

**ROCZNIK
STRATEGICZNY
2014/i5**



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

STRATEGIC YEARBOOK 2014/15

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

vol. 20

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.



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT



SCHOLAR
Scientific Publishers

Warsaw 2015



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

ROCZNIK STRATEGICZNY 2014/15

PRZEGLĄD SYTUACJI POLITYCZNEJ, GOSPODARCZEJ
I WOJSKOWEJ W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM POLSKI

tom 20



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Warszawa 2015

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, 2015

Publikacja dofinansowana przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej

ISSN 2300-2654

doi 10.7366/23002654201420

Redaktor prowadzący: *Anna Raciborska*

Opracowanie redakcyjne: *Anna Kaniewska*

Projekt okładki: *Agata Szczepanik*

Wersją pierwotną *Rocznika Strategicznego* jest wersja papierowa

ZESPÓŁ AUTORSKI

Bolesław Balcerowicz, Agnieszka Bieńczyk-Missala, Paweł J. Borkowski, Robert Czulda, Anna Dudek, Andrzej Dybczyński, Patrycja Grzebyk, Edward Haliżak, Aleksandra Jarczewska, Tytus Jaskułowski, Ewa Kołodziej, Robert Kupiecki, Roman Kuźniar, Karolina Libront, Wiesław Lizak, Marek Madej, Marek Menkiszak, Kamila Pronińska, Mirosław Sułek, Andrzej Szeptycki, Marek Tabor, Marcin Terlikowski, Anna Wojciuk, Jakub Zajączkowski

Rocznik Strategiczny wydawany jest od 1995 r.
tom dwudziesty

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	11
PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ – ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE	18
Atak Rosji – nowa doktryna Breżniewa i jej konsekwencje (18); Zachód się budzi (z trudem) (25); Wojna Huntingtona z Bliskiego Wschodu wkracza do Europy (33); Azja – Chiny rosną z umiarem (38); Summary (39).	
OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA	
NATO – PONOWNE ODKRYWANIE SENSU ISTNIENIA (Z NIEWIELKĄ POMOCĄ PUTINA)	43
NATO a konflikt na Ukrainie – powrót do korzeni (43); Szczyt w Newport – sojuszniczy RAP, procenty i siły ultrasuper gotowości (46); Operacje – dyskretne zwijanie sztandarów w Afganistanie (50); Transformacja i partnerstwa – w cieniu Ukrainy (53); Summary (57).	
WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE W 2014 ROKU – TĘTNO JESZCZE WYCZUWALNE, ALE JAK DŁUGO?	58
Uwarunkowania rozwoju WPBiO w 2014 roku (58); W stronę demilitaryzacji WPBiO? Implementacja postanowień szczytu z grudnia 2013 roku (60); Aktywność operacyjna UE – mizeria na wschodzie i kolejne kostki sahelskiego domina (65); Summary (73).	
TESTOWANIE RADY BEZPIECZEŃSTWA W CZASACH NIEPOKOJU – DZIAŁALNOŚĆ RB ONZ W 2014 ROKU	75
Wprowadzenie (75); W cieniu weta lub jego groźby (76); Granice konsensusu i możliwości (80); Pomysły na utrzymanie i budowę pokoju – drobne ulepszenia (84); Uwagi końcowe (90); Summary (91).	
REŻIMY KONTROLI ZBROJEŃ JĄDROWYCH I CHEMICZNYCH – TRZESZCZY W SZWACH, ALE NIE JEST JESZCZE ŻŁE	93
Realizacja nowego START – zgodna z planem pomimo napięć w stosunkach USA–Rosja (93); Reżim INF chwieje się w podstawach (98); Szczyt w sprawie bezpieczeństwa jądrowego (103); Reżimy NPT i CTBT – duży postęp we wzmacnianiu pierwszego, ale „dreptanie w miejscu” w przypadku drugiego (106); Syria nadal w centrum uwagi OPCW (111); Summary (115).	
KONFLIKTY ZBROJNE: OFENSYWA ISIL I AFRYKAŃSKICH DŻIHADYSTÓW . . .	116
Bliski Wschód – ofensywa ISIL w Iraku i Syrii, operacja powietrzna USA i sojuszników (117); Rozwój dżihadyzmu w afrykańskich konfliktach zbrojnych w regionie Sahelu, Nigerii, Somalii, Libii (122); Wojna domowa w Sudanie Południowym (127); Summary (129).	
KONFLIKTY ZBROJNE: UKRAINA, WOJNY TALIBÓW	130
Kryzys na Ukrainie. Ukraińsko-rosyjski konflikt polityczno-militarny (130); Konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy (133); Afganistan – rok najwyższych strat sił rządowych w walce z talibami (136); Pakistan – kolejny rok zbrojnego konfliktu, bez zmiany na lepsze (138); Summary (140).	
BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W DOBIE SPADAJĄCYCH CEN ROPY I WOJNY NA UKRAINIE	141
Globalne trendy – zaburzenia dostaw ropy vs amerykański boom łupkowy i gwałtowny spadek cen (141); Rosyjska aneksja Krymu i wojna na Ukrainie – wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Europy (144); Polityka klimatyczno-energetyczna 2030 a geostrategiczny wymiar bezpieczeństwa energetycznego UE (153); Summary (158).	

ŚWIAT W ROCZNIKU

GOSPODARKA ŚWIATOWA 2014 – INSTYTUCJONALNE WYZWANIA	161
Dynamika gospodarki światowej w 2014 roku (162); Kondycja mocarstw ekonomicznych (166); Reforma MFV w centrum uwagi (170); Dominacja USA i Chin w gospodarce światowej (171); Podsumowanie (174); Summary (174).	
UNIA EUROPEJSKA – NOWE PRZYWÓDZTWO, STARE PROBLEMY	176
Nowi liderzy UE i ich zadania (176); Parlament nowej kadencji – duopol jeszcze na posterunku (180); Sojusznicy Rosji w UE – wystąpił (185); Nużący brak strategii – unijna polityka zagraniczna nadal bez kompasu (189); Summary (195).	
STANY ZJEDNOCZONE – STOPNIOWY POWRÓT DO FORMY W CORAZ BARDZIEJ NIESPOKOJNYM ŚWIECIE	196
Sytuacja wewnętrzna – napięcia polityczne na tle poprawy sytuacji gospodarczej (197); Polityka zagraniczna wychodzi z cienia spraw krajowych (204); Azja – potwierdzenie „Asian pivot” (206); Szeroki Bliski Wschód – nowe wyzwania, stare problemy (209); Europa – wymuszony powrót na Stary Kontynent (211); Afryka i Ameryka Południowa – zapowiedź zmian? (215); Summary (217).	
ROSJA 2014 – KRYZYS PUTINIZMU	219
Polityka wewnętrzna: od autorytaryzmu ku autokracji (219); Gospodarka: początek kryzysu (223); Polityka zagraniczna: gorąca wojna i zimny pokój (229); Summary (235).	
EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY – POMIĘDZY <i>HARD POWER</i> ROSJI I <i>SOFT POWER</i> UE	236
Charakterystyka regionu w 2014 r. (236); Ukraina (237); Inne państwa regionu (252); Podsumowanie (254); Summary (255).	
NIEMCY – MIĘDZY HAMLETYZOWANIEM A PRZYWÓDZTWE	257
Polityka wewnętrzna – wielka koalicja 2.0 (257); Polityka zagraniczna: retoryczna aktywność z deficytem praktyki (259); Polityka europejska – wewnętrzne konflikty w cieniu zastoju (260); Stosunki transatlantyckie – <i>business as usual</i> (261); Stosunki polsko-niemieckie: <i>constans</i> z ukraińskim tłem (263); Summary (263).	
BLISKOWSCHODNIE ZNAKI ZAPYTANIA	264
Ekspansja dżihadyzmu (265); Konsekwencje „arabskiej wiosny” dla regionalnego ładu międzynarodowego – niepokoje i obawy (272); Izrael–Palestyna – nieudane negocjacje (279); Summary (282).	
REGION AZJI I PACYFIKU W 2014 ROKU POD ZNAKIEM WYŁANIAJĄCEGO SIĘ BIPOLARNEGO UKŁADU USA–CHINY	283
Analiza sytuacji wewnątrzpolitycznej w Tajlandii, Indonezji i Japonii (284); Intensyfikacja sporu o archipelagi na Morzu Południowochińskim (287); Dyplomacja wielostronna w regionie (290); Wyłaniający się bipolarizm USA–Chiny (293); Summary (297).	
POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI – NAPŁYWAJĄ CZARNE CHMURY	298
Pasywnie w Unii Europejskiej (299); Stosunki dwustronne z państwami UE (301); Wojna na Wschodzie (302); Polityka bezpieczeństwa (306); Summary (310).	

PANORAMA ROCZNIKA

OBRONA KOLEKTYWNA NATO. STAŁA MISJA I ZMIENNY KONTEKST STRATEGICZNY	313
Kolektywna obrona – kwestie podstawowe (314); Teza o rozkładzie kolektywnej obrony (316); Szerszy kontekst kolektywnej obrony (319); Kolektywna obrona – powrót do źródeł (323); Summary (326).	

PRZYSZŁOŚĆ NATO	328
Obrona kolektywna (329); Scenariusz rewitalizacji (333); Scenariusz rekonstrukcji (337); Scenariusz tranzycji (341); Summary (343).	
INDIE – JAK DŁUGO <i>EMERGING</i> ? NOWY PREMIER – NOWA SZANSA	345
Gospodarka Indii u progu 2015 r. – stabilnie, ale bez reform (346); Nowy premier, starzy sojusznicy – USA, Zachód (bezpieczeństwo) i... Chiny (gospodarka) (350); Reformy <i>à la Modi</i> – w kierunku mocarstwa czy wciąż <i>emerging</i> ? (357); Summary (361).	
POLITYKA IRANU – CIĄGŁE BEZ PRZEŁOMU W RELACJACH Z ZACHODEM	362
Wymiar bliskowschodni polityki Iranu (363); Wymiar wschodni polityki Iranu (369); Relacje ze Stanami Zjednoczonymi (370); Iran wobec kryzysu jądrowego (372); Podsumowanie (376); Summary (378).	
PERYFERIE W CENTRUM? MIEJSCE AZJI CENTRALNEJ W GLOBALNEJ ARCHITEKTURZE BEZPIECZEŃSTWA	379
Azja Centralna w świetle kryzysu ukraińskiego (379); Wpływ kryzysu ukraińskiego na Azję Centralną (380); Kazachstan – sojusznik Moskwy i „obiektywny mediator” (383); Uzbekistan – łatwiej deklarować przyjaźń, gdy umorzy się długi (386); Kirgistan – za ile wskoczyć na moskiewski pokład? (388); Tadżycka kropiółka z rosyjskiego rynku pracy (390); Turkmenistan – daleko od Moskwy, w kieszeni Pekinu (392); Koniec misji ISAF – Zachód „zwija manatki” (394); Wnioski (396); Summary (397).	
ZACHODNIE SANKCJE WOBEC ROSJI – SENS I SKUTECZNOŚĆ	398
Pojęcie sankcji gospodarczych (398); Cele i zakres zachodnich sankcji (400); Próba oceny efektywności zastosowanych sankcji (402); Summary (410).	
PRZEGLĄD LITERATURY ŚWIATOWEJ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I STUDIÓW STRATEGICZNYCH	411
Eseje (411); Artykuły naukowe (417); Summary (423).	
ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI	424
KALENDARIUM WYDARZEŃ 2013	446
KALENDARIUM WYDARZEŃ 2014	455
SKOROWIDZ	469
ZESPÓŁ ROCZNIKA	479

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	11
AN OVERVIEW OF THE STRATEGIC SITUATION – REGIONAL AND GLOBAL ASPECTS	18
Russia's attack – the new Brezhnev's doctrine and its consequences (18); The West awakes (but reluctantly) (25); Huntington's Middle East War reaches Europe (33); Asia – China's steady growth (38); Summary (39).	
THE OBSERVATORY OF SECURITY	
NATO – REDISCOVERING ITS <i>RAISON D'ÊTRE</i> (WITH A LITTLE HELP FROM PUTIN) ¶	
NATO and the conflict in Ukraine – return to its roots (43); The Newport Summit – the Allies' RAP, percentages, and superultrarapid-reaction forces (46); Operations – the operation in Afghanistan grinding to a halt (50); Transformation and partnerships – in the shadow of Ukraine (53); Summary (57).	
EU'S COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY IN 2014 – IT HAS A PULSE, BUT FOR HOW LONG?	58
The conditions of CSDP development in 2014 (58); Towards CSDP's demilitarization? Implementation of the December 2013 summit resolutions (60); EU's operational activity – misery in the East and toppling domino tiles in Sahel (65); Summary (73).	
TESTING THE UN SECURITY COUNCIL IN TIMES OF UNREST – UN SC ACTIVITY IN 2014	75
Introduction (75); A shadow of a veto or its threat (76); The limits of consensus and opportunities (80); Ideas for maintaining and building peace – little improvements (84); Final remarks (90); Summary (91).	
REGIMES OF NUCLEAR AND CHEMICAL WEAPONS CONTROL – BURSTING AT THE SEAMS, BUT STILL HOLDING FAST	93
The implementation of the new START – going as planned despite US-Russia tensions (93); The unsteady INF regime (98); The nuclear security summit (103); The NPT and CTBT regimes – the former strengthens, the latter stagnates (106); Syria still in the OPCW's centre of attention (111); Summary (115).	
ARMED CONFLICTS: THE ISIL'S AND AFRICAN JIHADISTS' OFFENSIVE	116
Middle East – the ISIL offensive in Iraq and Syria, US and Allies' air strikes (117); Jihadism soaring in African armed conflicts in Sahel, Nigeria, Somalia, and Libya (122); Civil war in South Sudan (127); Summary (129).	
ARMED CONFLICTS: UKRAINE, TALIBAN WARS	130
The crisis in Ukraine. The Russia-Ukraine political-military conflict (130); The armed conflict in eastern Ukraine (133); Afghanistan – a year of great losses of the government forces fighting the Taliban (136); Pakistan – another year of armed conflict, without changes for the better (138); Summary (140).	
ENERGY SECURITY IN TIMES OF WAR IN UKRAINE AND OF FALLING OIL PRICES ¶	
Global trends – disturbances in oil supplies vs. the American shale boom and a sudden fall of oil prices (141); The Russian annexation of Crimea and the war in Ukraine – their impact on energy security in Europe (144); The 2030 climate and energy policy vs. the geostrategic dimension of the EU energy security (153); Summary (158).	

THE WORLD IN THE YEARBOOK

WORLD ECONOMY IN 2014 – INSTITUTIONAL CHALLENGES	161
The world economy dynamics in 2014 (162); The shape of economic superpowers (166); The IMF in the centre of attention (170); The US and China domination in the world economy (171); Conclusions (174); Summary (174).	
THE EUROPEAN UNION – NEW LEADERSHIP, OLD CHALLENGES	176
New EU leaders and their tasks (176); The new term of the Parliament – the duopoly is still active (180); Russian allies in the EU – step forward! (185); A tiring lack of strategy – the EU foreign policy still rudderless (189); Summary (195).	
THE UNITED STATES: BACK ON TRACK IN A AN INCREASINGLY TURBULENT WORLD	196
Internal situation – political tensions over the improving economic situation (197); Foreign policy steps out of the shadow of internal affairs (204); Asia – confirmation of the Asian pivot (206); The broader Middle East – new challenges, old problems (209); Europe – a forced return to the Old Continent (211); Africa and South America – first signs of change? (215); Summary (217).	
RUSSIA 2014: PUTINISM IN CRISIS	219
Domestic affairs: From authoritarianism to autocracy (219); Economy: The beginning of a crisis (223); Foreign affairs: A hot war and a cold peace (229); Summary (235).	
EASTERN EUROPE AND SOUTH CAUCASUS – BETWEEN RUSSIA’S HARD POWER AND EU’S SOFT ONE	236
Characteristics of the region in 2014 (236); Ukraine (237); Other countries in the region (252); Conclusions (254); Summary (255).	
GERMANY: A MODERN HAMLET OR A TRUE LEADER?	257
Internal affairs – the great coalition 2.0 (257); Foreign affairs: A rhetorical activity with no practical impact (259); European policy – internal conflicts despite the risk of stagnation (260); Transatlantic relations – business as usual (261); Polish-German relations: Stagnation against the Ukrainian backdrop (263); Summary (263).	
MIDDLE EAST QUESTIONS	264
Jihadist expansion (265); The consequences of the Arab Spring for the regional international order – worries and anxieties (272); Israel-Palestine – unsuccessful negotiations (279); Summary (282).	
THE ASIA-PACIFIC REGION IN 2014 IN THE CONTEXT OF THE EMERGING BIPOLAR US–CHINA ORDER	283
An analysis of the internal political situation in Thailand, Indonesia, and Japan (284); The intensifying conflict over the South China Sea archipelagos (287); Multilateral diplomacy in the region (290); The emerging US-China bipolar order (293); Summary (279).	
POLAND’S FOREIGN POLICY: BLACK CLOUDS ARE COMING	298
Passive stance in the European Union (299); Bilateral relations with EU states (301); The war in the East (302); Security policy (306); Summary (310).	

YEARBOOK PANORAMA

NATO’S COLLECTIVE DEFENCE. THE CORE MISSION AND THE CHANGING STRATEGIC CONTEXT	313
Collective defence – basic problems (314); A thesis on the degradation of collective defence (316); The broader context of collective defence (319); Collective defence: Back to the roots (323); Summary (326).	

NATO'S FUTURE	328
Collective defence (329); The revitalization scenario (333); The reconstruction scenario (337); The transition scenario (341); Summary (343).	
INDIA: HOW LONG IS IT GOING TO BE EMERGING? IS THE NEW PRIME MINISTER A NEW OPPORTUNITY?	345
The Indian economy in early 2015 – stable, without reform (346); New Prime Minister, old al- lies – the US, the West (security) and... China (economy) (350); Reforms <i>à la Modi</i> – already a superpower or still emerging? (357); Summary (361).	
IRAN'S POLICY: STILL NO BREAKTHROUGH IN ITS RELATIONS WITH THE WEST 32	
The Middle-East dimension in Iranian policy (363); The Eastern dimension in Iranian policy (369); Relations with the United States (370); Iran facing the nuclear crisis (372); Conclusions (376); Summary (378).	
PERIPHERIES IN THE CENTRE? THE PLACE OF CENTRAL ASIA IN GLOBAL SECURITY ARCHITECTURE	379
Central Asia in light of the Ukrainian crisis (379); The impact of the Ukrainian crisis on Central Asia (380); Kazakhstan – Moscow's ally and an "objective mediator" (383); Uzbekistan – it is easier to declare friendship when debts are remitted (386); Kirgizstan – how much to charge for getting on board with Moscow? (388); The Tadjik drip from the Russian job market (390); Turk- menistan – far from Moscow and in Beijing's pocket (392); The end of the ISAF mission – the West takes its toys and leaves (394); Conclusions (396); Summary (397).	
WESTERN SANCTIONS AGAINST RUSSIA, THEIR RATIONALE AND EFFECTIVENESS	398
The concept of economic sanctions (398); Goals and scope of the Western sanctions (400); An attempt to assess the effectiveness of the imposed sanctions (402); Summary (410).	
A REVIEW OF WORLD LITERATURE ON SECURITY AND STRATERIC STUDIES .	411
Essays (411); Scientific papers (417); Summary (423).	
APPENDIX: STATES OF THE WORLD – SELECTED DATA AND INDICES	424
CHRONOLOGY OF EVENTS 2013	446
CHRONOLOGY OF EVENTS 2014	455
INDEX	469
THE YEARBOOK TEAM	479

WPROWADZENIE

W 2015 roku mija 70 lat od zakończenia drugiej wojny światowej, największej znanej w historii katastrofy wywołanej przez ludzi. Nic nie może równać się z tą klęską człowieka, której znakiem rozpoznawczym stały się holokaust, obóz koncentracyjny jako fabryka śmierci, ruiny Warszawy i grzyb atomowy nad Hiroszimą. Nikt też zapewne nie może się równać z Hitlerem i Stalinem, zbrodniarzami bez precedensu i dwoma „bohaterami” tej wojny, choć pierwszy był jej sprawcą, a drugi w gronie zwycięzców dyktował warunki pokoju w Europie. I za sprawą drugiego nie dla wszystkich narodów Europy koniec wojny był wyzwoleniem.

Po drugiej wojnie jedni zbrojnie strzegli jej geopolitycznych rezultatów (strefy wpływów), drudzy zaś, pomni doświadczenia końca ludzkiej cywilizacji, którą był Auschwitz i los europejskich Żydów, postanowili budować inną Europę, aby „nigdy więcej wojny” nie było jedynie hasłem dobrych ludzi. Gdy w Europie Wschodniej szalał stalinowski terror, po drugiej, wolnej stronie zaciągniętej przez Moskwę żelaznej kurtyny pojawił się projekt europejskiej wspólnoty. Jego korzenie tkwiły w chrześcijańskim systemie wartości jego twórców i promotorów – Schumana, de Gasperiego czy Adenauera. Totalitarny komunizm przegrał przecież również dlatego, że reprezentował fałszywą, nieludzką koncepcję człowieka. Zanim do tego doszło, pochłonął wiele ofiar, zbyt wiele. A stało się tak między innymi dlatego, że zbyt długo był tolerowany, niemal akceptowany przez świat zewnętrzny, że zbyt dużo było wyrozumiałości dla polityki Moskwy, „zrozumienia” dla jej rzekomych i usprawiedliwionych interesów.

Drugim istotnym wnioskiem, który społeczność międzynarodowa, zwłaszcza Europa, wyciągnęła z doświadczenia drugiej wojny światowej, w tym ze zbrodni ludobójstwa, były prawa człowieka – ustanowienie międzynarodowych norm, zobowiązań i organów kontrolnych. I jak to niekiedy bywa z wielkimi ideami czy projektami społecznymi, pod wpływem różnych czynników ulegają one psuciu czy wręcz degeneracji. Tak stało się między innymi, choć w różny sposób, z liberalizmem (zob. *Wielką transformację* Karla Polanyiego) i socjalizmem, który w jednym z dwóch głównych nurtów wyrodził się w komunizm. Jeśli dziś mamy do czynienia z kryzysem Unii Europejskiej, to m.in. dlatego, że do tego projektu wprowadzono elementy nieodpowiadające jego duchowi i logice. Bywa tak również z prawami człowieka.

Druga wojna światowa nauczyła także (a przynajmniej powinna była nauczyć) szybkiego reagowania na zło w życiu społecznym, również międzynarodowym, reagowania na sygnały, które je zapowiadają, na kroki, które prowadzą w złym kierunku. Chodzi o odrzucenie logiki appeasementu, która źle się zapisała w historii Europy XX wieku. To dlatego agresja Rosji na Ukrainę, aneksja Krymu, a następnie wyrwanie sporego kawałka Ukrainy kontynentalnej (Donbas), powinna była wywołać stanowczą reakcję Europy i całego Zachodu. Czyn Rosji – bez precedensu w Europie po 1945 roku – jest nie tylko złamaniem podstawowych zasad prawa międzynarodowego (Karty NZ i Aktu końcowego KBWE), ale też uderzeniem w podstawy pozimnowojennego porządku międzynarodowego, który odrzuca politykę stref wpływów, podziałów i hegemonicznych uzurpacji. Moskwa postanowiła przy okazji uderzyć w jedność Europy, we wspólną politykę UE w takich sytuacjach¹. **Bilans starcia Europy z Rosją (na początek marca 2015 roku) jest niejednoznaczny, jednak generalnie ujemny, a w Niemalej części wręcz przynębiający.** Rosji „uszło na sucho” zajęcie Krymu, a sankcje za dalszą agresję, choć politycznie przejściowo dotkliwe, w sumie okazały się do zaakceptowania przez Moskwę. Ocena skutków gospodarczych jest jeszcze przedwczesna (więcej szkód wywołały zapewne spadek cen ropy oraz wewnętrzne błędy i schorzenia gospodarki Rosji), choć w dłuższym czasie, jeśli sankcje będą konsekwentnie i szczerze utrzymywane, mogą podwyższyć cenę agresji i być może skłonić Moskwę do powściągliwości. Reakcja Europy na wojnę Rosji przeciwko Ukrainie jest mieszaniną lęku, naiwności, interesów i interesików, kompleksów i sympatii, niezrozumienia czy iluzji odnośnie do intencji Moskwy i jej możliwych zachowań, niechęci do wykorzystania posiadanych środków nacisku. Szczególnie nieudolne okazało się negocjowanie porozumienia Mińsk 2 z udziałem kanclerz Angeli Merkel i prezydenta François Hollande’a². Moskwie udało się z pomocą Berlina i Paryża unieważnić przy tej okazji Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE („format normandzki” zastąpił Unię). Stosunek do polityki Rosji i samego Putina podzielił nie tylko UE, ale nawet Grupę Wyszehradzką, a symbol tych podziałów stanowi Viktor Orbán, przywódca kraju najeżdżanego w przeszłości przez Rosjan, który z doraźnych względów stał się sprzymierzeńcem Putina³. Wielu zachodnioeuropejskim politykom nie przeszkadza widoczna faszyzacja życia publicznego w Rosji, czego przejawem był m.in. mord polityczny na byłym wicepremierze FR i jednym z przywódców antyputinowskiej opozycji, Borysie Niemcowie (27 lutego 2015 roku).

Jeśli UE tak anemicznie reagowała na wyzwania zewnętrzne, a dotyczące przecież spraw podstawowych – wartości, norm, długofalowych interesów – to przede

¹ „Mr. Putin resumes his war in Ukraine” (Editorial), *International New York Times* z 2 lutego 2015 r.

² A. Higgins, „In Ukraine, it’s Putin’s game”, *International New York Times* z 11 lutego 2015 r.; B. Kouchner, „La Russie sort vainqueur du plan du paix signé à Minsk”, *Le Monde* z 15–16 lutego 2015 r.; T. Bielecki, „Unijny kac po rozmowach”, *Gazeta Wyborcza* z 13 lutego 2015 r. A. Karatnycky, dyrektor programu ukraińskiego w Atlantic Council, pisze, że „porozumienie mińskie tworzy potężną piątą kolumnę wewnątrz Ukrainy” (a to m.in. ze względu na status Donbasu, z którego wynika zdolność do zablokowania integracji kraju z Zachodem), w: „Making the most of Minsk”, *International New York Times* z 19 lutego 2015 r.

³ P. Jendroszczyk, „Ateny nadzieją Kremla”, *Rzeczpospolita* z 29 stycznia 2015 r.; J. Giziński, „Orbán flirtuje z Putinem”, *Rzeczpospolita* z 18 lutego 2015 r.

wszystkim dlatego, że nadal znajdowała się w wielowymiarowym kryzysie („Europa wielu kryzysów” – R.K.). **Oprócz przewlekłej stagnacji gospodarczej oraz dysfunkcji systemu instytucjonalnego Unii coraz dotkliwszy stawał się kryzys tożsamości⁴.** Jak wiadomo, zanikanie tożsamości prowadzi do osłabienia woli obrony i przetrwania. Znakiem czasu może być sytuacja w jednej z berlińskich restauracji, która wydarzyła się jesienią 2014 roku. Zaczepianej brutalnie przez dwóch opryszków dziewczynie pospieszyła z pomocą imigrantka z Turcji. „Rdzenni, biali Niemcy” przyglądali się tej scenie z obojętnością. Turczynka poniosła śmierć, ale zademonstrowała, że agresji trzeba się przeciwstawić, czego Europejczycy zdają się nie rozumieć. Europejski problem z tożsamością objawił się dramatycznie w związku z zamachem na zespół pisma *Charlie Hebdo* w Paryżu w styczniu 2015 roku. Pismo znane było z pozbawionych smaku i radykalnie obraźliwych karykatur postaci i symboli centralnych dla religii chrześcijańskiej, co wpisywało się w silny w UE, zwłaszcza we Francji, nurt rugowania chrześcijaństwa z dziedzictwa cywilizacyjnego (tożsamości) Europy. Sprzyjał temu upowszechniany w Europie model wolności słowa czy wypowiedzi. Sprzeciw wobec zamierzonego obrażania uczuć religijnych był traktowany jako przejaw zacofania lub zamachu na wolność (jako „nieeuropejskość”; „Europejczyk” nie ma prawa reagować, gdy znieważane są jego uczucia religijne). Problem pojawił się wtedy, gdy w kilkumilionowych społecznościach islamskich, które rozwinęły się w niektórych krajach Europy dzięki procesowi żywiołowej imigracji, wystąpiły różne odmiany radykalizmu nietolerujące obrazy uczuć religijnych muzułmanów. Kiedy *Charlie Hebdo* zaczęło zamieszczać również karykatury oburzające wyznawców Mahometa, grunt dla dramatu został przygotowany. Częścią zjawiska są problemy integracji tej cywilizacyjnie odmiennej, a szybko rosnącej społeczności w europejskim kontekście kulturowym oraz chybione militarne interwencje Zachodu na obszarze islamu ostatnich lat, które przyczyniały się do wzrostu nastrojów antyzachodnich. W coraz bardziej indyferentnej tożsamościowo części Europy dramat *Charlie Hebdo* płytko i nieco fałszywie interpretowano jedynie jako problem wolności słowa⁵, zupełnie nie rozumiejąc głębszego, kulturowego kontekstu problemu, problemu, który ma znaczenie dla przyszłości Europy jako cywilizacji. Warto tutaj przytoczyć pogląd Leszka Kołakowskiego o chrześcijaństwie (postaci i przesłaniu Jezusa) jako pozytywnym i konstytutywnym składnikiem cywilizacji europejskiej, jednak współcześnie ośmieszanym i usuwanym ze świadomości sytych i formatowanych hedonistycznie Europejczyków⁶.

⁴ D. Engels, *Le Déclin. La crise de l'Union Européenne et la chute de la République romaine – quelques analogies historiques*, Editions Toucan, Paris 2013.

⁵ Wskazuje na to m.in. A. Stasiuk, „Gadugadu”, *Tygodnik Powszechny* z 7 lutego 2015 r. Zdaniem pisarza czynienie z dziennikarzy i rysowników tej gazety „męczenników wolności słowa” jest „nieporozumieniem, jeśli nie zwyczajną hucpą. Byli raczej pozbawionymi wyobraźni arogantami wygadującymi, co im ślina na język przyniesie [...]”. Chciałoby się zawołać do tych maszerujących: Ejże! Nie jesteście sami na świecie! Przypominacie egoistyczne dzieci, które nie chcą wydorosnąć. Bawicie się w manifestacje w obronie własnego gówniarstwa i nieodpowiedzialności. W dodatku jesteście jak prowincjusze, dla których własny powiat jest najdoskonalszym obrazem świata”.

⁶ L. Kołakowski, *Jezus ośmieszony. Esej apologetyczny i sceptyczny*, Znak, Kraków 2014.

Problem dotyczy nie tylko Europy, lecz szerzej Zachodu, który – jak się wskazuje – nie jest w ostatnich latach w formie, i odnosi się to zarówno do jego kondycji wewnętrznej, jak i pozycji w stosunkach międzynarodowych. Problem jest tym poważniejszy, że Zachód pozostaje nośnym elementem konstrukcji obecnego porządku międzynarodowego, a wszelkie rysujące się alternatywy (uzurpacje Rosji, niejasne ambicje Chin) są nieporównanie mniej *human-friendly*, niezależnie od oczywistych grzechów czy błędów Zachodu. Punktem odniesienia dla ludzkich aspiracji do lepszego, bardziej godnego życia w warunkach większej wolności jest niezmiennie świat zachodniej cywilizacji. **Ostatni rok nie był jednak dla Zachodu pomyślny:** Rosja kwestionująca porządek euroatlantycki, bandyckie tak zwane Państwo Islamskie, stały pochód Chin, a wobec tego wszystkiego niezdecydowane Stany Zjednoczone oraz hamletyzująca i w niemałej części moralnie skorumpowana Europa. Przecież jednak potencjał, przewaga rozwojowa, doświadczenie oraz wzorzec rozwoju (zwłaszcza jeśli oczyścić go z tego, co bywa „degeneracyjnym wyrafinowaniem” starej cywilizacji) jest nadal po stronie Zachodu. Co trzeba robić, wiadomo aż nadto. Pojawiło się w ostatnim czasie kilka wartościowych propozycji; niestety na razie jedynie na poziomie wolnych od doktrynalnych ograniczeń analiz i badań⁷. Być może Putin odda przysługę Europie i całemu Zachodowi, zmuszając go do... odwagi. W ostatnich kilkunastu latach **Zachód był skory do podejmowania rzeczy łatwych, za których partaczenie nie ponosił odpowiedzialności** (*vide* Irak, Libia itp.), natomiast brakowało mu odpowiedzialności i odwagi w odniesieniu do rzeczy trudnych, w tym własnych spraw egzystencjalnych (rozpleniła się kultura nieodpowiedzialności – zob. Grecja, niezdolności do wyrzeczeń, uciekania od spraw trudnych, udawania, że nie popełniono żadnych błędów, inaczej kultura konniwancji). Czy Rosja Putina zmobilizuje Zachód? Przykład połowicznego sukcesu szczytu NATO w Newport i nadal niskich nakładów europejskich państw członkowskich na obronność nie pozwalają jeszcze na optymizm. Zdarzają się jednak także odmienne sygnały, jak choćby raport komitetu ds. zagranicznych brytyjskiej Izby Lordów (luty 2015 roku), w którym uznano błędy Londynu i całej UE w podejściu do Rosji polegające na bezzasadnie optymistycznym założeniu o ewolucji Rosji ku demokracji oraz analitycznym defekcie, który uniemożliwiał rozpoznanie sygnałów zapowiadających powrót Moskwy do polityki agresji wobec otoczenia i konfrontacji z Zachodem. Prawidłowa diagnoza jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym adekwatnej polityki.



Wskazane wyżej wydarzenia i tendencje składają się nie tyle na przejściowe pogorszenie pogody, ile na zmianę klimatu. Uzasadnione są obawy, że **kończy się geopolityczne okno pogodowe, które otworzyło się nad Polską i naszą częścią Europy w 1989 roku**. Polska generalnie dobrze wykorzystała sprzyjający czas. Mocnych argumentów na rzecz tej tezy nie brakuje. Ograniczmy się do jednego:

⁷ Zob. zwłaszcza: R. Freudenstein, U. Speck, *The Renaissance of the West*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Brussels 2015.

Polska jest jedynym krajem Europy, który od 1992 roku miał bez jednego roku przerwy dodatnią stopę wzrostu gospodarczego. Efekty pracy Polaków odmieniły kraj w każdym jego zakątku. Polska stała się aktywnym i respektowanym uczestnikiem wspólnoty europejskiej (UE) i atlantyckiej (NATO). W poświęconym jej raporcie zatytułowanym „A golden opportunity” *The Economist* piórem Vendeline von Bredow pisał w czerwcu 2014 roku o drugim jagiellońskim wieku Polski, o Polsce, która po raz pierwszy od pół tysiąca lat prosperuje i dobrze się rozwija⁸. Za oceanem doceniano umiejętność radzenia sobie nie tylko w kryzysie gospodarczym, lecz także w kryzysie wywołanym rosyjską agresją na Ukrainę⁹. Wybór Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej jednoznacznie interpretowano jako przejaw wzrostu znaczenia Polski w Europie¹⁰. Rzecz nie sprowadzała się wyłącznie do realnych składników potencjału i pozycji. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy Polska zyskała także wizerunkowo (*soft power*): świetne obchody 25-lecia czerwcowych wyborów (wielki zjazd prezydentów do Warszawy), wspomniany wcześniej wybór premiera Tuska na ważne stanowisko w UE, sukcesy na olimpiadzie zimowej w Soczi, fantastyczne mistrzostwa świata w siatkówce w Polsce i tryumf polskiej drużyny czy Oscar dla polskiego filmu *Ida* (nawet pomimo że ładny artystycznie obraz bazuje na pospolitym filmowym stereotypie, zgodnie z którym Polacy mordowali Żydów, a Niemcy Żydów ratowali)¹¹.

W Polsce dość rzadko potrafi się doceniać „cud” ostatniego ćwierćwiecza. Należy zarazem pamiętać, że w naszych dziejach po czasie jagiellońskiej świetności przysła stagnacja i rozkład, a w końcu upadek państwa i zabory. Już tylko utrzymanie zdobytej pozycji i osiągniętego poziomu rozwoju będzie zależeć od jakości polskiej polityki i zdolności społeczeństwa do pracy, innowacyjności i cywilizacyjnej witalności. **Trzy kierunki tego wysiłku są szczególnie ważne: odwrócenie trendów demograficznych, poprawa konkurencyjności gospodarki oraz bezpieczeństwo.** Niezdolność do odwrócenia zapaści demograficznej bezspornie podważy szanse nie tylko na utrzymanie dynamiki i poziomu rozwoju oraz miejsca Polski w Europie. Wiara, że skuteczną protezą w tym zakresie może być imigracja, jest niebezpieczną iluzją. O tym, do czego prowadzi traktowanie imigracji wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, mamy możliwość przekonać się na przykładzie wynikających stąd problemów i zagrożeń społecznych w niektórych państwach Europy Zachodniej. Poprawa konkurencyjności naszej gospodarki jest warunkiem koniecznym dla zdobywania rynków pozaeuropejskich. Jedno i drugie jest z kolei warunkiem wzrostu gospodarczego. Sprzyjałoby temu spełnienie warunków przystąpienia do strefy euro, a następnie przyjęcie tej waluty. Większość respektowanych ekonomistów oraz miażdżąca większość polskich przedsiębiorców nie ma w tym względzie wątpliwości. A jednak znacząca siła polityczna, która posiada także w sejmie mniejszość blokującą pożądaną zmianę konstytucji dla tego celu, już w tej chwili oponuje przeciw

⁸ „The second Jagiellonian age”, *The Economist* z 28 czerwca 2014 r.

⁹ R. Lyman, „With robust economy, Poland navigates around eastern Europe’s strains”, *International New York Times* z 4 października 2015 r.

¹⁰ A. Salles, „L’ascension européenne de la Pologne”, *Le Monde* z 2 grudnia 2014 r.

¹¹ M. Szuldrzyński, „Ida» nie jest antypolska, ale zaszkodzi”, *Rzeczpospolita* z 25 lutego 2015 r.

przyjęciu euro i zapowiada radykalny sprzeciw, gdyby chciał tego dokonać rząd wyłoniony po wyborach do parlamentu, jesienią 2015 roku. To zapatrzone w sarmackie mity środowisko wierzy w samotne przetrwanie Polski na europejskich peryferiach¹². Agresja Rosji na Ukrainę potwierdziła słuszność i uwiarygodniła kierunek polskiego wysiłku obronnego podejmowanego od kilku lat. Oprócz wzmocnienia swego potencjału w szczególności chodzi o prymat własnego bezpieczeństwa nad operacjami ekspedycyjnymi zarówno w wymiarze narodowym, jak i ogólnosojusznym¹³. Rzecznikiem tej orientacji w polskiej polityce bezpieczeństwa jest prezydent Bronisław Komorowski. Podejmowanie stosownych, nierzadko niepopularnych decyzji zależy od sprawności państwa, od jakości jego elit politycznych, od ich instynktu strategicznego i umiejętności przekonania społeczeństwa do zrozumienia dla egzystencjalnych imperatywów. Jednak zdominowanie polskiego dyskursu politycznego sprawami drugorzędnymi lub egzotycznymi (afery domniemane lub nieistotne, jałowe i doktrynalnie fałszywe batalie na tle kulturowo-obyczajowym) oraz spore obszary ignorancji, lekceważenia państwa i wreszcie uderzającej w państwo radykalnie złej woli (oskarżenia o sfalszowanie wyborów samorządowych) w świecie polityki nie ułatwiają koncentracji na sprawach najważniejszych ani podejmowania odważnych decyzji o charakterze strategicznym¹⁴. I to się prędko nie zmieni.

Wojna w Europie Wschodniej jako zamierzony krok Rosji i część jej szerszej strategii wobec Zachodu, przewidywalnie długotrwała niestabilność Ukrainy, przewlekły kryzys UE, jej wewnętrzne podziały oraz słabość wobec otoczenia, niejednoznaczne sygnały odnoszące się do zaangażowania USA w sprawy Europy, wątpliwości związane z solidnością sojuszniczych gwarancji NATO stanowią łącznie wielkie wyzwanie dla polskiej polityki zagranicznej. Już samo uprawnione w kategoriach narodowych i europejskich pragnienie bezpiecznej i stabilnej Ukrainy będzie absorbować dużą, oby nie całość, część polskiej energii w tej sferze¹⁵. Przed polityką polską pilne i wielkie zadanie dostosowania strategii kierunkowych i problemowych do silnie zmienionych okoliczności. Uznając niezmiennosć interesów Polski we współczesnych warunkach międzynarodowych, być może będzie trzeba także dokonać redefinicji niektórych z dotychczasowych celów. Szkoda, że po zrealizowaniu oczywistych zadań głównych postawionych przed polityką polską u progu odrodzonej Rzeczypospolitej (m.in. członkostwo w NATO i UE) nie zdołaliśmy później wytworzyć na najwyższym poziomie kierowania państwem instytucji i pro-

¹² R. Kuźniar, „Nie zdołamy ukryć Polski na peryferiach” (rozmawiał C. Michalski), krytykapolityczna.pl z 9 czerwca 2014 r.; D. Rosati, „Rząd dla wyposzczonych kryzysem” (rozmawiała E. Olczyk), *Rzeczpospolita* z 9 października 2014 r.; S. Gomułka, „Przyspieszyć wejście Polski do strefy euro”, *Rzeczpospolita* z 25 listopada 2014 r.

¹³ J. Cwieliuch, M. Ostrowski, T. Zalewski, „Kto nas obroni”, *Polityka* z 12 marca 2014 r.

¹⁴ K. Koehler, „Dlaczego nie bronię »Golgoty Picnic«”, *Rzeczpospolita* z 10 czerwca 2014 r.; A. Stankiewicz, „Afera taśmowa pogrąża rząd”, *Rzeczpospolita* z 16 czerwca 2014 r.; A. Cegiela, J. Puzyńska, „Zdegradowany język polityki”, *Rzeczpospolita* z 7 lipca 2014 r.; T. Żyro, „Testament Kościuszki”, *Rzeczpospolita* z 14 lipca 2014 r.; J. Surdykowski, „Deprawacja polityki polskiej”, *Rzeczpospolita* z 3 października 2014 r.

¹⁵ B. Komorowski, „Chcemy stabilnej i bezpiecznej Ukrainy” (rozmawiali B. Chrabota i M. Szuldrzyński), *Rzeczpospolita* z 20 października 2014 r.

cedur formułowania celów podstawowych i podporządkowanych im strategii; stąd obecne wrażenie oportunistycznego dryfu.

Zespół *Rocznika Strategicznego* już od 20 lat (!) stara się współtworzyć w Polsce środowisko i myślenie w kategoriach strategii państwowej. Jej pierwszym warunkiem jest zdolność do trzeźwego i realistycznego rozpoznawania międzynarodowego otoczenia, formułowania celów zgodnych z interesem narodowym w konkretnych warunkach, ostrzegania przed myśleniem życzeniowym czy podejmowaniem działań prowadzących na manowce w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Autorzy *Rocznika*, których grono stale się zmienia i powiększa – z pierwszego wydania zostało tylko trzech – mają nadzieję, że będą mogli dobrze służyć temu powołaniu w następnych latach. Niżej podpisany jest im wdzięczny za to, że chcą to czynić pomimo coraz trudniejszych warunków finansowych (brak honorarium w ostatnich latach) oraz formalno-proceduralnych związanych z resortowymi wymogami dla tego typu wydawnictw (czasopism-roczników). Ideowość i lojalność, a zarazem profesjonalizm zespołu autorskiego oraz sympatia i nadzwyczajna sprawność Wydawnictwa Naukowego Scholar pozwoliły dotrzeć do 20. edycji *Rocznika Strategicznego*. Jego utrzymanie, co leży przecież w interesie Odbiorców i polskich studiów strategicznych, wymaga jednak solidniejszych podstaw.

Roman Kuźniar, 3 marca 2015 r.

ROMAN KUŹNIAR

PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ – ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE

Rok 2014 odszedł w niesławie. Zostanie źle zapisany w kronikach międzynarodowych i podręcznikach¹. Pojawiły się poglądy, że był to najgorszy rok od zakończenia zimnej wojny, choć przecież w całym tym ćwierćwieczu nie brakowało dramatycznych sytuacji, żeby tylko przypomnieć przewlekłą wojnę na Bałkanach, ludobójstwo w regionie Wielkich Jezior, zamach 11 września czy wojnę w Iraku. W odniesieniu do minionego roku tę perspektywę narzucały wydarzenia w Europie Wschodniej oraz pojawienie się zbrodniczej efemerydy w postaci tak zwanego Państwa Islamskiego. Działo się to w strefie euroatlantyckiej, na jej obrzeżach oraz z udziałem mocarstw naszej części świata. Stąd zainteresowanie mediów, intensywność spotkań międzynarodowych związanych z tymi wydarzeniami, stąd mnogość analiz i ciemnobarwnych prognoz. Jeśli przyjrzeć się bliżej dziwnej wojnie między Rosją a Ukrainą oraz konfliktowi wywołanemu akcją dżihadu w Syrii i Iraku, to pod względem liczby ofiar czy innych strat daleko im do wielu innych dramatów po 1989 roku. Jednak agresja Rosji oznaczała w dość w powszechnym odbiorze punkt zwrotny w pozimnowojennych stosunkach Zachodu z tym mocarstwem. Sukcesy dżihadu na Bliskim Wschodzie zaś zdawały się stanowić groźną syntezę wszystkich niedobrych zjawisk, które narastały w tym regionie z walnym udziałem Zachodu od wielu lat. Niebezpiecznym jej skutkiem ubocznym było przeniesienie działań zbrojnych toczonych przez Zachód na rozległym obszarze islamu do Europy, gdzie islam zdążył się już zdomować – dowodem zamach w Paryżu na początku stycznia 2015 roku. W pozostałych regionach świata sytuacja strategiczna pozostawała stabilna albo przynajmniej nie stwarzała żadnych nowych czy zaskakujących zagrożeń. Na początku 2015 roku to raczej Rosja znajdowała się w tarapatach, które pokrzyżowały jej ofensywne plany. Zatem ostatecznie pomimo niedobrego roku 2014 nie sprawdziła się przynajmniej jedna wizja. Ta, którą zaprezentował 22 marca na swej okładce tygodnik *The Economist*: prezydent Putin z obnażonym torsem siedzący na czołgu na tle bitewnych dymów i napis „The new world order”.

ATAK ROSJI – NOWA DOKTRYNA BREŻNIEWA I JEJ KONSEKWENCJE

Wprawdzie niepokojące zmiany w polityce Rosji były sygnalizowane od pewnego czasu przez wytrawnych analityków², lecz jeszcze na kilka miesięcy przed zabo-

¹ J. Tuchman Mathews, *Year in Crisis 2014*, www.carnegieendowment.org, 10 grudnia 2014 r.

² Zob. przede wszystkim wnikliwe analizy ewolucji polityki Rosji wobec jej otoczenia autorstwa Marka Menkiszaka na łamach kolejnych edycji *Rocznika Strategicznego*.

rem Krymu nikt nie odważyłby się postawić prognozy takiego rozwoju sytuacji, jakiego byliśmy świadkami od końca lutego 2014 roku.

Na zaplanowanym na koniec listopada 2013 roku szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie miało dojść do sfinalizowania kilkuletnich zabiegów Ukrainy o podpisanie układu o stowarzyszeniu z UE, którego częścią było ustanowienie strefy wolnego handlu. W miesiącach poprzedzających ten akt Moskwa sygnalizowała rosnący sprzeciw wobec formalnego zacieśnienia związków Ukrainy z Europą. Dostrzegała w nim zagrożenie dla swych interesów, które w jej definicji **polegały nie tylko na utrzymaniu Ukrainy w rosyjskiej strefie wpływów, ale także zachowaniu w tym kraju „nieeuropejskiego” systemu gospodarczo-politycznego, który stanowił gwarancję uzależnienia Ukrainy od Rosji**. Realizacja umowy o stowarzyszeniu mogła ten stan zmienić. Jak wiadomo, na tydzień przed szczytem wileńskim prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz zrezygnował z przystąpienia do umowy pomimo złagodzenia przez Unię warunków jej podpisania. Stało się to z jednej strony pod wpływem rosyjskiego szantażu (zamknięcie rosyjskiego rynku dla eksportu z Ukrainy oraz radykalne pogorszenie warunków dostaw gazu do tego kraju), a drugiej – obietnicy finansowego wsparcia dla niej, które dawało szansę uniknięcia załamania finansów kraju znajdującego się w głębokim kryzysie oraz finansowego wsparcia kampanii wyborczej ubiegającego się powtórnie o prezydenturę Janukowicza.

Nagły zwrot władz w Kijowie przyniósł masowe protesty, które w rezultacie brutalnej reakcji władz zamieniły się w „rewolucję Majdanu”. Próba krwawego rozprawienia się z długotrwałą, zdeterminowaną i proeuropejską manifestacją Ukraińców zakończyła się upadkiem reżimu Janukowicza i ucieczką jego samego do Rosji, pomimo kompromisowego porozumienia zawartego między władzą a opozycją dzięki unijnej mediacji (w końcu lutego 2014 roku). Janukowycz rozumiał, że lata jego rządów nagromadziły taki potencjał społecznej złości, iż dni jego panowania były policzone. I wtedy stała się rzecz nieoczekiwana i bezprecedensowa w Europie po drugiej wojnie światowej. Rosja przy pomocy kilkunastu tysięcy żołnierzy twierdzy Sewastopol dokonała aneksji Krymu³. Sprzyjała jej przychylność większej części mieszkańców Krymu, z pochodzenia Rosjan, oraz bierność zarówno pozostałych mieszkańców półwyspu (praktycznie eksklawy na podobieństwo Kaliningradu), jak i władz Ukrainy. Termin „władz” jest w danym kontekście nadużyciem, ponieważ w tym czasie w Kijowie na szczytach władzy panował rozgardiasz po ucieczce Janukowicza i upadku rządu, a słabe wojsko nie otrzymało żadnych wyraźnych dyspozycji w związku z rosyjską akcją na Krymie.

Niezdolność Ukrainy do obrony swego terytorium, a przy tym początkowo anemiczna reakcja Zachodu, stanowiła dla prezydenta Putina zachętę do pójścia dalej. Sądził, że według dość podobnego jak na Krymie scenariusza uda mu się wzniecić prorosyjską rebelię na terenie kilku obwodów przylegających do Rosji i zamieszkanych przez ludność rosyjską lub rosyjskojęzyczną (od Charkowa przez

³ P. Grzebyk, „Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego”, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 1; J. Kranz, „Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję”, *Państwo i Prawo* 2014, nr 8.

Donbas po Odesse). Zaczęło się od zgromadzenia znacznych wojsk wzdłuż granicy z Ukrainą, co mogło oznaczać zamiar wielkiej inwazji, ale w praktyce miało służyć zastraszeniu drugiej strony. Następnie, od kwietnia, próby przejmowania władzy przez inspirowane przez Moskwę uzbrojone elementy prorosyjskie powiodły się tylko na terenie dwóch obwodów – Ługańska i Doniecka. Były to jednak obwody o wyjątkowym znaczeniu gospodarczym (pochodzi z nich około 1/3 produkcji przemysłowej Ukrainy). Były one również rozsądnikiem specyficznego systemu władzy w państwie – oligarchiczno-mafijno-politycznego (symbolem duet Achmetow–Janukowycz). Kierowani przez Moskwę separatyści na dużej długości otworzyli granicę z Rosją, przez którą otrzymywali stamtąd pomoc, sprzęt wojskowy (także ukryty w tak zwanych konwojach humanitarnych, co *Le Monde* określił jako „inwazję humanitarną Moskwy”)⁴ oraz regularnych żołnierzy – szeregowych i dowódców – których władze rosyjskie uważały za ochotników, podobnie jak żołnierzy garnizonu sewastopolskiego nazwano „zielonymi ludzikami”, ponieważ występowali bez oznaczeń i dystynkcji. Tym razem Ukraińcy – regularne wojsko i formacje ochotnicze – stawili opór. Powstrzymał on rozprzestrzenianie się zbrojnej irredenty, która zatrzymała się na około 2/3 terytorium obu wymienionych wyżej obwodów. Separatystyczne „republiki” ogłosiły „niepodległość”, ale bez przyłączania się do Rosji, a nawet deklarując chęć pozostania w granicach Ukrainy na specjalnych prawach. Było to realizacją chytrego planu Moskwy polegającego na domaganiu się „federalizacji” Ukrainy i uniemożliwieniu w ten sposób nie tylko sprawowania efektywnej władzy na tym terytorium przez Kijów, lecz także na zapobieżeniu przyszłemu przyłączeniu się Ukrainy do UE czy NATO. Przewlekłe walki nie zmieniały wiele, jeśli chodzi o sytuację w terenie, powiększały jedynie straty ludzkie i dewastację infrastruktury, bazy przemysłowej oraz urbanistyki regionu⁵.

Charakterystyczna dla bardziej pośrednich niż bezpośrednich działań wojennych (nie była to przy tym żadna „wojna hybrydowa”)⁶ inspirowanych i prowadzonych przez Rosję była stanowcza, **mocarstwowa retoryka, która nie tylko uzasadniała prawo silniejszego, ale miała także silne antyzachodnie ostrze**. W słynnym orędmu z 18 marca 2014 roku Władimir Putin agresję i aneksję części terytorium należącego do innego, suwerennego państwa uzasadnił względami historycznymi, strategicznymi oraz rodzajem rządów w Kijowie (rządzą tam „neonaziści, antysemita i rusofobowie”), co żywo przypominało język stalinowskiej propagandy z późnych lat trzydziestych oraz czterdziestych poprzedniego stulecia, gdy Związek Sowiecki

⁴ *Le Monde* z 24–25 sierpnia 2014 r.

⁵ B. Chrabota, „Putin grozi wojną”, *Rzeczpospolita* (dalej *Rz*) z 3 marca 2014 r.

⁶ Wojna hybrydowa oznacza świadome wykorzystanie lub występowanie w jednym konflikcie różnych form i środków walki należących do różnych kategorii konfliktów, w tym regularnych działań wojskowych, działań nieregularnych, wojny domowej, aktów terroru, przestępczości czy organizacji separatystycznych. Pewne elementy charakterystyczne dla definicji konfliktu hybrydowego tam istotnie wystąpiły, ale był to rezultat ich sytuacyjnego wykorzystania przez Moskwę: wojska rosyjskiego (nie „zielonych ludzików”) na terytorium Krymu, mniejszości rosyjskiej jako podstawy „piątej kolumny”, oddziałów dywersji, kryminalnego systemu polityczno-gospodarczego (prywatne firmy milicyjno-militarne), rozprzężenia władz centralnych w okresie rewolucji. Zob. J.W. Kipp, R. McDermott, *The bear went under the mountains: Is Russia's style of warfare really new?*, www.europeanleadershipnetwork.org, 18 grudnia 2014 r.

dokonywał zaboru ziem wielu państw Europy Środkowej i Wschodniej. Putin zarzucił przy tym Zachodowi, że sam „zawsze tak działał”, a krytyczną argumentację Europy w tym względzie nazwał „prymitywną i chamską”. Wezwał zarazem Zachód do szanowania interesów Rosji i zapowiedział ochronę interesów jej obywateli na Ukrainie, czego następstwem było zbrojne wejście do Donbasu. Ewentualne sankcje zachodnie nazwał „nieodpowiedzialnymi i agresywnymi”. Linia konfliktu została precyzyjnie przez Moskwę narysowana⁷.

Zachód początkowo ograniczył się do słownych protestów i zapowiedzi nieuznawania efektów rosyjskiej agresji. Wezwano Rosję do wycofania jej oddziałów z terytorium Ukrainy i zapowiedziano sankcje w razie kontynuacji działań Moskwy i pogarszania się sytuacji. Wstępnie ograniczono się do sankcji symbolicznych w postaci zamrożenia kont i zakazu wjazdu na terytorium państw Unii oraz USA pewnej liczby przedsiębiorców i wyższych urzędników powiązanych z przeprowadzeniem aneksji Krymu oraz operacją w Donbasie. Zarazem cały czas utrzymywano kontakty dyplomatyczne i na najwyższym szczeblu z Rosją (rozmowy z Putinem i ministrem spraw zagranicznych Ławrowem), starając się przekonać Moskwę do zmiany postępowania. Moskwa zaś oczekiwała jedynie akceptacji dla swych racji i poczynań wobec Ukrainy. Państwa zachodnie zdecydowały się na zawieszenie udziału Rosji w G-8 (grupa spotkała się jako G-7)⁸ oraz w Radzie Europy. W Moskwie tego rodzaju sankcje, choć ostro krytykowane, były uważane za nieistotne i do przyjęcia w kontekście korzyści, jakie – jak sądzono – wynikały z użycia siły wobec Ukrainy, aneksji Krymu i wzniesienia ogniska zbrojnego separatyzmu w Donbasie.

Sytuacja znacząco uległa zmianie **po zestrzeleniu nad oderwanym od Ukrainy terytorium przez rosyjski oddział** (aby nie urazić Moskwy, przypisano to separatystom)⁹ 17 lipca **malezyjskiego samolotu pasażerskiego**; lot MH17, z Rotterdamu do Kuala Lumpur. Zginęło około 300 osób, w tym niemal 200 Holendrów. Odpowiedzialność polityczna Rosji za ten czyn nie ulegała wątpliwości. Tym razem UE udało się stosunkowo szybko uzgodnić sankcje znacznie bardziej dotkliwe i starannie ukierunkowane: zakaz dostępu do technologii ważnych dla wydobywania ropy, zakaz eksportu broni i technologii dla przemysłu zbrojeniowego oraz zakaz kupowania przez zachodnich inwestorów rosyjskich akcji i obligacji (czyli niemożność pozyskiwania przez Rosję zachodnich środków finansowych)¹⁰. Podobne kroki podjęły Stany Zjednoczone i kilka innych państw zachodnich oraz Japonia. O ile reakcję podzieloną wewnątrz Unii uważano za bardzo umiarkowaną, o tyle Sojusz Atlantycki zdobył się na wyraźniejszy sygnał zaniepokojenia i ostrzeżenia pod adresem Rosji. Na szczycie NATO w Newport, 4–5 września, zapadły decyzje o wzmocnieniu wschodniej flanki sojuszu, czyli o zwiększeniu obecności w róż-

⁷ J. Kurski, „Doktryna Putina”, *Gazeta Wyborcza* (dalej: *GW*) z 22 marca 2014 r. Tam także tekst orędzia Putina z 18 marca.

⁸ A. Smale, M.D. Shear, „Russia is ousted from Group of 8 by U.S. and allies”, *The International New York Times* (dalej: *INYT*) z 24 marca 2014 r.

⁹ „Rakietę wystrzelili Rosjanie (raport międzynarodowego zespołu dziennikarzy)”, *Dziennik. Gazeta Prawna* z 16 stycznia 2015 r.

¹⁰ A. Kublik, „Sankcje to koronkowa robota”, *GW* z 1 sierpnia 2014 r.

nych formach (od magazynów po oddziały wojskowe) w państwach brzegowych od Estonii po Rumunię. Trzeba jednak zaznaczyć, że również wewnątrz sojuszu pojawiły się silne rozbieżności odnośnie do oceny rosyjskiego zagrożenia przez pryzmat agresji na Ukrainę i właściwej na nią odpowiedzi. Według niektórych państw członkowskich, zwłaszcza Niemiec, sojusz nadal powinien przestrzegać postanowień Aktu stanowiącego NATO–Rosja z 1997 roku, który przewidywał ograniczenia jego obecności wojskowej na obszarze przyszłych państw członkowskich. Obrońcy tego sprzyjającego Rosji stanowiska ignorowali fakt, że Rosja złamała liczne zobowiązania zawarte w tym dokumencie, a jej poczynania uprawniały NATO do zwiększenia swej obecności na terytoriach państw, które przystąpiły do niego po 1997 roku.

Spory w UE i w sojuszu wokół traktowania Rosji po jej agresji na Ukrainę i w świetle całego szeregu nieprzyjaznych, wręcz konfrontacyjnych zachowań wobec Zachodu znalazły swoje ideowo-polityczne odzwierciedlenie w głośnym artykule znanego przedstawiciela szkoły realistycznej w amerykańskim podejściu do stosunków międzynarodowych, profesora Uniwersytetu Chicagowskiego Johna Mearsheimera. **Mearsheimer twierdzi, że to Zachód odpowiada za kryzys na Ukrainie, ponieważ po zakończeniu zimnej wojny nieustannie prowokował Rosję i naruszał jej interesy przez rozszerzenie NATO i UE na państwa należące wcześniej do bloku sowieckiego.** W odpowiedzi na plany przyłączenia Ukrainy i Gruzji do UE i ewentualnie NATO oraz promocję demokracji i praw człowieka na obszarze byłego ZSRR, w tym samej Rosji, Rosja – po upadku jej człowieka Janukowycza – nie mogła zareagować inaczej. Drogą do normalizacji pożytecznych dla Zachodu stosunków z Rosją, uważa chicagowski profesor, jest neutralny status Ukrainy, porzucenie mrzonek, że może ona stać się kiedyś częścią Zachodu, oraz zaprzestanie upowszechniania zachodnich wartości i standardów na obszarze uważanym przez Moskwę za jej strefę wpływów. Polemikę z argumentami Mearsheimera, wskazując na innego rodzaju „winę” Zachodu (zepsucie Rosji nadmiernymi ustępstwami i pobłażliwością), toczą w innym miejscu. Są one jednak charakterystyczne dla całkiem szerokiego i wpływowego na Zachodzie frontu środowisk sprzyjających Rosji, od klasycznych pożytecznych idiotów, przez ludzi naiwnych lub myślących anachronicznymi stereotypami zimnej wojny i lęku przed Moskwą aż po biznes pragnący robić lukratywne interesy z każdą Rosją¹¹. Do podręcznikowych przykładów przedstawicieli tego środowiska należą byli kanclerze Niemiec Helmut Schmidt i Gerhard Schröder czy były premier Włoch Silvio Berlusconi. Emblematyczna w tym kontekście była tragiczna śmierć prezesa francuskiego Totalu, wielkiego koncernu paliwowego, który sprzeciwiał się sankcjom na Rosję, a zginął na lotnisku w Moskwie, gdy jego samolot zderzył się na pasie startowym z pługiem śnieżnym prowadzonym przez pijanego kierowcę...¹².

¹¹ J. Mearsheimer, „Why the Ukraine crisis is the West’s fault. The liberal delusions that provoked Putin”, *Foreign Affairs*, wrzesień–październik 2014. Polemika: R. Kuźniar, „Mearsheimer i nędra (jego) realizmu”, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 4; idem, „Z Putinem jak z jajkiem”, *GW* z 8–9 listopada 2014 r. Podobnie K. Dawisha, „Bad-mannered Russians in the West”, *INYYT* z 3 grudnia 2014 r.

¹² Francuski *Le Monde* dał wtedy tytuł „Śmierć emblematycznego patrona” (z 22 października 2014 r.), podczas gdy była to raczej właśnie „emblematyczna śmierć”...

Środowiska przyjazne Rosji, które, jak twierdziły, ją „rozumiały”, miały niemały wpływ na dość nieśmiałą w sumie i wstrzemięźliwą postawę Zachodu w obliczu nowej odsłony polityki prezydenta Putina. Jednak ani im, ani samej Rosji nie sprzyjały przemiany zachodzące na Ukrainie. Wszak już od pierwszych protestów przeciwko porzuceniu przez Janukowycza umowy o stowarzyszeniu z Unią rozwój wydarzeń toczył się pod sztandarem przyłączania się Ukrainy do Europy, podczas gdy Rosja weszła z Europą na „wojenną ścieżkę” nie tylko w sensie konfrontacji o kształt europejskiego porządku, ale także faszyzacji polityki wewnętrznej (Putin sprawiał wrażenie, jakby wzorował się na wodzach państw autorytarnych Europy przedwojennej lub Ameryki Łacińskiej). **Sięganie przez Rosję Putina do wzorców sowieckich i Rosji carskiej zarazem dawało nieoczekiwanie miękko-faszystowską syntezę**¹³. Tymczasem 25 maja Ukraińcy wybrali proeuropejskiego Petra Poroszenkę na prezydenta, a następnie w październikowych wyborach parlamentarnych oddali władzę proeuropejskim demokratycznym siłom politycznym. Szefem rządu został polityk europejskiego autoramentu, Arsenij Jaceniuk. Jednocześnie jedne i drugie wybory przebiegły zgodnie z europejskimi standardami, których dotrzymano staranniej niż kiedykolwiek wcześniej na Ukrainie i do jakich Rosja po upadku Związku Sowieckiego nigdy się nie zbliżyła. Znacznie wolniej szło reformowanie kraju w odpowiedzi na oczekiwania UE czy nawet samych Ukraińców, ale też państwu znajdującemu się *de facto* w stanie wojny nie jest łatwo podejmować trudne społecznie reformy. Dawała także o sobie znać w tym kontekście postkomunistyczna inercja i pozostawanie znacznej części społeczeństwa, a zwłaszcza klasy urzędniczo-politycznej różnych szczebli, w stanie *homo sovieticus*. Jednak propagandowe twierdzenia Rosji o neonazistach, antysemitach i uzurpatorach rządzących na Ukrainie nie tylko były pozbawione wiarygodności, ale samą otwarcie nacjonalistyczno-autorytarną władzę w Moskwie wystawiały na śmieszność.

Położenie Rosji w kontekście wojny przeciwko Ukrainie zaczęło się pogarszać od grudnia 2014 roku. Pierwsze pojawiły się efekty sankcji, których pośrednią, ale jeszcze dotkliwszą od nich samych konsekwencją była wielka ucieczka obcego, ale i własnego kapitału z Rosji za granicę. Znacznie poważniejszy w skutkach dla sytuacji finansowo-gospodarczej kraju okazał się radykalny spadek ceny ropy naftowej. Jeszcze w pierwszej połowie roku wynosiła ona około 110 USD za baryłkę, by jesienią wahać się między 70 a 80 USD, a na początku 2015 roku schodzić poniżej 70, ropy amerykańskiej zaś nawet lekko poniżej 50 USD. Oznaczało to potężne uderzenie w budżet Rosji, który był oparty na założeniu ceny ropy w granicach 105 USD. Zaczęły o sobie dawać znać brak reform i eksportowa monokultura (ok. 70% dochodów z eksportu pochodziło ze sprzedaży ropy i gazu). Wcześniej oligarchiczny typ własności w gospodarce, autorytaryzm polityczny oraz wysokie ceny węglowodorów przeciwdziałały takim reformom, które by zwiększały konkurencyjność go-

¹³ T. Snyder, „Putin tęskni za sojuszem z Hitlerem”, *GW* z 22–23 listopada 2014 r.; A. Zubow, „Putin nie wraca do ZSRR” (rozmawiał A. Łomanowski), *Rz* z 10–11 maja 2014 r. (zdaniem Zubowa Putin wraca do europejskiego faszyzmu – R.K.).

spodarczą Rosji w gospodarce światowej¹⁴. Czynnikiem dodatkowo pogarszającym pozycję Rosji była jej odmowa zaprzestania interwencji zbrojnej na Ukrainie (obecność żołnierzy rosyjskich oraz wsparcie dla separatyzmu Donbasu). We wrześniu zostało zawarte tak zwane porozumienie mińskie, w którym Moskwa zobowiązała się do współpracy przy rozwiązywaniu „kryzysu”, w tym właśnie do wycofania wojsk, wsparcia oraz zamknięcia granicy z Ukrainą. Żadne z tych zobowiązań nie zostało dotrzymane. W tej sytuacji kanclerz Merkel zajęła stanowczą postawę wobec Moskwy i konsekwentnie domagała się realizacji porozumienia z Mińska, zanim będzie możliwa jakakolwiek rozmowa na temat ograniczenia lub zdjęcia sankcji¹⁵. Rosja znalazła się w politycznej izolacji. Putinowi brakowało partnerów do rozmowy; czasem wyłom w zachodniej solidarności zrobił prezydent Hollande czy prezydenci Czech lub Austrii. Sytuacja Rosji stała się tak zła, że jej przyjaciele rozpoczęli na przełomie roku ofensywę zmierzającą do zdjęcia sankcji i wznowienia dialogu politycznego¹⁶. Problem z dialogiem z Rosją polegał na tym, że jej prezydent zupełnie nie rozumiał podstawowej zasady każdego dialogu, czyli zasady dobrej wiary (*bona fide*). Postępował bowiem według logiki „kto kogo”. Wychwalany w pierwszej połowie roku za strategiczny majstersztyk i wodzenie Zachodu za nos Putin znalazł się w ślepym zaułku. Od przełomu roku sprzyjający Rosji politycy zachodni wzywali do znalezienia dla niego „wyjścia z twarzą”, ale nie brzmiało to przekonująco wobec braku sygnałów zmiany kursu Moskwy¹⁷. Przeciwnie, 26 grudnia 2014 roku **Putin podpisał nową doktrynę wojskową Rosji, którą można określić jako nową „doktrynę Breżniewa”**, Rosja bowiem przyznała sobie w niej „prawo” do zbrojnego interweniowania w państwach sąsiadujących (b. ZSRR), jeśli sytuacja miała by się tam rozwijać w sposób niezgodny z jej interesami¹⁸. To, co wydawało się początkowo zwycięstwem (przynajmniej taktycznym), może okazać się strategiczną porażką. Zwłaszcza jeśli Ukraina trwale odwróci się od Rosji i stopniowo normalizując sytuację wewnętrzną, będzie się skutecznie wiązać z Zachodem. Wówczas nawet utworzona pod koniec 2014 roku atrapa w postaci Unii Eurazjatyckiej nie będzie w stanie skompensować Rosji straty Ukrainy postrzeganej w Moskwie jako nierozdzielna z Rosją i stanowiącej jej główne państwo wasalne świadczące o mocarstwowym pozycji¹⁹. Nie może też tego skompensować Rosji zwrot ku Chinom, wobec których może ona stać się tylko satelitą lub surowcową półkolonią.

¹⁴ J. Rutkowski, „Rosję niedługo czeka recesja” (rozmawiał P. Mazurkiewicz), *Rz* z 21 maja 2014 r.; H. Koziół, „Osłabiona już Rosja będzie jeszcze słabsza”, *Rz* z 31 lipca 2014 r.

¹⁵ J. Bielecki, „Berlin przestał się łudzić”, *Rz* z 20 listopada 2014 r.

¹⁶ C. Ducourtieux, J.-P. Stroobants, „La crise économique russe inquiète les Européens”, *Le Monde* z 19 grudnia 2014 r.

¹⁷ E. Lucas, „Nie podawaj ręki gangsterowi”, *GW* z 10–11 stycznia 2014 r.

¹⁸ W. Radziwiłowicz, „Kreml uważa, że ma prawo interweniować zbrojnie u sąsiadów”, *GW* z 29 grudnia 2014 r.

¹⁹ B. Niemcow, „Patologiczny łgarz Putin”, *GW* z 30–31 sierpnia 2014 r.; A. Barbaszyn, „Alternatywna rzeczywistość W. Putina”, *Rz* z 9 grudnia 2014 r.; I. Tsvetkov, „Russia's place in the changing world order”, *INNT* z 12 listopada 2014 r.

ZACHÓD SIĘ BUDZI (Z TRUDEM)

„The world needs to face the danger Mr Putin poses. If it does not stand up to him today, worse will follow” – pisali redaktorzy *The Economist* w artykule zatytułowanym „Sieć kłamstw”. Zwracano uwagę na kłamstwo, oszustwo, zwodzenie jako nieodłączną cechę putinowskiego systemu władzy (*mendocracy*) oraz na zasadniczo antagonistyczną wobec Zachodu naturę putinowskiej Rosji, ta bowiem powinna ją wykluczać z wszelkich międzynarodowych forów, których podstawą jest zaufanie i mówienie sobie prawdy²⁰. „Putin musi w długim okresie przegrać” – twierdził od początku przewodniczący francuskiej Fundacji Badań Strategicznych (FRS) Camille Grand. Albo będzie kontynuował ofensywę i doprowadzi Rosję do większej izolacji, albo ją zatrzyma, co będzie oznaczać upadek jego wielkiego imperialnego projektu. I dodawał: „Co prawda gra znacznie lepiej od Zachodu, ale ma zdecydowanie gorsze karty”. No i „przelicytował” – dodawał generalnie prorosyjski prof. Anatol Lieven z Georgetown²¹.

Czym innym jednak była zasadnicza zgoda wokół tej diagnozy, czym innym zdolność do spójnej i stanowczej reakcji Zachodu. **Wymagałoby to przebudzenia go ze strategicznego letargu, w który zapadł wiele lat wcześniej**, choć na powierzchni wydawał się strategicznie aktywny, lecz jedynie w łatwych pod tym względem sytuacjach (wymuszanie pokoju, interwencja humanitarna, stabilizowanie sytuacji po konflikcie w krajach słabych lub upadłych). Agresja Rosji oraz jej otwarta wrogość wobec Zachodu mogła pomóc w tym przebudzeniu i w pewnej mierze nawet tak się stało, ale w stopniu daleko poniżej jego własnych możliwości oraz znacząco poniżej wyzwania, które rzuciła Rosja Putina. Świadectwem tego lęku Zachodu przed koniecznością zajęcia strategicznej postawy wobec nowej Rosji była obawa przed nową zimną wojną i nowym powstrzymywaniem. W zachodnim dyskursie starano się wystrzegać tych pojęć, a jeśli się pojawiły – stanowczo je odrzucano²². Oczywiście, chodziło nie tyle o trafność analogii (przecież dzisiejsza Rosja jest zbyt słaba, aby być biegunem/stroną w nowej zimnej wojnie), ile o strach, że trzeba będzie ograniczyć kontakty, używać innego języka, stanowczo i wiarygodnie reagować na kampanię pogroźek i testowania odporności psychicznej (*chicken game*, w którą uwielbiał grać z Zachodem Putin), a także pewną cenę, którą trzeba będzie zapłacić za powstrzymanie rosyjskiej ofensywy²³.

Zachodowi trudno było przyjąć do wiadomości to, co twierdzili wybitni rosyjscy pisarze, znawcy „rosyjskiej duszy”, na przykład Wiktor Jerofiejew: „Zachód żyje w iluzji, że Rosja to »potencjalny kraj europejski«, gdzie tylko tymczasowo usta-

²⁰ „A web of lies”, *The Economist* z 26 lipca 2014 r.

²¹ C. Grand, „Putin musi przegrać” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* z 24 marca 2014 r.; A. Lieven, „How can the West solve its Ukraine problem”, *BBC News. Europe* z 2 grudnia 2014 r.

²² R. Kuźniar, „Putin polubił wojnę”, *Rz* z 8 kwietnia 2014 r.; idem, „Unia może stawić czoło Rosji”, *Rz* z 21 listopada 2014 r.

²³ P. Baker, „If not a cold war, a return to a chilly rivalry”, *INYYT* z 18 marca 2014 r.; M.A. McFaul, „Confronting Putin’s Russia”, *INYYT* z 23 marca 2014 r.; M. Zawadzki, „Wraca zimna wojna?”, *GW* z 30 lipca 2014 r.; S. Charap, J. Shapiro, „How to avoid a new cold war”, *Current History*, październik 2014; S.F. Szabo, „How war can come to Europe”, *press@gmfus.org* z 11 grudnia 2014 r.

nowiono reżim »politycznego szaleństwa«. **Ta katastrofalna pomyłka znalazła finał w Donbasie, gdzie zderzyły się dwa systemy wartości: europejski i rosyjski. Pierwszy raz od bardzo dawna doszło na kontynencie do wojny o wartości.** Wojny, która udowodniła, jak bardzo Rosja nie należy do Europy²⁴. Trochę nie dowierzano, że ceniony do niedawna partner i uczestnik wielu wspólnych spotkań oficjalnych i nieformalnych staje się nie na żarty nieobliczalnym przeciwnikiem, który darzy Zachód pogardą i zamierza siłą zbrojną wyrębać sobie jakieś specjalne prawa w tej części świata (strefie euroatlantyckiej), choć ta wydawała się już pokojowo ułożona; trochę podobnie jak w przypadku wujka Józka (*uncle Joe*) Stalina zaraz po drugiej wojnie światowej. Dla badaczy i komentatorów nie ulegało wątpliwości, że Zachód początkowo nie stanął na wysokości zadania, że w dużej mierze brało się to z obecnej jego kondycji, zwłaszcza kryzysu tożsamości, ale też że z czasem zaczął radzić sobie lepiej z rosyjskim wyzwaniem, co mogłoby potwierdzać znaną prawidłowość, że demokracje wolno się mobilizują w obliczu zagrożeń, ale po pewnym czasie do tej mobilizacji dochodzi i zwyciężają w konfrontacji z autorytarnym przeciwnikiem²⁵.

Coraz lepsze radzenie sobie przez Zachód z rosyjskim wyzwaniem w stosunkowo niewielkim stopniu będzie mieć wpływ na sytuację **Ukrainy, która będzie płacić wysoką cenę za ponad dwadzieścia lat zaniechań, politycznego niedorozwoju, braku myśli państwowej i ugrzęźnięcia w postkomunistycznej stagnacji.** Zachód powstrzymał Rosję przed kontynuowaniem otwartej agresji przeciw Ukrainie, ale wydobyć państwa z zapaści będzie należeć do Ukraińców. Zachód może obronić Ukrainę przed wasalizacją przez Rosję, ale nie otworzy natychmiast jej drzwi do NATO czy UE; Ukraina nie jest jeszcze na tym etapie rozwoju. Stąd płynące z Zachodu – m.in. Brzeziński, Kissinger, Kaplan – liczne sugestie jakiegoś wariantu finlandyzacji dla Ukrainy, niektóre z nich zresztą całkiem rozsądne i nawet może nazbyt ambitne, jak na dzisiejsze możliwości tego państwa²⁶.

Stosunkowo dobrze poradziły sobie z adaptacją do nowej sytuacji stworzonej przez Putina Stany Zjednoczone. Już wcześniej Waszyngton czuł się zapewne nieco upokorzony sposobem, w jaki Rosja przed rokiem uratowała głowę swojemu sojusznikowi – Syrii al-Asada (w czym pomogła nieporadność administracji USA wobec Syrii). Agresja Rosji dała z kolei szansę Waszyngtonowi, aby powiedzieć *enough is enough*. Także pod presją wewnętrznej krytyki i oczekiwań rząd prezydenta Obamy, a zwłaszcza on sam w 2014 roku, radził sobie nieporównanie lepiej. Waszyngton, w przeciwieństwie do stolic Europy Zachodniej, bardzo klarownie i jednoznacznie odniósł się do agresji Rosji i szybko podjął decyzje z pierwszymi sankcjami łącznie. Amerykanie, którzy w 1997 roku zaprosili Rosję do G-7, teraz

²⁴ W. Jerońfiejew, „Niech się nas boją i szanują” (rozmawiał K. Benedyczak), *GW* z 17–18 stycznia 2015 r.

²⁵ L. Balcerowicz, „Zachód zareagował za słabo”, *Rz* z 2 kwietnia 2014 r.; K. Rak, „Łęki Zachodu”, *Rz* z 17–18 maja 2014 r.; A. Applebaum, „Zachód zaspał”, *GW* z 25–26 października 2014 r.; „The siege”, *The Economist* z 12 lipca 2014 r.

²⁶ R. Nyberg, „Finland’s lesson for Ukraine”, *INYYT* z 2 września 2014 r.; M. Czech, „F-16 nad stepem szerokim”, *GW* z 5–6 lipca 2014 r.; R.D. Kaplan, „Ukraina skazana na kompromis z Kremlen”, *Rz* z 19 września 2014 r.

ją stamtąd wyprosil i G-8 na powrót stała się G-7. 28 maja 2014 roku w West Point Barack Obama wygłosił w końcu ważne przemówienie, w którym wyłożył strategię polityki zagranicznej USA, łącznie z gotowością użycia siły, także jednostronnie, jeśli będą to uzasadniać istotne interesy USA. Dał przy tym jednak prymat dyplomacji i pokojowym środkom osiągnięcia przez Amerykę jej celów i rozwiązywania trudnych problemów międzynarodowych – nawiązując do dobrej tradycji prezydentów Roosevelta, Trumana, Eisenhowera i Kennedy’ego. Upewnił europejskich sojuszników o trwałości amerykańskich zobowiązań (przez NATO) oraz o wadze, jaką USA przywiązują do ONZ i innych wielostronnych instrumentów budowania lepszego porządku międzynarodowego. Owszem, podkreślił amerykańską wyjątkowość, ale w sposób, który nie wzbudzał niepokoju u innych, kładł bowiem nacisk na znaczenie powściągliwości w polityce zagranicznej USA. Takich podobnie jednoznacznych, dobrych wystąpień o roli międzynarodowej Ameryki, jej zobowiązaniach, potępieniu polityki Rosji i pomocy dla Ukrainy było więcej, zwłaszcza w Warszawie przy okazji obchodów 25-lecia polskiej wolności i przemian w naszej części świata 4 czerwca, a następnie we wrześniu, na otwarcie sesji ZO NZ. Komentatorzy nie mieli wątpliwości: stanowczość i klarowność wróciła do Białego Domu²⁷.

Tę stanowczość Obama prezentował zarówno w czasie pobytu w Europie wiosną, w tym odwiedzając Polskę²⁸, w trakcie szczytu NATO w Newport na początku września, w decyzji o przekazaniu Ukrainie wojskowego sprzętu obronnego²⁹, wreszcie, po pewnych wahaniach, a nawet ujawnieniu początkowej bezradności, podejmując próbę ograniczenia ekspansji „Państwa Islamskiego” przy użyciu bezpośrednich środków militarnych, jak i przez wsparcie dla państw regionu zagrożonych tą ekspansją. To głównie dzięki Ameryce doszło do pewnego przebudzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego i podjęcia decyzji o wzmocnieniu wschodniej flanki NATO, głównie przy pomocy żołnierzy zza oceanu. Szczególnie twardym orzechem do zgryzienia była decyzja o bezpośrednim włączeniu się w zwalczanie dżihadystycznego Państwa Islamskiego. Obama musiał mieć świadomość, że sukcesy dżihadystów były prostym następstwem zachodnich interwencji w tej części świata, zwłaszcza agresji USA na Irak oraz wsparcia udzielonego bojownikom zmierzającym do obalenia władzy Baszara al-Asada w Syrii. Poparcie Waszyngtonu udzielane sekciarskiemu rządowi w Bagdadzie było jednym ze źródeł sunnickiej opozycji wobec szyckiej dominacji i akceptacji dżihadystów na sunnickich terenach kraju. Amerykanie musieli zatem najpierw wymienić rząd w Bagdadzie, wysłać dodatkowe siły wojskowe, a następnie przystąpić do ratowania państwa przez ofensywę powietrzną na pozycje bojowników Państwa Islamskiego, co istotnie powstrzymało

²⁷ P. Baker, „Pressure rising as Obama works to rein in Russia”, *INYYT* z 2 marca 2014 r.; M. Zawadzki, „Koniec imperium? Jeszcze nie...”, *GW* z 5 maja 2014 r.; K. Kay, „Obama: US must show restraint abroad”, *BBC News. US & Canada* z 28 maja 2014 r.; M.A. Cohen, „Obama’s understated foreign policy gains”, *INYYT* z 9 lipca 2014 r.; V.R. Nasr, „The grand strategy Obama needs”, *INYYT* z 10 września 2014 r.; M. Zawadzki, „Dobitne credo Obamy”, *GW* z 25 września 2014 r.

²⁸ P. Baker, R. Lyman, „Obama, in Poland, renews commitment to security”, *INYYT* z 3 czerwca 2014 r.; A. Słojewska, „Obama uspokaja Europejczyków”, *Rz* z 27 marca 2014 r.; J. Kiwerska, „Rosjo, miej się na baczności. Ameryka wraca”, *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2014, nr 164 z 6 czerwca 2014 r.

²⁹ MZ, „USA pomogą Ukrainie”, *GW* z 18 grudnia 2014 r.

ich ekspansję, ale przecież nie przybliżało do pokojowego rozwiązania problemu. Waszyngton musiał przy tym tak prowadzić swoją operację militarną, aby nie wyglądała na wsparcie dla al-Asada ani też na współdziałanie z Iranem, choć wszystkie trzy strony paradoksalnie znalazły się w jednej, nieformalnej koalicji, z czego zadowolony był zwłaszcza Teheran. Wysyłał sygnały, że byłby gotów zgodzić się na dalej idącą koordynację działań zbrojnych z USA, której z kolei Waszyngton nie chciał podjąć z obawy, że wiązałoby się to z pewnymi koncesjami w sprawie irańskiego programu nuklearnego³⁰.

Wzmacniając więzi z Europą, Stany Zjednoczone bynajmniej nie zamierzały się odwracać od Azji, czego dowiodły dwie wizyty prezydenta Obamy w krajach Azji i Pacyfiku w kwietniu i listopadzie 2014 roku. Ameryka i tam miała wielką rolę do odegrania. Tak przynajmniej chciało wiele państw regionu i leżało to w interesie Stanów Zjednoczonych³¹. Waszyngton mógł sobie pozwolić na większą śmiałość na obu kierunkach (plus zwiększenie zaangażowania na Bliskim Wschodzie) z uwagi na wyraźną poprawę sytuacji gospodarczej, silne tendencje wzrostowe, znaczący spadek bezrobocia i wzmocnienie dolara jako waluty rezerwowej. **Szczególnie korzystna okazała się dla Stanów Zjednoczonych rewolucja łupkowa**, czyli ogromne zwiększenie wydobycia gazu i ropy z łupków, co uderzyło silnie w Rosję, a jednocześnie uniezależniło USA od importu z innych części świata, zwłaszcza z krajów Zatoki Perskiej. Wizerunkowo ważna dla samego Obamy była decyzja o ujawnieniu skróconej wersji raportu Kongresu USA o torturach stosowanych przez CIA w okresie administracji George'a W. Busha w ramach tak zwanej wojny z terrorem³². Pomimo poprawy sytuacji gospodarczej oraz znacząco lepszego radzenia sobie w sprawach międzynarodowych przez obecną administrację Partia Demokratyczna poniosła klęskę w listopadowych wyborach do Kongresu i utraciła większość także w tradycyjnie „demokratycznym” Senacie. Był to jednak rezultat krytycznego stosunku Amerykanów do polityki wewnętrznej Obamy i przejęcie Kongresu przez republikanów nie powinno mieć wpływu na politykę zagraniczną USA³³. Wzmocnieniu może jednak ulec pozycja sektora obronnego i programów zbrojeniowych.

NATO – budzenie ze strategicznego letargu. Jak zauważył jeden z ekspertów, na rok przed przewidywanym szczytem NATO nie bardzo było wiadomo, co – poza sprawami związanymi z zamykaniem operacji afgańskiej – może być interesującym przedmiotem narady i decyzji przywódców sojuszu. Obawiano się nudnego szczytu. A już kilka miesięcy później sojusz znalazł się w ogniu gorących dyskusji nad tym, jak zareagować na inwazję Rosji na Ukrainę (wojna w Europie) oraz wybuch konfliktu na Bliskim Wschodzie, czyli wyzwanie dla bezpieczeństwa państw członkow-

³⁰ F. Bruni, „Obama's messy words”, *INYT* z 1 września 2014 r.; W. Laqueur, „Zagubiona Ameryka”, *Rz* z 27–28 września 2014 r.; M. Zawadzki, „Obama, czyli Bush 2.0?”, *GW* z 27–28 września 2014 r.; T. Arango, T. Erdbrink, „U.S. and Iran both attack ISIS, but try not to look like allies”, *INYT* z 3 grudnia 2014 r.

³¹ D. Twinning, shadow.foreignpolicy.com. z 21 kwietnia 2014 r.

³² J. Bielecki, „Obama rozlicza Busha”, *Rz* z 10 grudnia 2014 r.

³³ T. Deptuła, „Obama przegrał wszystko”, *Rz* z 6 listopada 2014 r.; G. Paris, „Dure défaite pour M. Obama à mi-mandat”, *Le Monde* z 6 listopada 2014 r.

skich południowo-wschodniej flanki³⁴. Od Estonii przez Bałkany po Turcję solidność granicy i wiarygodność art. 5 zostały wystawione na poważną próbę.

Militarna operacja Rosji przeciwko Ukrainie i ostra antyzachodnia retoryka Moskwy wytrąciły NATO z długotrwałego strategicznego letargu, którego jednym ze źródeł było przeświadczenie, że Rosja jest przyjaznym, czasem trudnym, ale partnerem sojuszu. Tymczasem z dnia na dzień zdefiniowała się ona jako bezwzględny i przebiegły przeciwnik Zachodu, który postrzega NATO jako wroga i przeszkodę dla imperialnej dominacji w swym otoczeniu, czyli wzdłuż granic sojuszu. Rosja postanowiła unieważnić porządek międzynarodowy, którego NATO było jednym ze strażników³⁵. Jednak pomimo niebudzącego wątpliwości jej zachowania w sojuszu długo nie było zgody odnośnie do rodzaju reakcji. W tygodniach i dniach poprzedzających szczyt NATO w Newport (4–5 września 2014 roku) zachodnioeuropejscy przyjaciele Moskwy upierali się przy literalnym respektowaniu Aktu stanowiącego NATO–Rosja z 1997 roku, w części mówiącej o tym, że sojusz nie zamierza na stałe lokować w nowych państwach członkowskich (z byłego Układu Warszawskiego) znaczących sił wojskowych. Oznaczałoby to niemożliwość wzmocnienia bezpieczeństwa państw wschodniej flanki. Z Rosją trzeba rozmawiać, a nie ją irytować, tak brzmiała logika ich argumentacji³⁶. Ostatecznie udało się przeorientować strategicznie sojusz dzięki decyzji o wzmocnieniu wschodniej flanki NATO (długa implementacja) oraz mocnemu językowi odzwierciedlającemu nową rzeczywistość geostrategiczną w Europie; zawieszono także dialog z Moskwą. Przebieg dyskusji w Newport wskazywał, że sojusznicy zdali sobie sprawę z tego, iż stoją **w obliczu nie tyle „przejściowego pogorszenia pogody, ale bardziej trwałej zmiany klimatu”**. Był to jednak dopiero początek zmian w strategii NATO, także z tego względu, że europejscy członkowie nie byli gotowi odpowiednio szybko powrócić do przyjętej w sojuszu zasady 2% PKB na obronę. Dla niektórych zagrożenie ze strony Rosji nadal było abstrakcją („z Putinem należy rozmawiać i jakoś się ułożyć”). Przy okazji wyszło na jaw, że ogólne zdolności wojskowe i plany ewentualnościowe wielu sojuszników na niewiele by się zdały w razie otwartej agresji Rosji na przykład na państwa bałtyckie³⁷. To także musi być przedmiotem intensywnej pracy NATO w ramach strategicznego przebudzenia, które, oby, dokonało się do następnego szczytu w 2016 roku, w Warszawie.

Zakończona w grudniu 2014 roku operacja stabilizacyjna (często także bojowa) ISAF w Afganistanie nie skłoniła sojuszu do poważniejszej refleksji na temat zasadniczych problemów związanych z takimi operacjami. Sojusz wychodził z Afganistanu (pozostawiając tam małą misję szkoleniowo-doradczą) bez poczucia

³⁴ G.J. Schmitt, „Scrimping on NATO”, *INYT* z 2 września 2014 r.

³⁵ M.E. Brown, „NATO’s biggest mistake”, *Foreign Affairs*, maj–czerwiec 2014; E. Lucas, „Skończmy z myślą o niegroźnej Rosji”, *GW* z 6–7 września 2014 r.

³⁶ A. Vershbow (z-ca sekr. gen. NATO), „Z Rosją trzeba dyplomatycznie” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* z 21–22 czerwca 2014 r.; J. Bielecki, „NATO wierzy w dobrego Putina”, *Rz* z 2 września 2014 r.; K. Rak, „Niemiecki adwokat Putina”, *ibidem*.

³⁷ A. Słojewska, „Silniejszy wschód sojuszu”, *Rz* z 2 kwietnia 2014 r.; M. Magierowski, „Z groźną miną, na paluszkach”, *Rz* z 8 września 2014 r.; R. Kupiecki, „NATO w czasach tryumfalizmu Kremla”, *Rz* z 6 października 2014 r.

sukcesu, bez przekonania, że osiągnięto cele postawione przed misją w połowie poprzedniej dekady³⁸. Wychodził, ponieważ nie mógł tam tkwić bez końca. Być może właśnie afgańskie doświadczenie sprawiło, że w Newport nie podjęto decyzji o jego zaangażowaniu w jakiegokolwiek formie w walkę przeciwko „Państwu Islamskiemu”.

UE nadal przed lustrem. Pomimo ważnych wydarzeń, także w jej bezpośrednim otoczeniu, UE nadal koncentrowała się na sobie. Nawet nie na Europie, tylko na sobie samej, to znaczy na problemach instytucji, które zostały utworzone po to, aby służyć Europie i Europejczykom, ale w przedziwny sposób traciły swą dotychczasową funkcjonalność, swoją orientację na mandat pierwotny i podstawowy, a skupiały się na własnym wyglądzie bądź na tematach dla egzystencji Europy nieważnych. Wszakże nawet kryzys finansowo-gospodarczy w strefie euro wziął się z wad jej konstrukcji oraz ignorowania zagrożeń dla niej stwarzanych przez niektórych członków.

W 2014 roku niemalą część energii UE pochłaniała wymiana władz, czyli wyłanianie szefów głównych organów Unii. Zaczyna się to od wyborów do Parlamentu Europejskiego. W tym roku po raz pierwszy w historii tak silnie zaznaczyły swoją obecność w tym procesie i tak **licznie weszły do PE siły polityczne wobec UE silnie sceptyczne lub wręcz wrogie; niektóre z nich nieukrywające autorytarnych instynktów**³⁹. Nazwano je koalicją nieszczęśliwych, choć niemal każda z tych sił z poszczególnych krajów kontestowała UE z innych pozycji⁴⁰. Można wyodrębnić przynajmniej trzy główne źródła tej kontestacji. Po pierwsze, przewlekły kryzys gospodarczy i dotkliwie, oszczędnościowe programy wychodzenia z kryzysu, którego efektem jest wielkie i niemalejące bezrobocie. Po drugie, silne przeregulowanie integracji europejskiej wyrażające się w dążeniu do narzucania przez Komisję dyrektyw hamujących rozwój i konkurencyjność (centralizm biurokratyczny UE nie tylko hamuje innowacyjność, lecz także wykazuje barierę kompetencji). Po trzecie, skłonność do homogenizacji kulturowo-obyczajowej UE (praca nad „nowym Europejczykiem”) ze szkodą dla ustanowionej traktatem lizbońskim dewizy Unii – „zjednoczeni w różnorodności”. Zignorowanie przez unijnych przywódców – z Brukseli i stolic – sygnału ostrzegawczego, jaki stanowiły te wybory, będzie jedynie pogłębiać wystarczająco głęboki kryzys i wewnętrzne podziały Unii⁴¹ oraz prowadzić do dysfunkcjonalności całej konstrukcji instytucjonalnej wobec jej oryginalnego powołania i obecnych wyzwań. Sporą część czasu i energii unijnym przywódcom zajęło wyłonienie przewodniczącego Komisji, którym pomimo silnego sprzeciwu Londynu przełamanego poważnym poparciem Berlina został „stary unijny wyjadacz” Jean-Claude Juncker z Luksemburga. Więcej nadziei – po szybkim uzgodnieniu – wiązano z wyborem polskiego premiera Donalda Tuska na prze-

³⁸ A. Rashid, „Afghanistan’s failed transformation”, *INYT* z 25 września 2014 r. Autor pisze o porażce zachodniego program transformacji w czterech dziedzinach: politycznej, militarnej, gospodarczej oraz stosunku sąsiadów do Afganistanu.

³⁹ „Orban the unstoppable”, *The Economist* z 27 września 2014 r.

⁴⁰ T. Garton Ash, „Alarm wyje, a Europa śpi”, *GW* z 28 maja 2014 r.; W. Gadowski, „Co wynika z euro-wyborów?”, *GW* z 29 maja 2014 r.

⁴¹ A. Higgins, J. Kanter, „Greek election reflects a deep divide in Europe”, *INYT* z 26 stycznia 2015 r.

wodniczącego Rady Europejskiej, w czym wyraziła się nie tylko mocna pozycja Warszawy w UE, ale też scalanie obu części Europy po rozszerzeniowym zjednoczeniu zaledwie dziesięć lat wcześniej. „Człowiekiem Europy” z Warszawy nie stał się typowany wcześniej na stanowisko szefa unijnej dyplomacji Radosław Sikorski⁴², lecz mający także mocną pozycję na europejskiej scenie szef polskiego rządu.

Ze strefy euro płynęły niejednoznaczne sygnały. Nadal jednak unijny PKB był niższy niż w 2008 roku, ostatnim przed kryzysem. Łączna gospodarka strefy euro pozostawała w stagnacji, bezrobocie nie malało. Dobrym sygnałem było wychodzenie z kryzysu kilku państw „południa”, zwłaszcza Grecji, Hiszpanii czy Portugalii, ale duże gospodarki strefy pozostawały w bezruchu, a nawet w tych krajach rósł dług publiczny, zwłaszcza we Francji. Dotychczasowe decyzje w Eurolandzie były bardziej „gaszeniem pożaru”, niż budowały podstawy gospodarczej odnowy Europy po spustoszeniach kryzysu z lat 2009–2012⁴³. Jednak to lepsza kondycja strefy euro sprawiła, że zwycięstwo w Grecji mocno lewicowej koalicji SYRIZA (koniec stycznia 2015 roku), która zapowiadała odrzucenie dyktatu Brukseli i Berlina (czyli nacisku na reformy i oszczędzanie), nie wywołało żadnej paniki ani na rynkach, ani w samej Brukseli. Już zdążono się oswoić z perspektywą wyjścia Grecji ze strefy euro lub też niezbyt wierzone w radykalny populizm partii, które sformowały rząd. Jak zresztą pisano, nawet jeśli zrozpaczonym Grekom, którzy wykluczali zresztą porzucenie euro, Unia złagodzi warunki wychodzenia z kryzysu, to nie będzie to mogło oznaczać zrezygnowania z reform oraz eliminacji oszustw podatkowych, korupcji, nepotyzmu i wszechobecnych układów, które doprowadziły do zapaści finansów i gospodarki tego kraju⁴⁴. Bezspornym przejawem żywotności strefy euro i jej dobrych perspektyw było też przystąpienie Litwy, jako dziewiętnastego członka strefy, od 1 stycznia 2015 roku. Litwini podkreślali dwa powody swej decyzji: lepszy fundament dla stabilnego rozwoju gospodarczego oraz wzmocnienie ogólnego bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza wobec Rosji⁴⁵.

Wojna na wschodzie Europy podkreśliła **atrofię unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**. Pierwsze sankcje wobec Rosji były bardzo ograniczone, wręcz symboliczne (zamrożenie kont i zakaz wjazdu do UE dla 33 rosyjskich oficjeli). Gdyby nie dramat lotu MH17 z 17 lipca, nie byłyby znacząco mocniejsze, co równałoby się kompromitacji UE. To prawda, państwom Unii trudniej było się decydować na sankcje niż Stanom Zjednoczonym z uwagi na zakres obrotów i interesów, związane z sankcjami straty, silniejszą pozycję gospodarczą Rosji wobec Unii. Chodzi jednak o znacznie więcej niż sankcje⁴⁶. Także o wewnętrzne podziały w Unii na tym tle (w tym całkowity rozpad Grupy Wyszehradzkiej) oraz zupełne wypchnię-

⁴² C. Wergin, „Europe’s man in Warsaw”, *INYT* z 3 czerwca 2014 r.

⁴³ L. Baj, „Europa ucieka kryzysowi”, *GW* z 12 maja 2014 r.; A. Rzońca, P. Ciżkowicz, „Dlaczego strefa euro tkwi w stagnacji”, *Rz* z 27 października 2014 r.

⁴⁴ „Greece’s agonized cry to Europe. Editorial”, *INYT* z 26 stycznia 2015 r.

⁴⁵ H. Kozieł, „Znak Pogoni wreszcie zagościł na wspólnej europejskiej walucie”, *Parkiet* z 15 grudnia 2014 r.; M. Charrel, „La Lithuanie fait son entrée dans la zone euro”, *Le Monde* z 2 stycznia 2015 r.

⁴⁶ G. Hewitt, „Ukraine crisis: The weakness of Europe”, BBC News. Europe z 24 marca 2014 r.; W. Gadowski, „Długi marsz skuteczniejszy niż sankcje”, *GW* z 20 marca 2014 r.; R. Kuźniar, „Unia może stawić czoło Rosji”, *Rz* z 21 listopada 2014 r.

cie UE z poszukiwań rozwiązania dla problemu stworzonego przez Moskwę na rzecz duetu francusko-niemieckiego znanego ze swych sympatii dla Rosji. Zamiast aktywnej postawy wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wspieranej przez całą Unię (Radę) doszło do ześlizgnięcia się roli UE w tym konflikcie w tak zwany format normandzki, który – jak pokazały to spotkania w jego ramach od czerwca do stycznia – okazał się zupełnie jałowy, a dla wizerunku Unii wręcz szkodliwy. Co więcej, główne mocarstwa Unii zdecydowały o zastąpieniu Catherine Ashton osobą równie mało znaną i doświadczoną (a przy tym wyrozumiałą wobec Rosji), co w ich intencji miało gwarantować drugorzędną rolę CFSP w europejskiej polityce na rzecz prymatu ich samych. Warto przy tym zauważyć, że wojna za miedzą UE nie stała się przedmiotem troski czy działań w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Było to najbardziej przekonującym dowodem abdykacji ambicji Unii w tej sferze, z takim rozgłosem objawianych jeszcze dziesięć lat wcześniej. To również zasługa unijnych mocarstw, które nie chciały słyszeć nawet o wszczęciu prac nad nową unijną strategią bezpieczeństwa (poprzednią przyjęto w 2003 roku)⁴⁷.

Słabość UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była również pochodną braku współpracy w tej sferze unijnych mocarstw oraz ich różnej sytuacji w Unii i wobec Unii. W ogólnym głębokim kryzysie znajdowała się Francja, państwo niegdyś definiujące i inspirujące międzynarodowe ambicje Europy⁴⁸. Wielka Brytania Camerona weszła w logikę *Brexit* i naturalnie sytuowała się w wojowniczej opozycji wobec UE, w tym polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁹. Największy niepokój w niektórych krajach Unii budziła dość dwuznaczna rola Niemiec w nowej sytuacji Unii Europejskiej. Z uwagi na słabość Paryża i Brukseli oraz odwrót Londynu to Berlin stał się w oczach wielu stolicą Europy. Dla polityków i obserwatorów wojna na wschodzie Europy ujawniła dokonującą się od pewnego czasu **zmianę paradygmatu niemieckiej polityki zagranicznej**. Hans Kundnani, wybitny znawca problemu, uważa, że w nowej, pozimnowojennej sytuacji interesy Niemiec w coraz mniejszym stopniu są związane z Zachodem (brak zagrożenia ze strony Rosji czyni zbędnym parasol USA), a nawet z UE, wobec której Berlin pozostaje jeszcze formalnie lojalny, w coraz większym stopniu zaś z państwami, które są niezbędne dla wzrostu gospodarczego Niemiec (eksportu), czyli z Rosją – ze względu na import surowców – oraz z Chinami – eksport dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych. W największym skrócie: dominacja Niemiec w UE powoduje, że Unia w stosunkach zewnętrznych jest coraz bardziej zależna od postawy Berlina, staje się zakładnikiem jego gotowości do działania lub bierności, co pokazał właśnie konflikt na wschodzie Europy. Na szczęście dla Europy kanclerz Merkel zdecydowała się

⁴⁷ R. Kuźniar, „Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony”, *Bezpieczeństwo Narodowe*, październik–grudzień 2014.

⁴⁸ P. Krugman, „Fall of France”, *INYT* z 28 sierpnia 2014 r.

⁴⁹ E. Albert, „Londres pris dans l’engrenage du ‘Brexit’”, *Le Monde* z 1 lipca 2014 r.; J. Zielonka, „Cameron jest nieobliczalny” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz* z 5 listopada 2014 r.

w końcu na stanowczość wobec Rosji (i mocniejsze sankcje) i to od niej zależy, jak długo Unia pozostanie pryncypialna w stosunkach z Moskwą⁵⁰.

Czas kryzysu, wyzwań oraz zmiany warty na szczytach unijnych instytucji niósł ze sobą sporo pomysłów na „nowe otwarcie”, na podjęcie wysiłku rewitalizującego europejski projekt, który w ostatnich latach stracił wiele ze swego blasku, atrakcyjności i legitymizacji. I to nie tylko w oczach ludzi młodych, a więc niepamiętających trudnego czasu, w jakim powstawała Wspólnota, i wielkości samego projektu, który tak zasadniczo odmienił oblicze wykrwawionej wojnami Europy. Wiele z tych pomysłów, zbiorowych czy autorskich, zasługiwało na uwagę, choć trudno orzec, czy staną się treścią procesu integracyjnego⁵¹. Jednak problem Europy leży dzisiaj gdzie indziej. W pewnej mierze jest to wkroczenie sporej jej części w to, co Judy Dempsey trafnie nazywa „strefą samozadowolenia i komfortu”, która pozbawiła Europejczyków zdolności do samodzielności, czasem wyrzeczeń, podejmowania trudnych decyzji. Liczą się doraźnie pojmowane interesy i wygoda⁵². Dalej poszedł **papież Franciszek w swych dwóch przenikliwych przemówieniach** wygłoszonych w Strasburgu 25 listopada 2014 roku, w Radzie Europy i w Parlamencie Europejskim. Dla niego problem Europy leży w porzuceniu przez nią swych cywilizacyjnych, duchowych korzeni, do których należy chrześcijaństwo. Egoizm i indywidualizm Europejczyków czyni z nich monady oderwane od kontekstu społecznego i antropologicznego, pozbawione troski o swoją indywidualną i zbiorową tożsamość, która jest warunkiem ich przetrwania, przetrwania Europy. Stąd Europa, poddająca się przy tym idei nowego politycznego nominalizmu homogenizującej jej różnorodność, a co za tym idzie – żywotność, „robi wrażenie zmęczenia i starzenia się – babci już bezpłodnej i nietętniącej życiem”. Drzewo, które traci swe korzenie, staje się puste i obumiera, gałęzie opadają⁵³.

WOJNA HUNTINGTONA Z BLISKIEGO WSCHODU WKRACZA DO EUROPY

Tytuł jednego z rozdziałów znanej książki Samuela Huntingtona *Zderzenie cywilizacji i kształt ładu światowego* (1996) brzmi: „Krwawe granice islamu”. Autor, opierając się na bogatym materiale historycznym, wyjaśnia przyczyny konfliktowości stosunków wyznawców islamu z ich sąsiadami od Azji Wschodniej przez

⁵⁰ F. Lemaitre, „La capitale de l’Allemagne est devenu celle de l’Europe”, *Le Monde* z 2 maja 2014 r.; K. Rak, „Niemcy przestają być Zachodem”, *Rz* z 13 maja 2014 r.; R. Sikorski, „Bez Niemiec trudno działać” (rozmawiali J. Bielecki, J. Haszczyński, A. Stankiewicz), *Rz* z 22 maja 2014 r.; H. Kundnani, „Leaving the West behind. Germany looks East”, *Foreign Affairs*, styczeń–luty 2014.

⁵¹ Np. *Ideas for Europe’s New Leadership. A Transatlantic Perspective*, GMF Paper Series, październik 2014; P. Świeboda, „Beyond defence of the status quo!”, *Review 2014 – Aussenpolitik Weiter Denken* z 18 maja 2014 r.

⁵² J. Dempsey, „Samozadowolenie i europejska strefa komfortu” (rozmawiał Wojciech Przybylski), *Res Publica Nowa* z 20 maja 2014 r., publica.pl.

⁵³ Zdaniem papieża Franciszka „utrzymanie w Europie żywej demokracji wymaga unikania wielu »globalizujących sposobów« rozwadniania rzeczywistości: angelicznych puryzmów, dyktatury relatywizmów, fundamentalizmów antyhistorycznych, etycyzmów bez dobroci, intelektualizmów pozbawionych mądrości”.

Środkową, Bliski Wschód, Afrykę po Europę. Oprócz czynników endogenicznych, związanych z samą religią i typem kultury społecznej (religia miecza, absolutyzm, nieprzenikalność), która z niej wyrasta, w czasach współczesnych doszedł także imperializm Zachodu oraz jego przewaga rozwojowa, która uzależniła odeń na różne sposoby kraje muzułmańskie⁵⁴. Pierwszą „wojną cywilizacji” w Europie po zimnej wojnie była dla Huntingtona wojna w Bośni i Hercegowinie (1993–1995). Za jej ostatnią odsłonę uznalby zapewne zamach w Paryżu na początku stycznia 2015 roku.

Tymczasem wojna pojawiła się na rozległym obszarze zamieszkiwanym przez muzułmanów od Afganistanu po Mali i Nigerię. Tragiczną jej uwerturą był terrorystyczny megazamach w Nowym Jorku i Waszyngtonie 11 września 2001 roku. A potem już co kilka lat, a nawet częściej, podejmowane były zachodnie interwencje militarne, które były nierzadko przyczyną kolejnych, już wewnętrznych konfliktów. Zaczęło się od amerykańskiej inwazji na Afganistan (październik 2001 roku) w celu pochwylenia przywódców Al-Kaidy, organizatorów tego zamachu, która zamieniła się w długotrwałą wojnę i operację stabilizacyjną z udziałem NATO i wielu innych krajów, formalnie zakończoną w grudniu 2014 roku; przynosząc niepoliczalne ofiary. Zaraz potem była oparta na fałszywych przesłankach agresja USA i kilku innych państw zachodnich na Irak (marzec 2003 roku). Obalono państwo (nie tylko reżim Husajna), śmierć poniosło około pół miliona osób, po wyjściu Amerykanów (2010) Irak stał się państwem upadłym⁵⁵, co stworzyło szansę dla ekspansji „Państwa Islamskiego” na jego terytorium. Libia stała się modelowym państwem upadłym ze wszystkimi nieszczęściami, które temu towarzyszą, w wyniku interwencji Francji i Wielkiej Brytanii wspomaganej przez USA i kilka państw zachodnich (pod szyldem NATO) oraz obalenia rządów pułkownika Kaddafiego⁵⁶. Broń z Libii posłużyła dżihadystom do wojny w Mali (konieczna operacja militarna Francji i UE, aby uratować legalny rząd kraju). Zachód, zwłaszcza Francja, zaangażował się także w obalenie rządu al-Asada w Syrii, „tak z rozpędu” na fali „arabskiej wiosny” w 2011 roku. Zajęte przez popieranych przez Zachód powstańców antysyryjskich terytorium zostało następnie przejęte przez dżihadystów, którzy utworzyli tam tak zwane Islamskie Państwo Lewantu i Iraku (ISIL), od połowy 2014 roku – „Państwo Islamskie”. Stabilność i integralność państwowa została zachowana tam, gdzie w kontekście „arabskiej wiosny” nie doszło do militarnej interwencji Zachodu, to jest w Egipcie i Tunezji. W styczniu 2015 roku w Jemenie, będącym obiektem długotrwałej operacji antyterrorystycznej USA, władzę przejęli szyi rebelianci...

Ocena zachodnich interwencji ostatnich lat była przedmiotem wielu analiz i artykułów, a to przede wszystkim w związku z zakończeniem ISAF w Afganistanie oraz pojawieniem się „Państwa Islamskiego” na gruzach części Iraku. Amerykański

⁵⁴ S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, przeł. H. Jankowska, Muza, Warszawa 1997, zwłaszcza s. 389–405.

⁵⁵ T. Otłowski, „Irak – początek rozpadu państwa?”, FAE Policy Paper 2014, nr 17 z 16 czerwca 2014 r.

⁵⁶ M. Zawadzki, „Libia upada jak domek z kart”, *GW* z 7 sierpnia 2014 r.; „Libia. The next failed state”, *The Economist* z 10 stycznia 2015 r.; „That it should come to this”, ibidem. Autorzy tych materiałów zapomnieli dodać, że upadek Libii jako państwa blisko już z Zachodem współpracującego jest rezultatem zachodniej interwencji zbrojnej z marca–października 2011 r.

periodyk *Foreign Affairs* poświęcił temu zagadnieniu blok sześciu tekstów zatytułowany „What we have learned? Lessons from Afghanistan & Iraq”⁵⁷. Rzeczywiście, te lekcje pozostawały zagadką, w stosunkowo krótkim czasie bowiem, od Kosowa po Libię i Syrię, zostało w tym względzie popełnionych tyle błędów, że można było stracić wiarę w inteligencję Zachodu, w jego zdolność do uczenia się, wyciągania wniosków i niepopelniania kolejnych, kosztownych dla narodów uszczęśliwianych oraz dla samego Zachodu grzechów i błędów. Jest o tym mowa stale na łamach *Rocznika Strategicznego*, także w tej edycji. W tym miejscu warto krótko wskazać na kilka z nich: 1) dalece niewystarczające rozpoznanie sytuacji w miejscu, w którym decydowano się interweniować (zawsze interweniowano na podstawie białocznego obrazu wytwarzanego najczęściej przez media i usłużnych ekspertów); 2) nadmierne poleganie na sile militarnej jako środka „załatwienia sprawy”, co powodowało nieproporcjonalne straty ludzkie i materialne, utrudniając przywrócenie stabilności i pokoju; 3) niechęć do szukania kompromisu i rozwiązań politycznych z udziałem tych, którzy byli uważani za winnych sytuacji stanowiącej uzasadnienie interwencji (interwencja była świadomie połączona z *regime change*); 4) towarzyszące interwencji (następujące po niej) długotrwałe operacje „budowania państwa” (*nation building*), które ignorowały często lokalne tradycje i struktury, były próbą mechanicznego przeniesienia zachodnich wzorców, uprzywilejowywały określone grupy społeczno-narodowe czy polityczne i wymagały używania siły wobec przeciwników obcych wzorów i obecności, uzależniały od długotrwałej pomocy Zachodu. Było tych błędów znacznie więcej, związanych nierzadko z arogancją, nadmierną pewnością siebie, poczuciem bezkarności, interesami poszczególnych środowisk polityczno-biznesowych, ideologią („liberalnego interwencjonizmu”), nadmiarem dobrych intencji i przeświadczeniem, że zachodnie recepty są najlepsze na wszystko, oraz interesami strategicznymi czy gospodarczymi (ropa)⁵⁸.

O zdolności do uczenia się na własnych błędach będzie **świadczyć złożona operacja militarna przeciwko kalifatowi zwanemu Państwem Islamskim**, utworzonemu przez dżihadystów, którzy z łatwością weszli w próżnię pozostawioną w zdevastowanym wcześniej wojną Iraku oraz „wyzwolonej” przez popieranych z zewnątrz (zwłaszcza przez Francję, Turcję i Arabię Saudyjską) powstańców w Syrii. „Państwo Islamskie” jest szczególnie okrutną i niehumanitarną formą islamskiego dżihadu, wsławioną masowym zabijaniem „innych” muzułmanów i niewiernych, torturami, gwałtami i niewolnictwem seksualnym kobiet. Jednocześnie zaskakującym fenomenem, który mu towarzyszy, jest znaczący udział bojowników pochodzących ze społeczności islamskich żyjących w Europie, najczęściej już trzeciego pokolenia imigrantów. Pojawiło się zatem uzasadnione podejrzenie, że ci bojownicy po powrocie do Europy lub nawet nie wyjeżdżając na dżihad, lecz pod wpływem jego antyzachodniej ideologii, będą podejmować akcje terrorystyczne na terenie krajów zamieszkania. W niemałym stopniu składnikiem owej ideologii jest chęć zemsty za interwencje zachodnie w świecie islamu ostatnich kilkunastu lat. Państwa zachod-

⁵⁷ *Foreign Affairs*, listopad–grudzień 2014.

⁵⁸ R. Kuźniar, „Jądro ciemności”, *GW* z 3–4 stycznia 2015 r.

nie (USA, Francja, Wielka Brytania) postanowiły ponownie się zaangażować militarnie w powstrzymanie ekspansji kalifatu. Było to nieuniknione. Osłabione wcześniej Irak i Syria nie byłyby w stanie sobie z tym nowym zagrożeniem poradzić, a mogło się ono rozprzestrzenić na inne państwa regionu. Początkowo ograniczono się do ataków z powietrza, co spowodowało poważne straty ludzkie wśród dżihadystów⁵⁹. W końcu stycznia w Waszyngtonie zapadła decyzja, aby posłać tam sporą grupę instruktorów z wojsk specjalnych, co sygnalizowało możliwość ich wchodzenia w akcje bojowe (misja lądowa). Jeśli nie będą temu towarzyszyć rozsądne kroki na rzecz stabilizacji politycznej, to obecne walki mogą się przerodzić w kolejny, przewlekły i krwawy konflikt w rodzaju Afganistanu czy Iraku (na przykład pozostająca w ideologicznym ferworze Francja dąży do obalenia al-Asada, wobec czego Amerykanie zachowują w tej chwili wstrzemięźliwość). Uspokojeniu sytuacji w regionie nie służyła kolejna pacyfikacja Gazy, która pociągnęła za sobą nieproporcjonalnie wielką liczbę ofiar cywilnych⁶⁰, oraz trudność Zachodu ze znalezieniem rozsądnego, całościowego (nieograniczonego tylko do jego programu nuklearnego) podejścia do Iranu, który przecież mógłby się stać wartościowym jego partnerem w tej części świata⁶¹.

Ohydny mord terrorystyczny w Paryżu na początku stycznia 2015 roku dramatycznie „odświeżył” Huntingtona i jego frazę o „krwawych granicach islamu”. Francja i znaczna część wolnego świata uznała to za zamach na wolność słowa, za zamach na zasady demokracji i podstawy republiki, Republiki Francuskiej. Zaczęto się także zastanawiać nad mechanizmem przechodzenia fundamentalizmu islamskiego w polityczny radykalizm, a następnie terroryzm. Owszem, część przyczyn tkwi w istocie tego systemu religijno-politycznego, w jego absolutystycznej i wojowniczej w sensie religijnym naturze, która ujawnia się na styku z innymi religiami i kulturami. Trzeba przecież w tym kontekście pamiętać o krwawych walkach toczących się pomiędzy różnymi odłamami islamu, podobnie jak w chrześcijańskiej Europie XVI i XVII wieku. Przypadek Francji i samego zamachu jest bardzo specyficzny, a zarazem ujawnia pewne składniki i aspekty wychodzące poza granice Francji i występujące także w innych państwach Europy. To ważne, bo trzeba będzie umieć znaleźć na to wyzwanie odpowiedź, która nie będzie pachnieć islamofobią, ale nie pozwoli jednocześnie społeczności islamskiej zamieszkującej Europę naruszać zasad demokracji i praw człowieka, tak jak są one definiowane w poszczególnych krajach kontynentu, oraz stanowić oparcia dla grup i osób, które z pobudek religij-

⁵⁹ P. Jendroszczyk, „Islamiści maszerują na Bagdad”, *Rz* z 12 czerwca 2014 r.; J. Solana, „Bliski Wschód w ogniu”, *Rz* z 27 czerwca 2014 r.; M. Garztecki, „Dżin uwolniony”, *Rz* z 30–31 sierpnia 2014 r.; D. Motadel, „The ancestors of ISIS”, *The New York Times* z 24 września 2014 r.; B. Hubbard, A. Barnard, „Clashing goals in Syria strikes bedevil Obama”, *INNT* z 25 września 2014 r.; A. Thompson, J. Suri, „How America helped ISIS”, *INNT* z 1 października 2014 r.

⁶⁰ H. Jaffiol, H. Sallon, „Guerre de Gaza: le droit international à été violé”, *Le Monde* z 23 sierpnia 2014 r.; E. Keret, „Chcesz pokoju? Do gazu!”, *GW* z 9–10 sierpnia 2014 r.; M. Zawadzki, „Gwiazda Dawida na czołgu”, *ibidem*. W tym kontekście zdumienie budzi sprzeciw USA i Izraela wobec przystąpienia Palestyny do statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (notabene, oba te państwa nie są jego stronami).

⁶¹ R. Stefanicki, „Wielka gra irańskich ajatollahów”, *GW* z 30 czerwca 2014 r.; R. Cohen, „Iran, the thinkable ally”, *INNT* z 2 października 2014 r.

nych chcą się uciekać do metod walki zbrojnej. Musi przy tym zastanawiać i niepokoić bierność i obojętność pozostałej części („większości”) świata islamu wobec tego rodzaju postaw i aktów⁶². Wojna z opisywanej przez Huntingtona Bośni przysłała do Francji w tym sensie, że amunicja, której użyli zamachowcy, właśnie stamtąd pochodziła, a sam kraj stał się skupiskiem islamskich radykałów⁶³.

Co się tyczy samej Francji i zamachu na *Charlie Hebdo*, to z grubsza rzecz biorąc, było to rezultatem nałożenia się trzech grup czynników: po pierwsze, szybko rosnącej, a jednocześnie mającej trudności z integracją we Francji społeczności islamskiej (ok. 6 mln osób), która czuje się „narodem drugiej kategorii”, po drugie, zderzenia dwóch wartości – ochrony uczuć religijnych i swobody wypowiedzi *à la française* (zgodnie z deklaracjami autorów gazety: wolność bez prawa do obrażania innych nie jest wolnością) oraz, po trzecie, dość gwałtownego w ostatnich latach wzrostu militarnej aktywności Francji na obszarze islamu – Libia, Mali, Syria – co budziło krytykę wśród muzułmanów⁶⁴. Przed skutkami „demokratycznego militarizmu” Francji, którymi mogą być zamachy na ludzi i obiekty, przestrzegał kilka miesięcy wcześniej były minister spraw zagranicznych i premier Dominique de Villepin⁶⁵. Dalece nie wszyscy dzielali też stosunek do gazety wyrażany po zamachu w sloganie „je suis Charlie”. Papież Franciszek powiedział, że nie należy obrażać niczych uczuć religijnych ani z nich drwić. Ks. Tomáš Halík, znakomity czeski filozof, napisał, że „jeśli prezydent Hollande określa redaktorów »Charlie Hebdo« mianem »naszych bohaterów«, to odsłania nie tylko płytkość i pustkę własną, lecz też kultury politycznej, którą reprezentuje”. Karykatury *Hebdo* były dla ks. Halika naruszeniem podstawowej wartości naszej kultury, którą jest szacunek dla drugiego człowieka. Halík przyznawał się do innej niż *Hebdo* twarzy naszej kultury, tej, w której jest humor i ironia, która nie rezygnuje z polemiki, ale też „odrzuca wulgarne przejawy braku szacunku, i którą mierzi dolewanie oliwy do ognia nienawiści”. Trzeba unikać skrajności, w tym „gloryfikacji dekadencji i cynizmu jako symbolu naszej kultury i naszej wolności”, dodawał. W podobnym tonie pisał znany profesor Oksfordu, Europejczyk i muzułmanin zarazem, Tariq Ramadan: „gazeta była w błędzie, gdy publikowała karykatury proroka, bo obrażała społeczność już i tak stygmatyzowaną”. Wytykał też podwójny standard zachodniej opinii publicznej, która rozpacza nad śmiercią dwunastu osób zabitych w redakcji gazety, a ignoruje zupełnie śmierć setek osób, które jednego dnia giną od zachodnich bomb w Iraku czy Syrii⁶⁶.

⁶² A. Kizilkaya, „Religia muzułmańska nie wymaga modernizacji” (z szefem Rady Muzułmańskiej w Niemczech rozmawiał P. Jendroszczyk), *Rz* z 15 stycznia 2015 r.

⁶³ M. Kokot, „Bałkański trop »Charlie Hebdo«”, *GW* z 23 stycznia 2015 r.

⁶⁴ B. Barthe, „'Charlie', une 'blessure arabo-française'”, *Le Monde* z 15 stycznia 2015 r.; A. Hall, „Końca dziejów nad Sekwaną nie będzie”, *Rz* z 13 stycznia 2015 r.

⁶⁵ D. de Villepin, „Cessons ces guerres suicidaires et donnons en fin une chance à la paix!”, *Le Monde* z 1 października 2011 r.

⁶⁶ T. Halík, „Dlaczego nie jestem Charlie”, *GW* z 17–18 stycznia 2015 r.; „The Muslim response. When nuance is hard to hear”, *The Economist* z 17 stycznia 2015 r.; „First – and last – do no harm”, *The Economist* z 24 stycznia 2015 r.

AZJA – CHINY ROSNĄ Z UMIAREM

Po kilku próbach bardziej asertywnego zaznaczenia swojej mocarstwowej roli w regionie, które wzbudziły lęk sąsiadów, Chiny postanowiły ją umacniać przy użyciu środków kwalifikowanych jako *soft power*. Chciały w ten sposób zatrzeć złe wrażenie po wcześniejszym zaostrzeniu sporów z Filipinami i Wietnamem o wyspy na Morzu Południowochińskim; załagodzeniu uległ też spór o wyspy Senkaku/Diaoyu z Japonią. Ubiegły rok upłynął pod znakiem ofensywy Pekinu na rzecz tworzenia strefy wolnego handlu Azji-Pacyfiku, która mogłaby stanowić konkurencję wobec analogicznego pomysłu Stanów Zjednoczonych (Partnerstwa Transpacyficznego). Jej perspektywy były tym bardziej optymistyczne, że dla większości państw regionu z Japonią włącznie Chiny były partnerem handlowym numer jeden. Udało się zawrzeć wstępne porozumienia w tej sprawie z Australią i Koreą Południową⁶⁷. Przy okazji szczytu G-20 w Canberze chiński prezydent Xi Jinping starał się zaprezentować swój kraj jako dominującą siłę gospodarczą w Azji, która potrafi także szczerze inwestować w stabilność i rozwój regionu, mocarstwo, którego nie trzeba się obawiać⁶⁸. Podobny efekt miała przynieść gigantyczna inwestycja w nowy „jedwabny szlak”, czyli infrastrukturę połączeń Chin z Europą przez Azję Środkową. Wartościowym przejawem nowego poczucia odpowiedzialności Pekinu za problemy globalne było uzgodnienie w czasie spotkania Xi Jinping – Obama, w listopadzie 2014 roku, zobowiązania Chin do zatrzymania wzrostu emisji gazów cieplarnianych począwszy od 2030 roku oraz intensywnego rozwoju odnawialnych źródeł energii, co oznacza ich włączenie się po raz pierwszy w walkę o ochronę ziemskiego klimatu⁶⁹.

Bez wątpienia **Pekin swoją miękką strategią dążył do wypchnięcia Stanów Zjednoczonych z regionu**, najpierw w sferze gospodarczej, a długofalowo w sferze bezpieczeństwa. Było to czytelne dla wielu państw Azji, które nadal liczyły na Amerykę w obawie przed przejawami chińskiej hegemonii, a które były zawiedzione słabnięciem *pivot to Asia* zadeklarowanego przez prezydenta Obamę trzy lata temu. To prawdopodobnie z tego powodu Indie nowego premiera Narendry Modiego postanowiły wzmocnić więzi ze Stanami Zjednoczonymi. Jak pisali obserwatorzy, pierwsze 45 minut spotkania obu przywódców w New Delhi w styczniu 2015 roku poświęcone było właśnie Chinom. USA stały się pierwszym dostawcą broni i nowoczesnych technologii dla Indii. Pewnym problemem w stosunkach dwustronnych, przynajmniej obecnie, to znaczy w czasie kadencji Obamy, jest przestrzeganie praw człowieka, zwłaszcza kobiet, w Indiach oraz negatywny stosunek New Delhi do wysiłków na rzecz ochrony klimatu. Jednak zbliżenie USA–Indie staje się faktem,

⁶⁷ M. Kaczmarczyk, „Chiński prezydent zdobywa antypody”, *GW* z 18 listopada 2014 r.

⁶⁸ J. Perlez, „Asia’s ‘big guy’ spreads cash and seeks influence in Pacific region”, *INYT* z 22 listopada 2014 r.

⁶⁹ „U.S.–China climate accord offers new hope for planet. Editorial”, *USA Today* z 13 listopada 2014 r.; P. Krugman, „China, coal, climat”, *INYT* z 15–16 listopada 2014 r.

a głównym motywem dla obu stron jest imperatyw równowagi właśnie w kontekście wzrostu potęgi Chin⁷⁰.

Pozytywne zmiany w zachowaniu Chin były do tego stopnia zauważalne i kontrastowały z postawą Rosji, że w komentarzach międzynarodowych stawiano je za przykład Putinowi – właśnie jako przykład podejścia pewnego, asertywnego, ale też konstruktywnego i niekonfrontacyjnego wobec otoczenia⁷¹. Istotnie, zwłaszcza w stosunkach z USA Pekin starał się nie wzbudzać niepokoju, choć jego długofalowe cele były oczywiste. Sam Xi Jinping podkreślał, że konfrontacja między oboma mocarstwami byłaby katastrofą zarówno dla nich, jak i dla świata. Pekin nie zamierzał przy tym marnować szansy, jaką stwarzał głęboki kryzys w stosunkach Rosji z Zachodem, i przyjmował zabiegi Putina o pokazanie, że Moskwa nie została sama, że nie jest międzynarodowo izolowana. Ilustracją zacieśniania związków między azjatyckimi potęgami miała być wielka wizyta Putina w Chinach w maju 2014 roku, w trakcie której zawarto wiele porozumień gospodarczych, w tym ogromny kontrakt gazowy (na warunkach niezbyt korzystnych dla Rosji skłóconej z Zachodem). Oceny, jak dalece oba państwa są gotowe posunąć się w manifestowaniu „przyjaźni” dla przeciwwagi wobec Zachodu, pozostawały rozbieżne⁷². Podobnie niejednoznaczne oceny pojawiły się w odniesieniu do porozumienia państw BRICS o utworzeniu ich własnego banku, który byłby odpowiednikiem Banku Światowego i zarazem MFW. Sceptycyzm wobec roli nowego banku jako wyzwania dla dominującej roli Zachodu w światowych finansach brał się zarówno z wewnętrznych podziałów w łonie grupy BRICS, jak i innej niż w przeszłości pozycji MFW oraz Banku Światowego w globalnych finansach⁷³.

OVERVIEW OF INTERNATIONAL SITUATION – GLOBAL AND REGIONAL ASPECTS

2014 was a bad year in international relations. There are two dramatic events, two wars, behind such an unequivocal assessment. Criminal, bloody activity of the so-called Islamic State was the first one. IS has to be seen as a long-term consequence of the US war against Iraq and the wrong strategy used by the West in the conflict in Syria. However destructive and destabilizing for the area, its impact is simply a humanitarian disaster, and the cause of another wave of displacement and migration. It can be contained by governments from the region with a little support of the West, if the latter avoids the traditional sins and errors typical of its military interventions over the last 15 years. The second important event – the Russian aggression against Ukraine – is of strategic nature. Russia has been violating not only the UN Charter and undermining the logic and structure of the Euro-Atlantic order, based on the principles of the Helsinki Final Act, Paris Charter of New Europe, but also the whole tex-

⁷⁰ R. Cohen, „Asia’s American angst”, *INYT* z 16 października 2014 r.; „A new chapter for America and India. The Editorial”, *INYT* z 27 stycznia 2015 r.

⁷¹ „China’s lesson for Putin in how to do diplomacy”, *Financial Times* z 15 listopada 2014 r.

⁷² N. MacFarquhar, D.M. Herszenhorn, „Ukraine crisis pushing Putin toward China”, *INYT* z 19 maja 2014 r.; P. Jendroszczyk, „Przyjaźń po Ukrainie”, *Rz* z 20 maja 2014 r.

⁷³ W.M. Orłowski, „Przedwcześnie ogłoszony koniec świata?”, *Rz* z 18 lipca 2014 r.

ture of agreements, channels of cooperation and partnerships between the West (EU, NATO) and Russia, developed after the Cold War. In its bid to reconstruct a Soviet-like zone of influence, Moscow has been politically sliding back into the first half of the 20th century. It is worrying that the West, the EU in particular, is performing badly *vis-à-vis* this spectacular challenge to its own values, norms, and geopolitical interests. The much needed containment 2.0 policy is not working due to the climate of appeasement and the wish of many Western capitals to continue business as usual, which results in deep divisions within the EU as to how to cope with the “New Russia”. On the other side of the globe, China has been calmly and wisely advancing on its path to a superpower status.

Keywords: appeasement, containment, NATO’s strategic awakening, Western interventions, authoritarianism in Russia, European identity crisis, clash of civilizations, new Jagiellonian period in Poland, new Brezhnev’s doctrine, Russia’s aggression against Ukraine, Kremlin useful idiots

Obserwatorium bezpieczeństwa

NATO – PONOWNE ODKRYWANIE SENSU ISTNIENIA (Z NIEWIELKĄ POMOCĄ PUTINA)

Rok 2014 okazał się dla NATO, mimo wszystko niespodziewanie, swoistym „dniem próby”, testem jego zdolności adaptacyjnych do gwałtownych zmian w środowisku bezpieczeństwa, zachodzących dodatkowo w regionie traktowanym jako względnie stabilny i niestanowiący źródła realnych, a przynajmniej bezpośrednich zagrożeń. Co prawda na przełomie roku sojusznicy z rosnącym niepokojem obserwowali nabrzmiewający kryzys na Ukrainie, lecz niemal do połowy lutego powszechne było w NATO przekonanie, iż w najbliższym czasie jego aktywność skoncentruje się na (od)budowie gotowości do działania po okresie wzmożonej aktywności operacyjnej, latach cięć budżetowych i w warunkach spadającego zainteresowania sytuacją w Europie lidera organizacji – USA. Oznaczałoby to zaabsorbowanie możliwie sprawnym i „odpowiedzialnym” zakończeniem misji ISAF w Afganistanie oraz kontynuacją transformacji wewnętrznej NATO w stronę organizacji raczej „doskonalącej zdolności do reakcji” niż „faktycznie zaangażowanej”. Takie miały być też główne tematy rozmów na szczycie organizacji, planowanym ostatecznie na wrzesień w walijskim Newport. Wszystko jednak zmieniło gwałtowne przyspieszenie na Ukrainie – ucieczka 22 lutego prezydenta Janukowycza, secesja Krymu i jego późniejsza aneksja przez Rosję, a przede wszystkim wybuch formalnie wewnętrznego, faktycznie zaś międzynarodowego konfliktu na wschodzie kraju. W rezultacie NATO musiało skoncentrować się na wypracowaniu zarówno bezpośredniej, jak i bardziej długofalowej odpowiedzi na – zapewne przewlekły – kryzys w swoim bezpośrednim sąsiedztwie oraz związane z nim zmiany w relacjach z Rosją. A przecież równocześnie na Bliskim Wschodzie narastało wyzwanie w postaci Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii. Rok 2014 faktycznie więc kończył, jak zakładano, okres „zaangażowania globalnego NATO”, przynajmniej w dotychczasowej formie, nie przyniósł jednak przewidywanego „wyciszenia”. Przeciwnie, zmusił sojuszników do szybkiej reakcji na problemy wcale nie mniej złożone niż – przez niemal dekadę stanowiące oś aktywności Sojuszu – groźba ze strony talibów i fiasko „zbrojnego budowania państwowości” w Afganistanie.

NATO A KONFLIKT NA UKRAINIE – POWRÓT DO KORZENI

Kryzys na Ukrainie, a przede wszystkim bezpośrednio, choć niestandardowe w formie zaangażowanie weń Rosji („zielone ludziki” w mundurach bez insygniów po stronie separatystów), stanowił dla NATO – wedle słów ówczesnego sekretarza

generalnego Andersa Fogha Rasmussena – „najpoważniejszy kryzys w Europie od upadku muru berlińskiego”¹. Sojusz, zważywszy na jego polityczno-wojskową specyfikę i coraz bardziej jawną wrogość Rosji, nie mógł odgrywać w tym konflikcie roli mediatora lub głównego organizatora wysiłków na rzecz deeskalacji sporu, polegając w tym względzie na dyplomacji unijnej, OBWE lub poszczególnych państw. Długo zresztą NATO wykazywało – raczej zrozumiałą – powściągliwość postawy wobec kryzysu, potępiając użycie przemocy przeciw demonstrantom i wzywając siły zbrojne Ukrainy do zachowania neutralności (co też się stało), lecz unikając stanowiska sugerującego faworyzowanie jednej ze stron sporu (wówczas jeszcze wewnętrznego) i z uznaniem przyjmując ugodę opozycji z prezydentem Janukowyczem (21 lutego)². Niemniej jej zerwanie i ucieczka Janukowycza z kraju (22 lutego), a następnie rosyjska ingerencja w kryzys przez wsparcie (czy raczej wzniecenie) tendencji separatystycznych na Krymie (27–28 lutego), w kolejnych zaś miesiącach także na wschodzie Ukrainy, zmusiły NATO do szybkiej zmiany postawy i wypracowania elastycznej, z uwagi na dynamikę i złożoność sytuacji, odpowiedzi w jej trzech kluczowych wymiarach: wobec Ukrainy, wobec Rosji i względem części sojuszników ze „wschodniej flanki NATO”.

Pomoc NATO dla Ukrainy w pierwszych miesiącach konfliktu – *de facto* już o międzynarodowym charakterze – polegała głównie na wsparciu dyplomatycznym. NATO niezwłocznie po opanowaniu w końcu lutego Krymu przez prorosyjskich separatystów potępiło te działania, podkreślając odpowiedzialność Rosji (2 marca). Potem konsekwentnie manifestowało poparcie dla integralności terytorialnej Ukrainy, nie uznając wyników nielegalnego referendum w sprawie secesji na Krymie (16 marca) i późniejszej decyzji Rosji o inkorporacji półwyspu (18 marca), a także kwietniowych proklamacji niezależnych od Kijowa „republik ludowych” w Doniecku i Ługańsku. Wsparło też zabiegi tymczasowych władz ukraińskich o choćby częściową normalizację sytuacji w kraju, w tym organizację 25 maja wyborów prezydenckich, nie kwestionując równocześnie potrzeby prowadzenia przez Kijów od połowy kwietnia (z przerwami) „operacji antyterrorystycznej” przeciw separatystom w Donbasie. Jednakże praktyczna pomoc NATO okazała się ograniczona, choć nie tylko z uwagi na rozbieżności w tej sprawie między sojusznikami, lecz także ostrożność ówczesnych władz Ukrainy, niewysuwających daleko idących postulatów. Ostatecznie na posiedzeniu Komisji NATO–Ukraina (NUC, 1 kwietnia) uzgodniono zwiększenie wsparcia finansowego i eksperckiego dla Ukrainy w zakresie reformy jej sektora bezpieczeństwa i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi³. Nie podjęto natomiast decyzji o pomocy materiałowej (w tym dostawach sprzętu woj-

¹ A.F. Rasmussen, *A strong NATO in a changed world*, Speech at Brussels Forum, 21 marca 2014 r., www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_108215.htm.

² *NATO Secretary General urges Ukrainian armed forces to remain neutral*, 20 lutego 2014 r., www.nato.int/cps/en/natolive/news_107301.htm; *NATO Secretary General welcomes agreement in Ukraine*, 21 lutego 2014 r., www.nato.int/cps/en/natolive/news_107334.htm.

³ *Statement of the NATO–Ukraine Commission*, 1 kwietnia 2014 r., www.nato.int/cps/en/natolive/news_108499.htm.

skowego), choć pozostawiono sojusznikom możliwość prowadzenia takich działań na bazie bilateralnej⁴.

W relacjach z Rosją Sojusz szybko wybrał stanowczość, choć głównie w wymiarze dyplomatycznym. Po próbach dialogu w Radzie NATO–Rosja (bezowocna sesja 5 marca) Sojusz zrezygnował z części wspólnych przedsięwzięć (m.in. planów eskorty przez okręty obu stron wywożonej z Syrii do zniszczenia broni chemicznej), a 1 kwietnia, po zatwierdzeniu przez rosyjski parlament aneksji Krymu (31 marca) i wobec ewidentnego braku woli współpracy po stronie Moskwy, zawiesił wszelką współpracę operacyjno-techniczną, utrzymując tylko możliwość kontaktów na szczeblu politycznym (te ostatnie uległy jednak zamrożeniu z woli Rosji)⁵. Dodatkowo NATO podjęło z Rosją rywalizację w sferze informacyjnej, podważając jej twierdzenia o niezaangażowaniu w konflikt i woli współpracy w jego deeskalacji, m.in. przez publikację danych (np. zdjęć satelitarnych) dowodzących niedającej się uzasadnić inaczej niż chęcią wywierania presji na Kijów koncentracji wojsk Rosji wokół granic z Ukrainą oraz przypadków ich wkraczania na ukraińskie terytorium. Niemniej, co znamienne, Sojusz nie zakazał swym członkom realizacji kontraktów zbrojeniowych z Rosją, w tym już wcześniej budzącej wielkie kontrowersje sprzedaży przez Francję – wstrzymanej, co prawda, w związku z konfliktem ukraińskim – okrętów desantowych typu Mistral (odbiór pierwszego miał nastąpić w 2014 r.)⁶.

Faktycznie jednak NATO w tym okresie najwięcej czasu poświęciło „uśmierzaniu obaw” części sojuszników z Europy Środkowo-Wschodniej, zaniepokojonych możliwymi implikacjami tych wydarzeń i rosyjskiego w nich udziału dla ich własnego bezpieczeństwa. Na wniosek Polski, odwołujący się do art. 4 traktatu waszyngtońskiego (konsultacje w razie zagrożenia integralności terytorialnej członka), 4 marca w Radzie Północnoatlantyckiej (NAC) omówiono możliwości reakcji na kryzys, a od połowy marca podjęto już konkretne działania – np. regularne loty samolotów zwiadu lotniczego (AWACS) nad Polską i Rumunią – służące zamanifestowaniu rządowi i społeczeństwom tych dwóch państw, krajów bałtyckich i Bułgarii (a w pewnym sensie także bliskich partnerów spoza organizacji – Szwecji i Finlandii) woli i zdolności Sojuszu do wsparcia ich w razie potrzeby. Bardziej kompleksowe środki tego rodzaju uzgodniono w połowie kwietnia, decydując się m.in. na wzmocnienie – z czterech do szesnastu samolotów – misji „Air Policing” w państwach bałtyckich, rozmieszczenie zespołu przeciwninowego NATO (sześć okrętów) na Bałtyku i organizację we „wschodniej flance” nowych ćwiczeń, co wiązało się z czasową obecno-

⁴ P. Belkin, D.E. Mix, S. Woerhel, *NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe*, CSR Report R43478, 31 lipca 2014 r., s. 3.

⁵ Sojusz chciał zapewne uniknąć błędów z okresu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego w 2008 r., gdy po wybuchu walk formalnie zawieszono jedynie współpracę polityczną, zachowując praktyczną. Nie wpłynęło to wówczas istotnie na postawę Rosji, utrudniało zaś działania na rzecz rozwiązania kryzysu i ostatecznie skłoniło NATO do przywrócenia relacji politycznych już po pół roku.

⁶ Francja podkreślała wysokie koszty – ponad 1 mld euro – zerwania bliskiego finalizacji kontraktu. Dla tego także wprowadzony przez UE 29 lipca zakaz umów zbrojeniowych z Rosją dotyczył nowych, ale nie już zawartych kontraktów. Niemniej część członków NATO odstąpiła od już podpisanych umów (Niemcy zrezygnowały z budowy dla Rosji instalacji szkoleniowych, a Wielka Brytania i kraje nordyckie wstrzymały wszelką współpracę wojskową). *Gazeta Wyborcza* z 3 września 2014 r.

ścią dodatkowych jednostek (m.in. w maju w ramach „Steadfast Javelin” w Estonii ćwiczone reakcję na atak zbrojny)⁷. Inicjatorem (i głównym wykonawcą) takich posunięć były USA, które wydarzenia na Ukrainie niejako zmusiły tym samym do częściowego (choć być może też tymczasowego) wyhamowania spadku zainteresowania problemami bezpieczeństwa w Europie (a co za tym idzie – zaangażowania militarnego na kontynencie).

Początkowa odpowiedź NATO na konflikt na Ukrainie, choć szybka i – zwłaszcza wobec własnych członków – konkretna, była jednak w pewnym stopniu spóźniona, a przy tym mocno reaktywna. Rosji udało się, zwłaszcza wraz z błyskawiczną aneksją Krymu, przejąć inicjatywę przynajmniej w odniesieniu do rozwoju sytuacji na samej Ukrainie, wobec której NATO miało i tak – także z uwagi na stanowisko władz i opinii publicznej części sojuszników (np. Włochy, Niemcy, Słowacja, Węgry, Grecja) – ograniczone możliwości udzielenia wsparcia pozwalającego na realną zmianę jej położenia militarnego. To zaś, w połączeniu z chęcią uniknięcia eskalacji konfliktu, było zapewne jedną z głównych przyczyn koncentracji NATO na zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa własnym członkom i odstraszeniu Rosji od podjęcia podobnych jak na Ukrainie kroków w innych państwach regionu, choćby krajach bałtyckich. Odrębną kwestią jest pytanie, w jakim stopniu taka groźba była wówczas realna – ingerencja Rosji w sprawy ukraińskie, mocno zresztą dla niej angażująca, stanowiła raczej element „walki o Ukrainę”, a nie początek szybkiego *drang nach Westen* – a także czy wartość podjętych przez sojuszników działań (improwowanych, ograniczonych w skali i tymczasowych) wykraczała poza wymiar symboliczny. Niemniej manifestacja solidarności i czytelne wskazanie Rosji „czerwonej linii”, której nie powinna przekraczać, było z perspektywy zarówno całego Sojuszu, jak i jego najmocniej zaniepokojonych członków konieczne. Zarazem jednak dobitnie świadczyło o – dotąd raczej zacieranej – różnicy w statusie (a co za tym idzie, zakresie praw i ewentualnego wsparcia) między członkami a partnerami Sojuszu. Potwierdzając gotowość twardej obrony interesów i terytorium nade wszystko państw członkowskich NATO, a nie partnerów czy europejskiego ładu bezpieczeństwa jako takiego, NATO *nolens volens* sygnalizowało, że działania poza granicami sojuszników nie spotkają się z równie zdecydowaną reakcją.

SZCZYT W NEWPORT – SOJUSZNICZY RAP, PROCENTY I SIŁY ULTRASUPER GOTOWOŚCI

Bardziej długofalowy i kompleksowy program adaptacji Sojuszu do nowych warunków, wyznaczanych głównie, choć nie wyłącznie przez wydarzenia na Ukrainie, wypracowano na szczycie NATO w walijskim Newport (4–5 września). Samo spotkanie, początkowo, jak wspomniano, przewidziane jako podsumowujące misję afgańską (a zarazem manifestującą rangę NATO dla Wielkiej Brytanii i jej samej dla Sojuszu na miesiąc przed szkockim referendum niepodległościowym), nagle

⁷ Działania Sojuszu uzupełniała podobna aktywność bilateralna (dodatkowe ćwiczenia, czasowe rozmieszczenie jednostek) USA i części pozostałych sojuszników, np. Wielkiej Brytanii i Kanady. P. Belkin, D.E. Mix, S. Woerhel, *NATO: Response to the Crisis...*, op. cit., s. 3–6.

stało się „szczytem transformacyjnym”, na którym ustalano nowe priorytety organizacji. Gwałtowność tych zmian widać było zarówno w przebiegu przygotowań do szczytu oraz rozmów w jego trakcie, jak i wyjątkowej objętości i wielowątkowości deklaracji końcowej oraz ogólnikowości części decyzji, z konieczności wypracowywanych pośpiesznie, bez należytych konsultacji pozwalających złagodzić wyraźne międzysojusznicze rozbieżności, dotyczące nawet tak podstawowych kwestii jak percepcja zagrożeń dla Sojuszu. Dodatkowo „kryzysowość” szczytu pogłębiała jeszcze ponowna zmiana sytuacji na Ukrainie i sukcesy ofensywy podjętej przez separatystów, przy wsparciu regularnych jednostek rosyjskich, stawiającej Kijów w trudnym położeniu.

I choć Ukraina stała bez wątpienia w centrum debat na szczycie, to zarazem okazała się chyba największym jego przegranym. Zarówno na spotkaniu NUC w pierwszym dniu rozmów, jak i w dyskusjach w węższym gronie (rozmowy prezydenta Poroszenki z przywódcami pięciu największych sojuszników, bez Polski) okazywano jej zdecydowane wsparcie dyplomatyczne, stanowczo potępiając nielegalne działania Rosji (w tym zajęcie Krymu i wspieranie separatystów) i żądając ich natychmiastowego przerwania. Twardość werbalnych deklaracji Sojuszu nie znalazła jednak przełożenia praktycznego – uzgodniono jedynie utworzenie (co zapowiedziano zresztą już w czerwcu) czterech funduszy powierniczych o wartości 15 mln euro, służących wsparciu reform sektora bezpieczeństwa Ukrainy w zakresie logistyki, dowodzenia i łączności, cyberbezpieczeństwa oraz rekonwersji personelu wojskowego. Ukraińską prośbę „o wsparcie militarno-techniczne” (w tym dostawy broni) tylko „odnotowano”, sugerując płaszczyznę bilateralną jako właściwą do realizacji takiej pomocy przez członków⁸. W tej sytuacji raczej nieprzypadkowo ukraiński prezydent już 5 września podczas negocjacji w Mińsku przystał na niekorzystny, bo w dużej mierze sankcjonujący ich osiągnięcia rozejm z separatystami.

Wówczas już jednak w Newport przyjmowano deklarację końcową, dobitnie świadczącą, iż pod wpływem konfliktu ukraińskiego w centralnym dla Sojuszu sporze między zwolennikami koncentracji na pierwotnej misji NATO – zbiorowej obronie terytorium państw członkowskich – a sojusznikami opowiadającymi się za bardziej „globalnym” spektrum jego zainteresowania tym razem, po ponad dekadzie dominacji „globalistów”, górę wzięły (nawet jeśli tymczasowo) racje tradycjonalistów. Główne ustalenia dokumentu dotyczyły bowiem wzmocnienia zdolności odstraszania i obrony państw sojuszniczych w Europie, zwłaszcza we wschodniej części obszaru traktatowego (aczkolwiek starano się to wrażenie nieco „zmiękczyć”, podkreślając wagę zagrożeń w innych regionach, szczególnie na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej, oraz stosując często ogólny termin „rejonów peryferyjne”, a nie „wschód” NATO). Centralnym ich punktem było ogłoszenie Planu działań na rzecz członkostwa (*Readiness Action Plan*), zapowiadanego zresztą jeszcze w czerwcu przez – żegnającego się w Walii ze stanowiskiem sekretarza generalnego – Rasmussena (od października zastępował go były premier Norwegii

⁸ *Joint Statement of the NATO-Ukraine Commission*, 4 września 2014 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_112695.htm.

Jens Stoltenberg). Kluczowym elementem tego planu wskazanym w Deklaracji było wprowadzenie **stałej rotacyjnej obecności** oraz „**znaczącej aktywności**” sił morskich, lotniczych i lądowych NATO we wschodniej części Sojuszu, jako środka wzmacniającego gwarancje bezpieczeństwa dla członków i odstraszającego od agresji. Równie istotna była zapowiedź utworzenia w ramach Sił Odpowiedzi NATO (NRF) tzw. szpicy – Sił Bardzo Wysokiej Gotowości (*Very High Readiness Joint Task Force* – VJTF), zdolnych do rozmieszczenia „zwłaszcza na obrzeżach NATO” w ciągu kilku dni. Prócz tego zdecydowano o intensyfikacji ćwiczeń „we wschodniej flance” oraz rozbudowie w tej części obszaru traktatowego infrastruktury sojuszniczej, w tym budowie baz materiałowych (tzw. *prepositioning*), ułatwiających w razie potrzeby szybkie wzmocnienie obecnych tam sił sojuszniczych. Zapowiedziano też odpowiednią adaptację struktur dowodzenia, w tym podniesienie poziomu gotowości Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie⁹.

Drugim ważnym blokiem postanowień adaptujących Sojusz do nowych warunków były decyzje w sprawie wydatków obronnych. W tym kontekście, o co szczególnie już od lat zabiegały USA i Wielka Brytania, sojusznicy zobowiązali się najpierw do zaprzestania redukcji budżetów obronnych, a następnie podjęcia starań, by w ciągu dekady podnieść je do poziomu 2% PKB (obecnie osiąganego tylko przez cztery kraje), a ponadto przeznaczać co najmniej 20% tych środków na zakupy sprzętu oraz związane z tym badania i prace rozwojowe. Choć w wyniku oporu wielu sojuszników (m.in. Niemiec, Hiszpanii i Włoch) uzgodnienie to miało charakter „miękki” (wymaga „zabiegów o”, a nie „osiągnięcia” wymaganego pułapu wydatków), to wprowadzenie corocznego przeglądu jego realizacji zmniejsza nieco ryzyko „lekceważenia” tych zobowiązań przez poszczególnych członków¹⁰.

Wszystkie powyższe decyzje i plany, choć bez wątplenia ważne i oferujące szanse radykalnego podniesienia zdolności NATO do realizacji jego głównych funkcji, a zwłaszcza zbiorowej obrony, w ustalonej w Newport formie budzą jednak wątpliwości co do faktycznej możliwości ich pełnego wdrożenia. Podstawowe jest pytanie o trwałość – krytycznego dla wartości RAP – systemu rotacyjnej obecności w państwach wschodniej flanki, zwłaszcza gdyby okazało się to konieczne w dłuższym okresie. Obecnie nie wszyscy sojusznicy dysponują odpowiednimi jakościowo i ilościowo zasobami do realizacji tego typu zadań, a jeszcze poważniejszy może okazać się – niezależnie od doświadczeń „kryzysowego” roku 2014 r., gdy łatwiej było o mobilizację – deficyt woli podejmowania takich wysiłków. To zaś grozi, iż w prak-

⁹ *Wales Summit Declaration*, Newport, 5 września 2014 r., par. 5–12. Ważne było też, niewymienione wprost w Deklaracji, uzgodnienie adaptacji planów ewentualnościowych dotyczących obrony zbiorowej przez wskazanie konkretnych sił do ich realizacji. S. Koziej, P. Pietrzak, „Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski”, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2014, nr III, s. 21.

¹⁰ *Wales Summit Declaration*, par. 14–15. Innym elementem Deklaracji, który podobnie jak „paragrafy finansowe” należał zapewne do jej części „planowej”, przewidywanej niezależnie od wybuchu konfliktu na Ukrainie, był tzw. *Defense Planning Package*, wskazujący zdolności wojskowe Sojuszu, których rozwój (za pośrednictwem inicjatyw w ramach *Smart Defense* i *Connected Forces Initiative*) powinien mieć rangę priorytetową: dowodzenie i nadzór (C2), w tym w złożonych operacjach powietrznych; wywiad, obserwacja i rekonesans (ISR), obrona przeciwrakietowa (MD); cyberobrona; podnoszenie gotowości operacyjnej sił lądowych (par. 64).

tyce rotacyjną obecność na wschodzie Sojuszu będzie zapewniać nieliczna grupa sojuszników złożona z USA i kilku innych „zainteresowanych”, co powinno wywołać poważne napięcia w ramach organizacji. Realną wartość VJTF (liczących początkowo 4000–6000 żołnierzy) radykalnie obniża to, że ich użycie – tak jak w wypadku reszty NRF – jest możliwe dopiero po wypracowaniu porozumienia na szczepku NAC, co, jak uczy doświadczenie, bywa procesem długotrwałym i nie zawsze wieńczonym sukcesem¹¹. Wreszcie sprawna i pełna realizacja RAP będzie w ogromnej mierze zależeć – jak podkreślano w samej Deklaracji (par. 8) – od skuteczności państw „wschodniej flanki” w zakresie rozbudowy zdolności do pełnienia funkcji państwa-gospodarza (*host-nation support*), co wobec zasobów budżetowych większości z nich może okazać się dużym wyzwaniem.

Podobne obawy budzi wartość zobowiązań sojuszników w sprawach budżetowych. Nie chodzi przy tym jedynie o ich „miętkość”, która w świetle dotychczasowej praktyki (próg wydatkowania 2% PKB na obronność jest wymogiem NATO wobec członków od 2004 r.) skłania do sceptycyzmu. Równie ważne jest położenie nacisku na samą wysokość nakładów obronnych, a nie ich efektywność. Słabość tego rozwiązania dobrze ukazuje bowiem porównanie Grecji – sojusznika wedle kryteriów z Newport już niemal wzorowego (budżet obronny sięgający 2,3% PKB, z czego około 18% przeznaczane na sprzęt), lecz biernego, unikającego zaangażowania w działania Sojuszu – z Danią czy Holandią, dysponującymi nowoczesnymi, choć relatywnie niewielkimi siłami zbrojnymi, ponadprzeciętnie zaangażowanymi w operacje i inicjatywy transformacyjne NATO, ale jednocześnie dalekimi od spełnienia kryteriów ilościowych (w 2013 r. odpowiednio 1,4% i 1,3% PKB, 9,9% i 13,1% budżetu na zakup sprzętu)¹². Tym samym realizacja ustalonych w Newport kryteriów ilościowych, mimo ich wymierności i czytelności dla opinii publicznej (co akcentowano w krajach anglosaskich), ostatecznie nie zagwarantuje faktycznej poprawy rozkładu obciążeń (*burden-sharing*) w ramach NATO, natomiast może rodzić w jego łonie dodatkowe napięcia¹³.

Wiele ze wskazywanych wątpliwości wokół decyzji z Newport rozwiązać mogłoby ich konsekwentne i sprawne wdrażanie w najbliższych miesiącach. Na razie najszybciej postępuje tworzenie „szpicy”, co jest o tyle zrozumiałe, iż polegało to głównie na reorganizacji gotowych jednostek zgłoszonych przez Niemcy, Holandię i Norwegię do NRF. Pozwoliło to ogłosić ich wstępną gotowość operacyjną już w styczniu 2015 r., co jednak nie oznacza, że planowany termin ich pełnej gotowo-

¹¹ Faktycznie więc szybkość reakcji VJTF nie musi odpowiadać ich nieco buńczucznej nazwie, przesadą dorównującej najwyższemu, „kosmicznemu” (*cosmic*) poziomowi tajności w NATO. Jednakże rozwiązanie alternatywne – przyznanie głównodowodzącemu sił NATO (SACEUR) prawa do decyzji o użyciu VJTF – oznaczałoby *de facto* przeniesienie na struktury wojskowe uprawnień do decyzji w swej istocie politycznych, czyli o rozpoczęciu akcji zbrojnej. J.R. Deni, „NATO’s new trajectories after the Wales summit”, *Parameters* 2014, nr 3, s. 61–62.

¹² Por. *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, NATO PDD Communiqué, PR/CP(2014)028, 24 lutego 2014 r.

¹³ Np. wyższy wzrost gospodarczy będzie zmuszał do jeszcze szybszego podnoszenia nakładów na obronność, co np. dla Niemiec oznaczałoby skokowy, a przez to trudny do skonsumowania przyrost budżetu wojskowego. Szerzej zob. Ch. Mölling, „NATO’s two percent illusion”, *SWP Comments* 2014, nr 36.

ści (początek 2016 r.) będzie równie łatwo osiągnąć. Niemniej sojusznicy faktycznie wzmogli też aktywność szkoleniową (w 2014 r. zorganizowano w NATO około 200 różnych ćwiczeń), poszerzając plany w tym zakresie na 2015 r. Do kolejnego przeglądu realizacji RAP i innych postanowień z Newport doszło na ministerialnej sesji NAC w lutym 2015 r.¹⁴

OPERACJE – DYSKRETNE ZWIJANIE SZTANDARÓW W AFGANISTANIE

Niewątpliwie aktywność ekspedycyjna NATO znalazła się w 2014 r. w cieniu konfliktu na Ukrainie. Dotyczyło to nawet największej i najtrudniejszej operacji w historii Sojuszu, finalizowanej właśnie w tym roku misji ISAF. W pewnym sensie było to nawet korzystne dla Sojuszu i poszczególnych członków. Oznaczało bowiem spadek zainteresowania opinii publicznej w państwach członkowskich afgańską misją, zmniejszając tym samym ryzyko gorących debat na temat jej kosztów i rezultatów zarówno w łonie Sojuszu, jak i wśród poszczególnych sojuszników. Tymczasem trwające ponad jedenaście lat zaangażowanie NATO w Afganistanie, zważywszy na obecną sytuację w tym kraju i perspektywy jej rozwoju oraz wpływ misji ISAF na funkcjonowanie Sojuszu, trudno postrzegać jako przekonujący sukces.

W wymiarze *stricto* operacyjnym w misji ISAF w 2014 r. skoncentrowano się na możliwie najsprawniejszym wycofywaniu sojuszniczych wojsk i sprzętu z Afganistanu, dalszym szkoleniu miejscowych sił bezpieczeństwa (ANSF) oraz przygotowywaniu uruchamianej w styczniu 2015 r. misji szkoleniowo-doradczej „Resolute Support”. Stopniowa zmiana charakteru misji ze stabilizacyjnego na szkoleniowo-doradczy, postępująca wraz z procesem *inteqal* (przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo w kraju ANSF, którego ostatnia, trwająca 18 miesięcy faza rozpoczęła się w czerwcu 2013 r.), owocowała spadkiem zaangażowania bojowego sił ISAF, a w konsekwencji także liczby ofiar¹⁵. Oczywiście do tego spadku przyczyniała się także sama redukcja liczebności sił sojuszniczych, z poziomu 57 tys. w styczniu do 13 300 na początku grudnia 2014 r.¹⁶ Co istotne, mimo obaw z uwagi na panujące w Afganistanie „warunki wojenne” oraz samą skalę i złożoność operacji (zob. poprzednia edycja *Rocznika Strategicznego*), zaskakująco płynnie przebiegało samo wycofywanie sprzętu i personelu ISAF, choć z pewnością nie można już dziś w pełni oszacować całkowitych kosztów tego przedsięwzięcia dla uczestników misji. Trudno też ocenić, jak bardzo szybka redukcja ISAF wpływała na przebieg szkoleń afgańskiego wojska i innych sił bezpieczeństwa (zwłaszcza że jeszcze w 2013 r. zdecydowano o odejściu od początkowych planów ich redukcji do poziomu 230 tys. po 2015 r. i o zachowaniu ich obecnej liczebności – 350 tys.), choć programy szkoleniowe starano się realizować zgodnie z założonymi harmonogramami.

