

There are different kinds of Cash transfer modalities:²¹ unconditional cash transfers are “a direct grant with no conditions or work requirements. No requirement to repay any money, and people are entitled to use the money however they wish;” In the case of conditional cash transfers however “a condition is attached as to how the money is spent, e.g. for reconstruction of a shelter or waiver of payment for school fees; or money is received after a condition is fulfilled, e.g. children enrolled at school (rare in humanitarian settings). Cash for Work, where payment (cash or vouchers) is provided as a wage for work, usually in public or community programmes, is a form of conditional cash transfer;” a voucher (cash or commodity) “is a paper, token or electronic card that can be exchanged for a set quantity or value of goods, set either in cash (...) or commodity or services (...).” Finally, though not considered a cash-based intervention per se, microcredit is defined as “a loan where the reimbursement of the total sum, including interest, is required over a given period of time.”²² Especially Conditional Cash Transfer programmes are considered “worth consideration as part of an integrated poverty alleviation strategy.”²³

DONATIONS

Another way to increase funding is by making it easier to donate. In the modern world, almost everyone is literally glued to his or her smartphone. Facebook has already played on this, adding a ‘donate now’ button to its Facebook pages. A button not yet added on the UN Facebook site, nor available on its website. Making it easier to donate would certainly increase the amount of donations.²⁴

MODERN TECHNOLOGY

One thing that sets this refugee crisis apart from previous refugee crises that occurred throughout history, is the use of smartphones. And to improve the situation, we have to consider two things: the first one is unfortunately outside the scope of humanitarian action, though still important to address: for many Western Europeans the fact that refugees use smartphones is a source of anger.²⁵ It stems from the misconception that owners of smartphones are not in need of help. Addressing this could help create a better social awareness of the refugees’ situation and create a more lenient attitude towards granting asylum. The smartphones are not only used for com-

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ J. von Braun, R.V. Hill, R. Pandya-Lorch (eds.), *The Poorest and Hungry: Assessments, Analyses, and Actions: An IFPRI 2020 Book*, International Food Policy Research Institute, Washington D.C. 2009, p. 306.

²⁴ L. Matney, “Facebook rolls out its ‘donate now’ button to nonprofits”, TechCrunch, 24 August 2015, <http://techcrunch.com/2015/08/24/facebook-rolls-out-its-donate-now-button-to-non-profits/> (accessed 30.11.2015).

²⁵ J. O’Malley, “Surprised that Syrian refugees have smartphones? Sorry to break this to you, but you’re an idiot”, *Independent*, 7 September 2015, <http://www.independent.co.uk/voices/comment/surprised-that-syrian-refugees-have-smartphones-well-sorry-to-break-this-to-you-but-youre-an-idiot-10489719.html> (accessed 12.01.2016).

munication and navigation. “Apps like Gherbta (meaning “exile” or “loneliness” in Arabic), launched in Turkey by the Syrian refugee Mojahed Akil, provide mobile-friendly resources for tending to all the things that come with resettlement, like obtaining residency, opening a bank account, and more. Trace the Face from the Red Cross lets people upload photos to locate missing family members, while the German site Refugees Welcome imitates Airbnb to match refugees with people offering a place to stay.”²⁶

Second, humanitarian action can improve if we offer Wi-Fi hotspots along the travelling route and at camps. The refugees need Wi-Fi to navigate where they want or need to go and to get in contact with family members. Fortunately, the ICRC has already played in on this. They are working together with the Mercy Corps and Google and have developed an application called the “Crisis Info Hub”.²⁷ “This app provides information on ports, transport links, medical info, and places to sleep, and is available in English, Arabic, and other languages.” On the ground, aid workers use technology to target aid effectively, and to deal with refugees’ new high-tech needs. They coordinate via Google Docs and Facebook groups to ensure that the outpouring of public support does not leave them with an excess of certain items, and not enough of others. And it lets them respond to changing needs quickly.²⁸ Refugees can use their smartphones – and Wi-Fi connection – to download applications that help them integrate. A German company has designed a “Welcome to Dresden” application to help refugees negotiate the bureaucracy of signing up for health care, registering with the authorities and enrolling children in schools. It includes a map of the eastern German city, contact info for aid organizations and public bodies, legal advice and other useful tips in five languages, including Arabic. The application called “Gherbta”, made by a Syrian refugee named Mojahed Akil, helps refugees in Turkey with obtaining residency, finding employment and opening bank accounts, according to UNICEF. Refugees also use applications to learn languages.²⁹

As mentioned before Wi-Fi spot gives the refugees the opportunity to navigate. This also counteracts human trafficking which has unfortunately gone hand-in-hand with the migrant crisis. This billion-dollar industry has already led to over 5000 deaths on land and at sea over the past two years,³⁰ most notably a truck found in Austria with 71 bodies in it.³¹ It has also led to the phenomenon called ‘survival sex’.

²⁶ A. Ram, “Smartphones bring solace and aid to desperate refugees”, *Wired*, 12 May 2015, <http://www.wired.com/2015/12/smartphone-syrian-refugee-crisis/> (accessed 28.02.2016).

²⁷ “Google launches ‘Crisis Info Hub’ to help refugees”, *Al-Jazeera*, 24 October 2015, <http://www.aljazeera.com/news/2015/10/google-crisis-info-hub-refugees-151024061606185.html> (accessed 30.11.2015).

²⁸ R. Price, “Google just launched a ‘Crisis Info Hub’ to help with Europe’s worst refugee crisis in 60 years”, *Business Insider UK*, 24 October 2015, <http://uk.businessinsider.com/google-launches-crisis-info-hub-to-help-european-refugee-crisis-2015-10> (accessed 30.11.2015).

²⁹ Z. Dubinsky, “For Syrian refugees, smartphones are a lifeline – not a toy”, *CBC News*, 12 September 2015, <http://www.cbc.ca/m/touch/news/story/1.3221349> (accessed 30.11.2015).

³⁰ “Migrant crisis: EU to begin seizing smugglers’ boats”, *BBC News*, 7 October 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34461503> (accessed 30.11.2015).

³¹ L. Harding, “Hungarian police arrest driver of lorry that had 71 dead migrants inside”, *The Guardian*, 28 August 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/28/more-than-70-dead-austria-migrant-truck-tragedy> (accessed 30.11.2015).

Children are made to have sex with smugglers so that their families can continue their journey, either because money has run out or they have been robbed.³² Though an improvement in fighting smuggling and ‘survival sex’ will not help to solve the migrant crisis, it is absolutely necessary to fight for Human Rights.

COORDINATION

There is a need for more effective humanitarian action. Organizations need to join up their needs-assessments and share information. Full transparency of financial allocations will foster this concept. This can be attained by creating effective clusters and through better coordination, taking into account local, regional, and national capacities. An improvement could also be made in order to use more science and technology in policy making. There needs to be a greater focus on the recovery, rehabilitation and reconstruction phase, which needs to be prepared ahead of disaster. Collective responsibility needs to be above individual interests: coordinated and efficient work of all UN agencies, and even of all humanitarian actors involved. Better coordination of sources will improve the situation.³³ “Coordination is vital in emergencies. Good coordination means [fewer] gaps and overlaps in humanitarian organizations’ work.”³⁴ It strives for a needs-based, rather than a capacity-driven response. It aims to ensure a coherent and complementary approach, identifying ways to work together for better collective results. The most visible aspect of the reform is the creation of the Cluster Approach. Clusters are groups of humanitarian organizations (UN and non-UN) working in the main sectors of humanitarian action, e.g. shelter and health. They are created when clear humanitarian needs exist within a sector, when there are numerous actors within sectors and when national authorities need coordination support.³⁵ That is why the cluster approach is very important, as resources are limited and the need for humanitarian assistance is only increasing.³⁶

Unfortunately, the EU still has no coherent, coordinated response to the crisis in place.³⁷ Even though this is outside the scope of improvement in humanitarian action, it needs to be addressed, and the United Nations has the power to put pressure

³² A. Culbertson, “Migrant horror: Human traffickers raping children as payment for getting families to UK”, *Express*, 26 October 2015, <http://www.express.co.uk/news/world/614552/Migrant-children-forced-survival-sex-pay-smugglers-cross-Europe-UNHCR> (accessed 30.11.2015).

³³ V. Humphries, “Improving humanitarian coordination: Common challenges and lessons learned from the cluster approach”, *The Journal of Humanitarian Assistance*, 30 April 2013, <http://sites.tufts.edu/jha/archives/1976> (accessed 14.01.2016).

³⁴ “What is the cluster approach?”, *Humanitarian Response*, <https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/what-cluster-approach> (accessed 30.11.2015).

³⁵ “Cluster coordination”, UNOCHA, <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination> (accessed 30.11.2015).

³⁶ Ch. Stirk, “Humanitarian assistance from non-state donors: Latest trends”, *Global Humanitarian Assistance*, May 2015, http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/05/Private-Funding-2015_May2015.pdf (accessed 14.01.2016).

³⁷ S. Berry et al., “Croatia flooded with refugees, critics say EU failing them”, *CBC News*, 21 September 2015, <http://www.cbc.ca/radio/thecurrent/the-current-for-september-21-2015-1.3236514/croatia-flooded-with-refugees-critics-say-eu-failing-them-1.3236549> (accessed 30.11.2015).

on these countries. A political solution to the crisis in Syria needs to be found. Until then, an escalation of the crisis along key access routes may occur in 2015, thus further hindering the ability of humanitarian actors to reach affected people, particularly in already hard to reach areas and locations. Humanitarian actors will make use of all opportunities to get easier access in order to respond in a principled manner to assessed needs, including improved access resulting from local agreements.³⁸ However, the EU lacks a common code of asylum, which complicates matters not only for the refugees, but also for the EU states themselves. Moreover, humane conditions must prevail throughout the EU wherever refugees are received.³⁹



There are several improvements possible in humanitarian action in the refugee crisis. This essay has discussed improvements in funding in several ways. First of all, regular and more generous payments need to be made by UN member states; and second, it needs to be easier for private actors to donate. Not only does the amount of funding need to increase, this essay also acknowledges that the way funding is spent needs to change in two ways. First, more emphasis needs to be put on cash based interventions – both conditional and unconditional. These interventions make humanitarian aid more humane by allowing the beneficiaries to determine their own priorities. The second way is through clustering. This more efficient way of using resources will lead to better coordination of humanitarian aid, as different actors can share and create synergy. This crisis, however, also calls for more specific improvements: the embracement of modern technology with Wi-Fi spots. As discussed, Wi-Fi helps refugees get in contact with family and to help them navigate, which also reduces the risk on human smuggling, which is another issue that needs to be tackled as the refugees are trafficked in inhumane conditions. Unfortunately however, none of these improvements in humanitarian action will ensure political stability of any country and resolve any conflict. This conflict goes above and beyond the agenda of humanitarian action. Humanitarian action is per definition not about stopping wars, but about offering relief to their victims. An improvement in humanitarian action cannot solve the migrant crisis. Humanitarian actors can pressure the international community to solve the causes of the crisis and to accept its consequences but the crisis will unfortunately go on and deepen as long as the conflicts continue.

HUMANITARIAN ACTION IN THE MIGRATION CRISIS

This essay looks at the current migrant crisis from the perspective of humanitarian action. Drawing upon a diversity of sources such as the United Nations, International

³⁸ “2015 Strategic Response Plan, Syrian Arab Republic”, *Humanitarian Response*, December 2014, https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/2015_SRP_Syria_EN_Advance-Copy_171214.pdf (accessed 30.11.2015).

³⁹ A. Vlachou, “Greek experts voice concerns over alarming human trafficking in refugee crisis”, *Shanghai Daily*, 27 October 2015, http://www.shanghaidaily.com/article/article_xinhua.aspx?id=306786 (accessed 30.11.2015).

Red Cross and Red Crescent, the BBC, Al Jazeera and other news sites, it answers the following question: Could an improvement in humanitarian action solve the migrant crisis? The article clearly defines some highly relevant concepts to make them easier to understand. Next, it suggests some improvements. A change in funding is necessary, as the budget available for humanitarian action is simply too small. Regular payments need to be made in more and/or larger quantities by UN member states, and it needs to be easier for private actors to donate. Spending the resources more effectively would also help. This can be achieved by an increased use of the cluster approach, which means creating effective clusters, and better coordination, taking into account local, regional, and national capacities. Higher efficiency can also be attained by using (un)conditional cash transfers. These transfers also address important protection risks, particularly by minimizing the need to resort to negative coping mechanisms through meeting basic needs. Last, humanitarian action can improve by offering Wi-Fi hotspots along the travelling routes and at camps. The refugees need Wi-Fi to navigate where they want or need to go and to get in contact with family members. Unfortunately, however, the main findings of the essay suggest that the answer to the main question is negative. None of these improvements in humanitarian action will affect the political stability of a country, and it will not resolve any conflict.

Keywords: migrants, humanitarian action, refugees, border control

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM
SYLVIE PROKOPOWICZ, KATHARINA AHRENS
doi 10.7366/2300265420152125

WOULD AN IMPROVEMENT IN HUMANITARIAN ACTION SOLVE THE MIGRANT CRISIS?

“Humanity is rallying to finally recognize that assisting is not a choice. It is a collective responsibility,” by Ger Duany.¹

Over the last few months, millions of people have fled their homes in the Middle East, Africa and Asia, escaping from war, disaster, and other crises. The daily flow of men, women and children has become one of the largest refugee exoduses since World War II. Refugees or migrants are seeking asylum and a better life in the European Union, while travelling thousands of miles and facing many forms of danger.² “Global trends, such as climate variability, demographic change, financial and energy sector pressures or changing geo-political factors”³ are changing the humanitarian landscape.

This article discusses the connection of humanitarian action and the current situation referred to as the “migrant crisis” in Europe. Due to the newly faced circumstances of human suffering, a reshaping of the way of delivering humanitarian aid is unavoidable. Humanitarian action is defined as “life-saving services, and [it] facilitates the return to normalcy for people and communities affected by natural and man-made disasters.”⁴ It has to satisfy acute needs and face the challenge of fulfilling the demands to promote a “sustainable and resilient development”⁵ in crisis-prone countries.

DISPLACEMENT REACHING THE HIGH POINT

The global number of people who are forced to migrate is the greatest ever recorded. In 2014, about 59.5 million people worldwide – refugees, asylum seekers, economic migrants, and various other types of migrants – were obliged to leave their

¹ C. Trigger, *UNHCR Presents Nansen Refugee Award to Afghan Refugee Teach*, UNHCR, 2015, <http://www.unhcr.org/561299146.html> (accessed 7.10.2015).

² A. Divac, *Satisfying Basic Needs and Providing Dignified Temporary Conditions for Refugees from the Middle East* (Joint project PAH and Ana & Vlade Divac Foundation, 2015).

³ UNOCHA, *World Humanitarian Summit 2016 – Concept Note*, 2013, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/WHs%20Concept%20Note.pdf> (accessed 7.10.2015).

⁴ InterAction, *Humanitarian Action*, n. d., <http://www.interaction.org/work/humanitarian> (accessed 7.10.2015).

⁵ Global Humanitarian Assistance, *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, 2015, p. 107, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/reports> (accessed 2.10.2015).

countries in search of safety.⁶ The “nation of the displaced” would be the “24th largest in the world.”⁷ The wording “European migrant crisis” has been spreading in the media since the beginning of 2015. The situation is due to a combination of the deteriorating situation in the source countries and of the current struggle of the European Union to cope with the flow of migrants.⁸ Migration is influenced by various pull and push factors. The push factors within the crisis-prone countries lead to displacement of “persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters.”⁹ The economic and social situation of the European Union is acting as pull factor and presenting the European Union as attractive destination for migration. Further push and pull factors during the summer of 2015 drove many migrants to leave their countries and take diverse migration routes by boat, train, bus, or on foot. The announcement of the Macedonian government that it would change the policies concerning entering the country by migrants,¹⁰ and Angela Merkel’s publicly announced decision to welcome refugees despite the Dublin Protocol.¹¹ Through this announcement, Germany grew as possible destination for migrants. Human trafficking and migrant smuggling is growing “even larger than the illicit trade in drugs and weapons.”¹² The movement at the borders has increased: irregular border crossing, migrants crossing the border, the lack of capacity to support as well as register the migrants arriving at the borders.¹³

One of the main factors significantly contributing to the displacement is the Syria Crisis. Syria “was declared an L3 emergency [...] due to on-going violence and displacement,”¹⁴ and it is the world’s biggest internal displacement crisis with 6.5 millions of internally displaced people (30 per cent), and 10.8 millions of people in need of humanitarian assistance (42 per cent). Almost 3 million refugees have fled to

⁶ UNHCR, *World at War: Global Trends – Forced Displacements in 2014*, 2015.

⁷ Ibidem, p. 2.

⁸ “German minister expects far more than 400,000 asylum seekers this year”, Reuters, 11 August 2015, <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKCN0QG1SY20150811> (accessed 2.10.2015).

⁹ OHCHR, *Questions and Answers about IDPs*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Issues.asp> (accessed 12.01.2016).

¹⁰ Equaltimes, *The Anguish of Migrants in Macedonia*, 2015, <http://www.equaltimes.org/the-anguish-of-migrants-in?lang=en#VhVsIEKnZd1> (accessed 14.10.2015).

¹¹ A. Hall, J. Lichfield, “Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a similar statement”, *Independent*, 24 August 2015, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylum-seekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-10470062.html> (accessed 1.10.2015).

¹² R. Lyman, A. Smale, “Migrant smuggling in Europe is now worth billions”, *New York Times*, 4 September 2015, http://www.nytimes.com/2015/09/04/world/europe/migrants-smuggling-in-europe-is-now-worth-billions.html?_r=0 (accessed 2.10.2015).

¹³ M. Feher, M. Moffett, “Hungary cracks down on migrants at Serbia border”, *The Wall Street Journal*, 15 September 2015, <http://www.wsj.com/articles/hungary-declares-migrant-crisis-situation-1442311633> (accessed 3.10.2015).

¹⁴ Global Humanitarian Assistance, *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, 2015, p. 54, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/reports> (accessed 2.10.2015).

neighbouring countries: Turkey, Lebanon, Jordan, Egypt, Iraq. 95 per cent of Syrian refugees are hosted in these five countries.

RESHAPING HUMANITARIAN ACTION

Anchored on four pillars of humanity, impartiality, neutrality, and independence, humanitarian action aims to give assistance and protection to people in need, providing life-saving services. “For an age of unprecedented mass displacement, we need an unprecedented humanitarian response,” said United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Antonio Guterres,¹⁵ but will an improvement in humanitarian action solve the migrant crisis?

This article will answer this question by describing the adequate tools, services and standards of humanitarian techniques as well as the ways for improving humanitarian action, since optimum management and coordination of the assistance and protection chain will help and alleviate the suffering of the people in need.

WAYS AND MEANS OF CHANGE

Solving the migrant crisis does not mean bringing the crisis to an end or stopping people from fleeing their countries. To do that, humanitarian action would have to be able to combat the roots of the migration, which is not its responsibility and goal.¹⁶ It does not have the mandate to deal with or tackle the reasons of the current crisis. The term of solving the migrant crisis is referring to the ability of humanitarian action to change the migration crisis in Europe and cope with the situation. How can humanitarian action be improved to do its duty in the current setting?

FUNDING AND FINANCIAL SUPPORT

Humanitarian action depends on funding and financial support to offer sufficient response. And the “timeliness, cost-effectiveness and appropriateness of response”¹⁷ has to be improved. Cash interventions are a cost-effective way of delivering aid and they are increasing. They ensure the beneficiaries’ autonomy and dignity; they give them a choice and flexibility and boost the local economy. Through cash interventions the model of humanitarian response can be transformed: the World Food Programme (WFP) provided almost “all of its food assistance to Syrian refugees (98%) through food vouchers in cooperation with credit-card companies in 2014.”¹⁸

For instance in Syria, where 10.8 million people are in need, half of them children, the Comprehensive Regional Strategic Framework (CRSF) was developed in

¹⁵ UNHCR, *World at War...*, op. cit.

¹⁶ Inter Action, *Humanitarian Action*, op. cit.

¹⁷ Global Humanitarian Assistance, *Global Humanitarian Assistance Report...*, op. cit., p. 65.

¹⁸ *Ibidem*, p. 91.

May 2014.¹⁹ It provided an analysis of needs, capacities, gaps and shared objectives to bring together governments, donors, United Nations agencies, international financial institutions and non-governmental organizations within Syria. Based on this analysis, a Humanitarian Response Plan (HRP)²⁰ and a Regional Refugee Response Plan (also called 3RP)²¹ for 2015 have been launched. Their aims are to protect affected people in accordance with International Law, International Humanitarian Law, and International Human Rights Law. The goal is to provide life-saving and life-sustaining humanitarian assistance to people in need, prioritizing the most vulnerable, to strengthen resilience, livelihoods and early recovery of communities and institutions, to harmonize coordination modalities through enhanced joint planning, information management communication and regular continuous monitoring, and to improve the response capacity of all humanitarian actors assisting people in need. In order to ensure that humanitarian assistance reaches people in need throughout Syria, the United Nations Security Council (UNSC) adopted the resolution 2165,²² to direct relief delivery through the help of additional border crossing into the conflict lines.

RISING NEEDS, DECREASING RESOURCES

In the countries of transit, through which four million Syrians have fled war and persecution and in which they become refugees, the situation is very grave.²³ Even while the host governments continue to show great generosity to Syrian refugees – providing access to education and health care among other services – their countries feel keenly the social and economic impact which is endangering their own stability and development.

In the transit and host countries, the resources required to assist the refugees are becoming scarce. Due to funding shortfalls, it is almost impossible to meet the needs of the more than 1.8 million people at the borders who rely on food assistance, or the more than 1.7 million people who will need assistance to get through the coming winter. With the help of governments, private donors, international funds and other institutions and organizations, USD 1.68 billion have been received. However, this means that the work of the United Nations agencies and Non-Governmental Organizations is only up to 37 per cent funded, with a gap of USD 2.85 billion. Underfunding is impacting all sectors and the host as well as source countries. This year, due to the lack of funding, reductions in food assistance of up to 30 per cent have been necessary. Furthermore, refugees and vulnerable members of impacted

¹⁹ UNOCHA, *Comprehensive Regional Strategic Framework for the Syria Crisis*, 08 May 2014, p. 3–8, <http://www.syria.unocha.org/sites/default/files/CRSF%20-%20Framework%20Documents%20May%208.pdf> (accessed 3.10.2015).

²⁰ OCHA, *2015 Syria Response Plan*, December 2014, http://docs.unocha.org/sites/dms/Syria/RM_Syria_20141217_upd20150223.pdf (accessed 3.10.2015).

²¹ 3RP, *Regional Refugee and Resilience Plan 2015–2016 in Response to the Syrian Crisis*, <http://www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3RP-Report-Overview.pdf> (accessed 3.10.2015).

²² UNSCR, *Resolution 2165 Middle East*, S/RES/2165 (7216th meeting, 2014), <http://UNSCR.com/en/resolutions/2165> (accessed 2.10.2015).

²³ 3RP, *Regional Refugee and Resilience Plan...*, op. cit., p. 8–11.

communities miss out on cash and in-kind assistance to meet their most basic household needs. Regarding the education sector and the No Lost Generation Strategy, 714,000 children were out of school in the 2014/15 school year. Chronic underfunding in the livelihoods and social cohesion sector signifies that many refugees in host communities are unable to support themselves and their families. Programmes that could strengthen their resilience remain also dramatically underfunded, despite strong support by the international community. While 28 per cent of the overall appeal is for the resilience-building component, only 14 per cent have been received. Meanwhile, resilience has a crucial role and it is necessary to reinforce it in order to reduce the pressure to immigrate.²⁴

Without increased access to resilience investments, the level of individual vulnerability will rise and development gains in host communities will be lost. Underfunding is impacting all countries, as well. To prevent further negative consequences for refugees and host communities, humanitarian partners are calling for more funds to be given primarily to the host countries' governments.

SHARED RESPONSIBILITY FOR THE VULNERABLE

In 2014 the demands and needs caused by the crisis became particularly high, and 2015 as well as 2016 are going to make the need of sufficient humanitarian action even greater. The target group encompasses people of different incomes, poverty levels, with varying access to resources and diverse vulnerabilities.²⁵ The factors are linked: in a conflict or a disaster, poverty makes more vulnerable.

States must therefore make some decisions and take action, knowing that the situation in Syria is the direst humanitarian and development crisis, threatening regional and global security. It is also necessary to ensure solidarity and international responsibility-sharing with refugee hosting countries, to enhance refugee protection in the region and beyond, to facilitate access to livelihoods, to alleviate suffering, restore dignity and reduce local social tensions. One way is to set up reception centres "close to conflict areas outside Europe, where refugee camps already exist," said Donald Tusk, Polish politician and President of the European Council, in order to spread information about Europe's immigration rules.²⁶ Gerard François Dumont, a French geographer, recalls what happened in 1979 during the Cambodian refugee crisis in the camps in neighbouring countries, Malaysia and Thailand. The refugees could seek and demand asylum in a country of their choice without leaving the camps.²⁷

²⁴ FICR, *Politique Relative à la Migration*, http://www.ifrc.org/Page_files/89393/migration%20Principles_French.pdf (accessed 1.10.2015).

²⁵ Global Humanitarian Assistance, *Global Humanitarian Assistance Report...*, op. cit., p. 15.

²⁶ IDMC, *Leaving No One Behind: Internal Displacement and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 September 2015, <http://www.internal-displacement.org/publications/2015/leaving-no-one-behind-internal> (accessed 1.10.2015).

²⁷ G.F. Dumont, "L'Europe à des marges de peuplement", *Le Monde*, 17 September 2015, http://www.lepoint.fr/monde//Gerard-francois-dumont-l-europe-a-des-marges-de-peuplement-17-09-2015-1965507_24.php (accessed 2.10.2015).

Such a measure would solve the current identification and registration problem in the hotspots at the frontline countries in Europe.

REGISTRATION AND MONITORING

It is especially important to set up “identification and registration centres” (hotspots) in the countries of first arrival, to establish effective common rules, to share data on migrants (fingerprints or other identification methods) in order to register them, to monitor their flow and to track their mobility. Humanitarian action should be able to locally meet the basic needs of the refugees and provide dignified temporary protection for the vulnerable (like for example a joint project with a Serbian foundation and Polish Humanitarian Action).²⁸ Decent reception conditions are indispensable to make sure that, once in Europe, refugees and migrants are properly informed and therefore able to exercise their rights to seek asylum without undue impediment.

Partnerships among the countries and organizations are necessary to build this sufficient humanitarian response. They help pool resources, share practices, skills and create synergies. Strikingly important actions are: “real-time sharing of information on situation assessments”, “enhancing [...] intervention strategies”, “exchanges [of knowledge and expertise] to develop best practice and share sectorial expertise” to ensure that a straightforward approach for further crises is created.²⁹

SIGNIFICANCE OF INFORMATION

Information is the key tool for planning and response in a crisis situation. More data on humanitarian action would enhance response planning and ensure preparedness as more information could be taken into account. The information is needed by organizations in the source and host countries to guarantee appropriate planning and assisting in critical situations. Partnerships are necessary to share data and knowledge.³⁰ Due to new technological developments such as mobility tracking, flow monitoring and registration can be improved and help to handle the flow of migrants across various territories. Several aspects have to be improved to guarantee a successful coordination as well as humanitarian response such as “covering needs across borders and including non traditional caseloads”³¹ and create regional refugee response plans.

Globalization and digitalization give many possibilities in humanitarian action, as more people have access to the Internet and smartphones.³² Migrants are facing dif-

²⁸ A. Divac, *Satisfying Basic Needs...*, op. cit.

²⁹ European Union, *Joint Statement by the Council and Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, European Parliament and European Commission* [2008] 25(1) Official Journal of the European Union, p. 3.

³⁰ Global Humanitarian Assistance, *Global Humanitarian Assistance Report...*, op. cit., p. 5.

³¹ K. Gelsdorf, *Global Challenges and their Impact on International Humanitarian Action*, OCHA Policy and Study Series, January 2010, p. 4.

³² UNOCHA, *World Humanitarian Summit 2016...*, op. cit.

ferent needs nowadays: for instance, one of the most needed improvements in refugee camps are hotspots where migrants could keep in touch with their families or friends.³³

The response needs to be focused on the first signs of a crisis to be able to save lives as well as prevent escalation.³⁴ It is also more cost-effective. For instance, since a protracted and recurrent crisis is a norm, traditional short-term operations have become long-term actions.³⁵

APPEAL FOR LEGAL MIGRATION POSSIBILITIES

The situation at the borders of potential host countries also needs to be tackled to combat the migrant smuggling business on the Mediterranean Sea, to improve registration and handling of newly arriving migrants as well as to alleviate the burden of the countries on the external borders of the Union. For example, organizations such as Europol, Frontex, EASO and Eurojust agreed to cooperate to collect information on the “smugglers’ modus operandi” and to tackle the situation of human trafficking effectively.³⁶

In the hosting countries, the European Union has to open legal and safe access channels for refugees who decide to come to Europe, in order to protect them. This is the only way they will not have to risk their lives, or rely on people smugglers (the Frontex operation Triton in the Mediterranean Sea, the EU Navfor Med operation whose aim is to identify, capture, dispose of vessels used by smugglers). This situation also makes it necessary for governments to issue visas, lift air transit visa obligations and to implement measures to support family reunions. To meet this urgent challenge, the EU could use the mechanism provided by Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons, which was adopted precisely to grant immediate protection “in the event of a mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin.”³⁷

³³ “Facebook’s Mark Zuckerberg pledged refugee camp Internet access”, BBC, 27 September 2015, <http://www.bbc.com/news/technology-34373389> (accessed 2.10.2015).

³⁴ Global Humanitarian Assistance, *Global Humanitarian Assistance Report...*, op. cit., p. 94.

³⁵ UNOCHA, *Saving Lives Today and Tomorrow – Managing the Risk of Humanitarian Crises*, OCHA Policy and Study Series, 2014, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20SLTT%20Web%20Final%20Single> (accessed 1.10.2015).

³⁶ “Pan-European operation dismantles migrant smuggling network with 77 arrests”, EUROPOL, Press releases, 2015, <https://www.europol.europa.eu/content/pan-european-operation-dismantles-migrant-smuggling-network-77-arrests> (accessed 8.10.2015).

³⁷ Migreurop observatoire des frontières, *Open Letter to President of the French Republic on the Reception of Refugees and Migrants in France and in Europe*, 10 September 2015, <http://www.migreurop.org/article2644.html> (accessed 6.10.2015).

EU AGREEMENT AS A STEP FORWARD?

Furthermore, the EU admits that its asylum procedures are inadequate to face the biggest migration since the Balkan wars of the 1990s. An EU agreement could ease the migrant crisis in five key areas.³⁸ The first one consists in agreeing on asylum rules, starting with the suspension of the Dublin regulation for all asylum seekers, irrespective of their nationality. It is an unfair, unequal and inefficient mechanism to expect the EU country where a migrant first arrives to process the migrant's asylum claim. The German government, for instance, was publicly announcing during September 2015 to welcome migrants regardless of the Dublin Regulation. The second area is related to National Asylum Quotas (taking into account the size of the economy, population, the average number of asylum applications); EU ministers agreed in September 2015 to relocate 120,000 migrants across the 28-member block. The third key area concerns tackling migration at its source with more ambitious EU foreign policy (ending the war in Syria would make a huge difference), to encourage the rich Arab gulf countries to do more and help Syrian refugees, to create more local jobs to reduce the flow of economic migrants (from sub-Saharan Africa). The fourth key area is associated with legalization of migrant paths: the EU will set up a pilot centre in Niger to inform would-be migrants about its rules and their possible options. EU could also set-up a "blue card" European scheme for the highly skilled foreign professionals to get jobs in the EU (according to the EU labour market). The last possible action would be sending the migrants back, while knowing that in 2014, the EU countries ordered 470,000 people to leave, and only deported 192,445. There is pressure to agree on a list of safe countries of origin, which will be a legal basis for sending more migrants home (Serbia, Kosovo, Bosnia, Herzegovina, Albania, Macedonia).

PROACTIVE AND HOLISTIC APPROACH

Above, we have discussed what needs to be done and what can be done to improve humanitarian action. In regard to the migrant crisis itself, we state that all humanitarian action can change is the response to the impacts of conflicts.³⁹ The urgent situation of crisis within a political, economic and geographic context requires that we create a sustainable and durable approach towards "rising humanitarian needs with limited resources"⁴⁰ – for now and in the future. Since most humanitarian crises are predictable, the traditional way of responding has to be changed into a proactive and holistic approach.⁴¹

More and more, we hear a call for increased effectiveness, joint assessments, and transparency in financial allocation, for creating strategic clusters and taking capac-

³⁸ "Migrant crisis: How can EU respond to influx?", BBC, 7 September 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34139348> (accessed 6.10.2015).

³⁹ Global Humanitarian Assistance, *Global Humanitarian Assistance Report...*, op. cit., p. 116.

⁴⁰ Ibidem, p. 8.

⁴¹ UNOCHA, *Saving Lives Today and Tomorrow...*, op. cit.

ities into account. The aid has to be tailored to match the specific criteria of the situation. The Global World Humanitarian Summit 2016 has taken a step to face the challenge and adapt to the changing situation, to focus on prevention and better distribution of “resources today to save lives tomorrow.”⁴²

JOINT SOLUTION OF THE EUROPEAN UNION?

Additionally, the responsibility of the European Union as a community in the domain of humanitarian aid has been mentioned. Europe “has failed to find an effective common response, and people have suffered as a result”⁴³ of the lack of committed participation. Consequently, the union has to “mobilize full force around the crisis” and implement a “common strategy, based on responsibility, solidarity and trust.”⁴⁴ All of the member states have to be encouraged to face the human tragedy and to show tolerance by tailoring the system to the new needs of migrants.

While humans are risking their lives at sea to reach a safe shore, European countries need to agree on “fundamental changes to allow for larger resettlement and humanitarian admission quotas, expanded visa and sponsored scholarships and other ways to enter Europe legally.”⁴⁵ As stated by Jean-Claude Juncker, “pushing back boats from piers, setting fire to refugee camps, or turning a blind eye to poor and helpless people: that is not Europe,” and it is not how Europe is supposed to face the migrant situation. As President of the European Commission, Jean Claude Juncker calls for “honesty, unity and solidarity.”⁴⁶

WOULD AN IMPROVEMENT OF HUMANITARIAN ACTION SOLVE THE MIGRANT CRISIS?

Could an improvement in humanitarian action solve the migrant crisis in Europe? The authors try to answer this question as increasing numbers of people flee their homes with Europe as destination. The European migrant crisis is characterized by a coincidence of the deteriorating situation in the source countries and the current struggle of the Union to cope with the flow of migrants. This article describes the conjunction of humanitarian action and the topical situation in Europe. A reshaping of humanitarian aid is needed to tackle the situation. Solving the crisis does not mean ending it, what is needed is a battle against the roots of migrations. The article shows the possible areas of improvement such as funding and financial support, it discusses the issue of rising needs and decreasing resources as well as shared responsibilities. It focuses on issues concerning the European Union, for instance registration and monitoring of migration flows, and it makes an appeal for legal migration routes

⁴² Ibidem.

⁴³ A. Guterres, *Statement by UN High Commissioner for Refugees, António Guterres on Refugee Crisis in Europe*, UNHCR, 4 September 2015, <http://www.unhcr.org/55e9459f6.html> (accessed 11.10.2015).

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ J.C. Juncker, *Time for Honesty, Unity and Solidarity*, European Commission, 9 September 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm (accessed 2.10.2015).

that would put a stop to tragic passages over the sea or at borders. Additionally, the article touches upon the responsibility of the European Union as a community that should offer humanitarian aid. An agreement on common steps to tackle the crisis and respond to its consequences has to be reached. Tolerance and encouragement to face the crisis and tailor the system to new needs of the migrants is indispensable. While humans are risking their lives at sea, the opportunity to reach safety on a rational way is not given in an adequate amount. Humanitarian crises are predictable, and the problems they bring about are easy to foresee, so the traditional response by humanitarians has to change and a proactive as well as holistic approach is needed.

Keywords: humanitarian action, migrants, refugees, migration crisis

Panorama Rocznika

ŚWIAT JUŻ BEZ DOMINACJI USA: PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I STUDIÓW STRATEGICZNYCH

Przegląd tekstów dotyczących bezpieczeństwa i studiów strategicznych, które ukazały się w minionym roku w czołowych czasopismach z dziedziny stosunków międzynarodowych, w tym roku został dokonany w *Roczniku Strategicznym* według nieco zmienionej formuły. Zamiast czasopisma *Survival*, w celu wzmocnienia głosów nieanglojęzycznych, omówieniu poddano publikacje, które ukazały się w najstarszym francuskim czasopiśmie z zakresu stosunków międzynarodowych, czyli wydawanej przez Institut français des relations internationales (Ifri) *Politique étrangère*. Nie zmieniły się na liście natomiast cztery pozostałe periodyki, czyli publikujące eseje o sprawach międzynarodowych *Foreign Affairs* (o profilu ogólnym), zamieszczające artykuły ściśle akademickie sprofilowane dziedzinowo *International Security* oraz sprofilowane ogólnie *International Organization*. Zwyczajowo w przeglądzie uwzględniono też *Journal of Strategic Studies* – czołowe czasopismo pod względem poczytności wśród ekspertów z dziedziny bezpieczeństwa i strategii międzynarodowej, a pod względem formy artykułów zbliżone do analizy polityki zagranicznej (*foreign policy analysis*).

WSCHÓD: BLISKI I DALEKI, MIĘDZY NIEPEWNOŚCIĄ A NIESTABILNOŚCIĄ

W dwumiesięczniku *Foreign Affairs* uwagę zwróciły numery tematyczne, jeden poświęcony bilansowi polityki zagranicznej obu kadencji Baracka Obamy, a drugi przyszłości Chin. Tematem leżącym często w cieniu rozmaitych rozważań była jednak przyszłość porządku globalnego i USA jako supermocarstwa. Problematykę tę w odniesieniu do sytuacji na Bliskim Wschodzie poruszyli Steven Simon i Jonathan Stevenson w artykule o znamienym tytule „The end of Pax Americana. Why Washington’s Middle East pullback makes sense”¹. Autorzy zauważają wyraźny spadek zaangażowania Stanów Zjednoczonych na Bliskim Wschodzie oraz analizują rozmaite wyjaśnienia tego zjawiska, jakie pojawiają się w debacie publicznej. Przywołują krytyki kierowane wobec prezydenta Obamy, któremu zarzuca się po pierwsze pasywność i niechęć do brania udziału w operacjach bojowych, a po drugie ideologicznie uwarunkowane dążenie do ograniczenia roli USA w świecie. Jednak,

¹ S. Simon, J. Stevenson, „The end of Pax Americana. Why Washington’s Middle East pullback makes sense”, *Foreign Affairs* 2015, nr 6, s. 2–10.

w opinii autorów, polityka zagraniczna Obamy oznacza powrót do normalności po licznych anomaliach i błędnych decyzjach, jakie naznaczyły działania Waszyngtonu po 11 września. Choć niektórzy realisci twierdzą, że owo ograniczenie międzynarodowej obecności USA jest raczej wynikiem konieczności, a nie wyboru, Stany Zjednoczone zaś, podobnie jak Wielka Brytania u swego schyłku, padły ofiarą „imperialnego nadwężenia sił” (*imperial overstretch*), autorzy polemizują z powyższymi tezami. W ich opinii zmiana polityki Waszyngtonu wiąże się nie z decyzjami Białego Domu, lecz ze zmianą sytuacji w regionie, gdzie szanse USA na skuteczne działanie, zwłaszcza w postaci interwencji, maleją. Co więcej, także w przyszłości USA powinny kontynuować takie działania, zwłaszcza że w regionie nie ma zagrożeń dla żywotnych interesów tego państwa.

Ostatnie lata przyniosły obniżenie roli regionu dla polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych; dotyczy to zwłaszcza Arabii Saudyjskiej oraz innych państw Zatoki Perskiej. Wiązało się to m.in. z wynalezieniem nowych technologii wydobycia węglowodorów. Znaczenie regionu spada również w wyniku tego, że o ile wcześniej tamtejsze państwa dość konsekwentnie zwalczały ruchy dżihadystyczne, o tyle obecnie część z nich, dążąc do obalenia reżimu Baszara al-Asada, zaczęła taktycznie wspierać radykalny islam. Niedawni partnerzy USA w regionie są w związku z tym coraz mniej stabilnymi i pożądanymi sojusznikami, a USA czują się coraz mniej zobowiązane, by zapewniać im bezpieczeństwo. Interesy oraz wartości państw regionu i Waszyngtonu coraz bardziej się rozchodzą. Radykalizacja islamu doprowadziła też do wytworzenia się panislamskiej tożsamości, która komplikuje zaangażowanie Zachodu na Bliskim Wschodzie. A w związku z dysfunkcjonalnością systemu polityczno-ekonomicznego coraz trudniejsze stają się wszelkie inwestycje, będące podstawą długofalowych związków. Region jest zaś w coraz trudniejszej sytuacji: cierpi na niedobory wody, charakteryzuje się ekstensywnym rolnictwem, dysponuje za to nadpodażą siły roboczej. Państwa regionu często zmagają się ze znacznymi deficytami fiskalnymi, utrzymują zbyt duże biurokracje, a także subsydują paliwa i inne dobra dla ludności. Konflikty zmusiły rzesze mieszkańców do zmiany miejsca zamieszkania, pozbawiając młodzież szans na edukację. Wpływa to na jej radykalizację, tymczasem grupy, które tradycyjnie były godnymi zaufania bastionami prozachodnimi, takie jak wojskowi, elity przemysłu naftowego oraz zsekularyzowani technokraci, bardzo ostatnio osłabły. Z wymienionych powodów oraz w obliczu przesuwania się środka ciężkości polityki międzynarodowej ku Dalekiemu Wschodowi zdaniem autorów USA powinny ograniczyć swoje zaangażowanie w regionie wyłącznie do sytuacji, gdy będzie to konieczne z uwagi na żywotny interes Waszyngtonu. Pozytywną zmianą jest natomiast zawarcie porozumienia nuklearnego z Iranem, z którym, jak twierdzą Simon i Stevenson, Stany Zjednoczone powinny budować partnerstwo, niezbędne zwłaszcza, by zakończyć wojny w Syrii i Iraku.

Pozostając w bliskowschodnim kręgu tematycznym, na łamach tego samego czasopisma Audrey Kurth Cronin analizowała charakter najgłośniejszej w 2015 r. organizacji dżihadystycznej, czyli tzw. Państwa Islamskiego. Zgodnie z tezą jej artykułu „ISIS is not a terrorist group. Why counterterrorism won't stop the latest Jihadist

threat”², choć ISIS bywa często zestawiane z Al-Kaidą, a organizacje te w przeszłości współpracowały, Daesh znacząco różni się od swojej pośredniej poprzedniczki. Zdaniem Cronin ISIS co prawda posługuje się taktycznie metodami terrorystycznymi, w istocie jednak nie jest organizacją o charakterze terrorystycznym, dlatego w walce z nią nie pomogą instrumenty wypracowane na potrzeby zwalczania terroryzmu. Ten ostatni uprawiają zazwyczaj organizacje o mniejszej liczebności, które atakują cywilów, nie kontrolują zaś terytorium i nie mogą wchodzić w bezpośrednią konfrontację z siłami zbrojnymi. ISIS tymczasem składa się z około 30 tys. członków, kontroluje część terytorium w Syrii i Iraku, dysponuje znaczącymi zdolnościami bojowymi, ma nadzór nad liniami komunikacyjnymi, zarządza infrastrukturą, jest w stanie się finansować oraz angażować w skomplikowane operacje militarne. W opinii autorki zamiast działań antyterrorystycznych potrzebne jest w tym przypadku „ofensywne powstrzymywanie”, składające się z ograniczonych działań militarnych oraz szerokiej strategii dyplomatycznej, by powstrzymać ekspansję ISIS, izolować je i zdegradować jego zdolności operacyjne.

Choć można sobie wyobrazić zamiast operacji antyterrorystycznej wypowiedzenie ISIS konwencjonalnej wojny z zamiarem zniszczenia tej grupy, byłoby to jednak czyste szaleństwo, przekonuje Cronin. Po pierwsze, po ponad dekadzie wojen amerykańskie społeczeństwo nie byłoby skłonne poprzeć takiego rozwiązania. Po drugie, działania te wymagałyby zaangażowania wielkich zasobów przy małych szansach osiągnięcia w przewidywalnym czasie wymiernych sukcesów. USA nie mają dobrych opcji w walce z ISIS, jednak na pewno sukces nie przyjdzie bez zbudowania szeroko zakrojonej współpracy ze zróżnicowaną grupą państw, którym nie na rękę jest dalsza ekspansja tej grupy. Cronin podkreśla, że Stany Zjednoczone nie są w stanie samodzielnie obronić Bliskiego Wschodu przed agresywnymi, rewizjonistycznymi działaniami tej teokratycznej organizacji. Jednym z nielicznych korzystnych uwarunkowań jest to, że żaden z rządów nie popiera ISIS, a wręcz przeciwnie, nawet jeśli częściowo je wspierają, to wszystkie rządy mają również powody, by obawiać się tej organizacji. Dlatego agresywne działania dyplomatyczne Waszyngtonu mogłyby w tym wypadku przynieść efekt. Konieczne byłoby przy tym wciągnięcie do ściślejszej współpracy zwłaszcza Iranu, Arabii Saudyjskiej, Francji, Niemiec oraz Wielkiej Brytanii, a także Rosji i Chin. Ważna jest również współpraca ze wszystkimi rządami państw sąsiadujących z Irakiem i Syrią.

Napływ uchodźców z Bliskiego Wschodu do Europy był jednym z najistotniejszych tematów debaty. Skłonił on również do ponownego otwarcia dyskusji o modelach integracji imigrantów w Europie. Na łamach *Foreign Affairs* ukazał się bardzo ciekawy tekst poświęcony niepowodzeniu multikulturalizmu w Europie. Kennan Malik w artykule „The failure of multiculturalism. Community versus society in Europe”³ przytacza rozmaite wyjaśnienia, które towarzyszą dyskusji o modelach imigracji i integracji, i krytycznie się do nich odnosi. O ile komentatorzy z prawej

² A.K. Cronin, „ISIS is not a terrorist group. Why counterterrorism won't stop the latest Jihadist threat”, *Foreign Affairs* 2015, nr 2, s. 87–98.

³ K. Malik, „The failure of multiculturalism. Community versus society in Europe”, *Foreign Affairs* 2015, nr 2, s. 21–32.

strony sceny politycznej zwracają uwagę na to, że Europa dopuściła do nadmiernej imigracji, nie domagając się dość stanowczo integracji, w wyniku tego błędu politycznego erozji ulega spójność społeczna, tożsamości narodowe oraz zaufanie społeczne, o tyle reprezentanci bardziej lewicowych interpretacji podkreślają, że przyczyną kryzysu multikulturalizmu jest nadmiar rasizmu. Malik stwierdza jednak, że obie te diagnozy są nadmiernie uproszczone, a sam multikulturalizm stał się etykietą zastępczą, za którą kryje się wiele różnorodnych problemów, takich jak imigracja, tożsamość, rozczarowanie polityką oraz schyłek klasy robotniczej. Należy też zauważyć, że poszczególne kraje europejskie będące celem imigracji realizowały bardzo odmienne polityki.

O ile Wielka Brytania starała się przyznawać różnym społecznościom równy status w ramach systemu politycznego, a Niemcy zachęcały przybyszów, by żyli własnym życiem, o tyle Francja odrzucała politykę multikulturowości, dążąc do asymilacji. Różne są też efekty tych działań i wyzwania, przed którymi państwa te stoją. Niektóre społeczności imigranckie w Wielkiej Brytanii cechuje przemoc, w Niemczech społeczności tureckie stopniowo oddalały się od głównego nurtu społecznego, we Francji natomiast relacje między władzami i społecznościami imigrantów z Afryki Północnej stawały się coraz bardziej napięte. Wszędzie jednak skutkiem była fragmentacja społeczeństw, alienacja mniejszości oraz niechęć części obywateli do przybyszów. Paradoxem multikulturalizmu jest to, że dąży on do instytucjonalizacji różnic, szufladkując ludzi według kryteriów etnicznych i kulturowych. W ramach tego procesu wszyscy muzułmanie zostają zaliczeni do jednej grupy, z pominięciem dzielących ich różnic. W rezultacie ugruntowaniu ulega przekonanie o ich podobieństwie, a także poczucie, że mają oni podobne potrzeby. W ten sposób multikulturalizm sam tworzy i petryfikuje podziały, z którymi w punkcie wyjścia miał sobie radzić. Tożsamości zmieniają się i ewoluują w procesach interakcji, jednak usankcjonowanie przez państwa grup imigrantów jako wyraźnie odrębnych doprowadziło do wzmocnienia, a często wręcz powstania mocnych, odrębnych tożsamości. Co ciekawe, jeszcze do końca lat osiemdziesiątych XX w. w Europie „muzułmanie” jako określenie tożsamości nie funkcjonowało ani nie miało racji bytu, choć były już liczne grupy osób tego wyznania.

Zdaniem Malika istnieje wiele dowodów, że w połowie XIX w. społeczeństwa europejskie były co najmniej tak samo zróżnicowane etnicznie jak współcześnie, jednak wówczas te różnice nie były tak silnie postrzegane, główne linie podziału bowiem miały charakter klasowy. Wraz ze zmniejszeniem się roli klas różnice kulturowe nabrały większego znaczenia w definiowaniu podziałów społecznych. Malik podważa też genezę multikulturalizmu, zgodnie z którą to imigranci zaproszeni po II wojnie światowej do państw Europy Zachodniej, takich jak Wielka Brytania i Niemcy, zmagających się z niedoborami siły roboczej, domagali się odmiennego traktowania od społeczeństw państw przyjmujących. Jego zdaniem odmienne traktowanie było faktem, jednak wynikało ono nie z różnic etnicznych i religijnych, lecz z rasizmu i nierówności. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w Wielkiej Brytanii wybuchały nawet zamieszki wśród imigrantów, protestujących przeciw nie-

równemu traktowaniu. W ten oto sposób polityka radzenia sobie z imigrantami doprowadziła do nasilenia różnic i poszerzyła pole potencjalnego konfliktu.

EUROPA I ROSJA ORAZ ICH DAWNE I OBECNE STREFY WPLYWÓW

W *Politique étrangère* cały numer poświęcono bezpieczeństwu europejskiemu, w tym tekst „Défense européenne: enfin du nouveau” podsumowujący te zagadnienia opublikował Vivien Pertusot⁴. Zdaniem autora debata o bezpieczeństwie w Europie tradycyjnie toczy się między zwolennikami samodzielnej obronności europejskiej a tymi, którzy opowiadają się za wspieraniem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Tymczasem trudności budżetowe oraz zmiany geopolityczne nadają sytuacji nową dynamikę, popychając Europę w kierunku wzmacniania współpracy poszczególnych państw poza tymi strukturami. Zdaniem autora głównym impulsem dla odnowienia debaty stał się kryzys ukraiński, który jest od czasów zimnej wojny najważniejszym wydarzeniem z punktu widzenia przyszłości bezpieczeństwa europejskiego. Pierwszy, który zdarzył się w ramach fizycznych granic Europy od czasu poszerzenia UE i NATO na Wschód, jest tym istotniejszy, że po drugiej stronie angażuje Rosję, która jest z kolei postrzegana jako bezpośrednie zagrożenie przez część nowych członków obu zachodnich instytucji.

Równocześnie utrzymuje się kryzys ekonomiczny, ograniczając możliwości zwiększenia budżetów obronnych. Jeszcze przed kryzysem ukraińskim Europa straciła priorytet w polityce Waszyngtonu, czego znakiem była redukcja obecności militarnej USA z ok. 213 tys. żołnierzy w 1990 r. do około 64 tys. obecnie. Co więcej, siły te w coraz większym stopniu stanowiły zaplecze dla operacji na Bliskim Wschodzie i w Afryce, a coraz mniej służyć miały zbiorowej obronie Europy. Przykład operacji w Libii pokazał zaś rosnącą niechęć USA do interwencji. Mimo wyraźnej zmiany w strategii Waszyngtonu Europejczycy nie odpowiedzieli wzmocnieniem własnych zdolności, a długotrwała tendencja do rozbrajania się Europy trwała. O ile w 1990 r. wydatki na obronność stanowiły średnio 2,7% PKB, o tyle w 2005 r. spadły odpowiednio do poziomu 1,5%, a w 2013 r. – 1,35%. Pomiędzy rokiem 2006 i 2012 liczba żołnierzy europejskich zmniejszyła się o ok. 500 tys. Ten ubytek ilościowy nie został zrekomensowany lepszym szkoleniem ani lepszym wyposażeniem.