¹⁴ NATO's Readiness Action Plan, Fact Sheet, grudzień 2014; *Statement of Foreign Ministers on the Readiness Action Plan*, Brussels, 2 grudnia 2014 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_115551.htm.

¹⁵ W 2014 r. w Afganistanie zginęło 75 żołnierzy ISAF, najmniej od 2004 r. Za: www.icasualties.org.

¹⁶ Por. ISAF Placemats Archive, www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm.

Ewolucja ISAF w 2014 r. w ostatnim roku (tak jak w kilku poprzednich) przebiegała jednak niejako „w kontrze” do zmian sytuacji w samym Afganistanie. Struktury państwowe i gospodarka kraju pozostawały słabe i przeziąknięte korupcją, intensywność walk z partyzantką talibów nie spadała, a ich uciążliwość dla ludności cywilnej wręcz rosła, podobnie jak liczba zamachów terrorystycznych dokonywanych w Kabulu i innych miastach afgańskich¹⁷. Na funkcjonowanie ISAF – ale nie przygotowania do „Resolute Support” – ograniczony wpływ miał nawet przewlekły kryzys polityczny w Afganistanie związany z przebiegającymi w dwóch turach (kwiecień i czerwiec) wyborami prezydenckimi i oskarżeniami (uzasadnionymi) o fałszerstwa wyborcze ze strony przegranego w drugiej turze Abdullaha Abdullaha wobec oficjalnego zwycięzcy, powiązanego z ustępującym przywódcą Hamidem Karzajem Aszrafa Ghaniego. Kryzys ten rozwiązano dzięki mediacji USA dopiero we wrześniu, kiedy to obaj kandydaci zawarli specjalną ugodę przyznającą prezydenturę Ghaniemu, a Abdullahowi nowo utworzone stanowisko „szefa egzekutywy” (*chief executive*)¹⁸. Wszystko to jednak wydaje się zrozumiałe, zważywszy, iż o konsekwentnej realizacji planów wycofania sił międzynarodowych decydowało przede wszystkim wyraźne zmęczenie władz i społeczeństwa w państwach uczestniczących, zwłaszcza USA, a nie poziom stabilności samego Afganistanu.

W rezultacie najwięcej energii sojuszników pochłaniały przygotowania do obecności w Afganistanie po 2014 r. Prace nad kluczową w tym względzie misją „Resolute Support” (jej utworzenie zapowiedziano w Chicago w 2012 r.) komplikował brak umowy o statusie sił zagranicznych (SOFA) NATO z Afganistanem oraz analogicznego porozumienia Afganistan–USA (to ostatnie było warunkiem zawarcia przez Sojusz umowy z Kabulem). Bez takiego dokumentu w Afganistanie nie można byłoby po 2014 r. rozmieścić żadnych wojsk Sojuszu, tymczasem przyjęcie obu porozumień początkowo utrudniała obstrukcja ze strony prezydenta Karzaja, następnie zaś wspomniany kryzys powyborczy. Ostatecznie umowy te udało się zawrzeć dopiero 30 września, po znalezieniu kompromisu między zwaśnionymi kandydatami w wyborach prezydenckich.

Opóźnienie to nie pozostało jednak bez wpływu na przebieg prac nad zaangażowaniem NATO w Afganistanie po 2014 r. Co prawda jeszcze w czerwcu NAC, zakładając, iż do zawarcia umowy SOFA ostatecznie dojdzie, przyjęła szczegółowy plan operacyjny „Resolute Support”. Zarazem jednak na szczycie w Newport – a więc jeszcze przed przyjęciem SOFA (choć zapewne nie tylko z tego powodu, ale też z uwagi na brak woli sojuszników do nowych zobowiązań w tym względzie) – ograniczono się faktycznie do powtórzenia postanowień ze spotkań w Chicago w 2012 r. oraz Lizbonie w 2010 r., przewidujących (oprócz „Resolute Support”) wsparcie finansowe dla ANSF (trwające jednak najdalej do 2024 r.) oraz rozwój praktycznej

¹⁷ Wedle danych UNAMA w 2014 r. zginęło 3699, a rannych zostało 6849 cywilów, co oznaczało wzrost o odpowiednio 25% i 21% względem 2013 r. i poziom strat najwyższy od 2009 r. Po raz pierwszy też od 2009 r. cywile ginęli głównie w wyniku wymiany ognia między siłami anty- i prorządowymi, a nie jak dotąd w wybuchach IED, a to świadczy o nasileniu walk. *Afghanistan Annual Report 2014. Protection of Civilians in Armed Conflict*, UNAMA, Kabul, luty 2015, s. 1–2.

¹⁸ Por. *Afghanistan's Political Transition*, ICG Asia Report nr 260, 16 października 2014 r.

kooperacji i konsultacji politycznych na bazie ustanowionego jeszcze w 2010 r. Trwałego Partnerstwa NATO–Afganistan¹⁹.

Samą misję „Resolute Support” uroczyście uruchomiono 28 grudnia, kończąc wówczas formalnie działanie ISAF. Zadania wchodzących w jej skład żołnierzy z państw NATO i partnerskich (ok. 12 tys.) obejmą szkolenie sił bezpieczeństwa Afganistanu i doradzanie im, w tym wspomaganie ich zdolności planistycznych i w zarządzaniu budżetem, a także wzmacnianie przejrzystości ich funkcjonowania oraz cywilnego nadzoru. Personel misji ma działać w Kabulu (stanowiącym centrum operacyjne) i czterech innych miastach (Mazar-i-Szarif, Herat, Kandahar, Laghman). Mandat misji nie przewiduje działań bojowych (te zadania mają wypełniać już wyłącznie siły ANSF). Rozwiązanie to nie zaskakuje, ale może budzić wątpliwości co do szans powodzenia „Resolute Support”, zwłaszcza w połączeniu z jej ograniczoną skalą (aczkolwiek uzasadnioną ściśle szkoleniowym charakterem misji), niewielką liczbą miejsc rozmieszczenia, uzależnieniem od skuteczności ANSF w walce z opozycją (pozytywne oceny sprawności tych sił są podważane przez wielu ekspertów), nade wszystko zaś w świetle decyzji USA z 2014 r. w sprawie amerykańskiej obecności wojskowej w Afganistanie, świadczących o dużym spadku jej znaczenia w strategii Waszyngtonu²⁰. Nie można więc w pełni wykluczyć, iż „Resolute Support” okaże się jedynie swoistą *face saving operation*, pozwalającą złagodzić faktycznie niepowodzenie ISAF w stabilizowaniu Afganistanu i być może odsunąć w czasie jego następstwa, ale nie przyczyni się istotnie do rozwiązania kluczowych problemów tego państwa.

W wypadku pozostałych operacji nie doszło do istotnych przekształceń lub decyzji. NATO już tradycyjnie podkreśliło skuteczność operacji morskich – „Ocean Shield” i „Active Endeavour” – w stymulowaniu współpracy z partnerami w regionie oraz, odpowiednio, zwalczaniu piractwa wokół Rogu Afryki oraz zapobieganiu terroryzmowi w basenie Morza Śródziemnego. Mimo jednak rzekomo nieprzerwanego i długoletniego pasma sukcesów tych akcji („Active Endeavour” trwa od 2001 r., walka z piractwem od 2008 r.) zdecydowano się je ponownie przedłużyć (w wypadku „Ocean Shield” aż do 2016 r.), co zwłaszcza w świetle relatywnie dużych kosztów ich prowadzenia w większym chyba stopniu dowodzi wpływów „lobby morskiego” i zwolenników globalnej aktywności NATO w organizacji aniżeli faktycznie wysokiej efektywności tych działań²¹. Funkcjonowanie KFOR w Kosowie, gdzie NATO wciąż utrzymuje ok. 4600 żołnierzy, miało w świetle kryzysu ukraińskiego i proble-

¹⁹ *Wales Summit Declaration on Afghanistan*, 5 września 2014 r., www.nato.int/cps/en/natohq/events_112136.htm.

²⁰ W czerwcu prezydent Obama ogłosił, iż w 2014 r. w Afganistanie USA utrzymają 9800 żołnierzy, ale już w ciągu roku zredukują tę liczbę o połowę, od 2016 r. zachowując jedynie siły do ochrony ambasad i nadzorowania pomocy wojskowej (ok. 1000 żołnierzy). Szerzej: A. Cordesman, *The Forces Shaping Transition in Afghanistan: 2014–2016*, Testimony and Report to the House Armed Services Committee, 30 lipca 2014 r.

²¹ Krytycznie o kosztach „Ocean Shield” pisze: J.M. Bridger, *Safe Seas at What Price? The Costs, Benefits and Future of NATO's Operation Ocean Shield*, NDC Research Report nr 95, wrzesień 2013.

mów w Afganistanie bardzo rutynowy przebieg (co nie zwiastuje tym samym rychłego przełomu i szybkiego końca operacji)²².

Ważnym tematem debat w NATO było też ewentualne jego zaangażowanie w walkę z szybko rosnącym w siłę Państwem Islamskim (wcześniej Państwem Islamskim Iraku i Lewantu). Tej ultraradykalnej formacji fundamentalistów sunnickich udało się do końca czerwca opanować część terytorium Iraku (w tym m.in. Faludżę i Mosul), a następnie wzmóc skierowaną głównie przeciw Kurdom ofensywę w Syrii. Na zajętych terenach Państwo Islamskie wprowadza wyjątkowo surową wersję szariat, brutalnie traktując ludność cywilną i dokonując masowych morderstw i wypraw, zwłaszcza innowierców. Dodatkowym problemem jest napływ do jego sił ochotników spośród imigranckich społeczności w Europie, co zwiększało groźbę zamachów dokonywanych przez powiązanych lub sympatyzujących z ugrupowaniem islamskich terrorystów przeciw obywatelom lub terytorium państw NATO, szczególnie zachodnioeuropejskich (zwłaszcza że liderzy Państwa Islamskiego zapowiadali tego rodzaju działania). Dla części sojuszników, w tym USA, sukcesy Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku stanowiły więc wyzwanie dla bezpieczeństwa NATO porównywalne rangą z konsekwencjami konfliktu na Ukrainie. Dlatego podczas spotkania w Walii Stany Zjednoczone zaapelowały o przyłączenie się do skupionej wokół nich międzynarodowej koalicji walczącej z tym ugrupowaniem, swe prośby o wsparcie kierując na specjalnie w tym celu zorganizowanym podczas szczytu spotkaniu w pierwszej kolejności do ośmiu sojuszników (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Dania, Kanada, Turcja i Polska) oraz jednego partnera (Australia) o „kluczowym w tym względzie znaczeniu”²³. Ostatecznie Sojusz takiej misji się nie podjął, ale część członków – Francja, Wielka Brytania, Kanada, Belgia – przystąpiła do międzynarodowych działań bojowych (prowadzonych wyłącznie z powietrza), a inni, np. Niemcy, udzielili koalicji oraz siłom lokalnym walczącym z Państwem Islamskim (głównie kurdyjskim) wsparcia finansowego i materiałowego, także w postaci dostaw broni²⁴.

TRANSFORMACJA I PARTNERSTWA – W CIENIU UKRAINY

Koncentracja NATO na formułowaniu odpowiedzi na zmianę sytuacji strategicznej w wyniku konfliktu ukraińskiego musiała się odbić na przebiegu procesów transformacyjnych w Sojuszu, przystosowujących go do funkcjonowania w warunkach wciąż „kryzysowych” budżetów obronnych członków. Niemniej także w tej kwestii podjęto kilka istotnych decyzji. Jeszcze w czerwcu NAC przyjęła (co zatwierdzono na szczycie w Walii) zaproponowaną rok wcześniej przez Niemcy formułę „państw

²² KFOR Placemat, 1 grudnia 2014 r., www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_12/2014-1201_141201-KFOR-Placemat-final.pdf.

²³ L. Brooke-Holland, C. Mills, *NATO Wales Summit 2014: Outcomes*, Commons Library Standard Note SN06981, 12 września 2014 r., s. 11–12.

²⁴ „Germany pushes for international support in fight against Islamic State”, *The Wall Street Journal* z 18 września 2014 r. Polska, choć wyraziła poparcie dla walki z Państwem Islamskim, do końca 2014 r. nie określiła formy swojego w niej udziału.

ramowych” (*Framework Nations Concept*) jako model wspólnego utrzymywania i rozwoju zasobów wojskowych. Niezależnie od ryzyka wiążącego się z tym projektem – wciąż wymagającym doprecyzowania, ale już teraz korzystnie różniącym się od pierwotnych propozycji Berlina – wprowadzenie nowego modelu współpracy może zdynamizować realizację idei *Smart Defense*, a przede wszystkim nadać programom w jej ramach większą konkretność, zrywając z ich dotychczas nierzadko jedynie symbolicznym charakterem²⁵. W zgodzie z modelem FNC podjęto już zresztą pewne nieźle rokujące, ciekawe inicjatywy – pod kierunkiem Wielkiej Brytanii siedem państw (w tym m.in. kraje bałtyckie, co ważne w kontekście wzmacniania „wschodniej flanki”) rozwija Wspólne Siły Ekspedycyjne, Dania z pięcioma innymi partnerami realizuje program w dziedzinie amunicji precyzyjnej, a Niemcy przewożą grupie dziesięciu członków w zakresie projektów dotyczących m.in. współpracy logistycznej, mobilnych dowództw, ochrony przed BMR²⁶.

W ostatnim roku NATO wiele uwagi poświęciło też cyberbezpieczeństwu, czego rezultatem było przyjęcie w czerwcu nowej doktryny cyberobrony, wedle której ataki informatyczne (co potwierdzono też w deklaracji szczytu w Walii – par. 72 i 73) mogą być uznane za formę agresji w rozumieniu art. 5 traktatu waszyngtońskiego²⁷. Zgodnie z harmonogramem kontynuowano również prace nad sojuszniczym systemem obrony przeciwrakietowej²⁸.

Zmiany sytuacji w Europie w większym stopniu wpłynęły na współpracę z partnerami, zwłaszcza pozaeuropejskimi. A przecież wraz z końcem misji w Afganistanie, będącej dotąd jedną z kluczowych płaszczyzn kooperacji z partnerami-uczestnikami ISAF, oraz wobec konieczności pogodzenia przez NATO nacisku raczej na samą „zdolność do działania” niż faktyczne zaangażowanie z chęcią zachowania możliwości wpływania na globalną sytuację bezpieczeństwa, kwestia wypracowania nowej formuły tej współpracy stawiała się paląca. Mimo to sojusznicy, zmuszeni do koncentracji na „problemach własnych” Sojuszu, faktycznie odsunęli na „spokojniejsze czasy” decyzje w sprawie organizacji kontaktów z partnerami zewnętrznymi. Co prawda jeszcze w maju przyjęto pierwszy Indywidualny Program Partnerstwa z dłu-

²⁵ Początkowo model państw ramowych (FNC) zakładał sztywny skład „kłastrów” skupionych wokół lidera, co mogło zwiększyć efektywność nakładów, ale groziło nadmiernym uzależnieniem (operacyjnym, ale i politycznym) mniejszych członków od „regionalnych przywódców”. Obecnie, choć forma ta wciąż jest niedookreślona, przyjęto bardziej płynny model i poszczególne państwa mogą uczestniczyć w różnych klastrach. To jednak budzi obawy przed nadmierną proliferacją kłastrów i w efekcie ich niską efektywnością oraz groźbą duplikacji prac i nakładów, nie rozwiązuje zaś wciąż podstawowego problemu FNC – ryzyka, iż w sytuacji, gdy zapewniający zdolności bazowe w danym zakresie (np. logistyki) kraj ramowy nie zdecyduje się na udział w danej operacji, trudno będzie efektywnie wykorzystać zasoby uzupełniające i niszowe dostarczane przez pozostałych członków klastra. Por. M. Drent, D. Zandee, L. Casteleijn, *Defence Cooperation in Clusters. Identifying the Next Steps*, The Hague, październik 2014, zwł. s. 18–19; *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 77.

²⁶ L.M. Simon, „Assessing NATO’s Eastern European ‘flank’”, *Parameters* 2014, nr 3, s. 70.

²⁷ *NATO Summit Updates Cyber Defence Policy*, 24 października 2014 r., <https://ccdcoc.org/nato-summit-updates-cyber-defence-policy.html>.

²⁸ Emocje wokół tego projektu – nie wpływając jednak istotnie na jego przebieg – wzrosły, gdy bezpośrednio przed szczytem w Walii prasa niemiecka (m.in. *Der Spiegel*) informowała o rzekomych żądaniach części członków nadania projektowi „bardziej antyrosyjskiego charakteru”. Por. „Baltic fears: NATO debates directing missile shield against Russia”, *Spiegel International* z 30 sierpnia 2014 r., www.spiegel.de.

goletnim i bliskim współpracownikiem – Japonią, ale było to rezultatem prac z lat wcześniejszych. Na spotkaniu w Walii ogłoszono też dwie nowe inicjatywy skierowane do partnerów: Interoperacyjności Partnerstwa (PII) oraz Budowy Zdolności Obronnych (DRSCBI). Zważywszy jednak na ich profil – praktyczna współpraca operacyjna byłych uczestników ISAF (PII) oraz pomoc szkoleniowo-doradcza w rozwoju zdolności w sferze bezpieczeństwa dla takich państw jak Jordania czy Mołdawia (DRSCBI) – trudno je uznawać za kompleksowe rozwiązanie co do przyszłości natowskich partnerstw²⁹. W warunkach konfliktu na Ukrainie, mimo odpowiednio piętnastej, dziesiątej i piątej rocznicy poprzednich rozszerzeń, przedmiotem poważnych debat w Sojuszu przestała być kwestia akcesji nowych członków, niezależnie od stałego deklarowania aktualności polityki otwartych drzwi, gestów poparcia dla Gruzji (specjalny pakiet wsparcia ogłoszony w Newport) czy zainteresowania sytuacją w Mołdawii oraz raczej życzliwego przyjęcia decyzji Kijowa o rezygnacji ze statusu pozablokowego i zapowiedzi wznowienia starań o członkostwo w NATO. Faktycznie jedynymi partnerami, z którymi współpraca została realnie zacieśniona – w dużym stopniu właśnie w wyniku kryzysu ukraińskiego, a nie pomimo niego – były Szwecja i Finlandia. Oczywiście oba te kraje już wcześniej należały do najbliższych partnerów NATO, mocno angażując się w inicjatywy Partnerstwa dla Pokoju, uczestnicząc w misji w Afganistanie (a Szwecja także w Libii w 2011 r.), w 2014 r. wnosząc zaś nawet wkład do NRF. Jednak zarówno zmiany geostrategiczne w Europie, jak i częste prowokacje rosyjskie (w tym naruszanie przestrzeni powietrznej, a nawet wód terytorialnych Szwecji i Finlandii przez samoloty i okręty Rosji) skłoniły oba te państwa i NATO do dalszego zbliżenia, czego najważniejszym rezultatem (oprócz zwiększonego udziału w ćwiczeniach sojuszniczych) było przyjęcie bliźniaczych memorandum o współpracy szkoleniowej, operacyjnej i w reagowaniu na klęski żywiołowe, określających m.in. zasady pełnienia przez kraje nordyckie funkcji państw-gospodarzy dla sił NATO. I choć w obu państwach ewentualnej akcesji do NATO wciąż przeciwna jest większość obywateli, to jednak zamiar (jak i powód) zacieśniania kontaktów z Sojuszem, także operacyjnych, wydaje się w świetle memorandum czytelny³⁰.



Trudno o jednoznaczną ocenę wyników „ukraińskiego testu”, który zmusił NATO w roku ubiegłym – przynajmniej doraźnie – do zmiany priorytetów. Z perspektywy partnerów organizacji, zwłaszcza aspirujących do członkostwa lub bliskiej współpracy państw ze wschodu Europy, wytyczenie podjętymi przez NATO decyzjami oraz działaniami „czerwonej linii” na granicach państw członkowskich, przy faktycznie przede wszystkim jedynie dyplomatycznym wsparciu dla Ukrainy, musiało

²⁹ *Wales Summit Declarations*, 5 września 2014 r. (par. 88–89); J.R. Deni, „NATO’s new trajectories...”, op. cit., s. 62–63.

³⁰ *Finland and Sweden sign Memorandum of Understanding with NATO*, 5 września 2014 r., www.aco.nato.int/finland-and-sweden-signing-a-memorandum-of-understanding-with-nato-for-operational-and-logistic-support.aspx; H. Ojanen, *Finland’s Relations with NATO in the Shadow of Russia*, Cicero Foundation Commentary, nr 14/03 (wrzesień 2014).

niepokoić, choć zarazem niejako wyjaśniało sytuację i pozwalało urealnić oczekiwania. Dla członków Sojuszu, szczególnie tych najmocniej zaniepokojonych działaniami Rosji, w sumie zdecydowana manifestacja wewnętrznej solidarności była raczej dowodem, że NATO pozostaje „najlepszą dostępną opcją”. Decydujące jednak jest to, jak trwale okażą się zmiany, które zaszły w organizacji w 2014 r. Choć Sojusz, zmuszony okolicznościami do swoistej improwizacji, skoncentrował się na kwestiach aktualnie najbardziej palących („spokój sojuszników na wschodzie”), to tym samym nie odniósł się (po raz kolejny) do pytań od pewnego czasu kluczowych dla jego przyszłości: o hierarchię zadań, rolę w globalnym systemie bezpieczeństwa, cele i charakter współpracy z państwami spoza organizacji, szczególnie pozaeuropejskimi, a zwłaszcza formę reakcji na „pacyficzny zwrot” swego lidera – USA. Mało bowiem prawdopodobne, by mobilizacja wokół spraw „wschodniej flanki”, porównywalna choćby z tą z ubiegłego roku, faktycznie długo się utrzymała, zwłaszcza jeśli pojawi się szansa (na razie nikła) na poprawę sytuacji na wschodzie. Większość zachodnich sojuszników nie podziela w pełni wschodnioeuropejskiej percepcji zagrożeń (a i tu występują przecież – jak pokazuje przykład Węgier czy Słowacji – poważne różnice, jeśli nie w ocenie zagrożeń i intencji potencjalnych przeciwników, to w strategii reagowania na nie). Część obawia się zbyt alarmistycznego w ich opinii tonu (Włochy, Niemcy), część – jak Francja czy Wielka Brytania – podkreśla też wagę innych, bliższych im wyzwań dla Sojuszu (terroryzm, Państwo Islamskie, bezpieczeństwo morskie). Także w wypadku USA wymuszony przez poczynania Rosji „powrót do Europy” nie dowodzi trwałej reorganizacji priorytetów i strategii bezpieczeństwa, w tym odejścia od „pacyficznego zwrotu”, Rosja pozostaje bowiem dla Waszyngtonu problemem tyleż uciążliwym i wymagającym reakcji, co mimo wszystko drugorzędnym w dłuższej perspektywie. A przecież nad członkami NATO (a przynajmniej ich budżetami obronnymi) nadal krąży „widmo kryzysu”.

W tej sytuacji o trwałości „wschodniego zwrotu” NATO i determinacji w realizacji składających się nań zamierzeń decydować może – paradoksalnie – postępowanie samej Rosji. Dalsze eskalowanie napięć na wschodzie oraz praktyka „testowania” na różne sposoby szybkości i skali reakcji NATO na prowokacje (w ostatnim roku samoloty NATO ponad sto razy przechwytywały rosyjskie loty nad terytorium Sojuszu) będzie zapewne skutecznie uwiarygadniać opinię o konieczności większej koncentracji na „własnym (głównie wschodnim) podwórku”. Trzeba jednak pamiętać, że w tym nieco perwersyjnym wyścigu o „strategiczną uwagę” NATO Rosja Putina może mieć poważnych konkurentów – gdyż to tragedie takie jak w paryskiej redakcji *Charlie Hebdo*, oznaczające nieliczne może w porównaniu z rezultatami ewentualnej zbrojnej agresji rosyjskiej, ale jak najbardziej realne, a nie potencjalne ofiary, mogą skłaniać polityków i społeczeństwa w krajach NATO, zwłaszcza jego zachodniej części, do ponownego położenia nacisku na walkę z terroryzmem i jego – pozaeuropejskimi – matecznikami. Tym samym dla NATO – ledwo co kończącego z rolą zagończyka (zob. poprzednia edycja *Rocznika Strategicznego*) – na strategiczną pauzę się raczej nie zanosi.

NATO – REDISCOVERING ITS *RAISON D'ÊTRE* (WITH A LITTLE HELP FROM PUTIN)

The paper discusses the functioning of NATO in 2014, focusing on three issues which were critical for the Organization last year: the necessity to respond to the Ukrainian crisis (particularly the conflict in Donbas), the Alliance's so-called Wales summit in Newport, and the finalization of ISAF and the initiation of Resolute Support missions in Afghanistan. In the first part of the paper, the author discusses the short-term, imminent response of NATO to developments on the Ukraine, accentuating the Alliance's focus on implementing measures to reassure its Eastern allies preoccupied with the impact of the Ukrainian crisis and Russian policy on their own security, and the rather moderate support for Ukraine. Then the author analyzes in detail the results of the Wales summit, critically assessing the main decisions taken at the meeting, including the initiation of RAP and the allies' pledges to increase defence spending. He also analyzes the developments in Afghanistan, in particular the sources and consequences of the problems with transition from ISAF to Resolute Support, due to internal political crisis in Afghanistan around the 2014 presidential election. Other NATO expeditionary engagements, like anti-piracy mission and KFOR, are also assessed, as well as the debates among allies on NATO's role in combating the Islamic State in Iraq and Syria. In the last part, the author briefly discusses the functioning of NATO's partnerships with third countries.

Keywords: NATO, alliance, Readiness Action Plan (RAP), continuous rotational presence, Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), NATO Response Force (NRF), Smart Defense, Ukraine (conflict on; cooperation with), Crimea, ISAF, Islamic State (IS), "Resolute Support", Newport Summit, partnerships, Framework Nations Concept (FNC)

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
MAREK MADEJ, MARCIN TERLIKOWSKI

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE W 2014 ROKU – TĘTNO JESZCZE WYCZUWALNE, ALE JAK DŁUGO?

UWARUNKOWANIA ROZWOJU WPBiO W 2014 ROKU

Na funkcjonowanie WPBiO w 2014 r. niewątpliwie najmocniej wpływała ewolucja sytuacji geostrategicznej w Europie i jej najbliższym sąsiedztwie, a zwłaszcza konflikt na Ukrainie. Choć Unia Europejska mocno włączyła się w próby – jak dotąd nieudane – rozwiązania kryzysu ukraińskiego, to jednak nie oznaczało to zwiększenia jej aktywności w ramach WPBiO. Wręcz przeciwnie, złożoność sytuacji na Ukrainie oraz jej implikacji dla bezpieczeństwa europejskiego prowadziła do swoistej „podwójnej kontestacji” tej formy współpracy w UE. Z jednej bowiem strony w Unii skoncentrowano się na wykorzystaniu jej możliwości oddziaływania na uczestników konfliktu, a szczególnie na destabilizującą Ukrainę wsparciem dla separatystów Rosję, środkami ekonomicznymi (sankcjami), czyli mechanizmami spoza instrumentarium WPBiO. Dodatkowo, w czym istotną rolę odegrała postawa Niemiec, negocjacje w sprawie rozwiązania kryzysu zdecydowano się prowadzić przede wszystkim z wykorzystaniem OBWE lub struktur tworzonych *ad hoc*, a nie UE jako takiej, co ograniczało możliwości ewentualnego wykorzystania zasobów WPBiO, także w wymiarze operacyjnym. Z drugiej natomiast strony spowodowany konfliktem wzrost napięcia w Europie w wymiarze *stricte* militarnym prowadził do swoistego zwrotu w polityce państw UE (a przynajmniej ich części najbardziej zaniepokojonej zmianami w sferze bezpieczeństwa) na rzecz zacieśniania współpracy w NATO, lepiej przygotowanym do aktywności w tej sferze. O skoncentrowaniu się na współdziałaniu *via* NATO, nie zaś UE, decydował też niejako wymuszony poczynaniami Rosji wobec Ukrainy powrót – nawet jeśli ograniczony i niewykluczone, że tymczasowy – USA do zaangażowania w sprawy bezpieczeństwa europejskiego, w tym ich (nieco) większa aktywność wojskowa na kontynencie.

Innym kluczowym uwarunkowaniem geostrategicznym ewolucji WPBiO, istotnym zwłaszcza dla państw południa UE, była utrzymująca się, a nawet pogłębiająca niestabilność Afryki Północnej, Sahelu i Bliskiego Wschodu (choćby z uwagi na rosnące w siłę Państwo Islamskie), szczególnie zaś będący pokłosiem tego wzrost nielegalnej migracji w rejonie Morza Śródziemnego. Wymagało to bowiem odpowiedniej reakcji ze strony państw i instytucji unijnych.

Drugą grupę uwarunkowań rozwoju WPBiO stanowiły czynniki dla UE wewnętrzne. Wybory do Parlamentu Europejskiego (maj 2014 r.), a co za tym idzie, zmiana składu Komisji Europejskiej oraz osób piastujących najważniejsze urzędy UE w zakresie polityki zagranicznej, w tym bezpieczeństwa (wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz stałego przewodniczącego

go Rady Europejskiej), spowodowały, że polityka UE w tej sferze znalazła się niejako w okresie przejściowym. Odchodzący politycy, w tym dotychczasowy wysoki przedstawiciel Catherine Ashton oraz przewodniczący Rady Herman Van Rompuy, nie byli już skłonni podejmować śmiałych inicjatyw (zwłaszcza że Catherine Ashton i tak mogła pochwalić się sukcesem, jakim było, w znacznej mierze przez nią wypracowane, tymczasowe porozumienie z Iranem w sprawie jego programu jądrowego), ich następcy zaś (odpowiednio Federica Mogherini i Donald Tusk) dopiero pod koniec roku w pełni podjęli swe obowiązki. Dodatkowo mocno rozczarowujące ustalenia europejskiego szczytu bezpieczeństwa z grudnia 2013 r., świadczące o braku szerszej wizji i strategii rozwoju WPBiO wśród państw uczestniczących¹, także pozwalały wątpić, by w roku 2014, w założeniu „międzyszczytowym” (kolejne wydanie na takim szczeblu zaplanowano na czerwiec 2015 r.) i służącym implementacji ustaleń spotkania z końca 2013 r., udało się rozwiązać wiele spośród – bardzo przecież licznych – problemów trapiących unijną współpracę w sferze bezpieczeństwa i obronności.

Wreszcie czynnikiem już niejako tradycyjnie negatywnie oddziałującym na funkcjonowanie WPBiO były utrzymujące się ograniczenia budżetowe w państwach członkowskich. Co więcej, w ostatnim czasie doszło też do spowolnienia, a w niektórych przypadkach wręcz załamania rozwoju subregionalnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, dotąd traktowanej jako przynajmniej częściowe remedium na trudności spowodowane kryzysem. Stopniowo uwidaczniały się ograniczenia – prawdopodobnie trudne do przełamania w najbliższym czasie – współpracy brytyjsko-francuskiej na bazie traktatu z Lancaster House z 2010 r. W ostatnim roku, co prawda, odnotowano postępy w realizacji części z uzgodnionych projektów służących wspólnej budowie zdolności wojskowych (m.in. kontynuowano prace badawczo-rozwojowe dotyczące wspólnych bezzałogowców oraz wystrzeliwanych z helikopterów pocisków przeciw celom nawodnym, a w grudniu zawarto kontrakty na wspólną obsługę logistyczną samolotów Airbus A400M)². Znacznie trudniej jednak o konwergencję między Wielką Brytanią i Francją na poziomie strategicznym, w tym w odniesieniu do – postulowanej głównie przez Francję – wspólnej oceny zagrożeń, zwłaszcza zaś w kwestii wzmacniania poprzez współpracę bilateralną możliwości działania WPBiO (czemu, choćby z uwagi na silny w społeczeństwie eurosceptycyzm, niechętnie są władze brytyjskie)³. Pod znakiem zapytania stała też, z uwagi na głębokie różnice w kwestiach reakcji na kryzys na Ukrainie,

¹ Bliżej kwestie te omówiono w rozdziale o WPBiO w poprzedniej edycji *Rocznika*.

² *UK and France Strengthen Defence Cooperation*, 15 lipca 2014 r., www.raf.mod.uk/news/archive/uk-and-france-strengthen-defence-cooperation-15072014; *Airbus To Service UK, French A400Ms*, 10 grudnia 2014 r., www.defensenews.com/story/defense/international/europe/2014/12/08/airbus-to-service-uk-french-a400ms/20103551/.

³ Por. C. Chick, *2014 FBC Annual Defence Conference Report*, Paris 2014, s. 7–11. Obawy o znaczenie współpracy brytyjsko-francuskiej dla rozwoju WPBiO potęguje też groźba tzw. *Brexit* (wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE w następstwie referendum zapowiedzianego przez władze po najbliższych wyborach parlamentarnych). Z pewnością pogłębiłoby to *stricte* bilateralny charakter tej współpracy, negatywnie wpływając tym samym na szanse dalszego rozwoju WPBiO, choć nie musiałoby automatycznie wykluczać kontynuacji brytyjskiego zaangażowania choćby w część inicjatyw w ramach tej polityki (na wzór Norwegii czy Turcji).

a zwłaszcza postaw wobec Rosji, współpraca – i tak nieszczerólnie dotąd zaawansowana i konkretna – w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Co prawda w 2014 r. udało się przyjąć dokument proponujący wizję celów, zakresu oraz poziomu ambicji Grupy (*Długofalowa Wizja*), a także utworzono ramy instytucjonalno-administracyjne dla harmonizacji planowania obronnego jej członków (m.in. planów inwestycyjnych i szkoleniowych), to jednak różnica percepcji geopolitycznych skutków kryzysu ukraińskiego na najwyższym poziomie politycznym przyćmiła te, skądinąd dawno postulowane kroki⁴. W tych warunkach za najważniejsze osiągnięcie Grupy Wyszehradzkiej w dziedzinie budowy zdolności należy uznać zakończenie procesu tworzenia Grupy Bojowej UE oraz połączenie jej ćwiczenia certyfikującego z manewrami NATO *Trident Juncture*, zaplanowanymi na 2015 r., prezentowane jako przykład przełamywania impasu we współpracy UE i NATO. Nie powiodła się natomiast kolejna próba uruchomienia wspólnego projektu przemysłowego, w tym przypadku dwustronna inicjatywa Polski i Czech w zakresie nowej generacji mobilnych radarów obrony przeciwlotniczej⁵. Swoistemu urealnieniu uległa także współpraca wojskowa państw nordyckich – NORDEFCO. Wobec porażek projektów flagowych z lat ubiegłych (wspólny zakup systemu artyleryjskiego Archer, debata nad wzajemnymi gwarancjami bezpieczeństwa) skupiono się na maksymalizacji korzyści ze współpracy na niższym poziomie (np. współpraca logistyczna przy misji NZ w Mali MINUSMA) oraz rozpoczęto otwieranie się na innych partnerów: Litwę, Łotwę, Estonię, Wielką Brytanię, Holandię i Polskę⁶. Jednocześnie w myśl przyjętego przed końcem 2013 r. planu *Wizja 2020* NORDEFCO m.in. ograniczyło swoje ambicje w zakresie wspólnych zdolności do jednego, modularnego batalionu, a więc siły o połowę mniejszej (ok. 1200 żołnierzy) niż dawna nordycka grupa bojowa UE⁷.

W STRONĘ DEMILITARYZACJI WPBiO? IMPLEMENTACJA POSTANOWIEŃ SZCZYTU Z GRUDNIA 2013 ROKU

Strategiczny wymiar WPBiO i zdolności wojskowe. W 2014 r. nie dokonał się istotny postęp w zakresie ram strategicznych oraz instytucjonalnych WPBiO. Dyskusji o konieczności rewizji Europejskiej strategii bezpieczeństwa nie podjęto, nawet wobec drastycznej zmiany europejskiego środowiska bezpieczeństwa wraz z wybuchem konfliktu na Ukrainie. Powodem było oczekiwanie – skądinąd uzasadnione – że postulat stworzenia nowego dokumentu strategicznego pojawi się w raporcie nt. wyzwań i szans dla UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych, który przygotowuje już nowy wysoki przedstawiciel (zgodnie z decyzjami z grudnia 2013 r., raport ma powstać na kolejny szczyt RE nt. obronności w czerwcu 2015 r.)⁸. To

⁴ Dokumenty *Długofalowa Wizja* oraz *Ramy Wzmocnionej Współpracy w zakresie Planowania Obronnego* są dostępne na stronie internetowej <http://www.visegradgroup.eu/>.

⁵ Powodem były nagle zmiany wymogów taktyczno-technicznych dla projektowanego sprzętu ze strony Czech.

⁶ G. O'Dwyer, „Nordic, Baltic States to deepen cooperation”, *Defense News* z 1 grudnia 2014 r.

⁷ Idem, „NORDEFCO projects to boost spec ops collaboration”, *Defense News* z 19 maja 2014 r.

⁸ Znalazło to formalne potwierdzenie w corocznych konkluzjach RUE nt. WPBiO z 18 listopada 2014 r.

swoiste „strategiczne milczenie” UE dodatkowo obniżyło jednak – i tak już niskie w świetle wydarzeń na Ukrainie – znaczenie WPBiO jako specjalnego instrumentu UE. Ponadto wśród państw UE utrwalilo się przekonanie, że celem ewentualnego nowego dokumentu nie będzie wyartykułowanie nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa *sensu stricto*, ale raczej całościowej strategii rozwoju zewnętrznych stosunków UE, swoistego programu działań ESDZ pod nowym kierownictwem.

Sama ESDZ zaprezentowała w 2014 r. m.in. Koncepcję realizacji operacji i misji WPBiO, Koncepcję wojskowych sił szybkiej odpowiedzi UE oraz Koncepcję wsparcia operacji WPBiO przez prywatne firmy wojskowe⁹. Te raczej techniczne dokumenty dokonują swoistego uporządkowania zgromadzonej wiedzy i doświadczeń z operacyjnego wymiaru funkcjonowania WPBiO, a przede wszystkim usprawniają procedury związane z tworzeniem planów operacji, dyslokacją sił i dowodzeniem misjami, generowaniem zdolności wojskowych na ich potrzeby, a także nowatorskim – dla UE – rozwiązaniem dopuszczającym wsparcie logistyczne misji unijnych przez przedsiębiorstwa prywatne. Wobec braku politycznej zgody na nadanie WPBiO, zwłaszcza w wymiarze operacyjnym, nowej dynamiki praktyczne znaczenie tych dokumentów będzie jednak niewielkie.

Za relatywnie istotny dokument można uznać Strategię bezpieczeństwa morskiego UE, przyjętą w czerwcu i wpisującą się w proces tworzenia sektorowych ram strategicznych polityki bezpieczeństwa Unii (m.in. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego z 2010 r., Strategia cyberbezpieczeństwa z 2013 r.). SBM ma charakter holistyczny, definiuje bezpieczeństwo morskie przez pryzmat gospodarki, środowiska naturalnego oraz zagrożeń asymetrycznych. Wpisuje się więc w pełni w unijną wizję *comprehensive approach*, czyli integracji różnych instrumentów w ramach zewnętrznych działań UE. Co jest jednak nowością dla UE, dokument przyjął formę klasycznej strategii, w której jasno zadeklarowano interesy, cele, zagrożenia oraz narzędzia i metody im przeciwdziałania¹⁰. Forsowana zwłaszcza przez kraje śródziemnomorskie strategia wymienia też WPBiO, jako ważne – choć jedno z wielu – narzędzie jej implementacji. Jednak w świetle przyjętego w grudniu Planu działań na rzecz jej implementacji można założyć, że w najbliższym czasie aktywność na jej bazie ograniczy się do działań normotwórczych, regulacyjnych i promocyjnych (np. wsparcie badań nad technologiami morskimi), względnie posłuży do wzmocnienia legitymizacji działań UE zmierzających do budowy potencjału krajów trzecich do kontroli swoich akwenów¹¹.

Na tym tle wymowne jest wypracowanie i przyjęcie w 2014 r. koncepcji *train and equip* jako swoistego nowego modelu operacyjnego WPBiO¹². Zgodnie z nią

⁹ *EU Concept for Contractor Support to EU-led military operations*, 8628/14, Bruksela, 4 kwietnia 2014 r.; *EU Military Rapid Response Concept*, 17036/14, Bruksela, 17 grudnia 2014 r.; *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*, 17107/14, Bruksela, 19 grudnia 2014 r.

¹⁰ *European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS), 11205/14, Bruksela, 24 czerwca 2014 r.

¹¹ *European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS) – Action Plan, 17002/14, Bruksela, 16 grudnia 2014 r.

¹² *Train And Equip – Leveraging The Impact of CSDP Missions and Operations Training Activities to Enhance Crisis Management Capacity in Third Countries and Regional Organisations*, dok. nr EEAS 01328/14, Bruksela, 15 lipca 2014 r.

UE powinna raczej działać na rzecz wzmocnienia zdolności swoich partnerów regionalnych, zarówno organizacji międzynarodowych, jak i poszczególnych państw, do samodzielnego stabilizowania sytuacji bezpieczeństwa, niż angażować własne siły i środki. Pomysł ten wprost odwołuje się do doświadczeń misji EUTM Mali oraz EUTM Somalia, w które UE była zaangażowana niebojowo, szkoląc lokalne siły wojskowe wykorzystywane następnie do działań kinetycznych. Koncepcja *train and equip* przeczy jednak samej idei Unii Europejskiej jako ważnego w skali regionu czy globu aktora strategicznego. *De facto* obniża ona bowiem poziom ambicji Unii do sponsorowania aktywności innych aktorów na rzecz rozwiązywania kryzysów i na nich przerzuca ryzyko ewentualnego niepowodzenia. Tym samym jej wdrożenie grozi pogrzebaniem szans na uczynienie z WPBiO (czy szerzej UE) podmiotu faktycznie zdolnego do samodzielnego rozwiązywania problemów bezpieczeństwa międzynarodowego przy użyciu środków wojskowych.

Rozwój zdolności wojskowych. Wobec braku dyskusji o znaczeniu i roli WPBiO w sytuacji głębokich i nagłych zmian w europejskim środowisku bezpieczeństwa trudno było oczekiwać w 2014 r. realnego postępu w rozwoju zdolności wojskowych UE. System grup bojowych wciąż był pogrążony w kryzysie, wymownie symbolizowanym przez brak połowy wymaganych sił na 2015 r. (po jednej grupie na dyżurze zamiast dwóch) oraz warunkowy charakter deklaracji kolejnych państw na lata 2018–2020. Europejska Agencja Obrony – jak w latach ubiegłych w wyniku brytyjskiego weta – nie uzyskała zwiększonego budżetu na 2015 r., nawet o – niski przecięt – wskaźnik inflacji w UE. Mimo to Agencja starała się stymulować współpracę zwiększającą interoperacyjność sił państw europejskich, m.in. w zakresie transportu strategicznego i tankowania w powietrzu¹³. W grudniu Polska, Holandia i Norwegia podjęły decyzję, by pod auspicjami EAO rozpocząć negocjacje nad wspólnym zakupem latających cystern od Airbus Group, robiąc pierwszy konkretny krok na rzecz zbudowania wspólnych zdolności w tym zakresie¹⁴. EAO udało się także po raz pierwszy osiągnąć porozumienie z grupą krajów, w tym Polską, o wspólnych zakupach uzbrojenia – będzie ona w imieniu i na rzecz tych państw nabywać amunicję do granatników Karl Gustaw. Oczywiście Agencja kontynuowała pracę nad uruchomionymi wcześniej programami szkoleniowymi, badawczo-rozwojowymi oraz pozyskiwania zdolności.

Zgodnie z decyzjami grudniowego szczytu EAO miała też przygotować propozycję dokumentu, który pozwoliłby na zacieśnienie współpracy państw UE w dziedzinie planowania obronnego. Jednak treść przyjętych w listopadzie Politycznych ram usystematyzowanej i długoterminowej współpracy obronnej nie odpowiada ambitnej nazwie tego dokumentu¹⁵. Nie znalazło się tam bowiem np. postulowane często zobowiązanie do wzajemnego informowania się państw członkowskich o planach inwestycyjnych, badawczo-rozwojowych, szkoleniowych lub w zakresie rozwija-

¹³ *Launch of First European Air-to-Air Refuelling Exercise Today*, www.eda.europa.eu, 31 marca 2014 r.; *European Air Transport Training delivers first results*, www.eda.europa.eu, 26 czerwca 2014 r.

¹⁴ *European Multirole Tanker Transport Fleet Takes Shape*, www.eda.europa.eu, 19 grudnia 2014 r.

¹⁵ *Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation*, 15562/14, Bruksela, 18 listopada 2014 r.

nia zdolności wojskowych, ale jedynie ogólnikowe zasady oraz wezwania (*sic!*) do współpracy z organami UE, w tym EAO oraz Komitetem Wojskowym UE. W praktyce Ramy nie będą więc miały żadnego znaczenia dla rozwoju zdolności w WPBiO.

Sektor obronny. Działania podjęte przez Komisję Europejską w ostatnich miesiącach urzędowania w dotychczasowym składzie nieoczekiwanie podtrzymały wysoką temperaturę dyskusji nad dalszą deregulacją europejskiego rynku uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W oparciu o mandat z konkluzji szczytu grudniowego KE rozpoczęła prace służące implementacji komunikatu „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa”¹⁶. Ich owocem był ogłoszony w czerwcu 2014 r. Plan działań, zawierający konkretne propozycje przełożenia komunikatu na narzędzia nowej polityki przemysłowej UE wobec sektora obronnego¹⁷. Niektóre elementy planu wywołały jednak wśród państw UE sprzeciw. Chodziło zwłaszcza o zapowiedź opracowania wytycznych dotyczących stosowania klauzul derogacyjnych zapisanych w dyrektywie 2009/81/WE (w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności) w dwóch specyficznych przypadkach: transakcji międzyrządowych oraz pomiędzy państwami a organizacjami międzynarodowymi. Pomysł narzucenia państwom członkowskim takich wytycznych uznano za próbę ograniczenia przez KE swobody rządów przy zawieraniu umów na najbardziej newralgiczne systemy uzbrojenia. Propozycje KE państwa członkowskie dość zgodnie więc odrzuciły, uznając je – co istotne dla dalszej interpretacji możliwości wyłączeń stosowania dyrektywy 2009/81/WE – za nieuprawnioną ingerencję w kwestie o strategicznym dla nich znaczeniu. Sprzeciwy mniejszych producentów uzbrojenia, chcących za wszelką cenę chronić swój krajowy sektor obronny przed europejską konkurencją, wywołały z kolei zapowiedzi wzmocnienia mechanizmu monitorowania przez KE podpisywanych przez państwa kontraktów na uzbrojenie w celu wymuszenia szerokiego zakresu stosowania dyrektywy 2009/81/WE, a jednocześnie odejścia od zawierania umów offsetowych. Zwłaszcza Polska, powołując się na art. 346 TFUE, argumentowała, że gdy kontrakt na uzbrojenie dotyczy „podstawowych interesów bezpieczeństwa” (co stanowi wedle tego przepisu przesłankę do derogacji prawa wspólnotowego), offset pozostaje dozwolonym narzędziem polityki przemysłowej rządów¹⁸. Rok 2014 nie przyniósł jednak ostatecznego rozstrzygnięcia tego sporu. Kontrowersji nie budziły natomiast propozycje planu dotyczące mechanizmów wspierania sektora obronnego UE. Przewidywały one m.in. usprawnienie i uproszczenie procesu opracowywania norm technicznych w sprawie uzbrojenia i towarów podwójnego zastosowania, nowelizację systemu certyfikacji uzbrojenia (zezwalającą na stosowanie tańszego i efektywniejszego systemu cywilnego, co ma znaczenie zwłaszcza dla producentów sprzętu lotniczego, w tym bezzałogowców), udostępnienie przedsiębiorstwom sektora obronnego rozwijającym tech-

¹⁶ Zob. rozdział o WPBiO w poprzedniej edycji *Rocznika*.

¹⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowy Ład na rzecz Europejskiego Sektora Obronności”, COM(2014) 387 final, 24 czerwca 2014 r.

¹⁸ Zob. np. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej Sejmu VII kadencji z dnia 10 września 2014 r. Stenogram dostępny na witrynie internetowej www.sejm.gov.pl.

nologie podwójnego zastosowania środków finansowych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (m.in. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny) oraz umożliwienia im finansowania badań z programu „Horyzont 2020”, wreszcie wspieranie przez KE unijnych firm obronnych w walce o kontrakty na rynkach pozaeuropejskich.

W europejskim sektorze przedsiębiorstw obronnych nie zaszły w 2014 r. poważne zmiany. Najważniejszą z nich było powołanie aliansu strategicznego dwóch czołowych europejskich producentów pojazdów wojskowych, transporterów opancerzonych, czołgów i amunicji: francuskiego Nextera i niemieckiego Krauss-Maffei-Wegemann (KMW), uzgodnione 1 lipca. Obie firmy zdecydowały utworzyć nowy holding w formie *joint venture*, w którym otrzymają równe udziały, z tym że rząd francuski będzie miał prawo weta w odniesieniu do pewnych segmentów działalności (np. produkcja amunicji). Głównym zadaniem holdingu będzie koordynacja prac badawczo-rozwojowych oraz oferty eksportowej, a jednocześnie obie firmy zachowają duży stopień autonomii, pozwalający na realizację indywidualnych interesów korporacyjnych. Nie jest to więc ani typowa fuzja, ani przejęcie. Holding Nexter-KMW powiela raczej formy konsolidacji europejskiego sektora obronnego z lat dziewięćdziesiątych, które stosowały przedsiębiorstwa aeronautyczne przed ich pełną integracją w ramach transnarodowych czempionów (BAE Systems, Airbus Group, Finmeccanica, Thales). W tej chwili trudno powiedzieć, czy Nexter i KMW podążą tą drogą – problemem jest fakt, że firma francuska jest kontrolowana przez państwo, podczas gdy niemiecka pozostaje w całkowicie prywatnych rękach. Niemniej to pierwszy przypadek konsolidacji europejskiego sektora obronnego w branży lądowej na taką skalę¹⁹. Godnym odnotowania wydarzeniem było też przejęcie stoczni wojskowej Kockums AB w Malmö, sprzedanej w 1999 r. niemieckiej firmie Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW, części holdingu ThyssenKrupp Marine Systems), z powrotem przez szwedzki kapitał, grupę Saab, za kwotę 340 mln koron szwedzkich (ok. 150 mln zł)²⁰.

¹⁹ P. Tran, „Long-awaited consolidation rolls forward with Nexter-KMW deal”, *Defense News* z 7 lipca 2014 r. Wpływ powstania holdingu na rynek systemów opancerzonych w Europie będzie istotny – kontrolowane przez BAE Systems, Finmeccanikę i amerykański General Dynamics przedsiębiorstwa wytwarzające pojazdy opancerzone, w tym czołgi, będą zmuszone albo do współpracy z nim w ramach niektórych projektów (już mówi się o tym w kontekście francuskiego programu „Skorpion”, obejmującego m.in. modernizację pojazdów pancernych), albo do zawiązania konkurencyjnych aliansów lub konsorcjów. Szerzej: Ch. Balis, *A Perfect Match? The Unlikely Team-up of France's Nexter and Germany's KMW*, European Defense Industrial Base Forum, Occasional Paper, 3 lipca 2014 r.

²⁰ Powodem tej transakcji było nałożenie się kwestii strategicznych oraz ekonomicznych. Niemiecki właściciel stoczni Kockums zmierzał do koncentracji produkcji łodzi podwodnych w stocznich HDW w Niemczech, uniemożliwiając np. szwedzkiej spółce-córce udział w przetargu na łodzie podwodne dla Singapuru, a jednocześnie nie wywiązywał się – w ocenie rządu Szwecji – z zobowiązań w zakresie projektu nowego okrętu podwodnego dla szwedzkiej marynarki. Szwecja obawiała się więc utraty zdolności technologicznych i przemysłowych w dziedzinie budowy takich jednostek, co oznaczałoby uzależnienie się od zagranicznych dostawców przy ich pozyskiwaniu, a jednocześnie wyparcie Szwecji z lukratywnego – zwłaszcza azjatyckiego – rynku eksportowego konwencjonalnych łodzi podwodnych. *Saab completes acquisition of TKMS AB (Kockums)*, www.saabgroup.com, 22 lipca 2014 r.; *Saab story: Sweden's new A26 submarines*, www.defenseindustrydaily.com, 9 listopada 2014 r.

Zapowiedzi przeznaczenia około 30 mld euro do 2022 roku na nowe uzbrojenie spowodowały, że w 2014 r. również Polska zyskała na znaczeniu jako – wcześniej całkowicie niedostrzegany przez kraje zachodnioeuropejskie – potencjalny gracz na europejskim rynku uzbrojenia i w sektorze obronnym. Oczywiście firmy i rządy zwróciły głównie uwagę na szansę zakotwiczenia się na rosnącym i stabilnym rynku polskim uzbrojenia, co w obecnych, kryzysowych realiach UE jest ewenementem. Niemniej decyzja o (ponownej) konsolidacji polskiego sektora obronnego, tym razem przez połączenie wszystkich pozostających pod kontrolą państwa przedsiębiorstw obronnych w jeden holding – Polską Grupę Zbrojeniową (PGZ), może być istotna dla całego sektora obronnego w UE. Jeśli konsolidacja będzie udana (tzn. m.in. doprowadzi do centralizacji choćby marketingu, prac badawczo-rozwojowych, oferty eksportowej oraz realnej kooperacji ponad trzydziestu różnych firm wchodzących w skład PGZ), a nie jest to przesądzone, to Polska będzie miała swojego krajowego „czempiona” przemysłu obronnego, którego wielkość stanie się zauważalna także w skali całej UE.

AKTYWNOŚĆ OPERACYJNA UE – MIZERIA NA WSCHODZIE I KOLEJNE KOSTKI SAHELSKIEGO DOMINA

Swoisty urząd WPBiO w 2014 r. objął także jej wymiar operacyjny, choć w nieco mniejszym stopniu niż w innych sferach. W równie dużej mierze co wola działania państw członkowskich decydował o tym jednak fakt, że aktywność operacyjna w ramach WPBiO w ostatnich latach nabrała mocno technicznego, można rzec „praktycznego” charakteru. W rezultacie nie opiera się ona na całościowej, spójnej wizji strategicznej roli UE (i WPBiO) w budowie stabilności międzynarodowej (takiej po prostu w Brukseli nie ma), lecz polega na reakcji na wybrane konkretne problemy bezpieczeństwa UE w jej szeroko rozumianym sąsiedztwie (nie zawsze przy tym najważniejsze, lecz raczej uznane za „rozwiązywalne przy ograniczonych nakładach i ryzyku”). W konsekwencji operacje UE przyjmują przeważnie formę różnorakiego wsparcia technicznego – szkoleniowego, sprzętowego lub finansowego – dla państw-gospodarzy, mającego przede wszystkim zwiększyć ich szanse samodzielnego pokonania poszczególnych wyzwań, aniżeli doprowadzić bezpośrednio do rozwiązania problemu. Taka „technokratyczna”, a przez to mniej kontrowersyjna i „rutynowa” pomoc w stosunkowo mniejszym stopniu zależy od ogólnego stanu współpracy w sprawach bezpieczeństwa w UE (aktualnie złego), choć zarazem nie stanowi szczególnie wydajnego narzędzia reakcji w razie poważnego zagrożenia dla stabilności międzynarodowej.

Bodaj najlepiej świadczą o tym przebieg i rezultaty zaangażowania UE w ramach WPBiO w rozwiązywanie konfliktu na Ukrainie. Oczywiście przyczyny oszczędnego wykorzystywania struktur i mechanizmów tej polityki w kontekście kryzysu ukraińskiego, dalece mniej intensywnego niż w reakcji na wojnę w Gruzji w 2008 r., były złożone i raczej niezależne od woli samej Unii czy specyfiki WPBiO. Bez wątpienia, inaczej niż w 2008 r., od samego początku kryzysu (stanowiącego przecież następstwo decyzji władz w Kijowie o wycofaniu się z umowy stowarzyszeniowej

z UE oraz reakcji na nią ukraińskiego społeczeństwa w końcu 2013 r.) UE – chcąc, nie chcąc – stanowiła niejako „stronę” konfliktu, nie mogła więc odgrywać roli głównego mediatora, jak w wypadku konfliktu gruzińsko-rosyjskiego. Dodatkowo zastosowaniu mechanizmów WPBiO (koncentrujących się dziś na prewencji i „budowaniu pokoju”) nie sprzyjał też fakt, iż konflikt na Ukrainie faktycznie wciąż się toczy, niezależnie od zawieranych rozejmów. Wreszcie koncentracja samej UE na ekonomicznym wymiarze reakcji na kryzys ukraiński i posunięcia Rosji także redukowały możliwości operacyjnego wykorzystania instrumentów WPBiO. Niemniej wszystko to tylko w części tłumaczy, dlaczego zwłaszcza w początkowym okresie kryzysu nie podejmowano prób utworzenia np. misji obserwacyjnej pod auspicjami UE, preferując działania za pośrednictwem OBWE. Wydaje się, że decydowały o tym głównie interesy poszczególnych państw członkowskich w ich relacjach z Rosją, a zwłaszcza postawa Niemiec, stanowczo opowiadających się za „paneuropejskim” kanałem poszukiwania rozwiązania sporu i uznających samodzielną aktywność UE w tym względzie za „podważającą działania OBWE”²¹.

W rezultacie aktywność na Ukrainie w ramach WPBiO, mimo rangi i bezpośredniości wyzwania dla bezpieczeństwa UE, ograniczyła się w 2014 r. do powołania decyzją Rady UE z 22 lipca 2014 r. (a co już w kwietniu postulowały Polska, Wielka Brytania i Szwecja) EUAM Ukraine – niewielkiej cywilnej misji eksperckiej do spraw reform sektora bezpieczeństwa, zwłaszcza policji i wymiaru sprawiedliwości, z siedzibą w Kijowie. Ma ona charakter *stricto* doradczy (tzn. bez uprawnień decyzyjnych), a za zadanie pomoc w opracowaniu strategii reform policji i wymiaru sprawiedliwości, następnie zaś nadzór nad ich wdrażaniem. Niemniej w jej wypadku ostatni rok spożytkowano głównie na prace przygotowawcze, przez co realizację swego dwuletniego mandatu EUAM rozpoczęła dopiero 1 grudnia (a mimo to wciąż nie jest znana np. jej ostateczna liczebność)²². I choć powołanie EUAM dowodzi pewnego wzrostu zaangażowania UE w rozwiązywanie kryzysu na Ukrainie, to jednak w oczywisty sposób nie odnosi się do jądra problemu (czyli rosyjskiego wsparcia dla separatystów), sama zaś konstrukcja operacji – misja doradcza rozmieszczana w kraju *de facto* objętym konfliktem zbrojnym – budzi obawy o szanse powodzenia²³.

W tej sytuacji obszarem najintensywniejszego zaangażowania operacyjnego Unii pozostał kontynent afrykański, a przede wszystkim Sahel oraz Róg Afryki. W Sahelu UE zdecydowała się nie tylko kontynuować wszystkie dotychczasowe misje (zob. tabela 1), ale też podjąć dwie nowe – wojskową w Republice Środkowoafrykańskiej (EUFOR RCA) oraz cywilną EUCAP Sahel Mali. Decyzję o utworzeniu EUFOR RCA podjęto już w styczniu 2014 r., w reakcji na rozpad struktur państwowych w Republice Środkowoafrykańskiej oraz walki między bojówkami muzułmańskimi (Séléka) i chrześcijańskimi (Anti-Balaka) oraz z zamiarem wsparcia w stabili-

²¹ Londyn, Sztokholm i Warszawa chcą unijnej misji na Ukrainie, 10 kwietnia 2014 r., www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/londyn-sztokholm-i-warszawa-chca-unijnej-misji-na-ukrainie,417222.html.

²² EUAM Ukraine, www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm.

²³ EUAM Ukraine – Responding to Geostrategic Realities?, 18 listopada 2014 r., <https://politipond.wordpress.com/2014/11/18/euam-ukraine-responding-to-geostrategic-realities/>

zowaniu Republiki wojsk interwencyjnych Francji (operacja „Sangaris” o sile ok. 2000 żołnierzy) i jednostek Unii Afrykańskiej (tymczasowa operacja MISCA, licząca do 6000 ludzi, którą na jesieni zastąpić miały liczniejsze siły pokojowe ONZ MINUSCA)²⁴. Rozmieszczanie jednostek UE rozpoczęto w kwietniu, a pełną operacyjność ogłoszono 15 czerwca, gdy ich liczebność wyniosła 700 żołnierzy (z oczekiwanej tysiąca). Mimo formalnie szerokiego mandatu (przywrócenie ładu w kraju, ochrona pomocy humanitarnej i praw człowieka, wsparcie w odbudowie struktur państwowych oraz procesie rozbrajania i reintegracji grup zbrojnych), aktywność EUFOR RCA skupiała się, także w konsekwencji ograniczonej skali misji, na zapewnieniu porządku publicznego i bezpieczeństwa ludności (w tym 100 tys. uchodźców wewnętrznych) w stolicy kraju Bangi i okolicach tamtejszego lotniska; na pozostałym obszarze działania stabilizacyjne prowadziły głównie jednostki francuskie lub MISCA, a następnie MINUSCA. I choć zaangażowanie międzynarodowe, w tym UE, przyniosło poprawę sytuacji, zwłaszcza w rejonie stołecznym, to nie doprowadziło do pełnego zakończenia walk. W rezultacie nie powstały warunki, by po utworzeniu MINUSCA (15 września) siły te przejęły pełnię odpowiedzialności za bezpieczeństwo w kraju. W konsekwencji, choć EUFOR RCA planowano jako tzw. *bridging force* (siły tymczasowe, funkcjonujące właśnie do czasu wprowadzenia wojsk ONZ), Rada UE w listopadzie przedłużyła mandat misji do 15 marca 2015 r.²⁵

Inny charakter ma druga z utworzonych w rejonie Sahelu misji WPBiO – powołana 15 kwietnia EUCAP Sahel Mali. Ta niewielka misja cywilna (do 75 osób personelu) ma uzupełnić trwające od 2013 r. (misja EUTM Mali) wysiłki UE na rzecz odbudowy sił zbrojnych Mali o wsparcie w postaci szkoleń i doradztwa dla malijskich służb policyjnych, co pozwoli zrównoważyć tempo rozwoju poszczególnych elementów sektora bezpieczeństwa Mali i uniknąć ewentualnej przyszłej dominacji armii w państwie. Dlatego EUCAP Sahel Mali powinna też ułatwić reformę służb policyjnych tego państwa, obecnie źle zorganizowanych i rozcłonkowanych na trzy odrębne, ale zbliżone pod względem wielkości (ok. 5000 ludzi) struktury: policję, Gwardię Narodową i żandarmerię. Ma również – zgodnie z całościową strategią UE wobec Sahelu z 2011 r. – stymulować współpracę regionalną w sferze bezpieczeństwa. Stąd przyznanie jej dwuletniego mandatu, z możliwością przedłużenia o kolejne dwa lata. Niemniej aktualnie misja wciąż znajduje się w fazie formowania, a rekrutacja i przygotowanie wchodzących w jej skład ekspertów przebiega powoli²⁶.

Coraz większym niepowodzeniem okazywało się natomiast w 2014 r. zaangażowanie UE w ramach WPBiO w Libii. Z uwagi na spadek poziomu bezpieczeństwa w tym kraju na początku sierpnia zdecydowano się ewakuować stamtąd personel utworzonej z trudem w 2013 r. niewielkiej (ok. 100 osób personelu) cywilnej

²⁴ Zob. rozdział o WPBiO w poprzedniej edycji *Rocznika*, s. 95.

²⁵ *EU Council Decision 2014/775/CFSP, 7 November 2014*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_325_R_0007&from=EN. Napięta sytuacja w Republice powoduje, iż w zmienionym kształcie (2000 żołnierzy) kontynuowana jest misja wojsk francuskich „Sangaris”. *Sangaris: situation update*, 18 grudnia 2014 r., www.defense.gouv.fr/english/content/view/full/331123.

²⁶ *Mali's Police Restructuring Will Take Years*, 22 września 2014 r., www.wsj.com/articles/malis-police-restructuring-will-take-years-1411404804.

misji EUBAM Libya, mającej pomagać w rozwoju zdolności miejscowych służb do kontroli granic, także pod kątem walki z nielegalną imigracją do Europy. Co prawda w Tunisie, stolicy sąsiedniej Tunezji, pozostawiono tzw. *core team* operacji (17–20 ekspertów), utrzymując także formalnie w mocy jej mandat (do maja 2015 r.), ale obecnie w ramach ESDZ toczy się przegląd strategiczny misji, mający zdecydować o jej przyszłym kształcie. Zważywszy na małe szanse na poprawę sytuacji w Libii, nie można wykluczyć, iż EUBAM Libya już nie zostanie w pełni wznowiona. W tym kontekście symptomatyczne jest, iż równocześnie z faktyczną ewakuacją EUBAM Libya inna instytucja UE, Frontex, podległa komisarzowi ds. spraw wewnętrznych w KE (a więc spoza WPBiO), rozpoczęła w sierpniu 2014 r. organizację własnej misji „Tryton”. Ma ona po części uzupełnić, a po części zastąpić prowadzoną od ponad roku przez Włochy misję humanitarną „Mare Nostrum”, służącą przeciwdziałaniu nielegalnej migracji na Morzu Śródziemnym i pomocy humanitarnej migrantom zagrożonym utonięciem. Skala operacji „Tryton” będzie – głównie z przyczyn finansowych – ograniczona, a organizacja wciąż natrafia na poważne problemy (związane z brakiem sprzętu oraz wykwalifikowanego personelu, który musi pochodzić z zasobów narodowych państw-członków). Niemniej już samo utworzenie tej misji może świadczyć o poszukiwaniu w UE alternatyw względem coraz mniej efektywnej WPBiO przy podejmowaniu przynajmniej niektórych wyzwań dla szeroko pojętego bezpieczeństwa Unii²⁷.

W odniesieniu do pozostałych misji można mówić o rutynowej kontynuacji. Istotne, że UE zdecydowała się przedłużyć do końca 2016 r., mimo finalizacji misji ISAF przez NATO, szkoleniową operację policyjną EUPOL w Afganistanie. Tradycyjnie wysoko oceniano efektywność misji w Rogu Afryki, zwłaszcza „Atalanty” (choć decyzja o jej ponownym przedłużeniu aż o dwa lata skłania do pytań o rzeczywistą skuteczność międzynarodowych wysiłków, podejmowanych zresztą nie tylko przez UE, na rzecz trwałego zwalczenia piractwa w regionie). Faktycznie jednak pewnym – acz skromnym – dowodem sukcesu starań UE i innych instytucji międzynarodowych o poprawę stanu bezpieczeństwa Somalii jest to, iż w 2014 r. szkolenia somalijskiej armii i policji przeprowadzano już na miejscu, a nie, jak dotąd, w sąsiedniej Ugandzie. Równocześnie jednak, niejako dla równowagi wobec sukcesów Unii w Rogu Afryki, największą misję cywilną WPBiO – EULEX w Kosowie – dotknął kryzys związany z oskarżeniami wobec trójki jej wysokich urzędników o korupcję, w tym przekazywanie niejawnych informacji członkom zorganizowanych grup przestępczych²⁸.

²⁷ Statement by EU Commissioner Cecilia Malmström on operation Triton, Bruksela, 7 października 2014 r.

²⁸ Obecnie śledztwo w tej sprawie wciąż jest w toku. M. Kokot, „Źle się dzieje w Kosowie”, *Gazeta Wyborcza* z 8 listopada 2014 r.

Tabela 1
Misje WPBiO (stan na styczeń 2015 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 Kosowo	cywilna (C)	Kosowo	2008 (pełna operacyjność – kwiecień 2009 r.)	800 (międzynarodowy), 800 (lokalny)	– wsparcie (doradztwo, pomoc techniczna) w rozwoju instytucji państwa w zakresie rządów prawa (policja, więziennictwo, wymiar sprawiedliwości, służby celne)
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja	2008	274 (międzynarodowy), 128 (lokalny)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE
EU Border Assistance Mission (EUBAM*)	C	Moldawia/Ukraina	2005	ok. 100 (międzynarodowy), ok. 120 (lokalny)	– wsparcie w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością graniczną i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (za-wieszona od 2007 r.)	5 (międzynarodowy), 4 (lokalny)	– wsparcie funkcjonowania działalności przejścia granicznego Izrael–AP – budowa zaufania między władzami Izraela a AP

Tabela 1 – cd.

EUPOL COPPS	C	AP – Zachodni Brzeg	2006	71 (międzynarodowy), 41 (lokalny)	– wsparcie szkoleniowo-doradcze rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EUPOL Afghanistan	C	Afganistan	2007	281 (międzynarodowy), 197 (lokalny)	– wsparcie (szkolenia i doradztwo) rozwoju afgańskiej policji (ANP) i wymiaru sprawiedliwości
EUSEC RD Congo	C	DRK	2005	31 (międzynarodowy)	– wsparcie (doradztwo, szkolenie) odbudowy sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa DRK
EU Training Mission Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	125	– doradztwo, mentoring i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa tymczasowego rządu Somalii
EUNAVFOR Somalia (Operation „Atalanta”)	W	Zatoka Adenńska, Morze Czerwone, Ocean Indyjski	2008	ok. 1000 osób, (styczeń 2015 r. – 3 okręty, 2 samoloty rozpoznawcze)	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych Światowego Programu Żywnościowego (WFP) – monitoring aktywności rybackiej w regionie
EUCAP „Nestor”	C	Somalia, Dżibuti, Seszele, Tanzania, Jemen	2012 (zdolność operacyjna od lutego 2013 r.)	maks. 159: 117 (faktycznie 86) międzynarodowy + 39 (faktycznie 18) 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 oraz wsparcie misji „Atalanta” i EUTM Somalia

EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	91 (56 międzynarodowy, 36 lokalny)	– rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigru w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości zorganizowanej – rozwój współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną
EUTM Mali	W	Mali	2013	580 (międzynarodowy, w tym 200 instruktorów)	– wsparcie przywracania porządku konstytucyjnego i efektywnej kontroli władz centralnych nad całym obszarem kraju – szkolenie i odbudowa potencjału malijskich sił zbrojnych
EUBAM Libya	C	Libia (do 4 sierpnia 2014 r.; następnie Tunezja)	2013	maks. 165, od 4 sierpnia 2014 r.: 17–20 (międzynarodowy) (<i>core team</i>), stacjonujący w Tunisie	– wsparcie w zarządzaniu bezpieczeństwem granic przez transfer <i>know-how</i>, doradztwo i szkolenia
EUFOR RCA** Bangui	W	Republika Środkowoafrykańska	2014	ok. 1000	– utrzymanie ład w stolicy (Bangui) – tworzenie warunków dla pomocy humanitarnej – współpraca z siłami międzynarodowymi (MINUSCA, „Sangaris”)

Tabela 1 – cd.

EUCAP SAHEL MALI	C	Mali	2014	maks. 75 (50 in- struktorów między- narodowych, 25 osób – wsparcie personelu lokalnego)	– doradztwo i szkolenie służb bezpieczeństwa Mali (poli- cji, żandarmerii i Gwardii Narodowej) – rozwój współpracy regionalnej w sferze bezpieczeństwa
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	b.d.	– doradztwo w zakresie reform sektora bezpieczeństwa

Źródło: oprac. własne na podst.: <https://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations> oraz informacji prasowych.

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

** Członka pogrubiona: misje uruchomione w 2014 r.



Wydarzenia roku 2014 miały ogromny wpływ na stan europejskiego ładu w dziedzinie bezpieczeństwa. Szczególnie rosyjska agresja na Ukrainę i aneksja Krymu, ale też bezprecedensowe utworzenie przez Państwo Islamskie, organizację przestępczo-terrorystyczną, quasi-państwa na zgłiszczach Syrii i Iraku, otwarcie grożącego Zachodowi aktami terroru i je inspirującego, podały w wątpliwość skuteczność całego pozimnowojennego wysiłku na rzecz zbudowania sprawnych ram dla rozwiązywania kryzysów bezpieczeństwa w Europie i jej sąsiedztwie. Niestety, przełomowy charakter 2014 roku w żadnej mierze nie znalazł odzwierciedlenia w funkcjonowaniu WPBiO. Ta bowiem coraz bardziej pogrążała się w – typowej niestety dla UE – „chorobie biurokratycznej”, w której stale rosnącej ilości, objętości i częstotliwości przyjmowania coraz bardziej drobiazgowych strategii, planów działania i dyrektyw towarzyszy równie szybko postępujący spadek intensywności realnych, przynoszących konkretne rezultaty działań. W wymiarze tych ostatnich aktywność UE w najbardziej palącej kwestii ukraińskiej skupiła się na posunięciach realizowanych poza WPBiO – sankcjach wobec Rosji i nowej ofercie handlowej dla Kijowa. W ramach WPBiO uruchomiono jedynie małą, techniczną misję wsparcia administracyjnego EUAM Ukraine. Trudno o bardziej wymowny symbol odejścia od uwzględniania wojskowego wymiaru w zewnętrznej aktywności UE. Siedem chudych lat kryzysu fiskalnego – pomimo wciąż rosnących wyzwań dla bezpieczeństwa sąsiedztwa UE – skutecznie zweryfikowało optymizm strategiczny twórców WPBiO z lat 1999–2003. Unia Europejska wydaje się więc porzucać wizję samej siebie jako aktora strategicznego, zdolnego wesprzeć w razie potrzeby swój potencjał dyplomatyczny, ekonomiczny i kulturowy wartościowym instrumentarium wojskowym. WPBiO z pewnością dobrze to nie wróży.

EU COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN 2014 – IT HAS A PULSE, BUT FOR HOW LONG?

The paper discusses developments within the Common Security and Defence Policy (CSDP) in the year 2014. It is structured around three main topics: the political and economic conditions for the CSDP, the advances of this EU policy in 2014, and the evolution of the operational activity of the Union in 2014. In the first part, the authors briefly discuss the changes in European security environment following the Russian aggression on Ukraine, the defence-economic situation in the EU in 2014, and the advance of regional military cooperation formats. A discussion of the cumulative effect of these factors on the CSDP follows. The second part of the paper is devoted to an in-depth discussion of the decisions regarding the development of the CSDP in the strategic/organizational dimension, the capabilities and the defence sector. The authors show that, despite endorsing numerous documents with frames of reference for CSDP, the progress in the strategic and organizational dimension of the CSDP was slow, and so it was in the case of capabilities and the reform of the EU's defence-technological and industrial base. The final part of the pa-

per summarizes key facts of the Union's operational engagement, both civilian and military, within the CSDP framework. The authors' core thesis is that a non-military response of the EU to the crisis in Ukraine was perhaps the final blow to the CSDP, which turned out to be a useless tool – impossible to employ in countering the most serious security crisis in the Union's neighbourhood since the end of the Cold War.

Keywords: Common Security and Defense Policy (CSDP), pooling and sharing, EUFOR RCA, EUCAP Sahel Mali, EUAM Ukraine, EUBAM Libya, NORDEFCE, Visegrad Group (V4), battle groups

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
PATRYCJA GRZEBYK

TESTOWANIE RADY BEZPIECZEŃSTWA W CZASACH NIEPOKOJU – DZIAŁALNOŚĆ RB ONZ W 2014 ROKU

WPROWADZENIE

W każdym przypadku gdy zagrożone jest bezpieczeństwo i pokój, czyli opinii publicznej skierowane są na Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, bez względu na to, czy chodzi o agresję, wybuch epidemii, masowe zbrodnie czy katastrofę naturalną. Rada traktowana jest jako wyrocznia, ostateczny decydent, który jest surowo rozliczany, jeśli zagrożenie nie zostanie zlikwidowane w krótkim czasie. Dość łatwo jest krytykować RB, zapominając o pętach, w jakich musi się poruszać, a istniejących od początku jej utworzenia: możliwość weta ze strony stałych członków, brak własnych sił zbrojnych i w związku z tym uzależnienie od państw i organizacji regionalnych, ograniczony budżet. Zapomina się, że na Radę, organ iście polityczny, należy spoglądać nie jak na organ mówiący jednym głosem, lecz jak na zbiór państw kierujących się własnym interesem i w ograniczonym stopniu skłonnych do kompromisów. W 2014 r. w skład tego zbioru wchodziły – oprócz stałych członków: USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Rosji i Chin – Argentyna, Australia, Czad, Chile, Korea Południowa, Jordania, Litwa, Luksemburg, Nigeria, Rwanda. Ten skład wpływał oczywiście na niuansowanie treści decyzji podjętych w 2014 r. czy tematykę debat. I tak na przykład Australia doprowadziła do przypomnienia koncepcji odpowiedzialności za ochronę, na czym jej szczególnie zależało¹, Rwanda pilnowała, by nie przypisywać jej powiązań z grupami i działaniami zbrojnymi we wschodniej części Demokratycznej Republiki Konga², a z kolei obawiająca się o swoją integralność Litwa inicjowała debaty dotyczące kolejnych aktów agresji ze strony Rosji wobec Ukrainy.

Narody Zjednoczone będą obchodzić w 2015 r. siedemdziesiątą rocznicę powstania³, co skłania do rozważań nad przyszłością i skutecznością organizacji, w tym RB ponoszącej jednak główną odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo⁴. Aby jednak dokonać prawidłowej oceny, warto zwrócić uwagę na działalność RB w 2014 r., który doskonale uwidocznił symptomy toczącej ją choroby, ale i wskazywał na potrzebę jej zaangażowania oraz chęć doskonalenia instrumentów, którymi się posługuje. W pierwszej części pokazane są przykłady tych zagrożeń, na które Rada nie mogła odpowiednio odpowiedzieć ze względu na prawo weta stałych członków. W drugiej

¹ Zob. S/RES/2150 z 16.04.2014.

² Zob. S/RES/2147 z 28.03.2014.

³ Karta Narodów Zjednoczonych została podpisana 26 czerwca 1945 r., weszła w życie 24 października 1945 r. (DzU 1947, nr 23, poz. 90).

⁴ Art. 24 ust. 1 KNZ.

zaprezentowano zakres działań, co do których istniał w Radzie konsensus, a Rada miała możliwości zastosowania odpowiednich instrumentów (co nie oznacza, że zawsze skutecznych). Trzecia część poświęcona jest wizji działań, jakie zdaniem RB ma ona wraz z innymi podmiotami podejmować, aby zagwarantować stabilność i tym samym pokój i bezpieczeństwo świata, oraz kierunkom reform, jeśli chodzi o instrumentarium, którym dysponuje Rada. Głównym materiałem źródłowym są decyzje Rady oraz dokumentacja z jej spotkań, a także komentarze prasy i organizacji śledzących jej działalność, w tym przede wszystkim Security Council Report. Zastosowaną metodą badawczą jest analiza prawna.

W CIENIU WETA LUB JEGO GROŹBY

Problemem stosunkowo często omawianym, choć właściwie nieobecnym w decyzjach RB, był konflikt rosyjsko-ukraiński. Na przełomie lutego i marca 2014 r. na prośbę Ukrainy odbyła się seria spotkań Rady w związku z wydarzeniami na Krymie⁵. Ze względu na weto Rosji nie udało się jednak przyjąć marcowego projektu rezolucji potwierdzającej suwerenność Ukrainy, nawołującej do pokojowego rozwiązania konfliktu i przede wszystkim nakazującej nie uznawać wyników referendum w sprawie statusu Krymu mającego się odbyć 16 marca 2014 r.⁶ Raporty Ivana Šimonovicia (asystent sekretarza generalnego ds. praw człowieka) przedstawiane w kolejnych miesiącach potwierdzały, że wobec obecności na Krymie paramilitarnych grup oraz żołnierzy bez państwowych insygniów nie można było mówić o swobodnym wyrażeniu woli przez ludność krymską⁷. Okupacja i aneksja, jakiej dokonała Rosja wobec Krymu, stanowiła agresję⁸, stąd też słusznie stwierdził przedstawiciel Francji w RB, że Rosja w istocie zawetowała Kartę Narodów Zjednoczonych⁹. Oczywiście stało się, że nie ma szansy na przyjęcie przez RB jakiegokolwiek rezolucji, oświadczenia prezydialnego, a nawet prasowego, które by potępiały działania Rosji czy to na Krymie, czy to na wschodzie Ukrainy, gdzie zaczęło dochodzić do starć zbrojnych między separatystami wspieranymi przez Rosję

⁵ S/PV.7123 z 28.02.2014 (spotkanie zamknięte), SC/11302 z 1.03.2014, SC/11305 z 3.03.2014, S/PV.7131 z 10.02. (spotkanie zamknięte), SC/11314 z 13.03.2014.

⁶ S/2014/189 z 15.03.2014. Jako jedyna Rosja głosowała przeciwko. ChRL wstrzymała się od głosu. Co znaczące, gdy kilka dni później, 27 marca 2014 r., Zgromadzenie Ogólne przyjmowało rezolucję w sprawie integralności terytorialnej Ukrainy, za jej przyjęciem głosowało 100 państw, przeciwko opowiedziało się 11 (w tym Białoruś i Rosja, a także Armenia, Boliwia, Kuba, Korea Północna, Nikaragua, Sudan, Syria, Wenezuela i Zimbabwe), aż 58 państw wstrzymało się od głosu, a 25 nie wzięło udziału w głosowaniu.

⁷ Zob. SC/11328 z 19.03.2014 oraz SC/11358 z 16.04.2014.

⁸ Zob. P. Grzebyk, „Aneksja Krymu przez Rosję w świetle prawa międzynarodowego”, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 1, s. 19–37.

⁹ SC/11319 z 15.03.2014; J. Kranz, „Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję”, *Państwo i Prawo* 2014, nr 8 (822); C. Mik, „Opinia prawna w sprawie statusu prawnomiędzynarodowego przestrzeni powietrznej nad Półwyspem Krymskim po zajęciu Krymu przez Federację Rosyjską (ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji ICAO)”, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu* 2014, nr 3 (43); *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, 22 czerwca 2014 r., http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/przyklaczenie_krymu_do_federacji_rosyjskiej_w_swiecie_prawa_miedzynarodowego (dostęp 15.03.2015).

oraz władzą centralną. Dla wielu członków Rady stało się wkrótce jasne, że nie jest to konflikt wewnętrzny, lecz międzynarodowy, ze względu na zaangażowanie Rosji (przekazywanie broni – także za pośrednictwem tzw. konwojów humanitarnych, wysyłanie żołnierzy, objęcie terenów przez nich zajętych obroną przeciwrakietową)¹⁰, a w Rosji nie należy widzieć klucza do rozwiązania kryzysu na Ukrainie, lecz źródło problemu¹¹. Szok wywołany zestrzeleniem samolotu MH17 malezyjskich linii lotniczych, w wyniku którego zginęło 298 osób, nie wpłynął na postawę Rosji, lecz stał się źródłem kolejnych dyskusji na temat wydarzeń na Ukrainie w RB¹². Radzie udało się przyjąć (jednomyślnie) jedynie rezolucję potępiającą nawet nie zestrzelenie, lecz „strącenie” (*downing*) samolotu i tylko pośrednio dostrzegającą konflikt zbrojny w tle, gdyż podkreślono, że należy zaprzestać działań zbrojnych w pobliżu miejsca wypadku, a grupy zbrojne nie powinny niszczyć dowodów oraz utrudniać dostępu do miejsca wypadku¹³. Rada podkreśliła również konieczność przeprowadzenia międzynarodowego śledztwa, w którym kluczową rolę miała odegrać Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego. Zarówno retoryka używana przez Rosję w czasie debaty towarzyszącej przyjmowaniu rezolucji, jak i każde kolejne wystąpienia w sprawie wydarzeń na Ukrainie sprawiały wrażenie, jakby władze rosyjskie cofnęły się do czasów zimnej wojny. Na zarzuty dotyczące wspierania przez Rosjan separatystów i przypisywanie im odpowiedzialności za zestrzelenie samolotu Rosja odpowiadała bowiem przypomnieniem zestrzelenia przez Ukrainę rosyjskiego samolotu pasażerskiego w 2001 r. oraz oburzeniem na obecność amerykańskich doradców w Kijowie i dostawy nowoczesnej broni dla władzy centralnej¹⁴. A przecież wspieranie władzy centralnej w przeciwieństwie do udzielania wsparcia separatystom nie stanowi naruszenia prawa międzynarodowego. Gdy Ukraina wypominała, że rosyjska Duma wydała upoważnienie do użycia siły, przedstawiciel Rosji zaznaczał, że nie przeciwko Ukrainie, lecz na jej terytorium, co miało zwalniać jakoby Rosję z odpowiedzialności za ewentualne agresywne działania. Mimo że państwa zachodnie miały świadomość (i dawały temu wyraz), iż Rosja jest winna destabilizacji Ukrainy oraz w istocie dokonała i dokonuje aktów agresji, wobec weta Rosji nie mogły doprowadzić do przyjęcia przez Radę w 2014 r. żadnej decyzji w sprawie Ukrainy¹⁵ i w efekcie spełniała się groźba powstania kolejnego zamrożonego konfliktu, a przed takim scenariuszem przestrzegali Radę Sekretariat¹⁶.

¹⁰ Zob. np. SC/11375 z 29.04.2014; SC/11417 z 28.05.2014; SC/11488 z 24.06.2014; SC/11645 z 12.11.2014.

¹¹ Zob. wypowiedź Marka Lyalla Granta (Wielka Brytania) na spotkaniu 8 sierpnia 2014 r., SC/11516, gdzie tenże wyraźnie stwierdził: *The Russian Federation is the problem, not the solution*.

¹² Niektóre z państw (USA, Wielka Brytania) w czasie spotkania RB wyraźnie dały sygnał, iż odpowiedzialność za zestrzelenie MH17 ponosi Rosja, zob. SC/11481 z 18.07.2014.

¹³ S/RES/2166 z 21.07.2014.

¹⁴ SC/11483 z 21.07.2014; SC/11541 z 28.08.2014.

¹⁵ Przyjmowano jedynie oświadczenia prasowe potępiające poszczególne zbrodnie, np. zabicie dziennikarza (SC/11442 z 17.06.2014); zabicie pracownika MKCK na Ukrainie (SC/11588 z 3.10.2014); zabicie pasażerów autobusu (SC/11733 z 13.01.2015). Dopiero 17 lutego 2015 r. RB przyjęła rezolucję 2202, w której jedynie udzieliła poparcia dla porozumienia mińskiego, a do samej rezolucji załączono aneks zawierający pakiet środków dotyczących ww. porozumienia.

¹⁶ SC/11614 z 24.10.2014.

Długoletnie zamrożone konflikty w istocie kompromitują Radę, podkreślają bowiem jej niewydolność i tym samym podważają jej wiarygodność. Przykładem może być konflikt izraelsko-palestyński, równie stary jak sama Organizacja Narodów Zjednoczonych. Pod koniec 2014 r. poddano pod głosowanie w RB projekt rezolucji przedstawiony przez Jordanię, określający 12-miesięczny termin na osiągnięcie porozumienia pokojowego i zakończenie okupacji, zapowiadający również przyjęcie Palestyny do ONZ oraz podkreślający konieczność zaprzestania przez Izrael praktyki budowania osiedli na terenach okupowanych¹⁷. Wskazano też podstawowe warunki, jakie miało spełniać negocjowane porozumienie: dwa państwa mające stolicę w Jerozolimie, granice z 4 czerwca 1967 r., wycofanie wojsk izraelskich do 2017 r., obecność trzeciej strony w okresie przejściowym dla zapewnienia bezpieczeństwa. Projekt jednak nie uzyskał poparcia wystarczającej liczby państw, a i tak nie mógłby być przyjęty wobec pewnego weta Stanów Zjednoczonych. Stałym argumentem USA jest wskazywanie, iż rozwiązanie musi być wypracowane w toku bezpośrednich negocjacji między zainteresowanymi, lecz w istocie takie podejście ignoruje fakt, iż normalne rozmowy się nie toczą. Rada ogranicza się więc do zwracania uwagi na kwestie czysto humanitarne, takie jak dostęp do pomocy humanitarnej dla potrzebujących¹⁸.

Impotencja Rady ujawniła się również w kontekście konfliktu w Syrii, który w coraz większym stopniu się umiędzynarodowiał¹⁹. Wobec potencjalnego weta Rosji i Chin nie było możliwe podjęcie decyzji w sprawie ewentualnych sankcji, nie mówiąc już o autoryzacji interwencji w jakiegokolwiek postaci. A to właśnie 2014 r. był najkrwawszym w historii konfliktu, który wybuchł w 2011 r. i pochłonął już 200 tys. ofiar²⁰. Te liczby przerażają, zwłaszcza w kontekście debaty na temat odpowiedzialności za ochronę, gdyż trudno nie zadać pytania, jaki pułap trzeba osiągnąć, aby niektórzy stali członkowie Rady zapomnieli o swoich partykularnych interesach i stanęli po stronie ofiar²¹. W Radzie konsensus udało się osiągnąć jedynie co do kwestii pomocy humanitarnej, stąd rezolucje podkreślające konieczność umożliwienia dostarczenia z pomocą humanitarną i wprowadzające pewne ułatwienia w tym kierunku (utworzenie specjalnych punktów, przez które można było transportować pomoc humanitarną przez granicę syryjską oraz przez linię konfliktu, system monitorowania

¹⁷ S/2014/916. Projekt uzyskał poparcie jedynie ośmiu państw: Argentyny, Czadu, Chile, Chin, Francji, Jordanii, Luksemburga, Rosji. Pięć państw wstrzymało się od głosu: Wielka Brytania, Nigeria, Republika Korei, Rwanda, Litwa. Dwa – USA oraz Australia – głosowały przeciwko.

¹⁸ S/PRST/2014/13 z 28.07.2014.

¹⁹ Mogły o tym świadczyć: napływ bojowników, choćby z Libanu czy Iraku, atakowanie sił ISIL (Państwo Islamskie) na terytorium Syrii przez koalicję, której przewodzi USA, incydent w postaci przetrzymywania 45 członków misji pokojowej UNDOF. Zob. również P. Grzebyk, „Narody Zjednoczone stale spóźnione walczą o efektywność – Rada Bezpieczeństwa w akcji”, *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 107.

²⁰ <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2014/08/syrian-conflict-death-toll-nears-200000/#.VMZ-C2i7kDk0> (30.01.2015).

²¹ Samantha Power (USA) słusznie pytała w kontekście debaty na temat zapobiegania ludobójstwu i dwudziestej rocznicy ludobójstwa w Rwandzie, jak zostanie oceniona społeczność międzynarodowa za dwadzieścia lat za brak większego zaangażowania w rozwiązanie sytuacji w Syrii. SC/11356 z 16.04.2014.

jej dostaw)²². Niektóre państwa (np. USA), nieusatysfakcjonowane jednak jedynie odnotowywaniem kolejnych tysięcy ofiar i wyrażaniem słów potępienia popełnionych zbrodni, uznały, iż doskonałym rozwiązaniem jest przekazanie sytuacji w Syrii do Międzynarodowego Trybunału Karnego. Próbowaly więc przeforsować w maju 2014 r. odpowiedni projekt rezolucji, który zgodnie z przewidywaniami Rosja wraz z Chinami zawetowały – to już czwarte (!) weto w sprawie Syrii²³. Jeszcze przed głosowaniem zastępca sekretarza generalnego Jan podkreślał, iż chodzi o ratowanie wiarygodności ONZ²⁴. Projekt rezolucji dowodził jednak niewątpliwie, jak instrumentalnie członkowie Rady traktują MTK. Doskonale przecież zdają sobie sprawę, że wobec tego, iż Syria nie jest stroną statutu MTK, trybunał nie ma prawnych instrumentów do skłonienia jej do współpracy, a też trudno się spodziewać, aby wykazywała szczególną chęć pomocy trybunałowi. Praktycznie więc niemożliwe byłoby przeprowadzenie efektywnego śledztwa i postępowanie utknęłoby, tak jak to się stało w przypadku Sudanu²⁵. Dodatkowo projekt zaznaczał, że ONZ nie poniesie kosztów postępowania (mimo że statut MTK ją do tego zobowiązuje)²⁶ i że obywatele państw niebędących członkami statutu MTK są wyłączeni spod jego jurysdykcji. To oczywiście Rosja mogła interpretować jako chęć zagwarantowania bezkarności dla amerykańskich żołnierzy w razie ewentualnej interwencji²⁷. Gdy weźmie się pod uwagę, że i w przypadku Korei Północnej, co do której Rada była i jest bezsilna, jeśli chodzi o powstrzymanie prac nad bronią masowego rażenia oraz naruszeń praw człowieka na masową skalę, także jako rozwiązanie rozważa się przekazanie sytuacji do MTK²⁸, można stwierdzić jedno: Rada próbuje przerzucić odpowiedzialność za porażkę w zapewnieniu bezpieczeństwa na trybunał. Tym samym podważa prestiż trybunału, a bynajmniej nie zwiększa swojej wiarygodności, lecz ukazuje skalę hipokryzji – chorobę, która toczy ją od początków istnienia ONZ. Nic nie wskazuje, aby w najbliższych miesiącach podejście RB do rozwiązania problemu syryjskiego miało się zmienić. Zwłaszcza że zachodnie państwa dostrzegły, iż większym zagrożeniem dla nich nie jest reżim Baszara al-Asada, lecz bojownicy Państwa Islamskiego (ISIL), którzy swoje bazy mają w Iraku i właśnie Syrii. Nie będą więc chciały dodatkowo osłabiać al-Asada, którego siły zwalczają ISIL, a przynajmniej dopóty, dopóki ta grupa nie zostanie całkowicie pokonana. To może wyjaśniać również dotychczasowe milczenie w sprawie użycia bomb chlorowych, które organizacje pozarządowe przypisują siłom rządowym²⁹.

²² S/RES/2139 z 22.02.2014; S/RES/2165 z 14.07.2014; S/RES/2191 z 17.12.2014.

²³ S/2014/348 z 22.05.2014. Projekt był popierany przez 13 członków RB oraz 65 państw go sponsorujących, a także 100 organizacji pozarządowych.

²⁴ SC/11407 z 22.05.2014.

²⁵ Sytuację w Darfurze Rada przekazała MTK 31 marca 2005 r. (S/RES/1593). Decyzja o rozpoczęciu postępowania przygotowawczego zapadła 6 czerwca 2005 r. Jednak 12 grudnia 2014 r. prokurator MTK Fatou Bensouda przekazała Radzie, że wobec braku wsparcia ze strony RB i ze względu na ograniczone fundusze zmuszona jest zawiesić postępowanie (S/PV.7337).

²⁶ Zob. art. 115 statutu MTK, DzU 2003, nr 78, poz. 708.

²⁷ Zob. SC/11407 z 22.05.2014.

²⁸ SC/11720 z 22.12.2014.

²⁹ <http://www.whatsinblue.org/2015/01/syria-chemical-weapons-opcw-fact-finding-report.php> (30.01.2015). Użycie tego rodzaju broni stanowiłoby naruszenie m.in. S/RES/2118 z 27.09.2013.

GRANICE KONSENSUSU I MOŻLIWOŚCI

Rada w większości swoich ubiegłorocznych decyzji podkreślała, że w przypadku każdego konfliktu konieczne jest wypracowanie rozwiązania politycznego przez zainteresowane strony. Problem jednak w tym, że niektóre konflikty mają już nawet kilkudziesięcioletnią historię i nic nie wskazuje, aby zainteresowani dążyli do ich zakończenia. Mimo to Rada ogranicza się w takich sytuacjach w zasadzie do zachęcania do negocjacji i ewentualnego przedłużania misji pokojowej, jak to jest w przypadku Sahary Zachodniej (MINURSO)³⁰, Wzgórz Golan (UNDOF)³¹, południowego Libanu (UNIFIL)³² czy Cypru (UNFICYP)³³. Z kolei w odniesieniu do Iranu czy Korei Północnej, które Rada chciałaby powstrzymać przed rozwijaniem broni masowego rażenia, jej działalność ogranicza się do przedłużenia sankcji oraz mandatu paneli oceniających zasady i stopień ich wdrożenia, mimo że do tej pory takie działania nie wpłynęły na zmianę ich postawy³⁴. Rada jednak nie podejmuje innych środków, uznając, że odpowiednie negocjacje toczą się poza nią. Kazus Ukrainy, która za cenę gwarancji swojej suwerenności i integralności terytorialnej zrezygnowała z broni nuklearnej³⁵, a teraz musi stawiać czoła agresji, z pewnością nie wpłynie pozytywnie na postępy w rokowaniach dotyczących nieprolifracji. Warto jednak zauważyć, że determinacja Australii doprowadziła do przyjęcia w programie prac RB osobnego tematu dotyczącego sytuacji w Korei Północnej, w szczególności jeśli chodzi o naruszenia praw człowieka³⁶ (do tej pory sytuacja w tym państwie była rozpatrywana w kontekście nieprolifracji). Najprawdopodobniej jednak na debatowaniu się skończy, gdyż ewentualną rezolucję potępiającą praktyki władz Korei Północnej zablokują ChRL i Rosja.

W przypadku państw, które zgodziły się na utworzenie na ich terytorium misji czy biura NZ, Rada stara się odpowiednio dopasowywać mandat misji, czy to pokojowej, czy politycznej, aby wzmocnić ochronę osób cywilnych, wesprzeć budowę rządów prawa czy reformę sektora bezpieczeństwa, ogólnie rzecz ujmując, wzmocnić państwowość³⁷. Niemal zawsze za przełomowe uważa przeprowadzenie wyborów, utworzenie w ich wyniku władz, opracowanie zmian w konstytucji, co ma znamio-

³⁰ Zob. S/RES/2152 z 29.04.2014.

³¹ Zob. S/RES/2163 z 25.06.2014 oraz S/RES/2192 z 18.12.2014 r.

³² S/RES/2172 z 26.08.2014.

³³ S/RES/2135 z 30.01.2014; S/RES/2168 z 30.07.2014.

³⁴ Zob. w sprawie Iranu S/RES/2159 z 9.06.2014, a w sprawie Korei Północnej S/RES/2141 z 5.03.2014.

³⁵ Zob. tzw. memorandum budapeszteńskie, w którym stali członkowie RB potwierdzili zasady wyrażone w Akcie końcowym KBWE i wiążące się z tym poszanowanie granic Ukrainy: *Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, 19 grudnia 1994 r., A/49/765-S/1994/1399, www.msz.gov.pl/en/p/wiednobwe_at_s_en/news/memorandum_on_security_assurances_in_connection_with_ukraine_s_accession_to_the_treaty_on_the_npt?printMode=true (data dostępu 15.03.2015).

³⁶ W wyniku głosowania proceduralnego, w którym nie obowiązuje tzw. prawo weta ze strony stałych członków (było to pierwsze głosowanie proceduralne od 15 września 2006 r.), stosunkiem głosów 11 za, 2 przeciw (Rosja, ChRL), 2 wstrzymujące się (Czad i Nigeria), temat został włączony (zob. SC/11720). Tym samym Rada musiała zająć się rekomendacjami Komisji Badań ustanowionej przez Radę Praw Człowieka, która opisała skalę i rodzaj naruszeń praw człowieka w Korei Północnej (S/2014/276).

³⁷ Zob. S/PRST/2015/3 z 19.01.2015.

nować normalizację sytuacji (*vide* Jemen³⁸ czy Burundi³⁹) i możliwość redukcji liczebności misji (*vide* Haiti⁴⁰ czy Wybrzeże Kości Słoniowej⁴¹). Problemem, z którym coraz częściej musi mierzyć się RB, jest jednak to, iż niejednokrotnie mimo utworzenia misji pokojowej (!) okazuje się, że trudno mówić o pokoju, którego NZ miałyby strzec. Wskazuje na to choćby liczba ataków na członków misji, która w 2014 r. była największa od dwudziestu lat⁴². Z działaniami zbrojnymi na większą skalę, mimo stacjonowania misji pokojowej, NZ mają do czynienia w Mali, gdzie nadal prowadzone są walki z grupami terrorystycznymi takimi jak AQIM, MUJAO, Ansar Eddine, Al Mourabitoun⁴³, w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie jeszcze dochodzi do wzajemnych ataków bojówek chrześcijańskich i muzułmańskich⁴⁴, a działalność rozwija Armia Bożego Oporu⁴⁵, w Demokratycznej Republice Konga, gdzie nie tylko dochodzi do starć (m.in. z FDLR, ADF, LRA, Bakata-Katanga, Mayi Mayi), ale dodatkowo siły rządowe często wspierają grupy zbrojne, które należy rozbroić, czy wręcz ukrywają ich zbrodnie, a władze w reakcji na zarzuty o naruszenia praw człowieka wydalają przedstawicieli ONZ⁴⁶. Walki z opozycją toczą się także w obu państwach sudańskich, a członkowie armii rządowej dopuszczają się wielu nadużyć, w tym masowych gwałtów⁴⁷. Oba państwa nie wdrażają również ustaleń co do regionu Abyei⁴⁸. Rada więc, biorąc pod uwagę problemy już istniejących misji, niechętnie reaguje na kolejne prośby, choćby ze strony Libii, aby utworzyć misję stabilizacyjną NZ, gdyż sytuacja w tym państwie również jest bardzo niestabilna – toczą się walki między grupami zbrojnymi, dochodzi do licznych aktów terrorystycznych⁴⁹.

³⁸ Zob. S/PRST/2014/18 z 29.08.2014.

³⁹ Zob. S/RES/2137 z 13.02.2014.

⁴⁰ Zob. S/RES/2180 z 14.10.2014, w której zdecydowano się zredukować komponent wojskowy z 5021 do 2370 żołnierzy, utrzymując komponent policyjny na poziomie 2601 osób. Jednak ze względu na obawy niektórych członków RB (Argentyna i Chile) wstrzymano redukcję do czasu przeprowadzenia wyborów parlamentarnych na Haiti i marcowego (2015) raportu sekretarza generalnego.

⁴¹ Zob. S/RES/2162 z 25.06.2014.

⁴² W 2014 r. w wyniku celowych ataków na członków misji pokojowych zginęło 38 osób (MINUSCA (Republika Środkowoafrykańska) – 1, MINUSMA (Mali) – 27, MONUSCO (DRK) – 1, UNAMA (Afganistan) – 1, UNAMID (Sudan, Darfur) – 6, UNISFA (Abyei) – 1, UNMISS (Sudan Południowy) – 1. Dodatkowo 29 osób zginęło w wyniku wypadku, 49 wskutek choroby, a w przypadku 8 przyczyna śmierci była inna. Dane za: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/fatalities.shtml> (30.01.2015).

⁴³ Zob. S/RES/2164 z 25.06.2014, a także S/PRST/2014/2 z 23.01.2014.

⁴⁴ Zob. S/RES/2149 z 10.04.2014 (na podstawie tej rezolucji przekształcono MISCA, czyli międzynarodową misję wspierającą w Republice Środkowoafrykańskiej pod afrykańskim przewodnictwem, w MINUSCA (UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic); zob. również S/RES/2181 z 21.10.2014; S/RES/2196 z 22.01.2015. Por. również S/PRST/2014/28 z 18.12.2014.

⁴⁵ S/PRST/2014/8 z 12.05.2014; S/PRST/2014/25 z 10.12.2014.

⁴⁶ Zob. S/RES/2147 z 28.03.2014, S/PRST/2014/22 z 5.11.2014; S/PRST/2015/1 z 8.01.2015. DRK wydalila szefa biura NZ ds. praw człowieka (UNJHRO) Scotta Campbella po opublikowaniu 15 października 2014 r. raportu, w którym ujawniono, iż kongijska policja dokonywała bezprawnych, zbiorowych egzekucji na cywilach w czasie operacji „Likofi” w okresie od 15 listopada 2013 r. do 15 lutego 2014 r., mającej na celu zwalczenie przestępczości w Kinszasie. Zob. również <http://www.whatsinblue.org/2015/01/briefings-on-the-drc-monusco-and-sanctions.php> (30.01.2014).

⁴⁷ S/RES/2155 z 27.05.2014; S/RES/2173 z 27.08.2014; S/RES/2187 z 25.11.2014. Zob. również S/PRST/2014/16 z 16.08.2014; S/PRST/2014/26 z 15.12.2014.

⁴⁸ S/RES/2148 z 3.04.2014; S/RES/2156 z 29.05.2014; S/RES/2179 z 14.10.2014.

⁴⁹ S/RES/2144 z 14.03.2014; S/RES/2146 z 19.03.2014; S/RES/2174 z 27.08.2014.

Rok 2014 potwierdził, że w mniemaniu Rady jednym z najskuteczniejszych instrumentów zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa i pokoju jest stosowanie odpowiednich sankcji, zarówno dotyczących zakazu eksportu broni, ograniczeń co do podróży czy zamrożenia środków (*vide* odnowione w 2014 r. reżimy dla Sudanu⁵⁰, Republiki Środkowoafrykańskiej⁵¹, Jemenu⁵², Liberii⁵³, Wybrzeża Kości Słoniowej⁵⁴, Libii⁵⁵, Somalii⁵⁶, Demokratycznej Republiki Konga⁵⁷), jak i zakazu bądź ograniczenia eksportu surowców, które są źródłem finansowania działań grup zbrojnych czy terrorystycznych (*vide* Somalia – węgiel drzewny⁵⁸, Libia – ropa naftowa⁵⁹). Wraz z wdrożeniem w 2014 r. sankcji wobec Jemenu Rada obecnie utrzymuje piętnaście reżimów różnych sankcji i liczba ta może się powiększyć choćby o dyskutowany zakaz eksportu broni do Sudanu Południowego.

Realistycznie oceniając, nie można oczekiwać od RB, iż będzie w stanie w krótkim czasie uzdrowić struktury państwowe, skoro dysponuje niewystarczającymi środkami osobowymi i finansowymi, i często nie może liczyć na realną współpracę z władzami krajowymi, które bardziej są zajęte przygotowaniami do ugruntowania swych wpływów niż wzmacnianiem struktur administracyjnych. Jednak w osłabionych po konflikcie czy aktach przemocy państwach dość łatwo może dojść do załamania bezpieczeństwa pod wpływem każdej trudności, choćby wybuchu epidemii choroby. Tak się stało w zachodniej Afryce, gdzie Liberia, Wybrzeże Kości Słoniowej, Sierra Leone, Gwinea, Gwinea Bissau, Nigeria i Mali nie były w stanie skutecznie zareagować na wybuch epidemii wirusa Ebola. W niektórych krajach (Liberia) wystąpiły nawet zamieszki. Doszło do izolacji tychże państw, co negatywnie wpłynęło na ich sytuację gospodarczą i dodatkowo utrudniło walkę z chorobą ze względu na ograniczone zasoby. RB nie tylko odpowiednio dostosowała mandat stacjonujących w wymienionych państwach misji⁶⁰ i w niektórych przypadkach zrezygnowała z ich wcześniej planowanej stopniowej redukcji (*vide* UNMIL, Liberia)⁶¹, ale także próbowała odegrać rolę ośrodka sygnalizującego problem i kanalizującego odpowiednią odpowiedź. Po raz pierwszy w swej historii stwierdziła, że epidemia choroby jest zagrożeniem dla pokoju i bezpieczeństwa, a państwa powinny zaprzestać dezinformacji i wesprzeć zachodnią Afrykę w postaci dostarczania wykwalifikowanego personelu i środków⁶². Utworzyła też pierwszą misję NZ ds. zwalczania

⁵⁰ S/RES/2138 z 13.02.2014.

⁵¹ S/RES/2134 z 28.01.2014.

⁵² S/RES/2140 z 26.02.2014.

⁵³ S/RES/2188 z 9.12.2014

⁵⁴ S/RES/2153 z 29.04.2014 (zniesiono jednak zakaz eksportu diamentów, ale zwrócono uwagę na problem zwalczania nielegalnego opodatkowania).

⁵⁵ S/RES/2144 z 14.03.2014; S/RES/2174 z 27.08.2014.

⁵⁶ S/RES/2142 z 5.03.2014; S/RES/2182 z 24.10.2014.

⁵⁷ S/RES/2136 z 30.01.2014.

⁵⁸ S/RES/2182 z 24.10.2014.

⁵⁹ S/RES/2146 z 19.03. 2014. Por. S/PRST/2014/14 z 28.07.2014 dot. Syrii i Iraku.

⁶⁰ Zob. np. S/RES/2186 z 25.11.2014 w sprawie Gwinei Bissau.

⁶¹ S/RES/2176 z 15.09.2014; S/RES/2190 z 15.12.2014.

⁶² S/RES/2177 z 18.09.2014. Wcześniej Rada debatowała nad problemem AIDS (S/PV.4087, S/PV.6668) i odnosiła się do niego nawet w rezolucjach (zob. S/RES/1308 z 17.07.2000; S/RES/1983 z 7.06.2011), ale

choroby – UNMEER (UN Mission for Ebola Emergency Response)⁶³. Powyższe można traktować jako dowód postępującej sekurytyzacji, tym razem obejmującej zdrowie publiczne. RB zdecydowała się na rozszerzenie pojęcia „zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa” ze względu na obawę, iż jej wszystkie wysiłki w celu budowania pokoju w wymienionych państwach mogą pójść na marne wobec niepokojów społecznych, i stąd też chciała zmobilizować państwa do większego zaangażowania się i wsparcia odpowiednich jednostek NZ.

Potrzeba istnienia Rady staje się widoczna wówczas, gdy konieczna jest regionalna, globalna odpowiedź w celu zwalczania transnarodowego zagrożenia, na przykład terroryzmu, który w programie RB znajduje się od 2001 r. Rada nie tylko przedłuża funkcjonowanie systemu istniejących sankcji⁶⁴, ale również obejmuje nimi kolejne ugrupowania terrorystyczne działające choćby w Iraku czy Syrii (wskazując równocześnie na problem napływu zagranicznych bojowników)⁶⁵ oraz próbuje zwalczać źródła jego finansowania, zachęcając do wzmocnienia walki z nielegalnym handlem narkotykami⁶⁶ czy opracowania zasad działania w przypadku wzięcia zakładników i żądania okupu⁶⁷. Zwraca również nieustająco uwagę na konieczność zapobieżenia uzyskaniu przez grupy terrorystyczne dostępu do broni masowego rażenia⁶⁸. Podobnie upoważnienie Rady jest konieczne do skutecznego prowadzenia walki z piractwem u wybrzeża somalijskiego (choćby ze względu na zniesienie przez RB ograniczeń wynikających z międzynarodowego prawa morza, a dotyczących zasad ścigania piratów)⁶⁹.

Niekiedy może się wydawać, że reakcja RB jest nieadekwatna do sytuacji w państwach, w których trwa konflikt zbrojny lub które są na jego skraju, tak jak Irak⁷⁰ czy Nigeria. Jednak w RB zawsze znajdują się państwa obsesyjnie podkreślające konieczność szanowania suwerenności. Stąd też, jeśli przykładowo Nigeria oznajmia, że nie oczekuje pomocy ze strony NZ czy UA, Rada niechętnie będzie podejmowała jakiegokolwiek decyzje co do sytuacji w tym państwie, poza potępieniem pojedynczych aktów terroru. Z kolei w przypadku Iraku (podobnie jak Libii) nie można zapominać, że sytuacja w tych państwach jest pokłosiem interwencji państw zachodnich, które pilnują, aby odpowiednie rezolucje były dość ostrożne w ocenie sytuacji i zauważały takie problemy, co do zwalczania których państwa te uzgodniły już działania z władzami lokalnymi (*vide* wsparcie USA dla zwalczania Państwa Islamskiego w Iraku).

nie zakwalifikowała tej epidemii jako zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa. Rezolucję 2177 dotyczącą Eboli sponsorowały zaś 134 państwa, co jest największą liczbą w historii Rady.

⁶³ S/RES/2190 z 15.12.2014. Zob. również S/PRST/2014/25 z 10.12.2014.

⁶⁴ S/RES/2160 z 17.06.2014; S/RES/2161 z 17.06.2014.

⁶⁵ S/RES/2170 z 15.08.2014; S/RES/2178 z 24.09.2014; S/PRST/2014/23 z 19.11.2014. Zob. również rez. Zgromadzenia Ogólnego A/RES/68/276 z 13.06.2014.

⁶⁶ S/RES/2195 z 19.12.2014; S/PRST/2014/12 z 25.06.2014.

⁶⁷ S/RES/2133 z 27.01.2014.

⁶⁸ S/PRST/2014/7 z 7.05.2014.

⁶⁹ S/RES/2184 z 12.11.2014.

⁷⁰ S/RES/2169 z 30.07.2014; S/PRST/2014/1 z 10.01.2014; S/PRST/2014/21 z 28.10.2014.

POMYSŁY NA UTRZYMANIE I BUDOWĘ POKOJU – DROBNE ULEPSZENIA

Rada to bezzębny kolos. Bezzębny, gdyż nieposiadający swoich sił zbrojnych i siłą rzeczy zdany na łaskę dobrowolnych kontrybucji państw czy organizacji międzynarodowych. Kolos, gdyż dysponuje kilkudziesięcioletnim doświadczeniem choćby w prowadzeniu misji pokojowych, tworzeniu instytucji wspierających państwo, nakładaniu i ocenie sankcji – fakt, iż mającym na koncie masę błędów mikro (np. nadużycia seksualne, brak szczepień pracowników i szerzenie tym samym przez nich chorób) i makro (mieszanie operacji wymuszających pokój z utrzymującymi pokój) – z których jednak mógł wyciągnąć wnioski. Tym doświadczeniem Rada chętnie się dzieli, inicjując prace nad pewnymi zagadnieniami, przyjmując rekomendacje, wyznaczając standardy oraz wprowadzając drobne zmiany w swym funkcjonowaniu.

Rada nie tylko przypomina o oczywistych zobowiązaniach, takich jak konieczność przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, praw człowieka, lecz także wskazuje na szczególne aspekty ochrony przysługującej osobom cywilnym⁷¹, w tym dzieciom i kobietom⁷². W przyjętych w 2014 r. rezolucjach dotyczących osób cywilnych zwróciła przykładowo uwagę na konieczność ochrony pracowników humanitarnych⁷³, co było o tyle pożądane, iż w niemal każdej rezolucji dotyczącej sytuacji w danym państwie Rada podkreśla konieczność zapewnienia dostępu do pomocy humanitarnej i ochrony osób jej udzielającej. Z kolei w kontekście ochrony dzieci zaznaczono konieczność respektowania ich prawa do edukacji i jednocześnie potępiono nie tylko ataki na szkoły, lecz także wszelkie przypadki wykorzystywania ich w celach wojskowych⁷⁴. Ten akcent zgrał się doskonale z przyznaniem Pokojowej Nagrody Nobla przez norweski komitet noblowski dla Malali Yousafzai oraz Kailasha Satyarthi: „Za ich walkę z ciemieniem dzieci i młodych ludzi oraz o prawo wszystkich dzieci do edukacji”.

Członkowie RB zdają sobie sprawę, jak trudno jest podjąć działania, gdy dojdzie do erupcji przemocy, zatem w coraz większym stopniu skupiają się na eliminowaniu przyczyny takich zagrożeń jak terroryzm czy konflikty zbrojne, za które uważają słabe państwo. Stąd też obsesyjne przypomnianie o konieczności wspierania reform sektora bezpieczeństwa oraz wzmacnianie rządów prawa⁷⁵. Wiąże się to także z tym, iż w ramach misji pokojowej na pierwszy plan wybija się nie czynnik wojskowy, lecz cywilny i policyjny. Właśnie siłom policyjnym w ostatnim czasie Rada poświęciła szczególną uwagę, podkreślając konieczność ich rozwijania i podnoszenia jakości ich działań⁷⁶. W walce z terroryzmem czy grupami zbrojnymi pragnie ude-

⁷¹ Zob. S/PRST/2014/3 z 12.02.2014.

⁷² S/PRST/2014/21 z 28.10.2014.

⁷³ S/RES/2175 z 29.08.2014.

⁷⁴ S/RES/2143 z 7.03.2014.

⁷⁵ S/PRST/2014/5 z 21.02.2014, a także szereg rezolucji dot. poszczególnych państw, np. S/RES/2151 z 28.04.2014 dot. Somalii.

⁷⁶ S/RES/2185 z 20.11.2014. Pierwsi policjanci zostali rozmieszczeni w ramach misji pokojowych ONZ w 1960 r. (S/RES/143 – operacja w Kongu). W 2006 r. NZ stworzyły 40-osobowy oddział policji (Standing Police Capacity) stacjonujący we Włoszech, który może być szybko przemieszczony w celu wsparcia misji NZ.

rzyć w ich źródła finansowania, stąd też wprowadza zakazy eksportu węgla drzewnego z Somalii czy kontrolę eksportu ropy naftowej z Libii, a także zwraca uwagę na konieczność zwalczania handlu narkotykami czy nielegalnego opodatkowania. Wysiłki Rady nie mogą być jednak skuteczne, gdy państwa nie czują się odpowiedzialne za przeprowadzanie zmian i na głos krytyki odpowiadają wydaleniem pracowników ONZ i żądaniem wycofania misji (*vide* Sudan, DRK).

Nie mając własnych sił zbrojnych, Rada musi liczyć na pomoc poszczególnych państw czy organizacji, które siłami takimi dysponują lub mogą je skutecznie zmobilizować, stąd też systematycznie wzmacnia współpracę z organizacjami regionalnymi⁷⁷, chętnie autoryzuje prowadzone przez nie operacje, na przykład w Bośni i Hercegowinie⁷⁸ czy Afganistanie⁷⁹, gdyż samej byłoby jej trudno zapewnić odpowiednią misję, a jednocześnie zwalnia się z odpowiedzialności za sytuację w danym państwie, zachowując prawo do jej monitorowania. Rada wspiera rozwój zdolności prowadzenia operacji przez organizacje regionalne oraz próbuje wpłynąć na przyjmowanie przez nie odpowiednich standardów⁸⁰. Szczególne znaczenie ma wzmacnianie współpracy z Unią Afrykańską⁸¹, choć najwidoczniej RB nadal nie wie, jak rozwiązać problem finansowania wspólnych czy prowadzonych niejako w zastępstwie ONZ misji⁸². Ze względu na to, iż grupy zbrojne czy terrorystyczne rzadko ograniczają swoją działalność do jednego państwa, Rada zachęca do tworzenia strategii regionalnych, jak w przypadku strategii dla Sahelu⁸³ czy zwalczania Armii Bożego Oporu⁸⁴ lub Asz-Szabab. W najbliższym czasie może okazać się, iż także w odniesieniu do grupy Boko Haram⁸⁵ konieczne będzie regionalne podejście, mimo obiekcji Nigerii⁸⁶.

⁷⁷ S/PRST/2014/4 z 14.02.2014.

⁷⁸ S/RES/2183 z 11.11.2014. Od głosu wstrzymała się Rosja, której nie podobało się przesądzanie niejako w rezolucji integracji BiH ze strukturami unijnymi i transatlantyckimi.

⁷⁹ S/RES/2145 z 17.03.2014; S/RES/2189 z 12.12.2014.

⁸⁰ Od 2007 r. odbywają się coroczne spotkania konsultacyjne między RB ONZ a Radą Pokoju i Bezpieczeństwa UA, a od 2013 r. między RB ONZ a Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa UE.

⁸¹ Zob. S/RES/2167 z 28.07.2014, por. S/PRST/2014/27 z 16.12.2014. Współpraca z UA przy tworzeniu misji ma już ugruntowaną tradycję, wystarczy wspomnieć powołanie misji obserwacyjnej w Liberii przy współpracy z ECOWAS (S/RES/866 z 22.09.1993); utworzenie misji hybrydowej w Darfurze wspólnie z UA (S/RES/1769 z 31.07.2007, NZ wsparły również finansowo wcześniej ustanowioną misję UA – AMIS, African Union Mission in Sudan, co oznaczało, że po raz pierwszy NZ finansują misję, nad którą nie mają pełnej, wyłącznej kontroli operacyjnej i politycznej). Problemem było przekształcenie misji UA AMISOM w Somalii (powstałej w 2004 r.) w misję ONZ, jednak ze względu na brak warunków do rozmieszczenia misji pokojowej (zob. raport SG S/2007/204 z 20.04.2007) Rada zdecydowała się jedynie na wsparcie finansowe misji UA (S/RES/1872 z 26.05.2009).

⁸² Problem ten stał się palący po utworzeniu w zastępstwie NZ misji w Mali w grudniu 2012 r. (African-led International Support Mission in Mali) oraz misji w Republice Środkowoafrykańskiej (African-led International Support Mission to the CAR) w grudniu 2013 r.

⁸³ S/PRST/2014/17 z 27.08.2014.

⁸⁴ Zob. S/PRST/2014/8 z 12.05.2014; S/PRST/2014/25 z 10.12.2014.

⁸⁵ Zob. oświadczenie prezydialne RB z 19 stycznia 2015 r. (S/PRST/2015/4) potępiające grupę terrorystyczną oraz nawołujące do zaprzestania działań zbrojnych i zaniechania popełniania zbrodni (por. z wcześniejszymi oświadczeniami prasowymi, np. SC/11352 z kwietnia 2014 r. czy SC/11387 z maja 2014 r.).

⁸⁶ BBC, *Boko Haram crisis: UN 'not needed against Nigerian militants'*, 23 stycznia 2014 r., dostępne na <http://www.bbc.com/news/world-africa-30950628> (30.01.2014).

Podczas operacji pokojowych prowadzonych pod flagą ONZ Rada mierzy się z ograniczonymi zasobami osobowymi i budżetowymi, mimo iż liczba misji rośnie⁸⁷. W wielu przypadkach nie udało się dojść do wyznaczonego przez RB pułapu sił wojskowych i policyjnych, a każdy incydent, w którym członkowie misji są zabijani, ranieni lub przetrzymywani, negatywnie wpływa na kontrybucje osobowe ze strony państw nieprzygotowanych na straty w misjach z założenia pokojowych⁸⁸. W ten sposób jednak Rada niejako oswaja państwa z myślą o konieczności prowadzenia w ramach misji pokojowych ofensywnych działań zbrojnych, czego dowodem było utworzenie i entuzjastyczna ocena brygady interwencyjnej w ramach MONUSCO⁸⁹. I choć RB podkreśla, że powyższy przykład nie tworzy precedensu, to przecież w istocie nie może słowami przykryć faktu, że właśnie takowy powstał⁹⁰.

Mając powyższe dane w pamięci, Rada zmuszona jest do promowania współpracy między misjami, co łączy się też z wzajemnym udostępnianiem sprzętu, tworzeniem mobilnych kontyngentów i skupianiem aktywności na regionach podwyższonego ryzyka⁹¹. W większym stopniu udaje się jej jednak wykorzystywać przez wiele lat uspioły Wojskowy Komitet Sztabowy, który w związku z tym, iż nie ma do dyspozycji stałych sił, nie może angażować się w planowanie strategiczne, ale w coraz większym stopniu włącza się w planowanie misji pokojowych (np. opracował plany dla misji w Somalii, Sudanie Południowym czy Mali). Warto jednak pamiętać, że skuteczność działań misji utworzonych przez RB zależy w ogromnym stopniu od państw, na których terytorium misja funkcjonuje. Mogą one zablokować działania mające na celu usprawnienie misji (przykładowo Syria i Izrael nie zgodziły się na użycie samolotów bezzałogowych) albo całkowicie zniweczyć jej cele (DRK dozbrajała niektóre grupy zbrojne, zamiast je rozbrajać, z kolei w Somalii monstrualne rozmiary przybrała korupcja; w ten sposób duża część pomocy humanitarnej nie trafiała do potrzebujących, lecz do skorumpowanych władz).

Rada w ostatnim czasie, a w szczególności w 2014 r., zwraca uwagę na kwestię prewencji, w niej widząc przyszłość dla zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa. Podkreśla zatem, jak ważny jest system wczesnego ostrzegania i stosowania równo-

⁸⁷ Warto odnotować, iż Zgromadzenie Ogólne w lipcu 2014 r. zaakceptowało budżet operacji na sumę 7,06 mld USD, w którym uwzględniono pierwszą od niemal dwudziestu lat podwyżkę zwrotu dla sił wojskowych.

⁸⁸ Przykładowo w sierpniu 2014 r. Dżabhat an-Nusra zatrzymała 46 członków misji pokojowej pochodzących z Fidżi i okrażyła 72 z Filipin. Szybka reakcja UNDOF pozwoliła uwolnić 32 Filipińczyków, a pozostali filipińscy członkowie misji uciekli (zob. oświadczenie prasowe RB SC/11540, SC/11546 i SC/11548). Natomiast *peacekeepers* z Fidżi byli przetrzymywani przez dwa tygodnie. Skutkiem incydentu było wycofanie przez Filipiny swoich przedstawicieli w misji UNDOF.

⁸⁹ S/RES/2098 z 28.03.2013. Zob. również P. Grzebyk, „Narody Zjednoczone stale spóźnione...”, op. cit., s. 117–118.

⁹⁰ Z podobnym słownym zaklinalaniem rzeczywistości mieliśmy do czynienia podczas wyznaczania przez RB dat zakończenia działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii i Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy. W 2014 r., który miał być „ostateczną” datą wygaszania działalności trybunałów (parokrotnie już przesuwaną), Rada znów musiała przedłużyć ich funkcjonowanie i ugiąć się przed wymogami postępowań karnych, zob. S/RES/2194 i S/RES/2193 z 18.12.2014.

⁹¹ Zob. S/RES/2162 z 25.06.2014; S/RES/2164 z 25.06.2014.

Tabela 1

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

	Państwo	Sily zbrojne	Ekspersi wojskowi	Policja	Ogółem
1. (↑2)	Bangladesz	8003	82	1315	9400
2. (↑3)	Indie	7073	64	1002	8139
3. (↓1)	Pakistan	7386	82	468	7936
4.	Etiopia	7697	72	38	7807
5. (↑6).	Rwanda	5116	24	558	5698
6. (↑7).	Nepal	4241	60	788	5089
7. (↑9)	Ghana	173	64	2750	2987
8. (↓5).	Nigeria	2503	33	394	2930
9. (↑10)	Senegal	1757	25	1053	2835
10. (↑11)	Egipt*	2119	73	421	2613
13. (↑15)	ChRL	1973	34	174	2181
32. (↓26)	Francja	881	8	33	922
51. (↓47)	Wielka Brytania	285		4	289
66. (↓60)	Stany Zjednoczone	36	6	85	127
76. (↓65)	Rosja	3	46	26	75
89. (↑97)	Polska	0	12		12

* Warto odnotować, że Egipt powrócił do pierwszej dziesiątki, a opuściła ją Jordania (spadła aż na 20. miejsce z 8.).

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

legle, a nie sekwencyjnie takich środków, jak dyplomacja prewencyjna, mediacja, prewencyjne rozmieszczenie sił pokojowych, rozbrojenie w celu przeciwdziałania proliferacji broni, ograniczenie handlu bronią, wdrażanie zasad odpowiedzialności, odbudowywanie państwowości po konflikcie⁹². Można jednak wypomnieć RB, iż mimo tak wielkiej uwagi poświęconej różnym aspektom prewencji oraz jej starań w ostatnim czasie nie udało się zapobiec poważnym konfliktom (Syria, Mali, Republika Środkowoafrykańska, Sudan Południowy, Libia). Mimo otrzymywania niepokojących sygnałów niejednokrotnie mijały miesiące, zanim Rada podjęła pierwsze decyzje, co oczywiście wpływało destrukcyjnie na skuteczność jej

⁹² Zob. S/RES/2150 z 16.04.2014 oraz S/RES/2171 z 21.08.2014.

Tabela 2

Misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2014 r. (w nawiasach zaznaczono zmiany w stosunku do 31 grudnia 2013 r.)

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu	Ogólna liczba personelu mundurowego	Siły zbrojne	Obserwatorzy wojskowi
UNTSO	Bliski Wschód	1948	376 (–10)	155 (–4)	0 (b.z.)	155 (–4)
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	112 (+1)	43 (+2)	0 (b.z.)	43 (+2)
UNFICYP	Cypr	1964	1072 (–11)	924 936 (–12)	858 (–10)	0 (b.z.)
UNDOF	Syria	1974	1090 (–283)	930 (–309)	930 (–309)	0 (b.z.)
UNIFIL	Liban	1978	11 123 (–257)	10 238 (–175)	10 238 (–175)	0 (b.z.)
MINURSO	Zachodnia Sahara	1991	489 (–13)	225 (–1)	26 (–1)	194 (–1)
UNMIK	Kosowo	1999	366 (+4)	16 (+2)	0 (b.z.)	8 (b.z.)
UNMIL	Liberia	2003	7285 (–1685)	5838 (1629)	4308 (–1443)	113 (–20)
UNOCI	Wybrzeże Kości Słoniowej	2004	8821 (–2469)	7633 (–2311)	6086 (–2403)	180 (–5)
MINUSTAH	Haiti	2004	8855 (–1553)	7213 (–1387)	4957 (–1211)	0 (b.z.)
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	20 060 (–3806)	15 869 (–3573)	12 614 (–1829)	220 (–105)
MONUSCO	DRK	2010	25 172 (–567)	21 036 (–162)	19 463 (+90)	490 (–36)
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	4280 (–7)	4066 (–36)	3946 (–10)	97 (–32)
UNMISS	Południowy Sudan	2011	14 050 (+3756)	11 433 (+3749)	10 251 (+3455)	164 (+22)
MINUSMA	Mali	2013	10 595 (+3891)	9494 (+3055)	8461 (+2976)	0 (b.z.)
MINUSCA	Republika Środkowo-afrykańska	2014	8983	8865	7469	91
W sumie			122 729 (+5974)	103 798 (+5894)	89 607 (+6599)	1755 (–88)

Źródło: na podstawie danych NZ, *Peacekeeping Factsheet*, 31 grudnia 2013 r. oraz 31 grudnia 2014 r., <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (dostęp 30.01.2015).

Policja	Ogólna liczba personelu cywilnego (bez wolontariuszy)	Personel cywilny między-narodowy	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba wypadków (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
0 (b.z.)	221 (-6)	86 (-7)	135 (+1)	0 (b.z.)	50 (b.z.)	74 291 900 (b.z.)
0 (b.z.)	69 (-1)	22 (-3)	47 (+2)	0 (b.z.)	11 (b.z.)	19 647 100 (b.z.)
66 (-2)	148 (+1)	37 (-1)	111 (+2)	0 (b.z.)	182 (+1)	59 072 800 (+2 468 500)
0 (b.z.)	160 (+26)	53 (+6)	107 (+20)	0 (b.z.)	46 (+1)	64 110 900 (+3 456 400)
0 (b.z.)	885 (-82)	282 (-45)	603 (-37)	0 (b.z.)	307 (+8)	509 554 400 (+16 932 400)
5 (+1)	252 (-10)	88 (-7)	164 (-3)	12 (-2)	15 (b.z.)	55 990 080 (-4 485 620)
8 (+2)	324 (-3)	113 (-3)	211 (+6)	26 (-1)	55 (b.z.)	42 971 600 (-1 981 400)
1417 (-166)	1253 (-34)	397 (-32)	856 (-2)	194 (-22)	189 (+11)	427 319 800 (-49 010 000)
1367 (+97)	1035 (-146)	337 (-72)	698 (-74)	153 (-12)	120 (+5)	493 570 300 (-90 916 700)
2256 (-176)	1513 (-130)	344 (-47)	1169 (-83)	129 (-36)	176 (+1)	500 080 500 (-76 538 500)
3035 (-1639)	3896 (-120)	1005 (-56)	2891 (-64)	295 (-113)	212 (+24)	639 654 200 (-695 593 800)
1083 (-216)	3671 (-297)	920 (-78)	2751 (-219)	465 (-108)	85 (+16)	1 398 475 300 (-57 903 000)
23 (+6)	192 (+25)	120 (+14)	72 (+11)	22 (+4)	17 (+5)	318 925 200 (-10 183 400)
1018 (+272)	2206 (+11)	834 (-27)	1372 (+38)	411 (-4)	32 (+12)	580 830 400 (-343 595 600)
1033 (+79)	982 (+745)	513 (+381)	469 (+364)	119 (+91)	44 (+38)	830 701 700 (+228 701 700)
1125	280	174	106	18	2	253 424 400
12 436 (-617)	17 087 (+265)	5325 (+197)	11 762 (+68)	1844 (-185)	1543 (+124)	Ok. 7,06 mld (+0,06)

działań i ograniczanie liczby ofiar. Naturalnie przyczyniały się do tego m.in. podziały polityczne w RB, weto stałych członków, niewystarczające informacje czy brak środków. Nie bacząc na te przeciwności, niektóre państwa są zdeterminowane, by choć częściowo usprawnić funkcjonowanie Rady, stąd spore oczekiwania wiąże się z przeglądem działań typu *peacekeeping* i *peacebuilding* (2015 Peacebuilding Architecture)⁹³ oraz sankcji NZ⁹⁴. Zapewne efektem przeglądu będą rekomendacje zmian, ale i wskazanie sukcesów ONZ, by przekonać nieprzekonanych o potrzebie jej wspierania i o tym, że organizacja jest niezastąpiona.

UWAGI KOŃCOWE

Nowymi niestałymi członkami RB na kadencję 2015–2016 zostały Angola, Malezja, Wenezuela (te państwa miały tzw. *clean slate*, czyli z nikim nie konkurowały w swojej grupie geograficznej) oraz Nowa Zelandia i Hiszpania (konkurowały z Turcją). Każdy z nowych członków w okresie poprzedzającym wybory podkreślał rolę prewencji i likwidowania źródeł konfliktów zbrojnych czy innych zagrożeń, z pewnością więc ta tematyka będzie szczególnie obecna w debatach RB w 2015 roku. Nowy skład może oznaczać większe zrozumienie dla stanowiska Rosji czy Chin choćby ze strony Wenezueli, Malezji czy Angoli. Każdy z nowych członków ma też swoje priorytetowe regiony, przykładowo Hiszpania – Afrykę Północną, a Angola – region Wielkich Jezior.

Magia rocznicy skłania do większych oczekiwań w stosunku do Rady, a przynajmniej do efektywnych działań zapobiegających masowym zbrodniom, w tym nie tylko ludobójstwu, ale i zbrodniom przeciwko ludzkości czy zbrodniom wojennym. Prywatne interesy państw powinny ustąpić przed koniecznością ratowania życia ludzkiego. Cenę każdego weta mierzy się niestety krwią. Nie chodzi oczywiście o autoryzowanie interwencji zbrojnych podmiotów zewnętrznych w każdym przypadku tego typu zbrodni, gdyż to może się skończyć destabilizacją czy wręcz rozpadem państwa (*vide* trudności Iraku czy Libii). Jednak konieczne jest uzgodnienie skutecznych działań, gdyż bilans konfliktu w Syrii przekraczający 200 tys. ofiar jest nie do zaakceptowania. Rok 2014 przypominał, że konflikty zbrojne i wiążące się z nimi nadużycia nie muszą zdarzać się w Azji, Afryce czy Ameryce, lecz tuż za naszą granicą. Z ciekawością więc (ale i ze sceptycyzmem co do szans powodzenia) można przyglądać się francuskiej inicjatywie ograniczenia prawa weta w przypadku masowych naruszeń praw człowieka. Bardziej jednak prawdopodobne jest, iż Rada poprzestanie na doskonaleniu instrumentów, którymi już dysponuje, czyli operacji pokojowych, budowania pokoju oraz systemu sankcji, co może

⁹³ 22 stycznia 2015 r. sekretarz generalny ONZ mianował członków Doradczej Grupy Ekspertów, którzy mają dokonać przeglądu politycznego i instytucjonalnego wymiaru tzw. architektury budowania pokoju. Znaleźli się wśród nich: Anis Bajwa (Pakistan), Saraswathi Menon (Indie), Funmi Olonisakin (Nigeria), Ahmedou Ould-Abdallah (Mauretania), Charles Petrie (Francja), Gert Rosenthal (Gwatemala), Edith Grace Ssempala (Uganda).

⁹⁴ W maju 2014 r. Australia, Finlandia, Grecja, Niemcy i Szwecja we współpracy z Compliance and Capacity International oraz Watson Institute Brown University zainaugurowały prace Wysokiego Szczebla Przeglądu Sankcji NZ (HLR), którego celem jest zwiększenie efektywności tego narzędzia NZ.

wszakże nie wystarczyć, aby podtrzymać jej wiarygodność. Tak jak przypomnienie bohaterskiej postawy Senegalczyka Mbaye Diagne, obserwatora wojskowego z ramienia ONZ w Rwandzie, który uratował tysiące ludzi, nie zmieni ogólnego obrazu porażki, jaką organizacja poniosła w 1994 r. w tym kraju⁹⁵. ONZ, a więc i jej Rada Bezpieczeństwa, wchodzi w wiek emerytalny. Muszą więc zdecydować, czy wolą odgrywać rolę szanowanego mędrca, czy lekceważonego zgreda.

Powoli rozpoczyna się wyścig do stanowiska sekretarza generalnego ONZ. Wobec podziału w RB wyniki wyborów są niezwykle trudne do przewidzenia, bo choć wszystko wskazuje, że tym razem sekretarzem powinien zostać kandydat z Europy Wschodniej, to trudno będzie znaleźć ideał odpowiadający i Rosji, i Zachodowi⁹⁶.

Warto pamiętać, że blokada Rady nie musi oznaczać bezczynności całej Organizacji Narodów Zjednoczonych w kwestii bezpieczeństwa. Możliwe jest uruchomienie w Zgromadzeniu Ogólnym procedury „Zjednoczeni dla Pokoju”, a także skierowanie przez ten organ pytania prawnego dotyczącego skutków łamania prawa przez dane państwo. Z uznaniem trzeba przyjąć zgłoszoną przez Polskę inicjatywę objęcia pracami Komisji Prawa Międzynarodowego tematu *Obowiązek nieuznawania za legalne sytuacji powstałych w wyniku poważnego naruszenia przez państwo zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm powszechnego prawa międzynarodowego*, dla którego to pomysłu inspiracją niewątpliwie były wydarzenia krymskie. Choć bowiem prawo międzynarodowe jest ułomne ze względu na ograniczone możliwości jego egzekucji, to jednak może być wykorzystywane w obronie słabszych. Bezczynność oznacza w tym przypadku podważenie podstaw systemu zbiorowego bezpieczeństwa i systemu prawa międzynarodowego.

TESTING THE UN SECURITY COUNCIL IN TIMES OF UNREST – UN SC ACTIVITY IN 2014

The paper aims to review the activity of the UN Security Council in 2014. In the first part, threats are presented to which SC could not respond appropriately due to a veto or a threat of veto from the permanent members: the situation in Ukraine, Palestine, Syria, and North Korea. In addition, the tension between UN SC and the International Criminal Court is emphasized. In the second part, the author discusses the situations in which a consensus was reached within the SC on the way of approaching them: peacekeeping operations, sanction regimes, and the SC's consideration of epidemic spread (Ebola), terrorism, or piracy as threats to peace and security. The third part is devoted to the presentation of the SC's vision of its future role in maintaining peace and security, and the direction of the main reforms within the SC

⁹⁵ Zob. S/RES/2154 z 8.05.2014, na mocy której RB zdecydowała o ustanowieniu nowego odznaczenia – medalu im. kapitana Mbaye Diagne, który ma być przyznawany personelowi NZ oraz towarzyszącemu za wykazanie wyjątkowej odwagi w obliczu ekstremalnego zagrożenia w czasie wykonywania mandatu misji lub funkcji w ramach służby dla ludzkości.

⁹⁶ Zob. E. Mortimer, *Choosing the Next UN Leader Should Not Be Left to Three People*, 26 listopada 2014 r., dostępny na <http://isnblog.ethz.ch/government/49611> (30.01.2015).

which are undertaken for the 70th anniversary of the establishment of the UN. The main source of the paper are decisions and reports from SC meetings.

Keywords: United Nations, Security Council, threat to peace, peacekeeping operations, Ukraine, Syria, International Criminal Court, sanctions, Ebola, prevention, peace building

REŻIMY KONTROLI ZBROJEŃ JĄDROWYCH I CHEMICZNYCH – TRZESZCZY W SZWACH, ALE NIE JEST JESZCZE ŻŁE

W tym wydaniu *Rocznika Strategicznego* przedstawiam funkcjonowanie w 2014 r. dwóch amerykańsko-rosyjskich reżimów: nowego układu START oraz „zapomnianego” od wielu lat INF, którego uzgodnienie było największym osiągnięciem w dziedzinie rozbrojenia w okresie zimnej wojny. Fundamenty tego drugiego w ubiegłym roku były mocno podmywane. Spośród reżimów o charakterze uniwersalnym charakteryzując osiągnięcia w umacnianiu NPT, przede wszystkim w wyniku zbliżenia się Iranu do jego pełnego i trwałego respektowania, „dreptanie w miejscu” reżimu CTBT, który nadal nie posiadał oparcia prawnomiędzynarodowego, oraz największy sukces ostatnich lat reżimu CWC – likwidację (prawie całkowitą) syryjskiego arsenału chemicznego. Z najważniejszych wydarzeń międzynarodowych prezentuję wyniki trzeciego światowego „szczytu” w sprawie bezpieczeństwa jądrowego, który odbył się w Hadze.

Wymienione reżimy ewoluowały w najtrudniejszych od zakończenia zimnej wojny warunkach, będących przede wszystkim konsekwencją działań Rosji – aneksji Krymu i militarnego zaangażowania po stronie separatystów w wojnie na wschodniej Ukrainie.

REALIZACJA NOWEGO START – ZGODNA Z PLANEM POMIMO NAPIĘĆ W STOSUNKACH USA–ROSJA

5 lutego 2014 r. rozpoczął się czwarty 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

W 2014 r. przekroczony został półmetek siedmioletniego procesu redukcji zbrojeń objętych układem, który ma zostać zakończony do 5 lutego 2018 r. Podobnie jak w poprzednich latach, pomimo ostrego kryzysu w stosunkach amerykańsko-rosyjskich, jaki nastąpił głównie w wyniku aneksji przez Rosję Krymu i ingerencji wojskowej na wschodniej Ukrainie, zobowiązania obu stron wykonywane były

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.

zgodnie z postanowieniami. Przemawiając 10 grudnia 2014 r. w jednej z komisji Izby Reprezentantów amerykańskiego Kongresu Rose E. Gottemoeller – podsekretarz stanu ds. kontroli zbrojeń i bezpieczeństwa międzynarodowego – stwierdziła: „znajdujemy się obecnie w czwartym roku realizacji (nowego START) i pomimo kryzysu na Ukrainie my i Rosja czynimy to we wspólnym interesie”². Podobną opinię w tym samym czasie sformułował minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow w wywiadzie dla prorządowej agencji informacyjnej Rossiya Segodnya, uznając, że nie ma bezpośredniego związku między realizacją dwustronnych porozumień w sprawie kontroli zbrojeń a ochłodzeniem stosunków rosyjsko-amerykańskich; wykonywanie postanowień nowego START jest ważne, ponieważ leży to „w naszym wspólnym interesie”³.

W 2014 r., podobnie jak w latach poprzednich, odbyły się w Genewie rutynowo dwie sesje Dwustronnej Komisji Konsultacyjnej (Bilateral Consultative Commission), pierwsza (siódma z kolei) – w lutym, druga (ósma z kolei) – w listopadzie; obie poświęcone były praktycznym kwestiom związanym z realizacją układu, w tym wymianie danych telemetrycznych.

Nowy START przewiduje coroczne przeprowadzanie, przez każdą ze stron układu, do osiemnastu inspekcji, w tym do dziesięciu tzw. pierwszego typu (*type one*) – w miejscach przechowywania znajdujących się w stadium operacyjnym (tzw. aktywnych) i nieoperacyjnym (tzw. nieaktywnych) systemów strategicznych objętych układem, i do ośmiu inspekcji tzw. drugiego typu (*type two*) kierowanych jedynie do miejsc składowania nieoperacyjnych systemów strategicznych. Od 5 lutego 2014 r. do 5 lutego 2015 r. USA i Rosja w całości wykorzystały przysługujące im limity. Od początku obowiązywania układu do 5 lutego 2015 r. oba kraje wykonały w sumie po 72 inspekcje⁴.

Do podstawowych warunków prawidłowego wykonywania zobowiązań traktatowych należy obowiązek wzajemnej wymiany różnego rodzaju informacji przewidzianych układem. Dotyczą one np. przemieszczania uzbrojenia strategicznego czy przeprowadzania dozwolonych układem testów tego uzbrojenia. Wymiany dokonuje się przede wszystkim za pośrednictwem Centrów Zmniejszania Ryzyka Nuklearnego (Nuclear Risk Reduction Centers) USA i Rosji. W 2014 r. dokonanych zostało około 2030 wzajemnych notyfikacji – mniej niż w roku wcześniejszym (około 2200). Łączna ich liczba w dotychczasowym okresie obowiązywania nowego START wyniosła prawie 7900⁵. Rzetelne wykonywanie powyższych obowiązków

² 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., s. 2–3, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20141210/102793/HHRG-113-FA18-Wstate-GottemoellerR-20141210.pdf>.

³ *Foreign Minister Sergey Lavrov's interview with Rossiya Segodnya news agency*, Moscow, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 9 grudnia 2014 r., http://www.mid.ru/bdcomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/7b2936640ad4b755c3257daa0024fb13!OpenDocument.

⁴ *New START Treaty Inspection Activities*, <http://www.state.gov/t/avc/newstart/c52405.htm>.

⁵ *New START*, <http://www.state.gov/t/avc/newstart/index.htm>.

ków przyczyniało się do większej przejrzystości i przewidywalności działań dwóch największych w świecie dysponentów broni jądrowej.

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 minionym okresie obowiązek ten spełniano ośmiokrotnie. W 2014 r. USA i Rosja informowały się wzajemnie o stanie potencjałów strategicznych na dzień 1 marca⁶ i 1 września tegoż roku⁷. W ciągu roku – od 1 września 2013 r. do 1 września 2014 r. – USA zmniejszyły o 15 liczbę tzw. aktywnych (znajdujących się w stadium operacyjnym) środków przenoszenia głowic strategicznych (trzy elementy tzw. triady strategicznej: (ICBMs, SLBMs, bombowce strategiczne) z 809 do 794, natomiast Rosja zwiększyła (!!!) ich liczbę o 55 sztuk – z 473 do 528. W przypadku „aktywnych” i „nieaktywnych” (niebędących w stadium operacyjnym) środków przenoszenia razem wziętych USA zmniejszyły ich liczbę o 103 sztuki, z 1015 do 912, natomiast Rosja zwiększyła (!!!) ów arsenał o 17 sztuk, z 894 do 911. Z kolei liczba głowic rozmieszczonych na „aktywnych” środkach ich przenoszenia przez USA została zmniejszona; USA „pozbyły” się 46 głowic – z 1688 do 1642, natomiast Rosja zwiększyła (!!!) stan posiadania o 243 głowice – z 1400 do 1643.

Najbardziej rzucającym się w oczy aspektem tego procesu, trwającego między wrześniem 2013 i 2014 r., jest fakt, że we wszystkich trzech kategoriach zbrojeń strategicznych objętych układem USA zmniejszyły swoje stany posiadania, natomiast Rosja je powiększyła. Każda ze stron dysponuje nadal potencjałem przewyższającym limity „końcowe” wyznaczone przez nowy START. W ciągu ponad 3,5 roku od czasu wejścia w życie układu do 1 września 2014 r. USA ograniczyły liczbę „aktywnych” środków przenoszenia wchodzących w skład tzw. triady strategicznej o 88 sztuk, z 882 do 794, natomiast Rosja zwiększyła ją (!!!) o 7 sztuk, z 521 do 528. Z kolei biorąc pod uwagę dane dotyczące „aktywnych” i „nieaktywnych” środków przenoszenia razem wziętych, odnotowujemy ich zmniejszenie po stronie USA o 212 sztuk, z 1124 do 912, natomiast zwiększenie (!!!) po stronie Rosji o 47 sztuk, z 865 do 912. W odniesieniu do głowic rozmieszczonych na „aktywnych” środkach ich przenoszenia – USA zredukowały ich liczbę o 158 sztuk, z 1800 do 1642, natomiast Rosja ją zwiększyła (!!!) o 106 sztuk, z 1537 do 1643.

Przytoczone dane wskazują, że po trwającej ponad 3,5 roku realizacji nowego START USA posiadały mniej, a Rosja więcej systemów uzbrojenia objętych układem w stosunku do momentu rozpoczęcia tego procesu. W żadnym razie nie jest to sytuacja niepokojąca ani naruszająca postanowienia układu. Za co najmniej chybione należy zatem uznać historyczne stwierdzenie, że nastąpiła „klęska wizerunkowej

⁶ *New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, Fact Sheet, Washington, DC, 1 lipca 2014 r., <http://www.state.gov/t/avc/newstart/index.htm>.

⁷ *START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, Fact Sheet, Washington, DC, 1 października 2014 r., <http://www.state.gov/t/avc/rls/232359.htm>.

«strategii» Obamy»⁸, dotyczące faktu, że po raz pierwszy od kilkunastu lat we wrześniu 2014 r. Rosja dysponowała jedną głowicą więcej (!!!) na „aktywnych” środkach przenoszenia niż USA. Pamiętać należy, że, po pierwsze – nowy START dopuszcza swobodę w komponowaniu składu triady strategicznej i po drugie, co w tym przypadku jest ważniejsze – układ nie przewiduje jakichkolwiek „etapów” redukcyjnych. Istotne jest to, żeby do końca procesu redukcyjnego 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. Jak widać, do docelowych pułapów na razie droga nie jest bliska.

Zmiany wielkości poszczególnych części składowych amerykańskiej i rosyjskiej triady strategicznej odbywały się nieustannie w dotychczasowym okresie realizacji nowego START. Ilustrują je przekazywane co pół roku oficjalne dane⁹. Zmiany te są efektem dokonywanej permanentnie przez oba państwa modernizacji różnych systemów uzbrojenia strategicznego, która jest przez układ dozwolona i wzajemnie „monitorowana”¹⁰.

W 2013 r., rozpoczynającym drugą kadencję prezydenta Baracka Obamy, panowało pewne ożywienie związane ze zgłoszoną publicznie 19 czerwca w Berlinie¹¹ przez prezydenta USA propozycją „wynegocjowania” z Rosją redukcji o 1/3 w stosunku do pułapów nowego START potencjału głowic strategicznych (1000–1100 sztuk). Propozycja ta została co najmniej chłodno przyjęta przez Rosję, która formalnie jednak jej nie odrzuciła. Kryzys ukraiński spowodował, że problem „co dalej po nowym START” przestał być tematem szerszych dyskusji, chociaż kompetentni przedstawiciele administracji USA zapewniali, że berlińskie propozycje prezydenta są nadal aktualne, ale Rosja wykazuje „małe zainteresowanie” negocjacjami dwustronnymi i oczekuje na prowadzenie ich wraz z pozostałymi państwami jądrowy-

⁸ J. Palowski, „Kłęska wizerunkowej »strategii« Obamy. Rosja zyskała przewagę nad USA w broni nuklearnej”, *Defence 24*, 6 października 2014 r., http://www.defence24.pl/analiza_kleska-wizerunkowej-strategii-obamy-rosja-zyskala-przewage-nad-usa-w-broni-nuklearnej.

⁹ Szerzej: M. Tabor, „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Nobel dla OPCW”, *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 124; H.M. Kristensen, *New START: Russia and the United States Increase Deployed Nuclear Arsenals*, Federation of American Scientists, 22 października 2014 r., fas.org/blogs/security/2014/10/newstart2014/; G. Thielmann, *U.S. and Russia Nuclear Numbers Up During Last Six Months*, Arms Control Association, 8 października 2014 r., <http://www.armscontrol.org/armscontrolnow/2014-10-08/US-and-Russia-Nuclear-Numbers-Up-During-Last-Six-Months>.

¹⁰ A.F. Woolf, *The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions*, s. 6–18, Congressional Research Service R41219, 27 sierpnia 2014 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41219.pdf>; A.F. Woolf, *U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues*, Congressional Research Service RL33640, 5 września 2014 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf>; V.C. Fournier, U. Kühn, *Russia's Nuclear Posture: Modernization and the State of Arms Control*, Deep Cuts Issue, grudzień 2014, http://deepcuts.org/files/pdf/Deep_Cuts_Issue_Brief1_Russias_Nuclear_Posture.pdf; H.M. Kristensen, *Russian Nuclear Weapons Modernization: Status, Trends, and Implications*, Federation of American Scientists, 29 września 2014 r., <http://fas.org/wp-content/uploads/2014/05/Brief2014-Paris-RussiaNukes.pdf>.

¹¹ Szerzej: M. Tabor, „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Nobel...”, op. cit., s. 124–126.

mi¹². Z jednej strony można więc odczuwać pewien niedosyt. Z drugiej jednak strony sam fakt, że w ubiegłym roku nie było „zakłóceń” w realizacji nowego START, należy uznać za duży sukces, co dostrzegały też obie strony. Na szczęście nie zyskały szerszego odzewu postulaty, aby USA „ukarały” Rosję za aneksję Krymu i jej zaangażowanie militarne we wschodniej Ukrainie przez zawieszenie realizacji układu. Z postulatem takim wystąpił np. 8 października 2014 r. na łamach *The Washington Post* Stephen Rademaker¹³, w latach 2002–2006 piastujący stanowiska asystenta sekretarza stanu do spraw bezpieczeństwa międzynarodowego i nieprolifracji w administracji George’a W. Busha, przywołując jako przykład wycofanie z Senatu przez prezydenta Cartera układu SALT II (była to reakcja na wkroczenie wojsk ZSRR do Afganistanu w grudniu 1979 r.), co skutkowało brakiem jego ratyfikacji. Realizacja tej propozycji została uznana za „ryzykowną grę”, która nie wzmocni bezpieczeństwa USA, a co więcej, może się spotkać z rosyjskim odwetem¹⁴. Odwet ten mógłby nastąpić, tym bardziej że już na początku 2014 r., a więc w okresie kiedy niezwykle dynamicznie rozgrywał się dramat krymski, w rosyjskich kręgach wojskowych pojawiły się propozycje powołania się przez Rosję na zawartą w protokole do nowego START (część V, sekcja IX protokołu¹⁵) klauzulę „wyższej konieczności” (*force majeure*), uzasadniającą np. wstrzymanie procedur inspekcyjnych. Niezależnie od tego, że argumenty uzasadniające powołanie się na ową klauzulę były z prawnego punktu widzenia co najmniej dyskusyjne i merytorycznie słabe¹⁶, nie została ona przez Rosję „uruchomiona”. Również aktywność i determinacja USA na rzecz wprowadzenia sankcji ekonomicznych wobec Rosji za aneksję Krymu była powodem nawoływań do zawieszenia realizacji układu¹⁷. Jednak proces inspekcyjny, pomimo „zakłóceń” i zawirowań politycznych na linii USA–Rosja, realizowany był w 2014 r. przez obie strony zgodnie z ustaleniami. Do końca 2014 r. w obu państwach zdecydowanie przeważały poglądy, że właśnie ze względu na ostry kryzys w relacjach

¹² *Arms Control in the Near Term: An Interview With Undersecretary of State Rose Gottemoeller*, Arms Control Association, listopad 2014, http://www.armscontrol.org/ACT/2014_11/Features/Interviews/Arms-Control-in-the-Near-Term-An-Interview-With-Undersecretary-Of-State-Rose-Gottemoeller; A.F. Woolf, *The New START Treaty...*, op. cit., s. 36.

¹³ S. Rademaker, „On Ukraine, President Obama should be more like Jimmy Carter”, *The Washington Post* z 8 października 2014 r., <http://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2014/10/08/on-ukraine-president-obama-should-be-more-like-jimmy-carter/>.

¹⁴ S. Pifer, *Don't Play Games with New START*, Brookings, 13 października 2014 r., <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/10/13-dont-suspend-new-start-nuclear-reductions-us-russia-pifer>.

¹⁵ Protocol to the New Strategic Arms Reduction Treaty (New START), Part Five – Inspection Activities, Section IX. Cancellation of Inspection Activities, s. 138, <http://www.state.gov/documents/organization/140047.pdf>.

¹⁶ „Russia may invoke force majeure clause of New START in response to possible US sanctions”, *Cambridge Journal of International and Comparative Law* z 9 marca 2014 r., <http://cjicl.org.uk/2014/03/09/russia-may-invoke-force-majeure-clause-new-start-response-possible-us-sanctions/>; G. Thielmann, „The ‘cold peace’: Arms control after Crimea”, *Issue Briefs* 2014, t. 5 (5), Arms Control Association, <https://www.armscontrol.org/print/6189>.

¹⁷ Szerzej: K. DeYoung, „Russia may halt arms inspections following Ukraine crisis”, *The Washington Post* z 21 marca 2014 r., http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-russia-cooperation-on-nuclear-agenda-continues-as-usual-amid-rising-tensions-over-ukraine/2014/03/21/729dab1e-b11c-11e3-a49e-76adc9210f19_story.html.

amerykańsko-rosyjskich utrzymanie kooperacyjnego kursu w odniesieniu do nowego START leży w ich interesie narodowym.

REŻIM INF CHWIEJE SIĘ W PODSTAWACH

O ile reżim nowego START funkcjonował w 2014 r. normalnie, o tyle czarne chmury zawisły nad obowiązującym od ponad ćwierćwiecza, a więc wywodzącym się jeszcze z okresu istnienia ZSRR reżimem INF (*Intermediate-Range Nuclear Force Treaty*) – układem o całkowitej likwidacji rakiet balistycznych i rakiet Cruise (ale nie głowic jądrowych przeznaczonych do tych rakiet) pośredniego (średniego – zasięg 1000–5500 km i krótszego – zasięg 500–1000 km) zasięgu (od 500 do 5500 km) stacjonujących na lądzie. Został on podpisany 8 grudnia 1987 r. w Waszyngtonie przez prezydentów USA i ZSRR – Ronalda Reagana i Michaiła Gorbaczowa. Po jego wejściu w życie w czerwcu 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 zlikwidowało około 1800, a USA 846 sztuk. Proces inspekcji realizowany był przez trzynaście lat – do końca maja 2001 r. INF był pierwszym reżimem w dziedzinie zbrojeń jądrowych ustanowionym przez USA i ZSRR/Rosję uwzględniającym stosowanie inspekcji na miejscu. Procedura inspekcyjna objęła miejsca produkcji, magazynowania i rozmieszczania oraz niszczenia rakiet w USA i ZSRR, a także w tych państwach, w których były one rozlokowane: w przypadku rakiet amerykańskich: w RFN, Wielkiej Brytanii, Włoszech, Belgii i Holandii, a w przypadku rakiet radzieckich w NRD i Czechosłowacji. Po rozpadzie ZSRR jego sukcesorami w odniesieniu do INF stało się dwanaście państw poradzieckich, z których sześć podlegało inspekcjom amerykańskim – Rosja, Ukraina, Białoruś, Kazachstan, Turkmenistan i Uzbekistan; z kolei cztery: Rosja, Ukraina, Białoruś i Kazachstan, uzyskały prawo dokonywania inspekcji miejsc w USA i pięciu państwach sojusznicznych, na których terytoriach znajdowały się amerykańskie rakiety¹⁸.

Pierwsze doniesienia o możliwym wycofaniu się Rosji z INF pojawiły się w 2007 r. Akt ten miał być reakcją na realizację ówczesnych planów budowy systemu amerykańskiej tarczy antyrakietowej, składającego się między innymi ze stacji radarowej w Czechach i baterii rakiet przechwytyjących w Polsce. O podjęciu takich kroków mówił także prezydent Władimir Putin¹⁹. Politycy rosyjscy, np. ówczesny minister obrony Siergiej Iwanow, skarżyli się, że Rosja i USA są jedynymi państwami w świecie, które pozbawiły się możliwości posiadania lądowych rakiet pośredniego zasięgu, gdy tymczasem systemami takiej broni dysponuje wiele

¹⁸ A.F. Woolf, P.K. Kerr, M.D. Nikitin, *Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements*, s. 6–8, Congressional Research Service, RL33865, 21 lipca 2014 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33865.pdf>.

¹⁹ „Putin threatens withdraw from cold war nuclear treaty”, *The Guardian* z 12 października 2007 r.; T.Z. Collina, „U.S. raises INF concerns with Russia”, *Arms Control Today*, marzec 2014, <http://www.arm-scontrol.org/print/6165>.

państw, w tym sąsiadujących z Rosją, np. Chiny, Pakistan czy Iran²⁰. O zamiarze rezygnacji Rosji z INF miała świadczyć również zakończona fiaskiem, przedłożona w 2007 r. w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ inicjatywa, poparta oficjalnie przez USA, przekształcenia INF w traktat wielostronny, do którego przystąpiłyby wszystkie państwa posiadające tego typu uzbrojenie²¹.

Z informacji prasowych wynikało, że USA od 2008 r. monitorowały rozwój nowej rosyjskiej rakiety Cruise, co do której pod koniec 2010 r. uznawano, że „może ona wykraczać poza parametry zasięgu ustanowione w INF”²². Jednak oficjalnie amerykańska administracja nie stawiała Rosji żadnych zarzutów w tym względzie. Jak podawały amerykańskie media²³, w styczniu 2014 r. przedstawiciele administracji USA, pod kierownictwem Rose E. Gottemoeller, informowali sojuszników w NATO na nieformalnym spotkaniu o swoich podejrzeniach.

Z wielkim impetem i siłą problem z przestrzeganiem INF wrócił w połowie 2014 r., w sytuacji kiedy stosunki między USA i Rosją były już bardzo napięte. 28 lipca 2014 r. na łamach *New York Times* Michael R. Gordon opublikował artykuł²⁴ informujący opinię publiczną o liście prezydenta Obamy wysłanym do prezydenta Putina, oskarżającym Rosję o naruszenie układu INF i wzywającym do podjęcia konsultacji. Dzień wcześniej, 27 lipca rozmowę w tej sprawie przeprowadzili sekretarz stanu John Kerry i minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow. 29 lipca Departament Stanu opublikował coroczny raport zawierający oficjalne oceny strony amerykańskiej dotyczące wykonywania przez sygnatariuszy obowiązujących układów w zakresie kontroli zbrojeń, nieprolifracji i rozbrojenia. W dokumencie tym stwierdzono, że „Stany Zjednoczone ustaliły, iż Federacja Rosyjska narusza zobowiązania wynikające z układu INF zakazującego posiadania, produkcji i przeprowadzania testów lądowych rakiet Cruise o zasięgu między 500 a 5500 km, a także posiadania i produkcji środków przenoszenia takich rakiet”²⁵. To jednoznacznie brzmiące oskarżenie nie zostało jednak poparte żadnymi dowodami. Z jego treści wynikało raczej, że dotyczyło ono rakiet Cruise, ale nie balistycznych. Nie wskazano jednak np., o jaki „zakazany” typ rosyjskich Cruise chodzi, w jaki sposób to naruszenie następuje i od kiedy oraz z jakim nasileniem. W tych sprawach nie było jasności, a próby ich rozwikłania opierały się na spekulacjach prasowych i przeciekach

²⁰ A.F. Woolf, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress*, s. 16, Congressional Research Service R43832, 16 grudnia 2014 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.

²¹ Ibidem.

²² M. Gordon, „U.S. says Russia tested Cruise missile, violating treaty”, *New York Times* z 28 lipca 2014 r., www.nytimes.com/2014/07/29/world/europe/us-says-russia-tested-cruise-missile-in-violation-of-treaty.html?_r=0.

²³ Idem, „U.S. says Russia tested missile, despite treaty”, *New York Times* z 30 stycznia 2014 r., http://www.nytimes.com/2014/01/30/world/europe/us-says-russia-tested-missile-despite-treaty.html?_r=0; „U.S. to NATO: Russia may have violated Arms Control Pact”, *Nuclear Threat Initiative*, 30 stycznia 2014 r., <http://www.nti.org/gsn/article/us-tells-nato-russia-may-be-violation-arms-control-pact/>.

²⁴ Idem, „U.S. says Russia tested Cruise...”, op. cit.

²⁵ 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 kręgów politycznych i wojskowych²⁶. Amerykańskie oskarżenia zawarte w raporcie Departamentu Stanu spotkały się z reakcją drugiej strony. Rosyjskie ministerstwo spraw zagranicznych zarzuciło Stanom Zjednoczonym realizację dwóch i planowanie jednego przedsięwzięcia, które, zdaniem Rosji, są niezgodne z ustaleniami INF²⁷. 11 września doszło w Moskwie do pierwszego formalnego spotkania przedstawicieli USA i Rosji dotyczącego rozpatrzenia wzajemnych zarzutów. W języku lakonicznego komunikatu biura rzecznika prasowego Departamentu Stanu²⁸ oznaczało to „omówienie kwestii rosyjskiej niezgodności z układem INF, podniesionych przez Stany Zjednoczone. Obie strony uznały znaczenie traktatu INF i potwierdziły wobec niego swoje zobowiązania. Chociaż obawy USA nie zostały rozwiązane, strony potwierdziły, że wymiana poglądów była pożyteczna, i zgodziły się na kontynuowanie dialogu”. Również strona rosyjska poczuła się nieusatysfakcjonowana odpowiedziami na jej zarzuty²⁹, ale minister spraw zagranicznych Ławrow oświadczył, że Rosja pozostanie w reżimie INF³⁰. Za przestrzeganiem INF opowiedział się także Siergiej Iwanow, szef doradców prezydenta Putina, który w przeszłości należał do krytyków tego układu³¹.

Konsultacje w formule z 11 września do końca 2014 r. nie zostały wznowione. Do wyjaśnienia wzajemnych oskarżeń nie wykorzystano również Specjalnej Komisji ds. Weryfikacji (Special Verification Commission) ustanowionej przez INF. Wprawdzie aktywność tego organu wygasła w 2007 r., jednak jego wskrzeszenie w zaistniałej

²⁶ W USA spekulowano, że może np. chodzić o rakietę Cruise typu R-500 Iskander, a nawet o rakietę balistyczną RS-26. Szerzej: A.F. Woolf, *Russian Compliance...*, op. cit., s. 11–18; H.M. Kristensen, *Russia Declared in Violation of INF Treaty: New Cruise Missile May Be Deploying*, Federation of American Scientists, 30 lipca 2014 r., [http://missilethreat.com/inf-treaty-coming-apart/](http://fas.org/blogs/security/2014/07/russiainf/http://fas.org/blogs/security/2014/07/russia-; D. Ghoshal, „INF Treaty coming apart?”, <i>Missile Threat</i>, 2 września 2014 r., <a href=); M.B. Scheider, K.B. Payne, „Russia appears to be violating the INF Treaty”, *National Review Online* z 28 lipca 2014 r., www.nationalreview.com/article/383839/russia-appears-be-violating-inf-treaty-mark-b-schneider-keith-b-payne; T.Z. Collina, *Russia Breaches INF Treaty, U.S. Says*, Arms Control Association, 22 września 2014 r., <http://www.armscontrol.org/node/6451>.

²⁷ Rosjanie wymieniali 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. Szerzej: A.F. Woolf, *Russian Compliance...*, op. cit., s. 18–21; D. Ghoshal, „US plans to deploy MK 41 launchers in Romania and Poland: Implications for INF Treaty”, *Missile Threat*, 8 października 2014 r., <http://missilethreat.com/us-plans-deploy-mk-41-launchers-romania-poland-implications-inf-treaty/>.

²⁸ *U.S.-Russia INF Treaty Compliance Meeting in Moscow*, Media Note, Office of the Spokesperson, Washington, DC, 11 września 2014 r., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/09/231490.htm>.

²⁹ *Russian-US consultations on the INF Treaty*, The Ministry of Foreign Affairs of Russia, 11 września 2014 r., http://www.mid.ru/bdcomp/brp_4.nsf/english!OpenView&Start=2.573; *Russia Stonewalls U.S. on Charges of Nuclear Missile Treaty Breach*, The Washington Free Beacon, 16 września 2014 r., <http://missilethreat.com/russia-stonewalls-u-s-charges-nuclear-missile-treaty-breach/>; A. Akulow, *Russia Stonewalls U.S. on Charges of Nuclear Missile Treaty Breach*, Strategic Culture Foundation, 17 grudnia 2014 r., <http://www.strategic-culture.org/pview/2013/12/17/inf-us-false-accusations-to-cover-its-own-cheating-on-treaty.html>.

³⁰ „Kremlin sees no reasons to withdraw from INF Treaty”, TASS Russian News Agency, 21 września 2014 r., <http://itar-tass.com/en/russia/750593>.

³¹ „Russia not to quit from INF Treaty unless being threatened”, 22 września 2014 r., <http://www.brudirect.com/0-world/international-headlines/item/9990-russia-not-to-quit-from-inf-treaty-unless-being-threatened>.

sytuacji uznaje się za wartę rozpatrzenia³². Według przedstawicieli amerykańskiej administracji do grudnia 2014 r. Rosja nie przyjmowała przedstawionych oskarżeń³³, dlatego 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 interesów USA i naszych sojuszników oraz skłonienia Rosji do podtrzymywania jej zobowiązań wynikających z porozumień o kontroli zbrojeń”³⁴.

Sprawa budziła wiele kontrowersji i wątpliwości. Wprawdzie INF radykalnie zmniejszył ryzyko zaskakującego uderzenia jądrowego, stając się tym samym jedną z podstaw przewidywalności i stabilności wojskowej w dziedzinie jądrowej w Europie, ale nie wyeliminował możliwości ewentualnego rosyjskiego uderzenia jądrowego na państwa NATO. Rosja dysponuje przecież rakietami jądrowymi średniego i krótszego zasięgu, które mogą być wystrzeliwane z okrętów podwodnych i samolotów, systemami broni krótkiego zasięgu (do 500 km) – bronią taktyczną. Również rodzaje broni objęte nowym START mają techniczne możliwości osiągnięcia celów poniżej 5500 km. Naruszenie INF spowoduje, że dojdzie do większego zróżnicowania arsenału broni pośredniego zasięgu, co skutkować będzie uzyskaniem przez Rosję bardziej zróżnicowanych sposobów zastraszania państw NATO³⁵. Jednak „adekwatna” amerykańska odpowiedź wojskowa, np. budowa i rozmieszczenie nowych lądowych rakiet balistycznych lub Cruise³⁶, wznowi wyścig w tym segmencie zbrojeń, który w relacjach amerykańsko-rosyjskich (wcześniej radzieckich) został prawnie wyeliminowany. Może to oznaczać wyraźny regres w procesie kontroli zbrojeń jądrowych i wpłynąć negatywnie na dalszą realizację nowego START. Natomiast negocjacje w sprawie taktycznej broni jądrowej z perspektywy końca 2014 r. wydają się w najbliższych latach nierealne.

W sensie polityczno-psychologicznym Rosja zaczęła być postrzegana jako partner niewiarygodny, z którym robienie „wspólnych interesów” w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych (a także w innych dziedzinach stosunków wojskowych) stało się coraz bardziej ryzykowne. Najlepszym rozwiązaniem jest stałe zachęcanie jej do powrotu na drogę pełnego przestrzegania INF i likwidacji skutków ewentualnych naruszeń w przejrzysty i dający się w pełni zweryfikować sposób. Należy się jednak także przygotowywać do ewentualnej adekwatnej „odpowiedzi” wojskowej, której możliwe kierunki zarysował w grudniu 2014 r. w Izbie Reprezentantów wysoki ran-

³² S. Ritter, „U.S., Russia should return to on-site inspections for treaty claims”, 27 stycznia 2015 r., <http://missilethreat.com/u-s-russia-return-site-inspections-treaty-cl-1>; T.C. Moore, *How to Respond to Russian Violations of the INF Treaty*, 4 sierpnia 2014 r., <http://warontherocks.com/2014/08/how-to-respond-to-russian-violations-of-the-inf-trea>.

³³ R.E. Gottemoeller..., op. cit., s. 4–5.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Szerzej: J. Durkalec, „Łamanie traktatu INF przez Rosję: konsekwencje dla NATO”, *Biuletyn PISM*, nr 97, 13 sierpnia 2014 r., <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-97-1209>.

³⁶ Szerzej: A.F. Woolf, *Russian Compliance...*, op. cit., s. 24. Za radykalnym rozwiązaniem wojskowym opowiadał się np. senator James Inhofe, zob. J. Inhofe, *Foreign Policy: It's Time to Stop Putin's Nuclear Arms Buildup*, 8 września 2014 r., <http://www.ihofe.senate.gov/newsroom/oped/foreign-policy-its-time-to-stop-putins-nuclear-arms-buildup>. Nawet w obecnych warunkach zgoda państw NATO na ich przyjęcie jest wątpliwa, a przynajmniej doszłoby do wielkich kontrowersji na tym tle.

gą urzędnik Departamentu Obrony Brian P. McKeon³⁷. Sugerowane było również wycofanie się USA z INF albo przynajmniej zawieszenie jego wykonywania (instytucji „zawieszenia” układ nie przewiduje), ale krytycy takiego rozwiązania wskazywali, że właśnie to mogłoby leżeć w interesie Rosji³⁸.

Proponowane i podejmowane działania w sferze polityczno-dyplomatycznej miały w 2014 r. wyraźną przewagę nad przedsięwzięciami wojskowymi. Sojusznicy w NATO byli w tych sprawach zgodni z USA. W Deklaracji końcowej szczytu Sojuszu, przyjętej 5 września 2014 r. w Newport (Walia), stwierdzono (punkt 53), że kwestie kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nieprolifracji nadal odgrywają ważną rolę w realizacji celów bezpieczeństwa Sojuszu. Zarówno sukces, jak i porażka tych wysiłków mogą mieć bezpośredni wpływ na środowisko zagrożeń dla NATO. W tym kontekście nadrzędne znaczenie ma przestrzeganie zobowiązań dotyczących rozbrojenia i nieprolifracji powziętych w obowiązujących porozumieniach, w tym w układzie INF, „który stanowi kluczowy element bezpieczeństwa euroatlantyckiego. W świetle powyższego sojusznicy wzywają Rosję do utrzymania obowiązującego układu przez zapewnienie jego pełnego i weryfikowalnego stosowania”³⁹.

Sformułowania powyższe były dla Rosji ważnym sygnałem, że w sprawie przestrzegania INF członkowie NATO „stoją w jednym szeregu”, chociaż niektórzy z nich, np. Polska, państwa nadbałtyckie, Rumunia, dodatkowo „trzymają się za ręce”, bo to ich bezpieczeństwo w szczególności byłoby narażone na nowe zagrożenia. Gdyby bowiem rosyjskie rakiety pośredniego zasięgu bazowania lądowego zostały wprowadzone w stadium operacyjne, nie miałyby możliwości osiągnięcia celów w USA. Byłyby jednak w stanie zagrozić amerykańskiemu sojusznikom nie tylko w Europie, lecz także w Azji, w tym na Bliskim Wschodzie. Dlatego bardzo istotne jest, że pod koniec 2014 r. „czas i ramy negocjacji” w sprawie INF pozostawały otwarte.

Powrót do przestrzegania INF jest zatem możliwy, ale w świetle stanu stosunków amerykańsko-rosyjskich czy szerzej Zachodu (w tym państw Unii Europejskiej) z Rosją niepewny.

³⁷ Statement of Honorable Brian P. McKeon Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy Before The House Committee on Armed Services Subcommittee on Strategic Forces and Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, s. 5–11, 10 grudnia 2014 r., <http://Docs.House.Gov/Meetings/As/As29/20141210/102785/Hhrg-113-As29-Wstate-McKeonb-20141210.Pdf>. Szerzej: T.C. Moore, „How to respond to Russian violations of the INF Treaty”, *War on the Rocks*, 4 sierpnia 2014 r., <http://warontherocks.com/2014/08/how-to-respond-to-russian-violations-of-the-inf-treaty>; S. Pifer, „Don’t scrap the INF Treaty”, *The National Interest* z 9 czerwca 2014 r., <http://nationalinterest.org/feature/dont-scrap-the-inf-treaty-10622?page=3>; K. Reif, „U.S. explores INF responses”, *Arms Control Today* z 8 stycznia 2015 r., http://www.armscontrol.org/ACT/2015_0102/News/US-Explores-INF-Responses.

³⁸ Statement of Honorable Brian P. McKeon..., op. cit., s. 25–26; J.M. Acton, „Russia breaches INF Treaty, U.S. says”, *Missile Threat*, 6 sierpnia 2014 r., <http://missilethreat.com/respond-russias-inf-treaty-violation/>.

³⁹ Tekst dokumentu: *Bezpieczeństwo Narodowe* 2014, nr 3, s. 212.

SZCZYT W SPRAWIE BEZPIECZEŃSTWA JĄDROWEGO

W dniach 24–25 marca 2014 r. w Hadze (Holandia) z udziałem wysokich przedstawicieli (w tym przywódców) 53 państw (ale bez Korei Północnej i Iranu), w tym Polski⁴⁰ (minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski), oraz czterech organizacji międzynarodowych (ONZ, UE, MAEA, Interpol) odbył się trzeci⁴¹ tzw. szczyt w sprawie bezpieczeństwa jądrowego (Nuclear Security Summit) poświęcony problematyce zabezpieczania najbardziej wrażliwych materiałów jądrowych (głównie tych, które są i mogą być wykorzystane do produkcji broni jądrowej i tzw. brudnych bomb radiologicznych – *dirty bombs*) przede wszystkim przed dostaniem się w ręce terrorystów i innych aktorów niepaństwowych, kierujących się „wrogimi” celami. Jego przedmiotem stały się również kwestie zmniejszenia zagrożenia jądrowego, także w kontekście sytuacji na Ukrainie i pogwałcenia przez Rosję, w wyniku aneksji Krymu, podpisanego 5 grudnia 1994 r. w Budapeszcie przez USA, Rosję i Wielką Brytanię politycznego memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa, w którym jego sygnatariusze zapewniali, między innymi, że nie będą grozić i nie użyją siły przeciwko Ukrainie oraz będą szanować suwerenność i integralność terytorialną tego państwa⁴². To drastyczne złamanie zobowiązania kontrastuje niezwykle mocno z faktem, że we współpracy z USA (od 2010 r.) Ukraina przekazała Rosji wszystkie zasoby (234 kg) wysoko wzbogaconego uranu⁴³.

Uczestnicy szczytu ocenili wykonanie powziętych na poprzednich takich spotkaniach zobowiązań⁴⁴ oraz wytyczyli nowe zadania służące realizacji celów tych spotkań⁴⁵.

W okresie między szczytem waszyngtońskim i haskim dwanaście państw usunęło całkowicie ze swoich terytoriów wysoko wzbogacony uran (HEU – *highly enriched uranium*). W tym samym okresie z grupy 28 państw – uczestników szczytów posiadających co najmniej po jednym kilogramie tego surowca – 26 zmniejszyło jego ilość. Tylko od szczytu seulskiego co najmniej 15 ton metrycznych HEU, z którego można by zbudować około 500 głowic jądrowych, poddano konwersji na uran

⁴⁰ Realizacja zobowiązań Polski na dwóch poprzednich spotkaniach zob.: *Nuclear Security Summit 2014 National Progress Report Poland*, <https://www.nss2014.com/sites/default/files/documents/poland.pdf>.

⁴¹ Pierwszy taki szczyt odbył się w Waszyngtonie cztery lata wcześniej – w dniach 12–13 kwietnia 2010 r., natomiast drugi, dwa lata po pierwszym, w Seulu w dniach 26–27 marca 2012 r. O wynikach szczytu seulskiego zob. M. Tabor, „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Bez rewelacji w 2012 roku”, *Rocznik Strategiczny 2012/13*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 290–291.

⁴² *Ukraine, Nuclear Weapons, and Security Assurances at a Glance*, Fact Sheets and Briefs, Arms Control Association, marzec 2014, <http://www.armscontrol.org/factsheets/Ukraine-Nuclear-Weapons>.

⁴³ Ł. Kulesa, „Rażeni ukraińskim piorunem? Przyszłość bezpieczeństwa jądrowego i systemu nierozprzestrzeniania broni jądrowej”, *Biuletyn PISM*, nr 36, 24 marca 2014 r., http://www.pism.pl/files/?id_plik=16900.

⁴⁴ *Results of the NSS*, <https://www.nss2014.com/en>. Parę dni przed haskim szczytem ukazał się raport oceniający pozytywnie wykonanie zobowiązań podjętych przez 13 państw w Seulu w 2012 r.: M. Cann, K. Davenport, S. Williams, *The Nuclear Security Summit: Assessment of Joint Statements*, Arms Control Association and Partnership for Global Security, marzec 2014, http://www.armscontrol.org/files/ACA_NSS_Report_2014_FINAL.pdf.

⁴⁵ *The Hague Nuclear Security Summit Communiqué*, https://www.nss2014.com/sites/default/files/documents/the_hague_nuclear_security_summit_communique_final.pdf.

mało wzbogacony (LEU – *low enriched uranium*) wykorzystywany jako paliwo w elektrowniach jądrowych. Piętnaście innych państw, w tym Japonia, oświadczyło, że przekazały lub są w trakcie przekazywania posiadanego przez nie HEU i plutonu innym państwom, głównie USA. W Hadze trzynaście państw podpisało wspólne oświadczenie w sprawie pozbycia się przez nie HEU do 2016 r. i zachęcające inne do pójścia ich drogą. Siedemnaście państw oznajmiło, że przekształciły co najmniej 32 reaktory badawcze i zakłady produkujące izotopy medyczne, czyniąc ich pracę bardziej bezpieczną, lub są w trakcie tego procesu. Prawie wszyscy uczestnicy haskiego spotkania zakomunikowali, że poddali przeglądowi i aktualizacji normy prawa wewnętrznego regulujące problematykę bezpieczeństwa jądrowego, dostosowując je do obowiązujących w tym zakresie norm prawnomiędzynarodowych.

Przyjęty w drodze konsensusu komunikat⁴⁶ wymienia wiele zobowiązań podjętych przez uczestników szczytu w celu zwiększenia bezpieczeństwa jądrowego, ale mają one wyłącznie charakter polityczny, a nie prawny. Za podstawowy obowiązek państwa uznały „utrzymanie skutecznego bezpieczeństwa wszystkich materiałów jądrowych i innych radioaktywnych, włącznie z materiałami jądrowymi używanymi do produkcji broni jądrowej i urządzeniami jądrowymi znajdującymi się pod ich kontrolą. Ten obowiązek obejmuje również podejmowanie odpowiednich kroków w celu zapobiegania dostaniu się powyższych materiałów, a także wrażliwych informacji i technologii, w ręce aktorów niepaństwowych i mogących ich użyć we wrogich celach, a także zapobieganie aktom terroryzmu i sabotażu. W tym kontekście podkreślamy znaczenie odpowiedniego prawodawstwa wewnętrznego w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego”.

Uczestnicy haskiej konferencji wskazywali, że silnym wzmocnieniem międzynarodowej architektury bezpieczeństwa jądrowego byłoby wejście w życie przyjętej w 2005 r. poprawki do obowiązującej od 1987 r. konwencji o fizycznej ochronie materiałów jądrowych. Konwencja ustanowiła standardy i procedury zabezpieczania materiałów jądrowych (w tym przed kradzieżą) w trakcie ich transportu lub tranzytu. Poprawka z 2005 r. poszerza zakres tej ochrony również na materiały znajdujące się w miejscach ich składowania i magazynowania. Do jej wejścia w życie brakuje jeszcze ratyfikacji 26 państw (potrzeba w sumie 98); nie uczyniło tego dotąd 17 uczestników haskiego szczytu, w tym gospodarze poprzednich – USA i Korea Południowa⁴⁷. Pamiętać jednak należy, że konwencja i poprawka do niej dotyczą jedynie materiałów jądrowych przeznaczonych do celów pokojowych. Nie obejmują one swoim zakresem materiałów z przeznaczeniem na cele wojskowe, a te stanowią aż 85% wszystkich materiałów jądrowych⁴⁸. Poza zasięgiem tych regulacji pozostają również materiały radiologiczne, które w przeciwieństwie do jądrowych są rela-

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ K. Davenport, „States commit to nuclear rules at summit”, *Arms Control Today*, kwiecień 2014, http://www.armscontrol.org/act/2014_04/States-Commit-to-Nuclear-Rules-at-Summit.

⁴⁸ S. Nunn, R. Lugar, D. Browne, *Launch Initiative to Improve Security of Military Nuclear Materials*, Nuclear Threat Initiative, 18 listopada 2014 r., <http://www.nti.org/newsroom/news/sam-nunn-richard-lugar-and-des-browne-launch-initiative-improve-security-military-nuclear-materials/>.

tywnie łatwiejsze do pozyskania, a wiedza techniczna służąca do uczynienia z nich broni jest mniej skomplikowana⁴⁹.

W komunikacie haskim znalazły się również zachęty do ciągłego doskonalenia ustawodawstwa wewnątrzpaństwowego i struktur organizacyjnych, wymiany informacji i doświadczeń w tym zakresie oraz szkolenia personelu pracującego w tej dziedzinie. MAEA uznana została za najważniejszą organizację, z którą państwa powinny współpracować w celu poprawy istniejących i tworzenia nowych standardów i procedur w zakresie bezpieczeństwa jądrowego. Szczyt haski, podobnie jak poprzednie, nie przyczynił się niestety do przełamania długoletniego impasu w sprawie podjęcia rokowań dotyczących układu w sprawie zakazu produkcji materiałów rozszczepialnych dla celów wojskowych (*Fissile Material Production Cut-off Treaty* – FMCT). Bez tego typu reżimu wyniki szczytów jądrowych są niestety, proporcjonalnie rzecz ujmując, mało znaczące.

Haski szczyt w sprawie bezpieczeństwa jądrowego przyćmiony został znacząco przez „kryzys krymski”⁵⁰. Nie stał się zatem, tak jak poprzednie, wydarzeniem wiosny 2014 r. o światowej randze. Nie przebił się także na czołówki doniesień światowych mediów. Z tego względu jego propagandowy (w dobrym znaczeniu tego słowa) i edukacyjny efekt nie był wielki. Równocześnie w kontekście wydarzeń na Ukrainie i działań tzw. Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku z całą mocą jawi się ważność problemów, które na nim podejmowano. Wzmocnienie bezpieczeństwa jądrowego, jak nigdy dotąd w okresie pozimnowojennym, stało się tak aktualne i pożądane. Najwięcej oczywiście mają tu do zrobienia mocarstwa jądrowe, na które przypada ponad 98% światowych zasobów materiałów rozszczepialnych.

Znaczenie szczytów w sprawie bezpieczeństwa jądrowego wyraźnie zaczęła deprecjonować Rosja. W Hadze zabrakło prezydenta Putina (obecny był Ławrow), a na początku listopada 2014 r. do wiadomości publicznej dotarła wiadomość o odwołaniu udziału Rosji w czwartym szczycie jądrowym w 2016 r., który ma się odbyć w Chicago⁵¹. Zamiast niego Rosja planuje udział w konferencji dyplomatycznej poświęconej podobnym problemom organizowanej za dwa lata przez MAEA. Podobnie jak w innych przypadkach, także w tym decyzja Rosji wynikała ze złych stosunków z USA. Pewną rolę odegrał też czynnik psychologiczny. Organizowanie szczytów nuklearnych było bowiem pomysłem prezydenta Obamy, a ten czwarty ma się odbyć w ostatnim roku jego kadencji w Chicago – mieście, gdzie rozpoczął swoją karierę polityczną.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ W trakcie szczytu przeprowadzono wiele rozmów dwustronnych poświęconych w szczególności tej problematyce.

⁵¹ „Russiatold U.S. it will not attend 2016 nuclear security summit”, Reuters, 5 listopada 2014 r., <http://www.reuters.com/article/2014/11/05/us-nuclear-security-usa-russia-idUSKBN0IP24K20141105>. Oficjalne powody rezygnacji zob. *Comment by the Information and Press Department on US media reports that Russia does not intend to take part in preparations for the 2016 Nuclear Security Summit*, The Ministry of Foreign Affairs of The Russian Federation official site, 5 listopada 2014 r., http://www.mid.ru/bdcomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/fdb1c2c6f7427fe4c3257d88004155b5!OpenDocume.

REŻIMY NPT I CTBT – DUŻY POSTĘP WE WZMACNIANIU PIERWSZEGO, ALE „DREPTANIE W MIEJSCU” W PRZYPADKU DRUGIEGO

Reżim NPT (*Non-Proliferation Treaty*) pozostawał w 2014 r., tak samo jak w poprzednich latach, najbardziej powszechnym spośród wszystkich wielostronnych instrumentów prawnomiędzynarodowych służących kontroli zbrojeń; sygnatariuszami było 190 państw. Jednak nadal cztery państwa posiadające potencjały jądrowe – Indie, Pakistan, Izrael i Korea Północna (wystąpiła zeń w 2003 r.) – nie były nim objęte.

W dniach 28 kwietnia – 9 maja 2014 r. w Nowym Jorku odbyło się trzecie od 2010 r. posiedzenie komitetu przygotowawczego konferencji przeglądowej NPT⁵². Konferencje tego typu odbywają się co pięć lat. Kolejna – dziewiąta od czasu obowiązywania układu (1970 r.) – obradować będzie w dniach 27 kwietnia – 22 maja w siedzibie ONZ w Nowym Jorku.

Niezwykle ważną rolę w umacnianiu reżimu NPT, a także innych dotyczących zbrojeń jądrowych, odgrywają spotkania wysokich przedstawicieli pięciu państw (*P5 Conference*) – posiadaczy broni jądrowej i sygnatariuszy NPT (USA, Rosja, ChRL, Wielka Brytania i Francja)⁵³. Odbywają się one regularnie od 2009 r. (2009 r. – Londyn, 2011 r. – Paryż, 2012 r. – Waszyngton, 2013 r. – Genewa; Rosja jako gospodarz). Ostatnie z nich zorganizowano w dniach 14–15 kwietnia 2014 r. w Pekinie⁵⁴. Są one forum dialogu na tematy związane z problematyką jądrową. Dokonuje się na nich wymiany poglądów dotyczących doktryn jądrowych poszczególnych uczestników P5, strategicznej stabilności, bezpieczeństwa postrzeganego przez każde z tych państw. Służyć ma to lepszemu wzajemnemu zrozumieniu i budowie „strategicznego zaufania”. W ramach P5 działają eksperckie grupy robocze. Jedna z nich np. przygotowuje słownik definicji i podstawowych pojęć z dziedziny jądrowej, który ma zostać przedstawiony uczestnikom konferencji przeglądowej NPT w 2015 r. Tego typu konferencje mają dodatkowe znaczenie. W sytuacji kiedy tylko dwaj ich uczestnicy – USA i Rosja – związani są traktatami dotyczącymi ograniczeń ich (niektórych) arsenałów jądrowych, spotkania te stwarzają dla pozostałych uczestników (Wielka Brytania, Francja, ChRL) psychologiczną zachętę do podjęcia w przyszłości takich samych zobowiązań.

⁵² 2014 NPT Preparatory Committee, *Reaching Critical Will*, <http://www.reachingcriticalwill.org/>. W trakcie obrad komitetu, 6 maja, USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja i ChRL podpisały protokół dodatkowy (tzw. gwarancje negatywne bezpieczeństwa) do układu z 2006 r. tworzącego strefę bezatomową w Azji Środkowej. N.R. Tuttle, *U.S., U.K., France, China, and Russia Sign Protocol to the Central Asian Nuclear-Weapon-Free-Zone Treaty (May 6, 2014)*, *American Society of International Law*, 9 maja 2014 r., <http://www.asil.org/blogs/us-uk-france-china-and-russia-sign-protocol-central-asian-nuclear-weapon-free-zone-treaty-may>.

⁵³ Szerzej: A. Berger, „The P5 nuclear dialogue five years on”, *Occasional Paper*, lipiec 2014, https://www.rusi.org/downloads/assets/OP_201407_The_P5_Nuclear_Dialogue.pdf.

⁵⁴ *Joint Statement on the P5 Beijing Conference: Enhancing Strategic Confidence and Working Together to Implement the Nuclear Non-Proliferation Review Outcomes*, *Media Note*, Office of the Spokesperson, Washington, DC, 15 kwietnia 2014 r., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/04/224867.htm>.

Według danych Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA)⁵⁵ w połowie 2014 r. 181 państw nieatomowych (w aspekcie wojskowym) – sygnatariuszy NPT było prawnie związanych ramowymi porozumieniami w sprawie zabezpieczeń ich infrastruktury jądrowej podpisanymi z tą organizacją; 12 państw jeszcze ich nie przyjęło. 143 państwa podpisały, w tym 122 z nich ratyfikowały, również protokół dodatkowy do takiego porozumienia (*Additional Protocol to the IAEA Safeguards Agreement*), który rozszerza i wzmacnia standardy oraz procedury zabezpieczeń. Wprawdzie jego przyjęcie nie wynika z postanowień NPT, a więc nie jest obligatoryjne, jednak związanie się nim sygnatariuszy NPT wyraźnie wzmacnia jego reżim i czyni go bardziej skutecznym.

Od wielu lat postępowanie trzech państw sygnatariuszy NPT budziło poważne zastrzeżenia co do ich rzetelnego wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z tego układu. Należały do nich Iran, Myanmar i Syria⁵⁶. W przypadku tego pierwszego od jesieni 2013 r. mamy do czynienia z pozytywnymi zmianami.

W 2014 r. Iran, który od lat (od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku) osłabiał reżim NPT (jego uczestnikiem jest od 1970 r.), postawił pierwsze kroki na drodze prowadzącej do jego pełnego przestrzegania, w tym do pełnego wykonywania zobowiązań podjętych w porozumieniu o zabezpieczeniach zawartym z MAEA (obowiązuje od 1974 r.) i dodatkowym protokole do tego porozumienia, który podpisał w 2003 r., ale od 2006 r. zawiesił jego wykonywanie. Ten pozytywny zwrot Iranu nastąpił dzięki realizacji postanowień Wspólnego planu działania (*Joint Plan of Action*), tymczasowego porozumienia o charakterze politycznym, podpisanego 24 listopada 2013 r. w Genewie przez Iran z grupą sześciu państw – pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ: USA, Rosję, Wielką Brytanię Francję, ChRL oraz Niemcy (P5+1 albo EU3+3)⁵⁷. Jego realizacja rozpoczęła się 20 stycznia 2014 r. Początkowo obowiązywał on przez sześć miesięcy – do 20 lipca 2014 r., potem ważność jego obowiązywania przedłużano dwukrotnie – do 24 listopada 2014 r. i do 1 czerwca 2015 r. Tymczasowe porozumienie jest jedynie wstępem do przyjęcia całościowego rozwiązania, nad którym strony pracowały przez cały 2014 r., nie osiągając jednak ostatecznego sukcesu.

Realizacja Wspólnego planu działania z listopada 2013 r. pod ścisłym nadzorem MAEA⁵⁸ doprowadziła⁵⁹ do wstrzymania rozwoju irańskiego programu jądrowego, realizowanego głównie w Natanz, Fordow i Araku. Iran zrezygnował z tworzenia

⁵⁵ <http://www.iaea.org/safeguards/protocol.html>.

⁵⁶ Oficjalne zarzuty stawiane przez USA: *Adherence to and Compliance...*, op. cit., s. 21–29.

⁵⁷ Szerzej: M. Tabor, „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Nobel...”, op. cit., s. 132–133.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ *Monitoring and Verification in the Islamic Republic of Iran in relation to the extension of the Joint Plan of Action, Report by the Director General, IAEA*, 3 grudnia 2014 r., <http://www.iaea.org/safeguards/protocol.html>; K. Davenport, „Iran nuclear negotiations: Separating myth from reality”, Arms Control Association, *Issue Brief*, t. 7, nr 2, 23 stycznia 2015 r., s. 3–4, <http://myemail.constantcontact.com/ISSUE-BRIEF-Iran-Nuclear-Negotiations--Separating-Myth-from-Reality.html?soid=1101676014090&aid=OYy6QuFJ-19w#fblike>; M.A. Piotrowski, „Szanse 50-50? Perspektywy rozmów nuklearnych z Iranem”, *Biuletyn PISM*, nr 91, 25 lipca 2014 r., http://www.pism.pl/files/?id_plik=17883.

nowych ośrodków wzbogacania uranu. Do 20 kwietnia 2014 r. przekazał MAEA informacje dotyczące: planów urządzeń jądrowych, konstrukcji znajdujących się w poszczególnych ośrodkach jądrowych, skali i rodzaju działalności w tych ośrodkach, miejsc wydobywania i przetwarzania uranu, źródeł pochodzenia materiałów rozszczepialnych. Ponadto wstrzymał proces wzbogacania uranu do 20%. Był to kluczowy postulat P5+1, materiał o takim stężeniu bowiem może być relatywnie łatwo wzbogacony do poziomu, w którym uzyska zdolność do wykorzystania przy budowie głowic jądrowych (ponad 90% U^{235})⁶⁰. W ciągu 2014 r. Iran podjął działania w celu neutralizacji zapasów wzbogaconego do 20% gazu uranowego, przerwał realizację rozbudowy reaktora na ciężką wodę w Araku, zamroził liczbę działających wirówek (ma ich około 10 200 sztuk tzw. pierwszej generacji IR-1) i zainstalowanych, ale niedziałających (około 9000 sztuk, w tym około 1000 bardziej zaawansowanych technicznie IR2-M); produkcja tych urządzeń jest możliwa jedynie na potrzeby wymiany egzemplarzy technicznie zużytych. Zgodził się na bardziej wnikliwe inspekcje, w tym możliwość codziennego dostępu inspektorów do miejsc wzbogacania uranu.

Tymczasowe porozumienie nie rozstrzyga w sposób jasny zagadnienia dokonywania przez Iran wzbogacania uranu do poziomu 5%. NPT zezwala państwom nieatomowym na wykorzystywanie technologii jądrowych w celach pokojowych, ale nie reguluje kwestii wzbogacania czy konwersji materiałów jądrowych. Iran utrzymuje, że ma do tego prawo i będzie to czynił, nie łamiąc NPT, natomiast USA i pozostałe państwa P5+1 uznają, że takiego prawa nie można wywieść z tego układu. Dlatego w tymczasowym porozumieniu P5+1 „przyjęły do wiadomości”, że Iran posiada program ograniczonego wzbogacania uranu i będzie go realizował proporcjonalnie do „praktycznych potrzeb”⁶¹.

W zamian za realizację przez Iran porozumienia państwa P5+1 zobowiązały się nie nakładać nań nowych sankcji i nie popierać takich działań ONZ, UE i USA oraz znieść niektóre z już obowiązujących.

Całościowego i trwałego porozumienia, pomimo wielu rund rokowań P5+1 z Iranem i spotkań na innych forach, nie udało się osiągnąć ani do 20 lipca, ani do 24 listopada 2014 r. Kolejny „ostateczny” termin jego uzgodnienia wyznaczono na 1 lipca 2015 r., z tym że wedle ustaleń przyjętych 24 listopada 2014 r. porozumienie polityczne powinno zostać zawarte w ciągu czterech miesięcy (do końca marca 2015 r.), natomiast sprawy techniczne mają być wyjaśnione w ciągu trzech następnych⁶².

⁶⁰ „Surowa” ruda uranowa zawiera zaledwie około 0,7% U^{235} .

⁶¹ K. Davenport, „Iran nuclear negotiations...”, op. cit., s. 4.

⁶² D.G. Kimball, „Understanding the extension of the Iran nuclear talks and the Joint Plan of Action”, Arms Control Association, *Issue Brief*, t. 6, nr 12, 23 grudnia 2014 r., s. 1–4, <http://myemail.constantcontact.com/ICYMI---Issue-Brief---Understanding-the-Ex...>; E. Geranmayeh, „Extending the Iran nuclear talks: Not ideal, but not defeat”, *Arms Control Today*, styczeń–luty 2015 r., http://www.armscontrol.org/ACT/2015_0102/Features/Extending-the-Iran-Nuclear-Talks-Not-Ideal-but-Not-Defeat; M.A. Piotrowski, „Rozmowy niedokończone: scenariusze przebiegu negocjacji nuklearnych z Iranem”, *Biuletyn PISM*, nr 11, 28 stycznia 2015 r., http://www.pism.pl/files/?id_plik=19134.

Negocjowane ostateczne porozumienie, również o charakterze politycznym, ma trwale zablokować możliwość zbudowania przez Iran bomby na bazie uranu czy plutonu. Będzie ono nakładało na ten kraj liczne (podlegające weryfikacji) limity dotyczące możliwości wzbogacania uranu oraz wielkości jego zapasów. Radykalnie ograniczy możliwości pozyskiwania plutonu w reaktorze ciężkiej wody w Araku. Procedury, zakres, dokładność i częstotliwość monitoringu i weryfikacji zostaną znacznie wzmocnione. Iran zostanie zobowiązany do ratyfikacji i pełnego stosowania protokołu dodatkowego w sprawie zabezpieczeń MAEA. Z kolei sankcje nałożone nań przez organizacje międzynarodowe i niektóre państwa mają być stopniowo znoszone.

Zbierane przez MAEA dowody i informacje wskazywały, że do 2003 r. Iran realizował programy jądrowe w celach wojskowych, a następnie się z nich wycofał. Jeszcze w 2007 r. amerykańska agencja wywiadowcza CIA oceniała, że Iran rozwijał różne programy, w tym wzbogacania uranu, budowy głowic i systemów przenoszenia, umożliwiające w relatywnie krótkim czasie wykorzystanie ich do celów wojskowych, „gdyby się na to zdecydował”. Działalność tę określano jako prowadzoną „być może w wymiarze militarnym”. W ostatnich latach żadne instytucje, w tym ONZ, MAEA, Unia Europejska, ani żadne państwo (oprócz Izraela) nie oskarżyły oficjalnie Iranu o faktyczne prowadzenie działalności jądrowej w sferze wojskowej. Żadna z sześciu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, w tym cztery nakładające na Iran sankcje, uchwalanych od 2006 r. do 2010 r. i wzywających go do wstrzymania realizacji programu wzbogacania uranu i ograniczenia działalności reaktora w Araku, nie nakazywała mu likwidacji urządzeń służących do wzbogacania czy trwałego zaniechania tego procesu. Ich celem nie było doprowadzenie do likwidacji programu jądrowego w celach pokojowych (cywilnych). Dostosowanie się do postanowień tych rezolucji miało jedynie otworzyć drzwi do negocjacji i przyjęcia przez Iran odpowiednich zobowiązań gwarantujących, że nie podejmie się on realizacji programów jądrowych dla celów wojskowych. Dodatkowo nałożone na Iran sankcje miały go „przymusić” do wejścia na tę drogę⁶³. Po latach tak się stało.

Obowiązujące od stycznia 2014 r. tymczasowe porozumienie jest polityczną gwarancją rezygnacji przez Iran z opcji wojskowego wykorzystywania energii jądrowej, chociaż się do tego nigdy nie przyznawał. Przygotowywane od miesięcy całościowe porozumienie ma tę gwarancję utrwalić na stałe i przywrócić zaufanie do wyłącznie pokojowego charakteru irańskiego programu jądrowego.

Myanmar (Birma), który jest sygnatariuszem NPT od 1992 r., podpisał porozumienie o zabezpieczeniach z MAEA w 1995 r. i we wrześniu 2013 r. dodatkowy protokół do tego porozumienia, którego jeszcze nie ratyfikował. Ponadto jest sygnatariuszem układu o strefie wolnej od broni jądrowej w Azji Południowo-Wschodniej podpisanego w 1995 r. Kraj ten posiada kopalnie rudy uranowej, a część surowca eksportuje do ChRL, działalność w dziedzinie pokojowego wykorzystywania energii jądrowej realizuje zaś we współpracy głównie z Rosją. Od 2010 r. pojawiały się informacje o realizacji programów również w celach wojskowych we współpracy

⁶³ K. Davenport, „Iran nuclear negotiations...”, op. cit., s. 2.

z Koreą Północną, co do których nie przedstawiono do końca 2014 r. twardych dowodów. W lipcu 2014 r. Myanmar poinformował oficjalnie o budowie reaktorów jądrowych służących celom pokojowym⁶⁴.

Syria stała się sygnatariuszem NPT w 1969 r., a porozumienie o zabezpieczeniach z MAEA ratyfikowała w 1992 r. Nie związała się jednak do tej pory dodatkowym protokołem do tego porozumienia. Od lat podejrzewana była o realizację programu jądrowego w celach wojskowych; 6 września 2007 r. izraelskie samoloty zniszczyły reaktor jądrowy w Al-Kibar (prowincja Dair Alzour), zidentyfikowany oficjalnie przez MAEA jako zbudowany przy pomocy technicznej Korei Północnej do produkcji plutonu dla celów wojskowych, który jednak do momentu zniszczenia nie uzyskał zdolności operacyjnych. W 2011 r. MAEA po raz pierwszy oficjalnie zarzuciła Syrii niewywiązywanie się z postanowień porozumienia o zabezpieczeniach i przekazała swoją ocenę Radzie Bezpieczeństwa ONZ, która nie podjęła w tej sprawie do końca 2014 r. żadnej formalnej decyzji. Inspektorzy MAEA nie zostali dopuszczeni do reaktora w Al-Kibar przed jego zniszczeniem, a od 2009 r. nie mają dostępu do trzech innych wskazanych przez organizację jako miejsca prowadzonych przez Syrię (która temu zaprzecza) programów jądrowych. Należy jednak pamiętać, że trwająca od 2011 r. wojna domowa w Syrii, w tym działalność na jej terytorium tzw. Państwa Islamskiego, bardzo silnie utrudnia monitorowanie wywiązywania się tego państwa ze zobowiązań reżimu NPT⁶⁵.

Podpisany 24 września 1996 r. układ o całkowitym zakazie prób jądrowych (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* – CTBT) w 2014 r. nadal nie obowiązywał⁶⁶. Nie zwiększyła się liczba państw z tzw. listy 44 (art. XIV CTBT i Aneks 2), których związanie się układem jest niezbędnym i koniecznym warunkiem jego wejścia w życie. Pozostało zatem na niej osiem państw: USA, ChRL, Izrael, Egipt i Iran (które układ podpisały) oraz Indie, Pakistan i Korea Północna (które go nie podpisały). Z wyjątkiem Egiptu i Iranu reszta posiada arsenały jądrowe, a cztery państwa tej grupy są sygnatariuszami NPT: USA, ChRL, Iran i Egipt. Po podpisaniu CTBT trzy państwa przeprowadziły próbne wybuchy jądrowe: Indie i Pakistan (w 1998 r. po dwie próby) oraz Korea Północna (w 2006 r., 2009 r., 2013 r. – po jednej próbie). Sygnatariuszami CTBT były w 2014 r. 163 państwa, o dwa więcej niż w 2013 r.; do tego grona dołączyły Niue (4 marca) i Kongo (2 września)⁶⁷.

Wprawdzie wprowadzenie w życie reżimu CTBT jest niezmiennie priorytetem administracji prezydenta Obamy, ale od lat w Senacie niewiele się działo w sprawie jego ratyfikacji. Zdaniem Rose E. Gottemoeller należy się skoncentrować na „rozwijaniu wśród senatorów i opinii publicznej świadomości i wiedzy na temat praktycznego doniosłego znaczenia reżimu CTBT”. Z członkami Senatu raczej trzeba

⁶⁴ Myanmar. Overview, Nuclear Threat Initiative, sierpień 2014, <http://www.nti.org/country-profiles/myanmar/>.

⁶⁵ „Syria.Nuclear”. Country Profiles, Nuclear Threat Initiative, sierpień 2014, <http://www.nti.org/country-profiles/syria/nuclear>.

⁶⁶ Szerzej: J.E. Medalia, *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty: Background and Current Development*, Congressional Research Service, RL33548, 29 września 2014 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33548.pdf>.

⁶⁷ <http://www.ctbto.org/>.

prorowadzić dialog, niż wyznaczać konkretny termin jego ratyfikacji⁶⁸. Należy jednak zauważyć, że USA od lat współuczestniczą w funkcjonowaniu reżimu, a ich wkład finansowy do budżetu Komisji Przygotowawczej wynosi ponad 20%⁶⁹. Po marcowej wizycie w Izraelu sekretarz wykonawczy Komisji Przygotowawczej stwierdził, że „Izrael może być państwem z grupy ośmiu znajdujących się na tzw. liście 44, które jako pierwsze ratyfikuje CTBT”⁷⁰. Od wielu lat do przystąpienia do CTBT te kraje, które jeszcze tego nie uczyniły, nawołuje składająca się z dwunastu państw (Australia, Kanada, Chile, Niemcy, Japonia, Meksyk, Holandia, Nigeria, Filipiny, Polska, Turcja, Zjednoczone Emiraty Arabskie) nieformalna międzyregionalna instytucja państw nieatomowych – tzw. Inicjatywa na rzecz nieprolifracji i rozbrojenia (*Non-Proliferation and Disarmament Initiative* – NPDI); uczyniła to również po spotkaniu, które odbyło się w Hiroszimie w dniach 11–12 kwietnia 2014 r.⁷¹

Pod nadzorem Komisji Przygotowawczej CTBT rozbudowywany był nadal Międzynarodowy System Monitoringu, którego elementy składowe rozmieszczone są w ponad 80 państwach świata. Pod koniec 2014 r. ze wszystkich 337 przewidzianych docelowo do użytku jednostek monitorujących 281 miało status operacyjny (o trzy więcej w stosunku do roku poprzedniego), 19 było poddanych próbom technicznym, 18 znajdowało się w budowie, a 19 będzie konstruowanych w następnych latach⁷². System monitoringu jest ciągle testowany, np. w listopadzie 2014 r. w Jordanii na obszarze około 1000 km² z udziałem ponad 40 inspektorów przeprowadzone zostały kilkutygodniowe ćwiczenia, podczas których zweryfikowano skuteczność 14 z 17 obowiązujących w CTBT technik weryfikacji. Było to największe przedsięwzięcie tego typu w historii (tymczasowego) funkcjonowania reżimu⁷³.

SYRIA NADAL W CENTRUM UWAGI OPCW

W 2014 r. najważniejszym wydarzeniem w funkcjonowaniu reżimu CWC (*Chemical Weapons Convention*; Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów) była likwidacja syryjskiego arsenału broni chemicznej (budowanego od lat siedemdzie-

⁶⁸ *Arms Control in the Near Term: An Interview...*, op. cit.; S. Taheran, „U.S. officials reaffirm support for CTBT”, *Arms Control Today* z 1 listopada 2014 r., http://www.armscontrol.org/ACT/2014_10/News/US-Officials-Reaffirm-Support-for-CTBT.

⁶⁹ *Report of the United States of America Pursuant to Actions 5, 20, 21 of the 2010 Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference Final Document*, 29 kwietnia 2014 r., <http://www.state.gov/documents/organization/225580.pdf>.

⁷⁰ *Israel's Close Cooperation With the CTBTO*, marzec 2014, www.ctbto.org/press-centre/highlights/2014/israels-close-cooperation-with-the-ctbt/; D.G. Kimball, „Israel indicates support for CTBT”, *Arms Control Today* z 1 maja 2014 r., http://www.armscontrol.org/act/2014_05/Israel-Indicates-Support-for-CTBT.

⁷¹ Non-Proliferation and Disarmament Initiative 8 th Ministerial Meeting Hiroshima, 12 kwietnia 2014 r., <http://www.mofa.go.jp/files/000035199.pdf>.

⁷² <http://www.ctbto.org/>.

⁷³ J. Mackby, „Special report: Did Maridia conduct a nuclear test explosion?”, *Arms Control Today*, styczeń–luty 2015, http://www.armscontrol.org/ACT/2015_0102/Features/Did-Maridia-Conduct-a-Nuclear-Test-Explosion-On-Site-Inspection-and-the-CTBT.

siątych XX wieku⁷⁴), na którą Syria wyraziła zgodę po naciskach USA (groziły użyciem siły militarnej) i Rosji (np. konferencja ministrów spraw zagranicznych obu państw w dniach 12–14 września 2013 r. w Genewie) oraz społeczności międzynarodowej. 14 września 2013 r. Syria podpisała CWC, a przed jej ratyfikacją, która nastąpiła 14 października, 20 września 2013 r. przekazała OPCW (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons; Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej) deklarację w sprawie swego arsenału broni chemicznej wielkości około 1300 ton, w tym około 700 ton środków szczególnie niebezpiecznych. 1 października do tego państwa wysłany został pierwszy wspólny zespół inspekcyjny OPCW i ONZ⁷⁵. 27 września Rada Wykonawcza OPCW i Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęły jednomyślnie i prawie równocześnie, ale oddzielnie, decyzje w sprawie likwidacji syryjskiej broni chemicznej, w tym harmonogram przedsięwzięcia⁷⁶.

Proces likwidacji⁷⁷ w ponad dwudziestu miejscach magazynowania środków chemicznych przeznaczenia wojskowego rozpoczął się 6 października i przebiegał w niezwykle trudnych warunkach wynikających z trwającej wojny domowej i terrorystycznej działalności tzw. Państwa Islamskiego⁷⁸. Na podstawie przekazanego 27 października 2013 r. OPCW przez rząd syryjski dokumentu zawierającego bardziej szczegółowy harmonogram „pełnej i poddającej się weryfikacji destrukcji” broni chemicznej oraz infrastruktury do jej badań i produkcji Rada Wykonawcza OPCW podjęła 15 listopada decyzję w sprawie wyznaczenia szczegółowych terminów likwidacji poszczególnych elementów potencjału chemicznego Syrii. Cały proces miał się zakończyć do 30 czerwca 2014 r.⁷⁹

Zdecydowana większość materiałów chemicznych została wywieziona z Syrii (tylko niewielką część utylizowano w tym kraju) drogą morską z portu Latakia przez dwa statki towarowe: duński (MV *Ark Futura*) i norweski (MV *Taiko*) eskortowane ze względu na konfliktogenny charakter regionu przez okręty wojenne kilku państw. Pierwszy transport został wysłany 7 stycznia, a ostatni, dziewiętnasty, opuścił Syrię 23 czerwca 2014 r. (na pokładzie MV *Ark Futura*). Najbardziej niebezpieczne chemikalia były niszczone na pokładzie amerykańskiego statku MV *Cape Ray*⁸⁰ na

⁷⁴ Historia budowy tego potencjału: Syria. *Chemical, Nuclear Threat Initiative*, lipiec 2014, <http://www.nti.org/country-profiles/syria/chemical/>.

⁷⁵ Szerzej: M. Tabor, „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Nobel...”, op. cit., s. 128–131.

⁷⁶ *Compliance with the Convention on The Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction Condition 10(C) Report*, luty 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/230111.pdf>. Szczegółowe warunki zniszczenia syryjskiej broni i infrastruktury do jej produkcji Rada Wykonawcza OPCW przyjęła 15 listopada 2013 r.

⁷⁷ P.F. Walkner, „Syrian chemical weapons destruction: Taking stock and looking ahead”, *Arms Control Today*, grudzień 2014, http://www.armscontrol.org/ACT/2014_12/Features/Syrian-Chemical-Weapons-Destruction-Taking-Stock-And-Looking-Ahead; Frequently Asked Questions, OPCW, grudzień 2014, <http://www.opcw.org/special-sections/syria-and-the-opcw/frequently-asked-questions/>.

⁷⁸ Dłatego OPCW zdecydowała, że będzie on przebiegał poza terytorium Syrii. Wiele państw, ze względu na okoliczności, odmówiło udziału w tym przedsięwzięciu.

⁷⁹ „Syria’s chemical weapons: Progress and continuing challenges”, *CRS Insights* z 1 października 2014 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/IN10160.pdf>.

⁸⁰ Dokumentację na ten temat przedstawia Departament Obrony USA. Zob. „Cape Ray”, http://www.defense.gov/home/features/2014/0114_caperay/.

Morzu Śródziemnym (od 7 lipca do 17 sierpnia 2014 r.). Mniej groźne substancje (środki binarne) wywiezione z Syrii i „odpady” powstałe w wyniku niszczenia tych najgroźniejszych na amerykańskim statku poddane zostały utylizacji w obiektach lądowych w USA, Finlandii, Wielkiej Brytanii i Niemczech. Żaden z komponentów chemicznych nie został wyrzucony do morza. W październiku 2014 r. OPCW podała wiadomość o zbliżającym się do końca procesie niszczenia zadeklarowanego przez Syrię arsenału środków chemicznych – zlikwidowano 97,8% tego arsenału, tj. 1279 ton substancji chemicznych z zadeklarowanych 1308 ton⁸¹, problem nie został więc definitywnie rozwiązany. Równocześnie pojawiły się doniesienia, że Syria posiada dwa ośrodki (centrum badań oraz laboratorium), które nie były wymieniane we wcześniejszych deklaracjach przekazywanych OPCW. Zdaniem rządu syryjskiego nie mogły być one dostępne dla inspektorów, ponieważ znajdują się na terenach ostrych walk. Ponadto donoszono o niezgodnym z CWC użyciu w tych walkach chloru. Rząd syryjski zaprzeczał i widział winnych w bojownikach Państwa Islamskiego podejrzanego o posiadanie broni chemicznej wykradzonej ze słabo zabezpieczonych obiektów rządowych⁸². Syria nie wywiązała się z obowiązku zniszczenia do 15 marca 2014 r. dwunastu zadeklarowanych obiektów produkujących broń chemiczną. Na skutek różnych trudności OPCW przedłużyła ten termin o rok – do końca lutego 2015 r.: siedem z tych obiektów ma zostać zburzonych, a pięć na stałe zamkniętych⁸³.

1 października zakończyła w Syrii pracę wspólna misja inspekcyjna OPCW i ONZ⁸⁴, a jej zadania przejęła misja tej pierwszej organizacji⁸⁵. Działalność inspekcyjna oraz zaangażowanie kilku państw w proces niszczenia syryjskiego arsenału zostały wysoko ocenione przez obradującą w dniach 1–5 grudnia 2014 r. w Hadze XIX Konferencję Państw Stron CCW⁸⁶.

Proces niszczenia syryjskiego arsenału chemicznego jest precedensowy w dotychczasowej historii funkcjonowania reżimu CWC. Po raz pierwszy został rozpoczęty i prawie zakończony w państwie, w którym trwa wojna domowa (rząd, opozycja, tzw. Państwo Islamskie)⁸⁷, prawie cały arsenał został zniszczony poza krajem (art. III CWC i aneks dotyczący weryfikacji wskazują, że niszczenie następuje na terytorium

⁸¹ *Syrian Chemical Destruction Data*, OPCW, 20 października 2014 r., <http://www.opcw.org/special-sections/syria/destruction-statistics/>.

⁸² Szerzej: OPCW Fact Finding Mission: „Compelling Confirmation” That Chlorine Gas Used as Weapon in Syria, 10 września 2014 r., <http://www.opcw.org/news/article/opcw-fact-finding-mission-compelling-confirmation-that-chlorine-gas-used-as-weapon-i>; J.P. Zanders, „Chlorine: A weapon of last resort for ISIL?”, *The Trench* z 27 października 2014 r., <http://www.the-trench.org/chlorine-isil/>.

⁸³ *OPCW Maritime Operation Completes Deliveries of Syrian Chemicals to Commercial Destruction Facilities*, 24 lipca 2014 r., <http://www.opcw.org/news/browse/5/article/opcw-maritime-operation-completes-deliveries-of-syrian-chemicals-to-commercial-destruction-facilitie/>.

⁸⁴ O jej pracach zob. *OPCW-UN Joint Mission*, opcw.unmission.org. Misji przewodniczyła duńska dyplomatka Sigrid Kaag.

⁸⁵ *OPCW-UN Joint Mission Draws to a Close*, 1 października 2014 r., <http://opcw.unmissions.org/Abo-utOPCWUNJointMission/tabid/54/ctl/Details/mid/651/ItemID/342/Default.aspx>.

⁸⁶ *Nineteenth Session of the Conference of States Parties*, <http://www.opcw.org/documents-reports/conference-states-parties/nineteenth-session/>.

⁸⁷ W Libii proces ten został podjęty jeszcze za czasów dyktatury Kaddafiego.

posiadacza), koszty niszczenia pokrywała prawie w całości OPCW⁸⁸, a inspektorzy po raz pierwszy w historii wykonywali swoją pracę w kamizelkach kuloodpornych.

Likwidacja syryjskiego arsenału chemicznego ma ważne znaczenie dla umacniania bezpieczeństwa państw regionu bliskowschodniego, ale byłoby ono większe, gdyby swój potencjał broni chemicznej zlikwidowały Egipt⁸⁹ i Izrael⁹⁰, państwa, które od lat są podejrzewane o jego posiadanie.

Według danych OPCW⁹¹ od kwietnia 1997 r. do końca 2014 r. pod nadzorem inspektorów organizacji⁹² zniszczono prawie 85% z ponad 72,5 tys. ton zadeklarowanych środków chemicznych państw stron CWC. Przeprowadzono w tym czasie ponad 5500 inspekcji w 265 zakładach produkujących chemikalia dla celów wojskowych i w ponad 2020 – produkujących dla celów cywilnych; znajdowały się one na terytoriach 86 państw. Chociaż przewidziany konwencją okres likwidacji broni chemicznej sygnatariuszy NPT minął 29 kwietnia 2012 r., to za zgodą i pod nadzorem OPCW kontynuują ją⁹³: USA (2800 ton), Rosja (około 8000 ton) oraz Irak (potencjał nieokreślony) i Libia (około 850 ton), w których od lat toczą się konflikty wojenne.

Syria była 190. państwem sygnatariuszem CWC; wymóg jej ratyfikacji jest nadal oczekiwany wobec sześciu państw: Angoli, Egiptu, Izraela, Myanmaru, Korei Północnej i Sudanu Południowego⁹⁴. Reżim CWC zbliża się zatem do uniwersalności, a w 2015 r. odnotowujemy setną rocznicę użycia broni chemicznej w walkach zbrojnych⁹⁵.



W 2014 r. problematyka reżimów prezentowanych wyżej nie zwracała szczególnej uwagi światowej opinii publicznej. Dla niej były sprawy ważniejsze, np. aneksja Krymu i zaangażowanie militarne Rosji na wschodniej Ukrainie, sankcje wobec Rosji, powrót epidemii Eboli w Afryce, ochrona klimatu, działalność tzw. Państwa Islamskiego. Jednak w funkcjonowaniu tych reżimów odnotowaliśmy zagadnienia niezwykle istotne dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Do pozytywnych należy zaliczyć: rzetelne wywiązywanie się USA i Rosji ze zobowiązań wynikających z no-

⁸⁸ Około 36 państw wniosło finansowy lub inny wkład w proces niszczenia i jego weryfikację. P.F. Walkner, op. cit.

⁸⁹ *Egypt. Countries Profiles*, Nuclear Threat Initiative, czerwiec 2014, <http://www.nti.org/country-profiles/egypt/>

⁹⁰ *Israel. Countries Profiles*, Nuclear Threat Initiative, maj 2014, <http://www.nti.org/country-profiles/egypt/>.

⁹¹ <http://www.opcw.org/>.

⁹² W związku z tym, że proces redukcji zadeklarowanej broni chemicznej zbliża się w świecie do końca, OPCW zmniejsza sukcesywnie liczbę inspektorów. Zgodnie z informacją dyrektora generalnego OPCW w 2010 r. było ich 175, a w roku 2014 – 125. Docelowo ma ich pozostać 90. Zob. „Üzümcü: ‘After Syria I do not see any country able to use chemical weapons anymore’”, *The Trench* z 31 października 2014 r., <http://www.the-trench.org/uzumcu-interview/http://www.the-trench.org/uzumcu-interview/>.

⁹³ P.F. Walkner, op. cit.

⁹⁴ Nie uwzględniono tu dwóch jednostek geopolitycznych: Autonomii Palestyńskiej i Tajwanu, gdyż nie są one członkami ONZ; ta ostatnia ma bardzo dobrze rozwinięty przemysł chemiczny.

⁹⁵ 22 kwietnia 1915 r. armia niemiecka użyła wysoko stężonego chloru przeciw wojskom francuskim pod miejscowością Ypres w Belgii (stąd nazwa tego środka – iperyt).

wego START, wzmocnienie reżimu NPT w wyniku „kontrolowanego” przez MAEA i grupę P5+1 powrotu Iranu na drogę respektowania jego postanowień, wzmocnienie reżimu CWC jako efekt likwidacji arsenału chemicznego Syrii w warunkach trwającej tam wojny domowej, co było wydarzeniem bezprecedensowym. Niewiele się działo w reżimie CTBT – nie wykonano żadnego kroku na drodze do jego wejścia w życie. Szczyt nuklearny w Hadze potwierdził wprawdzie, jak ważnym zagadnieniem jest ochrona materiałów rozszczepialnych, ale dotyczy to tylko sfery cywilnej, na której użytek wykorzystywanych jest jedynie 15% tych materiałów. Negatywne dla bezpieczeństwa zagadnienie stanowiło (najprawdopodobniej) złamanie przez Rosję postanowień INF, czego konsekwencją były dyskusje w państwach sygnatariuszach nad celowością zachowania tego reżimu. W ubiegłym roku dominowało przeświadczenie o konieczności jego trwania i powrotu Rosji do przestrzegania układu.

Świat w 2014 r. był mniej bezpieczny niż rok wcześniej. Oceniając jego kondycję przez pryzmat rozwoju wielu procesów, do których należy między innymi zagadnienie kontroli zbrojeń, szczególnie jądrowych, i nieprolifracji, badacze skupieni wokół prestiżowego i opiniotwórczego amerykańskiego periodyku *Bulletin of the Atomic Scientists* podjęli w styczniu 2015 r. decyzję o przesunięciu o dwie minuty do przodu wskazówek słynnego, ale zarazem symbolicznego „zegara Sądu Ostatecznego” (*Doomsday Clock*) – z godziny 23.55 (którą wskazywał przez ostatnie trzy lata) na godzinę 23.57⁹⁶.

REGIMES OF NUCLEAR AND CHEMICAL WEAPONS CONTROL: BURSTING AT THE SEAMS, BUT STILL HOLDING FAST

The paper analyzes the 2014 evolution of the New START (correctly implemented), the INF (problematic), the NPT (Iran's realization accord with P5 + 1 – Joint Plan of Action), the CTBT (nothing new in 2014), the CWC (destruction of the Syrian chemical arsenal) regimes, as well as the Nuclear Summit in the Hague.

Keywords: New START, ICBM, SLBM, strategic bombers, Cruise missile, INF, Nuclear Security Summit, NPT, NPT-Iran, CTBT, CWC, CWC-Syria, OPCW

⁹⁶ „Press release: It is now 3 minutes to midnight”, *Bulletin of the Atomic Scientists* z 22 stycznia 2015 r., <http://thebulletin.org/press-release/press-release-it-now-3-minutes-midnight7950>.

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
KAMILA PRONIŃSKA

KONFLIKTY ZBROJNE: OFENSYWA ISIL I AFRYKAŃSKICH DŻIHADYSTÓW

Celem artykułu jest przegląd konfliktów zbrojnych toczących się w roku 2014 w Syrii i Iraku oraz Afryce. Wybrane w ramach tegorocznego przeglądu konflikty charakteryzuje wysoka intensywność zarówno działań zbrojnych, jak i przemocy jednostronnej wobec ludności cywilnej, która przybiera różne formy. Wszystkie one, choć mają głównie charakter wewnętrzny, względnie umiędzynarodowiony – objawia się to głównie wsparciem (finansowym, szkoleniowym, niekiedy zbrojnym) udzielanym poszczególnym stronom konfliktu przez podmioty zewnętrzne – wywierają istotny wpływ na regionalne bezpieczeństwo. **Analizę otwiera omówienie dwóch konfliktów zbrojnych toczących się na terytorium Syrii i Iraku, w których nieoczekiwana ekspansja ISIL stała się kluczowym czynnikiem oddziałującym na dynamikę bezpieczeństwa w regionie Bliskiego Wschodu, wywołując międzynarodowe zaangażowanie zbrojne.** Uwaga koncentruje się zatem na przeglądzie i analizie działań ISIL oraz ocenie uwarunkowań efektywności działań tego ugrupowania zbrojnego w obu konfliktach. **Motywy przewodnim także w tegorocznej analizie konfliktów toczących się w Afryce jest rozwój ugrupowań o charakterze dżihadystycznym i ich wpływ na konflikty w Libii, Nigerii oraz Somalii.** Artykuł zwięźle odnosi się również do eskalacji konfliktu o charakterze etniczno-politycznym w Sudanie Południowym, który przykuwa uwagę z racji intensywności i zarazem brutalności działań zbrojnych. Przez dżihadyzm na gruncie niniejszego artykułu rozumie się każdą formę zbrojnego fundamentalizmu islamskiego, który może mieć zarówno orientację lokalną, jak i globalną¹. Dżihadysty będący częścią radykalnego ruchu sięgają po siłę zbrojną celem ustanowienia nowego projektu cywilizacyjnego (kalifaty), jedyne go w ich przekonaniu właściwego porządku polityczno-społecznego. W tym celu instrumentalizują pojęcie dżihadu.

¹ Za: T. Hegghammer, *The Future of Anti-Western Jihadism. Prepared Testimony for the Hearing on "Global al-Qaeda: Affiliates, Objectives, and Future Challenges"*, 18 lipca 2013 r., s. 3. W literaturze politologicznej termin ten często odnosi się do globalnego ruchu społecznego opartego na doktrynie i ideach religijnych i politycznych, które wraz z działaniami zbrojnymi mają prowadzić do konkretnego projektu cywilizacyjnego. Często również przez dżihadyzm rozumie się „sieć organizacji, grup, zgromadzeń, intelektualistów i jednostek, które kierują się ideologią zbrojnego dżihadu przeciwko istniejącym świeckim reżimom”. A. Wejksner, „Dżihadyzm”, *Przegląd Strategiczny* z 13 października 2010 r., <URL <http://studiastrategiczne.amu.edu.pl/?p=72>>.

BLISKI WSCHÓD – OFENSYWA ISIL W IRAKU I SYRII, OPERACJA POWIETRZNA USA I SOJUSZNIKÓW

Nowością w dynamice współczesnych bliskowschodnich konfliktów zbrojnych jest szybka i zaskakująco efektywna ekspansja terytorialna ISIL (Państwa Islamskiego Iraku i Lewantu, znanego również pod nazwą ISIS – Państwo Islamskie Iraku i Syrii, a od pierwszego dnia ramadanu 2014 r. określającego się mianem IS, czyli Państwa Islamskiego – jak podkreślają sunniccy radykałowie z ISIL, „pierwszego kalifatu od czasu imperium osmańskiego” z samozwańczym kalifem Abu Bakr al-Baghdadim na czele²). **ISIL³ odróżnia od innych sunnickich radykalnych ugrupowań działających w konflikcie w Syrii i Iraku przede wszystkim zasięg terytorialny** – pod jego kontrolą do końca 2014 r. znajdowały się ważne i gęsto zaludnione ośrodki miejskie, takie jak syryjska Rakka czy irackie Mosul i Faludża – **a także zasięg propagandy medialnej**. Rekruci zasilający szeregi ISIL (m.in. za sprawą kampanii prowadzonej na niespotykaną dotychczas skalę w mediach społecznościowych, z wykorzystaniem Twittera, Facebooka, Ask.fm, Kik, blogów, a także Skype⁴) pochodzą z różnych regionów świata, w tym państw Zachodu. Zgodnie z szacunkami ICRS (International Center for the Study of Radicalisation and Political Violence) ze stycznia 2015 r. w ciągu trzech lat szeregi ISIL zasiłiło 20 730 zagranicznych rekrutów z 50 krajów, z tego około 4000 pochodzi z państw zachodnich. Jak podkreślają autorzy raportu, jest to zatem większa liczba zewnętrznych bojowników niż w czasie wojny w Afganistanie w latach osiemdziesiątych i zarazem największa mobilizacja tego rodzaju w świecie muzułmańskim od 1945 r. Najwięcej rekrutów przybyłych z Zachodu pochodzi z Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec, ale w relacji do wielkości populacji największy odsetek przypada na Belgię, Danię i Szwecję⁵.

² Nazwa IS (a często ISIL oraz ISIS jako również zawierające odwołanie do kalifatu) jest szeroko oprostowywana 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*, nazwą będącą arabskim akronimem Państwa Islamskiego Iraku i Lewantu (*al-Dawla al-Islamiya al-Iraq al-Sham*) powszechnie używaną przez wrogów ISIS z regionu i brzmiącą 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). Przywódca ISIL al-Baghdadi był imamem m.in. w rodzinnej Samarze, a za czasów amerykańskiej interwencji w 2003 r. należał do radykalnych ugrupowań muzułmańskich i służył w Al-Kaidzie.

³ Na potrzeby tego artykułu autorka posługuje się terminem ISIL jako najlepiej oddającym aspiracje co do zasięgu terytorialnego działań zbrojnych, terrorystycznych i finalnie kontroli ISIL. Co więcej, odwołanie w nazwie do krainy geograficznej mieści się w nurcie negacji sztucznych granic państwowych narzuconych układem Sykes-Picot.

⁴ Rekrutacja w krajach zachodnich jest prowadzona w szkołach i podczas świąt religijnych. Do młodych ISIL dociera za pomocą Google Play App, The Dawn of Glad Tisings oraz miesięcznika elektronicznego *Dabiq*. Przekaz jest prosty: „przyłącz się do kalifatu”.

⁵ P.R. Neumann, *Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1990s*, ICRS, URL < <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/> > (dostęp: 30.01.2015).

Co więcej, o ile inne radykalne ugrupowania dostają silne wsparcie w postaci pomocy finansowej, uzbrojenia, szkolenia od zewnętrznych podmiotów państwowych (takich jak Katar, Arabia Saudyjska, Turcja czy państwa zachodnie) bądź Al-Kaidy, o tyle niewiele wiadomo na temat tego typu wsparcia udzielanego ISIL. ISIL nie jest zatem (raczej) formą zbrojnego *outsourcingu* jednego czy drugiego państwa, nie jest też obecnie powiązane z Al-Kaidą (oficjalnie grupa oddzieliła się od Al-Kaidy w Iraku (AQI) w kwietniu 2013 r., a całkowite zerwanie powiązań nastąpiło rok później⁶). Może być jednak zasilane gotówką pochodzącą od wspierających je bogatych radykałów z regionu Zatoki Perskiej. Z pewnością jednym ze źródeł jego sukcesu jest strategia oparta na wojnie informacyjnej i gromadzonych za jej sprawą zasobach materialnych i ludzkich, dzięki czemu ISIL udało się przeprowadzić skuteczne ataki zbrojne. W ich wyniku pod kontrolą dżihadystów znalazły się dodatkowe znaczące zasoby, które umożliwiają finansowanie działań zbrojnych (wraz ze zdobyczami terytorialnymi uruchomiony został mechanizm samofinansującego się konfliktu zbrojnego). Mowa tu zarówno o zrabowanych rezerwach banków (samo zajęcie Mosulu szacunkowo zasiłowało ISIL sumą 429 mln USD w gotówce⁷), sprzęcie wojskowym przejętym w bazach irackich i syryjskich, jak i infrastrukturze naftowej (ropa i produkty naftowe były upłynniane na czarnym rynku, w tym w Turcji, co stało się dla ISIL ważnym źródłem dochodów szacowanych na 1 mln USD dziennie⁸) oraz podatkach wojennych nakładanych w zajętych miejscowościach.

Rozwój działalności ISIL w samej Syrii wkomponowuje się w trend coraz większej dekompozycji syryjskich ugrupowań walczących ze stroną rządową. Od czasu użycia broni chemicznej w sierpniu 2013 r. nastąpiło większe rozbitcie po stronie obozu rebelianckiego, a także powszechniejsza radykalizacja syryjskich bojowników⁹. **Opozycja jest silnie podzielona, a i w ramach brygad Wolnej Armii Syrii (sieci rebeliantów walczących z reżimem al-Asada od początku syryjskiego powstania) brakuje koordynacji między frontami działań na północy (tu brygady otrzymują patronat katarski i turecki) i południu (brygady wspierane przez Arabię Saudyjską, Jordanię, ZEA).** Brygady WAS działają zatem w rozproszeniu, a próby zjednoczenia obu frontów pod wspólną administracją cywilno-wojskową ponoszą klęskę. Co więcej, brygady stają się coraz bardziej konkurencyjne

⁶ R. Pantucci, C. Ellis, „The threat of ISIS to the UK. RUSI threat assessment”, *RUSI Briefing Paper*, październik 2014, s. 1. ISIL funkcjonowało początkowo w koordynacji z Al-Kaidą, jego geneza związana jest z powołaniem irackiej frakcji Al-Kaidy – AQI, która w 2006 r. zyskała nową nazwę Islamskie Państwo Iraku i nowego przywódcę – Abu Omara Al-Baghdadię. Powiązania z Al-Kaidą zostały zerwane, gdy Al-Baghdadi sprzeciwił się rozkazowi, zgodnie z którym jego ugrupowanie miało skupić się na aktach terrorystycznych w Iraku, zostawiając działania w Syrii sprzymierzonemu z Al-Kaidą Frontowi Obrony Ludności Lewantu.

⁷ P.R. Neumann, op. cit.

⁸ Ch. Lister, *Cutting off ISIS' Cash Flow*, Middle East Politics and Policy, Brookings, 24 października 2013 r., URL < <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2014/10/24-lister-cutting-off-isis-jabhat-al-nusra-cash-flow> > [dostęp: 3.01.2015].

⁹ O głównych ugrupowaniach – ich strukturze, motywacjach, zasobach, sposobach działania – walczących w Syrii w 2013 r. szczegółowo piszemy w *Roczniku Strategicznym 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

względem siebie¹⁰. Wprawdzie od początku konfliktu wielokrotnie zmieniał się stan posiadania sił rządowych i poszczególnych grup zbrojnych, jednakże podobnie jak w Iraku, również w Syrii najwięcej uwagi świata za sprawą spektakularnych sukcesów na polu działań zbrojnych i propagandowych przykuwała działalność ISIL.

Walki w Syrii w 2014 r. przyjmowały zatem różne konfiguracje. Armia reżimowa ścierała się wciąż z osłabionymi brygadami WAS, ale także z islamskimi bojówkami. Milicje islamskie (m.in. Armia Mudżahedinów, Front Islamski, powiązany z Al-Kaidą Dżabhat an-Nusra) także wchodziły ze sobą nawzajem oraz z WAS w zbrojne konfrontacje. Jedne z najcięższych walk toczyły się przez cały rok o Aleppo – kluczową i symboliczną ostoję rebeliantów z WAS – z dwoma głównymi frontami działań zbrojnych prowadzonych przez rebeliantów, tj. z armią rządową oraz ISIL i an-Nusrą¹¹. Ofensywa ISIL w Syrii przyniosła ważne zdobycze terytorialne na północnym wschodzie (na początku stycznia 2015 r. pod kontrolą ISIL znajdowały się m.in. Rakka, znaczne części Aleppo, Hassakeh, Dajr az Zaur), wśród nich m.in. bazy 17. dywizji syryjskiej, 121. Baza Pułku Artylerii, a także bazę sił powietrznych Tabka.

Działania zbrojne na frontach syryjskiego konfliktu nie przyniosły rozstrzygnięcia, ale ich konsekwencją jest 3,2 mln uchodźców (w tym 1,14 mln uciekło do Libanu, 1 mln do Turcji, 623 tys. znalazło schronienie w Jordanii)¹², a pod koniec 2014 r. liczbę ofiar śmiertelnych syryjskiego konfliktu oceniano na ponad 200 tys. (w tym 63 tys. ofiar cywilnych)¹³. W samym grudniu liczba bezpośrednich ofiar konfliktu zbrojnego (*battle deaths*) wyniosła ponad 4,5 tys. Łącznie w 2014 r. liczbę ofiar śmiertelnych konfliktu syryjskiego szacowano na 76 tys.¹⁴

To jednak nie ofensywa w Syrii, ale głównie zdobycze terytorialne ISIL w wojnie domowej w Iraku doprowadziły do większego zaangażowania się w regionie sił międzynarodowych, w tym USA, które rozpoczęły naloty powietrzne na pozycje ISIL 8 sierpnia 2014 r. Już w pierwszej połowie roku w szybkim tempie ISIL zajęło ważne miasta w północnym Iraku. Pod kontrolą bojówek znalazły się Faludża, Karma, Chalidija, Hadisa, Haim, a w wyniku ofensywy czerwcowej zdobyły one kontrolę nad kluczowymi miejscowościami Mosulem i Tikritem. **Sukcesy ISIL ukazały słabość irackich sił bezpieczeństwa i spowodowały zawirowania na szczeblach władzy politycznej** (w tym rezygnację premiera Nuriego al-Malikiego).

W irackim Kurdystanie armia kurdyjska (bardzo waleczna – jej żołnierze znani są w regionie jako bojownicy *peshmerga*, czyli „ci, którzy patrzą na śmierć” i dla których porażka to upokorzenie) także nie była w stanie efektywnie odeprzeć ofensywy dżihadystów. W sierpniu Kurdowie zostali pokonani przez ISIL i wyparci z miast zachodniego Iraku – Sinjaru i Makhmouru, a dżihadyści dotarli do

¹⁰ L. Khatib, *Why ISIS Keeps Expanding*, 21 stycznia 2015 r., URL <<http://carnegie-mec.org/publication-s/?fa=57745>> [dostęp: 31.01.2015].

¹¹ Zob. raport z walk w Aleppo: *Rigged Cars and Barrel Bombs: Aleppo and the State of the Syrian War*, ICG Middle East Report nr 155, 9 września 2014 r.

¹² Dane UNHCR: <http://www.unhcr.org/emergency/5051e8cd6-54b8d1069.html> (dostęp: 31.01.2015).

¹³ „Syria war death toll now more than 200,000: monitor”, *Turkish Weekly* z 3 grudnia 2014 r.

¹⁴ Dane The Syrian Human Rights Observatory (SOHR), < <http://syriahr.com/en/2015/01/more-than-4500-killed-in-december2014/> > (dostęp: 31.01.2015).

Gwer. Między 3 i 18 sierpnia pod kontrolą ISIL znalazła się największa iracka zaporą – tama mosulska na Tygrysie – co stanowiło poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa Bagdadu, który mógł zostać zalany. Tama została odbita przez siły kurdyjskie. **Wrażliwy i zarazem strategiczny iracki system irygacyjny był systematycznie obiektem ataków ze strony dżihadystów** – w kwietniu zajęli oni tamę w Faludży, której otwarcie spowodowało migrację ponad 40 tys. mieszkańców obszarów zalanych wodą¹⁵, we wrześniu ISIL zajęło minitamę wodną w Sudur, próbowało również przejąć kontrolę nad drugą największą zaporą na Eufracie (tama Haditha), czemu zapobiegły amerykańskie bombardowania. Równie kluczowe znaczenie miała walka o odbicie z rąk ISIL obiektów strategicznie ważnych dla irackiego przemysłu naftowego. **ISIL bowiem przejęło kontrolę nad kilkoma znaczącymi polami naftowymi wraz z instalacjami – w tym Ajeel, Qayara i Himrin¹⁶. Łącznie zdobyte przez ISIL obiekty związane z przemysłem naftowym w Iraku produkowały przed 2014 r. do 500 tys. baryłek ropy dziennie.** Dlatego też celami bombardowań stały się te właśnie obszary kontrolowane przez ISIL, a także szlaki i infrastruktura (głównie ciężarówki, cysterny) służące przerzutowi ropy do Kurdystanu, Syrii i dalej do Turcji lub w drugim kierunku do Jordanii.

Oprócz walk zbrojnych ISIL dokonywało licznych zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Jeńcy wojenni i cywile byli w brutalny sposób mordowani. Dokonywano czystek na irackich jazydach i chrześcijanach, torturowano dzieci, o czym donosiły każdego miesiąca organizacje ochrony praw człowieka. **O intensywności działań zbrojnych w Iraku w 2014 r. świadczy liczba ofiar śmiertelnych, w tym w większości cywilów, która w skali roku podwoiła się, osiągając 15,5 tys. Był to tym samym najbardziej krwawy rok od czasu sunnicko-szyickich starć w 2007 r., w wyniku których śmierć poniosło ponad 17,9 tys. osób¹⁷.**

Działania te, ich zasięg oraz pasmo zwycięstw ISIL skłoniły do podjęcia międzynarodowej interwencji. We wrześniu siły USA, Francji, Wielkiej Brytanii oraz państw regionu – Arabii Saudyjskiej, Bahrajnu, Jordanii, Kataru i ZEA – rozpoczęły naloty powietrzne celem likwidacji ISIL w Syrii i Iraku. Dołączyły do nich również siły powietrzne państw zachodnich (w tym Belgii, Danii, Holandii, Kanady, Australii). W ramach operacji (której USA nadały 15 października formalną nazwę „Inherent Resolve”) od 23 września do początku stycznia siły koalicji przeprowadziły 1070 ataków na pozycje ISIL w Iraku, przede wszystkim w zajętych aglomeracjach miejskich, oraz 839 w Syrii, przy czym intensywność nalotów wzro-

¹⁵ URL<<http://apps.washingtonpost.com/g/page/world/water-wars-in-iraq/1360/>> (dostęp: 31.01.2015).

¹⁶ Zaskakująca była sprawność, z jaką ISIL udało się wznowić produkcję ropy – w tym celu należało m.in. sprowadzić własnych inżynierów. Warto bowiem zdawać sobie sprawę, że ropa (w przeciwieństwie do tzw. *lootable resources*, takich jak diamenty czy złoto) nie jest surowcem, nad którym w łatwy sposób można przejąć kontrolę, aby następnie uruchomić produkcję i sprzedać jego znaczne ilości na czarnym rynku. Niezbędna jest wysoko wykwalifikowana siła robocza i specjalne środki transportu.

¹⁷ Najwięcej cywilów zginęło w Bagdadzie (4767) jako ofiary przemocy zbrojnej, a 1748 w wyniku nalotów irackiego lotnictwa. Szacuje się, że na skutek działań zbrojnych ISIL śmierć poniosło 4325 osób. Również naloty amerykańskie i sił koalicyjnych powodowały straty wśród ludności cywilnej – ocenia się je na 118 osób. Dane rządowe za: <http://www.infowars.com/civilian-death-toll-in-iraq-doubles-to-17000-in-2014-due-to-rise-of-isis/> (dostęp: 31.01.2015).

sła w grudniu i styczniu¹⁸. Zdecydowana większość nalotów obejmowała bazy ISIL – ostrzeliwano samochody i sprzęt ciężki, zajęte przez nie rafinerie, składy amunicji, obozy szkoleniowe, bojowników. W ten sposób koalicja dąży do odcięcia źródeł finansowania ISIL (we wrześniu USA rozpoczęły naloty właśnie od ostrzelania dwunastu syryjskich rafinerii zajętych przez ISIL, produkujących łącznie 300–500 tys. baryłek ropy dziennie), zlikwidowania głównych przywódców oraz osłabienia potencjału zbrojnego. **Cztery miesiące później ISIL nie tylko kontynuowało działania zbrojne, lecz także dalej rozszerzało zasięg terytorialny.** Działo się tak z kilku powodów. Po pierwsze, ponieważ działania koalicji skoncentrowane były na pozycjach ISIL w Iraku, w naturalny sposób ugrupowanie skierowało swą ekspansję ku Syrii (w tym czasie w Syrii terytorium pod kontrolą ISIL zwiększyło się dwukrotnie), gdzie siły reżimowe skupione są na zwalczaniu brygad rebeliantów (szacuje się, że w 2014 r. zaledwie 6% ataków sił rządowych było skierowane wobec ISIL¹⁹). Po drugie, ze względu na zdecentralizowaną strukturę ISIL – naloty na miasta przez nie kontrolowane nie wyrządzają większych szkód centrom dowodzenia. Po trzecie, naloty skłaniają niektóre z antyreżimowych ugrupowań zbrojnych do sprzymierzania się z ISIL – są to konsekwencje braku efektywnej reakcji Zachodu na zbrodnie popełniane przez reżim od marca 2011 r., w tym brak interwencji po użyciu broni chemicznej. Rozczarowanie Zachodem idzie w parze z podejrzeniami o intencje obecnej interwencji. W końcu efekt operacji prowadzonej z powietrza jest ograniczony, jak bowiem pokazuje przykład ofensywy bojówek kurdyjskich w Syrii ze stycznia 2015 r., którym po zaciekłych walkach udało się odbić z rąk ISIL Kobane (jest to z pewnością najbardziej spektakularna jak do tej pory porażka fundamentalistów z ISIL), to działania lądowe są kluczowe w walce z ISIL. Niewątpliwie jednak jeśli działania sił lądowych są skoordynowane z nalotami, zwłaszcza amerykańskich sił powietrznych (jak to podczas odbijania przez Kurdów Kobane), wówczas można efektywnie osłabić dżihadystów²⁰.

Istotna jest także redefinicja amerykańskiej strategii w odniesieniu do obu konfliktów i samej taktyki nalotów, które jednak koncentrowały się na odbiciu z rąk ISIL terenów kontrolowanych przez nie w Iraku. Na pewno potrzebne jest wypracowanie bardziej kompleksowego rozwiązania – transgraniczny charakter działań ISIL sprawia, że skupienie się na Iraku powoduje, iż większy potencjał rozwoju dla ISIL oferuje Syria, gdzie z kolei na likwidację ISIL czekają tylko wspierające reżim al-Asada Iran i Hezbollah. Reżim al-Asada traktuje zagrożenie ze strony ISIL drugoplanowo, licząc m.in. na działania międzynarodowej koalicji mające na celu osłabienie operacyjne dżihadystów. Stąd też wyraźne odizolowanie w amerykańskiej strategii ekspansji ISIL od reszty problemów konfliktu syryjskiego – w tym kluczowej kwestii słabnącej i podzielonej opozycji – daje złudne poczucie zmniej-

¹⁸ Dane na podstawie dziennych raportów US Central Command, <http://www.centcom.mil/en/news>.

¹⁹ L. Khatib, op. cit.

²⁰ „Islamic State fighters finally admit they WERE defeated in Kobane stand-off because of US-led airstrikes”, 31 stycznia 2015 r., URL<<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2934363/Islamic-State-fighters-finally-admit-defeated-Kobane-stand-off.html#ixzz3QXGrv7eI>> (dostęp: 31.01.2015).

szania zagrożenia²¹. W istocie to syryjski reżim jest odpowiedzialny za wiele, jeśli nie większość cywilnych ofiar śmiertelnych w tym konflikcie i jest postrzegany przez bliskowschodnie sunnickie reżimy jako główny wróg. Jeśli nawet nastąpi znaczące osłabienie ISIL, to koalicja działająca z powietrza ma ograniczony wpływ na rozwój sytuacji na lądzie, zarówno w Syrii, jak i w Iraku, gdzie otwarte pozostają liczne fronty działań zbrojnych między szyickimi i sunnickimi milicjami (Irak) u oraz wojskiem syryjskim i reżimowymi bojówkami *szabiha* z brygadami syryjskich sunnitów.

ROZWÓJ DŻIHADYZMU W AFRYKAŃSKICH KONFLIKTACH ZBROJNYCH W REGIONIE SAHELU, NIGERII, SOMALII, LIBII

Tak jak na Bliskim Wschodzie, również w Afryce rozproszone w różnych częściach kontynentu ugrupowania dżihadystów brały czynny udział w konfliktach zbrojnych. Część z nich, w tym **Asz-Szabab** czy **AQIM (Al-Kaida Islamskiego Maghrebu)**, tradycyjnie funkcjonowała w powiązaniu z Al-Kaidą – tj. jako jej komórki odpowiednio w Afryce Północnej i Rogu Afryki. **Nigeryjskie Boko Haram** – odpowiedzialne za większość ofiar śmiertelnych w afrykańskich konfliktach zbrojnych w 2014 r. – także działało w powiązaniu (szkolenia, organizacja) z AQIM i AQAP (jemeńska Al-Kaida Półwyspu Arabskiego). Inne grupy zaczęły deklarować powiązania z ISIL, co wobec skuteczności działania tego ugrupowania w Syrii i Iraku wzbudziło szczególne zaniepokojenie w świecie zachodnim. We wrześniu nastąpił rozłam w AQIM; część członków ugrupowania ogłosiła się żołnierzami Państwa Islamskiego w Afryce Północnej²². W ślad za tym sprzymierzenie się z ISIL zaczęły obwieszczać inne bojówki fundamentalistów islamskich subregionu, w tym ekstremiści walczący w Libii (ugrupowanie z bazą w Darnie) i Egipcie (grupa zbrojna **Ansar Bajt al-Makdis** z bazą na półwyspie Synaj). To otwarcie nowego frontu działań ISIL zasadnie budzi niepokój o bezpieczeństwo regionalne, tym bardziej że objęło państwa strategicznie ważne, ze znacznym potencjałem wojskowym i ekonomicznym, które w istocie mają doświadczenia w zwalczaniu ugrupowań ekstremistycznych. Wciąż jednak obserwowane konsekwencje fali arabskich rewolucji – głównie w postaci braku stabilności politycznej regionu, trwających starć między milicjami, rebeliantami, siłami powiązanymi

²¹ Noah Bonsey na łamach *Foreign Policy* wyraża pogląd, że amerykańska strategia jest wynikiem błędnych założeń i niezrozumienia istoty konfliktu syryjskiego tudzież braku nań pomysłu. Plan administracji Obamy zakładający wsparcie dla syryjskich bojowników – 500 mln USD na szkolenie i uzbrojenie 5 tys. rebeliantów – zdaniem analityka to „za mało i za późno”, aby umożliwić rebeliantom utrzymanie ich przyczółków – zarówno ISIL, jak i Dżabhat an-Nusra z sukcesami rozciągając kontrolę nad obszarami znajdującymi się uprzednio pod władzą sił opozycji, która jest równocześnie osłabiana atakami ze strony reżimu. N. Bonsey, „What Obama doesn’t understand about Syria”, *Foreign Policy* z 26 listopada 2014 r.

²² Oświadczenie o sprzymierzeniu się z ISIL za pośrednictwem radia wystosował Abu Abdullah Osman al-Assimi, który w uzasadnieniu skrytykował Al-Kaidę pod przywództwem az-Zawahiriego za zdystansowanie się i brak wsparcia Państwa Islamskiego. Algierskie źródła podają, że odłam ten może liczyć 1000 członków. URL <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/09/north-africa-algeria-aqim-establish-islamic-state.html>>.

z obalonymi reżimami – stanowią doskonały grunt do rozwoju działalności dżihadystów w tym regionie świata. Zgodnie z raportem BBC World Service we współpracy z King's College London tylko w listopadzie 2014 r. łącznie zbrojne ugrupowania fundamentalistów islamskich zabiły ponad 5 tys. ludzi (średnio 168 ofiar śmiertelnych dżihadystów dziennie) i choć listę tę otwiera Irak, w którym koncentruje się działalność ISIL, w czołówce znajdują się również państwa afrykańskie – Nigeria oraz Somalia²³.

W północno-wschodniej Nigerii działalność zbrojna Boko Haram zdecydowanie przybrała na intensywności w 2014 r. Wprawdzie ich ataki terrorystyczne od lat paraliżowały funkcjonowanie ludności i państwa nigeryjskiego, przykuwając uwagę mocarstw regionalnych (choć nie podejmowano multilateralnych działań na rzecz zbrojnego zwalczania bojówek)²⁴, jednakże w 2014 r. zaczęły one znacznie silniej zwracać uwagę świata – mocarstw, światowych mediów, a także zachodniej opinii publicznej. Początkowo miało to związek z głośnym porwaniem 276 uczennic szkoły w Chibok (w kwietniu) i nieudolnością strony rządowej w działaniach na rzecz ich uwolnienia, a w kolejnych miesiącach z doniesieniami o masakrach dokonywanych na ludności cywilnej (zwłaszcza nigeryjskich chrześcijanach) i zdobyciach terytorialnych terrorystów. **Ocenia się, że tylko w 2014 r. Boko Haram odpowiada za 6–10 tys. ofiar śmiertelnych, co uzmysławia skalę zbrodni**²⁵. Podobnie liczba uchodźców z regionów północno-wschodnich stała się rekordowa. W okresie od maja 2013 do listopada 2014 r. z północno-wschodniej Nigerii do Nigru uciekło ponad 100 tys. osób, a do Kamerunu 2700. Ponadto szacuje się, że uchodźcami wewnętrznymi zostało 650 tys. Nigeryjczyków²⁶. Armia rządowa nie tylko nie była w stanie samodzielnie odeprzeć ofensywy dżihadystów. Żołnierze opuszczali swoje bazy, które zajmowało Boko Haram przy okazji przejmowania kontroli nad poszczególnymi miejscowościami. W rezultacie tak jak w Iraku i Syrii pod kontrolą ISIL znalazła się znaczna część terytorium, co ułatwia organizację i gromadzenie zasobów materialnych na potrzeby operacyjne, tak i Boko Haram utworzyło swój minikalifat. W styczniu 2015 r. pod kontrolą ugrupowania znajdowało się te-

²³ Kolejno najwięcej zamachów dokonano w: Iraku, Nigerii, Afganistanie, Syrii, Jemenie, Somalii. I. Black, „Jihadi groups killed more than 5,000 people in November”, 11 grudnia 2014 r., URL<<http://www.theguardian.com/world/2014/dec/11/jihadi-groups-kill-5000-people-in-november>>.

²⁴ Boko Haram, czyli Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'Awati Wal-Jihad (co oznacza „ludzi przestrzegających nauk Proroka odpowiedzialnych za ich propagowanie oraz dżihad”), jest ugrupowaniem zbrojnym fundamentalistów islamskich działającym głównie na północnym wschodzie Nigerii od powstania zbrojnego w lipcu 2009 r. Dżihadysty domagają się wprowadzenia szariatu we wszystkich stanach Nigerii. Ocenia się, że Boko Haram może liczyć nawet do 9 tys. bojowników, których działalność sprowadza się do ataków terrorystycznych na obiekty cywilne, nigeryjskie wioski, szkoły, a także budynki administracji lokalnej i policji. W Abudży przeprowadzili także zamach samobójczy na biuro NZ. W związku z działalnością Boko Haram od 2012 r. w północno-wschodnich regionach Nigerii obowiązuje stan wyjątkowy. Ugrupowanie atakowało również w Czadzie i Kamerunie.

²⁵ B. Tufft, „Boko Haram kills dozens in Nigerian town of Baga after killing 10,000 last year”, *The Independent* z 8 stycznia 2015 r.

²⁶ Należy dodać, że w samym listopadzie w wyniku ataków Boko Haram około 13 tys. osób uciekło do Kamerunu. Dane dotyczące liczby uchodźców wewnętrznych i zewnętrznych na podstawie szacunków UNHCR. *Boko Haram Attacks in Nigeria Force 13,000 to Flee to Cameroon*, 11 listopada 2014 r., URL<<http://www.unhcr.org/546228896.html>> (dostęp: 29.12.2014).

rytorium wielkości Belgii – ostatnia wygrana w tym okresie bitwa przyniosła Boko Haram kontrolę nad miastem Baga leżącym u wybrzeży jeziora Czad. Bitwa o Bagę pochłonęła kolejnych 2000 ofiar, stając się największą masakrą w historii tego nigeryjskiego konfliktu²⁷. Ekspansja terytorialna i wzrost intensywności działań zbrojnych Boko Haram w 2014 r. obnażyły słabość nie tylko armii nigeryjskiej, ale i całego państwa, aspirującego przecież do roli regionalnego mocarstwa.

Ponieważ masakra dokonana przez Boko Haram zbiegła się z zamachami terrorystycznymi w Paryżu, zarówno podczas paryskiego marszu, jak i w prasie deklarowano: *I'm Charlie, but I am Baga too*²⁸ czy *Je suis Charlie n'oublions pas les victimes de Boko Haram*²⁹. Faktem jest jednak, że to nie masakra dwóch tysięcy osób dokonana przez nigeryjskich fundamentalistów islamskich zwróciła uwagę mediów, ale śmierć dwunastu pracowników *Charlie Hebdo* w wyniku zamachu terrorystycznego w Paryżu. Zbieg w czasie obu tych (nieproporcjonalnych w skali i równie nieproporcjonalnie dostrzeżonych przez światowe media) wydarzeń nakazuje analitykom bezpieczeństwa i terroryzmu zastanowić się, czy niewidzialność niektórych konfliktów (w sensie ich recepcji medialnej) nie jest sama w sobie poważnym problemem bezpieczeństwa międzynarodowego. W istocie **reakcja na działalność takich ugrupowań jak Boko Haram, ISIL, Al-Shaabab, AQIM i wielu innych tego typu zazwyczaj jest znacznie spóźniona – multilateralna odpowiedź zbrojna pojawia się wraz ze wzrostem świadomości zagrożenia generowanego dla bezpieczeństwa Zachodu. Tym samym zatem reakcja pojawia się na etapie, na którym znacznie trudniej jest efektywnie zwalczyć dobrze zorganizowane, wyszkolone, uzbrojone, a także zasobne w środki materialne i ludzkie (vide stały napływ rekrutów z różnych części świata, w związku z propagandą sukcesu i ideologii w mediach) ugrupowania dżihadystyczne.** W przypadku Boko Haram dopiero w styczniu państwa Afryki Środkowej zdecydowały się na wysłanie wielonarodowych sił celem wsparcia rządu nigeryjskiego w walce z tym ugrupowaniem. Udział w mobilizacji państw regionu miała RB NZ, która w przeddzień ich spotkania w Nigrze wezwała do przyspieszenia prac nad udzieleniem pomocy zbrojnej Nigerii. W składzie tych sił mają się znaleźć Czad, Kamerun, Niger i Benin³⁰.

W walce z somalijskim Asz-Szabab w ostatnich latach siły rządowe wspierane przez kontyngenty zbrojne z Ugandy, Burundi i Kenii (w ramach misji UA) odnosiły spektakularne sukcesy, odbijając z rąk fundamentalistycznych milicji południowe przyczółki, m.in. portowe Kisamaju³¹. Nowością w 2014 r. było szersze wyko-

²⁷ *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: 10.01.2015).

²⁸ Napisał tak Simon Allison w *Daily Maverick* (sieć Guardian Africa), cyt. za: „Why did the world ignore Boko Haram's Baga attacks?”, <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/12/sp-boko-haram-attacks-nigeria-baga-ignored-media>.

²⁹ „Jestem Charlie, ale nie zapominajmy o ofiarach Boko Haram” – cytat na podstawie zdjęcia z paryskiego wiece, opublikowanego w *The Guardian*. Źródło: ibidem.

³⁰ *UN urges African forces to fight Boko Haram*, 20 stycznia 2015 r., Al Jazeera, źródło: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2015/01/un-urges-african-forces-fight-boko-haram-201512024746841573.html>.

³¹ Dokładna analiza przebiegu walk z Asz-Szabab zob. *Rocznik Strategiczny 2013/14* oraz *Rocznik Strategiczny 2012/13*.

rzystanie amerykańskiego lotnictwa (w tym dronów) do likwidowania kluczowych postaci w ugrupowaniu. W ten sposób zginęło dwóch głównych przywódców Asz-Szabab – we wrześniu lider ugrupowania Ahmed Abdi Godane, a w grudniu szef jednostki wywiadowczej (tajnej policji Amniyat) – Tahliil Abdishakur³². USA wyznały także nagrodę pieniężną za schwytanie liderów milicji – i tak somalijskie służby bezpieczeństwa pojmaly Zakariye Ahmeda Ismaila Hersi. Mimo tych sukcesów trudno mówić o pokonaniu islamskich ekstremistów. Asz-Szabab znalazł się wprawdzie w defensywie, ale po pierwsze, milicje te już w przeszłości udowodniały, że potrafią adaptować się do zmieniających się warunków politycznych i wojskowych, a po drugie, równocześnie radykalizują się inne mniejsze ugrupowania zbrojne obecne w konflikcie somalijskim³³. Należy się zatem spodziewać kontynuacji ataków terrorystycznych w miastach somalijskich, a także kenijskich. Tym bardziej że sytuacja polityczna w Somalii podlega wciąż zmianom. W istocie funkcjonuje kilka konkurencyjnych rządów (w Mogadiszu, Somalilandzie, Puntlandzie, ponadto aspiracje większej autonomii zgłaszają władze w Baidoa czy różne milicje klanowe), a to stwarza doskonałe przesłanki do dalszego rozwoju konfliktu somalijskiego i w jego ramach działalności terrorystycznej.

Na afrykańskiej mapie konfliktów, w których rolę odgrywają fundamentaliści islamscy, szczególne miejsce zaczyna zajmować Libia. Od czasu upadku reżimu Kaddafiego kraj pogrążał się w coraz większym chaosie politycznym i gospodarczym za sprawą działalności licznych zwalczających się nawzajem grup zbrojnych. Ich celem stało się przejęcie władzy politycznej oraz kontroli nad strategiczną infrastrukturą, w tym transportową i naftową. W rezultacie nie tylko nie powiodły się wysiłki na rzecz stabilizacji po konflikcie w 2011 r., ale wręcz sytuacja chaosu politycznego ewoluowała w stronę kolejnego konfliktu zbrojnego, mającego znaczenie dla regionalnego porządku i bezpieczeństwa³⁴. Wybory w lipcu 2013 r. doprowadziły do wyłonienia nowych władz politycznych, ale w warunkach braku rozbrojenia byłych rebeliantów realną władzę w poszczególnych prowincjach przejęły brygady paramilitarne, a codziennością stały się bandy wymierzające „sprawiedliwość” wrogom (członkom poszczególnych plemion, dawnym zwolennikom Kaddafiego czy obecnej nowej władzy etc.). **Z końcem 2013 r. sytuacja w Libii ewoluowała w kierunku pogłębiającego się chaosu politycznego i separatyzmów – 3 listopada Cyrenajka ogłosiła autonomię i powołała własne władze polityczne, a milicje kontrolujące kluczowe dla libijskiego eksportu terminale naftowe Zawitina, Marsa al-Burajka, Ras al-Unuf, As-Sidr proklamowały powstanie odrębnego koncernu w celu eksploatacji ropy naftowej i gazu. Do starć zbrojnych dochodziło w największych miastach, w tym Trypolisie, Misracie, Bengazi, a z począt-**

³² „U.S. confirms drone strike killed al Shabaab leader in Somalia”, Reuters, 31 grudnia 2014 r., URL <http://www.reuters.com/article/2014/12/31/us-usa-somalia-airstrike-idUSKBN0K90YA20141231> (dostęp: 2.01.2015).

³³ ICG, *Somalia: Al-Shabaab – It Will Be a Long War*, Policy Briefing, Africa Briefing nr 99, 26 czerwca 2014 r.

³⁴ W 2014 r. w związku ze wzrostem intensywności działań zbrojnych i zarazem trzy lata po interwencji zbrojnej USA oraz inne państwa zachodnie zmuszone były wycofywać z Trypolisu swoich dyplomatów.

kiem nowego roku wybuchły także walki między plemionami południowych prowincji (starcia etniczne między Tuaregami a plemionami Tubu uniemożliwiły m.in. przeprowadzenie na południu wyborów do zgromadzenia konstytucyjnego). Milicje islamskie brały aktywny udział w walkach na wielu frontach nowej wojny libijskiej (szczególnie silną pozycję zdobyły w Bengazi, gdzie działania zbrojne prowadziła **ASL – Ansar asz-Szaria** przypuszczająca ataki na żołnierzy oraz libijskich i zachodnich cywilów, uznana przez NZ, Turcję, ZEA, Wielką Brytanię i USA za organizację terrorystyczną; ASL wraz z innymi milicjami islamskimi tworzy w Bengazi **Radę Shura**; należy też uwzględnić inne **milicje islamskie, m.in. związane z Bractwem Muzułmańskim**, a działające na frontach wojny w Misracie czy Trypolisie). Fundamentalisci islamscy zwiększali sukcesywnie swoje wpływy polityczne także we „władzach centralnych”, o czym świadczyło przyjęcie w grudniu 2013 r. przez Zgromadzenie Narodowe uznania prawa szariaty za podstawę ustroju państwa. Destabilizacja polityczna Libii i otwarte walki zbrojne przyczyniły się do wprowadzenia w połowie stycznia 2014 r. stanu wyjątkowego, co jednak nie wpłynęło na poprawę warunków bezpieczeństwa. Walki wybuchły ze zdwojoną siłą, a w dodatku otwarte zostały nowe fronty działań zbrojnych.

W nowym konflikcie w 2014 r. – będącym efektem długotrwałego paraliżu politycznego, penetracji kraju przez zbrojne milicje oraz kryzysu rządowego³⁵ – **główna linia podziału przebiega między dwoma obozami z Misraty (milicje sprzymierzone z fundamentalistami islamskimi i siły polityczne powiązane z Bractwem Muzułmańskim w ramach koalicji „Świt Libii”) a siłami legalnego rządu (zwłaszcza plemionami wschodnich prowincji), które zdobyły większość w wyborach parlamentarnych.** Obozy te mają swoje władze, armię i terytorium pod kontrolą. Islamskie milicje przejęły w sierpniu kontrolę nad Trypolisem, powołały nowy Powszechny Kongres Narodowy (GNC) i rząd z Umarem al-Hasim na czele oraz parlament (zdominowany przez fundamentalistów islamskich). Dotychczasowe, uznawane przez społeczność międzynarodową władze ewakuowały się do Tobruku – niedaleko granicy z Egiptem, co ma znaczenie w kontekście pozyskania ewentualnego wsparcia militarnego – apelując o pomoc Zachodu.

Fala działań zbrojnych, zabójstw, zamachów terrorystycznych, jakie ogarnęły Libię, sprzyja zdobywaniu przyczółków także przez ugrupowania dżihadystyczne. Ogromne znaczenie w tym kontekście ma działalność w regionie zarówno Al-Kaidy, dla której Libia mogłaby się stać nowym zapleczem organizacyjnym, jak i nowej fali dżihadystów na wzór działającego na Półwyspie Arabskim ISIL. Dla wszystkich

³⁵ Partia „Sprawiedliwość i Budowa”, reprezentująca fundamentalistów islamskich, wycofała w lutym 2014 r. swych ministrów z rządu, co doprowadziło do upadku gabinetu premiera Zajdana i powołania nowego rządu Abd Allah as-Saniego – premier as-Sani zrezygnował po kilku dniach od zaprzysiężenia. Kolejny rząd Ahmada Mu’ajtika – wspierany przez Bractwo Muzułmańskie – został powołany 26 maja. Nie udało się jednak ani przyjąć konstytucji kraju, ani przywrócić porządku. Pierwsza połowa roku 2014 r. charakteryzowała się zamachami terrorystycznymi (w tym w Powszechnym Kongresie Narodowym), potyczkami zbrojnymi, porwaniami i zabójstwami politycznymi. W maju jeden z generałów – Chalifa Khaftar – rozpoczął operację „Godność Libii”, jak oświadczył, celem „ocalenia kraju”. Wierne Khaftarowi oddziały libijskiej armii zaatakowały z powietrza milicje islamskie w Bengazi, a z łądu parlament w Trypolisie, dążąc do aresztowania deputowanych z nurtu fundamentalistycznego.

tych ugrupowań terrorystycznych rozpadająca się i niestabilna politycznie, acz zasobna w ropę naftową Libia może w istocie stać się ważną, nową bazą. **ASL**, które przejęło kontrolę nad stolicą Cyrenajki – Bengazi – oraz **Rada Shura**, do której należą milicje powiązane z komórkami Al-Kaidy w Libii, są dobrym tego przykładem. Coraz większą rolę może także odgrywać **libijska komórka ISIL z Darny**. Libijczycy (głównie z Darny) walczyli w strukturach ISIL w Syrii. Ich powrót oznacza otwarcie nowego frontu wojny libijskiej i wojny ISIL zarazem, które, co warto dodać, ma także swą komórkę na Synaju.

Konflikt libijski ma zatem znaczenie dla bezpieczeństwa regionalnego zarówno w odniesieniu do narastających problemów związanych z zaburzeniami dostaw libijskiej ropy, jak i ze względu na działalność grup zbrojnych o charakterze fundamentalistycznym, a także konflikt międzyplemienny na południu kraju. Czynniki te mogą wymuszać coraz większe zaangażowanie innych państw regionu (zarówno sprzymierzeńców fundamentalistów z Misraty – takich jak Sudan, Katar, jak i przeciwników – Egiptu czy Zjednoczonych Emiratów Arabskich³⁶, a także południowych sąsiadów – Nigru i Czadu bezpośrednio zainteresowanych stabilizowaniem sytuacji na południu Libii), prowadząc do ewoluowania wojny domowej w konflikt typu *proxy war* (tj. wojen zastępczych). Zachód (z Waszyngtonem na czele) raczej nie ma realnych możliwości stabilizowania sytuacji w Libii, stąd też i w tym przypadku należy się raczej spodziewać wspierania przez niedawnych interwentów inicjatyw oddolnych, tudzież regionalnych, zarówno tych politycznych, jak i zbrojnych.

WOJNA DOMOWA W SUDANIE POŁUDNIOWYM

Rozwijający się w Afryce zbrojny ekstremizm muzułmański jest wprawdzie tylko jednym z ważnych czynników warunkujących dynamikę afrykańskich konfliktów zbrojnych. Uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i etniczne odgrywają równie istotną rolę w kształtowaniu współczesnej mapy tych konfliktów. Niezakończone pozostają m.in. konflikty w DRK czy konflikty sudańskie. W Sudanie obszarem walk w 2014 r. wciąż były Południowy Kordofan, Nil Błękitny i Darfur³⁷. Z kolei w Sudanie Południowym od grudnia 2013 r. trwał krwawy konflikt między siłami lojalnymi wobec prezydenta Salwa Kiir Mayardita a sprzymierzonymi z Riekem Macharem³⁸. Ten spór o władzę pochłonął już 50 tys. ofiar i doprowadził do uchodź-

³⁶ W prasie pojawiały się doniesienia o ostrzeliwaniu przez siły powietrzne Egiptu i ZEA pozycji koalicji „Świt Libii”. Egipt zaprzeczał tym informacjom, choć z pewnością może się czuć najbardziej zagrożony – niestabilna Libia to potencjalne miejsce schronienia i przegrupowania dla egipskich milicji przypuszczających ataki na służby bezpieczeństwa. W lipcu 21 egipskich żołnierzy zostało zabitych przy granicy z Libią. W ramach egipskiej debaty publicznej pojawiają się głosy o potrzebie rozważenia interwencji zbrojnej w Libii. Zob. P. Kingsley, „Egypt should consider military action in Libya, says senior statesman”, 4 sierpnia 2014 r., <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/04/egypt-consider-military-action-libya-amr-moussa> oraz „Concern in Egypt as Libyan tensions spill over the border”, 24 sierpnia 2014 r., URL<<http://www.theguardian.com/world/2014/aug/24/egypt-concern-libya-tensions>.

³⁷ Więcej o istocie tych konfliktów w edycjach *Rocznika Strategicznego*: 2013/14, 2012/13, 2011/12.

³⁸ Geneza konfliktu zob. *Rocznik Strategiczny 2013/14*.

stwa blisko 2 mln mieszkańców Sudanu³⁹. Działania zbrojne koncentrowały się na przejmowaniu kontroli nad głównymi miastami i instalacjami naftowymi, a prędoc skierowana wobec ludności cywilnej przyjęła formę czystek etnicznych na masową skalę⁴⁰. W konflikt zaangażowały się państwa ościennie – Uganda, udzielając wsparcia siłom prezydenckim, a Sudan – zbrojnej opozycji. Równocześnie Chartum starał się odgrywać rolę mediatora. W mediacje włączyła się subregionalna instytucja bezpieczeństwa – IGAD (Międzyrządowa Władza ds. Rozwoju), a rozmowy pokojowe prowadzone były w Etiopii. Nie przyczyniły się one jednak do zakończenia konfliktu⁴¹. Społeczność międzynarodowa tradycyjnie nie była w stanie wypracować mechanizmu odpowiedzi na konflikt zbrojny i czystki etniczne w Sudanie Południowym. Interesy mocarstw wchodzących w skład RB skłaniały je do nawoływania do pokoju przy równoczesnym blokowaniu możliwości nałożenia embarga na dostawy broni. Większe naciski na porozumienie ze strony USA i Chin doprowadziły finalnie do podpisania 24 stycznia 2015 r. w Aruszy porozumienia o „reunifikacji SPLM” (Ludowego Ruchu Wyzwolenia Sudanu). Porozumienie z Aruszy jest formą mapy drogowej do zawarcia porozumienia pokojowego, będącej jednak jedynie zaleceniami na papierze, za którymi wcale nie muszą pójść realne działania.



Obserwacja rozwoju konfliktów afrykańskich oraz toczących się w Iraku i Syrii skłania do wniosku, iż niepokojąco wzrasta ich intensywność (której miarą jest liczba ofiar bezpośrednich działań zbrojnych, zarówno żołnierzy, jak i cywilów), a także skala przemocy jednostronnej kierowanej wobec ludności cywilnej. Kolejną zmienną zidentyfikowaną na gruncie rozważań o konfliktach toczących się w 2014 r. jest wzrost aktywności i tym samym roli ugrupowań o charakterze dżihadystycznym. Niektóre z nich funkcjonują w powiązaniu z Al-Kaidą, inne zaś, niepowiązane, określane jako nowa generacja ugrupowań terrorystycznych (z ISIL na czele), zmieniają sposób myślenia Zachodu o zagrożeniach bezpieczeństwa stwarzanych przez islamskich terrorystów. Skuteczność działań ISIL, objawiająca się zarówno ekspansją terytorialną w Syrii i Iraku, jak i popularnością ugrupowania, do którego ściągają rekruci nie tylko ze świata arabskiego, lecz także zachodniego, jest w znacznej mierze funkcją rozwiniętej na niespotykaną do tej pory skalę propagandy z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych, w tym mediów społecznościowych. Prowadzenie wojny na kilku frontach i z różnymi przeciwnikami wymaga zarazem posiadania znaczących zasobów materialnych. ISIL udowodniło sprawność i w tym zakresie, finansując działania zbrojne z kilku różnych źródeł (w tym prywatnych sponsorów, rabunku mienia na zdobytych terytoriach, podatków, czarnorynkowej sprzedaży ropy i produktów naftowych pochodzących z przejętych pod kontrolę rafinerii). Konieczność udzielenia międzynarodowego wsparcia zbrojnego

³⁹ ICG, *Sudan and South Sudan Merging Conflicts*, Africa Report nr 223, 29 stycznia 2015 r.

⁴⁰ Zob. dokumentacja HRW: HRW, *South Sudan's New War; Abuses by Government and Opposition Forces*, 11 sierpnia 2014 r.

⁴¹ W ciągu 2014 r. dochodziło do podpisywania przez strony porozumień o zawieszeniu broni, a 9 maja podpisano porozumienie dotyczące rozwiązywania konfliktu, ale były one łamane przez strony.

stronom prowadzącym walkę z ISIL dowodzi wzrostu świadomości rosnącego zagrożenia regionalnego bezpieczeństwa związanego z podbojami terytorialnymi tego ugrupowania. Jest to zarazem potwierdzenie tezy, że jedną z istotnych motywacji zaangażowania zbrojnego Zachodu we współczesne konflikty zbrojne jest rozwój transgranicznych zagrożeń asymetrycznych, w tym zwłaszcza działalność fundamentalistycznych ugrupowań terrorystycznych (innymi tego typu zbrojnymi reakcjami państw Zachodu były operacje w Afganistanie czy w Mali). Coraz częściej jednak Zachód stawia na rozwiązanie zbrojne przy udziale lokalnych mocarstw, jak w przypadku zwalczania Asz-Szabab (interwencje Etiopii, Kenii czy wsparcie udzielone przez siły Unii Afrykańskiej w ramach misji AMISOM) bądź podjętych niedawno przez państwa Sahelu prób zorganizowania sił międzynarodowych do walki z Boko Haram. Monitorowanie regionów konfliktów zbrojnych z rosnącymi wpływami ugrupowań fundamentalistów islamskich jest zatem szczególnie ważne zarówno w kontekście regionalnego bezpieczeństwa, jak i potencjalnego zaangażowania zbrojnego podmiotów zewnętrznych, w tym państw Zachodu.

ARMED CONFLICTS: THE ISIL'S AND AFRICAN JIHADISTS' OFFENSIVE

The paper provides an overview of the ongoing armed conflicts in 2014: in Syria, Iraq and Africa. This year's review focuses on conflicts of high intensity, both in terms of military operations and one-sided violence against civilians. Although all of these conflicts are mainly internal or internationalized – the latter due to support (financial, training, sometimes armed) offered to various sides by external actors – they still have a significant impact on regional security. The paper starts with an analysis of two ongoing armed conflicts in Syria and Iraq, in which the unexpected expansion of ISIL has become a key factor influencing the security dynamics in the Middle East, which in turn led to international military involvement. The leitmotif in this year's analysis of the conflicts in Africa is the development of jihadist groups and their impact on conflicts in Libya, Nigeria, and Somalia. The paper also briefly refers to the escalation of an ethno-political conflict in South Sudan due to its intensity and brutality.

Keywords: civil wars, conflict in Syria, conflict in Iraq, conflict in Libya, conflict in Somalia, conflict in Sudan, jihadism, oil supply disruptions, ISIL, peace-enforcement operations, US air force operation

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
BOLESŁAW BALCEROWICZ

KONFLIKTY ZBROJNE: UKRAINA, WOJNY TALIBÓW

Dla bezpieczeństwa międzynarodowego w 2014 roku największe znaczenie miały przede wszystkim trzy konflikty, dwa wydarzenia strategiczne: ofensywa ISIL oraz kryzys na Ukrainie. O ofensywie ISIL oraz afrykańskich dżihadystów pisze w rozdziale poprzednim Kamila Pronińska, natomiast sytuacji na Ukrainie, ukraińsko-rosyjskiemu konfliktowi polityczno-militarnemu w ujęciu pełnym (panoramycznym), poświęcony jest osobny rozdział (w części „Świat w *Roczniku*”). Autor skupia się zatem na jego wymiarze militarnym.

W dokonywanym w *Roczniku* przeglądzie konfliktów zbrojnych nie sposób pominąć tych, które charakteryzowały się szczególnie wysokim stopniem intensywności, rozmiarami strat oraz znaczeniem dla środowiska bezpieczeństwa – toczonych od lat starć zbrojnych i towarzyszącej im przemocy zbrojnej w Afganistanie oraz Pakistanie. Zarówno w Afganistanie, jak i w Pakistanie głównymi aktorami konfliktu zbrojnego poza wojskami rządowymi byli talibowie, były to więc „wojny talibów” lub wojny z talibami.

KRYZYS NA UKRAINIE. UKRAIŃSKO-ROSYJSKI KONFLIKT POLITYCZNO-MILITARNY¹

Największy od czasu zakończenia zimnej wojny kryzys na Ukrainie, kryzys w stosunkach Ukrainy z Rosją, ma charakter jednoznacznie polityczno-militarny. Biorąc pod uwagę jedynie jego aspekt militarny, można wyróżnić w nim dwa kolejno po sobie następujące, ale w istotny sposób różniące się okresy. Pierwszy to operacja zajęcia przez Rosję Krymu. Wraz z jej rozpoczęciem konflikt polityczny nabrał charakteru militarnego – stawał się konfliktem zbrojnym.

Formalnie rzecz biorąc, zbrojne przejmowanie przez Rosję kontroli nad Krymem nie spełnia definicyjnych rygorów ani „konfliktu zbrojnego” (tym bardziej „większego konfliktu zbrojnego”), ani „zorganizowanej przemocy zbrojnej” respektowanych przez znakomitą większość instytucji zajmujących się konfliktami zbrojnymi².

¹ Niniejszy tekst należy traktować jako swoisty suplement do rozdziału poświęconego sytuacji na Ukrainie (w części „Świat w *Roczniku*”).

² Konflikt zbrojny definiuje się jako: „[...] Spór o władzę lub terytorium z użyciem sił zbrojnych, w którym walczą oddziały wojskowe dwóch skonfliktowanych stron, podległe co najmniej jednemu rządowi lub jednej politycznie zorganizowanej i uzbrojonej strukturze, a straty bojowe wynoszą co najmniej 25 osób w skali roku”, za: *SIPRI Yearbook 2012*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 81.

W działaniach wojsk praktycznie nie dochodziło do bezpośrednich starć z większą wymianą ognia; użycie sił zbrojnych w tym konflikcie obyło się praktycznie bez strat.

Przejmowanie Krymu wyczerpuje jednak w pełni znamiona oenzetowskiej definicji agresji zbrojnej³. Siły zbrojne Rosji zostały wykorzystane przeciwko integralności terytorialnej Ukrainy; użyto też sił zbrojnych Rosji znajdujących się na terytorium Ukrainy w sposób sprzeczny z obowiązującym porozumieniem. Na Krymie bez wątpienia mieliśmy do czynienia z zastosowaniem siły militarnej na relatywnie dużą skalę. Używana była ona w różnych odmianach działań pośrednich – w różnej bliskości do działań bezpośrednich.

Za cezurę rozpoczynającą historię operacji zajmowania Krymu można przyjąć wydarzenia 23 lutego, kiedy demonstracje około 10 tys. ludzi z flagami rosyjskimi w Sewastopolu zakończyły się oświadczeniem o przejęciu przez separatystów władzy w mieście. Tego dnia lider partii Rosyjski Blok ogłosił początek formowania oddziałów samoobrony.

Od 26 lutego siły prorosyjskie stopniowo przejmowały kontrolę nad półwyspem. Kreml początkowo głosił, że działania prowadzą jedynie lokalne oddziały samoobrony. W rzeczywistości od początku w tym procesie uczestniczył nieoznakowany (bez insygniów) rosyjski personel wojskowy.

27 lutego jednostki zdelegalizowanego po masakrze na Majdanie „Berkutu” opanowały punkty graniczne na Przesmyku Perekopskim, przejmując kontrolę nad lądowym ruchem granicznym między Krymem a Ukrainą kontynentalną. Tego samego dnia zbrojne grupy zajęły budynki parlamentu i rządu Autonomicznej Republiki Krymskiej. Parlament przyjął uchwałę o rozpisaniu referendum na temat przyszłości Krymu. Wybrano nowego premiera. Nad budynkami rządowymi wywieszono flagi rosyjskie. Kolejnymi obiektami zajmowanymi przez siły antyukraińskie były lotniska wojskowe.

Na Krym w tym czasie przybywały siły z Rosji. Do 1 marca – według komunikatu ukraińskiego Ministerstwa Obrony – około 6 tys. żołnierzy, 10 śmigłowców, 30 transporterów opancerzonych.

2 marca rząd ukraiński ogłosił mobilizację.

Do 10 marca zablokowany został sztab floty ukraińskiej, jednostki w siedmiu garnizonach; Rosjanie przejęli kontrolę nad jedenastoma posterunkami granicznymi, a także nad stacjami telewizyjnymi w Symferopolu i Jałcie. Ogłoszono rozpoczęcie formowania sił zbrojnych Autonomii Krymskiej. Nazajutrz żołnierze rosyjscy (bez oznaczeń) objęli pełną kontrolę lotnisko w Symferopolu.

Działania strony ukraińskiej – a właściwie bardziej ich brak – w pierwszych dwóch tygodniach wyraźnie dowodziły braku koncepcji nie tylko użycia, ale nawet zachowań jednostek wojskowych na Krymie w obliczu ewidentnej agresji. 12 marca p.o. prezydent Oleg Turczynow rozwiął wszelkie wątpliwości związane z przeprowadzoną mobilizacją. Oświadczył, że ukraińska armia nie będzie angażować się na Krymie, a jej potencjał skoncentrowany jest na obronie wschodniej części pań-

³ Przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w grudniu 1974 r.

stwa. Na cztery dni przed referendum o separacji Krymu od Ukrainy i przyłączeniu do Rosji Ukraina na półwyspie skapitulowała pod względem wojskowym.

Dwa dni po przeprowadzonym 16 marca referendum (przy frekwencji 81,4% oraz 96,7% głosów za przyłączeniem się do Rosji) Krym stał się częścią Federacji Rosyjskiej⁴.

Dopiero po tym fakcie premier Arsenij Jaceniuk oświadczył, że konflikt wkroczył w fazę wojskową, a minister obrony dał wojskom zezwolenie na użycie broni. Jednak ani oświadczeniu prezydenta, ani decyzji ministra obrony nie towarzyszyły żadne w miarę konkretne koncepcje działań w owej „fazie wojskowej” konfliktu.

Już po przyłączeniu Krymu do Rosji przez następne dziesięć dni trwała operacja zajmowania przez Rosjan kolejnych jednostek i obiektów wojskowych (w tym głównie okrętów) – ataki, szturmowe oddziały rosyjskich oraz grup samoobrony, niekiedy w asyście nieuzbrojonych demonstrantów. Rosjanie przejęli 51 okrętów, pozostawiając Ukrainie 10. W kilku atakach używane były transportery opancerzone i śmigłowce.

Symbolicznym (i nie tylko) aktem objęcia wojskowego zwierzchnictwa Rosji nad Krymem była inspekcja przeprowadzona 24 marca przez rosyjskiego ministra obrony Siergieja Szojgu, podczas której mianował on dezertera admirała Denisa Berezowskiego zastępcą dowódcy rosyjskiej Floty Czarnomorskiej.

28 marca minister Szojgu zameldował, że wszystkie bazy wojskowe na Krymie pozostają pod rosyjską kontrolą, a także że wszyscy żołnierze wierni Ukrainie opuścili terytorium półwyspu.

W okresie poprzedzającym konflikt Rosjanie posiadali na Krymie siły liczące około 12 tys. żołnierzy, rozmieszczone w kilku bazach. Była to przede wszystkim Flota Czarnomorska, brygada desantowo-szturmowa oraz oddziały/pododdziały specjalne. Ocenia się, że podczas operacji ze strony rosyjskiej zaangażowano co najmniej 20 tys. żołnierzy⁵. Do tej liczby należy dodać około 6,5 tys. ochotników jednostek samoobrony. Na Krymie stacjonowało w tym czasie około 15–18 tys. żołnierzy ukraińskich, z tego ok. 11 tys. w siłach morskich oraz 2,5 tys. w siłach powietrznych⁶.

Operacja zajęcia Krymu była przez Rosjan zaplanowana starannie i ze znacznym wyprzedzeniem. Świadczy o tym nie tylko przygotowanie liczego kontyngentu żołnierzy pozbawionych oznak, odpowiednio umundurowanych i wyposażonych, lecz także bardzo dobrze zorganizowane maskowanie operacyjne, sprawne przemieszczanie personelu, precyzyjnie dobrana kolejność i sposób opanowywania kolejnych obiektów cywilnych i wojskowych, koordynacja działań wojskowych i niewojskowych⁷. Wiele wskazuje na to, że operację zaplanowano przy współudziale lokalnych

⁴ 18 marca wieczorem w Moskwie podpisany został traktat o włączeniu Republiki Krymu i Sewastopola w skład Federacji Rosyjskiej.

⁵ Dane mocno szacunkowe. Niektóre źródła podają liczby przekraczające 30 tys.

⁶ Te liczby stanowią rezultat analiz autora artykułu.

⁷ Głębszą analizę operacji z perspektywy sztuki wojennej prezentuje Marek Wrzosek (AON) w artykule: „Konflikt rosyjsko-ukraiński a zmiany w teorii prowadzenia działań militarnych”, *Bellona* 2014, nr 4, s. 11–23.

sojuszników. Lokalna samoobrona zorganizowała się bowiem zastanawiająco szybko i niemal natychmiast po tym podjęła działania.

Bardzo istotne znaczenie dla powodzenia operacji miał czas, w którym ją przeprowadzono – okres rozprzężenia ukraińskiej władzy po wydarzeniach na Majdanie, zmian na kluczowych stanowiskach w państwie.

Ukraińskie siły zbrojne okazały się niezdolne do radzenia sobie z wynikłą sytuacją. U podstaw takiego stanu rzeczy legło morale personelu – dowódców i żołnierzy. Przez dwie dekady niepodległości nie wykształcił się w dostatecznym stopniu narodowy etos żołnierski (czy choćby oficerski). Niedopuszczalnie niskim poziomem cechował się system dowodzenia. Trzeba jednak zauważyć, że dowódcy ukraińscy najwyższego szczebla przez kilka tygodni nie otrzymywali ze strony sprawujących władzę polityków odpowiednich instrukcji, wytycznych, dyrektyw.

Rezultatem geostrategicznym tego konfliktu – przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej – jest istotna zmiana dotychczasowego układu sił w basenie Morza Czarnego. Rosyjska Flota Czarnomorska po zakończeniu jej modernizacji i rozbudowy stanie się główną siłą militarną w tym regionie. Dla Ukrainy strata Krymu to znaczące uszczuplenie jej potencjału militarnego, utrata niemal całej floty.

KONFLIKT ZBROJNY NA WSCHODZIE UKRAINY

Antyrządowe, prorosyjskie wystąpienia na wschodniej Ukrainie nasiliły się w marcu, w okresie kryzysu krymskiego. Stanowiły one preludium do działań zbrojnych. Eskalacja nastrojów separatystycznych, pozostająca w bezpośrednim związku z aneksją Krymu, doprowadziła na początku kwietnia do wybuchu prorosyjskiej rebelii. 7 kwietnia, dzień po masowych demonstracjach w Doniecku i zajęciu kilku budynków instytucji państwowych, proklamowana została Doniecka Republika Ludowa (DRL).

Reakcja Kijowa na eskalację działań separatystów – ataki na budynki milicji, okupację rad miejskich w kilku miastach – spowodowała się do ogłoszenia 13 kwietnia operacji antyterrorystycznej. Tymczasem separatyści zdołali przejąć kontrolę jedenastu instytucji w ośmiu miastach. Na ich stronę przeszła 25 Brygada Wojsk Powietrznodesantowych.

15 kwietnia rozgorzały walki na przedmieściach Słowiańska z użyciem po stronie ukraińskiej czołgów, śmigłowców (dwóch) i sprzętu ciężkiego. W odpowiedzi na rządową operację antyterrorystyczną kierownictwo DRL ogłosiło powszechną mobilizację. Przez drugą połowę kwietnia starcia toczyły się z różną intensywnością i zmiennym powodzeniem. 27 kwietnia proklamowano Ługańską Republikę Ludową.

Konflikt zbrojny wszedł w drugą fazę wraz z przejściem strony rządowej do bardziej zdecydowanych, aktywnych działań w ramach ogłoszonej wcześniej (13 marca) operacji antyterrorystycznej. Najbardziej zacięte, trwające cztery tygodnie walki toczyły się w bitwie o Słowiańsk. W tej bitwie oprócz sił rodzimych separatystów odnotowano udział bojowników z Krymu, Rosji, Czeczenii, Kozaków Krymskich. Walczące strony poniosły znaczne straty; zginął m.in. ukraiński generał (Serhij

Kuleczycki). Istotnym zdarzeniem w toczących się walkach była uwieńczona chwilowym sukcesem strony rządowej bitwa o Mariupol. Użycie przez wojska ukraińskie artylerii i czołgów (zarówno pod Słowiańskiem, jak i pod Mariupolem) nie przyniosło oczekiwanych efektów. Ukraina utraciła też kontrolę nad przyległym pasem granicznym z Rosją. W maju areną toczących się ze zmiennym natężeniem walk stał się port lotniczy w Doniecku.

Tę fazę konfliktu kończył ogłoszony 20 czerwca przez Kijów pokojowy plan Poroszenki i związane z nim zawieszenie broni. Nie oznaczało to całkowitego ustania walk. W czasie trwania rozejmu, do 30 czerwca, zabitych zostało 27 żołnierzy ukraińskich, 69 odniosło rany.

Rosjanie od początku konfliktu utrzymywali przy granicy zgrupowania wojsk, liczące w końcu maja 30 tys. żołnierzy. Pod naciskiem Zachodu znaczną ich część wycofali, choć już po trzech tygodniach odnotowano przerzut w pobliżu rejonu konfliktu nowych jednostek, m.in. elitarniej brygady Sił Specjalnych GRU.

5 lipca, po wznowieniu przez wojska rządowe działań ofensywnych, rebelianci zostali zmuszeni do opuszczenia Słowiańska, Kramatorska i kilku mniejszych miast. Odzyskanie kontroli nad nimi było pierwszym spektakularnym sukcesem operacji antyterrorystycznej. Zestrzelenie w dniu 17 lipca (najprawdopodobniej przez rebeliantów) samolotu pasażerskiego linii Malaysia Airlines, choć wywołało szok światowej opinii publicznej, miało niezbyt istotny wpływ na przebieg wydarzeń na polach zbrojnych starć i bitew. W efekcie wznowionej 20 lipca ofensywy wojsk ukraińskich rebelianci zostali wyparci z kolejnych miast, a ich siły rozbite na trzy części. Do 25 lipca Ukraińcy dotarli do obrzeży Doniecka, zmierzając do okrążenia miasta. Dwutygodniowe zmagania zakończyły się dla nich częściowym sukcesem. Donieck pozostał jednak w rękach rebeliantów. Na początku sierpnia Rada Bezpieczeństwa i Obrony Ukrainy poinformowała, że po lipcowej ofensywie terytorium kontrolowane przez separatystów zmniejszyło się o 75%.

Ofensywę ukraińską zatrzymała zapoczątkowana 11 sierpnia kontrofensywa separatystów. W pierwszych trzech dniach działań rebelianci zdołali przejąć kontrolę nad kilkoma miastami, zamknąć w kotle liczącą 2 tys. żołnierzy 2 Brygadę Zmechanizowaną, okrążyć batalion Gwardii Narodowej. Nacierając wzdłuż granicy z Rosją, separatyści okrążyli znaczne siły, utworzywszy „kocioł amwrosiewski”. Ciężkie boje o Ługańsk zakończyły się pod koniec sierpnia wycofaniem z tego miasta wojsk ukraińskich.

Ostrzelanie (23 sierpnia) znad lądu i morza leżących nad Zatoką Taganroską Nowoazowska i Siedowa, a następnie atak na Nowoazowsk oznaczało otwarcie przez rebeliantów nowego frontu („frontu mariupolskiego”). 7 sierpnia miasto znalazło się pod ich kontrolą. Jednostki ukraińskie doznały podczas tych działań dotkliwej porażki. Około 7 tys. żołnierzy z regularnych brygad oraz batalionów Gwardii Narodowej, mimo liczebnej przewagi nad przeciwnikiem, zostało okrążonych w kolejnym kotle („iłłowajskim”). Kocioł ten został zlikwidowany pod koniec sierpnia⁸.

⁸ Część żołnierzy się poddała, część przeszła na stronę przeciwnika, a pozostali ewakuowali się korytarzem humanitarnym, po porzuceniu broni i sprzętu.

W efekcie sierpniowej kontrofensywy separatyści przejęli kontrolę nad granicą z Rosją od wybrzeża Morza Azowskiego po Ługańsk. 3 września rozpoczęły się walki na przedpolu miasta o znaczeniu strategicznym (szczególnie dla Rosji) – Mariupola. Wkroczeniu doń rebeliantów zapobiegł rozejm (protokół miński) podpisany 5 września.

Zawieszenie broni nie oznaczało jednak całkowitego zaprzestania walk. W pierwszych dniach jego obowiązywania (13–15 września) obserwatorzy OBWE odnotowali sześć przypadków starć określanych jako intensywne. W końcu września ocenili sytuację w 70% strefy buforowej jako spokojną. W październiku według Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka zawieszenie broni stawało się „co raz bardziej kruche”⁹, stwierdzono także, że większość ofiar cywilnych zginęła na skutek ostrzału zarówno powstańczego, jak i ukraińskiego¹⁰. Niezależnie od rozejmu w październiku i listopadzie w Donbasie toczyły się walki. Przez dwa i pół miesiąca zawieszenia broni liczba zabitych w ich trakcie przekroczyła tysiąc. Ostatnim akordem tego konfliktu była wymiana jeńców (21–27 grudnia).

Strona rządowa zaangażowała do walk w tym konflikcie (operacji antyterrorystycznej) łącznie około 50 tys. żołnierzy. Skład bojowy stanowił swoistą mozaikę regularnych sił zbrojnych (wojsk lądowych), jednostek Gwardii Narodowej i ochotniczych batalionów obrony terytorialnej. Oddziały regularnej armii po upokorzeniu w kryzysie krymskim przez pierwsze trzy miesiące konfliktu na wschodzie Ukrainy nabierały elementarnej zdolności bojowej. O tym, jaki był stan ukraińskich sił zbrojnych w lutym–marcu, dobitnie świadczą słowa ówczesnego ministra obrony Ihora Tenjucha „[...] w tym czasie [...] *de facto* tylko 6 tysięcy było gotowe”. Zdolność do działań na większą skalę ukraińska armia osiągnęła w lipcu, choć nie zmieniło się (bo w tak krótkim czasie zmienić się nie mogło) jej przestarzałe uzbrojenie i wyposażenie.

W pierwszych tygodniach konfliktu istotną rolę odegrały tworzone spontanicznie (i chaotycznie) bataliony obrony terytorialnej – struktury o zróżnicowanym składzie, uzbrojeniu (na ogół słabym), zdolnościach; jednostki z własną, w różnym stopniu niezależną od państwa logistyką i w różnym stopniu kontrolowane przez władze centralne.

Siły separatystów ocenia się łącznie na 15–20 tys. bojowników. W ich skład wchodziły bardzo zróżnicowane pod względem liczebności, uzbrojenia, charakteru, morale i innych charakterystyk jednostki. Zasadniczą część stanowiły oddziały rodzime wzmacniane na różne sposoby przez ochotników rosyjskich, których liczbę ocenia się na 3–4 tys. Po stronie separatystów występowały zbrojne grupy z Kaukazu i Azji Środkowej oraz ochotnicy z wielu innych krajów.

Kluczowe znaczenie dla powodzenia separatystów w działaniach wojennych miało wsparcie ze strony Rosji. Moskwa konsekwentnie zaprzeczała swojemu militarnemu zaangażowaniu. Fakty natomiast nie pozostawiały wątpliwości. Według Departamentu Stanu USA w kwietniu Rosja aktywnie uczestniczyła w organizacji

⁹ *Increasingly Fragile*, Office of the UN High Commissioner for Human Rights, www.ohchr.org.

¹⁰ *Ibidem*.

i koordynacji wystąpień separatystów. W czasie eskalacji rozruchów dostarczała samozwańczym republikom broń, transportery opancerzone, czołgi i inne wyposażenie. W konflikcie uczestniczyła znaczna liczba ochotników; ich rekrutacja odbywała się w Rosji otwarcie. Po otwarciu nowego frontu w strefie konfliktu operował co najmniej tysiąc rosyjskich żołnierzy.

W wyniku działań wojennych do połowy grudnia, według danych oenzetowskich, zabitych zostało ponad 4700 osób, z tego 1350 po zawarciu rozejmu; ponad 540 tys. obywateli Ukrainy uszło do Rosji¹¹. Straty po stronie separatystów wyniosły ponad 1000 zabitych, po stronie rządowej – około 1260.

W grudniu, trzecim miesiącu rozejmu, nadal odnotowywano jego naruszenia, choć znacznie rzadziej. Pomysłu na rozwiązanie konfliktu brak.

AFGANISTAN – ROK NAJWYŻSZYCH STRAT SIŁ RZĄDOWYCH W WALCE Z TALIBAMI

Rok 2014 w Afganistanie to trzynasty rok wojny zapoczątkowanej zbrojną interwencją Stanów Zjednoczonych. Dla sił międzynarodowych ISAF, prowadzących operację „Enduring Freedom” – to rok ostatni. 28 grudnia 2014 roku zakończyła się rozpoczęta w grudniu 2001 roku misja wojskowa NATO.

W ostatnim dla sił NATO i ich sojuszników roku wojny w Afganistanie toczyła się z niesłabnącą w istocie intensywnością wojna domowa, w której sukcesy odnosili talibowie. Pod koniec roku pod ich kontrolą znalazło się południe i wschód kraju oraz znaczna część północy. Na większości pozostałych terenów z różnym powodzeniem funkcjonowały równoległe do rządowych ukryte struktury władzy kontrolowane przez talibów.

W pierwszych dwóch miesiącach roku intensywność ataków ich bojowników utrzymywała się w dotychczasowej, stosunkowo umiarkowanej normie. Wśród obiektów zamachów odnotowano m.in. restauracje w Kabulu (21 zabitych, w tym 13 obcokrajowców), bazy NATO, posterunki afgańskiej policji oraz obiekty afgańskich sił zbrojnych. Nasilenie działań talibów nastąpiło w kolejnych miesiącach. Pozostawało to w ścisłym związku z rozpoczęciem kampanii przed wyborami prezydenckimi oraz wyborami do władz lokalnych. Do pierwszych aktów terroru „wyborczego” doszło w lutym; najbardziej spektakularny był atak na konwój jednego z kandydatów na urząd prezydenta Abdullaha Abdullaha.

10 marca talibowie wydali oświadczenie, w którym ostrzegali, że użyją wszelkich środków, by wybory zerwać¹². W dniu wyborów (5 kwietnia) w wyniku zamachów dokonanych przez rebeliantów zginęło 33 cywilów, 18 żołnierzy, 14 policjantów¹³.

Afganistan przez kilka miesięcy od chwili ogłoszenia wyników wyborów (14 czerwca) trawił powyborczy kryzys, zakończony dopiero porozumieniem między zwaśnionymi elektami zawartym 21 września – za zwycięzcę wyborów prezy-

¹¹ Ibidem.

¹² Za: Crisis Data Base (CDB). CDB zamieszcza też kalendarium konfliktu w Afganistanie, www.crisisgroup.com.

¹³ Ibidem.

denckich uznany został Aszraf Ghani. W czasie powyborczego kryzysu politycznego odnotowano znaczne nasilenie przemocy zbrojnej. Swoją aktywność zintensyfikowali zarówno rebelianci, jak i siły rządowe podejmujące kolejne operacje przeciwpartyzanckie na różną skalę (największą przeprowadziły w sierpniu).

Skalę nasilenia działań zbrojnych ilustruje wzrost strat bojowych. W ciągu sześciu miesięcy – od marca do końca września – odnotowano wzrost strat wśród żołnierzy i policjantów o 23%. Był to najgorszy nie tylko pod tym względem rok od początku konfliktu¹⁴.

Istotne zmniejszenie liczby zamachów nie nastąpiło w dwóch ostatnich miesiącach roku. W listopadzie odnotowano serię zamachów na cudzoziemców (19 listopada na „zieloną strefę”). Swoistym akcentem kończącym rok 2014 była bezprecedensowa fala ataków w Kabulu. Sytuacja końcowych tygodni roku sprawiła, że Amerykanie zdecydowali się zwiększyć liczbę pozostawionych na rok 2015 żołnierzy o tysiąc¹⁵.

Walczący po stronie rządowej ponieśli w 2014 roku największe od początku tej wojny straty. Według raportów misji ONZ w Afganistanie przez pierwsze dziesięć miesięcy zginęło ponad 4600 żołnierzy i funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa¹⁶. Był to także najgorszy, najbardziej krwawy rok dla ludności cywilnej. Do końca listopada śmierć poniosło prawie 3200 osób, a ponad 6400 zostało rannych. Ocenia się, że łączna liczba zabitych i rannych cywilów w skali roku przekroczyła 10 tys. Straty wśród wojsk koalicji wyniosły 75 zabitych¹⁷.

Po zakończeniu misji NATO w ramach ISAF oraz operacji „Enduring Freedom” w Afganistanie w 2015 roku pozostaje kontyngent liczący 13,5 tys. żołnierzy, w tym 10,5 tys. amerykańskich. Rozpoczyna się kolejna operacja – „Resolute Support”. Jej zasadniczym celem ma być pomoc w osiągnięciu przez afgańskie siły zbrojne oraz służby bezpieczeństwa pełnej zdolności do wykonywania właściwych im zadań. Amerykanie jednak będą w razie potrzeby wspierać Afgańczyków w misjach bojowych¹⁸.

Rezultaty trzynastoletniej wojny z udziałem wojska z 50 krajów (najliczniejszym w roku 2010 – 130 tys.) wymagają oddzielnej analizy. Prawie 3,5 tys. żołnierzy koalicji poniosło w Afganistanie śmierć. Wojna ta stanowiła pierwsze ogniwo ogłoszonej przez prezydenta Stanów Zjednoczonych „wojny z terroryzmem” – po trzynastu latach, w 2014 roku, Afganistan w indeksie globalnego terroryzmu zajmuje drugie po Iraku miejsce¹⁹.

Rok 2014 okazał się najgorszy w tej wojnie zarówno dla ludności, jak i sił zbrojnych Afganistanu; 2015 może być jednakowo trudny.

¹⁴ Z oświadczenia Ministerstwa Obrony Afganistanu, ibidem; wzrost strat po stronie sił rządowych w skali roku (w porównaniu z rokiem poprzednim) wyniósł około 6,5%.

¹⁵ Z oświadczenia sekretarza obrony (6 grudnia), www.mod.gov.

¹⁶ Te i kolejne dane liczbowe za: UN Mission in Afghanistan (UNAMA), www.unama.unmission.org.

¹⁷ Operation Enduring Freedom Casualties, www.icasualties.org.

¹⁸ Według dostępnych informacji pozostali uczestnicy, w tym 150 Polaków, ograniczą się do spełniania funkcji szkoleniowych i doradczych.

¹⁹ Global Terrorism Index, www.vision-humanity.org.

PAKISTAN – KOLEJNY ROK ZBROJNEGO KONFLIKTU, BEZ ZMIANY NA LEPSZE

Konflikt zbrojny w Pakistanie zapoczątkowany powstaniem w Beludżystanie od 2008 roku spełnia wszystkie kryteria „większego konfliktu zbrojnego” – wojny²⁰. Wojna, która nabrała szczególnego rozmachu w latach 2010–2011, w latach kolejnych nie traciła wyraznie na intensywności. Przemoc zbrojna w tym kraju niezmiennie utrzymywała się na bardzo wysokim poziomie, należącym do najwyższych w świecie. Stan ten nie uległ zmianie na lepsze w 2014 roku. Liczba ofiar ataków terrorystycznych, ataków grup zbrojnych, aktów przemocy o podłożu religijnym, uderzeń dronów, operacji prowadzonych przez wojsko i siły bezpieczeństwa przekroczyła – jak podaje pakistańskie Centre for Research and Security Studies (CRSS) – ponad 7,5 tys. zabitych (7655). Oznaczało to wyraźny wzrost w stosunku do roku poprzedniego (5678 zabitych)²¹.

Największym „kontrybutorem” w tej statystyce były według CRSS operacje prowadzone przez wojsko i siły bezpieczeństwa. Podczas gdy liczba ofiar ataków rebelianckich grup zbrojnych i ataków terrorystycznych spadła o 15%, to aż o 35% wzrosła liczba ofiar operacji wojskowych. Największa intensyfikacja przemocy zbrojnej nastąpiła w obszarze przygranicznym z Afganistanem (zwanym *Federally Administrated Tribal Areas* – FATA), gdzie liczba ofiar wzrosła w porównaniu z rokiem 2013 dwukrotnie, głównie wskutek działań wojskowych.

Podobnie jak w latach poprzednich przemoc zbrojna w Pakistanie występowała w niespotykanej w innych krajach różnorodności form. Motywowana religijnie, etnicznie, politycznie – nabierała tu charakteru bardziej złożonego, głównie etnopolitycznego, religijno-politycznego, nacjonalistyczno-separatystycznego. Nadal ważne miejsce zajmowała przemoc o podłożu religijnym. Nie bez znaczenia było to, że wojska rządowe we współdziałaniu z siłami bezpieczeństwa prowadziły bardziej zdecydowane niż w roku poprzednim operacje i akcje przeciwpartyzanckie.

Głównymi aktorami konfliktu zbrojnego, głównym przeciwnikiem wojsk rządowych pozostawali pakistańscy talibowie (*Tehrik-i-Taliban Pakistan* – TTP) skupiający w swoich szeregach około 20–25 tys. bojowników. Rywalizacja pomiędzy frakcjami TTP doprowadziła w pierwszej połowie roku do podziału tej organizacji, a w kwietniu do wybuchu krwawych walk (około 40 zabitych) między nimi. Spośród wielu innych zaangażowanych w konflikt organizacji zbrojnych należy wymienić milicje Lashkar-e-Islam, Tehrek-e-Nazaf-e-Szariat-e-Mohammadi (około tysiąca bojowników) oraz Islamic Movement of Uzbekistan. Dużą aktywność przejawiały odpryskowe, ekstremistyczne grupy TTP i ekstremistyczna grupa sunnicka Lashkar-e-Dżangawi.

²⁰ Głównie kryterium „dłuższego czasu trwania” oraz wysokości „strat bojowych” (co najmniej 1000 osób w skali roku). Szerzej w: *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford University Press, Oxford 2011.

²¹ *Conflict/Violence Report for the Year 2014*, Centre for Research and Security Studies, www.crs.pk. South Asia Terrorism Portal podaje liczbę 5496 ofiar przemocy o charakterze terrorystycznym, w: *Fatalities in Terrorist Violence in Pakistan 2003–2015*, www.satp.org.

Bojownicy wszystkich tych grup, w różnym stopniu, stosowali metody walki o charakterze terrorystycznym. W statystykach zamachów terrorystycznych Pakistan w 2014 roku zajmował czołowe, trzecie po Iraku i Afganistanie miejsce w świecie²².

Celem zamachów motywowanych politycznie były konwoje i obiekty wojskowe, personel służb bezpieczeństwa, funkcjonariusze państwowi i partyjni. Wśród obiektów ataków znalazły się międzynarodowy port lotniczy w Karaczi oraz szkoła dzieci wojskowych w Peszawarze. Ofiarami zamachów motywowanych religijnie byli przede wszystkim gromadzący się (też na pielgrzymkach) szyici. Szczególnym obiektem ataku stał się konwój pracowników służby zdrowia zaangażowanych w akcję szczepienia przeciwko polio.

Rok 2014 rozpoczął się intensyfikacją działań partyzanckich, które stanowiły reakcję na grudniową akcję wojsk rządowych przeprowadzoną w północnym Waziristanie. Duże znaczenie dla rozwiązania/złagodzenia konfliktu miały mieć oficjalne rozmowy między rządem a przedstawicielami talibów podjęte na początku lutego, załamały się jednak po dwóch tygodniach. Niezależnie od tego 1 marca talibowie ogłosili jednostronne zawieszenie broni; dzień później rząd zawiesił ataki na bazy i kryjówki talibów.

Kruchy rozejm między dwoma głównymi aktorami konfliktu zakończył się w połowie kwietnia. 16 kwietnia wybuchły krwawe walki między rywalizującymi frakcjami TTP. Po ataku na siły rządowe lotnictwo pakistańskie wznowiło bombardowania baz talibów.

Postępów w dialogu z talibami nie odnotowano w maju. Jednocześnie armia kontynuowała operację w północnym Waziristanie. Nadal toczyły się zbrojne starcia między frakcjami TTP.

Na początku czerwca, kiedy wydawało się, że talibowie rozbici walkami wewnętrznymi i osłabieni atakami armii znajdują się w głębokiej defensywie, grupa bojowników-komandosów z Islamic Movement of Uzbekistan zaatakowała międzynarodowy port lotniczy w Karaczi. Reakcję rządu na to spektakularne wydarzenie stanowiły najpierw odwetowe uderzenia lotnictwa, a następnie podjęta z dużym rozmachem operacja wojskowa przeciwko milicjom plemiennym w północnym Waziristanie. W tym czasie Amerykanie po sześciu miesiącach przerwy wznowili uderzenia z wykorzystaniem dronów.

Działania wojsk rządowych w miesiącach letnich doprowadziły – według oficjalnych komunikatów armii – do utraty zdolności TTP do zorganizowanych ataków, a ich straty przekroczyły tysiąc zabitych. Straty armii wyniosły stu zabitych. W listopadzie, po przeprowadzonej operacji wojskowej, 90% terenów północnego Waziristanu miało być oczyszczone z baz i kryjówek partyzantów.

16 grudnia talibowie w odwecie za zabitych w Waziristanie bojowników zaatakowali szkołę prowadzoną przez wojskowych. W zamachu zginęło 148 osób, w tym 132 ofiary to dzieci. Po tym wydarzeniu nastąpiło nasilenie działań wojskowych. Rząd zapowiedział wdrożenie nowego planu walki z terroryzmem.

²² W istocie Pakistan zajmuje wraz z Afganistanem drugie miejsce; różnica między nimi to 0,02 punktu (w skali 0–10) – Global Terrorism Index, op. cit.

W akcjach terrorystycznych w obszarach przygranicznych mieli swój udział Amerykanie. W efekcie 28 uderzeń z wykorzystaniem dronów zabitych zostało 152 bojowników (głównie liderów grup zbrojnych)²³.

W 2014 roku odnotowano 16 incydentów zbrojnych w Kaszmirze, na granicy z Indiami. W utarczkach granicznych zginęło 12 żołnierzy i 14 cywilów po stronie pakistańskiej; 17 żołnierzy i 25 cywilów po stronie indyjskiej.

Pakistan w 2014 roku, niestabilny, ogarnięty wewnętrznymi walkami zbrojnymi, zamachami terrorystycznymi, posiadający broń jądrową, pozostawał wciąż państwem stanowiącym potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa w skali ponadregionalnej.

ARMED CONFLICTS: UKRAINE, TALIBAN WARS

The paper reviews, identifies and briefly describes three of the major armed conflicts (wars). Particular attention is paid to the conflicts in Ukraine: the Russian military intervention, the role of armed forces in annexation of Crimea; the war in Eastern Ukraine.

The author also briefly discusses two “wars with the Taliban” – in Afghanistan and in Pakistan.

Keywords: Poroshenko Petro, Crimea, Maidan, Berkut, Simferopol, Sevastopol, Yalta, Slowiansk, Kramatorsk, Donetsk, Lugansk, Mariupol, Abdullah Abdullah, Ghani Sharaf, Kabul, Kashmir, North Waziristan, “Enduring Freedom”, “Resolute Support”

²³ Za: „Charting data for US airstrikes in Pakistan 2004–2015”, *The Long War Journal*, www.longwar-journal.org.

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W DOBIE SPADAJĄCYCH CEN ROPY I WOJNY NA UKRAINIE

Celem artykułu jest identyfikacja głównych trendów o charakterze ekonomicznym i geopolitycznym mających wpływ na bezpieczeństwo energetyczne świata i Europy. Autorka charakteryzuje czynniki wpływające na kształtowanie się obecnych globalnych trendów popytowo-podażowych na rynku ropy, przenosząc następnie analizę na poziom regionalny. W odniesieniu do europejskiego bezpieczeństwa energetycznego analizie poddane zostały: po pierwsze, znaczenie kryzysu politycznego w stosunkach państw Zachodu z Rosją, w tym zachodnich sankcji nałożonych na sektor energetyczny i rosyjskich działań w relacji do rynków europejskiego i chińskiego, po drugie, wpływ nowych uwarunkowań geopolitycznych na formułowanie założeń unijnej polityki klimatyczno-energetycznej 2030.

GLOBALNE TRENDY – ZABURZENIA DOSTAW ROPY VS AMERYKAŃSKI BOOM ŁUPKOWY I GWAŁTOWNY SPADEK CEN

Zaburzenia dostaw ropy związane z konfliktem w Iraku i Syrii oraz niestabilnością i chaosem politycznym w Libii kolejny rok z rzędu przyciągały uwagę wysoko rozwiniętego świata uzależnionego od stabilnych dostaw węglowodorów¹. W sytuacji zakłóceń produkcji ropy w krajach OPEC tradycyjnie kluczową rolę odgrywa Arabia Saudyjska utrzymująca największe na świecie wolne moce produkcyjne i występująca w ten sposób w charakterze stabilizatora światowego rynku. To na ten kraj przypada aż 15,5% światowych udokumentowanych rezerw ropy naftowej i 13% światowej produkcji². Obecnie funkcję stabilizującą spełnia jednak również niekonwencjonalna ropa, której wydobycie w Ameryce Północnej wciąż rośnie, co prowadzi do ograniczenia importu przez największego światowego jej konsumenta – USA³. W 2014 r., pierwszy raz od ponad dwóch dekad, USA stały się najwięk-

¹ W lipcu 2014 r. konflikty te w połączeniu z sankcjami nałożonymi na Iran, zaburzeniami dostaw z Sudanu i Nigerii prowadziły łącznie do zaburzeń dostaw w wielkości ponad 3 mln baryłek ropy dziennie. Z tego ponad 1,5 mln baryłek nie docierało na rynki zewnętrzne ze względu na niestabilność polityczną w Libii, około miliona zaś w związku z wojną z ISIL. Dane na podstawie szacunków: EIA, *Short Term Energy Outlook*, lipiec 2014. W lipcu rebelianci libijscy otworzyli dwa terminale eksportowe, As-Sidr oraz Ras al-Unuf, dzięki czemu rynek ponownie został zasilony libijską ropą.

² Dane za rok 2013, za: *BP Statistical Review of World Energy 2014*, BP, czerwiec 2014.

³ Zgodnie z danymi EIA 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. Oznacza to, że obecnie około 40% konsumpcji amerykańskiej zaspo-

szym na świecie producentem ropy naftowej, prześcigając Arabię Saudyjską i Rosję. Już w pierwszym kwartale amerykańska produkcja osiągnęła poziom 11 mln baryłek dziennie, dzięki czemu znacznie szybciej, niż przewidywano w 2010 r., kiedy to USA stały się największym na świecie producentem gazu, kraj ten powrócił do roli głównego światowego producenta ropy⁴. Wydobycie ropy łupkowej z wykorzystaniem technologii szczelinowania hydraulicznego (ang. *fracking*) koncentruje się przede wszystkim w Teksasie, północnej Dakocie i na Alasce, a „boom łupkowy” miał w szczególności znaczenie dla rynku amerykańskiego, gdyż USA (z nielicznymi wyjątkami⁵) utrzymywały zakaz eksportu ropy wprowadzony w latach siedemdziesiątych. Wpływ USA na globalny rynek ropy może się zwiększać z każdym rokiem w związku ze stopniowym uwalnianiem amerykańskiego eksportu⁶.

Niemniej jednak z perspektywy globalnej i zarazem długofalowej to ropa bliskowschodnia odgrywa i odgrywać będzie podstawową rolę. To w tym regionie zlokalizowane są jej największe światowe rezerwy – szacuje się, że na Bliski Wschód przypada aż 47,9% udokumentowanych światowych zasobów ropy⁷. Oznacza to, że inwestowanie w ich rozwój jest warunkiem *sine qua non* długoterminowej stabilności światowego rynku energetycznego. W raporcie z 2014 r. Międzynarodowa Agencja Energii (IEA) odnotowuje, że poziom inwestycji w krajach należących do Organizacji Państw Eksporterów Ropy Naftowej (OPEC) jest wysoce niezadowalający, co musi budzić niepokój zwłaszcza wobec oczekiwanego wyczerpywania się możliwości produkcyjnych państw spoza kartelu już w latach dwudziestych XXI wieku. Zgodnie z oceną IEA amerykańska produkcja osiągnie szczytowy poziom 13,1 mln baryłek dziennie około 2019 r., a z początkiem 2030 r. USA przestaną być liderem światowego wydobycia tego surowca⁸.

W konsekwencji rozwoju amerykańskiej produkcji, możliwości ograniczenia embargo na eksport ropy z USA, a także spowolnienia gospodarki chińskiej (największego światowego konsumenta energii) i europejskiej, z Niemcami na czele, cena ropy naftowej na światowych giełdach w 2014 r. spadała. Znaczenie miało również nagle uwolnienie eksportu libijskiej ropy w połowie roku. W ciągu roku kalendarzo-

kajane jest w drodze importu. 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.

⁴ G. Smith, *U.S. Seen as Biggest Oil Producer After Overtaking Saudi Arabia*, 4 lipca 2014 r., URL <<http://www.bloomberg.com/news/2014-07-04/u-s-seen-as-biggest-oil-producer-after-overtaking-saudi.html>> (dostęp: 2.02.2014).

⁵ Zob. K. Pronińska, „Bezpieczeństwo energetyczne w dobie zaburzeń dostaw ropy i globalnej debaty klimatycznej”, *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

⁶ Zgodnie z decyzją prezydenta Obamy z grudnia 2014 r. około 24 amerykańskich koncernów będzie mogło eksportować niewielkie ilości lekkiej ropy (*ultra light oil*) od sierpnia. Firmy uzyskają również większe możliwości reeksportu ropy sprowadzanej z Kanady. Ocenia się, że dzięki temu posunięciu amerykańska *ultra light crude* może zasilić światowy rynek ilością miliona baryłek dziennie. Zob. T. Macalister, „Oil price dips further as US opens crude exports”, *The Guardian* z 31 grudnia 2014 r.; „Obama move on U.S. oil exports paves way for Canadian crude, too”, Reuters, 30 grudnia 2014 r., URL <<http://www.reuters.com/article/2014/12/30/usa-crude-exports-canada-idUSL1N0UE1L320141230>> (dostęp: 31.12.2014).