W obliczu konieczności utrzymywania dyscypliny fiskalnej w warunkach kryzysu obronność staje się łatwiejszym celem ograniczeń w przyzwyczajonych do pokojowego współistnienia państwach Europy niż edukacja czy pomoc społeczna. Dziś nie zapewnia się już części zdolności bojowych lub nie obejmuje ona wszystkich państw. Nie sprawdzają się również inicjatywy zacieśniania współpracy, tak jak w przypadku koordynowanego przez Europejską Agencję Obrony programu *pooling and sharing*. Podobny los spotkał analogiczne inicjatywy w ramach NATO, takie jak *smart defence*. Ocena działania programów wspólnej polityki obronnościowej na czas kryzysu nie nastraja zdaniem autora optymistycznie, co może wskazywać, że w danych

⁴ V. Pertusot, „Défense européenne: enfin du nouveau”, *Politique étrangère* 2015, nr 1 (wiosna), s. 11–23, doi 10.3917/pe.151.0011.

okolicznościach organizacje wielostronne nie są optymalnym forum współpracy. Zaobserwowano jednak zwiększenie liczby inicjatyw dwustronnych i minilateralnych (z udziałem niewielkiej liczby państw). Zdaniem autora, choć przedsięwzięcia te bywają krytykowane, m.in. za to, że tworzą wśród państw zachodnich podziały, to w dzisiejszych okolicznościach stanowią najbardziej elastyczne i najłatwiej akceptowalne politycznie formy współpracy, co może oznaczać, że do czasu poprawy sytuacji ekonomicznej na nich trzeba oprzeć nowe pomysły rozwojowe.

Analizując sytuację różnych państw europejskich, autor podkreśla rosnące znaczenie Polski i Szwecji, które wbrew europejskim trendom zwiększyły budżety na obronność. To, a także wyraziste postacie polityków: Radosława Sikorskiego oraz Carla Bildta, pozwoliło im zyskać znaczenie w polityce wschodniej. Warszawa, pisze autor, odgrywa o wiele ważniejszą rolę w definiowaniu europejskiej polityki obronnej niż na początku XXI w., gdy jej uwaga koncentrowała się na relacjach transatlantyckich. Przewiduje on, że rola ta będzie rosła, ma ona bowiem charakter strukturalny, a nie przygodny. Omawiając CSDP, autor zauważa, że fakt przeprowadzenia operacji w Libii, a także w Mali i Republice Środkowoafrykańskiej poza instytucjami europejskimi bardzo ją osłabił. Sytuację pogorszyło tylko nieprzywołanie CSDP w kontekście kryzysu ukraińskiego. Także przyszłość reakcji na sytuację na Wschodzie rozegra się w ramach NATO, nie zaś instytucji europejskich. Jedyny obszar, w którym przydają się ramy unijne, to ten związany z przemysłem obronnym, usprawnieniem rynku i racjonalizacją rozwoju.

Osobny numer francuskiego czasopisma poświęcono Rosji, wśród opublikowanych tekstów zwraca uwagę artykuł dyrektora Ifri, Thomasa Gomarta „Russie: de la »grande stratégie« à la »guerre limitée«”⁵. Autor stwierdza, że głównym instrumentem wielkiej strategii Kremla pozostają zasoby surowców energetycznych, jednak niska ich cena oraz konflikt na Ukrainie znacznie relatywizują znaczenie Rosji. W rezultacie pozostaje ona słabym mocarstwem, które stara się oddziaływać, korzystając po pierwsze z tradycyjnych zdolności militarnych, pozwalających prowadzić mu jedynie małe, lokalne wojny, a po drugie, starając się budować swój wizerunek jako potęga wartości alternatywnych wobec kontestowanego Zachodu. Autor przekonuje, że wojna na Ukrainie jest przedsięwzięciem anachronicznym, w szczególności gdy weźmie się pod uwagę wyzwania, przed jakimi stoi Rosja, o ile chce zaadaptować się do wyzwań globalizacji. Wydatki zbrojeniowe, możliwe dzięki dochodom ze sprzedaży surowców energetycznych, znacznie przewyższają poziom, który byłby do przyjęcia w takim stanie gospodarki rosyjskiej. Powiązanie renty energetycznej z polityką bezpieczeństwa stało się obecnie głównym czynnikiem orientującym politykę Moskwy.

Mocarstwowe ambicje Władimira Putina były możliwe do zrealizowania jedynie dzięki wysokim cenom ropy naftowej na rynkach światowych (w 2012 r. surowce stanowiły 70% wartości rosyjskiego eksportu, z tego ropa reprezentowała 55%, gaz ziemny 12%, węgiel 2%, pozostałe 2%). Trendy w zakresie wydatków militarnych

⁵ T. Gomart, „Russie: de la »grande stratégie« à la »guerre limitée«”, *Politique étrangère* 2015, nr 2 (lato), s. 25–38, doi 10.3917/pe.152.0025.

w Rosji są przeciwieństwem polityki bezpieczeństwa państw europejskich, które deklarują, że korzystają z tzw. dywidendy pokojowej. Wydatki zbrojeniowe w Europie zanotowały bezprecedensowy spadek, podczas gdy Rosja w ciągu ostatnich piętnastu lat zaczęła przeznaczać ok. 3,5–4% swojego PKB na obronność, pod względem skali funduszy kierowanych na ten cel stając się trzecim mocarstwem świata, po USA i Chinach. Pacyfikacja Czeczenii oraz wojna na Ukrainie, a także narracja walki z terroryzmem islamskim dają pretekst dla wewnętrznego wzmacniania agresywnego nacjonalizmu. Gomart przekonuje, że jeśli Rosja będzie podtrzymywać swoją antyzachodnią orientację, realizując globalne pretensje przy potencjale mocarstwa regionalnego, w średnim okresie stanie się *junior partner*, słabszym partnerem, w relacjach z Chinami, a to oznaczać będzie znacznie poważniejsze naruszenie ciągłości rosyjskiej polityki zagranicznej niż to związane z powrotem militarnym w przestrzeni poradzieckiej. Zdaniem autora Putin jest jednak przekonany, że globalnie nadchodzi odwrót od liberalizmu i również państwa Zachodu nie ustrzegą się tej fali, będzie ona natomiast korzystna dla Rosji. Jednak, wbrew swoim ambicjom, prezydent Rosji nie dysponuje przywództwem, które dawałoby mu szansę na stworzenie jakiegokolwiek poważnego sojuszu międzynarodowego. Autor konkluduje, że choć w ostatnich latach Kreml pokazał, iż potrafi poruszać się w obszarze polityczno-wojskowym lepiej niż jakiekolwiek państwo europejskie, to w dłuższej perspektywie Putin umieścił Rosję na ścieżce, na której trudno jej będzie funkcjonować w systemie międzynarodowym. Reaktywność i defensywność dyplomacji rosyjskiej odzwierciedlają stan izolacji tego kraju na arenie międzynarodowej, wobec której „ograniczona wojna” pozostaje jednym z ostatnich instrumentów w rękach Moskwy, niezdolnym jednak wpłynąć na kształt porządku międzynarodowego.

Journal of Strategic Studies opublikował natomiast bardzo interesujące studium tzw. Kadyrowców, pokazując działania Federacji Rosyjskiej, w wyniku których ten czeczeński klan z pozycji antyrosyjskiej partyzantki stał się paramilitarnym sojusznikiem Moskwy na Kaukazie, by potem ulec włączeniu do regularnej armii rosyjskiej oraz państwowych służb bezpieczeństwa. Tomáš Šmíd i Miroslav Mareš w artykule „'Kadyrovtsy': Russia's counterinsurgency strategy and the wars of paramilitary clans” omawiają również problemy, jakie łączą się z działalnością Kadyrowców w Czeczenii i Rosji w ogóle oraz efektem *spill over* wynikającym z przenikania ich wpływów na diasporę czeczeńską na świecie⁶. Geneza współpracy Kadyrowców z Rosją sięga wojen 1995 i 1999 r. na Kaukazie, gdy Moskwa poszukiwała sojuszników wśród lokalnej ludności. Termin ten odnosi się w sensie wąskim do grupy związanej z głową Republiki Czeczeńskiej, Ramzanem Kadyrowem, a wcześniej jego ojcem, Achmatem, a w sensie szerszym do wszystkich zaangażowanych w jego reżim, począwszy od poziomu władz lokalnych po urzędy centralne, z tym że część osób najściślej związanych z Achmatem Kadyrowem w pierwszej wojnie czeczeńskiej walczyła przeciw Federacji Rosyjskiej, podczas kolejnego konfliktu przechodząc na stronę Moskwy. W późniejszym czasie do grupy tej dokooptowano dzięki

⁶ T. Šmíd, M. Mareš, „'Kadyrovtsy': Russia's counterinsurgency strategy and the wars of paramilitary clans”, *Journal of Strategic Studies* 2015, nr 38(5), s. 650–677, doi: 10.1080/01402390.2014.942035.

amnestiom i immunitetom część partyzantki z czasów drugiej wojny czeczeńskiej. Gdy Achmat Kadyrow został szefem prorosyjskiej administracji Czeczenii w 2003 r., grupa stanowiła trzon jego służby bezpieczeństwa. Jej liderem był syn Achmata, Ramzan, a z czasem grupa ze statusu nielegalnej awansowała do roli głównej milicji prorządowej. Cechuje ją silna hierarchizacja, mocne przywództwo oraz oparcie na więzach klanowo-rodzinnych.

Obecność lokalnych grup paramilitarnych popierających Federację była sukcesem polityki Władimira Putina i pozwoliła uczynić z wojny w Czeczenii wewnętrzny konflikt pomiędzy samymi Czeczenami. Wojska federacyjne zostały w większości wycofane, a ciężar zwalczania powstania przejęli Kadyrowcy i inne, podobne im formacje paramilitarne oparte na lojalnościach klanowych. Szybko zyskały one bardzo złą sławę, prowadząc walkę brutalnie, z licznymi naruszeniami praw człowieka, egzekucjami bez procesu sądowego, porwaniami, torturami oraz innymi przestępstwami. Była to wojna bratobójcza, ponieważ część rodzin stanęła po stronie antyfederacyjnej. Federacja Rosyjska wykorzystała w swojej polityce tradycję „zemsty krwi”, która obowiązuje w Czeczenii, a która jest o wiele bardziej kategoryczna niż jakiegokolwiek zachodnie prawo. Bojownicy grup paramilitarnych, wobec których ogłoszono zemstę krwi, tradycyjnie nie mieli szans żyć dalej w Czeczenii, jednak im właśnie zapewniono amnestię oraz włączono do służb bezpieczeństwa w zamian za wierność Federacji. W odniesieniu do takich osób ryzyko zdrady w zasadzie wyeliminowano, w żadnej innej strukturze nie miały bowiem przyszłości.

W 2007 r., kiedy tylko Ramzan Kadyrow uzyskał przewidziany konstytucją wiek 30 lat, został namaszczonej przez Moskwę na prezydenta Czeczenii. Zaczął wówczas energicznie wymieniać kadry, zastępując je członkami swojej rodziny i klanu. W ciągu kolejnych trzech lat rozprawił się z wszelkimi konkurentami do władzy, doprowadzając do jej faktycznego monopolu. Obecnie dysponuje siłami liczącymi około 10–12 tys. lojalnych wobec siebie wojskowych, z których wielu posiada atuty w postaci doświadczenia bojowego, motywacji oraz dobrego wykształcenia. Formalnie stanowią oni część sił rosyjskich, są zatem były grupą paramilitarną włączoną do regularnych służb bezpieczeństwa państwa. Choć Kadyrowcy dotychczas sprawnie odgrywali rolę przypisaną im przez Kreml, w przyszłości relacja Groznego z Moskwą nie musi być tak stabilna. Lojalność niektórych elementów reżimu Kadyrowa wobec Moskwy może okazać się krucha. Współczesna Czeczenia stanowi zaś zdaniem autorów kryminalne quasi-państwo, otoczenie Kadyrowa oskarżane jest o nielegalny handel ropą naftową oraz omijanie systemu podatkowego Federacji. Jest to władza brutalna i opresywna, nie tylko zresztą wobec resztek opozycji stosująca porwania, tortury oraz stracenia bez wyroku sądowego. Przypadek Kadyrowców jest przykładem makiawelicznej strategii w walce z rebelią na własnym terytorium.

Również na łamach *Journal of Strategic Studies* ukazała się interesująca ocena operacji francuskiej w Mali. Sergei Boeke i Bart Schuurman w artykule „Operation ‘Serval’: A strategic analysis of the French intervention in Mali, 2013–2014”⁷ twier-

⁷ S. Boeke, B. Schuurman, „Operation ‘Serval’: A strategic analysis of the French intervention in Mali, 2013–2014”, *Journal of Strategic Studies* 2015, nr 38(6), s. 801–825, doi: 10.1080/01402390.2015.1045494.

dzą, że o ile krótkoterminowe cele operacji zostały zrealizowane, o tyle interwencja nie zdołała zażegnać przyczyn leżących u podłoża konfliktu, a jej sukces można mierzyć raczej przez pryzmat tego, czemu zapobiegła, niż tego, co osiągnęła. W styczniu 2013 r. na prośbę tymczasowego prezydenta Mali skierowaną do NZ oraz do Paryża Francja wysłała swoje lotnictwo i siły specjalne, co pozwoliło szybko powstrzymać ofensywę rebeliantów i odzyskać miasta na północy kraju. Spośród ok. 2000 bojowników niemal $\frac{1}{3}$ została zabita, ponad 400 wylądowało w więzieniu, a wielu pozostałych uciekło do Mali, Libii lub wróciło do domów, co spowodowało, że stali się w zasadzie nierozpoznawalni. Podziały wewnątrz malijskiego społeczeństwa utrzymują się jednak nadal, a rząd nie zdołał odbudować swojej legitymizacji ani odzyskać kontroli nad całością terytorium. Sam rząd w Bamako okazał się mało wiarygodnym partnerem, nierzadko torpedował bowiem proces pokojowy oraz zasłynął z korupcji.

Autorzy dokonują wnikliwej analizy trzech elementów, które ich zdaniem decydują o przebiegu konfliktów: sformułowania jasnych celów politycznych, wymiaru strategicznego operacji oraz roli przypadku i szczęścia. I choć w ramach tych trzech kryteriów operację można określić jako sukces, to refleksja nad jej długotrwałymi rezultatami prowadzi do zgoda innych wniosków. Udało się bez wątpienia powstrzymać dalszą, gwałtowną destabilizację Mali oraz przywrócić prawie całkiem kontrolę terytorialną. Operacja zabezpieczyła także francuskie interesy ekonomiczne, powiązane przede wszystkim z przemysłem wydobywania uranu, ulokowanym w Nigrze, jednak bezpośrednio zagrożonym postępowaniem dżihadystów. Na plus zaliczyć należy przeprowadzenie w Mali demokratycznych wyborów, które z kolei były warunkiem przekazania temu państwu międzynarodowej pomocy rozwojowej w wysokości 3,25 mld USD, co nastąpiło w maju 2013 r. Pozytywnym następstwem jest też rozmieszczenie w nim sił pokojowych NZ.

Same demokratyczne wybory to zbyt mało, by zapewnić trwałą pokój w Mali. Część bojowników przegrupowała się do Libii, tworząc tam obozy będące miejscem wypadowym do działań zbrojnych. Przykład operacji „Serval” pokazuje, że siła militarna ma bardzo ograniczone zastosowania, a środki polityczne są trudne do wdrożenia, gdy miałyby prowadzić do osiągnięcia tak ambitnych celów jak przezwyciężenie głębokich podziałów etnicznych, walka z korupcją na wielką skalę czy zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Nie udało się doprowadzić do pojednania między Tuaregami, rządem w Bamako oraz ludnością z południa kraju. Dlatego cele długoterminowe nie zostały zrealizowane, a Francja w przyszłości może zostać postawiona przed kolejnymi decyzjami i dylematami, w jaki sposób i czy w ogóle angażować się w sytuację w swojej byłej kolonii.

W POSZUKIWANIU REGULARNOŚCI: OD STRATEGII NUKLEARNYCH DO DZIAŁAŃ ASYMETRYCZNYCH

W czasopiśmie *International Security* tradycyjnie sporo miejsca poświęcono zagadnieniom strategii nuklearnych oraz proliferacji. W tekście „Strategies of inhibition. U.S. grand strategy, the nuclear revolution, and nonproliferation” Francis

J. Gavin⁸ zauważa, że nawet ci analitycy, którzy uznają nieproliferaację za istotny interes polityczny supermocarstwa, rzadko kiedy postrzegają ją jako kluczowy, trwały cel, będący w sercu wielkiej strategii USA. W opinii autora jest to opinia nietrafna, a badania odtajnionych archiwów w Waszyngtonie ujawniają, jak wiele zabiegów i uwagi poświęcano zapobieganiu proliferacji oraz ograniczaniu jej skutków, które nazywa on „strategiami hamowania” (*strategies of inhibition*). Aby powstrzymać proces upowszechniania tego rodzaju broni, uciekano się do rozmaitych działań, wśród nich m.in.: traktatów, norm, dyplomacji, pomocy, dostarczania broni konwencjonalnej, sojuszy i gwarancji bezpieczeństwa; eksportu i kontroli technologii, działań wywiadowczych, prewencyjnego rozlokowywania broni antyrakietowej, sankcji, przymusu, zakazu, sabotażu, a nawet groźby akcji prewencyjnej. Autor twierdzi, że Stany Zjednoczone posługiwały się tymi środkami zarówno wobec przyjaciół, jak i wrogów, często nie zważając na orientację polityczną danego państwa, jego system ekonomiczny czy status sojusznika. O ile w niektórych przypadkach owo hamowanie towarzyszyło szerszym strategiom powstrzymywania danego państwa, o tyle nierzadko było realizowane niezależnie, a czasem nawet w opozycji do innych wątków polityki zagranicznej USA wobec danego kraju. Szczegółowa analiza tego zagadnienia pozwala stwierdzić, że hamowanie było odrębną częścią amerykańskiej polityki bezpieczeństwa przez siedemdziesiąt lat, stanowiąc samodzielnie siłę napędową dla rozmaitych działań i przedsięwzięć, niekiedy sprzecznych z pozostałymi interesami bezpieczeństwa. Cel ten był tak istotny, że nierzadko podczas zimnej wojny decydowano się na współpracę ze Związkiem Radzieckim po to, by móc go zrealizować, gdy samodzielnie Stany Zjednoczone nie miały dość instrumentów. W ten sposób Waszyngton i Moskwa współpracowały, by powstrzymać kraje sojusznicze USA, takie jak Niemcy i Republika Korei, przed uzyskaniem tej broni.

Mark Bell analizował z kolei na łamach *International Security*, w jaki sposób uzyskanie broni nuklearnej zmienia politykę zagraniczną państwa. Punktem wyjścia artykułu „Beyond emboldenment. How acquiring nuclear weapons can change foreign policy”⁹ jest spostrzeżenie, że choć o strategiach nuklearnych napisano setki opracowań, temat zmiany polityki zagranicznej państw w następstwie uzyskania do niej dostępu został niemalże pominięty. Zdaniem autora istnieje sześć podstawowych zachowań w polityce zagranicznej, które stają się dla państwa dostępne w tych okolicznościach: agresja, ekspansja, niezależność, wzmocnienie, nieugiętość oraz kompromis. W różnych okolicznościach atrakcyjne stają się poszczególne z tych zachowań.

I tak agresja (*aggression*) może być atrakcyjna w szczególności dla krajów, które mierzą się z poważnymi zagrożeniami dla swojego bezpieczeństwa. Dzięki zdobyciu broni nuklearnej łatwiejsze staje się np. zajęcie spornego terytorium, zwiększa się tolerancja na eskalację konfliktów, które właśnie do agresji prowadzą. Ekspansja (*expansion*), rozumiana tu szerzej niż agresja, oznacza poszerzenie celów i interesów w polityce zagranicznej, jest zatem czymś innym niż agresja, która w tym

⁸ F.J. Gavin, „Strategies of inhibition. U.S. grand strategy, the nuclear revolution, and nonproliferation”, *International Security* 2015, nr 40 (1), s. 9–46, doi:10.1162/ISEC_a_00205.

⁹ M.S. Bell, „Beyond emboldenment. How acquiring nuclear weapons can change foreign policy”, *International Security* 2015, nr 40(1), s. 87–119, doi:10.1162/ISEC_a_00204.

ujęciu oznacza jedynie bardziej stanowcze realizowanie dotychczasowych interesów. Ekspansja staje się możliwa, bo nowo zdobyta broń nuklearna uwalnia zasoby konwencjonalne i polityczne, umożliwiając ich wykorzystanie do innych celów. Pozwala ona także zredukować koszty związane z prowadzeniem niezależnej polityki. Niezależność (*independence*) rozumiana jest tutaj jako podejmowanie działań, którym sprzeciwia się sojusznik lub których co najmniej on nie popiera. Należą do nich w szczególności: zwiększona skłonność do krytykowania sojusznika, zwiększona skłonność do współpracy z jego adwersarzem, zwiększona skłonność do angażowania się w działania, którym sprzeciwia się sojusznik, zmniejszona skłonność do informowania go z wyprzedzeniem o podejmowaniu poszczególnych działań, zwiększona skłonność do podejmowania działań zbrojnych mimo braku wsparcia ze strony sojusznika oraz wycofanie się z sojuszu. Wzmocnienie (*bolstering*), czyli podejmowanie działań na rzecz zwiększenia wiarygodności lub siły sojuszu bądź sojusznika, jest przeciwieństwem niezależności. O ile ta pierwsza służyła osłabieniu więzi sojuszniczych, o tyle druga ma na celu ich rozbudowanie. Uwolnione dzięki broni nuklearnej zasoby mogą zostać zaoferowane sojusznikowi, co więcej, dzięki tym zdolnościom jego obrona może się wiązać z mniejszymi kosztami. Pomaga ona też w odstraszeniu, całościowo obniżając koszty sojuszu. Kolejna kategoria to nieugiętość (*steadfastness*), czyli obniżona skłonność do wycofywania się w sytuacji sporu lub przymusu oraz zwiększona skłonność do walki w celu obrony *status quo*. Państwo zyskuje możliwość takiego zachowania, gdyż koszty eskalacji dla oponentów rosną. Odmienne niż w przypadku agresji, gdy nowe zdolności służą zmianie *status quo*, nieugiętość służy jego utrzymaniu. Dlatego zaobserwować ją można tylko wówczas, gdy jakiś uczestnik stosunków międzynarodowych rzuci temu *status quo* wyzwanie. I wreszcie niekiedy w wyniku uzyskania broni nuklearnej łatwiejszy staje się kompromis, ponieważ jego koszty i ryzyko ulegają redukcji. Działania świadczące o kompromisie obejmują po pierwsze przeznaczanie mniejszych lub mniej ofensywnie nastawionych sił konwencjonalnych do misji w obrębie konkretnego sporu; po drugie, mniej wojowniczą retorykę; po trzecie, inicjację negocjacji lub obniżenie żądań w toczących się rokowaniach, oraz po czwarte, wynegocjowanie zażegnania sporów terytorialnych. W reakcji na uzyskanie broni nuklearnej państwo może łączyć powyżej omówione zachowania, a także doprowadzać do różnych działań w stosunku do różnych partnerów i adwersarzy. W tekście przytoczono przykłady wszystkich tych działań wraz z analizą, ponadto zaprezentowane zostało obszerne studium przypadku Wielkiej Brytanii.

International Security tradycyjnie sporo miejsca poświęciło też zagadnieniu wzrostu potęgi Chin. Szczególnie interesująca była w 2015 r. analiza ewolucji porządku międzynarodowego przez pryzmat jednego z kluczowych pytań teoretycznych: jak dalece wielkie mocarstwa są w stanie dojść do pewnych i przekonujących konkluzji na temat intencji innych wielkich mocarstw. Odpowiedzi próbował udzielić Sebastian Rosato w tekście „The inscrutable intentions of great powers”¹⁰. Relacja

¹⁰ S. Rosato, „The inscrutable intentions of great powers”, *International Security* 2014/15, nr 39(3), s. 48–88, doi:10.1162/ISEC_a_00190.

między mocarstwami, które z definicji mogą zadać sobie wielkie straty, nacechowana jest rywalizacją i nieufnością, twierdzą strukturalni realiści. Bardziej optymistycznie nastawieni badacze wskazują, że intencje te często da się jednak trafnie ocenić. Przesłankami mogą być tu po pierwsze charakterystyki wewnętrzne, takie jak cele polityki zagranicznej, ideologia, ustrój, po drugie za wskaźnik mogą posłużyć ruchy w polityce bezpieczeństwa: polityka zbrojeń, członkostwo w organizacjach międzynarodowych oraz przeszłe działania w tym zakresie. Szczegółowo analizując wszystkie argumenty dowodzące przewidywalności zachowania wielkich mocarstw, Rosato dochodzi jednak do wniosku, że są one nieprzekonujące. Wątpliwa jest nie tylko ocena motywacji przeszłych, lecz także nie do utrzymania jest założenie o ciągłości głównych intencji mocarstw w polityce zagranicznej. Podtrzymana zostaje zatem pesymistyczna teza strukturalnych realistów, na której opiera się dyemat bezpieczeństwa.

W roku 2015 sporo miejsca szeroko rozumianym zagrożeniom bezpieczeństwa poświęciło najbardziej prestiżowe czasopismo w dziedzinie stosunków międzynarodowych, czyli *International Organization*. Virginia Page Fortna w tekście „Do terrorists win? Rebels’ use of terrorism and civil war outcomes”¹¹, porównując empirycznie wyniki wielu konfliktów, starała się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zastosowanie metod terrorystycznych prowadzi do wygranej w wojnach domowych. Konkluzja badania jest następująca: choć terroryzm średnio wydłuża czas trwania konfliktu, to rebelianci posługujący się tymi metodami mają mniejsze szanse zrealizowania swoich szerszych celów politycznych niż grupy tych metod niewykorzystujące. Terroryzm działa skuteczniej w warunkach demokracji niż autorytaryzmu, jednak nawet w tych przypadkach jest mniej efektywną strategią realizacji celów politycznych. Powyższe konkluzje wynikają z analizy ilościowej 104 grup rebelianckich, zaangażowanych w wojny domowe na pełną skalę w latach 1989–2004. Niekorzystne następstwa terroryzmu dla grupy nim się posługującej przeważają nad zyskami. Dzięki swoim niskim kosztom metoda ta sygnalizuje raczej słabość niż siłę danej grupy. Ponadto stanowi dobre uzasadnienie dla wprowadzania drakańskich środków przez rząd, co w sytuacji braku terroryzmu jest znacznie trudniejsze. Choć ataki przyciągają uwagę, równocześnie delegitymizują sprawców i w dłuższej perspektywie zniechęcają potencjalnych sojuszników. Dlatego taktyczne sukcesy nie przekładają się na zwycięstwo strategiczne. Skoro terroryzm jest nieefektywny, nasuwa się pytanie, czemu jest stosowany. Autorka sugeruje, że wyjaśnieniem może być skuteczność tej metody w wydłużaniu konfliktu, co oznacza trwanie samej grupy. W rezultacie terroryzm będzie prawdopodobnie w przyszłości utrzymującym się problemem, ma on jednak ograniczone szanse wpływania na zmianę polityczną.