⁷ Na całą OPEC przypada zaś 71,9% udokumentowanych rezerw. *BP Statistical Review of World Energy 2014*, czerwiec 2014.

⁸ *IEA Special Report. World Energy Investment Outlook*, OECD/IEA 2014.

wego cena ropy Brent (droższej od amerykańskiej WTI oraz ropy koszyka OPEC) spadła z poziomu 103 USD za baryłkę w styczniu 2014 r. do 56,72 USD za baryłkę na początku roku 2015⁹. Z perspektywy eksporterów, których gospodarki są silnie uzależnione od dochodów ze sprzedaży surowców energetycznych, spadające ceny ropy stanowią poważny problem prowadzący nie tylko do pogarszania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych, ale nawet do recesji. W szczególnej sytuacji w kontekście malejących dochodów eksportowych znalazła się Rosja jako najważniejszy eksporter ropy spoza OPEC, stojący na progu recesji gospodarczej, ale także te z państw członkowskich OPEC, które nie dysponują znaczącymi rezerwami finansowymi¹⁰. Państwa te, przyzwyczajone do ceny baryłki powyżej 100 USD (takie ceny utrzymywały się przez ostatnie cztery lata), już przy cenie poniżej 80 USD za baryłkę (ceny spadły do tego poziomu na początku listopada) nie były w stanie równoważyć swoich budżetów. Eksporterom zależało zatem na reakcji kartelu, odpowiadającego za 42% światowej produkcji¹¹, na gwałtownie spadające ceny. W listopadzie w Wiedniu (siedzibie OPEC) odbyły się spotkania przedstawicieli Rosji i OPEC, jak również samej OPEC, podczas których, wbrew oczekiwaniom Rosji, Iranu czy Wenezueli¹², zdecydowano o niewprowadzaniu cięć produkcji. W istocie najważniejszy eksporter – Arabia Saudyjska – dysponujący największymi rezerwami dolarowymi w gronie państw OPEC, nie pozwolił na wprowadzenie limitów produkcji. W dobie spadających cen ropy, a także informacji o możliwości zwiększenia eksportu z Ameryki Północnej, przy już istniejącej niewielkiej nadwyżce podaży ropy na rynku, Arabia Saudyjska jest gotowa na wojnę cenową i walkę o utrzymanie dotychczasowych rynków zbytu. W latach osiemdziesiątych, kiedy odpowiedział OPEC na spadające ceny było ograniczanie produkcji, nie tylko nie udało się doprowadzić do wzrostu cen, ale bliskowschodni producenci utracili też część rynku. W obecnej trudnej sytuacji rynkowej ważniejszy jest fakt, iż eksploatacja złóż bliskowschodnich jest znacznie tańsza niż amerykańskich pokładów niekonwencjonalnych, zwłaszcza ropy zamkniętej w złożach skalnych (ang. *tight oil*). Z kalkulacji saudyjskich wynika, że utrzymujące się niskie ceny mają szansę wyeliminować część amerykańskiej konkurencji (na takim rynku produkcja *tight oil* stałaby się po prostu nieopłacalna), co mogłoby doprowadzić rynek z powrotem do równowagi cenowej. Z perspektywy Saudów istotne są również uwarunkowania wojny w Iraku

⁹ Obliczenia własne na podstawie danych NASDAQ, URL < <http://www.nasdaq.com/markets/crude-oil-brent.aspx?timeframe=1y> (dostęp 2.01.2015).

¹⁰ Tradycyjnie najważniejszymi członkami OPEC występującymi w charakterze „cenowych jastrzębi” są Wenezuela oraz Iran.

¹¹ Dane za rok 2013, za: BP..., op. cit.

¹² Wenezuelska gospodarka nawet mimo wysokich cen ropy zmagala się z problemami korupcji i złego zarządzania. Fatalna sytuacja ekonomiczna Wenezueli i brak porozumienia OPEC w sprawie reakcji na spadające ceny sprzyjały zdaniem części analityków historycznemu przełomowi w stosunkach USA–Kuba. Gospodarka kubańska utrzymywana była bowiem przez lata w ogromnej mierze dzięki subsydiowanej wenezuelskiej ropie. W obecnej trudnej sytuacji rynkowej trudno byłoby liczyć na zachowanie tego stanu. M. Naim, „Energy still turns the wheels of geopolitics”, *The New York Times* z 17 grudnia 2014 r.

i Syrii i potwierdzanie roli wiarygodnego dostawcy, stabilizującego rynek ropy w sytuacji konfliktów na Półwyspie Arabskim¹³.

Z perspektywy importerów chwilowe przekształcenie rynku w „rynek kupującego” jest zjawiskiem pozytywnym. Tańsza ropa umożliwia tańszy rozwój gospodarczy. Jednakże należy mieć na względzie, że okresy taniej ropy oznaczają mniejsze inwestycje w sektorze *up-stream* (poszukiwanie, zagospodarowywanie nowych złóż, produkcja), zarówno ze strony NOCs (ang. *national oil companies*), jak i IOCs (ang. *international oil companies*), a sprzyjają one wzrostowi konsumpcji energii. Droga ropa stymuluje poza tym postęp technologiczny zarówno w samym sektorze naftowym (był to jeden z czynników warunkujących rozwój niekonwencjonalnych technologii wydobywania), jak i w innych sektorach (efektywność energetyczna, rozwój technologii gazu skroplonego LNG, odnawialnych źródeł energii etc.). IEA ocenia tymczasem, że światowa energetyka potrzebuje inwestycji rzędu 2 mld USD rocznie, aby zaspokoić potrzeby energetyczne do 2035 r. Oznacza to konieczność ulokowania w sektorze energetycznym ponad 48 bln USD, z czego ponad 40 bln ma umożliwić wzrost podaży pierwotnych i finalnych nośników energii¹⁴. Z niskimi cenami ropy wiążą się dodatkowe potencjalnie poważne problemy gospodarcze państw eksporterów, które mogą skutkować niepokojami społecznymi, a nawet przewrotami politycznymi.

ROSYJSKA ANEKSJA KRYMU I WOJNA NA UKRAINIE – WPŁYW NA BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE EUROPY

Rosyjska aneksja Krymu oraz wsparcie udzielone przez Rosję separatystom na wschodniej Ukrainie mają ogromne znaczenie dla europejskiego rynku energetycznego, a także sytuacji ekonomicznej samej Rosji. Rosja, rzucając wyzwanie Zachodowi – w celu utrzymania swojej strefy wpływu nie wahała się sięgnąć po środki militarne, z agresją włącznie – poważnie naruszyła własny wizerunek wiarygodnego partnera politycznego, a także gospodarczego. W ocenie wpływu zależności importowych na bezpieczeństwo energetyczne kluczową rolę odgrywa nie tyle samo matematyczne wyliczenie udziału importowanych surowców w całkowitej krajowej konsumpcji (to właśnie należy rozumieć przez termin „zależność importowa”), ile określenie poziomu uzależnienia od jednego źródła dostaw, a następnie ocena wiarygodności dostawcy (w tym jego stabilności politycznej i gospodarczej). Wiarygodność dostawcy odgrywa podstawową rolę w utrzymywaniu subiektywnego poczucia bezpieczeństwa energetycznego, i zarazem obiektywnej stabilności dostaw z danego źródła. Rosja swoimi działaniami zachwiała poczuciem pewności eu-

¹³ W ich kalkulacjach geopolitycznych gorsza koniunktura na rynku ropy osłabia znacząco wspierające wrogi reżim al-Asada Iran i Rosję, w mniejszym stopniu zmniejsza także dochody ISIL z czarnorynkowej sprzedaży zagrabionej w Iraku i Syrii ropy (jej cena jest o połowę niższa od rynkowej).

¹⁴ Największych inwestycji zgodnie z analizą IEA wymaga sektor wydobywania paliw kopalnych oraz transportu i rafinacji – ponad 23 bln USD. Na 10 bln USD szacowane są potrzeby sektora wytwarzania energii elektrycznej. *IEA Special Report...*, op. cit., s. 19.

ropejskiego bezpieczeństwa energetycznego, czyli innymi słowy, stabilności dostaw ropy i gazu z kierunku wschodniego.

W ślad za rosyjskimi działaniami, które stanowiły odpowiedź na próby „ucieczki” Ukrainy na Zachód, natychmiast pojawiły się obawy przed czekającym Europę kolejnym kryzysem gazowym. Po doświadczeniach kryzysów gazowych z 2006 i 2009 r.¹⁵ kraje UE są znacznie lepiej przygotowane do ewentualnych zaburzeń dostaw – część znacząco rozbudowała magazyny gazu (liderem w regionie Europy Środkowej w tym zakresie stały się Węgry), wszystkie zostały zobowiązane regulacją 994/2010¹⁶ do zbudowania rewersyjnych połączeń międzysystemowych, a na poziomie unijnym w 2011 r. powołano Grupę Koordynacyjną ds. Gazu. Część państw dotychczas całkowicie uzależnionych od rosyjskiego dostawcy nie tylko uruchomiła nowe interkonektory¹⁷, lecz także poczyniła znaczący postęp w wykorzystaniu alternatywnych źródeł dostaw. W Europie Wschodniej z końcem 2014 r. został uruchomiony pierwszy terminal LNG. Pływający terminal wybudowany w Kłajpedzie dysponuje zdolnościami przeładunkowymi, magazynowymi i regazyfikacyjnymi. Nosząca wymowną nazwę „Independence” instalacja stwarza możliwość importu do 3 mld m³ gazu, co stanowi 100% litewskiej konsumpcji i 57% łącznego zapotrzebowania na gaz Litwy, Łotwy i Estonii. Polski terminal LNG w Świnoujściu, o przepustowości 5–7,5 mld m³, wkroczył z końcem roku w fazę testów najważniejszych instalacji, tj. zbiorników wodnych, w których magazynowany będzie LNG. Inwestycja, zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Polskiego LNG, ma być gotowa do odbioru dostaw komercyjnych w 2015 r.

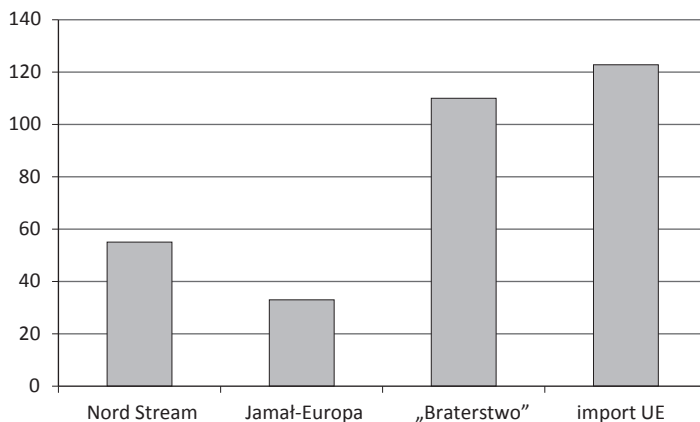
Państwa członkowskie UE różnią się pod względem uzależnienia od ropy i gazu z Rosji¹⁸. Wciąż jednak, tj. nawet po uruchomieniu podbałtyckiego gazociągu Nord Stream (od października 2012 r. dysponującego przepustowością 55 mld m³), zdecydowana większość rosyjskiego gazu w swej drodze do państw UE transportowana jest przez terytorium Ukrainy. System magistrali „Braterstwo” przesyła ponad 100 mld m³ rosyjskiego gazu. Dla porównania biegnącym przez Białoruś gazociągiem Jamał–Europa Rosja eksportuje 33 mld m³ gazu (zob. wykres 1).

¹⁵ W wyniku sporów Rosji i Ukrainy w odniesieniu do dostaw gazu ziemnego, jego cen, ukraińskiego długu oraz taryf przesyłowych (tzw. wojen gazowych) najpierw w dniach 1–4 stycznia 2006 r. zostały ograniczone dostawy gazu na Ukrainę, co dotknęło również odbiorców w UE, a w styczniu 2009 r. całkowicie je wstrzymano. Wskutek kryzysu z 2009 r. odcięto dostawy w wielkości 300 mln m³ dziennie przez 14 dni. Między 6 a 20 stycznia 2009 r. kraje UE zostały pozbawione 20% dostaw gazu (30% importu), co miało poważne konsekwencje ekonomiczne. Straty dla krajów UE szacuje się na 1,6 mld euro. J.A. Vinois, „The new EU approach on energy security and infrastructure”, w: J.M. Glachant, N. Ahner, A. de Monteclacque, *EU Energy Law & Policy. Yearbook 2011*, Claeys & Casteels, Brussels 2011.

¹⁶ Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC, OJ L 295, 12.11.2010.

¹⁷ W tym Polska uruchomiła południowy interkonektor z Czechami (o przepustowości 0,5 mld m³ z planowanym zwiększeniem jej do 1,5 mld m³), interkonektor z Niemcami w Lasowie (1,5 mld m³, planowana rozbudowa do 3 mld m³) oraz fizyczny rewers na gazociągu jamalskim (5,5 mld m³). Planowane jest wybudowanie interkonektora ze Słowacją, interkonektora zachodniego Boernicke–Police oraz łącznika z Litwą.

¹⁸ W 2014 r. najsilniej uzależnione od rosyjskich dostaw pozostawały państwa Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Spośród krajów Europy Zachodniej najbardziej uzależnione od rosyjskiego gazu są Finlandia, Niemcy i Włochy.



Wykres 1

Przepustowość gazociągów eksportujących rosyjski gaz w kierunku zachodnim i południowym oraz całkowity import UE tymi magistralami w 2013 r. (mld m³)

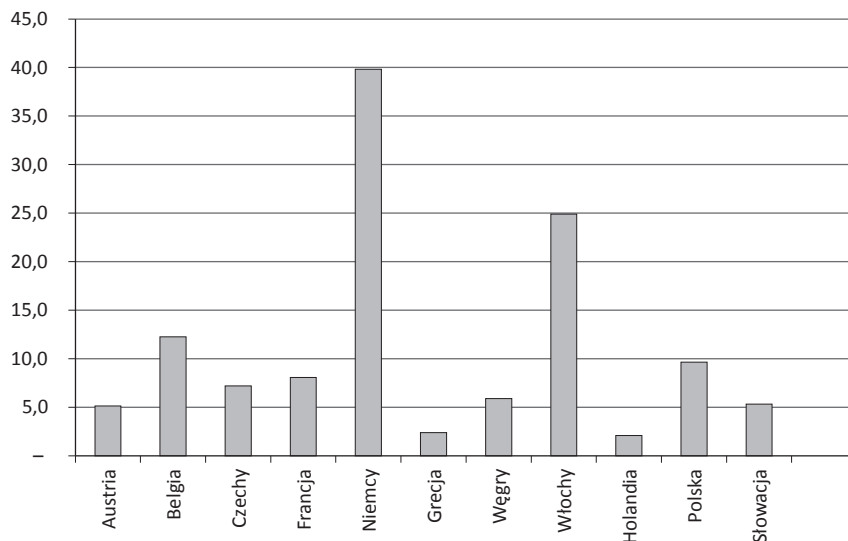
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Gazprom Export, <http://www.gazpromexport.ru/en/projects/transportation/> oraz *BP Statistical Review of World Energy 2014*, czerwiec 2014.

Trasy biegnące przez Ukrainę są zatem wciąż kluczowe i jedynie konstrukcja analogicznego do Nord Stream gazociągu południowego (South Stream) umożliwiłaby Rosji znaczące zmniejszenie eksportu tą drogą. Największymi importerami rosyjskiego gazu w UE są kolejno Niemcy, Włochy i Polska. W 2013 r. państwa te zakupiły od Gazpromu odpowiednio – 40 mld m³, 25,3 mld m³, 9,79 mld m³ gazu ziemnego¹⁹. Na całą UE zaś przypada ponad 130 mld m³ eksportowanego przez Rosję gazu, co stanowi około 60% całkowitego rosyjskiego eksportu tego surowca i 30% unijnej konsumpcji gazu²⁰.

Konflikt na Ukrainie wzbudzał zatem uzasadnione obawy krajów UE o bezpieczeństwo dostaw realizowanych systemem „Braterstwo”. UE znalazła się w sytuacji, w której pogwałcenie przez Rosję podstawowych norm prawa międzynarodowego wymagało zdecydowanej reakcji, a jednocześnie lęk o własne bezpieczeństwo energetyczne i powiązania komercyjne rosyjskich koncernów z koncernami energetycznymi (i nie tylko) z państw UE paraliżowały ośrodki decyzyjne. Uzależnienie Rosji od unijnego rynku w teorii jest ważnym instrumentem oddziaływania, jakim dysponuje UE. W praktyce brak jednego ośrodka decyzyjnego w połączeniu z mozaiką często kolizyjnych interesów poszczególnych państw członkowskich w relacji do Rosji jest barierą w podejmowaniu zdecydowanych działań.

¹⁹ Oprócz państw UE najważniejszym europejskim partnerem Gazpromu jest Turcja, która importowała z Rosji w 2013 r. 26,69 mld m³ gazu. Dane: Gazprom Export za rok 2013, URL <<http://www.gazpromexport.ru/en/partners/>> (dostęp: 2.01.2015).

²⁰ Obliczenia własne na podstawie danych Gazprom Export i BP za rok 2013, URL <<http://www.gazpromexport.ru/en/partners/>> (dostęp: 2.01.2015); BP..., op. cit.



Wykres 2

Państwa UE importujące rosyjski gaz przez Ukrainę. Łączna wielkość importu z Rosji w 2013 r. (mld m³)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Gazprom Export, <http://www.gazpromexport.ru/en/projects/transportation/> oraz *BP Statistical Review of World Energy 2014*, czerwiec 2014.

UE przyjęła zatem strategię selektywnych, bardzo ograniczonych sankcji jako formy kary za nielegalną aneksję Krymu. Zgodnie z paradygmatem sankcji inteligentnych nakładane były one stopniowo, na konkretne osoby fizyczne i podmioty, a także strategiczne sektory, w tym energetyczny²¹. Z racji istniejącej zależności importowej UE szczególnie trudno było ustalić wspólne stanowisko w sprawie sankcji dotyczących sektora energetycznego. Finalnie (tj. na mocy rozporządzenia z 8 września 2014 r.²²) UE objęła jednak nimi eksport określonych technologii i wyposażenia dla sektora energetycznego, zakazane zostało więc eksportowanie do Rosji produktów z przeznaczeniem dla eksploracji i wydobywania ropy ze złóż szelfowych, arktycznych, a także pokładów łupkowych. Zakaz objął dostarczanie usług w zakresie głębiniowej eksploracji i produkcji ropy ze złóż arktycznych i łupkowych, takich jak wiercenia, przeprowadzanie testów odwiertów, usługi pomiarowe, wydobywcze, jak

²¹ Sankcje zostały nałożone 31 lipca 2014 r. rozporządzeniem Rady UE nr 833/2014 ws. środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie i rozszerzone 8 września 2014 r. rozporządzeniem Rady UE nr 960/2014; zmieniony został m.in. zakres środków przymusu dotyczących sektora energetycznego. Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 229, 31.7.2014; Council Regulation (EU) No 960/2014 of 8 September 2014 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 271, 12.9.2014.

²² Council Regulation (EU) No 960/2014 of 8 September 2014 amending Regulation (EU) No 833/2014, op. cit.

również dostawa wyspecjalizowanych jednostek pływających²³. Ciekawe jest jednak pozostawienie przez Radę koncernom europejskim furtki w postaci zapisu, że opisany zakaz „nie ma zastosowania w przypadku, gdy przedmiotowe usługi są niezbędne do pilnego zapobieżenia zdarzeniu, które może mieć poważne lub istotne konsekwencje dla zdrowia ludzi i bezpieczeństwa ekologicznego, lub do złagodzenia skutków tego zdarzenia”²⁴. Ponadto licencjonowaniu podlegają sprzedaż, dostawy i eksport technologii dla sektora energetycznego (szczegółowo określonych w aneksie II do lipcowego rozporządzenia Rady UE 833/2014 i niezależnie od tego, czy pochodzą z UE) do jakichkolwiek podmiotów rosyjskich czy w celu wykorzystania ich w Rosji²⁵. Działania UE zostały podjęte niemalże równoległe do analogicznej polityki USA, które 12 września założyły sankcje także w odniesieniu do rosyjskiego sektora energetycznego. Amerykanie po potwierdzeniu się we wrześniu informacji o aktywnym wspieraniu przez Rosję ukraińskich separatystów wprowadzili zakaz eksportu produktów, usług (innych niż usługi finansowe) i technologii przeznaczonych do produkcji i eksploracji głębinowych, arktycznych i łupkowych złóż ropy do największych rosyjskich koncernów naftowych. Pięć rosyjskich koncernów energetycznych, zaangażowanych w tego rodzaju projekty, znalazło się na amerykańskiej czarnej liście – Gazprom, Gazprom Nefte’, Łukoil, Rosneft’ i Surgutneftegaz. Dodatkowo USA rozszerzyły listę banków i koncernów, którym amerykańskie podmioty mają zakazane udzielanie pożyczek; na liście tej z koncernów energetycznych znalazły się Gazprom Nefte’ i Transneft’ (oraz spółki, w których posiadają one ponad 50% udziałów)²⁶. Sankcje te wpływają na już rozpoczęte przez amerykańskie koncerny projekty w Rosji. Zgodnie z zarządzeniem Departamentu Skarbu do 26 września wszystkie amerykańskie podmioty gospodarcze zaangażowane w tego rodzaju transakcje zostały zobowiązane do ich zamknięcia.

Działania UE i USA są poważnym ciosem dla rosyjskiego sektora naftowego. Koncerny rosyjskie posiadają kapitał i złoża, ale to te zachodnie, z największymi IOCami na czele, dysponują niezbędnymi, najnowocześniejszymi technologiami i *know-how*. Bez ich produktów, technologii i usług rozwój rosyjskiej bazy arktycznej, szelfowej i niekonwencjonalnej będzie znacznie trudniejszy, a może to nawet zablokować na lata wiele przyszłościowych projektów. Należy jednak podkreślić, że również z perspektywy zachodnich koncernów sankcje oznaczają straty finansowe i konieczność rewizji dotychczasowych strategii. Znamienne jest w tym kontekście zachowanie ExxonMobil, amerykańskiego giganta i zarazem największego na

²³ Lista sankcji: URL < http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm#5 > (dostęp: 2.01.2015).

²⁴ Art. 3a ust. 3 rozporządzenia Rady UE nr 960/2014 z dnia 8 września 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie.

²⁵ Lista ta obejmuje m.in. szczegółowy wykaz rur przewodowych stosowanych do ropociągów i gazociągów, rur stosowanych do wierceń ropy lub gazu, pomp, maszyn do wierceń, wież wiertniczych, platform wiertniczych lub produkcyjnych czy jednostek pływających.

²⁶ *Announcement of Expanded Treasury Sanctions within the Russian Financial Services, Energy and Defense or Related Material Sectors*, U.S. Department of the Treasury, 12 września 2014 r., URL < <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2629.aspx> > (dostęp: 2.01.2015).

świecie koncernu z grona IOCs, który musiał w związku z sankcjami zawiesić dzieł z dziesięciu projektów realizowanych w Rosji z Rosneft'. Strategiczne partnerstwo obu przedsiębiorstw, którego efektem było m.in. odkrycie nowych arktycznych złóż ropy (w tym karskiego, wymownie nazwanego przez Rosneft' Pobieda, czyli Zwycięstwo²⁷) – ich wielkość Rosjanie oceniali jako porównywalną ze złożami Arabii Saudyjskiej – stało tym samym pod znakiem zapytania. Wcześniej przedstawiciele Exxon'a zabiegali w Waszyngtonie o nienakładanie tego rodzaju sankcji na Rosję. Również inne amerykańskie i europejskie firmy (Schlumberger, Halliburton, Total, Royal Dutch Shell) współpracujące w zakresie eksploracji i wydobycia ropy niekonwencjonalnej zostały zmuszone do wycofania się z tych projektów. Zastąpienie wielu technologii dotychczas przez nie dostarczanych (na przykład szczelinowania hydraulicznego) może okazać się dla rosyjskich koncernów nieosiągalne, prowadząc w efekcie do spadku wydobycia ropy już w nadchodzącym roku. W perspektywie długoterminowej, aby utrzymać swą dotychczasową pozycję rynkową, Rosja musi rozwijać nową bazę surowcową, tj. trudniej dostępne złoża głębinowe, a także niekonwencjonalne. Dotyczy to przede wszystkim sektora naftowego, który też przynosi największe dochody rosyjskiemu budżetowi federalnemu.

Konsekwencje sankcji były widoczne już w 2014 r., szczególnie w postaci odpływu kapitału z Rosji, spowolnienia gospodarczego, spadających indeksów giełdowych i wartości rubla. Uderzenie w sektor naftowy – zwłaszcza jeśli się uwzględni synergiczny efekt sankcji i niskich cen ropy – jest ciosem w podstawy rozwoju rosyjskiej gospodarki. Przedstawiciele rosyjskich władz i koncernów naftowych wysyłają do rynków informacje, że sankcje w ich przekonaniu będą krótkotrwałe, a także iż nie zamierzają zastępować niektórych z dotychczasowych partnerów strategicznych nowymi. Rosyjskie koncerny mają wyczekiwać na wycofanie się Zachodu z sankcji, a w czasie ich trwania, zgodnie ze słowami prezesa Rosnefti Igora Sieczyna, kontynuować projekty, głównie wykorzystując zasoby własne²⁸. Rosja może się jednak przeliczyć w swych oczekiwaniach, a „rusyfikacja” niekonwencjonalnego wydobycia ropy, w tym technologii – okazać się koniecznością w dłuższym okresie. W takiej sytuacji prawdopodobny jest zwrot ku partnerom azjatyckim, którzy posiadają kapitał, ale nie dysponują doświadczeniem i technologiami koncernów zachodnich²⁹. Faktem jest, że koncerny zachodnie są zainteresowane projektami w Rosji zgodnie z zasadą *business is business*, ale dopóki nie będzie sprzyjającego klimatu politycznego, dopóty działalność ta nie będzie możliwa. Chodzi tu zarówno o sankcje utrzymywane obecnie w mocy, jak i potencjalne zagrożenie nowymi. Nieprzewidywalność polityczna Rosji wpływa na ocenę wiarygodności rosyjskich

²⁷ Jak informuje strona koncernu: odkrycie złoża to „nasze wspólne zwycięstwo, w którego osiągnięciu uczestniczyli nasi przyjaciele i partnerzy z ExxonMobil, North Atlantic Drilling, specjaliści Schlumbergera, Halliburtona, Weatherforda, Bakera, Trendsettera, FMC”. «Роснефть» открыла новое месторождение в Карском море, 27 września 2014 r., URL < <http://www.rosneft.ru/news/pressrelease/27092014.html> > (dostęp: 3.01.2015).

²⁸ Cyt. w: A.E. Kramer, „The ‘russification’ of oil exploration”, *The New York Times* z 29 października 2014 r.

²⁹ Rosyjskie koncerny prowadzą wstępne rozmowy m.in. z Chinami ws. przeniesienia wpływających platform wiertniczych z Morza Południowocchińskiego na morza arktyczne. Ibidem.

koncernów i klimatu inwestycyjnego. Warto w tym względzie pamiętać *casus* irański po sankcjach nałożonych przez Zachód w związku z rewolucją 1979 r.

Wykluczona z G-8 i obłożona sankcjami Rosja starała się prowadzić grę z Zachodem tam, gdzie czuje się najmocniejsza, a zatem na rynku gazu. W tym kontekście, z jednej strony, manifestowała chęć dywersyfikacji rynków zbytu i zwrotu ku rynkom azjatyckim, z drugiej zaś realizowała projekt dzielenia państw UE przez wysyłanie sprzecznych sygnałów w sprawie budowy South Stream. W tym pierwszym aspekcie szczególną rolę odgrywały wizyty najwyższych rosyjskich przedstawicieli państwowych w Chinach i podpisanie w maju 30-letniego kontraktu na dostawę gazu z Rosji do ChRL trasą wschodnią, tj. gazociągiem „Siła Syberii”³⁰. Zgodnie z porozumieniem, poczynając od 2018 r., ChRL ma importować rocznie 38 mld m³ rosyjskiego gazu. Nie umniejszając wagi porozumienia – negocjowane było ono przez ostatnich dziesięć lat, a podstawową kwestią sporną pozostawała cena zakontraktowanego gazu – podpisanie kontraktu w maju 2014 r. miało przede wszystkim charakter propagandowy. Rosja w obliczu zachodnich sankcji manifestowała zdobycie nowego, alternatywnego (względem Europy) wielkiego rynku zbytu i zarazem strategiczne partnerstwo z największą światową gospodarką (w tym największym światowym konsumentem energii). Retoryczne formuły stosowane przez Putina opisywały „Siłę Syberii” jako „największy projekt budowlany na świecie”³¹, a samą umowę określali „epokowym wydarzeniem” i „najważniejszym kontraktem gazowym podpisanym od czasu rozpadu ZSRR”³². W rzeczywistości podpisane w tak szybkim tempie porozumienie między Gazpromem i CNPC było przejawem desperacji Rosji, izolowanej po agresji na Krym i stojącej u progu recesji gospodarczej. Szacowana cena gazu (nie jest jasne, jaką ostatecznie cenę udało się wynegocjować)³³ – 350 USD/1000 m³ – jest niższa od średniej ceny uzyskiwanej na rynku europejskim (380 USD/1000 m³, z tym że część państw UE, z Polską na czele, płaci o wiele wyższe rachunki za rosyjski gaz)³⁴, co więcej, jest ona znacznie niższa, niż strona rosyjska oczekiwała (biorąc pod uwagę wyższe ceny surowca na rynku azjatyckim). W trakcie kolejnej wizyty Putina w ChRL (w listopadzie) doszło do pod-

³⁰ Planowany gazociąg „Siła Syberii” ma liczyć 3,5 tys. km i przebiegać wzdłuż rurociągu WSTO (Syberia Wschodnia–Ocean Spokojny). Główna nitka prowadzić będzie do okolic Władywostoku, a stamtąd do terminalu LNG o przepustowości rzędu 10–15 mln ton gazu. Koszt inwestycji szacuje się na 80–90 mld USD. „Rozpoczęto budowę gazociągu z Rosji do Chin”, *Forbes* z 1 września 2014 r., URL < <http://www.forbes.pl/rozpoczeto-budowe-gazociagu-z-rocji-do-chin,artykuly,182297,1,1.html> (dostęp: 3.01.2015).

³¹ Słowa te rosyjski prezydent wypowiedział podczas uroczystości otwarcia budowy gazociągu w miejscowości Us Chatyn w Jakucji. Ibidem.

³² J. Perlez, „China and Russia reach 30-year gas deal”, *The New York Times* z 21 maja 2014 r., URL < http://www.nytimes.com/2014/05/22/world/asia/china-russia-gas-deal.html?_r=0 (dostęp: 3.01.2015).

³³ Należy podkreślić, że porozumienie to dotyczy wyłącznie gazu, który będzie transportowany pierwszą nitką nowego gazociągu. CNPC i Gazprom nie porozumiały się w kwestii ceny paliwa dostarczanego drugą nitką, tj. biegnącą do Xinjiangu.

³⁴ Analitycy Bloombergu szacują (powołując się na nieoficjalne doniesienia z Kremla), że cena wynegocjowana przez CNPC może być bliska 360 USD za 1000 m³, tj. tej, jaką płać za rosyjski gaz Niemcy (około 366 USD/1000 m³). E. Mazneva, A. Guo, *Gazprom's China Gas Price Said to Be Near German Level*, 3 lipca 2014 r., URL < <http://www.bloomberg.com/news/2014-07-02/gazprom-gas-price-in-china-deal-said-to-be-near-germany-s-level.html> (dostęp: 3.01.2015).

pisania memorandum, w którym zadeklarowano wzrost eksportu gazu do Państwa Środka do 68 mld m³ do 2019 r. Polityczne wsparcie wbrew pozorom nie wpływa jakościowo na negocjacje między chińskim i rosyjskim koncernem w sprawie ceny kolejnej transzy rosyjskiego gazu transportowanego już drugą nitką. Wręcz przeciwnie. Po pierwsze, z tego typu memorandumami mieliśmy do czynienia w przeszłości, po drugie, Rosjanom może być jeszcze trudniej negocjować cenę na dostawy drugą nitką, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę kontynuację sankcji zachodnich, jak również zmieniającą się sytuację na rynku ropy (drastyczny spadek cen będzie miał wpływ na ceny osiąmane na rynku gazu)³⁵.

Rosja, demonstrując wzrost wagi azjatyckiego kierunku eksportu (w domniemaniu: kosztem europejskiego), jednocześnie odpowiedziała na działania Komisji Europejskiej (KE) negującej zgodność umów podpisywanych przez kraje członkowskie z Rosjanami w sprawie budowy South Stream. Odpowiedzią było grudniowe oświadczenie o rezygnacji z tego sztandarowego rosyjskiego projektu nowego łącznika gazowego z Europą Zachodnią³⁶. Reakcja Rosji była podyktowana działaniami KE³⁷, stawiającej wymóg dostosowania projektu do zasad zliberalizowanego rynku gazu UE, co uniemożliwiłoby w praktyce realizację rosyjskiej strategii (zarówno *unboundling* – zapewnienie rozdziału działalności produkcyjnej i dystrybucyjnej, jak i reguła TPA, tj. dostęp stron trzecich do infrastruktury przesyłowej, stoją w sprzeczności z praktykami rosyjskiego monopolisty)³⁸. Gazprom nie miał praktycznie szans na „ominięcie” klauzuli TPA przez uzyskanie gwarancji rezerwacji pełnej przepustowości, zwłaszcza że nie powiodły się próby uzyskania zgody KE na taką rezerwację w odniesieniu do OPAL (niemieckiego łącznika z Nord Stream). W przypadku OPAL niemiecki regulator zarezerwował całą przepustowość dla Gazpromu, ale Dyrekcja

³⁵ M.L. O'Sullivan, „New China–Russia gas pact is no big deal”, *BloombergView*, 14 listopada 2014 r., URL <<http://www.bloombergview.com/articles/2014-11-14/new-chinarussia-gas-pact-is-no-big-deal>> (dostęp: 3.01.2015).

³⁶ Podczas wizyty w Ankarze prezydent Putin oświadczył, że „biorąc pod uwagę, iż nie otrzymaliśmy jeszcze zgody Bułgarii [na wznowienie budowy South Stream, która została zawieszona w czerwcu 2014 r. w związku z zastrzeżeniami KE – K.P.], uważamy że w tych uwarunkowaniach nie możemy kontynuować realizacji projektu”. Putin dodał, że jeśli Europa nie chce budowy South Stream, „to nie będzie on realizowany”, a Rosja odąd będzie się koncentrować 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).

³⁷ Zob. „Prime minister says Russia dropped South Stream gas pipe project for legal reasons”, *Itar-TASS*, 20 stycznia 2015 r., <http://itar-tass.com/en/economy/772214> (dostęp: 20.01.2015).

³⁸ Projekt South Stream został zgłoszony przez Rosję w 2007 r. Dzięki gazociągowi mogła ona zrealizować dwa strategicznie ważne cele. Po pierwsze, budowa South Stream znacząco zmniejszałaby atrakcyjność i utrudniała tym samym realizację unijnych projektów gazociągów, tzw. Korytarza Południowego, ograniczając zarazem możliwości eksportu gazu z Azji Środkowej do Europy bez pośrednictwa Rosji. Po drugie, stwarzałyby Rosji alternatywę względem tras ukraińskich. Budowa South Stream ruszyła 7 grudnia 2012 r., ale napotykała trudności związane m.in. z zastrzeżeniami KE. W grudniu 2013 r. KE uznała, że porozumienia zawarte przez kraje UE z Gazpromem w sprawie South Stream są sprzeczne z trzecim pakietem liberalizacyjnym, i zleciła państwu uczestniczącym w projekcie renowację umów. Główne zastrzeżenia KE budziły: 1) brak dostosowania porozumień do zasady *unboundling*; 2) brak zasady TPA (ang. *third party access*), gwarantującej podmiotom trzecim dostęp do infrastruktury przesyłowej; 3) niedostosowanie taryf do unijnych standardów. Szczegółowo na temat South Stream i zastrzeżeń KE zob. K. Pronińska, „Bezpieczeństwo energetyczne w dobie zaburzeń...”, op. cit.

Generalna ds. Konkurencji Komisji Europejskiej zakwestionowała tę decyzję. W rezultacie zarezerwowana dla Gazpromu przepustowość została zmniejszona do 50%. Negocjacje koncernu, który złożył wniosek o przywrócenie pełnej rezerwacji, z KE trwały ponad rok, bez rozstrzygnięcia. W przypadku South Stream KE nie tylko zakwestionowała umowy podpisane z Gazpromem przez państwa członkowskie oraz Serbię jako członka Wspólnoty Energetycznej, lecz także wszczęła procedurę karną wobec Bułgarii. U źródeł rosyjskiej decyzji leżą również czynniki natury ekonomicznej – problemy finansowe państwa, słaba koniunktura na rynku ropy i gazu, które utrudniają finansowanie bardzo kosztownego projektu, oraz dynamika unijnego popytu, który jeszcze nie odbudował się po kryzysie finansowym³⁹. Pojawiają się także opinie, iż rezygnacja z South Stream może być próbą dzielenia państw UE i szantażowania KE. Należy z pewnością wziąć i je pod uwagę, zwłaszcza że polityka energetyczna Rosji jest skoncentrowana zarówno na osiąganiu korzyści ekonomicznych (dochody z rynku surowcowego), jak i geopolitycznych (wzmacnianie jej pozycji i budowanie rosyjskich stref wpływu).

Z końcem grudnia koncerny europejskie zaczęły odsprzedać Gazpromowi udziały w konsorcjum South Stream Transport BV. – francuski EdF (15%), niemiecki Wintershall (15%) oraz włoski Eni (20%). W ten sposób konsorcjum w 100% stało się własnością Gazpromu. O tym jednak, że Rosja nie zamierza rezygnować ze zwiększenia możliwości eksportowych w kierunku zachodnim, świadczy nowa propozycja zbudowania magistrali biegnącej przez Turcję. W styczniu prezes Gazpromu Aleksiej Miller 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 Południowej⁴⁰. Nowy projekt ma znaczenie w kontekście zarówno utrzymania pozycji Rosji jako głównego dostawcy gazu do Europy, jak i wojny toczącej się na wschodniej Ukrainie i poszukiwania przez Rosję alternatyw względem ukraińskich tras eksportowych.

Tak jak wcześniej Nord Stream w połączeniu z South Stream, według obecnych planów Nord Stream w zestawieniu z Tureckim Potokiem dysponowałby łączną przepustowością równą przepustowości magistrali eksportowych biegnących przez Ukrainę. Ukraina po aneksji Krymu i wobec działań Rosji na rzecz utrzymywania stanu konfliktu zbrojnego we wschodnich regionach jest narażona obecnie bardziej niż w przeszłości na agresję również o charakterze ekonomicznym. Uzależnienie ukraińskiej gospodarki od gazu i zarazem importu tego surowca z Rosji⁴¹ także

³⁹ Por: A. Behrens, „The declared end of South Stream and why nobody seems to care”, *CEPS Commentaries*, 5 grudnia 2014 r., s. 1–2.

⁴⁰ Zob. szerzej: J. Stern, S. Pirani, K. Yafimava, „Does the cancellation of South Stream signal a fundamental reorientation of Russian gas export policy?”, *OIES Energy Comments*, 21 stycznia 2015 r.

⁴¹ W 2013 r. Ukraina sprowadzała z Rosji 25,1 mld m³ gazu, będąc trzecim największym rynkiem zbytu dla Rosji po Niemczech i Turcji. Wielkość ta stanowiła 55% całkowitej konsumpcji gazu, który jest na równi z węglem najważniejszym nośnikiem pierwotnym energii w ukraińskim bilansie energetycznym. Obliczenia na podstawie danych: BP..., op. cit.

w warunkach pokoju i względnej stabilności politycznej było wykorzystywane przez Kreml do realizacji celów politycznych i ekonomicznych, w tym utrzymania Ukrainy w rosyjskiej strefie wpływów. Kryzysy gazowe 2006 i 2009 r. są tego dobrym przykładem. Jeśli zaś przez Ukrainę biegną główne gazociągi eksportowe (zob. wykres 2), to zagrożenie dostaw gazu do tego kraju naraża bezpieczeństwo energetyczne Europy. UE odgrywała zatem rolę pośrednika w negocjacjach gazowych w 2014 r., które odbywały się w nowych skomplikowanych warunkach geopolitycznych. Pod auspicjami UE zostało wynegocjowane tymczasowe porozumienie na okres zimy⁴². Co ważniejsze, po raz pierwszy zaangażowanie UE nie sprowadziło się wyłącznie do aktów dyplomatycznych. W 2014 r. uruchomione zostały m.in. rewersyjne dostawy gazu na Ukrainę, a KE przez cały rok opracowywała wraz z MFW pakiet pomocowy dla tego państwa. Równocześnie na szczelbu unijnym sporządzano (już w nowych strukturach KE, o czym dalej) plan energetyczny dla państw członkowskich uzależnionych od dostaw gazu trasami ukraińskimi⁴³.

POLITYKA KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNA 2030 A GEOSTRATEGICZNY WYMIAR BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO UE

Debata klimatyczna jest integralną częścią myślenia o europejskiej zrównoważonej polityce energetycznej⁴⁴. Przez cały rok 2014 trwało opracowywanie i negocjowanie nowych celów polityki klimatyczno-energetycznej UE, a także przygotowywanie się państw do 20. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu (COP) w Limie. Inaczej niż w poprzednich latach, kiedy przygotowywano propozycje celów redukcji CO₂, poprawy efektywności energetycznej oraz wzrostu wykorzystania energii odnawialnej, negocjacje toczyły się w uwarunkowaniach najpoważniejszego od zakończenia zimnej wojny kryzysu politycznego w stosunkach UE–Rosja. Wydarzenia za wschodnią granicą przekształciły wewnątrzunijną debatę, przenosząc punkt ciężkości z polityki klimatycznej na bezpieczeństwo dostaw. Było to szczególnie widoczne podczas szczytu marcowe-

⁴² Dostawy gazu z Rosji na Ukrainę zostały przerwane w połowie czerwca z powodu miliardowego zadłużenia wobec Gazpromu oraz odmowy uiszczenia wyższych opłat za gaz. W wyniku trójstronnych konsultacji w październiku ustalono, że w okresie od listopada do marca 2015 r. cena za 1000 m³ rosyjskiego wyniesie poniżej 385 USD, ale z obowiązkiem dokonywania przez Ukrainę przedpłaty za zakontraktowany gaz. Zob. A. Macdonald, P. Blenkinsop, „Ukraine, Russia, EU agree to natural gas supply deal”, Reuters, 30 października 2014 r., <URL <http://www.reuters.com/article/2014/10/30/us-ukraine-crisis-gas-idUSKB-N0I10XQ20141030>> (dostęp: 2.01.2015).

⁴³ W tym celu odbywać się będą spotkania ministrów energetyki odpowiednich krajów UE. W lutym 2015 r. przewidziano dwa takie spotkania, w Sofii i Baku – wybór Azerbejdżanu, jako ważnego alternatywnego dostawcy, nie jest przypadkowy. Również na koniec lutego nowa KE ma przedstawić plan unii energetycznej.

⁴⁴ Polityka energetyczna UE odnosi się do trzech głównych dziedzin: zrównoważonego rozwoju; liberalizacji i integracji rynku energii i gazu; bezpieczeństwa dostaw. Szerzej o polityce energetycznej UE: K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Elipsa, Warszawa 2012, s. 232–260.

go UE, a następnie w majowej strategii energetycznej oraz promowaniu koncepcji unii energetycznej.

Na początku roku KE zaproponowała nowe cele polityki klimatyczno-energetycznej⁴⁵. Pakiet rozwiązań zakładał realizację do 2030 r. następujących celów: 1) redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% (ten cel od samego początku był przedstawiany jako wspólny, tj. wiążący dla wszystkich państw członkowskich); 2) wzrost udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w bilansie energetycznym UE do 27%; 3) poprawę efektywności energetycznej o 30%⁴⁶. KE przedstawiła również rekomendacje w odniesieniu do eksploatacji gazu łupkowego⁴⁷. W części dotyczącej polityki energetycznej określiła następujące priorytety: zakończenie budowy wewnętrznego zliberalizowanego rynku energii i gazu; sprzyjanie rozwojowi inwestycji w nowe połączenia rurociągowie i między systemami energii energetycznej; rozwój technologii; wzrost efektywności energetycznej.

W zakresie bezpieczeństwa dostaw w komunikacie podkreślono problem rosnącego uzależnienia UE od importowanych surowców, co stanowi wyzwanie zarówno dla bezpieczeństwa energetycznego, jak i rozwoju gospodarczego⁴⁸. Mimo to był to kolejny dokument KE, w którym bezpieczeństwo dostaw zostało określone jako cel polityki energetycznej w dalszej kolejności, a zatem po celach klimatycznych i integracyjno-liberalizacyjnych⁴⁹.

Kontekst formułowania wytycznych polityki energetycznej zmienił się zasadniczo w związku z rosyjską aneksją Krymu i rosnącym napięciem w stosunkach Rosji z Zachodem. Było to widoczne podczas spotkania Rady Europejskiej 20–21 marca 2014 r. Podczas tej pierwszej debaty w ramach nowej polityki energetycznej 2020–2030 potwierdzone zostały priorytety polityki klimatyczno-energetycznej, wśród których jednak wyraźnie więcej było odniesień do konieczności wzmacniania bezpieczeństwa dostaw. Szczyt nie tylko podkreślił konieczność redukcji wysokiej zależności od gazu, lecz także zmieniła się kolejność priorytetów w porównaniu ze styczniowym komunikatem KE, kolejno wymieniono bowiem: konkurencyjność, bezpieczeństwo dostaw oraz osiągnięcie celów klimatycznych i ekologicznych. KE została zobowiązana do opracowania propozycji szczegółowych nowych połączeń międzysystemowych do 2030 r., a także przygotowania planu działań na rzecz re-

⁴⁵ *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii*, Komunikat Komisji Europejskiej, 22 stycznia 2014 r., COM(2014) 15 final.

⁴⁶ Rokiem bazowym dla poszczególnych celów jest 1990.

⁴⁷ Commission Recommendation of 22 January 2014 on minimum principles for the exploration and production of hydrocarbons (such as shale gas) using high-volume hydraulic fracturing, OJ L 39, 8.2.2014.

⁴⁸ Zgodnie z prognozami zależność od importu ropy w UE wzrośnie do 90% (z 80%), a gazu do ponad 80% (z 60%). Oznaczać to będzie jeszcze większą podatność na szoki podażowe i cenowe. Tymczasem zgodnie z wyliczeniami Eurostatu w 2012 r. wydatki UE na zakup ropy i gazu wyniosły 400 mld euro, tj. 3,1% PKB UE. *Ramy polityczne...*, op. cit., s. 1–2.

⁴⁹ To zagadnienie znalazło się dopiero na 14 stronie 21-stronicowego dokumentu. Autorzy wskazali trzy typy instrumentów wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw: 1) wydobywanie zrównoważonych własnych źródeł energii (np. OZE, konwencjonalne paliwa kopalne, jądrowe), w tym bezpieczna eksploatacja gazu łupkowego; 2) wspólne działanie w celu dywersyfikacji dostawców i tras (ma temu służyć budowanie wewnętrznego rynku energii i gazu, rozbudowa infrastruktury przesyłowej i połączeń transgranicznych; 3) zmniejszenie energochłonności. Ibidem, s. 14–15.

dukcji zależności importowych oraz zapewnienia implementacji trzeciego pakietu liberalizacyjnego „przez wszystkich uczestników europejskiego rynku” (*vide* Gazprom i South Stream). Należy zwrócić uwagę na dwie konkluzje Rady, istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa. Po pierwsze, uznanie konieczności poszukiwania sposobów dywersyfikacji dostaw celem zwiększenia siły negocjacyjnej w relacji z eksporterami. Po drugie, potwierdzenie klauzuli solidarności w sytuacjach zaburzeń dostaw nośników energii. W tym odniesieniu podkreślono wagę projektów Korytarza Południowego, a także możliwości zwiększenia importu gazu amerykańskiego dzięki zawarciu Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP)⁵⁰.

W 2014 r. trwały zatem negocjacje w zakresie zarówno ostatecznych celów polityki klimatycznej, jak i wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw. W ich wyniku podczas szczytu 23 października szefowie państw i rządów zdecydowali się na przyjęcie elastycznej formuły zobowiązań klimatyczno-energetycznych na rok 2030. Po pierwsze, ustalono, że państwa członkowskie zobowiązują się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 40%. Było to jedyne zobowiązanie o charakterze obligatoryjnym dla wszystkich członków UE. W ramach negocjacji państwom najbardziej sceptycznym wobec wprowadzania dalszych redukcji (do tego właśnie grona zalicza się Polska) udało się wynegocjować pozostawienie w mocy tzw. darmowych przydziałów emisji, a także przydział środków w ramach tzw. funduszu modernizacyjnego. Po drugie, pozostałe dwa cele sformułowano w znacznie bardziej elastyczny sposób. Cel zwiększenia udziału OZE w bilansie energetycznym o 27% został wyznaczony dla UE jako całości, co oznacza, że nie jest on celem narodowym. Poszczególne państwa członkowskie w różnym stopniu będą zatem wносить wkład w jego realizację na poziomie UE. Podobnie poprawa efektywności energetycznej o 27% do 2030 r. została określona jako cel dla całej UE, a nie narodowy⁵¹. W stosunku do pierwotnych propozycji KE cele polityki klimatyczno-energetycznej zostały zatem złagodzone. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie państw członkowskich pod względem ich interesów i oczekiwań, wynegocjowanie nowego pakietu klimatyczno-energetycznego należy uznać za sukces unijnej dyplomacji. Zgodnie z ideą unijnych przywódców nowy pakiet klimatyczny ma być przykładowym sygnałem dla największych emitentów – USA i Chin przed 21. COP, która ma odbyć się w Paryżu w grudniu 2015 r. W zależności od ustaleń tego szczytu klimatycznego, a także innych wydarzeń czy trendów obserwowanych na rynku energetycznym, Rada Europejska zgodnie z pozostawioną sobie furtką (tzw. *flexibility clause*) będzie mogła powrócić do ustaleń w zakresie celów redukcji.

Nowe uwarunkowania geopolityczne szczególnie silnie wpłynęły na prace w zakresie bezpieczeństwa dostaw, w tym kształt nowej strategii bezpieczeństwa energetycznego, którą przyjęto w maju. Strategia bezpieczeństwa energetycznego wyznaczyła obszary działania/filary polityki energetycznej UE, które w istocie w pełni korespondują z konkluzjami marcowej Rady ds. Energii (zob. załącznik 1).

⁵⁰ Na podstawie dokumentu: *Conclusions – 20/21 March 2014*, Brussels, 21 marca 2014 r., EUCO 7/1/14.

⁵¹ Na podstawie dokumentu: *Conclusions – 23/24 October 2014*, Brussels, 24 października 2014 r., EUCO 169/14.

Załącznik 1**Filary Europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego:**

1. natychmiastowe działania mające na celu zwiększenie zdolności UE do przezwyciężenia poważnych zakłóceń w okresie zimowym 2014/2015;
2. wzmocnienie mechanizmów solidarności/mechanizmów reagowania w sytuacji nadzwyczajnej, w tym koordynacji ocen ryzyka i planowania awaryjnego, oraz ochrona infrastruktury strategicznej;
3. zmniejszanie zapotrzebowania na energię;
4. budowanie dobrze funkcjonującego i w pełni zintegrowanego rynku wewnętrznego;
5. zwiększenie produkcji energii w Unii Europejskiej;
6. dalszy rozwój technologii energetycznych;
7. zróżnicowanie dostaw zewnętrznych oraz powiązanej z nimi infrastruktury;
8. poprawa koordynacji krajowych polityk energetycznych oraz przemawianie jednym głosem w zewnętrznej polityce energetycznej.

Działania UE we wszystkich ośmiu obszarach mają sprzyjać „ściślejszej współpracy korzystnej dla wszystkich państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu krajowych wyborów dotyczących energii” oraz opierać się na solidarności.

Źródło: *Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego*, 28 maja 2014 r., COM/2014 330 final.

Nowością w dyskusji nad wzmacnianiem bezpieczeństwa energetycznego UE była rewitalizacja koncepcji budowy unii energetycznej, w przeszłości przedstawianej m.in. w deklaracji Buzek–Delors z 2010 r.⁵² Propozycję budowy nowej unii 29 marca złożył polski premier Donald Tusk. Według polskiego zamysłu unia energetyczna powinna 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 gazu⁵³; 4) rehabilitacji węgla w europejskim bilansie energetycznym; 5) zwiększeniu wykorzystania gazu z łupków; 6) radykalnej dywersyfikacji źródeł dostaw gazu. Polski wkład do dyskusji z pewnością ożywił debatę nad europejskim bezpieczeństwem energetycznym. Świadczą o tym podejmowane przez środowiska eksperckie, polityczne oraz organy unijne liczne próby zdefiniowania i napełnienia treścią koncepcji unii energetycznej. Co istotne, również KE otrzymała nie tylko nowy skład, lecz także nową strukturę, w której stworzony został urząd wiceprzewodniczącego ds. unii energetycznej. Funkcję tę objął Maroš Šefčovič⁵⁴.

⁵² Zob. K. Pronińska, „Wpływ współpracy energetycznej krajów Europy Środkowej na regionalne bezpieczeństwo energetyczne i politykę energetyczną UE”, *Zeszyty Natolińskie* 2013, nr 51, s. 97–98.

⁵³ Był to najbardziej kontrowersyjny zapis, uznany przez większość analityków za niewykonalny. Zob. np: Ch. Oliver, „‘Energy union’ ambitions already scaled back?”, *Financial Times* z 4 lutego 2014 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.

⁵⁴ W skład nadzorowanej przez Šefčovicia grupy projektowej: *A Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy* wszedł m.in. obecny komisarz ds. energii i klimatu – Miguel Arias Cañete oraz były komisarz ds. energii – Günther Oettinger (obecnie komisarz ds. gospodarki cyfrowej i społeczeństwa).

Idea unii energetycznej – acz szerzej rozumianej jako działania na rzecz uwspółnotowania polityki energetycznej i budowania mechanizmów solidarnościowych w zakresie bezpieczeństwa dostaw różnych nośników energii – wpisała się w program KE pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera. W swoim programie Juncker podkreśla, że współczesne wydarzenia o charakterze geopolitycznym zmuszają do zastanowienia się nad problemem zależności importowych, stąd zachodzi potrzeba „reformowania i reorganizowania europejskiej polityki energetycznej w kierunku nowej unii energetycznej [...] potrzebujemy połączyć nasze siły, połączyć infrastrukturę i zjednoczyć się w negocjacjach z krajami trzecimi [...] potrzebujemy zdywersyfikować źródła energii i zmniejszyć wysoką zależność importową”⁵⁵. Ważne jest dostrzeżenie, że import surowców ze wschodu może być w przyszłości zbyt kosztowny nie tyle ze względów finansowych, co politycznych; w takiej sytuacji Europa powinna mieć możliwość elastycznej zmiany dostawcy. W przeciwieństwie do koncepcji wyłożonej przez polski rząd Komisja jednym z centralnych elementów unii energetycznej uczyniła wzrost udziału OZE w bilansie energetycznym Europy: „chcę, by europejska unia energetyczna stała się światowym liderem energetyki odnawialnej”⁵⁶. Finalnie celami nowej KE w zakresie polityki klimatyczno-energetycznej stały się: utworzenie unii energetycznej, dywersyfikacja źródeł energii, zmniejszanie zależności importowej państw członkowskich, wzrost wykorzystania energetyki odnawialnej w bilansie energetycznym UE⁵⁷.

Działania na rzecz implementacji przyjętych w 2014 r. strategicznych celów polityki energetycznej UE będą miały kluczowe znaczenie dla długofalowego bezpieczeństwa energetycznego, a także wzmocnienia odporności UE na zewnętrzne szoki o charakterze ekonomicznym i politycznym. Obserwacja obecnych trendów popytowo-podażowych, uzupełniona analizą zmiennych o charakterze geopolitycznym, wskazuje, że kierunki wyznaczone w ramach nowej strategii UE, jak również polityki klimatyczno-energetycznej, są właściwe. Ich realizacja będzie stopniowo zmieniać energetyczną mapę Europy (źródła dostaw, strukturę wytwarzania i konsumpcji energii, strukturę samego rynku), a także sposób i zdolność poszczególnych państw członkowskich do reagowania na kryzysy energetyczne. W tym ostatnim przypadku należy podkreślić znaczenie prac na rzecz operacjonalizacji klauzuli działań kryzysowych, w tym solidarnej reakcji w sytuacjach zaburzeń dostaw oraz zapewnienia (m.in. dzięki funduszom europejskim) rozbudowy krytycznej infrastruktury⁵⁸. Otwarte pozostaje pytanie o wizję unii energetycznej i jej praktyczny wymiar. Unia

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Ibidem, s. 6.

⁵⁷ URL < http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/index_en.htm (dostęp: 5.01.2015).

⁵⁸ Warto zwrócić uwagę na zapisy strategii, w ramach filaru 4. zalecającej realizację regionalnych projektów infrastrukturalnych na dużą skalę i obiecującej nowe formy wsparcia finansowego dla tego typu projektów. Strategia proponuje także podwyższenie obecnego celu uzyskania poziomu połączeń międzysystemowych z 10% do 15% do roku 2030.

stała się na pewno jednym ze sztandarowych projektów obecnej KE⁵⁹, należy zatem oczekiwać, że będzie doprecyzowywana w czasie trwającej pięć lat kadencji.

ENERGY SECURITY IN TIMES OF WAR IN UKRAINE AND OF FALLING OIL PRICES

The paper identifies the main economic and geopolitical trends influencing global and European energy security in the times of war in Ukraine and of falling oil prices. It explores the factors influencing the current global oil market and attempts to explain why global oil prices have fallen sharply over the past year. The new dynamics in nonconventional oil production is considered the most important variable in this study. With regard to European energy security, the analysis focuses on the importance of the political crisis in relations with Russia, including the Western sanctions imposed on Russia's energy sector and the Kremlin's responses to them. It is argued that a new geopolitical context has influenced the formulating of the EU's energy policy, including negotiations over new energy and climate package, and it has contributed to revitalization of the Energy Union's concept.

Keywords: energy security, nonconventional oil, oil prices, OPEC politics, EU energy-climate policy, sanctions on energy industry, South Stream, China-Russia gas agreement, Russia's economy, Russia-EU energy relations

⁵⁹ W lutym 2015 r. KE ma przedstawić swoją wizję projektu unii energetycznej.

Świat w Roczniku

GOSPODARKA ŚWIATOWA 2014 – INSTYTUCJONALNE WYZWANIA

Celem artykułu jest analiza zmian strukturalno-funkcjonalnych gospodarki światowej w 2014 roku, dokonana w kategoriach ekonomii instytucjonalnej, do której w Polsce odwołują się nieliczni badacze¹. Ekonomia instytucjonalna stoi w opozycji do ekonomii głównego nurtu (makro- i mikroekonomii), uznającej mechanizm rynkowy za najważniejszy instrument regulacji procesów gospodarczych. Opiera się ona na założeniu mówiącym, że racjonalność w gospodarowaniu nie ma charakteru absolutnego, gdyż równie ważną rolę odgrywają decyzje polityczne, uwarunkowania kulturowe i psychologiczne, normy, reżimy, regulacje, wzorce zachowań, organizacje międzynarodowe o charakterze rządowym i pozarządowym.

W odniesieniu do gospodarki światowej oznacza to potrzebę odwołania się do dorobku co najmniej trzech dyscyplin: a) nauki o polityce – gdyż podmiotem gospodarki światowej są państwa dysponujące gospodarkami narodowymi (integralność polityki i ekonomii), które realizują we właściwy dla siebie sposób strategię geoeconomiczną², b) kulturoznawstwa, wszak procesy i style gospodarowania są kulturowo uwarunkowane³, c) prawa, w tym międzynarodowego prawa gospodarczego (handlowego).

Mając powyższe na uwadze, w analizie gospodarki światowej w 2014 roku uwzględnimy następujące problemy: a) specyfikę i uwarunkowania jej rozwoju, również w świetle 20-letniej perspektywy, tj. od pierwszej edycji *Rocznika Strategicznego*, b) stan gospodarek głównych potęg gospodarczych, tj. USA, Chin, Japonii i Unii Europejskiej, c) problem reformy najważniejszej instytucji gospodarki światowej, tj. Międzynarodowego Funduszu Walutowego, d) proces wyłaniania się amerykańsko-chińskiej hegemonii gospodarczej.

¹ Zob. Z. Hockuba, „Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu”, w: A. Wojtyła (red.), *Czy ekonomia nadąza z wyjaśnianiem rzeczywistości*, Bellona, Warszawa 2001, s. 39–57; W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Narodziny i rozwój*, Prywatna Wyższa Szkoła Businessu i Administracji, Warszawa 2004; S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Kielce 2005; idem (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec współczesnych problemów gospodarczych*, Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych, Kielce 2014.

² E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

³ A. Jarczevska, „Kultura a gospodarka – kulturowe aspekty oddziaływania na gospodarkę”, w: H. Schreiber, G. Michałowska (red.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych – zwrot kulturowy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 77–98.

DYNAMIKA GOSPODARKI ŚWIATOWEJ W 2014 ROKU

Rozczarowanie i niepokój – tak najbardziej ogólnie można scharakteryzować kondycję światowej gospodarki w ubiegłym roku. Dobrą ilustracją stanu rzeczy są opinie na ten temat zawarte w raportach Światowego Forum Ekonomicznego w Davos. Podkreśla się nich, że pomimo wzrostu światowego produktu wysoki pozostaje poziom bezrobocia, który, skutkując utrzymywaniem się płac na niskim poziomie, prowadzi do presji deflacyjnej. To realne zagrożenie, ponieważ w warunkach deflacji zmniejszają się możliwości spłaty długu przez gospodarstwa domowe ze wszystkimi tego konsekwencjami w postaci ograniczenia popytu konsumpcyjnego i upadłości łącznie. Kolejnym realnym zagrożeniem jest wzrost nierówności społeczno-ekonomicznych w poszczególnych państwach. Chiny i USA to dwa mocarstwa ekonomiczne, które w największym stopniu odczuwają negatywne skutki takich różnic dochodowych. Inne zagrożenia, które uważa się za istotne, to niedorozwój infrastruktury w świecie, w tym w państwach wysoko rozwiniętych, negatywne skutki zmian klimatu w postaci możliwości ograniczenia produkcji żywności i dostępu do wody, nasilenie negatywnych zjawisk w przestrzeni cybernetycznej (koszty przestępczości w tej dziedzinie w samych tylko Stanach Zjednoczonych ocenia się na około 100 mld USD)⁴.

W ocenie organizatorów i gości Światowego Forum Ekonomicznego w Davos największym jednak wyzwaniem jest groźba kolejnej bańki spekulacyjnej w postaci nadmiernego wzrostu cen aktywów na rynku nieruchomości. To tak naprawdę nadal nieprzezwyciężony do końca efekt kryzysu finansowego z 2008 roku. Chcąc go jak najszybciej pokonać, państwa wysoko rozwinięte przystąpiły do realizacji ekspansywnej polityki monetarnej przez utrzymywanie stóp procentowych na nieomal zerowym poziomie oraz politykę luzowania ilościowego, czyli skupu przez bank centralny obligacji będących w posiadaniu banków komercyjnych. Ta dodatkowa płynność systemu bankowego nie przyczynia się w wystarczającym stopniu do zwiększenia kredytów w gospodarce realnej, gdyż kieruje się ona na rynek aktywów, w tym przede wszystkim nieruchomości. Tygodnik *The Economist* przytacza na tę okoliczność interesujące dane. Otóż w 1900 roku kredyty na zakup nieruchomości stanowiły 30% w portfelu kredytów, a obecnie jest to nieomal 60%⁵.

Historyczne doświadczenie dowodzi, że luźna polityka monetarna prowadzi zawsze do wzrostu cen różnych aktywów. Uniknięcie tej pułapki to wyzwanie dla banków centralnych i innych instytucji finansowych współczesnego kapitalizmu, które muszą być zreformowane tak, aby skutecznie przeciwdziałać kolejnym kryzysom finansowym, te bowiem zawsze prowadzą do utraty realnych dochodów. Wedle obliczeń jednego z ekspertów Narodowego Biura Badań Ekonomicznych z USA (National Bureau of Economic Research) w latach 2007–2013 w poszczególnych państwach straty w produkcji wynosiły: Grecja – 30%, Irlandia – 27,5%, Hiszpania

⁴ <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/part-1-global-risks-2015/economic-risks-out-of-the-spotlight/> (04.02.2015).

⁵ „Free exchange, as safes houses”, *The Economist* z 31 stycznia 2015 r., s. 60.

– 18%, Wielka Brytania – 11%, Włochy – 10%, Japonia – 8%, Szwecja – 7,5%, Francja – 7,5%, Holandia – 6,5%, USA – 5%, Niemcy – 2,5%, Australia – 2%⁶.

Analiza dynamiki rozwojowej gospodarki światowej w 2014 roku dowodzi, że jest ona nadal determinowana nierozwiązanym skutecznie problemem w postaci długu prywatnego i publicznego w państwach wysoko rozwiniętych. To strukturalno-instytucjonalna cecha współczesnego kapitalizmu, w ramach którego zliberalizowany sektor finansowy stwarza naturalną potrzebę zadłużenia się wszystkich podmiotów. Jak zauważa jeden z komentatorów *Financial Times*, „świat potrzebuje bezwzględnie nowych narzędzi regulacji swej gospodarki, tj. takich, które stymulowałyby popyt bez generowania długu”⁷.

Nowym jakościowo czynnikiem, który może pozytywnie wpłynąć na dynamikę gospodarki światowej w najbliższych latach, jest spadek cen ropy naftowej z około 115 USD za baryłkę w połowie 2014 roku do około 50 USD obecnie. Pierwotnym impulsem było zmniejszenie popytu na to źródło energii z powodu niższego tempa wzrostu gospodarki światowej. Jednak najważniejsze znaczenie przypisać należy fundamentalnym zmianom w energetyce spowodowanych postępem technologicznym umożliwiającym zmianę struktury wytwarzania energii oraz energetyczno-technologicznej rewolucji w Stanach Zjednoczonych. Była ona możliwa dzięki efektywnie działającym w USA instytucjom takim jak: prawo własności, ochrona własności intelektualnej i funduszy inwestycyjnych.

Zmiany technologiczne, o których mowa, to udoskonalenie technologii wydobywania gazów łupkowych i skraplania gazu, rozwój energetyki wiatrowej, słonecznej i geotermalnej. Energooszczędny postęp technologiczny jest motorem rozwoju w gospodarce, czego dobitnym przykładem są Stany Zjednoczone, gdzie dochód narodowy wzrósł od 2007 roku o 9%, a popyt na ropę spadł o 11%⁸. To z pewnością jedna z najważniejszych przesłanek dynamicznego ożywienia koniunktury gospodarczej w Stanach Zjednoczonych, czym kraj ten wyróżnia się pozytywnie na tle reszty świata.

Można mówić o implikacjach ekonomicznych, a także politycznych amerykańskiej rewolucji energetycznej. Problem ten ujmuje się również z perspektywy całej gospodarki światowej, gospodarek poszczególnych państw i indywidualnych konsumentów.

Co się tyczy globalnej perspektywy, to warto, naszym zdaniem, przytoczyć jedną istotną informację. Ocenia się, że w 2014 roku rządy na całym świecie wydały na subwencje do paliw petrochemicznych sumę 550 mld USD – co rzecz jasna odbywało się kosztem wydatków na cele socjalne. Tak znaczący spadek cen ropy naftowej umożliwi przekierowanie części tych subwencji na ten drugi cel – co będzie miało istotne znaczenie dla krajów mniej rozwiniętych⁹.

⁶ L. Ball, „Long-term damage from the great recession in OECD countries”, *NBER Working Paper*, maj 2014.

⁷ M. Wolf, „How addiction to debt came even to China”, *Financial Times* z 25 lutego 2015 r., s. 11.

⁸ „Let there be light. Special report: Energy and technology”, *The Economist* z 17 stycznia 2015 r., s. 5.

⁹ *The Economist* z 17 stycznia 2015 r., s. 9.

Spadek cen ropy naftowej z wyjątkową siłą oddziałuje na polityczno-ekonomiczną sytuację poszczególnych państw. Wedle prostego i dychotomicznego podziału na wygranych i przegranych, do tych pierwszych zaliczyć należy Indie, Chiny i Japonię, głównych importerów ropy naftowej w świecie oraz szereg państw rozwijających się i europejskich, w tym także Polskę. Z drugiej strony mamy takie państwa jak: Wenezuela, Iran i Rosja, dla których ropa to główny towar eksportowy i które z tego powodu odczuwają skutki gospodarki monokulturowej, w literaturze przedmiotu określane mianem klątwy surowcowej¹⁰.

Beneficjentami spadku cen ropy naftowej są także indywidualni konsumenci, którzy dzięki temu zanotują wzrost dochodów, umożliwiającą zwiększenie wydatków konsumpcyjnych.

Jest jeszcze dziedziną, w której w dłuższym okresie mogą ujawnić się pozytywne skutki niższych cen ropy naftowej i gazu. To środowisko naturalne i klimat. Ocenia się, że dzięki obecnemu poziomowi cen możliwe jest ograniczenie udziału węgla kamiennego w bilansie energetycznym świata (obecnie stanowi on około 30%) i zmniejszanie tempa ocieplania klimatu. Wymaga to jednak poniesienia dodatkowych nakładów w wysokości około 44 bln USD, aby sprawić, że do roku 2100 wzrost temperatury w światowym ekosystemie nie przekroczy 2 stopni Celsjusza¹¹. Problemom tym będzie poświęcony szczyt klimatyczny w Paryżu w 2015 roku.

Zestawienie 1

Dynamika światowego produktu w latach 2009–2014 (zmiany w procentach)



Źródło: *The Economist* z 22 marca 2014 r., s. 81.

¹⁰ Zob. R.M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*, Routledge, London 1993.

¹¹ „Let there be light...”, op. cit., s. 5.

Korzystne tendencje cen ropy naftowej i gazu nie zdołały zrównoważyć negatywnych efektów nadmiernego zadłużenia, w związku z czym popyt nie mógł być wystarczającą siłą napędową gospodarek. Na początku 2014 roku oczekiwano jeszcze wzrostu na poziomie 3,8–3,9% (zob. powyższe zestawienie), tak się jednak nie stało i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w październiku 2014 roku obniżył prognozę wzrostu światowego produktu o 0,4% do poziomu 3,3%, stwierdzając, że przyczyną takiego stanu rzeczy są nadal nierozwiązane problemy światowego kryzysu finansowego.

Podstawowe parametry makroekonomiczne światowej gospodarki prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1

Podstawowe parametry makroekonomiczne głównych podmiotów gospodarki światowej w latach 2012–2015. Zmiany w procentach w stosunku rocznym

Wyszczególnienie	2012	2013	2014*	2015*
Produkt światowy	3,4	3,3	3,3	3,8
Gospodarki rozwinięte	1,2	1,4	1,8	2,3
USA	2,3	2,2	2,2	3,1
Strefa euro	−0,7	−0,4	0,8	1,4
Niemcy	0,9	0,5	1,4	1,5
Japonia	1,5	1,5	0,9	0,8
Wielka Brytania	0,3	1,7	3,2	2,7
Inne państwa rozwinięte	2,0	2,3	2,9	3,1
Gospodarki wschodzące i państwa rozwijające się	5,1	4,7	4,4	5,0
Chiny	7,7	7,7	7,4	7,1
Indie	4,7	5,0	5,6	6,4
Brazylia	1,0	2,5	0,3	1,4
Meksyk	4,0	1,1	2,4	3,5
Rosja	3,4	1,3	0,2	0,5
Afryka subsaharyjska	4,4	5,1	5,1	5,8
Unia Europejska	−0,3	0,2	1,4	1,8
Handel światowy (towary i usługi)	2,9	3,0	3,8	5,0
Import				
Państwa rozwinięte	1,2	1,4	3,7	4,3
Państwa rozwijające się	6,0	5,3	4,4	6,1
Eksport				
Państwa rozwinięte	2,0	2,4	3,6	4,5
Państwa rozwijające się	4,6	4,4	3,9	5,8

* Szacunki.

Źródło: *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, październik 2014, s. 2.

KONDYCJA MOCARSTW EKONOMICZNYCH

W pierwszej edycji *Rocznika* w artykule o gospodarce światowej znalazło się stwierdzenie o wyłanianiu się trzech centrów światowej gospodarki: USA, Unii Europejskiej i Azji Wschodniej z Japonią na czele. W ciągu dwóch dziesięcioleci w tym układzie sił dokonały się dwie istotne zmiany. Unia Europejska, przed którą rysowały się bardzo dobre perspektywy rozwoju, po przyjęciu kilkunastu nowych państw członkowskich weszła w fazę stagnacji. W Azji Wschodniej Japonia, podobnie jak UE, również straciła swoją dynamikę i straciła status drugiej gospodarki świata na rzecz Chin, których awans do statusu światowego mocarstwa ekonomicznego należy uznać za najważniejszą zmianę strukturalną we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Przed dwudziestu laty o gospodarce USA pisano, że zachowuje ona znaczącą przewagę technologiczną we wszystkich dziedzinach, zwłaszcza w takich jak: przemysł lotniczy, telekomunikacja, komputerowy i informatyczny. Ówczesny poziom innowacji i dynamika rozwoju zaprzeczały głoszonym wtedy poglądom o utracie możliwości odgrywania przez USA przywódczej roli w stosunkach międzynarodowych (*declining thesis*)¹².

Po wybuchu kryzysu finansowego pogląd o zmniejszeniu roli USA ponownie stał się modny i przejawiał się w tezie o końcu ery jednobiegowości. Wkrótce jednak okazało się, że Stany Zjednoczone najszybciej przezwyciężyły skutki kryzysu i weszły na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego, stając się jedyną lokomotywą stymulującą wzrost gospodarki światowej¹³. Po słabym pierwszym kwartale kolejne przyniosły wzrost produktu krajowego, co sprawia, że w 2014 roku w ujęciu rocznym wzrośnie on ponad 3% (wyżej od szacunków MFW). Również inne parametry makroekonomiczne są nadzwyczaj pozytywne. Bezrobocie spadło poniżej 6% i zbliża się do poziomu uznawanego za pełne zatrudnienie. Wskaźniki giełdowe są na historycznie wysokich poziomach. Dynamicznie rozwija się rynek nieruchomości, podobnie jak system bankowy. Zmniejszył się dług publiczny, a deficyt budżetowy notuje poziom około 3% PKB dzięki wpływom podatkowym od rosnących płac i zysków przedsiębiorstw.

Odbudowa ekonomicznej potęgi USA oparta jest na trzech filarach.

Pierwszy filar to rewolucja w sektorze energetycznym, dzięki nowym technologiom i inwestycjom Stany Zjednoczone bowiem stały się energetycznym mocarstwem, ponieważ w wydobywaniu ropy naftowej prześcignęły Rosję i Arabię Saudyjską – stąd nowy termin – USA jako państwo naftowe (ang. *the petrostate of America*). Jeszcze większe osiągnięcia zanotowano w dziedzinie wydobywania gazu ziemnego dzięki opanowaniu technologii umożliwiającej pozyskiwanie go z łupków. To wyjątkowo sprzyjające okoliczności dla gospodarki USA, która z tego tytułu może osiągnąć dodatkowy dochód w wysokości 380–690 mld USD do 2020 roku. Nie należy także zapominać o korzyściach politycznych w postaci energetycznej samo-

¹² „Gospodarka światowa 1995”, *Rocznik Strategiczny 1995/96*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, s. 49.

¹³ „America’s economy. The lonely locomotive”, *The Economist* z 29 listopada 2014 r., s. 64.

dzielności¹⁴. Sukces w tej dziedzinie to dowód żywotności amerykańskiego kapitalizmu, w którym prawo własności i dostęp do kapitału umożliwiają podejmowanie innowacji, nawet tych obarczonych znacznym ryzykiem. Zapewnienie podaży tanich surowców energetycznych z własnych źródeł sprawi, że USA mogą nawet je eksportować, ale dzięki ich niskim cenom będzie to istotnym bodźcem dla wzrostu gospodarki USA i zapewni jej trwałą przewagę konkurencyjną nad resztą świata¹⁵.

Drugi filar wzrostu i innowacji amerykańskiej gospodarki stanowią inwestycje infrastrukturalne (drogi, koleje, lotniska, budynki użyteczności publicznej). Wedle raportu McKinsey potrzeby USA w tej dziedzinie ocenia się na poziomie 150–180 mld USD rocznie w ciągu najbliższych dwóch dekad¹⁶. Problem ten traktuje się jako priorytetowy w wydatkach rządu federalnego z uwagi na to, że poprawa jakości infrastruktury umożliwi bardziej efektywne gospodarowanie, zwiększenie wydajności pracy oraz pozwoli na oszczędności gospodarstwom domowym i przedsiębiorcom.

Trzeci filar to odbudowa i renowacja przemysłu, czyli to, co określa się mianem redeindustrializacji. Symbolem globalizacji ostatnich trzech dekad była alokacja przemysłu z państw wysoko rozwiniętych do rozwijających się, dzięki czemu część z nich uprzemysłowiła się i uzyskała w ten sposób status rynków wschodzących (ang. *emerging markets*). Dzięki podjętym przez administrację Baracka Obamy działaniom takim jak wspieranie innowacji technologicznych, przywilejom podatkowym i ułatwieniom inwestycyjnym udało się zwiększyć zatrudnienie w przemyśle oraz, co najważniejsze, ograniczyć zjawisko outsourcingu za granicę dzięki umieszczeniu przeprowadzonej kampanii pod hasłem „Choose America”¹⁷. Dodatkowo przystąpiono do realizacji aktywnej polityki proeksportowej, między innymi przez zainicjowanie negocjacji o utworzeniu *Trans-Pacific Partnership* (TPP) i *Transatlantic Partnership* (TTIP) celem zapewnienia swobody dostępu na zagraniczne rynki zbytu dla amerykańskich towarów przemysłowych i rolno-spożywczych.

W przeciwieństwie do amerykańskiej gospodarki Unia Europejska jako całość prezentowała się nadzwyczaj słabo. Po spadku PKB o 0,4% w 2013 roku, w ubiegłym roku nadzieje na odbudowę solidnej koniunktury się nie ziściły. Wzrost o 0,8% jest wielce niesatysfakcjonujący i rodzi poczucie stagnacji i społecznego niezadowolenia ze względu na wysoki poziom bezrobocia. Integracyjny projekt UE przechodzi w swej historii najtrudniejszy test ze względu na nieprzewidywane do końca skutki kryzysu finansowego, co przekłada się na słaby popyt, wysokie zadłużenie i bezrobocie. System bankowo-finansowy znajduje się w kruchej równowadze, a ze względu na duże ryzyko kredytowe banki nie są skłonne do realizacji aktywnej polityki kredytowej¹⁸. Nieoczekiwanie ważną przyczyną gorszej koniunktury w UE, a zwłaszcza w strefie euro, jest słaba kondycja niemieckiej gospodarki, która nie

¹⁴ R. Blackwill, M.L. O’Sullivan, „America’s energy edge. The geopolitical consequences of the shale revolution”, *Foreign Affairs*, marzec–kwiecień 2014, s. 102–115.

¹⁵ *America’s New Energy Future. The Alternative Oil and Gas Revolution and the US Economy*, IHS Global Insight, październik 2012.

¹⁶ *Game Changers: Five Opportunities for US Growth and Renewal*, MGI, lipiec 2013.

¹⁷ Zob. *The US Manufacturing Recovery: Uptick or Renaissance?*, IMF, luty 2014.

¹⁸ Zob. *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, październik 2014, s. 48–51.

spełnia w wystarczającym stopniu funkcji lokomotywy wzrostu za sprawą popytu na towary i usługi z innych państw. Dowodzi tego nadwyżka na rachunku bieżącym, która jest przedmiotem krytyki¹⁹.

Strukturalne słabości UE są powszechnie znane jako przeszkoda wejścia na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego, ale jak się wydaje, największą winę w tym względzie ponosi Europejski Bank Centralny, który obawiając się inflacji, od 2011 roku realizował rygorystyczną politykę monetarną, ta zaś w konsekwencji radykalnego zmniejszenia inflacji przekształciła się w groźbę deflacji. Skutkuje to ograniczeniem wydatków przez każdy podmiot – co w przypadku UE objawiło się w znaczącym cofnięciu popytu. Dopiero pod wpływem presji środowiska biznesu EBC w dniu 22 stycznia 2015 roku przystąpił do realizacji luźnej polityki monetarnej w postaci programu skupu obligacji określanego mianem luzowania ilościowego (ang. *quantitative easing* – QE). Tego rodzaju polityka, nie generując inflacji, okazała się sukcesem w USA, Wielkiej Brytanii i Irlandii, gdyż przyczyniła się do ożywienia gospodarczego. Rok 2015 będzie dla UE testem dla efektywności tego rodzaju instrumentu. Jest to wyjątkowe wyzwanie, ponieważ w Japonii, gdzie zastosowano go na dużą skalę, nie przyniósł oczekiwanych efektów.

Japonia i jej gospodarka znowu stają w centrum uwagi ze względu na determinację rządzącego od 2012 roku premiera Shinzō Abe, wprowadzenie reform strukturalnych i aktywnej polityki antycyklicznej celem przywrócenia kraju na ścieżkę dynamicznego wzrostu gospodarczego, z którego przed laty słynął. Największym wyzwaniem i zagrożeniem dla tych zamiarów jest czynnik demograficzny. Ocenia się, że jeżeli obecne trendy nie zostaną odwrócone, to w państwie, liczącym obecnie 127 mln ludności, w ciągu najbliższego półwiecza jej liczba zmniejszy się o około 1/3. Z ekonomicznego punktu widzenia oznacza to drastyczny spadek podaży siły roboczej.

Program ożywienia gospodarki Japonii określa się mianem „trzech strzał” (ang. *three arrows*), tj. ekspansywna polityka fiskalna i monetarna oraz reformy strukturalne. W praktyce zrealizowano dwa pierwsze zadania, a nie przeprowadzono planowanych reform ze względu na opór różnych grup interesów. W grudniu 2014 roku w przedterminowych wyborach Partia Liberalno-Demokratyczna Shinzō Abe zdobyła bezwzględną większość w parlamencie pod hasłem „nie ma innej drogi do ożywienia gospodarczego niż *Abenomics*” – termin określający planowane reformy. 27 grudnia 2014 roku nowy rząd ogłosił kolejny pakiet stymulacji fiskalnej wartości 29,1 mld USD, który miał się przyczynić do zwiększenia tempa wzrostu o około 0,7% w latach 2015–2016. Jednakże możliwości stosowania tego narzędzia powoli się wyczerpują ze względu na rekordowy dług publiczny w wysokości 245% PKB²⁰.

Jedyną opcją dla Japonii są reformy strukturalne, takie jak: liberalizacja importu, w tym zwłaszcza importu rolnego, ograniczenie subwencji dla rolnictwa, uelastycznienie rynku pracy umożliwiające mobilność siły roboczej między przedsiębiorstwami i branżami gospodarki, demonopolizacja w rolnictwie, racjonalizacja wydatków

¹⁹ „Germany’s economy. The sputtering engine”, *The Economist* z 22 listopada 2014 r., s. 27.

²⁰ „Japan’s economy. Pump-priming”, *The Economist* z 3 stycznia 2015 r., s. 57.

na służbę zdrowia, liberalizacja rynku usług, w tym przede wszystkim rynku energetycznego, aktywizacja zawodowa kobiet, ustanowienie przejrzystych zasad zarządzania. Bez przeprowadzenia zmian, o których mowa, Japonii grozi zwiększenie dysansu wobec Chin, gdzie wdrażane są kolejne programy reform.

Rok 2014 był udany dla gospodarki Chin, która obok amerykańskiej staje się istotnym filarem stabilności i wzrostu światowej gospodarki, ponieważ jej parametry makroekonomiczne, jak pokazuje tabela 2, prezentują się na tle innych gospodarek świata wyjątkowo okazale.

Tabela 2

Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne gospodarek Japonii i Chin w 2014 roku (szacunki)

Wyszczególnienie	Chiny	Japonia
PKB (w bln USD)	10,163,3	4,833
PKB <i>per capita</i> (w USD)	5300	38 055
PKB (wzrost w %)	7,7	0,8
Deficyt budżetowy jako % PKB	-1,3	-9,7
Bilans rachunku bieżącego jako % PKB	2,3	-0,5
Rezerwy walutowe w bln USD	3,820	1200

Źródło: *China Business Forecast Report*, Q1, 2015, s. 2; *Japan Business Forecast Report*, Q1, 2015, s. 2.

Największym wyzwaniem chińskiej gospodarki jest nie tyle spowolnienie tempa wzrostu do około 7,5%, ile zrealizowanie kolejnego etapu prorynkowych reform, który miałby polegać na stopniowym odchodzeniu od proeksportowego modelu gospodarki opartego na kapitałochłonnych gałęziach przemysłu i wydatkach infrastrukturalnych na rzecz zwiększenia roli usług i popytu konsumpcyjnego, które w efekcie końcowym byłyby mniej szkodliwe dla środowiska naturalnego, jego stan w Chinach bowiem przedstawia się nie najlepiej. Nowy prezydent Chin Xi Jinping, obejmując władzę w 2012 roku, zainicjował reformy uznane za przełomowe, ponieważ podczas III Plenum KPCh przyjęto, że w gospodarce rynek powinien odgrywać decydującą rolę regulatora procesów gospodarowania. Droga od przyjęcia tak radykalnej deklaracji do jej realizacji jest jednak bardzo długa ze względu na podjęcie tak trudnych działań jak: decentralizacja zarządzania gospodarką – czyli ustalenie relacji między rządem centralnym a władzami prowincji, prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw, ograniczenie subwencji, liberalizacja rynku kapitałowego, efektywne wprowadzenie prawa antymonopolowego celem zapewnienia realnej konkurencji. Wyznaczono rok 2020 jako docelową datę dokonania proponowanych reform, w przeciwnym wypadku Chinom groziłby spadek wzrostu nawet do 1% rocznie²¹.

²¹ Na temat oceny chińskich reform ekonomicznych zob. D. Parker, A. Studdart, „Reading China's reforms one year on”, *Global Economic Monthly*, listopad 2014, www.csis.org; F. Godement, *Your Investment Our Economy*, grudzień 2014, www.ecfr.eu.

REFORMA MFW W CENTRUM UWAGI

W 2014 roku przypadała 70. rocznica powstania systemu z Bretton Woods, który stał się instytucjonalną podstawą gospodarki światowej po drugiej wojnie. Z okazji jubileuszu na szczeblu eksperckim i politycznym ujawniła się wyjątkowo intensywna debata na temat jego funkcjonalności względem potrzeb gospodarki światowej. W jej centrum znalazł się Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który jest traktowany nie tylko jak centralna instytucja gospodarki światowej, ale także jako instrument realizacji amerykańskiego liberalnego projektu w sferze stosunków ekonomicznych, zwanego potocznie „konsensusem waszyngtońskim”²². W Bretton Woods USA zapewniły sobie absolutne prawo weta w tej instytucji dzięki systemowi głosów ważonych odzwierciedlającemu ówczesny układ sił gospodarczych, gdy państwa Zachodu dominowały bez reszty nad całym światem. Obecnie ze względu na zmianę międzynarodowego układu sił w tej dziedzinie system podejmowania decyzji staje się przedmiotem krytyki nowych potęg gospodarczych. Państwa członkowskie krytykują również misję MFW, wskazując, że jego rola w przezwyciężeniu kryzysu z lat 2007–2008 jest niewystarczająca.

Debata na temat reformy MFW została zapoczątkowana na forum G-20, w której skład wchodzi zarówno państwa rozwiniętego Zachodu, jak i te określane mianem *emerging markets*. Podczas spotkań na szczycie w listopadzie 2008 roku w Waszyngtonie oraz w 2009 roku w Londynie podjęto decyzje o rozpoczęciu rozmów i konsultacji na temat instytucjonalnej reformy międzynarodowej architektury finansowej. Podczas kolejnego szczytu w Seulu w 2010 roku przyjęto, że reforma MFW zostanie zrealizowana w dwóch etapach.

W pierwszym etapie miałyby być podwojone wkłady państw członkowskich celem zwiększenia zasobów finansowych i tym samym możliwości kredytowych MFW. Taki zabieg miałby się przyczynić do ograniczonej, mimo wszystko, redystrybucji głosów na rzecz *emerging markets* i państw rozwijających się. W Seulu uzgodniono, że do 2014 roku wprowadzona zostanie poprawka w statucie MFW umożliwiająca zmianę w Radzie Dyrektorów, przewidująca zmniejszenie udziału przedstawicieli Zachodu na rzecz pozostałych państw.

Drugi etap, bardzo istotny, miałby polegać na zmianie formuły naliczania wkładów członkowskich, która umożliwiłaby zwiększenie siły głosów ważonych na rzecz *emerging markets* i państw rozwijających się. Gdyby planowane reformy weszły w życie, układ głosów w MFW przedstawiałby się tak, jak ujmuje to tabela 3.

Zaplanowana w 2010 roku reforma MFW do tej pory nie została wprowadzona w życie, a głównym winowajcą tego stanu rzeczy są Stany Zjednoczone. Administracja Baracka Obamy, nie dysponując od 2011 roku większością w Izbie Reprezentantów, w przedkładanych ustawach budżetowych nie asygnowała sum na podwyższenie kwot udziałowych. Brała bowiem pod uwagę fakt, że zdominowany

²² E. Haliżak, „Ideowe problemy globalnego ładu liberalnego w gospodarce światowej”, w: E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2003, s. 12–31.

przez republikanów Kongres nie zaakceptuje zmian, które prowadziłyby do zmniejszenia wpływu USA na tę instytucję.

Tabela 3

Stan wkładów państw członkowskich MFW na podstawie przedkładanych propozycji reform

Państwa i grupy państw	Kwoty udziałowe			Udział w światowym PKB*
	obecne	propozycje z 2010 r.	kalkulowane w 2015 r.	
Państwa rozwinięte	60	57,6	52,6	53,0
USA	17,7	17,4	14,9	20,5
UE	31,9	30,4	28,4	22,1
Japonia	6,6	6,5	6,0	7,0
Państwa <i>emerging markets</i> i rozwijające się	39,5	42,4	47,4	47,0
BRICS	11,4	14,8	19,3	23,6
Brazylia	1,7	2,3	2,4	3,2
Chiny	4,0	6,4	10,5	12,6
Indie	2,4	2,7	2,8	4,2
Rosja	2,5	2,7	3,0	3,0
RPA	0,8	0,6	0,6	0,6
Państwa słabo rozwinięte	3,2	4,1	3,0	2,5

* Udział w światowym produkcie kalkulowany w 60% na podstawie cen rynkowych i w 40% według paritetu siły nabywczej.

Źródło: E. Truman, *What next for the IMF?*, Policy Brief, styczeń 2015, Peterson Institute for International Economics, Washington 2015, s. 5.

W związku z tym 28 stycznia 2015 roku Rada Dyrektorów MFW ustaliła, że do końca czerwca tego roku zadecyduje o podniesieniu kapitału MFW umożliwiającego zwiększenie pomocy finansowej zadłużonym państwom. Zaistniała sytuacja stawia pod znakiem zapytania wiarygodność USA jako lidera instytucji gospodarki światowej. Państwem, które najgłośniejsze domaga się reform MFW, są Chiny, które otwarcie kwestionują dominującą rolę USA w tej instytucji. Nie ograniczają się one bynajmniej do krytyki, ale proponują też alternatywne rozwiązania. Sfera stosunków gospodarczych jest tą dziedziną, w której Chiny otwarcie kwestionują uprzywilejowane, ich zdaniem, miejsce i pozycję Zachodu w instytucjach gospodarki światowej.

DOMINACJA USA I CHIN W GOSPODARCE ŚWIATOWEJ

Kumulacja parametrów potęgi ekonomicznej przez USA i Chiny dostarcza wystarczających dowodów empirycznych na rzecz tezy o wylanianiu się dwóch centrów siły i oddziaływania w gospodarce światowej. USA i Chiny to dwie największe gospodarki świata, które dzielą znaczące różnice w poziomie rozwoju, chociażby

to, że dochód na jednego mieszkańca w Chinach jest około ośmiu razy mniejszy od USA. Inne różnice pokazuje tabela 4.

Tabela 4
Niektóre parametry gospodarek USA i Chin

Wyszczególnienie		2010		2020		2030	
		USA	Chiny	USA	Chiny	USA	Chiny
PKB w cenach bieżących	w mld USD	14,658	5,878	18,763	11,892	24,019	22,440
	jako % światowego PKB	23,5	9,4	20,6	13,0	17,2	16,1
PKB wg parytetu siły nabywczej	w mld USD	14,658	15,162	18,763	26,915	24,019	47,779
	jako % światowego PKB	16,8	17,4	14,4	20,6	11,8	23,5
Eksport	w mld USD	1,289	1,578	1,734	3,171	2,333	6,368
	jako % światowego eksportu	8,5	10,5	7,1	12,9	5,9	16,0
Deficyt zewnętrzny	w mld USD	-5,792	1,993	-5,651	7,164	-4,309	3,382
	jako światowy %	-50,8	17,5	-31,6	40,1	-22,3	17,5
Dochód <i>per capita</i> wg PPP w USD	w dolarach USA	47 284	11 303	55 491	18 985	66 519	32 980
	jako % światowej średniej	368,1	88,0	319,6	109,4	266,5	132,1
Emisja CO ₂	w mln m ³	5,644	8,262	5,777	10,128	6,108	12,626
	światowy %	18,0	26,4	16,4	28,8	15,0	31,1

Źródło: A. Subramanian, *Preserving the Open Global Economic System: A Strategic Blueprint for China and the United States*, Policy Brief, czerwiec 2013, Peterson Institute for International Economics, Washington 2013.

Dane z powyższej tabeli ilustrują w wyjątkowo adekwatny sposób zmianę układu sił w gospodarce światowej, w której Chiny systematycznie od czasu podjęcia reform w 1978 roku zmniejszały różnice w potencjale gospodarczym w stosunku do USA. Jeśli więc kolejne reformy, o których wcześniej była mowa, przyczynią się do podtrzymania wysokiego tempa rozwoju, to uczynią z Chin największą gospodarkę świata.

Pytanie zatem brzmi: jak taka zmiana układu sił w gospodarce wpłynie na stosunki USA–Chiny w kontekście rywalizacji i współpracy, a także jaki to będzie miało wpływ na rozwój i funkcjonowanie instytucji gospodarki światowej.

Co się tyczy pierwszego problemu, to dwie największe gospodarki świata łączy wyjątkowo wysoki poziom współzależności i współpracy. Przykładem może służyć wymiana handlowa, która charakteryzuje się brakiem równowagi. W 2014 roku Stany Zjednoczone odnotowały deficyt w wysokości 342,63 mld USD (import

z Chin – 466,656 mld USD, a eksport do Chin – 124,024 mld USD)²³. Innym wymiarem wzajemnej zależności jest sfera finansowa, około 2/3 chińskich rezerw walutowych wartych 4 bln USD jest bowiem utrzymywanych w dolarach USA. Ujmując tę kwestię z punktu widzenia struktury aktywów, można powiedzieć, że udział amerykańskich obligacji rządowych w tych rezerwach szacowany jest na około 1,2 bln USD. Oznacza to, że Chiny finansują w ten sposób deficyt budżetowy USA, w tym również wydatki na zbrojenia. Obydwa mocarstwa utrzymują wysoce rozwinięty i zinstytucjonalizowany dialog określany mianem: *strategicznego i ekonomicznego dialogu USA–Chiny* (ang. *China–US strategic and economic dialogue*).

Osiągnięty poziom wzajemnych zależności w sferze gospodarczej jest tak duży, że wpływowi amerykańscy ekonomiści w swej najnowszej publikacji wskazują na potrzebę utworzenia między obydwoma mocarstwami ekonomicznymi „strefy wolnego handlu i inwestycji”²⁴, która, jak wykazują ich obliczenia, byłaby wyjątkowo korzystna dla amerykańskiej gospodarki. W podobnie optymistycznym duchu wypowiadają się chińscy uczeni²⁵.

Z punktu widzenia strategii międzynarodowej obydwu mocarstw i ich roli w systemie międzynarodowym kwestia współpracy ekonomicznej jest uważana za ważną, ale towarzyszy jej także chęć ograniczenia czy wręcz wejścia na ścieżkę rywalizacji w tej dziedzinie. Pomysły tego rodzaju wysuwa polityczny establishment USA (przede wszystkim Kongres), który, jak to ujął wybitny ekonomista Arvind Subramanian, ma poważny dylemat co do tego, jak Stany Zjednoczone powinny funkcjonować w warunkach ekonomicznej dominacji Chin²⁶. Stąd poważny opór w Waszyngtonie wobec uznania Chin za państwo o gospodarce rynkowej – co pozwala USA na utrzymywanie embarga na eksport towarów zaawansowanych technologicznie oraz inicjowanie procedur antydumpingowych i antysubwencyjnych. Amerykański pomysł zawarcia „porozumienia transpacyficznego” z udziałem Japonii nie może być zatem interpretowany inaczej niż tylko jako forma ekonomicznego powstrzymywania Chin.

Chiny ze swej strony również podejmują działania na rzecz zmian w globalnym ekonomicznym porządku międzynarodowym. Oto najważniejsze z nich: utworzenie Banku Rozwoju wspólnie z innymi państwami BRIC, przedłożenie inicjatywy utworzenia Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (Asian Infrastructure Investment Bank) jako konkurencyjnego dla Azjatyckiego Banku Rozwoju, w którym kluczową rolę odgrywa Japonia, promowanie idei utworzenia Strefy Wolnego Handlu Azji i Pacyfiku (*Free Trade Area of the Asia-Pacific* – FTAAP). Chiny również aktywnie działają na rzecz reformy MFW, domagając się wprowadzenia bardziej sprawiedliwego systemu podejmowania decyzji, który odzwierciedlałby re-

²³ <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>.

²⁴ Zob. F. Bergsten, G. Hufbauer, S. Miner, *Bridging the Pacific: Toward Free Trade and Investment Between China and the United States*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2015.

²⁵ L. Changjiu, „The development of American power and prospects for Sino–US relations”, *China International Studies*, maj–czerwiec 2014, s. 27–46.

²⁶ A. Subramanian, *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2011.

alny układ sił w gospodarce światowej. To bezpośrednie wyzwanie dla hegemonii USA w tej instytucji.

Dziedziną, w której Chiny podejmują najbardziej aktywne działania na rzecz zmiany światowego porządku, jest sfera walutowo-finansowa zdominowana całkowicie przez dolara USA. To obciążona dużym ryzykiem cecha strukturalna, którą amerykański ekonomista Eswar Prasad ujął w postaci pytania: czy jest jakikolwiek sens, by państwa świata kupowały coraz więcej długu USA i traktowały to jako bezpieczną lokatę w sytuacji jego szybkiego narastania, który zagraża wręcz wypłacalności USA?²⁷ Państwem, które najbardziej odczuwa to ryzyko, są Chiny, stąd starania o umiędzynarodowienie ich waluty narodowej juana, za czym przemawiają względy ekonomiczne i prestiżowe²⁸.

PODSUMOWANIE

Rok 2014 w gospodarce światowej upłynął pod znakiem rozczarowania z powodu wolniejszego od oczekiwanego tempa wzrostu ze względu na nadmierny dług, ograniczający popyt. Z naszej analizy wynika, że winę za ten stan rzeczy ponoszą nieefektywne instytucje gospodarki rynkowej, które nie są w stanie przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom liberalizacji sektora finansowego. Gospodarki UE i Japonii wykazują w tym względzie największą słabość, podczas gdy USA wyjątkowo sprawnie przezwyciężyły skutki kryzysu, dowodząc skuteczności instytucji gospodarki rynkowej takich jak Urząd Rezerwy Federalnej i banki komercyjne.

Rok 2014 można uznać za punkt zwrotny w ocenie instytucji gospodarki światowej takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a w mniejszym stopniu także Światowej Organizacji Handlu, która w 2015 obchodzić będzie 20-lecie. Postulaty ich reform oznaczają rozpoczęcie debaty o nowym porządku w gospodarce światowej. Jest to tym bardziej konieczne ze względu na zmianę międzynarodowego układu sił gospodarczych w wyniku osiągnięcia przez Chiny statusu mocarstwa ekonomicznego.

Rok 2014 był przełomowy dlatego, że po raz pierwszy tak silnie dała o sobie znać dominacja USA i Chin w gospodarce światowej. To wyzwanie dla całej gospodarki światowej, ponieważ obydwa mocarstwa ekonomiczne, formułując odmienne wizje ładu gospodarczego, wymuszają zmiany w istniejącym od drugiej wojny światowej porządku instytucjonalnym. Z pewnością ta kwestia w najbliższych latach będzie wpływać na rozwój i funkcjonowanie gospodarki światowej.

WORLD ECONOMY IN 2014. INSTITUTIONAL CHALLENGES

The aim of the paper is to analyze the state of the global economy in 2014 from the point of view of institutional economics. In many countries, the process of over-

²⁷ E. Prasad, „The dollar reigns supreme, by default”, *Finance and Development*, marzec 2014, s. 34–40.

²⁸ J. Gagnon, K. Troutman, „Internationalization of the Renminbi: The role of trade settlement”, *Policy Brief*, maj 2014.

coming the effects of the financial crisis of 2007–2008 is not yielding the expected results because of the weakness of state institutions, integration institutions (in the EU), as well as the global economy. It would seem that the United States has managed to effectively deal with the consequences of the crisis. Combined with the positive effects of the energy revolution, which contributed to a decrease in energy prices, this paints a positive image of the innovative and competitive American capitalism.

The second country that has achieved considerable economic successes is China, which has become the second economic power in the world, after the United States, and which has started openly contesting the institutional order in world economy, established by the West after World War II. China justifies its position by pointing out that the change in the distribution of power in world economy has not translated into a change in decision-making mechanisms, which are still dominated by Western countries. It is our opinion that this is the beginning of a debate on the institutional shape of world economy.

Keywords: institutional economics, the World Economic Forum, energy revolution, shale gas, quantitative easing, International Monetary Fund, Trans-Pacific Partnership, Free Trade Area of the Asia-Pacific, European Central Bank, financial crisis, Bretton Woods

ŚWIAT W ROCZNIKU
PAWEŁ J. BORKOWSKI

UNIA EUROPEJSKA – NOWE PRZYWÓDZTWO, STARE PROBLEMY

NOWI LIDERZY UE I ICH ZADANIA

Połowa 2014 r. była dla Unii Europejskiej przede wszystkim czasem niepozbanego napięć poszukiwania przywództwa na kadencję 2014–2019. Wybory do Parlamentu Europejskiego skończyły się niewielkim, acz ważkim zwycięstwem Europejskiej Partii Ludowej i gdy zgłoszony przez nią kandydat na nowego przewodniczącego Komisji uzyskał wsparcie kanclerz Niemiec, stało się jasne, że jedno z kluczowych stanowisk zostało obsadzone i tym samym Jean-Claude Juncker okazał się znanym elementem europejskiej układanki. Przedmiotem dyskusji w miesiącach wakacyjnych, a więc w czasie gdy oficjalne instytucje pracują mniej intensywnie, co nie wyklucza wysokiego natężenia zakulisowych rozgrywek, były stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wiadomo było, że jedno z nich powinien objąć reprezentant centrolewicy, także jedno reprezentant „nowych” państw członkowskich, wreszcie że zgodna z promowanymi standardami równości płci byłaby obecność przynajmniej jednej kobiety. Ponownie, podobnie jak w 2009 r., zaczęto od tej politycznej kalkulacji, nie zaś od kompetencji i predyspozycji poszczególnych kandydatów. Wraz z nowym sposobem wskazania przewodniczącego Komisji było to znakiem postępującej polityzacji sceny unijnej, co nie powinno zaskakiwać, lecz ostatecznie pomaga zerwać z wizerunkiem technokratycznego „rządu” Europy.

Jean-Claude Juncker w zestawieniu nowych liderów był osobą najbardziej znaną przywódcom państw i tym samym przewidywalną. Najdłużej urzędujący premier Luksemburga był „starym wyjadaczem” na brukselskich salonach, co pozwalało sądzić, że poruszanie się w gąszczu sojuszy i kontrsojuszy oraz meandry codziennej dyplomatycznej gry będą dla niego naturalnym dalszym ciągiem aktywności. Sam przewodniczący zaznaczył swoją autonomię, planując jako polityczny szef Komisji jej strukturę w odświeżonej formule. Jego jasno zadeklarowanym celem było podniesienie profilu politycznego tego ciała, zatem nie tylko i nie przede wszystkim technokratyczna sprawność, lecz także możliwość odgrywania roli generatora nowych, proeuropejskich rozwiązań; czyli rządzenia, a nie tylko zarządzania. Zapowiedzi te udało się do pewnego stopnia spełnić – siedmiu wiceprzewodniczących-koordynatorów i plan ożywienia gospodarki za pomocą europejskich inwestycji pokazały nowy, bardziej ambitny styl. Również zapowiedź nadawania bardziej znaczących tek zgłoszonym przez rządy kandydatkom zrywała z biernością nowego przewodniczącego wobec tradycyjnych negocjacji międzyrządowych.

Nad startem działalności Komisji cieniem położył się skandal związany z umowami, jakie rząd Luksemburga, w czasie gdy na jego czele stał Juncker, zawierał z wieloma międzynarodowymi korporacjami, a które w praktyce pozwalały im unikać płacenia podatków w innych państwach członkowskich. Dotyczyło to m.in. takich podmiotów jak Disney Company, Koch Industries i Skype. Co więcej, działało się to w okresie, gdy wszystkie rządy szukały oszczędności budżetowych i cięły wydatki. Dziennikarskie śledztwo ujawniło w sumie ponad trzysta takich umów¹ i choć nie zakończyło się postawieniem zarzutów prokuratorskich, to potwierdziło eurosceptyczną narrację o egoistycznych brukselskich, ponadnarodowych elitach, nieczułych na problemy zwykłych ludzi i dogadujących się tylko z możliwymi tego świata.

Debata nad składem nowej Komisji w Parlamencie Europejskim odbyła się w dniach 6–22 października i zakończyła dwiema zmianami. Zrezygnowała kandydatka ze Słowenii Alenka Bratušek, która miała objąć stanowisko komisarza ds. unii energetycznej – powodem było m.in. opublikowanie nagrania publicznego wykonywania przez nią antyunijnej piosenki oraz oskarżenia o autopromocję – jako urzędujący premier już po przegranych wyborach parlamentarnych sama siebie zgłosiła na stanowisko w KE². Zastąpiła ją Violeta Bulc.

Z kolei Węgier Tibor Navracsics spotkał się z zasadniczą krytyką w związku z działaniami jego partii Fidesz ograniczającymi mechanizmy demokracji pluralistycznej i musiał zrezygnować z objęcia swoim nadzorem problematyki kultury i praw obywatelskich. Ostatecznie ograniczono jego tekę ds. kultury, młodzieży i sportu³.

O wiele większą zagadką dla opinii publicznej był poszukiwany przewodniczący Rady Europejskiej. Jako kandydatów wymieniano prezydenta Estonii Toomasa Hendrika Ilvesa, byłego premiera Łotwy Valdisa Dombrovskisa, premiera Rzeczypospolitej Polskiej Donalda Tuska oraz duńską premier Helle Thorning-Schmidt. Trzy pierwsze osoby reprezentowały Europę Środkową i jednocześnie chadeków/liberałów, jedyna w tym zestawieniu kobieta była przedstawicielką partii wchodzącej w skład frakcji socjalistycznej. Co więcej, Donald Tusk kilkakrotnie zapewniał, że nie jest zainteresowany zamianą stanowiska w Polsce na uchodzący za wygodniejszy fotel przewodniczącego Rady. Oficjalnie Polska starała się uzyskać stanowisko wysokiego przedstawiciela dla stojącego na czele resortu spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego. Ostatecznie po intensywnych, acz niezbyt długich negocjacjach przywódcy wybrali na dwuipółletnią kadencję Donalda Tuska. Już dzień wcześniej, po podaniu przez media informacji o rezygnacji premier Danii,

¹ „Tajne umowy z Luksemburgiem ws. ulg podatkowych. Zakłopotanie Junckera”, TVP.info, 7 listopada 2014 r., <http://www.tvp.info/17565869/tajne-umowy-z-luksemburgiem-ws-ulg-podatkowych-zaklopotanie-junckera>; dziennikarskie śledztwo prowadziło Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarstwa Śledczego ICIJ: <http://www.icij.org/blog/2014/12/spotlight-weakened-junker-officials-pledge-action>.

² „Alenka Bratušek, słoweńska kandydatka na komisarza UE, zrezygnowała”, PAP, 9 października 2014 r., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,8311,title,Alenka-Bratuszek-slowenska-kandydatka-na-komisarza-UE-zrezygnowala,wid,16946025,wiadomosc.html>.

³ <http://www.euractiv.pl/politykawewnetrzna/artykul/inna-teka-dla-kandydata-na-komisarza-z-wgier-006190>.

wielu komentatorów uznało sprawę za przesądzoną, chociaż doświadczenia 2009 r. zalecały ostrożność.

Dynamika i treść negocjacji pozostaje tajemnicą, natomiast powszechne jest przekonanie, że polski premier wygrał dzięki poparciu kanclerz Angeli Merkel, która widziała w nim nie tylko potencjalnego sojusznika i osobę, z którą łączy ją bardzo dobre relacje osobiste, ale także przewodniczącego, którego zaakceptują łatwo Brytyjczycy. Był to zatem krok utrudniający w pewnym stopniu „Brexit”, którego Niemcy i spora grupa innych państw chcą uniknąć. Nominacja Tuska oznaczała także docenienie całej Europy Środkowej oraz rosnącej pozycji Polski w UE, co wynikało nie tylko z przewidywalności rządzących w Warszawie, ale także wyśmienitych na tle Europy wyników gospodarczych. Szybkość uzgodnienia sugeruje też, że wysuwanie Sikorskiego było wyłącznie manewrem dyplomatycznym, a zgodę polskiego premiera na kandydowanie kanclerz Niemiec uzyskała znacznie wcześniej, co pozwoliło jej odpowiednio przygotować grunt.

Rzeczywiście David Cameron oficjalnie powitał wybór Donalda Tuska bardzo ciepło, wskazując, że rozumie on, w domyśle: w odróżnieniu od wielu innych „starych federalistów”, konieczność reform w Unii. Powiedział m.in.: „Jestem oczywiście zachwycony tym, co Donald Tusk powiedział o znaczeniu reformowania UE, oraz jego odniesieniem się do troski, jaką Wielka Brytania przejawia względem Unii. Oczekuję współpracy z nim w kolejnych miesiącach i latach”⁴. Również ogólny ton komentarzy był zdecydowanie pozytywny i wskazywał na fakt wyboru osoby o większej wadze politycznej niż Herman Van Rompuy, reprezentującej nieco inne doświadczenia polityczne i osobiste, co powinno przyczynić się do „odświeżenia” instytucji, w szczególności wobec konfliktu na Ukrainie i szerzej imperialnej w swej istocie polityki rosyjskiej. Skrajną opinię w tym względzie wyraził Jan Techau z Carnegie Europe, który zatytułował swoją analizę „Donald Tusk na ratunek”, mając na myśli dziedzinę unijnej polityki zagranicznej. Podkreślając tendencję do renacjonalizacji, wyraźną ostatnio w UE, napisał m.in.: „Miejscem uzgodnień międzyrządowych między państwami członkowskimi jest Rada Europejska. Ktokolwiek jej przewodniczy, staje się pośrednim beneficjentem trendu do renacjonalizacji i ma zwiększoną możliwość wpływania na jej efekt. Ta możliwość wypływa również z bezpośredniego dostępu do liderów politycznych państw”. Analogicznego dostępu nie ma wysoki przedstawiciel, ani nawet przewodniczący Komisji. Dodatkowo nowy szef Rady mógłby wykorzystać słabości i spory między ESDZ a odpowiednimi dyrektoriatami Komisji, zatem „jeżeli Tusk będzie dążył do wpływania na politykę zagraniczną, ma większe szanse powodzenia niż lider każdej innej instytucji w brukselskim świecie”⁵.

Nieco inaczej kwestię tę widziały inne media zachodnioeuropejskie, w komentarzu przygotowanym przez Deutsche Welle mogliśmy przeczytać m.in.: „Wybór Donalda Tuska na sukcesora [poprzedniego przewodniczącego – P.B.] wydaje się właściwy. Jak dotąd wygląda na to, że posiada on niektóre zalety Van Rompuy, ale

⁴ <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/31/david-cameron-donald-tusk-european-council>.

⁵ J. Techau, *Donald Tusk to the Rescue!*, Carnegie Europe, 2 grudnia 2014 r.

wyrównuje także jego braki. Tusk raczej nie zadowolony się przyjętym przez Belga pokornym sposobem sprawowania funkcji⁶. Zatem nowy przewodniczący ma być bardziej widoczny i aktywny – odnośnie do ustępującego Hermana Van Rompuy'a w tekście zamieszczono opinię, że nawet pokorę można doprowadzić do skrajności. Głosy krytyczne były stosunkowo nieliczne, co ciekawe, najszerzej obecne w Polsce, gdzie narodowo-katolicka prawica mówiła o nagrodzie za służalczą wobec Niemiec politykę polskiego premiera⁷.

„W pakiecie” z Donaldem Tuskiem do liderów UE dołączyła Federica Mogherini, dotychczasowa minister spraw zagranicznych Republiki Włoskiej w rządzie Matteo Renzi'ego. Miała ona minimalne doświadczenie w sprawach międzynarodowych (pełniła urząd zaledwie siedem miesięcy). Fakt, że była kobietą, przedstawicielką lewicy i państw południowych, spowodował, iż idealnie „domknęła” układ na szczytach władzy w UE. Sam nowy wysoki przedstawiciel przedstawiany był jako polityk umiarkowanie prorosyjski. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu taka opinia wynikała z jej poglądów i działań, a w jakim z realizowanej przez rząd włoski polityki zagranicznej. Włochy bowiem wśród czterech największych państw UE są najbardziej skłonne wyrażać zrozumienie dla interesów Federacji Rosyjskiej, również w kontekście aktualnego kryzysu na Ukrainie. Nie ulega natomiast wątpliwości, że pojawiła się supozycja, iż wybór właśnie Polaka i Włoszki jest komplementarny – osoba Donalda Tuska to docenienie sposobu postrzegania Rosji charakterystycznego dla państw Europy Środkowej, wybór Mogherini zaś ma zapewnić równowagę i nie dopuścić do jednoznacznego skojarzenia Unii z poglądami określanymi niekiedy w zachodniej jej części jako rusofobiczne. Charakterystyczna jest opinia zaprezentowana przez analityka Brookings Institution: „To poruszające, że w tygodniu, w którym Rosja otworzyła trzeci front na Ukrainie, przywódcy europejscy w ogóle rozważają nominację kogoś z udowodnioną skłonnością do rozumienia i wychodzenia na przeciw oczekiwaniom Rosji, co więcej, osobę, która konsekwentnie nie docenia ryzyka. To tak, jakby sceptyk w kwestii ocieplenia klimatu, reprezentujący przemysł naftowy, miał zostać ministrem ochrony środowiska”⁸. Szczególnie ciekawe i odmienne od dominującego tonu są słowa Federiki Bindi, związanej z Uniwersytetem Johnsa Hopkinsa: „Mogherini pokazała umiejętność równoważenia interesów włoskich i europejskich. Przypominała swoim odpowiednikom, że sankcje przeciwko Rosji muszą być środkami wywierania na nią nacisku i nie powinny być mylone z celem, jakim jest zaprowadzenie pokoju na Ukrainie, i ponowieniu pełnej współpracy z Moskwą. Mogherini ma potencjał, aby być wielkim wysokim przedstawicielem⁹, między innymi dzięki przeniesieniu na tę funkcję jej »odprężonego« stylu

⁶ „A new man from the east – the European Council's new president, Donald Tusk”, Deutsche Welle, DW.DE, Opinion, 30 listopada 2014 r.

⁷ Najwięcej tego typu głosów można znaleźć na portalach informacyjno-publicystycznych wpolityce.pl oraz niezalezna.pl oraz w *Naszym Dzienniku*, zob. np. „Kolejny triumf Niemiec w Brukseli. Proniemiecki historyk został proniemieckim szefem Rady Europejskiej”, <http://wpolityce.pl/polityka/211607-kolejny-triumf-niemiec-w-brukseli-proniemiecki-historyk-zostal-proniemieckim-szefem-rady-europejskiej>.

⁸ <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/08/italian-foreign-minister-mogherini-europe-wright>.

⁹ Trudna do oddania w języku polskim gra słów: *great – high*.

przywództwa – co będzie wyraźną zmianą w stosunku do *modus operandi* firmowanego przez odchodzącą z urzędu Catherine Ashton”¹⁰. Tym bardziej należy uważnie śledzić pierwsze działania nowego wysokiego przedstawiciela¹¹. Przełom 2014 i 2015 r. nie przyniósł wyjaśnień – agresywna polityka Rosji zdecydowała niejako za europejskich liderów. Czas próby przyjdzie, gdy Moskwa tylko zadeklaruje gotowość do kompromisu – czy będzie to spokój za wszelką cenę?

W szerszym kontekście pierwszym problemem, przed którym staje nowy wysoki przedstawiciel, jest zdynamizowanie unijnej polityki zagranicznej, pozostającej nie tylko przedmiotem krytyki, ale niekiedy nawet kpiny. Równie aktualne jest pytanie o sprawność negocjacyjną nowego przewodniczącego Rady Europejskiej, chociaż pierwsze posiedzenie pod nowym kierownictwem w dniu 18 grudnia 2014 r. daje podstawy do pierwszych roboczych hipotez¹². Nowy przewodniczący stawia na zwięźłość i skupienie na kluczowych problemach, co ma m.in. pokazać, że UE nie żywi ambicji bycia wszechobecną i wszechwiedzącą i tym samym nie dąży, by objąć regulacją każdą dziedzinę. Niechęć do bezproduktywnego celebrowania dyplomatycznego „paplania” na rzecz precyzyjnego wskazania priorytetów wpisuje się w wizję Rady Europejskiej jako centrum podejmowania decyzji strategicznych. Tym samym wydaje się, że więcej pracy wykonywać powinna Rada.

PARLAMENT NOWEJ KADENCJI – DUOPOL JESZCZE NA POSTERUNKU

Nowy skład Parlamentu Europejskiego kadencji 2014–2019 został ukształtowany w wyborach odznaczających się najniższą w historii frekwencją, którym towarzyszyły głosy o możliwym zwycięstwie ugrupowań eurosceptycznych i tym samym potencjalnym paraliżu decyzyjnym całej UE – warto pamiętać, że od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego rola PE w procesie prawodawczym znacząco wzrosła. Ostateczny wynik głosowania ukazał obraz nieco bardziej złożony. W niektórych państwach faktycznie przeciwnicy integracji odnieśli znaczne sukcesy (zwłaszcza we Francji i Wielkiej Brytanii), lecz w skali całej Unii nie zagrozili dominacji tradycyjnych rodzin politycznych tworzących frakcje w Parlamencie Europejskim, w praktyce rządzące nim na zasadzie duopolu. Całościowe wyniki przedstawia tabela 1.

W sensie czysto ilościowym eurosceptycy zanotowali niewielki wzrost znaczenia na forum PE – ich liczba wzrosła z 8 do 11% deputowanych. Obraz nie byłby jednak pełny bez wskazania na bardziej ogólne przesunięcie – znacznie zwiększyła swój stan posiadania frakcja Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, sku-

¹⁰ <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=56507>.

¹¹ Zob np. „EU foreign policy; Mogherini takes over”, *CSS Analyses in Security Policy* nr 167, luty 2015.

¹² Reakcje po pierwszym szczycie Tuska: „Symbol zmiany przywództwa w UE”, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/media-i-politycy-komentuja-pierwszy-szczyt-donald-tuska,499980.html>; ciekawa propozycja dominującej narracji dla nowego przewodniczącego: „Welcome Mr Tusk! Innovation as Europe's new narrative”, EurActiv, 27 listopada 2014 r., <http://www.euractiv.com/sections/innovation-enterprise/welcome-mr-tusk-innovation-europes-new-narrative-310390>.

Tabela 1

Państwo	Zwycięzca	Ideowe rodziny polityczne – mandaty						Frekwencja (%)
		Chadecja	Socjaliści	Liberalowie	Zieloni/ Nowa lewica	Konser- watyści	Euro- sceptycy	Inni
Austria	Austriacka Partia Ludowa	5	5	1	3		4	
Belgia	Nowy Sojusz Flamandzki/partia Socjalistyczna (Walonia)	4	4	6	2	4		1
Bułgaria	GERB – Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii	7	4	4		2		
Chorwacja	Koalicja Patriotyczna	5	2	2	1	1		
Cypr	Zgromadzenie Demokratyczne + Partia Europejska	2	2		2			
Czechy	ANO 2011 (liberalowie)	7	4	4	3	2	1	
Dania	Duńska Partia Ludowa	1	3	3	2	4		
Estonia	Partia Reform	1	1	3	1			
Finlandia	Koalicja Narodowa	3	2	4	2	2		
Francja	Front Narodowy	20	13	7	10		24	
Grecja	SYRIZA	5	4		6	1		5
Hiszpania	Partia Ludowa	17	14	8	15			
Irlandia	Fine Gael (chadecja)	4	1	1	4	1		
Litwa	Związek Ojczyzny	2	2	3	1	1	2	

Tabela 1 – cd.

Luksemburg	Chrześcijańsko-Społeczna Partia Ludowa	3	1	1	1	1						85,5
Łotwa	Partia „Jedność”	4	1			1	1	1				30,2
Malta	Partia Pracy	3	3									74,8
Niderlandy	Demokraci 66	5	3	7		5	2	4				37,2
Niemcy	CDU-CSU	34	27	4		21	8				2	48,1
Polska	Platforma Obywatelska	23	5				19	4				23,8
Portugalia	Partia Socjalistyczna	7	8	2		4						33,7
Rumunia	Partia Socjaldemokratyczna z koalicjantami	15	16	1								32,4
Słowacja	Smer – Socjalna Demokracja	6	4	1		2						13,0
Słowenia	Słoweńska Partia Demokratyczna	5	1	1		1						24,5
Szwecja	Szwedzka Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza	4	6	3		5		2				51,1
Węgry	Fidesz	12	4			2		3				25,2
Wielka Brytania	Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa		20	1		7	20	24	1			35,6
Włochy	Partia Demokratyczna	17	31			3		17	5			57,2
UE		221	191	67		102	70	86*	14			42,5

* Wobec sporu między Partią Niepodległości Zjednoczonego Królestwa a francuskim Frontem Narodowym niektórzy posłowie eurosceptyczni nie weszli do frakcji, która liczy 48 deputowanych. Powyższa liczba sumuje wszystkich eurosceptyków w PE, niezależnie od ich formalnej niezależności lub obecności we frakcji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych wyników wyborów dostępnych w oficjalnym serwisie Parlamentu Europejskiego.

piająca partię „miękkiego” eurosceptycyzmu, przede wszystkim brytyjską Partię Konserwatywną oraz polskie Prawo i Sprawiedliwość¹³. Dodatkowo zwolennicy antyunijnej narracji są od początku wewnętrznie podzieleni, zarówno pod względem ideowym, jak i ambicji liderów, z tym że główna rywalizacja toczy się między brytyjską Partią Niepodległości Zjednoczonego Królestwa oraz francuskim Frontem Narodowym. Ostatecznie to pierwszej z tych partii udało się z trudem, wyłuskawszy pojedynczych posłów z kilku państw, utworzyć samodzielną frakcję, do czego potrzeba reprezentantów przynajmniej siedmiu państw członkowskich. Odpowiednie dane przedstawia tabela 2. Co ciekawe, frakcja eurosceptyczna, która przyjęła nazwę Grupa Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej, nie uzyskała żadnych stanowisk w organach kierowniczych Parlamentu, co oznacza poważne złamanie dotychczasowych reguł kultury politycznej. Być może ma to na celu zapobieżenie odcinkowemu paraliżowi prac, lecz potwierdza narrację przeciwników integracji, którzy nie przyjmując żadnej odpowiedzialności, mogą twierdzić, że elity unijne stosują ostracyzm wobec reprezentantów obywateli niemieszczących się w ogólnym prointegracyjnym konsensie.

Paradoksalnie Parlament nowej kadencji jest bardziej barwny i medialny, ale jednocześnie bardziej sterowny – dwie największe frakcje głosują w zasadzie wspólnie, czyniąc politykę dość przewidywalną. Szczegółowo analizuje to Agnieszka Łada i stwierdza, że ta „wielka koalicja” wygrywa wspólnie ok. 80% głosowań, frakcje ECR i EFDD mają zaś niski stopień spójności wewnętrznej – ich deputowani często podążają za indywidualnymi preferencjami. W przypadku frakcji EFDD dodatkowo mamy do czynienia ze szczególną sytuacją – jej istnienie zależy od pojedynczych posłów, z wielkim trudem bowiem spełnia ona kryteria formalne. Wobec braku stanowisk do obsadzenia nie istnieje instrument zatrzymania niepokornych deputowanych. Również we frakcji ECR nie ma jedności – antyimigracyjna polityka rządu Davida Camerona uderza przede wszystkim w obywateli polskich (na razie głównie w sferze deklaracji), co budzi opory w najbliższym sojuszniku Partii Konserwatywnej – Prawie i Sprawiedliwości. Obrazu parlamentu dopełnia ponad 50 deputowanych niezrzeszonych, co umacnia dominację największych frakcji.

Parlament nowej kadencji nie stał się zatem *enfant terrible* unijnej polityki, chociaż można to stwierdzić w odniesieniu do kilku deputowanych, w tym Nigela Farage’a i Janusza Korwin-Mikkego. Obecność eurosceptyków – medialnie widoczna – nie wpływa i raczej nie wpłynie na bieżące decyzje, ale w praktyce pokaże wyborcom, że ich preferencje nie mają przełożenia na prace jedynej ciała wyborczego, które jest rządzone przez oligopol mocno „osadzonych” w Brukseli partii. Tym samym wszelkie wysiłki, jakie może podejmować PE celem wskazania na siebie jako nośnik legitymizacji demokratycznej, będą mogły być łatwo skontrowane, a argumenty przeciwników tego stanowiska będą bardzo trudne do zbicia. Osłabia to pozycję PE jako ośrodka, z którego mogłaby wyjść myśl dotycząca „odświeżenia” projektu integracyjnego.

¹³ Zob. szerzej A. Łada, *Znaczenie eurosceptyków w Parlamencie Europejskim nowej kadencji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

Tabela 2
Miejsce frakcji eurosceptycznej w PE kadencji 2014–2019 na tle innych frakcji

Członkowie frakcji Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej		Frakcje w PE, początek kadencji 2014–2019	Liczba posłów	Liczba objętych stanowisk, organy kierownicze/ przewodniczący komisji
Partia/państwo	Liczba członków	Europejska Partia Ludowa	221	8/9
Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa/Wielka Brytania	24	Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów	191	5/6
Ruch Pięciu Gwiazd/Włochy	17	Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	70	2/2
Porządek i Sprawiedliwość/Litwa	2	Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy	67	3/3
Szwedzcy Demokraci/Szwecja	2	Zjednoczona Lewica Europejska/ Nordycka Zielona Lewica	52	1/1
Partia Wolnych Obywateli/Czechy	1	Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie	50	1/1
Kongres Nowej Prawicy/Polska	1	Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej	48	0/0
Posel bezpartyjny/Francja	1	posłowie niezrzeszeni	52	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabel i danych zamieszczonych w: A. Łada, op. cit., s. 6–9.

SOJUSZNICY ROSJI W UE – WYSTĄP

Sytuacja międzynarodowa przez cały 2014 rok kształtowana była w pierwszej kolejności przez narastający, choć niejednostajnie, konflikt wokół Ukrainy i jej proeuropejskiego wyboru. Polityka Rosji i stosunek do niej stał się głównym kryterium podziału w ramach UE. Z jednej strony można było usłyszeć głosy, że nic nie jest w stanie zjednoczyć zwykle skupionych na interesach narodowych państw członkowskich tak, jak agresywna polityka Rosji, która wzbudziła na tyle istotny lęk, aby pozwolić na wspólne działanie. Rzeczywiście trudno wskazać na lepsze potwierdzenia wschodnioeuropejskich obaw, dotąd uważanych za rusofobiczne, niż faktyczne wydarzenia na Krymie, w Donbasie i Ługańsku. Nie pozwalają one żyć dalej w świecie iluzji – podsumował to celnie marszałek sejmu Radosław Sikorski: „Nasz problem polegał na tym, że kilka ostatnich lat nie wierzyliśmy, że naprawdę myślą to, co mówią. Nadszedł czas zdać sobie sprawę, że jednak tak. [...] Świat bez zasad, który od ponad roku próbuje narzucić Rosję, jest najbardziej niebezpieczny dla państw słabszych, bo duże same mogą o siebie zadbać”¹⁴. Faktycznie, przywódcy europejscy skonfrontowani z prowadzoną jawnie agresywną polityką musieli uznać, że trudno o sytuację bardziej domagającą się jedności. Unii Europejskiej udało się w marcu 2014 r. uzgodnić pierwszy pakiet sankcji wobec Federacji Rosyjskiej wychodzący poza restrykcje dotyczące wybranych przedstawicieli władz. Kluczowe postanowienia zapadły nieco później – pakiet obostrzeń w dostępie do rynku finansowego, potencjalnie najbardziej dotkliwy dla gospodarki rosyjskiej, wszedł w życie 1 sierpnia 2014 r. Oprócz tego zakaz importu dotyczy dostaw maszyn i urządzeń oraz wybranych technologii dla sektora naftowego, dostaw broni i sprzętu wojskowego, a także niektórych towarów i technologii podwójnego zastosowania.

Powyższe działania były możliwe dzięki zdecydowanemu stanowisku Niemiec i Wielkiej Brytanii, wspartych przez Polskę, państwa bałtyckie i niektóre inne państwa członkowskie. Jednak unijna jedność wobec rosyjskiej polityki imperialnej jest krucha. Ostatnie miesiące dowiodły, że Rosja może liczyć na przynajmniej trzy grupy potencjalnych sojuszników.

Pierwsza z nich to radykalne, prawicowe partie eurosceptyczne, które co prawda, jak wskazano wcześniej, nie odgrywają ważnej roli w PE, ale stają się coraz bardziej widocznym elementem narodowej sceny politycznej. Z Rosją łączy je głęboki konserwatyzm, sprzeciw wobec progresywnych rozwiązań społecznych (związki jedнопłciowe), niechęć wobec struktur unijnych i postrzeganie państwa narodowego jako kluczowej płaszczyzny budowania tożsamości. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu te deklarowane punkty wspólne mają realne znaczenie, a w jakim chodzi po prostu o wspólnego wroga – europejski, kosmopolityczny establishment – który pozwala np. francuskiemu Frontowi Narodowemu szukać finansowania w bankach rosyjskich. Przywódcy prawicowi chętnie odwołują się do historycznej przyjaźni, w tym wspólnego zwalczania faszyzmu, który jakoby miał się odradzać na Ukrainie. Marine Le Pen złożyła w Moskwie wizytę, spotkała się m.in. z przewodniczącym Dumy Siergiejem Naryszkinem. Po rozmowach zadeklarowała, że naj-

¹⁴ <http://www.tvp.info/18662598/sikorski-w-usa-rosja-narzuca-swiat-bez-zasad-nie-akceptujemy-tego>.

właściwszym sposobem rozwiązania konfliktu na Ukrainie jest federalizacja tego państwa. Wyraziła także zdziwienie, że przywódcy europejscy nieodpowiedzialnie rozpoczęli nową „zimną wojnę”. „Oczekuję, że najrozsądniejsze i najbardziej umiarkowane siły europejskiej dyplomacji zdołają zgromadzić wszystkich przy wspólnym stole w celu znalezienia elementów, które złożyłyby się na pokojową przyszłość Ukrainy z poszanowaniem dążeń i wrażliwości wszystkich części narodu ukraińskiego” – powiedziała szefowa Frontu Narodowego na specjalnie zorganizowanej konferencji prasowej¹⁵. Za deklaracjami poszły czyny – poza głośnym poparciem dla aneksji Krymu węgierski Jobbik, Front Narodowy i bułgarska Ataka wysłały obserwatorów, aby uprawomocnić w ten sposób referendum przeprowadzane tam przez Rosję (podobnie uczyniły austriacka Partia Wolności, belgijska *Vlaams Belang*, włoskie *Forza Italia* i Liga Północna oraz polska Samoobrona; towarzyszyły im nieliczne partie lewicowe, w tym niemiecka *Die Linke*). Jak podaje szacowne *Foreign Affairs*: „Ich pokazanie się zostało zorganizowane przez Eurasian Observatory for Democracy & Elections (EODE) z siedzibą w Rosji – prawicową NGO sprzeciwiającą się programowo zachodniej ideologii. EODE specjalizuje się w obserwowaniu wyborów w samowznających republikach (Abchazja, Naddniestrze, Górski Karabach) sprzymierzonych z Moskwą [...]”¹⁶.

Druga grupa sojuszników to przywódcy tych państw członkowskich, którzy ze względu na dziedzictwo polityczne bądź bieżące spory z europejskim „centrum” gotowi są grać kartą rosyjską. Ich motywacje nie są do końca jasne – Słowacja nie jest uzależniona od rosyjskiego gazu bardziej niż Łotwa, jednak to właśnie Słowacja i Węgry stanowią trzon tej grupy wraz z Cyprzem, kompletnie uzależnionym ekonomicznie od Rosji. Obraz ten uzupełnia osiągający stopniowo granice śmieszności prezydent Czech Miloš Zeman, który co prawda nie posiada istotnych uprawnień do prowadzenia polityki zagranicznej, ale swoimi medialnymi „występami” dostarcza materiału wszystkim chcącym wykazać, że jedność wobec Rosji jest wymuszona przez największe państwa członkowskie. Podczas szczytu NATO w Newport deklarował on, że wierzy w zapewnienia rosyjskiego MSZ, iż na Ukrainie nie ma rosyjskich żołnierzy, a podczas wizyty w Chinach stwierdził, że nie przyjechał nauczać o prawach człowieka, tylko uczyć się m.in., jak stabilizować społeczeństwo. W tradycyjnym w Czechach cotygodniowym wywiadzie radiowym (format ten zapoczątkował jeszcze Václav Havel) wulgarnie wyraził się o działalności rządu, a następnie skrytykował unijne sankcje w wywiadzie dla rosyjskiej telewizji¹⁷. To wszystko powoduje, że należy się zgodzić z Jakubem Groszkowskim, iż państwa Grupy Wyszehradzkiej, zamiast starać się pokazywać bliskość polityczną, traktując świat istną kakofonią¹⁸.

¹⁵ „Marine Le Pen poparła ideę federalizacji Ukrainy”, <http://blog-n-roll.pl/pl/marine-le-pen-poparł-ideę-federalizacji-ukrainy#.VM0oZcm2Tts>.

¹⁶ <http://www.foreignaffairs.com/articles/141067/mitchell-a-orenstein/putins-western-allies>.

¹⁷ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-26/prezydent-zeman-dzieli-czeskie-spolectenstwo>.

¹⁸ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/wyszehradzka-kakofonia-wobec-konfliktu-rosyjsko-ukrainskiego>.

Szczególne miejsce w tej grupie zajmuje Grecja. Historycznie Rosja była sojusznikiem w walce z dominacją osmańską, chociaż po drugiej wojnie światowej Grecja wybrała kurs na integrację ze strukturami zachodnimi. Okazało się po latach, że w tym cywilizacyjnie prawosławnym państwie zaakceptowano wiele wartości i elementów tego, co zachodnie, ale nie dotyczyło to reguł sporządzania bilansów i rozliczania budżetu. Kryzys finansowy dotknął Grecję szczególnie boleśnie, europejska recepta zaś – radykalne oszczędności jako warunek wielomiliardowej pomocy i restrukturyzacji długu – rozbudziły antyunijny i antyniemiecki resentyment. Ewidentne pogorszenie warunków życia stworzyło z antybrukselskości świetny sposób na mobilizację wyborców. Zwycięstwo radykalnie lewicowej partii SYRIZA w przedterminowych wyborach parlamentarnych 24 stycznia 2015 r. pokazało wyraźnie potencjał napięć – nowy grecki premier jest gotów straszyć sprzeciwem wobec decyzji dotyczących sankcji nałożonych na Rosję (wymagają w praktyce jednomyślności), aby w ten sposób wpływać na przywódców państw wierzcycieli, ewentualnie nawet je szantażować. Jest to jeden z kluczowych punktów, który w 2015 r. skupiać będzie uwagę – jak dalece jedność wobec Rosji będzie zakładnikiem darowania długów i podejścia do polityki symbolizowanej przez słowo *austerity* i jakie stanowisko zajmie w tym sporze dążąca do pobudzenia europejskiej gospodarki Komisja Europejska. Decyzja greckiego rządu o zerwaniu kontaktów z „trojką” (EBC, MFW, KE) jako gremium „nielegalnym” na rzecz kontaktów z instytucjami europejskimi każe domniemywać, że premier Tsipras liczy na przychyłność nowej Komisji.

Tradycyjne zrozumienie dla interesów Rosji jest także widoczne w niemieckiej socjaldemokracji – widoczne na tyle, by Urząd Kancelarski zaprzeczał doniesieniom o konflikcie między ministrem spraw zagranicznych Frankiem-Walterem Steinmeierem a kanclerz Merkel. W RFN konflikty w ramach koalicji standardowo nie rozgrywają się przy otwartej kurtynie, ich uniknięciu w obecnie funkcjonującej „wielkiej koalicji” zapobiegać miała bardzo szczegółowa umowa koalicyjna. Wszystko to każe traktować pojawiające się co pewien czas wątpliwości poważnie. Głos b. przewodniczącego SPD Matthiasa Platzecka apelujący o uznanie aneksji Krymu jest najmocniejszym jak dotąd wyrazem podziału w elitach politycznych Niemiec. Można dostrzec, że każde wystąpienie pani kanclerz mocno krytykujące politykę Rosji jest kontrowane przez bardziej koncyliacyjne głosy jej koalicjanta. Po najmocniejszym w treści i zasięgu medialnym przemówieniu po szczycie G-20 w Sydney 17 listopada 2014 r. szef niemieckiej dyplomacji krytycznie ocenił eskalowanie konfliktu za pomocą „retorycznych gestów”, co można było odczytać jako zawołowaną krytykę swojej przełożonej. Na razie (styczeń 2015 r.) przewagę ma pogląd reprezentowany przez Angelę Merkel, jednak i ona przekonana jest, że trwała izolacja Rosji nie leży w niczyim interesie, gdyż Europa jest z oczywistych względów „skazana na Rosję”. Jak pisze Artur Ciechanowicz, potwierdził to przebieg wizyty Steinmeiera 18 listopada w Moskwie, „podczas której szef dyplomacji został nieoczekiwanie przyjęty przez Władimira Putina, a na wspólnej konferencji prasowej z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem powiedział m.in., że nadszedł czas, aby w stosunkach między Niemcami i Rosją wyjść

poza myślenie tylko i wyłącznie o Ukrainie”¹⁹. Warto podkreślić, że oczekiwanie od Niemiec aktywniejszej roli w formułowaniu polityki zagranicznej UE oznacza, iż będą one musiały reagować jak lider widzący wszystkie regiony świata, nie tylko wschodnie sąsiedztwo.

Trzecia grupa potencjalnych sojuszników Rosji to kręgi przemysłowe, czerpiące korzyści z rozwoju wymiany. Lobby to jest najsilniejsze w Niemczech, które są wciąż kluczową potęgą przemysłową, zatem eksportują dobra inwestycyjne. Symptomatyczna była tutaj wizyta grupy przemysłowców niemieckich związanych z koncernem Siemens. Jego prezes Joe Kaeser spotkał się pod Moskwą z Władimirem Putinem²⁰, co wzbudziło irytację członków rządu. Próby oderwania kwestii gospodarczych od polityki, przedstawiane jako zdroworozsądkowe i niezbędne dla dobra gospodarki niemieckiej, w praktyce stawiają pod znakiem zapytania całą politykę UE, która czerpie siłę (wciąż) ze swojej pozycji w gospodarce światowej. Wszyscy przywódcy muszą brać pod uwagę dobrze zorganizowane grupy interesariuszy (wyborców), a kręgi przemysłowe nie obawiają się głośno wyrażać preferencji²¹. W tym kontekście nowego znaczenia nabierają częste w ostatniej dekadzie narzekania na jakość europejskiego przywództwa i brak prawdziwych mężów stanu, którzy nie tylko odpowiedzialiby na żądania elektoratu, lecz także byłiby w stanie kształtować jego preferencje i obraz świata.

Problem jednoci UE wobec Rosji wykracza zatem znacząco poza naturalne różnice w definiowaniu narodowych interesów, wynikające z położenia geograficznego bądź tradycji. Jest także przykładem współzależności między polityką wewnętrzną i zagraniczną oraz macoszego traktowania tej drugiej. Zatem kalkulacje dotyczące ceny gazu dla poszczególnych państw europejskich są istotne i wskazują na preferencje rosyjskie, plany budowy nowych gazo- i ropociągów są także ważne, ale być może kluczowe jest uświadomienie sobie, że najważniejsze jest poczucie przyzwoitości przywódców europejskich i traktowanie przez nich postulatu solidarności, obecnego w art. 21 TUE. Dopóki będą oni skłonni usprawiedliwiać działania Rosji w imię „dania prztyczka” nielubianej Brukseli, dopóty wspólna polityka zagraniczna będzie niewiarygodna. W przypadku Węgier mamy do czynienia z jeszcze głębszym problemem – w jakim stopniu wartości europejskiej demokracji liberalnej są naprawdę wspólne. Deklarowanie zrozumienia dla rosyjskiej „demokracji suwerennej” to nie tylko problem przywódcy zdeterminowanego, by budować poparcie wokół postulowanej niezależności od europejskiego centrum, ale także przekonania, że niewielki kraj może prowadzić samodzielną (to znaczy odrębną od brukselskiego konsensu) politykę pod warunkiem postawienia na pierwszym miejscu sterowności i spójności wewnętrznej państwa kosztem wolności i pluralizmu spo-

¹⁹ A. Ciechanowicz, „Rosja dzieli RFN”, *Analizy OSW* z 26 listopada 2014 r.

²⁰ „Siemens chief meets Putin in Russia, German CEO's trip marks countries' close economic ties”, *The Wall Street Journal* z 24 marca 2014 r., <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304418404579463304201839372>.

²¹ „Industry urges Merkel to back down on Moscow sanctions”, *The Sunday Times* z 9 września 2014 r., http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/world_news/Europe/article1481321.ece.

łeczeństwa i finansowania jej przez uzyskane od Rosji profity – zapłatę za burzenie europejskiej solidarności.

NUŻĄCY BRAK STRATEGII – UNIJNA POLITYKA ZAGRANICZNA NADAL BEZ KOMPASU

Polityka zagraniczna UE przez prawie cały 2014 rok zdominowana była przez problem ukraiński. Nie ulega wątpliwości, że narastająca agresywna polityka Rosji, wykorzystująca instrumenty znane od dawna, określane w amerykańskiej analizie polityki zagranicznej jako *clandestine operations*, ale dla Rosji mało charakterystyczne, była dla europejskich liderów pewnym zaskoczeniem. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu było ono prawdziwą reakcją, w jakim zaś dyplomatycznym *deco- rum* (wywiady państw zachodnich stoją na wysokim poziomie), jednak spełnienie się najgorszego scenariusza nie jest zwykle tokiem wydarzeń spodziewanym i oczekiwanym. Tragiczny dla wschodniej Ukrainy w szczególności rozwój wydarzeń pozwala jednak lepiej zrozumieć warunki, w których kształtować się musi unijna polityka zagraniczna oraz jej ograniczenia.

Przede wszystkim rozładowaniu – w najgorszy możliwy sposób – uległo geopolityczne napięcie spowodowane ogłoszeniem w 2003 r. początku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wtedy właśnie, po tak zwanym wielkim rozszerzeniu, jednocząca się Europa na nowo określiła swoje peryferie, na które chce w przyszłości projektować wpływ – pod postacią norm, praktyk i szeroko pojmowanego *governance*, w odróżnieniu od tradycyjnych instrumentów *hard power*. Była to deklaracja odważna – otwarte wyrażenie zainteresowania obszarem poradzieckim, na mocy nieoficjalnego *modus vivendi* z połowy lat dziewięćdziesiątych uznanym za „strefę odpowiedzialności” Federacji Rosyjskiej. W ramach EPS, za sprawą miękkości jej instrumentów, unijnego niezdecydowania i wciąż obecnych obaw przed drażnieniem Rosji, ten aspekt długo był zepchnięty na trzeci plan. Sama Federacja Rosyjska oceniała unijną politykę lekko kpiąco, widząc w niej jeszcze jeden przejaw europejskiej „bezzębności”. Stowarzyszenie z UE państw takich jak Ukraina wyglądało na niemożliwe, a więc niegroźne dla interesów Rosji, która pieczołowicie pielęgnowała różnorakimi środkami przyczyny wewnętrzne tej niemożliwości. Dopóki polityka UE pozostawała w sferze postulatów, szczegółowych negocjacji, niesprecyzowanych nadziei i generalnej impotencji, dopóty geopolityczne napięcie nie dawało o sobie znać. W momencie gdy udało się „wyprodukować” realne narzędzie wciągnięcia Ukrainy i/lub Mołdawii w unijną strefę wpływów (nazywaną w Brukseli zakresem oddziaływania normatywnego), Rosja podjęła kroki, pamiętając swoją spóźnioną i nieskuteczną reakcję na rozszerzenie UE w 2004 r., które długo lekceważyła.

Zatem eskalacja konfliktu, który zaczął się na kijowskim Majdanie i przyniósł aneksję Krymu, nie powinna być zaskoczeniem, chociaż nikt po szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie nie przewidział siły detonacji. Jest to moment sprawdzenia intencji, woli politycznej i zasobów Unii oraz jej państw członkowskich – jak dalece ich zainteresowanie Europą Wschodnią było prawdziwe – emanacją uświadomionych interesów – o ile zaś pustosłowną deklaracją, wydaną po odnotowaniu, że do-

tychczasowe sąsiedztwo znalazło się wewnątrz UE, a państwa położone na wschód od poszerzonej organizacji wymagają czegoś innego niż ogólnikowych twierdzeń o adaptacji polityki rozszerzenia.

Kwestia Ukrainy pozostaje zatem fundamentalnym testem jedności UE i wiarygodności jej zaangażowania. Wydaje się, że rozumie to kanclerz Angela Merkel, sprzeciwiając się głosom płynącym z SPD, rozumieją to także przywódcy innych państw. Perspektywa członkostwa, ewentualnie odniesienie realnych korzyści ze stowarzyszenia, faktyczna pomoc w przezwyciężeniu trudności to jedyny skuteczny instrument kształtowania sąsiedztwa „na obraz i podobieństwo” UE, w innych wypadkach potęga normatywna okazuje się mirażem. Porzucenie Ukrainy oznacza, że nie warto podejmować jakichkolwiek wysiłków zbliżenia z Europą i ryzykować zadrażnień z Rosją, Chinami, USA (niepotrzebne skreślić), bo Europa nie zrobi nic, aby taki wysiłek się opłacił lub chociaż nie poszedł na marne. Świadomość ta nie powoduje, że utrzymanie jedności jest łatwiejsze. Można zaryzykować tezę, że udaje się to bardziej dzięki narastającej agresji Moskwy niż strategicznemu myśleniu przywódców UE. Innymi słowy, prezydent Putin grał nieco za ostro i za szybko, co oznacza także, że bardziej subtelna taktyka mogłaby przynieść mu sukces w postaci decyzji analogicznych do konferencji monachijskiej w 1938 r.

Brak strategicznego osadzenia to chyba najpoważniejszy problem polityki zagranicznej UE. Mimo wielu zapowiedzi od lat nie udaje się przyjąć nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa. Byłaby ona właściwie pierwsza, gdyż dokument z 2003 r. to bardziej pomnik niedojrzałości niż myśli strategicznej. Oczywiście polityki nie realizuje się przede wszystkim dzięki dobrym dokumentom, ale są one istotną pomocą dla każdego aktora, a zwłaszcza UE, która musi pracowicie określać wspólny interes 28 państw członkowskich. Dziedzictwo pierwszego wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa to struktury organizacyjne ESDZ, uporządkowanie kwestii szefów delegatur przez wyrwanie ich spod dominacji dyplomatycznego konsorcjum belgijsko-francusko-hiszpańskiego, pokazanie sprawności, możliwości i ograniczeń zespołu, którym unijny „minister” dysponuje, nie zaś strategiczne zręby unijnej polityki zagranicznej²². Jedność bez strategii może trwać, ale równie dobrze może się rozpaść pod wpływem jednego dobrze wymierzonego ciosu.

Co właściwie oznacza „strategiczność” polityki zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do UE? Operacyjną propozycję podsuwa analiza Rema Kortwega z *Center for European Reform*, jednego z najbardziej znaczących think tanków w Europie. Píše on: „»strategiczność« oznacza łączne i spójne użycie wszystkich zasobów leżących w dyspozycji UE i jej państw członkowskich – w tym handlu, środków polityki na rzecz rozwoju, instrumentów dyplomatycznych i militarnych – w celu wzmocnienia pozycji geopolitycznej UE i ochrony jej interesów”²³. Proponuje w tym celu cztery kroki, które wskazują, że etap udoskonalania przez precyzyjną organizację struk-

²² Por. ciekawy artykuł: N. Helwig, C. Rüger, „In search of a role for the High Representative: The legacy of Catherine Ashton”, *The International Spectator* 2014, t. 49, nr 4.

²³ R. Kortweg, „Mogherini’s mission: Four steps to make EU foreign policy more strategic”, <http://www.cer.org.uk/insights/mogherinis-mission-four-steps-make-eu-foreign-policy-more-strategic#sthash.wP9tv0q5.dpuf>.

tur biurokratycznych już się wyczerpał. Federica Mogherini powinna jego zdaniem doprowadzić do przyjęcia nowego dokumentu strategicznego i powołać w ramach ESDZ „głównego stratega – *Chief Strategy Officer*”, zwiększyć presję na jedność i spójność przez uświadamianie istniejącego zawsze komponentu bezpieczeństwa we wszystkich politykach, uczynić politykę zagraniczną sprawą naprawdę geopolityczną oraz zbudować szczególne związki z Niemcami jako najważniejszym w tym kontekście państwem członkowskim. Warto podkreślić połączenie – uświadomienie komisarzom, że nie działają w próżni (Mogherini przeniosła swój gabinet do głównego budynku Komisji), z jednoczesnym szukaniem poparcia w głównych państwach członkowskich. Zatem ani udawanie niezależnego funkcjonariusza międzynarodowego, ani podkreślanie, że wysoki przedstawiciel nie jest „zwykłym” członkiem Komisji, gdyż posiada mandat bezpośrednio od szefów państw i rządów. Problem polega na tym, że wysiłki Mogherini muszą się najpierw skupić na „poszukiwaniu strategicznej konwergencji między 28 suwerennymi państwami. Zatem jej najbardziej strategiczną aktywnością może być poszukiwanie dyplomatycznego konsensu nie z rządami spoza Unii, ale wewnątrz niej”²⁴. Nie ulega wątpliwości, że nowy wysoki przedstawiciel bardzo chce udowodnić, że jej nominacja nie była przypadkowa. Należy zatem życzyć wszelkiego powodzenia w tym względzie.

Strategia nie jest potrzebna do prowadzenia *business as usual*. W wypadku UE oznacza to odbywanie kolejnych „szczytów” z państwami i regionami partnerskimi zgodnie z harmonogramem i bez zgrzytów, werbalne potępienie przypadków łamania praw człowieka oraz prowadzenie negocjacji w celu zawarcia nowych umów, w tym stowarzyszeniowych i o wolnym handlu, także niezwykle ważnej umowy o partnerstwie handlowym i inwestycyjnym ze Stanami Zjednoczonymi.

Nie dysponujemy rocznym sprawozdaniem wysokiego przedstawiciela dotyczącym 2014 r. – ostatni taki dokument przedstawiony został przez Catherine Ashton 23 czerwca 2014 r. i dotyczył roku poprzedniego, który był dla UE dość korzystny – udało się doprowadzić do podpisania porozumienia serbsko-kosowskiego w kwietniu, wynegocjować nowe układy z Ukrainą i Mołdawią, samego wysokiego przedstawiciela zaś chwalono za udział w negocjacjach z Iranem. Jednak 2014 r. nie przyniósł takich sukcesów.

Spośród znaczących spotkań o charakterze dyplomatycznym w 2014 r. należy wymienić czwarty szczyt UE–Afryka w Brukseli oraz dziesiąte spotkanie przywódców państw uczestników ASEM w Mediolanie.

Spotkanie w Brukseli odbywało się pod hasłem „Inwestując w ludzi, prosperity i pokój” i zgromadziło 90 delegacji z państw i instytucji – nadano mu wymiar międzyregionalny przez uczestnictwo nie tylko przywódców szczebla unijnego, ale także przewodniczącego Unii Afrykańskiej oraz przewodniczącego jej Komisji. Zakończyło się przyjęciem, oprócz standardowej deklaracji, „mapy drogowej” relacji UE–Afryka na lata 2014–2017. Wymienia ona pięć priorytetów, które niestety są tak samo ogólne, jak to zwykle bywa w przygotowanych przez Unię dokumentach: pokój i bezpieczeństwo, demokracja, dobre rządy i prawa człowieka, rozwój

²⁴ Ibidem.

społeczny, zrównoważony i inkluzyjny rozwój, a także wzrost oraz integracja kontynentalna, kwestie globalne. Liczący 15 stron dokument wskazuje obszary współpracy w ramach każdego z wymienionych wyżej „haseł”. W porównaniu z innymi tego typu opracowaniami jest kompletny i napisany zrozumiałym językiem, ambitny i sensownie poukładany. Niestety rozwój i dobre perspektywy dla Afryki i jej relacji z UE nie zależą od nawet najlepszego dokumentu, tylko od woli Europy stanięcia do rywalizacji o wpływy na tym kontynencie z rosnącymi w siłę Chinami oraz innymi krajami grupy BRICS. Europie zajętej problemami wewnętrznymi i kryzysem na wschodzie trudno będzie faktycznie zaangażować się w aktywną politykę, musi ona bowiem nie tylko zrównoważyć ambicje innych graczy, ale także uwzględnić wsparcie dla tych państw, które zechcą opierać się grupom terrorystycznym.

Szczyt ponad 50 uczestników ASEM, którego współgospodarzem był premier Włoch Matteo Renzi, odbył się w cieniu narastającego napięcia 16 i 17 października 2014 r. Bardzo dobrze podsumowują go słowa Hermana Van Rompuy na uroczystej sesji zamykającej spotkanie: „Wymieniliśmy poglądy na problemy globalne i wyzwania, którym powinniśmy sprostać wspólnie. Nasze spotkanie podążało ścieżką wyznaczoną przez spotkania na wysokim szczeblu poświęcone tym kwestiom, takie jak konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie małych wyspiarskich krajów rozwijających się i zmian klimatycznych. Kontynuowaliśmy wypracowywanie podstaw dla – miejmy nadzieję – ambitnego porozumienia dotyczącego redukcji gazów cieplarnianych, które ma być przyjęte w Paryżu. Potwierdziliśmy także nasze zaangażowanie w walkę z głodem i ubóstwem w skali globalnej; Unia Europejska pozostanie największym donatorem, a wielu krajom azjatyckim udało się wyrwać z ubóstwa znaczną część ich populacji”²⁵.

Dyskusja skupiła się na sprawach globalnych i nie przyniosła konkretów, których od spotkań tego formatu w zasadzie się nie oczekuje²⁶. Widać wyraźnie, że UE nie jest, jak to bywało prawie dwadzieścia lat wcześniej na pierwszych „szczytach”, symbolem sukcesu prezentującym wartości i reguły zarządzania mogące liczyć na życzliwe zainteresowanie.

Przy okazji szczytu ASEM odbyło się także spotkanie poświęcone Ukrainie, w którym wzięli udział najważniejsi liderzy. Na konferencji prasowej po jego zakończeniu Van Rompuy stwierdził: „Przewodniczący Barroso i ja uczestniczyliśmy tego ranka w spotkaniu z prezydentami Putinem i Poroszenką, razem z przywódcami Włoch, Niemiec, Francji i Zjednoczonego Królestwa. Zgodziliśmy się co do potrzeby przywrócenia pokoju i stabilności na wschodniej Ukrainie. Aby tak się stało, kluczowe jest zapewnienie implementacji porozumień z Mińska, zwłaszcza odnośnie do zawieszenia broni, kontroli granic oraz przeprowadzenia wyborów. Kluczowym

²⁵ *Remarks by the President of the European Council, Herman Van Rompuy at the closing ceremony of the 10th ASEM Summit*, EUCO PRESSE PR, Milan, 17 października 2014 r., dostępne także pod adresem <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2014/10/16-17/>.

²⁶ Por. P. Borkowski, „ASEM jako przejaw globalizacji”, w: J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych. Bezpieczeństwo – gospodarka – cywilizacja*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 240–251.

określeniem była implementacja, implementacja, implementacja”²⁷. Zaledwie pięć miesięcy później słowa te pokazują europejską krótkowzroczność i utrzymującą się wiarę, że przywódcy nawet niedemokratycznych państw mają zwyczaj dotrzymywać słowa. Uświadomienie, że tak nie jest, to zasadniczy komunikat 2014 roku.

Jeśli chodzi o znaczenie polityczne i gospodarcze, nic nie może się równać z umową o transatlantyckim partnerstwie handlowym i inwestycyjnym (TTIP). 9 października 2014 r. ujawnione zostały wytyczne Rady dotyczące umowy z USA z czerwca 2013 r., będące w swej istocie ogólnym mandatem negocjacyjnym²⁸. Widać w nim determinację do objęcia umową naprawdę wszystkich kwestii mających wpływ na relacje handlowe, co oznacza, że negocjacje będą bardzo trudne. USA i UE są bowiem przyzwyczajone do negocjowania z partnerami znacznie słabszymi, na których były w stanie wywierać presję. Rozmowy na temat TTIP toczą się między dwoma stronami mającymi konkurencyjne systemy regulacji gospodarki i inne priorytety. Od czasu pierwszej rundy negocjacji w lipcu 2013 r. odbyło się kolejnych siedem spotkań, ostatnie 8 lutego 2015 r. Negocjacje prowadzi Komisja, która składa Komitetowi Polityki Handlowej regularne sprawozdania na temat postępów. Pod naciskiem opinii publicznej 7 stycznia 2015 r. Komisja zdecydowała się opublikować szereg dokumentów, w tym stanowiska prezentowane stronie amerykańskiej. Widać z nich, że umowa ma mieć 24 rozdziały, a negocjacje są jeszcze dalekie od zakończenia²⁹. Szczególnych trudności należy się spodziewać w zakresie ochrony danych osobowych, prawa do prywatności, ochrony własności intelektualnej oraz kwestii obrotu żywnością i standardów fitosanitarnych (chodzi o produkty genetycznie modyfikowane). Ciekawe podsumowanie wątpliwości oferują analitycy RAND Corporation³⁰. Wskazują oni, że różnice nie wynikają ze strategii negocjacyjnej czy innej kultury organizacyjnej, ale odzwierciedlają odmienne priorytety społeczeństw³¹. Zatem aktywność Parlamentu Europejskiego i domaganie się jawności procesu negocjacji były zabiegiem racjonalnym.

Zestawienie wszystkich prowadzonych aktualnie negocjacji zawiera tabela 3. Oprócz kluczowego porozumienia z USA istotne są także negocjacje z Kanadą oraz wprowadzenie w życie porozumień z państwami wschodniego sąsiedztwa, które zawierają zapisy o utworzeniu „pogłębionej i kompleksowej” strefy wolnego handlu. Nie da się ukryć, że zaangażowanie i koncentracja UE na negocjacjach handlowych pokazuje, jak niedojrzały i właściwie karłowaty jest polityczny wymiar jej obecności na arenie międzynarodowej. Ujawnia też zalety poddania danego rodzaju aktywno-

²⁷ *Press statement by the President of the European Council, Herman Van Rompuy following the 10th ASEM Summit – Milan 16–17 October*, EUCO Presse PR, Milan, 17 października 2014 r., dostępne także pod adresem <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2014/10/16-17/>.

²⁸ *Wytyczne w zakresie negocjacji dotyczących Transatlantyckiego partnerstwa w sprawie handlu i inwestycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Dokument nr 11103/13, 26 czerwca 2013 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/pl/pdf>.

²⁹ Informacje o umowie TTIP i stanie negocjacji dostępne: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>.

³⁰ M. Graff, *ACTA Revisited?*, <http://www.rand.org/blog/2014/11/acta-revisited-ttip-and-data-privacy.html>.

³¹ http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR704.html.

Tabela 3
Porozumienia o wolnym handlu negocjowane przez UE – stan na styczeń 2015 r.