Jeff D. Colgan i Jessica L.P. Weeks w tekście „Revolution, personalist dictatorship, and international conflict”¹² starają się natomiast udzielić odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki zwiększają ryzyko wejścia państw porewolucyjnych w konflikt

¹¹ V.P. Fortna, „Do terrorists win? Rebels’ use of terrorism and civil war outcomes”, *International Organization* 2015, nr 69, s. 519–556, doi:10.1017/S0020818315000089.

¹² J.D. Colgan, J.L.P. Weeks, „Revolution, personalist dictatorships, and international conflict”, *International Organization* 2015, nr (69), s. 163–194, doi:10.1017/S0020818314000307.

zbrojny. Odmienne niż prace koncentrujące się na poziomie międzynarodowych czynników systemowych, to badanie wskazuje na znaczenie krajowych struktur politycznych. Czynnikiem ryzyka są przede wszystkim dojście agresywnych liderów do władzy, ale także osłabienie reżimów politycznych, które nie dysponują już instytucjami zdolnymi powściągać i karać liderów. Rewolucje często wynoszą do władzy ludzi o rewizjonistycznych poglądach oraz dużej tolerancji na ryzyko. Dlatego rewolucje, których efektem jest dyktatura silnej osobowości, mają znacznie większe prawdopodobieństwo uwikłania w konflikt zbrojny niż te, które prowadzą do reżimów innego typu. Natomiast ogólna skłonność państw porewolucyjnych do prowokowania konfliktów zbrojnych, dobrze opisana przez naukę, wynika m.in. z tego, że same warunki rewolucyjne selekcionują i preferują jednostki dążące do silnej, spersonalizowanej władzy autorytarnej, które z kolei sprzyjają potem rewizjonistycznej polityce zagranicznej.

A WORLD NO LONGER UNDER US DOMINATION:
A REVIEW OF FOREIGN JOURNALS OF SECURITY AND STRATEGIC STUDIES

This text discusses selected articles on security and strategic studies which were published in 2015 in five journals: *Foreign Affairs*, *International Security*, *International Organization*, *Journal of Strategic Studies* and *Politique étrangère*. The discussed articles concern e.g. the strategic situation in the Middle East, Europe, Russia, China, and Mali, as well as more theoretical approaches to nuclear proliferation, multiculturalism, insurgencies and terrorism.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, studia strategiczne, multikulturalizm, agresja, ekspansja, proliferacja, partyzantka, terroryzm, CSDP, Rosja, Bliski Wschód, Chiny, Czeczenia, Mali

Tabela 1. Państwa świata: podstawowe wskaźniki społeczne i ekonomiczne¹

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) ² – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Afganistan	32,5	56,0	652,9	634	20,0	1,3	59/61	0,465	27,8
Albania	2,9	2,7	28,8	4 564	13,2	2,2	75/80	0,733	29,0
Algieria	39,7	56,5	2 381,7	5 484	213,5	3,8	72/77	0,736	–
Angola	25,0	65,5	1 246,7	5 901 ³	138,4	–	50/53	0,532	42,7
Antigua i Barbuda	0,1	0,1	0,4	13 432	1,2	4,8	73/78	0,783	–
Arabia Saudyjska	31,5	46,1	2 149,7	24 161	746,2	3,5	73/75	0,837	–
Argentyna	43,4	55,4	2 780,4	12 510	537,7	0,5	72/80	0,836	43,6
Armenia	3,0	2,7	29,7	3 874	11,6	3,5	71/78	0,733	30,3
Australia	24,0	33,5	7 741,2	61 926	1 454,7	2,5	80/84	0,935	34,0
Austria	8,5	8,8	83,9	51 191	436,9	0,4	78/84	0,885	30,0
Azerbejdżan	9,8	11,0	86,6	7 884	75,2	2,0	68/74	0,751	33,0
Bahamy	0,4	0,5	13,9	22 218	8,5	1,0	72/78	0,790	–
Bahrajn	1,4	1,8	0,8	24 855	33,9	4,5	76/77	0,824	–
Bangladesz	161,0	202,2	148,5	1 087	172,9	6,1	70/72	0,570	32,1

¹ Źródła dla poszczególnych kolumn: B, H – *The State of World Population 2015*, UNFPA 2015; C – *World Population 2015*, UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2015; www.unpopulation.org; D, E, F, G – The World Bank Open Data, World Bank 2016; http://data.worldbank.org; I, J – *Human Development Report 2015*, UNDP.

² *Human Development Index*.

³ Kursy w podano dane za rok wcześniejszy.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Barbados	0,3	0,3	0,4	15 366	4,4	0,2	73/78	0,785	–
Belgia	11,3	12,5	30,5	47 353	531,5	1,3	78/83	0,890	33,1
Belize	0,4	0,6	23,0	4 831	1,7	3,6	67/73	0,715	–
Benin	10,9	22,5	114,8	904	9,6	6,5	58/61	0,480	43,5
Bhutan	0,8	1,0	38,4	2 561	2,0	5,5	69/69	0,605	38,7
Białoruś	9,5	8,1	207,6	8 040	76,1	1,6	65/77	0,798	26,5
Boliwia	10,7	16,0	1 098,6	3 124	33,0	5,5	65/70	0,662	46,6
Bośnia i Hercegowina	3,8	3,1	51,2	4 790	18,3	0,8	74/79	0,733	33,0
Botswana	2,3	3,4	581,7	7 123	15,8	4,4	62/67	0,698	60,5
Brazylia	207,8	238,3	8 515,8	11 384	2 346,1	0,1	70/78	0,755	52,7
Brunei	0,4	0,5	5,8	40 980	17,1	–2,3	77/80	0,856	–
Bulgaria	7,1	5,2	111,0	7 851	56,7	1,5	71/78	0,782	34,3
Burkina Faso	18,1	42,8	274,2	713	12,5	4,0	57/59	0,402	39,8
Burundi	11,2	28,7	27,8	286	3,1	4,7	54/58	0,400	33,3
Chile	17,9	21,6	756,1	14 528	258,1	1,9	78/84	0,832	50,8
Chiny	1 376,0	1 348,1	9 562,9	7 590	10 354,8	7,3	74/77	0,727	37,0
Chorwacja	4,2	3,6	56,6	13 475	57,1	–0,4	74/80	0,818	33,6
Cypr	1,2	1,4	9,3	27 194	23,2	–2,3	78/82	0,850	–
Czad	14,0	35,1	1 284,0	1 025	13,9	7,3	50/52	0,392	43,3
Czarnogóra	0,6	0,6	13,8	7 379	4,6	1,8	74/78	0,802	30,6

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Czechy	10,5	10,0	78,9	19 530	205,3	2,0	75/81	0,870	26,4
Dania	5,7	6,3	43,1	60 707	342,4	1,1	78/82	0,923	26,9
Dominika	0,1	0,1	0,8	7 245	0,5	3,9	–	0,724	–
Dominikana	10,5	13,2	48,7	6 164	64,1	7,3	70/76	0,715	45,7
Dżibuti	0,9	1,2	23,2	1 814	1,6	6,0	60/63	0,470	40,0
Egipt	91,5	151,1	1 001,5	3 199	286,5	2,2	69/73	0,690	30,8
Ekwador	16,1	23,0	256,4	6 346	100,9	3,7	73/78	0,732	46,6
Erytrea	5,2	10,4	117,6	–	–	–	61/65	0,391	–
Estonia	1,3	1,1	45,2	20 162	26,5	2,9	72/81	0,861	32,7
Etiopia	99,4	188,5	1 104,3	574	55,6	10,3	61/65	0,442	33,6
Federacyjne Stany Mikronezji	0,1	0,1	0,7	3 057	0,3	–3,4	68/70	0,640	61,1
Fidżi	0,9	0,9	18,3	5 112	4,5	6,9	67/73	0,727	42,8
Filipiny	100,7	148,3	300,0	2 873	284,8	6,1	65/72	0,668	43,0
Finlandia	5,5	5,8	338,4	49 824	272,2	–0,4	78/83	0,883	27,8
Francja	64,4	71,1	549,1	42 733	2 829,2	0,2	79/85	0,888	31,7
Gabon	1,7	3,2	267,7	10 772	18,2	4,3	63/64	0,684	42,2
Gambia	2,0	5,0	11,3	484	0,9	4,8	59/61	0,441	47,3
Ghana	27,4	50,1	238,5	1 442	38,6	4,0	60/62	0,579	42,8
Grecja	11,0	9,7	132,0	21 498	235,6	0,7	78/84	0,865	34,7
Grenada	0,1	0,1	0,3	8 574	0,9	5,7	71/76	0,750	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Gruzja	4,0	3,5	69,7	3 670	16,5	4,8	71/78	0,754	41,4
Gujana	0,8	0,8	215,0	4 054	3,1	5,2	64/69	0,636	–
Gwatemala	16,3	27,8	108,9	3 673	58,8	4,2	68/75	0,627	52,4
Gwinea	12,6	27,5	245,9	540	6,6	0,4	58/58	0,411	33,7
Gwinea Równikowa	0,8	1,8	28,1	18 918	15,5	–0,3	56/59	0,587	–
Gwinea Bissau	1,8	3,6	36,1	568	1,0	2,5	53/57	0,420	35,5
Haiti	10,7	14,2	27,8	824	8,7	2,7	60/64	0,483	59,2
Hiszpania	46,1	44,8	505,9	29 767	1 381,3	1,4	79/85	0,876	35,8
Holandia	16,9	17,6	41,5	52 172	879,3	1,0	79/83	0,922	28,9
Honduras	8,1	11,2	112,5	2 435	19,4	3,1	70/75	0,606	57,4
Hongkong (Chiny)	7,3	8,1	1,1	40 170	290,9	2,5	81/87	0,910	–
Indie	1 311,1	1 705,3	3 287,3	1 582	2 048,5	7,3	66/69	0,609	33,6
Indonezja	257,6	322,2	1 910,9	3 492	888,5	5,0	67/71	0,684	38,1
Irak	36,4	83,7	435,2	6 420	223,5	–2,1	67/71	0,654	29,5
Iran	79,1	92,2	1 745,2	5 443	425,3	4,3	74/76	0,766	38,3
Irlandia	4,7	5,8	70,3	54 374	250,8	5,2	78/83	0,916	32,1
Islandia	0,3	0,4	103,0	52 005	17,0	1,8	81/84	0,899	26,3
Izrael	8,1	12,6	22,1	37 208	305,7	2,6	80/84	0,894	42,8
Jamajka	2,8	2,7	11,0	5 105	13,9	0,7	73/78	0,719	45,5

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Japonia	126,6	107,4	378,0	36 194	4 601,5	-0,1	80/86	0,891	32,1
Jemen	26,8	47,2	528,0	1 408	36,0	4,2	62/65	0,498	35,9
Jordania	7,6	11,7	89,3	5 423	35,8	3,1	72/76	0,748	33,7
Kambodża	15,6	22,5	181,0	1 095	16,8	7,1	66/70	0,555	31,8
Kamerun	23,3	48,4	475,4	1 407	32,1	5,9	54/56	0,512	40,7
Kanada	35,9	44,1	9 984,7	50 235	1 785,4	2,4	80/84	0,913	33,7
Katar	2,2	3,2	11,6	96 732	210,1	4,0	77/80	0,850	–
Kazachstan	17,6	22,4	2 724,9	12 602	217,9	4,4	64/74	0,788	28,6
Kenia	46,1	95,5	580,4	1 358	60,9	5,3	59/62	0,548	47,7
Kirgistan	5,9	8,2	199,9	1 269	7,4	3,6	66/74	0,655	33,4
Kiribati	0,1	0,2	0,8	1 510	0,2	3,7	63/69	0,590	–
Kolumbia	48,2	54,9	1 141,7	7 904	377,7	4,6	70/77	0,720	53,5
Komory	0,8	1,5	1,9	810	0,6	2,1	61/65	0,503	64,3
Kongo (Demokratyczna Republika)	77,3	195,3	2 344,9	442	33,1	9,0	51/60	0,433	44,4
Kongo (Republika)	4,6	10,7	342,0	3 147	14,2	6,8	60/63	0,591	40,2
Korea Południowa	50,3	50,6	100,3	27 971	1 410,4	3,3	78/85	0,898	–
Korea Północna	25,2	26,9	120,5	–	–	–	66/73	–	–
Kostaryka	4,8	5,8	51,1	10 415	49,6	3,5	77/82	0,766	48,6

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Kuba	11,4	10,3	109,9	6 790	77,1	2,7	77/81	0,769	–
Kuwejt	3,9	5,9	17,8	43 594	163,6	–1,6	73/76	0,816	–
Laos	6,8	10,2	236,8	1 794	12,0	7,5	64/67	0,575	36,2
Lesotho	2,1	3,0	30,4	1 034	2,2	3,6	49/50	0,497	54,2
Liban	5,9	5,6	10,5	10 058	45,7	2,0	77/81	0,769	–
Liberia	4,5	9,4	111,4	458	2,0	0,5	59/61	0,430	38,2
Libia	6,3	8,4	1 759,5	6 573	41,1	–24,0	69/74	0,724	–
Liechtenstein	–	..	0,2	–	–	–	–	0,908	–
Litwa	2,9	2,4	65,3	16 507	48,4	3,0	67/79	0,839	32,6
Luksemburg	0,6	0,8	2,6	116 664	64,9	4,1	79/84	0,892	–
Łotwa	2,0	1,6	64,5	15 719	31,3	2,4	69/79	0,819	36,0
Macedonia	2,1	1,9	25,7	5 456	11,3	3,8	73/77	0,747	44,2
Madagaskar	24,2	55,3	587,3	449	10,6	3,3	63/66	0,510	40,6
Makau (Chiny)	0,6	0,8	–	96 038	55,5	–0,4	78/83	–	–
Malawi	17,2	43,2	118,5	255	4,3	5,7	60/62	0,445	46,2
Malediwy	0,4	0,5	0,3	7 636	3,1	6,5	75/77	0,706	37,4
Malezja	30,3	40,7	330,8	11 307	338,1	6,0	72/77	0,779	46,2
Mali	17,6	45,4	1 240,2	705	12,0	7,2	57/57	0,419	33,0
Malta	0,4	0,4	0,3	22 776	9,6	2,9	79/82	0,839	–
Maroko	34,4	43,7	446,6	3 190	110,0	2,4	73/75	0,628	40,9

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Mauretania	4,1	8,0	1 030,7	1 275	5,1	6,4	61/64	0,506	40,5
Mauritius	1,3	1,2	2,0	10 017	12,6	3,6	71/78	0,777	35,9
Meksyk	127,0	163,8	1 964,4	10 326	1 294,7	2,2	74/79	0,756	48,1
Moldawia	4,1	3,2	33,9	2 239	8,0	4,6	67/75	0,693	30,6
Mongolia	3,0	4,0	1 564,1	4 129	12,0	7,8	65/73	0,727	36,5
Mozambik	28,0	65,5	799,4	586	15,9	7,2	53/56	0,416	45,7
Myanmar (Birma)	53,9	63,6	676,6	1 204	64,3	8,5	64/68	0,536	–
Namibia	2,5	4,3	824,3	5 408	13,0	6,4	62/67	0,628	61,3
Nepal	28,5	36,2	147,2	702	19,8	5,4	68/70	0,548	32,8
Niemcy	80,7	74,5	357,2	47 822	3 868,3	1,6	78/83	0,916	30,6
Niger	19,9	72,2	1 267,0	427	8,2	6,9	60/62	0,348	31,2
Nigeria	182,2	398,5	923,8	3 203	568,5	6,3	52/53	0,514	43,0
Nikaragua	6,1	7,9	130,4	1 963	11,8	4,7	71/77	0,631	45,7
Norwegia	5,2	6,7	385,2	97 307	499,8	2,2	79/83	0,944	26,8
Nowa Zelandia	4,5	5,6	267,7	–	–	2,5	80/83	0,913	–
Oman	4,5	5,8	309,5	19 310	81,8	2,9	75/79	0,793	–
Pakistan	188,9	309,6	796,1	1 317	243,6	4,7	65/67	0,538	29,6
Palau	–	..	0,5	11 880	0,3	8,0	–	0,780	–
Panama	3,9	5,6	75,4	11 949	46,2	6,2	74/80	0,780	51,9

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Papua-Nowa Gwinea	7,6	13,2	462,8	2 268	16,9	8,5	60/64	0,505	–
Paragwaj	6,6	8,9	406,8	4 713	30,9	4,7	71/75	0,679	48,0
Peru	31,4	41,9	1 285,2	6 541	202,6	2,4	72/77	0,734	45,3
Polska	38,6	33,1	312,7	14 343	545,0	3,3	73/81	0,843	32,8
Portoryko	3,7	3,4	8,9	28 682	103,1	–0,6	75/83	–	–
Portugalia	10,3	9,2	92,2	22 132	230,1	0,9	77/84	0,830	–
Republika Środkowo- afrykańska	4,9	8,8	623,0	359	1,7	1,0	48/51	0,350	56,3
Republika Zielonego Przylądka	0,5	0,7	4,0	3 641	1,9	2,8	71/75	0,646	43,8
Rosja	143,5	128,6	17 098,3	12 736	1 860,6	0,6	64/76	0,798	39,7
RPA	54,5	65,5	1 219,1	6 483	350,1	1,5	55/59	0,666	65,0
Rumunia	19,5	15,2	238,4	9 997	199,0	2,8	71/78	0,793	27,3
Rwanda	11,6	21,2	26,3	696	7,9	7,0	60/66	0,483	50,8
Saint Christopher (Kitts) i Nevis	0,1	0,1	0,3	15 510	0,9	6,9	–	0,752	–
Saint Lucia	0,2	0,2	0,6	7 648	1,4	0,5	72/78	0,729	–
Saint Vincent i Grenadyny	0,1	0,1	0,4	6 669	0,7	0,6	71/75	0,720	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Salwador	6,1	6,4	21,0	4 120	25,2	2,0	68/77	0,666	41,8
Samoa	0,2	0,2	2,8	4 172	0,8	1,2	70/76	0,702	–
San Marino	–	..	0,1	–	–	–	–	–	–
Senegal	15,1	36,2	196,7	1 067	15,7	4,7	64/68	0,466	40,3
Serbia	8,9	7,3	88,4	6 153	43,9	–1,8	72/78	0,771	29,7
Seszele	0,1	0,1	0,5	15 543	1,4	3,3	69/78	0,772	65,8
Sierra Leone	6,5	11,4	72,3	766	4,8	4,6	50/51	0,413	35,4
Singapur	5,6	6,7	0,7	56 285	307,9	2,9	80/86	0,912	–
Słowacja	5,4	4,9	49,0	18 501	100,2	2,5	72/80	0,844	26,6
Słowenia	2,1	1,9	20,3	23 999	49,5	3,0	77/83	0,880	24,9
Somalia	10,8	27,0	637,7	543	5,7	–	53/57	–	–
Sri Lanka	20,7	20,8	65,6	3 819	78,8	4,5	71/78	0,757	36,4
Stany Zjednoczone	321,8	388,9	9 831,5	54 630	17 419,0	2,4	76/81	0,915	41,1
Suazi	1,3	1,8	17,4	3 477	4,4	2,5	50/49	0,531	51,5
Sudan	40,2	80,3	1 879,4	1 876	73,8	3,1	62/65	0,479	35,3
Sudan Południowy	12,3	25,9	644,3	1 115	13,3	3,4	54/56	0,467	–
Surinam	0,5	0,6	163,8	9 680	5,2	1,8	68/74	0,714	–
Syria	18,5	34,9	185,2	–	–	–	64/76	0,594	35,8
Szwajcaria	8,3	10,0	41,3	85 594	701,0	1,9	80/85	0,930	32,4

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Szwecja	9,8	11,9	447,4	58 939	571,1	2,3	80/84	0,907	26,1
Tadżykistan	8,5	14,3	142,6	1 114	9,2	6,7	66/73	0,624	30,8
Tajlandia	68,0	62,5	513,1	5 977	404,8	0,9	71/78	0,726	39,4
Tajwan (Chiny)	23,4	20,8	..	–	–	–	–	–	–
Tanzania	53,5	137,1	947,3	955	48,1	7,0	63/66	0,521	37,8
Timor Wschodni	1,2	2,2	14,9	1 169	1,4	7,0	66/70	0,595	30,4
Togo	7,3	15,7	56,8	635	4,5	5,7	58/60	0,484	46,0
Tonga	0,1	0,1	0,8	4 114	0,4	2,1	70/76	0,717	–
Trynidad i Tobago	1,4	1,3	5,1	21 324	28,9	0,8	67/74	0,772	–
Tunezja	11,3	13,5	163,6	4 421	48,6	2,7	72/77	0,721	35,8
Turcja	78,7	95,8	783,6	10 515	798,4	2,9	72/78	0,761	40,0
Turkmenistan	5,4	6,6	488,1	9 032	47,9	10,3	61/70	0,688	–
Uganda	39,0	101,9	241,6	715	27,0	4,8	56/59	0,483	44,6
Ukraina	44,8	35,1	603,6	3 083	131,8	–6,8	66/76	0,747	24,8
Urugwaj	3,4	3,7	176,2	16 807	57,5	3,5	73/80	0,793	41,3
Uzbekistan	29,9	37,1	447,4	2 037	62,6	8,1	65/72	0,675	35,2
Vanuatu	0,3	0,5	12,2	3 148	0,8	2,3	70/74	0,594	–
Wenezuela	31,1	41,6	912,1	–	–	–4,0	70/78	0,762	44,8
Węgry	9,9	8,3	93,0	14 029	138,3	3,7	71/79	0,828	28,9

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2015 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę USD (2014 r.)	PKB w mld USD (2014 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2013–2014)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety (2010–2015) M/K	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ²) – 2014 r.	Indeks Giniego (2005–2013)
Wielka Brytania	64,7	75,4	243,6	46 332	2 988,9	2,9	78/82	0,907	38,0
Wietnam	93,4	112,8	331,0	2 052	186,2	6,0	71/80	0,666	35,6
WKS	22,7	48,8	322,5	1 546	34,3	8,5	50/52	0,462	43,2
Włochy	59,8	56,5	301,3	34 909	2 141,2	-0,4	80/85	0,873	35,5
Wyspy Marshalla	0,1	0,1	0,2	3 530	0,2	-1,0	–	–	–
Wyspy Salomona	0,6	1,0	28,9	2 024	1,2	1,5	66/69	0,506	–
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,2	0,4	1,0	1 811	0,3	4,5	64/68	0,555	33,9
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	4,7	9,8	6,0	2 966	12,7	-1,5	71/75	0,677	34,5
Zambia	16,2	43,0	752,6	1 722	27,1	6,0	57/60	0,586	57,5
ZEA	9,2	12,8	83,6	43 963	399,5	4,6	76/78	0,835	–
Zimbabwe	15,6	29,6	390,8	931	14,2	3,8	54/56	0,509	–
Świat	7 349,0	9 725,1	134 325,3	10 787	77 845,1	2,5	69/74	0,711	–

Tabela 2. Państwa świata: wskaźniki militarne, strategiczne i polityczne¹

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Afganistan	268	1,2	186	–	30,62	–	NF ⁵
Albania	135	1,0	14	3,9	52,95	65,7	PF
Algieria	11 862	5,4	130	4,0	49,36	48,9	NF
Angola	6 842	5,2	107	–	42,05	47,9	NF
Antigua i Barbuda	–	–	..	–	50,30	–	F
Arabia Saudyjska	80 762	10,4	234	5,1	65,27	62,1	NF
Argentyna	4 347	1,0	73	3,8	57,48	44,1	F
Armenia	471	4,2	45	4,0	57,76	67,1	PF
Australia	25 411	1,8	56	5,1	81,64	81,4	F
Austria	3 257	0,8	23	5,1	90,24	71,2	F
Azerbejdżan	3 583	4,6	67	4,5	57,19	61,0	NF
Bahamy	–	–	1	–	54,27	68,7	F
Bahrajn	1 433	4,2	8	4,5	69,34	73,4	NF

¹ Źródła dla poszczególnych kolumn: B, C – Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, *The SIPRI Military Expenditure Database 2015*; 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>; E – *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, World Economic Forum 2015; F – <http://globalization.kof.ethz.ch>; G – The Heritage Foundation, www.heritage.org/index/ranking; H – *Freedom in the World 2016: Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure*, Freedom House, edition 2016.

² *Global Competitiveness Index*.

³ *2015 KOF Index of Globalization*.

⁴ *2015 Index of Economic Freedom*.

⁵ Oznaczenia: PF – *Partly Free*, F – *Free*, NF – *Not Free*; oparte na danych za rok 2015.

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Bangladesz	2 010	1,2	157	3,8	41,92	53,9	PF
Barbados	–	–	1	–	56,88	67,9	F
Belgia	5 190	1,0	31	5,2	91,00	68,8	F
Belize	18	1,1	1	–	49,54	56,8	F
Benin	93	1,0	7	3,5	40,90	58,8	F
Bhutan	–	–	–	3,8	29,30	57,4	PF
Białoruś	979	1,2	48	–	60,70	49,8	NF
Boliwia	487	1,4	46	3,6	53,76	46,8	PF
Bośnia i Hercegowina	200	1,1	11	3,7	66,18	59,0	PF
Botswana	304	2,0	9	4,2	46,13	69,8	F
Brazylia	31 744	1,4	318	4,1	59,74	56,6	F
Brunei	528	3,1	7	–	65,38	68,9	NF
Bulgaria	837	1,6	31	4,3	76,11	66,8	F
Burkina Faso	166	1,3	11	–	43,55	58,6	PF
Burundi	62	2,0	20	3,1	32,26	53,7	NF
Chile	5 149	2,0	61	4,6	71,08	78,5	F
Chiny	216 371	2,1	290	4,9	60,15	52,7	NF
Chorwacja	875	1,5	17	4,1	75,69	61,5	F
Cypr	423	2,0	12	4,2	83,54	67,9	F
Czad	–	–	25	3,0	37,62	45,9	NF
Czarnogóra	79	1,7	2	4,2	67,27	64,7	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Czechy	2 023	1,0	24	4,7	84,10	72,5	F
Dania	4 457	1,3	17	5,3	86,30	76,3	F
Dominika	–	–	–	–	41,15	66,1	F
Dominikana	399	0,6	46	3,9	61,50	61,0	PF
Dżibuti	–	–	10	–	50,00	57,5	NF
Egipt	4 961	1,6	439	3,7	56,33	55,2	NF
Ekwador	2 750	2,7	58	4,1	54,68	49,2	PF
Erytrea	–	–	202	–	27,13	38,9	NF
Estonia	509	2,0	6	4,7	79,35	76,8	F
Etiopia	394	0,7	138	3,7	37,43	51,5	NF
Federacyjne Stany Mikronezji	–	–	–	–	–	49,6	F
Fidżi	50	1,2	4	–	57,06	59,0	PF
Filipiny	3 292	1,1	125	4,4	57,13	62,2	PF
Finlandia	3 649	1,4	22	5,5	85,64	73,4	F
Francja	62 289	2,2	222	5,1	82,65	62,5	F
Gabon	254 ⁶	1,4	5	3,8	49,01	58,3	NF
Gambia	14	1,6	1	3,5	52,96	57,5	NF
Ghana	181	0,7	16	3,6	54,32	63,0	F
Grecja	5 318	2,2	143	4,0	79,08	54,0	F
Grenada	–	–	–	–	54,16	–	F

⁶ Kursy w podano dane za rok wcześniejszy.

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Gruzja	388	2,3	21	4,2	63,84	73,0	PF
Gujana	38	1,2	1	3,6	50,11	55,5	F
Gwatemala	264	0,4	17	4,1	60,99	60,4	PF
Gwinea	255	3,8	10	2,8	43,75	52,1	PF
Gwinea Równikowa	167	1,0	1	–	27,49	40,4	NF
Gwinea Bissau	–	–	4	–	33,41	52,0	PF
Haiti	–	–	0	3,2	40,70	51,3	PF
Hiszpania	12 732	0,9	135	4,6	83,71	67,6	F
Holandia	10 086	1,2	37	5,5	91,24	73,7	F
Honduras	254	1,3	12	4,0	58,68	57,4	PF
Hongkong (Chiny)	–	–	–	5,5	–	89,6	PF
Indie	49 968	2,4	1 325	4,3	50,77	54,6	F
Indonezja	7 020	0,8	396	4,5	57,39	58,1	PF
Irak	9 516	4,2	272	–	40,22	–	NF
Iran	–	–	523	4,1	41,38	41,8	NF
Irlandia	1 191	0,5	9	5,1	91,30	76,6	F
Islandia	–	–	0	4,8	67,96	72,0	F
Izrael	15 908	5,2	177	5,0	72,41	70,5	F
Jamaika	120	0,9	3	4,0	60,64	67,7	F
Japonia	45 776	1,0	247	5,5	65,87	73,3	F
Jemen	1 715	4,1	67	–	47,82	53,7	NF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Jordania	1 268	3,5	101	4,2	68,08	69,3	NF
Kambodża	278	1,6	124	3,9	49,17	57,5	NF
Kamerun	401	1,3	14	3,7	43,30	51,9	NF
Kanada	17 452	1,0	66	5,3	85,03	79,1	F
Katar	–	–	12	5,3	72,25	70,8	NF
Kazachstan	2 319	1,1	39	4,5	60,06	63,3	NF
Kenia	819	1,7	24	3,9	46,04	55,6	PF
Kirgistan	252	3,5	11	3,8	53,91	61,3	PF
Kiribati	–	–	–	–	26,00	46,4	F
Kolumbia	13 054	3,4	467	4,3	59,17	71,7	PF
Komory	–	–	–	–	31,15	52,1	PF
Kongo (Demokratyczna Republika)	456	2,0	134	–	40,35	45,0	NF
Kongo (Republika)	705	5,6	10	–	45,00	42,7	NF
Korea Południowa	36 677	2,6	630	5,0	64,65	71,5	F
Korea Północna	825	–	1 190	–	–	1,3	NF
Kostaryka	–	–	0	4,3	62,16	67,2	F
Kuba	119	–	49	–	45,15	29,6	NF
Kuwejt	5 824	3,1	16	4,6	68,40	62,5	PF
Laos	–	–	29	4,0	26,91	51,4	NF
Lesotho	48	2,2	2	3,7	47,41	49,6	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Liban	2 121	4,5	60	3,8	64,85	59,3	PF
Liberia	16	0,8	2	3,4	39,55	52,7	PF
Libia	3 302	6,2	7	–	43,44	–	NF
Liechtenstein	–	–	–	–	–	–	F
Litwa	377	0,8	12	4,5	72,71	74,7	F
Luksemburg	297	0,5	1	5,2	83,56	73,2	F
Łotwa	299	0,9	5	4,5	71,06	69,7	F
Macedonia	133	1,3	8	4,3	60,34	67,1	PF
Madagaskar	72	0,7	14	3,3	40,76	61,7	PF
Makau (Chiny)	–	–	–	–	42,08	70,3	–
Malawi	52	0,9	5	3,2	43,45	54,8	PF
Malediwy	–	–	–	–	38,07	53,4	PF
Malezja	4 919	1,5	109	5,2	79,05	70,8	PF
Mali	170	1,4	3	3,4	45,85	56,4	PF
Malta	60	0,6	2	4,4	75,48	66,5	F
Maroko	4 050	3,7	196	4,2	65,97	60,1	PF
Mauretania	150	3,8	16	3,0	47,10	53,3	NF
Mauritius	33	0,3	0	4,4	65,90	76,4	F
Meksyk	8 660	0,7	270	4,3	60,77	66,4	PF
Moldawia	28	0,4	5	4,0	62,45	–	PF
Mongolia	–	–	10	3,8	57,57	59,2	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Mozambik	174	1,0	11	3,2	45,91	54,8	PF
Myanmar (Birma)	2 373	4,3	406	3,3	33,01	46,9	NF
Namibia	548	4,6	9	4,0	59,23	59,6	F
Nepal	305	1,4	96	3,9	38,54	51,3	PF
Niemcy	46 455	1,2	186	5,5	78,86	73,8	F
Niger	–	–	5	–	41,61	54,6	PF
Nigeria	2 265	0,4	80	3,5	54,05	55,6	PF
Nikaragua	83	0,7	12	3,8	54,09	57,6	PF
Norwegia	6 773	1,4	26	5,4	83,30	71,8	F
Nowa Zelandia	2 409	1,2	9	5,3	78,29	82,1	F
Oman	9 623	11,6	43	4,2	61,58	66,7	NF
Pakistan	8 537	3,1	644	3,4	50,99	55,6	PF
Palau	–	–	–	–	47,59	–	F
Panama	–	–	0	4,4	66,84	64,1	F
Papua-Nowa Gwinea	100	0,6	2	–	49,18	53,1	PF
Paragwaj	452	1,5	11	3,6	59,29	61,1	PF
Peru	2 797	1,4	115	4,2	65,09	67,7	F
Polska	10 499	1,9	99	4,5	79,43	68,6	F
Portoryko	–	–	–	–	–	–	F
Portugalia	4 201	1,9	43	4,5	86,29	65,3	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Republika Środkowo-afrykańska	–	–	7	–	34,95	45,9	NF
Republika Zielonego Przylądka	11	0,6	1	3,7	43,76	66,4	F
Rosja	84 462	4,5	845	4,4	65,90	52,1	NF
RPA	3 895	1,2	62	4,4	64,82	62,6	F
Rumunia	2 543	1,3	71	4,3	72,27	66,6	F
Rwanda	86	1,1	33	4,3	43,68	64,8	NF
Saint Christopher (Kitts) i Nevis	–	–	–	–	39,55	–	F
Saint Lucia	–	–	–	–	46,75	70,2	F
Saint Vincent i Grenadyny	–	–	–	–	40,69	68,0	F
Salwador	263	1,0	15	3,9	61,00	65,7	F
Samoa	–	–	–	–	52,90	61,9	F
San Marino	–	–	–	–	–	–	F
Senegal	240	1,5	14	3,7	54,00	57,8	F
Serbia	950	2,3	40	3,9	65,49	60,0	F
Seszele	15	1,1	..	3,9	48,66	57,5	PF
Sierra Leone	39	0,6	11	3,1	45,75	51,7	PF
Singapur	9 841	3,3	73	5,7	87,49	89,4	PF
Słowacja	988	1,0	16	4,2	83,52	67,2	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Słowenia	490	1,0	8	4,3	76,34	60,3	F
Somalia	–	–	20	–	25,39	–	NF
Sri Lanka	1 843	2,5	161	4,2	51,56	58,6	PF
Stany Zjednoczone	609 914	3,5	1 492	5,6	74,81	76,2	F
Suazi	81	2,2	–	3,4	52,29	59,9	NF
Sudan	–	–	244	–	31,54	–	NF
Sudan Południowy	1 083	9,3	210	–	–	–	NF
Surinam	–	–	2	–	48,49	54,2	F
Syria	–	–	125	–	45,34	–	NF
Szwajcaria	5 229	0,8	23	5,8	86,04	80,5	F
Szwecja	6 573	1,2	15	5,4	86,59	72,7	F
Tadżykistan	104	1,1	9	4,0	45,02	52,7	NF
Tajlandia	5 730	1,5	361	4,6	71,02	62,4	NF
Tajwan Chiny	10 244	2,0	290	5,3	–	75,1	F
Tanzania	460	1,3	27	3,6	37,17	57,5	PF
Timor Wschodni	30	0,6	1	–	40,42	45,5	PF
Togo	–	–	9	–	49,47	53,0	PF
Tonga	–	–	–	–	31,89	59,3	F
Trynidad i Tobago	220	0,8	4	3,9	63,56	64,1	F
Tunezja	906	1,8	36	3,9	58,64	57,7	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2014 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2014 r.)	Siły zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2015)	Konkurencyjność gospodarki ² (2015–2016)	Wskaźnik globalizacji ³ (2015 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ⁴ (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2016 r.)
Turcja	22 618	2,2	511	4,4	69,02	63,2	PF
Turkmenistan	–	–	22	–	37,96	41,4	NF
Uganda	322	1,3	45	3,7	45,81	59,7	NF
Ukraina	4 024	3,1	250	4,0	69,50	46,9	PF
Urugwaj	915	1,7	25	4,1	65,68	68,6	F
Uzbekistan	–	–	48	–	42,34	47,0	NF
Vanuatu	–	–	–	–	43,52	61,1	F
Wenezuela	5 576	1,1	115	3,3	51,83	34,3	PF
Węgry	1 164	0,9	27	4,2	85,49	66,8	F
Wielka Brytania	60 482	2,2	169	5,4	82,96	75,8	F
Wietnam	4 251	2,2	482	4,3	49,13	51,7	NF
WKS	–	–	40	3,9	49,69	58,5	PF
Włochy	30 909	1,5	176	4,5	79,51	61,7	F
Wyspy Marshalla	–	–	–	–	–	–	F
Wyspy Salomona	–	–	–	–	25,26	47,0	PF
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	–	–	–	–	32,86	53,3	F
Zachodni Brzeg i strefa Gazy	–	–	0	–	34,46	–	NF
Zambia	443	1,8	15	3,9	50,86	58,7	PF
ZEA	22 755	5,1	51	5,2	76,71	72,4	NF
Zimbabwe	368	2,7	29	3,5	49,61	37,6	PF

KALENDARIUM WYDARZEŃ 2015

EUROPA I AMERYKA PÓŁNOCNA

1 stycznia – Łotwa objęła prezydencję w UE.

1 stycznia – Litwa stała się 19. członkiem strefy euro.

15 stycznia – bank centralny Szwajcarii ogłosił rezygnację z obrony maksymalnej wartości wymiany franka szwajcarskiego na euro, co poskutkowało krótkotrwałym wzrostem wartości szwajcarskiej waluty o ok. 30%, a w konsekwencji zaburzeniami finansowymi w Europie.

25 stycznia – w Grecji odbyły się wybory parlamentarne, które wygrała lewicowa, eurosceptyczna SYRIZA, postulująca złagodzenie reform oszczędnościowych narzuconych przez UE. Premierem został Aleksis Tsipras.

29 stycznia – rozpoczęły się wybory prezydenckie we Włoszech, które wygrał Sergio Mattarella.

30 stycznia – rząd Ukrainy i przedstawiciele prorosyjskich separatystów odwołali negocjacje pokojowe, które miały odbyć się w Mińsku. W styczniu w regionie Doniecka toczyły się intensywne walki.

3 lutego – w wyniku ugody zawartej z Departamentem Stanu USA agencja ratingowa Standard & Poor's musiała zapłacić 1,5 mld USD za zawyżanie ocen obligacji nieruchomości przed kryzysem finansowym w 2008 r.

11 lutego – przedstawiciele Rosji, Ukrainy, Niemiec i Francji spotkali się w Mińsku, aby przeprowadzić negocjacje pokojowe. Uchwalono pakiet środków pod nazwą „Mińsk II”, obejmujący m.in. zaprzestanie walk w regionach Doniecka i Ługańska.

18 lutego – prorosyjscy separatyści przejęli ukraińskie miasto Debaltsewe.

18 lutego – parlament wybrał prezydenta Grecji – Prokopisa Pavlopoulosa.

18 lutego – w Mołdawii utworzono nowy rząd z premierem Chirilem Gaburicim na czele.

27 lutego – w Moskwie został zamordowany Borys Niemcow, jeden z liderów opozycji, krytyk Władimira Putina. Aresztowano dwóch podejrzanych czeczeńskiego pochodzenia, jednak wielu obserwatorów wątpiło, czy są to faktyczni sprawcy.

1 marca – odbyły się wybory parlamentarne w Estonii. Wygrała je rządząca Partia Reform, a premierem został Taavi Rõivas.

1 marca – odbyły się wybory parlamentarne w Andorze, wygrane przez rządzącą partię Demokracji Andory.

19 kwietnia – odbyły się wybory prezydenckie w Cyprze Północnym, które wygrał Mustafa Akıncı.

19 kwietnia – odbyły się wybory parlamentarne w Finlandii. Rząd utworzyły cztery partie, a tekę premiera objął Jyrki Katainen z Partii Koalicji Narodowej.

7 maja – odbyły się wybory do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii. Ponad 50% miejsc zdobyła Partia Konserwatywna, chociaż otrzymała 36,8% głosów. Premierem pozostał David Cameron. W Szkocji zwyciężyła Szkocka Partia Narodowa.

9 maja – w Moskwie odbyły się obchody 70. rocznicy Dnia Zwycięstwa. Wielu zachodnich przywódców zbojkotowało wydarzenie z uwagi na zaangażowanie Rosji w konflikt na Ukrainie.

10–24 maja – odbyły się wybory prezydenckie w Polsce, które wygrał polityk PiS, Andrzej Duda.

17 maja – w Macedonii kilkadziesiąt tysięcy osób protestowało przeciw premierowi Nikoli Gruevskiemu. Opozycja ujawniła materiały sugerujące, że premier planował oszustwa wyborcze oraz tuszowanie morderstwa.

29 maja – Francja i Niemcy zaapelowały do Rosji o przestrzeganie postanowień umowy „Mińsk II”. Tego samego dnia Rosja zakazała wjazdu na teren kraju kilkudziesięciu urzędnikom UE.

1 czerwca – Luksemburg objął prezydencję w UE.

7 czerwca – odbyły się wybory w Turcji. Najwięcej głosów otrzymała Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), jednak nie uzyskała absolutnej większości miejsc w parlamencie. Premierem pozostał Ahmet Davutoğlu.

7 czerwca – władze Włoch podały, że liczba migrantów przybywających z Afryki do tego kraju w 2015 r. przekroczyła 50 tys.

13 czerwca – Austria wstrzymała weryfikację wniosków azylowych, sygnalizując rosnącą potrzebę rozwiązania problemu na forum UE.

18 czerwca – odbyły się wybory parlamentarne w Danii. Najwięcej głosów zdobyli Socjaldemokraci, jednak rząd utworzyły Venstre (Partia Liberalna), Duńska Partia Ludowa, Sojusz Liberalny i Partia Konserwatystów. Premierem został Lars Løkke Rasmussen.

20 czerwca – na Słowacji odbyły się masowe protesty przeciw planom rozlokowania uchodźców we wszystkich państwach członkowskich UE.

20 czerwca – dziesiątki tysięcy osób protestowały w Londynie przeciw cięciom budżetowym.

23 czerwca – Węgry jednostronnie zawiesiły stosowanie reguł dotyczących azylantów obowiązujących w UE.

26 czerwca – liderzy UE podczas szczytu Rady Europejskiej zgodzili się na rozlokowanie 40 tys. imigrantów w ciągu kolejnych dwóch lat we wszystkich państwach członkowskich.

26 czerwca – islamski zamachowiec wywołał eksplozję zbiorników z gazem na terenie zakładów w Saint Quentin-Fallavier, 30 km od Lyonu. Do ataków terrorystycznych doszło również w Tunezji i w Kuwejcie.

28 czerwca – rząd Grecji ogłosił decyzję o zamknięciu banków i ustanowieniu limitów wypłat w bankomatach. 30 czerwca upłynął termin wykonania zobowiązań nałożonych przez międzynarodowe instytucje; Grecja nie spłaciła zobowiązania do MFW.

1 lipca – Rosja wstrzymała eksport gazu na Ukrainę z uwagi na nieporozumienie co do warunków płatności.

5 lipca – w Grecji odbyło się referendum na temat porozumienia z międzynarodowymi wierzycielami oraz planu przedstawionego przez Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Propozycje odrzuciło 61,31% uczestników referendum.

7 lipca – odbył się szczyt państw Eurogrupy w sprawie Grecji. 10 lipca rząd Grecji zaproponował plan reform, polegający m.in. na podniesieniu wieku emerytalnego do 67. roku życia. 13 lipca rządy państw Eurogrupy warunkowo zaakceptowały plan reform.

13 lipca – na czele Eurogrupy ponownie stanął minister finansów Holandii Jeroen Dijsselbloem.

20 lipca – w Grecji pozwolono na otwarcie banków po trzech tygodniach przerwy w działaniu. 23 lipca grecki parlament zaakceptował warunki drugiego pakietu planów restrukturyzacji długu i reform.

18 sierpnia – premier Turcji A. Davutoğlu zrezygnował z pełnionego urzędu z uwagi na brak posiadania większości przez rządzącą partię. 28 sierpnia powołano tymczasowy gabinet, ponownie pod przewodnictwem A. Davutoğlu.

19 sierpnia – rosyjski sąd skazał estońskiego pracownika służby bezpieczeństwa Estonu Kohvera na karę 15 lat pozbawienia wolności za szpiegostwo.

20 sierpnia – w Macedonii ogłoszono stan wyjątkowy z uwagi na dużą liczbę uchodźców blokujących połączenie kolejowe między Salonikami a Skopje.

20 sierpnia – premier Grecji A. Tsipras złożył urząd. 27 sierpnia tymczasowym premierem została Vassiliki Thanou-Christophilou.

27 sierpnia – austriacka policja odkryła ciężarówkę ze zwłokami ok. 70 uchodźców. Pomimo wprowadzenia doraźnych środków zaradczych (m.in. Węgry rozpoczęły budowę muru na granicy z Serbią) liczba uchodźców w Europie się zwiększała.

1 września – Węgry zamknęły ruch kolejowy ze stacji w Budapeszcie w celu zatrzymania uchodźców i uniemożliwienia im podróży do kolejnych krajów UE. Tysiące migrantów dotarły do dworca w Monachium. W ciągu kilku dni Austria i Niemcy zmieniły zasady prawa azylowego (oparte na konwencjach dublińskich), umożliwiając przybycie kilku tysiącom imigrantów – głównie z Węgier.

6 września – papież Franciszek zaapelował o przyjmowanie uchodźców w Europie.

11 września – przedstawiciele Grupy Wyszehradzkiej, Niemiec oraz UE spotkali się w celu dyskusji nad mechanizmem przyjmowania imigrantów przez kraje członkowskie. Grupa Wyszehradzka kontestowała liczbę uchodźców, która miałaby zostać rozlokowana w należących do niej państwach.

13 września – Niemcy ponownie wprowadziły kontrole na granicy z Austrią. Dzień później Słowacja przywróciła kontrole na granicy z Węgrami.

15 września – Węgry wprowadziły stan wyjątkowy w południowych regionach kraju z uwagi na ogromną liczbę imigrantów.

17 września – Parlament Europejski zaaprobował plan Komisji Europejskiej dotyczący podziału 120 tys. uchodźców pomiędzy wszystkie kraje członkowskie.

19 września – węgierskie służby bezpieczeństwa zatrzymały pociąg z Chorwacji wiozący ok. 1 tys. uchodźców oraz rozbroiły 40 chorwackich policjantów, następnie ich deportując. Chorwacki premier Zoran Milanović stwierdził, że Chorwacja „zmusi” Węgry do przyjęcia imigrantów z ich terenu przez umożliwienie im dotarcia do granicy węgierskiej.

20 września – odbyły się wybory parlamentarne w Grecji. Najwięcej mandatów ponownie zdobyła SYRIZA, która utworzyła rząd koalicyjny z partią ANEL. Premierem ponownie został A. Tsipras.

23 września – Słowacja złożyła do Trybunału Sprawiedliwości UE wniosek o zbadanie legalności decyzji o rozlokowaniu uchodźców.

24 września – liderzy Ługańskiej Republiki Ludowej polecieli opuszczenie regionu pracownikom ONZ i organizacji pozarządowych. Pomimo podpisania planu pokojowego „Mińsk II” walki na wschodzie Ukrainy trwały cały czas.

28 września – w Czarnogórze doszło do masowych protestów zorganizowanych przez proserbską opozycję. Demonstranci domagali się rezygnacji premiera Milo Đukanovicia.

4 października – odbyły się wybory w Portugalii. Najwięcej głosów zdobyła prawicowa koalicja Naprzód Portugalia (PàF), jednak nie uzyskała większości głosów. 23 października misję tworzenia rządu powierzono Eduardo Ferro Rodriguesowi głosami partii lewicowych i Zielonych. Jednakże 10 listopada podczas exposé rząd przepadł w głosowaniu nad wotum zaufania.

4 października – na Białorusi doszło do demonstracji opozycji przeciwko rosyjskim planom budowy wojskowej bazy lotniczej w tym kraju.

8 października – władze Bawarii dyskutowały o wprowadzeniu środków wyjątkowych, łącznie z możliwością odesłania imigrantów w pobliże granicy z Austrią, z uwagi na nadzwyczajną liczbę uchodźców – prasa podała, że w ciągu miesiąca do landu przybyło ok. 225 tys. imigrantów. Władze Bawarii zagroziły podaniem rządu federalnego do sądu, o ile ten nie znajdzie rozwiązania problemu.

10 października – w wyniku zamachów bombowych w Ankarze zginęło ok. 100 osób. Do wybuchów doszło podczas pokojowego protestu przeciw konfliktowi między Turcją a PKK. Władze oskarżyły początkowo PKK i wznowiły operację wojskową na cele PKK na północy Iraku mimo prośby PKK o zawieszenie broni. 12 października premier A. Davutoğlu oskarżył o sprawstwo Państwo Islamskie.

10 października – ponad 150 tys. osób protestowało w Berlinie przeciw podpisaniu TTIP (Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji) między UE i USA.

11 października – odbyły się wybory prezydenckie na Białorusi; wygrał je Alaksandr Łukaszenka, który sprawuje ten urząd od 1994 r.

19 października – odbyły się wybory samorządowe w Szwajcarii; najwięcej głosów zdobyła antyimigrancka Partia Szwajcarów.

25 października – w Brukseli odbył się nadzwyczajny szczyt państw bałkańskich i członków UE ws. kryzysu migracyjnego, na którym przyjęto plan działań – m.in. zwiększenie wysiłków w celu deportacji tych imigrantów, którzy nie potrzebują ochrony w Europie.

25 października – odbyły się wybory parlamentarne w Polsce. Większość mandatów otrzymało Prawo i Sprawiedliwość. Premierem pierwszego niekoalicyjnego rządu III RP została Beata Szydło.

29 października – parlament Mołdawii udzielił proeuropejskiemu premierowi Valeriu Streletowi wotum nieufności.

1 listopada – odbyły się wybory w Turcji. Większość mandatów zdobyła partia AKP, a premierem pozostał A. Davutoğlu.

4 listopada – rząd Victora Ponta podał się do dymisji po tym, jak w pożarze nocnego klubu w Bukareszcie zginęły 63 osoby.

8 listopada – odbyły się wybory parlamentarne w Chorwacji, w których żadna z partii nie zdobyła wyraźnej większości. Nowego premiera – niezależnego biznesmena Tihomira Oreškovicia – zaprzysiężono dopiero 22 stycznia 2016 r.

10 listopada – zmarł Helmut Schmidt, b. kanclerz RFN.

13–14 listopada – w Paryżu doszło do serii zamachów terrorystycznych, zorganizowanych przez Państwo Islamskie. W ich wyniku zginęło 130 ofiar i 7 sprawców. François Hollande wprowadził stan wyjątkowy i wezwał UE do solidarności. Francja zintensyfikowała naloty na pozycje Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie. W kolejnych dniach policja prowadziła poszukiwania zamachowców, również m.in. w Belgii.

21 listopada – nieznani sprawcy zniszczyli połączenie energetyczne z Krymem. Na półwyspie ogłoszono stan wyjątkowy.

25 listopada – Rosja wstrzymała wysyłanie gazu na Ukrainę pod pretekstem nieotrzymania płatności.

26 listopada – w Portugalii zaprzysiężono nowy mniejszościowy rząd Partii Socjalistycznej z premierem António Costą na czele.

4 grudnia – w geście solidarności z Francją niemiecki parlament umożliwił udział 1,2 tys. żołnierzy w walce z Państwem Islamskim w Syrii – jednak nie w charakterze bojowym.

12 grudnia – w Warszawie i innych polskich miastach odbyły się masowe protesty przeciw działaniom rządu i prezydenta. Jednym z głównym zarzutów opozycji było niekonstytucyjne jej zdaniem wybranie członków Trybunału Konstytucyjnego. Manifestacje były kontynuowane w kolejnych tygodniach.

20 grudnia – odbyły się wybory w Hiszpanii. Partia Ludowa zdobyła najwięcej głosów, jednak parlament okazał się rozdrobniony, co uniemożliwiło szybkie zaprzysiężenie rządu.

21 grudnia – UE przedłużyła obowiązywanie sankcji wobec Rosji z uwagi na brak implementacji postanowień mińskich.

AFRYKA, AMERYKA ŁACIŃSKA, AUSTRALIA I AZJA

3–8 stycznia – w ofensywie Boko Haram na miasto Baga w Nigerii zamordowano ok. 2 tys. osób, głównie chrześcijan.