Państwo/a	Rodzaj porozumienia	Stan negocjacji	Kolejne zadania
Stany Zjednoczone	Umowa o partnerstwie handlowym i inwestycyjnym (strefa wolnego handlu + inne uzgodnienia) TTIP	Osiem rund, skupienie na szczegółowych kwestiach	Finalizacja negocjacji do końca kadencji Baracka Obamy
Kanada	Kompleksowa umowa o handlu i współpracy gospodarczej CETA	Polityczny kompromis osiągnięto w grudniu 2013 r., tekst układu zaakceptowany na szczycie 24 września 2014 r.	Implementacja porozumienia
Japonia	Umowa o strefie wolnego handlu	Sześć rund negocjacyjnych od marca 2013 r.	Osiągnięcie kompromisu do końca 2015 r.
ASEAN	Umowa o wolnym handlu z Malezją, Wietnamem i Tajlandią	Negocjacje od 2013 r.	
Maroko	Układ w ramach EPS	Dwie rundy negocjacji, faza początkowa	Otwarcie negocjacji z kolejnymi partnerami w ramach Unii dla Śródziemnomorza
ChRL	Układ o ochronie inwestycji	Negocjacje rozpoczęto w grudniu 2013 r., niewielki postęp	Osiągnięcie porozumienia
Moldawia, Armenia, Gruzja	Układy stowarzyszeniowe w ramach EPS	Podpisano na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie	Ratyfikacja, implementacja porozumienia mimo konfliktów regionalnych; Armenia realizuje Unię Celną z Rosją, co wyklucza implementację porozumienia z UE
Ukraina	Układ stowarzyszeniowy w ramach EPS	Podpisano 21 marca (część polityczna) i 27 czerwca (część handlowa) 2014 r.	Implementacja w warunkach konfliktu – aktualnie zawieszono wprowadzanie w życie części handlowej
Singapur	Układ o wolnym handlu	Podpisano 20 listopada 2013 r.	Negocjacje dodatkowego porozumienia o ochronie inwestycji, implementacja układu z 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych informacji Komisji Europejskiej.

ści „metodzie wspólnotowej”. Trudno powiedzieć, czy byłoby to lekarstwo na braki w zakresie polityki zagranicznej, która angażuje interesy egzystencjalne aktorów. Wydaje się, że pewne minimum, jakiego należy życzyć Unii, to jasne potwierdzenie, że jest ona aktorem geopolitycznym, który ma interesy niekiedy zbieżne, a niekiedy sprzeczne z innymi uczestnikami globalnej „gry” i oprócz „strategicznych partnerów” ma także rywali, w tym tak bezwzględnych, że gotowych zagrozić bezpośrednio jej bezpieczeństwu i przetrwaniu. Uświadomienie tego to pierwszy, niezbędny krok do realnej polityki zagranicznej.

EUROPEAN UNION: NEW LEADERSHIP, OLD CHALLENGES

The new leaders of the European Union – Donald Tusk, Jean-Claude Juncker and Federica Mogherini – are facing old challenges: tensions between the member states concerning austerity measures, lack of strategy in thinking about the future in general and foreign policy in particular. The new challenges are no less demanding – the crumbling common front towards Russia, or the strong Eurosceptic opposition threatening to paralyze the European Parliament. The author asks whether they are up to the task and assesses their strengths and weaknesses. The new parliament is a big unknown – some insight is offered on this issue. The problem of Russia's allies in Europe is discussed in the context of the conflict over Ukraine and leads to a more general overview of EU's foreign policy, which is looking for form and direction – and not finding them, despite growing pressure from the outside world.

Keywords: European Union, Common Foreign and Security Policy (CFSP), High Representative, President of the European Council, European Commission, Euroscepticism, European Parliament, EU sanctions, Euro crisis

ŚWIAT W ROCZNIKU
ALEKSANDRA JARCZEWSKA

STANY ZJEDNOCZONE – STOPNIOWY POWRÓT DO FORMY W CORAZ BARDZIEJ NIESPOKOJNYM ŚWIECIE

Zgodnie z zapowiedziami prezydenta Baracka Obamy rok 2014 miał być czasem konkretnych działań. Wśród najważniejszych kwestii przedstawionych w orędziu o stanie państwa prezydent wskazał: inicjatywy w zakresie poprawy sytuacji gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy, reformę imigracyjną, walkę ze zmianami klimatycznymi, poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy, a w kwestiach międzynarodowych – zakończenie interwencji w Afganistanie oraz podpisanie porozumienia nuklearnego z Iranem¹. Realizacja tych postanowień była jednak niezwykle trudna z uwagi na sprzeciw większości republikańskiej w Izbie Reprezentantów, spadające poparcie społeczne dla administracji oraz samego prezydenta, jak również na toczącą się w USA ostrą kampanię wyborczą do Kongresu.

W polityce krajowej można było obserwować bezpardonową walkę rywalizujących ugrupowań politycznych oraz radykalizację nastrojów wśród Amerykanów. Powodem były pogłębiające się rozwarstwienie społeczne, zaostrzające się podziały rasowe oraz narastająca frustracja ekonomiczna. Na tym tle dość dobrze wyglądała kwestia kondycji gospodarczej USA, która nadal poprawiała się w stosunku do lat poprzednich. Podkreślić należy przede wszystkim stworzenie rekordowej liczby 2,65 mln nowych miejsc pracy i w konsekwencji wzrost konsumpcji, a także umocnienie się dolara na światowym rynku walut oraz osiągnięcie pozycji lidera w światowej produkcji ropy naftowej². Co ciekawe, nie przełożyło się to jednak na poprawę nastrojów wśród wyborców oraz na wzrost poparcia dla demokratów. W rezultacie listopadowych wyborów do Kongresu ponieśli oni druzgocącą klęskę, tracąc większość w Senacie oraz osiągając najgorszy wynik w Izbie Reprezentantów od końca drugiej wojny światowej³.

W polityce zagranicznej w roku 2014, oprócz stałych kwestii i problemów, nie brakowało zaskoczeń i nowych wyzwań. Zdecydowanie najważniejszymi sprawa-

¹ Barack Obama, *State of the Union 2014*, White House, tekst przemówienia wygłoszonego w Kongresie USA 28 stycznia 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/28/president-barack-obamas-state-union-address> (dostęp 4.01.2015).

² Należy jednak zaznaczyć, że pozycję pierwszego producenta gazu USA osiągnęły już w roku 2010. Więcej zob. The White House Blog, „The Economy in 2014”, <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/12/16/economy-2014> oraz G. Smith, „U.S. seen as biggest oil producer after overtaking Saudi”, *Bloomberg*, 4 lipca 2014 r., <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-04/u-s-seen-as-biggest-oil-producer-after-overtaking-saudi> (dostęp 12.01.2015).

³ Zob. np. S. Collinson, „Republicans seize Senate, gaining full control of Congress”, *CNN*, 5 listopada 2014 r., <http://edition.cnn.com/2014/11/04/politics/election-day-story/> (dostęp 15.01.2015).

mi okazały się: działania Rosji wobec Ukrainy (aneksja Krymu i wsparcie dla pro-rosyjskich separatystów na wschodzie Ukrainy), powstanie Państwa Islamskiego (*Islamic State* – IS⁴) na zdestabilizowanych terenach Iraku i Syrii, przedłużające się negocjacje z Iranem w sprawie jego programu nuklearnego oraz wycofywanie wojsk z Afganistanu (w związku z zaplanowanym na koniec 2014 roku zakończeniem interwencji w tym kraju). Jako największe osiągnięcia w amerykańskiej dyplomacji wskazać można historyczny zwrot w stosunkach z Kubą oraz podpisanie porozumienia klimatycznego z Chinami.

W efekcie rok 2014 okazał się czasem „turbulencji” wewnętrznych, ale także nowych wyzwań i narastających problemów w polityce zagranicznej.

SYTUACJA WEWNĘTRZNA – NAPIĘCIA POLITYCZNE NA TLE POPRAWY SYTUACJI GOSPODARCZEJ

Problemy z zarządzaniem krajem i „czerwona kartka” dla demokratów

Mimo iż 2014 był rokiem wyborów do Kongresu USA, prezydent nie był w znaczącym stopniu zaangażowany w kampanię wyborczą. Wobec dość słabych wyników poparcia dla Baracka Obamy (tylko 42% na początku 2014 r.⁵) wielu demokratów walczących o miejsca w Senacie oraz Izbie Reprezentantów nie chciało być kojarzonych z coraz mniej popularnym liderem partii⁶. Stąd też rola prezydenta ograniczyła się głównie do zbierania funduszy dla demokratów oraz jeżdżenia po kraju i ogólnej agitacji wyborczej za kandydatami jego partii⁷. Kampania była jednak bardzo agresywna, a politycy obu partii nie przebierali w środkach i sposobach, aby oczernić konkurentów. W kampanii wyborczej wykorzystano nawet kwestię zagrożenia wirusem Ebola, które udało się „opanować” tuż przed samymi wyborami⁸.

⁴ Jeśli chodzi o Państwo Islamskie, to w mediach i literaturze funkcjonuje kilka nazw tego podmiotu: *Islamic State* – IS, *Islamic State of Iraq and the Levant* – ISIL oraz *Islamic State of Iraq and Sham* – ISIS. Więcej na temat powstania oraz rozwoju IS można przeczytać w rozdziale RS poświęconym wydarzeniom na Bliskim Wschodzie (s. 265–272).

⁵ *Gallup Daily: Obama Job Approval*, sondaż dotyczy okresu: luty 2009 – styczeń 2014, <http://www.gallup.com/poll/113980/Gallup-Daily-Obama-Job-Approval.aspx> (dostęp 15.01.2015).

⁶ Zob. np. J. Martin, „In this election, Obama’s party benches him”, *The New York Times* z 7 października 2014 r., http://www.nytimes.com/2014/10/08/us/politics/in-this-election-obamas-party-benches-him.html?_r=0 (dostęp 13.01.2015).

⁷ Por. K. Zezima, S. Sullivan, „Some Democrats worry about whether Obama’s campaigning will help or hurt”, *The Washington Post* z 21 października 2014 r. (dostęp 13.01.2015).

⁸ W październiku republikanie zaczęli oskarżać władze o brak efektywności w działaniach chroniących Amerykanów przed groźnym wirusem, ale już pod koniec tego miesiąca pałeczkę przejęli demokraci, podkreślając sukces lekarzy, którym, dzięki pomocy i zaangażowaniu władz federalnych, udało się wyleczyć zarażoną wirusem pielęgniarkę, a ta z kolei została przyjęta przez prezydenta i automatycznie stała się bohaterką wszystkich amerykańskich mediów. Więcej zob. np. T. Barrett, D. Walsh, „Ebola becomes an election issue”, *CNN* on-line edition, 3 października 2014 r., <http://edition.cnn.com/2014/10/03/politics/ebola-midterms/> (dostęp 13.01.2015); M. Talbot, „Midterm anxieties”, *New Yorker* z 10 listopada 2014 r., <http://www.newyorker.com/magazine/2014/11/10/midterm-anxieties> (dostęp z 15.01.2015); B. Bordelon, „Nurse Nina Pham cured of Ebola, gets hug from President Obama”, *National Review* z 24 października 2014 r., <http://www.nationalreview.com/corner/391113/nurse-nina-pham-cured-ebola-gets-hug-president-obama-brendan-bordelon> (dostęp 15.01.2015).

W efekcie podziały zaostrzały się, amerykańska scena polityczna ulegała dalszej polaryzacji, a zniechęcony i znudzony walkami partyjnymi elektorat coraz mniej interesował się wyborami. Systematycznie spadało także poparcie społeczne dla Kongresu, które już od kilku lat notowane było na poziomie poniżej 20%, a w 2014 roku przeciętnie osiągnęło wartość 15%⁹. Ostatecznie 4 listopada 2014 roku zdecydowana większość rozczarowanych polityką Amerykanów, zamiast iść głosować, została w domach. Frekwencja wyborcza w wyborach do Kongresu w 2014 roku osiągnęła rekordowo niski poziom 36,4% i była najniższa od 72 lat¹⁰. Tak słabe zaangażowanie społeczeństwa w proces wyborczy wpłynęło także na wynik wyborów, w których demokraci ponieśli druzgocącą klęskę (tradycyjny elektorat demokratyczny – młodzi wyborcy oraz mniejszości narodowe – wybrał inne zajęcia niż udział w wyborach¹¹). Nie dość, że Partii Demokratycznej nie udało się obronić większości w Senacie (54 miejsca dla republikanów [+9]; 46 dla demokratów [-9]), to republikanie osiągnęli najlepszy wynik w Izbie Reprezentantów od zakończenia drugiej wojny światowej (247 miejsc dla republikanów [+13]; 188 dla demokratów [-13])¹².

Dla prezydenta oznacza to, że przez ostatnie dwa lata rządów (w latach 2015–2016¹³) będzie pozbawiony wsparcia ze strony władzy ustawodawczej, a większość jego inicjatyw i decyzji będzie z pewnością blokowana w Kongresie. Można się także spodziewać, że w nadchodzącym czasie sam prezydent będzie częściej korzystał z przysługującego mu prawa weta i kwestionował ustawy uchwalane przez republikański Kongres. Proces legislacyjny będzie zatem ograniczony do najmniej kontrowersyjnych kwestii, a głowie państwa pozostanie wydawanie rozporządzeń wykonawczych (*executive orders*). Już w poprzednich latach rządzenie krajem było nie lada wyzwaniem dla prezydenta, który wobec braku większości demokratycznej w Izbie Reprezentantów (od wyborów do Kongresu w 2010 roku) sukcesywnie tracił możliwości forsowania swoich pomysłów i ustaw. Nawet jeśli udawało się uzyskać aprobatę w Senacie, to ustawy przepadały w Izbie Reprezentantów, tak jak w przypadku reformy imigracyjnej z 2013 roku. W rezultacie prezydent korzystał z możliwości wydawania rozporządzeń wykonawczych, dzięki którym nie musiał ubiegać

⁹ R. Riffkin, „2014 U.S. approval of Congress remains near all-time low”, *Reuters*, 15 grudnia 2014 r., <http://www.gallup.com/poll/180113/2014-approval-congress-remains-near-time-low.aspx> (dostęp 25.02.2015).

¹⁰ Należy jednak pamiętać, że w roku poprzedniego rekordu (1942) trwała druga wojna światowa, niska frekwencja była więc dużo bardziej uzasadniona niż w roku 2014. Więcej zob. Ch. Alter, „Voter turnout in midterm elections hits 72-year low”, *Time* z 10 listopada 2014 r., <http://time.com/3576090/midterm-elections-turnout-world-war-two/> (dostęp 13.01.2015). Szczegółowe dane dotyczące frekwencji można znaleźć także na stronie United States Election Project: <http://www.electproject.org/2014g> (dostęp 13.01.2015).

¹¹ Zob. The Editorial Board, „The worst voter turnout in 72 years”, *The New York Times* z 11 listopada 2014 r. (dostęp 14.01.2015).

¹² Mimo przewagi republikanów w Senacie i Izbie Reprezentantów nie mają oni jednak większości absolutnej, która pozwoliłaby na samodzielne działania, bez współpracy z prezydentem. Wyniki wyborów na podstawie raportu USA Today, <http://www.usatoday.com/pages/interactives/elections-results-2014/> oraz Real Clear Politics, http://www.realclearpolitics.com/elections/live_results/2014/senate/ (dostęp 30.01.2015).

¹³ Choć powszechnie uznaje się, że prezydent będzie rządził jeszcze dwa lata – 2015 i 2016 – to formalnie przekazanie władzy nastąpi 20 stycznia 2017 roku.

się o poparcie w Kongresie¹⁴. W 2014 roku wydał on 29 takich dokumentów, które dotyczyły bardzo różnorodnych spraw – od ustalenia płacy minimalnej dla rządowych pracowników kontraktowych i poprawy warunków pracy, poprzez kwestie klimatyczne oraz biznesowe, do sankcji (tylko w sprawie Ukrainy wydał aż cztery rozporządzenia wykonawcze)¹⁵.

Jedną z najważniejszych, ale także najbardziej kontrowersyjnych decyzji prezydenta w 2014 roku było skorzystanie z uprawnień egzekutywy do wprowadzenia planu imigracyjnego, czyli wstrzymania deportacji około połowy nielegalnych imigrantów przebywających na terytorium USA (*Immigration Accountability Executive Action*)¹⁶. W orędziu do narodu z 20 listopada tego roku Obama zapowiedział 3-letnią ochronę deportacyjną dla 5 mln nielegalnych imigrantów przebywających na terytorium Stanów Zjednoczonych¹⁷. Nowe prawo ma objąć precyzyjnie wyselekcjonowaną grupę (tych, którzy przybyli do USA jako nieletni, rodziców dzieci, które urodziły się w USA i są już legalnymi obywatelami tego kraju, oraz wysoko wykwalifikowanych i poszukiwanych pracowników), która będzie mogła pozostać w USA przez określony czas, po spełnieniu szeregu warunków, dokonaniu rejestracji i wniesieniu stosownych opłat¹⁸. Należy jednak pamiętać, że jest to rozwiązanie połowiczne, gdyż nie odnosi się do wszystkich nielegalnych imigrantów w USA, o czasowym charakterze z opcją na ewentualne odnowienie, ale bez żadnej gwarancji dla objętych programem, że będą mogli pozostać na stałe w USA. Podjęte działania to wręcz modelowy przykład „obejścia” sprzeciwu republikanów wobec reformy imigracyjnej, będącej jednym z głównych zobowiązań politycznych prezydenta, ale także przejaw ostrych tarć między oboma głównymi ugrupowaniami.

Skrajnym przykładem bezpardonowej walki między republikanami a demokratami było opublikowanie pod koniec 2014 roku „Raportu CIA w sprawie Programu Zatrzymań i Przesłuchań” (*Study of the Central Intelligence Agency's Detention*

¹⁴ W latach 2009–2014 prezydent Obama wydał 198 rozporządzeń wykonawczych, jednak nie czyni go to na razie liderem wśród pozimnowojennych poprzedników, którzy rządili przez dwie kadencje. W ciągu pierwszych sześciu lat urzędowania prezydent Bill Clinton wydał 255 tego typu dokumentów, a George W. Bush 223. Szczegóły dotyczące dekretoów poszczególnych prezydentów można znaleźć na stronie Office of the Federal Register, *Executive Orders*, <https://www.federalregister.gov/executive-orders> (dostęp 21.01.2015).

¹⁵ Pełna lista prezydenckich rozporządzeń wykonawczych dostępna na stronie Executive Orders, White House, <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders> (dostęp 13.01.2015).

¹⁶ Analiza programu imigracyjnego B. Obamy w: W.A. Kandel, J.P. Bjelopera, A. Bruno, A. Siskin, *The President's Immigration Accountability Executive Action of November 20, 2014: Overview and Issues*, Congressional Research Service Report, 8 stycznia 2015 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/R43852.pdf> (dostęp 24.01.2015).

¹⁷ Barack Obama, *Remarks by the President in Address to the Nation on Immigration*, 20 listopada 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/issues/immigration/immigration-action#> (dostęp 17.01.2015).

¹⁸ Więcej szczegółów na temat działań prezydenta w omawianym zakresie na: The White House, *Fact Sheet: Immigration Accountability Executive Action*, 20 listopada 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/20/fact-sheet-immigration-accountability-executive-action> (dostęp 17.01.2015) oraz American Immigration Council, *A Guide to the Immigration Accountability Executive Action*, 22 grudnia 2014 r., <http://www.immigrationpolicy.org/special-reports/guide-immigration-accountability-executive-action> (dostęp 14.01.2015).

and Interrogation Program)¹⁹. Dokument został przyjęty w Senacie już w 2012 roku, lecz od tego czasu demokraci walczyli z republikanami o jego upublicznienie. Republikanie oraz część demokratów przeciwnych publikacji argumentowali, że ujawnienie raportu może zagrozić bezpieczeństwu narodowemu USA oraz wzniesić nową falę nastrojów antyamerykańskich w świecie (szczególnie na Bliskim Wschodzie). Ostatecznie 480-stronicowe streszczenie zostało odtajnione i podane do wiadomości publicznej na kilka tygodni przed przejęciem Kongresu w całości przez republikanów (9 grudnia 2014 r.). Demokratyczni zwolennicy ujawnienia raportu słusznie się obawiali, że kolejny, zdominowany przez republikanów Kongres nie zgodzi się na publikację streszczenia raportu. Jak można było się spodziewać, publikacja raportu wywołała w USA i za granicą dyskusje na temat amerykańskich metod działania po 11 września 2001 roku, jednak nie spowodowała aż takich problemów, jakich obawiali się przeciwnicy publikacji²⁰.

Sprawa publikacji raportu stanowiła jeden z najmocniejszych akcentów kończących dwuletnią kadencję 113. Kongresu, który z uwagi na rozkład sił w Izbie Reprezentantów (zdominowanej przez republikanów) i Senacie (z większością demokratyczną) był niezwykle ograniczony w zakresie aktywności legislacyjnej. W czasie całej kadencji (w latach od stycznia 2013 do stycznia 2015 roku) udało się uchwalić zaledwie 286 aktów prawnych, z których w 2014 roku najważniejsze to ustawy: budżetowa, rolna, dotycząca zasobów cyfrowych, o opiece zdrowotnej dla weteranów oraz ustawy odnoszące się do sytuacji międzynarodowej (szczególnie sankcje wobec Rosji w konsekwencji jej polityki względem Ukrainy)²¹.

W 2014 roku nastąpiło kilka ważnych zmian na najwyższych stanowiskach w administracji prezydenta Obamy. Z urzędem pożegnali się: sekretarz Departamentu Sprawiedliwości oraz prokurator generalny Erick Holder (następca – Loretta Lynch), szef Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (NSA) Keith Alexander (następca – Michael Rogers), sekretarz zdrowia Kathleen Sebelius (następczyni – Sylvia Mathews Burwell) oraz po głośnych skandalach: szefowa Secret Service Julia Pierson (następca – tymczasowo Joseph Clancy) i sekretarz Departamentu ds. Weteranów Eric Shinseki (następca – Robert A. McDonald). Jednak największym zaskoczeniem była „rezygnacja” ze stanowiska sekretarza obrony Chucka Hagela, który wziął odpowiedzialność za amerykańskie błędy w polityce USA w takich kwestiach jak: brak efektywności w działaniach wobec Państwa Islamskiego, rezultaty

¹⁹ Senate Select Committee on Intelligence, *Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program, Foreword by Senate Select Committee on Intelligence Chairman Dianne Feinstein, Findings and Conclusions, Executive Summary*, Approved December 13, 2012, Updated for Release April 3, 2014 Declassification Revisions December 3, <http://www.intelligence.senate.gov/study2014/executive-summary.pdf> (dostęp 23.01.2015).

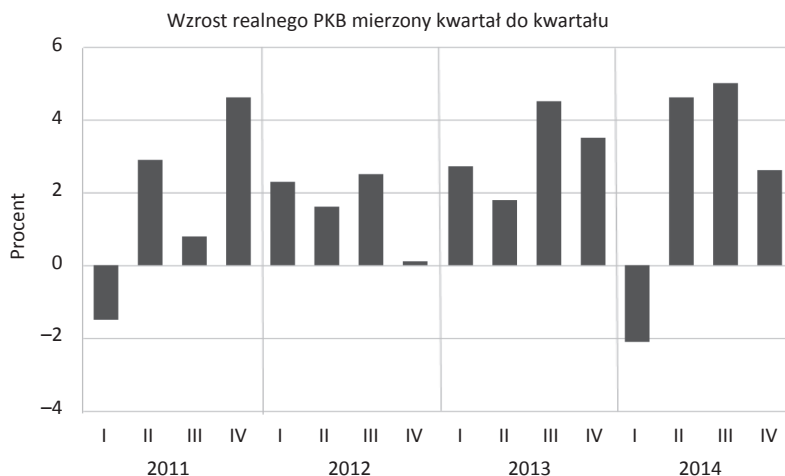
²⁰ Zob. np.: M. Weaver, „CIA torture report: Global reaction roundup”, *The Guardian* z 10 grudnia 2014 r., <http://www.theguardian.com/us-news/2014/dec/10/cia-torture-report-global-reaction-roundup> oraz A. Leber, *A Resounding Silence: Regional Reactions to the Senate's Report on U.S. Use of Torture*, Brookings Institution, 29 grudnia 2014 r., <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2014/12/29-middle-east-reaction-torture-report> (dostęp 25.02.2015).

²¹ Por. A. Fram, AP, „Least productive Congress? Not this one... barely”, *US News and World Today*, 19 grudnia 2014 r., <http://www.usnews.com/news/politics/articles/2014/12/19/least-productive-congress-not-this-one-barely> (dostęp 23.01.2015).

poniżej oczekiwań w Afganistanie oraz brak klarownej polityki wobec Rosji w kontekście konfliktu na Ukrainie. Paradoksalnie to właśnie Chuck Hagel wielokrotnie nie zgadzał się z realizowaną przez USA polityką (szczególnie widoczna była różnica zdań między sekretarzem obrony a doradcą prezydenta ds. bezpieczeństwa Susan Rice), choć krytykowany był za brak jej efektywności. Następcą Chucka Hagela został jego dotychczasowy zastępca – Ashton Carter. Zmiany na najwyższych stanowiskach w administracji Obamy nie są jednak zapowiedzią realizacji wielkich planów czy przełomów politycznych, ale raczej konsekwencją tegorocznych wpadek i skandali lub braku skuteczności poszczególnych osób wobec powierzonych im zadań.

Sytuacja gospodarczo-społeczna – poprawa poniżej oczekiwań wyborców

Po rozczarowujących wynikach gospodarczych pierwszego kwartału 2014 roku w USA w dalszej części roku sytuacja ekonomiczna stopniowo ulegała poprawie, aby w trzecim kwartale zaskoczyć analityków 5-procentowym wzrostem w stosunku do poprzedniego okresu (zob. wykres 1)²².



Wykres 1

Kwartalny wzrost gospodarczy w USA w latach 2011–2014

Źródło: U.S. Bureau of Economic Analysis, http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdp_glance.htm (dostęp 15.01.2015).

Poprawa sytuacji gospodarczej oraz powstawanie nowych miejsc pracy były efektem m.in.: ogromnych inwestycji w sektor wydobywczy (gaz i ropa ze złóż łupkowych), zwiększenia wydatków wojskowych oraz niskich cen paliwa w USA. Ostatecznie wzrost gospodarczy USA w 2014 roku wyniósł 2,4%, co z pewnością nie było oszałamiającym rezultatem, ale świadczyło o tym, że kraj powrócił na ścież-

²² J. Furman, *Third Estimate of GDP for the Third Quarter of 2014*, Council of Economic Advisers, White House, 23 grudnia 2014 r. (dostęp 18.01.2015).

kę stabilnego wzrostu gospodarczego (choć nadal powiększa się dług publiczny, który szacowany był na początku 2015 roku na 18,1 bln USD, co stanowiło już ponad 100% PKB)²³. O poprawie sytuacji gospodarczej świadczyły także inne wskaźniki: rosły wydatki konsumentów i inwestycje przedsiębiorstw, zwiększał się eksport, inflacja notowana była na poziomie 1,3%, a deficyt budżetowy osiągnął najniższy od pięciu lat poziom 483 mld USD²⁴. Największym sukcesem gospodarczym w 2014 roku było bez wątpienia stworzenie ponad dwóch i pół miliona miejsc pracy w ciągu jedenastu miesięcy tego roku (co jest najlepszym wynikiem od lat dziewięćdziesiątych) oraz obniżenie poziomu bezrobocia do 5,6%²⁵.

Podczas całego okresu urzędowania administracji Obamy w USA powstało prawie 11 mln nowych miejsc pracy²⁶. To z kolei wpłynęło na wzrost konsumpcji wewnętrznej oraz zwiększenie się zysków spółek (choć nie wszystkich, gdyż były i takie, które ucierpiały z powodu drogiego dolara). W 2014 roku kurs dolara umocnił się względem koszyka głównych światowych walut o 15%. Było to z jednej strony korzystne dla importerów i konsumentów w USA, a z drugiej nie sprzyjało eksporterom, których towary stawały się mniej konkurencyjne na światowych rynkach, oraz wielkim amerykańskim korporacjom, których zyski z oddziałów i filii liczone w walutach narodowych przeliczane były na dolary ze stratą kursową. Podobna dycho-
tomia korzyści dotyczyła niskich cen ropy naftowej. Amerykanie mogli tankować swoje samochody najtaniej od czterech lat (nieco ponad 2 dolary za galon benzyny w grudniu 2014 roku w zależności od miejsca zamieszkania), ale już przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją i sprzedażą tego surowca traciły z powodu jego niskich cen²⁷. Cena za baryłkę ropy na światowych rynkach w ciągu pół roku spadła niemal o połowę. Było to wynikiem coraz niższych kosztów wydobywania i zwiększenia produkcji w USA (obecnie USA wydobywają ponad 9 mln baryłek dziennie), ale także utrzymania na tym samym poziomie od pół roku limitów wydobywania przez państwa OPEC (tj. ponad 30 mln baryłek dziennie)²⁸. W 2014 roku republikanie podjęli intensywnie działania w Kongresie oraz wywierali naciski na agencje rządowe w celu

²³ Bureau of Economic Analysis, *GDP Increases in Fourth Quarter, Annual Growth for 2014 Also Rises*, Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, 30 stycznia 2015 r., <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdphighlights.pdf> (dostęp 30.01.2015). Dla porównania wg prognoz MFW wzrost gospodarczy w USA w 2014 roku miał wynieść około 2,8%. Zob. więcej: International Monetary Fund, *World Economic Outlook (WEO) Update: Is the Tide Rising?*, World Economic and Financial Surveys, styczeń 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/01/> (dostęp 14.01.2015).

²⁴ Źródła danych: Bureau of Economic Analysis, *GDP Increases in Fourth Quarter*..., op. cit.; „A happy New Year, growth is likely to be robust in 2015 – and will start to benefit ordinary families”, *The Economist* z 3 stycznia 2015 r. (dostęp 14.01.2015); *US Government Spending*, <http://www.usgovernmentspending.com/> (dostęp 14.01.2015).

²⁵ Źródło: Bureau of Labor Statistics, <http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000> (dostęp 1.02.2015); J. Furman, *The Employment Situation in November*, White House, Council of Economic Advisers, 5 grudnia 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/12/05/employment-situation-november> (dostęp 10.01.2015).

²⁶ Zob. więcej: J. Furman, *The Employment Situation in November*..., op. cit.

²⁷ U.S. Energy Information Administration, *Gasoline and Diesel Fuel Update*, 26 stycznia 2015 r., <http://www.eia.gov/petroleum/gasdiesel/> (dostęp 30.01.2015).

²⁸ „Ropa najtańsza od 5 lat. USA mogą zwiększyć produkcję”, Polskie Radio, 16 grudnia 2014 r., <http://www.polskieradio.pl/42/1701/Artykul/1312849,Ropa-najtansza-od-5-lat-USA-moga-zwiekszy-c-produkcje> (dostęp 14.01.2015).

wdrażania procedur umożliwiających eksport skroplonego gazu oraz kondensatu ropy naftowej²⁹. Dlatego też należy się spodziewać, że w kolejnych latach USA staną się także ważnym eksporterem gazu i ropy ze złóż łupkowych, co z pewnością nie pozostanie bez wpływu na układ sił na scenie międzynarodowej. W 2014 roku dość gładko udało się rozwiązać w Kongresie problem kolejnego podniesienia progu długu publicznego. Już w lutym 2014 roku, bez żadnych ustępstw i warunków, została przyjęta zaproponowana przez administrację ustawa zezwalająca na podniesienie długu publicznego powyżej 17,2 bln USD do marca 2015 roku, co związane było z potrzebami kampanii wyborczej³⁰.

Poprawa wskaźników ekonomicznych nie wpłynęła jednak na polepszenie nastrojów Amerykanów. W 2014 roku niezadowolenie społeczne narastało, a podziały stawały się coraz wyraźniejsze. Niezależnie od tego, że bezrobocie spadło do najniższego poziomu od czasu recesji z 2008/2009 roku, przeciętni Amerykanie nie odczuwali poprawy sytuacji ekonomicznej, narastała frustracja społeczna, a przepaść między bogatymi oraz biednymi stale się powiększała. Nie pomogła nawet inicjatywa prezydenta w kwestii podniesienia stawki minimalnej za godzinę pracy w USA (prezydent podpisał rozporządzenie podwyższające stawkę minimalną rządowych pracowników kontraktowych do 10,10 USD za godzinę pracy)³¹. Wiele stanów wprowadziło podwyżki stawki minimalnej – jednak w niektórych stanach nadal pozostała ona dużo niższa. Rozczarowaniem dla wielu Amerykanów okazało się także wejście w życie tzw. Obamacare (*Affordable Care Act*) i objęcie obowiązkowym ubezpieczeniem 10 mln dotychczas nieubezpieczonych osób³². Ubezpieczenia nie będą jednak zdecydowanie tańsze niż wcześniej, a ustawa jest tak skomplikowana, że firmy ubezpieczeniowe często same gubią się w nowych przepisach. Ponadto republikanie po raz kolejny zapowiedzieli, że będą chcieli zablokować działanie tej ustawy, gdy tylko obejmą władzę w 2015 roku.

Najbardziej dramatycznym przejawem narastającej frustracji społecznej były zamieszki w wielu miastach Ameryki spowodowane tragicznym wydarzeniem w Ferguson w stanie Missouri. Biały policjant zabił tam bez wyraźnego powodu czarnoskórego Michaela Browna, a później został oczyszczony przez ławę przysięgłych z wszelkich zarzutów. Protesty uliczne oraz zamieszki, które rozpoczęły

²⁹ Zob. więcej w: Ch. Berthelsen, L. Cook, „U.S. ruling loosens four-decade ban on oil exports shipments of unrefined American oil could begin as early as August”, *The Wall Street Journal* z 24 czerwca 2014 r., <http://www.wsj.com/articles/u-s-ruling-would-allow-first-shipments-of-unrefined-oil-overseas-1403644494> (dostęp 15.01.2015); A. Kublik, „Amerykański Kongres za przyspieszeniem eksportu skroplonego gazu”, *Gazeta Wyborcza* z 26 czerwca 2014 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,16221858,Amerykanski_Kongres_za_przyspieszeniem_eksportu_skroplonego.html (dostęp 15.01.2015).

³⁰ Mig, PAP, „Republikanie ustąpili. USA podnoszą limit długu powyżej 17,2 bln dolarów. To zwycięstwo Obamy”, *Gazeta Wyborcza* z 12 lutego 2014 r., http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15440700,Republikanie_ustapili_USA_podnosza_limit_dlugu_powyzej.html (dostęp 29.01.2015).

³¹ Zob. więcej w: *A Year of Action: Progress Report on Raising the Minimum Wage*, Executive Office of the President, sierpień 2014, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/minimum_wage_report2.pdf (dostęp 27.01.2015).

³² Zob. np. J. Dorfman, „Obamacare disappointment reaches union ranks”, *Forbes* z 13 marca 2014 r., <http://www.forbes.com/sites/jeffreydorfman/2014/03/13/obamacare-disappointment-reaches-union-ranks/> (dostęp 25.02.2015).

się w Ferguson w sierpniu 2014 roku (wprowadzono tam szczególne środki bezpieczeństwa, włącznie z godziną policyjną), szybko rozprzestrzeniały się na kolejne miasta. Ostatecznie zamieszki i protesty odbyły się w około 170 miastach w USA, a ich kumulacją były akty agresji, przemocy oraz zemsty na amerykańskich policjantach. W grudniu w Nowym Jorku zastrzelonych zostało dwóch funkcjonariuszy (w akcie zemsty za śmierć Michaela Browna i innego czarnoskórego obywatela USA Erica Garnera, uduszonego przez policjantów w Nowym Jorku), co nasiliło napięcia społeczne³³. Narastającą spiralę nienawiści i agresji wobec policji udało się zatrzymać, jednak nie oznacza to, że przy najbliższej okazji ludzie znowu nie wyjdą na ulice, kiedy pojawi się kolejny punkt zapalny.

POLITYKA ZAGRANICZNA WYCHODZI Z CIEŃ SPRAW KRAJOWYCH

W polityce zagranicznej w 2014 roku na pierwszy plan wysunęły się cztery kwestie: polityka wobec Rosji w konsekwencji aneksji Krymu i wspierania separatystów we wschodniej Ukrainie, powstanie Państwa Islamskiego (IS) oraz coraz bardziej agresywne działania z jego strony, porozumienie klimatyczne z Chinami i zwrot w stosunkach amerykańsko-kubańskich. Istotna była także publikacja raportu senackiej komisji ds. wywiadu pt. *Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program*, która wywołała reakcje w USA i na świecie (w tym w Polsce)³⁴.

W 2014 roku zdecydowanie najważniejszymi regionami dla USA były Azja (dwie wizyty Baracka Obamy w 2014 roku), Europa (trzy wizyty) oraz „szeroki” Bliski Wschód (dwie wizyty), a pod koniec roku dołączyła do nich Ameryka Środkowa z uwagi na historyczną zmianę w stosunkach z Kubą w grudniu 2014 roku. W ujęciu regionalnym w omawianym roku na szczególną uwagę zasługują takie kwestie jak: intensyfikacja tzw. zwrotu ku Azji (*Asian pivot*), podpisanie umowy klimatycznej z Chinami, zbliżenie z Indiami oraz zacieśnianie relacji z mniejszymi krajami regionu, „powrót” USA do Europy (nieco wymuszony bieżącymi wydarzeniami na Ukrainie), brak stabilizacji na Bliskim Wschodzie oraz wycofanie wojsk z Afganistanu, a także początek operacji wojskowej przeciw Państwu Islamskiemu na terenie Syrii i Iraku.

Dość istotnym, choć nie przełomowym wydarzeniem w polityce zagranicznej USA było przemówienie Obamy w West Point w maju 2014 roku. Prezydent odniósł się w nim do głównych problemów polityki światowej oraz możliwych rozwiązań, a w szerszym ujęciu zaprezentował amerykańskie stanowisko w kwestii realizacji polityki zagranicznej USA i sprawowania amerykańskiego przywództwa w świecie. Podkreślił między innymi, że Stany Zjednoczone są najbezpieczniejsze od wielu dekad, ale powinny z umiarem korzystać ze swojej potęgi, a największym

³³ V. St. Martin, P. Hermann, I. Shapira, „Ferguson protests share cause, not coordination”, *The Washington Post* z 1 grudnia 2014 r., http://www.washingtonpost.com/local/ferguson-protesters-block-dc-morning-traffic-demonstrate-at-justice-department/2014/12/01/3d16e50a-798f-11e4-9a27-6fdb6c12bffa_story.html (dostęp 23.01.2015).

³⁴ O tym raporcie pisano już w pierwszej części rozdziału.

zagrożeniem jest nadal terroryzm międzynarodowy³⁵. Ponadto powinny angażować się w rozwiązywanie bieżących problemów z rozważnym użyciem siły militarnej, w porozumieniu i współpracy z innymi krajami, jednak możliwe jest także jednostronne użycie sił zbrojnych, jeśli będzie to konieczne z uwagi na kwestie bezpieczeństwa narodowego USA³⁶. Przemówienie to miało charakter podsumowania aktualnych działań za granicą oraz zarysowania perspektywy na najbliższą przyszłość. Stąd też uzasadnione jest oczekiwanie na kolejną strategię bezpieczeństwa narodowego Obamy, uaktualnioną o nowe wyzwania i z konkretnymi propozycjami rozwiązań bieżących problemów.

Tabela 1
Wizyty zagraniczne prezydenta Baracka Obamy w 2014 roku

Termin	Wydarzenie	Kraj/e
24–28 marca	Wizyta w Europie, udział w <i>Nuclear Security Summit</i> i szczycie USA–UE oraz wizyta w Arabii Saudyjskiej	Holandia Belgia Włochy Watykan Arabia Saudyjska
23–29 kwietnia	Wizyta w Azji	Japonia Korea Południowa Malezja Filipiny
25 maja	Wizyta w Afganistanie (nieoficjalna wizyta w bazie Bagram)	Afganistan (baza Bagram)
3–6 czerwca	Wizyta w Europie oraz udział w szczycie G-7	Polska Belgia Francja
3–5 września	Wizyta w Europie oraz udział w szczycie NATO	Estonia Wielka Brytania
10–16 listopada	Wizyta w Azji, Australii oraz udział w szczycie APEC, <i>East Asia Summit</i> , ASEAN + USA oraz szczycie G-20	Chiny Myanmar Australia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *President's Schedule*, White House, <http://www.whitehouse.gov/schedule> (dostęp 15.01.2015).

³⁵ B. Obama, *Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony U.S. Military Academy-West Point*, The White House, Office of the Press Secretary West Point, New York, 28 maja 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony> (dostęp 25.01.2015).

³⁶ Ibidem.

AZJA – POTWIERDZENIE „ASIAN PIVOT”

W 2014 roku regionem o szczególnym znaczeniu dla amerykańskiej administracji była Azja. W ciągu całego roku można było obserwować wzrost zainteresowania USA kontynentem azjatyckim w postaci częstych wizyt przedstawicieli amerykańskiej administracji oraz relokacji sił zbrojnych z Atlantyku na Pacyfik. Świadczy o tym także bezpośrednie zaangażowanie prezydenta w sprawy azjatyckie i jego dwie wizyty w regionie w ciągu jednego roku (w kwietniu oraz listopadzie). Kwestie priorytetowe to: utrzymanie poprawnych relacji z Chinami, umacnianie istniejących sojuszy oraz budowanie więzi z mniejszymi krajami, a także zwiększenie obecności wojskowej USA w regionie³⁷. Inną niezwykle ważną sprawą było umacnianie więzi gospodarczych z państwami regionu przez intensyfikację kontaktów zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych, np. w ramach szczytów: APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), Szczyt Krajów Azji Południowo-Wschodniej (*East Asia Summit*) oraz ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*) + USA oraz nadal negocjowanego Partnerstwa Transpacyficznego (*Transpacific Partnership* – TPP).

Tematami przewodnimi pierwszej wizyty Obamy w Azji w 2014 roku były jednak bez wątpienia bezpieczeństwo oraz zapewnienie sojuszników o amerykańskim wsparciu wobec chińskiej aktywności w regionie. W ciągu tygodnia (23–29 kwietnia 2014 r.) prezydent odwiedził Japonię, Koreę Południową, Malezję oraz Filipiny i we wszystkich tych państwach deklarował gotowość Stanów Zjednoczonych do podjęcia działań w sytuacji zagrożenia³⁸. Choć podkreślał, że amerykańskie inicjatywy nie są wymierzone w najsilniejsze państwo regionu (czyli Chiny), to podejmowane przez USA działania wykraczały poza te deklaracje. W Japonii Obama potwierdził prawa tego kraju do spornych wysp Senkaku, o które zaostrza się spór japońsko-chiński, oraz zapewnił o sojuszniczych zobowiązaniach USA. Z kolei w czasie wizyty na Filipinach ogłosił podpisanie porozumienia o bezpieczeństwie (*Enhanced Defense Cooperation Agreement* – EDCA), które na dziesięć lat gwarantuje Filipińczykom amerykańską ochronę i wsparcie w przypadku zagrożenia ze strony innego kraju lub w sytuacji klęski żywiołowej, a Amerykanom daje dostęp do filipińskich baz wojskowych³⁹.

Wizyta w Korei Południowej była kolejną okazją do zbliżenia między krajami i potwierdzenia amerykańskich zobowiązań sojuszniczych wobec zagrożenia ze strony Korei Północnej. Ponadto prezydent Obama zapowiedział nałożenie nowych sankcji na północnokoreański reżim, gdyby Kim Dzong-un zdecydował się na do-

³⁷ Chodzi tutaj przede wszystkim o przegrupowanie jednostek wojskowych z Atlantyku na Pacyfik w związku z aktywnością Chin na zasobnych w surowce akwenach: Morzu Południowochińskim i Morzu Wschodniochińskim, szczególnie w kontekście konfliktu z Japonią o wyspy Senkaku i wzrostu zagrożenia interesów morskich innych, mniejszych państw. Zob. więcej np. H. French, „China’s dangerous game”, *The Atlantic*, listopad 2014, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2014/11/chinas-dangerous-game/380789/> (dostęp 14.01.2015).

³⁸ P.J. Crowley, „Obama’s presence ‘reassures Asia allies’”, *BBC News US & Canada*, 23 kwietnia 2014 r., <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-27121311> (dostęp 25.01.2015).

³⁹ Więcej na ten temat zob.: C. Thayer, „Analyzing the US-Philippines enhanced defense cooperation agreement”, *The Diplomat* z 2 maja 2014 r., <http://thediplomat.com/2014/05/analyzing-the-us-philippines-enhanced-defense-cooperation-agreement/> (dostęp 26.02.2015).

konanie kolejnej próby nuklearnej. Stwierdził także, że USA nie przekażą rządowi Korei Południowej dowództwa nad armią w przypadku wojny (co, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, miało się stać w 2015 roku). To ostatnie oświadczenie spowodowało niezwykle ostrą reakcję Korei Północnej oraz skutkowało nazwaniem przez Kim Dzong-una prezydenta Korei Południowej Park Geun-hye „dziwką”, a prezydenta Obamę „alfonsem”, czyli słowami nieuznawanymi w języku dyplomacji⁴⁰. Do kolejnego spięcia na linii Waszyngton–Pjongjang doszło w listopadzie 2014 roku wobec zapowiedzi wprowadzenia do kin w USA komedii pt. *The Interview*, opowiadającej o zamachu na prezydenta Korei Północnej. Władze tego państwa domagały się wstrzymania dystrybucji filmu, gdy jednak to nie skutkowało, przeprowadzono cyberatak hakerski na komputery i serwery firmy Sony Pictures Entertainment, odpowiedzialnej za jego produkcję. W odpowiedzi Amerykanie potępilli działania Korei Północnej, która została uznana za sprawcę ataków, a w styczniu 2015 roku nałożyli nowe sankcje na reżim północnokoreański⁴¹. Natomiast podczas wizyty w Malezji prezydent skupił się na innym, niezwykle istotnym wątku jego azjatyckiej podróży, a mianowicie kwestii zakończenia negocjacji traktatu Partnerstwa Transpacyficznego (TPP), planowanego na koniec 2014 roku. Mimo starań negocjatorów nie udało się jednak tego dokonać i kolejny przewidywany termin zamknięcia tekstu porozumienia to rok 2015. TPP jest niezwykle ważne dla USA ze względu na planowane korzyści gospodarcze, jak również z uwagi na możliwość „uzupełnienia” czynnikiem gospodarczym ich obecności wojskowej w regionie.

W trakcie drugiej wizyty w Azji (10–14 listopada 2014 r.) prezydent Obama odwiedził Chiny i Myanmar, a potem udał się do Australii (15–16 listopada 2014 r.). W czasie tego intensywnego tygodnia wziął udział w czterech wielostronnych szczytach – APEC, ASEAN + USA, Szczycie Krajów Azji Południowo-Wschodniej oraz G-20. Wizyta w Chinach była najtrudniejszym punktem kolejnej w tym roku podróży do Azji, gdyż prezydent USA musiał przekonać Chińczyków, że amerykańskie inicjatywy w regionie nie są skierowane przeciw Państwu Środka, i zrealizować ambitne plany w zakresie osiągnięcia porozumienia klimatycznego. Ostatecznie Barack Obama i Xi Jinping podpisali historyczny dokument, w którym dwóch największych światowych emitentów dwutlenku węgla zobowiązało się do ograniczeń emisji oraz podjęcia szeregu działań na rzecz realizacji tych ambitnych celów⁴². Relacje

⁴⁰ T. Branigan, „North Korea labels South's president as 'crafty prostitute' after Obama visit”, *The Guardian* z 27 kwietnia 2014 r., <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/27/north-korea-attacks-south-president-park-geun-hye-obama> (dostęp 29.01.2015).

⁴¹ J. Acosta, K. Liptak, „U.S. slaps new sanctions on North Korea after Sony hack”, *CNN*, 3 stycznia 2015 r., <http://edition.cnn.com/2015/01/02/politics/new-sanctions-for-north-korea-after-sony-hack/> (dostęp 29.01.2015).

⁴² Stany Zjednoczone zobowiązały się do redukcji emisji CO₂ o 26–28% do roku 2025 w stosunku do poziomu z 2005 roku, a w Chinach redukcje mają się rozpocząć najpóźniej od 2030 roku. Więcej szczegółów na temat porozumienia można znaleźć na stronach: *U.S.-China Joint Announcement on Climate Change*, White House, Office of the Press Secretary, Pekin, Chiny, 11 listopada 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> oraz *Fact Sheet: U.S.-China Joint Announcement on Climate Change and Clean Energy Cooperation*, White House, Office of the Press Secretary, 11 listopada 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c> (dostęp 13.01.2015).

między obydwojma politykami można określić jako poprawne, lecz raczej chłodne, gdyż mimo nadziei na nowe polityczne otwarcie w Chinach nie nastąpiło ono wraz ze zmianą prezydenta w 2013 roku. Nowy prezydent Xi Jinping prowadzi coraz bardziej ofensywną politykę w regionie, co stanowi zagrożenie dla mniejszych krajów oraz dodatkowe wyzwanie dla USA.

W ramach amerykańskiej strategii zacieśniania relacji z mniejszymi krajami regionu i wspierania przemian politycznych prezydent Obama spotkał się w Myanmarze (przy okazji szczytu ASEAN + USA) z prezydentem tego kraju Thein Seinem oraz działaczką opozycji Aung San Suu Kyi. Wezwał tam do reform politycznych, wolnych i sprawiedliwych wyborów oraz skrytykował zmiany w konstytucji, mające na celu uniemożliwienie startu w wyborach prezydenckich Suu Kyi⁴³. Głównym punktem programu drugiej „azjatyckiej” wizyty Obamy było wygłoszenie przemówienia o amerykańskiej strategii wobec regionu przy okazji odwiedzin Australii. Prezydent podkreślił konieczność kontynuacji „zwrotu ku Azji” i zapowiedział, że będzie to jednym z jego priorytetów na kolejne dwa lata⁴⁴. Stwierdził także, że amerykańska obecność w Azji jest niezbędnym elementem bezpieczeństwa w regionie, które nie może być budowane na polityce zastraszania mniejszych krajów przez większe, przestrzegając też przed wywoływaniem konfliktów i zaznaczył konieczność zacieśniania więzi gospodarczych, czego najbardziej wymiernym przykładem ma być podpisanie umowy Partnerstwa Transpacyficznego, które ma objąć dwanaście krajów regionu (bez Chin)⁴⁵. Tym samym prezydent potwierdził, że w najbliższych latach można się spodziewać jeszcze większego zaangażowania USA w Azji oraz zacieśniania więzi z krajami regionu.

W 2014 roku warto także odnotować poprawę w stosunkach USA–Indie. Zmiana partii rządzącej i premiera w maju 2014 roku stwarzała szansę na odnowienie relacji po kilku latach ochłodzenia, szczególnie że nowy premier Narendra Modi z Indyjskiej Partii Ludowej (BJP) uważany jest za pragmatyka⁴⁶. Już kilka miesięcy po wyborach prezydent Obama gościł nowego premiera Indii w Waszyngtonie, a relacje między obu krajami zaczęły się zacieśniać. W listopadzie osiągnięto porozumienie w sprawie ułatwień w handlu żywnością i bezpieczeństwa żywnościowego, a inne umowy były intensywnie negocjowane⁴⁷. Natomiast już w styczniu 2015 roku

⁴³ Zgodnie z zapisami w konstytucji tego kraju na urząd prezydencki nie mogą kandydować osoby, które mają dzieci z obcokrajowcami, a Aung San Suu Kyi ma dwóch synów z Brytyjczykiem. Zob. M. Landler, T. Fullernov, „Obama prods Myanmar back toward democracy”, *The New York Times* z 13 listopada 2014 r., http://www.nytimes.com/2014/11/14/world/asia/obama-will-try-to-push-myanmar-back-on-the-path-toward-democracy.html?_r=0 (dostęp 24.01.2015).

⁴⁴ *Remarks by President Obama at the University of Queensland*, The White House, Office of the Press Secretary, Brisbane, Australia, 15 listopada 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland> (dostęp 30.01.2015).

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Zob. więcej w: A. Ayres, „The U.S. needs to Modi-fy its India policy, how Washington should engage with India’s new prime minister”, *Foreign Policy* z 20 maja 2014 r., <http://foreignpolicy.com/2014/05/20/the-u-s-needs-to-modi-fy-its-india-policy/> (dostęp 28.01.2015).

⁴⁷ *Fact Sheet: U.S.-India Agreement on Trade Facilitation*, Office of the United States Trade Representative, listopad 2014, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2014/November/US-India-Agreement-on-Trade-Facilitation> (dostęp 24.01.2015).

Obama odwiedził Indie zaproszony przez premiera Modiego jako gość honorowy obchodów indyjskiego święta narodowego. Wizyta miała potrwać trzy dni, jednak została skrócona o jeden dzień (25–26 stycznia 2015 r.) z uwagi na to, że prezydent pojechał do Arabii Saudyjskiej złożyć hołd zmarłemu królowi Abdullahowi Allah ibn Abd al-Aziz as-Saudowi. Wizyta Obamy w Indiach była potwierdzeniem „nowego otwarcia” w relacjach obu krajów i zapowiedzią zwiększenia intensywności kontaktów zarówno w sferze bezpieczeństwa (w tej sferze najważniejsze kwestie to stabilizacja w regionie, terroryzm i cyberterroryzm oraz polityka Chin w regionie), jak i handlu (kwestie współpracy w zakresie cywilnej energetyki jądrowej i tworzącego się porozumienia TPP, w którym Indie nie będą uczestniczyć). Władze obu krajów zdają sobie sprawę z tego, że rozwój współpracy jest obustronnie korzystny i niezbędny w kontekście rosnącej potęgi Chin.

SZEROKI BLISKI WSCHÓD⁴⁸ – NOWE WYZWANIA, STARE PROBLEMY

Rok 2014 wyraźnie pokazał skutki niewłaściwej amerykańskiej polityki wobec regionu Bliskiego Wschodu prowadzonej od czasu rozpoczęcia interwencji zbrojnej w Iraku (2003 r.), przez „arabską wiosnę”, do wycofania wojsk USA z Iraku (w grudniu 2011 r.). W jej efekcie doszło do radykalnego wzrostu antyamerykanizmu w większości państw regionu, wiele z nich zostało niemal całkowicie zdestabilizowanych politycznie (Egipt, Libia, Irak), a w Syrii nadal toczy się wojna domowa.

Największym zagrożeniem, a także wyzwaniem na Bliskim Wschodzie okazało się utworzenie Państwa Islamskiego (*Islamic State* – IS) przez terrorystyczne ugrupowanie sunnickich ekstremistów na północnym pograniczu Iraku i Syrii⁴⁹. W reakcji na coraz bardziej agresywne działania IS w regionie – ostre walki z siłami rządowymi Iraku, zbrodnie oraz terror wobec ludności cywilnej, a także egzekucje zagranicznych zakładników – Stany Zjednoczone zdecydowały się na działania przeciwko temu ugrupowaniu. Już 8 sierpnia 2014 roku Barack Obama podjął decyzję o rozpoczęciu nalotów na pozycje bojowników IS w Iraku oraz wysłaniu pomocy dla tego kraju⁵⁰. Działania te okazały się jednak stanowczo niewystarczające⁵¹. We wrześniu prezydent ogłosił czteropunktową strategię walki z IS, w ramach której dotychczasowe działania miały zostać rozszerzone o terytorium Syrii. Nowe podejście miało objąć: systematyczną kampanię nalotów przeciwko temu ugrupowaniu, zwiększenie wsparcia dla sił walczących na ziemi, zapobieganie ata-

⁴⁸ Termin szeroki Bliski Wschód został stworzony przez administrację G.W. Busha. Zob. np. T. Cofman, *The New U.S. Proposal for a Greater Middle East Initiative: An Evaluation*, Brookings Institution, 10 maja 2004 r., <http://www.brookings.edu/research/papers/2004/05/10middleeast-wittes> (dostęp 26.02.2014).

⁴⁹ Państwo Islamskie jest *de facto* organizacją terrorystyczną, która w czerwcu 2014 roku stworzyła kalifat na terenach Iraku i Syrii, nazywając go państwem – nie uznaje go żaden kraj na świecie.

⁵⁰ Por. H. Cooper, M. Lander, A.J. Rubin, „Obama allows limited airstrikes on ISIS”, *The New York Times* z 7 sierpnia 2014 r., http://www.nytimes.com/2014/08/08/world/middleeast/obama-weighs-military-strikes-to-aid-trapped-iraqis-officials-say.html?_r=0 (dostęp 15.01.2015).

⁵¹ Zob. np. M. Lupica, „Lupica: If Barack Obama manages to defeat ISIS, he will be a Great President”, *New York Daily News* z 6 września 2014 r., <http://www.nydailynews.com/news/world/lupica-obama-manages-defeat-isis-great-president-article-1.1930160> (dostęp 25.02.2015).

kom dzięki wykorzystaniu środków do walki z terroryzmem, zapewnienie pomocy humanitarnej dla przesiedlonych cywilów⁵². Po ogłoszeniu strategii do Stanów Zjednoczonych przyłączyły się inne kraje (zachodnie i arabskie), wyrażając swoją gotowość do wzięcia udziału w nalotach lub udzielenia pomocy humanitarnej ofiarom IS. Potwierdzeniem gotowości stworzenia koalicji przeciw IS była międzynarodowa konferencja dotycząca sytuacji w Iraku, zorganizowana w Paryżu 15 września 2014 roku⁵³. Naloty koalicji międzynarodowej na Syrię, mimo sprzeciwu Iranu i Rosji, rozpoczęły się 23 września 2014 roku i trwają do chwili obecnej. Ich skuteczność jest jednak daleka od oczekiwań, a Państwo Islamskie nadal prowadzi swoje działania i rekrutuje coraz więcej chętnych z krajów zachodnich. Działalność IS prowadzi także do radykalizacji nastrojów wśród ekstremistów. Najbardziej brutalny przykład takiego działania to zorganizowany przez dwóch radykalnych islamistów 7 stycznia 2015 roku w Paryżu zamach na redakcję magazynu satyrycznego *Charlie Hebdo*, w którego efekcie zginęło w sumie dwanaście osób⁵⁴. Mimo braku efektywności prowadzonej dotychczas kampanii przeciwko IS Stany Zjednoczone zamierzają kontynuować rozpoczęte działania i pomoc dla państw regionu. Jednak, jak podkreślił prezydent Obama w wywiadzie radiowym pod koniec 2014 roku, USA mogą pomagać, ale nie są w stanie rozwiązywać problemów poszczególnych krajów bez ich udziału i zaangażowania⁵⁵.

Najważniejszym zadaniem dla Stanów Zjednoczonych w 2014 roku było przeprowadzenie operacji wyprowadzania wojsk koalicji z Afganistanu, ale także ostateczne ustalenie zasad, na jakich miałyby pozostać tam specjalne oddziały szkoleniowe i doradcze. Rozmowy na ten temat z prezydentem Hamidem Karzajem trwały od wielu miesięcy, jednak pomimo uzgodnienia treści układu o bezpieczeństwie z Radą Starszych (Loja Dżirga) nie zdecydował się on na jego podpisanie. Zadanie to przypadło nowo wybranemu prezydentowi kraju Aszrafowi Ghaniemu, wyłonionemu dopiero w drugiej turze wyborów we wrześniu 2014 roku, po długich sporach z kontrkandydatem dr. Abdullahem Abdullahem, który ostatecznie otrzymał tekę premiera Afganistanu⁵⁶. Prezydent Obama jeszcze w maju zapewniał, że USA nie zamierzają pozostawić w Afganistanie jednostek bojowych, jednak po podpisaniu układu o bezpieczeństwie 30 września 2014 roku potwierdził, że w kraju tym pozostanie 9,8 tys.

⁵² Barack Obama, *We Will Degrade and Ultimately Destroy ISIL*, White House, 10 września 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/09/10/president-obama-we-will-degrade-and-ultimately-destroy-isil> (dostęp 22.01.2015).

⁵³ W konferencji w Paryżu wzięło udział 28 państw i organizacji międzynarodowych: Arabia Saudyjska, Bahrajn, Belgia, Chiny, Czechy, Dania, Egipt, Francja, Hiszpania, Holandia, Irak, Japonia, Jordania, Kanada, Katar, Kuwejt, Liban, Niemcy, Norwegia, Oman, Rosja, USA, Turcja, Włochy, ZEA oraz organizacje: Liga Arabska, UE i ONZ. Więcej zob. France Diplomatie, *International Conference on Peace and Security in Iraq (Paris, September 15, 2014)*, 15 września 2014 r., <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iraq-304/events-2526/article/international-conference-on-peace> (dostęp 13.01.2015).

⁵⁴ Zob. więcej w specjalnym raporcie BBC, „Charlie Hebdo attack: Three days of terror”, *BBC News Europe*, 14 stycznia 2015 r., <http://www.bbc.com/news/world-europe-30708237> (dostęp 28.01.2015).

⁵⁵ Zob. więcej: NPR, Transcript: President Obama's Full NPR Interview, 29 grudnia 2014 r., <http://www.npr.org/2014/12/29/372485968/transcript-president-obamas-full-npr-interview> (dostęp 13.01.2015).

⁵⁶ Por. J.K., „Afghanistan's disputed election, divide and rule”, *The Economist* z 22 września 2014 r., <http://www.economist.com/blogs/banyan/2014/09/afghanistans-disputed-election> (dostęp 27.01.2015).

amerykańskich żołnierzy⁵⁷. Oprócz realizowania misji szkoleniowo-doradczej będą oni mogli brać udział w działaniach zbrojnych (razem z innymi jednostkami, po 2014 roku, w Afganistanie ma pozostać 12 tys. personelu wojskowego)⁵⁸. Oficjalnie misja wojskowa sił ISAF w Afganistanie zakończyła się w grudniu 2014 roku, jednak perspektywy na przyszłość są mało optymistyczne: kraj w 1/3 opanowany jest przez talibów, brak jest bezpieczeństwa i stabilności politycznej (prezydent jest skonfliktowany z premierem), a zamachy bombowe są coraz częstsze.

W kwestii Iranu Amerykanie skoncentrowani byli w 2014 roku na ostatecznym wynegocjowaniu porozumienia nuklearnego. Proces negocjacji w formule 1 + 6 (Iran + 5 państw Rady Bezpieczeństwa ONZ + Niemcy) rozpoczął się w listopadzie 2013 roku i miał się zakończyć w 2014. Kolejne rundy nie przynosiły jednak spodziewanych rezultatów, a termin zamknięcia był kilkakrotnie przesuwany⁵⁹. W listopadzie 2014 roku zdecydowano, że ostateczne porozumienie ma być podpisane do końca czerwca 2015 roku (a w maju powinien być gotowy jego tekst). Dodatkowym problemem jest także postawa republikańskich kongresmanów, którzy domagają się od prezydenta nałożenia nowych sankcji na Iran, co z pewnością doprowadziłoby do zerwania negocjacji nad porozumieniem nuklearnym⁶⁰.

Niepowodzeniem zakończyły się kolejne amerykańskie próby doprowadzenia do wznowienia rozmów pokojowych między Izraelem i Palestyną. Niezależnie od ogromnych wysiłków dyplomacji amerykańskiej oraz osobistego zaangażowania sekretarza stanu USA Johna Kerry'ego nie udało się osiągnąć postępu w tej sprawie⁶¹. Z pewnością nie pomaga w tym wzajemna niechęć i brak zaufania oraz coraz więcej rozbieżności między administracją Baracka Obamy oraz rządem premiera Beniamina Netanjahu. Jednym z przejawów problemów w relacjach Netanjahu–Obama oraz konfliktu między administracją a republikanami w Kongresie w kwestii relacji amerykańsko-izraelskich jest zaproszenie przez amerykański Kongres izraelskiego premiera do USA w 2015 roku bez zgody prezydenta i administracji.

EUROPA – WYMUSZONY POWRÓT NA STARY KONTYNET

Intensyfikacja relacji amerykańsko-europejskich w 2014 roku wynikała z trzech głównych czynników: po pierwsze, z ustalonego wcześniej harmonogramu wizyt za-

⁵⁷ Więcej w: R. Stefanicki, „Nie da się wyjść z Afganistanu”, *Gazeta Wyborcza* z 4 grudnia 2014 r., http://wyborcza.pl/1,76842,17073188,Nie_da_sie_wyjsc_z_Afganistanu.html (dostęp 27.01.2015); K. Johnson, „U.S. signs pact to keep troops in Afghanistan past 2014”, *Reuters*, 30 września 2014 r., <http://www.reuters.com/article/2014/09/30/us-afghanistan-usa-idUSKCN0HP0J620140930> (dostęp 27.01.2015).

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Więcej szczegółów na temat procesu negocjacji z Iranem zob.: M.A. Piotrowski, „»Szanse 50–50«? Perspektywy rozmów nuklearnych z Iranem”, *Biuletyn PISM*, nr 91, 25 lipca 2014 r., https://www.pism.pl/files/?id_plik=17883 (dostęp 30.01.2015).

⁶⁰ Zob. więcej: M. Crowley, B. Everett, „Republicans seek to thwart deal. How Republicans plan to thwart Obama's Iran talks”, *Politico*, 11 listopada 2014 r., <http://www.politico.com/story/2014/11/how-republicans-plan-to-thwart-obamas-iran-talks-112805.html> (dostęp 26.02.2015).

⁶¹ Zob. więcej: T. Welsh, „The Middle East peace conundrum”, *U.S. News and World Report*, 11 grudnia 2014 r., <http://www.usnews.com/news/articles/2014/12/11/challenges-face-the-us-as-lead-middle-east-peace-negotiator-between-israel-and-palestine> (dostęp z dn. 26.02.2014).

granicznych prezydenta oraz spotkań międzynarodowych zaplanowanych w Europie na 2014 rok, po drugie, z powodu negocjowanego układu o Transatlantyckim Partnerstwie w dziedzinie Handlu i Inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* – TTIP)⁶² oraz po trzecie, i z pewnością najważniejsze, z uwagi na konieczność koordynowania z europejskimi partnerami wspólnych inicjatyw i działań w odpowiedzi na politykę Rosji wobec Ukrainy.

Problemy na Ukrainie zaczęły się już w listopadzie 2013 roku, kiedy to opozycja wyraziła sprzeciw wobec decyzji prezydenta Wiktora Janukowycza o odłożeniu w czasie podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE⁶³. Z czasem protesty przybrały formę okupacji Majdanu w Kijowie i w lutym 2014 roku, po krwawych walkach opozycji z ukraińskimi siłami specjalnymi, doprowadziły do obalenia władzy Janukowycza oraz przejęcia jej przez Radę Najwyższą i jej przewodniczącego Olega Turczynowa, a następnie powołania nowego rządu Arsenija Jaceniuka. W marcu 2014 roku Rosja dokonała bezprawnej aneksji Krymu i rozlokowała swoje wojska na granicy z Ukrainą, a także zaczęła udzielać pomocy prorosyjskim separatystom na wschodzie tego kraju. W efekcie od połowy 2014 roku trwa tam wojna domowa między wojskami ukraińskimi a oddziałami prorosyjskich separatystów dozbrajanych przez Rosję.

Polityka Rosji wobec Ukrainy spowodowała konieczność intensyfikacji współpracy między UE a USA, które w 2014 roku prowadziły wspólne działania mające na celu zaprzestanie dozbrajania separatystów. Podejmowane inicjatywy ograniczały się początkowo do pomocy w negocjacjach między stronami konfliktu ukraińskiego, a w późniejszym czasie do wywierania nacisków dyplomatycznych na Rosję oraz nakładania kolejnych sankcji na wybranych polityków rosyjskich i ukraińskich powiązanych z Rosją, jak również na konkretne rosyjskie przedsięwzięcia⁶⁴. W 2014 roku USA i UE nakładały sankcje na Rosję wielokrotnie, co w połączeniu z niskimi cenami surowców energetycznych wpłynęło negatywnie na stan rosyjskiej gospodarki. W marcu 2014 roku doszło do wykluczenia Rosji z grona G-8 i przeniesienia szczytu państw najwyżej rozwiniętych z Soczi do Brukseli⁶⁵ oraz wzmocnienia amerykańskiej obecności wojskowej w regionie Europy Wschodniej, co zapowiedział prezydent Obama podczas wizyty w Polsce w czerwcu 2014 roku⁶⁶. Wśród amerykańskich polityków najbardziej zaangażowani w konflikt byli wiceprezydent Joe Biden oraz

⁶² W Polsce oficjalnie używane jest tłumaczenie TTIP jako Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji (choć istnieją także inne możliwości tłumaczenia). Zob. informacje na stronie Ministerstwa Gospodarki: <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+miedzynarodowa/Handel+zagraniczny/TTIP> (dostęp 23.02.2015).

⁶³ Kalendarium ukraińskiego kryzysu można znaleźć np. na: BBC, „Ukraine crisis: Timeline”, *BBC News Europe*, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275> (dostęp 23.01.2015).

⁶⁴ Zob. B. Cöllen, „Sankcje wobec Rosji: Czy wystarczająco dotkliwe?”, *Deutsche Welle*, 2 maja 2014 r., <http://www.dw.de/sankcje-wobec-rosji-czy-wystarczaj%C4%85co-dotkliwe/a-17606257> (dostęp 29.01.2015).

⁶⁵ PAP, „Rosja wykluczona z G-8? Obama zaprasza do Hagi kraje G7”, *Polskie Radio*, 18 marca 2014 r., <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1078373,Rosja-wykluczona-z-G8-Obama-zaprasza-do-Hagi-kraje-G7> (dostęp 23.01.2015).

⁶⁶ Szczegółowa relacja z pobytu prezydenta Obamy w Polsce zob.: „Wybory 4 czerwca początkiem końca komunizmu w Europie [RELACJA NA ŻYWO]”, *Newsweek Polska*, 3 czerwca 2014 r. (ostatnia

sekretarz stanu John Kerry, którzy kilkakrotnie odwiedzili Ukrainę w tym roku. Prezydent Obama odnosił się do sytuacji na Ukrainie podczas oficjalnych wystąpień oraz spotykał z ukraińskimi politykami w Waszyngtonie lub przy okazji podróży do Europy, jednak nie angażował się bezpośrednio w rozwiązanie konfliktu oraz unikał kontaktu z prezydentem Putinem. Obaj prezydenci rozmawiali ze sobą telefonicznie dwa razy na początku roku, ale już później, mimo iż spotykali się w ramach oficjalnych spotkań w większym gronie (w Normandii, Chinach czy Australii), oficjalnie nie zamienili nawet słowa. Politykę USA wobec Rosji w kontekście kryzysu ukraińskiego komplikowały równoległe rozmowy amerykańskiego sekretarza stanu Johna Kerry'ego z ministrem spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej Siergiejem Ławrowem w sprawie zaangażowania się Rosji w walkę z Państwem Islamskim oraz w kwestii irańskiego programu nuklearnego⁶⁷.

Podczas wizyt w Europie prezydent Obama wygłosił trzy kluczowe przemówienia (Bruksela – 26 marca 2014 roku⁶⁸, Warszawa – 4 czerwca⁶⁹ oraz Tallin – 3 września⁷⁰), w których zapewniał europejskich sojuszników o amerykańskim zaangażowaniu w regionie, potwierdził zobowiązania sojusznicze w ramach NATO, ale także prezentował stanowisko USA wobec polityki Rosji względem Ukrainy. W Brukseli stwierdził, że USA nie zgadzają się z polityką rosyjską, z nielegalną aneksją Krymu oraz udzielaniem pomocy prorosyjskim separatystom na wschodzie Ukrainy⁷¹. Podkreślił także, że USA nie przewidują podjęcia działań zbrojnych na terenie Ukrainy, ale będą wspierać jej demokratyczne przemiany i wyasygnują w tym celu pakiet pomocowy. Z kolei w Warszawie, podczas obchodów „25-lecia Wolności”, podkreślił historyczną rolę Polski w przemianach demokratycznych 1989 roku oraz zapewnił o wsparciu dla Ukrainy i innych krajów walczących o swoje prawa i godność⁷². Przedstawił Inicjatywę Wzmocnienia Obecności Wojskowej w Europie (*European Reassurance Initiative*), plan wsparcia finansowego oraz wojskowego dla europejskich sojuszników i członków NATO, a także zapowiedział wzmocnianie przyjaznych relacji z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią⁷³. Zgodnie z tymi deklaracjami USA mają przeznaczyć 1 mld USD na sprzęt oraz zwiększenie obec-

aktualizacja 4 czerwca 2014 r.), <http://polska.newsweek.pl/barack-obama-w-polsce-2014-relacja-na-zywo-newsweek-pl,artykuly,287419,1.html> (dostęp 23.01.2015).

⁶⁷ Zob. np. T. Welsh, „Best frenemies: Despite differences, the U.S. and Russia need each other”, *US News and World Report*, 15 października 2014 r., <http://www.usnews.com/news/articles/2014/10/15/despite-ukraine-us-and-russia-cooperate-on-isis-and-iran> (dostęp 29.01.2015).

⁶⁸ *Remarks by the President in Address to European Youth*, The White House, Office of the Press Secretary, Palais des Beaux Arts, Bruksela, Belgia, 26 marca 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/26/remarks-president-address-european-youth> (dostęp 25.01.2015).

⁶⁹ *Remarks by President Obama at 25th Anniversary of Freedom Day*, Castle Square, The White House, Office of the Press Secretary, Warsaw, Poland, 4 czerwca 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/04/remarks-president-obama-25th-anniversary-freedom-day> (dostęp 25.01.2015).

⁷⁰ *Remarks by President Obama to the People of Estonia*, The White House, Office of the Press Secretary, Nordea Concert Hall, Tallinn, Estonia, 3 września 2014 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia> (dostęp 25.01.2015).

⁷¹ *Remarks by the President in Address to European Youth...*, op. cit.

⁷² *Remarks by President Obama at 25th Anniversary of Freedom Day...*, op. cit.

⁷³ *Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*, The White House, Office of the Press Secretary, 3 czerwca 2014 r., <http://www.whitehouse>.

ności amerykańskich wojsk w regionie Europy Wschodniej. W czasie następnej europejskiej wizyty, w Estonii, która poprzedzała podróż prezydenta do Walii w celu uczestnictwa w szczycie NATO w Newport, Obama kolejny raz podkreślił gotowość USA do wypełniania sojuszniczych zobowiązań w ramach NATO oraz potwierdził plany związane z realizacją zapowiedzianej w Warszawie *European Reassurance Initiative*⁷⁴. Takie podejście zostało powtórzone w czasie szczytu NATO w Newport. Zdecydowano tam także o przyznaniu Ukrainie pomocy w kwocie 15 mln USD oraz o stworzeniu kilkutyśięcznych specjalnych sił NATO, które będą gotowe do szybkiej reakcji w razie zagrożenia członków sojuszu (tzw. szpica NATO)⁷⁵. Polityka Rosji wobec Ukrainy oraz działania podjęte w 2014 roku przez USA i UE doprowadziły do zaostrzenia relacji USA–Rosja i oznaczały definitywny koniec tzw. resetu w amerykańsko-rosyjskich relacjach.

Znaczącej poprawie w 2014 roku uległy natomiast relacje amerykańsko-francuskie. Już w lutym prezydent François Hollande gościł w USA, a w czerwcu Barack Obama odwiedził Francję, aby uczcić 70. rocznicę lądowania aliantów w Normandii. Francja jako pierwszy z krajów zachodnich przyłączyła się do amerykańskich nalołów na pozycje IS w Iraku i Syrii, a oba kraje blisko współpracowały w kwestii Ukrainy.

Do zbliżenia doszło także w stosunkach polsko-amerykańskich. Rok 2014 obfitował w częste kontakty przedstawicieli administracji obu krajów, w tym także te na najwyższym szczeblu. Prezydent Barack Obama gościł w Polsce (3–4 czerwca), aby uczcić obchody 25-lecia przemian demokratycznych, a przy okazji kolejnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z wizytą do USA udał się Bronisław Komorowski (23–26 września). Głównymi tematami w relacjach polsko-amerykańskich w tym roku były kwestie dotyczące: pogłębiania współpracy wojskowej, sytuacji na Ukrainie, więzień CIA w Polsce oraz dalszych działań w ramach realizacji programu obrony przeciwrakietowej. W lutym podpisano porozumienie wykonawcze do zawartej w 2009 roku umowy dotyczącej statusu wojsk amerykańskich w Polsce – SOFA (*Status of Forces Agreement*)⁷⁶, a w późniejszych miesiącach Barack Obama przedstawił wspomnianą już Inicjatywę Wzmocnienia Obecności Wojskowej w Europie (*European Reassurance Initiative*), z którą wiąże się kwestia zwiększenia w Polsce obecności amerykańskich żołnierzy i rozmieszczenia na jej terytorium sprzętu wojskowego.

W tle wydarzeń na Ukrainie trwały negocjacje USA i UE dotyczące umowy o Transatlantyckim Partnerstwie w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP). Choć zapowiadano, że rozmowy powinny się zakończyć w 2014 roku, był to termin nierealny (szczególnie że w 2013 roku jedna z rund została odwołana z uwagi na tzw. go-

gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support (dostęp 25.01.2015).

⁷⁴ *Remarks by President Obama to the People of Estonia...*, op. cit.

⁷⁵ Zob.: P. Maciążek, „Szczyt NATO w Walii: kluczowe decyzje”, *Defence* 24 z 5 września 2014 r., http://www.defence24.pl/news_szczyt-nato-w-walii-kluczowe-decyzje (dostęp 25.01.2015).

⁷⁶ EM, „Kolejne porozumienie wykonawcze do SOFA podpisane”, *Dziennik Związkowy* z 10 lutego 2014 r., <http://dziennikzwiązkowy.com/ameryka/kolejne-porozumienie-wykonawcze-do-sofa-podpisane/> (dostęp 14.01.2015).

vernment shutdown w USA). W 2014 roku przeprowadzono cztery kolejne rundy (10–12 marca – IV runda; 19–23 maja – V runda; 14–18 lipca – VI runda; 29 września – 3 października – VII runda), a w lutym 2015 roku odbędzie się kolejna, ósma już runda negocjacji⁷⁷. Ponadto w październiku 2014 roku Rada Unii Europejskiej zdecydowała się na upublicznienie mandatu negocjacyjnego pod wpływem coraz głośniejszej krytyki wobec utajniania treści negocjacji. Dotychczas w ramach kolejnych spotkań negocjowane są szczegółowe kwestie porozumienia i rozwiązywane bieżące problemy. Zgodnie z zapowiedziami obu stron nowym terminem zakończenia negocjacji jest rok 2015, jednak aby porozumienie miało szanse powodzenia, amerykański Kongres musi przyznać prezydentowi tzw. szybką ścieżkę legislacyjną (*Trade Promotion Authority*), a w Europie będą musiały zatwierdzić je parlamenty wszystkich państw członkowskich.

AFRYKA I AMERYKA POŁUDNIOWA – ZAPOWIEDŹ ZMIAN?

Pod względem relacji USA z Afryką oraz Ameryką Południową rok 2014 był raczej mało intensywny, stosunki z państwami z tych dwóch regionów realizowane były w ramach regularnych działań dyplomacji amerykańskiej. Pomimo ograniczonej liczby wizyt polityków najwyższego szczebla na tych kontynentach administracja poświęcała wiele czasu na rozwój kontaktów biznesowych oraz podtrzymywanie dobrych relacji z głównymi państwami. Ponadto w ciągu roku prezydent Obama rozmawiał z przedstawicielami państw latynoamerykańskich i afrykańskich w Waszyngtonie oraz w czasie oficjalnych międzynarodowych spotkań.

Najważniejszym wydarzeniem w relacjach USA z krajami kontynentu afrykańskiego był bez wątpienia szczyt USA–Afryka zorganizowany w Waszyngtonie w sierpniu 2014 roku (4–6 sierpnia). Prezydent Obama zaprosił do stolicy przywódców 50 krajów afrykańskich w celu przedyskutowania najważniejszych inicjatyw, mających na celu zbliżenie USA i Afryki w najbliższych latach⁷⁸. Skupiono się głównie na kwestiach gospodarczych (nowe amerykańskie inwestycje w Afryce oraz środki na wsparcie rozwoju państw regionu), choć dyskutowano także takie sprawy jak: wzrost działalności terrorystycznej w krajach afrykańskich, bieda i korupcja oraz epidemia wirusa Ebola w Sierra Leone oraz Liberii⁷⁹. Organizacja szczytu była efektem wizyty Obamy w Afryce w 2013 roku, a jego głównym celem było pokazanie światu, że USA nie zapominają o Afryce oraz że jest to nadal bardzo istotny i perspektywiczny region świata (szczególnie w kontekście intensywniej ekspansji chińskiej na tym terenie). Wśród wydarzeń na kontynencie afrykańskim, które w 2014 roku zaprzętały uwagę amerykańskiej dyplomacji, oprócz wspomnianej

⁷⁷ Więcej informacji o procesie TTIP można znaleźć na stronach: U.S. Mission to EU, <http://useu.usmission.gov/ttip.html>, oraz na stworzonej przez American Chamber of Commerce w Polsce stronie poświęconej TTIP: <http://www.ttipinfo.pl/> (dostęp 28.01.2015).

⁷⁸ Więcej szczegółów dotyczących organizacji, przebiegu i efektów szczytu zob.: White House, *US–Africa Leaders Summit, Washington D.C., 4–6 August 2014*, <http://www.whitehouse.gov/us-africa-leaders-summit> (dostęp 13.01.2015).

⁷⁹ Ibidem.

już epidemii wirusa Ebola, wskazać można zaostrzające się problemy wewnętrzne w Mali, Sudanie Południowym i Nigerii. W tym ostatnim kraju w kwietniu 2014 roku radykalne ugrupowanie terrorystyczne Boko Haram porwało ze szkoły około 300 dziewczynek. W uwolnienie uczennic zaangażowały się media na całym świecie, a wiele krajów, w tym także Stany Zjednoczone, zaoferowało pomoc doradców i negocjatorów. Dziewczynk nie udało się jednak uratować, gdyż jak twierdzili porywacze, przeszły one na islam i zostały wydane za mąż⁸⁰.

W Ameryce Łacińskiej najwięcej uwagi USA poświęciły w tym roku Meksykowi, Brazylii (problem kryzysu ekonomicznego w tym kraju i jego wpływ na sytuację w regionie oraz na relacje z USA), Chile i krajom Ameryki Środkowej (spotkanie w Waszyngtonie z prezydentami Salwadoru, Hondurasu i Gwatemali – 25 lipca). Bez wątpienia jednak najważniejszym wydarzeniem roku w relacjach USA z regionem Ameryki Łacińskiej było ogłoszenie zbliżenia amerykańsko-kubańskiego. W grudniu 2014 roku przywódcy obu państw wydali równocześnie (ale nie wspólnie) oświadczenia i zapowiedzieli normalizację wzajemnych relacji, których zwieńczeniem ma być nawiązanie stosunków (zerwanych w 1961 roku) oraz przywrócenie działalności placówek dyplomatycznych w obu krajach, jak również rozluźnienie dotychczasowych restrykcji w podróżach i relacjach handlowych⁸¹. Choć decyzja ta była dla wielu zaskoczeniem, to faktycznie przygotowania do niej trwały już od dłuższego czasu, a ich kumulacją był cały rok 2014, kiedy to prowadzono negocjacje przy czynnym udziale Kanady oraz Stolicy Apostolskiej i bezpośrednim zaangażowaniu papieża Franciszka⁸². Ostatecznie zwrot w relacjach między USA i Kubą był możliwy dzięki udanej wymianie więźniów (w tym uwolnieniu, po pięciu latach przetrzymywania na Kubie, Amerykanina Alana Grossa). Zbliżenie amerykańsko-kubańskie, po ponad półwiecznym stanie zimnej wojny między sąsiadami, uznano za jeden z głównych sukcesów administracji Obamy w 2014 roku. Należy jednak podkreślić, że zniesienie embarga wobec Kuby i faktyczna normalizacja relacji będą możliwe tylko za zgodą Kongresu, co wydaje się niezmiernie trudne wobec faktu niezadowolenia republikanów z inicjatywy prezydenta.



Rok 2014 był dla amerykańskiej administracji niezwykle trudny i pełen wyzwań. Zapowiadany jako czas działania, zakończył się jednak nikłymi sukcesami,

⁸⁰ Więcej na temat Boko Haram i omawianej kwestii zob. np. J. Adibe, *Explaining the Emergence of Boko Haram*, Brookings Institution, 6 maja 2014 r., <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2014/05/06-emergence-of-boko-haram-adibe>; I. Abrak, „Boko Haram: Kidnapped girls have been married off, truce never happened”, *The Huffington Post (by Reuters)*, 1 listopada 2014 r., http://www.huffingtonpost.com/2014/11/01/boko-haram-kidnapped-girls-married_n_6086420.html (dostęp 17.01.2015).

⁸¹ Więcej na temat „resetu” w stosunkach USA–Kuba zob.: The White House, *Charting a New Course on Cuba*, <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/cuba> oraz PAP, „Przełom w relacjach USA–Kuba. Barack Obama zapowiada nowe otwarcie”, *Polskie Radio*, 17 grudnia 2014 r., <http://www.polskie-radio.pl/5/3/Artykul/1326683,Przełom-w-relacjach-USA-Kuba-Barack-Obama-zapowiada-nowe-otwarcie> (dostęp 30.01.2015).

⁸² Por. np. W. Strobel, L. Wroughton, „Secret talks in Canada, Vatican City led to Cuba breakthrough”, *Reuters*, 17 grudnia 2014 r., <http://www.reuters.com/article/2014/12/17/us-cuba-usa-reconstruction-idUSKBN0JV2DM20141217> (dostęp 26.02.2015).

choć z pewnością na podkreślenie zasługują takie kwestie jak: stworzenie nowych miejsc pracy i ogólna poprawa sytuacji gospodarczej (cały czas poniżej oczekiwań Amerykanów), prezydencka inicjatywa w sprawie imigrantów, zwrot w stosunkach z Kubą czy podpisanie umowy klimatycznej z Chinami. Wśród największych problemów administracji w 2014 roku można natomiast wskazać: niskie wskaźniki poparcia dla prezydenta, druzgocącą porażkę demokratów w wyborach, wzrost niezadowolenia społecznego i zamieszki na tle rasowym, niepowodzenie polityki na Bliskim Wschodzie oraz brak efektywności w walce z IS, a także problemy w relacjach z Rosją w kontekście konfliktu na Ukrainie. Wydaje się jednak, że mimo piętrzących się trudności w kolejnych latach Obama może być znacznie bardziej aktywny w swych inicjatywach i działaniach niż w ostatnich sześciu. W orędziu o stanie państwa z początku 2015 roku przedstawił długą listę zadań do wykonania – szczególnie w kontekście pakietu zmian mających na celu poprawę sytuacji klasy średniej w USA oraz zapowiedzi bardziej inteligentnego przywództwa USA w świecie (czyli angażowania sił wojskowych wspartych skuteczną dyplomacją)⁸³. Oczywiście będą one bardzo trudne do zrealizowania z uwagi na dominację republikanów w Kongresie, jednak prezydent Obama z pewnością nie powiedział jeszcze ostatniego słowa. Już w 2014 roku udowodnił, że brak wsparcia ze strony legislatury nie powstrzyma go przed korzystaniem z uprawnień egzekutywy w zakresie rządzenia państwem. Ponadto w tej chwili prezydent nie ma już przecież nic do stracenia i walczy „tylko” o swoje miejsce w historii.

THE UNITED STATES: BACK ON TRACK IN A AN INCREASINGLY TURBULENT WORLD

According to President Obama, 2014 was supposed to be “a year of action”. However, the implementation of his ambitious plan was extremely difficult due to the opposition of the Republican majority in the House of Representatives, a general decline in public trust in politicians, as well as the ongoing “dirty” campaign for Congress.

In domestic politics the relentless struggle of rival political parties as well as the widening social divisions and radicalization among Americans could be observed. The condition of the US economy has improved compared to previous years, however, it was not reflected in growing optimism among voters, nor in the increase of support for the Democrats. In the November midterm elections the Democrats suffered a crushing defeat. They lost their majority in the Senate, and achieved the worst result in the House of Representatives since the end of World War II.

In foreign policy, in addition to the regular issues and problems, new challenges emerged. The most important turned out to be Russia’s policy towards Ukraine, the rise of the Islamic State, prolonged negotiations with Iran on its nuclear programme and the withdrawal of troops from Afghanistan. With no doubt, the most significant

⁸³ Barack Obama, *State of the Union 2015*, White House, tekst przemówienia wygłoszonego w Kongresie USA 20 stycznia 2015 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015> (dostęp 30.01.2015).

foreign policy achievements in 2014 were the historic decision to restore the diplomatic relations with Cuba and the climate agreement with China.

As a result, 2014 was a time of internal tensions, but also new challenges and increasing problems in foreign policy.

Keywords: Midterm elections, Ukraine, Islamic State, Iran, Afghanistan, Barack Obama, Cuba, nuclear agreement, climate agreement, China

ROSJA 2014 – KRYZYS PUTINIZMU

Rok 2014 stał się dla Rosji pod wieloma względami rokiem przełomowym. W polityce wewnętrznej, wraz z rosnącą personalizacją polityki, autorytaryzm ewoluował w autokrację. Z jednej strony prezydent Władimir Putin notował rekordowe poparcie społeczne, a z drugiej coraz bardziej antagonizował szerszą elitę i obawiał się wpływu pogarszającej się sytuacji gospodarczej na stabilność polityczną. W polityce gospodarczej widoczny stał się kryzys surowcowego modelu gospodarczego. Gwałtownie spadające od jesieni ceny ropy naftowej uderzyły w słabnącą rosyjską gospodarkę, przyspieszając i pogłębiając jej kryzys. W polityce zagranicznej rosyjska agresja na Ukrainę i aneksja Krymu, będące elementem szerszej polityki Kremla zmierzającej do rewizji pozimnowojennego ładu międzynarodowego i odbudowy imperialnej potęgi Rosji, doprowadziły do największego od zakończenia zimnej wojny kryzysu w stosunkach z Zachodem. Wszystko to pokazywało kryzys putinowskiego systemu władzy, który dryfował w kierunku swoistej złagodzonej wersji nowego stalinizmu.

POLITYKA WEWNĘTRZNA: OD AUTORYTARYZMU KU AUTOKRACJI

Reżim autorytarny w Rosji, wraz z centralizacją i personalizacją władzy, powoli ewoluował w stronę autokracji. Jednak mimo jego rosnącej nieefektywności po stronie Kremla nie było widać oznak woli jakiegokolwiek jego reformy czy liberalizacji. Przeciwnie, mnożyły się przejawy dalszego zacieśniania kontroli państwa nad życiem politycznym, społecznym i gospodarczym. Sprzyjały temu także oznaki kryzysu gospodarczego, które tylko wzmożyły obawy Kremla przed destabilizacją polityczną. Władze stawiały na antyzachodnią mobilizację karmionego zmasowaną propagandą społeczeństwa.

Zmasowana państwowa propaganda, żerując na imperialnych sentymentach, wykorzystwała aneksję Krymu do rozbudzenia masowego „wzmoczenia patriotycznego”. Kontrolowane przez państwo media, w ślad za prezydentem Putinem, przedstawiały tę aneksję jako akt historycznej sprawiedliwości, powrót do macierzy, do rosyjskiej duchowej kolebki¹. W całym kraju organizowano wiece poparcia dla przyłączenia Krymu i dla prezydenta Putina, który przedstawiany był jako rosyjski bohater.

¹ Zob. m.in. wystąpienia Putina: orędzie przed Zgromadzeniem Federalnym 18 marca 2014 r., <http://kremlin.ru/news/20603>; spotkanie z młodymi uczonymi i nauczycielami historii 5 listopada 2014 r., <http://eng.kremlin.ru/transcripts/23185>.

Pojawiały się przejawy wręcz jego kultu². W rezultacie doszło do znaczącego wzrostu, notowanego sondażowo, poparcia dla Putina, które osiągnęło w październiku 2014 r. rekordowe rozmiary 88%³. Poparcie to utrzymywało się na wysokim poziomie, mimo iż nie dało się ukryć przed społeczeństwem informacji o ofiarach wśród żołnierzy rosyjskich walczących na wschodniej Ukrainie, których przedstawiano jako „ochotników”. Nie wpłynęło nań nawet odczuwalne społecznie załamanie się kursu rubla ani przyspieszający wzrost cen. Państwowa propaganda, przypisująca problemy gospodarcze czynnikom zewnętrznym: zachodnim sankcjom przeciw Rosji i złej koniunkturze surowcowej (będącej – jak sugerowano – efektem amerykańsko-saudyjskiego antyrosyjskiego spisku), wydawała się na razie w dużym stopniu skuteczna.

Kampania antyukraińska sprzyjała osłabieniu i politycznemu izolowaniu opozycji. W atmosferze patriotycznego uniesienia wszyscy ci, którzy krytykowali prezydenta Putina, byli traktowani jako „pięta kolumna”, insynuowano im kolaborację z wrogimi Stanami Zjednoczonymi. W takich warunkach kandydaci partii władzy „Jedna Rosja” bez trudu i zdecydowanie zwyciężyli w wyborach regionalnych i lokalnych, które odbyły się w części podmiotów FR 14 września 2014 roku, podczas gdy kandydaci niezależni w zdecydowanej większości nie zostali dopuszczeni do udziału w nich⁴.

A jednak Kreml zdawał się coraz bardziej obawiać perspektywy destabilizacji politycznej w Rosji, swoistego rosyjskiego Majdanu. Świadczyły o tym: narastające represje wobec opozycji politycznej; zwiększanie kontroli nad mediami i Internetem; działania dyscyplinujące wobec elity rządzącej i roszaady kadrowe w strukturach siłowych.

Polityka represji wobec wszelkich przejawów aktywności opozycyjnej miała na celu przede wszystkim odstraszenie przed próbami organizacji niesankcjonowanych przez władzę⁵ demonstracji ulicznych i udziałem w nich. Przykładem takiej polityki było skazanie w lutym 2014 roku po pokazowym procesie politycznym siedmiu uczestników antyputinowskich protestów w maju 2012 roku na surowe kary od 2,5 roku do 4 lat więzienia. W lipcu 2014 roku nowelizacja prawa znacząco zwiększyła grzywny lub kary więzienia za udział w demonstracjach i zamieszkach (od równowartości 15 tys. USD do 5 lat kolonii karnej). Z kolei 30 grudnia 2014 roku w motywowanym politycznie kolejnym procesie jeden z liderów rosyj-

² Jego przejawem były m.in. proputinowskie billboardy na ulicach rosyjskich miast; szeroko reklamowane i sprzedawane koszulki i inne gadżety z wizerunkiem prezydenta i proputinowskimi hasłami. Przy najbardziej prestiżowej ulicy w Moskwie – Twerskiej – otwarto sklep sprzedający wyłącznie tego typu produkty. Na cześć Putina i aneksji Krymu zaczęły powstawać piosenki.

³ Wzrosło ono z najniższego poziomu 61% poparcia w listopadzie 2013 r. przez 80% w marcu 2014 r. do 88% w październiku 2014 r., po czym nieznacznie spadło, utrzymując się od listopada 2014 r. na poziomie 85%. Dane za Centrum Levady: <http://www.levada.ru/indexsy>.

⁴ Szerzej zob. J. Rogoża, „»Zabetonowane« wybory regionalne w Rosji”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 17 września 2014 r.

⁵ Władze nadal jednak zezwalały na okresowe organizowanie publicznych zgromadzeń pod pokojowymi hasłami, czego przykładem był Marsz Pokoju w Moskwie 21 września 2014 r., który mimo prób ograniczania dostępu przez siły porządkowe zgromadził około 30 tys. osób.

skiej opozycji Aleksiej Nawalny (przebywający od lutego 2014 roku w areszcie domowym) został skazany pod zarzutem defraudacji na szkodę francuskiego koncernu Yves Rocher na 3 lata więzienia w zawieszeniu, podczas gdy jego brat Oleg – na 3,5 roku bezwzględnego więzienia. Po ogłoszeniu wyroku w Moskwie i Petersburgu doszło do niesankcjonowanych przez władze protestów ulicznych z udziałem kilku tysięcy osób⁶. Równocześnie **władze zdawały się szykować na możliwą eskalację tego typu protestów**. 15 stycznia 2015 roku ogłoszono w Moskwie o powstaniu społecznego ruchu Antymajdan. Sama nazwa oraz deklaracje założycieli sugerowały, że jego celem ma być niedopuszczenie do antyputinowskiej rewolucji w Rosji, na wzór ukraińskiego Majdanu. Skład członków i struktur założycielskich tej organizacji jasno wskazywał na ich ściśle powiązania z Kremlem, jednak intencją władz było stworzenie pozorów, że mamy do czynienia ze społeczną, niezależną inicjatywą. Tym bardziej iż zarówno deklaracje, jak i pierwsze akcje ruchu pokazywały, że są to bojówki służące do siłowego rozbijania opozycyjnej aktywności⁷.

Władze coraz bardziej rozbudowywały narzędzia kontroli nad społeczeństwem i jego aktywnością, w tym nad rosyjskim segmentem Internetu. Działania te uległy wzmocnieniu wraz ze wzrostem obaw przed protestami społecznymi na tle politycznym i socjalnym. Już w lutym 2014 roku doszło do zmasowanej kampanii propagandowej przeciwko największej niezależnej telewizji internetowej Dožd', która na skutek działań władz straciła 80% widzów i stanęła na krawędzi bankructwa (jej sytuację finansową pogorszyło jeszcze przyjęcie w lipcu ustawy o zakazie reklamy w płatnych telewizjach). Od marca 2014 roku zaczęto decyzją administracyjną blokować w Rosji dostęp do popularnych opozycyjnych portali internetowych (m.in. Grani.ru i blogu Aleksieja Nawalnego). W maju 2014 roku przyjęto ustawę utrudniającą publikacje w Internecie, m.in. przez nałożenie na popularnych blogerów ograniczeń typowych dla mediów⁸. We wrześniu najpopularniejsza rosyjska sieć społecznościowa VKontakte została przejęta przez struktury prokremlowskiego oligarchy Aliszerza Usmanowa. W październiku 2014 roku przyjęto ustawę o ograniczeniu (od 2017 roku) dopuszczalnego udziału kapitału zagranicznego w rosyjskich mediach do 20%. Ustawa ta w jawny sposób zmierza do likwidacji lub przejęcia kontroli politycznej nad popularnymi mediami gospodarczymi publikującymi często teksty krytyczne wobec polityki Kremla: dziennikiem *Wiedomosti* i rosyjską edycją miesięcznika *Forbes*. Ponadto w ciągu roku (po nowelizacji ustawy w maju

⁶ Siły porządkowe dokonały zatrzymań kilkuset osób, jednak nie użyły siły wobec demonstrantów, a Nawalny nie został aresztowany mimo wielokrotnego naruszenia aresztu domowego. Świadczyło to o tym, iż Kreml w obliczu pogarszającej się sytuacji gospodarczej nie chciał nadmiernie prowokować dalszych protestów ulicznych.

⁷ Współzałożycielami Antymajdanu byli m.in. liderzy: klubu motocyklowego Nocne Wilki (którego członkiem honorowym jest prezydent Putin) Aleksandr Załdostanow ps. „Chirurg”, organizacji weteranów wojskowych Bojowe Bractwo – Dmitrij Sablin i nacjonalistycznej partii Wielka Ojczyzna – Nikołaj Starikow. Szerzej zob. K. Jarzyńska, „Antymajdan w Rosji – nowy instrument Kremla w walce z opozycją”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 21 stycznia 2015 r.

⁸ Ustawa nakazała m.in. blogerom czytany przez ponad 3 tys. osób dziennie obowiązek rejestracji oraz ujawnienia danych osobowych i nałożyła odpowiedzialność za rozpowszechnianie nieprawdziwych i ekstremistycznych informacji. Ustawa weszła w życie w sierpniu 2014 roku. Szerzej zob. J. Rogoża, „Kreml i Internet: koniec rosyjskiej strefy wolności?”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 8 maja 2014 r.

2014 roku umożliwiającej nadawanie statusu „zagranicznych agentów” decyzją administracyjną ministerstwo sprawiedliwości nadało 28 rosyjskim organizacjom pozarządowym status „zagranicznych agentów” wbrew ich woli, a 6 z nich ogłosiło zakończenie swojej działalności, nie godząc się na taki status⁹.

Efektom represyjnej polityki władz było częściowe przenoszenie się aktywności niezależnej i opozycyjnej Rosjan za granicę. Już wcześniej z zagranicy pisała część popularnych rosyjskich blogerów (np. Andriej Malgin, Rustem Agadamow, Oleg Kaszyn). W 2014 roku nasiliła się, motywowana politycznie, emigracja z Rosji, m.in. ekspertów i dziennikarzy. Uwolniony w grudniu 2013 roku z więzienia i zmuszony do emigracji były oligarcha Michaił Chodorkowski w 2014 roku rzucił polityczne wyzwanie prezydentowi Putinowi. 20 września 2014 roku reaktywował swoją fundację „Otwarta Rosja” finansującą niezależne projekty obywatelskie i dotyczące reform w duchu liberalnym oraz zadeklarował, iż jest gotów stanąć przeciwnie na czele państwa w sytuacji, gdyby Władimir Putin w wyniku kryzysu został odsunięty od władzy. Miesiąc później w Rydze wystartował niezależny rosyjski projekt medialny: portal Meduza (meduza.io), stworzony przez Galinę Timczenko – usuniętą z inicjatywy Kremla w marcu 2014 roku szefową popularnego portalu informacyjnego Lenta.ru i część jego zespołu dziennikarskiego.

Władze nie tylko uderzały swoimi działaniami w struktury niezależne i opozycyjne, lecz także **staraly się dyscyplinować elitę rządzącą i dokonywały roszad w strukturach siłowych, sugerujących przygotowywanie się na protesty społeczne.** W maju 2014 roku był szef Służby Bezpieczeństwa Prezydenta FR (ochrony głowy państwa), jeden z najbardziej zaufanych współpracowników Putina gen. Wiktor Zołotow, został pierwszym zastępcą ministra spraw wewnętrznych i dowódcą Wojsk Wewnętrznych MSW (plotki wróżyły mu stanowisko ministra), a w sierpniu zdymisjonowano 18 wyższych funkcjonariuszy Komitetu Śledczego, Prokuratury Generalnej i MSW. Z kolei w maju 2014 roku zakazano rosyjskim funkcjonariuszom struktur siłowych wyjazdów urlopowych do większości państw świata, a także uchwalono ustawę poszerzającą krąg osób, którym zabroniono posiadania zagranicznych kont bankowych i które zobowiązano do deklarowania posiadania nieruchomości za granicą przez włączenie doń m.in. pracowników kontrolowanych przez państwo korporacji. W czerwcu 2014 roku przyjęto poprawki do ustawy o obywatelstwie wymagające deklarowania przez obywateli FR posiadania innego niż rosyjskie obywatelstwa, co uderzało w rosyjską diasporę, ale także w część elity biznesowej.

Kreml wyraźnie obawiał się nie tylko protestów o charakterze politycznym, ale także tego, że pogarszająca się sytuacja gospodarcza i wymuszone nią dokonywane przez władze ukryte cięcia socjalne, w tym w ochronie zdrowia i szkolnictwie, będą budziły **rosnące niezadowolenie społeczne, które grozić będzie lokalnymi protestami na tle socjalnym.** Obawy te nie były bezpodstawne. W sytuacji gdy władze regionalne ponosiły coraz większe koszty utrzymywania infrastruktury socjalnej bez wystarczających dotacji z budżetu federalnego na ten cel, zaczęły się one uciekać

⁹ Dane za raportem Human Rights Watch na temat przestrzegania praw człowieka na świecie w 2014 r., HRW World Report 2015, <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/russia>; <http://www.hrw.org/news/2015/01/29/russia-leap-backward-rights>.

do tzw. restrukturyzacji, czyli w istocie redukcji zatrudnienia, głównie w szkolnictwie i służbie zdrowia. W związku z tym zamykano niektóre szkoły, szpitale i ośrodki zdrowia. Od wiosny 2014 roku na tym tle zaczęło dochodzić do pojedynczych lokalnych protestów samych zatrudnionych i okolicznych mieszkańców. Przybrały one na sile jesienią 2014 roku¹⁰.

Innym wyzwaniem dla władz w polityce wewnętrznej była **sytuacja na Kaukazie Północnym**. Z jednej strony islamskie podziemie zbrojne w regionie wyraźnie słabło. Przyczynił się do tego, zapewne inspirowany częściowo przez rosyjskie służby specjalne, dokonany w grudniu 2014 roku rozłam wśród bojowników na część wierną nowemu liderowi („emirowi Kaukazu”) Ali-aschabowi Kebekowowi (który w marcu 2014 r. oficjalnie ogłosił swój wybór na następcę zmarłego Dokku Umarowa) i coraz liczniejszą grupę dowódców deklarujących wierność samozwańczemu kalifowi Państwa Islamskiego. Tym samym Moskwa mogła przedstawiać swoje represyjne działania w regionie jako element globalnej walki z dżihadystami i Państwem Islamskim. Nasilała się też emigracja bojowników z Kaukazu Północnego, którzy dołączali do oddziałów Państwa Islamskiego walczących w Iraku i Syrii, co osłabiało północnokaukaskie podziemie zbrojne¹¹. Z drugiej strony nie ustały całkiem walki w regionie, czego dowodem był atak grupy bojowników na stolicę Czeczenii Grozny w grudniu 2014 roku, w którego wyniku zginęło 14 funkcjonariuszy czeczeńskich struktur siłowych. Ponadto wzrastało zagrożenie zamachami samobójczymi w Rosji właściwej. Paradoksalnie potencjalnym problemem dla Kremla był też demonstracyjnie proputinowski dyktator Czeczenii Ramzan Kadyrow¹².

GOSPODARKA: POCZĄTEK KRYZYSU

Sytuacja gospodarcza Rosji w 2014 roku ulegała systematycznemu pogorszeniu. Proces ten przybrał na sile zwłaszcza od października, kiedy gwałtownie zaczęły spadać ceny ropy naftowej na rynkach światowych. W listopadzie pojawiły się oznaki kryzysu walutowo-finansowego. Od początku 2015 roku kryzys zaczął dotyczyć realnej gospodarki i budżetu.

Powyższe zjawiska znajdowały swoje odzwierciedlenie w wynikach makroekonomicznych. Co prawda wedle wstępnych szacunków PKB w 2014 roku jeszcze rósł, ale zaledwie o 0,6%. Oficjalne prognozy na 2015 rok wahały się w przedzia-

¹⁰ Do większych tego typu akcji doszło w Moskwie 2 i 30 listopada 2014 r., kiedy kilka tysięcy osób demonstrowało przeciw planowanemu zamknięciu 28 tamtejszych placówek ochrony zdrowia, w wyniku którego 7 tys. osób ma stracić pracę. Mniejsze protesty odnotowano w kilkudziesięciu innych miastach w Rosji. Por. T. Stanowaja, *Rieforma zdrowoochranienija kak katalizator protesta*, <http://imrussia.org/ru;http://netreforme.org/>.

¹¹ Szerzej zob. M. Falkowski, „Państwo Islamskie na Kaukazie – cui bono?”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 15 stycznia 2015 r.

¹² Zmusił on w styczniu 2015 roku kilkadziesiąt tysięcy funkcjonariuszy czeczeńskich struktur siłowych do zadeklarowania gotowości wypełnienia każdego rozkazu jego i prezydenta Putina i zorganizował kilkusetosobną ogólnokaukaską antyzachodnią demonstrację w Groznych pod hasłami obrony wizerunku proroka Mahometa. Mimo iż Kadyrow lansował się na najwierniejszego obrońcę Putina przed zagrożeniem Majdanem w Rosji, faktycznie sam demonstrował własną siłę i wpływy, utrudniając Moskwie ewentualne ograniczenie znaczących dotacji finansowych dla Czeczenii w obliczu kryzysu gospodarczego.

le od 3 do 5% spadku PKB, zależnie od poziomu cen ropy i utrzymania zachodnich sankcji gospodarczych. Produkcję przemysłową także charakteryzował w 2014 roku niewielki wzrost – o 1,7%, ale część branż (w tym surowcowych) już notowała spadek, który miał się pogłębić w 2015 roku. Inwestycje już w 2014 roku odnotowały spadek o 2,5%.

Istniały trzy zasadnicze i wzajemnie napędzające się przyczyny takiej sytuacji. **Po pierwsze i najważniejsze, wyczerpanie się nieefektownego putinowskiego modelu gospodarczego (i politycznego)**, opartego na eksporcie surowców energetycznych (dostarczających 70% dochodów eksportowych, 50% dochodów budżetowych i 20% PKB Rosji) i systemowej korupcji, braku bezpieczeństwa własności oraz rosnącej ingerencji państwa w gospodarkę¹³. Gospodarka rosyjska, poczynszy od końca 2012 roku, coraz wyraźniej spowalniała swój rozwój. Nawet w warunkach wysokich cen ropy naftowej na rynkach światowych (co było faktem do września 2014 roku) nie udawało się zahamować trendu postępującej stagnacji. I nawet wobec braku innych, niżej wymienionych czynników, jak się uważa, w 2015 roku Rosja weszłaby stopniowo w recesję.

Po drugie, agresja na Ukrainę od marca 2014 roku (okupacja i aneksja Krymu oraz zorganizowana i wspierana przez Rosję rebelia w Donbasie, która przerodziła się w ograniczoną, lecz regularną wojnę rosyjsko-ukraińską) uruchomiła reakcję w postaci **zachodnich sankcji przeciw Rosji**, początkowo jedynie politycznych (od marca 2014 roku), ale z czasem także gospodarczych.

Załącznik

Sankcje gospodarcze UE i USA przeciw Rosji

28 kwietnia USA zakazały eksportu do Rosji zaawansowanych technologii wojskowych lub podwójnego przeznaczenia i wprowadziły zakaz transakcji finansowych wobec 13 rosyjskich firm.

24 czerwca UE uchwaliła zakaz importu towarów z okupowanego Krymu i wykonywania w tym regionie niektórych usług.

16 lipca UE poleciła Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu wstrzymanie udzielania kredytów dla podmiotów rosyjskich, a Komisji Europejskiej – wstrzymanie realizacji dwustronnych i wielostronnych programów współpracy z Rosją (poza transgranicznymi i dotyczącymi społeczeństwa obywatelskiego).

17 lipca USA poszerzyły listę zakazu transakcji o koncerny Rosneft' i Novatek oraz banki Gazprombank i Wnieszekonombank.

31 lipca UE wprowadziła: embargo na dostawy broni do Rosji, embargo na dostawy do Rosji technologii wojskowych i podwójnego przeznaczenia i wykonywania usług z nimi związanych, zakaz importu broni z Rosji, ograniczenia w eksporcie do Rosji urządzeń i technologii wydobywania ropy naftowej (w tym łupkowej) ze złóż arktycznych i głębokowodnych, zakaz zakupu akcji, obligacji i udzielania pożyczek na ponad 30 dni wo-

¹³ Należy uwzględnić ponadto: niską konkurencyjność większości produkcji, niewystarczającą wydajność pracy, niedoinwestowanie, miejscami bardzo trudne warunki naturalne, a także m.in. niesprzyjające czynniki zewnętrzne; wahania koniunktury na surowce i produkty przemysłowe, rosnącą konkurencję międzynarodową, konsekwencje akcesji do WTO dla nieprzygotowanych na konkurencję wybranych branż.

bec pięciu rosyjskich banków, trzech koncernów energetycznych i trzech firm zbrojeniowych.

12 września USA rozszerzyły zakaz transakcji na Sberbank i korporację Rostechologii oraz zakazały współpracy z rosyjskimi koncernami energetycznymi w wydobywaniu ropy naftowej (w tym łupkowej) ze złóż głębokowodnych i arktycznych.

12 września UE poszerzyła zakaz eksportu technologii podwójnego przeznaczenia oraz na wykonywanie usług i dostarczanie technologii wydobywania ropy naftowej (w tym łupkowej) ze złóż głębokowodnych i arktycznych.

18 grudnia UE poszerzyła zakaz wykonywania niektórych usług i inwestowania na okupowanym Krymie.

Oprac. M. Menkiszak, dane na podstawie: Departament Stanu USA (<http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/ukrainerussia/>); Unia Europejska (http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm).

Sankcje uderzały przede wszystkim w banki oraz firmy energetyczne i zbrojeniowe bezpośrednio nimi objęte, utrudniając im znacząco (choć nie całkowicie) dostęp do zachodniego kapitału i rynków finansowych, realizację kontraktów, a zwłaszcza zawieranie nowych. Ich sytuacja finansowa pogarszała się, co rodziło problem ewentualnego wsparcia kredytami i dotacjami z budżetu lub rezerw finansowych. Przykładem był tutaj największy państwowy koncern naftowy Rosneft, który już latem 2014 roku domagał się wsparcia finansowego na realizację projektów inwestycyjnych (a *de facto* także na obsługę potężnego zadłużenia) w wysokości około 40 mld USD stanowiącego równowartość 2/3 środków zgromadzonych w Funduszu Dobrobytu Narodowego. Sankcje wywoływały także efekty pośrednie. Przede wszystkim wpływały na dalsze pogarszanie się klimatu inwestycyjnego w Rosji, sytuacji firm-kooperantów, a nawet na zawieranie kontraktów z partnerami zachodnimi przez firmy rosyjskie nieobjęte sankcjami. Zarówno sankcje, jak i poczucie niepewności związane z polityką Rosji i reakcją Zachodu sprzyjały znaczącemu wzrostowi odpływu kapitału netto z Rosji, który osiągnął w 2014 roku 151,5 mld USD (drugi rekordowy wynik po kryzysowym 2009 roku). Ogólny koszt sankcji był szacowany przez rosyjskie ministerstwo finansów na 40 mld USD rocznie¹⁴.

Warto jednak podkreślić, że to nie zachodnie sankcje, ale zarządzone przez prezydenta Putina w pośpiechu i bez poważnych analiz i konsultacji **rosyjskie kontr-sankcje, wprowadzone dekretem prezydenta 6 sierpnia 2014 roku (obejmujące zakaz importu towarów rolno-spożywczych z państw, które zastosowały sankcje przeciw Rosji), okazały się najbardziej dotkliwe dla rosyjskiego społeczeństwa.** Wiązało się to głównie ze znaczącą zależnością rosyjskiej gospodarki od importu (głównie z Zachodu) – w przemyśle sięgającą od 60 do 90% produkcji, w wybranych kategoriach produktów spożywczych – ponad 40%¹⁵. Problem pogłębiała bar-

¹⁴ Wypowiedź ministra finansów Antona Siluanowa, Itar-TASS, 24 listopada 2014 r.

¹⁵ *Rossijskaja Gazeta* z 5 sierpnia 2014 r. W konsekwencji sytuacja ta prowadziła do problemów w imporcie komponentów potrzebnych do rodzimej produkcji przemysłowej, do deficytu towarów spożywczych wyższej jakości i konieczności tolerowania (pomimo demonstracyjnych konfiskat) patologicznych zjawisk w handlu: fałszowania etykiet, ukrytego reeksportu – zwłaszcza z Białorusi, czarnego rynku towarów objętych sankcjami (szczególnie luksusowych), spadku jakości i przede wszystkim wzrostu cen towarów kon-

dzo ograniczona możliwość substytucji importu ze źródeł krajowych lub z innych kierunków geograficznych (obszaru WNP, Azji, Ameryki Łacińskiej), a także niepewność co do opłacalności inwestycji w produkcję substytutów.

Po trzecie, prawdziwym szokiem dla rosyjskiej gospodarki, opartej na eksporcie surowców, był dość nieoczekiwany i gwałtowny spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych. Cena baryłki ropy spadła z ponad 100 USD na początku września 2014 roku do 45–50 USD na początku 2015 roku. Zjawisko to miało przyczyny rynkowe: spadek popytu wynikający ze spowolnienia gospodarczego, m.in. w Europie i Chinach; wzrost produkcji i zapasów ropy w USA, a zwłaszcza wojna cenowa producentów ropy z Arabii Saudyjskiej z głównie amerykańskimi firmami inwestującymi w nowe, często niekonwencjonalne (ropa łupkowa) złoża; jednak w percepcji Kremla było ono spowodowane głównie rzekomym antyrosyjskim (a także antyirańskim i antywenezuelskim) spiskiem amerykańsko-saudyjskim.



Wykres 1

Cena ropy naftowej na rynkach światowych (USD/bar.) w 2014 i 2015 roku

Źródło: <http://www.nefttrans.ru/info/quotes/index.php>.

Konsekwencje ekonomiczne tego zjawiska były dla Rosji poważne i stanowiły doraźnie główną przyczynę rozpoczynającego się kryzysu gospodarczego. Pierwszą „ofiara” spadających cen ropy był rosyjski rubel. Jego wartość w stosunku do dolara spadała co prawda systematycznie już od początku 2013 roku (z poziomu około 30 RUB/USD), ale proces ten gwałtownie przyspieszył w połowie września (z poziomu około 37 RUB/USD). Do prawdziwego załamania wartości waluty doszło 15–17 grudnia 2014 roku. Zaczęła się panika na rynku. Wartość dolara na rynku międzybankowym spadła w ciągu dwóch dni o 1/3 (z 58 do nawet 80 RUB/USD;

sumpcyjnych. Warto jednak podkreślić, iż nawet gdyby zachodnie sankcje i rosyjskie kontrsankcje zostały nagle zniesione (abstrahując od sytuacji geopolitycznej), nie pomogłoby to znacząco rosyjskiej gospodarce.

w niektórych kantorach dochodziła do 150 RUB/USD). Poza spadkiem cen ropy do tej sytuacji przyczyniło się wstrzymywanie eksporterów ze sprzedażą waluty na rynku, jej gromadzenie przez firmy i banki, a także znaczące operacje na rynku walutowym dokonywane przez podmioty powiązane z koncernem Rosneft'. W tej sytuacji Centralny Bank Rosji podjął dramatyczną decyzję o skokowej podwyżce bazowej stopy procentowej: z 10,5 do 17% (na początku 2014 roku wynosiła ona 5,5%¹⁶), co w praktyce oznaczało zahamowanie w dużym stopniu akcji kredytowej banków (kredyt stał się zbyt drogi dla firm i osób fizycznych). Bank zastosował także interwencje na rynku walutowym (mimo iż w listopadzie ogłosił przejście do polityki płynnego kursu walutowego). Objawem paniki ze strony władz były też nadzwyczajne narady ekonomiczne (*nota bene* bez udziału prezydenta Putina, który usiłował dystansować się od odpowiedzialności). Doraźne działania zaradcze władz polegały na dokapitalizowaniu banków i osłabieniu wymogów finansowych wobec nich, a także typowym dla systemu putinowskiego ręcznym sterowaniu: zobowiązaniu firm państwowych lub kontrolowanych przez państwo do regularnej odsprzedaży waluty oraz... telefonicznym zmuszeniu przez prezydenta Putina grupy rosyjskich oligarchów do wsparcia rubla sprzedażą znaczących środków dewizowych. Mimo braku zaufania na rynku działania te – ale tylko czasowo – ustabilizowały sytuację¹⁷. Dodatkowym, doraźnie pozytywnym dla gospodarki efektem kryzysu walutowego było masowe wykupywanie przez ludność towarów importowanych (zwłaszcza sprzętu RTV i AGD, w mniejszym stopniu samochodów) ze sklepów i salonów.

Spadek dochodów naftowych, szacowany przez ministerstwo finansów na około 100 mld USD, rodził poważne problemy dla budżetu federalnego. I choć budżet na 2014 rok zachował niewielki proficyt, a gwałtowna dewaluacja rubla mu pomogła¹⁸, to uchwalony jesienią 2014 roku budżet na 2015 rok, który bilansował się przy cenie ropy naftowej około 100 USD/bar., był niemożliwy do wykonania i wymagał sekwestru (rząd wstępnie zaplanował cięcia wszystkich wydatków o 10% – poza obronnymi, które zgodnie z planem miały wzrosnąć o ponad 25%, co też świadczyło o priorytetach Kremla).

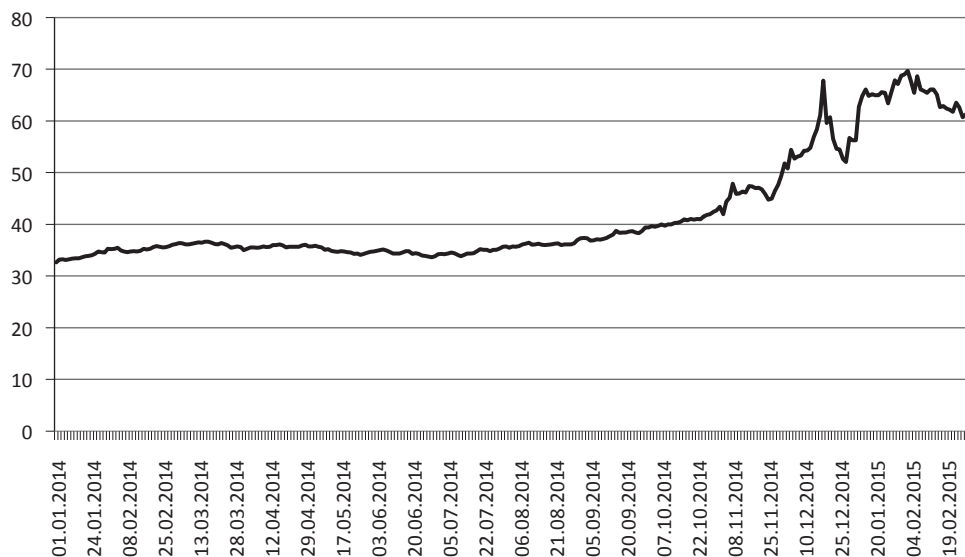
Spadek cen ropy naftowej i częściowo kontrsankcje przyczyniły się do znaczącego wzrostu inflacji, która w 2014 roku (grudzień do grudnia) wyniosła 11,4% (wzrost z 6,5% w 2013 r.) i nadal rosła. Niepokoiło to bank centralny i ministerstwo finansów, ale **Kreml przede wszystkim obawiał się reakcji społecznych na gwałtownie rosnące ceny artykułów żywnościowych** (średnio ich ceny wzrosły o 16,7%)¹⁹. Drożały także w przeważającej mierze importowane lekarstwa. Drożyzna stawała się powoli w Rosji jednym z głównych problemów społecznych, budząc negatywne emocje.

¹⁶ W lutym 2015 r. stopę obniżono do 15%, ale nie pomogło to w zwiększeniu dostępności kredytu.

¹⁷ Od końca grudnia 2014 r. do początku lutego 2015 r. rubel ponownie stracił na wartości wobec dolara z 56 RUB/USD do 69 RUB/USD.

¹⁸ Spadek kursu rubla wobec dolara o 1 rubel przynosi budżetowi dodatkowe dochody w wysokości ponad 200 mld RUB (około 3,5 mld USD).

¹⁹ Dane Rosstatu nie oddają jednak obrazu sytuacji, gdyż wzrost cen wybranych artykułów (np. kaszy gryczanej czy cukru) przekroczył w ciągu kilku miesięcy 50%.



Wykres 2

Kurs rubla wobec dolara USA w 2014 i 2015 roku (wg Centralnego Banku Rosji)

Źródło: Centralny Bank Rosji; http://cbr.ru/currency_base/daily.aspx.

Sytuacja socjalna i związane z nią nastroje społeczne były przedmiotem szczególnej troski Kremla. Na tym tle bardzo niepokojące były niektóre wskaźniki. Co prawda w 2014 roku płaca realna nadal minimalnie rosła (o 1,3%), a oficjalne bezrobocie utrzymywało się na niskim poziomie 5,6%, ale po raz pierwszy od wielu lat spadły dochody realne ludności – o 1%, a prognozy sugerowały pogorszenie sytuacji w 2015 roku.

Jednoczesny wzrost inflacji, deprecjacja waluty oraz spadek wzrostu gospodarczego i inwestycji rodził dla władz dylematy w kwestii priorytetów działań anty-kryzysowych. Podczas gdy ministerstwo finansów, bank centralny i ministerstwo gospodarki toczyły spór o priorytety i narzędzia polityki (w uproszczeniu: czy ważniejsze jest stymulowanie popytu i wzrostu gospodarczego, czy ochrona stabilności finansów publicznych), Kreml chciał przede wszystkim chronić wydatki obronne i socjalne. Zwlekano jednak z ostatecznymi decyzjami w tej kwestii, czekając na rozwój sytuacji.

W obliczu oznak kryzysu Kreml nie miał pomysłu ani woli reform w duchu liberalnym. Przeciwnie, uciekał się do doraźnych posunięć finansowo-administracyjnych i prób ręcznego sterowania procesami gospodarczymi, licząc na przeczekanie kryzysu. Świadczyło o tym dobitnie wystąpienie prezydenta Putina na telekonferencji z dziennikarzami w grudniu 2014 roku, podczas którego zadeklarował on, że trudności gospodarcze są spowodowane czynnikami zewnętrznymi (głównie wrogą presją Zachodu oraz niekorzystną koniunkturą), mają charakter przejściowy (miną same, najdalej po dwóch latach), gospodarka sama się dostosuje do nowej sytuacji

i nie zachodzi potrzeba rewizji polityki gospodarczej²⁰. Przyjęty przez rząd w końcu stycznia 2015 roku plan antykryzysowy (tzw. plan wspierania stabilności gospodarczej) zawierał głównie doraźne, ograniczone posunięcia, m.in. mające chronić główne banki przed kryzysem bankowym²¹. Zwracał uwagę fakt, co podkreślał też prezydent Putin, że władze usiłowały ograniczyć wydatkowanie państwowych rezerw międzynarodowych (na koniec lutego 2015 roku wynoszących 364,6 mld USD), które jednak systematycznie spadały (od początku stycznia 2014 roku do końca lutego 2015 roku o 145,5 mld USD, tj. o 28,5%)²².

Szukając rozwiązań w obliczu załamania, Kreml wzmógł presję na wielki biznes, aby częściowo sfinansował walkę z kryzysem i pozwolił na zmniejszenie tempa spadku rezerw walutowo-złotowych. W zamian obiecywał amnestię dla nielegalnie zgromadzonego lub wywiezionego kapitału²³, ale problemem był brak zaufania sfer gospodarczych do władzy. Narastały za to coraz mniej skrywane przejawy frustracji wielkiego biznesu z powodu radykalnej, antyzachodniej, awanturniczej polityki zagranicznej prezydenta Putina i braku pomysłu na efektywne radzenie sobie z wyzwaniami gospodarczymi²⁴.

POLITYKA ZAGRANICZNA: GORĄCA WOJNA I ZIMNY POKÓJ

Agresja na Ukrainę miała na celu odbudowę rosyjskiej strefy wpływów na obszarze poradzieckim i zmuszenie Zachodu do jej uznania. Miał to być element destrukcji pozimnowojennego ładu w Europie, który Kreml uważał za narzucony słabej Rosji/ZSRR przez Zachód na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Jednak wojna rosyjsko-ukraińska zniszczyła, i tak niewielkie, zaufanie między Rosją i Zachodem, doprowadzając do najpoważniejszego od zakończenia zimnej wojny kryzysu w stosunkach między nimi, którego przejawem było m.in. zamrożenie współpracy w sferze bezpieczeństwa oraz wzajemne sankcje polityczne i gospodarcze.

²⁰ Zob. Konferencja prasowa prezydenta Władimira Putina, <http://kremlin.ru/transcripts/47250>.

²¹ Koszt oszacowanych wydatków miał wynosić równowartość około 35 mld USD. Itar-TASS, 28 stycznia 2014 r.

²² Był to efekt doświadczeń kryzysu lat 2008–2009, kiedy na nieskuteczną obronę wartości rubla oraz pomoc dla banków i firm w ciągu pół roku wydano ponad 200 mld USD – 1/3 rezerw. Równocześnie spadało też stopniowo zadłużenie zagraniczne Rosji. Zmniejszyło się ono w ciągu 2014 r. o 129 mld USD, osiągając 1 stycznia 2015 r. poziom nieznacznie poniżej 600 mld USD.

²³ Taka była wymowa dorocznej narady na Kremlu prezydenta Putina z 21 czołowymi rosyjskimi oligarchami w grudniu 2014 r.

²⁴ Jak obliczyła rosyjska edycja miesięcznika *Forbes*, 21 czołowych rosyjskich oligarchów straciło w 2014 r. łącznie 61 mld USD swojego osobistego majątku na skutek problemów w rosyjskiej gospodarce. Ani osoby lojalne wobec Putina (jak prezes Alfa Banku Michaił Friedman, zob. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d172b5e6-a6dd-11e4-8a71-00144feab7de.html?siteedition=intl#axzz3QIUMY3uC> czy prezes Łukoil-u Wagit Alekpirow – skarżący się na politykę gospodarczą władz; zob.: <http://daily.rbc.ru/interview/business/23/01/2015/54c238f59a7947714d16adaff#xtor=AL->), ani jego przyjaciele (np. Giennadij Timczenko, zob. <http://tass.ru/opinions/top-officials/1353227> – narzekający na skutki zachodnich sankcji) nie byli zadowoleni z sytuacji.

Sankcje polityczne przewidujące zakaz wjazdu na terytorium oraz zamrożenie aktywów osób odpowiedzialnych za wspieranie agresji na Ukrainę były wprowadzane przez UE i USA wobec rosyjskich polityków, urzędników, wojskowych i biznesmenów, a także rosyjskich i ukraińskich separatystów oraz polityków ich wspierających od 17 marca 2014 roku, a lista osób (z czasem też instytucji) nimi objęta była sukcesywnie poszerzana. Do niektórych obostrzeń dołączały się także inne państwa zachodnie, w tym Kanada, Norwegia, Szwajcaria, Australia, Japonia. Drażniło to Moskwę, która początkowo wprowadzała swoje kontrsankcje (w postaci zakazu wjazdu do Rosji) dla amerykańskich i kanadyjskich polityków i urzędników, z czasem utajniając ich listę. Jednak problemem dla Rosji stały się dopiero sankcje gospodarcze, jakie UE i USA zaczęły wprowadzać przeciwko okupowanemu przez nią Krymowi (w czerwcu 2014 r.), a następnie samej Rosji (31 lipca 2014 roku, poszerzone 12 września; zob. Załącznik 1). Rosyjskie kontrsankcje gospodarcze wdrażane od 6 sierpnia 2014 roku miały pokazać w tej sytuacji determinację Moskwy i jej gotowość do politycznej konfrontacji z Zachodem.

Prezydent Putin i jego współpracownicy kierowali się w swej polityce wobec Zachodu z jednej strony przekonaniem o zachodniej, zwłaszcza amerykańskiej agresji wobec Rosji, a z drugiej – wizją zmierzchu Zachodu, ogarniętego kryzysem ekonomicznym, społecznym, politycznym i moralnym. Władze Rosji, mimo ograniczonego charakteru zachodnich sankcji, były zaskoczone ich skalą i zwłaszcza postawą jej „tradycyjnych partnerów” europejskich. Tłumaczyły to sobie presją USA i liczyły, że mieszanka pogrózek i obietnic skłoni w końcu Europę do szukania kompromisów z Rosją.

Moskwę utwierdzały w tym przekonaniu m.in.: zawieszenie implementacji pogłębionej strefy wolnego handlu UE–Ukraina (DCFTA; porozumienie w tej sprawie osiągnięto we wrześniu 2014 roku podczas trójstronnych rozmów przedstawicieli Komisji Europejskiej, Rosji i Ukrainy²⁵); dyskusje o neutralizacji Ukrainy (formułowane przez niektórych zachodnich ekspertów propozycje nasiliły się jesienią 2014 roku); dyskusje w UE o ewentualnych warunkach znoszenia sankcji wobec Rosji i o dialogu Unii Europejskiej z Unią Eurazjatycką (propozycje dyskusji na obydwie tematy przedstawiał m.in. minister spraw zagranicznych Niemiec Frank-Walter Steinmeier w grudniu 2014 roku); pomysły debaty na rzecz nowego porozumienia z Rosją w kwestii bezpieczeństwa europejskiego (hasło tzw. Helsinki-2); propozycje powrotu do intensywnego dialogu politycznego z Rosją i współpracy z nią w regulacji problemów międzynarodowych (dokument koncepcyjny w tej kwestii powstał w zespole nowego wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federiki Mogherini²⁶).

Tym samym wraz z kontynuacją agresywnej polityki Rosji wobec Ukrainy i prowokacyjnymi działaniami w sferze wojskowej wobec państw zachodnich (m.in. rosyjskie samoloty wojskowe dokonywały coraz częstszych przelotów w pobliżu

²⁵ Zob. komunikat ze spotkania, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-276_en.htm Por. R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, „Rosja blokuje strefę wolnego handlu Ukrainy z UE”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 17 września 2014 r.

²⁶ Zob. Issues Paper on relations with Russia, <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/01/Russia.pdf>.

granic lub z naruszeniem granic państw regionu nordycko-bałtyckiego, Wielkiej Brytanii i baz USA oraz samolotów cywilnych, niekiedy zagrażając bezpieczeństwu ruchu lotniczego²⁷), a także kosztami sankcji przeciw Rosji dla osłabionych gospodarek europejskich (przeciwko sankcjom lub ich zastrzaniu wypowiadali się publicznie przywódcy m.in. Węgier, Austrii, Słowacji, Czech, Finlandii i Grecji) jedność i pryncypialność Zachodu wobec Rosji zdawała się stopniowo kruszeć. **Rosja próbowała wykorzystać brak psychologicznej gotowości Europy do konfrontacji z nią w celu wymuszenia zmiany geopolitycznego *status quo*, na początek w przypadku Ukrainy, stawiając Europę przed dylematem: czy bronić zasad, wartości i interesów, czy też ustąpić przed rosyjską polityką siły, próbując nie-trwałymi kompromisami ograniczać destruktywne jej skutki²⁸.**

Na tym tle rysowały się pewne różnice w podejściu USA i UE do Rosji i *vice versa*. Polityczna retoryka Moskwy wobec Waszyngtonu była dużo ostrzejsza niż wobec UE. Rosyjscy politycy i propagandyści właśnie USA oskarżali o wywołanie kryzysu ukraińskiego dla wspierania antyrosyjskich celów geopolitycznych Waszyngtonu. Z kolei to władze USA piętnowały jednoznacznie (w odróżnieniu od UE) Rosję jako agresora na Ukrainie i naciskały na Berlin i Brukselę w kwestii zastrzeżenia sankcji przeciw niej. Równocześnie jednak Waszyngton nie decydował się na wprowadzanie sankcji bez koordynacji z UE i stopniowo wycofywał się z bezpośredniego zaangażowania w dyplomatyczne negocjacje z Moskwą na temat regulacji kryzysu ukraińskiego. Prezydent Obama wielokrotnie deklarował, że USA nie mają zamiaru angażować się militarnie w konflikt z Rosją na Ukrainie, i mimo presji Kongresu USA był przeciwny także dostawom broni dla Ukrainy. Mimo bardzo złych stosunków rosyjsko-amerykańskich na tle rosyjskiej agresji na Ukrainę, Rosja i USA kontynuowały regularny dialog polityczny (głównie na szczeblu szefów dyplomacji), dyskutując zwłaszcza problemy regionalne (Iran, zagrożenie ze strony Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii, konflikt syryjski, problem Korei Północnej itp.). Moskwa przy tym, wbrew wojowniczej retoryce, nie decydowała się na podjęcie kroków uderzających mocno w interesy USA. Zapowiadany wcześniej tzw. *deal* naftowy Rosji z Iranem nie doszedł do skutku, a podpisane w styczniu 2015 roku rosyjsko-irańskie porozumienie o współpracy wojskowej nie było powiązane z dostawami rosyjskiej ofensywnej broni dla Iranu (Rosja dostarczyła natomiast w czerwcu 2014 roku Iranowi kilka samolotów myśliwskich Su-25 przeznaczonych do ataków na Państwo Islamskie z terytorium Iraku)²⁹. Moskwa wysyłała przy tym do Waszyngtonu niedwuznaczne sygnały, że ta jej wstrzemięźliwa postawa może ulec

²⁷ Por. T. Frear, Ł. Kulesa, I. Kearns, „Dangerous brinkmanship. Close military encounters between Russia and the West in 2014”, *ELN Policy Brief*, listopad 2014, <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2014/11/09/6375e3da/Dangerous%20Brinkmanship.pdf>.

²⁸ Jaskrawymi przykładami były ponowna eskalacja rosyjskiej agresji na wschodniej Ukrainie w połowie stycznia 2015 r., rosyjskie propozycje regulacji statusu politycznego i geopolitycznego Ukrainy i postawa uczestniczących w negocjacjach prezydenta Hollande’a i kanclerz Niemiec Angeli Merkel, którzy usiłowali osiągnąć polityczny kompromis i sprzeciwiali się dostawom broni dla Ukrainy.

²⁹ Por. T. Frear, „The Russian-Iranian military agreement: Another perspective”, *The Diplomat* z 16 lutego 2015 r., <http://thediplomat.com/2015/02/the-russian-iranian-military-cooperation-agreement-another-perspective/>.

zmianie, jeśli USA zaostrzą swoją politykę wobec niej, w tym w kontekście kryzysu ukraińskiego.

Agresja na Ukrainę i rosyjskie wojskowe prowokacje wobec państw członkowskich NATO (które w marcu 2014 roku zawiesiło praktyczną współpracę z Rosją, choć już nie dialog polityczny) przyczyniły się do wzrostu aktywności Sojuszu w wschodniej flance i planów jej wzmocnienia. Decyzje w tej kwestii zapadły na szczycie NATO w Newport we wrześniu 2014 roku i zostały potwierdzone na spotkaniu ministrów obrony Sojuszu na początku lutego 2015 roku³⁰. Wzbudziło to rozdrażnienie Rosji, która zapowiedziała w odpowiedzi bliżej nieokreślone działania wojskowe wzmacniające swoje bezpieczeństwo. Z kolei ograniczony charakter działań NATO (Sojusz, m.in. na skutek postawy Niemiec, nie zdecydował się na odejście od niewiążącego prawnie zobowiązania do nierozmieszczania na stałe swoich sił zbrojnych na terytoriach tzw. nowych państw członkowskich) w istocie zachęcał Rosję do eskalacji agresywnych działań, wywołując w Moskwie wrażenie, iż NATO obawia się ryzyka konfrontacji.

Stosunki Rosji z UE zostały zdominowane przez kryzys ukraiński nie tylko w sferze politycznej i handlowej, lecz także energetycznej. Wstrzymanie przez Rosję w czerwcu 2014 roku eksportu gazu na Ukrainę bardzo niepokoiło UE, która obawiała się powtórzenia kryzysu gazowego z początku 2009 roku. Dlatego Komisja Europejska zaangażowała się w rozmowy z Rosją i Ukrainą, które doprowadziły do zawarcia w końcu października 2014 roku tymczasowego porozumienia o warunkach dostaw gazu w sezonie zimowym³¹. Niewątpliwie w związku z kryzysem ukraińskim i dla zachowania środka nacisku na Moskwę Komisja Europejska z jednej strony zwlekała z wydaniem decyzji o zgodzie na pełne wykorzystanie przepustowości gazociągu OPAL (część lądowa systemu Nord Stream), a z drugiej przeciągała rozstrzygnięcie zarzutów wobec Gazpromu w postępowaniu o niedozwolone praktyki monopolistyczne na rynku europejskim. Z kolei Rosja domagała się od UE kompleksowej regulacji problemów współpracy gazowej i straszyła Europę zakończeniem tranzytu gazu przez Ukrainę po 2017 roku. Od września 2014 roku pojawiały się także ograniczenia w dostawie rosyjskiego gazu do części państw Europy Środkowej (związane najpewniej z próbami wymuszenia przez Rosję wstrzymania rewersowych dostaw na Ukrainę). Dużym zaskoczeniem dla państw europejskich było ogłoszenie przez prezydenta Putina w trakcie swej wizyty w **Turcji** w grudniu 2014 roku rezygnacji z budowy gazociągu South Stream i realizacji alternatywnego planu budowy nowego gazociągu podmorskiego do Turcji (podpisano memorandum w tej kwestii), który miał stać się tzw. hubem dla eksportu rosyjskiego gazu do Europy. Ten mglisty projekt miał sygnalizować rewizję podejścia Rosji do współ-

³⁰ Chodziło m.in. o rotacyjną obecność niewielkich sił sojuszniczych w państwach bałtyckich, Polsce i Rumunii; wyodrębnienie sił tzw. bardzo szybkiego reagowania, wzmocnienie istniejących i powołanie nowych placówek sztabowych. Zob. *Wales Summit Declaration*, 5 września 2014 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease; *Statement by the NATO Defence Ministers on the Readiness Action Plan*, 5 lutego 2015 r., http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_117222.htm?selectedLocale=en.

³¹ Zob. S. Kardaś, W. Konończuk, A. Łoskot-Strachota, „Sukces? Porozumienie gazowe Rosja – Ukraina – UE”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 5 listopada 2014 r.

pracy gazowej w Europie i wymusić na państwach UE zabieganie o dostawy rosyjskiego gazu oraz inwestycje w budowę połączeń gazowych służących do tego celu³². Rosyjska inicjatywa była kolejnym sygnałem zacieśniania stosunków Rosji z Turcją, która jednak – mimo ochładzających się jej relacji z UE – okazała się dla Moskwy dość asertywnym partnerem (co pokazywało m.in. opóźnianie realizacji strategicznej rosyjskiej inwestycji budowy elektrowni jądrowej Akkuyu). Jednocześnie Ankara zachowała zadziwiającą wstrzemięźliwość w swojej reakcji na aneksję przez Rosję Krymu i polityczne represje wobec bliskich Turcji Tatarów krymskich.

Stosunki z Turcją były elementem szerszego procesu aktywizacji Rosji w południowo-wschodniej Europie. Na tym tle wyróżniały się **Węgry i Serbia**. Prorosyjskie gesty premiera Węgier Viktora Orbána (który doprowadził do podpisania w styczniu 2014 roku porozumienia o realizacji projektu rozbudowy przez rosyjski Rosatom elektrowni jądrowej Paks, uznał Rosję za jeden ze wzorów dla budowy przez Węgry modelu polityczno-gospodarczego nazwanego „nieliberalną demokracją” i krytykował sankcje przeciwko niej) były życzliwie przyjmowane w Moskwie. Gorące przyjęcie, jakie zgotowano prezydentowi Putinowi w trakcie jego wizyty w Belgradzie w październiku 2014 roku³³, pokazywało, że Rosja próbuje odbudowywać swe wpływy na Bałkanach. Na tym tle potencjalnie najbardziej obiecującym wydarzeniem było zwycięstwo w końcu stycznia 2015 roku w wyborach parlamentarnych w **Grecji** radykalnego, lewicowego bloku SYRIZA. Obecność w nowym rządzie greckim premiera Aleksisa Tsiprasa polityków mających kontakty w Moskwie i wypowiadających się pozytywnie o polityce Rosji, w tym na Ukrainie, była złym prognostykiem dla solidarności UE wobec agresywnej polityki Moskwy. **Przypadek ten tylko zwiększył nadzieje Kremla, jakie wiązał on ze wzrostem politycznego znaczenia ugrupowań radykalnych (zarówno prawicowych, jak i lewicowych w Europie), których zdecydowana większość była prorosyjska, a część utrzymywała ściśle kontakty z prokremlowskimi rosyjskimi radykałami**³⁴.

Kryzys w relacjach Rosji z Zachodem odbijał się negatywnie na jej stosunkach z innymi państwami, w tym zwłaszcza Kanadą, a także Australią, Nową Zelandią i Japonią (wszystkie one uczestniczyły w różnym stopniu w sankcjach przeciw Rosji i padły ofiarą rosyjskich kontrsankcji; Kanada zaangażowała się w pomoc dla Ukrainy, Australia wstrzymała dostawy uranu do Rosji, a Nowa Zelandia – rozmowy o strefie wolnego handlu z rosyjską Unią Celną). **Japonia** podjęła trudną decy-

³² Decyzja Rosji była rozczarowaniem zwłaszcza dla Węgier, Bułgarii i Serbii, które zaangażowały się politycznie i w niewielkim stopniu także finansowo w realizację projektu South Stream. Ogólnikowe poparcie Turcji dla nowego wariantu sugerowało jednak, iż jego realizacja, przynajmniej w ambitnym kształcie zapowiadany przez Gazprom, wydawała się również mało realna. Szerzej zob. S. Kardaś, „Niechciany gazociąg: Rosja wstrzymuje budowę South Streamu”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 3 grudnia 2014 r.

³³ Zob. M. Szpala, „Rosja w Serbii – miękka siła i twarde interesy”, *Komentarz OSW* z 29 października 2014 r.

³⁴ Największe nadzieje Kreml wiązał z szansami na przyszłe przejście władzy przez nacjonalistyczny Front Narodowy we Francji, lewicowy, populistyczny Podemos w Hiszpanii oraz Partię Niepodległości (UKIP) w Wielkiej Brytanii. Liczył także na inne ugrupowania, takie jak niemiecka Alternatywa dla Niemiec, węgierski skrajnie prawicowy Jobbik czy holenderska Partia Wolności. Por. E. Braw, „Putin seeks to influence radical parties in bid to destabilise Europe”, *Newsweek* z 9 stycznia 2015 r.; S. Jones, K. Hope, C. Weaver, „Alarm bells ring over Syriza’s Russian links”, *Financial Times* z 28 stycznia 2015 r.

zję o odłożeniu wizyty prezydenta Putina, z którą wiązała nadzieje na ocieplenie stosunków i zwiększenie dostaw rosyjskiego gazu LNG. Tokio niepokoiło się bardzo, że kryzys w relacjach Rosji z Zachodem popchnie Moskwę do zacieśnienia współpracy z Chinami, co częściowo rzeczywiście się stało.

Rosja demonstrowała bowiem, że ma alternatywę w postaci państw BRICS. W praktyce jednak rosyjska ofensywa polityczna na tym kierunku ograniczała się głównie do postępującego zbliżenia z **Chinami**, realizowanego coraz większym kosztem i coraz bardziej na warunkach Pekinu, który umiejętnie korzystał z sytuacji. Chiny zachowały życzliwą neutralność w kwestii polityki rosyjskiej wobec Ukrainy, wspierały, choć umiarkowanie, antyzachodnią retorykę Moskwy. Reklamowany jako wielki sukces Rosji zawarty w trakcie wizyty prezydenta Putina w Szanghaju w maju 2014 roku (po dziesięciu latach negocjacji) kontrakt gazowy na dostawy planowanym gazociągiem wschodnim (ze złóż wschodniej Syberii do północnych i wschodnich Chin) z czasem okazał się pełen luk i nieporozumień. Strony nie mogły ciągle dojść do ostatecznych ustaleń w kwestii ceny gazu i powiązanych z nim warunków częściowego kredytowania inwestycji przez Chiny, co stawiało realizację tego sztandarowego projektu pod znakiem zapytania³⁵. Moskwa z mieszaniną nadziei i obaw podchodziła do forsowanego przez prezydenta Xi Jinpinga projektu Nowego Jedwabnego Szlaku (budowy sieci połączeń transportowych i infrastrukturalnych między Chinami i Europą, w tym przez Rosję), który miał zacieśnić jeszcze bardziej niż dotąd współpracę Pekinu m.in. z państwami Azji Centralnej. Dla Rosji Chiny stawały się coraz bardziej pożądanym źródłem kapitału (m.in. w październiku 2014 roku podpisano nowe umowy o chińskich kredytach i rozliczeniach w walutach narodowych), ale stopniowo także technologii, podczas gdy Rosja dla Pekinu – głównie (nie jedynym) zapleczem surowcowym³⁶.

Mimo dobrych stosunków politycznych z **Indiami**, potwierdzonych wizytą prezydenta Putina w tym kraju w grudniu 2014 roku, brak było znaczących umów między obydwojema państwami, których obroty handlowe spadały (poniżej 10 mld USD)³⁷.

Rosja aktywizowała także swoją politykę w **Ameryce Łacińskiej**, co miało po części wymowę skierowaną przeciwko USA. Służyła temu m.in. podróż do regionu prezydenta Putina w lipcu 2014 roku. W jej trakcie podpisano serię mniej znaczących umów gospodarczych i energetycznych z Kubą (której Rosja anulowała 90% zadłużenia), Brazylią i Argentyną (z tym krajem podpisano także umowę o re-

³⁵ Kontrakt między Gazpromem a CNPC, o szacowanej wartości 400 mld USD, przewidywał dostawy gazu przez 30 lat w wielkości do 38 mld m³ rocznie. Por. S. Kardaś, „Gazowe »partnerstwo« wschodnie: kontrakt Gazpromu i CNPC na dostawy gazu do Chin”, *Komentarz OSW* z 16 czerwca 2014 r.; idem, „»Nowe« rosyjsko-chińskie ustalenia energetyczne”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 19 listopada 2014 r.

³⁶ Chiny m.in. coraz wyraźniej włączały się w rosyjskie projekty wydobywcze (zwłaszcza związane z LNG) i je kredytowały. Por. E. Fischer, S. Kardaś, W. Rodkiewicz, „Rosnące koszty zbliżenia. Nowe rosyjsko-chińskie umowy gospodarcze”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 15 października 2014 r.; W. Rodkiewicz, „Zwrot na Wschód. Ułomna dywersyfikacja rosyjskiej polityki zagranicznej”, *Punkt Widzenia* z 6 października 2014 r.

³⁷ Zob. W. Rodkiewicz, „Wirtualna wielobiegowość: prezydent Rosji w Indiach”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 17 grudnia 2014 r.

transmisji propagandowej rosyjskiej telewizji RT). Putin wziął też udział w szczycie BRICS w brazylijskiej Fortalizie, gdzie postanowiono m.in. powołać wspólny Bank Rozwoju z siedzibą w Szanghaju³⁸.

RUSSIA 2014: PUTINISM IN CRISIS

The year 2014 brought a breakthrough for Russia. In internal politics, its increasingly personalized system of power slowly evolved into autocracy. On one hand, president Vladimir Putin enjoyed record popular support, but on the other hand, he somehow antagonized broader elite and he feared the influence of deteriorating economic situation on political stability. Oil prices, sharply dropping since autumn 2014, struck a blow to the weakening Russian economy, deepening and accelerating its crisis. In foreign policy, Russian aggression on Ukraine and the annexation of Crimea, which were a part of Russia's larger policy strategy, were aimed to revise the post-Cold War European order and to rebuild Russia's imperial power. They led to a crisis in relations between Russia and the West, the biggest occurrence of this type since the end of the Cold War. All these developments emphasized a crisis of Putin's power system in Russia, which drifted towards a softer neo-Stalinist version.

Keywords: Russia, Putin, Russian-Ukrainian war, sanctions, Ukrainian conflict, authoritarianism, Russian economy, Russian domestic politics, Russian foreign policy, oil prices, Russian rouble, Russia-US relations, Russia-EU relations, Russia-China relations

³⁸ Zob. S. Kardaś, „Latyno(anty)amerykańska ofensywa Putina”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 23 lipca 2014 r.

ŚWIAT W ROCZNIKU
ANDRZEJ SZEPTYCKI

EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY – POMIĘDZY *HARD POWER* ROSJI I *SOFT POWER* UE

CHARAKTERYSTYKA REGIONU W 2014 R.

Region Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (Białoruś, Mołdawia, Ukraina, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) charakteryzowały w 2014 r. trzy zasadnicze procesy. Po pierwsze, w istotnym stopniu naznaczył go kryzys na Ukrainie – najpierw proeuropejska „rewolucja godności” w tym kraju, która doprowadziła do obalenia prezydenta Wiktora Janukowycza, a następnie (i przede wszystkim) dokonana przez Federację Rosyjską aneksja Krymu i wywołana przez nią wojna w Donbasie. Wydarzenia te stanowiły istotne wyzwanie dla przywódców państw regionu, gdyż pokazały one ich potencjalną słabość zarówno wobec protestów społecznych, jak i wobec agresywnej polityki ze strony Rosji.

Po drugie, region był przedmiotem zaostrzającej się rywalizacji między Zachodem, w szczególności Unią Europejską, a Rosją. W poprzednich latach najważniejszym elementem tej rywalizacji był rozwój konkurencyjnych wobec siebie projektów integracyjnych przez UE z jednej i Federację Rosyjską z drugiej strony. Większość państw regionu stanęła przed koniecznością dokonania wyboru między umową stowarzyszeniową z Unią Europejską, przewidującą w szczególności powstanie Pogłębionej i Kompleksowej Strefy Wolnego Handlu (DCFTA), a reintegracją z państwami obszaru poradzieckiego (Unia Celna, od 2015 r. Unia Eurazjatycka). Jednoczesny udział w tych dwu procesach integracyjnych jest niemożliwy – zarówno z powodów prawno-technicznych (nie można być członkiem unii celnej i zarazem indywidualnie liberalizować handlu z partnerem niewchodzącym w jej skład), jak i politycznych. Stąd konieczność dokonania wyboru. W 2014 r. nowym elementem rywalizacji o wpływy w regionie stał się konflikt na Ukrainie i jego międzynarodowe implikacje. O ile Rosja otwarcie głosiła potrzebę obrony swoich interesów, w tym również środkami militarnymi (zwłaszcza w odniesieniu do Krymu)¹, o tyle Zachód coraz bardziej zdecydowanie opowiadał się za koniecznością poszanowania przez Rosję podstawowych zasad prawa międzynarodowego, takich jak zakaz aneksji i użycia siły, pokojowe rozstrzyganie sporów i nieingerencja w sprawy wewnętrzne.

Po trzecie wreszcie, zaostrzająca się konfrontacja Rosji i Zachodu w połączeniu ze słabością omawianych państw przyniosła pewne zmiany układu sił w regionie. Choć tradycyjnie był on podzielony na kraje „prozachodnie” (Ukraina, Gruzja,

¹ Zob. M. Menkiszak, „Doktryna Putina: tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim”, *Komentarze OSW* z 27 marca 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-03-27/doktryna-putina-tworzenie-koncepcyjnych-podstaw-rosyjskiej>.

Mołdawia, które w 2014 r. podpisały umowy stowarzyszeniowe z UE, a także autorytarna potęga naftowo-gazowa – Azerbejdżan) i „prorosyjskie” (Białoruś, Armenia, które weszły w skład Unii Eurazjatyckiej)², to podział ten uległ pewnej relatywizacji. Białoruś obawiała się agresywnej polityki Rosji i starała się wykorzystać konflikt ukraiński do wzmocnienia własnej pozycji międzynarodowej, prozachodnia orientacja Gruzji stanęła w 2014 r. pod znakiem zapytania; Azerbejdżan rozluźnił więzy z państwami Zachodu, stawiając na bliższą współpracę z Rosją i Turcją.

UKRAINA

„Rewolucja godności”. Wybrany w 2010 r. na prezydenta Wiktor Janukowycz (Partia Regionów) prowadził politykę deklaratywnego zbliżenia z UE, w praktyce jednak zacieśniał przede wszystkim więzy z Rosją. Kwintesencją tej polityki stała się podjęta w listopadzie 2013 r. decyzja o niepodpisywaniu umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Krok ten motywowano koniecznością ochrony bezpieczeństwa narodowego Ukrainy i wymiany handlowej z Rosją i innymi krajami WNP. W praktyce ukraińskie władze nie chciały europeizacji kraju, gdyż zagroziłoby to ich interesom politycznym i gospodarczym; liczyły, że szybka pomoc ze strony Rosji pozwoli na rozwiązanie bieżących problemów gospodarczych; prawdopodobne jest wreszcie, że miały świadomość, iż w razie podpisania umowy Rosja podejmie agresywne działania przeciwko Ukrainie³.

Decyzja Janukowycza zapoczątkowała masowe proeuropejskie protesty na Ukrainie, przede wszystkim w Kijowie, znane jako „Euromajdan”⁴. Początkowo protest miał charakter pokojowy, a jego uczestnicy domagali się powrotu do polityki integracji z UE, jednakże po pobiciu części z nich przez milicję w nocy z 29 na 30 listopada 2013 r. demonstranci wysunęli żądania również w zakresie polityki wewnętrznej, a przede wszystkim zaczęli domagać się dymisji osób odpowiedzialnych za użycie siły przeciwko pokojowej manifestacji. W kolejnych tygodniach sytuacja się zaostrzała. Pod koniec lutego 2014 r. w walkach między okupującymi centrum Kijowa protestującymi a siłami porządkowymi zginęło blisko sto osób, przede wszystkim manifestantów. Główną odpowiedzialność za kryzys ponosił Janukowycz, który najpierw wbrew oczekiwaniom społecznym zdecydował o rezygnacji z umowy stowarzyszeniowej z UE, a następnie kilkakrotnie podejmował nieskuteczne działania siłowe przeciwko protestującym, prowadząc do eskalacji kryzysu. Taka sytuacja nie leżała w interesie ani ówczesnych ukraińskich władz, ani społeczeństwa, ani państw zachodnich – Ukraina bowiem pogrążała się w chaosie. Według niektórych autorów była zaś na rękę Rosji, która chciała wymusić na prezy-

² J. Bugajski, *Moscow Dissects Central-Eastern Europe*, 29 grudnia 2014 r., <http://www.the-american-interest.com/2014/12/29/moscow-dissects-central-eastern-europe/>.

³ *О плане захвата Путиным части Украины было известно еще в ноябре 2013г. – Москва*, 3 września 2014 r., <http://kontrakty.ua/article/81020>.

⁴ Zob. np. D.R. Marples, F.V. Mills (red.), *Ukraine's Euromaidan. Analyses of a Civil Revolution*, Columbia University Press, New York 2015.

dencie Ukrainy zgodę na wprowadzenie sił rosyjskich na Ukrainę w celu stabilizacji sytuacji w tym kraju⁵. Są to jednak niepoparte dowodami spekulacje.

Wobec utraty kontroli nad własnym obozem politycznym i sytuacją w Kijowie Janukowycz uciekł najpierw na wschód kraju, a następnie do Rosji. 22 lutego 2014 r. parlament pozbawił go władzy z pominięciem procedur konstytucyjnych (ukraińska konstytucja przewidywała procedurę impeachmentu, ale była ona długotrwała i trudna do przeprowadzenia), a także przywrócił przepisy konstytucyjne z 2004 r. ograniczające kompetencje głowy państwa. Nowym przewodniczącym Rady Najwyższej i p.o. prezydentem został Ołeksandr Turczynow, premierem – jeden z liderów „Euromajdanu” Arsenij Jaceniuk. Na wolność wyszedł najbardziej znany więzień polityczny reżimu Janukowycza – była premier Julia Tymoszenko. Symbolem poprzedniej władzy, skali korupcji i grabieży majątku państwowego stała się udostępniona po rewolucji obywatelom podkijowska rezydencja Janukowycza w Meżyhirii, w której znajdowało się m.in. prywatne zoo i archiwum dokumentujące przestępstwa obalonego reżimu.

Konflikt militarny z Rosją⁶. Rosja nie zaakceptowała zmian politycznych na Ukrainie. Prezydent Władimir Putin uznał, że doszło tam do zbrojnego, niekonstytucyjnego zamachu stanu. Przestrzegał przed groźbą nacjonalizmu czy quasi-faszyzmu w tym kraju⁷. Federacja Rosyjska podjęła działania zbrojne przeciwko ukraińskiemu sąsiadowi. Na przełomie lutego i marca 2014 r. nieoznakowane formacje wojskowe – w większości wojska rosyjskie, wspierane przez oddziały tzw. samoobrony Krymu – przejęły kluczowe obiekty. W operacji wzięło udział do 25 tys. rosyjskich żołnierzy. Strona ukraińska stawiała jedynie ograniczony, bierny opór, co z jednej strony pozwoliło Rosjanom na szybkie przejęcie kontroli nad półwyspem, a z drugiej sprawiło, że była ona właściwie bezkrwawa⁸. Taka postawa władz ukraińskich wynikała z kilku czynników: słabości państwa po rewolucji, niechęci do przelewania krwi własnych żołnierzy, obawy przed eskalacją konfliktu, która mogłaby skłonić Rosję do podjęcia działań poza półwyspem, wreszcie chęci pokazania społeczności międzynarodowej, że Ukraina – w przeciwieństwie do Rosji – ma pokojowe zamiary⁹. Na okupowanym Krymie przeprowadzono 16 marca 2014 r. urągające demokratycznym standardom pseudoreferendum, w którym rzekomo 96,8% głosujących opowiedziało się za przyłączeniem do Federacji Rosyjskiej. Dwa dni później Władimir Putin podpisał z nowo wyłonionymi przedstawicielami Krymu i Sewastopola (nie-wchodzącego w skład Autonomicznej Republiki Krymu) traktat o włączeniu tych

⁵ K. Gorchinskaya, *Putin's original plan for Ukraine*, 21 marca 2014 r., <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/putins-original-plan-for-ukraine-340233.html>.

⁶ Zob. A. Wilson, *The Ukraine Crisis: What it Means for the West*, Yale University Press, New Haven 2014.

⁷ *Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine*, 4 marca 2014 r., <http://eng.kremlin.ru/news/6763>.

⁸ A. Wilk, „Rosyjska interwencja wojskowa na Krymie”, *Analizy* z 5 marca 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-05/rosyjska-interwencja-wojskowa-na-krymie>.

⁹ A. Szeptycki, *Syndrom pułkownika Mamczura*, 24 marca 2014 r., <http://www.new.org.pl/1737.post.html>.

podmiotów do Rosji¹⁰. Z perspektywy Rosji polityka ta miała na celu odzyskanie w większości etnicznie rosyjskiego, ważnego ze względów historycznych i strategicznych Półwyspu Krymskiego, zdobycie poparcia własnego społeczeństwa w warunkach pogarszającej się sytuacji ekonomicznej, a także zdestabilizowanie sytuacji na Ukrainie po „rewolucji godności”. Zajmując Krym, Rosja złamała podstawowe zasady wynikające z Karty ONZ i Aktu końcowego KBWE dotyczące zakazu użycia sił i nienaruszalności granic, a także porozumienia dwustronne i zawarte w ramach WNP, potwierdzające granicę ukraińsko-rosyjską. Dokonanej przez nią agresji przeciwko ukraińskiemu sąsiadowi nie uzasadniają – na co powoływały się władze rosyjskie – obrona interesów narodowych, prawo do samostanowienia (w szczególności wątpliwe są analogie między przypadkiem Kosowa i Krymu) czy prawo do interwencji humanitarnej. Na negatywną ocenę, jako sprzeczną z prawem międzynarodowym, zasługuje również aneksja Krymu, czyli jego włączenie do Rosji. Co za tym idzie, społeczność międzynarodowa ma obowiązek nieuznawania aneksji półwyspu i podjęcia działań na rzecz zakończenia jego okupacji¹¹. W wyniku okupacji Krymu Ukraina utraciła część dostępu do Morza Czarnego, w szczególności do tamtejszych surowców energetycznych; zarazem jednak, jak można sądzić, osłabieniu uległa siła sympatii prorosyjskich na Ukrainie (mieszkańcy Krymu zawsze opowiadali się za bliskimi związkami z Rosją i popierali prorosyjskie siły polityczne na Ukrainie), co obiektywnie sprzyja konsolidacji społeczeństwa i prozachodniemu wektorowi w polityce zagranicznej. W wyniku aneksji pogorszyła się sytuacja mieszkańców Krymu. Pierwszą ofiarą rosyjskiej polityki padła społeczność tatarska. Jej historyczny lider Mustafa Dżemilew dostał zakaz wjazdu na półwysep, kolejny aktywista tatarski został bestialsko zamordowany. Konsekwencje ekonomiczno-społeczne dotknęły również innych mieszkańców Krymu. Pojawiły się poważne problemy z zaopatrzeniem, dostarczaniem wcześniej przede wszystkim z kontynentalnej Ukrainy: dotyczyło to w szczególności energii elektrycznej i ciepłej oraz wody pitnej. Firmy krymskie utraciły dotychczasowych partnerów na Ukrainie czy w krajach europejskich; musiały natomiast podjąć działania na rzecz rozpoczęcia działalności na rynku rosyjskim. Załamał się sektor turystyczny, czerpiący do tej pory zyski w większości z przyjazdów turystów ukraińskich. Problemy te nasilał fakt, że aneksja została przeprowadzona pośpiesznie i nie była zawczasu odpowiednio przygotowana pod względem prawnym i ekonomicznym¹².