7 stycznia – w stolicy Jemenu wybuchł samochód-pułapka, zabijając 38 osób. Zamachowcy podali się za członków Al-Kaidy w Jemenie.

8 stycznia – na Sri Lance odbyły się wybory prezydenckie, które wygrał Maithripala Sirisena.

9–20 stycznia – w Afryce Południowo-Wschodniej (Malawi, Mozambik, Madagaskar, Zimbabwe) doszło do powodzi; zginęło ponad 300 osób; ponad 400 tys. musiało opuścić swoje domy.

19 stycznia – prokurator Alberto Nisman miał wystąpić przed parlamentem w celu wyjaśnienia swoich oskarżeń pod adresem m.in. prezydent Argentyny Cristiny Kirchner. Oskarżano ją m.in. o próbę zahamowania śledztwa ws. udziału Irańczyków w zamachu na ośrodek Stowarzyszenia Argentyńsko-Izraelskiego. A. Nisman został jednak znaleziony martwy z raną postrzałową tego samego dnia.

20 stycznia – rebelianci Huti (szyici z północy kraju) przejęli siedzibę prezydenta Jemenu. Kolejnego dnia urząd złożyli prezydent Abd Rabbuh Mansur Hadi i premier Khaled Bahah. Do końca miesiąca rebelianci przejęli również bazę militarną blisko stolicy, a 6 lutego doprowadzili do rozwiązania parlamentu.

20 stycznia – odbyły się wybory prezydenckie w Zambii, które wygrał Edgar Lungu.

23 stycznia – zmarł król Arabii Saudyjskiej Abdullah. Tron objął jego brat, książę Salman.

30 stycznia – w wyniku zamachu bombowego sunnickich rebeliantów w meczecie położonym w pakistańskiej prowincji Sindh zginęło ponad 40 osób.

14 lutego – rząd Mjanmy rozpoczął naloty na pozycje rebeliantów w regionie Kokang; w ciągu poprzednich tygodni zabili oni kilkudziesięciu żołnierzy.

15 lutego – Państwo Islamskie udostępniło nagranie stracenia 21 egipskich Koptów na terenie Libii. W ciągu poprzednich tygodni podobne nagrania zawierały sceny m.in. spalania amerykańskiego żołnierza i ścięcia japońskich dziennikarzy.

21 lutego – armia Nigerii odzyskała kontrolę nad Bagą.

24 lutego – armia kongijska rozpoczęła ofensywę przeciw rebeliantom FDLR (Demokratycznym Siłom Wyzwolenia Rwandy) w Kiwu Południowym.

2 marca – Irak, ze wsparciem Iranu, rozpoczął ofensywę przeciw Państwu Islamskiemu w rejonie Tikritu. 13 marca miasto odbito.

6 marca – Boko Haram ogłosiło sojusz z Państwem Islamskim.

15 marca – Zgromadzenie Narodowe Wenezueli udzieliło prezydentowi Nicolásowi Maduro prawa nadawania dekretów na okres 9 miesięcy. Kilka dni wcześniej USA oficjalnie uznały Wenezuelę za zagrożenie.

17 marca – w Izraelu odbyły się wybory parlamentarne, wygrane przez Likud. Po raz czwarty urząd premiera objął Benjamin Netanjahu.

18 marca – terroryści zaatakowali tunezyjskie Muzeum Narodowe Bardo, zabijając ponad 20 osób, głównie europejskich turystów. Do ataku przyznało się Państwo Islamskie, jednak władze Tunezji oskarżyły lokalną grupę należącą do Al-Kaidy w Maghrebie.

23 marca – zmarł Lee Kuan Yew, współtwórca i pierwszy premier Singapuru.

28 marca – odbyły się wybory generalne w Nigerii. Prezydentem został Muhammadu Buhari, natomiast najwięcej miejsc w Izbie Reprezentantów i Senacie zdobyła partia APC (*All Progressives Congress*). Podczas wyborów doszło do starć z Boko Haram; zginęło kilkadziesiąt osób.

29 marca – odbyły się wybory prezydenckie w Uzbekistanie, które wygrał Islam Karimow.

1 kwietnia – junta w Tajlandii zniosła stan wojenny, zastępując go jednak niedemokratycznym środkiem prawnym, który umożliwia premierowi wydawanie zarządzeń poza konstytucją i bez odpowiedzialności prawnej.

2 kwietnia – uzbrojeni napastnicy z Asz-Szabab dokonali zamachu na uniwersytet w Kenii, zabijając ok. 140 osób. W odpowiedzi rząd Kenii zaatakował bazy ugrupowania.

12 kwietnia – odbyły się wybory samorządowe w Japonii. W większości okręgów wygrała rządząca Liberalna Partia Demokratyczna.

13–16 kwietnia – odbyły się wybory w Sudanie. Urząd utrzymał rządzący od 25 lat Omar al-Baszir, a w Zgromadzeniu Narodowym najwięcej miejsc uzyskał Kongres Narodowy.

21 kwietnia – Muhammad Mursi i 14 innych członków Bractwa Muzułmańskiego zostało skazanych za rozkaz torturowania i nielegalnego aresztowania demonstrantów w Egipcie.

25 kwietnia – w wyniku silnego trzęsienia ziemi w nepalskiej stolicy Katmandu zginęło ok. 8 tys. osób.

25 kwietnia – odbyły się wybory prezydenckie w Togo, które wygrał Faure Gnassingbé.

25 kwietnia – prezydent Burundi Pierre Nkurunziza ogłosił, że będzie ubiegał się o sprawowanie urzędu przez trzecią kadencję, co doprowadziło do licznych wystąpień zwolenników opozycji.

26 kwietnia – odbyły się wybory prezydenckie w Kazachstanie, wygrane przez Nursułtana Nazarbajewa, który rządzi krajem od 1984 r.

28 kwietnia – armia Nigerii uwolniła ok. 300 zakładniczek porwanych rok wcześniej przez Boko Haram. Do końca kwietnia uwolniono w sumie ok. 700 zakładników.

3 maja – w powszechnie nieuznawanej Republice Górskiego Karabachu odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów zdobyło ugrupowanie Wolna Ojczyzna.

9 maja – Korea Północna wydała oświadczenie, zgodnie z którym z powodzeniem odpaliła raketowy pocisk balistyczny z łodzi podwodnej.

9 maja – b. prezydent Egiptu Husni Mubarak został skazany na karę pozbawienia wolności za korupcję.

11 maja – odbyły się wybory w Gujanie, w których wygrał sojusz partii APNU i Alliance for Change. Lider APNU David Granger został prezydentem.

13 maja – Hezbollah i armia syryjska zdobyły strategiczne obszary gór Kalamun na północ od Damaszku, które dotychczas zajmowały siły opozycji.

13 maja – podczas zagranicznej wizyty P. Nkurunzizy Godefroid Niyombare usiłował dokonać wojskowego zamachu stanu w Burundi, jednak siły rządowe już następnego dnia odzyskały kontrolę.

16 maja – sąd skazał b. prezydenta i lidera Bractwa Muzułmańskiego Muhammada Mursiego na karę śmierci za jego działania podczas rewolucji w 2011 r.

20 maja – przedstawiciele Indonezji, Malezji i Tajlandii spotkali się na szczycie w Kuala Lumpur w celu omówienia problemu migracyjnego – m.in. uciekinierów z Bangladeszu i Mjanmy. Malezja i Tajlandia zgodziły się na przyjmowanie migrantów pod warunkiem możliwości ich przesiedlenia w ciągu roku.

21 maja – Syryjskie Obserwatorium Praw Człowieka podało, że Państwo Islamskie kontroluje ponad połowę terytorium Syrii.

22 maja – ponad 40 członków kartelu narkotykowego Jalisco i dwóch policjantów zginęło w strzelaninie w meksykańskim stanie Michoacán. W poprzednich tygodniach dochodziło do podobnych wydarzeń.

23 maja – w Burundi został zamordowany lider opozycji Zedi Feruzi.

24 maja – odbyły się wybory w Etiopii, w których wygrał Etiopski Ludowo-Rewolucyjny Front Demokratyczny, rządzący nieprzerwanie od 1991 r.

25 maja – odbyły się wybory w Surinamie; absolutną większość zdobyła Narodowa Partia Demokratyczna.

6 czerwca – Indie i Bangladesz podpisały umowę o wymianie terytorium, likwidując część enklaw. Proces negocjacyjny rozpoczął się w latach siedemdziesiątych.

7 czerwca – odbyły się wybory parlamentarne w Meksyku. Władzę utrzymała Partia Rewolucyjno-Instytucjonalna. W południowej części kraju doszło do incydentów zbrojnych.

14 czerwca – w Hongkongu odbyła się demonstracja wzywająca Radę Ustawodawczą do odrzucenia propozycji rządu chińskiego dotyczącej sposobu wyboru kandydatów na szefa administracji regionu. 18 czerwca Rada odrzuciła propozycję rządu.

15 czerwca – Sąd Najwyższy w Pretorii orzekł, że prezydent Sudanu Omar al-Baszir powinien zostać aresztowany w RPA z uwagi na formalny wniosek Międzynarodowego Trybunału Karnego w związku z postępowaniem dotyczącym wojny w Darfurze. Rząd RPA poinformował jednak, że prezydent opuścił kraj.

23 czerwca – Państwo Islamskie ogłosiło, że przystąpiło do niszczenia historycznego miasta Palmyra.

24 czerwca – Izrael cofnął pozwolenia na podróż do Jerozolimy dla 500 Palestyńczyków ze Strefy Gazy z uwagi na atak rakietowy z tego terytorium na południe kraju. Decyzja spowodowała zamieszki.

25 czerwca – Państwo Islamskie odbiło miasto Kobane z rąk Kurdów. W kolejnych dniach zamordowano kilkuset cywilów.

26 czerwca – rebelianci Asz-Szabab przejęli kontrolę nad bazą wojskową Unii Afrykańskiej w Leego w Somalii.

26 czerwca – w wyniku wybuchu bomby w meczecie w Kuwejcie zginęło ok. 30 osób. Do przeprowadzenia zamachu przyznało się Państwo Islamskie.

26 czerwca – w ośrodku turystycznym w Port El Kantaoui w Tunezji doszło do zamachu terrorystycznego, w wyniku którego zginęło 39 osób, głównie brytyjskich turystów. Do zamachu przyznało się Państwo Islamskie.

28 czerwca – Alejandro García Padilla, gubernator Portoryko, ogłosił, że kraj nie jest w stanie spłacać długów. W ciągu kolejnych tygodni Portoryko negocjowało z wierzycielami, głównie z USA.

28 czerwca – w wyniku pożaru lasów duże obszary Azji Południowo-Wschodniej (głównie Indonezja i Brunei) cierpiały na skutek gryzącego dymu. Kilka państw ogłosiło stan klęski żywiołowej; dym utrzymywał się aż do października.

29 czerwca – odbyły się wybory w Burundi; większość miejsc w Zgromadzeniu Narodowym utrzymała Narodowa Rada na rzecz Obrony Demokracji – Siły dla Obrony Demokracji.

30 czerwca – w Indonezji rozbił się samolot wojskowy; w katastrofie zginęło ok. 140 osób.

4 lipca – w Tunezji ogłoszono stan wyjątkowy w związku z czerwcowym atakiem na ośrodek turystyczny.

9 lipca – ugandyjska policja aresztowała dwóch kandydatów na prezydenta: b. premiera Amamę Mbabazi oraz lidera opozycji Kizze Besigye.

12 lipca – rząd Kolumbii i FARC ogłosiły chęć zawarcia zawieszenia broni, które zakończyłoby trwający od ok. 50 lat konflikt.

16 lipca – niższa izba parlamentu Japonii przegłosowała ustawy, dzięki którym japońscy żołnierze będą mogli walczyć poza terytorium kraju – po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej. Wyższa izba przyjęła ustawy 19 września.

17 lipca – w wyniku wybuchu spowodowanego przez Państwo Islamskie w irackim mieście Khan Bani Saad zginęło ok. 130 osób.

19 lipca – Pakistan oficjalnie poskarżył się, że Indie dopuszczają się „nieprovokowanych naruszeń zawieszenia broni” w Kaszmirze.

21 lipca – odbyły się wybory prezydenckie w Burundi. Na trzecią kadencję wybrany został Pierre Nkurunziza. Opozycja zbojkotowała wybory. Doszło do wielu aktów przemocy.

23 lipca – Chińska Armia Ludowa przeprowadziła serię ćwiczeń wojskowych symulujących atak na biuro prezydenta Tajwanu.

28 lipca – Barack Obama wygłosił, jako pierwszy prezydent USA, przemówienie przed Unią Afrykańską. Prezydent zachęcał do wzmacniania więzi ekonomicznych z resztą świata i skrytykował ułomność demokracji.

4 sierpnia – ok. 1,5 tys. żołnierzy Arabii Saudyjskiej zostało rozlokowanych blisko strategicznego miasta Aden w Jemenie Południowym.

9 sierpnia – odbyły się wybory parlamentarne na Haiti. Najwięcej mandatów objęła centroprawicowa Partia Tèt Kale.

12 sierpnia – w Tiencinie w Chinach doszło do wybuchu niebezpiecznych materiałów, w wyniku którego zginęły 173 osoby, a kilka tysięcy osób zostało pozbawionych dachu nad głową z uwagi na skażenie terenu. W miejscu wybuchu był przechowywany m.in. silnie trujący cyjanek sodu. W ciągu kolejnych dni doszło do protestów mieszkańców domagających się odszkodowań, ponieważ nie byli informowani, że w pobliżu ich zabudowań są składowane tak niebezpieczne materiały.

13 sierpnia – w wybuchu na targowisku w Bagdadzie w Iraku zginęło ok. 75 osób. Do przeprowadzenia zamachu przyznało się Państwo Islamskie.

15 sierpnia – w Brazylii odbyły się masowe protesty domagające się wszczęcia procedury impeachmentu w stosunku do prezydenta Dilmy Rousseff z uwagi na uwikłanie czołowych polityków rządzących w skandal korupcyjny.

17 sierpnia – odbyły się wybory parlamentarne na Sri Lance. Najwięcej miejsc zdobył Zjednoczony Front na rzecz Dobrego Rządzenia, a premierem został Ranil Wickremesinghe.

23 sierpnia – rebelianci Al-Kaidy przejęli kontrolę nad miastem Aden w Jemenie.

24 sierpnia – partyzanci PKK zniszczyli gazociąg w prowincji Kars blisko granicy turecko-ormiańskiej.

27 sierpnia – Indie wysłały wojsko do prowincji Gudżarat w zachodniej części kraju w związku ze starciami i zabójstwami na tle kastowym.

27 sierpnia – tysiące Gwatemalczyków domagało się ustąpienia prezydenta Otto Péreza Moliny w związku z zarzutami korupcyjnymi. W ciągu kilku poprzednich dni ustąpiła część ministrów, a Sąd Najwyższy jednogłośnie przyjął wniosek o wszczęcie procedury impeachmentu wobec głowy państwa.

28 sierpnia – Kolumbia i Wenezuela odwołały swoich ambasadorów z uwagi na napięcia między tymi państwami spowodowane brutalną polityką Wenezueli wobec kolumbijskich imigrantów.

30 sierpnia – w Tokio odbył się protest przeciw planom zmiany japońskiej konstytucji w celu usunięcia ograniczeń użycia siły wojskowej.

1 września – Kongres Gwatemali jednogłośnie postanowił o odebraniu immunitetu prezydentowi Otto Pérezowi Molinie, aby umożliwić postawienie go przed sądem w związku z zarzutami korupcyjnymi. 3 września tymczasową głową państwa został Alejandro Maldonado.

2 września – w Indiach ok. 150 mln robotników strajkowało przeciw reformom rynku pracy.

6 września – odbyły się wybory w Gwatemali. Prezydentem został Jimmy Morales, a najwięcej miejsc w Kongresie uzyskała centroprawicowa, populistyczna partia Odnowiona Demokratyczna Wolność.

6 września – tajlandzka Narodowa Rada Reform odrzuciła kontrowersyjny projekt nowej konstytucji, przedłużając rządy wojska oraz odkładając o co najmniej rok zaplanowane na początek 2016 r. referendum konstytucyjne.

7 września – odbyły się wybory w Trynidadzie i Tobago. Większość miejsc w Izbie Reprezentantów zdobył opozycyjny Narodowy Ruch Ludowy, a premierem został Keith Rowley.

11 września – Chiny i Tajwan jednocześnie przeprowadziły ćwiczenia wojskowe.

11 września – odbyły się wybory w Singapurze. Większość zdobyła rządząca dotychczas Partia Akcji Ludowej, a premierem pozostał Lee Hsien Loong, który sprawuje ten urząd od 2004 r.

12 września – media jemeńskie podały, że rebelianci Huti przejęli kontrolę nad czterema bazami wojsk Arabii Saudyjskiej na południu tego kraju.

13 września – na obszarach Turcji zamieszkałych przez Kurdów doszło do licznych starć. W największym mieście regionu Diyarbakır wprowadzono godzinę policyjną. Turcja kontynuowała ataki na pozycje PKK.

14 września – talibowie uwolnili ok. 350 osadzonych w więzieniu w prowincji Ghazni w Afganistanie.

15 września – Malcolm Turnbull został nowym premierem Australii.

16 września – w Burkina Faso doszło do próby zamachu stanu. Członkowie gwardii prezydenckiej aresztowali ministrów rządu tymczasowego (sformowanego w 2014 r. po rewolucji, która obaliła b. prezydenta Blaise'a Compaoré), władzę objął gen. Gilbert Diendéré. Siły rządowe odzyskały władzę 23 września.

20 września – w Nepalu zaczęła obowiązywać nowa konstytucja, która m.in. ustanowiła świeckie państwo.

22 września – Kolumbia i Wenezuela porozumiały się co do stopniowego otwarcia granic.

28 września – talibowie przejęli kontrolę nad Kunduzem – głównym miastem północnego Afganistanu.

1 października – Bahrajn odwołał ambasadora do Iranu oraz wydalil irańskiego chargé d'affaires po odkryciu fabryki produkującej bomby w Nuwaidracie. Władze Bahrajnu twierdziły, że fabryka była kierowana przez irańskich Strażników Rewolucji Islamskiej, i oskarżyły Iran o wtrącanie się w wewnętrzne sprawy kraju.

4 października – odbyły się wybory parlamentarne w Kirgistanie. Najwięcej głosów zdobyła Socjaldemokratyczna Partia Kurdystanu, partia rządzącego od 2011 r. prezydenta Ałmazbeka Atambajewa.

9 października – lider Hamasu w Strefie Gazy, Ismail Haniyeh, ogłosił intifadę wobec Izraela na terytorium Wschodniego Wybrzeża.

11 października – odbyły się wybory prezydenckie w Gwinei. Wygrał je dotychczasowy prezydent Alpha Condé.

14 października – po ofensywie sił rządowych talibowie ostatecznie wycofali się z Kunduzu.

17 października – rozpoczęły się wybory parlamentarne w Egipcie. Większość deputowanych nie przynależała do żadnej partii.

19 października – odbyły się wybory do Izby Gmin w Kanadzie; najwięcej mandatów zdobyła Partia Liberalna. 4 listopada premierem został Justin Trudeau.

25 października – odbyła się pierwsza tura wyborów prezydenckich w Argentynie. Wygrał je Mauricio Macri.

25 października – odbyły się wybory prezydenckie w Wybrzeżu Kości Słoniowej, wygrane przez sprawującego urząd Alassane'a Ouattarę.

25 października – odbyły się wybory w Tanzanii. Prezydentem został John Magufuli, a większość w parlamencie zdobyła centrolewicowa partia Chama Cha Mapinduzi.

26 października – w Hindukuszu doszło do trzęsienia ziemi, w wyniku którego zginęło ok. 400 osób.

1 listopada – odbyły się wybory parlamentarne w Azerbejdżanie, wygrane przez Partię Nowego Azerbejdżanu, której jednym z liderów jest urzędujący prezydent Ilham Alijew.

4 listopada – odbyły się wybory w Belize, wygrane po raz trzeci z rzędu przez Zjednoczoną Partię Demokratyczną.

5 listopada – prezydent Malediwów Abdullah Jamin ogłosił stan wyjątkowy z uwagi na odkrycie bomby blisko jego rezydencji. Decyzję skrytykowała opozycja.

7 listopada – prezydent Tajwanu Ma Ying-jeou i prezydent Chin Xi Jinping spotkali się w Singapurze. Do spotkania głów tych dwóch państw doszło po raz pierwszy od 1949 r.

8 listopada – w Mjanmie odbyły się wybory parlamentarne. Narodowa Liga na rzecz Demokracji z Aung San Suu Kyi na czele zdobyła absolutną większość mandatów – 86%. Aung San Suu Kyi nie mogła zostać prezydentem z uwagi na prawo wyborcze (jej zmarły mąż i dzieci mieli zagraniczne obywatelstwo). Prezydentem pozostał Thein Sein, umiarkowany przedstawiciel wojska, który sprawował urząd od 2011 r., a wcześniej był premierem. Zapowiedział jednak pokojowe przekazanie władzy.

12 listopada – w Bejrucie doszło do zamachów bombowych, w wyniku których zginęły 43 osoby. Do zamachów przyznało się Państwo Islamskie.

20 listopada – w Bamako rebelianci Al-Kaidy i Al-Murabitun w Maghrebie zaatakowali hotel, zabijając 20 osób. Władze Mali wprowadziły stan wyjątkowy.

22 listopada – odbyły się wybory w Hongkongu. Propekińskie ugrupowania zachowały większość mandatów.

29 listopada – odbyły się wybory w Burkina Faso. Prezydentem został Roch Marc Christian Kaboré.

2 grudnia – niższa izba brazylijskiego Kongresu wszczęła procedurę impeachmentu wobec prezydent Dilmy Rousseff z uwagi na skandal korupcyjny, związany z działalnością państwowej firmy paliwowej Petrobras.

6 grudnia – odbyły się wybory parlamentarne w Wenezueli, wygrane przez MUD (Okrągły Stół Jedności Demokratycznej).

6 grudnia – w Armenii odbyło się referendum na temat zmiany systemu rządów z prezydenckiego na gabinetowy – zmiany zostały poparte przez 66% głosujących.

12 grudnia – prezydent Gambii Yahya Jammeh ogłosił, że kraj stał się republiką islamską.

12–14 grudnia – w Nigerii w Zarii doszło do masakry ludności szyickiej przez armię kraju. Według organizacji humanitarnych ofiar mogło być nawet ponad 1 tys. Armia Nigerii stwierdziła, że atak był reakcją na próbę zamachu na szefa sztabu Tukura Buratai.

13–14 grudnia – w Republice Środkowoafrykańskiej odbyło się referendum konstytucyjne – nowa konstytucja została zaakceptowana przez 93% głosujących. Jej zamierzeniem był skuteczniejszy i bardziej demokratyczny podział władzy.

17 grudnia – przedstawiciele różnych frakcji podpisali negocjowaną z udziałem ONZ umowę o utworzeniu rządu jedności narodowej Libii.

18 grudnia – w Rwandzie odbyło się referendum konstytucyjne; projekt konstytucji pozwalał prezydentowi Paulowi Kagame na ubieganie się o trzecią kadencję. Zmiany zostały zaaprobowane przez 98% głosujących.

30 grudnia – odbyły się wybory w Republice Środkowoafrykańskiej, jednak nie wyłoniły one prezydenta w pierwszej turze. Najwięcej głosów zdobyli Anicet-Georges Dologuélé i Faustin-Archange Touadéra.

SPRAWY GLOBALNE

1 stycznia – Eurazjatycka Unia Gospodarcza rozpoczęła formalnie działalność, tworząc unię gospodarczą Armenii, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu i Rosji. Między państwami członkowskimi zaczął obowiązywać swobodny przepływ pracowników.

1 stycznia – kadencję niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ rozpoczęły Angola, Malezja, Wenezuela, Nowa Zelandia i Hiszpania.

7 stycznia – w wyniku ataku na paryską redakcję satyrycznego magazynu *Charlie Hebdo* zginęło 12 osób. Zamachowcy podali się za członków Al-Kaidy w Jemenie. Wydarzenie wywołało reakcje na świecie – demonstracje zarówno profrancuskie, jak i przeciw dziennikarzom magazynu, którzy mieli obrażać islam.

21–24 stycznia – w Davos odbyło się Światowe Forum Ekonomiczne. Przywódcy dyskutowali m.in. o sytuacji na Ukrainie oraz działaniach niezbędnych do przywrócenia wzrostu gospodarczego.

6–7 lutego – odbyła się 51. edycja Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. Poruszona tematyka obejmowała problematykę bezpieczeństwa ogólnoswiatowego ze szczególnym uwzględnieniem m.in. kryzysu na Ukrainie, terroryzmu, sytuacji na Bliskim Wschodzie, wojen hybrydowych, „zamrożonych konfliktów”, wojen informacyjnych, procesów zachodzących w regionie Azji i Pacyfiku oraz kwestii uchodźców.

19 lutego – członkowie grupy P5+1 spotkali się w Genewie w celu omówienia programu nuklearnego Iranu.

22 marca – RB ONZ dyskutowała na temat narastających zagrożeń w Jemenie, podczas gdy rebelianci Huti przejęli miasto Ta'izz, a 25 marca zdobyli tymczasową stolicę w Adenie. Rada Współpracy Zatoki Perskiej ogłosiła zamiar przeprowadzenia interwencji w Jemenie. Arabia Saudyjska rozpoczęła naloty na pozycje Huti.

28 marca – w Egipcie odbył się szczyt Ligi Arabskiej. Głównymi punktami agendy były konflikt w Jemenie oraz rosnące zagrożenie terrorystyczne w regionie.

14 kwietnia – ok. 400 osób poniosło śmierć w wyniku wywrócenia się łodzi płynącej z Libii do Włoch, a 19 kwietnia w podobnej katastrofie zginęło ok. 850 osób. Te wydarzenia ilustrują ogromny wzrost liczby migrantów usiłujących przemieścić się z Afryki Północnej do Europy.

22 kwietnia – Unia Europejska wszczęła postępowanie antymonopolowe przeciw rosyjskiej firmie Gazprom.

14 kwietnia – RB ONZ zagłosowała za sankcjami przeciw rebeliantom Huti w Jemenie.

8 maja – Chiny i Rosja podpisały umowę tworzącą fundusz dla inwestycji rolniczych o wartości 2 mld USD.

25 maja – Chiny oficjalnie zaprotestowały przeciw domniemanemu przelotowi amerykańskiego samolotu szpiegowskiego nad częścią Morza Południowocchińskiego.