Ukraina obawiała się, że działania Rosji mogą wyjść poza Krym. Najbardziej pesymistyczny scenariusz zakładał uderzenie ze wschodu, południa (Morze Czarne), północy (potencjalnie również z Białorusi) i zachodu (Naddniestrze) w celu oderwania od Ukrainy (wedle rosyjskiej terminologii) „Noworosji” czy też „Południowego

¹⁰ T.A. Olszański, A. Sarna, A. Wierzbowska-Miazga, „Konsekwencje aneksji Krymu”, *Analizy* z 19 marca 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/konsekwencje-aneksji-krymu>.

¹¹ P. Grzebyk, „Aneksja Krymu w świetle prawa międzynarodowego”, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 1, s. 19–37; J. Kranz, „Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję”, *Państwo i Prawo* 2014, nr 8, s. 23–40.

¹² E. Fischer, J. Rogoża, „Krymski worek bez dna: koszty aneksji półwyspu przez Rosję”, *Analizy* z 1 sierpnia 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-08-01/krymski-worek-bez-dna-koszty-aneksji-polwyspu-przez-rosje>.

Wschodu” Ukrainy, tj. obszaru od Odessy do Charkowa. Scenariusz ten nie został zrealizowany. W Charkowie doszło po „rewolucji godności” do niepokojów, niemniej sytuacja została szybko ustabilizowana; bardziej dramatyczny przebieg miały wydarzenia w Odessie, gdzie na początku maja 2014 r. w następstwie starć z sympatykami władz centralnych zginęło ponad 40 osób, przede wszystkim zwolenników zbliżenia z Rosją. Spokój panował w Dniepropietrowsku, którego gubernatorem został wpływowy miejscowy oligarcha Ihor Kołomojski.

Najbardziej niestabilna sytuacja panowała w Zagłębiu Donieckim. Region ten charakteryzowała zawsze silna tożsamość regionalna, rywalizacja z Kijowem i niechęć do zachodniej Ukrainy, a także sympatia wobec Rosji. Silne były tu wpływy rosyjskich mediów, a język rosyjski w miastach absolutnie dominował, co zapewniło sukces ofensywy informacyjnej Rosji przeciwko nowym władzom ukraińskim i stworzyło autentyczne poparcie dla separatystów¹³. Na początku kwietnia 2014 r. proklamowano powstanie „Donieckiej” i „Ługańskiej Republiki Ludowej” (odpowiednio DRL i ŁRL). Nieoznakowane formacje zbrojne zajęły część Donbasu. Ich główną siedzibą stało się w tym okresie niewielkie miasto Słowiańsk. Podobnie jak w przypadku Krymu inspiratorem tych wydarzeń była Rosja, działająca między innymi poprzez Igora Girkina vel Strielkowa, przedstawiciela rosyjskiego wywiadu, pełniącego przez kilka miesięcy funkcję ministra obrony DRL. Oficjalnie Rosja dementowała swoje zaangażowanie na Ukrainie – wyrażała natomiast troskę o los mieszkańców „Południowego Wschodu”, domagając się uznania ich aspiracji, najlepiej przez federalizację Ukrainy.

Konflikt na wschodzie Ukrainy można podzielić na trzy fazy. Pierwsza (kwiecień–czerwiec 2014 r.) to „dziwna wojna”. Separatyści kontrolowali część Zagłębia Donieckiego, w maju 2014 r. DRL i ŁRL proklamowały połączenie w ramach Noworosji¹⁴; władze ukraińskie natomiast nie podejmowały w tym okresie zdecydowanych działań na rzecz przywrócenia kontroli nad tym terytorium. Było to motywowane zaplanowanymi na koniec maja 2014 r. wyborami prezydenckimi, brakiem lojalności miejscowej milicji i SBU na terenach obwodu ługańskiego i donieckiego, a także słabością ukraińskiej armii – od lat niedoinwestowanej, a pod rządami Janukowycza celowo, jak się wydaje, niszczonej. Wobec rosyjskiej agresji usiłowano szybko naprawić te braki, m.in. przez powołanie ochotniczych jednostek paramilitarnych i publiczne zbiórki na wsparcie ukraińskiego wojska. W tym okresie podjęto pierwsze, nieudane próby rozwiązania konfliktu na drodze dyplomatycznej – najpierw w Genewie (Stany Zjednoczone, UE, Rosja, Ukraina)¹⁵, potem, po czerwcowych uroczystościach 70. rocznicy lądowania aliantów w Normandii, w ramach tzw. formatu normandzkiego (Rosja, Ukraina, Niemcy, Francja).

¹³ Wedle sondażu z września 2014 r. 42% mieszkańców Donbasu opowiadało się za większą autonomią od władz centralnych, 26% za oderwaniem od Ukrainy, 14% za przyłączeniem do Rosji. *Majority of Donbas population wants to live in Ukraine*, <http://dif.org.ua/en/events/majority-of-in-ukraine.htm>.

¹⁴ *Donetsk, Lugansk People's Republics unite in Novorossiya*, 24 maja 2014 r., http://sputniknews.com/voiceofrussia/news/2014_05_24/Donetsk-Lugansk-Peoples-Republics-unite-in-Novorossiya-1012/.

¹⁵ *Geneva Statement on Ukraine*, 17 kwietnia 2014 r., <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/04/224957.htm>.

Po wyborach prezydenckich Ukraina podjęła ofensywę przeciwko separatystom, stopniowo odzyskując kontrolę nad zajętymi przez nich obszarami. Prorosyjskie jednostki opuściły Słowiańsk. W ich rękach pozostawały natomiast Donieck i Ługańsk. Działania militarne prowadzono z użyciem ciężkiego sprzętu wojskowego (czołgi, artyleria), w przypadku separatystów dostarczanego przez Rosję. Areną szczególnie ostrych walk stało się lotnisko w Doniecku, bronione przez kilka miesięcy przez siły ukraińskie. W tych okolicznościach 17 lipca 2014 r. doszło do zestrzelenia – prawdopodobnie przez prorosyjskich separatystów – malezyjskiego samolotu pasażerskiego, który przelatywał nad wschodnią Ukrainą w drodze z Amsterdamu do Kuala Lumpur. W katastrofie zginęło 298 osób, przede wszystkim obywatele państw członkowskich UE i NATO; przyczyniła się ona w istotnym stopniu do zaostrzenia polityki Zachodu wobec Rosji w związku z konfliktem na Ukrainie.

Wobec faktycznej porażki militarnej DRL i ŁRL pod koniec sierpnia 2014 r. Rosja wsparła separatystów na Ukrainie regularnymi jednostkami wojskowymi. Otworzyła zarazem nowy front, nad Morzem Azowskim, co mogło być preludem do ustanowienia połączenia lądowego z Krymem, kluczowego z perspektywy Rosji, wobec problemów półwyspu z zaopatrzeniem. Ukraińska armia nie była w stanie podołać lepiej wyposażonym i wyszkolonym siłom rosyjskim, co zmusiło Ukrainę do powrotu do stołu rozmów¹⁶. Na początku września 2014 r. w Mińsku trójstronna grupa kontaktowa ds. Ukrainy (OBWE, Rosja, Ukraina) przyjęła wraz z przedstawicielami DRL i ŁRL protokół, który miał zapewnić pokój w Donbasie. Przewidywał on m.in. natychmiastowe przerwanie walk, zwolnienie wszelkich zakładników i nielegalnie przetrzymywanych osób, przyznanie części obwodów donieckiego i ługańskiego specjalnego statusu w ramach Ukrainy¹⁷. Porozumienia Mińsk I przyniosły jedynie ograniczone efekty – zwolniono część jeńców, przejściowo spadła intensywność walk – ale nie przywróciły pokoju w regionie ani nie zapewniły rozwiązania w kwestii jego statusu politycznego. W listopadzie 2014 r. w DRL i ŁRL odbyły się nieuznane przez Ukrainę i społeczność międzynarodową wybory, które przyniosły zwycięstwo dotychczasowemu kierownictwu obu republik: Aleksandrowi Zacharczenko (Donieck) i Igorowi Płotnickiemu (Ługańsk). W odpowiedzi Ukraina uchyliła świeżo przyjętą ustawę o specjalnym statusie regionu¹⁸. 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 (docelowo przejęcie kontroli nad całym Donbasem), stworzenie dla Rosji połączenia lądowego z Krymem, a także zmuszenie ukraińskich władz do powrotu do negocjacji i uznania faktycznego *status quo* w regionie. W tych warunkach

¹⁶ M. Menkiszak, R. Sadowski, P. Żochowski, „Rosyjska interwencja zbrojna we wschodniej Ukrainie”, *Analizy* z 3 września 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-03/rosyjska-interwencja-zbrojna-we-wschodniej-ukrainie>.

¹⁷ *Протокол по итогам консультаций Трёхсторонней контактной группы относительно шагов, направленных на имплементацию Мирного плана Президента Украины П. Порошенко и инициатив Президента России В. Путина*, Минск, 5 września 2014 r., <http://www.osce.org/ru/home/123258>.

¹⁸ T.A. Olszański, *Nielegalne wybory w Donbasie*, 5 listopada 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-05/nielegalne-wybory-w-donbasie>.

w lutym 2015 r. z udziałem przywódców Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji wypracowano w stolicy Białorusi nowe porozumienie, zakładające m.in. przerwanie walk, wycofanie ciężkiego sprzętu, przyznanie regionom zajęтым przez separatystów specjalnego statusu w ramach Ukrainy. Mińsk II sankcjonował nabytki terytorialne DRL i ŁRL od września 2014 r. Jego efekty były niejednoznaczne. Po zajęciu przez separatystów kluczowej ze względów strategicznych miejscowości Debalcewe, leżącej na szlaku z Doniecka do Ługańska, spadła intensywność walk. Konflikt nie został jednak zakończony.

Rosji nie udało się oderwać od Ukrainy „Południowego Wschodu” ani też przekształcić państwa w dysfunkcjonalną federację na wzór Bośni i Hercegowiny, w ramach której części składowe mogłyby zablokować reformy wewnętrzne czy zbliżenie z UE¹⁹. Konflikt z Rosją doprowadził do znaczącego spadku sympatii wobec tego kraju na Ukrainie. W listopadzie 2013 r. 29% ankietowanych uważało relacje z Rosją za przyjazne, w grudniu 2014 r. – jedynie 10%²⁰.

Konflikt militarny na wschodzie kraju w istotnym stopniu dotknął jednak jego mieszkańców i – w bardziej ograniczonym stopniu – całą Ukrainę. Wedle danych ONZ do końca lutego 2015 r. w Donbasie zginęło 6000 osób²¹; dane te nie uwzględniają większości wspierających separatystów żołnierzy rosyjskich, zwykle potajemnie sprowadzanych po śmierci na terytorium Federacji Rosyjskiej. Blisko pół miliona ludzi opuściło swe domy, stając się uchodźcami wewnętrznymi. Ponad 600 tys. osób uciekło z Ukrainy (przede wszystkim do Rosji, co po części każe wątpić w dokładność tych danych), blisko milion stało się uchodźcami wewnętrznymi²². DRL i ŁRL (nazywane niekiedy szyderczo Donbabwe i Ługanda) to upadłe quasi-państwa. Ludność cywilna, zwłaszcza działacze polityczni i społeczni, jest terroryzowana przez przedstawicieli zbrojnych bojówek²³. Nie są wypłacane pensje i emerytury, w okresie zimowym pojawiły się poważne problemy z zaopatrzeniem. Regionowi grozi katastrofa humanitarna. Władza separatystów jest słaba, a pomiędzy poszczególnymi ich ugrupowaniami dochodzi do waśni i walk.

Obecne władze Ukrainy mają świadomość, że w krótko-, a nawet średniookresowej perspektywie nie odzyskają kontroli nad Donbasem. Nie będą zatem podejmować działań zbrojnych na rzecz zmiany istniejącego stanu rzeczy, ale i nie uznają secesji obu republik, gdyż taka decyzja była samobójstwem politycznym dla każdego decydenta i zachętą dla kolejnych ruchów separatystycznych inspirowanych przez Rosję. Z perspektywy Ukrainy optymalnym i zarazem realistycznym rozwiązaniem wydaje się „zamrożenie” konfliktu, tj. przerwanie walk i ustalenie faktycznej gra-

¹⁹ Por. B. Marcinkowski, *Is Kyiv Prepared for a Bosnian Scenario?*, 23 września 2014 r., <http://www.neweasterneurope.eu/interviews/1333-is-kyiv-prepared-for-a-bosnian-scenario>.

²⁰ *Українці остаточно втратили довіру до Росії і хочуть в ЄС – опитування DW*, 24 grudnia 2014 r., <http://www.pravda.com.ua/news/2014/12/24/7053157/>.

²¹ *Ukraine death tolls hits 6,000 amid ongoing fighting – UN*, 2 marca 2015 r., <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50215#.VqahAI6G8rU>.

²² Ibidem.

²³ C. Gall, *Detained, Beaten and Tortured by Separatists in Donetsk Ordeal*, 12 września 2014 r., <http://www.nytimes.com/2014/09/13/world/europe/detained-beaten-and-tortured-by-separatists-in-donetsk-ordeal.html>.

nicy między obszarami kontrolowanymi przez separatystów a tymi pozostającymi pod kontrolą władz w Kijowie²⁴.

Aneksja Krymu i konflikt w Donbasie zdominowały w 2014 r. relacje z Rosją, niemniej ich nie wyczerpywały. Sporną sprawą pozostawały, jak w przeszłości, kwestie gazowe. O ile Janukowycz w grudniu 2013 r. dzięki rezygnacji z umowy stowarzyszeniowej uzyskał obniżkę ceny gazu do 268,5 USD za 1000 m³, o tyle po „rewolucji godności” Rosja domagała się płatności w wysokości 485 USD – Ukraina utraciła bowiem – wedle wykładni rosyjskiej – zniżkę uzyskaną w 2010 r. dzięki porozumieniom charkowskim w zamian za przedłużenie stacjonowania Floty Czarnomorskiej na Krymie i tę z 2013 r. Problemem były też długi Ukrainy, szacowane przez Gazprom na 4,5 mld USD²⁵. W listopadzie 2014 r., dzięki mediacji UE, osiągnięto porozumienie w tej sprawie. Ukraina zapewniła sobie dostawy 4,6 mld m³ w sezonie zimowym 2014–2015, dzięki czemu uniknęła przerw w dostawach dla odbiorców przemysłowych i indywidualnych. Cena za gaz nie miała przekraczać 385 USD. Ukraina zobowiązała się spłacić do końca 2014 r. dług wynoszący 3,1 mld USD²⁶.

Kolejnym problemem była orientacja polityki zagranicznej Ukrainy po zmianach politycznych w lutym 2014 r. Ukraina rozważała wyjście ze Wspólnoty Niepodległych Państw²⁷, choć nie zapadły w tej kwestii wiążące decyzje. Plany te spotkały się z negatywnym przyjęciem ze strony Rosji, która ostrzegła, że w odpowiedzi ograniczy współpracę w sektorze rolnym²⁸. Ważnym przedmiotem sporów było zbliżenie Ukrainy z UE, w szczególności podpisanie umowy stowarzyszeniowej, o czym będzie jeszcze mowa. Wreszcie w grudniu 2014 r. ukraiński parlament przyjął ustawę znoszącą pozablokowy status państwa²⁹, wprowadzony pod rządami Janukowycza w 2010 r. Pozwalało to Ukrainie ponownie podjąć działania na rzecz uzyskania członkostwa w NATO. W tym kontekście należy odnotować znaczący wzrost poparcia społecznego dla tej idei; w październiku 2014 r. za akcesją do Sojuszu opowiadało się 44% ankietowanych Ukraińców, podczas gdy 22% chciało neutralności, a 15% – sojuszu z Rosją³⁰. Perspektywy akcesji Ukrainy do NATO

²⁴ Zob. szerzej K. Liik, A. Wilson, „What will happen with Eastern Ukraine”, *Policy Memo* z 4 grudnia 2014 r., http://www.ecfr.eu/page/-/What_Will_Happen_to_Eastern_Ukraine.pdf.

²⁵ S. Kardaś, W. Konończuk, „Rosyjsko-ukraińska gazowa »zimna wojna«”, *Analizy* z 25 czerwca 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-06-25/rosyjsko-ukrainska-gazowa-zimna-wojna>.

²⁶ S. Kardaś, W. Konończuk, A. Łoskot-Strachota, „Sukces? Porozumienie gazowe Rosja – Ukraina – UE”, *Analizy* z 5 listopada 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-05/sukces-porozumienie-gazowe-rosja-ukraina-ue>.

²⁷ *Ministry of Foreign Affairs Daily Briefing*, 13 marca 2014 r., <http://mfa.gov.ua/en/press-center/briefing/1200-brifing-v-mzs>.

²⁸ *Якщо Україна залишить СНД, Росія захищатиме свій аграрний ринок – Медведєв*, 5 kwietnia 2014 r., http://newsradio.com.ua/news/2014_04_05/JAkshho-Ukra-na-zalishit-SND-Ros-ja-zahishhatime-sv-j-agrarnij-rinok-Medved-v-4818/.

²⁹ *Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості»*, 23.12.2014, № 35-VIII, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/35-19>.

³⁰ *Ukrainians' Public Opinions: Pro-Europe, Skeptical of Moscow*, 21 października 2014 r., <http://uacrisis.org.ukrainians-public-opinions-pro-europe-skeptical-moscow/>.

są jednak niewielkie, a działania w tej kwestii – spóźnione, choć, wobec konfliktu z Rosją, zrozumiałe. Rosja negatywnie przyjęła tę decyzję, uznając, że stanowi ona zagrożenie dla Europy, a Zachód stara się w ten sposób podsyć konflikt między Ukrainą a Rosją³¹.

Sytuacja polityczna. Na czele „Euromajdanu” stali przywódcy trzech partii opozycyjnych wobec ówczesnej władzy: Arsenij Jaceniuk (Batkivszczyna), Witalij Kłyczko (UDAR), Oleh Tiahnybok (Swoboda); faktycznym czwartym liderem protestów był Petro Poroszenko³². Obok „Euromajdanu” politycznego działał „Euromajdan” społeczny reprezentowany przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Aktorzy ci przejęli władzę w wyniku „rewolucji godności”. Najwięcej stanowisk w nowym rządzie przypadło Batkivszczynie (Arsenij Jaceniuk – premier; Arsen Awakow – minister spraw wewnętrznych), mniej Swobodzie. UDAR zdecydował się pozostać w opozycji do nowej ekipy w perspektywie przedterminowych wyborów prezydenckich. Kilka stanowisk przypadło liderom protestów przeciwko Janukowyczowi (Andrij Deszczyc, inicjator frondy wśród ukraińskich dyplomatów – minister spraw zagranicznych) i prozachodnim intelektualistom z Akademii Kijowsko-Mohylańskiej (Serhij Kwit – minister oświaty i nauki).

Wobec odsunięcia od władzy Janukowycza pierwszym zadaniem nowej władzy w sferze politycznej było przeprowadzenie wyborów prezydenckich. Władza ustawodawcza dysponowała niekwestionowanym mandatem, mimo że wybory parlamentarne w 2012 r. odbyły się z naruszeniem standardów demokratycznych. Władza wykonawcza została wyłoniona w wyniku rewolucji i dlatego potrzebowała legitymizacji za pośrednictwem urn, zwłaszcza wobec zarzutów formułowanych przez Rosję. Liderami sondaży byli początkowo Poroszenko i Kłyczko, na dalszych miejscach sytuowali się Tymoszenko i luźno związany z poprzednią władzą kandydat niezależny Serhij Tihipko³³. Istniały jednak wątpliwości prawne co do tego, czy Kłyczko może kandydować, ponieważ nie spełniał ustawowego wymogu dziesięcioletniego zamieszkania na Ukrainie. Pod koniec marca 2014 r. lider UDAR zdecydował się poprzeć w wyborach Poroszenkę³⁴. Ta decyzja przesądziła o wyniku wyborów. Poroszenko został prezydentem, Kłyczko – merem Kijowa. Poroszenkę wybrano już w pierwszej turze, która odbyła się 25 maja 2014 r.; uzyskał 54,7% głosów, druga w kolejności Tymoszenko – 12,8%³⁵. Co więcej, zdobył względną większość głosów we wszystkich obwodach, gdzie odbyło się głosowanie (wyjątkiem był okupowany przez Rosję Krym i Sewastopol, a także część obwodów donieckiego

³¹ *Russia says Kiev's move to join NATO dangerous for Europe*, 25 grudnia 2014 r., <http://www.reuters.com/article/2014/12/25/us-ukraine-crisis-russia-nato-idUSKBN0K30H620141225>.

³² Zob. A. Szeptycki, *Trzech plus jeden, czyli kto mógłby zastąpić Janukowycza*, 2 grudnia 2013 r., http://www.new.org.pl/2013-12-02,trzech_plus_jeden.html.

³³ *Прес-реліз соціологічного опитування станом на початок березня 2014*, 5 marca 2014 r., <http://www.socis.kiev.ua/ua/press/nove-sotsiolohichnoho-opytuvannya-stanom-z-25-ljutoho-po-4-bereznja-2014.html>.

³⁴ *Klitschko believes only presidential candidate from democratic forces should be Poroshenko*, 29 marca 2014 r., <http://en.interfax.com.ua/news/general/198348.html>.

³⁵ *Позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 року*, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/WP320?PT001F01=702>.

i ługańskiego)³⁶. Wyniki wyborów w istotny sposób odbiegały od wyborów prezydenckich z poprzedniej dekady, gdy wyraźnie rysował się silny podział na zachodnią i wschodnią część kraju. Wewnętrzna konsolidacja była następstwem „rewolucji godności” i konfliktu militarnego z Rosją.

Dopełnieniem procesu przemian miały być przyspieszone wybory parlamentarne, które pozwoliłyby na wyłonienie izby zgodnej z oczekiwaniami ukraińskiego społeczeństwa po rewolucji. W lipcu 2014 r. rozwiązała się koalicja wspierająca rząd Jaceniuka, co – wobec braku formalnego zawiązania się nowej – pozwoliło prezydentowi Poroszence, zgodnie z konstytucją, na rozwiązanie parlamentu. Głosowanie odbyło się 26 października 2014 r. wedle ordynacji mieszanej (połowa deputowanych wybierana z ogólnokrajowych list partyjnych, połowa z okręgów jednomandatowych). Podobnie jak wybory prezydenckie nie odbyło się ono na Krymie i w części Donbasu. Wyniki potwierdziły sześć procesów, które zarysowały się już po „rewolucji godności” i majowych wyborach prezydenckich. Po pierwsze, istotna rekompozycja sceny politycznej – do nowego parlamentu dostała się tylko jedna siła polityczna, która pod tym samym szyldem zasiadała tam przed wyborami (Batkiwszczyna). Po drugie, marginalizacja partii prorosyjskich: Partia Regionów boleśnie odczuła ukraińską rewolucję i ucieczkę swego wieloletniego przywódcy, a jej następca Blok Opozycyjny nie odrobił tych strat. Komunistyczna Partia Ukrainy po raz pierwszy w ogóle nie weszła do Rady. Po trzecie, umiarkowane znaczenie sił skrajnie prawicowych i populistycznych. Rządy Janukowycza i „Euromajdan” zaowocowały aktywizacją tych środowisk, o czym świadczył dobry wynik nacjonalistycznej Swobody w wyborach parlamentarnych w 2012 r. czy rola koalicji skrajnie prawicowych ugrupowań Prawy Sektor podczas „rewolucji godności”. W wyborach parlamentarnych ugrupowania te nie przekroczyły progu wyborczego (wprowadziły kilku deputowanych z okręgów jednomandatowych). Do parlamentu weszła natomiast Partia Radykalna Oleha Laszka. Po czwarte, rosnąca rola społeczeństwa obywatelskiego, którego symbolem stała się Samopomoc; jej liderem jest mer Lwowa Andrij Sadowy. Po piąte, niekwestionowane zwycięstwo formacji – deklaratywnie przynajmniej – proreformatorskich i proeuropejskich: Frontu Ludowego Jaceniuka, który wyodrębnił się z partii Tymoszenko, oraz Bloku Poroszenki powstałego przede wszystkim na bazie partii UDAR i Batkiwszczyny. To te formacje utworzyły wspólnie z ugrupowaniem Samopomoc i Partią Radykalną koalicję, która powołała nowy rząd Jaceniuka, i im przypadło *gros* stanowisk w nowym rządzie. Koalicja dysponuje silnym poparciem w parlamencie: 302 deputowanych w dniu powołania nowego rządu, co daje jej większość konstytucyjną. Niemniej liczba partnerów koalicyjnych, a także obecność Partii Radykalnej, finansowanej, jak można sądzić, przez prorosyjskiego oligarchę Dmytra Firtasza, może utrudnić jej funkcjonowanie. Po szóste, diarchia na szczytach nowej władzy z silnym mandatem prezydenta Poroszenki i premiera Jaceniuka, potwierdzonym niemal równymi wynikami w wyborach proporcjonalnych.

³⁶ Підсумки голосування в межах регіонів України. Позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 року, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2014/WP301?PT001F01=702>.

Tabela 1**Wynik wyborów do Rady Najwyższej (październik 2014 r.)**

	Procent głosów w wyborach proporcjonalnych (próg wyborczy: 5%)	Liczba mandatów uzyskanych w wyborach proporcjonalnych	Liczba mandatów uzyskanych w wyborach większościowych	Łączna liczba uzyskanych mandatów	Wielkość frakcji w Radzie Najwyższej (styczeń 2015 r.)
Front Ludowy (Arsenij Jaceniuk)	22,14	64	69	133	150
Blok Petra Poroszenki	21,82	63	18	81	82
Samopomoc (Andrij Sadowy)	10,97	32	1	33	32
Blok Opozycyjny (Jurij Bojko)	9,43	27	2	29	40
Partia Radykalna Oleha Laszka	7,44	22	–	22	22
Batkiwszczyna	5,68	17	2	19	19
Przedstawiciele innych partii i kandydaci niezależni	–	–	106	106	39

Źródło: Centralna Komisja Wyborcza, www.cvk.gov.ua, Rada Najwyższa, www.rada.gov.ua.

Sytuacja gospodarcza. Ukraina od połowy 2012 r. znalazła się w recesji. Sytuacja ekonomiczna uległa pogorszeniu w wyniku kryzysu politycznego na przełomie 2013–2014 r., a następnie konfliktu militarnego na wschodzie kraju i związanego z nim wzrostu wydatków budżetowych na cele obronne oraz pogorszenia warunków współpracy gospodarczej z Rosją – wzrostu ceny za gaz i rosyjskich restrykcji w odniesieniu do wymiany handlowej. W pierwszym kwartale 2014 r. PKB liczony rok do roku spadł o 1,2%, w trzecim kwartale – o 5,3%. Kryzys dotknął przede wszystkim budownictwo (spadek o 26,1% w trzecim kwartale), skupiony na wschodzie kraju przemysł wydobywczy (21,9%), a także wymianę z zagranicą³⁷. Załamał się kurs hrywny, co w lutym 2014 r. zmusiło Narodowy Bank Ukrainy do jego uwolnienia. W styczniu 2014 r. za 1 USD płacono 7,99 hrywny, w marcu 2015 r. – już 21,61³⁸.

³⁷ Зміна обсягу валового внутрішнього продукту за 2014 рік, http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/vvp/ind_vvp/ind_2014_u_n.htm.

³⁸ Офіційний курс валют, http://bank.gov.ua/control/uk/curmetal/currency/search?formType=search-PeriodForm&time_step=daily&currency=169&periodStartTime=02.01.2014&periodEndTime=16.03.2015&outer=table&execute=%D0%92%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B8.

W efekcie problemy gospodarcze i związana z nimi konieczność reform stały się, poza konfliktem z Rosją, głównym wyzwaniem, przed jakim stanęły nowe władze. Podjęto działania na rzecz znalezienia poza granicami kraju wsparcia finansowego niezbędnego do przezwyciężenia doraźnych skutków kryzysu i przeprowadzenia długofalowych reform. W tym celu wznowiono przede wszystkim współpracę z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, której pod koniec swych rządów nie chciał Janukowycz, obawiając się niepopularnych społecznie reform. Wedle ustaleń zawartych w marcu 2014 r. Ukraina miała otrzymać z MFW 14–18 mld USD w ramach *Stand-By Arrangement*. Całość międzynarodowej pomocy w tym okresie wynieść miała 27 mld USD. W zamian Ukraina zobowiązała się m.in. do utrzymania zmiennego kursu walutowego, ograniczenia deficytu budżetowego z 9% w pierwszym kwartale 2014 r. do 2,5% w 2016 r. i reformy sektora energetycznego, w szczególności urynkowienia (podwyższenia) cen gazu i ogrzewania dla odbiorców indywidualnych³⁹. Pod koniec miesiąca pakiet niezbędnych ustaw antykryzysowych i nowelizację budżetu przegłosowała, mimo początkowych oporów deputowanych, Rada Najwyższa⁴⁰.

Nie podjęto – motywując to m.in. sytuacją na wschodzie kraju – zasadniczych reform systemowych. Zrezygnowano też faktycznie z prywatyzacji. Źródłem dodatkowych przychodów budżetowych były głównie nowe podatki (specjalny podatek wojskowy od dochodów, podatek od depozytów, wyższa akcyza), cięcia programów inwestycyjnych i socjalnych oraz zagraniczne kredyty i pomoc finansowa⁴¹.

Nie rozwiązano w sposób strukturalny problemów w szersze energetyki. Wprawdzie listopadowe porozumienie Ukraina–Rosja–UE odsunęło groźbę przerwy w dostawach (do której doszło choćby w styczniu 2006 i 2009 r.), niemniej Ukraina nie osiągnęła stabilnej równowagi bilansu energetycznego. Niedobory rodzimej produkcji gazu zaspokajano dzięki dostawom rewersem (kwestionowanym przez Rosję) z państw UE i równie niepewnym z powodów politycznych dostawom rosyjskim. Plany, by ukraińska energetyka bazowała w większym stopniu na wydobywaniu węgla, okazały się trudne do realizacji z powodu konfliktu w Donbasie, choć Ukraina podjęła działania w tym kierunku, m.in. przez sprowadzanie węgla z RPA⁴².

Niejednoznaczne są szacunki dotyczące kosztów ekonomicznych konfliktu militarnego na wschodzie kraju. Działania wojenne mają kosztować 5 mln USD dziennie, co dawałoby 1,82 mld USD w skali roku. Budżet obronny Ukrainy miał wzrosnąć wedle niektórych ocen w 2014 r. do 2% PKB⁴³. Bardziej wątpliwe są koszty związane z oderwaniem Krymu i części Donbasu. Półwysep należał do biedniejszych regionów Ukrainy i wносił do jej PKB jakieś 3%; Zagłębie Donieckie odgry-

³⁹ „IMF announces staff level agreement with Ukraine on US\$ 14–18 billion stand-by arrangement”, *Press Release* No. 14/131, 27 marca 2014 r., <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14131.htm>.

⁴⁰ *Ukraine parliament supports anti-crisis law required for IMF bailout*, 27 marca 2014 r., <http://www.reuters.com/article/2014/03/27/ukraine-crisis-imf-vote-idUSL5N0MO50N20140327>.

⁴¹ T. Iwański, „Gospodarka Ukrainy w cieniu wojny”, *Komentarze OSW* z 8 października 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-10-08/gospodarka-ukrainy-w-cieniu-wojny>.

⁴² A. Czubyk, Z. Nowak, „W obliczu zimy – ukraińska strategia przetrwania”, *Biuletyn PISM* z 18 listopada 2014 r., nr 120 (1232), http://www.pism.pl/files/?id_plik=18734.

⁴³ T. Iwański, op. cit.

wało znacząco większą rolę, gdyż wytwarzało ok. 16%⁴⁴. Te dane trzeba jednak zrelatywizować. Z jednej strony DRL i ŁRL zajmują około jednej trzeciej powierzchni Donbasu. Ponadto należy mieć na uwadze, że Zagłębie Donieckie było silnie dotowane pod rządami Partii Regionów. Z drugiej szacunki te nie uwzględniają kosztów ewentualnej powojennej odbudowy Donbasu – gdyby w przyszłości miał on znów w całości znaleźć się pod kontrolą władz ukraińskich.

Stosunki z Unią Europejską. Jednym z kluczowych celów „rewolucji godności” było zbliżenie Ukrainy do UE, w szczególności przez podpisanie umowy stowarzyszeniowej, odrzuconej przez reżim Janukowycza. Znaczące w tym okresie poparcie na Ukrainie dla Unii Europejskiej – utożsamianej bardziej z wyższymi standardami życia niż ze specyficznymi rozwiązaniami integracyjnymi – kontrastowało ze wzrostem eurosceptycyzmu w krajach członkowskich. UE dostrzegała aspiracje Ukraińców i ich determinację⁴⁵, ale wstrzymywała się przed zdecydowanymi działaniami przeciwko Janukowyczowi (sankcje przeciwko niemu i jego współpracownikom wprowadzono dopiero po „rewolucji godności”); obawiała się bowiem eskalacji kryzysu i potencjalnie pogorszenia relacji z Rosją. Taka postawa spotkała się z krytyczną oceną ze strony ukraińskiego społeczeństwa, którego przedstawiciele apelowali, by UE nie ograniczała się tylko do wyrażania „głębokiego zaniepokojenia” wobec sytuacji na Ukrainie⁴⁶.

W apogeum ukraińskiego kryzysu UE zaangażowała się w jego rozwiązanie. Ministrowie spraw zagranicznych Niemiec, Francji i Polski działający w imieniu wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton podjęli się mediacji między ukraińskimi władzami i opozycją. Ich efektem było porozumienie przewidujące w szczególności przedterminowe wybory prezydenckie na Ukrainie, ale dopiero pod koniec 2014 r. Porozumienie to nie miało praktycznych efektów. Zostało ono odrzucone przez „Euromajdan”, a Janukowycz wkrótce zbiegł z kraju.

Nowe ukraińskie władze uznały integrację z Unią Europejską i docelowo członkostwo w tej organizacji za swój kluczowy cel⁴⁷. Krótkoterminowo liczyły jednak przede wszystkim na podpisanie umowy stowarzyszeniowej, a także wsparcie ze strony UE – zarówno ekonomiczne (kryzys gospodarczy), jak i polityczne (agresja ze strony Rosji). Po rewolucji istotnie wzrosło poparcie dla integracji europejskiej. W latach 2011–2013 za członkostwem w UE opowiedziało się 41–43% ankietowanych, w czerwcu 2014 r. – ponad 60%⁴⁸.

⁴⁴ Dane za www.ukrstat.gov.ua.

⁴⁵ *Euromaidan in Kyiv confirms EU's importance and values, says Barroso*, 14 stycznia 2014 r., <http://en.interfax.com.ua/news/general/185735.html>.

⁴⁶ M. Marynovych, *What Can Ukraine Expect from the West Now?*, 20 lutego 2014 r., <http://neweastern-europe.eu/articles-and-commentary/1103-what-can-ukraine-expect-from-the-west-now>.

⁴⁷ *Виступ кандидата на пост Прем'єр-міністра Арсенія Яценюка у Верховній Раді України, Київ, 27 лютого 2014 р.*, http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247059694; *Address of the President of Ukraine during the ceremony of inauguration*, 7 czerwca 2014 r., <http://president.gov.ua/en/news/30488.html>.

⁴⁸ *Українці готові підтримати вступ країни до ЄС і НАТО*, 26 czerwca 2014 r., <http://www.unian.ua/society/933230-ukrajintsi-gotovi-pidtrimati-vstup-krajini-do-es-i-nato.html>.

Unia Europejska tylko po części odpowiedziała na oczekiwania strony ukraińskiej. Zgodnie z decyzjami z początku marca 2014 r. Ukraina miała otrzymać w latach 2014–2020 ok. 11 mld euro pomocy od Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju⁴⁹. Była to suma znacząco większa niż w poprzednim okresie (1 mld euro w ramach pomocy dwustronnej w latach 2007–2013), choć poniżej potrzeb i oczekiwań strony ukraińskiej.

Jeśli chodzi o umowę stowarzyszeniową, to ze strony części państw UE pojawiły się wątpliwości, czy można ten dokument podpisać z „rewolucyjnymi” władzami, niedysponującymi jednoznacznym, demokratycznym mandatem. W tych okolicznościach podjęto decyzję o faktycznym rozdzieleniu wynegocjowanej w 2011 r. umowy stowarzyszeniowej na dwie części. Na podstawie podpisanego w marcu 2011 r. przez przywódców UE i Arsenija Jaceniuka porozumienia weszła w życie część polityczna umowy stowarzyszeniowej. Część ekonomiczna (dotycząca powstania DCFTA) miała być podpisana w terminie późniejszym⁵⁰ – stało się to miesiąc po wyborach prezydenckich, 27 czerwca 2014 r. Mimo akceptacji umowy we wrześniu 2014 r. przez Parlament Europejski i ukraińską Radę Najwyższą nie została ona tymczasowo wcielona w życie, zgodnie z praktyką UE (do pełnego wejścia w życie potrzebna jest jeszcze ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie Unii). Ustalono bowiem, że tymczasowa implementacja zostanie odłożona do 31 grudnia 2015 r.; UE przedłużyła zarazem obowiązywanie autonomicznych preferencji handlowych dla Ukrainy do tego czasu. Takie rozwiązanie odpowiadało krótkookresowo władzom ukraińskim, gdyż odkładało w czasie potrzebę trudnych reform, ale i zarazem modernizacji i europeizacji kraju. Przede wszystkim jednak było na rękę Rosji, która groziła zaostrzeniem konfliktu militarnego na wschodzie Ukrainy, a także znaczącym ograniczeniem gospodarczych stosunków ukraińsko-rosyjskich w razie wcielenia w życie umowy. Domagała się też uwzględnienia jej interesów przy implementacji DCFTA. Decyzja ta świadczyła o dalszym sprzeciwie Rosji wobec zbliżenia Ukrainy z UE i o sile jej oddziaływania zarówno na Ukrainę, jak i na Unię⁵¹.

Istotnym wyzwaniem – wykraczającym poza ramy tego artykułu – był dla UE konflikt ukraińsko-rosyjski. Unia Europejska była niechętna konfrontacji z Rosją, co wynikało zarówno ze znaczenia współpracy gospodarczej z Federacją Rosyjską, jak i cywilnego charakteru unijnego mocarstwa. Opracowano zatem trzystopniowy plan sankcji. Pierwszy stopień (zawieszenie rozmów na temat reżimu wizowego i nowego porozumienia UE–Rosja) wprowadzono niemal od razu po aneksji Krymu. Drugi stopień – zamrożenie aktywów i zakaz wjazdu wobec niektórych obywateli Rosji

⁴⁹ *European Commission's support to Ukraine. Memo*, 5 marca 2014 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

⁵⁰ *Final Act Of The Summit Between The European Union And Its Member States, Of The One Part, And Ukraine, Of The Other Part, As Regards The Association Agreement*, 21 marca 2014 r., http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/association_agreement/final_act_text_en.pdf.

⁵¹ R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, „Rosja blokuje strefę wolnego handlu Ukrainy z UE”, *Analizy* z 17 września 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-17/rosja-blokuje-strefe-wolnego-handlu-ukrainy-z-ue>.

i Ukrainy oraz podmiotów z obu krajów odpowiedzialnych za sytuację na Krymie i na wschodzie Ukrainy – wprowadzany był stopniowo, wraz z eskalacją konfliktu na Ukrainie i degradacją relacji UE–Rosja⁵². Trzeci – sankcje przeciwko wybranym sektorom rosyjskiej gospodarki – został ustanowiony dopiero w lipcu 2014 r., po zestrzeleniu nad wschodnią Ukrainą malezyjskiego samolotu pasażerskiego⁵³. Ponadto konflikt na Ukrainie ujawnił istotne różnice pomiędzy państwami członkowskimi, jeśli chodzi o politykę wobec Rosji i Ukrainy, a także swoistą rywalizację o skuteczne rozwiązanie kryzysu ukraińskiego. W lutym 2014 r. ministrowie Niemiec, Francji i Polski działali jako przedstawiciele UE. W ramach „formatu normandzkiego” Niemcy i Francja prowadziły rozmowy już bez takiego mandatu. Porozumienia mińskie przyjęto bez udziału UE i jej państw członkowskich.

Perspektywy. Przyszłość Ukrainy sprowadza się do czterech zasadniczych kwestii. Pierwsza dotyczy budowy narodu. Nie ulega wątpliwości, że „rewolucja godności” przyniosła w tym zakresie istotne postępy. Dała Ukraińcom nowe symbole (Majdan), mity („niebiańska sotnia”, czyli setka ludzi, którzy w styczniu i lutym 2014 r. zginęli w Kijowie) i hasła („Chwała Ukrainie! Bohaterom chwała!”). Również konflikt ukraińsko-rosyjski wzmocnił w pewnym stopniu poczucie tożsamości narodowej. Od sierpnia 2013 r. do sierpnia 2014 r. udział ankietowanych uznających się za patriotów wzrósł na Ukrainie z 81 do 86%⁵⁴. Tego wzrostu uczuć patriotycznych nie należy, w ślad za propagandą rosyjską, utożsamiać z radykalizmem i skrajnym nacjonalizmem, których przedstawiciele pozostają na marginesie ukraińskiego życia politycznego. Zasadne wydaje się stwierdzenie, że „rewolucja godności” i konflikt na wschodzie kraju to istotny krok na drodze do budowy nowoczesnego narodu ukraińskiego.

Drugie pytanie dotyczy perspektyw modernizacji Ukrainy. „Pomarańczowa rewolucja” nie przyniosła zasadniczych zmian i obecnie może być podobnie. Zmianom sprzyja zła sytuacja gospodarcza, presja społeczna (ludzie po raz kolejny wyjdą na ulice nie przeciwko reformom, ale przeciwko liderom, którzy ich nie podejmą), woła zbliżenia z UE, rosnąca rola młodego pokolenia, niepomietającego już czasów radzieckich. Czynniki ryzyka to możliwość konfliktu między prezydentem Poroszenką i premierem Jaceniukiem, rola ludzi starego systemu (polityków, urzędników, oligarchów) w porewolucyjnych elitach, wreszcie możliwość dalszej eskalacji konfliktu z Rosją. Ukraińskie prawodawstwo, administracja i gospodarka wymagają szerokiego programu reform; kluczowe znaczenie mają tu w szczególności reformy sądownictwa, samorządów i sektora energetycznego.

Trzecia kwestia to relacje z UE, zwłaszcza implementacja umowy stowarzyszeniowej i DCFTA oraz jej efekty. Do mocnych stron DCFTA zaliczyć trzeba otwarcie rynku UE na towary z Ukrainy (wedle niektórych analiz całkowity eksport Ukrainy

⁵² Por. *List of persons and entities under EU restrictive measures over the territorial integrity of Ukraine*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145571.pdf.

⁵³ *Adoption of agreed restrictive measures in view of Russia's role in Eastern Ukraine*, 31 lipca 2014 r., http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144205.pdf.

⁵⁴ *Динаміка патріотичних настроїв*, 15 sierpnia 2014 r., <http://ratinggroup.com.ua/products/politic/data/entry/14101/>.

wzrósłby o 36%⁵⁵) i przyjęcie przez tę ostatnią istotnej części wspólnotowego *acquis communautaire*, co podniesie jakość rozwiązań prawnych na Ukrainie, a przez to przeciwdziałać będzie patologiom trapiącym ten kraj, takim jak korupcja. Słabością DCFTA są przede wszystkim koszty jej implementacji dla Ukrainy (czy szerzej koszty reform). Wynoszą one wedle niektórych szacunków ok. 100 mld euro w skali dziesięciu lat⁵⁶. Ukraina nie dysponuje takimi środkami, a w UE nie ma politycznej woli, by je wyasygnować. Umowa stowarzyszeniowa nie uznaje również perspektywy członkostwa Ukrainy, co w przypadku państw Europy Środkowej 25 lat temu było ważnym argumentem politycznym. Najważniejsze szanse, jakie przynosi DCFTA, to odegranie roli impulsu modernizacyjnego dla Ukrainy, a częściowa integracja z UE zbliży ją *de facto* do statusu państwa kandydującego. Zagrożenie mogą zaś stanowić nieprawidłowa implementacja umowy, wysokie koszty społeczne, rozczarowanie społeczeństwa ukraińskiego co do integracji z UE, wreszcie dalsze pogorszenie relacji z Rosją.

Czwarte i ostatnie pytanie dotyczy przyszłości konfliktu z Rosją. Choć Rosji nie udało się zrealizować wszystkich jej prawdopodobnych celów wobec Ukrainy (obalenie porewolucyjnych władz, podział kraju), to nadal dysponuje ona istotnymi instrumentami nacisku na ukraińskiego sąsiada – gospodarczymi, informacyjnymi, nie wspominając o militarnych i wywiadowczych; może też liczyć na wyrozumiałość części państw zachodnich wobec swojej polityki. Rosja mogłaby hipotetycznie podjąć dalsze działania militarne przeciwko Ukrainie i ani Ukraina, ani państwa zachodnie nie byłyby w stanie efektywnie temu przeciwdziałać. Zasadnicze pytanie – jeśli przyjąć, że władze rosyjskie działają przynajmniej po części racjonalnie – dotyczy więc kosztów dalszego konfliktu dla Rosji, te zaś są wysokie. Utrzymanie Krymu będzie kosztować 2,5 mld USD rocznie⁵⁷. Koszty utrzymania DRL i ŁRL trudno oszacować, ale bez wątpienia jest to jeden z powodów, dla których Rosja nie zdecydowała się na ich aneksję. Przeniesienie konfliktu na zachód, w głąb Ukrainy, oznaczałoby wyższe koszty i większe ofiary dla Rosji; Ukraina jest bowiem obecnie lepiej przygotowana do walki, a tamtejsza ludność – bardziej zdeterminowana do obrony swojego kraju. Należy również uwzględnić koszty kryzysu ukraińskiego dla samej Rosji – z powodu sankcji traci ona obecnie ok. 40 mld USD rocznie, do czego należy dodać 90–100 mld USD strat związanych ze spadkiem cen ropy. Te czynniki powinny odwieść Rosję od dalszej eskalacji konfliktu na Ukrainie⁵⁸.

⁵⁵ O. Shepotylo, *Trade policy choice for Ukraine: comparison of FTA EU and CU integration scenarios*, 2 lipca 2013 r., <http://www.kse.org.ua/download.php?downloadid=235>.

⁵⁶ *Ukraine. Creating Fiscal Space for Growth: A Public Finance Review*, 14 września 2006 r., s. ii, <http://siteresources.worldbank.org/INTHSD/Resources/topics/415176-1255443724448/WorldBankUkraineCreatingFiscalSpaceforGrowthAPublicFinanceReview2006.pdf>.

⁵⁷ E. Fischer, J. Rogoża, op. cit.

⁵⁸ *Minister finansów: Rosja traci ok. 40 mld dolarów z powodu sankcji*, 24 listopada 2014 r., http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsCommp=185916&filename=&idnews=189227&data=infopakiet&status=biezace&_Checksum=1959102626.

INNE PAŃSTWA REGIONU

Białoruś. Sytuacja polityczna na Białorusi pod rządami Alaksandra Łukaszenki nie uległa w 2014 r. zasadniczym zmianom. Białoruś borykała się natomiast z narastającymi problemami gospodarczymi, których przejawem był spadający kurs białoruskiego rubla (stopniowa dewaluacja o 49% na przestrzeni 2014 r.). Trudności te związane były zarówno z problemami strukturalnymi białoruskiej gospodarki, jak i uzależnieniem od pozostającego w kryzysie rynku rosyjskiego i eksportu taniejących produktów ropopochodnych⁵⁹. Białoruś jest współtwórcą Unii Celnej (2010 r.) i Unii Eurazjatyckiej (2015 r.), niemniej jej polityka zagraniczna nie orientowała się wyłącznie na Rosję. Po pierwsze, Białoruś wybiórczo podchodziła do procesów integracyjnych promowanych przez Federację Rosyjską, skupiając się przede wszystkim na realizacji swoich doraźnych interesów. Po drugie, nie poparła polityki rosyjskiej wobec Ukrainy (wedle nieoficjalnych informacji Łukaszenka był nią zszokowany⁶⁰); takie stanowisko wynikało w szczególności z troski o własne bezpieczeństwo, znaczenia relacji ekonomicznych z Ukrainą i chęci wzmocnienia swej międzynarodowej pozycji w kontekście kryzysu ukraińskiego (porozumienia Mińsk I i II). Po trzecie, dążyła do ograniczonej poprawy relacji z Zachodem, czemu służyć miało w szczególności przedterminowe zwolnienie z więzienia znanego obrońcy praw człowieka Alesia Bialackiego⁶¹. W sierpniu 2014 r. w ramach rozmów nad rozwiązaniem konfliktu ukraińskiego Mińsk odwiedził wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton. Była to istotna cezura w relacjach Białoruś–UE.

Moldawia. W czerwcu 2014 r. podpisana została umowa stowarzyszeniowa z Unią Europejską, przewidująca ustanowienie DCFTA. W listopadzie 2014 r. odbyły się wybory parlamentarne, które przyniosły niewielki sukces formacji proeuropejskich. Do końca roku nie powstała jednak nowa koalicja rządowa. Federacja Rosyjska podjęła szereg działań mających na celu utrudnienie czy też uniemożliwienie zbliżenia Mołdawii z UE. Wspierała przychylnych współpracy z Rosją komunistów i socjalistów⁶². Wprowadziła także szereg ograniczeń importowych, przede wszystkim w odniesieniu do wina i innych produktów spożywczych⁶³. Zaostrzeniu uległa również sytuacja w Naddniestrzu. Władze rosyjskie i naddniestrzańskie oskarżały Mołdawię i Ukrainę o blokadę ekonomiczną republiki. Prezydent Naddniestrza Jewgienij Szewczuk po raz pierwszy jednoznacznie opowiedział się za niepodległo-

⁵⁹ T. Bakunowicz, „Kryzys finansowy i zmiany w rządzie Białorusi”, *Analizy* z 14 stycznia 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-01-14/kryzys-finansowy-i-zmiany-w-rzadzie-bialorusi>.

⁶⁰ J. Barry, *Perspectives: Cascading Consequences of Russia's Conquest of Crimea*, listopad 2014, <http://www.europeaninstitute.org/index.php/244-european-affairs/ea-november-2014/1975-perspectives-cascading-consequences-of-russia-s-conquest-of-crimea>.

⁶¹ Idem, „Mińsk próbuje rozmrozić stosunki z Zachodem”, *Analizy* z 25 czerwca 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-06-25/minsk-probuje-rozmrozic-stosunki-z-zachodem>.

⁶² K. Całus, „Przed wyborami parlamentarnymi w Mołdawii”, *Analizy* z 19 listopada 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-19/przed-wyborami-parlamentarnymi-w-moldawii>.

⁶³ Idem, „Rosyjskie sankcje wobec Mołdawii. Niewielkie efekty, spory potencjał”, *Komentarze OSW* z 6 listopada 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-11-06/rosyjskie-sankcje-wobec-moldawii-niewielkie-efekty-spory>.

ścią, a następnie przyłączeniem Naddniestrza do Rosji⁶⁴. W podobnym duchu wypowiadały się władze rosyjskie, dla których rezygnacja Mołdawii ze statusu pozablokowego (czyli w praktyce częściowa integracja z UE) pociągnęłoby za sobą prawo Naddniestrza do samostanowienia⁶⁵. W Mołdawii obawiano się powtórzenia scenariusza krymskiego, jednakże lęki te okazały się bezprzedmiotowe.

Gruzja. Wybory samorządowe w czerwcu 2014 r. potwierdziły mandat koalicji „Gruzińskie Marzenie” Bidziny Iwaniszwilego⁶⁶. W tym samym miesiącu podpisano umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską, przewidującą ustanowienie DCFTA. Gruzja z niepokojem obserwowała rosyjską agresję przeciwko Ukrainie⁶⁷. Obawy te nie były bezpodstawne, gdyż Rosja zaktywizowała politykę wobec dwu separatystycznych regionów Gruzji. W Abchazji od władzy odsunięty został dotychczasowy prezydent Aleksander Ankwab, którego miejsce zajął były oficer KGB Raul Chadzimba. W listopadzie 2014 r. Abchazja i Rosja podpisały traktat o sojuszu i strategicznym partnerstwie, przewidujący integrację obu podmiotów w sferze m.in. obronności, kontroli granic i ochrony porządku publicznego. Analogiczne działania Rosja może podjąć w odniesieniu do Osetii Południowej⁶⁸. Jednocześnie zaostrzyła się walka z przedstawicielami rządzącej do 2012 r. ekipy prezydenta Micheila Saakaszwilego. W lutym 2014 r. pod zarzutem defraudacji mienia publicznego skazano na pięć lat więzienia byłego premiera Iwane Merabiszwilego; w sierpniu 2014 r. wydano nakaz aresztowania przebywającego za granicą Saakaszwilego. W listopadzie 2014 r. rząd opuścili czołowi zwolennicy prozachodniej polityki zagranicznej. Jednocześnie wzrosła rosyjska penetracja w gruzińskiej gospodarce⁶⁹.

Azerbejdżan. W percepcji reżimu prezydenta İlhama Alijewa kryzys ukraiński dowiódł, że zagrożeniem może być zarówno wspierane przez Zachód niezależne społeczeństwo, jak i ekspansywna polityka Rosji na obszarze poradzieckim. Te wydarzenia zaowocowały wzmożoną falą represji wymierzoną w opozycję, mniejszości etniczne, obrońców praw człowieka i sektor pozarządowy⁷⁰. Azerbejdżan dążył ponadto do eskalacji konfliktu w Górskim Karabachu. Prowadzono ostrzał przy użyciu ciężkiej artylerii, lotnictwo azerbejdżańskie dokonało wielokrotnie lotów w pobliżu linii demarkacyjnej, oddzielającej siły ormiańskie i azerbejdżańskie. W listopadzie 2014 r. siły zbrojne Azerbejdżanu strąciły ormiański śmigłowiec Mi-24.

⁶⁴ Idem, „Naddniestrze wobec perspektywy aneksji przez Rosję”, *Analizy* z 14 maja 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-14/naddniestrze-wobec-perspektywy-aneksji-przez-rosje>.

⁶⁵ *Moscow threatens to recognise independence of Transnistria*, 20 października 2014 r., <http://charter97.org/en/news/2014/10/20/121614/>.

⁶⁶ M. Matusiak, „Wybory lokalne w Gruzji”, *Analizy* z 25 czerwca 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-06-25/wybory-lokalne-w-gruzji>.

⁶⁷ Idem, „Gruzja – między marzeniem a rzeczywistością”, *Komentarze OSW* z 16 kwietnia 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-04-16/gruzja-miedzy-marzeniem-a-rzeczywistoscia>.

⁶⁸ M. Falkowski, „»Rosyjska Polityka Sąsiedztwa«: casus Abchazji”, *Analizy* z 26 listopada 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-26/rosyjska-polityka-sasiedztwa-casus-abchazji>.

⁶⁹ M. Matusiak, *Rosnieft inwestuje w Gruzji*, 14 stycznia 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-01-14/rosnieft-inwestuje-w-gruzji>.

⁷⁰ A. Jarosiewicz, „Azerbejdżan – narastający problem dla Zachodu”, *Komentarze OSW* z 15 września 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-09-15/azerbejdzan-narastajacy-problem-dla-zachodu>.

Eskalacja konfliktu związana była z rosnącą asymetrią potencjałów ekonomicznych i militarnych Azerbejdżanu i Armenii (na korzyść tego pierwszego), malejącymi szansami powodzenia negocjacji w kwestii przyszłości Górskiego Karabachu prowadzonych pod egidą Rosji, Stanów Zjednoczonych i Francji, a także biernością Federacji Rosyjskiej, która liczyła, że uda jej się przekonać Azerbejdżan do członkostwa w Unii Eurazjatyckiej⁷¹. Władze azerbejdżańskie zrezygnowały z priorytetowego traktowania relacji z Zachodem na rzecz bliższej współpracy z Turcją (projekt budowy Południowego Korytarza Gazowego mającego połączyć Azerbejdżan z krajami Europy Południowej, w szczególności gazociąg transanatolijski TANAP) i Rosją (podpisanie szeregu umów o współpracy gospodarczej, a także wojskowej).

Armenia. We wrześniu 2013 r. Armenia zdecydowała o przystąpieniu do Unii Celnej. Od tej pory podjęła szybkie kroki na rzecz realizacji wymogów członkostwa. Pośpiech wynikał zarówno z nacisków Rosji, chcącej wykazać atrakcyjność swojej oferty integracyjnej, jak i nadziei Armenii na znaczącą pomoc finansową ze strony Federacji Rosyjskiej. Na płaszczyźnie politycznej zbliżenie z Rosją zaowocowało osłabieniem pozycji prezydenta Serża Sarkisjana; stanowisko premiera objął wpływowy oligarcha Howik Abrahamian. Na płaszczyźnie gospodarczej akcesja do Unii Celnej wpłynęła na ograniczenie współpracy ekonomicznej z państwami UE oraz spadek wpływów z handlu zagranicznego i zagranicznych inwestycji. Umocniła się natomiast pozycja Rosji w armeńskiej gospodarce, w tym w sektorze energetycznym. Wymiernym przejawem podporządkowania Federacji Rosyjskiej jest fakt, że Armenia jednoznacznie wsparła aneksję przez Rosję Krymu⁷². W styczniu 2015 r. dwustronne relacje uległy pogorszeniu; w Armenii wybuchły antyrosyjskie protesty spowodowane mordem dokonany przez rosyjskiego żołnierza stacjonującego w tym kraju na siedmioosobowej rodzinie ormiańskiej.

PODSUMOWANIE

Od niemal dekady było coraz bardziej widoczne, że państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego stały się obszarem rywalizacji między Zachodem, zwłaszcza Unią Europejską, i Rosją⁷³. UE proponowała państwom Partnerstwa Wschodniego demokratyzację systemu politycznego, ustanowienie społecznej gospodarki rynkowej i częściową integrację w ramach DCFTA. Rosja wspierała w krajach „bliskiej zagranicy” systemy autorytarne, skorumpowaną, oligarchiczną gospodarkę, propo-

⁷¹ Idem, „Eskalacja konfliktu w Górskim Karabachu”, *Analizy* z 19 listopada 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-19/eskalacja-konfliktu-w-gorskim-karabachu>.

⁷² S. Ananicz, „Armenia na drodze do Unii Celnej (i większego uzależnienia od Rosji)”, *Analizy* z 14 kwietnia 2014 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-04-16/armenia-na-drozdze-do-unii-celnej-i-wiekszego-uzaleznienia-od-rosji>.

⁷³ S. Dębski, „Competition of post-Soviet and pro-European models of development in Eastern Europe”, w: A. Eberhardt, A. Iwashita (red.), *Security Challenges in the post-Soviet Space. European and Asian Perspectives*, The Polish Institute of International Affairs, Warsaw–Sapporo 2007, s. 13–24; D. Averre, „Competing rationalities: Russia, the EU and the ‘Shared Neighbourhood’”, *Europe – Asia Studies* 2009, t. 61, nr 10, s. 1689–1713; N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Europejska Rada Spraw Zagranicznych – Fundacja im. Stefana Batorego, Londyn–Warszawa 2010.

nując reintegrację w ramach Unii Celnej/Unii Eurazjatyckiej. Dopiero wydarzenia 2014 r. wykazały zasadniczą różnicę, jeśli chodzi o instrumenty stosowane przez oba mocarstwa. Rosyjska *soft power* okazała się nieskuteczna w odniesieniu do Ukrainy, a także innych państw regionu (wyjątkiem była tu właściwie Armenia), dlatego Rosja postanowiła się uciec do działań z zakresu *hard power*, dokonując agresji na Ukrainę. Unia Europejska ze swojej strony potwierdziła atrakcyjność własnego projektu, czego najlepszym dowodem był ukraiński „Euromajdan”. Zarazem UE okazała się w istotnym stopniu bezradna i podzielona wobec rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie. Polityka sankcji być może zapobiegła dalszej eskalacji konfliktu przez Rosję⁷⁴; nie skłoniła jej jednak do rezygnacji z Krymu i zaprowadzenia pokoju w Donbasie. Unia Europejska, jako mocarstwo ponowoczesne, potwierdziła swój przede wszystkim cywilny charakter. Rosja, sięgając po instrument siłowy, dowiodła, że pozostaje mocarstwem (przed)nowoczesnym.

EASTERN EUROPE AND SOUTH CAUCASUS: BETWEEN RUSSIA'S HARD POWER AND EU'S SOFT POWER

In 2014 the situation in Eastern Europe and South Caucasus was largely defined by the Ukrainian crisis and the growing competition between the West (mainly the European Union) and the Russian Federation. The “revolution of dignity” in Ukraine brought to power its leaders, Arseniy Yatseniuk, who became the prime minister, and Petro Poroshenko, elected president of the country. Their political mandate was confirmed by anticipated presidential and parliamentary elections. The new team decided to sign an association agreement with the EU, rejected by the previous Ukrainian regime. This decision was badly received by Russia, which responded by invading and annexing Ukrainian Crimea and launching a proxy war in the eastern part of the country, in Donbas. If the annexation of Crimea was relatively peaceful, the conflict in Donbas left more than 6000 people dead. The conflict in Ukraine contributed to serious degradation of the relations between Russia and the West, and was perceived as a threat by most of the countries in the region. Belarus, although member of the Russia-launched Customs Union, tried to strengthen its international position through the “Minsk agreements”, which unsuccessfully aimed to bring peace to eastern Ukraine. Moldova and Georgia signed association agreements with the EU; in the former, despite the Russian pressure, the parliamentary elections gave a thin majority to the pro-European forces, in the latter the “Georgian Dream” coalition strengthened political repressions against the opposition and opted for a moderate rapprochement with Russia. Azerbaijan focused on strengthening the authoritarian regime, giving up priority relations with the West in favour of cooperation with Russia and Turkey. It also aimed at escalating the conflict with Armenia over Nagorno-Karabakh. The former, after deciding to join the Customs Union, accepted a gradual subjugation by Russia.

⁷⁴ J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secieru, *Sankcje i Rosja*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, s. 7.

Keywords: war in Ukraine, annexation of Crimea, “revolution of dignity”, association agreement Ukraine–European Union, association agreement Georgia–European Union, association agreement Moldova–European Union, Customs Union, Minsk I agreements, Minsk II agreements, Eastern Partnership

NIEMCY – MIĘDZY HAMLETYZOWANIEM A PRZYWÓDZTWEM

Trzecią kadencję rządów Angeli Merkel – rządów sprawowanych przez chadecką (CDU/CSU) wraz z socjaldemokratami (SPD) – determinowało w 2014 r. pytanie, jak dalece dotychczasowe założenia polityki zagranicznej i wewnętrznej RFN sprawdzą się w nowych realiach. Partnerem kanclerz była wszak nie tylko o wiele silniejsza niż liberałowie SPD. Zupełnie inaczej, przede wszystkim z uwagi na kryzys na Ukrainie, prezentowało się też otoczenie międzynarodowe Niemiec. **Zmiana koalicjanta, objęcie przezeń resortu spraw zagranicznych oraz odmienna od chadeckiej socjaldemokratyczna wizja polityki gospodarczej nie wprowadziła jednakże i nie wprowadzi, także w perspektywie długookresowej, istotnych przeobrażeń w polityce zewnętrznej RFN.** Była i pozostanie ona funkcją interesów ekonomicznych państwa, zarówno w UE, jak i poza nią. **Powodem tego jest brak alternatyw oraz dodatkowe czynniki:** pojawiające się pod koniec 2014 r. pierwsze symptomy osłabienia gospodarczego¹, brak instrumentarium niezbędnego do odgrywania aktywnej roli w stosunkach transatlantyckich, tj. rozwiniętych sił zbrojnych, a także uwarunkowana historycznie niechęć do ich użycia. Nie bez znaczenia jest też unikanie za wszelką cenę przejmowania przez RFN takiego przywództwa, przede wszystkim w UE, które generowałoby wzrost odpowiedzialności ekonomicznej lub zmusiło Niemcy do jednoznacznego opowiedzenia się po którejś stronie bieżących konfliktów międzynarodowych. **Przywództwo z ograniczoną odpowiedzialnością przynosiło RFN do 2014 r. wymierne korzyści. O ile będzie to możliwe, taka postawa nie ulegnie zmianie w 2015 r.**

POLITYKA WEWNĘTRZNA – WIELKA KOALICJA 2.0

Rząd SPD i CDU/CSU został zaprzysiężony po raz drugi w okresie sprawowania władzy przez Merkel. Doświadczenia płynące z funkcjonowania pierwszej wielkiej koalicji wskazywały na cyniczne wykorzystywanie socjaldemokratów przez chadecję². Było to jednym z istotnych argumentów dla przeciwników jej zawarcia w samej SPD. W roku 2014 koalicjanci skupili się w związku z tym na obserwacji, w jakim stopniu partner w rządzie gotowy jest do kompromisów. Na obserwacje te

¹ K. Popławski, „Perspektywy pogorszenia koniunktury gospodarczej w Niemczech”, *Analizy OSW* z 15 października 2014 r.

² Por. T. Jaskułowski, „Słabe Niemcy w mocnych kobiecych rękach”, *Rocznik Strategiczny 2009/10*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 231.

wpływały kolejne w tym roku wybory: do Parlamentu Europejskiego (PE), do landtagów w trzech krajach związkowych, zmiany w systemie partyjnym oraz sytuacja ekonomiczna państwa.

Najważniejszą zmianą, dokonywaną ćwierć wieku po zjednoczeniu Niemiec, stały się rozszady w systemie partyjnym. Popularność Merkel nie przynosiła chęci takiego sukcesu jak w przypadku wyborów do Bundestagu. Pomimo strat CDU/CSU wygrała co prawda wybory do PE oraz do landtagów w Saksonii i Turyngii, tyle tylko że w tej pierwszej musiała zawrzeć koalicję z SPD. W Brandenburgii i Turyngii socjaldemokraci tworzyli ponadto koalicję z następczynią enerdownskiej komunistycznej SED – Partią Lewicy. Co więcej, reprezentant tej ostatniej, Bodo Ramelow, objął w Turyngii, po raz pierwszy w historii własnej partii, funkcję premiera rządu krajowego. Stało się tak mimo bezprecedensowych protestów ze strony prezydenta RFN³. Liberalowie (FDP) przestali być reprezentowani we wszystkich trzech landtagach. Wielka koalicja w Saksonii oznaczała zarazem, iż przestał istnieć ostatni lokalny rząd, w którym obecni byli ich przedstawiciele. Miejsce FDP przejmowała „Alternatywa dla Niemiec” (AfD), konserwatywna i eurosceptyczna, choć odrzucająca zarzut, jakoby była ugrupowaniem negującym podstawy porządku prawnego. Zdobyła ona od 7% (PE) do 12% (landtagi) poparcia. To wszystko sprawia, że pomimo skandali obyczajowych i wywołanych tym dymisji w rządzie osłabiających SPD **Merkel nie będzie miała takiej swobody rządzenia jak w czasach koalicji z FDP.** Otwarte pozostaje zarazem pytanie o możliwą trwałą konkurencję dla CDU/CSU ze strony AfD, która przejmując elektorat znikającej ze sceny politycznej skrajnej prawicy.

Głównym polem sporów koalicyjnych w 2014 r. stała się polityka gospodarcza. Sprowadzała się ona do łączenia rzeczy niemożliwych, tj. postulowanego przez SPD zwiększenia wydatków socjalnych i oszczędnego gospodarowania budżetem, za czym opowiadała się CDU/CSU. Efektem stały się wymuszone kompromisy. Z formalnego punktu widzenia SPD realizowała swoje obietnice. Wprowadzono możliwość przejścia na emeryturę w wieku 63 lat. Rozszerzono liczbę branż, w których obowiązuje płaca minimalna. Tyle tylko że w przypadku pierwszego rozwiązania jest to możliwe jedynie po odprowadzaniu składek przez 45 lat. Płace minimalne zaś obwarowano wyjątkami. Jednocześnie zaostrzano przepisy dotyczące napływu do RFN cudzoziemców i otrzymywania przez nich świadczeń socjalnych, ryzykując konflikt z Komisją Europejską (KE).

Najważniejsze wskaźniki ekonomiczne dawały co prawda powody do umiarkowanego optymizmu. Inflacja w wysokości 0,2% oraz bezrobocie (4,9%) spadały. Eksport szacowano na 1142 mld euro. Niemcy uzyskały najwyższy dodatni bilans handlowy na świecie oraz najwyższe w historii wpływy podatkowe: 593 mld euro. Odnotowały zarazem najniższy od czterdziestu lat poziom deficytu. Co więcej, w budżecie 2014/2015 tego ostatniego już nie przewidywano – po raz pierwszy od 1969 r. Tyle tylko że wzrost gospodarczy wyniósł jedynie połowę tego, co zakładano, tj. nieco ponad 1%, i spadał. Nadal ponad 40% wydatków budżetu przeznacza

³ „Joachim Gauck äußert Bedenken gegen Ramelow”, *Der Tagesspiegel* z 2 listopada 2014 r.

się na zabezpieczenie społeczne. Nie przeprowadzono reformy emerytalnej i podatkowej, odrzucając pod koniec 2014 r. postulat obniżenia tych wydatków, zapowiadając przy tym wprowadzenie kolejnych. Płace minimalne oraz wcześniejsze renty, zgodnie z pierwszymi analizami, mogą spowodować dodatkowo likwidację 300 tys. legalnych miejsc pracy⁴ i kosztować kolejne 60 mld euro. W 2014 r. chadecja odrzuciła co prawda zgłoszony przez SPD pomysł wprowadzenia emerytury minimalnej. **Pojawienie się na scenie politycznej głosów sceptycznych wobec UE oraz tendencja zwyżkowa SPD może prowadzić do taktycznego podnoszenia przez nią kolejnych postulatów socjalnych. Z jednej strony odbije się to na stabilności koalicji, z drugiej zaś utrwali ekonomizację polityki zagranicznej RFN.**

POLITYKA ZAGRANICZNA: RETORYCZNA AKTYWNOŚĆ Z DEFICYTEM PRAKTYKI

Żaden gabinet od czasów Gerharda Schrödera, tj. od 1998 r., nie prezentował tyłu zapowiedzi wzrostu niemieckiego znaczenia w polityce światowej co rząd Merkel pod koniec 2013 r. i na początku 2014 r.⁵ Wtórował mu prezydent RFN, Joachim Gauck, oczekując odejścia od polityki unikania odpowiedzialności przez Niemcy. Jednakże wspomniana retoryka nic nie zmieniła. **Rząd RFN nie podejmował bardziej aktywnej polityki ani w UE, ani poza nią. Sytuacja ta nie ulegnie zmianie do momentu, w którym kraj znajdzie się w sytuacji bez wyjścia. Uczyni jednak wszystko, aby takowej uniknąć.** Straty ekonomiczne wywołane ewentualnym zaostreniem relacji z innymi mocarstwami, np. Rosją, byłyby skrajnie niekorzystne dla gospodarki. Koalicjant chadecji – SPD – stał na pryncypialnym i determinowanym historycznie stanowisku utrzymywania dialogu z państwami podważającymi porządek międzynarodowy, czasem za wszelką cenę⁶. Instrumenty do prowadzenia innej niż zorientowana ekonomicznie polityki w relacjach transatlantyckich, tj. Bundeswehra, nadal były niewydolne i nie cieszyły się zaufaniem społecznym. Polityka europejska stała się poza tym polem wewnętrznych konfliktów personalnych w koalicji.

Chadecy i socjaldemokraci dążyli w pierwszym roku wspólnego rządzenia do kontynuacji takiej polityki zagranicznej, która była realizowana do 2013 r. i polegała na ochronie interesów ekonomicznych. Nadal pozostanie ona domeną kanclerz. Poglądy odmienne od niej, formułowane przez reprezentującego SPD szefa MSZ, Franka-Waltera Steinmeiera, pomagają w prowadzeniu dialogu z kluczowymi dla niemieckiej gospodarki państwami takimi jak Rosja i Chiny. Uzupełniają przy okazji mniej koncyliacyjne stanowisko Merkel. SPD zwiększy co prawda liczbę konfliktów z CDU dotyczących stosunków zewnętrznych, wynikać to jednak będzie z jej pozycji w koalicji i **nie wpłynie na lojalność SPD w zakresie ochrony interesów ekonomicznych Niemiec, potrzebnych dla realizacji jej programu socjalnego.**

⁴ „Wirtschaftswachstum in Deutschland brems ab”, *Die Welt* z 8 października 2014 r.

⁵ „Steinmeier fordert aktivere Außenpolitik”, *Der Spiegel* z 25 sierpnia 2014 r.

⁶ „Gabriel gegen weitere Sanktionen”, *Tagesschau* z 16 listopada 2014 r.

POLITYKA EUROPEJSKA – WEWNĘTRZNE KONFLIKTY W CIENIU ZASTOJU

Niemieckie działania wewnątrz UE w 2014 r. determinowały wybory do PE oraz ustalenie składu personalnego gremiów zarządzających Wspólnotą. W szczególności chodziło tutaj o przewodnictwo KE. Z uwagi na uznanie przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w lutym 2014 r. prognozy wyborczego do PE za niezgodny z Ustawą Zasadniczą RFN w wyborach doszło do skrajnego rozproszenia głosów. Chadecja, mimo zwycięstwa, nie tylko była osłabiona wejściem do PE konkurencyjnej AfD. Ponad 6-procentowy wzrost poparcia zanotowała SPD, domagając się od początku 2014 r. przyznania jej kandydatowi, Martinowi Schulzowi, stanowiska przewodniczącego KE⁷. Było to nie do przyjęcia dla Merkel z uwagi na obawy o wzrost znaczenia koalicjanta. Schulz został ostatecznie wybrany na przewodniczącego PE. Stanowisko przewodniczącego KE otrzymał zaś wspierany przez CDU/CSU Jean-Claude Juncker.

Prestiżowa porażka SPD nie była jedynym polem konfliktów. Wspomniany już Juncker, pomimo formalnego poparcia Merkel, nie mógł być do końca pewien nominacji. Wynikało to z nowej roli PE. Jego frakcje prezentowały kandydatów na stanowisko przewodniczącego KE, co z natury rzeczy osłabiało rolę szefów rządów w procesie decyzyjnym w UE⁸. Merkel wstrzymywała się z publicznym poparciem Junckera także z uwagi na opory Wielkiej Brytanii, która była przeciwna tej kandydaturze. To z kolei wykorzystywała SPD do ataków na CDU/CSU. **Pomimo zakończenia sporu SPD będzie najprawdopodobniej wykorzystywać brak pełnego zaufania wobec Junckera do tworzenia z nim taktycznych koalicji przeciwko Merkel.**

Konflikty personalne nie przeszkadzały obu partiom realizować na poziomie bieżących decyzji w UE znanego z lat ubiegłych scenariusza: ochrony niemieckich interesów ekonomicznych i dążenia do oszczędności w gospodarowaniu środkami wewnątrz Wspólnoty. Koalicjanci stosowali przy tym taktykę wzajemnego uzupełniania się. I tak zarówno Steinmeier, jak i Merkel wykluczali przyznanie dodatkowych pakietów pomocowych dla Grecji, łagodzenie zasad paktu stabilizacyjnego albo zatrzymanie polityki oszczędności. Pomimo gestów wskazujących na chęć utrzymania ścisłych relacji z Francją, takich jak zaproszenie szefa niemieckiego MSZ do uczestniczenia w posiedzeniach francuskiego rządu, Merkel nie ustawała w zarzucaniu tamtejszym władzom niedostatecznej gotowości do przeprowadzania bolesnych reform ekonomicznych. Ratyfikacja umów stowarzyszeniowych UE z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją nie zmieniła faktu, iż Niemcy nadal stanowczo odrzucały ich aspiracje do członkostwa we Wspólnocie. Podobnie zachowywano się wobec Turcji. Różnica dotyczyła jedynie złagodzenia tonu. Zmiana wynikała z roli tejże w rozwiązaniu konfliktu w Syrii.

Jednoczesna ofensywa dyplomatyczna RFN zmierzająca do utrzymania Wielkiej Brytanii wewnątrz UE była niczym innym jak modelowym przykładem niemieckiej

⁷ „Martin Schulz will EU-Kommissionspräsident werden”, *Süddeutsche Zeitung* z 20 stycznia 2014 r.

⁸ „Was hinter dem Streit um Juncker steckt”, *Focus* z 11 czerwca 2014 r.

polityki wewnątrz UE. Niemcy podobnie jak Brytyjczycy starali się korzystnie dla siebie interpretować unijne prawodawstwo. Dokonywali tego jednakże bez straszenia wystąpieniem ze Wspólnoty. I tak ograniczenia w przyznawaniu świadczeń socjalnych na własnym terytorium dla innych obywateli UE wprowadzili dopiero po uzyskaniu korzystnego wyroku trybunałów europejskich. Niemiecki rząd, reprezentowany przez ministra z SPD, toczył także spór z KE w sprawie ustawy o energii odnawialnej, gwarantującej wytwórcom tejże przyznawanie subwencji⁹. **Potwierdzało to korzyści z harmonijnej współpracy koalicji w polityce europejskiej niezależnie od konfliktów wewnętrznych. Praktyka funkcjonowania nowej KE na poziomie strategicznym może jednakże przyczynić się do ograniczenia wspólnego działania SPD i CDU/CSU w UE.**

STOSUNKI TRANSATLANTYCKIE – *BUSINESS AS USUAL*

Gdyby brać pod uwagę wyłącznie deklaracje polityczne, to polityka wobec zagadnień transatlantyckich miała w 2014 r. doprowadzić do najpoważniejszych rozbieżności koalicyjnych. Dotyczyły one przyjęcia układu o wolnym handlu między UE a USA (TTIP) oraz formuły utrzymywania relacji z Rosją w kontekście kryzysu na Ukrainie. Stanowisko Merkel popierającej szybkie przyjęcie TTIP oraz oczekującej zaostrożenia polityki wobec Rosji stałoby w sprzeczności z polityką SPD odrzucającą obecną formułę traktatu i preferującą negocjacje z Rosją miast zwiększenia sankcji. Co więcej, z tego powodu miały wyniknąć rzekomo spory kompetencyjne między Merkel a Steinmeierem¹⁰.

Wydaje się jednak, że poza zmianą języka używanego przez przedstawicieli władz nie doszło i nie dojdzie do przewartościowań ani w polityce RFN wobec Rosji, ani tym bardziej w innych dziedzinach stosunków transatlantyckich. Niemcy w żadnym wypadku nie zrezygnują z wypełniania zobowiązań sojuszniczych. Chodzi tu zarówno o nakładane na Rosję ograniczenia, przyjęty na szczycie NATO w Newport wzrost planowanych wydatków na obronę, jak i oddanie do dyspozycji jednostek Bundeswehry w celu wzmocnienia tzw. wschodniej flanki sojuszu¹¹. Nie oznacza to jednak, że Niemcy dobrowolnie zrezygnują z utrwalanych od lat korzyści płynących z kontaktów ekonomicznych z Rosją. **RFN uczyni to tylko wtedy, gdy dojdzie do otwartego konfliktu, np. zbrojnego, czego jednakże niemiecka dyplomacja będzie chciała za wszelką cenę uniknąć.** Rozdźwięk opinii między SPD a CDU pomaga zatem w zachowaniu względnie poprawnych relacji z Rosją, podobnie jak równie nieustanne co nieskuteczne inicjatywy dyplomatyczne Steinmeiera w sprawie Ukrainy¹². Skuteczne były już jednak: odmowa poparcia aspiracji Ukrainy do członkostwa w NATO oraz brak zgody na dostarczanie jej uzbrojenia. Nie bez znaczenia pozostawał też zarówno wzrost dostaw rosyjskiego gazu do

⁹ „EU-Streit mit Berlin um Ökostrom-Reform beigelegt”, *Die Welt* z 9 lipca 2014 r.

¹⁰ A. Ciechanowicz, „Rosja dzieli RFN”, *Analizy OSW* z 26 listopada 2014 r.

¹¹ „Die Bundeswehr stärkt die Nato-Ostflanke”, *Rheinische Post* z 6 kwietnia 2014 r.

¹² „Steinmeier vor Moskau-Besuch: Diplomaten-Eklat überschattet Russland-Reise”, *Der Spiegel* z 18 listopada 2014 r.

RFN w pierwszym kwartale 2014 r., jak i oficjalne analizy wskazujące na stratę połowy ilości tego surowca zużywanej przez Niemcy w zimie nawet w razie czasowego zablokowania dostaw z Rosji¹³.

Lojalna wobec NATO, ale zarazem wstrzemięźliwa w kontekście izolowania Rosji polityka Niemiec wynikała ponadto z tego, iż w pozostałych obszarach stosunków transatlantyckich nie pojawiały się szanse na wzrost aktywności. **Wręcz przeciwnie, wystąpiły tam istotne ograniczenia, przede wszystkim ekonomiczne, co konsolidowało znane od lat zasady postępowania RFN poza UE.** Także w tym zakresie najlepiej widoczna była rozbieżność między retoryką a konkretnymi posunięciami. I tak przeciwna wzrostowi eksportu uzbrojenia SPD, reprezentowana przez swojego ministra gospodarki, Sigmara Gabriela, akceptowała co najmniej dyskusyjne z punktu widzenia programu tej partii kontrakty na sprzedaż broni. Przyczyniała się tym samym do utrwalenia pozycji RFN jako trzeciego eksportera tejsze na świecie. Co więcej, od 2014 r. niemiecki rząd nie musi informować Bundestagu o zatwierdzanych transakcjach tego typu¹⁴.

Z uwagi na fiasco strategicznych projektów uzyskiwania energii odnawialnej w Afryce (Desertec) zgodzono się nie tylko na korzystanie z technologii frackingu i rozwój kooperacji energetycznej z Iranem. W RFN wzrosło zarazem wydobycie szkodliwego dla środowiska węgla brunatnego, i to do poziomu nienotowanego od 1990 r. Aktywność Bundeswehry w misjach zagranicznych spadała pomimo symbolicznego (poniżej dziesięciu żołnierzy) rozpoczęcia służby w państwach afrykańskich i Iraku. Tak jak w latach ubiegłych misje te stały w cieniu zakończenia udziału w dużych operacjach (Afganistan) oraz problemów wewnętrznych armii, która nie była w stanie realizować zobowiązań wobec NATO, np. z powodu braku części zamiennych dla samolotów. Nie zmieniło tego ani wysłanie broni kurdyjskim bojownikom walczącym w Syrii przeciwko islamistom¹⁵, ani równie minimalne i nieskuteczne jak w latach ubiegłych pośrednictwo między stronami konfliktu bliskowschodniego. W tle powyższego lokowały się protesty RFN przeciwko potencjalnemu przejściu przez Francję niemieckich koncernów zbrojeniowych produkujących czołgi, z uwagi na domniemaną utratę suwerenności¹⁶. Ten argument dominował także w negocjacjach w sprawie TTIP obciążających relacje z USA. Niemcy nie zgadzały się na wprowadzenie w nim niekorzystnej dla własnego przemysłu instytucji sądu rozjemczego czy też braku ochrony własnych produktów regionalnych. Wyjaśnia to przy okazji wzrost kooperacji ekonomicznej z Chinami oraz naciski Merkel na jak najszybsze zawarcie umowy o wolnym handlu z Japonią¹⁷. **Jeżeli zatem nie dojdzie do eskalacji kluczowych problemów w stosunkach transatlantyckich, tj. konfliktu Rosji z Ukrainą, nie należy oczekiwać zmian w niemieckiej polityce dotyczącej tychże.**

¹³ „Interne Regierungsanalyse: Russischer Gasboykott tröfe Deutschland hart”, *Der Spiegel* z 17 października 2014 r.

¹⁴ „Regierung darf Planung von Rüstungsexporten geheim halten”, *Die Zeit* z 21 października 2014 r.

¹⁵ „Deutschland beginnt mit Waffenlieferungen an Kurden”, *Die Zeit* z 24 września 2014 r.

¹⁶ „Die Angst vor französischer Panzer-Übermacht wächst”, *Die Welt* z 27 października 2014 r.

¹⁷ „German leader Merkel mulls March visit to Japan”, *The Japan Times* z 28 listopada 2014 r.

STOSUNKI POLSKO-NIEMIECKIE: *CONSTANS* Z UKRAIŃSKIM TŁEM

W ocenach relacji Polski z Niemcami w 2014 r. dominowało przekonanie o ich pogorszeniu. Winę za takowe miało ponosić rzekome deprecjonowanie polskiego zaangażowania w rozwiązanie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego i, jako pochodna, ignorowanie przedstawicieli RP w trakcie przygotowywania przez Niemcy kolejnych misji negocjacyjnych¹⁸. Jest to stanowisko o tyle nieprecyzyjne, że nie uwzględnia kontekstu dwustronnych relacji w 2014 r. Po pierwsze, pojawiały się wielostronne inicjatywy w sprawie zażegnania konfliktu z wyraźnym udziałem Polski oraz Niemiec. Nie przyniosły jednakże sukcesu, podobnie jak te bez udziału RP. Po drugie, zarzut deprecjonowania roli Polski byłby słuszny, gdyby ze strony RFN dokonano szeregu niekorzystnych z punktu widzenia interesów RP posunięć. Tymczasem jest dokładnie odwrotnie. Jako przykład może służyć konsekwentne przezbrajanie sił zbrojnych z pomocą dostarczanych niemieckich czołgów Leopard oraz podpisanie nowej dwustronnej umowy wojskowej. **Świadomość niemieckich dylematów w sprawie własnej polityki wobec Rosji winna zatem być wykorzystywana przez Polskę w 2015 r.**¹⁹ celem wzmacniania zarówno bilateralnej współpracy sojuszniczej, jak i elastycznego korzystania z kontaktów RFN w Rosji na rzecz pomocy Ukrainie.

GERMANY: A MODERN HAMLET OR A TRUE LEADER?

The change in the coalition government, taking over the Ministry of Foreign Affairs by a Social Democrat, or an approach to economic policy which differs from that of the Christian Democrats: none of them have led or will lead, also in the long run, to significant transformations in Germany's external policy. It has been and it shall remain the function of economic interests of the state, both in the EU and outside, primarily due to the lack of alternatives. The leadership formula, loyal to NATO and the EU, but not ready to take more political responsibility, brought measurable benefits to Germany in 2014. Therefore, as far as possible, this is unlikely to change also in 2015.

Keywords: Afghanistan, Alternative for Germany (AfD), Jean-Claude Juncker, European Commission, Ukraine – crisis, Angela Merkel, NATO, European Parliament, Russia, Martin Schulz, Frank-Walter Steinmeier, Syria, TTIP

¹⁸ P. Buras, *Has Germany sidelined Poland in Ukraine crisis negotiations?*, http://www.ecfr.eu/article/commentary_has_germany_sidelined_poland_in_ukraine_crisis_negotiations301 (27.08.2014).

¹⁹ J. Reiter, „Polska i Niemcy a Ukraina: wspólny kurs mimo zawirowań”, *Biuletyn Niemiecki CSM* z 20 grudnia 2014 r.

ŚWIAT W ROCZNIKU
WIESŁAW LIZAK

BLISKOWSCHODNIE ZNAKI ZAPYTANIA

Bliski Wschód stał się w ciągu kilku ostatnich lat miejscem wyjątkowo intensywnych przemian społecznych i politycznych, które swoimi konsekwencjami wykraczają daleko poza geograficzne ramy regionu. Zapoczątkowany na przełomie 2010 i 2011 roku proces zmian, wywołanych masowymi protestami wymierzonymi przeciwko dotychczasowym autorytarnym reżimom politycznym, zwany „arabską wiosną”, zmienił w znaczący sposób krajobraz polityczny kilku krajów arabskich, a w kilku kolejnych przyczynił się do zainicjowania mniej lub bardziej intensywnych procesów transformacyjnych. Początkowe nadzieje na reformy w kierunku poszerzenia zakresu swobód politycznych w tych państwach jednak się nie spełniły. Efektem erozji dotychczasowych reżimów politycznych były natomiast: anarchizacja i destabilizacja życia politycznego w państwach, w których zmiany miały najbardziej radykalny charakter; pogłębienie antagonizmów wewnętrznych w kilku krajach – głównie na tle różnic religijno-wyznaniowych, ale także etnicznych; wzrost roli i znaczenia sił politycznych odwołujących się do skrajnej (fundamentalistycznej) interpretacji islamu; wreszcie osłabienie spójności i jakości administracji państwowej w państwach objętych zmianami, co – w połączeniu z wyżej zasygnalizowanymi przesłankami – przyczyniło się do wybuchu wojny domowej w Syrii oraz postępującej anarchizacji życia politycznego w Libii i Jemenie, prowadzącej do dysfunkcyjności tych krajów. Wewnętrzna dynamika konfliktu syryjskiego w połączeniu z transnarodowym charakterem aktywności sił fundamentalistycznych (obecnych tam od początku konfliktu) oraz słabością władz w Bagdadzie doprowadziła do rozprzestrzenienia się walk na terytorium Iraku, ukazując niską efektywność dotychczasowych wysiłków stabilizacyjnych podejmowanych przez wspólnotę międzynarodową po obaleniu reżimu Saddama Husajna. Fakt, iż przemiany geopolityczne zachodzą w państwach, które odgrywały bądź miały ambicje odgrywania ról mocarstw regionalnych, sprawia, że transformacji może ulec struktura bliskowschodniego porządku międzynarodowego – Egipt, Irak, Syria i Libia, poddane wewnętrznym przemianom systemowym i negatywnym tendencjom wynikającym z zachwiania równowagi politycznej pomiędzy poszczególnymi segmentami społeczeństwa, muszą ponownie odnaleźć punkt równowagi, który zapewni im przetrwanie i rozwój w tak zmiennym środowisku międzynarodowym. Wydarzenia te swoimi konsekwencjami wpływają też na zachowania, role i pozycje międzynarodowe pozostałych aktorów bliskowschodniej sceny politycznej, także tych (jak monarchie naftowe regionu Zatoki Perskiej), którym udało się uniknąć radykalnych zmian wy-

wołanych protestami okresu „arabskiej wiosny”. Swego miejsca w tak niestabilnym regionie poszukują również niearabskie mocarstwa bliskowschodnie, a więc Izrael, Iran i Turcja, a mocarstwa pozaregionalne (przede wszystkim Stany Zjednoczone) muszą stawić czoło wyzwaniom płynącym nie tylko z niepewności generowanej zmiennością porządku międzynarodowego, ale także wynikającym z ogromnego potencjału nienawiści wobec USA (i szerzej – Zachodu) obecnej w programach politycznych sił odwołujących się do wojującego dżihadyzmu.

Intensywność przemian zachodzących na Bliskim Wschodzie pozwala postawić pytanie – choć może trochę na wyrost – o stabilność ładu geopolitycznego ustanowionego w tej części świata sto lat temu po upadku imperium osmańskiego. Jego symbolicznym wyrazem jest układ Sykes–Picot, w którym Francja i Wielka Brytania decydowały o podziale schedy po upadającej Turcji, a którego stulecie podpisania przypadnie w styczniu 2016 r. Takie kraje jak Irak, Jordania, Syria, Liban czy Palestyna/Izrael swoje istnienie zawdzięczają ówczesnym decyzjom. Współcześnie coraz mocniej wyrażają swoje poglądy siły, które kontestują ten porządek i na jego gruzach chciałyby budować imperium legitymizowane religijno-politycznym dziedzictwem islamu.

EKSPANSJA DŻIHADYZMU

Wydarzeniem, które przyciągało w 2014 roku szczególnie dużo uwagi, była ekspansja militarna Państwa Islamskiego, którego bojownicy na opanowanych przez siebie terenach Syrii i Iraku proklamowali w czerwcu powstanie nowego kalifatu¹. Organizacja ta powstała w pierwszej połowie pierwszej dekady XXI wieku w Iraku jako wyraz oporu przeciwko okupacji tego kraju przez siły międzynarodowe. Ideowo odwoływała się do skrajnie fundamentalistycznej interpretacji islamu, co – biorąc pod uwagę popularność Al-Kaidy wśród dżihadystów (po 11 września 2001 roku) – zaowocowało afiliacją do tej organizacji. Na jej czele stał pochodzący z Jordanii Abu Musab az-Zarkawi, uznawany także za jej założyciela. Az-Zarkawi zginął 7 czerwca 2006 roku w ataku lotniczym sił amerykańskich i irackich. Założona przez niego organizacja początkowo nosiła nazwę Dżamiat at-Tawhid wa Dżihad (Jeden Bóg i Święta Wojna). W październiku 2004 r., po tym jak az-Zarkawi uznał Usamę ibn Ladina za swego zwierzchnika, zmienił nazwę organizacji na Al-Kaida w Iraku². W 2006 roku, już po śmierci az-Zarkawiego, zmieniono po raz kolejny nazwę organizacji na Państwo Islamskie w Iraku. Jej бойówki zostały praktycznie rozbite w wyniku operacji antyterrorystycznych przeprowadzonych w latach 2006–2008 przez siły zbrojne Stanów Zjednoczonych oraz wspierające je oddziały sojuszników i armii

¹ „Kalifat” oznacza „[...] organizację polityczno-religijną społeczności muzułmańskiej z kalifem na czele; państwo muzułmańskie rządzone przez kalifa” – cytat za: hasło „kalifat”, w: M.M. Dziekan (red.), *Arabowie. Słownik encyklopedyczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 228. Po upadku dynastii Abbasydów i okresie chaosu w świecie arabsko-muzułmańskim od 1517 r. tytuł ten został przejęty przez tureckich władców z dynastii osmańskiej; po proklamowaniu Republiki Tureckiej zniesiony (w marcu 1924 r.).

² „Abu Musab al-Zarkawi”, zob. biogram na stronie internetowej: <<http://ludzie.wprost.pl/sylwetka/Abu-Musab-al-Zarkawi/>> (22.01.2015).

irackiej. Dzięki wzmocnieniu obecności wojskowej USA w Iraku oraz konsekwentnie realizowanej strategii przyciągania do współpracy z siłami międzynarodowymi społeczności sunnickiej, która czuła się dyskryminowana w posaddamowskim Iraku, udało się pozbawić grupy terrorystyczne zaplecza niezbędnego do podtrzymywania aktywności bojowej i doprowadzić do rozbicia ich głównych sił. Osiągnięcie tego celu było jednym z warunków opuszczenia przez wojska Stanów Zjednoczonych i wspierających ich koalicjantów Iraku z końcem 2011 roku. Niemniej część oddziałów Państwa Islamskiego w Iraku przetrwała okres słabości militarnej i w późniejszych latach podjęła działania na rzecz odbudowy struktur bojowych. Od 2010 roku na czele organizacji stanął Ibrahim Awad Ibrahim Ali al-Badri as-Samarra'i, znany szerzej jako Abu Bakr al-Baghdadi, jeden z liderów organizacji słynący z bezwzględności i fanatyzmu³. Pod jego kierownictwem organizacja ponownie stała się zagrożeniem dla władz w Bagdadzie, zwłaszcza gdy zabrakło bezpośredniej obecności zewnętrznych sojuszników gwarantujących dotychczas bezpieczeństwo kraju.

Istotnym czynnikiem wpływającym na wzrost znaczenia sił fundamentalistycznych na scenie politycznej Iraku były błędy przywódców kraju. Pod rządami premiera Nuriego al-Malikiego system polityczny ewoluował w kierunku utrwalenia przewagi szyitów, co mniejszość sunnicka, dominująca politycznie do momentu obalenia Saddama Husajna, odbierała jako próbę jej marginalizacji. W konsekwencji ponownie siły terrorystyczne, odwołujące się do sunnickiej tożsamości, były w stanie zdobyć przychyłność tej ludności i zagrozić stabilizacji kraju⁴. Aktywność bojówek Państwa Islamskiego w Iraku po wycofaniu sił międzynarodowych wskazywała na stopniowe pogarszanie się bezpieczeństwa wewnętrznego, a liczba zamachów terrorystycznych i ofiar cywilnych sugerowała, iż szanse na dalszą pokojową transformację Iraku są coraz mniejsze.

Państwo Islamskie w Iraku realizowało w istocie strategię, która została przyjęta jeszcze w momencie nawiązania bliskich relacji z Al-Kaidą. W 2005 roku Ajman az-Zawahiri, ówczesnie postać numer dwa w kierownictwie Al-Kaidy, wystosował do Abu Musaba az-Zarkawiego list, w którym wskazywał, iż realizacja celów Al-Kaidy w Iraku powinna obejmować cztery etapy: pierwszy z nich miał umożliwić stworzenie silnych struktur organizacji w Iraku, tak aby mogła ona przejąć kontrolę nad terytorium kraju i doprowadzić do opuszczenia tego państwa przez wojska Stanów Zjednoczonych. Drugi etap miał zaowocować konsolidacją władzy fundamentalistów i proklamowaniem na ziemiach irackich muzułmańskiego państwa – emiratu, a następnie kalifatu, będącego urzeczywistnieniem idei państwa opartego całkowicie na wartościach islamu. Etap trzeci miał oznaczać rozszerzenie granic kalifatu na państwa sąsiednie, a więc Arabię Saudyjską, Kuwejt, Jordanię i Syrię. Wreszcie ostatni etap miał doprowadzić do zniszczenia Izraela, gdyby zjednoczony kalifat

³ Profile: Abu Bakr al-Baghdadi, źródło: URL <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27801676>> (22.10.2015).

⁴ Zob. „Iraq is divided but not fractured”, Stratfor, 24 lipca 2014 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/geopolitical-diary/iraq-divided-not-fractured#axzz3CCF6XQn3>>.

arabsko-muzułmański okazał się siłą zdolną do ustanowienia dominacji w regionie Bliskiego Wschodu⁵.

Wybuch wojny domowej w Syrii w 2011 roku sprawił, że Państwo Islamskie w Iraku uzyskało dodatkowe możliwości realizowania swojej strategii. Bojownicy organizacji, korzystając z pogłębiającego się chaosu wewnętrznego w tym kraju, zdołali przerzucić część swoich oddziałów poza północno-zachodnią granicę Iraku i włączyć się do walk przeciwko reżimowi prezydenta Baszara al-Asada. Bardzo szybko okazało się jednak, iż celem Państwa Islamskiego jest nie tylko walka z dotychczasowym syryjskim reżimem, ale także osiągnięcie dominującej pozycji w strukturach sił antyrządowych. Na tym tle w 2013 r. doszło ostatecznie do rozłamu między Państwem Islamskim a Al-Kaidą. Syryjskie grupy fundamentalistyczne powiązane z tą drugą organizacją stworzyły bowiem ugrupowanie polityczno-wojskowe Dżabhat an-Nusra (Front Obrony Ludności Lewantu), które uzyskało silną pozycję w ruchu powstańczym. Pojawienie się fundamentalistycznych bojowników z Iraku oznaczało rozpoczęcie rywalizacji z miejscowymi fundamentalistami o wpływy w Syrii. Ajman az-Zawahiri, kierujący Al-Kaidą po śmierci Usamy ibn Ladina, próbował rozgranaczyć terytorialny zasięg działania obu organizacji, co oznaczało w praktyce, iż zażądał, by siły wierne al-Baghdadiemu ograniczyły swą aktywność do terytorium irackiego. Żądanie to nie zostało spełnione – wprost przeciwnie, siły Państwa Islamskiego w Iraku podjęły działania militarne, by ograniczyć wpływy konkurencyjnych ugrupowań fundamentalistycznych. Jednocześnie jego przywódcy ogłosili zerwanie współpracy z Al-Kaidą, twierdząc, że organizacja ta straciła możliwości skutecznego działania, a jej liderzy nie są w stanie osiągnąć zakładanych celów. Towarzyszyły temu kierowane do muzułmanów wezwania nawołujące do wstępowania pod sztandary organizacji, która swoimi działaniami udowodniła, iż jest w stanie osiągnąć sukces militarny. Zdobywszy zaplecze na terytorium Syrii i kontrolując wschodnie prowincje tego kraju, a także wykorzystawszy błędy popełnione przez władze irackie, które wzmocniły swoją polityką animozje pomiędzy szyitami a sunnitami, Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie (występujące teraz pod taką nazwą) zdołało przenieść działania militarne ponownie na terytorium Iraku, opanowując ogromne obszary na zachodzie i północy kraju (zapleczem dla dżihadystów stała się zwłaszcza zdominowana przez sunnitów prowincja Anbar, ale także prowincje północne, w tym Salah ad-Din, Niniwa czy Kirkuk). W ich ręce wpadł w czerwcu Mosul – drugie co do wielkości miasto kraju⁶. To właśnie na opanowanych terytoriach przywódca organizacji ogłosił 29 czerwca 2014 roku powstanie kalifatu, a sam zaczął używać przydomka kalif Ibrahim. Jednocześnie nastąpiła ponowna zmiana nazwy organizacji – występując jako Państwo Islamskie, jego liderzy chcieli podkreślić uniwersalny charakter roszczeń do odbudowy jedynej wła-

⁵ S. Stewart, *Jihadism in 2014: Assessing the Islamic State*, źródło: URL <<http://www.stratfor.com/weekly/jihadism-2014-assessing-islamic-state#axzz3OehBEbc0>> (15.01.2015).

⁶ *Militants seize Iraq's second city of Mosul*, BBC News, 10 czerwca 2014 r., źródło: URL <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27778112>> (17.02.2015).

dzy w świecie muzułmańskim i skupić pod swymi sztandarami wszystkich bojowników wojującego islamu⁷.

Sukces Państwa Islamskiego, zwłaszcza w Iraku, stanowił duże zaskoczenie dla obserwatorów bliskowschodniej sceny politycznej. Okazało się jednak, że krótkowzroczna polityka irackiego premiera Nuriego al-Malikiego, odwołująca się do szyickich resentymentów i marginalizująca mniejszość arabsko-sunnicką, słabość rządowych sił bezpieczeństwa oraz brak zdecydowanego wsparcia ze strony mocarstw zachodnich, liczących na stopniową stabilizację kraju pod rządami reżimu politycznego mającego – przynajmniej formalnie – legitymizację wyborczą, poniosła porażkę, zarówno w wymiarze politycznym (destabilizacja Iraku), jak i wojskowym (niepowodzenie w starciu z siłami fundamentalistycznymi). Bezwzględność w stosowaniu przemocy i okrucieństwo dżihadystów w połączeniu z umiejętnym wykorzystywaniem nowoczesnych komunikatorów dla szerzenia propagandy i wywoływania strachu wśród przeciwników (np. umieszczanie w Internecie filmów pokazujących brutalne egzekucje jeńców) przyczyniły się także do obniżenia siły bojowej irackiej armii. Państwo Islamskie było w stanie przyciągnąć do swoich szeregów wielu żołnierzy dawnej armii irackiej, dzięki czemu wzrosły zdolności bojowe oddziałów i umiejętność korzystania z nowoczesnej broni przejętej z magazynów armii irackiej i syryjskiej. Jego szeregi wzmocnili także doświadczeni bojownicy z innych państw, np. z Libii czy Czeczenii. Opanowanie północnoirackich terytoriów z infrastrukturą służącą wydobywaniu ropy i jej sprzedaż na czarnym rynku pozwoliło na uzyskiwanie znacznych przychodów służących finansowaniu wysiłku wojennego oraz struktur administracyjnych budowanego na zajętych terenach kalifatu⁸.

Dżihadyści opanowali przede wszystkim obszary zdominowane przez ludność sunnicką, nie ryzykując prowadzenia walk we wrogim im środowisku arabskich szyitów (obszary na południe od Bagdadu) oraz Kurdów (na północy Iraku). To właśnie Kurdowie okazali się ważną siłą w irackiej geopolityce – przeciwstawiając się agresywnym poczynaniom Państwa Islamskiego na północy kraju (także w Syrii), wzmocnili swoją pozycję na irackiej scenie politycznej, ponownie wprowadzili do dyskusji politycznych problem rozszerzenia granic autonomii kurdyjskiej (ich aspiracje sięgają Kirkuku, wokół którego rozciągają się bogate złoża ropy naftowej, oraz Mosulu – drugiego co do wielkości miasta Iraku, przejętego w połowie roku pod kontrolę przez siły Państwa Islamskiego) oraz osiągnęli korzystne porozumienie co do zasad sprzedaży wydobywanej na północy ropy naftowej (eksportowanej drogą tranzytową przez terytorium tureckie). Udział bojowników kurdyjskich, tzw. peszmergów, w działaniach przeciwko dżihadystom okazał się jednym z kluczowych elementów opracowywanej przez władze Iraku i wspierające je mocarstwa strategii wymierzonej w Państwo Islamskie⁹.

⁷ *What is Islamic State?*, BBC News, 26 września 2014 r., źródło: URL <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29052144>> (17.02.2014).

⁸ S. Stewart, *Jihadism in 2014: Assessing the Islamic State*, op. cit.

⁹ Symbolicznym wyrazem roli sił kurdyjskich w powstrzymaniu ofensywy Państwa Islamskiego stała się bitwa o miasto Kobane (Ajn al-Arab) położone na pograniczu syryjsko-tureckim. Walki trwające od września 2014 r. do stycznia 2015 r. zakończyły się porażką dżihadystów dzięki zaangażowaniu irackich

Opracowanie tej strategii stało się udziałem już nowego rządu w Bagdadzie. Próby powołania nowego gabinetu przez dotychczasowego premiera Nuriego al-Malikiego po wyborach przeprowadzonych 30 kwietnia 2014 roku, pomimo zwycięstwa jego partii (Państwo Prawa uzyskało ponad 24% głosów), zakończyły się niepowodzeniem. Niekorzystny rozwój sytuacji w kraju, za co obarczano al-Malikiego, doprowadził do odmowy akceptacji jego kandydatury przez pozostałe siły parlamentarne, włącznie z partiami reprezentującymi społeczność szyicką. Także Stany Zjednoczone i ich sojusznicy (zachodni i bliskowschodni¹⁰), okazując brak zaufania do dotychczasowego szefa rządu, dążyły do zmian na tym stanowisku. Co ważne, również Iran, wspierający dotychczas rząd w Bagdadzie, pod wpływem wydarzeń w Syrii i Iraku zaakceptował potrzebę zmiany, godząc się na zastąpienie al-Malikiego innym przedstawicielem społeczności szyickiej¹¹. W efekcie w połowie sierpnia na nowego szefa rządu został desygnowany Hajdar al-Abadi z ugrupowania Islamska Partia Dawa (Hizb ad-Da'wa al-Islamija). Wcześniej, 17 lipca, na stanowisko przewodniczącego parlamentu mianowano przedstawiciela społeczności sunnickiej, Salima al-Dżuburi, a 24 lipca parlament wybrał nowego prezydenta kraju. Został nim Fu'ad Masum, reprezentujący, podobnie jak poprzednik Dżalal Talabani, społeczność kurdyjską¹².

Wsparcie zewnętrzne dla nowych władz miało istotne znaczenie dla opracowania strategii zwalczania Państwa Islamskiego. Oprócz dodatkowych środków mających wzmocnić zdolności bojowe armii irackiej (sprzedaż broni i szkolenia) doszło także do bezpośredniego zaangażowania wojskowego Stanów Zjednoczonych i kilku krajów sojuszniczych w walkach w Iraku i Syrii (w Iraku począwszy od 8 sierpnia, w Syrii – od 22/23 września). Prezydent Barack Obama zezwolił na użycie broni przeciwko Państwu Islamskiemu w oświadczeniu wygłoszonym 7 sierpnia 2014 roku¹³, a 10 września przedstawił strategię działania zakładającą długofalowe zaangażowanie w działania militarne i dyplomatyczne, zarówno w Iraku, jak i w Syrii, mające doprowadzić do wyeliminowania zagrożenia ze strony sił fundamentalistycznych¹⁴. Wykluczył jednocześnie możliwość przeprowadzenia opera-

peszmergów w działaniu obronne (mimo kontrowersji wzbudzanych przez politykę Turcji obawiającej się początkowo wzrostu roli sił kurdyjskich w regionie i blokującej w związku z tym do końca października możliwość ich tranzytu przez własne terytorium). Zob. „Islamic State, Turkey and Syria's Kurds: Murky relations”, *The Economist* z 22 września 2014 r., źródło: URL <<http://www.economist.com/blogs/pomegranate/2014/09/islamic-state-turkey-and-syria-s-kurds>> (16.02.2015). Zob. też: Profile: *Who are the Peshmerga?*, BBC News, 12 sierpnia 2014 r., źródło: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28738975>> (19.02.2015).

¹⁰ Władze Arabii Saudyjskiej, mieniające się rzecznikiem mniejszości sunnickiej, oskarżyły Nuriego al-Malikiego o doprowadzenie Iraku na skraj katastrofy.

¹¹ „Iraq's prime minister may be replaced”, Stratfor, 23 lipca 2014 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/iraqs-prime-minister-may-be-replaced#axzz3BXbEjBoG>> (17.02.2014).

¹² Byli premierzy Ijad Alawi i Nuri al-Maliki oraz były przewodniczący parlamentu Usama an-Nadża'ufi zostali nominowani 9 września na stanowiska wiceprezydenckie.

¹³ *Statement by the President*, The White House, Office of the Press Secretary, 7 sierpnia 2014 r., źródło: URL <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>> (19.02.2015).

¹⁴ „Transcript of Obama's remarks on the fight against ISIS”, *International New York Times* z 10 września 2014 r., źródło: URL <<http://www.nytimes.com/2014/09/11/world/middleeast/obamas-remarks-on-the-fight-against-isis.html>> (19.02.2015).

cji lądowej. Interwencja zewnętrzna ograniczała się więc do użycia sił lotniczych, a wzmocnienie obecności wojskowej na terytorium Iraku wiązało się jedynie z planami dodatkowych szkoleń armii irackiej, która wraz z siłami kurdyjskimi wzięła na siebie ciężar walk o odzyskanie kontroli nad terytorium kraju. Do państw zaangażowanych w działania militarne należą m.in. – oprócz Stanów Zjednoczonych – takie kraje jak Francja, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Jordania, Katar, Turcja i Zjednoczone Emiraty Arabskie. Ponadto szereg krajów udziela w różnej postaci wsparcia militarnego, humanitarnego oraz wywiadowczego, będąc *de facto* członkami koalicji (m.in. Albania, Australia, Chorwacja, Czechy, Dania, Finlandia, Hiszpania, Kanada, Kuwejt, Liban, Niemcy, Norwegia, Polska, Słowacja, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy)¹⁵. Wśród sił zaangażowanych w tłumienie powstania Państwa Islamskiego są także szyckie oddziały samoobrony, wspierane przez Iran. Pomimo oficjalnych zaprzeczeń władz w Teheranie, zapewne również przedstawiciele sił bezpieczeństwa tego kraju uczestniczą w działaniach operacyjnych w Iraku, a nawet jeśli nie jest ono znaczące, to obecność irańska w Syrii wymierzona jest też w obecne tam siły Państwa Islamskiego, wpływając istotnie na regionalny układ sił. Trudno w tej sytuacji brać całkowicie poważnie oficjalne deklaracje władz amerykańskich i irańskich o braku jakiegokolwiek współpracy wojskowej w walkach przeciwko sunnickim dżihadystom, tym bardziej że oficjalne kanały komunikacji wzajemnej zostały wcześniej uruchomione w trakcie negocjacji poświęconych irańskiemu programowi jądrowemu.

Sukcesy militarne Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku przyczyniły się do wzrostu znaczenia i wpływów tej organizacji wśród różnorodnych gałęzi ruchu dżihadystów w świecie muzułmańskim. Stwierdzenie to dotyczy przede wszystkim ruchu fundamentalistycznego odwołującego się do sunnickiej tożsamości wyznaniowej. Iran, Irak oraz mniejszości szyckie żyjące w wielu krajach muzułmańskich traktują wojujący islam w wydaniu sunnickim jako zagrożenie dla swojej pozycji i tożsamości w sytuacji, gdy liczni fundamentaliści kierują ostrze swojej działalności także przeciwko innowiercom w łonie islamu. Bezpośrednie zaangażowanie Iranu w poparcie dla władz syryjskich, wsparcie polityczne i militarne dla władz w Bagdadzie, zaangażowanie szyckiego Hezbollahu w walki w Syrii po stronie reżimu al-Asada są świadectwem pogłębiających się różnic wewnątrz świata islamu, które grożą dalszą eskalacją konfliktów wyznaniowych. Napięcia pomiędzy obu społecznościami wyznaniowymi występują również w Libanie, Afganistanie, Pakistanie, Jemenie, Bahrajnie i Arabii Saudyjskiej. Fakt, iż elity sunnickie rządzące w tych krajach także czują się zagrożone wzrostem roli i znaczenia wojującego fundamentalizmu, pokazuje złożoność sytuacji w regionie.

Od momentu ujawnienia podziałów politycznych między Państwem Islamskim a Al-Kaidą można też zaobserwować rodzącą się wrogość obu organizacji. W Syrii

¹⁵ H. Cooper, E. Schmitt, „Airstrikes by U.S. and allies hit ISIS targets in Syria”, *International New York Times* z 22 września 2014 r., źródło: URL <http://www.nytimes.com/2014/09/23/world/middleeast/us-and-allies-hit-isis-targets-in-syria.html?_r=0>; CIA: *As Many as 31,000 Islamic State Fighters in Iraq, Syria*, Voice of America News, 11 września 2014 r., źródło: URL <<http://www.globalsecurity.org/security/library/news/2014/09/sec-140911-voa06.htm>> (18.02.2015).

co najmniej od 2013 roku trwały regularne walki między Państwem Islamskim a organizacją Dżabhat an-Nusra będącą lokalną gałęzią Al-Kaidy, choć w niektórych regionach kraju (na przykład na południu), w zależności od lokalnego układu sił i charakteru przywództwa miejscowych oddziałów, zdarzały się przypadki ich współdziałania. Sukcesy Państwa Islamskiego doprowadziły również do podziałów wśród fundamentalistów w innych częściach świata islamu i akcesji (przynajmniej formalnej) do tej organizacji. Wśród tych sił należy wymienić m.in. odłam Al-Kaidy Muzułmańskiego Maghrebu – Dżund al-Chilafa (Jund al-Khilafah), synajską frakcję Ansar Bajt al-Makdis z Egiptu (Ansar Beit al-Maqdis), część fundamentalistycznych ugrupowań libijskich (których centrum znajduje się w okolicach miasta Darna), dagestańską frakcję Emiratu Kaukaskiego, niektóre ugrupowania talibów z Pakistanu oraz części ugrupowań dalekowschodnich dżihadystów: Dżemaa Islamija (Jemaah Islamiyah) z Indonezji i Abu Sajjaf (Abu Sayyaf) z Filipin¹⁶. W lutym 2015 roku pojawiły się także informacje o podziale w łonie Al-Kaidy Półwyspu Arabskiego i opowiedzeniu się części bojowników po stronie Państwa Islamskiego¹⁷. Można również przypuszczać, iż stosowana przez Państwo Islamskie strategia działania, polegająca na zajmowaniu określonego terytorium i tworzeniu tam własnej administracji (czym odróżnia się od Al-Kaidy działającej w ukryciu i koncentrującej wysiłki na aktach terrorystycznych), znalazła naśladowców w Nigerii. Operująca w północno-wschodniej części kraju fundamentalistyczna organizacja Boko Haram od czerwca–lipca 2014 roku podjęła wysiłki zmierzające do przejęcia kontroli nad północno-wschodnimi krańcami kraju i przylegającymi doń obszarami krajów sąsiednich (zwłaszcza intensywne w 2014 r. były ataki na terytorium Kamerunu). Na kontrolowanych przez siebie terenach – na wzór Państwa Islamskiego – lider Boko Haram Abubakar Shekau ogłosił 24 sierpnia powstanie „islamskiego kalifatu”¹⁸.

Powyższe przykłady zmiany afiliacji przez niektóre organizacje bądź ich frakcje i opowiedzenia się po stronie Państwa Islamskiego wskazują na – jednak – ograniczony zakres tego procesu i utrzymywanie przez struktury związane z Al-Kaidą dystansu wobec tej organizacji. Może to wynikać zarówno z braku akceptacji dla radykalnych metod działania, jak i niewiary w trwałość struktur kalifatu proklamowanego przez al-Baghdadię na opanowanych obszarach Syrii i Iraku. Warto przypomnieć, iż wcześniejsze próby stworzenia załączka „państwa muzułmańskiego”, np. podejmowane przez oddziały Asz-Szabab w Somalii (a wcześniej także przez Unię Trybunałów Muzułmańskich w latach 2006–2007), czy też przez siły fundamentalistyczne w Mali w trakcie kryzysu w 2012–2013 roku, zakończyły się niepowodzeniem, przede wszystkim dzięki interwencji sił zewnętrznych. Obawy przed powstaniem załączka „państwa dżihadystów”, które mogłoby się stać bazą dla dalszej ekspansji ruchów o podobnej orientacji politycznej, sprawiają, że każda taka próba

¹⁶ S. Stewart, *Jihadism in 2014: Defining the Movement*, źródło: URL <<http://www.stratfor.com/week/jihadism-2014-defining-movement#axzz3OehBEbc0>> (27.01.2015).

¹⁷ „Yemen enters a more chaotic time”, Stratfor, 11 lutego 2015 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/yemen-enters-more-chaotic-time>> (12.02.2015).

¹⁸ *Crisis Watch No 133*, International Crisis Group, 1 września 2014 r., s. 8–9, źródło: <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/CrisisWatch/2014/cw133.pdf>> (20.02.2015).

spotyka się z przeciwdziałaniem lokalnych sił przeciwnych ideowym koncepcjom wojującego islamu wspieranych przez mocarstwa zachodnie. Podobnie sytuacja przedstawia się w Syrii i Iraku – należy oczekiwać, iż wysiłek militarny bliskowschodnich aktorów, wspieranych przez Stany Zjednoczone i ich zachodnich sojuszników, doprowadzi do odzyskania przez władze w Bagdadzie kontroli nad sunnickimi prowincjami i osłabienia radykalnych fundamentalistów w Syrii. Może to oznaczać jednak długotrwały wysiłek militarny, biorąc pod uwagę deficyt zdolności bojowych armii irackiej oraz liczebność oddziałów Państwa Islamskiego zaangażowanych w działania zbrojne – najczęściej ich wielkość była oceniana na ok. 10 tys. osób, niemniej pojawiły się także oceny amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej określające, iż grupy dżihadystów mogą liczyć nawet ok. 20–31,5 tys. osób¹⁹. Na ok. 5 tys. oceniana jest także liczebność Dżabhat an-Nusra, której profil ideologiczny i związki z Al-Kaidą czynią z niej przeciwnika dla koalicji zaangażowanej w walki w Syrii i Iraku²⁰.

KONSEKWENCJE „ARABSKIEJ WIOSNY” DLA REGIONALNEGO ŁADU MIĘDZYNARODOWEGO – NIEPOKOJE I OBawy

Spośród czterech państw, w których w wyniku wydarzeń „arabskiej wiosny” doszło do zmiany reżimu politycznego, jedynie w Tunezji procesy zmian politycznych wskazują na możliwy proces demokratyzacji i stabilizacji pod rządami nowych władz. Zgromadzenie Konstytucyjne, wybrane w październiku 2011 roku, przyjęło 27 stycznia 2014 roku nową konstytucję, której zapisy czynią z niej jeden z najbardziej demokratycznych dokumentów tego typu w świecie arabskim. Utworzony wkrótce potem rząd tymczasowy (na jego czele stanął Mahdi Dżuma) miał za zadanie m.in. przygotowanie nowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich, już na mocy postanowień nowej konstytucji. Wybory w obu przypadkach przyniosły zwycięstwo sił laickich – w parlamencie główną siłą polityczną (37,56% poparcia) zostało Wezwanie Tunezji (Nida’a Tunis) – partia powołana do życia przez polityków związanych z obaloną w wyniku „arabskiej wiosny” prezydentem i jego partią – Zgromadzeniem Demokratyczno-Konstytucyjnym. Jej lider Al-Badżi Ka’id as-Sibsi został także zwycięzcą wyborów prezydenckich (dwie tury – 23 listopada i 21 grudnia 2014 r.), uzyskując 55,68% głosów w drugiej turze. Dotychczasowa główna siła w parlamencie, umiarkowana partia muzułmańska An-Nahda, przegrała wybory ze względu na brak znaczących postępów w poprawie sytuacji gospodarczej, ale zapewne także z powodu kilku zamachów na życie działaczy laickich, o których organizację oskarżano siły fundamentalistyczne. Wzbudziło to obawy społeczne o wzrost znaczenia elementów radykalnych, prowadząc w konsekwencji do osłabienia wpły-

¹⁹ CIA: *As Many as 31,000 Islamic State Fighters...*, op. cit.; Y. Jaakov, „Warning IS may have 30,000 fighters, US wins Arab support for campaign”, *The Times of Israel* z 12 września 2014 r., źródło: URL <<http://www.timesofisrael.com/key-arab-states-back-obamas-anti-terror-campaign/#ixzz3D8zftHZz>> (20.02.2015).

²⁰ Zob. K. Rękawek, „Państwo Islamskie a Al-Kaida: dwa różne zagrożenia”, *Biuletyn PISM*, nr 107 (1219), 29 września 2014 r., źródło: URL <http://www.pism.pl/files/?id_plik=18203> (20.02.2015).

wów tych sił politycznych, które w wartościach religijnych widziały główne źródło inspiracji dla programu politycznego. Przegrana wyborcza partii odwołujących się do dziedzictwa islamu pokazuje specyfikę Tunezji na tle innych państw regionu i stwarza nadzieję na budowę nowoczesnego państwa demokratycznego. Tunezyjski udany „eksperyment” demokratyczny miałby ogromne znaczenie dla regionu, w którym jak dotychczas próby demokratyzacji poszczególnych państw przynosiły z reguły pogłębienie podziałów wewnętrznych i konflikty społeczne na tle wartości leżących u źródeł ideologii państwowej. Pomimo sukcesów w przeprowadzeniu procesu stabilizacyjnego po wydarzeniach „arabskiej wiosny” Tunezja nie jest jednak wolna od zagrożeń ze strony sił fundamentalistycznych (aktywna jest tam przede wszystkim tunezyjska gałąź organizacji Ansar asz-Szaria). W tym wypadku jednak wydaje się, iż wynik wyborczy pokazał, że zaplecze społeczne dla ugrupowań skrajnych jest ograniczone²¹.

Egipt po rocznym okresie rządów wybranych demokratycznie władz wywodzących się organizacyjnie i ideowo ze Stowarzyszenia Braci Muzułmanów powrócił w 2013 roku do autorytarnego reżimu politycznego²². W połowie stycznia 2014 roku przeprowadzono referendum, na mocy którego dokonano poprawek w konstytucji przyjętej w okresie rządów sił wywodzących się spośród Braci Muzułmanów, eliminując niektóre kontrowersyjne zapisy odnoszące się do uprzywilejowanej roli islamu w państwie. Było to jedno z działań mających przygotować wybory służące legitymizacji nowego reżimu politycznego. Przywódca zamachu stanu z czerwca–lipca 2013 roku, generał (a od stycznia 2014 roku marszałek) Abd al-Fattah as-Sisi, w marcu oficjalnie wystąpił z armii i zrezygnował z funkcji ministra obrony. W wyniku wyborów (26–28 maja) as-Sisi został wybrany na nowego prezydenta kraju z wynikiem 96,9% głosów. Taki rezultat może sugerować nieprawidłowości wyborcze, a międzynarodowi obserwatorzy wskazywali jednoznacznie na wiele uchybień potwierdzających brak przejrzystości procesu elekcji²³. Jednocześnie należy pamiętać, że po okresie rządów prezydenta Muhammada Mursiego w Egipcie społeczeństwo jest mocno podzielone wewnętrznie, dla wielu Egipcjan dystansujących się od Stowarzyszenia Braci Muzułmanów nowy prezydent jest mężem opatrznociowym, a wielu jego przeciwników z kolei zbojkotowało wybory, uznając je za nielegalne i domagając się powrotu do władzy obalonego przez armię szefa państwa. Odsunięcie od władzy i próba marginalizacji umiarkowanego jak na warunki lokalne Stowarzyszenia Braci Muzułmanów grozi pojawieniem się sił skrajnych, zdecy-

²¹ E. Byrne, „Tunisia elections: Veteran politician Beji Caid Essebsi wins run-off vote”, *The Guardian* z 22 grudnia 2014 r., źródło: URL <<http://www.theguardian.com/world/2014/dec/22/tunisia-elections-veteran-politician-beji-caid-essebsi-wins-vote>> (31.01.2015); zob. też: „Tunisia’s elections: Old wounds, new fears”, *Middle East and North Africa Briefing*, nr 44, 19 grudnia 2014 r., International Crisis Group, źródło: URL <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/b044-tunisia-s-elections-old-wounds-new-fears.aspx>> (18.02.2015).

²² Zob. W. Lizak, „Bliski Wschód – stare i nowe problemy”, *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 262–265.

²³ D.D. Kirkpatrick, „International observers find Egypt’s presidential election fell short of standards”, *International New York Times* z 29 maja 2014 r., źródło: URL <<http://www.nytimes.com/2014/05/30/world/middleeast/international-observers-find-fault-with-egypt-vote.html>> (27.01.2015).

dowanych na stosowanie przemocy w walce politycznej. Za akty terrorystyczne, do których doszło w Egipcie, odpowiadała głównie organizacja Ansar Bajt al-Makdis mająca zaplecze przede wszystkim na półwyspie Synaj. Przywódcy Stowarzyszenia Braci Muzułmanów, pomimo delegalizacji (25 grudnia 2013 roku) i represji, jakim poddano jego działaczy, wzywali jednak do masowych manifestacji mających dać wyraz niezadowoleniu z polityki restrykcji wobec zwolenników partii politycznej, która wygrała pierwsze w historii kraju demokratyczne wybory²⁴. W tym kontekście wydaje się, że ataki terrorystyczne są ważnym, ale nie najważniejszym problemem nowych władz, które muszą ciągle zabiegać o szerszą legitymizację w społeczeństwie (tym bardziej że ugrupowanie Ansar Bajt al-Makdis poniosło szereg strat w starciach z siłami bezpieczeństwa w ciągu 2014 roku). Poważnym problemem utrudniającym pełną normalizację w Egipcie jest także kryzys gospodarczy – ok. 45% Egipcjan żyje za mniej niż 2 dolary dziennie, bezrobocie wynosi ok. 13,4%, a deficyt budżetowy sięga 14% PKB. Załagodzenie problemów związanych z zaspokajaniem podstawowych potrzeb społecznych może okazać się kluczem do spacyfikowania zrewoltowanych nastrojów wśród sporej części społeczeństwa²⁵.

Pozostałe dwa państwa, Libia i Jemen, znajdują się w stanie pogłębiającego się chaosu, który w 2014 roku się zaostrzył, ograniczając zdolność obu krajów do efektywnego wykonywania swoich funkcji, w tym także w sferze bezpieczeństwa, co – biorąc pod uwagę ekspansję w regionie sił skrajnie fundamentalistycznych – oddziałuje negatywnie na ich bliższe i dalsze sąsiedztwo. W Libii pogłębiły się podziały polityczne ukształtowane po obaleniu reżimu Mu'ammara al-Kaddafiego, wynikające zarówno z różnic polityczno-ideologicznych (siły odwołujące się do dziedzictwa islamu oraz siły laickie), jak i z podziałów etniczno-plemiennych (będących pokłosiem arabsko-berberyjskiej historii kraju)²⁶. Istotną rolę odgrywają także różnice regionalne między dwoma nadmorskimi prowincjami: Trypolitanią – politycznie dominującą we wspólnym państwie przez szereg lat i powiązaną silniej z arabskim zachodem (Maghrebem) oraz Cyrenajką położoną we wschodniej części kraju. Zjednoczenie tych prowincji (oraz saharyjskiego Fezzanu) i stworzenie wspólnego organizmu politycznego było zasługą Włoch, które oderwały je od imperium osmańskiego w wyniku wojny z lat 1911–1912, tworząc kolonię pod nazwą Libia²⁷. Pomimo ponad stu lat wspólnej historii obie prowincje zachowały odrębności o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, które w obliczu obecnej słabości państwa libijskiego mogą zagrozić jego stabilności.

²⁴ Zob. szerzej: K. Rękawek, P. Sasnal, „Represje wobec Bractwa Muzułmańskiego a wybory prezydenckie w Egipcie”, *Biuletyn PISM*, nr 65 (1177), 21 maja 2014 r., źródło: URL <http://www.pism.pl/files/?id_plik=17376> (27.01.2015).

²⁵ Zob. S.A. Cook, *Egypt's Solvency Crisis, Contingency Planning Memorandum No. 20*, Council on Foreign Relations, źródło: URL <<http://www.cfr.org/egypt/egypts-solvency-crisis/p32729>> (19.02.2015).

²⁶ S. Kaplan, *Understanding Libya: Libya's Ethnic and Tribal Groups in Any Political Settlement*, Fragile States, źródło: URL <<http://www.fragilestates.org/2012/03/01/understanding-libya-the-role-of-ethnic-and-tribal-groups-in-any-political-settlement/>> (17.02.2015).

²⁷ Zob. T. Wituch, *Tureckie przemiany. Dzieje Turcji 1878–1923*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 180–187.

Dezintegracja władzy centralnej Libii doprowadziła do ukonstytuowania się dwóch odrębnych, rywalizujących ze sobą ośrodków władzy politycznej. Od 2012 roku główną instytucją systemu politycznego był Powszechny Kongres Narodowy (PKN) – parlament ukonstytuowany po wyborach powszechnych w lipcu tegoż roku. Jego zadaniem było m.in. przygotowanie nowej ustawy zasadniczej, co planowano wykonać w ciągu 18 miesięcy. Brak postępów na drodze do przyjęcia nowej konstytucji wymusił ostatecznie decyzję o przeprowadzeniu nowych wyborów, które za sprawą procedur politycznych miały się przyczynić do załagodzenia narastających sprzeczności pomiędzy różnymi siłami politycznymi. Przeprowadzone 25 czerwca 2014 roku wybory pozwoliły na ukonstytuowanie się nowego parlamentu – Izby Deputowanych. Z dniem 4 sierpnia przejęła ona oficjalnie kompetencje od Powszechnego Kongresu Narodowego. Jednak przegrana sił politycznych odwołujących się do wartości religijnych islamu (Partia Sprawiedliwości i Odbudowy postrzegana jako lokalna gałąź Braci Muzułmanów) doprowadziła do podjęcia przez nie decyzji o nieuznawaniu wyników wyborów. W efekcie siły te reaktywowały formalnie rozwiązany Powszechny Kongres Narodowy, dążąc jednocześnie do delegitymizacji nowego parlamentu. Wsparcie wojskowe ugrupowań pokrewnych ideowo i słabość sił uznających legalność nowego parlamentu ostatecznie doprowadziły do sytuacji, w której większa część terytorium państwa znalazła się pod kontrolą sił wiernych PKN. Izba Deputowanych i wyłoniony przez nią rząd, na którego czele stoi Abd Allah as-Sani, przenieśli swoją siedzibę na wschód kraju – do Tobruku. Rząd konkurencyjny, kierowany przez Umara al-Hasiego, rezyduje w Trypolisie. Nastąpił podział kraju na strefy kontrolowane przez konkurencyjne ośrodki władzy. Oba dysponują wiernymi sobie siłami zbrojnymi, co postawiło kraj na krawędzi wojny domowej. Wspólnota międzynarodowa uznaje za legalną reprezentację państwa rząd w Tobruku, co wynika zarówno z jego prawnej legitymizacji, jak i umiarkowanej orientacji ideowo-politycznej. W dniach 14–15 stycznia 2015 roku w Genewie rozpoczęto dialog zwaśnionych stron pod auspicjami ONZ. Przyjęte wówczas deklaracje o ograniczeniu wzajemnej wrogości i dążeniu do zakończenia przemocy nie do końca znalazły odzwierciedlenie w zachowaniach stron konfliktu, a akcesja części sił fundamentalistycznych do Państwa Islamskiego pogłębiła wewnętrzne podziały polityczne. Rozwój sytuacji w Libii budzi coraz większy niepokój zarówno w regionie Afryki i Bliskiego Wschodu, jak i w Europie oraz Stanach Zjednoczonych. Pogłębiający się chaos wewnętrzny oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa państw sąsiednich stały się źródłem coraz częściej wyrażanych opinii (np. przez prezydenta Czadu) o konieczności podjęcia międzynarodowej akcji na rzecz opanowania kryzysu libijskiego. Liczbę ofiar śmiertelnych konfliktu w okresie wzmożonej rywalizacji pomiędzy dwoma ośrodkami władzy (począwszy od października 2014 r.) ocenia się na ok. 600 osób. Liczba uchodźców wewnętrznych wyniosła ok. 350 tys. osób, a dalsze 100 tys. uchodźców opuściło terytorium kraju²⁸.

²⁸ Zob. szerzej: *Escalating Crisis in Libya despite Peace Talks*, Institute for Security Studies, źródło: URL <<http://www.issafrica.org/pscreport/situation-analysis/escalating-crisis-in-libya-despite-peace-talks>> (1.02.2015).

Niestabilność wewnętrzna cechuje również życie polityczne Jemenu. Prezydent Abd Rabbuh Mansur Hadi, sprawujący urząd od 25 lutego 2012 roku (objął stanowisko w wyniku antyrządowych manifestacji przeciwko reżimowi Alego Abd Allaha Saliha i mediacji Rady Współpracy Zatoki), miał za zadanie przede wszystkim doprowadzić do transformacji politycznej i gospodarczej tego najbiedniejszego państwa na Półwyspie Arabskim. Wyzwania dla stabilności wewnętrznej Jemenu wynikają z kilku przesłanek: podziałów plemiennych i wyznaniowych (sunnici i zajdyci – jeden z odłamów szyickiego islamu), aktywności fundamentalistów muzułmańskich (Al-Kaida Półwyspu Arabskiego) oraz występującego na południu kraju ruchu separatystycznego (na terytorium dawnego Jemenu Południowego, który do 22 maja 1990 roku stanowił odrębne państwo). Istotnym czynnikiem sprzyjającym destabilizacji kraju była słabość rządu centralnego, który nie był w stanie kontrolować efektywnie całego terytorium, co stwarzało przestrzeń dla aktywności poszczególnych sił polityczno-wojskowych dążących do uzyskania jak największych wpływów na życie polityczne państwa. Od 18 marca 2013 roku pracę podjęła konferencja pojednania narodowego z udziałem wszystkich głównych sił politycznych Jemenu z zadaniem przygotowania tekstu nowej konstytucji i opracowania mechanizmów przywracania stabilności i pokoju wewnętrznego. Jednym z założeń przygotowanego projektu była propozycja przekształcenia kraju w federację sześciu prowincji, co miało zapewnić autonomię poszczególnym grupom plemiennym i wyznaniowym oraz zneutralizować separatystyczne dążenia południowej części Jemenu²⁹.

Propozycja podziału kraju na autonomiczne prowincje wzbudziła opory wśród niektórych sił politycznych. Zarówno południowojemeńscy separatyści, jak i przedstawiciele zajdytów, zamieszkujących północno-zachodnią część kraju, optowali raczej za formą federacji dwóch dużych regionów, zgodnie z podziałami politycznymi sprzed zjednoczenia. Coraz bliższa perspektywa przyjęcia nowych uregulowań konstytucyjnych oraz społeczne koszty reform zainicjowanych przez rząd centralny (m.in. stu procentowa podwyżka cen paliw) doprowadziły do aktywizacji sił dążących do narzucenia własnej wizji przyszłych rozstrzygnięć politycznych. Najważniejsze z tego punktu widzenia okazały się działania ruchu Huti, będącego w istocie reprezentacją społeczności zajdytów. Warto przypomnieć, iż zajdyci dominowali politycznie w Jemenie Północnym do 1962 roku, a więc do zbrojnego przewrotu, który obalił monarchię, wynosząc do władzy nacjonalistycznie (o orientacji panarabskiej) nastawionych oficerów. We wrześniu 2011 roku działania zbrojne podjęły oddziały ruchu Huti, na których czele stoi Abd al-Malik al-Huti, czemu sprzyjało osłabienie władzy centralnej w okresie wystąpień antyrządowych związanych z „arabską wiosną”. Doprowadziły one do przejęcia kontroli nad prowincjami kraju zdominowanymi przez zajdytów, a w wyniku kolejnej ofensywy – do zajęcia we wrześniu 2014 roku stolicy kraju Sany. Celem rebeliantów – według początkowych deklaracji – było uzyskanie dominującego wpływu na kształt systemu politycznego na etapie zasadniczych jego przemian. Próba wymuszenia korzystnych dla ruchu

²⁹ Zob. szerzej: A. Edwards, *Yemen's troubled transition*, openSecurity, 6 marca 2014 r., źródło; URL <<https://www.opendemocracy.net/opensecurity/aaron-edwards/yemen%E2%80%99s-troubled-transition>> (15.02.2015).

Huti rozstrzygnięcie doprowadziła jednak do kryzysu politycznego oraz rezygnacji (22 stycznia 2015 roku) prezydenta i rządu, co postawiło kraj na krawędzi chaosu. Po okresie niepewności przywódcy rebelii Huti zdecydowali się jednak na powołanie nowych struktur władzy państwowej. W dniu 6 lutego 2015 roku ogłoszono rozwiązanie dotychczasowego parlamentu oraz powołanie pięcioosobowego Komitetu Rewolucyjnego, na którego czele stanął Muhammad Ali al-Huti (jeden z liderów ruchu i krewny jego przywódcy, dowódca oddziałów, które zajęły Sanę), i tymczasowej 551-osobowej rady narodowej jako namiastki nowej władzy³⁰. Sytuację komplikuje także fakt, iż obalony prezydent Hadi po ucieczce z Sany ogłosił 21 lutego, iż wydarzenia poprzednich tygodni uznaje za zamach stanu i wycofuje swoją rezygnację z urzędu³¹.

W istocie Jemen został podzielony na strefy wpływów różnych sił polityczno-wojskowych, a ekspansja ruchu Huti pokazała słabość władz centralnych i wiernej im armii. Huti pozostają w konflikcie z jemeńskimi bojówkami Al-Kaidy i są potencjalnymi sojusznikami południowojemeńskich separatystów, co będzie miało zapewne decydujący wpływ na przyszły kształt państwa jemeńskiego. Fakt, iż reprezentują oni odłam społeczności szyickiej, rodzi także przypuszczenia o wsparcie dla nich ze strony Iranu, co może oznaczać w przyszłości większe zaangażowanie sąsiedniej Arabii Saudyjskiej na rzecz sunnitów w Jemenie. Posłuszeństwo nowej władzy wypowiedzieli przywódcy konserwatywnych plemion sunnickich (zwłaszcza z prowincji Marib), liczący na wsparcie północnego sąsiada, jednakże w przeszłości powiązanych ze strukturami Al-Kaidy Półwyspu Arabskiego³².

Prezydent Hadi był sojusznikiem Stanów Zjednoczonych w kampanii antyterrorystycznej (w walkach z lokalną gałęzią Al-Kaidy) – ten czynnik sprawia, iż także Waszyngton jest zainteresowany stabilizacją kraju, mającego *de facto* strategiczne położenie na południowych krańcach Bliskiego Wschodu i mogącego stać się azylem dla różnych sił fundamentalistycznych. Zawieszenie w dniu 10 lutego 2015 roku działalności amerykańskiej ambasady w Sanie (a także brytyjskiej, francuskiej, włoskiej i innych państw) wskazuje na ograniczone zaufanie administracji prezydenta Baracka Obamy do nowych władz w Jemenie³³. Jednak mówiąc o stopniowej dekompozycji Jemenu, należy pamiętać, że przez wiele lat kraj nie stanowił jednolitej struktury geopolitycznej – przez ten pryzmat należy patrzeć na perspektywy stabilizacji i odbudowy silnej państwowości w 2015 roku i następnych latach.

Pozostałe państwa arabskie uniknęły radykalnych przemian, niemniej w niektórych spośród nich zachodzą procesy wskazujące na istnienie potencjału niezadowolenia społecznego bądź zagrożenia dla istniejących porządków politycznych. Liban znajduje się pod silnym wpływem wydarzeń w sąsiedniej Syrii. Zaangażowanie

³⁰ „Yemen enters a more chaotic time”, Stratfor, 11 lutego 2015 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/yemen-enters-more-chaotic-time>> (14.02.2015).

³¹ M. Ghobari, M. Mukhashaf, „Yemen’s Hadi flees to Aden and says he is still president”, Reuters, 21 lutego 2015 r., źródło: URL <<http://www.reuters.com/article/2015/02/21/us-yemen-security-idUSKBN0LP08F20150221>> (23.02.2015).

³² „Yemen enters a more chaotic time”, op. cit.

³³ „US closing embassy in Yemen”, Aljazeera America, 10 lutego 2015 r., źródło: URL <<http://america.aljazeera.com/articles/2015/2/10/officials-us-closing-embassy-in-yemen-due-to-unrest.html>> (20.02.2015).

Hezbollahu w syryjską wojnę domową przyczyniło się do pogłębienia podziałów wewnętrznych w Libanie (efektem jest m.in. niezdolność parlamentu do wyboru prezydenta kraju w dziewiętnastu kolejnych turach głosowania) oraz próby wygenerowania konfliktu szyicko-sunnickiego dla odciążenia uwagi Hezbollahu od wydarzeń w Syrii. Napięcia wyznaniowe wyrosłe na podobnym podłożu (dominacja sunnitów nad szyickim w większości społeczeństwem) utrzymują się w Bahrajnie, gdzie rolę stabilizującą odgrywa Arabia Saudyjska obawiająca się wzmocnienia wpływów szyickiego Iranu w tym państwie. Zapowiadane w 2011 roku – po masowych manifestacjach – reformy polityczne nie zmieniły jak dotychczas charakteru istniejącego w tym kraju reżimu politycznego, co sprzyja utrzymywaniu się wewnętrznego napięcia. Czyni to społeczeństwo Bahrajnu podatnym na oddziaływania zewnętrzne. Strategiczne położenie kraju w Zatoce Perskiej w pobliżu wybrzeży Arabii Saudyjskiej, liczebna dominacja szyitów oraz fakt, iż w saudyjskiej Prowincji Wschodniej zamieszkuje 10-procentowa mniejszość szyicka, o której lojalność obawiają się władze w Ar-Rijadzie, sprawiają, że Bahrajn stał się elementem gry politycznej między Iranem i Arabią Saudyjską – dwoma mocarstwami dążącymi do dominacji w subregionie Zatoki Perskiej.

Nieporozumienia na tle politycznym i ideologicznym wokół stosunku do zachodzących w świecie arabsko-muzułmańskim procesów wystąpiły w relacjach Kataru z sąsiednimi arabskimi krajami regionu Zatoki Perskiej. Wsparcie władz w Dausze dla Braci Muzułmanów w Egipcie oraz ugrupowań o podobnej orientacji ideowej w innych krajach regionu wywołało napięcia w stosunkach z Arabią Saudyjską, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi oraz Bahrajnem, co w konsekwencji doprowadziło w marcu 2014 roku do wzajemnego odwołania ambasadorów. Kryzys ostatecznie został zażegnany w listopadzie, jednak nie rozwiązano głównych sprzeczności leżących u jego źródeł – odmiennych wizji przyszłości świata arabskiego, w którym różne wersje konserwatyizmu społecznego i politycznego rywalizują ze sobą o rząd dusz wyznawców islamu³⁴. Ta rywalizacja ma także wymiar personalny, co w przypadku autorytarnych reżimów bliskowschodnich przekłada się często na relacje międzypaństwowe. W tym kontekście należy także zwrócić uwagę na zmianę monarchy w Arabii Saudyjskiej. Po śmierci Abd Allaha ibn Abd al-Aziza 22 stycznia 2015 roku tron objął jego przyrodni brat Salman, co gwarantuje zachowanie głównych celów i kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej. Niemniej ewolucja sytuacji w regionie oraz zbliżająca się zmiana pokoleniowa w saudyjskiej rodzinie panującej, kiedy odpowiedzialność za państwo przejmie pokolenie wnuków założyciela współczesnej Arabii Saudyjskiej, sprawiają, iż kraj ten stoi przed poważnymi wyzwaniami dla stabilności wewnętrznej i dla jego pozycji międzynarodowej³⁵.

³⁴ „Saudi Arabia, UAE and Bahrain end rift with Qatar, return ambassadors”, Reuters, 16 listopada 2014 r., źródło: URL <<http://www.reuters.com/article/2014/11/16/us-gulf-summit-ambassadors-idUSKCN0J00Y420141116>> (1.02.2015).

³⁵ Król Salman osiągnął wiek 80 lat, oficjalnym następcą tronu został 69-letni książę Mukrin. Spośród pierwszego pokolenia następców Abd al-Aziza o tron mógłby się ubiegać jeszcze 72-letni książę Ahmad – były minister spraw wewnętrznych. Prawa biologii sprawiają, iż najpóźniej za kilkanaście lat władzę w kraju przejmą wnukowie króla Abd al-Aziza. Zob. „With king's death, the Saudi kingdom enters unchar-

Z problemem sukcesji, choć w innym wymiarze, zmagają się także elity władzy w Algierii. Przeprowadzone 17 kwietnia 2014 roku wybory prezydenckie przyniosły reelekcję prezydenta Abd al-Aziza Butefliki (81,53% głosów), jednak jego zły stan zdrowia wskazuje na tymczasowość obecnego układu politycznego w państwie mającym ambicje odgrywania roli regionalnego lidera i jednocześnie ważnego partnera Zachodu w eliminowaniu zagrożeń ze strony wojującego dżihadyzmu³⁶.

IZRAEL–PALESTYNA – NIEUDANE NEGOCJACJE

Rozpoczęta w lipcu 2013 roku kolejna tura izraelsko-palestyńskich negocjacji pokojowych, zainicjowana głównie dzięki naciskom dyplomacji amerykańskiej, tak jak i wcześniejsze próby zakończyła się w 2014 roku niepowodzeniem. Zaangażowanie dyplomacji amerykańskiej w promowanie rozmów między zwaśnionymi stronami stało się jednym z istotnych celów polityki zagranicznej w drugiej kadencji prezydenta Baracka Obamy. Sekretarz stanu John Kerry w okresie od wznowienia negocjacji do stycznia 2014 roku złożył aż dziesięć wizyt na Bliskim Wschodzie, próbując przekonać strony do jakiejś formy kompromisu. Według nieoficjalnych danych, miał on obiecać Izraelowi zachowanie kontroli nad granicą palestyńsko-jordańską oraz prawo do prowadzenia działalności wywiadowczej, w tym wykorzystywania przestrzeni powietrznej terenów Zachodniego Brzegu Jordanu (przyszłego państwa palestyńskiego) dla lotów samolotów bezzałogowych³⁷. Takie ustępstwa, zdaniem strony amerykańskiej niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa Izraela, okazały się jednak niewystarczające. Rządząca w tym kraju centroprawicowa koalicja nie wykazywała gotowości poczynienia jakichkolwiek kroków na rzecz Palestyńczyków, a działania zmierzające do rozbudowy osiedli żydowskich na terytoriach Zachodniego Brzegu jednoznacznie wskazywały, iż wśród elit tego kraju zwycięża koncepcja prowadzenia negocjacji ze stroną palestyńską z pozycji siły. Formalnym pretekstem dla zerwania rozmów pokojowych stały się opóźnienie strony izraelskiej w uwolnieniu kolejnej grupy palestyńskich więźniów politycznych (decyzje o takim kroku wynegocjowano na etapie rozpoczęcia dwustronnych negocjacji), podjęta w reakcji na to wydarzenie decyzja przywódcy Autonomii Palestyńskiej Mahmuda Abbasa o przystąpieniu do piętnastu traktatów międzynarodowych (co miało podkreślać suwerenny charakter władzy palestyńskiej) oraz zapowiedź strony palestyńskiej powołania rządu jedności narodowej z udziałem – oprócz Fatahu rządzącego na Zachodnim Brzegu Jordanu – także Hamasu (Muzułmańskiego Ruchu Oporu), uznawanego przez Izrael za organizację terrorystyczną. Po tych krokach relacje wzajemne od kwietnia 2014 roku oziębiły się, co doprowadziło ponownie do zamrożenia negocjacji.

ted waters”, Stratfor, źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/kings-death-saudi-kingdom-enters-uncharted-waters>> (29.01.2015).

³⁶ „Uncertainty looms over Algerian elections”, Stratfor, 18 marca 2014 r., źródło: URL <<https://www.stratfor.com/analysis/uncertainty-looms-over-algerian-elections>> (22.02.2015).

³⁷ „Minister obrony Izraela ostro krytykuje Kerry’ego i negocjacje pokojowe”, PAP, źródło: URL <<http://konflikty.wp.pl/kat,1020351,title,Minister-obrony-Izraela-ostro-krytykuje-Kerryego-i-negocjacje-pokojowe,wid,16327010,wiadomosc.html>> (2.02.2015).

Zerwanie rozmów spowodowało także oziębienie stosunków między Izraelem i Stanami Zjednoczonymi. Naciski Waszyngtonu na wznowienie negocjacji spotykały się z niechęcią przedstawicieli władz izraelskich. Niektórzy członkowie rządu Beniamina Netanjahu pozwalali sobie nawet na krytyczne uwagi pod adresem amerykańskich polityków promujących rozwiązanie kompromisowe. Według doniesień izraelskiego dziennika *Jedijot Achronot* minister obrony tego kraju Mosze Jaalon miał stwierdzić, iż amerykańskie propozycje stworzenia gwarancji bezpieczeństwa dla Izraela „nie są warte papieru, na którym zostały zapisane”³⁸. Jednostronne działania strony izraelskiej, zwłaszcza w kwestii osadnictwa, budziły w tej sytuacji irytację i zniecierpliwienie w Waszyngtonie, a sekretarz stanu John Kerry pozwolił sobie na uwagę, iż w przypadku braku dwupaństwowego rozwiązania Izraelowi grozi przekształcenie się w „państwo apartheidu”³⁹. Tego typu sytuacja raczej nie podważała znaczenia strategicznego sojuszu dwustronnego, ale wprowadziła do stosunków izraelsko-amerykańskich element niepewności.

Czynnikiem, który wpływał dodatkowo negatywnie na wzajemne relacje, była kwestia stosunku do dialogu z Iranem. Wielu przedstawicieli rządu Izraela, włącznie z premierem Netanjahu, wyrażało krytykę poczynań dyplomacji Stanów Zjednoczonych, optując za utrzymaniem siłowego kursu wobec Teheranu. Istnienie w amerykańskim Kongresie silnego lobby sprzeciwiającego się polityce prezydenta Baracka Obamy, czego wyrazem stała się próba przyjęcia kolejnego aktu prawnego zaostrzającego reżim sankcji nałożonych na Iran, przyczyniło się do zacieśnienia relacji rządu Izraela z siłami opozycyjnymi wobec poczynań urzędującej administracji w ramach amerykańskiego systemu politycznego. Efektem jest nietypowa dla wzajemnych relacji sytuacja, w której planowanej na marzec 2015 roku wizyty premiera Netanjahu w Stanach Zjednoczonych (i spotkaniom z parlamentarzystami) towarzyszą deklaracje przedstawicieli prezydenta o braku gotowości do spotkania na szczęblu szefów władz wykonawczych. Budzi to kontrowersje również wśród przedstawicieli amerykańskiej diaspory żydowskiej i w Izraelu, gdzie wielu czołowych polityków postrzega tę sytuację jako groźbę pogłębienia izolacji państwa w środowisku międzynarodowym, zarzucając środowiskom prawicowym, że ich polityka może w dłuższej perspektywie osłabić bezpieczeństwo kraju⁴⁰. Istotne znaczenie dla przyszłego kursu w izraelskiej polityce zagranicznej będą miały przedterminowe wybory mające się odbyć w marcu 2015 roku⁴¹. Ich rozpisanie zaledwie po kilku miesiącach funkcjonowania (od marca 2013 roku) koalicji kierowanej przez partię Likud było wynikiem dążeń izraelskiej prawicy do prawnego uregulowania statusu Izraela jako państwa narodu żydowskiego. Sprzeciw wobec ustawy zawierającej taki zapis

³⁸ Ibidem.

³⁹ „Kerry krytykuje Izrael. Staną się państwem apartheidu”, Money.pl, 28 kwietnia 2014 r., źródło: URL <<http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artikel/kerry;krytykuje;izrael;stana;sie;panstwem;apartheidu;195,0,1524419.html>> (4.02.2015).

⁴⁰ Por. J. Goldberg, „The crisis in U.S.–Israel relations is officially here”, *The Atlantic* z 28 października 2014 r., źródło: URL <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/10/the-crisis-in-us-israel-relations-is-officially-here/382031/>> (17.02.2015).

⁴¹ Zob. materiały na temat wyborów w Izraelu: „Israel election 2015”, *Haaretz*, źródło: URL <<http://www.haaretz.com/news/israel-election-2015>> (17.02.2015).

doprowadził do rozpadu koalicji rządzącej (3 grudnia 2014 roku) i wycofania się z niej sił centrowych – partii „Ruch” (Hatnua) oraz „Jest Przyszłość” (Yesh Atid)⁴².

W połowie 2014 roku doszło również do kolejnego konfliktu między Izraelem a rządzącym w Okręgu Gazy Hamasem. Bezpośrednią przyczyną kryzysu było uprowadzenie i zamordowanie w dniu 12 czerwca trzech izraelskich nastolatków. Strona izraelska oskarżyła o te działania Hamas, rozpoczynając akcje represyjne, m.in. aresztując przywódców organizacji na Zachodnim Brzegu Jordanu. Hamas odrzucił oskarżenia, jednak w odwecie podjął operację ostrzeliwania terytorium Izraela bronią rakietową. Na zaostrzenie wzajemnych relacji wpływ miało także zamordowanie palestyńskiego nastolatka w akcie zemsty przez grupę Izraelczyków. Zgodnie ze stosowaną w podobnych sytuacjach regułą odwetu obie strony rozpoczęły wrogie działania z użyciem swoich sił wojskowych. W dniu 8 lipca Izrael zdecydował się na przeprowadzenie operacji militarnej wymierzonej w cele na terytorium Okręgu Gazy, wprowadzając tam 17 lipca swoje wojska i motywując to koniecznością wyeliminowania zagrożenia dla swego bezpieczeństwa. Jednym z głównych celów sił interwencyjnych było zlikwidowanie podziemnych tuneli łączących obszary palestyńskie z terytorium Egiptu, przez które transportowano broń, ale także sprzęt i żywność konieczne dla przetrwania poddanej izraelskiej blokadzie ludności terytoriów palestyńskich. Tzw. operacja „Ochronny Brzeg” („Protective Edge”) pociągnęła za sobą – według różnych źródeł – 2127–2310 ofiar śmiertelnych i ok. 11 tys. osób rannych po stronie palestyńskiej (w tym większość stanowiła ludność cywilna) oraz 71 osób (w tym 5 osób cywilnych) po stronie izraelskiej. W trakcie interwencji zniszczono infrastrukturę społeczną i gospodarczą Okręgu Gazy, a burząc tunele, ograniczono potencjał bojowy Hamasu (i możliwości zaopatrzeniowe zwykłych Palestyńczyków)⁴³.

Kolejna odsłona konfliktu wpłynęła negatywnie na możliwość wznowienia rozmów pokojowych w najbliższym czasie. W efekcie władze Autonomii Palestyńskiej poczuły się zmuszone do podjęcia samodzielnych kroków mających doprowadzić do utrwalenia w społeczności międzynarodowej przekonania o istnieniu państwa palestyńskiego. Zaowocowało to kolejną próbą przeprowadzenia w Radzie Bezpieczeństwa ONZ rezolucji uznającej państwo palestyńskie i wzywającej Izrael do wycofania się z Zachodniego Brzegu Jordanu oraz Wschodniej Jerozolimy. Weto Stanów Zjednoczonych (i sprzeciw Australii) uniemożliwiły jednak przyjęcie tego dokumentu. W efekcie Palestyńska Władza Narodowa podjęła działania zmierzające do przystąpienia do kolejnych międzynarodowych traktatów i instytucji, co miałyby doprowadzić do jak najszerzego uznania państwowości palestyńskiej (na prze-

⁴² Ch. Mitchell, „Israel's government in crisis over Jewish nation bill”, CBN News, 2 grudnia 2014 r., źródło: URL <<http://www.cbn.com/cbnnews/insideisrael/2014/December/Israels-Government-in-Crisis-over-Jewish-Nation-Bill/>> (20.02.2015).

⁴³ Materiały na temat konfliktu zob.: *Occupied Palestinian Territory: Gaza Emergency. Situation Report*, OCHA, 4 września 2014 r., źródło: URL <http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_sitrep_04_09_2014.pdf> (20.02.2015); „Topic: Operation Protective Edge”, *The Times of Israel*, źródło: URL <<http://www.timesofisrael.com/topic/operation-protective-edge/>> (20.02.2015).

łomie lat 2014–2015 liczba uznających ją państw wynosiła ok. 135⁴⁴. Największe kontrowersje w tym kontekście wzbudziła decyzja strony palestyńskiej o przystąpieniu jako strona do statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, gdyż może to w przyszłości umożliwić składanie do trybunału wniosków w kwestiach prawnych podlegających tej instytucji, co w świetle nieuregulowanego statusu terytoriów okupowanych oraz polityki władz izraelskich jako okupanta otwiera nową płaszczyznę izraelsko-palestyńskiego (izraelsko-arabskiego) konfliktu⁴⁵.

NEAR EAST QUESTIONS

The years 2010 and 2011 initiated the process of change, known as the Arab Spring, which has significantly reshaped the political landscape of several Arab countries, and in others it helped to initiate more or less intense transformation processes. Initial hopes for reform which would increase the scope of political freedoms in these countries, however, have not been fulfilled. Instead, the erosion of existing political regimes resulted in: anarchy and instability of political life in the countries in which the changes were the most radical in nature; deepening internal antagonisms in several countries; increase of the role and importance of political forces referring to a fundamentalist interpretation of Islam; and finally, weakening of the consistency and quality of public administration in the countries affected by the changes. Among others, this led to the outbreak of civil war in Syria and the ongoing political anarchy in Libya and Yemen. The internal dynamics of the Syrian conflict, combined with the transnational nature of the activity of fundamentalist forces, and the weakness of the authorities in Baghdad led to the spread of fighting in Iraq, showing the low efficiency of existing stabilization efforts. The structure of the international order in the Middle East may be subject of transformation because of the geopolitical changes taking place in countries that have played or have ambitions to play the role of regional powers (Egypt, Iraq, Syria, and Libya). The region is unstable, and non-Arab powers want Israel, Iran, Turkey, and countries from beyond the region (primarily the United States) to face the challenges stemming from the uncertainty and the volatility of the international order.

Keywords: Middle East, North Africa, Arab Spring, civil war in Syria, crisis in Iraq, crisis in Libya, crisis in Yemen, Jihadism, Islamic State, Al-Qaida, Israeli-Palestinian relations, Sunni-Shia conflict

⁴⁴ W dniu 3 października 2014 r. państwo palestyńskie zostało uznane przez Szwecję, zob.: S. Erlanger, „Sweden to recognize Palestinian State”, *International New York Times* z 3 października 2014 r., źródło: URL <http://www.nytimes.com/2014/10/04/world/europe/sweden-to-recognize-palestinian-state.html?emc=edit_th_20141004&nl=todaysheadlines&nlid=17287673> (20.02.2015).

⁴⁵ J. Rudoren, „Palestinians seen gaining momentum in quest for statehood”, *International New York Times* z 5 stycznia 2015 r., źródło: URL <http://www.nytimes.com/2015/01/06/world/middleeast/palestinians-seen-gaining-momentum-in-quest-for-statehood.html?emc=edit_th_20150106&nl=todaysheadlines&nlid=17287673> (7.01.2015).

ŚWIAT W ROCZNIKU
EDWARD HALIŻAK

REGION AZJI I PACYFIKU W 2014 ROKU POD ZNAKIEM WYŁANIAJĄCEGO SIĘ BIPOLARNEGO UKŁADU USA–CHINY

W pierwszym numerze *Rocznika Strategicznego* 1995/96 rozdział mojego autorstwa nosił tytuł „Globalna ranga regionu Azji i Pacyfiku w stosunkach międzynarodowych”. Nawiązywał on do nowej wówczas tezy mówiącej o przesuwaniu się środka ciężkości z obszaru euroatlantyckiego na Pacyfik. W wymiarze polityczno-strategicznym zmaterializowała się ona w 2011 roku, kiedy USA ogłosiły zamiar wprowadzenia w Azji Wschodniej (Zachodni Pacyfik) strategii *pivot* zakładającej zwiększenie koncentracji amerykańskich sił morskich w tym regionie kosztem obszaru euroatlantyckiego. Nadrzędnym celem tej nowej strategii jest przeciwdziałanie wpływowi rosnących w siłę Chin (ang. *rebalancing*).

Ogłoszenie nowej amerykańskiej strategii na Pacyfiku, której adresatem są Chiny, stanowi punkt zwrotny w rozwoju stosunków międzynarodowych w tym regionie, gdyż w istocie rzeczy oznacza początek bipolarizmu USA–Chiny. To przejaw strukturalnej zmiany w systemie międzynarodowym w wymiarze regionalnym i globalnym.