7 czerwca – rozpoczął się 41. szczyt G-7 w zamku Elmau w Niemczech. Nie wzięła w nim udziału Rosja z uwagi na jej rolę w konflikcie na Ukrainie. Główne tematy poruszone podczas spotkania to kryzys w Grecji, konflikt na Ukrainie, epidemia eboli i ochrona środowiska morskiego.

17 czerwca – Australia i Chiny podpisały umowę o wolnym handlu.

22 czerwca – opublikowano raport komisji ONZ o przebiegu izraelskiej operacji „Protective Edge”, zgodnie z którym istnieją dowody, że zarówno Izrael, jak i Hamas popełniły zbrodnie wojenne podczas starć w strefie Gazy w 2014 r.

5 lipca – w Stambule odbyła się demonstracja przeciw postępowaniu Chin wobec Ujgurów.

8 lipca – Rosja zawetowała rezolucję RB ONZ, która miała na celu potępienie masakr dokonanych w 1995 r. w Srebrenicy jako ludobójstwo. Zamordowano wówczas ok. 8 tys. mężczyzn.

8–9 lipca – odbył się 7. szczyt BRICS w rosyjskim mieście Ufa. Efektem szczytu było podpisanie szeregu dokumentów, m.in. deklaracji BRICS, memorandum o kooperacji banków państw członkowskich z Nowym Bankiem Rozwoju BRICS, a wreszcie strategii partnerstwa ekonomicznego BRICS. Celem Nowego Banku Rozwoju jest głównie finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w państwach założycielskich. Drugą nową instytucją gospodarczą jest Fundusz Rezerw Walutowych, który miał początkowo zgromadzić ok. 100 mld USD; jego głównym zadaniem będzie wsparcie dla państw członkowskich na wypadek niespodziewanego odpływu zagranicznego kapitału z ich rynków.

9 lipca – Filipiny złożyły do Międzynarodowego Trybunału Arbitrażowego w Hadze wniosek o unieważnienie chińskich aspiracji do większości akwenu Morza Południowocchińskiego.

14 lipca – w Wiedniu po negocjacjach grupy P5+1 i Iranu podpisano traktat ws. programu nuklearnego Iranu. Jego celem jest umożliwienie wykorzystania energii nuklearnej przez to państwo wyłącznie do celów pokojowych w zamian za zniesienie międzynarodowych sankcji. 20 lipca traktat zaakceptowała RB ONZ.

24–25 lipca – Turcja przeprowadziła operację wojskową „Martyr Yalçın”. Jej oficjalnym celem były pozycje Państwa Islamskiego, jednak szacuje się, że do 90% ofiar spośród ok. 200 (istnieją różne szacunki) stanowili bojownicy Partii Pracujących Kurdystanu w północnym Iraku.

30 lipca – Rosja zawetowała rezolucję RB ONZ, która zmierzała do ustanowienia międzynarodowego trybunału karnego w sprawie zestrzelenia samolotu Malaysia Airlines na terytorium Ukrainy.

30 lipca – talibowie podali, że poprzedni przywódca ruchu, mułła Omar, zmarł z przyczyn naturalnych. Jego następcą został mułła Akhtar Mansoor.

31 lipca – Rosja i Francja porozumiały się co do odszkodowania po anulowaniu kontraktu na dostawę dwóch okrętów wojennych. Francja miała przekazać Rosji 1,16 mld euro.

7 sierpnia – RB ONZ jednogłośnie przyjęła rezolucję wzywającą do zidentyfikowania osób odpowiedzialnych za użycie broni chemicznej w Syrii.

19 września – Francja rozpoczęła wojskową operację „Chammal”, polegającą na nalotach bombowych na pozycje Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii.

21 sierpnia – władze Korei Północnej zarządziły mobilizację wojska. W ciągu ostatnich kilku tygodni dochodziło do wymiany ognia w strefie zdemilitaryzowanej; eskalację wywołały również wspólne manewry wojskowe USA i Korei Południowej.

29 sierpnia – Turcja rozpoczęła pierwszy nalot bombowy na pozycje Państwa Islamskiego w Syrii.

29 sierpnia – sekretarz generalny ONZ Ban Ki-Moon wezwał do wspólnej odpowiedzi na kryzys migracyjny i wysoką liczbę zgonów na Morzu Śródziemnym.

9 września – media podały, że Rosja rozpoczęła operację wojskową w Syrii w celu wsparcia reżimu Baszara al-Asada.

17 września – ambasador Kuby przedstawił listy uwierzytelniające w Waszyngtonie, stając się pierwszym przedstawicielem dyplomatycznym tego kraju w USA od 1961 r.

20 września – sekretarz stanu USA John Kerry oświadczył, że USA zobowiążą się do przyjęcia 70 tys. uchodźców w 2016 r. i 100 tys. uchodźców w 2017 r.

22 września – prezydent Chin Xi Jinping rozpoczął swoją pierwszą wizytę w USA.

30 września – Duma zaakceptowała wniosek prezydenta Putina dotyczący użycia wojska poza granicami Rosji. Rosja zintensyfikowała naloty na siły antyrządowe w Syrii na prośbę Baszara al-Asada.

3 października – brytyjski minister obrony Michael Fallon poinformował, że według szacunków jedynie 5% rosyjskich nalotów bombowych w Syrii jest skierowanych na pozycje Państwa Islamskiego; pozostałe uderzenia celują w wojowników ugrupowań Wolnej Armii Syryjskiej wspieranych przez Zachód.

5 października – Turcja oskarżyła Rosję o naruszenie jej przestrzeni powietrznej w pobliżu granicy z Syrią.

6 października – Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że umowa Safe Harbor z USA dotycząca transferu danych osobowych pomiędzy członkami Unii a tym państwem jest nieważna, co spowodowało ogromne trudności organizacyjne dla tysięcy globalnych korporacji.

7 października – organizacja Lekarze bez Granic oficjalnie wystąpiła do społeczności międzynarodowej o utworzenie komisji ds. zbadania zbombardowania szpitalu w Kunduzie przez USA. Do wydarzenia doszło 3 października; w wyniku nalotu zginęły 42 osoby.

8 października – sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg oświadczył, że Sojusz podwoi liczbę jednostek gotowych do użycia (typu *high readiness*) do poziomu 40 tys. oraz rozważy wysłanie armii lądowej do Turcji w związku z eskalacją działań Rosji w Syrii.

9 października – USA poinformowały o zawieszeniu wartego 500 mln USD programu szkolenia syryjskich rebeliantów. Nowa strategia miała polegać na dostawie środków do wybranych grup.

9 października – Pokojową Nagrodę Nobla otrzymał Tunezyjski Kwartet na rzecz Dialogu Narodowego za swój decydujący wkład w budowę pluralistycznej demokracji w Tunezji po „ja-

śminowej rewolucji”. Zrzeszenie czterech organizacji powstało latem 2013 r., gdy proces demokratyzacji kraju był zagrożony w wyniku rosnących niepokojów społecznych i przypadających na ten okres zabójstw politycznych (zabójstwa Szukriego Balida i Muhammada Brahmiego).

14 października – USA wysłały 300 żołnierzy do Kamerunu w ramach walki z Boko Haram.

16 października – UE i Turcja osiągnęły porozumienie w sprawie ograniczenia liczby imigrantów przybywających do Europy z terytorium Turcji. W zamian za to UE zobowiązała się do przekazania pakietu pomocowego o wartości 3 mld euro.

19 października – w Zatoce Bengalskiej rozpoczęły się wspólne ćwiczenia flot USA, Indii i Japonii.

20 października – dzień po zwycięstwie wyborczym lider Partii Liberalnej Justin Trudeau poinformował USA, że Kanada wycofa jednostki z walki przeciw Państwu Islamskiemu.

21 października – koalicja państw pod przywództwem USA rozpoczęła operację „Tidal Wave II”, mającą na celu zniszczenie infrastruktury służącej Państwu Islamskiemu do produkcji i przesyłu ropy.

23 października – prezydent Zimbabwe Robert Mugabe otrzymał Pokojową Nagrodę Konfucjusza, nazywaną chińską alternatywą dla Nagrody Nobla.

23 października – w Wiedniu rozpoczęła się seria rozmów pokojowych na temat Syrii (tzw. proces wiedeński). Wzięły w nich udział mocarstwa światowe oraz państwa leżące w regionie, zainteresowane ustabilizowaniem sytuacji – po raz pierwszy również Iran.

26 października – Chiny wezwały ambasadora USA, aby zaprotestować przeciw zbyt bliskiemu patrolowaniu sztucznie stworzonych wysp chińskich na Morzu Południowochińskim.

31 października – rosyjski samolot czarterowy rozbił się nad Synajem; do sprawstwa przyznało się Państwo Islamskie.

1 listopada – po raz pierwszy od trzech lat Japonia, Chiny i Korea Południowa spotkały się na wspólnym szczycie.

6 listopada – Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej potwierdziła użycie tego rodzaju broni w bitwie między Państwem Islamskim a siłami antyrządowymi na północy prowincji Aleppo w sierpniu 2015 r.

11–12 listopada – w La Valetcie odbył się szczyt państw Europy i Afryki dotyczący kryzysu migracyjnego.

15–16 listopada – w kurorcie Antalya w Turcji odbył się szczyt G-20, na którym głównymi tematami były wojna w Syrii, terroryzm i kryzys imigracyjny.

18–19 listopada – w Pasay na Filipinach odbył się szczyt APEC. Główne punkty agendy to m.in. inwestowanie w kapitał ludzki oraz średnie i małe przedsiębiorstwa. USA i Chiny skonfrontowały swoje stanowiska dotyczące sporów terytorialnych na Morzu Południowochińskim.

24 listopada – Turcja zestrzeliła rosyjski samolot Su-24, który naruszył turecką przestrzeń powietrzną w pobliżu granicy z Syrią. Rosja zaprzeczyła i nałożyła na Turcję sankcje gospodarcze. NATO wezwało Rosję do poszanowania przestrzeni powietrznej państw Sojuszu.

25 listopada – Niemcy postanowiły wysłać 650 jednostek do Mali w celu wsparcia misji ONZ MINUSMA.

30 listopada – 12 grudnia – w Paryżu odbyła się konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Osiągnięto światowy kompromis w ramach ograniczenia zmian klimatu

(tzw. porozumienie paryskie), jednak porozumienie nie będzie wiążące, dopóki nie ratyfikuje go 55 stron – które produkują ponad 55% światowych gazów cieplarnianych.

6 grudnia – Irak udzielił Turcji ultimatum: 48 godzin na wycofanie jednostek tureckich z terytorium Iraku. Dzień później Turcja je odrzuciła, twierdząc, że jej wojsko działało w ramach zadania szkolenia jednostek irackich do walki przeciw Państwu Islamskiemu. Irak zapowiedział zgłoszenie skargi do ONZ.

15 grudnia – ogłoszono powstanie Islamskiego Sojuszu Wojskowego przeciw terroryzmowi – głównie Państwu Islamskiemu. Dołączyło do niego ok. 30 państw (m.in. Arabia Saudyjska, Turcja, Egipt). W Rijadzie utworzono bazę operacyjną.

16 grudnia – NATO i Ukraina podpisały umowę, której celem jest wspomaganie procesu modernizacji ukraińskich sił zbrojnych i przemysłu zbrojeniowego.

17 grudnia – WTO zaakceptowała członkostwo Afganistanu. Państwo to stało się 164. członkiem organizacji.

18 grudnia – RB ONZ jednogłośnie przyjęła plan pokojowy dla Syrii, jednak nie zawierał on żadnych informacji co do przyszłej roli prezydenta Baszara al-Asada.

SKOROWIDZ

- A**aron Henry – 211
 Abdullah Abdullah – 52, 145, 492
 Abdullah Jamin – 497
 Abdullah Salman – 492
 Abyei – 81, 83, 92
Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT) – 88, 103, 104
 Agencja ds. Współpracy Regulatorów Energii (ACER) – 155, 158
 Ahrar asz-Szam – 122–124
 Akil Mojahed – 437
 Akıncı Mustafa – 487
 al-Abadi Hajdar – 275, 281
 al-Ahmar Ali Mohsen – 133
 al-Asad Baszar – 25, 30, 31, 33, 43, 53, 80, 121, 122, 124–126, 220, 222, 240, 241, 274, 277, 279–281, 324–331, 333, 334, 340, 341, 391, 399, 410, 454, 500, 502
 al-Asad Hafiz – 328
 al-Aziz Abd Allah ibn Abd Salman – 218
 al-Azm Sadiq Ġalāl – 324
 al-Baghdadi Abu Bakr – 274, 387
 al-Barada’i Muhammad – 285
 al-Baszir Omar – 89, 492, 494
 Al-Haq – 133
 al-Huti Husajn Badr al-Din – 133, 287
 Alijew Ilham – 260, 497
 Aliniewicz Igar – 317
 Al-Kaida – 43, 78, 79, 121–123, 132, 137, 139–142, 217, 274, 276, 277, 281, 288, 290, 340, 388, 389, 395–397, 400, 402–404, 406, 411, 455, 491, 492, 495, 497, 498
 Al-Kaida Muzułmańskiego Maghrebu (AQIM) – 137, 141
 Al-Kaida Półwyspu Arabskiego (AQAP) – 132, 134–136
 al-Maliki Nuri – 275
 al-Nimr Nimr – 409
 al-Raymi Qasi – 136
 al-Sarraj Fayeż – 141
 Alternative für Deutschland (AfD) – 265, 266, 270
 al-Wuhajsi Nasir – 136
 al-Zaatari Ali – 82
 Ansar asz-Szaria – 139, 140, 340
 „arabska wiosna” – 32, 271, 273, 282, 283, 285, 287, 289, 290, 324, 326, 370, 375, 377, 385, 399, 415
 Armia Bożego Oporu – 84
 Aron Raymond – 394
 Arrighi Giovanni – 297
 as-Salih Ali Abd Allah – 132, 134, 136, 287, 288
 as-Sibsi Al-Badzi Ka’id – 282, 283
 as-Sisi Abd al-Fattah – 141, 242, 285, 286
 Asz-Szabab – 81, 84, 133, 137, 276, 397, 492, 494
 Atambajew Ałmazbek – 496
 At-Turk Riyad – 325
 Atwan Abdel Bari – 328, 332
 Aung San Suu Kyi – 497
Baas – 324, 325, 335, 342
 Babones Salvatore – 22
 Bachelet Michelle – 90
 Badhi Saleh – 139
 Balid Szukri – 501
 Ban Ki-Moon – 85, 86, 89, 500
 Bank Światowy – 86, 133, 148, 179, 219, 293, 295, 336, 343

- Bartsch Dominik – 435
BASF/Wintershall – 163, 164, 238, 239
Bell Mark – 462
Belmochtar Mochtar – 141
Bensouda Fatou – 89
Bergsten Fred – 171
Berlusconi Silvio – 371, 382
Besigye Kizza – 494
bezpieczeństwo energetyczne – 39, 143, 156, 160, 166, 509
Biednow Aleksander – 252
Bildt Carl – 458
Bloomberg Michael – 208, 214, 349
Boćkowski Daniel – 328, 332–334
Boko Haram – 84, 121, 137, 138, 276, 405, 491–493, 501
Bokowa Irina – 90
Bortnikow Aleksandr – 233
Bractwo Muzułmańskie – 140, 492, 493
Brahmi Muhammad – 501
Brent (ropa naftowa) – 144, 150, 151, 332
Brexit – 11, 40, 197
Brzeziński Zbigniew – 329, 332
Buhari Muhammadu – 492
Buratai Tukura – 498
Burdżanadze Nino – 260
Bush George W. – 12, 19, 36, 204
Bush Jeb – 211, 212, 215
Buzek Jerzy – 156
- C**ameron David – 11, 26, 39, 197, 199–202, 309, 333, 382, 488
Carbon Capture Storage (CCS) – 159
Carson Ben – 203, 211, 212
Carter Ashton – 47, 206
Carukjan Gagik – 261
Chafee Lincoln – 212
Chołaj Henryk – 299
Chomeini Ruhollah – 329
Choroszwini Aleksandr – 234, 235
Christie Chris – 212, 389
Clark Helen – 90
Clinton Hillary – 37, 211–215, 218, 226, 332
Cockburn Patrick – 326–328, 386
Colgan Jeff D. – 147, 464
Collier Paul – 147
Compaoré Blaise – 277, 496
Condé Alpha – 496
Cooper Robert – 62, 296
Corm Georges – 324, 325, 329, 331, 332
Costa António – 491
Cruz Ted – 211–215
Czajka Jurij – 234
Czerniachowski Iwan – 314
czwarta rewolucja przemysłowa – 169, 177, 178, 180
- D**arfur – 81, 82, 89, 92, 137, 494
Davutoğlu Ahmet – 488–490
„Decisive Storm” – 134
Defense Intelligence Agency – 121
dekarbonizacja – 157–159
Delors Jacques – 156, 195
Dempsey Martin – 206
Deng Xiaoping – 298
Deutsche Bank – 147, 148
Diendéré Gilbert – 496
„Dignity/Karama” – 138
Dijsselbloem Jeroen – 489
Dodon Igor – 258
Dologuélé Anicet-Georges – 498
Dorn David – 175
Dovere Edward-Isaac – 225
Drian Jean-Yves le – 312
Duda Andrzej – 223, 304, 305, 309, 316, 318, 488
Đukanović Milo – 490
Duma Państwowa – 228, 232, 233, 244
Duncan Arne – 206
Dunford Joseph – 206
Dworkowicz Arkadij – 242
Dzjadka Miłaja – 317
Dżabhat an-Nusra (Front an-Nusra) – 122, 123, 276, 277, 281, 340, 387, 388, 403
Dżadhran Ibrahim – 284
dżihadyzm/dżihadyści – 31, 40, 43, 122, 140, 142, 272, 273, 275, 285, 286, 288, 328, 331, 340, 387, 388, 392, 394, 400, 461

E.ON SE – 163

Ehrlich Stanisław – 15

emisja CO₂ – 158, 159

Emwazi Mohammed – 391

„Enduring Freedom” – 129

Energy Information Administration (EIA) –
144, 145, 152, 208

ENGIE – 163, 238, 239

ENI – 152, 162

Erdoğan Recep Tayyip – 25, 31, 279, 329,
330Europejska Służba Działań Zewnętrznych
(ESDZ) – 62–64, 76Europejski program w zakresie migracji –
426–428europejski wspólny system azylowy –
431**Falkowski Maciej** – 237, 262

Fallon Michael – 500

Far Shahrazad – 159

Farage Nigel – 382

Feruzi Zedi – 493

Fico Robert – 164

Figueres Christina – 90

Filat Vlad – 257

Filip Pavlo – 258

Filatow Borys – 249

Fiorina Carly – 212

Foley James – 388, 391

Ford Gerald – 151

format normandzki – 28, 185, 269, 270,
316

Forsyth James – 201

Fortna Virginia Page – 464

Franciszek, papier – 380, 489

Froman Michael – 219

Front Islamski – 387

Frontex – 68, 76, 192, 196, 308, 339, 352,
353, 359, 362, 375–378, 380, 384, 423,
447

FSB – 233, 234, 236, 244

Füle Štefan – 317

Fundusz Rezerwowý – 233, 244

Gabriel Sigmar – 27

Gaburici Chiril – 257, 487

Gajzer Waczesław – 235

Garibaszwili Irakli – 259

Gavin Francis J. – 462

Gazprom – 155, 160–165, 238–240, 243,
499

GDF Suez – 164

Georgiewa Kristalina – 90

Geremiejew Rusłan – 236

Ghani Aszraf – 52, 130

Gilmore Jim – 212

Gnassingbé Faure – 493

Gomart Thomas – 458, 459

Gorbaczow Michaił – 101

Gostyńska-Jakubowska Agata – 200

Gottemoeller Rose Eilene – 102, 103, 108

Graham Lindsey – 212

Granger David – 493

Gruevski Nikola – 488

Grupa Wyszehradzka – 27, 40, 60, 164,
254, 304, 306, 308, 317, 489, 510

Grybauskaitė Dalia – 90

Grynspan Rebeka – 90

Gurjanow Aleksandr – 317

Guterres Antonio – 341, 432, 434, 435

Hadi Abd Rabbuh Mansur – 132–134,
287–289, 491

Hadidi Subhi – 323

Haftar Chalif – 138–141, 284

Hagel Chuck – 206

Haider Jörg – 381

Halper Stefan – 298

Hammond Philip – 104

Haniyeh Ismail – 496

Hanson Gordon – 175

Helle Yvonne – 82

Hitler Adolf – 14

Hoeffler Anke – 147

Holder Eric – 206

Holguín María Ángela – 90

Holland Agnieszka – 12, 14

Hollande François – 24, 27, 33, 398, 491

- hotspot* – 195, 365, 366, 426, 427, 430, 437, 440, 446, 447
Hrojsman Wołodymyr – 247, 316
Huckabee Mike – 212
Hultqvist Peter – 313
Huntington Samuel – 30
Husajn Saddam – 273, 279
Huti – 80, 132–136, 287, 288, 491, 496, 498, 499
- I**
Ibarra Alicia Bárcena – 90
inflacja – 170, 172, 173, 208, 229, 230, 232, 286, 292
Information Technology Agreement – 176
Inglehart Ronald – 346
„Inherent Resolve” – 126–129
international oil companies (IOCs) – 149, 152
Iwaniszwili Bidzina – 259
Iwanow Siergiej – 233
- J**
Jaceniuk Arsenij – 247, 249, 250, 316
Jacobson Carsten – 130
Jacques Martin – 195, 201, 297
Jakunin Władimir – 234, 235
Jammeh Yahya – 498
Jan Paweł II – 193
Janning Josef – 29
Jindal Bobby – 212
John Jihad – 391
Jones Paul Wayne – 223
Juncker Jean-Claude – 22, 156, 199
- K**
Kaboré Roch Marc Christian – 497
Kaczyński Jarosław – 14, 15
Kaddafi Mu’ammar – 138, 140, 283, 333, 367
Kadyrow Achmat – 460
Kadyrow Ramzan – 233, 236, 237, 459, 460
Kagame Paul – 498
Kagan Robert – 19
Karimow Islam – 492
Karl Terry L. – 147
Kasich John – 212
Kaszyn Oleg – 234
Katainen Jyrki – 487
Kauder Volker – 309
Kennan George – 33
Kenyatta Uhuru – 218
Kernes Hennadij – 249
Kerry John – 100, 216, 219, 221, 392, 500
King John – 206
Kirchner Cristina – 491
Kissinger Henry – 323
klątwa surowcowa – 146
Klimkin Pawło – 87
Kłyczko Witalij – 249
Koch Charles – 215
Koch David – 215
Kohn Donald – 208
Kohver Eston – 489
Kołomojski Ihor – 247, 249, 252
Komorowski Bronisław – 304, 306, 310, 311, 314, 316, 318
Konferencja Przeglądowa NPT – 100, 106, 119
konwencja genewska o statusie uchodźców – 414, 416
Kopacz Ewa – 305, 307, 310, 313, 316
Korban Hennadij – 247
Kordofan – 81, 137
Korpus Strażników Rewolucji – 122
Korwin-Mikke Janusz – 314
Korytarz Południowy – 163, 261
Kudrin Aleksiej – 233
Kukułka Józef – 182
Kupczyńska Alena – 317
Kurdyjska Partia Demokratyczna – 127
Kuźniar Roman – 306
Kwirikaszwili Giorgi – 259
- L**
Lagarde Christine – 180
Lanzer Toby – 83
Lawrence Thomas Edward – 271
Le Pen Marine – 382, 383
Leon Bernardino – 139
Lepper Andrzej – 37
Lessig Lawrence – 212
Leyen Ursula von der – 64, 269, 312

Libya Dawn/Fajr Libya – 138–141

Libyan National Army – 138

Liga Państw Arabskich (LPA) – 86, 105, 280

Lipska Ewa – 14

LNG „Baltic LNG” – 165

Loong Lee Hsien – 496

Ludowe Jednostki Obrony (Kurdowie) – 124

Lugt Frans van der – 328

Lungu Edgar – 491

Lynch Daniel – 291

Lynch Loretta – 206, 291

Ławrow Siergiej – 221, 238, 314

Łukaszanka Alaksandr – 256, 257, 490

Ma Ying-jeou – 497

Machiavelli Niccolò – 193

Macri Mauricio – 497

MacShane Denis – 200

Maduro Nicolás – 492

Magufuli John – 497

Mahmudow Eldar – 260

Maldonado Alejandro – 495

Malik Kennan – 27, 324, 455, 456

Mansoor Akhtar – 386, 499

Mareš Miroslav – 459

Mattarella Sergio – 487

Mbabazi Amama – 494

Merkel Angela – 21, 27–29, 90, 189, 193, 210, 264, 266, 267, 269, 364

MH17 – 77, 87

Miedwiediew Dmitrij – 95, 234

Międzymorze – 17, 40

Międzynarodowa Agencja Energii (IEA) – 144–146, 150, 152, 285

Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA) – 112–117, 119, 285

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) – 39, 86, 139, 147, 148, 150, 169, 179–181, 219, 294, 348, 488

Międzynarodowy Trybunał Karny – 87, 89, 91, 494

Milanović Zoran – 489

Mińsk II – 27, 40, 43, 44, 251, 257, 487, 488, 490

Modi Narendra – 218

Mogherini Federica – 61, 63, 64, 195, 307, 312

Mohammed Amin – 90

Molina Otto Pérez – 495

Morales Jimmy – 496

Mozgowej Aleksiej – 252

Mubarak Husni – 32, 493

Mugabe Robert – 501

Mull Stephen – 223

multikulturalizm – 455, 456

Mursi Muhammad – 285, 492, 493

Naftohaz – 164, 317

NATO – 18, 20, 33, 34, 43–61, 63, 64, 66, 75, 102–105, 109, 111, 113, 120, 129, 130, 142, 222, 223, 225, 237, 254, 257, 259, 269, 270, 304, 310–314, 318, 319, 324, 334, 385, 386, 411, 457, 458, 500–502, 508