Dwadzieścia lat temu w *Roczniku Strategicznym* na temat Chin pisano: „W analizie dynamiki gospodarczej państw Azji Wschodniej nie sposób pominąć fenomenu długotrwałego i wysokiego tempa rozwoju gospodarczego Chin. Ogłoszony przez to mocarstwo w 1978 roku program czterech modernizacji (przemysłu, rolnictwa, nauki i techniki i wojska) może uchodzić za jedną z najbardziej udanych strategii państwowych XX w., ponieważ zaowocował on zwiększeniem PKB o 400% w stosunku do 1980 roku. Porzucając politykę autarkii, Chiny po raz pierwszy w swej historii otwały się szeroko na świat”¹.

Od tamtego czasu Chiny, reformując swój system ekonomiczny i polityczny (ten drugi w mniejszym stopniu), stały się drugą gospodarką świata pod względem wielkości wytwarzanego produktu krajowego i przystąpiły do określania swojej roli w systemie międzynarodowym. Wzrost mocarstwowych atrybutów Chin, prowadzący do zmian układu sił, zwłaszcza w stosunkach z USA, uzasadniał postawienie pytania o transformację porządku międzynarodowego². Dzisiaj, w dwudziestą rocznicę ukazywania się *Rocznika*, jako naturalne jawi się pytanie o specyfikę wyłaniającego się układu bipolarnego USA–Chiny. W tym momencie historycznym jedynie

¹ „Globalna ranga regionu Azji i Pacyfiku w stosunkach międzynarodowych”, *Rocznik Strategiczny* 1995/96, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, s. 220.

² Zob. E. Haliżak, „Zmiana układu sił USA – Chiny a transformacja porządku międzynarodowego”, *Żurawia Papers*, z. 7, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

pewne jest to, że nie jest on oparty na kryterium ideologicznym, jak jego zimnowojenny pierwowzór, ale na wartościach cywilizacyjno-kulturowych symbolizowanych przez pojęcia *Pax Sinica* i *Pax Americana*. To z kolei implikuje kolejną jego cechę, mianowicie konkurowanie, a nie rywalizację, oraz, co najważniejsze, daleko zaawansowaną współpracę w sferze gospodarczej.

Amerykańsko-chiński bilateralizm ujawnia swoje znaczenie w stosunkach wewnątrzregionalnych Azji i Pacyfiku od wielu lat, ale rok 2014 okazał się pod tym względem wyjątkowy ze względu na to, że po raz pierwszy jego oddziaływanie było tak znaczące.

Cztery kwestie, wedle naszej opinii, miały decydujący wpływ na rozwój stosunków międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku w 2014 roku: wybory w Indonezji i Japonii, spotkanie na szczycie państw ASEAN i APEC, wzrost napięcia w związku ze sporami terytorialnymi na Morzu Południowochińskim, stosunki USA–Chiny. Każdej z nich zostanie poświęcona poszczególna część artykułu.

ANALIZA SYTUACJI WEWNĄTRZPOLITYCZNEJ W TAJLANDII, INDONEZJI I JAPONII

Początek 2014 roku w regionie Azji i Pacyfiku został zdominowany przez polityczny spór w Tajlandii, który powoli zaczął nabierać znamion wojny domowej. W tej sytuacji w maju armia, nie po raz pierwszy, dokonała zamachu stanu, odsuwając od władzy klan Shinawatra rządzący krajem na podstawie mandatu wyborczego od 2001 roku. Nominowany przez wojskowych premier Prayuth Chan-ocha powołał specjalną komisję, której zadaniem jest opracowanie nowej konstytucji. Na jej podstawie zaś zamierza się przeprowadzić reformy polityczne w ten sposób, aby uniemożliwić powrót do władzy członkom rodziny Shinawatra. Przedmiotem debaty politycznej jest określenie roli armii w zreformowanym systemie politycznym oraz, co najważniejsze, roli monarchii. Kwestie, o których mowa, są na tyle złożone, że ich efektywne rozwiązanie wymaga czasu. Stanowi to doskonałe alibi dla wojskowych, uzasadniające ich pozostawanie u władzy przez dłuższy czas. Wbrew pierwotnym zapowiedziom nie podano terminu wyborów powszechnych w 2015 roku. Kontrastuje to z sytuacją w sąsiednim Myanmarze, gdzie rządzący wojskowi zgodzili się na przeprowadzenie wyborów pod koniec 2015 roku. W całym kryzysie w Tajlandii przewija się wątek sukcesji na tronie ze względu na wiek 87-letniego króla Bhumibola Adulyadeja.

Indonezja – największe państwo Azji Południowo-Wschodniej położone na 17,5 tys. wysp i wysepek, liczące około 250 mln mieszkańców – od nieomal dwóch dekad, tj. od obalenia dyktatury Suharto w 1998 roku, przyciąga uwagę obserwatorów regionalnej sceny polityczno-ekonomicznej. Najważniejszą, jak się wydaje, przyczyną owego zainteresowania jest postęp w transformacji ustrojowej i demokratyzacji – co zapewnia jej stabilność polityczno-ekonomiczną i wzrost roli międzynarodowej. Specyfiką tego procesu jest to, że toczy się on w państwie, w którym około 90% ludności wyznaje islam. Uzasadnione jest twierdzenie, że Indonezja to państwo demokratyczne, w którym religią urzędową jest islam.

W 2014 roku w Indonezji najpierw 9 kwietnia odbyły się wybory parlamentarne (do izby niższej liczącej 560 miejsc i wyższej liczącej 132 miejsca). W dwa miesiące później, 9 lipca, przeprowadzono zaś trzecie już po obaleniu dyktatury Suharto wybory prezydenckie. Zwyciężył w nich Joko Widodo, popularnie zwany Jokowi, zdobywszy 53,15% głosów. To polityk, w którym regionalna społeczność międzynarodowa pokłada ogromne nadzieje, spodziewając się zwiększenia roli Indonezji w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego państw ASEAN. Oczekuje się wręcz, że ze względu na swój potencjał przejmie ona funkcję lidera tej instytucji regionalnej. Sam Jokowi dał się poznać jako sprawny gubernator stolicy Indonezji Dżakarty, który nie był uwikłany w gry partyjne. Interesujące jest także to, że nie deklaruje on w sposób otwarty swej przynależności religijnej, aczkolwiek opozycja zarzucała mu, że jest „ukrytym” chrześcijaninem.

Wobec nowo wybranego prezydenta są formułowane wielkie oczekiwania ze względu na skalę wyzwań ekonomiczno-społecznych. Szacuje się, że około połowy społeczeństwa tego kraju żyje na granicy ubóstwa³. Także w dziedzinie polityki zagranicznej liczy się na zmiany, ważnym zadaniem władz kraju jest bowiem wypracowanie własnej koncepcji roli międzynarodowej. Jak się wydaje, pierwszy krok w tym kierunku został już poczyniony. Podczas jednego z oficjalnych wystąpień nowy prezydent Jokowi stwierdził, że Indonezja powinna odgrywać rolę „globalnego morskiego łącznika” (ang. *global maritime nexus*). To z kolei wymaga zapewnienia bezpieczeństwa morskiego, w tym bezpieczeństwa swobody żeglugi. W związku z tym zapowiedział zwiększenie wydatków na obronę w ciągu najbliższych pięciu lat z obecnego 0,9% PKB do 1,5%⁴.

W żadnym państwie regionu Azji i Pacyfiku przedterminowe wybory parlamentarne nie miały takiej rangi jak w Japonii, zarówno ze względu na wewnętrzne konsekwencje polityczno-ekonomiczne, jak i reperkusje międzynarodowe. Co się tyczy wymiaru wewnętrznego, to wybory do izby niższej japońskiego parlamentu umocniły pozycję premiera Shinzō Abe jako charyzmatycznego przywódcy tego państwa, przeżywającego od ponad dwóch dekad ekonomiczną stagnację. Partia Liberalno-Demokratyczna (Liberal Democratic Party – LDP) premiera Abe wspólnie z koalicyjną partią Komeito zdobyły łącznie 326 miejsc w 475-osobowej izbie niższej japońskiego parlamentu – co stanowi ponad 2/3 głosów. Stwarza to wyjątkowy komfort dla rządzącego Japonią rządu koalicyjnego, ponieważ dzięki takiej większości możliwe jest uchwalanie ustaw, które nie wymagają asygnaty izby wyższej. Jako że następne wybory parlamentarne w Japonii planowane są na 2019 rok, istnieje znamienna okazja, aby przy takiej większości przeprowadzić ważne reformy, które mogłyby przywrócić krajowi dawną dynamikę rozwojową. Znaczący problematyki japońskiej nie są bynajmniej optymistycznie nastawieni do takiego scenariusza rozwoju. Jak argumentują, nawet w tak sprzyjających okolicznościach politycznych dokonanie reform strukturalnych (podatki, deregulacja, liberalizacja, zwiększenie konku-

³ „Great expectations”, *The Economist* z 30 sierpnia 2014 r., s. 42–43.

⁴ A. Neary, *Jokowi Spells Out Vision for Indonesia's „Global Maritime Nexus”*, Southeast Asia from Scott Circle, 26 listopada 2014 r., www.csis.org.

rencyjności) nie jest wcale pewne ze względu na opór struktur społecznych i brak konsekwencji w działaniu politycznym⁵.

Poza potrzebą przeprowadzenia reform strukturalnych ważnym kierunkiem aktywności nowego rządu Japonii jest polityka zagraniczna. Biorąc pod uwagę pravicowo-nacjonalistyczne poglądy premiera Abe i jego współpracowników, trzeba uznać, że nowa aktywność Japonii w polityce zagranicznej, w tym zwłaszcza w polityce bezpieczeństwa narodowego, staje się źródłem obaw i niepokojów w regionie. Przyczyniła się również do pogorszenia stosunków z Chinami i Republiką Korei.

W toczącej się od 2012 roku, tj. od objęcia rządów przez Shinzō Abe, dyskusji o nowej polityce bezpieczeństwa narodowego Japonii należy, w naszym przekonaniu, uwzględnić trzy kluczowe wątki. Pierwszy to możliwość zmiany artykułu IX japońskiej konstytucji, motywowanej tym, że uniemożliwia on stosowanie siły zbrojnej w polityce zagranicznej. Drugi stanowi reinterpretacja konstytucji w postaci nowego ustawodawstwa i aktywnych działań w polityce bezpieczeństwa narodowego. Trzeci, kluczowy, odnosi się do współpracy wojskowej z USA na podstawie bilateralnego układu sojuszniczego z 1960 roku.

Co się tyczy pierwszego problemu, to znaczy zmiany treści artykułu IX składającego się z dwóch akapitów, to w obecnym układzie sił politycznych (koalicyjna partia Komeito jest przeciwna jakimkolwiek zmianom zapisów) oraz w obliczu pacyfistycznego nastawienia większości społeczeństwa takie rozwiązanie nie wchodzi w rachubę. W konsekwencji najbardziej realne staje się rozwiązanie drugie w postaci przyjęcia nowej strategii bezpieczeństwa narodowego, mającej oparcie w odpowiednio zinterpretowanej konstytucji. Premier Abe, obejmując urząd w 2012 roku, uznał, że zagrożenia międzynarodowe (program rakietowo-nuklearny Korei Północnej oraz wzrost potęgi Chin) to wystarczające powody, aby rozpocząć dyskusję publiczną na ten temat i podjąć w tym względzie stosowne działania pod hasłem „aktywnego pacyfizmu”. 17 grudnia 2013 roku rząd Japonii po raz pierwszy po drugiej wojnie światowej przyjął strategię bezpieczeństwa narodowego, w której zidentyfikowano zagrożenia oraz określono zestaw działań na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim umocnienia sojuszu wojskowego z USA⁶. W lipcu 2014 roku rząd zdecydował podjąć działania na rzecz tworzenia podstaw prawnych umożliwiających zwiększenie poczucia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli⁷.

Istota nowego podejścia do bezpieczeństwa narodowego gabinetu Shinzō Abe nie sprowadza się bynajmniej do postulatu samodzielnej polityki w tym względzie. Uniemożliwia to sama konstytucja, układ sojuszniczy z USA, a także sprzeciw co najmniej połowy społeczeństwa. Chodzi raczej o to, aby Japonia mogła w większym zakresie i bardziej aktywnie uczestniczyć w realizacji tego, co określa się mianem „zbiorowej samoobrony” (ang. *collective self-defence*) pod auspicjami sojuszu z USA i innych instytucji międzynarodowych z ONZ na czele. Wiąże się z tym po-

⁵ B. Glosserman, „An ugly win for Mr. Abe”, PacNet, nr 89, 16 grudnia 2014 r. (Pacific Forum, CSIS), www.csis.org.

⁶ *National Security Strategy of Japan*, 17 grudnia 2014 r., www.cas.go.jp.

⁷ *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People*, <http://www.mofa.go.jp>.

trzeba zredefiniowania roli Sił Samoobrony, które na mocy decyzji rządowych mają już pozwolenie na zestrzeliwanie rakiet północnokoreańskich oraz udzielanie logistycznego wsparcia siłom zbrojnym USA, ale tylko wtedy, kiedy pojawi się bezpośrednio zagrożenie dla bezpieczeństwa Japonii⁸.

Trzeci komponent polityki bezpieczeństwa narodowego Japonii to sojusz z USA zawarty w 1960 roku. W 1997 roku obydwa państwa przyjęły dokument *1997 Defence Cooperation Guidelines*, w którym określono zasady sojuszniczej współpracy⁹. Po siedemnastu latach, w październiku 2014 roku, USA i Japonia opublikowały raport, w którym uzgodniono zasady współdziałania w sferze wojskowej. Co najbardziej interesujące, nie określa się w nim geograficznych granic współpracy – pozwala to domniemywać, że jest ona możliwa również poza granicami lądowymi i morskimi Japonii. Przypomnieć należy, że w dokumencie z 1997 roku mówiono o sytuacjach zagrożenia na obszarach przylegających do Japonii¹⁰. To otwarcie furtki dającej możliwość wykorzystywania Sił Samoobrony w różnych misjach poza granicami Japonii.

INTENSYFIKACJA SPORU O ARCHIPELAGI NA MORZU POŁUDNIOWOCHIŃSKIM

Dwadzieścia lat temu na łamach pierwszej edycji *Rocznika* pisano, co następuje: „Spór o Wyspy Spratly na Morzu Południowochińskim z racji swej złożoności jest jednym z najbardziej skomplikowanych we współczesnych stosunkach międzynarodowych”¹¹. Jego istotą jest zgłaszanie praw suwerennych nad wyspami, wysepkami i atolami leżącymi na tym akwenie morskim, a następnie dokonanie korzystnej dla siebie delimitacji morskich obszarów na podstawie Konwencji prawa morza z 1982 roku. Pretensje do sprawowania suwerennej kontroli zgłaszają Chiny, Wietnam, Tajwan, Filipiny, Malesja i Indonezja. Warto nadmienić, że oprócz archipelagu Wysp Spratly są tam położone jeszcze trzy mniejsze, tj.: Pratas, Wyspy Paracelskie i Macclesfield Bank¹². Zasadniczym momentem w historii tego sporu było przyjęcie przez chiński parlament w 1992 roku ustawy stanowiącej, że Morze Południowochińskie to wody terytorialne Chin¹³. W ten sposób spór stał się najważniejszą kwestią w stosunkach Chin z państwami ASEAN. Pomimo przyjęcia ustawy w 1992 roku Chiny powstrzymywały się z egzekwowaniem swoich praw suwe-

⁸ „Japan’s security. Clear and present dangers”, *The Economist* z 5 lipca 2014 r., s. 48.

⁹ E. Haliżak, „Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku”, *Rocznik Strategiczny 1998/99*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 369–383.

¹⁰ D. Fouse, „US – Japan Defence Cooperation Guidelines review: US wise to take a patient approach”, *PacNet*, nr 86, 9 grudnia 2014 r. (Pacific Forum, CSIS), www.csis.org.

¹¹ „Globalna ranga regionu Azji i Pacyfiku...”, op. cit., s. 221–222.

¹² Zob. J. Rowiński, *Morze Południowochińskie – region potencjalnego konfliktu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990; E. Haliżak, „Spór o archipelagi na Morzu Południowochińskim. Znaczenie dla międzynarodowego prawa morza i bezpieczeństwa”, w: E. Haliżak i R. Kuźniar (red.), *Prawo i instytucje. Polityka w procesie globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 174–201.

¹³ Zob. „The law of the People’s Republic of China on the territorial sea and contiguous zone”, *UN Law of the Sea Bulletin* 1992, nr 21, s. 24–27; L. Wang, „The new legal regime for China’s territorial sea”, *Ocean Development and International Law* 1994, nr 4, s. 431–442.

rennych, a w 2002 roku podpisały z państwami ASEAN porozumienie o zasadach rozwiązywania tego sporu (ang. *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*).

Począwszy od 2012 roku, Chiny w odpowiedzi na ogłoszenie w 2011 roku nowej strategii USA w regionie Azji i Pacyfiku przyjęły daleko idącą asertywną postawę wobec tego akwenu morskiego, dając do zrozumienia społeczności regionalnej, że jest on istotny dla ich interesów (ang. *core issue*) – co implikuje potrzebę ochrony praw suwerennych i zabezpieczenia ich wszelakimi środkami, militarnych nie wyłączając¹⁴.

Rok 2014 charakteryzował się intensyfikacją egzekucji przez Chiny praw suwerennych, które same sobie przyznały. Doprowadziło to do nasilenia sporów z państwami ASEAN tak dalece, że obszar ten stał się zagrożeniem dla regionalnej stabilności i źródłem potencjalnego konfliktu. Działania Chin, o których mowa, obejmują: wysyłanie dla zagranicznych statków ostrzeżeń, że znajdują się na ich wodach terytorialnych, przedkładanie kierowanych do innych państw oświadczeń o zakazie połowów na tym akwenie, zwiększenie liczby i częstotliwości patroli wojskowych, wydawanie dla marynarki wojennej rozkazów o potrzebie ochrony spornych wysp, podniesienie administracyjnego statusu tych wysp do rangi miasta, rozbudowę infrastruktury wojskowej i cywilnej, sztuczne powiększanie wysepek i atoli, instalowanie wież wiertniczych. W największym stopniu działaniami Chin zostały dotknięte Filipiny i Wietnam. Tym pierwszym chińskie statki zablokowały dostęp drogą morską do wyspy Ayungin, a na obszarze wód terytorialnych traktowanych przez Wietnam jako własne przystąpiono do poszukiwań ropy naftowej.

Chiny zmieniły również taktykę postępowania w rozwiązywaniu tego problemu w stosunkach z ASEAN, preferując negocjacje dwustronne z poszczególnymi państwami ugrupowania – co stawia je od razu w niekorzystnej sytuacji przetargowej ze względu na różnice w potencjałach. Irytacja państw ASEAN i zaniepokojenie postępowaniem Chin znalazły swój wyraz w specjalnym oświadczeniu ministrów spraw zagranicznych tej instytucji z maja 2014 roku, w którym zaapelowano do wszystkich stron sporu, aby postępowały zgodnie z zasadami Konwencji prawa morza z 1982 roku. Oto początkowy fragment tego oświadczenia: „Ministrowie spraw zagranicznych ASEAN wyrażają poważne zaniepokojenie rozwojem sytuacji na Morzu Południowochińskim, prowadzącej do wzrostu napięcia na tym obszarze. Wzywają wszystkie zainteresowane strony do postępowania zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, w tym Konwencji prawa morza, oraz do powstrzymania i unikania działań podważających pokój i stabilność na tym obszarze, rozwiązania sporu środkami pokojowymi i bez uciekania się do gróźb i użycia siły”¹⁵. Należy jednak podkreślić, że pomimo pogorszenia klimatu wprowadzenie w życie postanowień strefy wolnego handlu Chiny–ASEAN (China–ASEAN Free Trade Area, CAFTA) przebiegało bez zakłóceń.

¹⁴ B. Zhang, „Chinese perception of US return to Southeast Asia and the prospect of China's peaceful rise”, *Journal of Contemporary China*, published online, 25 czerwca 2014 r., <http://www.tandfonline.com/loi/cjcc20>.

¹⁵ ASEAN Foreign Ministers Statement on the Current Developments in the South China Sea, 10 maja 2014 r., www.aseansec.org.

Pogorszenie atmosfery w stosunkach Chiny–ASEAN wykorzystują Stany Zjednoczone, które od 2013 roku nadały zaniedbywanym dotąd relacjom z ASEAN wyjątkowy priorytet. Można wręcz stwierdzić, że wydarzenia na Morzu Południowochińskim przyczyniły się do legitymizacji głoszonej i wprowadzanej w życie strategii *rebalancing*, czyli przeciwstawienia się rosnącym w siłę Chinom. Pierwsze formalne spotkanie na szczycie ASEAN–USA (*1st ASEAN–US Summit*) w formule ASEAN+1 odbyło się w październiku 2013 roku. W przyjętym wtedy wspólnym dokumencie podkreślono znaczenie dwóch ustanowionych wcześniej mechanizmów współdziałania. W sferze politycznej chodzi o program *ASEAN–US Enhanced Partnership for Enduring Peace and Prosperity 2011–2015*, a w sferze ekonomicznej o porozumienie *2013 Trade and Investment Facilitation Arrangement*¹⁶. 13 listopada 2014 roku zorganizowano drugie spotkanie na szczycie ASEAN–USA, po raz pierwszy z udziałem prezydenta USA Baracka Obamy. W przyjętym przez obydwie strony wspólnym komunikacie po raz pierwszy zawarto istotne sformułowanie, które w jednoznaczny sposób mówi o tym, że USA uznają centralną rolę ASEAN w regionalnej architekturze bezpieczeństwa oraz, co jest również istotne, wyraziły poważne zaniepokojenie sytuacją na Morzu Południowochińskim¹⁷. W 2014 roku USA zacieśniły także współpracę wojskową z dwoma państwami ASEAN, które pozostają w najbardziej intensywnym sporze z Chinami, tj. Filipinami i Wietnamem. Z tymi pierwszymi podpisały 10-letnią umowę (*Enhanced Defence Cooperation Agreement*, EDCA). W październiku 2014 roku zaś zniosły część ograniczeń w eksporcie sprzętu i broni do Wietnamu celem zwiększenia zdolności operacyjnych i patrolowych jego morskich sił zbrojnych¹⁸.

2014 rok można uznać za przełomowy w stanowisku USA odnośnie do sporu na Morzu Południowochińskim ze względu na skalę oficjalnego zaangażowania amerykańskich polityków i instytucji, czego przykładem może być rezolucja Senatu z końca lipca 2014 roku potępiająca stosowanie przymusu i groźby użycia siły czy też oświadczenie Departamentu Stanu, w którym zawarto postulat zamrożenia rozbudowy infrastruktury cywilnej i wojskowej na wyspach będących przedmiotem sporu¹⁹. To istotna zmiana, która sprawia, że spór o archipelagi na Morzu Południowochińskim, który do tej pory był ważną kwestią w relacjach Chiny–ASEAN, stał się równie znaczący dla bilateralnych stosunków USA–Chiny.

W sporze o archipelagi na Morzu Południowochińskim w 2014 roku trzeba odnotować jeszcze jedno zdarzenie, którego znaczenia nie sposób nie docenić. Otóż Filipiny, kraj najbardziej dotknięty działaniami Chin, złożyły skargę do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze, który ma wyrazić swoje stanowisko pod koniec 2015 roku. Z pewnością będzie to jedna z najbardziej doniosłych decyzji tego organu w jego historii, zważywszy na rangę przedmiotu spo-

¹⁶ *Chairman's Statement of the 1st ASEAN–US Summit*, 9 października 2013 r., www.aseansec.org.

¹⁷ *Chairman's Statement of the 2nd ASEAN–US Summit*, 13 listopada 2014 r., www.aseansec.org.

¹⁸ M. Hiebert, G. Poling, *Summits Provide Obama Venues for Addressing Asia Challenges*, Southeast Asia from Scott Circle, www.csis.org.

¹⁹ S. Simon, „US–Southeast Asia relations: Enhancing the rebalance”, *Comparative Connections. A Triannual E-Journal on East Asia Bilateral Relations* 2014, t. 16, nr 2.

ru. Jeśli Trybunał orzeknie, że nie jest właściwy w tym sporze, wówczas nadzieje na pokojowe rozwiązanie zmniejszą się radykalnie. Jeśli zaś stanie się inaczej, to wszyscy uczestnicy sporu, z Chinami włącznie, muszą się do orzeczenia (wykładni) odnieść. Prawnomiędzynarodowa złożoność sporu sprawia, że nie należy się spodziewać jednoznacznego stanowiska Trybunału – tak bowiem wynika z opinii prawnej Departamentu Stanu USA²⁰.

DYPLMACJA WIELOSTRONNA W REGIONIE

W ostatnich dwóch dekadach w regionie Azji i Pacyfiku powstały liczne instytucje i reżimy, które umożliwiają państwom regularne komunikowanie i konsultacje oraz ułatwiają współpracę. Region ten charakteryzuje bowiem wyjątkowy pluralizm instytucjonalny. W sferze bezpieczeństwa kluczową rolę odgrywają trzy bilateralne sojusze z udziałem USA, tj. USA–Japonia, USA – Republika Korei i USA–Australia. Stosunki USA–Australia nabierają coraz większego znaczenia w sferze bezpieczeństwa, a także jako ważny element amerykańskiej strategii *pivot* na Pacyfiku. Australia to nieazjatycki sojusznik USA należący pod względem kulturowo-cywilizacyjnym do Zachodu. Dwa lata temu Stany Zjednoczone w bazie Darwin alokowały 250 *marines*, których liczba wzrosła obecnie do 1500. 12 sierpnia 2014 roku obydwie strony podpisały szczegółowe porozumienie o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa (*Force Posture Agreement*) na okres 25 lat, które przewiduje wzmocnioną obecność amerykańskich sił morskich i lotniczych w północnej Australii. Jego celem jest również zwiększenie interoperacyjności sił zbrojnych obydwu państw²¹.

Australia to nabierający coraz większego znaczenia sojusznik USA w regionie, należący do tego samego kręgu kulturowo-cywilizacyjnego. Fakt przynależności do Zachodu ma wpływ na jej postrzeganie w Waszyngtonie, odmienne od stosunku do sojuszników azjatyckich, Japonii i Republiki Korei, których relacje cechuje znaczący brak zaufania i rywalizacja dyktowana względami historycznymi. W 2015 roku obydwie państwa będą celebrować pięćdziesiątą rocznicę podpisania układu pokojowego i będzie to okazja nie tylko do podsumowań, lecz także poprawy atmosfery we wzajemnych stosunkach. Dla Stanów Zjednoczonych taki stan stosunków między ich sojusznikami nie sprzyja spójności międzynarodowej strategii Ameryki w regionie, gdyż niemała część inicjatyw, energii i środków jest podejmowana w tym celu, aby relacje z Republiką Korei jeszcze bardziej się nie pogorszyły²².

Chiny znakomicie wykorzystują nieporozumienia między sojusznikami USA, rozwijając współpracę polityczną i ekonomiczną z Republiką Korei. Dane dotyczące powiązań handlowych pokazują, jak efektywna jest chińska dyplomacja w tym względzie. Otóż dla Korei Południowej Chiny są najważniejszym partnerem han-

²⁰ S. Gupta, „Testing China’s – and the State Department’s – nine-dash line claims”, PacNet, nr 88, 15 grudnia 2014 r. (Pacific Forum, CSIS), www.csis.org.

²¹ G. Poling, *AUSMIN Takes the Long View of US – Australia Security Cooperation*, <http://csis.org/publication/pacific-partners-outlook-ausmin-takes-long-view-us-australia-security-cooperation>.

²² Zob. J.S. Nye Jr., „The U.S. Japan and China: Focus on the long term, keynote speech”, PacNet, 23 lutego 2010 r. (Pacific Forum, CSIS), www.csis.org.

dlowym (udział w handlu ogółem – 21,3%), podczas gdy udział USA wynosi 9,7%, a Japonii – 8,8%. Z punktu widzenia Chin Korea Południowa jest jednym z najważniejszych partnerów handlowych; zajmuje drugie po UE miejsce w imporcie (9,4% udziału), a w eksporcie piąte (udział 4,1%)²³. 10 listopada 2014 roku obydwa państwa podpisały ramową umowę o wolnym handlu. W tym samym roku Republika Korei zawarła podobne umowy z Australią i Kanadą, a wcześniej z USA.

Komplementarną w stosunku do amerykańskich bilateralnych sojuszy instytucją bezpieczeństwa regionalnego jest ASEAN. Państwa tej organizacji regionalnej podejmują działania na rzecz bezpieczeństwa ogólnoregionalnego, które daleko wykraczają poza problematykę integracji dziesięciu państw Azji Południowo-Wschodniej. Począwszy od 1997 roku, państwa ASEAN ustanowiły mechanizm dialogu ze wszystkimi państwami regionu oraz z Unią Europejską. W 1994 roku rozpoczęło działalność Regionalne Forum ASEAN (ASEAN Regional Forum – ARF). Obecnie na bazie ASEAN funkcjonują cztery platformy dyskusji i dialogu politycznego, w tym przede wszystkim problematyki bezpieczeństwa. Są to: East Asia Summit (EAS), ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM Plus), ASEAN Post-Ministerial Meetings with China, Japan and ROK (ASEAN plus 3).

Przez wiele lat dyplomacja wielostronna pod auspicjami ASEAN nie była szczególnie doceniana ze względu na ogólnikowość dyskusji i brak zobowiązań do podejmowania konkretnych działań – stąd określenie jej w języku angielskim jako *talking shop*. Pierwszym mocarstwem, które doceniło znaczenie ASEAN, były Chiny, które już w 1991 roku po raz pierwszy uczestniczyły w konsultacyjnym spotkaniu na szczęblu ministrów spraw zagranicznych. W listopadzie 2002 roku została podpisana umowa o wolnym handlu (*ASEAN–China Free Trade Agreement*), a w rok później podczas spotkania przywódców na szczycie przyjęto Wspólną deklarację o strategicznym partnerstwie na rzecz pokoju i dobrobytu (*Joint Declaration of the Heads of State/Government on Strategic Partnership for Peace and Prosperity*). Przyjęto również wspomniane wcześniej porozumienie o zasadach postępowania w sporze na Morzu Południowochińskim.

W ostatnich dwóch–trzech latach nastąpiło pogorszenie klimatu politycznego w stosunkach Chiny–ASEAN z powodów, o których wspomniano wcześniej. W 2014 roku doszło do kolejnego spotkania na szczycie obydwu stron, z tym że z udziałem premiera Chin Li Keqiang, a nie przywódcy tego mocarstwa Xi Jinpinga – tak jak przyjęto wcześniej. Nie opublikowano po nim zwyczajowego wspólnego komunikatu. W informacji na ten temat w czołowym chińskim tygodniku nie wspomniano w żaden sposób o istnieniu sporu na Morzu Południowochińskim²⁴.

Stany Zjednoczone były tym mocarstwem, które z dużym sceptycyzmem podchodziło do aktywności ASEAN na rzecz bezpieczeństwa regionalnego. W związku z ogłoszeniem nowej strategii na Pacyfiku zrewidowały swoje stanowisko wobec ASEAN, dostrzegając w tym ugrupowaniu wartościowego partnera w równoważe-

²³ Dane WTO i Eurostatu.

²⁴ „China–ASEAN to upgrade partnership in ‘diamond decade’: Premier”, *Beijing Review* z 14 listopada 2014 r.

niu rosnących w siłę Chin. W przyjętej 13 listopada 2014 roku wspólnej deklaracji w punkcie drugim znajduje się znamienne stwierdzenie: „My, przywódcy ASEAN i USA, w czasie drugiego spotkania na szczycie przeprowadziliśmy owocną dyskusję o dalszym umocnieniu strategicznego partnerstwa ASEAN–USA. ASEAN przyjmuje z zadowoleniem nieustanne poparcie USA na rzecz budowy Wspólnoty ASEAN, jak również centralnej roli ASEAN w architekturze regionalnej”²⁵.

Państwa ASEAN, akceptując większą rolę USA w tym subregionie, nie są bynajmniej skłonne do jednoznacznego wspierania amerykańskiej strategii rebalansowania, przedkładają własne propozycje rozwiązania spornych problemów z Chinami, nie chcąc być zakładnikiem bilateralizmu USA–Chiny lub wręcz dać się wciągnąć w jakąkolwiek formę strategii powstrzymywania. Dlatego we wszystkich oficjalnych dokumentach i wystąpieniach odwołują się do zawartych z Chinami porozumień oraz Konwencji prawa morza.

W przeciwieństwie do sfery bezpieczeństwa regionalnego regionalna współpraca gospodarcza jest w daleko większym stopniu zinstytucjonalizowana, ale nie bynajmniej w sposób spójny i koherentny, gdyż można wyróżnić jej trzy poziomy, które mają raczej charakter konkurencyjny. Pierwszy poziom to gęsta sieć dwustronnych porozumień o wolnym handlu zawieranych na podstawie art. XXIV umowy GATT. Przyczyniają się one do liberalizacji wymiany tylko między sygnatariuszami takiej umowy, która charakteryzuje się specyficznym reżimem regulacji, ale jednocześnie formalnie i faktycznie dyskryminują państwa trzecie. Na przykład Chiny mają zawartych kilkanaście takich umów, w tym z państwami ASEAN (to największa w świecie strefa wolnego handlu). Z ogólnoregionalnej perspektywy taka proliferacja bilateralnych reżimów stwarza nowe bariery dla handlu, ponieważ każdy z nich jest oparty na innych zasadach. W tak dużym pod względem ekonomicznym regionie Azji i Pacyfiku, gdzie znajdują się trzy największe gospodarki świata, tylko zawarcie ogólnoregionalnego porozumienia usunęłoby wszystkie niedostatki bilateralnej liberalizacji.

Współpraca Gospodarcza Azji i Pacyfiku (APEC) – stanowiąca drugi poziom instytucjonalizacji kooperacji w tym zakresie w regionie – została powołana w 1989 roku z myślą o stworzeniu dla niej ram instytucjonalnych. Przyjęty jeszcze w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku plan zakładał, że do 2020 roku wymiana handlowa i przepływ inwestycji między wszystkimi 21 państwami członkowskimi zostaną całkowicie zliberalizowane. Z perspektywy roku 2014 widać wyraźnie, że przyjęte plany nie zostaną zrealizowane z dwóch powodów. Po pierwsze, różnice w poziomie rozwoju gospodarczego są zbyt duże, aby można było dokonać liberalizacji wymiany bez uszczerbku dla państwa mniej rozwiniętego. Po drugie, na przeszkodzie stoją bilateralne porozumienia, w tym również to przewidujące utworzenie strefy wolnego handlu ASEAN.

Podczas 22. spotkania przywódców APEC w Pekinie w dniach 10–11 listopada w przyjętej wspólnie deklaracji zawierającej 68 punktów odniesiono się do najważ-

²⁵ *Chairman's Statement of the 2nd ASEAN – United States Summit*, 13 listopada 2014 r., www.aseansec.org.

niejszych problemów i wyzwań stojących przed tą instytucją. W punkcie 7 przywódcy APEC wyrazili zaniepokojenie brakiem postępu w zawarciu porozumienia o ułatwieniach w handlu wzajemnym (*Trade Facilitation Agreement* – TFA). Pod naciskiem delegacji Chin, gospodarza spotkania, w punkcie 11 wspólnej deklaracji zamieszczono interesujące stwierdzenie, że APEC powinna podjąć działania w celu utworzenia w jej ramach Strefy Wolnego Handlu Azji i Pacyfiku (ang. *Free Trade Area of the Asia-Pacific* – FTAAP)²⁶. Przy tej okazji Chiny przedłożyły inicjatywę „Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych” (*Asian Infrastructure Investment Bank*).

Najważniejszym jednak wydarzeniem podczas spotkania w Pekinie był szczyt USA–Chiny z udziałem prezydentów obydwu mocarstw. Było to ich pierwsze spotkanie od czasu powtórnej elekcji prezydenta Obamy w 2012 roku. W jednym z przemówień prezydent USA stwierdził, że jego kraj wita z zadowoleniem „wzrost bogatych, stabilnych i pokojowo nastawionych Chin” i że stosunki USA–Chiny nie powinny opierać się na regule gry o sumie zerowej.

Trzeci po APEC poziom instytucjonalizacji współpracy gospodarczej w regionie Azji i Pacyfiku wyznaczają dwa wielkie, ale konkurujące ze sobą projekty w postaci Partnerstwa Transpacyficznego (ang. *Trans-Pacific Partnership*) oraz strefy wolnego handlu Azji i Pacyfiku. Ten pierwszy jest promowany przez Stany Zjednoczone. To złożony i kompleksowy program współpracy, obejmujący wiele dziedzin i daleko wykraczający poza zwykłą wymianę handlową²⁷. Wedle amerykańskiego projektu kluczową rolę ma odgrywać w nim Japonia. Jednakże w 2014 roku negocjacje na temat jego wdrożenia nie przyniosły oczekiwanych efektów z powodu braku gotowości Japonii do liberalizacji własnego rynku, w tym zwłaszcza artykułów rolnych. Oczekuje się, że wzmocniony po ostatnich wyborach rząd Shinzō Abe będzie w stanie przyjąć zobowiązania liberalizujące wymianę.

Chiny nie zostały na tym etapie zaproszone do negocjacji w sprawie Partnerstwa Transpacyficznego – aczkolwiek nie wyklucza się ich udziału w przyszłości. Wyjaśnia to przyczyny wspierania przez nie idei ogólnoregionalnej strefy wolnego handlu.

WYŁANIAJĄCY SIĘ BIPOLARYZM USA–CHINY

W 2014 roku w stosunkach międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku ujawniła się istotna zmiana strukturalna w postaci wyłonienia się układu bipolarnego USA–Chiny. Trojakiego rodzaju argumenty uzasadniają taki pogląd naukowy lub, mówiąc wprost, hipotezę badawczą, a mianowicie: koncentracja atrybutów potęgi (siły) w tych dwóch państwach; fakt, iż USA i Chiny prezentują odmienne wizje porządku międzynarodowego w regionie, który uważają za najważniejszy w ich stra-

²⁶ 2014 *Leader's Declaration*, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm.aspx.

²⁷ Zob. P. Petri, M. Plummer, F. Zhai, *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2012.

teorii międzynarodowej, oraz kluczowe znaczenie bipolarnego układu USA–Chiny jako punktu odniesienia dla stosunków wewnątrzregionalnych.

Wyłonienie się dwóch biegunów wzrostu i siły oddziaływania w regionie Azji i Pacyfiku to efekt bezprecedensowego rozwoju Chin w ostatnich trzech dekadach: w 1983 roku produkt narodowy USA wynosił 3304,8 bln USD, a Chin 263,3 bln USD (w cenach bieżących), różnica zatem była ponad dwunastokrotna. W tym samym roku dochód *per capita* w USA wynosił 14 092 USD, a w Chinach 233 USD (w cenach bieżących) – co oznacza ponad 60-krotną różnicę²⁸. Wedle danych MFW i Banku Światowego za 2013 rok produkt narodowy Chin stanowił już około 50% produktu narodowego USA – co sprawiało, że różnica w dochodzie *per capita* między obydwoma państwami była mniej więcej ośmiokrotna na korzyść USA (dane na podstawie bieżących kursów walutowych). Z interesującej analizy porównawczej potencjałów USA, Chin i Unii Europejskiej przeprowadzonej przez Mirosława Sułkę w *Roczniku Strategicznym 2013/14* wynika niezbieżność fakt koncentracji siły w dwóch biegunach, jakimi są USA i Chiny²⁹.

Reformujące się Chiny zmierzają do stworzenia pełnej gospodarki rynkowej i zwiększenia tym samym efektywności gospodarowania (na przykład w 2014 roku wprowadzono nowe prawo antymonopolowe). Ufne w rosnącą siłę i potęgę przyczyniają się do zmiany układu sił lub, innymi słowy, do redystrybucji siły w systemie międzynarodowym, zgodnie zresztą z założeniami, jakie przyjęto na gruncie teorii tranzykcji (*Power Transition Theory*)³⁰. W opublikowanej ponad siedem lat temu książce wybitny znawca Azji Wschodniej, David Kang, sformułował tezę, że kiedy Chiny staną się mocarstwem, odwołując się do własnej bogatej tradycji dominacji w regionie, to prędzej czy później zaczną promować zaadaptowaną do współczesnych wymogów koncepcję swojej roli międzynarodowej³¹.

USA i rosnące w siłę Chiny już obecnie prezentują dwie różne wizje porządku regionalnego. Stało się to oczywiste w 2014 roku za sprawą ujawnienia dwóch odmiennych narracji, tj. chińskiej i amerykańskiej, z których każda we właściwy sobie sposób konceptualizuje regionalną rzeczywistość³² – to istotna, w naszym przekonaniu, przesłanka wyłaniania się regionalnego bipolarizmu.

Wraz z objęciem rządów przez nowego prezydenta Xi Jinpinga w chińskiej narracji pojawił się wywodzący się z języka angielskiego termin *dream* (marzenie), który ujmuje dążenia władz tego państwa do zwiększenia poziomu życia społeczeństwa oraz zyskania większego respektu na arenie międzynarodowej ze strony innych państw. Termin „chińskie marzenie” na dobre zadomowił się w języku politycznym chińskich przywódców i odgrywa na tyle ważną rolę, że jest przedmiotem

²⁸ E. Haliżak, „Region Pacyfiku w stosunkach międzynarodowych”, *Sprawy Międzynarodowe* 1985, nr 12.

²⁹ M. Sułek, „USA, UE i Chiny – trzy bieguny w globalnym układzie sił”, *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 331–348.

³⁰ S. Chan, *China, US and the Power – Transition Theory: A Critique*, Routledge, London 2008.

³¹ D. Kang, *China Rising: Peace, Power and Order in East Asia*, Columbia University Press, New York 2007.

³² R. Cossa, B. Glosserman, „A tale of two tales: Competing narratives in the Asia Pacific”, PacNet, nr 84, 2 grudnia 2014 r. (Pacific Forum, CSIS), www.pacforum.org.

analiz, chociażby dokonanych przez tygodnik *The Economist* w dodatkach specjalnych³³. W przemówieniu wygłoszonym podczas szczytu APEC w Pekinie w listopadzie 2014 roku prezydent Chin Xi Jinping stwierdził, że „naszym obowiązkiem jest zaproponowanie i wprowadzenie w życie „marzenia Azji i Pacyfiku dla zamieszkujących tam ludzi”. Wedle niego wartości konstytuujące owo marzenie to: „dobrze prosperujące gospodarki, wolny handel, ułatwienia w inwestycjach, wymiana osobowa, lepsze środowisko, partnerska współpraca oparta na zaufaniu i wzajemnych korzyściach, bezpieczeństwo i otwarte gospodarki”³⁴.

Ważną cechą chińskiej narracji o stosunkach międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku jest odwoływanie się do własnej tradycji w tym względzie, z której wybiera się pojęcia i w tych kategoriach analizuje stosunki w regionie. Przykładem może służyć koncepcja systemu trybutarnego, która przeżywa renesans w chińskich badaniach stosunków międzynarodowych³⁵. Dla polityków i badaczy z Chin największym wyzwaniem w sensie politycznym i naukowym jest odniesienie się do relacji z USA. W ostatnich dwóch–trzech latach zauważalne jest przewartościowanie odnośnie do tego problemu. Przejawia się ono w popularnej tezie o potrzebie ustanowienia nowego modelu stosunków między wielkimi mocarstwami³⁶. To w istocie opowiedzenie się za układem bipolarnym.

Obecność Stanów Zjednoczonych w regionie Azji i Pacyfiku datuje się od początku ich powstania i opiera się na głęboko zakorzenionej tradycji, którą określa się mianem *The Pacific Principle*. Uzasadnia ona polityczną i gospodarczą obecność w regionie, który poza obszarem euroatlantyckim odgrywa kluczową rolę w globalnej strategii tego mocarstwa. USA są globalnym mocarstwem i hegemonem dlatego, że ponoszą odpowiedzialność za porządek międzynarodowy w obydwu regionach.

W 2011 roku Stany Zjednoczone dokonały zasadniczego przewartościowania swej strategii w regionie Azji i Pacyfiku, określanej odtąd mianem *strategic pivot* lub *rebalancing*. To kluczowa inicjatywa administracji Baracka Obamy w dziedzinie polityki zagranicznej zapoczątkowana artykułem ówczesnej sekretarz stanu Hillary Clinton, w którym przedstawiła wizję „wieku Pacyfiku Ameryki” (*America’s Pacific Century*). Wedle jej opinii strategiczny zwrot miał się opierać na następujących działaniach: wzmocnieniu sojuszy bilateralnych, rozwijaniu współpracy z Chinami, zwiększeniu obecności militarnej, rozwoju handlu i inwestycji, wspieraniu demokracji i praw człowieka³⁷.

W opublikowanym w styczniu 2015 roku raporcie Centrum Studiów Strategicznych i Międzynarodowych (Center for Strategic and International Studies) zawarte są na-

³³ „Special report. China. Building the dream”, *The Economist* z 19 kwietnia 2014 r.; „What China wants”, *The Economist* z 23 sierpnia 2014 r.

³⁴ *Chinese president proposes Asia-Pacific dream*, <http://www.2014apecceosummit.com/apec/news1/1721.jhtml>.

³⁵ Z. Feng, „Rethinking the ‘tribute system’: Broadening the conceptual horizon of historical East Asia politics”, *The Chinese Journal of International Politics*, czerwiec 2011, nr 4, s. 545–574; Y. Foong Khong, „The American tributary system”, *The Chinese Journal of International Politics* 2013, nr 6, s. 1–47.

³⁶ S. Zhao, „A new model of big power relations? China–US strategic rivalry and balance of power in the Asia-Pacific”, *Journal of Contemporary China*, published online, 8 października 2014 r.

³⁷ H. Clinton, „America’s Pacific century”, *Foreign Policy*, październik 2011.

stępujące rekomendacje na rzecz realizacji *strategic pivot*: zakończenie negocjacji w sprawie utworzenia Partnerstwa Transpacyficznego (*Trans-Pacific Partnership*), budowa środków zaufania w stosunkach z Chinami, opracowanie szczegółowego raportu o strategii rebalansowania, wzmocnienie sojuszu z Republiką Korei, wprowadzenie w życie porozumienia obronnego z Indiami, działania na rzecz rozwoju demokracji w regionie poprzez rozwijanie bilateralnych relacji z Filipinami, Mjanmą, Indonezją i Wietnamem³⁸.

Ogłoszenie i realizacja nowej strategii USA w regionie Azji i Pacyfiku była i jest dyktowana potrzebą odniesienia się do rosnących w siłę Chin, tak aby z jednej strony powstrzymać je przed zdominowaniem Azji Wschodniej, ale z drugiej zaproponować im odpowiednio eksponowane miejsce w porządku regionalnym – co oznacza zgodę na respektowanie ich interesów narodowych w regionie.

Powyższe uwarunkowania sprawiają, że stosunki USA–Chiny, mające kluczowe znaczenie dla każdego z tych mocarstw, powoli przekształcają się w układ bipolarny. Jednakże ów nowo rodzący się bipolarizm nie przypomina w żadnej mierze tego z okresu zimnej wojny, USA–ZSRR. Charakteryzuje się on bowiem dwoma ważnymi cechami strukturalno-funkcjonalnymi.

Po pierwsze, w sferze interakcji strategicznych toczy się silna rywalizacja o takie aktywa jak Tajwan i jego status oraz państwa koreańskie i ich przyszłość po ewentualnym zjednoczeniu. Wyjątkową rolę w rywalizacji odgrywa ASEAN i poszczególne państwa tej organizacji. Stąd można mówić o uformowaniu się strategicznego trójkąta USA–ASEAN–Chiny.

Po drugie, stosunki USA–Chiny są zdominowane przez kwestie ekonomiczne, czego przejawem jest wysoki poziom współzależności handlowo-kapitałowych oraz współpracy zinstytucjonalizowanej w postaci Dialogu Ekonomicznego i Strategicznego (*US–China Strategic and Economic Dialogue*) obejmującego ponad 90 wspólnych projektów³⁹.

Te dwie cechy sprawiają, że bipolarizm USA–Chiny można określić jako „luźny system bipolarny”, w którym obydwa bieguny (mocarstwa), zachowując własną tożsamość i realizując własne strategie międzynarodowe, współpracują intensywnie i uczestniczą wspólnie w pracach instytucji regionalnych, w tym zwłaszcza tych działających pod auspicjami ASEAN. Taki model bipolarizmu gwarantuje rozwój gospodarczy i stabilność polityczną w regionie. W momencie kiedy zacznie się on przekształcać w „sztywny system bipolarny” (*tight bipolar system*) przypominający zimnowojenny model USA–ZSRR, będzie to równoznaczne z powstaniem rywalizującego systemu dwublokowego i rozpoczęciem rywalizacji o strefy wpływów.

³⁸ M. Green, N. Szechenyi (red.), *‘Pivot 2.0’: How the Administration and Congress Can Work Together to Sustain American Engagement in Asia to 2016*, CSIS, Washington 2015.

³⁹ B. Glaser, J. Vitello, „US–China relations: Still treading water, the sixth S & ED”, *Comparative Connections. A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations* 2014, t. 16, nr 2.

THE ASIA-PACIFIC REGION IN 2014 IN THE CONTEXT OF THE EMERGING BIPOLAR US–CHINA ORDER

In 2014, the international relations in the Asia-Pacific region were dominated by the United States and China, which were the two most important poles of influence. Furthermore, bilateral relations between these powers gained a new significance as they became the most important bilateral relation in the region and in the world. The characteristic feature of the US–China bipolarism is their intensive rivalry and co-operation at the same time.

In 2014, the United States and China proposed a number of competing projects regarding the regional order. The United States undertook the implementation of the “pivot” strategy through rapprochement with the ASEAN states, as evidenced by the US President Barack Obama’s participation in the first US–ASEAN summit.

China, in turn, hosted the annual APEC summit in November, and used it to present its own proposals regarding regional economic cooperation and security.

The most important political event in the region was the visit of the US President in Beijing, during which a series of very important decisions were made, for example liberalization of the visa regime and an agreement on the climate package.

Keywords: Asia-Pacific, pivot, rebalancing, Thailand, Indonesia, Joko Widodo, Shinzō Abe, South China Sea, ASEAN

ŚWIAT W ROCZNIKU
AGNIESZKA BIEŃCZYK-MISSAŁA

POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI – NAPŁYWAJĄ CZARNE CHMURY

2014 r. był dla Polski czasem ważnych rocznic i pozytywnych podsumowań w związku z 25-leciem odzyskania wolności, 15-leciem przystąpienia do NATO¹ i 10-leciem członkostwa w Unii Europejskiej². Nasilający się konflikt na Ukrainie i wzrost napięcia między Polską a Rosją kazały docenić miejsce Polski w strukturach Zachodu, ale świadomość niestabilności sytuacji międzynarodowej i niepewność jej dalszego rozwoju rzutowały na postrzeganie dotychczasowych dokonań i determinowały całą politykę zagraniczną. Została ona ograniczona do kwestii najważniejszych: reagowania na wydarzenia na Wschodzie, czemu podporządkowano wysiłki zarówno w polityce wielostronnej, jak i dwustronnej oraz w polityce bezpieczeństwa. Władze Polski nie podejmowały kwestii przystąpienia do strefy euro. Nie angażowały się praktycznie w międzynarodowe działania przeciwko Państwu Islamskiemu. Polityka pozaeuropejska została bardzo mocno ograniczona³.

Polska nie zajęła trwałego miejsca w negocjacjach międzynarodowych dotyczących Ukrainy. Doceniono udział ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w lutowych rozmowach na Majdanie⁴, które doprowadziły do podpisania porozumienia między prezydentem Janukowyczem a przedstawicielami najważniejszych partii opozycyjnych i zatrzymania stosowania przemocy. W dłuższej perspektywie okazało się, że wobec słabości podzielonego Zachodu Polska może być dla Ukrainy atrakcyjnym partnerem w czasie pokoju, jednak w czasie wojny nie jest w stanie odegrać analogicznej roli.

We wrześniu 2014 r. doszło do zmiany na stanowisku ministra spraw zagranicznych. Radosław Sikorski z niewątpliwymi zasługami dla polityki zagranicznej RP odszedł z ministerstwa przy okazji rekonstrukcji rządu, jednak w niekorzystnej atmosferze, spowodowanej kontrowersyjnymi wypowiedziami⁵. W sytuacji wojny za wschodnią granicą można było oczekiwać desygnowania nowego ministra na mia-

¹ 15-leciu członkostwa w NATO poświęcony został kwartalnik *Bezpieczeństwo Narodowe* 2014, nr 29.

² W 2014 r. ukazały się wydania czasopism zawierających podsumowania dziesięciu lat Polski w UE: kwartalnika *Bezpieczeństwo Narodowe* 2014, nr 32, oraz rocznika *Dyplomacja i Bezpieczeństwo* 2014, nr 1(2).

³ Por. P. Zerka (red.), *How Does 'Going Global' Come about. Foreign Policy and the Logic of Modernisation in Poland, Spain and Sweden*, report DEMOS Europa, Warsaw 2013, s. 45–67.

⁴ A. Bieńczyk-Missała, „Z Unią Europejską na Majdan”, *Rocznik Strategiczny 2013/14*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 304.

⁵ Radosław Sikorski był jednym z uczestników tzw. afery taśmowej, ujawnionej w czerwcu przez miesięcznik *Wprost*; w październikowym wywiadzie z 19 października 2014 r. dla magazynu *Politico* ujawnił,

rę wyzwań, o co dbano w trudnych latach dziewięćdziesiątych. Funkcję tę otrzymał Grzegorz Schetyna, dotychczasowy przewodniczący sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, a w wyborze tym istotną rolę odegrały względy partyjne. Nowym premierem została Ewa Kopacz. Zastąpiła Donalda Tuska, który 1 grudnia objął funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej. Na stanowisku pozostał minister obrony narodowej Tomasz Siemoniak, który pełniąc funkcję od 2011 r., okazał się najbardziej doświadczonym w sprawach międzynarodowych politykiem rządu.

PASYWNIE W UNII EUROPEJSKIEJ

Polska wkroczyła w 2014 r. z poczuciem wypracowanej, dobrej pozycji w Unii Europejskiej. Rozpoczęta nowa perspektywa finansowa UE oznaczała kolejny (i ostatni) okres, w którym będzie ona największym beneficjentem, otrzymując około 120 mld euro wsparcia. Konsekwentny wysiłek podejmowany przez ministra Sikorskiego i premiera Tuska w związku z konfliktem na Ukrainie, przejawiający się w dziesiątkach wizyt w stolicach europejskich, dyskusjach i permanentnych staniach o wypracowanie wspólnego stanowiska UE, zdawał się dobrze rokować na przyszłość.

Trudności i wyzwania, z którymi zmagala się Unia Europejska, takie jak kryzys gospodarczy, narastający eurosceptycyzm, widoczny m.in. w polityce Wielkiej Brytanii i w wynikach wyborów do Parlamentu Europejskiego, wojna na Ukrainie, trudne stosunki z Rosją, a także destabilizacja sytuacji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, pokazały ograniczenia w realizowaniu ambicji Polski dążącej do uczestniczenia w rozwoju UE i procesie decyzyjnym na równi z największymi państwami Europy. Sprzyjało temu m.in. pozostawanie poza strefą euro, ale także kondycja gospodarki, która pomimo tendencji wzrostowej w dalszym ciągu nie pozwalała na pełne wykorzystywanie możliwości pojawiających się w UE. Po dziesięciu latach członkostwa w UE PKB Polski na jednego mieszkańca stanowił jedynie 65% średniej unijnej.

Władze Polski tradycyjnie opowiadały się za koniecznością poprawy konkurencyjności UE i wzmacniania jej pozycji międzynarodowej. Popierały zawarcie Transatlantyckiego Partnerstwa na rzecz Handlu i Inwestycji z Kanadą, a także negocjacje w tej sprawie ze Stanami Zjednoczonymi. Były zainteresowane przeglądem polityki sąsiedztwa i dostosowaniem jej do nowych wyzwań.

Rok 2014 był też czasem stawiania pytań o zasadność i słusność Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polska politycznie wspierała jak najszybszy proces ratyfikacji umów stowarzyszeniowych z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, których podpisanie nastąpiło 27 czerwca, i stale opowiadała się za budowaniem jak najściślejszych relacji. Pomimo narastającej presji Rosji na państwa dążące do stowarzyszenia starano się udzielać im politycznego wsparcia. Premier Donald Tusk złożył wizytę w Mołdawii 6 lutego i 28 marca, a prezydent Bronisław Komorowski 20 listopada.

że prezydent Władimir Putin oferował premierowi Donaldowi Tuskowi udział w podziale Ukrainy. Kilka dni później stwierdził, że zawiodła go pamięć.

Premier przyjął swojego mołdawskiego odpowiednika 14 maja⁶, a prezydent gościł prezydenta Gruzji Giorgi Margwelaszwilego 4 grudnia. W przypadku Azerbejdżanu, Armenii i Białorusi nie było większego zainteresowania zacieśnianiem relacji z Unią Europejską⁷.

Możliwości, jakie daje Partnerstwo Wschodnie, starały się wykorzystywać przede wszystkim organizacje pozarządowe. 250 uczestników wzięło udział w zgromadzeniu ogólnym Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w Batumi w Gruzji 20–21 listopada. 3 października 2014 r. z przedstawicielami Komitetu Sterującego Forum spotkał się wiceminister spraw zagranicznych Tomasz Orłowski. Trzeci rok z rzędu MSZ wspierało projekt Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego (AAPPW), prowadzonej we współpracy z Krajową Szkołą Administracji Publicznej. Polska była także zainteresowana finansowym wsparciem diskutowanego w UE projektu telewizji w języku rosyjskim skierowanej do społeczeństw Partnerstwa Wschodniego⁸.

Najważniejszą inicjatywą podjętą przez Polskę w UE był projekt unii energetycznej. Na początku roku Polska silnie zabiegała o zarekomendowanie Komisji Europejskiej wypracowania nowych zasad współpracy w tym zakresie. Główne założenia projektu prezentowała w czasie intensywnych konsultacji dwustronnych i na czerwcowym posiedzeniu Rady Europejskiej. Wykraczały one poza przedsięwzięcia w ramach samej Unii Europejskiej. Zaproponowano mianowicie: rozwój infrastruktury energetycznej łączącej państwa UE i sąsiadów, mechanizmy solidarnościowe na wypadek kryzysu dostaw, używanie siły przetargowej UE w negocjacjach z dostawcami, wykorzystywanie rodzimych źródeł energii, dywersyfikację dostaw i wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego sąsiadów Unii. Polskie postulaty w większości znalazły odzwierciedlenie w strategii utworzenia unii energetycznej przedstawionej przez Komisję Europejską 25 lutego 2015 r. Nie zdecydowano się w niej jednak na wprowadzenie twardych zapisów dotyczących wspólnych zakupów gazu w przyszłości⁹. Polska nie zdołała też doprowadzić do zakończenia planowanego na koniec 2014 r. budowy terminalu LNG w Świnoujściu.

Polska tradycyjnie zachowała rolę państwa hamującego politykę przeciwdziałania zmianom klimatu. W trakcie najważniejszego w tym roku spotkania Rady Europejskiej 23–24 października, podczas którego przyjęto porozumienie o ograniczeniu emisji CO₂ co najmniej o 40% do 2030 r. w porównaniu z rokiem 1990, Polska wynegocjowała utrzymanie systemu darmowych pozwoleń na emisję CO₂ dla sektora elektroenergetycznego na poziomie 40% do 2030 r. Opowiadała się także za utworzeniem funduszu rekompensującego biedniejszym państwom koszty polityki klimatycznej UE.

⁶ Ministrowie finansów obu państw podpisali Umowę o udzieleniu polskiego kredytu w ramach pomocy związanej na sumę 100 mln euro, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/spotkanie-donald-tuska-z-premierem-moldawii.html> (data dostępu: 12.02.2015).

⁷ *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP*, 14 stycznia 2014 r., nr 311 i 158, s. 7–9.

⁸ *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP*, 22 października 2014 r., nr 151.

⁹ Wywiad z przewodniczącym komisji Parlamentu Europejskiego ds. przemysłu, badań i energii Jerzym Buzkiem dla TVN24bis z 25 lutego 2015 r.

STOSUNKI DWUSTRONNE Z PAŃSTWAMI UE

Najważniejszym partnerem dla Polski w Unii Europejskiej pozostawali Niemcy, które konsekwentnie opowiadały się za nakładaniem sankcji na Rosję wobec jej postępującej agresji na Ukrainę i miały największe możliwości reagowania na pogarszającą się sytuację. Po latach konstruktywnej współpracy w sprawach ukraińskich i miesiącach szczególnie intensywnych wspólnych wysiłków zapoczątkowanych protestami na Majdanie ujawniała się pewna rozbieżność w zakresie reakcji na politykę Rosji.

Władze Niemiec krytycznie zareagowały na polskie postulaty rozmieszczenia w Polsce wojsk natowskich, nie zabiegały też o jej udział w negocjacjach dotyczących Ukrainy w Berlinie w sierpniu 2014 r., a następnie w Mińsku¹⁰. W Polsce z konsternacją przyjęto wypowiedź ministra obrony narodowej Niemiec **Ursuli von der Leyen**, że w przypadku zbrojnej agresji Niemcy nie byłyby w stanie wywiązać się z zobowiązań sojuszniczych ze względu na przestarzały sprzęt¹¹.

Niemniej jednak państwa systematycznie odbywały konsultacje w sprawach UE, NATO i Ukrainy. Dla Polski ważne było poparcie Niemiec dla wzmocnienia Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego i deklaracja udziału w ćwiczeniach wojskowych na jej terenie. W 2014 r. nie odbyły się dwustronne konsultacje międzyrządowe. Na jednodniową wizytę 12 marca przybyła do Polski kanclerz Angela Merkel. Premier Donald Tusk trzykrotnie odwiedził Berlin – w styczniu, kwietniu i lipcu, konsultując się w sprawie Ukrainy, unii energetycznej i spraw bieżących. Berlin był też jedną z pierwszych stolic, którą odwiedziła premier Ewa Kopacz 9 października 2014 r.¹² W listopadzie przywódczyni rządów otworzyły w Krzyżowej wystawę „Odwaga i pojednanie” z okazji 25. rocznicy symbolicznego pojednania Tadeusza Mazowieckiego i Helmuta Kohla.

Stosunki polsko-francuskie były na drugim miejscu pod względem intensywności konsultacji dwustronnych. Polska nieustająco zabiegała o wspólne stanowisko wobec rozwoju sytuacji na Ukrainie, czemu dał wyraz premier Donald Tusk, udając się z wizytami do Paryża w styczniu i kwietniu 2014 r. Z niepokojem obserwowano, czy Francja przekaże Rosji zakontraktowane okręty desantowe typu Mistral. Minister obrony Francji Jean-Yves Le Drian przebywający w Polsce z wizytą 25 listopada zadeklarował, że decyzja o zezwoleniu na eksport okrętów została odroczone, a Francja ma wolę dbania o bezpieczeństwo w Europie. Praktycznym wymiarem tej woli był udział francuskich żołnierzy w ćwiczeniach wojskowych, m.in. „Steadfast Jazz” czy misji „Baltic Air Policing”.

Prezydent Francji François Hollande przebywał w Polsce dwukrotnie w związku z historycznymi rocznicami: 25-lecia odzyskania wolności w czerwcu 2014 r. i 70-lecia wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau w styczniu 2015 r. Nie były one

¹⁰ W marcu 2014 r. premier Donald Tusk oceniał, że Polska i Niemcy odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki europejskiej na Wschodzie, wywiad dla Programu I Polskiego Radia, 12 marca 2014 r.

¹¹ *Der Bild* z 27 września 2014 r.

¹² Na temat ostatnich dziesięciu lat stosunków polsko-niemieckich zob. A. Łada, *Wspólna dekada. Polska i Niemcy 10 lat razem w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

jednak okazją do omawiania problemów dwustronnych. Premier Ewa Kopacz wzięła udział w marszu solidarności z ofiarami ataków terrorystycznych 11 stycznia 2015 r.

10 października do Paryża udała się premier Ewa Kopacz, która poszukiwała poparcia przed szczytem klimatycznym Rady Europejskiej. 30 stycznia 2015 r. z kolei w stolicy Francji odbyły się konsultacje międzyrządowe, zakończone przyjęciem obszernej deklaracji dotyczącej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i w Unii Europejskiej.

Wobec konfliktu na Ukrainie z trudem wykorzystywano formułę Grupy Wyszehradzkiej. Państwa miały rozbieżne stanowiska w sprawie reakcji na politykę i działania Rosji na Ukrainie. Słowacja i Węgry, które w 80% uzależnione są od rosyjskiego gazu, obawiały się konsekwencji nadmiernych sankcji. We wrześniu, po spotkaniu z Władimirem Putinem, prezydent Czech Miloš Zeman wypowiedział się wręcz za zniesieniem sankcji i pozostaniem Ukrainy poza NATO. Węgry wykorzystywały sytuację Ukrainy do domagania się autonomii dla mniejszości węgierskiej zamieszkującej Zakarpacie. Kontrowersyjne wypowiedzi czołowych polityków państw grupy czyniły współpracę w sprawach dla Polski najważniejszych nieprzewidywalną¹³.

Nie rezygnowano jednak ze spotkań, których w 2014 r. odbyło się aż osiemnaście. 16 grudnia ministrowie spraw zagranicznych udali się ze wspólną wizytą na Ukrainę w geście poparcia dla proeuropejskich reform.

Pomimo różnic Polska starała się wykorzystywać relacje z państwami Grupy Wyszehradzkiej i pozostałymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej. 22 lipca na zaproszenie prezydenta Bronisława Komorowskiego na obrady do Polski przyjechali prezydenci: Litwy – Dalia Grybauskaitė, Łotwy – Andris Bērziņš, Estonii – Toomas Hendrik Ilves, Czech – Miloš Zeman, Słowacji – Andrej Kiska, Węgier – János Áder, Bułgarii – Rosen Plewneljew i Rumunii – Traian Băsescu.

Spotkanie było okazją do zaprezentowania stanowiska Polski wobec zmian NATO w reakcji na agresję Rosji na Ukrainie. Prezydent RP przekonywał do wzmocnienia wschodniej flanki oraz rozbudowy na naszym obszarze infrastruktury sojuszniczej.

WOJNA NA WSCHODZIE

Władze Polski z niepokojem obserwowały rozwój sytuacji na Ukrainie i w miarę swoich możliwości starały się udzielać jej wsparcia, choć jego poziom nie był stabilny. Z początkiem 2014 r. premier Donald Tusk odbył liczne zagraniczne wizyty i rozmowy z przywódcami europejskich państw, a minister Sikorski w lutym wziął udział w mediacyjnej misji Unii Europejskiej na Ukrainie, która doprowadziła do zaprzestania przemocy na kijowskim Majdanie¹⁴. Starano się mobilizować Unię Europejską do utrzymywania wspólnego stanowiska wobec Rosji, nałożenia sankcji, a wraz z postępującą interwencją wojskową otwarcie wzywano do ich zaostrzania.

¹³ Zob. artykuł A. Łomanowskiego w *Rzeczpospolitej* z 19 grudnia 2014 r., a także *Zapis z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP* z 23 lipca 2014 r., nr 141.

¹⁴ A. Bieńczyk-Missala, „Z Unią Europejską...”, op. cit., s. 301–305.

Podczas czerwcowej wizyty wybranego w majowych wyborach prezydenta Petra Poroszenki w Polsce z okazji obchodów 25-lecia wolności odbyły się rozmowy dwustronne, ale także umożliwiono ukraińskiemu gościowi spotkanie z prezydentem Barackiem Obamą. Ostatnią okazją do rozmowy na temat sytuacji na Ukrainie w wąskim gronie na wysokim szczeblu było trójstronne spotkanie ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Rosji w Petersburgu (formuła kaliningradzka), które odbyło się 10 grudnia. 19 lipca ministrowie spraw zagranicznych Polski, Francji i Niemiec wydali wspólne oświadczenie wobec zestrzelenia przez prorosyjskich separatystów pasażerskiego samolotu malezyjskich linii lotniczych nad terytorium wschodniej Ukrainy. Ministrowie potępiли zdarzenie i wezwali wszystkie strony konfliktu do doprowadzenia do zawieszenia broni.

Z czasem jednak angażowanie się Polski było coraz trudniejsze. Stawała się coraz mniej pożądanym, a może też nieprzydatnym partnerem dla stron międzynarodowych negocjacji w Berlinie czy Mińsku, w tym zwłaszcza dla Rosji i samej Ukrainy, której nie mogła udzielić pomocy finansowej ani wojskowej na miarę jej potrzeb i formułowanych apeli. Władze Polski, choć oficjalnie wspierały wysiłki Niemiec i Francji, ze sceptycyzmem obserwowały reakcję tych państw i całej Unii Europejskiej na agresję Rosji¹⁵.

Prowadziły jednak bilateralne rozmowy na rzecz pomocy Ukrainie, m.in. ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Niezmiennie opowiadały się za integralnością terytorialną państwa ukraińskiego. Nie uznały aneksji Krymu przez Rosję w marcu 2014 r. ani „referendów” przeprowadzonych w maju przez separatystów na wschodniej Ukrainie. Sprzeciwiały się rosyjskim próbom wymuszenia na Ukrainie federalizacji państwa i uznawały, że postępujące działania zbrojne podważają podstawowe założenia bezpieczeństwa Europy. Polska, wbrew sugestiom Rosji¹⁶, że Ukraina ma pozostać państwem neutralnym, jeśli chce uniknąć dalszych podziałów, pozytywnie przyjęła przegłosowaną w grudniu przez parlament Ukrainy ustawę o rezygnacji ze statusu państwa pozostającego poza blokami militarnymi.

Polska była też orędownikiem jak najszybszej ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską przez państwa członkowskie UE. Prezydent Komorowski podpisał ustawę ratyfikacyjną 17 grudnia. Z tej okazji wizytę w Polsce złożył prezydent Ukrainy Petro Poroszenko, który wygłosił przemówienie przed Zgromadzeniem Narodowym RP, dziękując Polsce za poparcie i pomoc, a także odnosząc się do trudnej historii słowami „wybaczymy i prosimy o wybaczenie”¹⁷.

Pomimo ogólnej polityki wsparcia dla Ukrainy w stosunkach dwustronnych nie brakowało problemów i nieporozumień. W lutym Ukraina wprowadziła zakaz importu wieprzowiny z Polski. Od 2008 r. utrzymywała zakaz importu wołowiny. Nie skorzystała także z oferty zakupu polskiego węgla. W 2014 r. nie doszło do wizy-

¹⁵ Otwarcie krytycznie wypowiadał się na ten temat doradca prezydenta RP prof. Roman Kuźniar, zob. m.in. artykuł jego autorstwa: „Z Putinem jak z jajkiem”, *Gazeta Wyborcza* z 8 listopada 2014 r.

¹⁶ M.in. pisał o tym w styczniu 2015 r. minister spraw zagranicznych FR Siergiej Ławrow w artykule dla serbskiego pisma *Horizon* poświęconym priorytetom Rosji w Europie i świecie, za PAP z 28 stycznia 2015 r.

¹⁷ Tekst przemówienia: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/poroszenko-w-sejmie-przemowienie-prezydenta-ukrainy,499393.html> (data dostępu: 29.01.2015).

ty w Polsce premiera Arsenija Jaceniuka, a wizyta premier Polski Ewy Kopacz na Ukrainie, połączona z międzyrządowymi konsultacjami, odbyła się dopiero cztery miesiące po objęciu przez nią stanowiska, 19 stycznia 2015 r. Przy okazji wizyty premier Polski zapowiedziała powołanie pełnomocnika rządu ds. koordynacji działań wspierających reformy na Ukrainie oraz przeznaczenie 100 mln euro na wspólne projekty z udziałem polskich przedsiębiorstw. Rozszerzyła także ofertę stypendialną na 2015 r. o 500 studentów. Państwa zapowiedziały wznowienie pracy Polsko-Ukraińskiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Gospodarczej. Ukraiński Naftohaz i polski Gaz-System podpisały umowę dotyczącą budowy interkonektora, który pozwoli transportować na Ukrainę gaz z terminali LNG w Świnoujściu i Kłajpedzie¹⁸.

Polska oferowała Ukrainie przede wszystkim pomoc techniczną i doradcą, m.in. w sprawie dalszych reform samorządowych, antykorupcyjnych i finansowych, jednak w sytuacji wojny implementacja reform musiała odwlec się w czasie. W związku z pogarszającą się sytuacją humanitarną na Ukrainie angażowała się także w pomoc w tym zakresie. Do połowy grudnia 2014 r. rząd i organizacje pozarządowe zorganizowały konwoje z pomocą o wartości przeszło 10 mln złotych¹⁹. W styczniu 2015 r. Polska przeprowadziła także ewakuację 205 Polaków z Donbasu²⁰.

Polska, która otwarcie popierała stronę ukraińską, mobilizowała zachodnie instytucje do reakcji na agresję Rosji, redystrybuowała na Ukrainę rosyjski gaz, a także głośno rozważała możliwość sprzedaży jej broni, ponosiła konsekwencje swojej polityki w stosunkach z Rosją. Gospodarkę państwa dotknęło rosyjskie embargo, m.in. na mięso, nabiał, owoce i warzywa z Unii Europejskiej z lutego i sierpnia 2014 r., oraz październikowy zakaz reeksportu produktów pochodzenia roślinnego²¹. Rosja wprowadziła też ograniczenia dla polskich przewoźników, a Gazprom zmniejszył przesyłanie zakontraktowanego gazu do Polski. Nastąpił znaczący spadek w wymianie handlowej między Polską a Rosją.

Zaostrzeniu uległ także spór o polskie nieruchomości w Rosji i rosyjskie nieruchomości w Polsce. W lipcu do Sądu Arbitrażowego Petersburga i Obwodu Leningradzkiego trafił pozew przeciwko polskiemu konsulatu, w którym państwowa firma Inpredserwis domagała się zapłaty 1,62 mln USD i opuszczenia budynku przez polski personel²². 3 lutego sąd nakazał Konsulatowi Generalnemu RP zwolnienie użytkowanej nieruchomości i uregulowanie zadłużenia.

Wciąż aktualne pozostawały problemy śledztwa smoleńskiego, zwrotu wraku samolotu, a także upamiętnienia w Smoleńsku ofiar katastrofy z 10 kwietnia 2010 r.

¹⁸ <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/finanse/kopacz-i-jaceniuk-o-pomocy-dla-ukrainy/598z2> (data dostępu 12.02.2015).

¹⁹ Informacja z 17 grudnia 2014 r., archiwum wydarzeń, www.premier.gov.pl.

²⁰ Nt. polskiej polityki wobec Ukrainy zob. także: A. Kowalczyk, „Polityka Polski wobec Ukrainy w 2014 r. – próba bilansu”, *Biuletyn Opinii FAE* 2015, nr 3.

²¹ Około 200 tys. producentów z Polski eksportowało do Rosji ok. 1 mln ton owoców rocznie, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/sankcje-rosji-wobec-polski-komisja,178,0,1629362.html>.

²² Zob. odpowiedź wiceminister Henryki Mościckiej-Dendys na interpelację poselską w tej sprawie, <http://msz.gov.pl/resource/c793a814-d68c-4cf6-8b99-c56a15cccb20:JCR> (data dostępu: 31.01.2015).

Pomimo deklaracji polskich władz o chęci rozmów z Rosją stosunki polityczne na wyższym szczeblu praktycznie zamarły. Pogorszenie relacji odbiło się także na współpracy kulturalnej. Rząd Polski postanowił zrezygnować z zaplanowanej organizacji roku kultury Polski w Rosji w 2015 r.

Polska i Rosja nie wykorzystały okazji do dwustronnego spotkania, którą były obchody 70. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz-Birkenau w styczniu 2015 r. W związku z tym zresztą doszło do sporu o historię. Wywiad ministra spraw zagranicznych Grzegorza Schetyny, którego udzielił pięć dni przed uroczystościami i w którym stwierdził, że to „Pierwszy Front Ukraiński i Ukraińcy wyzwali” Auschwitz, spotkał się z oficjalną negatywną reakcją ministerstwa spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej i rosyjskich mediów²³. Histerycznie reagowano także w Rosji na złożoną przez prezydenta Bronisława Komorowskiego propozycję uczczenia w Gdańsku 70. rocznicy zakończenia drugiej wojny światowej.

W 2014 r. nie doszło także do spotkań na forum Komitetu Strategii Współpracy Polski i Rosji oraz Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych, a przyjęty rok wcześniej *Program 2020 w relacjach polsko-rosyjskich* nie doczekał się praktycznego zainteresowania stron. Za pozytywny można uznać wzrost ruchu turystycznego w obrębie obwodu kaliningradzkiego, będący konsekwencją podpisanej 14 grudnia 2011 r. umowy o małym ruchu granicznym²⁴.

Wobec uznania przez Białoruś nowych władz na Ukrainie, pewnego dystansowania się od polityki Rosji oraz podjęcia się roli pośrednika w negocjacjach pokojowych, doszło do nieoczekiwanej intensyfikacji kontaktów z tym państwem. W lipcu 2014 r. po raz pierwszy w historii odbyła się rozmowa między premierem Donaldem Tuskiem i prezydentem Alaksandrem Łukaszenką w sprawie Ukrainy. 28 sierpnia wizytę w Polsce złożył minister spraw zagranicznych Białorusi Uładzimir Makiej, który zadeklarował wolę dokonania postępu w stosunkach dwustronnych.

Spotkania odbywały się także na niższym szczeblu. 10 czerwca 2014 r. przeprowadzono w Warszawie konsultacje polityczne, którym przewodzili wiceministrowie obu państw. Były okazją do rozmów na temat sytuacji mniejszości narodowych, współpracy transgranicznej i gospodarczej. Paraflowano także ustawę o współpracy w dziedzinie edukacji. Zagadnienia współpracy gospodarczej poruszano w czasie Polsko-Białoruskiego Forum Inwestycyjnego w Warszawie 1 grudnia 2014 r.²⁵ Poszukiwano możliwości stworzenia dobrych warunków dla inwestorów zagranicznych na rynku białoruskim w kontekście rozwoju Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Delegacji białoruskiej przewodniczył wicepremier Michaił Rusy, który odbył spotkanie z polskim ministrem rolnictwa Markiem Sawickim, a następnie współpre-

²³ Wywiad ministra spraw zagranicznych Grzegorza Schetyny dla I Programu Polskiego Radia (*Sygnaly dnia*) z 21 stycznia 2015 r.

²⁴ Wywiad ambasador Rzeczypospolitej Polski w Federacji Rosyjskiej Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz dla *Gazeta.ru*, 9 grudnia 2014 r.

²⁵ Przy tej okazji podpisano trzy porozumienia o współpracy: między Narodową Agencją Inwestycji i Prywatyzacji oraz Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych, między Narodowym Instytutem Kształcenia Zawodowego i Poznańskim Centrum Edukacji Ustawicznej i Praktycznej, a także między Państwowym Komitetem Standaryzacji oraz Polskim Komitetem Normalizacyjnym.

wodniczył wraz z polskim ministrem Januszem Piechocińskim obradom Białorusko-Polskiej Komisji Międzyrządowej.

Ambasador Białorusi Alaksandr Awiarianau wziął także udział w spotkaniu akredytowanych w Warszawie szefów misji dyplomatycznych państw Partnerstwa Wschodniego 23 stycznia 2015 r. w sprawie szczytu partnerstwa, który został zaplanowany w maju w Rydze.

Białoruś próbowała ocieplić swój wizerunek wobec państw zachodnich²⁶, np. zwolniono z więzienia Alesia Bialackiego. Jednak żaden problem w stosunkach polsko-białoruskich nie został rozwiązany: poprawa położenia mniejszości polskiej na Białorusi, otwarcie centrów wizowych czy wejście w życie umowy o małym ruchu granicznym. Prezydent Łukaszenka już zapowiedział kandydowanie w kolejnych wyborach prezydenckich, a rozwój rosyjskiej infrastruktury militarnej na Białorusi oraz zwiększająca się gospodarcza zależność od Rosji podawały w wątpliwość możliwość pełnej normalizacji dwustronnych stosunków²⁷.

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA

Wobec działań wojennych na Ukrainie problemy bezpieczeństwa należały do najważniejszych zmartwień rządu. Obawy potęgowały bezprecedensowe incydenty z udziałem rosyjskich samolotów nad Morzem Bałtyckim i pogarszający się poziom wzajemnej retoryki.

W 2014 r. Polska kontynuowała zadania związane z obronnością państwa i modernizacją armii. Postanowiono podnieść do 2% PKB wydatki na obronność od 2016 r. 5 listopada prezydent zatwierdził rządową strategię bezpieczeństwa narodowego²⁸. Uznano w niej, że bezpieczeństwo Europy będzie determinowane przez cztery główne czynniki: NATO, Unię Europejską, strategiczną obecność USA oraz relacje z Rosją.

Ze strony najwyższych władz pojawiły się postulaty stacjonowania w Polsce sił NATO. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski był zwolennikiem dwóch ciężkich brygad państw sojuszu²⁹. Prezydent Bronisław Komorowski życzył sobie „większej obecności NATO w Polsce”³⁰. Myślenie Polski spotykało się jednak z niezrozumieniem Niemiec czy Francji, ale też sceptycyzmem samych Stanów Zjednoczonych. Państwa te stały na stanowisku konieczności respektowania deklaracji złożonej przez NATO w 1997 r., że w krajach przyjętych po 1989 r. nie będą rozmieszczane znaczące siły. W tej sytuacji Polska dążyła do zmiany formuły zwiększenia rotacyjnej obecności wojsk NATO na swym terenie.

²⁶ T. Bukowicz, „Mińsk próbuje rozmrozić stosunki z Zachodem”, *Analizy OSW* z 25 czerwca 2014 r.

²⁷ Komplikująca się sytuacja za wschodnią granicą Polski zmuszała do zadawania pytań o skuteczność naszej polityki zagranicznej wobec wschodnich sąsiadów, zob. na ten temat wywiad z prof. Andrzejem Nowakiem w *Gazecie Wyborczej* z 29–30 listopada 2014 r. i polemikę prof. Romana Kuźniara, *Gazeta Wyborcza* z 6–7 grudnia 2014 r.

²⁸ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

²⁹ *Zapisek przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP*, 2 kwietnia 2014 r., nr 151, s. 6–8.

³⁰ Wywiad prezydenta Bronisława Komorowskiego dla TVN24, 4 kwietnia 2014 r.

Okazją do konstruktywnych działań był szczyt NATO w Newport odbywający się od 4 do 5 września, na którym Polskę popierały państwa bałtyckie, Rumunia i Bułgaria. Polska aktywnie poszukiwała możliwości wzmocnienia zdolności obronnych całego Sojuszu wobec zagrożeń tkwiących na Wschodzie. Zabiegała o przeprowadzanie rotacyjnych ćwiczeń wojsk sojusznicznych na terenie Polski i państw bałtyckich oraz utworzenie nowych baz logistycznych i składów ze sprzętem, który mógłby zostać użyty w sytuacji zagrożenia. Popierała także reformę Sił Odpowiedzi NATO, w tym utworzenie połączonych sił zadaniowych bardzo wysokiej gotowości, tzw. szpicy, oraz wzmocnienie Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie, którego podstawę stanowią formacje z Polski, Niemiec i Danii. Postulaty te współgrały z propozycjami prezydenta Baracka Obamy złożonymi podczas jego wizyty w Polsce w czerwcu 2014 r. i zostały ostatecznie przyjęte podczas szczytu³¹.

W Newport Polska zabiegała także o możliwie najszerszą dyskusję na temat udzielenia wsparcia dla Ukrainy i powstrzymania agresywnej polityki Rosji, jednak szczyt nie przyniósł decyzji o bezpośredniej pomocy Ukrainie przez NATO. Uznano, że dostarczanie jej broni będzie leżało w gestii indywidualnych państw, a NATO utworzy jedynie fundusz powierniczy, m.in. na wsparcie modernizacji ukraińskiej armii³².

Z punktu widzenia Polski po zakończeniu szczytu najważniejsze było jak najszybsze wdrożenie przyjętych postanowień. Takie stanowisko prezentował też nowy sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg, który w pierwszą podróż udał się do Polski. Szczególnie istotna była implementacja postanowień dotyczących funkcjonowania szpicy. Zgodnie z decyzją ministrów obrony narodowej NATO z 5 lutego 2015 r. ma się ona składać z trzech batalionów i osiągać zdolność do podjęcia działań zbrojnych w ciągu dwóch–trzech dni od ogłoszenia mobilizacji. Polska znalazła się w grupie tak zwanych państw ramowych sił zadaniowych³³.

W sytuacji wojny na Ukrainie i amerykańskiego zainteresowania planami zbrojeniowymi Polski najściślejszą współpracę na szczeblu dwustronnym utrzymywano ze Stanami Zjednoczonymi. Intensywność wzajemnych konsultacji i wspólnych przedsięwzięć była bezprecedensowa w ostatnich latach. Prezydent Obama podczas czerwcowej wizyty w Polsce, odwołując się do art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, potwierdził w imieniu Stanów Zjednoczonych oraz w imieniu NATO „niezachwiane zaangażowanie w bezpieczeństwo Polski” oraz obiecał, że „Polska nigdy nie będzie pozostawiona sama sobie”³⁴. Praktyczny wymiar owego zaangażowania w 2014 r. trudno jednak uznać za spektakularny.

³¹ „Nowa inicjatywa Obamy szansą na wzmocnienie Polski i regionu”, *Biuletyn PISM*, nr 74 z 6 czerwca 2014 r.

³² Zapis z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP, 11 września 2014 r., nr 95.

³³ Zob. Oświadczenie ministrów obrony NATO o planie gotowości sojuszu: www.nato.int/cps/en/nato-hq/official_texts_117222.htm (data dostępu: 7.02.2015).

³⁴ Przemowa prezydenta Obamy z okazji 25. rocznicy odzyskania wolności, Warszawa, 4 czerwca 2014 r., http://photos.state.gov/libraries/poland/788/pdfs/PresidSpeechAmended_PL.pdf (data dostępu: 10.02.2015).

W Polsce gościli też m.in. sekretarz obrony Chuck Hagel (31 stycznia), wiceprezydent Joe Biden (18 marca), a także dowódca sztabu amerykańskich wojsk lądowych gen. Raymond Odierno (9 czerwca), dowódca 3. armii sił powietrznych USA gen. broni pilot Darryl Roberson (11 lipca), przewodniczący Kolegium Połączonych Sztabów Sił Zbrojnych USA gen. Martin Dempsey (24 lipca), dowódca amerykańskich wojsk lądowych w Europie gen. broni Donald Campbell (14 sierpnia) i inni. Obradowały również polsko-amerykańska Wspólna Komisja ds. Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o statusie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Umowa SOFA RP–USA) oraz polsko-amerykańska Grupa Wysokiego Szczebla ds. Obronnych. Omawiano sytuację międzynarodową, priorytety obronne Polski i USA oraz stan realizacji i perspektywy rozwoju współpracy polsko-amerykańskiej.

11 grudnia 2014 r. Polska podpisała z amerykańskim partnerem umowę na pozyskanie pocisków manewrujących AGM-158A JASSM do samolotów wielozadaniowych F-16. Amerykanie, ale także m.in. Francuzi i Izraelczycy, byli zainteresowani realizacją projektu stworzenia obrony przeciwrakietowej i przeciwlotniczej, na który Polska przeznaczyła większość zaplanowanej na modernizację sumy 140 mld złotych do 2022 r.³⁵ Postępowały także prace nad uruchomieniem amerykańskiej bazy obrony przeciwrakietowej w Redzikowie w ramach Etapowego Adaptacyjnego Systemu Obrony Przeciwrakietowej w Europie, której otwarcie zaplanowano na 2018 r.

17 kwietnia ministrowie obrony Polski i Stanów Zjednoczonych Tomasz Siemoniak i Chuck Hagel zainicjowali prace nad wspólnym Programem Solidarności i Partnerstwa (PSiP). Założono w nim m.in. stałą rotacyjną obecność amerykańskich jednostek wojskowych w Polsce, zintensyfikowanie ćwiczeń i szkoleń oraz pogłębienie współpracy wszystkich sił zbrojnych. W 2014 r. Amerykanie zwiększyli z 6 do 12 liczbę myśliwców F-16 w Polsce oraz systematycznie kierowali żołnierzy na wspólne ćwiczenia o charakterze natowskim bądź dwustronnym. Uczestniczyli m.in. w głównych manewrach Wojska Polskiego – wielonarodowym ćwiczeniu z wojskami „Anakonda-14”, morskich ćwiczeniach „Dynamic Monarch 2014”, EAGLE TALON 2014, mających na celu synchronizację powietrznego systemu Polski w kontekście konfliktu lokalnego, i ćwiczeniach rotacyjnych NATO „Operation Atlantic Resolve”. Na wniosek prezydenta Obamy Kongres Stanów Zjednoczonych zatwierdził dodatkowe fundusze na wspólne przedsięwzięcia sięgające miliarda dolarów.

W ćwiczeniach wojskowych na terenie Polski uczestniczyli też żołnierze z innych państw NATO, m.in.: Chorwacji, Estonii, Francji, Holandii, Kanady, Litwy, Niemiec, Norwegii, Słowacji, Słowenii, Turcji, Węgier, Wielkiej Brytanii i Włoch.

Polskie wojska kontynuowały udział w operacjach NATO. Od 1 maja do 2 września 2014 r. oraz od 22 grudnia 2014 r. do 15 maja 2015 r. Polski Kontyngent

³⁵ Konferencja prasowa sekretarza stanu w MON Czesława Mrocza dotycząca realizacji w 2014 r. „Planu Modernizacji Technicznej SZ RP w latach 2013–2022”, archiwum wydarzeń MON, 4 listopada 2014 r., www.mon.gov.pl.

Wojskowy ORLIK 5 uczestniczył w misji „Baltic Air Policing” polegającej na monitorowaniu przestrzeni powietrznej Litwy, Łotwy i Estonii.

Realizowano także zadania stabilizacyjne w ramach KFOR w Kosowie. Trzydziesta już zmiana Polskiego Kontyngentu Wojskowego w siłach międzynarodowych KFOR wykonywała zadania o charakterze stabilizacyjnym, polegające głównie na monitorowaniu przestrzegania porozumień w sprawie Kosowa.

Z końcem 2014 r. wycofano polskie wojska z Afganistanu. Zbiegło się to z zamknięciem ambasady Polski w Kabulu. **Zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami Polski kontyngent wojskowy (150 żołnierzy i pracowników wojska) rozpoczął udział w misji „Resolute Support” NATO w Afganistanie, pełniąc funkcje doradczo-szkoleniowe.** Głównym celem działań jest wsparcie struktur państwowych, zwłaszcza ministerstwa obrony i ministerstwa spraw wewnętrznych, w wypełnianych przez nie zadaniach na rzecz bezpieczeństwa.

Konflikt na Ukrainie nie był, jak się okazało, wystarczającym impulsem do zintensyfikowania działań na rzecz polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W 2014 r. prowadzono zaplanowane wcześniej prace mające na celu przygotowanie na szczyt w 2015 r. przeglądu wyzwań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

W ramach operacji UE polski kontyngent EUFOR uczestniczył w operacji Unii Europejskiej „Althea” w Bośni i Hercegowinie, realizując zadania doradczo-szkoleniowe na rzecz budowy zdolności lokalnych sił zbrojnych.

W maju 2014 r. Polska uruchomiła w Republice Środkowoafrykańskiej misję motywowaną względami humanitarnymi. Głównym elementem kontyngentu, poza ochroną dostarczania pomocy humanitarnej, była kompania żandarmerii wojskowej, która prowadziła działania patrolowe, policyjne i prewencyjne.

W ostatnim roku Polska zakończyła misję w Mali odbywaną w ramach operacji Unii Europejskiej (maj 2014 r.) oraz w Republice Środkowoafrykańskiej, gdzie w okresie od 1 lutego do 18 kwietnia polski kontyngent wykonywał zadania transportowe mające na celu udzielenie wsparcia siłom zbrojnym Francji³⁶.



„Prawdziwych przyjaciół poznaje się w biedzie”. To przysłowie bardziej odnosi się do ludzi, których stać na altruizm, niż do państw, które kierują się interesami, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia. Wojna na Ukrainie okazała się testem na pozycję państwa i wiarygodność międzynarodowych instytucji. Polska mogła czuć satysfakcję z prozachodniego kierunku, który obrano w polityce zagranicznej po 1989 r. Mogła także lepiej zobaczyć braki w dziedzinie obronności i energetyki, których nie da się nadrobić z dnia na dzień, oraz potrzebę dalszych wysiłków na rzecz umacniania swojej pozycji w Unii Europejskiej i NATO.

Instytucją, która najbardziej konstruktywnie zareagowała na konflikt, okazało się NATO. Plany umocnienia wschodniej flanki Sojuszu odpowiadają postulatom Polski, a okazją do przeglądu ich realizacji będzie szczyt NATO w Warszawie w 2016 r.

³⁶ Zapis z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z dn. 8 października 2014 r., nr 99.

POLAND'S FOREIGN POLICY: BLACK CLOUDS ARE COMING

The paper discusses Poland's foreign policy in 2014/2015. The main areas of research are: Poland's policy in the European Union, its bilateral relations with Western European states and with its eastern neighbours, as well as its security policy. The crucial issue was Poland's stance towards the war in Ukraine and its efforts to mobilize states and international institutions, mainly the EU and NATO, to proper reaction. Poland did not participate in international negotiations on the situation in Ukraine after June 2014. The deteriorating security environment showed that Poland was not able to run ambitious extra-European policy and had to be focused on regional issues.

Keywords: Poland, Poland's foreign policy, Poland's security policy, bilateral relations, European Union, Eastern Partnership, NATO, energy security, armed conflict in Ukraine

Panorama Rocznika

OBRONA KOLEKTYWNA NATO. STAŁA MISJA I ZMIENNY KONTEKST STRATEGICZNY

A sure defense is the foundation for everything
(Margaret Thatcher)

Kolektywna obrona określa sens istnienia Sojuszu Północnoatlantyckiego. Niezależnie od tego, czy rozpatrywana w kontekście zimnowojennej działalności NATO, czy też po 1989 r., jest to unikatowa i jedyna niezbywalna misja organizacji¹. Pod względem swojej instytucjonalnej i procesowej podbudowy, ciągłości rozwiązań, wojskowej i politycznej wiarygodności² oraz długowieczności nie znajduje ona precedensu pośród nowożytnych związków obronnych państw³. Kolektywna obrona realizowana jest od początku istnienia organizacji jako jej statutowa misja, wynikająca z art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Odgrywa ona trzy podstawowe role:

- po pierwsze, stanowi zasadniczy instrument polityki bezpieczeństwa NATO, zarówno w roli odstraszającej (zdolności uświadomionej), jak i (realnej) gotowości do czynnej obrony,
- po drugie, jest jedyną bezsporną płaszczyzną międzysojuszniczej komunikacji dotyczącej celów wspólnego działania i własnych polityk obronnych członków (co odnosi się szczególnie do USA),
- wreszcie to od niej i związanych z nią zdolności wojskowych rozpoczyna się rozważanie innych misji sojuszniczych, dotyczących bezpieczeństwa zbiorowego czy kooperatywnego – wypełnianych w ramach Paktu. Nie inaczej! We wszystkich swoich zadaniach, z wyjątkiem kolektywnej obrony, NATO jest bowiem za-

¹ W latach strategicznej prostoty zimnej wojny porównywana do renomowanego teatru, którego przedstawień nikt nie chciał oglądać – wystarczyła renoma. Podstawowe historyczne funkcje NATO opierały się na manifestacji zdolności obronnych państw europejskich oraz amerykańskiego zaangażowania politycznego i militarnego służącego osiągnięciu tego celu (opartego na stacjonujących w Europie siłach USA). Obecność ta stanowiła symbol nierozdzielności bezpieczeństwa „wolnego świata” sprzyjający solidarności zachowań sojuszników w obliczu zagrożenia. Miała także zapewnić zdolności do faktycznego wypełnienia gwarancji obronnych, jeśli okazałoby się to konieczne. Sojusznicze instrumentarium kolektywnej obrony stawało się czynnikiem prewencji wojennej, odstraszania i pierwszą linią ewentualnych działań defensywnych. Całość budowała wiarygodność instytucji, wokół której koncentrowały się wartości i działania polityczne państw obszaru atlantyckiego. W skomplikowanym okresie pozimnowojennym kolektywna obrona postrzegana była przez pryzmat – zazwyczaj krytycznie i dość dowolnie ocenianej – zdolności i gotowości do działania antykrzysowego.

² Często kwestionowanej, niezależnie od stanu zagrożeń, realnego stanu spraw i momentu historycznego. Wiele materiału analitycznego dla okresu zimnej wojny zob.: R. Kupiecki, *Siła i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, PISM, Warszawa 2012.

³ Warto zachować w pamięci *memento* przywołane przez znawcę teorii sojuszy: „Trzy czwarte zawieranych sojuszy nigdy nie jest dotrzymywanych. W co dziesiątym aliansie sojusznik występuje przeciw sojusznikowi” – A. Dybczyński, *Sojusze międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 12.

stępowalne przez inne organizacje międzynarodowe funkcjonujące w przestrzeni globalnej czy regionalnej lub luźne koalicje państw. Być może brak zrozumienia tego podstawowego faktu tworzy przesłanki nieporozumień towarzyszących pozimnowojennej debacie o zmianie charakteru czy obniżeniu pozycji kolektywnej obrony na liście priorytetów Sojuszu.

KOLEKTYWNA OBRONA – KWESTIE PODSTAWOWE

Podstawą kolektywnej obrony NATO jest założenie o czynnej pomocy, jakiej państwa członkowskie udzielą sobie na wypadek zagrożenia. Jakiego zagrożenia, kto określa jego poziom, jak szybko należy działać i przy użyciu jakich środków – to odrębna sprawa, świadomie niedopowiedziana przez autorów Traktatu Północnoatlantyckiego. Artykuł 5 tego dokumentu stanowi, że atak skierowany przeciwko jednemu lub więcej członkom Sojuszu zostanie uznany przez pozostałych za agresję zwróconą przeciwko wszystkim. Spowoduje to uruchomienie pomocy sojuszniczej napadniętemu państwu, w zakresie uznanym za stosowny przez każdego z członków NATO – nie wykluczając użycia siły zbrojnej – zgodnie z zasadami art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych⁴. Skutkiem tego sformułowania art. 5 traktatu waszyngtońskiego wprowadzały trzy trwałe trudności interpretacyjne. Dotyczyły one:

- po pierwsze, pojęcia „agresja zbrojna”⁵, której zaistnienie państwa członkowskie stwierdzały zarówno mocą własnego narodowego rozstrzygnięcia, jak i kolektywnego uznania tego faktu dokonanego przez Radę Północnoatlantycką. Podstawą takich decyzji miało stać się naturalne prawo do samoobrony, wynikające z Karty Narodów Zjednoczonych;
- po drugie, trybu udzielenia pomocy, celowo niezawierającego gwarancji automatyzmu. Pokonywano w ten sposób ograniczenia polityczne i prawne w kwestiach wojny i pokoju występujące w państwach członkowskich, zapobiegając ewentualnym konfliktom na tle związanych z tym sprzeczności stanowisk;
- po trzecie, braku określenia obligatoryjnych form reagowania na zaistniałą agresję. Działania zbrojne wskazano tu bowiem jako zaledwie jedną z możliwych opcji postępowania. Ich ewentualny zakres nie został jednak dokładniej określi-

⁴ Uznanie sojuszniczego obowiązku reagowania na agresję w zakresie, o którym stanowiła suwerenna decyzja każdego z państw członkowskich, oznaczało faktyczne pogodzenie się z faktem braku wspólnego sojuszniczego standardu zachowania i przyzwolenie na to, że wspomniana reakcja może być rozłożona w czasie, nieautomatyczna i zróżnicowana w przypadku poszczególnych sygnatariuszy traktatu waszyngtońskiego. Wynikało to jednak z faktu, że poszczególnych sojuszników może różnić zdolność do udzielenia pomocy, sytuacja w momencie agresji, jak również własne procedury konstytucyjne dotyczące spraw wojny i pokoju. Ta ostatnia kwestia szczególnie ostro rysowała się w odniesieniu do USA, gdzie konstytucja rozkładała kompetencje w sprawie wojny i pokoju między prezydenta a Kongres. Na temat wewnątrzamerykańskiej debaty w sprawie kształtu art. 5 traktatu waszyngtońskiego zob.: D. Cook, *Forging the Alliance. NATO 1945–1950*, Secker and Warburg, London 1989, s. 204–221.

⁵ Powszechnie uznawaną wykładnię pojęcia „agresja” dała dopiero rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 314 z grudnia 1974 r., stanowiąc, że jest nią „użycie siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej, politycznej niepodległości innego państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych”. Pojęcie podmiotu tej definicji zostało rozciągnięte nie tylko na państwa, lecz także ich ugrupowania, czyli np. sojusze. Tekst rezolucji zob. www.un.org.

ny i skutkiem tego świadomie pozostawiony do rozstrzygnięcia państwom członkowskim NATO.

Zapisy traktatu podsuwają jednak kryteria wspólnego działania, które powinny być brane pod uwagę w procesach decyzyjnych jego sygnatariuszy. Pierwsze z nich stanowiło założenie, że powzięte środki muszą być wystarczające „w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”⁶. Nie ustalono wprawdzie traktatowo miary „wystarczalności” tych środków (określano ją następnie w procesie planowania obrony). Nie ulega jednak wątpliwości, że miały one gwarantować wiarygodność polityki oraz siłę i skuteczność działania. Innym czynnikiem sprzyjającym zrozumieniu istoty wspólnych działań w obliczu zagrożenia było oczekiwanie, że podjęte środki będą proporcjonalne do skali zagrożenia spowodowanego zbrojną agresją i do posiadanych przez poszczególne państwa zdolności obronnych. Pomimo tych dwuznaczności art. 5 stanowił solidny punkt odniesienia dla przygotowań kolektywnej obrony, sprzyjając w tym zakresie łączeniu sił i solidarnym zachowaniom sojuszników, oraz dla polityki odstraszania.

Rozstrzygając dość jasno w kontekście art. 5 traktatu waszyngtońskiego kwestię pochodzenia agresji (zewnętrzna), pewne niedomówienie pozostawiono w sprawie kryzysów wewnętrznych, formalnie stawiając je poza prawnymi ramami zapisu. Inaczej jednak mogłoby to wyglądać, gdyby występował tam element zewnętrznej (wrogiej) inspiracji i pomocy udzielanej sprawcom podobnych wydarzeń⁷. Państwom członkowskim, indywidualnie i w procesie konsultacji międzysojuszniczych, pozostawiono w takich sytuacjach prawo definiowania sytuacji i sposobu reagowania. Tym samym można w uprawniony sposób stwierdzić, że w pewnych warunkach wydarzenia rozgrywające się wewnątrz państw stron traktatu waszyngtońskiego mogłyby podlegać działaniom zgodnym z duchem i literą art. 5. Trudno to oczywiście wywodzić wprost z zapisu traktatowego, niemniej taką właśnie jego interpretację legitymizują sojusznicze koncepcje strategiczne powstałe w okresie zimnej wojny. Wskazywać by więc to mogło na ślady złożonej kultury strategicznej NATO, którą należy rozpatrywać w kategoriach szerszych niż stosowanie siły wobec jednorodnego zagrożenia oraz jej gromadzenie w tym celu. Przez ustanowienie mechanizmów pogłębionej współpracy polityczno-obronnej i usuwając groźbę wybuchu konfliktu wewnętrznego, sojusznicy zyskiwali gotowość podejmowania wyzwań tam, gdzie się one pojawiały, i tam, gdzie mocą wspólnych decyzji zdecydowaliby, że podejmować je należy.

Tym samym już w czasach zimnej wojny rysowała się więc perspektywa szerszego pojmowania kontekstu kolektywnej obrony. Dobitym tego przykładem jest także dualizm misji NATO zapisany w Raporcie Harmela z 1967 r. Na gruncie kolektywnej obrony osadzał on bowiem sojuszniczą zdolność do wypełniania niewojskowych

⁶ Należy uznać, że „przywrócenie i utrzymanie bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego” implikuje integralność terytorialną członków Sojuszu.

⁷ Jeśli wywód ten nasuwa skojarzenia ze współczesnymi realiami konfliktów hybrydowych, to przypominam, że rozważamy oryginalny kontekst art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Dowodzi to nie tylko olbrzymiej wyobraźni i realizmu strategicznego ojców założycieli NATO, lecz także powrotu w Europie – zapomnianych zdawałoby się – scenariuszy zagrożeń.

zadań organizacji jako narzędzi politycznej stabilizacji jej otoczenia strategicznego⁸. Dominacja prostego zagrożenia agresją sowiecką, a także ograniczenia międzynarodowej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa hamowały jednak sojuszniczy potencjał w tej dziedzinie. Dopiero zmiany po 1989 r. otworzyły nowe możliwości. Ściślej mówiąc, postawiły one państwa NATO w obliczu dylematu postępowania wobec szerszej gamy zagrożeń zewnętrznych, a więc świadomości, że wcześniej lub później mogą one pogarszać sytuację bezpieczeństwa sojuszników. Sposoby działania wobec nich w relacji do mechanizmów i zasobów kolektywnej obrony zaburzyły niewątpliwie klarowność sojuszniczych priorytetów. Posłużyły także jako podglebie debaty o pozimnowojennej tożsamości Sojuszu, pozbawionej jednoznacznie postrzeganego wroga i uwikłanej w dylematy kontynuacji tradycyjnie pojmowanej misji lub takiego jej poszerzenia, by odpowiadała potrzebom nowych czasów.

TEZA O ROZKŁADZIE KOLEKTYWNEJ OBRONY

Od 1949 r. to kolektywna obrona, a nie inne mechanizmy współpracy wewnątrzsojuszniczej, zależne od politycznych koniunktur (dyplomacja, odprężenie, kontrola zbrojeń, współpraca handlowa, stosunki kulturalne, zbiorowe bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe), decydowała o wiarygodności NATO. Po roku 1989 – co oczywiste – silnie zmienił się jej kontekst (nie przedmiot), uwolniony od jednoznacznie postrzeganego zagrożenia oraz pełen wielowymiarowych wyzwań i ryzyka. Bez niej jednak nie byłoby NATO, ani wówczas, ani dzisiaj. To w ramach kolektywnej obrony po zakończeniu zimnej wojny, schowanej pod pojęciem „szerszego podejścia do bezpieczeństwa”, Sojusz odwołał się po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r. po raz pierwszy w swej historii do art. 5 traktatu waszyngtońskiego⁹. W kontekście ducha i zasobów kolektywnej obrony należy także rozpatrywać sojusznicze operacje wojskowe w Afganistanie (gdzie siły państw NATO poniosły straty większe niż łącznie podczas wykonywania wszystkich innych zadań wojskowych w jego historii), Iraku i na Morzu Śródziemnym, jak również jego misje bałkańskie oraz powietrzne i morskie operacje antyterrorystyczne. Sygnałizowało to poszerzenie ram terytorialnych dla operacji sojuszniczych, a po kosowskiej traumie decyzyjnej z 1999 r. także ich podstawy prawnej (wymagających decyzji Rady Północnoatlantycznej i mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ). W ich toku następowało zbliżenie współpracy wojskowej z państwami nienależącymi do organizacji, skutkujące zwrotnie presją na dopuszczenie ich do mechanizmów decyzyjnych i planistycznych NATO. W kilku przypadkach ponadto (w czasie operacji bałkańskich) nastąpiło *de facto* poszerzenie zobowiązań wojskowych na rzecz państw partnerskich współpracujących w ramach koalicji z Sojuszem. Wreszcie nowe konteksty obrony kolektywnej tworzyły zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego, zagro-

⁸ *The Future Tasks of the Alliance (Harmel Report)*, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm (dostęp: 2.02.2015).

⁹ Interesujące rozważania dotyczące treści kolektywnej obrony przynosi opracowanie J. Sterna, „NATO collective security of defense. The future of NATO in light of expansion and 9/11”, *DIAS Kommentar*, nr 32, Düsseldorf, styczeń 2005.

żenia w cyberprzestrzeni czy sytuacje grożące np. przekształceniem się w scenariusze z art. 5 traktatu waszyngtońskiego (np. misje stabilizacyjne mogące wywołać interwencję państwa trzeciego).

Wielu analityków postrzega poszerzanie zadań wojskowo-politycznych podejmowanych przez NATO jako drogę od klasycznego sojuszu obronnego powołanego w obliczu zagrożenia, ewoluującego przez wspólnotę bezpieczeństwa, opartą na podobieństwie ustrojowym państw członkowskich i rozwoju ich związków pozamilitarnych, do swego rodzaju systemu bezpieczeństwa zbiorowego¹⁰. Rozumowanie to bezsprzecznie trafnie wskazuje na skromny punkt wyjścia NATO, cechy wspólnotowe oraz daleko idącą ewolucję zadań i przejmowanie przez Sojusz funkcji podobnych jak w organizacjach bezpieczeństwa zbiorowego. Jeszcze dalej w podobnej argumentacji idzie Andrzej Dybczyński. Autor znakomitej książki *Sojusze międzynarodowe* dowodzi erozji i stopniowego zaniku cech sojuszu obronnego w NATO mimo formalnego zachowania ich sztafazu. Proces ten prowadzi, jego zdaniem, do nabywania przez tę organizację cech reżimu międzynarodowego, w którym nowe zadania wypierają tradycyjną misję sojuszniczą¹¹. Podobne wnioski wywodzone z interpretacji zwodniczych faktów zdają się pomijać jednak rzecz o kluczowym znaczeniu, mianowicie że to właśnie zbiorowa obrona zawsze pozostawała centralnym zadaniem Paktu. Nie była ona jedynie motywem pierwotnym towarzyszącym jego powstaniu, rozmywającym się w toku przemian sojuszniczej strategii. To za jej sprawą bowiem zachodnia wspólnota wartości otrzymała trwałą instytucję wspierającą i do pewnego stopnia kreującą zbieżność interesów, budującą poczucie siły na wiarygodnym odstraszeniu, gotowości wojskowej i solidarnych zachowaniach państw członkowskich.

Rozwój polityki partnerstwa z państwami nienależącymi do Sojuszu, udział w operacjach pokojowych i misjach stabilizacyjnych, bezprecedensowy rozwój funkcji politycznych i niewojskowych środków zarządzania kryzysowego przez NATO po zakończeniu zimnej wojny nie powinny przesłaniać tej podstawowej kwestii dla trwałości Paktu Północnoatlantyckiego. Po zakończeniu zimnej wojny Sojusz miał zresztą wiele powodów, aby w swojej działalności nie eksponować zadań związanych z klasyczną funkcją wojskową. Jego komunikacja z otoczeniem zewnętrznym została bowiem zbudowana na retoryce oraz mechanizmach dialogu i współpracy. Korzystała ona raczej z inkluzywnych form współdziałania, a nie wykluczających ról obronnych – z natury rzeczy ograniczonych do kręgu państw członkowskich. Takie podejście uzasadniało m.in. proces rozszerzenia organizacji, eksponując raczej (idealistyczne) poszerzanie sfery bezpieczeństwa i współpracy w Europie niż zwiększanie zdolności w zakresie kolektywnej obrony (*Realpolitik*). Rozpraszało to obawy sceptyków na Zachodzie i sprzyjało budowie kooperatywnych relacji z Rosją i Ukrainą.

Kolektywna obrona nie jest współcześnie „terminologicznym wykrętem”, zapewniającym doktrynalną zgodność praktycznie realizowanej (odmiennej) misji z za-

¹⁰ Zob. np. R. Kuźniar i jego świetne studium: *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 206.

¹¹ Argumentację autora zob.: A. Dybczyński, op. cit., s. 262–269.

pisami w traktacie waszyngtońskim. Atrybuty zbiorowego bezpieczeństwa przyjmowane przez NATO, jakkolwiek istotne we współczesnej mutacji jego strategii i ważne dla opisu jego nowych ról, są niezmiennie podporządkowane celowi nadrzędnemu – zbiorowej obronie. Jest ona po prostu realizowana w inny sposób niż w poprzednich dziesięcioleciach¹². Co więcej, wszystkie nowe zdolności polityczne i wojskowe Paktu są budowane na potrzeby pełnego spektrum jego misji, które zaczynają się właśnie od kolektywnej obrony. Bez niej trudno byłoby o uzasadnienie wysiłku budżetowego, wojskowego i dyplomatycznego służącego celom, które można osiągnąć w inny sposób. Tylko kolektywna obrona bowiem do dziś nie znalazła wiarygodnej alternatywy w relacjach państw zachodnich. Możliwości realizacji innych zadań da się z mniejszym lub większym trudem znaleźć na przykład w Unii Europejskiej, Radzie Europy czy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – dla innych zadań wojskowych i cywilnych wypełnianych przez współczesne NATO (operacje pokojowe, misje stabilizacyjno-szkoleniowe, wspieranie demokracji czy zapobieganie katastrofom naturalnym i usuwanie ich skutków). Wreszcie to wspólna obrona jest również „inkubatorem” politycznej woli oraz wojskowych zdolności państw członkowskich do wykonywania zadań militarnych służących bezpieczeństwu zbiorowemu¹³.

W tym kontekście niezmienną aktualność zachowuje twierdzenie Roberta Osgooda sformułowane ponad pół wieku temu. Wskazuje ono na prymat wojsko-obronnych funkcji NATO, od zdolności do ich wypełnienia bowiem zależą poza-wojskowe role Sojuszu. Bez dotrzymania tego warunku – jak pisze wspomniany autor – „nie pomoże żadne poszerzenie procesów konsultacji czy współpracy gospodarczej. Jeśli NATO przestanie pełnić funkcje obronne, to jego inne zadania nie będą miały żadnego znaczenia”¹⁴. Działoby się tak m.in. dlatego, że owe „inne zadania”, odmiennie postrzegane przez sojuszników, mogłyby nie tworzyć dostatecznej podstawy wspólnego działania. Wikałyby także Sojusz w budowę doraźnych koalicji i osłabiałby polityczną wymowę i legitymizację takiego postępowania.

Dla Paktu dużo większe znaczenie niż *de facto* jałowy spór o miejsce „zbiorowego bezpieczeństwa” w sojuszniczej formule ma wzajemna relacja tej funkcji i tradycyjnych zadań związanych z kolektywną obroną¹⁵. Chodzi w istocie o to, aby obie role NATO – do pewnego stopnia konkurencyjne (choć nader często przesadnie w tej mierze oceniane), jeśli idzie o rozwijane zdolności i wykorzystywane środki – nie

¹² Bezpieczeństwo zbiorowe jest często definiowane jako system służący utrzymaniu równowagi sił i wyważeniu interesów tworzących go państw. Jako przedsięwzięcie kreślone w uniwersalnym planie stanowi przeciwieństwo sojuszy zorientowanych na zabezpieczenie przed zagrożeniem przychodzącym z zewnątrz takiego systemu.

¹³ Nie jest oczywiście wykluczone, że debata terminologiczna o „zbiorowym bezpieczeństwie” i „zbiorowej obronie” to wynik nieporozumień wśród badaczy europejskich i amerykańskich. Pojawienie się pojęcia „zbiorowa obrona” w kontekście NATO stanowi przecież po części efekt prawnych i pojęciowych sporów poprzedzających jego powstanie. Szerzej o obu tych kwestiach zob. L.S. Kaplan, „Collective security and the case of NATO”, w: J. Smith (red.), *The Origins of NATO*, Exeter Press, Exeter 1990, s. 95–109.

¹⁴ R.E. Osgood, „NATO. Problems of security and collaboration”, *The American Political Science Review* 1960, nr 1, s. 106.

¹⁵ Interesujące uwagi w tej sprawie przedstawia D. Yost, „The new NATO and collective security”, *Survival* 1998, nr 2, s. 135–160.

zmniejszały skuteczności tej organizacji w wypełnianiu zadań traktatowych i zdolności do budowania jednomyślności państw członkowskich. Słusznie jednak David Yost zwraca uwagę na daleko posuniętą komplementarność tradycyjnej i nowej roli NATO: „Zadania w zakresie kolektywnego bezpieczeństwa – ćwiczenia i operacje – wspierają sojusz i jego procesy kolektywnej obrony. Owocne zarządzanie kryzysami i operacje pokojowe zmniejszają bowiem ryzyko konfliktu lub agresji w rozumieniu artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Ponadto interwencja uzasadniona względami bezpieczeństwa zbiorowego może służyć bezpieczeństwu narodowemu i sojuszniczemu przez wzmocnienie ogólnych zasad, takich jak niedopuszczalność agresji i wsparcie wiarygodności NATO, gotowego do wykonywania działań w ramach kolektywnej obrony”¹⁶. Podkreślenie przez Sojusz swej fundamentalnej misji, dokonujące się w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainie (a *de facto* postępujące od czasu wojny rosyjsko-gruzińskiej z 2008 r.), zdaje się efektywnie rozstrzygać debatę o miejscu kolektywnej obrony pośród zadań sojuszniczych. Jej treść musi być bogatsza niż w latach prostoty zimnowojennych zagrożeń, obejmując tradycyjnie ochronę terytoriów, ale także ludności i operacyjnie rozmieszczonych w różnych miejscach sił sojuszniczych. Jakkolwiek zaczyna się ona w tym punkcie, to nie ogranicza się dziś do działań będących następstwem agresji terytorialnej przeciwko jednemu lub większej liczbie sojuszników. Utrata zdolności wypełniania funkcji kolektywnej obrony i w tym kontekście wiarygodnego odstraszania oznaczać mogłaby tylko jedno – koniec organizacji. Doktrynalna sztywność pojmowania jej istoty nie służy zatem spójności i skuteczności NATO. Z kolei jej deprecjacja pośród sojuszniczych zadań i funkcji stanowi elementarny błąd percepcyjny.

SZERSZY KONTEKST KOLEKTYWNEJ OBRONY

Analizując poszerzający się od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia kontekst kolektywnej obrony NATO, można wskazać na cztery grupy nowych zadań podjętych wówczas przez Sojusz¹⁷. Sprzyjały one niewątpliwie zatarciu ostrości percepcji jego klasycznej misji¹⁸. Wszelako należy je rozpatrywać w kategoriach ściśle związanych z efektywnością wojskową i polityczną organizacji oraz jako ich trwałe traktatowy punkt odniesienia.

Po pierwsze, rozszerzenie NATO i budowa sieci partnerstw z państwami nie należącymi do organizacji oznaczały wspólnie realizowany projekt agregacji siły. Dokonywała się ona dzięki udziałowi nowych członków w mechanizmach kolektywnej obrony lub współpracy polityczno-wojskowej pozostałych. Korzyścią Sojuszu była także stabilizacja jego otoczenia. Dla państw, które przystąpiły do organizacji

¹⁶ Ibidem, s. 147.

¹⁷ Szerzej zob.: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu. NATO w latach dziewięćdziesiątych*, Askon, Warszawa 1998.

¹⁸ Wszelako nawet w apogeum debaty o priorytetowych misjach wojskowych NATO nie zaniedbano działań o klasycznym charakterze wyrównujących status wszystkich jego członków w perspektywie ochrony terytorium. Przykładem tego jest prowadzona od 2004 r. przez sojuszników misja ochrony przestrzeni powietrznej państw bałtyckich („Baltic Air Policing”).

po 1999 r., kolektywna obrona była zasadniczym powodem tej decyzji. Wiązało się z tym nie tylko oczekiwanie gwarancji bezpieczeństwa na wypadek agresji zwróconej przeciwko nim, lecz także świadomość koniecznych świadczeń na rzecz innych sojuszniczych misji. Istotnym składnikiem ich podejścia była również odmienna ocena perspektyw konstruktywnego ułożenia relacji NATO–Rosja w państwach, które różnił staż członkowski organizacji. Zbudowana na doświadczeniach ostrożność, jaka w tej kwestii charakteryzowała stanowiska państw wschodniej flanki Sojuszu, była jednak zaledwie składnikiem oficjalnego stanowiska NATO akcentującego brak wrogości i autentyczne oczekiwanie na partnerskie relacje z Moskwą. Częstotliwość kryzysów we wzajemnych relacjach zdawała się nie wpływać na to stanowisko w istocie aż do 2008 r. Tę cezurę czasową można przesunąć nawet do końca 2013 r. Wojna rosyjsko-gruzińska, wspieranie miejscowych separatyzmów kosztem terytorialnej integralności Gruzji, agresywna propaganda antyzachodnia, porzucenie przez Moskwę współpracy z NATO w dziedzinie weryfikacji rozbrownienia konwencjonalnego, intensyfikacja własnych ćwiczeń wojskowych o prowokacyjnych scenariuszach oraz lawinowo rosnąca liczba incydentów w sąsiedztwie przestrzeni powietrznej państw NATO stopniowo zmieniały atmosferę współpracy. Trwałą, choć nadal jeszcze trudną do pełnego oszacowania zmianę w tej mierze oznaczały jednak dopiero skutki rosyjskiej aneksji Krymu oraz otwarty konflikt wojskowy na wschodzie Ukrainy¹⁹. Jedno zdaje się pewne – Rosja porzuciła szaty konstruktywnego partnera Zachodu, wybierając kurs zachowań mało przewidywalnych i skalkulowanych we własnych kategoriach pożytków i kosztów, odmiennych od ocen świata zachodniego. Wyklucza to zapewne powrót do dawnych zasad współpracy (*business as usual*). Jak niski będzie w tej kwestii nowy punkt startu, w dużej mierze zależy od zachowania Moskwy.

Po drugie, udział Sojuszu w różnych typach misji stabilizacyjnych wymusił rozbudowę kolektywnych zdolności wojskowych, nawiązanie współpracy z organizacjami międzynarodowymi i globalnymi partnerami oraz rozwinięcie nowych mechanizmów współpracy odpowiadających nowym potrzebom operacyjnemu. Wsparcie udzielone misjom cywilno-wojskowym Unii Europejskiej nie tylko oznaczało budowę ważnego (choć wciąż ułomnego) partnerstwa politycznego, lecz także zapobiegało w dużej mierze dublowaniu zdolności i struktur wojskowych w państwach należących do obu organizacji, a w efekcie osłabianiu sojuszniczych zdolności kolektywnej obrony. Po stronie NATO nowy typ misji wymuszał dostosowania struktur wojskowych, akcentujące odchodzenie od statycznej obrony na rzecz mobilności, od zdolności na potrzeby operacji dużej skali do rozwiązań lżejszych, na potrzeby konfliktów o niskiej intensywności i złożonej charakterystyce operacyjnej. W tle tych zmian pozostawały analizy finansowe, sygnalizujące możliwości poczynienia oszczędności na klasycznych zdolnościach wojskowych. Powodowało to jednak nie tylko napięcia w dyskusjach sojuszniczych (na tle operacyjnych preferencji sojuszników, według

¹⁹ Interesujące studia prawne dot. wojny rosyjsko-gruzińskiej i rosyjskiej aneksji Krymu zob.: J. Kranz, „Zbrojny konflikt rosyjsko-gruziński (2008) w świetle prawa międzynarodowego”, *Międzynarodowe Prawo Humanitarne* 2011, t. II, s. 61–86; idem, „Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję”, *Państwo i Prawo* 2014, nr 8, s. 23–40.

– zmitologizowanego w dużej mierze – podziału na kolektywną obronę i tzw. nowe misje). Praktycznym skutkiem tej sytuacji było jednak stopniowe wzmocnienie swobodnego „syndromu gapowicza” w procesie planowania obronnego. Charakteryzował się on z jednej strony obniżeniem narodowego poziomu ambicji w odniesieniu do sił i środków deklarowanych na potrzeby sojusznicze, z drugiej zaś rosnącą „luką” między potrzebami wojskowymi NATO, deklaracjami państw oraz ich ostatecznym wykonaniem w kolejnych cyklach planistycznych.

Po trzecie, przyzwoleń na wykorzystywanie zdolności wojskowych NATO (np. w zakresie obrony przed bronią masowego rażenia, rozpoznania powietrznego, usuwania skutków katastrof naturalnych) na potrzeby zadań niezwiązanych bezpośrednio z kolektywną obroną pokazało użyteczność instrumentów wojskowych wypracowanych w jej ramach dla szerszych celów politycznych organizacji. Podnosiło to jej rangę w systemie międzynarodowej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Wprowadzało także „zdrową” dozę elastyczności w rozwiązaniach wojskowych, w których zaangażowanie Sojuszu nie musiało bezpośrednio wiązać wszystkich państw członkowskich (przyzwalających wszelako na użycie wspólnych zdolności). Nie zmieniał to pierwotnego kontekstu – kolektywnej obrony – w jakim funkcjonowały te zdolności. Na pierwszy plan wysuwało jednak gotowość do innych typów misji²⁰. Wspomniane wyżej „elastyczne” podejście do działań i wykorzystania zdolności wojskowych NATO, zwłaszcza po zamachach terrorystycznych 11 września 2001 r., postawiło nowe wyzwanie mechanizmowi decyzyjnemu w zakresie kolektywnej obrony. Preferowane przez USA za czasów administracji George’a Busha (juniora) – motywowane pragmatyzmem – podejście do NATO jako rezerwuaru sił i środków na potrzeby „koalicji chętnych” – rozwiązujące problemy (braku) konsensu w sprawie wojskowych działań organizacji, rozchwiało na moment obraz organizacji wspólnie realizującej swą misję wojskową²¹. Szczęśliwie nie była to nieodwracalna tendencja w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa. W sensie ogólnym stanowisko to sygnalizowało jednak podejście do NATO jako „skrzynki z narzędziami” – aplikowanymi na potrzeby szeroko w sensie geograficznym i przedmiotowym zdefiniowanej misji sojuszniczej²². Efektywne wykorzystanie i utrzymanie

²⁰ Ówczesny ekspert Służby Badawczej Kongresu USA pisał, że zobowiązania art. 5 zachowują ważność dla wszystkich członków NATO. Zostają jednak schowane do „tylnej kieszeni”, gdyż „w następnych latach codzienna działalność NATO będzie koncentrowała się bardziej na nowych zagrożeniach, a coraz mniej na obronie terytorium sojuszniczego”. Zob. S.R. Sloan, *NATO's Future. Beyond Collective Defense*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington 1995, s. 5.

²¹ Ówczesny sekretarz obrony USA oznajmił wprost, że „w nowym stuleciu Stany Zjednoczone przystąpiły do przekształcania w istotnym zakresie swych wojskowych układów i partnerstwa na całym świecie [...] od 2001 r. USA mają na swym koncie więcej inicjatyw realizowanych wspólnie z większą liczbą państw w bardziej konstruktywny sposób i o większym światowym zasięgu niż kiedykolwiek w historii [...]. Struktura i rola naszych tradycyjnych sojuszy, m.in. NATO [...], są przedmiotem ponownej analizy”, zob.: D. Rumsfeld, „Sojusze na nowy wiek”, *Rzeczpospolita* z 15 maja 2006 r.

²² Już w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia zwracano uwagę, że formalne procedury i instytucje NATO stwarzają dobre podstawy do formowania się wąskich koalicji, zorientowanych na rozwiązanie konkretnego problemu. Była to logiczna konsekwencja sytuacji strategicznej, w której wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa dotyczą w nierówny sposób wszystkich członków Sojuszu, a ewentualne działania nie są motywowane przetrwaniem. W odniesieniu do wielu z nich, takich jak terroryzm międzynaro-

tych zasobów nie byłoby jednak możliwe bez wypracowanych uprzednio mechanizmów kolektywnej obrony.

Po czwarte wreszcie, wprowadzenie w kontekst kolektywnej obrony zagadnień takich jak nieprolifracja broni masowego rażenia, zwalczanie terroryzmu międzynarodowego, cyberzagrożenia czy bezpieczeństwo energetyczne (bezpieczeństwo dostaw surowców i szlaków ich transportu/przesyłu) bądź tzw. zagrożenia hybrydowe trafnie wskazywało na zmianę podstawowego paradygmatu bezpieczeństwa i definicji zagrożeń leżących u jego podstaw. Jej poszerzenie oznaczało jednak nie tylko potrzebę spozycjonowania nowych zagadnień w stosunku do kwestii militarnych i w kolejce do zasobów materialnych, lecz także właściwego rozłożenia uwagi organizacji w przygotowaniach do podejmowania nowych wyzwań. Płynne i z pozoru niekolizyjne umieszczenie tych spraw w kontekście kolektywnej obrony musiało jednak nieuchronnie oznaczać dwie spektakularne konsekwencje. Po pierwsze, publiczną debatę sojuszniczą w kwestii priorytetów operacyjnych NATO – zrozumiałą w sytuacji zaniku jednego wspólnego zagrożenia i rozmnożenia się nowych. Po drugie zaś, napięcia i konkurencję o dostępne zasoby materialne. Były one szczególnie dotkliwe, jeśli zważyć, że rozwojowi zagrożeń i misji, a wraz z nimi zadań NATO, nie towarzyszył wzrost budżetu organizacji (lecz podniesiona do poziomu doktryny zasada „zerowego wzrostu”). Przeciwnie, nastąpiły istotne cięcia finansów i struktur wojskowych, zarówno na poziomie organizacji, jak i w państwach członkowskich. Były one odczuwalne w kilku falach, zwłaszcza bezpośrednio po 1989 r. (atmosfera „dywidendy pokoju”) oraz w czasie kryzysu finansowego początku XXI w. Jeśli w 1990 r. szesnaście ówczesnych państw NATO przeznaczało na obronność 314 mld USD, to dwadzieścia lat później 28 członków rozszerzonej organizacji wydawało 275 mld. W 2014 r. wydatki te spadły do 250 mld²³, a zaledwie kilka państw sojuszniczych przeznacza na obronność przepisane przez Sojusz 2% produktu narodowego brutto. Pokazuje to wyraźnie, że wyzwanie dla kolektywnej obrony polega także na zdefiniowaniu jej zakresu i dostępnych środków w procesach planistycznych organizacji, co na podjęciu tego wyzwania już na poziomie wysiłków narodowych. Ważnym przypomnieniem w tym kontekście będzie silne powiązanie w traktacie wa-

dowy, proliferacja broni masowego rażenia, zorganizowana przestępczość, ekologia czy konflikty etniczne, skuteczniejszą platformę międzynarodowego działania może zaproponować nie NATO jako całość, ale mniejsza koalicja, służąca osiągnięciu konkretnego celu. Stworzona w ramach Sojuszu, z uwzględnieniem położenia geograficznego czy też stopnia zagrożenia, wykorzystywałaby ona w działaniu wspólne zasoby organizacji i polityczne poparcie reszty sojuszników. Zostałaby mu też zaoszczędzona konieczność szczegółowego uzgadniania celów i zasad takiej operacji w gronie wszystkich państw członkowskich, co wymaga długich negocjacji i wprowadza spór do stosunków sojuszniczych. Wiele nowych zagrożeń nie wymaga również użycia tzw. twardych instrumentów bezpieczeństwa, będących w posiadaniu NATO (zintegrowana struktura dowodzenia, siły konwencjonalne i jądrowe), czy wręcz nie poddaje się ich sile odstraszenia. Wśród rozwiązań, które Sojusz ma do zaoferowania państwom członkowskim w celu przezwyciężania tych zagrożeń, nie na ostatnim miejscu znajdują się kultura porozumienia i bogata gama tzw. miękkich środków politycznych i polityczno-wojskowych lub też stworzenie militarnego oparcia dla ich działań przez inne organizacje międzynarodowe. Zob. Ch. Bertram, *Europe in the Balance. Securing the Peace Won in the Cold War*, Brookings Institution, New York 1995, s. 25–26.

²³ Dane za: *The Secretary General's Annual Report 2014*, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116854.htm/ (dostęp: 2.02.2015).

szyngotńskim zobowiązań z art. 3 (samoobrona) z gwarancjami art. 5 (kolektywna obrona) tego dokumentu.

KOLEKTYWNA OBRONA – POWRÓT DO ŹRÓDEŁ

Rosyjska agresja na Ukrainie²⁴, nie spychając na plan dalszy potrzeb wynikających z bardziej złożonego kontekstu kolektywnej obrony (tworzonego np. przez sytuację na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej), przywraca jednak uwagę jej pierwotnemu składnikowi związanemu z groźbą agresji przeciwko państwom członkowskim NATO. W szerszym planie dotyczy to skutków destabilizacji u sojusznicznych granic. W dzisiejszych warunkach, także z uwagi na efekty rozwoju technologii wojskowych oraz ewolucję sposobów prowadzenia współczesnych konfliktów, problem agresji i obraz obszaru północnoatlantyckiego należy widzieć szerzej niż groźbę konwencjonalnej ofensywy lądowej, powietrznej i morskiej z bronią jądrową w tle. Dochodzą do tego bowiem zagrożenia aterytorialne, związane z cyberbezpieczeństwem²⁵, transgraniczne, dotyczące np. tranzytu surowców o kluczowym znaczeniu gospodarczym²⁶, czy złożone instrumentarium tzw. wojny hybrydowej rozmywające ostrość oceny sytuacji w kategoriach art. 5 i zachęcające do refleksji nad współczesną treścią pojęcia „agresji zbrojnej”. W takich warunkach jako realne wyzwanie dla procesów wojskowych jawi się utrzymanie sojuszniczej solidarności i sprawność mechanizmów decyzyjnych opartych na właściwym rozpoznaniu sytuacji. Jest to tym istotniejsze, że klarowność takich ocen dokonywanych w państwach wschodniej flanki NATO nie musi z równą ostrością pojawiać się na południu czy zachodzie organizacji, lub też po przeciwnej stronie Atlantyku. Równie istotne jak precyzja terminologiczna i rozpisania zagrożeń na wyprzedzające scenariusze planistyczne jest jednak wspólne działanie sojuszników jako warunek wstępny kolektywnej obrony.

Z tego punktu widzenia pakiet decyzji dotyczących wzmocnienia wschodniej flanki NATO, podjętych we wrześniu 2014 r. na szczycie w Newport²⁷, otwiera proces wojskowej readaptacji Sojuszu do nowych zagrożeń. W jej tle stoi agresywna polityka Rosji realizowana na Ukrainie oraz setki wojskowych prowokacji w sąsiedztwie sojuszniczej przestrzeni powietrznej i morskiej, powiązanych z serią ruchów wojsk przedstawianych jako ćwiczenia. Tworzy to napięcie w sąsiedztwie granic NATO – nienotowane od zakończenia zimnej wojny. W obliczu tych zagrożeń re-

²⁴ Rada Północnoatlantycka w marcu 2014 r. określiła działania wojskowe Rosji przeciwko Ukrainie jako „naruszające prawo międzynarodowe oraz sprzeczne z zasadami Rady NATO–Rosja”, w kwietniu zaś wydała skutkiem tego praktyczną współpracę polityczną i wojskową z Moskwą, szerzej ibidem.

²⁵ *Vide*: cyberataki z 2007 r. prowadzone z terytorium Rosji przeciwko Estonii. Spowodowały one włączenie podobnych zagrożeń w zakres wspólnych działań państw NATO.

²⁶ *Vide*: odcięcie przez Rosję dostaw gazu przez Ukrainę, skutkujące brakami w zaopatrzeniu w ten surowiec Rumunii i Bułgarii. Ożywiło to prace NATO w sferze bezpieczeństwa energetycznego.

²⁷ Szczegóły zob.: *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014*, NATO Press Release (2014)120.

aktywacja mechanizmów kolektywnej obrony powinna być rozpatrywana w trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, precyzyjnego nazwania (ujęcia strategicznego) istoty toczących się procesów. Chodzi w nich docelowo o faktyczne wymazanie skutków ograniczeń nałożonych na siebie jednostronnie przez Sojusz w latach 1996–1997. Dotyczyły one podówczas (słusznie) braku woli, planów oraz intencji rozmieszczania broni jądrowej na terytoriach nowych członków. Idąc jednak dalej, Sojusz zadeklarował także „[...] wolę realizacji kolektywnej obrony raczej przez zapewnienie koniecznej interoperacyjności, integracji i zdolności wzmocnienia niż dodatkowe stałe stacjonowanie znaczących sił bojowych”. Deklarację tę rozciągnięto także na kwestie infrastruktury wojskowej. Zobowiązanie to wpisano następnie do Aktu stanowiącego NATO–Rosja²⁸. W takiej postaci na blisko dwie dekady wbudowało ono w mechanizmy kolektywnej obrony NATO istotną asymetrię na niekorzyść nowych członków, jeśli idzie o stałe rozmieszczenie sojuszniczej infrastruktury wojskowej (baz, dowództw itp.) i sił. Abstrahując od wojskowej logiki odsunięcia tych zdolności od linii styku z potencjalnym przeciwnikiem, nie podjęto jednak dostatecznego wysiłku właściwego przygotowania warunków do realizacji zbiorowej obrony na tym obszarze, zadania te delegując na siły wzmocnienia, przybywające na wypadek zagrożenia. Na wiele lat ograniczono także radykalnie liczbę ćwiczeń wojskowych na podstawie scenariuszy z art. 5. W nowej sytuacji rzeczą kluczową dla wiarygodności NATO jest rzeczywista zdolność i w ślad za tym zrozumienie przez świat zewnętrzny woli obrony swych państw członkowskich po stronie Sojuszu.

Po drugie, istotnym wymiarem kolektywnej obrony staje się obecnie kontynuacja doraźnych działań na rzecz upewnienia (*reassurance*) państw „frontowych” w kwestiach gotowości realnego wzmocnienia sojuszniczej obrony. Począwszy od wiosny 2014 r., państwa sojusznicze w trybie rotacyjnym przesunęły na Wschód tysiące swoich żołnierzy, formacje lotnicze i morskie oraz sprzęt na potrzeby ćwiczących wojsk. W sumie uczestniczyły one w ponad dwustu międzynarodowych przedsięwzięciach²⁹. Liczba ta będzie rosła w 2015 r. Tylko przez polskie poligony i garnizony przewinęło się w minionym roku ponad 7 tys. żołnierzy państw NATO (wraz ze sprzętem i 60 statkami powietrznymi), ćwiczących razem z 32 tys. polskich żołnierzy. Polskie jednostki sił lądowych i lotnictwa działały w tym czasie także na terytoriach państw sąsiedzkich NATO. W tej samej kategorii działań mieści się kon-

²⁸ “NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces. Accordingly, it will have to rely on adequate infrastructure commensurate with the above tasks. In this context, reinforcement may take place, when necessary, in the event of defence against a threat of aggression and missions in support of peace consistent with the United Nations Charter and the OSCE governing principles, as well as for exercises consistent with the adapted CFE Treaty, the provisions of the Vienna Document 1994 and mutually agreed transparency measures. Russia will exercise similar restraint in its conventional force deployments in Europe”, *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France, 27 May 1997*, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm/ (dostęp: 2.02.2015).

²⁹ Szczegółowe dane zob.: „NATO’s Readiness Action Plan”, *NATO Fact Sheet*, luty 2015.

tynuacja misji nadzoru przestrzeni powietrznej Estonii, Litwy i Łotwy, realizowana wzmocnionymi siłami sojuszników, oraz patrol morskie na Bałtyku.

Po trzecie, w średniej perspektywie czasowej kluczowe stają się działania trwałe adaptujące zdolności i struktury wojskowe NATO do nowych zagrożeń. Zostały one zebrane w jednolity Plan gotowości (*Readiness Action Plan* – RAP), który zawiera wiele projektów niezbędnych dla spójnego i geograficznie zrównoważonego podejścia do kolektywnej obrony. Dotyczą one struktur dowodzenia, infrastruktury wojskowej oraz sił rozmieszczonych na wschodniej flance, a także pojawiających się wszędzie tam, gdzie będzie tego wymagała sytuacja. Przewidują one między innymi:

- wzmocnienie zdolności Sił Odpowiedzi NATO (NRF) do działania w ramach art. 5 oraz utworzenie w ich ramach Sił Zadaniowych Bardzo Wysokiej Gotowości (VJTF) – wielkości brygady – składających się z komponentu lądowego, z niezbędnymi elementami sił powietrznych, morskich i specjalnych, podporządkowanych dowódcy operacyjnemu NATO,
- powołanie wielonarodowych struktur dowodzenia na wschodniej flance celem koordynacji działań w ramach kolektywnej obrony,
- wzmocnienie zdolności (i podniesienie gotowości) Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie do kierowania operacjami sił reagowania NATO na wschodniej flance, a w dłuższym planie operacjami sojusznicznymi dużej skali, gdziekolwiek pojawi się taka potrzeba,
- poprawę zdolności obronnych w tym rejonie, m.in. przez: stałe składowanie sprzętu i uzbrojenia wojskowego, przygotowanie infrastruktury na potrzeby sił wzmocnienia, wyznaczenie w tym celu konkretnych dowództw i baz,
- wzmocnienie Stałych Sił Morskich NATO, zwiększenie ich zdolności do prowadzenia pełnego spektrum operacji morskich,
- wzmocnienie struktury dowodzenia NATO, aby była zdolna do realizacji pełnego spektrum misji, oraz struktury sił, w tym korpusu w Szczecinie,
- dostosowanie programu ćwiczeń w ramach Inicjatywy Sił Połączonych, tak aby odpowiadał wyzwaniom związanym z modelem wojny hybrydowej,
- przegląd procesów planowania, by lepiej kierunkowały działania wojskowe NATO.

Suma działań w powyżej wyliczonych dziedzinach stworzy przesłanki zmian sojuszniczej polityki obronnej, w obecnej postaci ukształtowanej w dobie optyizmu co do kierunku zmian w środowisku bezpieczeństwa³⁰. Powinno je wzmocnić wdrożenie decyzji z Newport. Pozostaje ono ważne nie tylko dla wschodniej flanki NATO, lecz także dla sojuszniczej zdolności do działania wszędzie tam, gdzie mogą się pojawić zagrożenia. Dziś nadchodzą one także z obszaru Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu³¹.



³⁰ Problematykę tę gruntownie omawiają: L. Simon, „Assessing NATO’s eastern European flank”, *Parameters* 2014, nr 3, s. 67–79 oraz J.R. Deni, „New trajectories after the Wales summit”, ibidem, s. 57–65.

³¹ Szerzej zob.: K.-H. Kamp, „Five long-term challenges for NATO beyond Ukraine crisis”, *NDC Research Report*, lipiec 2014.

Kolektywna obrona niezmiennie pozostaje racją istnienia Sojuszu Północnoatlantyckiego³². Jej pojmowanie istotnie zmieniło się przez 66 lat jego działalności. Jakkolwiek wciąż istotne, nie definiują jej wyłącznie obawy przed agresją terytorialną skierowaną spoza obszaru NATO i konfliktem wysokiej intensywności. Dochodzą do nich bowiem inne kategorie zagrożeń, jakkolwiek dotkliwe, lecz mieszczące się poniżej progu zagrożeń egzystencjalnych dla wspólnoty i poszczególnych jej członków, za to objawiające się bez dostatecznego czasu ostrzegawczego. Do ich powstrzymania, a w ostateczności zwalczania niezbędne będą dobrze skonfigurowane, interoperacyjne siły sojusznicze, rozmieszczone we właściwej równowadze w różnych częściach obszaru północnoatlantyckiego. Muszą one korzystać z gotowych dowództw znajdujących się na właściwym poziomie gotowości i zdolności oraz stosownej infrastruktury wojskowej umożliwiającej szybki przerzut sił wzmocnienia. Paradoksem obecnej sytuacji jest o to, że zagrożenia uruchamiające mechanizmy kolektywnej obrony mogą powstawać daleko poza obszarem sojuszniczym, wymagając podejmowania działań ekspedycyjnych. Mogą mieć także wielowymiarowy i aterytorialny charakter wymagający zastosowania niekonwencjonalnych środków obrony. Fundamentem polityki odstraszenia oprócz jej składników konwencjonalnych powinna pozostać również broń jądrowa³³ – bez złudzeń co do możliwości jej usunięcia z arsenałów NATO – przynajmniej dopóty, dopóki nie uczynią tego inni jej posiadacze. Jej utrzymanie na właściwym poziomie, także na tle ewolucji rosyjskiej doktryny i praktyki nuklearnej, oznacza przyjęcie płynącego stąd wyzwania strategicznego na strategicznym poziomie ewentualnej odpowiedzi. Nie zawsze taka symetria charakteryzuje jednak działania Sojuszu w odniesieniu do zagrożeń konwencjonalnych. Jako wyzwanie na najbliższy czas jawi się także zapewnienie wydatkom obronnym właściwego miejsca pośród potrzeb finansowych państw NATO. Próg 2% PKB przeznaczanych na ten cel, zadeklarowany w Newport przez przywódców Sojuszu, jawi się jako pożądany, choć umiarkowany ambitny cel do realizacji. Ważnym momentem weryfikacji deklaracji i planów NATO będzie spotkanie szefów sojuszniczych państw i rządów zaplanowane w Warszawie w 2016 r.

NATO'S COLLECTIVE DEFENCE: THE CORE MISSION AND THE CHANGING STRATEGIC CONTEXT

Collective defence has always been the core function of NATO, and the unique one, since the Allies have no alternative and cannot seek other means of defence through other international organizations. Founded on the provisions of Article 5 of the Washington Treaty, together with corresponding resources, it should be considered as the "referential" mission for all other NATO obligations in the political-military field, including crisis management, cooperative security and partnership with non-member states. The post-Cold War extension of geographical and func-

³² J. Bergeron, „Back to the future in Wales”, *The RUSI Journal*, czerwiec–lipiec 2014, nr 3, s. 4–8.

³³ Interesujący tekst na ten temat zob.: K. Kubiak, „Nuklearna łamigłówka NATO”, *Sprawy Międzynarodowe* 2014, nr 3, s. 31–54.

tional fields of NATO operations did not change this basic fact, although obviously modern practice points to a rather broader definition of Art. 5 commitments than before, and NATO defines its military goals in broader terms than collective defence. Against the views of structural reformulation of the Alliance's mission in an environment deprived of any territorial threat, the author argues that, without retaining collective defence as key responsibility, and as a "resources generator", this extension would not have been possible. The new context for modern understanding of collective defence, one that confirms its perpetual validity, is the 2014 Russian annexation of Crimea, and its subsequent aggression against Ukraine. It sparked not only a NATO military response to reassure its Eastern Allies, but also makes it necessary to undertake a larger task of readapting its collective defence approach, both to traditional military threats and to "hybrid warfare".

Keywords: Article 5, defence budgets, European Union, NATO, collective defence, cooperative security, crisis management, strategic concept, transatlantic relations, Washington Treaty

PRZYSZŁOŚĆ NATO

Główną tezę niniejszego tekstu jest stwierdzenie, że możliwe kierunki ewolucji NATO w perspektywie najbliższych pięciu lat mogą być scharakteryzowane przez trzy zasadnicze scenariusze¹, realizacja jednego z tych scenariuszy zaś będzie w znacznie większym stopniu pochodną ewolucji środowiska zewnętrznego NATO niż mniej lub bardziej świadomych wyborów politycznych zapadających w gronie członków sojuszu. Scenariusze owe określam następująco:

- 1) **scenariusz rewitalizacji** – rzeczywiste odzyskanie przez NATO charakteru klasycznego sojuszu obronnego, przede wszystkim dzięki odtworzeniu i wzmocnieniu realnej zdolności do kolektywnej obrony;
- 2) **scenariusz rekonstrukcji** – nieformalny i dynamiczny (to znaczy dopuszczający zmiany) podział NATO na dwie grupy członków: sprzymierzeńców i satelitów, przy możliwym zachowaniu – z perspektywy formalnej – statusu członkostwa dla wszystkich państw, oraz wprowadzenie do sojuszu celowo zaprojektowanych mechanizmów zróżnicowanego zaangażowania;
- 3) **scenariusz tranzycji** – przekształcenie sojuszu w reżim międzynarodowy, ze stopniową atrofią funkcji kolektywnej obrony, przy zachowaniu tej funkcji w warstwie deklaracji politycznych.

Za najbardziej prawdopodobny uznaję scenariusz rekonstrukcji, za najmniej prawdopodobny zaś – scenariusz rewitalizacji².

¹ W pracy wykorzystuję elementy metody scenariuszowej, łącząc jej wariant antycypacyjny (określenie przyszłych stanów badanego zjawiska) oraz wariant symulacyjny (wpływ zmian zmiennych niezależnych na identyfikowane/możliwe stany przyszłe): A.B. Moniz, „Scenario-building methods as a tool for policy analysis”, w: B. Rihoux, H. Grimm (red.), *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis. Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*, Springer, New York 2006, s. 185–209.

² Rację ma Robert Kupiecki, stwierdzając, że w dotychczasowych wypowiedziach formułowałem dość jednoznacznie pogląd, zgodnie z którym NATO po zakończeniu zimnej wojny podlegało procesowi ewolucji w kierunku reżimu międzynarodowego, coraz bardziej zatracając cechy i funkcje sojuszu militarnego. Pogląd ten należy obecnie zweryfikować. Powodem owej weryfikacji nie jest jednak uznanie nietrafności argumentów formułowanych uprzednio, lecz ewolucja sytuacji międzynarodowej, która może stać się bodźcem do odwrócenia procesów zachodzących w NATO w ciągu dwóch dekad po zakończeniu zimnej wojny. Z kolei kierunkiem tej weryfikacji nie jest całkowite odrzucenie wcześniej kreślonego scenariusza ewolucji NATO (w kierunku reżimu międzynarodowego), lecz zidentyfikowanie dwóch nowych kierunków zmian w sojuszu. Tak dynamiczna ewolucja środowiska bezpieczeństwa państw NATO jak obecna nie pozwala wykluczyć żadnego z trzech rysowanych scenariuszy. Weryfikacja poglądów na temat ewolucji NATO jest przy tym o tyle naturalna, że NATO, jak każdy organizm, stara się adaptować do zmieniającego się środowiska. Ignorowanie przez jakiegokolwiek analityka owych zmian i idącej za nimi adaptacji w celu ślepej

Powyższe scenariusze zostały określone po dokonaniu analizy trzech grup czynników wpływających obecnie na ewolucję NATO – czynników zewnątrzsojuszniczych, a więc – w uproszczeniu – kontekstu strategicznego, w jakim funkcjonuje NATO, czynników wewnątrzsojuszniczych, a więc – również w uproszczeniu – oddziaływań między członkami sojuszu, oraz czynników wewnątrzpaństwowych, to znaczy interesów, celów i strategii przyjmowanych przez poszczególnych członków paktu³.

Zanim zaprezentuję każdy z tych scenariuszy, konieczne jest sformułowanie uwagi o charakterze metodologicznym, która ma fundamentalne znaczenie w debacie na temat przyszłości NATO. Otóż analiza roli i przyszłości sojuszu, w tym również budowa różnych scenariuszy, może być dokonywana z dwóch całkowicie odmiennych perspektyw. Perspektywa pierwsza jest charakterystyczna dla jednego z najlepszych znawców sojuszu w Polsce – Roberta Kupieckiego⁴. Istotą tej perspektywy jest doskonała orientacja w bieżącej praktyce jego funkcjonowania, dogłębna znajomość formalnych i nieformalnych mechanizmów jego działania oraz – *last but not least* – posiadanie wiedzy, do której nie ma i nie będzie miała dostępu szersza publiczność. Perspektywę tę nazywam empiryczną.

W przeciwieństwie do niej druga z perspektyw możliwych do przyjęcia w debacie o NATO stara się wykorzystać nie tyle szczegółową wiedzę na temat bieżącego i minionego funkcjonowania sojuszu⁵, ile znajomość mechanizmów rządzących powstawaniem, funkcjonowaniem i rozpadem paktów militarnych w ogóle. Odniesienie tej wiedzy – uniwersalnej w swojej naturze – do konkretnego bytu, jakim jest NATO, pozwala ocenić funkcjonowanie i ewolucję NATO ze znacznie szerszej perspektywy, postrzegając sojusz jako jeden z wielu bytów tego rodzaju w historii stosunków międzynarodowych i byt podlegający – tak jak wszystkie inne przed nim – określonym prawidłowościom funkcjonowania⁶.

OBRONA KOLEKTYWNA

We wszystkich niemal dyskusjach dotyczących NATO podkreśla się i wskazuje, że istotą paktu, fundamentem jego istnienia i funkcjonowania, jest kolektywna obrona⁷. Zasada ta wyrażona jest w najczęściej chyba przywoływanym artykule 5

obrony wcześniej głoszonych poglądów byłoby jedynie dowodem braku profesjonalizmu, by nie używać mocniejszych określeń.

³ Szerzej o definicji i znaczeniu tych czynników dla funkcjonowania sojuszy międzynarodowych: A. Dybczyński, *Sojusze międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014, s. 256–285.

⁴ Autora łączącego wieloletnią praktyczną znajomość NATO ze zdolnością do pogłębionej intelektualnej refleksji nad sojuszem oraz znajomością jego historii. Por. publikacje R. Kupieckiego na temat sojuszu (m.in.: *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012) oraz pełnione przez niego funkcje.

⁵ Po części dzieje się tak z konieczności, wynikającej z braku dostępu do szeregu informacji.

⁶ Nie wymaga chyba szerszego uzasadniania, że każda z tych perspektyw ma określone zalety, lecz również istotne słabości. Wydaje się, że dopiero połączenie ich obu umożliwia pełną analizę stanu obecnego oraz przyszłości NATO.

⁷ M. Kroenig, „Facing reality: Getting NATO ready for a new cold war”, *Survival: Global Politics and Strategy* 2015, t. 57 (1), m.in. s. 57 i 59.

Traktatu Północnoatlantyckiego. Dyskusje wokół tego, czy NATO pozostaje jeszcze sojuszem obronnym w pełnym znaczeniu tego słowa, oraz jakie są przewidywane kierunki jego ewolucji, bardzo często sprowadzają się właśnie do rozważań nad rzeczywistą zdolnością NATO do obrony swych członków⁸. Owa zdolność NATO do kolektywnej obrony bywa bądź to kwestionowana, bądź też uznawana za realną – i to staje się osią dyskusji na temat charakteru sojuszu i jego ewentualnej ewolucji. Charakterystyczne przy tym dla zwolenników tezy o ciągłym zachowywaniu przez NATO jego sojuszniczej charakterystyki jest wskazywanie na naturalną, bo związaną z przemianami w środowisku międzynarodowym adaptacyjność formuły kolektywnej obrony. Owa adaptacyjność znajduje wyraz – po zakończeniu zimnej wojny – w obejmowaniu pojęciem wspólnej obrony nie tylko tradycyjnych kwestii integralności terytorialnej członków, lecz także zdolności do reagowania na zagrożenia o charakterze nieterytorialnym, asymetrycznym, hybrydowym czy przestrzennie znacznie odległym od terytorium państw członkowskich⁹. Trudno przy tym przeczyć oczywistym faktom, że procesy takie zachodzą. Spór zatem bardzo często sprowadza się do tego, czy owe nowe funkcje to jedynie poszerzone rozumienie kolektywnej obrony i są one przejawem adaptacji NATO do nowych warunków, czy też stanowią swego rodzaju funkcjonalne protezy, budowane z różnych powodów i w różnych celach, mające zastąpić funkcję kolektywnej obrony, która istnieje już jedynie – bądź niemalże jedynie – na papierze¹⁰.

Doskonałym przykładem tak właśnie prowadzonych analiz jest dyskusja związana ze szczytem NATO w Newport we wrześniu 2014 roku. Postanowienia tego szczytu (przede wszystkim przyjęcie Planu działań na rzecz gotowości – *Readiness Action Plan*, objęcie kategorią zbiorowej obrony bezpieczeństwa cybernetycznego czy decyzje o zwiększeniu obecności wojskowej NATO we wschodnich krajach sojuszu) stanowiły i stanowią doskonałe argumenty dla zwolenników tezy o pozostawianiu przez NATO efektywnym, realnie działającym sojuszem. Wszak kolektywna obrona jako fundament istnienia NATO została wyraźnie potwierdzona, w ślad zaś za tym potwierdzeniem podjęto konkretne działania. Dyskutować możemy, czy wystarczające, ale – tak czy inaczej – z pewnością potwierdzające zachowanie przez NATO istoty każdego sojuszu obronnego – zasady kolektywnej obrony¹¹.

⁸ Por. m.in. J. Stern, „NATO collective security or defense: The future of NATO in light of expansion and 9/11”, *DIAS Kommentar*, styczeń 2005; M. Webber, J. Sperling, M.A. Smith, *NATO's Post-Cold War Trajectory. Decline or Regeneration*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2012; A.A. Michta, P.S. Hilde (red.), *The Future of NATO. Regional Defense and Global Security*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2014.

⁹ Por. np. Koncepcję strategiczną NATO przyjętą podczas szczytu w Lizbonie w 2010 r. *Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf, dostęp 25.02.2015, zwłaszcza s. 15–18.

¹⁰ D. Gouré, *NATO's Last Chance. Invest Its Scarce Resources Wisely or Accept Strategic Irrelevance*, Lexington Institute, 2014.

¹¹ *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. 5.09.2014*. Por. punkt 2 deklaracji, http://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official_texts_112964.htm (dostęp 9.02.2015).

W mojej ocenie fundamentem istnienia NATO nie jest kolektywna obrona, a dyskusja na temat tego, czy NATO ciągle zachowuje zdolność do kolektywnej obrony swych członków, prowadzi w rzeczywistości do bardzo niebezpiecznego uproszczenia analiz dotyczących przyszłości i roli NATO i pozostawia na boku zagadnienie o znacznie bardziej fundamentalnym – *nomen omen* – charakterze.

W pełni zdaję sobie sprawę, że wyrażony powyżej pogląd dla niemal wszystkich osób biorących udział w debacie na temat NATO wydać się musi co najmniej lekomyślny i niezrozumiały. Wyjaśnię ów pogląd, korzystając z architektonicznej metafory, z taką lubością przywoływanej przez różnych uczestników debaty na temat przyszłości NATO. Metafory, zgodnie z którą kolektywna obrona pozostaje fundamentem sojuszu. Otóż problemem wynikającym z posługiwania się ową metaforą jest dość potoczne rozumienie tego, czym jest fundament. Oczywiście – jest tą częścią budowli, na której wznosi się cała jej konstrukcja. Jednak nie jest częścią monolityczną, a to właśnie owo monolityczne interpretowanie pojęcia kolektywnej obrony jako fundamentu NATO jest powodem pomijania kwestii znacznie bardziej zasadniczej.

Fundament, na którym wzniesiona została – i ciągle stoi – konstrukcja o nazwie NATO, składa się w istocie z dwóch odrębnych, choć ściśle ze sobą związanych części – jak zresztą każdy fundament: z ławy stanowiącej w gruncie rzeczy podstawę całej budowli oraz ze ściany, na której budowla jest posadowiona. Owo niezbyt zgrabne stylistycznie rozróżnienie pozwala jednak dostrzec zasadniczy błąd tkwiący w formułowaniu ocen na temat stanu i przyszłości sojuszu na podstawie analizy jego zdolności do kolektywnej obrony. Kolektywna obrona jest zaledwie ową ścianą fundamentową – na niej postawiono mury i dach, chroniące sojuszników przed burzami świata zewnętrznego. Jednak ta ściana zawsze wspierała się na czymś tkwiącym znacznie głębiej niż militarna zdolność członków NATO do wzajemnej obrony w sytuacji napaści – mniej czy bardziej tradycyjnej. Ową fundamentową ławą, stanowiącą faktyczną istotę NATO – tak jak istotę każdego sojuszu w przeszłości – jest wspólny interes jego członków. To na tym właśnie wspólnym interesie buduje się zdolność do kolektywnej obrony, a w ślad za nią – cały gmach instytucjonalny i proceduralny, tak rozwinięty w przypadku NATO.

Jest rzeczą bezsporną, że po zakończeniu zimnej wojny to, co nazwałem ścianą fundamentową, ulegało stopniowej korozji¹². Krytycznie przywoływana przez Roberta Kupieckiego „dywidenda pokoju”, *de facto* zróżnicowany status bezpieczeństwa niektórych członków paktu, zdecydowane zmniejszenie zdolności militarnych sojuszników stanowiły w ciągu minionych dwudziestu lat aż nadto widoczne przejawy korodowania kolektywnej obrony. Korodowania – co oczywiście nie oznaczało całkowitej jej utraty. Jest rzeczą równie bezsporną, że agresja Rosji wobec Gruzji oraz wobec Ukrainy, pomijając już inne destabilizujące środowisko międzynarodowe działania tego państwa, doprowadziła do reakcji mających na celu wzmocnienie owej zdolności do kolektywnej obrony członków NATO, czego przejawem stał się

¹² M. Kroenig, op. cit., s. 51.

między innymi szczyt w Newport we wrześniu 2014 roku¹³. Jednak o przyszłości NATO nie będzie decydowała – oczywiście niezwykle ważna – zdolność do kolektywnej obrony. Rekonstrukcja i wzmocnienie ściany fundamentowej, nawet najdalej idące, samo w sobie nie rozwiązuje ryzyka korozji, na które ciągle była i jest narażona ława fundamentowa całej budowli – wspólnota interesów państw członkowskich NATO¹⁴. O rzeczywistym istnieniu sojuszu nie decydują bowiem mniej czy bardziej sformalizowane mechanizmy i procedury. Nie decyduje również – oczywiście bardzo ważna – zdolność do kolektywnej obrony, oceniana w danym miejscu i czasie na podstawie zagregowanego potencjału członków oraz w odniesieniu do istniejących zagrożeń. O rzeczywistym istnieniu sojuszu decyduje przede wszystkim wspólnota interesów, która dopiero umożliwi posłużenie się zdolnością do kolektywnej obrony – bądź jej błyskawiczną rozbudowę – czy też pozwala ominąć problemy związane z brakiem instytucji bądź wcześniej wypracowanych mechanizmów współpracy¹⁵.

Obserwacja ta nie jest zresztą odkrywcza, a historia sojuszy dostarcza licznych przykładów tego zjawiska. Nic nie wskazuje na to, by NATO miało być odstępstwem od tej żelaznej reguły. Wystarczy sobie przypomnieć jedynie dwa, względnie świeże przykłady skutków nieoczywistej zależności między wspólnym interesem, zdolnością do kolektywnej obrony oraz rzeczywistym funkcjonowaniem sojuszu. Rzeczywista zdolność do kolektywnej obrony oraz jej silne sformalizowanie wcale nie skutkowały realizacją zobowiązań sojuszniczych w przypadku Francji i Polski w 1939 roku. Z kolei nieformalny charakter sojuszu oraz brak wypracowanych mechanizmów współpracy nie stanęły na przeszkodzie szybkiej i efektywnej pomocy, udzielonej Izraelowi przez USA w trakcie wojny Jom Kippur¹⁶.