NATO Force Integration Unit (NFIU) – 46, 57, 310

Naughton Barry – 297, 298

Nawalny Aleksiej – 234

Nazarbajew Nursułtan – 493

Netanjahu Beniamin – 492

Niemcow Borys – 234, 236, 237, 314, 487

Niemcowa Żanna – 234, 236, 237, 314

nieprolifracja – 101, 108, 112, 118

NIOC (National Iranian Oil Co) – 152

Nisman Alberto – 491

Nixon Richard – 324

Niyombare Godefroid – 493

Nkurunziza Pierre – 137, 493, 495

non-refoulement – 417, 419, 428, 429

Nord Stream – 155, 161, 163, 164

Nord Stream II – 27, 40, 143, 160, 163–166, 187, 239, 244, 307

Nowy Jedwabny Szlak – 243

„nowy” START – 95, 96, 118

Nye Joseph – 223

- O**'Malley Martin – 212, 436
Obama Barack – 35–38, 95, 100, 103, 110, 130, 151, 186, 204–206, 209, 210, 213, 215–218, 220–226, 283, 285, 331, 332, 391, 453, 454, 495
odnawialne źródła energii – 305, 509
odpowiedzialność za ochronę – 88
OECD – 144, 149
Oettinger Günther – 309
Olekas Juozas – 313
Omar, mułła – 499
OMV – 163, 238, 239
OPAL – 161
OPEC – 144, 145, 148, 150, 152, 153, 207, 208
operacje pokojowe – 78, 82, 86, 90, 94
operacje SAR – 423, 431
operacje sił międzynarodowych – 130, 274
Orbán Viktor – 34
Orešković Tihomir – 490
organizacje pozarządowe (NGOs) – 260, 341, 434, 490
Osama bin Laden – 136
Ouattara Alassane – 497
- P**5+1 – 95, 104, 112, 114–116, 119, 498, 499
Padilla Alejandro García – 494
Pałycia Ihor – 247
Państwo Islamskie (IS, Daesh) – 12, 19, 24, 30–33, 35–36, 43, 77–78, 118, 120–131, 135–142, 184, 195, 204, 210, 216–217, 220–222, 241, 274–278, 280–281, 284–285, 288, 310, 328, 332–333, 335, 340, 342, 368, 385–413, 454, 490–495, 497, 499, 500
Państwo Islamskie Iraku i Lewantu (ISIL) – 120, 342
Państwo Islamskie Iraku i Syrii (ISIS) – 240, 500
Papier Hans-Jürgen – 29
Park Geun-hye – 220
Parkes Roderick – 196
Partia Pracujących Kurdystanu (PKK) – 128, 278, 417, 490, 495, 496
Pataki George – 212
Patruszew Nikołaj – 233
Paul Rand – 212
Pavlopoulos Prokopis – 487
Pawlik Konrad – 317
PEGIDA – 265, 382
Perry Rick – 212
Pertusot Vivien – 457
peszmergowie – 64, 127–129, 276, 278, 388
Pichon Frédéric – 325, 334
Picot François-Georges – 271
Plahotniuk Vlad – 257, 258
Płotnicki Igor – 251
pogłębiona i wszechstronna strefa wolnego handlu (DCFTA) – 249, 255, 258, 259, 262, 263
Połtorak Stepan – 313
Ponta Victor – 490
Poroszenko Petro – 247, 248, 316
porozumienie klimatyczne/pakiet klimatyczno-energetyczny – 155, 158, 203, 224, 225, 227
Powszechny Kongres Narodowy (GNC) – 138–141, 283
Prakapienko Arciom – 317
Pritzker Penny – 219
Projects of Common Interest (PCI) – 156
protekcjonizm – 176
proxy war – 121, 237
przepływy mieszane – 416, 430, 431
przesiedlenia – 363, 418, 427, 493
Pusić Vesna – 90
Putin Władimir – 11, 13, 18, 25, 27, 33–35, 160, 163, 184, 185, 221, 222, 230–238, 240, 241, 280, 458–460, 487, 500
- R**ada Federacji (Rosyjskiej) – 233–235, 244
Rada Współpracy Zatoki Perskiej (*Gulf Cooperation Council*, GCC) – 134, 221, 289
Radziwinowicz Wacław – 18, 314
Rasmussen Lars Løkke – 194, 488
Rauf Tarik – 113, 114

- Readiness Action Plan (RAP)* – 44–50, 57, 310
 Reagan Ronald – 101, 203
 „Resolute Support” – 51, 55, 57, 129–131
 Ricardo David – 176
 Rõivas Taavi – 487
 Romney Mitt – 213
 Rosato Sebastian – 463, 464
 Rosnieft’ – 162, 233, 235, 244
 Rotenberg Boris – 231
 Rousseff Dilma – 90, 495, 497
 Rowley Keith – 496
 Royal-Dutch Shell – 163
 Rubcow Juryj – 317
 Rubio Marco – 211–213, 215
 Ruch Południa – 132
 Rutte Mark – 195
 rynki wschodzące – 170, 172, 173, 177, 179, 181

S
 Saakaszwili Micheil – 247, 259
 Sachalin 1 i 3 – 162
 Sadowy Andrij – 249
 Samoud Front – 139
 Sanders Bernie – 203, 211–215, 226
 Santorum Rick – 212
 Sarkozy Nicolas – 185, 195
 Sasnal Patrycja – 393
 Schaefer Martin – 194, 208
 Schaffhauser Jean-Luc – 309
 Schetyna Grzegorz – 314, 316, 318
 Schmidt Helmut – 490
 Schulz Martin – 22, 309
 Schwab Klaus – 177, 178
 Scowcroft Brent – 332
 Šefčovič Maroš – 156
 sekretarz generalny ONZ – 78, 85, 89, 90, 94, 106, 107, 139, 500
 Shinzō Abe – 171
 Siemoniak Tomasz – 49, 311–313
 Sikorski Radosław – 314, 458
 Simon Steven – 453, 454
 Simpson-Miller Portia – 218
 Sinna Hans-Werner – 27
 Sirisena Maithripala – 491

 Šmíd Tomáš – 459
 Smolar Aleksander – 16, 28
 Solana Javier – 62
 Soros George – 235
 Sotloff – 391
 Sotloff Steven – 388
 South Stream – 155, 163, 164
 Statkiewicz Miłkołaj – 256, 317
 Statoil – 152, 162, 164
 Stevenson Jonathan – 453, 454
 Stoltenberg Jens – 49, 55, 500
 Strache Heinz-Christian – 381
 strefa Schengen – 12, 22, 23, 27, 61, 188, 193–196, 202, 352, 357, 359, 360, 362–365, 414, 421, 425, 426
 Strelet Valeriu – 258, 490
 Swiridow Leonid – 314
 Sykes Mark – 271
 SYRIZA – 33, 40, 487, 489
 Syryjski Front Rewolucyjny (SFR) – 122
 system dubliński/Dublin – 189, 358–360, 364, 368, 414, 415, 420, 421, 427, 431, 442, 448
 Szczerski Krzysztof – 16, 316
 Szojgu Siergiej – 233
 Szydło Beata – 270, 304, 309, 313, 316, 318, 357, 370, 490

Ś
 Światowa Organizacja Handlu (WTO) – 176, 180, 299, 303, 502

t
 talibowie – 36, 52, 79, 130–132, 333, 388, 394, 404, 405, 411, 496, 499
targeted killings – 78
 terroryzm/terroryści – 11–13, 19, 23–25, 36, 43, 49, 50, 64, 73, 77, 90, 118, 121, 129, 131, 132, 195, 209, 210, 227, 245, 321, 323, 335, 336, 357, 369, 385–387, 392–398, 400, 407–414, 417, 432, 441, 455, 459, 464, 465, 492, 498, 501, 506, 508, 510, 511
 Thanou-Christophilou Vassiliki – 489
 Thatcher Margaret 199
 Thein Sein – 497
 Timofti Nicolae – 258

- Titow Władimir – 315
Touadéra Faustin-Archange – 498
Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – 37, 151, 153, 176, 177, 184, 206, 219, 222, 224, 227, 269, 270, 490, 507
Trans-Pacific Partnership (TPP) – 37, 40, 176, 177, 184, 206, 219, 224, 225, 227
Trójkąt Weimarski – 17, 40, 312, 510
Truchanow Hennadij – 249
Trudeau Justin – 497, 501
Trump Donald – 37, 174, 203, 211–215, 218, 226
Trwałe Cele Rozwojowe (*Sustainable Development Goals*) – 179
trzeci pakiet liberalizacyjny – 155, 158
Tsipras Aleksis – 26, 33, 238, 487, 489
Tsoukalis Loukas – 184, 187
Turczak Andriej – 234
Turkish Stream – 160, 163, 164, 166, 241, 281
Turnbull Malcolm – 496
Tusk Donald – 13, 22, 157, 158, 197, 198, 222, 357, 358, 366
Tymoszenko Julia – 247, 249
- U**kład o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) – 95, 100, 104–114, 117–119, 272
Unia Afrykańska – 70, 82, 91, 494, 495
unia energetyczna – 143, 153, 156–160, 164, 166, 307
Unia Eurazjatycka (Eurazjatycka Unia Gospodarcza) – 244, 246, 259, 262, 263, 498
Usatii Renato – 258
- V**als Manuel – 23
Very High Readiness Joint Task Forces („szpica”, VJTF) – 46, 48, 57, 310, 311
Vilsack Tom – 206
- W**alker Scott – 212
Waszczykowski Witold – 16, 91, 201, 305, 309, 315, 318, 368
Waśkowicz Jaugen – 317
Webb Jim – 212
Weber Max – 21
Weeks Jessica L.P. – 464
Wekselberg Wiktor – 235
Welzel Christian – 346
Wickremesinghe Ranil – 495
Wilders Geert – 381
Wolff-Powęska Anna – 28
Woodall Bernie – 207
Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obro-ny (WPBiO, CSDP) – 58–71, 74–76, 312, 458, 465, 510
WTI (ropa naftowa) – 144, 151, 153
- X**i Jinping – 38, 220, 243, 257, 300, 301, 303, 497, 500
- Y**ew Lee Kuan – 492
Youngs Richard – 159
- Z**acharczenko Aleksandr – 251
Zacharowa Maria – 315
Zdanowski Jerzy – 391
Zhao Suisheng – 297
Zielonka Jan – 183
Ziółkowski Marek – 315
złóże Južno-Kirinskoje – 162
złóże Zohr – 162

ZESPÓŁ ROCZNIKA

Katharina Ahrens [Temat Rocznika, s. 441–450] – Student of Joint Master in Humanitarian Action (Network on Humanitarian Action) at the University of Warsaw, Poland and in the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict of the University of Bochum, Germany.

Bolesław Balcerowicz [Obserwatorium Rocznika, s. 120–142] – profesor dr hab., generał dywizji w stanie spoczynku, pracuje w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1965–1991 służył 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* (Warszawa 1999); *Pokój i „nie-pokój” na progu XXI wieku* (Warszawa 2003); *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych* (Warszawa 2006); *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny* (Warszawa 2010); *O pokoju. O wojnie* (Warszawa 2013).

Agnieszka Bieńczyk-Missala [Świat w Roczniku, s. 304–319] – 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. Autorka publikacji z zakresu ochrony praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego i polityki zagranicznej RP: *Rafał Lemkin – The Hero of Humankind*, Warszawa 2010 (współredakcja z S. Dębskim); *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, Warszawa 2007 (współredakcja z R. Kuźniarem); *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.*, Warszawa 2005 (książka ukazała się w j. angielskim nakładem PISM w 2006 r.).

Paweł J. Borkowski [Świat w Roczniku, s. 182–202] – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, od 2015 roku kierownik Zakładu Historii Europy w tymże instytucie. Autor pięciu monografii i ponad 30 artykułów naukowych, w tym *Politycznych teorii integracji międzynarodowej* – pierwszej w Polsce monografii poświęconej temu zagadnieniu. Swoje zainteresowania naukowe ogniskuje wokół teorii integracji, wybranych problemów polityki zagranicznej Unii Europejskiej oraz instytucjonalnych aspek-

tów integracji europejskiej. Wspólnie z Łukaszem Zameckim i Anną Wróbel opublikował serię książek poświęconych relacjom UE–Chiny, m.in. *The Dragon and the Evening Stars: Essays on Determinants of EU–China Relations* (Biszkuk–Warszawa 2103). Członek Rady Naukowej Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich.

Michał Chorośnicki [Temat Rocznika, s. 385–394] – profesor dr hab., prawnik i politolog. Specjalizuje się we współczesnych stosunkach międzynarodowych, w tym problematyce międzynarodowych stosunków gospodarczych, strategii, polityki wojskowej USA i terroryzmu międzynarodowego. Karierę naukową związał z Uniwersytetem Jagiellońskim, w którym przeszedł wszystkie szczeble kariery od asystenta do profesora tytularnego. Kieruje Katedrą Strategii Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych. Wielokrotny długoletni profesor wizytujący na uczelniach amerykańskich i członek licznych polskich i zagranicznych towarzystw naukowych. Autor pięciu książek i kilkudziesięciu artykułów.

Anna Dudek [Aneks, s. 466–486] – doktor nauk o Ziemi, geograf, adiunkt w Instytucie Studiów Regionalnych i Globalnych Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego; główne 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.

Maciej Duszczyk [Temat Rocznika, s. 357–368] – doktor habilitowany; zastępca dyrektora Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zespołu Polityki Migracyjnej oraz członek Rady Naukowej Ośrodka Badań nad Migracjami, członek Komitetu Polityki Naukowej przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W latach 2003–2007 zastępca dyrektora Departamentu Analiz Społecznych i Ekonomicznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. W latach 2008–2011 członek zespołu doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów. W latach 2014/2015 profesor wizytujący na uniwersytetach Marcina Lutra w Halle-Wittenberg oraz Friedricha Schillera w Jenie.

PATRYCJA GRZEBYK [sekretarz redakcji, Obserwatorium Rocznika, s. 77–94] – doktor nauk humanistycznych, prawnik i politolog. Adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce międzynarodowego prawa karnego oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. 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* (Warszawa 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* (Warszawa 2016).

Edward Halizak [Świat w Roczniku, s. 169–181; 291–303] – profesor dr hab., od 1975 r. pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, a od 1990 r. 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* (Warszawa 1999); *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika* (współredakcja z R. Kuźniarem, Warszawa 2000). Autor kilkudziesięciu artykułów, m.in.: „Ekonomiczne aspekty polskiej polityki bezpieczeństwa” w monografii *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000* (Warszawa 2001)

oraz w jej anglojęzycznej wersji *Poland's Security Policy* (Warszawa 2001); redaktor naukowy (wraz z S. Parzymiesem) tomu: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej* (Warszawa 2002); *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji* (współredakcja z R. Kuźniarem, Warszawa 2003); *Regionalny kompleks bezpieczeństwa Azji Północno-Wschodniej* (seria Żurawia Papers, zeszyt nr 3, Warszawa 2004); *Zmiana układu sił USA–Chiny a transformacja porządku międzynarodowego* (seria Żurawia Papers, zeszyt nr 7, Warszawa 2005); *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka* (seria Żurawia Papers, zeszyt nr 8, Warszawa 2006); *Polityka i strategia Chin w kształtowaniu międzynarodowego bezpieczeństwa* (seria Żurawia Papers, zeszyt nr 10, Warszawa 2008) oraz tomu *Geoekonomia* (Warszawa 2012).

Aleksandra Jarczewska [*Świat w Roczniku*, s. 203–227] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Ośrodka Studiów Amerykańskich, stypendystka Programu Fulbrighta; adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW. Zainteresowania badawcze obejmują politykę i gospodarkę Stanów Zjednoczonych, relacje transatlantyckie, jak również problematykę działalności przedsiębiorstw międzynarodowych i funkcjonowania gospodarki światowej. Autorka: *Przedsiębiorstwa międzynarodowe* (Warszawa–Bydgoszcz 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), Warszawa 2015 oraz *Region Pacyfiku w latach 1985–2015* (wraz z J. Zajączkowskim), Warszawa 2016.

Tytus Jaskułowski [*Świat w Roczniku*, s. 264–270] – doktor nauk humanistycznych, pracuje w Instytucie Badań nad Totalitaryzmem na Uniwersytecie Technicznym w Dreźnie. Zajmuje się najnowszą historią Niemiec, ze szczególnym uwzględnieniem NRD. Ostatnia publikacja: *Szpiedzy tacy jak wy. Wywiadowcza (nie)codziennosc między PRL a NRD 1970–1990* (Warszawa 2015).

Roman Kuźniar [*Wprowadzenie*, s. 11–40] – 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. Redaktor naczelny *Rocznika Strategicznego*. 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* (Warszawa 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* (Warszawa 2005); *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu* (redaktor naukowy, Warszawa 2011); *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2010. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku* (Warszawa 2011); *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej* (Warszawa 2012); *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (wraz z B. Balcerowiczem i in., Warszawa 2012); *My, Europa* (Warszawa 2013). W latach 2010–2015 doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

Karolina Libront [Kalendarium, s. 487–502] – doktor nauk społecznych w zakresie nauk 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). Jej zainteresowania badawcze dotyczą polityki zagranicznej Niemiec, Europy Środkowej oraz NATO. Specjalizuje się w prawie cywilnym i gospodarczym.

Wiesław Lizak [Świat w Roczniku, s. 271–290] – doktor habilitowany w zakresie nauk 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, Warszawa 2002); *Terroryzm w świecie współczesnym* (współredakcja z E. Haliżakiem, L. Łukaszukiem i E. Sliwką, Warszawa–Pieniężno 2004); *Kuba i Afryka. Sojusz dla rewolucji* (współredakcja z M.F. Gawryckim, Warszawa 2006); *Ochrona zdrowia w stosunkach międzynarodowych* (współredakcja z A.M. Solarz, Warszawa 2013); *Bliski Wschód w stosunkach międzynarodowych w XXI wieku* (współredakcja z A.M. Solarz, Warszawa 2016). Autor monografii *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa* (Warszawa 2012).

Marek Madej [Obserwatorium Rocznika, s. 43–57; 58–76] – doktor nauk o polityce (2006), adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2006–2010 główny specjalista – analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, a w okresie 2012–2013 uczestnik pierwszej edycji Laboratorium Idei – Prezydenckiego Programu Eksperckiego przy Kancelarii Prezydenta RP. Stypendysta Departamentu Stanu USA (2009). Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym funkcjonowaniem NATO i innych instytucji bezpieczeństwa, kwestią użycia siły przez podmioty pozapaństwowe (m.in. terroryzm i inne zagrożenia asymetryczne), ewolucją współczesnych konfliktów zbrojnych oraz polską polityką bezpieczeństwa. Autor wielu publikacji poświęconych tym zagadnieniom, w tym monografii *Międzynarodowy terroryzm polityczny* (Warszawa 2001) i *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego* (Warszawa 2007) oraz współautor podręcznika *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (Warszawa 2012). Redaktor lub współredaktor kilku książek i raportów, m.in. *Newcomers No More? Contemporary NATO and the Future of the Enlargement from the Perspective of "Post-Cold War" Members* (wraz z R. Czuldą, 2015); *Państwa członkowskie NATO wobec nowej koncepcji strategicznej Sojuszu. Przegląd stanowisk* (wraz z B. Górką-Winter, 2010) i *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa* (wraz z M. Terlikowskim, 2009). Przygotowywał również ekspertyzy w sprawach bezpieczeństwa dla MSZ i innych polskich urzędów centralnych.

Marek Menkiszak [Świat w Roczniku, s. 228–243] – 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 Uniwersytetu Warszawskiego; 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 roku 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”, *Transatlantic Academy Paper Series*, Washington 2015-16, nr 1).

Justyna Nakoneczna-Bartosiewicz [Temat Rocznika, s. 369–384] – doktor nauk o polityce, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego. Studiowała także w Szkole Głównej Handlowej. Adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW, członkini Rady Ośrodka Badań nad Migracjami UW i Redakcji *Central and Eastern European Migration Review*. Członkini Polskiego Towarzystwa Stosunków Międzynarodowych oraz European International Studies Association. Ostatnio wydała książkę: *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, tom 2: *Pułapki kultury* (współredakcja z G. Michałowską i H. Schreiber), Warszawa 2014.

Stijn Postema [Temat Rocznika, s. 432–440] – Student of Joint Master in Humanitarian Action (Network on Humanitarian Action) at the University of Warsaw, Poland.

Sylvie Prokopowicz [Temat Rocznika, s. 441–450] – Student of Joint Master in Humanitarian Action (Network on Humanitarian Action) at the University of Warsaw, Poland.

Kamila Pronińska [Obserwatorium Rocznika, s. 120–142; 143–166] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa energetycznego, polityki energetycznej UE i Rosji oraz konfliktów międzynarodowych. Autorka publikacji z tych dziedzin, m.in. monografii *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych* (Warszawa 2012), „Wpływ współpracy energetycznej krajów Europy Środkowej na regionalne bezpieczeństwo energetyczne i politykę energetyczną UE” (Centrum Europejskie Natolin, Zeszyty CEN, nr 51, Warszawa 2013); oraz licznych artykułów, m.in. „Development of green energy in coal-based energy culture – Implication for Poland’s energy security” (*E-Politikon* 2013, nr 7); „Energy security: Global and regional dimensions” (*SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security*). Współredaktor i autorka publikacji zbiorowej *Odnawialne źródła energii w Polsce. Wybrane problemy bezpieczeństwa, polityki i administracji* (Warszawa 2013).

Oskar Raczycki [Temat Rocznika, s. 414–431] – student V roku stosunków międzynarodowych i prawa w ramach Kolegium MISH Uniwersytetu Warszawskiego i laureat „Diamentowego Grantu” (2015–2018) MNiSW, w ramach którego realizuje badania dotyczące międzynarodowych migracji przymusowych w ISM UW. Stypendysta Fundacji Paderewskiego (Waszyngton 2015), Humanity in Action Diplomacy & Diversity Fellow (2016), badacz wizytujący w Kaldor Centre for Refugee Law UNSW (Sydney 2016).

Patrycja Sasnal [Temat Rocznika, s. 336–356] – doktor nauk humanistycznych, kierowniczka projektu „Bliski Wschód i Afryka Północna” w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Politolożka i arabistka, członkini Europejskiej Grupy Roboczej ds. Egiptu, stypendystka Fulbrighta w Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) na Johns Hopkins University w Waszyngtonie (USA), wcześniej badaczka stowarzyszona przy Amerykańskim Uniwersytecie w Bejrucie (Liban) i studentka na Sorbonne Nouvelle Paris III w Paryżu (Francja). Wykładała na Uniwersytecie Jagiellońskim

i w Instytucie Studiów Zaawansowanych. Publikowała na temat polityki USA i Unii Europejskiej na Bliskim Wschodzie, wyzwań transformacji państw arabskich, konfliktu arabsko-izraelskiego, m.in. w *Al-Ahram*, *LeMonde.fr*, *EUobserver*, *Polityce* i *Gazecie Wyborczej*.

Andrzej Szeptycki [Świat w Roczniku, s. 245–263] – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, współpracownik miesięcznika *Nowa Europa Wschodnia*. Członek Rady Programowej Polsko-Ukraińskiego Forum Partnerstwa pod patronatem MSZ Polski i Ukrainy. W latach 2005–2009 analityk w PISM. Wykładał m.in. na Kijowskim Narodowym Uniwersytecie im. Tarasa Szewczenki (2015) oraz Uniwersytecie Panteon-Assas (2016). Jego zainteresowania badawcze skupiają się na polityce wewnętrznej i zagranicznej Ukrainy, polityce zagranicznej Polski, sytuacji na obszarze poradzieckim i polityce wschodniej UE. Ostatnio wydał książkę *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności* (Warszawa 2013).

Marek Tabor [Obserwatorium Rocznika, s. 95–119] – doktor nauk politycznych, docent w Zakładzie Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W pracy badawczej koncentruje się na teorii stosunków międzynarodowych, na zagadnieniach z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i wojskowych, m.in. globalizacji i problemach globalnych, zbrojeniach, kontroli zbrojeń i rozbrojeniu. Autor wielu artykułów z tego zakresu. Ostatnie ważniejsze publikacje: „Działalność ONZ na rzecz dekolonizacji”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy* (Warszawa 2006); „Układ Moskiewski – nowe podejście do redukcji strategicznych zbrojeń ofensywnych”, w: E. Halizak i in. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku* (Warszawa 2006); „Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska, *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych* (Warszawa 2012); „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia”, w: R. Kuźniar i inni, *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (Warszawa 2012).

Marcin Terlikowski [Obserwatorium Rocznika, s. 58–76] – kierownik zespołu ds. polityki bezpieczeństwa w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, od 2007 roku analityk w PISM. Obszary badawcze: wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej (WPBiO), europejski sektor obronny oraz rynek wyposażenia obronnego, regionalna współpraca wojskowa w Europie, polska polityka bezpieczeństwa. Autor kilkudziesięciu artykułów, raportów i innych opracowań poświęconych misjom wojskowym i cywilnym UE, problematyce przemysłu obronnego oraz rynku uzbrojenia państw UE, regionalnych formatów współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony itp. Uczestnik międzynarodowych programów badawczych dotyczących współpracy wojskowej i przemysłowej Polski w Grupie Wyszehradzkiej, Trójkącie Weimarskim oraz w stosunkach dwustronnych, m.in. z Norwegią. Doktorant w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, badający politykę przemysłową państw UE wobec sektora obronnego.

Sebastian Wojciechowski [Temat Rocznika, s. 395–413] – profesor dr hab. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza i Instytutu Zachodniego w Poznaniu. Kierownik Zakładu Studiów Strategicznych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. Ekspert OBWE ds. bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej i Departamentu Stanu USA. Laureat nagrody naukowej Prezesa Rady Ministrów RP oraz nagrody za publikację o tematyce naukowej – w ramach konkursu zorganizowanego przez Unię Europejską. Redaktor naczelny *Przeglądu Strategicznego*. Autor licznych publikacji, m.in. na temat bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych i terroryzmu,

w tym: *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie. Przejawy. Przyczyny* (Poznań 2013); *The Hybridity of Terrorism* (Berlin 2013); *Understanding Contemporary Terrorism and Counterterrorism* (wraz z A. Siadkowskim, Dąbrowa Górnicza 2014).

Anna Wojciuk [**Panorama Rocznika, s. 453–465**] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, 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. Ostatnio opublikowała *Imperia wiedzy. Edukacja i nauka jako czynniki w analizie siły państw na arenie międzynarodowej* (Warszawa 2016).

George Yacoub [**Temat Rocznika, s. 323–335**] – doktor nauk orientalistycznych, archeolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, adiunkt w Katedrze Arabistyki i Islamistyki UW. Publikacje m.in. w języku arabskim: R. Kuźniar, G. Yacoub (wybór), *Polski Okrągły stół – od dyktatury do demokracji. Wybór tekstów*, przekład z jęz. polskiego George Yacoub (Warszawa 2012).

Z przyjemnością informujemy, że Rocznik Strategiczny znajduje się na liście czasopism wyróżnionych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Publikacje w kwartalniku 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 40 ark. wyd.
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)
Druk i oprawa: KMDruk, Na Księżym Młynie, Łódź