Powtórzę zatem – o przyszłości NATO w perspektywie najbliższych pięciu lat decydować będzie nie tyle zdolność paktu do kolektywnej obrony – która jest bardzo ważnym, ale jednak tylko wskaźnikiem jego stanu – ile charakter i wzajemny układ interesów państw członkowskich odniesiony do kontekstu strategicznego, w jakim każde z nich – a nie sojusz jako byt zbiorowy – funkcjonuje. Sformułowanie tego poglądu nie może przy tym w najmniejszym stopniu prowadzić do deprecjonowania znaczenia kolektywnej obrony dla funkcjonowania NATO. Pozostaje ona ciągle kluczową częścią fundamentu, na którym budowany jest cały gmach euroatlantyckiego bezpieczeństwa. Z perspektywy Polski szczególnie ważne jest jednak dostrzeżenie, że o ile mamy wpływ – choć bardzo ograniczony – na budowanie zdolności NATO do kolektywnej obrony, o tyle nasz wpływ na charakter i układ interesów państw członkowskich oraz kontekst strategiczny pozostaje jeszcze mniejszy. Dlatego wła-

¹³ *Wales Summit Declaration...* op. cit.

¹⁴ Przeoczenie tego faktu wydaje się zasadniczą słabością najnowszych publikacji dotyczących NATO, w których autorzy wskazują m.in. na niezwykle pilną potrzebę odbudowy taktycznych zdolności nuklearnych Paktu Północnoatlantyckiego czy też konieczność rewizji strategii obronnej. M. Kroenig, op. cit., m.in. s. 50 i 63 oraz J.J. Grygiel, A. Wess Mitchell, „A preclusive strategy to defend NATO frontier”, *CEPA Deterrence Papers*, nr 1 z 10 grudnia 2014 r.

¹⁵ A. Dybczyński, op. cit., s. 71–73.

¹⁶ H. Kissinger, *Kryzys. Anatomia dwóch kryzysów: wojna Jom Kippur (1973) i wycofanie się USA z Wietnamu (1975) – kulisy dyplomacji*, przeł. W. Bokajło, J. Orska, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2005.

śnie dostrzeżenie owych dwóch wymiarów tego, co nazywamy „fundamentem istnienia NATO”, staje się kluczowe nie tylko dla akademickich rozważań dotyczących przyszłości sojuszu, lecz przede wszystkim dla planowania polityki bezpieczeństwa takiego kraju jak Polska.

SCENARIUSZ REWITALIZACJI

Najczęściej chyba przywoływana fraza dotycząca powstania NATO to stwierdzenie jego pierwszego sekretarza generalnego, lorda Ismaya, że sojusz powstał „to keep Americans in, Russians out, and Germans down”. Nie wdając się w kolejne analizy tej błyskotliwej wypowiedzi, wypada stwierdzić, że zasadniczym powodem powstania NATO było poważne i realne zagrożenie zewnętrzne, sprowadzające się do groźby agresji ze strony Związku Radzieckiego. To przede wszystkim owo zagrożenie wygenerowało wspólny interes państw członkowskich paktu – dążenie do zapobieżenia bądź odparcia agresji. Zakończenie zimnej wojny przyniosło nie tyle nawet radykalny spadek, ile całkowitą likwidację tego zagrożenia oraz w absolutnie niezaskakujący i w pełni logiczny sposób doprowadziło do przemian samego Sojuszu Północnoatlantyckiego¹⁷. Przemian polegających na postępującej korozji zdolności do kolektywnej obrony, poszukiwaniu nowych funkcji aliansu oraz debat na temat przyszłości i charakteru paktu. Sojusz, jako swoisty byt polityczny, przetrwał tę fazę, trwającą przez niemal całe lata dziewięćdziesiąte. I to właśnie stanowi dość wyjątkowe w skali historycznej osiągnięcie NATO jako sojuszu militarnego¹⁸.

Objęcie władzy przez w Rosji przez Władimira Putina w roku 2000 oraz wzrost zagrożenia terroryzmem islamskim, symbolicznieznaczony rokiem 2001, rozpoczęły – początkowo bardzo powoli – nowy okres w historii NATO. Można by go określić współwystępowaniem dwóch wzajemnie się warunkujących procesów: wzrostem rzeczywistych zagrożeń wobec członków NATO oraz postępującym wraz z nim, choć znacznie wolniej, stopniowym uświadamianiem sobie tych zagrożeń przez członków sojuszu. Jak trafnie wskazuje Robert Kupiecki, bardzo istotnym momentem w owej ewolucji była agresja Rosji wobec Gruzji w roku 2008, przełomem zaś stała się agresja Rosji wobec Ukrainy w roku 2014, obie prowadzące do rzekomo nieakceptowalnych zmian terytorialnych na politycznej mapie Europy¹⁹.

¹⁷ M.A. Smith, *NATO in the First Decade after the Cold War*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 2000.

¹⁸ S.R. Sloan, *Permanent Alliance? NATO and The Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, Continuum, New York–London 2010.

¹⁹ Świadomie używam słowa „rzekomo”. Dzisiejsze wypowiedzi polityków, na przykład wiceprezenta USA Joe Bidena („granice Europy nie mogą się zmieniać pod lufami karabinów”), brzmią dość egzotycznie w kontekście aktywnie popieranej przez USA zmiany granic, dokonanej „pod lufami karabinów” w Serbii w 1999 roku. Wydaje się, że minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, mówiąc w kwietniu 2014 roku, iż „nie ma kraju w Europie, który nie ma mniejszości etnicznych w swoich granicach. I wiemy, że zmienianie granic pod pretekstem »opiekowania się nimi« to jest droga do powtórki najgorszych scenariuszy z XX wieku”, miał całkowitą rację. Tyle tylko że powinniśmy to sobie uświadomić kilkanaście lat wcześniej. Źródła wypowiedzi: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/granice-europy-nie-moga-sie-zmieniac-pod-lufami-karabinow,430292.html> (dostęp 31.01.2015) oraz *Stowarzyszenie Ukrainy z UE korzystne także dla Rosji – Minister Radosław Sikorski dla TVN24, 12.04.2014 r.*, <https://www.msz.gov.pl/>

Celem obu tych agresji – nie jedynym, lecz jednym z najważniejszych – była zmiana granic, a więc stanowiły one w najbardziej tradycyjnym ujęciu zagrożenie integralności terytorialnej ofiar ataku. Zwłaszcza agresja Rosji na Ukrainę musiała doprowadzić do radykalnego wzrostu poczucia zagrożenia wśród przynajmniej niektórych państw NATO, i to z powodu jednoczesnego występowania trzech czynników. Po pierwsze, geograficznej bliskości konfliktu – wojna toczy się w kraju bezpośrednio sąsiadującym z czterema członkami NATO²⁰. Po drugie, z uwagi na radykalnie odmienny potencjał militarny Rosji i sąsiadujących z nią, a odczuwających silne zagrożenie członków NATO (przede wszystkim państw bałtyckich). Po trzecie wreszcie, z uwagi na potencjalną podatność sąsiadujących z Rosją członków NATO (państw bałtyckich) na podobny do realizowanego przez Rosję na Ukrainie scenariusz agresji (wojna hybrydowa i wykorzystanie mniejszości etnicznych)²¹.

Wydaje się jednak, że same te fakty nie wystarczyłyby jeszcze do tak istotnego wzrostu poczucia zagrożenia u znaczącej (jakościowo i ilościowo) części członków NATO, by doprowadzić do rewitalizacji sojuszu w jego klasycznej postaci. Rosja popełniła jednak poważny błąd strategiczny, nie potrafiąc umiejętnie zlokalizować wojny na Ukrainie, przede wszystkim zaś zapobiec rozprzestrzenieniu się jej psychologicznych efektów. Wzrost postawy konfrontacyjnej wobec wspólnoty zachodniej, niezdolność do powstrzymania się przed reakcją na mało dotkliwe w istocie sankcje, potęgowanie zagrożenia na całym obszarze euroatlantyckim (przede wszystkim przez prowokacyjne incydenty i przedsięwzięcia o charakterze militarnym, od Alaski po Wyspy Brytyjskie), cyniczne łamanie zawieranych porozumień i propaganda mająca jakościowo więcej wspólnego z epoką Goebbelsa niż z nowoczesnym zarządzaniem wizerunkiem, a także aż nazbyt widoczne nawet dla zewnętrznych obserwatorów próby rozbicia jedności członków paktu doprowadziły do efektów z punktu widzenia Rosji bardzo niekorzystnych, dla NATO zaś stały się bodźcem rewitalizacyjnym o zasadniczym znaczeniu²².

Jeżeli Rosja nie zmieni swej polityki, to jej długoterminowym efektem będzie wzrost poczucia zagrożenia wszystkich członków NATO. Rzecz jasna, wzrost ten

pl/aktualnosci/msz_w_mediach/stowarzyszenie_ukrainy_z_ue_korzystne_takze_dla_rosji_minister_radoslaw_sikorski_dla_tvn24__12_04_2014_r_?jsessionid=A5BD8BF0ED71C0AB12EB7D7B76D6599C.cmsap1p?printMode=true (dostęp 31.01.2015).

²⁰ K.A. Joyce, A. Braithwaite, „Geographic proximity and third-party joiners in militarized interstate disputes”, *Journal of Peace Research* 2013, t. 50, s. 595–608.

²¹ J. Vandiver, „SACEUR: Allies must prepare for Russia ‘hybrid war’”, *Stars and Stripes* z 4 września 2014 r., <http://www.stripes.com/news/saceur-allies-must-prepare-for-russia-hybrid-war-1.301464> (dostęp 25.02.2015).

²² Wydaje się, że źródła tego błędu mają charakter wybitnie kulturowy. Rosja postępowała i postępuje wobec Zachodu zgodnie z własnymi, historycznie ugruntowanymi wzorcami zachowań politycznych, co dodatkowo wzmacniane jest przez osobowość i profil zawodowy jej dyktatora. Tymczasem rażąca nieprzystawalność tych wzorców do charakteru współczesnych stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza do kultury politycznej Zachodu, czyni te zachowania przeciwnie skutecznymi. Jednym z dowodów na kulturowo warunkowany charakter owej polityki jest fakt, iż negatywne z punktu widzenia interesów Rosji skutki jej działań wcale nie prowadzą do jej przewartościowania, lecz jedynie do wzmocnienia stosowanych narzędzi. Problem Rosji ciągle polega na tym samym: na nieuświadamianiu sobie tego, że istnieją problemy polityczne nierozwiązywalne za pomocą siły.

nie będzie ani równomierny, ani liniowy. Jednak w dłuższej perspektywie może doprowadzić do ukształtowania względnie silnej wspólnoty interesów 28 państw członkowskich sojuszu. I owa zrewitalizowana wspólnota interesów może zaowocować powrotem NATO – w nowej formule i w nowych warunkach – do funkcjonowania jako względnie spójnego oraz efektywnego sojuszu militarnego. Pierwsze kroki w tym kierunku już zresztą zostały podjęte podczas szczytu w Newport. Jeżeli – w sporym uproszczeniu – Rosja dąży na arenie międzynarodowej do odzyskania pozycji Związku Radzieckiego, to jednocześnie doprowadza do takich reakcji międzynarodowych, jakie swoją polityką wywoływał Związek Radziecki. Może to symbolicznie oznaczać ponowne narodziny NATO, a w praktyce jego pełną rewitalizację. Kontekstem strategicznym NATO zawsze była i pozostaje Rosja²³. To zmieniające się zagrożenie z jej strony determinowało i determinuje interesy bezpieczeństwa członków sojuszu oraz relacje wewnątrzsojusznicze, które w tym kontekście pozostają jedynie zmienną zależną od polityki Rosji. Jeżeli będzie ona w dotychczasowej formie przyczyniać się do spadku poczucia bezpieczeństwa członków NATO, to stanie się *de facto* jego reanimatorem.

W ciągu ostatnich kilku tysięcy lat nic nie wzmacniało bardziej spójności i efektywności każdego sojuszu jak właśnie wzrost zagrożenia²⁴. Być może Rosja nie przyswoiła sobie tej lekcji, ale jej skutki widać wyraźnie w procesach dokonujących się obecnie w łonie Paktu Północnoatlantyckiego. Pytanie brzmi, czy procesy te będą trwałe.

Scenariusz rewitalizacji NATO może ulec co najmniej zahamowaniu z uwagi na dwa czynniki.

Pierwszy z nich jest dość oczywisty i sprowadza się do zmiany polityki Rosji. Owa zmiana polityki – teoretycznie – mogłaby przyjąć jedną z trzech postaci.

Po pierwsze, Rosja zredefiniowałaby swoje interesy narodowe. Rezygnacja z agresywnych roszczeń do odzyskania statusu mocarstwa światowego w jego XIX-wiecznej formie, głównie dzięki środkom militarnym i szantażowi surowcowemu, a zastąpienie tych celów rzeczywistym dążeniem do budowy nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważonej, stabilnej gospodarki wolnorynkowej, stanowiłyby poza wszystkim innym doskonały dla co najmniej niektórych, jeśli nie wszystkich, państw NATO powód do rezygnacji z rewitalizacji sojuszu i wzmacniania jego tradycyjnej misji obronnej. Ponownie obserwowalibyśmy proces atrofii klasycznych funkcji defensywnych paktu, jaki postępował po zakończeniu zimnej wojny. Scenariusz ten wydaje się skrajnie nieprawdopodobny z uwagi na kulturowe i historyczne uwarunkowania zarówno rosyjskich elit politycznych, jak i społeczeństwa.

W wariantcie drugim Rosja mogłaby się ograniczyć jedynie do zmiany taktyki, zwłaszcza w kontekście wojny na Ukrainie. Owa zmiana taktyki polegałaby na dą-

²³ W tym sensie, że to relacje z Rosją (czy ZSRR) zawsze determinowały politykę NATO. Uwaga ta odnosi się również do minionych 25 lat, gdyż to właśnie partnerskie relacje z Rosją (czy też nadzieja na nie) w tym okresie umożliwiały NATO angażowanie się w inicjatywy daleko wykraczające poza tradycyjną misję obrony terytorium państw członkowskich.

²⁴ A. Dybczyński, op. cit., s. 222.

zeniu do możliwie całkowitej lokalizacji i izolacji tego konfliktu. Jeżeli Putinowi udałooby się – co wydaje się coraz mniej możliwe – oddzielić wojnę na Ukrainie od poczucia bezpieczeństwa członków NATO, to przynajmniej niektórzy członkowie paktu zyskaliby silne argumenty za ograniczeniem swojego zaangażowania w rozbudowywanie zdolności do kolektywnej obrony, wzmacnianie mechanizmów współpracy i odtwarzanie potencjału odstraszania (na przykład przez realizację postulatów wysokości wydatków na cele obronne). Ten wariant wydaje się niezwykle trudny z uwagi na konsekwencje popełnionych wcześniej przez Rosję błędów i pełne umiędzynarodowienie wojny na Ukrainie.

W wariacie trzecim Rosja dokonałaby czasowych ustępstw wobec Zachodu, deeskalując czy nawet zupełnie wygaszając wojnę na Ukrainie. Celem tych ustępstw nie byłoby przy tym rzeczywiste rozwiązanie konfliktu, lecz jedynie zyskanie na czasie i podjęcie na nowo próby odbudowy swej strefy wpływów w bardziej sprzyjających okolicznościach i – być może – tak, by uniknąć obecnie popełnianych błędów. W takim przypadku proces rewitalizacji NATO ulegałby bardzo powolnemu wygaszaniu. Przy odpowiednio cierpliwym i unikającym prowokacji postępowaniu Rosji przynajmniej niektóre państwa członkowskie NATO mogłyby ponownie dążyć do nadania sojuszowi bardziej „miękkiego” charakteru.

Drugi czynnik, który może zakłócić bądź przerwać realizację scenariusza rewitalizacji NATO, sprowadza się do polityki wewnątrzsojuszniczej. Dotyczy on liczby sojuszników i różnic interesów między nimi. W ciągu minionych 15 lat do paktu wstąpiło 12 nowych członków. Obecnie sojusz liczy 28 państw i pozostaje jednym z największych paktów militarnych w historii²⁵.

Funkcjonowanie tak rozbudowanego liczebnie organizmu nastręcza oczywistych problemów. Konieczność koordynacji polityki wszystkich członków, ich skrajnie odmienne potencjały gospodarcze i militarne, zróżnicowane problemy wewnętrzne, a także odmienne definiowane i lokowane interesy bezpieczeństwa czynią niezwykle złożonym proces wypracowywania wspólnych decyzji i zawierania kompromisów. W praktyce funkcjonowania NATO jest to widoczne codziennie, przybiera między innymi postać bardzo długiego czasu podejmowania decyzji, czasem nadmiernego tępienia ich ostrza w celu uzyskania powszechnego konsensusu, czy wreszcie dystansowania się przez niektórych członków od realizowanej przez sojusz polityki. Występowanie tych zjawisk będzie nasilać się tym bardziej, im bardziej spadać będzie poczucie zagrożenia zewnętrznego oraz im bardziej rosnać będą indywidualne koszty utrzymywania wiarygodności sojuszu. W takiej sytuacji „syndrom gapowicza”, a więc korzystanie z profitów pozostawania członkiem NATO bez ponoszenia związanych z tym obciążeń, będzie dotyczył coraz większej liczby członków. W istocie będzie to prowadziło do stopniowej dekonstrukcji sojuszu, nie tyle przez zanik jego zdolności do kolektywnej obrony, lecz przez rozpad wspólnoty interesów.

Zarysowany powyżej scenariusz rewitalizacji NATO, jakkolwiek najbardziej pożądanym z perspektywy interesów Polski, wydaje się najmniej prawdopodobny z po-

²⁵ Pomijam tu koalicje, a więc byty odmienne od sojuszy – związki państw powstałe w celu realizacji konkretnego celu we względnie krótkim czasie. Por. A. Dybczyński, op. cit., s. 97.

wodu wewnętrznego zróżnicowania sojuszu (liczba członków oraz różnice interesów między nimi) oraz możliwej celowej redukcji zagrożenia ze strony Rosji.

SCENARIUSZ REKONSTRUKCJI

Scenariusz rekonstrukcji NATO zakłada, że w sojuszu dojdzie do wzmocnienia i utrwalenia wyczuwalnego już dziś podziału na dwie grupy członków: sprzymierzeńców i satelitów. Z czego miałyby wynikać oraz na czym polegać ów wewnętrzny podział? Jego źródłem wydają się dwa zjawiska, wspomniane już wyżej, a będące konsekwencją liczebności NATO.

Po pierwsze, dla 28 członków paktu bardzo trudno jest określić rzeczywisty i precyzyjny wspólny interes bezpieczeństwa. Nie jest takim interesem „euroatlantycka wspólnota bezpieczeństwa” – dzisiaj już przede wszystkim figura retoryczna o nie-zrównanej pojemności interpretacyjnej. Nie jest też nim „stabilizacja środowiska międzynarodowego” czy „podzielanie tych samych wartości”. O ile w łonie NATO istnieją grupy państw o bardzo zbieżnym postrzeganiu problematyki bezpieczeństwa, o tyle między tymi grupami występują również istotne różnice. Trudno o bardziej symboliczny i jaskrawy przejaw tego zjawiska niż fakt, że dopiero bardzo silne naciski zmuszają jednego z sojuszników do wstrzymania realizacji kontraktu na dostawę okrętów desantowych – a więc wyraźnie ofensywnego uzbrojenia – do kraju prowadzącego agresywną politykę i posiadającego granicę morską z innymi, znacznie słabszymi sojusznikami²⁶. To, co z perspektywy Paryża czy Lizbony wydaje się zwykłą transakcją handlową czy drobnym incydentem na krańcu Europy, może wywoływać skrajne poczucie zagrożenia w Rydze, Tallinie czy Bukareszcie.

Ważne jest przy tym zwrócenie uwagi, że dla NATO zasadniczym problemem wcale nie są istniejące różnice interesów między członkami, lecz raczej coraz bardziej widoczny brak precyzyjnego interesu wspólnego. Różnice interesów w sojuszu obronnym, co może wydawać się zaskakujące, nie są dla istnienia sojuszu głównym zagrożeniem – opracowano bowiem liczne i efektywne mechanizmy zarządzania takimi różnicami, pozwalające wręcz na zmniejszenie stopnia konfliktu²⁷. Czynnikiem znacznie szybciej i pewniej prowadzącym do rozpadu sojuszu jest brak interesu spajającego członków aliansu²⁸.

Po drugie, między 28 członkami paktu występują skrajne różnice potencjałów militarnych oraz – co jeszcze ważniejsze – odmienna gotowość do ich utrzymywania. Z tym właśnie zjawiskiem związany jest jeden z najpoważniejszych sporów wewnątrz NATO. W takim przypadku co najmniej bardzo trudne, jeżeli nie niemożliwe, staje się traktowanie wszystkich członków jako równorzędnych partnerów. Konsumenci bezpieczeństwa, czy wręcz „gapowicze” nieponoszący żadnych kosztów, lecz korzystający z ochrony dawanej przez sojusz, w naturalny sposób uzysku-

²⁶ „France denies that it's ready to deliver warship to Russia”, *The New York Times* z 30 października 2014 r., <http://www.nytimes.com/2014/10/31/world/europe/france-russia-mistral-warships.html> (dostęp 31.01.2015).

²⁷ Dowodzi tego również historia samego NATO: por. na przykład przyjęcie do paktu Grecji i Turcji.

²⁸ A.M. Scott, *The Functioning of the International Political System*, Macmillan, New York 1967, s. 112.

ją status „członków drugiej kategorii”, stając się w najlepszym razie elegancko pomijanymi partnerami, w najgorszym zaś – ignorowanymi petentami²⁹.

Rozwiązaniem tej sytuacji może być rekonstrukcja sposobu działania sojuszu. Każda złożona organizacja funkcjonuje w oparciu o określone mechanizmy i procesy o charakterze oficjalnym i deklarowanym. Jednak w każdej złożonej organizacji powstają z czasem mechanizmy i procesy nieformalne, służące rozwiązywaniu problemów, z którymi nie można sobie poradzić na poziomie formalnym i oficjalnym. W istocie owe nieformalne mechanizmy – jeżeli nie są zdegenerowane – zwiększają efektywność organizacji. W scenariuszu rekonstrukcji NATO sojusz – zachowując swą formalną jednorodność, sprowadzającą się do równoprawności wszystkich członków – w rzeczywistości stopniowo wykształcałby ograniczoną grupę państw – sprzymierzeńców, w pełni ponoszących koszty funkcjonowania aliansu, zdolnych do wspólnego podejmowania trudnych decyzji oraz skłonnych do rzeczywistej realizacji zasadniczej misji paktu – kolektywnej obrony. W grupie drugiej, określanej przeze mnie mianem satelitów, znaleźliby się ci członkowie paktu, którzy z różnych względów nie są zdolni bądź chętni do ponoszenia pełnych kosztów i ryzyka związanego z członkostwem w sojuszu, ale z powodów politycznych nie mogą bądź nie chcą opuścić NATO. Zaletą owego „członkostwa drugiej kategorii” byłoby unikanie sojuszniczych obciążeń, kosztem zaś – akceptowalnym dla niektórych z obecnych członków z uwagi na ich wysokie poczucie bezpieczeństwa – brak wymiernego wpływu na podejmowane przez sojusz decyzje oraz niższy poziom ochrony. Zyskiem NATO jako całości byłoby podniesienie zdolności aliansu do sprawnego funkcjonowania bez konieczności czasochłonnych i niekiedy bezowocnych prób wypracowywania kompromisów między 28 członkami.

Scenariusz rekonstrukcji jest w istocie pragmatycznym usankcjonowaniem i racjonalizacją obecnego stanu rzeczy. NATO w swojej najwęższej istocie, podobnie jak każdy sojusz obronny, nie jest niczym innym, jak polisą ubezpieczeniową na wypadek pożaru. Skoro niektórzy członkowie nie są zainteresowani pełnym pakietem ubezpieczenia, bądź też nie chcą ponosić kosztów pełnego pakietu, to być może nie ma sensu utrzymywać fikcji pełnej ochrony. Równie bezsensowne byłoby jednak nieobejmowanie ich żadną polisą ubezpieczeniową. Dlatego rekonstrukcja NATO złożonego z 28 członków może być najbardziej pragmatycznym rozwiązaniem.

Taka rekonstrukcja sposobu funkcjonowania sojuszu nie musi (a wręcz nie powinna) mieć charakteru formalnego oraz nie musi być przesądzona raz na zawsze – w dłuższej perspektywie czasowej poszczególni członkowie mogliby, dzięki wnoszeniu określonego wkładu do sojuszu, uzyskiwać większy wpływ na jego funkcjonowanie, w tym również na zaangażowanie w obronę ich własnych interesów.

Scenariusz rekonstrukcji zawiera w sobie przynajmniej jedno bardzo poważne zagrożenie, ale ma też aż pięć istotnych zalet.

Zagrożeniem jest dopuszczenie zasady podzielności bezpieczeństwa w łonie sojuszników – a więc dewaluacja reguły, która stała za powstaniem NATO. Efektem

²⁹ Szerzej o wpływie między innymi liczebności sojuszników oraz różnicy potencjałów między nimi na spójność sojuszu: A. Dybczyński, op. cit., s. 212–255.

scenariusza rekonstrukcji byłby w rzeczywistości zróżnicowany poziom bezpieczeństwa poszczególnych członków. O ile nie od razu musi to oznaczać zagrożenie dla spójności paktu – mniejszy poziom ochrony dotyczyłby przecież członków mniej zainteresowanych tą ochroną – o tyle w dłuższej perspektywie może zagrozić fundamentalnej wartości paktu, jaką jest jego solidarność. W sytuacji rzeczywistego zagrożenia któregoś z sojuszników miast zdecydowanej reakcji „ubezpieczycieli” mogą się pojawić dyskusje na temat skali pomocy, której należy udzielić. „Likwidator szkody” – a przynajmniej niektórzy z likwidatorów – może dążyć do ograniczenia swojej odpowiedzialności, posługując się argumentem zróżnicowanego statusu członków. Co więcej, należy liczyć się z tym, że takie działania służące rozbiciu jedności NATO mogą być świadomie wzmacniane przez państwa stwarzające zagrożenie – jak widać to obecnie w przypadku polityki Rosji.

Zagrożenie to zdaje się nieco – ale tylko nieco – słabnąć w kontekście dwóch obserwacji. Po pierwsze, ów zróżnicowany status bezpieczeństwa i tak jest w łonie NATO faktem. Zapoczątkowany został ustanowionymi przez sojusz ograniczeniami dotyczącymi członków z Europy Wschodniej, przyjmowanych po zakończeniu zimnej wojny. Co więcej, wynika z oczywistych i przedstawianych wyżej różnic w potencjale państw członkowskich oraz wieloletniego braku znaczącej rozbudowy zdolności obronnych NATO na terytoriach nowych członków. Bezpieczeństwo w NATO jest więc i tak *de facto* podzielne, bez względu na siłę formułowanych oficjalnie zaprzeczeń.

Po drugie, historia NATO dowodzi, że organizacja posiada względnie efektywne mechanizmy wypracowywania kompromisów między członkami, a także rozwiązywania problemów różnic interpretacyjnych. Jest to dywidenda wynikająca z konieczności spełniania przez członków paktu określonych standardów politycznych. Przykłady interwencji NATO, począwszy od wojny w Bośni i Hercegowinie, poprzez wojnę w Kosowie, misję w Afganistanie i Iraku po operację w Libii, pokazują, że państwa sojuszu są zdolne do zawierania kompromisów, nawet jeżeli ich elementem jest zróżnicowany stopień zaangażowania w określone przedsięwzięcia.

Scenariusz rekonstrukcji NATO zawiera w sobie również trudne do zignorowania zalety, po części dostrzegane i wykorzystywane już obecnie przez sojusz.

Po pierwsze, zróżnicowany status członkowski paradoksalnie zwiększyłby wiarygodność natowskich zobowiązań sojuszniczych. Podstawą skutecznego odstraszania jest jego wiarygodność. Skoncentrowanie kolektywnej obrony na obszarach poddanych największym zagrożeniom – zarówno w sensie geograficznym, jak i przedmiotowym – zwiększyłoby wiarygodność tej obrony. Członkowie paktu mogliby formułować indywidualne strategie bezpieczeństwa, w ramach NATO zaś koncentrować się na ich elementach wspólnych. Pozwoliłoby to na wzrost efektywności alokacji zasobów, zwiększenie możliwości konsensusu między członkami (przez ograniczenie jego pola) oraz wzrost ich zaangażowania we wspólne przedsięwzięcia. Większe wykorzystanie macierzowych struktur organizacyjnych w bieżącym funkcjonowaniu paktu obronnego, jakkolwiek pełne wyzwania i zagrożenia, może uczynić z NATO bardzo nowoczesny (czytaj: skuteczny) model organizacji obronnej.

Po drugie, scenariusz rekonstrukcji zwiększyłby przewidywalność działań NATO, zarówno z perspektywy wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Sojusznicy zyskaliby większą pewność co do zakresu zaangażowania partnerów oraz ciążących na nich samych zobowiązań i kierowanych wobec nich oczekiwań. Szeregu trudnych dyskusji i sporów można by w ten sposób po prostu uniknąć. Z kolei podmioty zewnętrzne wobec NATO, przede wszystkim kraje stanowiące potencjalne źródła zagrożeń, nie miałyby tak szerokiego jak obecnie pola manewru w zakresie potęgowania i wygrywania różnic między członkami paktu.

Po trzecie, skoro zróżnicowany status bezpieczeństwa w ramach NATO i tak jest faktem, to z perspektywy funkcjonowania organizacji lepiej jest poddać te różnice świadomej i celowej kontroli, niż udawać, że one nie istnieją, bądź co najwyżej bagatelizować ich znaczenie. Kontynuując poetykę architektoniczną: mądry i przewidujący budowniczy nie kieruje się nadzieją, że pęknięć w budowlu nie ma lub nie będzie, lecz przeprowadza w ich spodziewanym miejscu rozsądne dylatacje. Taka „polityka dylatacji” umożliwiałaby sojuszowi łagodzenie i kontrolowanie pojawiających się napięć w stosunkach między sojusznikami oraz dopuszczałaby większe odkształcenia indywidualnych polityk bezpieczeństwa bez szkody dla spójności całego sojuszu.

Po czwarte, scenariusz rekonstrukcji NATO umożliwiałby zbudowanie swoistego mechanizmu socjalizacji tych członków NATO, którzy początkowo znaleźliby się w grupie satelitów. Dostrzegając wyraźne korzyści płynące z opłacania pełnej „składki ubezpieczeniowej” – zarówno w postaci wkładu w potencjał obronny sojuszu, jak i zaangażowania w realizowane przez sojusz zadania i misje – członkowie ci mogliby stopniowo, w miarę posiadanych możliwości oraz politycznej woli, zwiększać swój stopień zaangażowania w funkcjonowanie sojuszu i rzeczywisty potencjał kolektywnej obrony.

Po piąte wreszcie, zrekonstruowane NATO mogłoby znacząco zwiększyć swą elastyczność w zakresie ewentualnego poszerzania składu członkowskiego. Zróżnicowanie poziomu członkostwa oraz zakresu zobowiązań sojuszniczych pozwoliłoby zarówno łatwiej uzyskiwać wewnętrzny konsensus co do przyjmowania nowych członków do paktu, jak i oferować tym członkom rzeczywisty – nawet jeśli ograniczony – poziom ochrony oraz formułować wobec nich realistyczne oczekiwania.

Niektóre z korzyści wynikających z rekonstrukcji mechanizmów funkcjonowania NATO są osiągane już obecnie, i to właśnie w wyniku mniej lub bardziej uświadomionej konieczności dostosowywania funkcjonowania paktu do zmieniających się warunków zewnętrznych oraz skomplikowanej kompozycji wewnętrznej. W istocie więc scenariusz rekonstrukcji jest przynajmniej po części realizowany. Zadaniem stojącym przed przywódcami wspólnoty euroatlantyckiej w perspektywie najbliższych lat byłoby zatem nadanie temu scenariuszowi ewolucji NATO ram całościowej, spójnej doktryny funkcjonowania sojuszu³⁰. Pytanie, czy polityczne elity Europy i Ameryki są intelektualnie zdolne do „wymyślenia NATO na nowo”?

³⁰ Por. M. Webber, E. Hallams, M.A. Smith, „Repairing NATO’s motors”, *International Affairs* 2014, t. 90, nr 4, s. 773–793.

SCENARIUSZ TRANZYCJI

Scenariusz tranzycji wydawał się do niedawna najbardziej prawdopodobnym kierunkiem ewolucji NATO. Istotą tego scenariusza jest stopniowe przekształcanie się sojuszu w system bezpieczeństwa zbiorowego lub też w reżim międzynarodowy³¹ za sprawą zaniku funkcji klasycznego sojuszu oraz nabywania cech bytu nowego rodzaju. Zanik funkcji sojuszniczych przejawiał się w postępującej utracie zdolności do agregowania zasobów swoich członków, różnicowaniu się interesów bezpieczeństwa państw członkowskich oraz coraz bardziej iluzorycznym charakterze zobowiązań sojuszniczych³². Zjawiska te były skutkiem zaniku bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego, rozbudowy składu sojuszu do poziomu często uniemożliwiającego szybkie i jednoznaczne reagowanie na sytuację międzynarodową oraz stopniowej korozji zdolności do kolektywnej obrony, zwłaszcza na terytorium nowych państw członkowskich.

Skrajnym uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że ewolucja taka mogłaby się dokonywać – czy też dokonywała się – w sposób liniowy i ku akceptacji wszystkich członków paktu. Powolnemu wykształcaniu się mechanizmów typowych dla systemów bezpieczeństwa zbiorowego czy też reżimów międzynarodowych, takich jak otwarta formuła współpracy z innymi państwami (między innymi program Partnerstwo dla Pokoju, Rada NATO–Rosja i Komisja NATO–Ukraina oraz inne programy współpracy), realizacja misji poza terytorium państw członkowskich czy współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi, towarzyszyły próby powstrzymania tego kierunku ewolucji podejmowane przez niektóre państwa (w tym Polskę). Co więcej, nabywanie cech reżimu międzynarodowego nie mogło oznaczać automatycznego i natychmiastowego wyrzeczenia się części funkcji i zdolności charakterystycznych dla klasycznego sojuszu obronnego. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że proces przekształcania się NATO w reżim międzynarodowy został wyraźnie zapoczątkowany, jednak realizacja tego scenariusza uległa dość gwałtownemu przerwaniu.

Powodem odwrócenia trendu stał się gwałtowny wzrost poczucia zagrożenia członków paktu, wywołany agresją Rosji na Ukrainę. O ile wcześniej można było obserwować wydarzenia każące podawać w wątpliwość ten kierunek ewolucji sojuszu (zamachy z 11 września, agresja Rosji na Gruzję w 2008 roku czy dążenia wschodnioeuropejskich członków NATO do zwiększenia wiarygodności gwarancji bezpieczeństwa udzielanych przez sojusz), o tyle wojna na Ukrainie stała się w roku 2014 punktem zwrotnym w procesie ewolucji paktu. Chciaż kierunek tego zwrotu ciągle pozostaje nieokreślony – stąd rysowane tu trzy scenariusze – to z pewnością można stwierdzić, że przynajmniej na razie powstrzymany został proces przekształcania paktu w reżim międzynarodowy. Najdobitniej dowiódł tego szczyt w Newport. Podczas niego bowiem podjęto decyzje – nawet jeżeli w ocenie niektórych członków NATO zbyt skromne – których istotą jest podkreślenie obronnego charakteru orga-

³¹ Przywoływany w niniejszym tomie przez R. Kupieckiego pogląd R. Kuźniara oraz A. Dybczyński, op. cit., s. 266–269.

³² Ibidem, s. 262–266.

nizacji, między innymi przez wzrost rzeczywistej zdolności do kolektywnej obrony swych członków.

W tym kontekście rodzi się pytanie, czy zahamowany wydarzeniami roku 2014 scenariusz przekształcania NATO w reżim międzynarodowy może w określonych warunkach podlegać ponownej realizacji. Wydaje się, że tak. I o ile trzeba to uznać za niezwykle mało prawdopodobne w perspektywie najbliższego roku czy dwóch, o tyle już w perspektywie pięcioletniej może okazać się drugim pod względem prawdopodobieństwa scenariuszem ewolucji sojuszu. Obecnie obserwowana rewitalizacja aliansu wynika przede wszystkim ze zmiany jego środowiska zewnętrznego, a raczej z dość późno i w dramatycznych okolicznościach (wojna na Ukrainie) uświadomionej zmiany strategicznej sytuacji paktu. Stosunkowo powolne i w ocenie wielu analityków dalece niewystarczające próby rewitalizacji sojuszu dowodzą, że mimo wzrostu zagrożenia zewnętrznego ciągle w jego łonie występują silne tendencje osłabiające zdolność do skutecznej realizacji klasycznej funkcji sojuszniczej. Powrót do scenariusza tranzycji, zakładającego stopniowe przekształcanie w reżim międzynarodowy, jest możliwy, a co więcej, wysoce prawdopodobny, po spełnieniu dwóch warunków.

Po pierwsze, znacząco musiałyby spaść poziom zagrożenia zewnętrznego – bądź poczucia tego zagrożenia – wobec członków paktu. Zagrożenie to jest obecnie generowane przede wszystkim przez Rosję. Jego zanik – na przykład w postaci jednego z trzech kreślonych w „scenariuszu rewitalizacyjnym” wariantów polityki Moskwy – stanowiłby bodziec do odnowienia tendencji przekształcania NATO w reżim międzynarodowy, ponownie wysuwając na pierwszy plan różnice interesów bezpieczeństwa oraz potencjałów członków paktu, wynikające z jego liczebności.

Po drugie, ów spadek poczucia czy też obiektywnego poziomu zagrożenia musiałby trwać na tyle długo, by skłonne do „wygodnej sklerozy” elity polityczne państw zachodnich mogły uznać bieżącą politykę Rosji za krótkotrwałą i wybaczalny wybryk na długiej, trudnej, lecz wymagającej wsparcia i obfitującej w sukcesy drodze tego kraju ku demokracji. Wydaje się, że o ile raczej nie nastąpiłoby to w ciągu roku czy dwóch, o tyle już perspektywa lat pięciu, wzbogacona przez bądź to rzeczywiste, bądź też umiejętnie symulowane przez Rosję sygnały przyjmowania zachodnich standardów cywilizacyjnych, mogłaby doprowadzić do ponownego wejścia NATO na drogę tranzycji ku reżimowi międzynarodowemu. Ów okres około pięciu lat nie wynika przy tym ze swobodnie przyjętej wartości, lecz z naturalnego cyklu wyborczego, który pozwoliłby na wymianę co najmniej części elit rządzących w krajach członkowskich NATO, dając im pretekst do czegoś, co zapewne zostałoby nazwane „nowym otwarciem” w stosunkach z Rosją.



Zarysowane wyżej trzy scenariusze ewolucji NATO w perspektywie pięciu lat oparte są na założeniu, że wszystkie czynniki determinujące przyszłość sojuszu są obecnie znane. Założenie to samo w sobie jest mocno ryzykowne, gdyż nikt nie jest w stanie naprawdę przewidzieć, czy w ciągu najbliższych kilku lat – a choćby nawet miesięcy – nie pojawi się czynnik czy wydarzenie, które uczyni powyższą analizę

przyszłości NATO całkowicie bezużyteczną. Nie może to jednak skutkować zaniechaniem budowy takich scenariuszy – skazywałoby bowiem euroatlantycką politykę bezpieczeństwa na całkowitą intelektualną pasywność.

W związku z tym, przy pełnej świadomości ryzyka budowy prognoz, należałoby zidentyfikować wskaźniki pozwalające na określenie, który z zarysowanych scenariuszy – oraz w jakim wariantcie – podlega realizacji.

Wskaźników takich można dostrzec przynajmniej kilka, jednak jednym z najprostszych, a jednocześnie najbardziej wiarygodnych, będzie stopień odzyskiwania, budowania i utrzymywania przez sojusz jego zdolności do kolektywnej obrony. To właśnie kolektywna obrona – nie w warstwie deklaratywnej, lecz w warstwie jak najbardziej rzeczywistej, polegającej na rozbudowie potencjału militarnego oraz zdolności do jego zagregowanego użycia w celu obrony państw członkowskich – stanowić będzie wyznacznik dalszej ewolucji sojuszu. Jak podkreśla w swoim tekście Robert Kupiecki – bez kolektywnej obrony NATO nie może istnieć, każda zaś jego dodatkowa funkcja jest jedynie pochodną tej właśnie. Szczegółowa obserwacja ewolucji funkcji kolektywnej obrony – a więc ściany fundamentowej, na jakiej wspiera się gmach NATO, pozwoli ocenić zarówno stan ławy fundamentowej (czyli rzeczywistej wspólnoty interesów), jak i całej budowli.

Największym zagrożeniem dla przyszłości NATO jako sojuszu obronnego nie jest jednak realizacja scenariusza tranzycji, czy też fiasko i rozpad paktu będący wynikiem nieumiejętnej realizacji scenariusza rekonstrukcji. Największym zagrożeniem dla przyszłości paktu jest bierność, reaktywne poddanie się ewolucji środowiska międzynarodowego i rezygnacja z chęci aktywnego kształtowania swego otoczenia. Fakt, że ewolucja paktu – w tym każdy z zarysowanych wyżej scenariuszy – jest w tak silnej mierze warunkowana zewnętrznymi wobec niego wydarzeniami i procesami, wskazuje, iż ryzyko stopniowego uwiędnięcia ciągle pozostaje realne. Wydaje się, że najbliższy rok będzie dla NATO testem tego, do jakiego stopnia organizacja jest w stanie aktywnie występować w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa jako animator tego środowiska, a w jakim stopniu pozostaje ciągle jeszcze wspieranym gmachem, stojącym jednak na coraz bardziej skorodowanych fundamentach.

NATO'S FUTURE

Russian aggression in Ukraine is a turning point in NATO's post-Cold War evolution. There are three possible scenarios that reflect the future of the organization. The revitalization scenario involves the re-creation of NATO as a very traditional alliance, dedicated to the defence of its members against external threats. The reconstruction scenario means a dynamic composition of NATO as an alliance built of two types of members which differ in terms of their contribution to common defence and the level of protection offered by the organization. The transition scenario entails further evolution of the alliance towards a collective security organization or international regime, while its defence functionalities erode. The key factors that could impact these scenarios are located – politically and geographically – outside

the NATO area, which poses an additional challenge for NATO leaders. The real state of collective defence will be the main indicator of NATO's evolution, however, the meaning of collective defence should be reconsidered if it is to serve to assess NATO's real defence capabilities.

Keywords: NATO, alliance, collective defence, international regime, security, alliance's credibility, hybrid warfare, security scenarios

INDIE – JAK DŁUGO *EMERGING*? NOWY PREMIER – NOWA SZANSA

Wybory do izby niższej indyjskiego parlamentu, czyli *Lok Sabha* (Zgromadzenie Ludowe), w maju 2014 r. wygrała koalicja Narodowego Sojuszu Demokratycznego (*National Democratic Party*, NDA). W 16. kadencji *Lok Sabha* NDA pod przewodnictwem Indyjskiej Partii Ludowej (*Bharatiya Janata Party*, BJP) będzie miała 336 miejsc (na 543). Okazało się, że sama BJP przekroczyła granicę 272 mandatów, potrzebną do utworzenia rządu, uzyskując 282 miejsca w parlamencie. Po raz pierwszy więc od 1984 r. pojedyncza partia zdobyła ponad 50% miejsc w parlamencie i może samodzielnie rządzić¹. BJP uzyskała ponad 31% wszystkich głosów w wyborach, czyli o ponad 12% więcej niż w 2009 r. Indyjski Kongres Narodowy (IKN) zdobył jedynie 19% głosów, czyli o ponad 9% mniej niż w 2009 r., i tylko 44 miejsca w parlamencie. Koalicja pod jego przywództwem, czyli Zjednoczony Sojusz na rzecz Rozwoju (*United Progressive Alliance*, UPA) uzyskała 60 miejsc². Potwierdzeniem wzrastającego poparcia dla Narendry Modiego, lidera BJP i nowego premiera, były wybory do zgromadzeń stanowych w ośmiu stanach, które odbywały się jesienią i zimą 2014 r.³

Zdecydowane zwycięstwo BJP w wyborach w 2014 r. część badaczy określa jako tzw. falę Modiego⁴, a w kontekście wyborów do zgromadzeń stanowych jako tzw. drugą falę Modiego⁵. Wśród przesłanek zwycięstwa BJP należy wymienić rozczarowanie 10-letnimi rządami Indyjskiego Kongresu Narodowego. Na początku 2014 r. indyjskie elity intelektualne, klasa średnia, media oraz większość społeczeństwa negatywnie oceniały rządy Manmohana Singha. Kryzys dotyczył nie tylko kwestii gospodarczych, ale przejawiał się także w wymiarze politycznym oraz międzynarodowym. Towarzyszył mu kryzys przywództwa w Indyjskim Kongresie Narodowym.

¹ „Promising the good times: An overwhelming election victory promises to reshape Indian politics”, *The Economist* z 24 maja 2014 r.

² Election Commission of India, <http://eciresults.ap.nic.in/> (dostęp 20.01.2015); „India’s results roll in: Landslide for Modi”, *The Economist* z 16 maja 2014 r.

³ *The India Today*, grudzień 2014, <http://indiatoday.intoday.in/story/bjp-jharkhand-jammu-and-kashmir-assembly-election-results/1/408691.html> (dostęp 27.01.2015).

⁴ P. Chhibber, R. Verma, „The BJP’s 2014 ‘Modi wave’”, *Economic & Political Weekly* 2014, nr 39, www.epw.in/national-election-study-2014/bjps-2014-modi-wave.html (dostęp 25.01.2015).

⁵ „The second Modi wave”, *The Economist* z 20 października 2014 r.

Wspólnym mianownikiem krytycznych uwag wobec IKN był brak zdecydowania oraz stagnacja. Oczekiwania na zmiany były duże⁶. Dotyczyły one liberalizacji gospodarki i nowego stylu w polityce zagranicznej. Jedna z indyjskich badaczek podkreślała, że ewentualne zwycięstwo Indyjskiej Partii Ludowej i Narendry Modiego może przyczynić się do konsolidacji polityki zagranicznej oraz przedstawienia przez Indie klarownej i spójnej strategii międzynarodowej, odpowiadającej zarówno potrzebom wewnętrznym, regionalnym, jak i międzynarodowym⁷.

U progu 2015 r. Modi ma silny mandat społeczny – czego potwierdzeniem były wybory do *Lok Sabha* i do zgromadzeń stanowych – do przeprowadzenia reform wewnętrznych i zwiększenia roli Indii w regionie Azji i Pacyfiku oraz na arenie światowej. Celem artykułu jest analiza działań rządów BJP w pierwszych dziesięciu miesiącach od przejęcia władzy i próba odpowiedzi na pytanie, czy Indie pod przywództwem nowego premiera oznaczają początek nowej jakości w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Wśród badaczy polskich i zagranicznych trwa debata na ten temat. Wydaje się jednak, że decyzje podjęte od końca maja 2014 r. – czyli objęcia przez Modiego stanowiska premiera – świadczą o nowym otwarciu, zwłaszcza w polityce zagranicznej.

GOSPODARKA INDII U PROGU 2015 R. – STABILNIE, ALE BEZ REFORM

Wygranie przez BJP wyborów do izby niższej parlamentu i objęcie stanowiska premiera przez Narendrę Modiego zostało pozytywnie odebrane przez kręgi biznesowe w Indiach. W ciągu pierwszych miesięcy urzędowania, ze względu na uwarunkowania wewnętrzne (wybory do zgromadzeń stanowych), nowy rząd nie wprowadził reform dotyczących m.in. ograniczenia państwowych subsydiów do paliwa i w rolnictwie (których wysokość w 2013 r. sięgnęła ok. 2,3% PKB Indii)⁸. Nie oznaczało to jednak stagnacji. Rząd koncentrował się na uspokojeniu sytuacji na rynku finansowym oraz stabilizacji waluty. W lipcu 2014 r. przedstawił główne założenia do nowelizacji budżetu, które zostały przyjęte głosami koalicji NDA.

Nowelizacja miała być wyrazem nowego podejścia nie tylko do kwestii gospodarczych, ale także zarządzania państwem. Innowacyjność, otwartość na inwestycje zagraniczne, politykę handlową, przemysł zbrojeniowy i kwestie obronności traktowano w sposób całościowy. Nowelizacja przewidywała redukcję deficytu do poziomu 4,1% w latach 2014–2015, 3,6% – 2015–2016, 3% – 2016–2017. Zapowiedziano

⁶ S.K. Mitra, *Lone Warrior, Regional Actor or Global Player? Statecraft and Indian Foreign Policy in the 21st Century*, paper will be presented at the panel on „Between regionalism and globalism: The United States, China and India in the 21st century”, s. 1–2, the International Studies Association’s annual conference at New Orleans, Feb 17–23, 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2014/05/experts-discuss-historic-bjp-narendra-modi-victory-india-elections> (dostęp 9.01.2015).

⁷ M. Chatterjee Miller, „Foreign policy à la Modi”, *Foreign Affairs* z 3 kwietnia 2014 r., www.foreignaffairs.com/articles/141095/manjari-chatterjee-miller/foreign-policy-a-la-modi (dostęp 20.01.2015).

⁸ *OECD Economic Surveys: Overview*, listopad 2014, s. 20, <http://www.oecd.org/eco/surveys/India-2014-Overview.pdf> (dostęp 28.02.2015).

także redukcję subsydiów, które kosztują indyjski budżet rocznie ok. 40 mld USD. Nie przedstawiono jednak konkretnych rozwiązań w tej dziedzinie⁹.

Jednym z priorytetów polityki gospodarczej stało się wsparcie dla przedsiębiorczości¹⁰. Zapowiedziano zwiększenie funduszy na ten cel, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw. Zaproponowano również stworzenie sieci centrów technologicznych do promowania innowacyjności. Celowi temu miało służyć zwiększenie ułatwień kredytowych. Gabinet Modiego uznaje przedsiębiorczość za koło napędowe dla wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy.

Wzrostowi gospodarczemu oraz zwiększeniu dochodów państwa ma służyć także zapowiedziana w nowelizacji większa otwartość Indii na inwestycje zagraniczne oraz prywatyzacja. Zapowiedziano podniesienie maksymalnego dopuszczalnego poziomu kapitału zagranicznego w sektorze ubezpieczeń do poziomu 49%. Przewiduje się także większą otwartość na inwestycje zagraniczne w przemyśle węglowym i w sektorze kolei. Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne (BIZ) mają odgrywać kluczową rolę w projektach infrastrukturalnych. Pod koniec stycznia 2015 r. rząd sprzedał za 3,6 mld USD 10% udziałów w państwowym gigancie, jakim jest przedsiębiorstwo węglowe Coal India¹¹. Do marca 2015 r. przewiduje się sprzedaż 5% udziałów państwowej firmy z sektora energetycznego, tj. Oil & Natural Gas Corp., i innych z tego sektora. Minister telekomunikacji zapowiedział także sprzedaż firmom telefonii komórkowej nowych fal radiowych¹².

Jednocześnie Arun Jaitley, minister finansów Indii, zaproponował zwiększenie wydatków obronnych państwa o 2,2% – w porównaniu z lutym 2014 r. (kiedy rząd Manmohana Singha przedstawiał projekt budżetu) – do poziomu 33 mld USD. Dodatkowe środki mają być przeznaczone przede wszystkim na zakup nowego i modernizację obecnie eksploatowanego uzbrojenia. Znaczącym *novum* jest także podniesienie dopuszczalnego udziału inwestycji zagranicznych w rodzimym przemyśle zbrojeniowym do poziomu 49%. Do tej pory zewnętrzne podmioty, chcące wejść na indyjski rynek, mogły nabywać jedynie 26% akcji przedsiębiorstw lub spółek *joint venture*. Przyjęta w lipcu 2014 r. przez parlament zmiana w ustawodawstwie ma istotne znaczenie dla gospodarki Indii, ale także polityki bezpieczeństwa. Delhi liczy, że zmiana prawodawstwa zachęci zagranicznych inwestorów do zwiększenia swej aktywności na indyjskim rynku zbrojeniowym. Rodzime przedsiębiorstwa potrzebują inwestycji z zewnątrz, zwłaszcza w postaci transferu nowoczesnych technologii. Indie liczą na inwestycje amerykańskie oraz z państw zachodnich. Zmiana w ustawodawstwie ma także przyczynić się do mniejszego uzależnienia od dostaw

⁹ *India Budget: Arun Jaitley Unveils Reform Plans*, BBC World Service, <http://www.bbc.com/news/business-28228670>.

¹⁰ D. Chaudhary, „India budget 2014: Promoting entrepreneurship top on govt agenda”, *India Forbes* z 10 lipca 2014 r., w: <http://forbesindia.com/article/special/india-budget-2014-promoting-entrepreneurship-top-on-govt-agenda/38186/1> (dostęp 20.12.2014).

¹¹ S. Chaturvedi, K. Machado, „India sells 10% stake of Coal India for 3,6 billion USD”, *The Wall Street Journal* z 30 stycznia 2015 r.

¹² R.K. Singh, D. Tripathy, *Governments Makes Push to Boost Revenue as Deficit Deadline Nears*, <http://in.reuters.com/article/2015/01/28/coal-india-sale-idINKBN0L11B420150128> (dostęp 30.01.2015).

rosyjskiego sprzętu wojskowego. Ostatecznie nowa polityka wobec BIZ w dziedzinie zbrojeniowej weszła w życie 26 sierpnia 2014 r.¹³

Podsumowując, w sferze gospodarczej premier Modi do końca 2014 r. przygotował grunt w sferze instytucjonalno-logistycznej oraz przede wszystkim rozpoczął próbę większego otwarcia Indii na inwestycje zagraniczne. Zniósł także niektóre przepisy utrudniające inwestycje w sektorze państwowym. Część badaczy zaznacza, że reformy dotyczące prawa pracy (liberalizacja) oraz znacznego ograniczenia subsydiów zaczną być realizowane po zakończeniu rundy wyborów do parlamentów stanowych (luty 2015 r.)¹⁴.

Mimo ograniczonych reform klimat inwestycyjny dla Indii po wyborach w maju 2014 r. był bardzo dobry. Służyły temu nie tylko wskaźniki ekonomiczne, które w styczniu 2015 r. wskazywały na poprawę w porównaniu z 2013 r. Wzrost gospodarczy wyniósł ponad 5,8%, a poziom inflacji spadł do 7%¹⁵. Przedstawiciele biznesu światowego coraz częściej odwoływali się do wydanej w lutym 2014 r. książki autorstwa Sameera Kochhara pt. *ModiNomics*. Indie zaczęto postrzegać przez pryzmat nowego modelu rozwojowego, charakteryzującego się innowacyjnością, otwartością, a zarazem skuteczną walką z ubóstwem. Na efektywność nowego modelu rozwojowego, czyli *ModiNomics*, wskazywał magazyn *The Economist* na początku stycznia 2015 r. Podkreślał, że reformy gospodarcze Modiego w stanie Gudżarat przyczyniły się do powstania przyjaznych biznesowi uwarunkowań. Dzięki temu średni wzrost gospodarczy w Gudżaracie był dwukrotnie wyższy niż średnia indyjska (został on określony jako tzw. wzrost *à la Modi*)¹⁶.

Tzw. fala Modiego przyczyniła się do ponownego wzrostu zainteresowania Indiami i pozytywnych ocen ich modelu rozwojowego¹⁷. W połączeniu z korzystnymi uwarunkowaniami międzynarodowymi, przede wszystkim spadkiem cen ropy naftowej, spowodowała pojawienie się sprzyjających trendów oraz prognoz gospodarczych dla Indii na lata 2015–2017. Według raportu *World Economic Outlook* przygotowanego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) średni wzrost gospodarczy w tym kraju w 2015 r. wyniesie 6,4%. Przewiduje się wzrost eksportu i inwestycji zagranicznych¹⁸. Nastąpi znaczący wzrost eksportu w dziedzinie badań i rozwoju (*Research & Development*) oraz technologii i inżynierii, z 12 mld USD w 2014 r. do 45 mld USD w 2020 r. Planowane przez rząd inwestycje w sektor in-

¹³ L.K. Behera, „India's revised defence FDI policy”, *IDSA Comment* z 1 września 2014 r., http://www.idsa.in/idsacomments/IndiasRevisedDefenceFDIPolicy_lkbehera_010914.html (dostęp 10.01.2015).

¹⁴ Rozmowa z analitykami i badaczami z University of Calcutta, Manipal University, Institute of Economic Growth, New Delhi, Jawaharlal Nehru University.

¹⁵ *World Economic Outlook: Update*, International Monetary Fund, Washington, 19 stycznia 2015 r., s. 3, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115.pdf> (dostęp 22.02.2015); *OECD Economic Surveys*..., op. cit.

¹⁶ „The Gujarat model: How Modi-nomics was forged in one of India's most business-friendly states”, *The Economist* z 10 stycznia 2015 r.

¹⁷ *ADB President Lauds India's Efforts at Accelerating Growth*, <http://www.adb.org/news/adb-president-lauds-india-s-efforts-accelerating-growth> (dostęp 5.02.2015).

¹⁸ *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, październik 2014, s. 54–55.



Wykres 1

Średni wzrost PKB w Gudźaracie i Indiach w latach 2002–2014

Źródło: „The Gujarat model: How modi-nomics was forged in one of India’s most business-friendly states”, *The Economist* z 10 stycznia 2015 r.

frastrukturalny będą miały pozytywny wpływ na wzrost eksportu¹⁹. Jednocześnie raport MFW podkreśla, że w 2016 r. pod względem tempa wzrostu PKB Indie (6,5% wzrostu) wyprzedzą Chiny (6,3% wzrostu)²⁰. Prognozę taką zapowiada również raport Banku Światowego *Global Economic Prospects* ze stycznia 2015 r. Według niego w 2017 r. wzrost PKB w Indiach wynosić będzie 7%, a w Chinach 6,9%²¹. Raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) pt. *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2014* wskazuje, że średni wzrost PKB w Indiach w latach 2014–2018 sięgnie 5,9% (dla porównania w Chinach – 7,7%, na Filipinach – 5,8%, w Indonezji – 6%)²². Sprzyjać temu będzie wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Już w 2014 r. Indie zanotowały wzrost BIZ o 26%, do poziomu 35 mld USD²³. Jeśli Narendra Modi zacznie wprowadzać zapowiedziane reformy, można spodziewać się utrzymania tego trendu. Dla dynamicznego rozwoju Indii wzrost inwestycji jest kluczowy. Wymagać to będzie jednak większej deregulacji i liberalizacji gospodarki oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Reformy w tych dziedzi-

¹⁹ *Indian Economy Overview*, <http://www.ibef.org/economy/indian-economy-overview> (dostęp 20.01.2015).

²⁰ *World Economic Outlook: Update...*, op. cit., s. 3.

²¹ *Global Economic Prospects*, The World Bank, Washington, styczeń 2015, s. 4.

²² *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2014*, OECD 2013, s. 2.

²³ *Global Investment Trends Monitor*, nr 18, 29 stycznia 2015 r., s. 4.

nach charakteryzowały wcześniejsze zmiany w Gudżaracie. Kwestią zasadniczą jest więc, czy Modi wprowadzi je również na poziomie ogólnokrajowym.

NOWY PREMIER, STARZY SOJUSZNICY – USA, ZACHÓD (BEZPIECZEŃSTWO) I... CHINY (GOSPODARKA)

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa premiera Modiego koncentruje się na realizacji niezmiennego celu Indii, jakim jest osiągnięcie statusu mocarstwa. Wymaga to wzmocnienia państwa na czterech poziomach: w Azji Południowej, Azji Wschodniej, w regionie Azji i Pacyfiku oraz w regionie Oceanu Indyjskiego. Działania nowego premiera są próbą zdynamizowania aktywności Indii na tych obszarach. Jednocześnie mając świadomość ograniczeń ich roli w regionie Azji i Pacyfiku, zwłaszcza w wymiarze bezpieczeństwa, administracja Modiego z determinacją propaguje termin regionu Indo-Pacyfiku. W debacie strategicznej pojawił się on w Indiach już na początku XXI w. Jego zasięg był jednak ograniczony głównie do dyskusji akademickiej i eksperckiej. Rządy Kongresu *de facto* nie prowadziły jednak spójnej strategii w regionie Indo-Pacyfiku²⁴. Dla administracji Modiego uznanie Indii za główne mocarstwo tego regionu stało się priorytetem. Temu także podporządkowano nie tylko politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, ale także handlową²⁵.

Na nową strategię składają się cztery elementy: nowe otwarcie w relacjach z państwami Azji Południowej, zdynamizowanie relacji gospodarczych i umocnienie współpracy w dziedzinie politycznej i bezpieczeństwa z państwami Azji Południowo-Wschodniej, realizacja partnerstwa strategicznego z Japonią i Australią oraz utrwalenie sojuszu z USA. W wymiarze strategicznym szczególne znaczenie ma zacieśnianie relacji z USA i ich głównymi sojusznikami w regionie Azji i Pacyfiku, czyli Japonią i Australią. Rząd Modiego chce bowiem w ten sposób umocnić pozycję Indii w regionie Azji Wschodniej i w regionie Oceanu Indyjskiego. Spotkania z przywódcami Japonii i Australii wskazują, że Indie nie tylko chcą z nimi rozwijać stosunki gospodarcze, lecz także umacniać współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa.

Założenia te w większości są *de facto* kontynuacją założeń polityki zagranicznej realizowanej od końca lat dziewięćdziesiątych także przez rząd Manmohana Singha. Narendra Modi podkreśla jednak, że strategia Indyjskiego Kongresu Narodowego ograniczała się tylko do deklaracji. Symbolem odejścia od jedynie deklaratywnego zaangażowania na rzecz konkretnych działań ma być termin określający nową politykę Indii wobec państw Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), to jest tzw. strategia *Act East Policy* (polityka działania na Wschodzie), która zastąpiła realizowaną od lat dziewięćdziesiątych tzw. *Look East Policy* (politykę patrzenia na Wschód).

Premier Indii zdawał sobie jednak sprawę, że kluczowe dla aktywniejszej polityki w regionie Indo-Pacyfiku będą stabilność w najbliższym sąsiedztwie i bar-

²⁴ P. Chacko, „The rise of the Indo-Pacific: Understanding ideational change and continuity in India's foreign policy”, *Australian Journal of International Affairs* 2014, nr 4, s. 433–452.

²⁵ „Daunting challenges and high opportunities: India after the elections 2014”, *Friedrich Ebert Stiftung India Paper*, lipiec 2014, s. 2.

dziej konstruktywna niż do tej pory rola Indii na subkontynencie południowoazjatyckim. Przejawem nowego otwarcia miało być zaproszenie wszystkich przywódców państw Azji Południowej, w tym także Pakistanu, na zaprzysiężenie premiera Modiego pod koniec maja 2014 r. Inicjatywa ta, o charakterze symbolicznym, miała dowodzić, że w nowej strategii relacje z sąsiadami będą miały kluczowe znaczenie. Potwierdzeniem tego miała być także pierwsza oficjalna podróż zagraniczna premiera Modiego, z którą udał się do Bhutanu na początku czerwca, i wizyta w Nepalu na początku sierpnia 2014 r. (ostatnia wizyta premiera Indii w Nepalu odbyła się w 1997 r.)²⁶. Premier Modi stał się pierwszym przywódcą zagranicznym, który wystąpił w parlamencie Nepalu. Odwiedził także Sri Lankę (marzec 2015 r.) oraz zamierza udać się do Bangladeszu (w drugiej połowie 2015 r.). Wizyty Modiego w państwach Azji Południowej spotkały się z pozytywnym odbiorem wśród społeczeństw i elit politycznych tych państw. Część obserwatorów pisze o tzw. fali Modiego na subkontynencie południowoazjatyckim²⁷. Podczas wizyty w Bhutanie i Nepalu Indie przedstawiły plany projektów infrastrukturalnych oraz w sektorze energetycznym. Zapowiedziały także zwiększenie liczby stypendiów naukowych i studenckich dla obywateli tych państw. Potwierdzeniem nowego podejścia do regionalizmu był także udział premiera Indii w 18. szczycie Południowoazjatyckiego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej (SAARC), który odbył się w Katmandu pod koniec listopada 2014 r. Istotnym *novum* w jego polityce regionalnej było położenie nacisku na wspólne wartości, wspólnotę kulturowo-cywilizacyjną związaną z hinduizmem. Żaden dotychczasowy premier Indii nie podkreślał w tak zasadniczy sposób jedności kulturowo-cywilizacyjnej subkontynentu południowoazjatyckiego w kontekście hinduizmu.

Instrumenty ekonomiczne i kulturowe miały być przede wszystkim odpowiedzią na geopolityczne zagrożenia dla Indii w ich najbliższym sąsiedztwie. Chodzi głównie o wzrost roli Chin w regionie Azji Południowej. Indie były zaniepokojone aktywnością Chin na subkontynencie południowoazjatyckim, zwłaszcza w Nepalu, Bangladeszu, w Bhutanie i na Sri Lance. Z zadowoleniem natomiast przyjęły rezultaty wyborów prezydenckich na Sri Lance w styczniu 2015 r., które nieoczekiwanie wygrał kandydat opozycji Maithripala Sirisena. W czasie kampanii i także po zaprzysiężeniu zapowiedział on przegląd wszystkich umów gospodarczych i militarnych z Chinami. Wizyta premiera Modiego na Sri Lance przyczyniła się do rewitalizacji relacji, głównie politycznych i strategicznych, z tym krajem²⁸. Wydaje się jednak, że mimo zapowiedzi nowego prezydenta Sri Lanki obecność Chin w tym państwie nie będzie tak łatwo zminimalizować. Zawarte w okresie rządów prezydenta Mahindy Rajapaksa projekty i umowy stały się solidną podstawą chińskiej ak-

²⁶ „10 key points of PM Narendra Modi's Bhutan visit”, *Times of India* z 16 czerwca 2014 r.; „A new beginning with Nepal”, *The Hindu* z 28 lipca 2014 r.

²⁷ H. Gardiner, „Visit from Indian Prime Minister signals a political shift in Nepal”, *The New York Times* z 4 sierpnia 2014 r.; L. Rama, „Modi's speech in Nepal shows India is paying attention to its neighbors”, *The Washington Post* z 6 sierpnia 2014 r.

²⁸ „Sri Lanka election: Rajapaksa concedes defeat”, *The Hindu* z 9 stycznia 2015 r.

tywności na tych terenach, a jednocześnie wyzwaniem dla indyjskiej strategii w regionie Oceanu Indyjskiego²⁹.

W tym kontekście rozpatrywana jest także współpraca Chin z Pakistanem i wsparcie przy budowie portu w Gwadarze³⁰. Pakistan postrzegany jest jednak przez Indie w szerszym kontekście aniżeli tylko przez pryzmat sytuacji na Morzu Arabskim. Jest on nadal wciąż traktowany jako jedno z głównych wyzwań dla bezpieczeństwa Indii.

Premier Modi dwukrotnie spotkał się z premierem Pakistanu, przy okazji swojego zaprzysiężenia oraz podczas szczytu SAARC w Katmandu. Wśród badaczy trwa debata poszukująca odpowiedzi na pytanie, czy polityka nowego rządu w Delhi przyniesie przełom w relacjach z Pakistanem³¹. Kwestia normalizacji relacji między Islamabadem a Delhi w dużo większym stopniu zależeć będzie od trzech czynników, z których dwa są niezależne od Delhi. Frederice Grare wyróżnia następujące uwarunkowania: kwestię ewentualnego przyznania Indiom klauzuli najwyższego uprzywilejowania (*Most Favoured Nation Clause*) przez Pakistan; sprawę Kaszmiru (w którym wzdłuż tzw. linii kontroli, LOC, oddzielającej część pakistańską i indyjską, w październiku 2014 r. wybuchły najcięższe od dekady walki) oraz potencjalną rywalizację Indii i Pakistanu w Afganistanie w nowych uwarunkowaniach międzynarodowych i wewnętrznych³². Pierwsze dwa czynniki determinowane będą dynamiką sytuacji w Pakistanie, a przede wszystkim relacji między premierem Nawazem Sharifem a armią. Według części analityków elity wojskowe są przeciwne przyznaniu Indiom statusu KNU oraz uregulowaniu konfliktu w Kaszmirze, gdyż wzmocniłoby to cywilny rząd w Islamabadzie³³. Dla roli Indii w Azji Południowej kluczowe znaczenie będzie miała zaś sytuacja w Afganistanie. Władze w Delhi z niepokojem obserwują zacieśniające się w drugiej połowie 2014 r. po raz pierwszy od ponad dziesięciu lat relacje między Afganistanem, Pakistanem i USA, których przejawem jest współpraca w walce z Al-Kaidą i talibami³⁴. Ponadto nowo wybrany prezydent Afganistanu zapoczątkował współpracę wojskową z Islamabadem, czego rezultatem było wysłanie sześciu kadetów na szkolenie do Pakistanu (wcześniej wysyłano ich do Indii)³⁵. Premier Modi zdaje sobie sprawę z tych ograniczeń. Stąd do czasu

²⁹ G.S. Khurana, „China's 'string of pearls' in the Indian Ocean and its security implications”, *Strategic Analysis* 2008, nr 1, s. 13–15.

³⁰ J. Garofano, A.J. Dew (red.), *Deep Currents and Rising Tides: The Indian Ocean and International Security*, Georgetown University Press, Washington 2013, s. 164; J.P. Panda, „China's tryst with the IORA: Factoring India and the Indian Ocean”, *Strategic Analysis* 2014, nr 5, s. 668–687.

³¹ F. Grare, „India-Pakistan relations? Does Modi matter?”, *Washington Quarterly*, zima 2015, s. 101–114.

³² Ibidem, s. 103.

³³ J. Boone, J. Burke, „Military blocking Pakistan-India trade deal, says Shahbaz Sharif”, *The Guardian* z 13 lutego 2014 r., <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/13/military-block-pakistan-india-trade-deal-sharif> (dostęp 29.01.2015); „General Raheel Sharif calls Kashmir as jugular vein of India”, *DNA India* z 1 maja 2014 r., <http://www.dnaindia.com/india/report-general-raheel-sharif-calls-kashmir-as-jugular-vein-of-pakistan-1983950> (dostęp 26.01.2015).

³⁴ *A Reinvigorated anti-Taliban Alliance?*, BBC World News, <http://www.bbc.com/news/world-asia-30383761> (dostęp 10.01.2015).

³⁵ *Pakistan Trains Afghan Army Cadets*, BBC World News, <http://www.bbc.com/news/world-asia-31164119> (dostęp 7.02.2015).

wyborów w stanie Dżammu i Kaszmir nie podejmował żadnych konkretnych inicjatyw. Skoncentrował się na zacieśnianiu relacji z państwami Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej.

Narendra Modi podczas szczytu Azji Wschodniej w Myanmarze w listopadzie 2014 r. ogłosił nową politykę wobec państw Azji Południowo-Wschodniej, tzw. *Act East Policy*. W jej ramach obiecał zwiększenie wartości handlu z państwami ASEAN do poziomu 100 mld USD do 2015 r.³⁶ W sierpniu 2014 r. minister spraw zagranicznych, Sushma Swaraj, zapowiedziała przygotowanie propozycji tzw. Planu działania między Indiami i ASEAN. Dla nowego rządu BJP kwestią zasadniczą jest przekształcenie relacji z państwami ASEAN w partnerstwo strategiczne. Premier Modi jest zwłaszcza zainteresowany zacieśnieniem relacji z Indonezją, Tajlandią, Mjanmą, Wietnamem. Chodzi o przeciwdziałanie wzrastającej roli Chin w Azji Południowo-Wschodniej, szczególnie w kontekście ich polityki na Morzu Południowochińskim i w cieśninie Malakka. Indie zamierzają przede wszystkim rozwinąć projekty infrastrukturalne, które połączyłyby stany północno-wschodnie z państwami ASEAN. Służyłoby to nie tylko rozwojowi tych ubogich stanów, ale przede wszystkim powiększyłoby głębię strategiczną Indii oraz umocniłoby je w Azji Południowo-Wschodniej. Nowa polityka nie oznacza więc jedynie zmiany nazwy, ale jest sygnałem aktywniejszej strategii Indii w tym subregionie.

Przejawiała się ona zwłaszcza w relacjach z Wietnamem i Indonezją. W sierpniu i we wrześniu 2014 r. wizytę w Wietnamie złożyli odpowiednio minister spraw zagranicznych i prezydent Indii. W październiku 2014 r. Indie odwiedził premier Wietnamu, Nguyen Tan Dung. Podczas jego pobytu Indie i Wietnam podpisały umowę o eksploatacji ropy na wybranych obszarach Morza Południowochińskiego. Umowa ta nie ogranicza się do spraw ekonomicznych, w większym nawet stopniu jej konsekwencje mają charakter strategiczny, gdyż Indie *de facto* opowiadają się za Wietnamem w sporze z Chinami w kwestii delimitacji obszaru Morza Południowochińskiego. Chiny uznają bowiem praktycznie całe to morze za podlegające ich zwierzchnictwu terytorialnemu. Potwierdzeniem zbieżnego stanowiska Indii i Wietnamu jest wspólny komunikat wydany podczas wizyty Pranaba Mukherjee, prezydenta Indii, w Wietnamie. Mówi on o wolności żeglugi na Morzu Południowochińskim. Ponadto Indie przedłużyły Wietnamowi linię kredytową w wysokości 10 mln USD na kontrakty zbrojeniowe, zamierzają też dostarczyć mu ponaddwukrotnie pociski *BrahMos*. Celem zacieśniającej się współpracy militarnej jest zwiększenie potencjału odstraszającego Wietnamu wobec Chin. Kwestia zapewnienia swobody żeglugi przez cieśninę Malakka, zmniejszenie roli czynnika chińskiego w regionie oraz sprawy gospodarcze (Indonezja jest jednym z najważniejszych partnerów w regionie; wartość handlu w 2014 r. wynosi ok. 20 mld USD) są także przesłanką dla zacieśnienia relacji z Indonezją. Rządowi w Delhi zależy na rzeczywistym partnerstwie strategicznym z Dżakartą pod przywództwem nowo wy-

³⁶ „India and ASEAN can be ‘great partners’: PM Narendra Modi”, *The Economic Times* z 12 listopada 2014 r.

branego w 2014 r. prezydenta Joko Widodo. Zapowiedział on, że Indonezja chciała by odgrywać kluczową rolę w regionie Oceanu Indyjskiego.

Wzrostowi aktywności Indii w regionie Azji Południowo-Wschodniej towarzyszy także ożywienie w relacjach z Japonią i Australią. Wizyta premiera Modiego w Japonii w dniach 30 sierpnia – 3 września 2014 r. była pierwszą oficjalną wizytą poza subkontynentem południowoazjatyckim. Indie i Japonia ogłosiły podniesienie rangi swoich relacji z partnerstwa strategicznego na poziom tzw. specjalnego partnerstwa strategicznego i globalnego (*Special Strategic and Global Partnership*)³⁷. Zacieśnieniu relacji między Tokio i Delhi służyły nie tylko bardzo dobre relacje osobiste premierów Shinzō Abe i Narendry Modiego, ale przede wszystkim obawa przed wzrastającą rolą Chin w regionie Azji i Pacyfiku³⁸. Indiom i Japonii nie udało się jednak podpisać porozumienia w sprawie aspektów cywilnych współpracy nuklearnej. Wydaje się, że zostanie ono podpisane w 2015 r. po uzgodnieniach w tej dziedzinie między Indiami i USA. Wizyta w Japonii zacieśniła współpracę ekonomiczną i przede wszystkim militarno-strategiczną, na jej podstawie Japonia przeznaczy ponad 35 mld USD na projekty infrastrukturalne w Indiach w ciągu kolejnych pięciu lat. Indie i Japonia podpisały porozumienie o współpracy i wymianie w dziedzinie bezpieczeństwa (*Memorandum of Cooperation and Exchanges in the Field of Defence*). Umowa przewiduje udział Japonii we wspólnych ćwiczeniach morskich z USA i Indiami oraz Australią. Ponadto liberalizacja przepisów w dziedzinie zbrojeniowej w Japonii ma służyć zwiększeniu eksportu sprzętu wojskowego do Indii. Jeden z pierwszych kontraktów w ramach umowy ma dotyczyć zakupu przez Indie samolotów-amfibii *ShinMaywa* US-2³⁹. Wstępne porozumienie o zakupie japońskich *ShinMaywa* US-2 zostało zawarte podczas wizyty ministra obrony Japonii, Itsunori Onodery, w Indiach w grudniu 2014 r.

Poza Japonią filarem współpracy Indii w regionie Azji i Pacyfiku, a zwłaszcza Pacyfiku, ma być Australia. Rządy Narendry Modiego przyczyniły się do implementacji zawartej za rządów Kongresu umowy o partnerstwie strategicznym. Sprzyjały temu także bardzo dobre relacje osobiste obydwu przywódców, premiera Australii Tony'ego Abbotta i premiera Indii. Szef australijskiego rządu złożył wizytę we wrześniu 2014 r. jako pierwszy lider zagraniczny po majowych wyborach w Indiach. Podczas niej podpisano umowę w sprawie współpracy w dziedzinie energetyki cywilnej. Umowa umożliwia eksport przez Australię uranu do Indii. Ma ona znaczenie strategiczne, symbolizuje także *de facto* uznanie przez Australię Indii za odpowiedzialne mocarstwo nuklearne. Usuwa więc jeden z problemów, który był źródłem nieufności (Australia w latach dziewięćdziesiątych XX w. i na początku XXI w. była

³⁷ *Tokyo Declaration for India-Japan Special Strategic and Global Partnership*, 1 September 2014, Government of India, Ministry of External Affairs, www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/23965/Tokyo+Declaration+for+India+Japan+Special+Strategic+and+Global+Partnership (dostęp 26.01.2015).

³⁸ D. Rajendram, „India-Japan ties in the face of a rising China”, *China-India Brief* z 28 stycznia 2014 r., nr 20, <http://lkyspp.nus.edu.sg/cag/publication/china-india-brief/china-india-brief-20> (dostęp 29.01.2015).

³⁹ S.R. Sen, *For First Time Since World War 2, Japan Will Sell Military Equipment to India*, NDTV, 2 września 2014 r., <http://www.ndtv.com/article/india/for-first-time-since-world-war-2-japan-will-sell-military-equipment-to-india-585231> (dostęp 23.12.2014).

zdecydowanym krytykiem polityki nuklearnej Indii)⁴⁰. Potwierdzeniem powstającego sojuszu polityczno-strategicznego jest podpisana podczas pierwszej od ponad 30 lat wizyty premiera Indii w Australii w listopadzie 2015 r. tzw. Ramowa umowa o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa (*Framework Agreement for Security Co-operation*). Przewiduje ona bliższą koordynację współpracy dotyczącą ćwiczeń marynarek morskich Australii i Indii. Ponadto podczas spotkania z premierem Australii zapowiedziano podpisanie do końca 2015 r. umowy o strefie wolnego handlu między obydwoma państwami. Zacieśnieniu relacji Indii z Australią służyła także zbieżna percepcja regionu Indo-Pacyfiku. Elity strategiczne Australii, podobnie jak Indii, od 2011 r. zwracały uwagę na wzrost znaczenia wyłaniającego się nowego regionu Indo-Pacyfiku⁴¹. W styczniu 2013 r. w opublikowanej narodowej strategii Australii (*National Security Strategy*) pt. *Strong and Secure – A Strategy for Australia's National Interest* po raz pierwszy oficjalnie podkreślono, że główny obszar interesów strategicznych i ekonomicznych Australii znajduje się w tym właśnie regionie. Jednym z najważniejszych zaś partnerów są w nim Indie⁴².

Działania Indii w Azji Południowej, Południowo-Wschodniej oraz Wschodniej i także na Pacyfiku mają zapewnić stabilność i dobrobyt w regionie Indo-Pacyfiku, który odgrywa zdaniem premiera Indii coraz istotniejszą rolę w stosunkach międzynarodowych. Mówił o tym podczas wystąpienia w parlamencie Australii oraz podczas wizyty na Fidżi⁴³.

W nowej strategii Indii w regionie Indo-Pacyfiku kluczową rolę odgrywają USA, które są głównym partnerem strategicznym. Dowodem tego jest wizyta premiera Narendry Modiego w USA pod koniec września 2014 r. oraz udział prezydenta Baracka Obamy, jako gościa honorowego, w jednym z najważniejszych świąt państwowych Indii, tzw. *Republic Day*, 26 stycznia 2015 r. Obama był pierwszym prezydentem USA, który dwukrotnie odwiedził Indie jako urzędujący prezydent (poprzednia wizyta w 2010 r.). Zbliżeniu Indii i USA służy wspólna wizja porządku międzynarodowego w regionie Azji i Pacyfiku oraz w regionie Oceanu Indyjskiego. Indie chcą być jednym z filarów kształtującego się porządku w regionie Indo-Pacyfiku. Stany Zjednoczone opowiadają się za tym, by to Indie były głównym sojusznikiem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo w regionie Oceanu Indyjskiego. Jest to jedno z założeń tzw. amerykańskiego zwrotu ku Azji⁴⁴. Znajduje ono wyraz m.in. w tzw. Wytycznych Departamentu Obrony z 2012 r. pt. *Sustaining U.S. Global*

⁴⁰ D. Rajendram, „Collaborating across the Indian Ocean”, *Pragati* z 14 września 2014 r., <http://pragati.nationalinterest.in/2014/09/collaborating-across-the-indian-ocean> (dostęp 20.11.2014).

⁴¹ D. Scott, „Australia's embrace of the 'Indo-Pacific': New term, new region, new strategy?”, *International Relations of the Asia-Pacific* 2013, nr 3, s. 429–441.

⁴² Government of Australia, *Strong and Secure – A Strategy for Australia's National Interest*, Canberra, Australian Government, 2013.

⁴³ Narendra Modi, *Address to the Joint Session of Australian Parliament*, Speech, Parliament of Australia, Canberra, 18 November 2014; „Modi proposes forum for India-Pacific”, „Fijilive” z 20 listopada 2014 r., w: <http://fijilive.com/news/2014/11/modi-proposes-forum-for-india-pacific-cooperation/59709/> (dostęp 28.01.2015).

⁴⁴ Zob. szerzej na temat strategii USA w regionie Oceanu Indyjskiego: P. Dombrowski, A.C. Winner (red.), *The Indian Ocean and US Grand Strategy: Ensuring Access and Promoting Security*, Georgetown University Press, Washington 2014.

Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Indie mają być „ekonomiczną kowalcicą oraz gwarantem (dostarczycielem) bezpieczeństwa w szeroko definiowanym regionie Oceanu Indyjskiego”⁴⁵. Ich rolę w regionie Oceanu Indyjskiego potwierdza także wydawany przez Departament Obrony USA co cztery lata raport, tzw. *Quadrennial Defense Review 2014*⁴⁶.

Podczas wizyty Obamy w Indiach podpisano szereg porozumień, m.in. wielomiliardowe projekty infrastrukturalne. Zapowiedziano ponad pięciokrotne zwiększenie wzajemnej wymiany gospodarczej do poziomu ok. 500 mld USD. Głównym tematem wizyty było jednak wzmocnienie współpracy w dziedzinie zbrojeniowej i energetycznej, które to dziedziny mają być podstawą sojuszu amerykańsko-indyjskiego w regionie Azji i Pacyfiku. Podpisano umowę o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa na dziesięć lat. Udało się także wypracować kompromis w kwestii implementacji układu o cywilnych aspektach współpracy nuklearnej, który był jeszcze zawarty przez George’a W. Busha w 2008 r. Kompromis zawarty między przywódcami USA i Indii zapowiada sześciotygodniowe rozmowy ekspertów amerykańskich i indyjskich, którzy ostatecznie mają wypracować porozumienie w tej dziedzinie. Wstępnie założono, że odpowiedzialność za ewentualne wypadki ma ponosić strona zarządzająca elektrowniami⁴⁷. Ponadto przyjęto porozumienie, które umożliwi szybką ścieżkę inwestycyjną amerykańskim firmom zainteresowanym przemysłem zbrojeniowym i nuklearnym. Wizyta Obamy w Indiach potwierdziła, że dla Indii głównym partnerem strategicznym, politycznym i ekonomicznym będą USA i ich sojusznicy w Azji. Ponadto oznaczała ona dla Indii uznanie statusu mocarstwowego, dla USA była zaś uzasadnieniem ich powrotu do strategii zwrotu ku Azji⁴⁸. Przesłanką zacieśniającą relacje Indii z USA są także zbieżne interesy obydwu państw w regionie Indo-Pacyfiku. Chodzi przede wszystkim o obawy związane ze wzrostem aktywności Chin na tym obszarze. Czynniki chiński jest katalizatorem dla kształtującej się strategicznej współpracy morskiej Indii i USA⁴⁹.

Indie nie traktują współpracy w ramach BRICS (Brazylia–Rosja–Indie–Chiny–RPA) jako alternatywy dla Zachodu. Również stosunki z Rosją głównie ograniczają się do współpracy w dziedzinie dostaw sprzętu wojskowego. Grudniowy szczyt Rosja–Indie w Delhi w 2014 r. czy szczyt BRICS w czerwcu 2014 r. w Szanghaju

⁴⁵ *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, United States of America, Washington 2012.

⁴⁶ *Quadrennial Defense Review 2014*, Department of Defense, United States of America, Washington 2014.

⁴⁷ „U.S.-India nuclear ‘breakthrough’ could be finalised within a year”, <http://in.reuters.com/article/2015/02/03/india-obama-nuclear-modi-idINKBN0L70AC20150203> (dostęp 4.02.2015). Część analityków wyraża jednak opinię, że jest jeszcze zbyt wcześnie, by mówić o przełomie w negocjacjach na ten temat. Pod względem prawnym sytuacja jest bowiem niejasna. Mimo ewentualnego zawarcia porozumienia firmy amerykańskie mogą mieć więc wciąż utrudniony dostęp do inwestycji w sektorze nuklearnym. Zob. „Is the India nuclear agreement really the ‘breakthrough’ Obama promised?”, *The Washington Post* z 4 lutego 2015 r.

⁴⁸ Zob. szerzej: *The Second Modi-Obama Summit: Building the India–U.S. Partnership*, Brookings, Washington, styczeń 2015.

⁴⁹ D. Scott, „The ‘Indo-Pacific’ – New regional formulations and new maritime frameworks for US–India strategic convergence”, *Asia-Pacific Review* 2012, nr 2, s. 97–101.

nie dokonały przewartościowań w polityce zagranicznej Indii. Rosyjskie zapowiedzi wsparcia w budowie dziesięciu reaktorów jądrowych, które przedstawiono w grudniu 2014 r., są powtórzeniem obietnic składanych od kilku lat. Zapowiedź utworzenia Banku Rozwoju przez BRICS nie oznacza zaś reorientacji indyjskiej polityki handlowej.

Spośród państw BRICS wyjątkową rolę dla Indii odgrywają Chiny. Premier Modi nie ukrywa, że model rozwojowy Chin był inspiracją dla jego reform w Gudźaracie. Jako szef rządu stanowego odwiedzał regularnie to państwo i zacieśniał z nim relacje. Już jako premier zamierza także ożywić współpracę gospodarczą z Chinami, które są głównym partnerem handlowym Indii (ustępują tylko ZEA, ale wyprzedzają USA). Będzie jednak dążyć do zrównoważenia niekorzystnego bilansu handlowego z Pekinem. Indie są także zainteresowane inwestycjami w południowo-zachodnich prowincjach Chin. Tematy gospodarcze zdominowały wizytę Xi Jinpinga w Indiach we wrześniu 2014 r. Podczas niej poruszono m.in. kwestie większego dostępu indyjskich inwestycji na rynek chiński oraz chińskich inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną w Indiach. Bliższa współpraca gospodarcza Indii i Chin oraz próba odłożenia na przyszłość kwestii granicznych nie zmienia faktu, że Indie i Chiny pozostają w sferze strategicznej głównymi rywalami. Obydwa państwa mają bowiem aspiracje do odgrywania roli mocarstwa regionalnego. Głównym obszarem rywalizacji pozostanie zaś region Oceanu Indyjskiego.

REFORMY *À LA MODI* – W KIERUNKU MOCARSTWA CZY WCIĄŻ *EMERGING*?

Wydaje się, że jeszcze zbyt wcześnie na dokonanie oceny rządów nowego premiera Modiego, zwłaszcza w kontekście polityki gospodarczej. W pierwszym okresie rządów koncentrował się na konsolidacji władzy oraz tworzeniu podstaw logistycznych. Dopiero po zakończeniu wyborów stanowych w lutym 2015 r. będzie miał możliwość realizacji ewentualnych reform. Nowy premier, mimo że nie zainicjował głównych reform gospodarczych, już po objęciu stanowiska zaznaczał kilkakrotnie, że jego rządy będą charakteryzowały się nową jakością. Nowe elementy uwidaczniają się w jego strategii na kilku płaszczyznach, przede wszystkim jednak w wymiarze polityki zagranicznej.

Nowe rządy nadały dynamikę działaniom zewnętrznym Indii oraz dokonały próby konceptualizacji głównych celów i założeń w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Rząd BJP skoncentrował się na wypełnieniu treścią sojuszy z USA i z ich głównymi partnerami w regionie Indo-Pacyfiku. Modi zdaje sobie sprawę, że realizacja aspiracji globalnych bez osiągnięcia statusu mocarstwa regionalnego jest pozbawiona podstaw. Ponadto nowa strategia uwzględnia wzrastającą aktywność Chin, zwłaszcza w regionie Oceanu Indyjskiego. Od kilku lat konsekwentnie tworzą one tzw. zamorskie punkty strategiczne (*overseas strategic points*) na tym obszarze przez zacieśnianie współpracy politycznej, gospodarczej i infrastrukturalnej z państwami regionu. Część badaczy określa tę strategię jako tworzenie sznura pe-

reł (tzw. *string of pearls*)⁵⁰. Odpowiedzią Indii pod rządami Modiego wobec tych działań Chin jest próba stworzenia spójnej i wielowymiarowej strategii w regionie Oceanu Indyjskiego.

Jej przejawem jest traktowanie w sposób całościowy relacji Indii z państwami Azji Południowej, Południowo-Wschodniej oraz Pacyfiku. Świadczy o tym jedno z głównych założeń nowej strategii, tzw. *Look East, Link West Policy*⁵¹. Zwraca ona uwagę, że rząd Indii w sposób równorzędny będzie traktował poszczególne sub-regiony Indo-Pacyfiku. Podstawą jego strategii w tym regionie wydaje się jednak rewitalizowana przez Modiego koncepcja tzw. czworoboku (*the Quadrilateral Security Dialogue*), opartego na współpracy Indii, Australii, Japonii i USA. Powstała ona jako forma nieformalnego dialogu w 2007 r., od 2008 r. nie miała jednak znaczenia. Indie i Australia w obawie przed wzrostem napięciem z Chinami unikały współdziałania w tej formule. Premierowi Modiemu natomiast udało się nie tylko ożywić tę inicjatywę, ale także rozpocząć *de facto* proces jej instytucjonalizacji. Kompleksowe podejście i większa asertywność, konceptualizacja oraz wykorzystywanie w coraz większym stopniu instrumentów kulturowo-cywilizacyjnych wyróżniają nową strategię Indii, zwłaszcza w regionach Azji i Pacyfiku oraz Oceanu Indyjskiego⁵². Jeden z indyjskich realistów, Brahma Chellaney, podkreśla, że realizowana przez Modiego strategia międzynarodowa jest przeciwieństwem postępowania jego poprzednika, Manmohana Singha. Indie wyłaniają się jako państwo bardziej bezpieczne, konkurencyjne, będące w coraz większym stopniu kreatorem wydarzeń na kontynencie azjatyckim⁵³ czy, jak to określa inny z analityków, „trochę większym graczem” (*a bit-more player*)⁵⁴.

Nowa jakość uwidacznia się w dużo mniejszym stopniu w dziedzinie gospodarczej. Mimo zapowiedzi dokonania reform gospodarczo-społecznych nowy rząd z ostrożnością podchodzi do podejmowania odważnych i często niepopularnych decyzji, zwłaszcza w sektorze rolnym. Przykładem jest chociażby zablokowanie przez Indie pod koniec lipca 2014 r. pierwszego globalnego porozumienia wynegocjowanego przez 160 członków Światowej Organizacji Handlu (WTO) w sprawie liberalizacji stosunków handlowych. Przewidywało ono m.in. globalne uproszczenie procedur celnych i wprowadzenie ułatwień handlowych. Władze Indii w ostatniej chwili zdecydowały się je odrzucić, przywołując swe wcześniejsze żądanie dotyczące tworzenia rezerw żywnościowych. Decyzja rządu Modiego podyktowana była przede wszystkim chęcią zagwarantowania możliwości dalszego subsydiowania biednych rolników w Indiach⁵⁵. Rząd dążył do zachowania *status quo*. Potwierdzeniem tego jest fakt, że nowe władze w Delhi nie przedstawiły dotych-

⁵⁰ D. Brewster, „Beyond the ‘string of pearls’: is there really a Sino-Indian security dilemma in the Indian Ocean”, *Journal of the Indian Ocean Region* 2014, nr 2, s. 133–149.

⁵¹ „India needs policy to look east, link west: Narendra Modi”, *The Deccan Herald* z 25 września 2014 r.

⁵² D. Rajendram, „India’s new Asia-Pacific strategy: Modi acts east”, *Lowy Institute Analyses*, grudzień 2014.

⁵³ B. Chellaney, „Deconstructing the Modi foreign policy”, *The Hindu* z 4 grudnia 2014 r.

⁵⁴ „India in Asia: A bit-more player”, *The Economist* z 31 stycznia 2015 r.

⁵⁵ S. Gupta, S. Ganguly, „Modi bets the farm”, *Foreign Affairs* z 12 sierpnia 2014 r., <http://www.foreignaffairs.com/articles/141872/surupa-gupta-and-sumit-ganguly/modi-bets-the-farm> (dostęp 22.01.2015).

czas planu reformy sektora rolnego czy reformy nieprzynoszącej do tej pory efektów tzw. polityki afirmacyjnej, której celem miało być wsparcie najbiedniejszych grup społecznych. Derek Scissors zwraca uwagę, że po trzech miesiącach rządów Modiego nowy premier nie zaprezentował dotychczas żadnej znaczącej wizji reformy gospodarki⁵⁶.

Jednocześnie część badaczy zauważa, że niektóre decyzje rządu Modiego mogą wywołać wzrost napięć społecznych. Chodzi m.in. o przyjęcie w grudniu 2014 r. tzw. *Land Acquisition Ordinance*, która zwalnia rząd z wymogu uzyskania zgody lokalnych społeczności czy uwzględnienia ich opinii przy realizacji projektów infrastrukturalnych. Podkreśla się również, że zwycięstwo BJP umocniło skrajne organizacje nacjonalistyczne, takie jak Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS), i nadało im nowy impuls do działania⁵⁷. Od maja 2014 r. wzrosła liczba starć komunalistycznych, m.in. w stanie Uttar Pradeś. Dochodzi także coraz częściej do konfliktów kastowych. Na kwestie wzrostu napięć społecznych i komunalistycznych oraz braku w tej dziedzinie odpowiedniej polityki rządu Modiego zwracał uwagę coroczny raport Amnesty International z lutego 2015 r.⁵⁸

Działania nowego premiera są funkcją długofalowego celu, jakim jest osiągnięcie przez Indie statusu mocarstwa. Realizacja tego celu w dużej mierze zależy jednak od samych Indii, które będą musiały rozwiązać liczne problemy społeczno-gospodarcze. Indie zawsze będą *emerging*..., jeśli nie podejmą zdecydowanych reform gospodarczych i społecznych. Sukces tych reform będzie jednak zależał od przecięcia również takich problemów jak korupcja i nieefektywna biurokracja.

Narendra Modi podczas kampanii wskazywał, że pozycja Indii słabnie nie tylko ze względu na kryzys gospodarczy, ale także moralny. Po wygraniu wyborów nadał więc tym kwestiom priorytet. Przede wszystkim w nowej polityce kładzie się akcent na symbolikę. Przykładem jest zainicjowanie we wrześniu 2014 r. programu tzw. czystych Indii. Premier wydał urzędnikom ministerstw nakaz, by w dniu indyjskiego święta narodowego, czyli 150. urodzin Mahatmy Gandhiego, wyczyścili biura wraz z toaletami i w ten sposób złożyli hołd twórcy indyjskiej niepodległości. Akcję należy rozpatrywać w szerszym kontekście. Ma ona nie tylko wymiar praktyczno-ekonomiczny (służyć rozwiązaniu problemu z sanitariatami i odpadkami), ale także aspekt moralno-instytucjonalny, zaangażowanie urzędników ma bowiem podkreślić, że powinni oni służyć przede wszystkim obywatelom.

Działania podjęte w ramach programu „czystych Indii” mają symbolizować początek modernizacji kraju, łączącej nowoczesność z tradycją. Jednocześnie wskazuje się na próbę całościowego rozwiązywania problemów. Przejawem nowego, kompleksowego podejścia jest także zainicjowany we wrześniu 2014 r. program tzw.

⁵⁶ D. Scissors, „Modi misses the mark”, *Foreign Affairs* z 8 września 2014 r., <http://www.foreignaffairs.com/articles/141964/derek-scissors/modi-misses-the-mark> (dostęp 20 lutego 2015 r.).

⁵⁷ I. Trivedi, „What Modi can't give India”, *Foreign Affairs* z 15 maja 2014 r., <http://www.foreignaffairs.com/articles/141430/ira-trivedi/what-modi-cant-give-india> (dostęp 18.01.2015).

⁵⁸ „Amnesty International criticises Modi govt's rights record”, *The Hindu* z 25 lutego 2015 r., <http://www.thehindu.com/news/international/world/amnesty-international-criticises-modi-govts-rights-record/article6931794.ece> (dostęp 26.02.2015).

Make in India. Jego celem jest przyciągnięcie inwestycji zagranicznych, deregulacja rynku oraz wprowadzenie uproszczeń fiskalnych i administracyjnych, które mają sprzyjać rozwojowi przemysłu w Indiach⁵⁹.

Zdecydowane zwycięstwo BJP i objęcie urzędu premiera przez Modiego nie daje gwarancji zmian, ale stwarza dla nich przesłanki. John R. Schmidt zwraca uwagę, że jest to ostatnia szansa na dokonanie koniecznych reform gospodarczych i społecznych, m.in. w dziedzinie prawa pracy. Dotychczasowe próby Kongresu czy wcześniej BJP (w okresie jej rządów w latach 1999–2004) nie przynosiły rezultatu z powodu braku zgody wśród koalicjantów. Przeprowadzenie reform pozwoli Indiom, zdaniem autora, wyprzedzić nawet Chiny jako najbardziej dynamicznie rozwijającą się gospodarkę świata⁶⁰. Do tego jednak potrzebna będzie stabilność wewnętrzna i zewnętrzna.

Wydaje się więc, że Indie prowadzić będą w najbliższym okresie pragmatyczną oraz przewidywalną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Nie oznacza to rezygnacji z asertywnej polityki (czego przykładem może być wizyta premiera Modiego w stanie Arunachal Pradeś, który jest przedmiotem sporu z Chinami), co może wywoływać negatywne opinie m.in. wśród elit i prasy w Pakistanie czy Chinach. Premier Modi nie będzie jednak dążył do konfrontacji czy eskalacji napięć. Priorytetem będzie rozwój gospodarczy.

Nawet bowiem przedstawiciele realizmu wśród indyjskich elit politycznych i BJP mają świadomość, że rola Indii w świecie zależeć będzie od przezwyciężenia problemów społeczno-ekonomicznych⁶¹. Wymagać to będzie jednak podjęcia znaczących reform, na co zwracają uwagę m.in. pozytywne dla Indii w 2014 r. i 2015 r. raporty międzynarodowych instytucji finansowych. Kluczowe pytanie brzmi, jak dalece energia oraz pozytywny klimat związany z tzw. falą Modiego przełożą się na konkretne działania. Początek jest obiecujący, ale na razie rządy BJP trwają zbyt krótko, by dokonywać ostatecznych prognoz. Jednym z kryteriów weryfikujących oczekiwanie pokładane w premierze Modim będzie przedstawiony już w całości przez niego w lutym–marcu 2015 r. projekt budżetu na lata 2015–2016. Należy przy tym pamiętać, że mimo zdecydowanego zwycięstwa Indyjskiej Partii Ludowej w wyborach w maju 2014 r. oraz bardzo dobrego rezultatu w wyborach do zgromadzeń stanowych BJP i powiązane z nią organizacje, zwłaszcza RSS, nie są monolitem. Wśród BJP i RSS znajduje się wielu przeciwników dalszej liberalizacji, otwarcia na inwestycje zagraniczne czy sojuszu z USA⁶².

Wydaje się jednak, że Indie po raz pierwszy od zainicjowania reform w 1991 r. stanęły przed szansą nowego otwarcia i efektywnej realizacji aspiracji mocarstwowych. Dotychczas mimo zapoczątkowania reform brakowało im bowiem lidera, przywódcy, wizjonera na miarę Jawaharlala Nehru, osoby, która będzie miała kon-

⁵⁹ „Come, make in India”, *The Hindu* z 27 września 2014 r.

⁶⁰ J.R. Schmidt, „Has India peaked?”, *Washington Quarterly*, jesień 2014, s. 89.

⁶¹ B. Chellaney, „Deconstructing...”, op. cit.

⁶² Na temat wzrostu znaczenia nacjonalizmu hinduskiego oraz jego wpływu na politykę indyjską zob. szerzej: J. Zajączkowski, „Ideologia Hindutwy i neruizm w indyjskiej myśli politycznej”, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2010, nr 1, s. 235–240.

sekwencję i siłę do przeprowadzenia do końca niezbędnych zmian. Magazyn *The Economist. World in 2015* w prognozie na rok 2015 nazwał Modiego „najbardziej dominującym premierem Indii w żywej pamięci” oraz „człowiekiem czynu” (*Action Man*)⁶³. Należy zgodzić się z oceną Bogdana Góralczyka, który pisze: „Jedno jest pewne: w Indiach pojawił się wizjoner modernizacji. Na swą modłę zmienia Indie w istny Modistan. Warto zwracać uwagę na jego słowa i czyny. Swoją prowincję mocno rozkręcił. Czy uda mu się zrobić to samo z całym zróżnicowanym kulturowo i materialnie krajem? Kiedy pod koniec lat 70. ubiegłego stulecia ze swoją wizją modernizacji Chin wystąpił Deng Xiaoping, nie miał szczegółowego planu ani fachowych ekspertyz, tylko pragmatyczny rozsądek i wolę zmian. Premier Modi też je ma, aż w nadmiarze”⁶⁴.

INDIA: HOW LONG IS IT GOING TO BE EMERGING? IS THE NEW PRIME MINISTER A NEW OPPORTUNITY?

The May 2014 elections to the lower chamber of the parliament in India, *Lok Sabha* (People's Assembly), were won by the coalition called the National Democratic Party (NDA). In the 16th term of *Lok Sabha*, the NDA, led by the Bharatiya Janata Party (BJP), will hold 336 seats (of 543). It turned out that the BJP alone exceeded the threshold of 272 seats necessary to form a government. The BJP won 282 seats in the parliament, and was the first single party since 1984 to obtain over 50 per cent of seats in the parliament and be able to govern on its own.

At the beginning of 2015, the leader of the BJP, Narendra Modi, had a strong social mandate, as confirmed by the elections to *Lok Sabha* and to state assemblies, to conduct internal reforms and increase India's role in the Asia-Pacific region as well as in the world. The aim of this paper is to analyze the activity of the BJP in the first ten months after assuming power, and to check whether India, led by the new prime minister, will see the beginning of a new quality in domestic and foreign policy. There is a debate among Polish and foreign scholars in this context. It seems, however, that the decisions taken since the end of May 2014 (from the moment Modi assumed the position of prime minister) show a new opening, especially in foreign and security policy of India, as confirmed by the relations with the United States, the revitalization of the idea of the “strategic quadrangle” (strategic cooperation between India, the United States, Australia, and Japan), strengthening of the strategic relations with the countries of Southeast Asia, and liberalization of laws on foreign investment in the armaments industry.

Keywords: Narendra Modi, Bharatiya Janata Party, *Lok Sabha*, Indo-Pacific, *Act East Policy*, Modi Wave, Indian Ocean, Southeast Asia, Strait of Malacca, Naval strategy

⁶³ A. Roberts, „Action man”, *The Economist. World in 2015*, s. 65–66.

⁶⁴ B. Góralczyk, „Modistan”, *Obserwator Finansowy*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/modistan/> (dostęp 7.02.2015).

PANORAMA ROCZNIKA
ROBERT CZULDA

POLITYKA IRANU – CIĄGŁE BEZ PRZEŁOMU W RELACJACH Z ZACHODEM

Wielu polityków i komentatorów w państwach zachodnich liczyło, że nowy prezydent – wybrany w czerwcu 2013 roku umiarkowany konserwatysta Hasan Rouhani – doprowadzi do otwarcia na świat, a także do ocieplenia relacji z państwami zachodnimi. Szczególnie duże oczekiwania pokładano w osiągnięciu trwałego porozumienia w odniesieniu do irańskiego programu jądrowego, który od lat stanowi jedną z najważniejszych przeszkód w zakończeniu trwającego kryzysu politycznego. Nadzieje na zmianę cechowały również wielu Irańczyków (szczególnie z grup umiarkowanych i świeckich), dla których obniżenie napięcia w relacjach ze światem zewnętrznym oznaczałoby ograniczenie bardzo bolesnych sankcji gospodarczych, co dawałoby szansę na poprawienie poziomu ich życia.

Istniejące nadzieje nie były nieuzasadnione. Hasan Rouhani, bliski współpracownik najwyższego przywódcy Alego Chamenei, w przeszłości krytycznie odnosił się do ograniczania wolności obywatelskiej w Iranie. Zarówno podczas kampanii prezydenckiej, jak i w trakcie exposé Rouhani zapowiadał jakościową zmianę i w polityce wewnętrznej, i zagranicznej, a więc obniżenie napięcia międzynarodowego, powstałego za rządów skrajnie konserwatywnego prezydenta Mahmuda Ahmadineżada (2005–2013). Rouhani, który dał się poznać jako sprawny i pragmatyczny negocjator w sprawach programu jądrowego, zaapelował, aby Iran „zachował dystans wobec ekstremizmu” i podążył drogą „umiarkowania”¹. W swym przemówieniu podczas Światowego Forum Gospodarczego w Davos (styczeń 2014 roku) obiecał również „konstruktywne kontakty ze światem” oraz podkreślił, że broń jądrowa „nie ma miejsca w irańskiej doktrynie obronnej”².

W wymiarze polityki zagranicznej wskazać można kilka elementów, które jeszcze przed wyborem na prezydenta Rouhani uznał za swoje priorytety. Po pierwsze, za cel polityki zagranicznej uznał ocieplenie bardzo napiętych relacji z państwami arabskimi Zatoki Perskiej, szczególnie z Arabią Saudyjską – nieformalnym liderem świata arabskiego w tej części Bliskiego Wschodu. Drugi cel strategiczny to rozwiązanie irańskiego kryzysu jądrowego na drodze negocjacji dyplomatycznych. Cel trzeci,

¹ Y. Torbati, „Iran gets new president, vows ‘constructive’ foreign relations”, Reuters z 3 sierpnia 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/08/03/us-iran-Rouhani-idUSBRE97205U20130803>.

² S. Ping-Chan, C. Freeman, „Iran’s president announces new policy of ‘constructive engagement’ with outside world”, *The Telegraph* z 23 stycznia 2014 r., <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/10591661/Irans-president-announces-new-policy-of-constructive-engagement-with-outside-world.html>.

ściśle powiązany z drugim, zakłada stałe i nieodwołalne zniesienie bardzo bolesnych dla gospodarki Iranu sankcji. Cel czwarty, przedstawiony jeszcze podczas kampanii prezydenckiej, to zapobieżenie nałożeniu na Iran nowych sankcji. W 2014 roku Rouhani nie osiągnął jednak żadnego z zakładanych celów.

WYMIAR BLISKOWSCHODNI POLITYKI IRANU

W 2014 roku potencjalną platformą współpracy, a przynajmniej czynnikiem mogącym zbliżać różne strony (Iran, niektóre państwa arabskie Zatoki Perskiej, Stany Zjednoczone), było pojawienie się wspólnego wroga w postaci Państwa Islamskiego, które po zaskakującej ofensywie zajęło znaczną część Syrii oraz Iraku (*de facto* jedynych państwowych sojuszników Iranu w regionie), zagrażając także Libanowi, skąd operuje pozapaństwowy sojusznik Iranu – Hezbollah. Zwalczanie Państwa Islamskiego wpisuje się w oficjalny priorytet polityki zagranicznej Iranu – działań na rzecz świata bez przemocy i ekstremizmu. Koncepcja ta (WAVE – *World Against Violence and Extremism*), którą zaproponował prezydent Rouhani, została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w grudniu 2013 roku³.

Współpraca pozwoliłaby ograniczyć rozlewanie się muzułmańskiego ekstremizmu, który zagraża stabilności regionu. Dawałaby jednocześnie możliwość załagodzenia podziałów politycznych (Stany Zjednoczone kontra Iran oraz arabskie państwa Zatoki Perskiej kontra Iran), ale również religijnych (szyicki Iran kontra sunnickie państwa arabskie). Z punktu widzenia Teheranu pozwalałaby osłabić wizerunek Iranu jako państwa wspierającego terroryzm, wzmocnić pozycję szyizmu (szczególnie jako alternatywy wobec sunnizmu, który może być odbierany jako odłam bardziej radykalny), a także uwolnić się od międzynarodowego ostracyzmu. Kierując się tymi ambicjami, w grudniu 2014 roku prezydent Rouhani wezwał do regionalnej współpracy przeciwko ekstremistom. Jak jednak dodał, „nie ma potrzeby obecności obcych”⁴. Taka deklaracja z jednej strony ma na celu zbudować i sementować regionalną wspólnotę muzułmańską (Iran jako integralny i pełnoprawny członek społeczności regionu zamiast podziału na „my sunnici” i „oni szyici”), a z drugiej trzymać Stany Zjednoczone na dystans, co wpisuje się zarówno w politykę najwyższego przywódcy Iranu, jak i oczekiwania znacznej części irańskiego, konserwatywnego i antyamerykańskiego społeczeństwa.

Ostatecznie jednak w 2014 roku Iranowi nie udało się doprowadzić do stworzenia regionalnej koalicji muzułmańskiej i odsunięcia Stanów Zjednoczonych od wydarzeń w bliskiej zagranicy, szczególnie w Iraku i Syrii. Od początku sierpnia pozycje Państwa Islamskiego są bowiem bombardowane przez koalicję Stanów

³ Rok później Iran zorganizował w Teheranie międzynarodową konferencję z udziałem polityków z całego świata, podczas której promowano koncepcję WAVE. Obecność takich osób jak Dominique de Villepin (premier Francji w latach 2005–2007) czy Kjell Magne Bondevik (premier Norwegii w latach 1997–2000 i 2001–2005), a także przyjęcie komunikatu końcowego, w którym przedstawiciele ponad 40 państw świata (w tym politycy i naukowcy) poparli koncepcję Rouhaniego, to niewątpliwie sukces dyplomatyczny Iranu.

⁴ M. Bizaer, „Iran’s Rouhani eyes leading role in anti-terror campaign”, *Al Monitor* z 12 grudnia 2014 r., www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/iran-wave-terrorism-isis.html.

Zjednoczonych i pięciu państw arabskich (Irak, Jordania, Bahrajn, Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie). Iran jest zmuszony działać samodzielnie, bez koordynowania działań z innymi państwami. W retoryce irańskiej nie jest to efekt wykluczenia Iranu z sojuszu *ad hoc*, ale świadome działanie Teheranu, gdyż nie będzie „współpracować z fałszywą koalicją przeciwko terrorowi, która odegrała rolę w stworzeniu grup terrorystycznych”⁵.

Iran podjął szereg prób ocieplenia relacji z państwami GCC, np. w marcu 2014 roku w Teheranie odbyło się pierwsze w historii posiedzenie wspólnego komitetu politycznego Iranu i Kataru. W tym samym miesiącu prezydent Rouhani gościł w Omanie. Wcześniej, w grudniu 2013 roku, minister spraw zagranicznych Iranu Mohammad Dżawad Zarif odwiedził Kuwejt, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie i Oman. Pod koniec 2014 roku podjęto ponowną próbę ocieplenia relacji z Arabią Saudyjską. By poprawić stosunki dwustronne, prezydent Iranu przyjął zaproszenie od króla Abd Allaha ibn Abd al-Aziza al Sauda do odbycia pielgrzymki, a także złożenia oficjalnej wizyty w Arabii Saudyjskiej. Ograniczone ocieplenie wynika nie tylko z większych starań Iranu, ale także względnego zneutralizowania kryzysu w Bahrajnie, a więc istotnego czynnika, który w ostatnich latach rzucał się cieniem na relacjach dwustronnych (to jest między Iranem a państwami GCC). Co więcej, nawiązanie rozmów dyplomatycznych na temat programu jądrowego zmniejszyło izraelskie groźby wobec Iranu, co z kolei zredukowało wojenną retorykę Iranu wobec sojuszników Stanów Zjednoczonych, w tym państw GCC, otwierając drogę do pewnego ocieplenia.

Niemniej jednak nie zlikwidowano strategicznych rozbieżności, przez co działania na rzecz unormowania relacji z arabskimi sąsiadami w Zatoce Perskiej⁶ na razie nie doprowadziły do wyraźnego przełomu. Tradycyjne powody wzajemnej niechęci – zarówno polityczne, etniczne, jak i religijne⁷ – zostały wzmocnione w 2014 roku postępującą ofensywą „szyckiego półksiężyca” (Irak, Syria, Jemen, Liban), której przewodzi Iran, co zwiększa wrogość na linii sunniti–szyiti⁸. Saudyjski książę i były dyrektor wywiadu Turki al Fajsal otwarcie skrytykował politykę Iranu, stwierdzając,

⁵ “Iran will not cooperate with fake anti-terror coalitions: Speaker”, IRNA z 24 września 2014 r., <http://www.irna.ir/en/News/2738541>.

⁶ Mowa tutaj o państwach wchodzących w skład Rady Współpracy Zatoki (GCC – Gulf Cooperation Council), to jest o Arabii Saudyjskiej, Bahrajnie, Katarze, Omanie, Kuwejcie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich.

⁷ Najważniejsze przyczyny polityczne to fakt, iż Arabia Saudyjska i Iran konkurują o miano regionalnego przywódcy. Ponadto istnieje także podział na teokratyczny Iran i świeckie państwa arabskie. Państwa GCC blisko współpracują ze Stanami Zjednoczonymi, podczas gdy Iran prowadzi politykę antyzachodnią. Alienację polityczną Iranu wzmacnia fakt zjednoczenia wszystkich arabskich państw Zatoki Perskiej (bez Iraku) w ramach GCC. Z perspektywy etnicznej różnica opiera się na podziale na państwa arabskie i perski Iran. Wymiar religijny to podział na sunnitów i szyitów. Mieszanka tych powodów doprowadziła do międzynarodowego kryzysu o Bahrajn w 2011 roku.

⁸ Dowodem postępującej wrogości z Iranem w tle jest nie tylko samobójczy zamach bombowy na ambasadę Iranu w Bejrucie w listopadzie 2013 roku, lecz także eksplozja samochodu-pułapki przed domem ambasadora Iranu w Jemenie w grudniu 2014 roku. W obu przypadkach zamachu dokonali najprawdopodobniej bojownicy sunniccy. Nie można jednocześnie wykluczyć, że spadek cen ropy naftowej na światowych rynkach w 2014 roku, stanowiący efekt polityki Arabii Saudyjskiej, jest również wymierzony w Iran.

że „gra o hegemonię nad krajami arabskimi jest nie do zaakceptowania”⁹. Podobny pogląd wyrazili przedstawiciele Kataru, którzy zagrozili, że interwencja wojsk irańskich w Iraku zostanie uznana za wrogi akt¹⁰. Szyicka ekspansja to oprócz irańskiego programu atomowego największy obecnie powód daleko idącej nieufności państw arabskich Zatoki Perskiej wobec Iranu, który w oficjalnej retoryce podkreśla, iż jego polityka zagraniczna oparta jest na uznaniu „przyjaznych relacji z sąsiadami w duchu wzajemnego szacunku i nieingerowania w wewnętrzne sprawy innego państwa”¹¹. Pomimo takich deklaracji państwa GCC nie dostrzegły zmiany w irańskiej polityce i w listopadzie 2014 roku, z obawy przed Iranem i wewnętrznymi zagrożeniami, ogłosiły powstanie wspólnego dowództwa wojskowego GCC.

Możliwość ocieplenia relacji Iranu z państwami GCC (szczególnie z Arabią Saudyjską) w dłuższej perspektywie staje pod dużym znakiem zapytania, co wynika z istnienia strategicznych różnic, w tym rywalizacji sunnicko-szyickiej i ukazującej geostrategiczne aspiracje Iranu wspomnianej ofensywy „szyckiego półksiężyca”. Pomimo zabiegów dyplomacji, dalsze utrzymywanie się napięcia w relacjach Iranu z Arabią Saudyjską jest faktem. Ilustracją tego są wypowiedziane w październiku 2014 roku słowa saudyjskiego ministra spraw zagranicznych, który wezwał Iran, aby wycofał „siły okupacyjne” z Syrii. Zmianą jest irańska reakcja – Teheran powstrzymał się od ostrej odpowiedzi, charakterystycznej dla końcowego okresu prezydentury Ahmadineżada, stwierdzając dyplomatycznie, iż „Arabia Saudyjska powinna ostrożniej podchodzić do tworzonych przez wrogów teorii spiskowych i nie tracić szansy na odegranie pozytywnej roli w regionie”¹².

Na napięte relacje Iranu z państwami arabskimi w 2014 roku wpływ miały również wydarzenia w Jemenie, gdzie szyckie bojówki walczą z partyzantami sunnickimi (których wspiera m.in. Arabia Saudyjska). Rozpoczęte pod wpływem rewolucji w Tunezji i Egipcie antyrządowe działania w Jemenie przerodziły się w krwawe walki, co w 2013 roku doprowadziło *de facto* do wybuchu wojny domowej. Istnieje podejrzenie, iż w ostatnich latach Iran włączył się w konflikt i zaczął dozbrajać, razem ze wspieranym przezeń Hezbollahem, szyckie bojówki, które otrzymują również pomoc finansową i szkolenia¹³. Wydaje się to wysoce prawdopodobne, bez wspar-

⁹ S. Erlanger, „Saudi prince criticizes Obama administration, citing indecision in Mideast”, *The New York Times* z 15 grudnia 2013 r., <http://www.nytimes.com/2013/12/16/world/middleeast/saudi-prince-accuses-obama-of-indecision-on-middle-east.html>.

¹⁰ M. Salman, „Qatari: U.S. intervention in Iraq would be seen as war on Sunni Arabs”, *The Sacramento Bee* z 16 czerwca 2014 r., <http://www.sacbee.com/2014/06/16/6487754/qatari-us-intervention-in-iraq.html>. Wydaje się, że „ofensywa uroku” Rouhaniego działa tylko na państwa zachodnie, które chcą znieść sankcje, aby móc nawiązać współpracę gospodarczą. W przypadku sąsiadów Iranu zdają się dominować raczej opinie niechętne. Szerzej zob. E. Groll, „Why is Rouhani’s popularity plummeting in the Middle East?”, *Foreign Policy* z 19 czerwca 2014 r., http://blog.foreignpolicy.com/posts/2014/06/19/why_is_Rouhani_s_popularity_plummeting_in_the_middle_east.

¹¹ „Iran dismisses (P)GCC’s claims on Persian Gulf islands”, *Press TV* z 11 grudnia 2014 r., <http://www.presstv.ir/detail/2014/12/11/389729/iran-reaffirms-sovereignty-on-pg-islands>.

¹² „Iran warns Saudi FM against enemy plots”, Islamic Republic News Agency z 14 października 2014 r., <http://www.irna.ir/en/News/2750870>.

¹³ A. Mudallali, „The Iranian sphere of influence expands into Yemen”, *Foreign Policy* z 8 października 2014 r., <http://foreignpolicy.com/2014/10/08/the-iranian-sphere-of-influence-expands-into-yemen>.

cia zewnętrznego bowiem szyckie siły paramilitarne nie byłyby w stanie zająć stołecznej Sany we wrześniu 2014 roku. Choć Iran nie przyznaje się do aktywnego wsparcia rebeliantów, to pozytywnie odniósł się do wkroczenia bojówek do stolicy Jemenu¹⁴. Polityka w Jemenie wpisuje się w irańską koncepcję ofensywy „szyckiego półksiężyca” i stanowi jeden z elementów bliskowschodniej polityki Iranu, która od wielu lat opiera się na kilku zasadniczych kierunkach strategicznych. Zaliczyć do nich można: wspieranie Syrii, Iraku, Palestyny, Hezbollahu i walkę z Izraelem.

W 2014 roku Iran kontynuował wspieranie prezydenta Syrii Baszara al-Asada, co kłóci się z działaniami Zachodu oraz państw arabskich Zatoki Perskiej, udzielających pomocy rebeliantom (i co w konsekwencji utrudnia ocieplenie). W ubiegłym roku irańskie media opublikowały szereg informacji, z których ponad wszelką wątpliwość wynika zbrojny udział w konflikcie syryjskim¹⁵. W maju 2014 roku irański generał Hosejn Hamedani stwierdził otwarcie, iż „wyszkolono 130 tysięcy Irańczyków”, którzy zostali przygotowani do misji w Syrii. Oficer jednocześnie przyznał, że „Iran w Syrii sformował drugi Hezbollah”¹⁶. Polityka irańska oraz kategoryczny sprzeciw syryjskiej opozycji sprawiły, że przedstawiciele Iranu nie zostali zaproszeni na konferencję pokojową dotyczącą Syrii¹⁷. W tym aspekcie geostrategiczne kalkulacje i interesy będą wyjątkowo trudne do pogodzenia.

W ubiegłym roku Iran niezmiennie wspierał szyicki rząd premiera Nuriego al-Malikiego w sąsiednim Iraku. W obliczu ofensywy sunnickiego Państwa Islamskiego w czerwcu 2014 roku prezydent Rouhani oficjalnie zapowiedział, że w razie pogorszenia sytuacji Iran jest gotów na bezpośrednią interwencję zbrojną, by „chronić święte miejsca w Karbali, Nadżafie, Bagdadzie i Samarze”¹⁸. Choć skala irańskiego zaangażowania w Irak jest nieznana, to z upublicznionych zdjęć można wnioskować, że Iran szkoli irackie jednostki wojskowe, wspiera szyckie bojówki z Brygady Chorasani, wysyła własnych oficerów sił specjalnych, bezzałogowe statki latające, uzbrojenie i zaopatrzenie, a nawet samoloty szturmowe Su-25, które trafiły na wyposażenie irackiego lotnictwa¹⁹. Dostrzeżono również samoloty F-4 Phantom, najprawdopodobniej należące do irańskich sił powietrznych²⁰. Szacuje się,

¹⁴ „Tehran welcomes deal between Yemeni govt., dissidents”, Islamic Republic News Agency z 22 września 2014 r., <http://www.irna.ir/en/News/2738259>.

¹⁵ Na przykład w styczniu 2014 roku opublikowano nazwiska i zdjęcia piętnastu poległych w Syrii Irańczyków. Dodatkowe fakty potwierdzające obecność Irańczyków w Syrii zostały upublicznione w maju 2014 roku – wówczas strona internetowa zbliżona do syryjskich rebeliantów opublikowała odciętą głowę irańskiego generała Abdullaha Eskandariiego (Korpus Strażników Rewolucji).

¹⁶ S. Peterson, „Behind Syrian regime, a familiar US adversary: Iran”, *The Christian Science Monitor* z 30 maja 2014 r., <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2014/0530/Behind-Syrian-regime-a-familiar-US-adversary-Iran>.

¹⁷ M.R. Gordon, A. Barnard, „Talks over Syria are set to begin, but Iran is not invited”, *The New York Times* z 20 stycznia 2014 r., <http://www.nytimes.com/2014/01/21/world/middleeast/syria.html>.

¹⁸ „Iran vows to protect Shia holy shrines in Iraq: Rouhani”, *Alalam* z 18 czerwca 2014 r., <http://en.ala-lam.ir/news/1603875>.

¹⁹ Na przykład w grudniu 2014 roku przyznał, że w Iraku zginął generał Hamid Taghawi z Korpusu Strażników Rewolucji. Ujawniono również liczne zdjęcia z Iraku, na których widnieje generał Kassem Solejmani – dowódca jednostki specjalnej al-Kuds. W styczniu 2015 roku irańskie media podały informację o śmierci w Iraku generała Mehdiiego Nowruziego, dowódcy sił specjalnych.

²⁰ Drugim państwem regionu, które posiada na wyposażeniu odrzutowce F-4 Phantom, jest Turcja.

że w 2014 roku Iran sprzedał Irakowi broń (amunicja, łączność broń lekka, samochody, granatniki, lekka artyleria) o wartości około 10 mld USD²¹. Wsparcie materiałowe i operacyjne (w tym szkolenia) otrzymują również iraccy Kurdowie w skali dużo większej niż w przypadku pomocy innych państw, w tym Stanów Zjednoczonych. Pomoc jednostkom kurdyjskim zapewnia Iranowi zwiększenie wpływów w regionie, ale ostatecznie może przyczynić się do wzmocnienia separatystycznych ambicji Kurdów – nie tylko w Iraku i Syrii, lecz także w Iranie²². Takie działanie jest jednak konieczne, by Iran zrealizował cel strategiczny, jakim jest utrzymanie w Iraku – oraz w regionie – dominacji szyitów. Utrata przez nich władzy wzmocni sunnitów, tym samym więc zwiększy wpływy Kataru, a szczególnie Arabii Saudyjskiej, na co Iran nie chce pozwolić.

Pomimo „ofensywy uroku” polityka Iranu w odniesieniu do Izraela w 2014 roku nie uległa zmianie – ani w wymiarze słownym, ani praktycznym, co nie powinno być zaskoczeniem – skrajnie negatywny stosunek do „syjonistycznego reżimu”, jak nazywany jest Izrael w irańskiej retoryce, to jeden z fundamentów Islamskiej Republiki Iranu i ze strony żadnego prezydenta, ani skrajnego konserwatysty takiego jak Ahmadineżad, ani umiarkowanego – jak Rouhani – nie można oczekiwać jakichkolwiek zmian pod tym względem. Do zmiany nie mogło dojść także dlatego, iż obie strony niezmiennie różnią się w podejściu do sprawy palestyńskiej (Iran stanowi jednego z głównych orędowników niepodległości Palestyny i wspiera ruchy radykalne, między innymi Hamas czy Islamski Dżihad²³) i rządów prezydenta Baszara al-Asada.

W wymiarze retorycznym Iran nieustannie krytykuje działania Izraela, w tym ataki na Strefę Gazy. Symbolicznym dowodem niezmiennego wsparcia było spotkanie w Damaszku w grudniu 2014 roku przewodniczącego irańskiego parlamentu Alego Laridżaniego z palestyńskimi bojówkami, podczas którego Irańczyk wezwał do zjednoczenia „wszystkich sił, by stawić czoła syjonistycznemu reżimowi”²⁴. Hamas oficjalnie podziękował Iranowi za pomoc finansową i militarną podczas woj-

²¹ H. Hendawi, Q. Abdul-Zahra, „Iran has never been more influential in Iraq”, *Business Insider* z 12 stycznia 2015 r., <http://www.businessinsider.com/iran-has-never-been-more-influential-in-iraq-2015-1>. W grudniu 2014 roku irackie Ministerstwo Obrony zaprzeczyło informacjom, jakoby irańskie lotnictwo wspierało działania przeciwko Państwu Islamskiemu (za: J. Binnie, „Iraqi MoD denies Iranian airstrikes”, *Jane's Defence Weekly* z 17 grudnia 2014 r., s. 17).

²² Rozpad któregokolwiek z sąsiadów bez wątpienia zwiększy zagrożenie secesją na terenie samego Iranu, który boryka się z licznymi tendencjami odśrodkowymi. W analizowanym przypadku dotyczy to Kurdystanu, który od wielu dekad pozostaje niespokojnym regionem Iranu, z bardzo silnymi aspiracjami autonomicznymi. Iran niezmiennie krytykuje tego rodzaju działania oraz utrzymuje na terenie irańskiego Kurdystanu wzmocniony kontyngent wojskowy. Gdy w lipcu 2014 r. Masud Barzani (prezydent autonomicznego rządu kurdyjskiego w Iraku) zapowiedział referendum, Teheran całkowicie odrzucił taki pomysł i uznał go za „syjonistyczny spisek”.

²³ Bliskie wsparcie Iranu dla świeckiego reżimu Baszara al-Asada w Syrii sprawiło, że w ostatnich latach religijny Hamas ograniczył współpracę z Teheranem. W rezultacie głównym partnerem Iranu w Strefie Gazy był w 2014 roku Islamski Dżihad.

²⁴ „Larijani calls for mobilization of all forces to resist Zionism”, Islamic Republic News Agency z 22 grudnia 2014 r., <http://www.irna.ir/en/News/81434386>.

ny z Izraelem w lipcu 2014 roku²⁵. Podobna retoryka obowiązuje w odniesieniu do Syrii, np. po ataku Izraela na cele w Syrii w grudniu 2014 roku Iran skrytykował nalot, który Teheran odbiera jako przejaw „współpracy syjonistycznego reżimu z grupami terrorystycznymi w niszczeniu Syrii i masakrowaniu jej bezbronnych mieszkańców”²⁶. W listopadzie 2014 roku najwyższy przywódca zapowiedział uzbrojenie palestyńskich oddziałów na Zachodnim Brzegu, a w grudniu uruchomił medialną kampanię na portalu Instagram, w której zachęca się młodych Irańczyków do publikacji zdjęć związanych z walką przeciwko Izraelowi.

W wymiarze praktycznym obie strony kontynuują tajne działania wywiadowcze przeciwko sobie, które jednak w 2014 roku były mniej krwawe niż w latach ubiegłych. Do poważnego incydentu doszło w marcu 2014 roku, kiedy to płynący pod panamską banderą statek handlowy „Kłos C” został zatrzymany na Morzu Czerwonym przez siły izraelskie. Według Izraela jednostka wypłynęła z irańskiego portu Bander-e-Abbas i kierowała się w stronę Port Sudanu. Stamtąd około czterdziestu wyprodukowanych w Syrii rakiet M-302 o zasięgu 150–200 km miało zostać przetransportowanych, zapewne przez egipski półwysep Synaj, do Strefy Gazy²⁷. Irański minister spraw zagranicznych Mohammad Dżawad Zarif odpowiedział, że izraelskie zarzuty to „nieudane kłamstwa”²⁸. W maju doszło do tajemniczej eksplozji w ośrodku, który jest przez Izraelczyków uważany za miejsce składowania uranu. W październiku podobny incydent dotknął powiązaną z programem jądrowym wojskową bazę w Parczin. Irańską odpowiedzią w 2014 roku było nie tylko wspieranie sił wrogich Izraelowi, ale także wysłanie żołnierzy nad granicę z tym państwem²⁹. W listopadzie irańska prasa opublikowała wywiad z dowódcą wojsk raketowych, który przyznał, iż ich głównym zadaniem jest atak na Izrael. Co więcej, w styczniu 2014 roku dowódca sił *basidżów* gen. Mohammad Reza Naqdi stwierdził, że Iran tworzy grupy zbrojne w Egipcie i Jordanii do walki z Izraelem. Dodał, że tego rodzaju jednostki sformowano już w Syrii i Libanie³⁰.

²⁵ „Hamas spokesman: Iran contributed to winning 51-Day Gaza War”, Islamic Republic News Agency z 14 grudnia 2014 r., <http://www.irna.ir/en/News/8142609>.

²⁶ „Israel, terrorists massacring Syrians: Afkham”, Islamic Republic News Agency z 8 grudnia 2014 r., <http://www.irna.ir/en/News/81418587>.

²⁷ Y. Lappin, „Iranian arms vessel captured by IDF docks in Eilat”, *The Jerusalem Post* z 3 sierpnia 2014 r., <http://www.jpost.com/Defense/Iranian-arms-vessel-captured-by-IDF-to-dock-in-Eilat-344702>.

²⁸ „Iran’s Zarif says Israel lying about Gaza rocket ship”, BBC z 6 marca 2014 r., <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26463938>. Zob. również: L. Charbonneau, „Exclusive: U.N. experts trace recent seized arms to Iran, violating embargo”, Reuters z 27 lipca 2014 r., <http://www.reuters.com/article/2014/06/28/us-iran-sanctions-un-idUSKBN0F300H20140628>.

²⁹ W grudniu 2014 roku w Internecie opublikowano zdjęcia umundurowanych żołnierzy z Korpusu Strażników Rewolucji, którzy – według podpisów – znajdowali się w południowym Libanie. Zob. D. Lieber, „Iranian army affiliated twitter account: Our soldiers are on Israel’s borders”, *The Jerusalem Post* z 27 grudnia 2014 r., <http://www.jpost.com/Middle-East/Iranian-Army-twitter-account-Our-soldiers-on-Israel-s-borders-385872>.

³⁰ „Iran’s Basij Commander: Jordan, Egypt to form volunteer mobilized forces”, FARS News Agency z 14 stycznia 2014 r., <http://english.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13921024000839>. Dowodem na poparcie tych słów jest incydent ze stycznia 2015 roku, kiedy to Izrael, nie wiedząc o jego obecności, podczas nalotu w rejonie Wzgórz Golan zabił irańskiego generała Mohammada Allahdadięgo. Śmierć oficera Kor-

WYMIAR WSCHODNI POLITYKI IRANU

W 2014 roku Iran pozostał aktywny w kontaktach ze swoimi sąsiadami. Szczególnie istotne były relacje z Afganistanem i Pakistanem, które zostały zdominowane przez dwa wydarzenia. Pierwszym z nich jest ciągła walka sił rządowych (szczególnie Korpusu Strażników Rewolucji oraz podległych im jednostek specjalnych al-Kuds) z międzynarodowymi grupami przemytników narkotyków (około 70% światowego opium przechodzi ze wschodu przez granicę Iranu). Na tym terenie w ciągu ostatnich kilkunastu lat życie straciło około 3 tys. irańskich funkcjonariuszy.

Drugi aspekt to intensyfikacja walk zbrojnych przeciwko lokalnym bojówkom religijno-separatystycznym, z których najważniejszą jest sunnicka grupa Dżaisz ul-Adl (Armia Sprawiedliwości), powołana w 2012 roku przez członków bojówki Dżundallah (Armia Boga)³¹. Obszarem krwawych walk stała się irańska prowincja (ostan) Sistan i Beludżystan nad Zatoką Omańską, która na wschodzie graniczy z pakistańską prowincją Beludżystan. Obszar zamieszkują Beludżowie – lud pochodzenia irańskiego, wyznający islam sunnicki, który posługuje się nie językiem perskim, lecz beludzi. To jeden z najbiedniejszych i najmniej rozwiniętych obszarów Iranu. Jego mieszkańcy czują się w Iranie dyskryminowani religijnie, politycznie i gospodarczo, co zwiększa ich niechęć względem władzy centralnej i wzmacnia poczucie odmienności³².

Ubiegły rok charakteryzował się większą skalą przemocy niż lata wcześniejsze, co wynikało z intensyfikacji walk między rządowymi siłami irańskimi a sunnickimi bojówkami, operującymi w rejonie przygranicznym z Pakistanem, który nie jest w stanie zabezpieczyć 900-kilometrowej granicy. Partyzanci atakują irańskie posterunki graniczne, pociągi, infrastrukturę, budynki użyteczności publicznej, a nawet szyckie meczety. Dochodzi do licznych eksplozji samochodów-pułapek, zamachów terrorystów-samobójców i porwań irańskich funkcjonariuszy. O skali problemu świadczy kilkugodzinna bitwa przeciwko siłom Korpusu Strażników Rewolucji we wrześniu 2014 roku. Zakończyła się ona irańskim rajdem wojskowym na terytorium Pakistanu, który utrzymuje, iż „w ubiegłym roku niemal co tydzień irańscy żołnierze, czasem z wykorzystaniem śmigłowców i konwojów, ścigali bojówkarzy, wywołując przy tym ofiary śmiertelne wśród sił pakistańskich”³³. Na obszar Pakistanu

pusu Strażników Rewolucji została potwierdzona przez Iran, którego media uznały, że atak to dowód na współpracę Izraela z Państwem Islamskim.

³¹ Obie mają w Iranie status organizacji terrorystycznych. Dżundallah, której oficjalnym celem była walka o równouprawnienie sunnitów względem szyitów w Iranie, odpowiedzialna jest m.in. za zamach na prezydenta Mahmuda Ahmadineżada w grudniu 2005 roku. Organizacja została rozbita przez Iran w 2010 roku. Iran utrzymuje, że najpierw Dżundallah, a teraz Dżaisz ul-Adl, są finansowane, dozbrajane i szkolone przez Stany Zjednoczone, Izrael i Arabię Saudyjską, co zdaje się prawdą (szerzej zob. R. Czulda, „Igranie z ogniem”, *Polska Zbrojna*, styczeń 2013).

³² Podczas rządów szacha, to jest do 1979 roku, władza centralna ograniczała swobodę kultywowania tradycji Beludżów. Zakazywano m.in. publikacji w języku beludzi. Po rewolucji islamskiej dyskryminacja jest kontynuowana. W 1994 roku doprowadziła do masowych protestów i aresztowań.

³³ U. Farooq, „The dangerous drug-funded secret war between Iran and Pakistan”, *The Daily Beast* z 29 grudnia 2014 r., <http://www.thedailybeast.com/articles/2014/12/29/the-dangerous-drug-funded-secret-war-between-iran-and-pakistan.html>.

z terytorium Iranu kierowany jest co jakiś czas ostrzał artyleryjski i raketowy, co zwiększa wrogość wielu środowisk w Pakistanie, w tym części polityków, wobec Iranu. W odpowiedzi na wydarzenia w regionie w ubiegłym roku w zagrożonej prowincji Iran rozmieścił dodatkowe siły wojskowe.

Coraz intensywniejsze walki na pograniczu nie tylko angażują znaczne siły paki- stańskie i irańskie, ale także uniemożliwiają realizację projektu budowy międzyna- rodowej sieci przesyłowej gazu LNG (Iran–Pakistan–Indie, obecnie Iran–Pakistan– Chiny). Projekt ten, w ramach którego Iran zakończył już budowanie swojego odcinka, spotyka się z niezadowoleniem ze strony Stanów Zjednoczonych i presją Waszyngtonu na Islamabad, a także z wrogością i agresją ze strony beludżyjskich separatystów, którzy postrzegają go jako kolejny przykład wykorzystania ich przez władze centralne. Szansa na szybką realizację projektu, który mógłby stać się wiel- kim sukcesem prezydentury Rouhaniego, jest niewielka nie tylko z powodu aktyw- ności grup zbrojnych i braku źródeł finansowania ze strony Pakistanu, ale także z po- wodu pogorszenia się kondycji rosyjskich firm energetycznych (Gazprom), które wyrażały zainteresowanie udziałem w nim³⁴.

RELACJE ZE STANAMI ZJEDNOCZONYMI

Pewne pozytywne, ale jednocześnie bardzo ograniczone w swej skali zmiany za- szły w relacjach między Iranem a Stanami Zjednoczonymi. Pozostawały one bar- dzo napięte podczas prezydentury Mahmuda Ahmadineżada i George’a W. Busha, który uznał Iran za element „osi zła”. Pierwszy krok na rzecz względnej normaliza- cji prezydent Rouhani uczynił już we wrześniu 2013 roku, kiedy to odbył rozmow- ę telefoniczną z prezydentem Obamą, dla którego odbudowa stosunków dyploma- tycznych z Iranem może być najważniejszym sukcesem polityki zagranicznej. Była to pierwsza bezpośrednia wymiana zdań między prezydentami Iranu i Stanów Zjednoczonych od ponad trzydziestu lat³⁵.

Zbliżenie jest trudne z wielu powodów. Po pierwsze, Barack Obama jest polity- kiem słabym, niemającym spójnej wizji polityki zagranicznej. Po drugie, w Stanach Zjednoczonych ciągle nie brak zdecydowanego oporu wobec rozmów z Iranem. Polityczna siła grupy krytyków negocjacji wiedeńskich wzrosła po przegranych przez amerykańskich demokratów wyborach do Kongresu w listopadzie 2014 roku, co jeszcze bardziej utrudnia osiągnięcie przełomu w relacjach dwustronnych. Nawet gdyby udało się osiągnąć porozumienie dyplomatyczne, stałe zniesienie sankcji Stanów Zjednoczonych wobec Iranu może być niemożliwe z powodu sprzeciwu Kongresu. Z perspektywy Iranu problemy są analogiczne – prezydent Rouhani nie

³⁴ C. Farris, „The pipeline from hell”, *The Diplomat* z 23 września 2013 r., <http://thediplomat.com/2013/09/the-pipeline-from-hell>. Zgodnie z umową z 2009 roku Pakistan powinien rozpocząć import irańskiego gazu do grudnia 2014 roku. Termin ukończenia liczącego 1,1 tys. km rurociągu jest nieznany – Pakistan nie rozpoczął jeszcze prac.

³⁵ H. Rouhani nie stracił okazji, aby fakt ten – razem ze zdjęciem – umieścić w serwisie Twitter, który wykorzystywany jest jako element złożonej kampanii budującej jego pozytywny wizerunek na arenie międzyna- rodowej.

jest samodzielny i pozostaje zależny od zdominowanych przez konserwatystów resortów siłowych, a przede wszystkim od najwyższego przywódcy Alego Chamenei, który z jednej strony wyraził zgodę na rozmowy dyplomatyczne, ale z drugiej nie godzi się na kompromis. Dowodem na to jest chociażby fakt, iż podległa mu gazeta w listopadzie 2014 roku skrytykowała działania Rouhaniego, ostrzegając, że prezydent zmierza w stronę kapitulacji. Zbliżenie ze Stanami Zjednoczonymi jest blokowane przez konserwatystów, którzy – jak chociażby parlamentarzysta Ali Reza Zakani – ostrzegają, że „przyjęcie gnębielskich żądań strony amerykańskiej” działała na szkodę „interesów narodowych i interesów rewolucji islamskiej”³⁶. Tego rodzaju poglądy nie są odosobnione.

W obliczu silnych oporów wewnętrznych po obu stronach, słabości przywódców, braku wizji oraz wzajemnej nieufności nie może dziwić, że rok 2014 w relacjach dwustronnych upłynął na dyplomatycznych gestach, a nie na faktycznych decyzjach. Irański obóz umiarkowany, zarówno rząd Rouhaniego, jak i takie osoby jak były prezydent Ali Akbar Haszemi Rafsandżani, powstrzymuje się od antyamerykańskich wypowiedzi. W październiku 2014 roku Obama wysłał czwarty od 2009 roku list do najwyższego przywódcy Alego Chamenei, w którym wezwał Iran do włączenia się w walkę z Państwem Islamskim i do większej determinacji w rozwiązaniu kryzysu jądrowego. Do istotnej zmiany retoryki ze strony obozu konserwatywnego względem Stanów Zjednoczonych jednak nie doszło. W jego odczuciu Stany Zjednoczone są wrogiem, a Państwo Islamskie zostało przez nie stworzone, by zwalczać muzułmanów i wspierać Izrael. Konserwatywna prasa w październiku 2014 roku przypominała słowa najwyższego przywódcy z października 2013 roku, kiedy to Ali Chamenei stwierdził, że Iran opiera się na „prowadzącym dżihad islamie, islamie, który walczy, islamie, który inspiruje do poświęcenia krwi i życia”. Kilka dni później oficjalne stanowisko najwyższego przywódcy w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych wyraził członek jego biura: „Podli Amerykanie nie powinni myśleć, że coś tymi rozmowami osiągną (...) Uczniowie Proroka czekają na rozkaz, by wszystkich ich zniszczyć. Muzułmański Iran nie poprzestanie, dopóki nie pomści przelanej krwi niewinnych”³⁷. Podejście konserwatywnych duchownych i polityków zostało potwierdzone przez Korpus Strażników Rewolucji, który w listopadzie 2014 roku w oficjalnym komunikacie przypomniał, że „Stany Zjednoczone to ciągle Wielki Szatan i największy wróg rewolucji muzułmańskiej (...) Ameryka to główne centrum *fitny*”³⁸ i korupcji na świecie, które nigdy nie będzie zdolne do prawdziwego pojednania i przyjaźni” z Iranem³⁹.

W tej atmosferze umiarkowane głosy obozu prezydenta Rouhaniego nie są słyszane. Rząd jest w stanie jedynie wyrażać swoje opinie, które – z uwagi na we-

³⁶ „Sochangu-je wezarat-e charedže-je amrika az tawafogh-e haste-i ba iran”, Tasnim News Agency z 28 października 2014 r., <http://www.tasnimnews.com/Home/Single/546122>.

³⁷ Tasnim News Agency z 4 listopada 2014 r. Za: ibidem.

³⁸ *Fitna* w języku arabskim, w powyższym kontekście, oznacza pejoratywnie pokusę lub nieporządek.

³⁹ „Amrika hamczenan doszman-e szomare-je jek-e enghelab ast/mellat amadeand tumare-e jazidijan-e zaman ra barczinad”, FARS News Agency z 1 listopada 2014 r., <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13930810001176>.

wewnętrzną sytuację w Iranie – są niewątpliwie bardzo odważne, ale jednocześnie nie zmieniają rzeczywistości. Na przykład w grudniu 2014 roku Ali Szamkhani, sekretarz Najwyższej Narodowej Rady Bezpieczeństwa, na której czele stoi prezydent, wypowiedział się w następujący sposób: Stany Zjednoczone i Iran „mogą działać w taki sposób, aby nie zużywać swojej energii przeciwko drugiej stronie”⁴⁰. Jedynym realnym działaniem, niemniej też symbolicznym, były krótkie, dwustronne spotkania przedstawicieli Iranu i Stanów Zjednoczonych w Genewie w grudniu 2014 roku oraz w Paryżu i Genewie w styczniu 2015 roku. Mimo braku sukcesów Stany Zjednoczone nie tracą nadziei, że do pewnego ocieplenia może jednak dojść⁴¹.

Katalizatorem strategicznego zbliżenia Iranu i Stanów Zjednoczonych nie stał się Afganistan. Choć przez ostatnie lata Iran był oskarżany o wspieranie talibów celem zwiększania kosztów operacji NATO i Stanów Zjednoczonych w Afganistanie, to w dłuższej perspektywie zależy mu na stabilizacji tego państwa. Współpraca jest możliwa i dość przypomnieć amerykańsko-irańskie próby nawiązania kooperacji w odniesieniu do Afganistanu w 2001 roku. Obie strony jako zagrożenie postrzegają sunnickie ugrupowania zbrojne (w tym ruch talibów), które operują zarówno w Pakistanie, jak i Afganistanie. Według informacji prasowych Iran zaoferował przeszkolenie nawet 30 tys. afgańskich żołnierzy⁴², podczas gdy Pentagon stworzył specjalną grupę zadaniową, której celem jest koordynowanie współpracy z Iranem w odniesieniu do Afganistanu⁴³. Platformą współpracy mogłaby się stać wspólna walka z uprawami narkotyków w Afganistanie, które od lat skutkują w Iranie epidemią narkomanii.

IRAN WOBEC KRYZYSU JĄDROWEGO

Za sprawą wypowiedzi prezydenta Rouhaniego, a także trwającej „ofensywy uroku” i woli prowadzenia rozmów, w minionym roku udało się ożywić nadzieje w związku z irańskim kryzysem nuklearnym. Choć nie osiągnięto ostatecznego porozumienia, a przedmiot kryzysu pozostaje niezmienny (skala i charakter programu), dzięki polityce Rouhaniego ryzyko interwencji zbrojnej – szczególnie ze strony Stanów Zjednoczonych – zostało ograniczone do minimum. Ciągłe nieprzejednany w ocenie polityki Iranu Izrael również był zmuszony ograniczyć swoją presję i wojenną retorykę. W rezultacie w 2014 roku Iran zredukował swoje charakterystyczne dla schyłkowego okresu prezydentury Ahmadineżada groźby kontruderzenia na cele w Izraelu, Turcji oraz w państwach arabskich Zatoki Perskiej.

⁴⁰ L. Rozen, „Obama: Diplomacy with Iran has restrained nuclear program”, *Al Monitor* z 22 grudnia 2014 r., <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/obama-iran-nuclear-cuba-geneva-diplomacy-iaea.html>.

⁴¹ „Obama: Iran could be very successful regional power if it curbs nuclear”, *The Jerusalem Post* z 29 grudnia 2014 r., <http://www.jpost.com/Middle-East/Obama-Iran-has-chance-to-get-right-with-the-world-386035>.

⁴² M. Kugelman, „The Iran factor in Afghanistan”, *Foreign Policy* z 10 lipca 2014 r., <http://foreignpolicy.com/2014/07/10/the-iran-factor-in-afghanistan>.

⁴³ „Report: US turned to Iran for help in Afghanistan”, *Fox News* z 5 listopada 2014 r., <http://www.foxnews.com/world/2014/11/05/report-us-turned-to-iran-for-help-in-afghanistan>.

Iran niezmiennie utrzymuje, że rodzime prace mają charakter wyłącznie cywilny i pokojowy i jako takie pozostają w zgodzie z traktatem NPT, którego jest sygnatariuszem. Nie zmniejszył jednak licznych wątpliwości co do swojej dobrej woli. Pomimo zapewnień o chęci dyplomatycznego rozwiązania istniejących rozbieżności, w duchu zaufania i współpracy, Iran – zarówno według Izraela, jak i Stanów Zjednoczonych – nadal stara się ominąć sankcje gospodarcze i nielegalnie używać wyposażenie dla swoich instalacji jądrowych, co doprowadziło we wrześniu 2014 roku do kolejnych sankcji⁴⁴. Prezydent Rouhani nie ukrywa, że Iran stara się obejść embargo i „jest z tego dumny”⁴⁵. Pomimo nacisków Rady Bezpieczeństwa ONZ z lipca 2006 roku, domagającej się, aby wstrzymać wzbogacanie uranu, Iran kontynuuje ten proces – obecnie w Natanz i Fordow jest już około 10 tys. wirówek, co pozwoliłoby uzyskać w ciągu kilku miesięcy ilość wzbogaconego uranu wystarczającą do produkcji głowicy jądrowej⁴⁶. Iran, co pozostaje jednym z punktów protokołu rozbieżności, chce utrzymać potencjał wzbogacania uranu na skalę przemysłową, a także posiadać zdolność pełnego cyklu paliwowego. Nadal odrzuca możliwość pozyskiwania paliwa od dostawców zewnętrznych, na przykład z Federacji Rosyjskiej, z którą umowa na dostarczanie paliwa do reaktora w Buszehr wygaśnie w 2021 roku⁴⁷.

We wrześniu 2014 roku Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej wyraziła swoje „zaniepokojenie możliwością istnienia w Iranie niezgłoszonych prac jądrowych, w których udział biorą instytucje wojskowe, w tym w zakresie rozwoju głowic jądrowych dla rakiet”⁴⁸. Oznacza to, że Iran – świadomie lub nie – w 2014 roku nie zneutralizował pytań i wątpliwości wokół swojego programu jądrowego, a okazywane akty dobrej woli były symboliczne. Jednym z nich było zaproszenie w grudniu 2014 roku przedstawicieli Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej do przeprowadzenia inspekcji w Mariwan (istnieje podejrzenie produkcji tam komponentów wojskowych). MAEA taki pomysł odrzuciła, wyrażając chęć inspekcji instalacji Parczin, gdzie znajduje się tajny kompleks wojskowy.

⁴⁴ Z tego też powodu w sierpniu 2014 roku Stany Zjednoczone nałożyły sankcje na osoby fizyczne i firmy, które były związane z irańskim programem jądrowym (zob. „Additional sanctions imposed by the Department of State targeting Iranian proliferators”, U.S. Department of State, 29 sierpnia 2014 r., <http://m.state.gov/md231159.htm>. Zob. również C. Lynch, „U.S. accuses Iran of secretly breaching U.N. nuclear sanctions”, *Foreign Policy* z 8 grudnia 2014 r., <http://foreignpolicy.com/2014/12/08/us-accuses-iran-of-secretly-breaking-un-nuclear-sanctions-exclusive>).

⁴⁵ W. Tobey, „Is Iran already cheating on a nuclear deal?”, *Foreign Policy* z 15 grudnia 2014 r., <http://foreignpolicy.com/2014/12/15/is-iran-already-cheating-on-a-nuclear-deal>. Zob. również „Rouhani: Anti-Iran sanctions ‘crime against humanity’”, *Young Journalists Club* z 31 sierpnia 2014 r., <http://www.yjc.ir/en/news/4943>.

⁴⁶ J.E.C. Hymans, „Don’t fear a sneak-out. Why Iran can’t secretly build the bomb”, *Foreign Affairs* z 9 grudnia 2014 r., <http://www.foreignaffairs.com/articles/142480/jacques-e-c-hymans/dont-fear-a-sneak-out>.

⁴⁷ Warto nadmienić, że w listopadzie 2014 roku Federacja Rosyjska zgodziła się sprzedać Iranowi do ośmiu reaktorów jądrowych. Moskwa ma w Iranie dodatkowo wybudować fabrykę prętów z cyrkonu, które składają się na pręty paliwowe, montowane w rdzeniu reaktora.

⁴⁸ *Examining 10 Warning Signs of Iran Nuclear Weapons Development*, International Committee in Search of Justice for Iranian Democratic Opposition, 20 listopada 2014 r., s. 3.

Punktem wyjścia do rozmów w 2014 roku było podpisane w listopadzie 2013 roku w Wiedniu porozumienie, na mocy którego czasowo Iran zgodził się zawiesić najbardziej kontrowersyjne elementy swojego programu (w tym wzbogacanie uranu powyżej 5%), w zamian za co liczył na stałe złagodzenie sankcji gospodarczych i brak dodatkowych. Kolejne rozmowy odbyły się w lutym, marcu, maju, czerwcu i lipcu w Wiedniu. Ostatecznie jednak obu stronom nie udało się osiągnąć porozumienia w zakładanym terminie sześciu miesięcy, co wymusiło – w obliczu fiaska wysiłków dyplomatycznych – przedłużenie terminu obowiązywania umowy do 24 listopada 2014 roku. Jako gest dobrej woli Stany Zjednoczone (w ramach zawieszenia niektórych sankcji) zgodziły się odmrozić niemal 2,8 mld USD na zablokowanych irańskich kontach, podczas gdy Iran zobowiązał się przekształcić część ze swojego 20-procentowego uranu w paliwo, dwukrotnie zwiększyć częstotliwość międzynarodowych kontroli wirówek oraz ograniczyć prace nad bardziej zaawansowanymi ich modelami⁴⁹.

Kompromisu nie osiągnięto, lecz jedynie przedłużono czas obowiązywania porozumienia z listopada 2013 roku do 1 lipca 2015 roku. Pozwoliło to przeprowadzić kolejne tury rozmów – w Nowym Jorku (wrzesień), Wiedniu (październik), Muskacie i Wiedniu (listopad) i na zakończenie w Genewie (grudzień 2014 roku i styczeń 2015 roku). Przedłużenie rozmów daje więcej czasu na uzyskanie trwałych i przełomowych uzgodnień albo pozwoli odwlec w czasie nieuchronne fiasko rozmów. Obie strony, to jest P5+1⁵⁰ z jednej i Iran z drugiej, nie ograniczyły rozmiaru protokołu rozbieżności. Członkowie P5+1, szczególnie Stany Zjednoczone, chcą zablokować Iranowi wszelką możliwość rozwijania programu jądrowego do celów wojskowych. Dotyczy to niezmiennie wymogu (zgodnie z rezolucją 1929 Rady Bezpieczeństwa ONZ z czerwca 2010 roku), aby Iran zawiesił wzbogacanie uranu (a więc także ograniczył liczbę wirówek), rozpoczął pełną i przejrzystą współpracę z MAEA, a także wyjaśnił wszelkie wątpliwości, szczególnie dotyczące roli wojska w programie jądrowym oraz jego związków z projektem raket balistycznych.

Iran niezmiennie opowiada się za całkowitym i ostatecznym zniesieniem sankcji w przypadku osiągnięcia porozumienia końcowego, a nie tylko ich czasowego zawieszenia, czego chce P5+1 (z możliwością odwieszenia w razie pogwałcenia zapisów umowy), zdaje sobie bowiem sprawę, że „sankcje trudniej uruchomić i wyłączyć niż wirówki”, a „gdy sankcje ONZ zostaną ostatecznie zniesione, ich ponowna aktywacja w obliczu irańskich naruszeń będzie niezwykle trudna, co wynika z podziałów w łonie Rady Bezpieczeństwa”⁵¹. Iran ciągle przekonuje, iż prowadzi program jedynie cywilny (zgodnie z NPT), deklaruje swoją przejrzystość, ale jednocześnie chce te zdolności utrzymać, co tłumaczy chęcią samodzielności w uzyskiwaniu

⁴⁹ *Iran Nuclear Talks: The Fog Recedes*, „Middle East Briefing” – International Crisis Group, 10 grudnia 2014 r., s. 2. W sierpniu 2014 roku w Teheranie przebywała delegacja MAEA, by rozmawiać na temat implementacji zasad współpracy. Iran raz jeszcze odmówił dostępu do Parczin. Do kolejnego spotkania doszło w październiku, ale nie osiągnięto żadnego porozumienia.

⁵⁰ Nieformalny blok państw biorących udział w negocjacjach nad irańskim programem nuklearnym. W jego skład wchodzi pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ (Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny, Francja, Wielka Brytania) oraz Niemcy.

⁵¹ *Iran Nuclear...*, op. cit., s. 6.

paliwa jądrowego, a także narodową dumą i obawami o wiarygodność dostawców⁵². Nie ma też ostatecznej zgody chociażby co do reaktora na ciężką wodę budowanego niedaleko Arak (IR-40). Mógłby on pozwolić Iranowi na produkcję plutonu do głowic do ewentualnego wyposażenia raket balistycznych dalekiego zasięgu. Wręcz przeciwnie – w listopadzie 2014 roku pojawiły się zarzuty wzrostu skali zakupów wyposażenia do instalacji Arak⁵³. Iran nie złagodził swojego stanowiska nawet w obliczu rosnącej presji gospodarczej, która wynika nie tylko z dalszego obowiązywania sankcji międzynarodowych, ale także z globalnego spadku ceny ropy naftowej oraz spadku wartości riala, co negatywnie odbija się na kondycji irańskiej giełdy oraz na budżecie państwa, w którym brak rezerw finansowych koniecznych do interwencji w celu ratowania waluty⁵⁴. Jediną możliwością poprawienia sytuacji gospodarczej jest ograniczenie sankcji międzynarodowych, co pozwoliłoby zwiększyć eksport ropy naftowej.

Jednocześnie Iran nie ograniczył prac nad budzącym wątpliwości, ale niebędącym przedmiotem negocjacji międzynarodowych programem raket balistycznych oraz raket przeciwokrętowych. Niezmiennie odrzuca możliwość włączenia tego tematu w rozmowy, a jakiegokolwiek próby narzucenia restrykcji najwyższy przywódca Ali Chamenei uznał za „głupie i idiotyczne (...) Rakiety powinny być produkowane masowo. To główne zadanie wszystkich przedstawicieli wojska”⁵⁵. Nie zrezygnowano także z pokazów siły, choćby ogłoszenia planowanego wysłania okrętów wojennych ku wybrzeżom Stanów Zjednoczonych⁵⁶. Oznacza to, że także w swojej doktrynie obronnej Iran w ubiegłym roku nie dokonał żadnych istotnych korekt strategicznych. Dotyczy to również budżetu wojskowego, który prezydent Rouhani zapowiedział znacząco zwiększyć⁵⁷.

⁵² W odniesieniu do tego ostatniego elementu wystarczy wymienić politykę Rosji, która pomimo obowiązywania umowy dwustronnej z grudnia 2007 roku do tej pory nie dostarczyła Iranowi raketowych systemów przeciwlotniczych i przeciwbalistycznych S-300PMU-1. Oficjalnym powodem jest obowiązywanie rezolucji RB ONZ nr 1929 z 2010 roku, która nałożyła na Iran sankcje z powodu programu atomowego. Zdaniem Iranu nie obejmują one pocisków S-300 i Rosja powinna wywiązać się z umowy. Takie stanowisko Moskwy zwiększa nieufność Iranu względem Rosji.

⁵³ C. Lynch, op. cit.

⁵⁴ Na początku grudnia 2014 roku rial był najsłabszy, odkąd Rouhani został prezydentem. Według analiz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, aby Iran mógł zrównoważyć swój budżet, cena ropy naftowej powinna wynosić co najmniej 136 USD za baryłkę. G. Viscusi, T. Patel, S. Kennedy, „Oil shock streaks accros globe. From Moscow to Tehran to Caracas. Ready for \$40?”, Bloomberg z 1 grudnia 2014 r., <http://www.bloomberg.com/news/2014-11-30/oil-at-40-possible-as-market-transforms-caracas-to-iran.html>. W grudniu Rouhani przyznał przed parlamentem, że spadek cen sprawi, iż nowy budżet (od marca 2015 roku) odczuje wpływ niskiej ceny. Projekt budżetu został oparty na cenie około 70 USD za baryłkę (w 2014 roku było to 100 USD). W 2015 roku mniej niż połowa wpływów budżetowych ma pochodzić z eksportu ropy naftowej, której wydobycie na początku 2015 roku wynosiło 1,3 mln baryłek dziennie.

⁵⁵ „Khamenei: Iran's Revolutionary Guards should mass produce missiles”, *The Jerusalem Post* z 5 listopada 2014 r., <http://www.jpost.com/Middle-East/Khamenei-Irans-Revolutionary-Guards-should-mass-produce-missiles-351920>.

⁵⁶ „Iran says warships to approach US borders”, *Al Jazeera* z 9 lutego 2014 r., <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/02/iran-says-warships-sailing-towards-us-borders-2014294203302719.html>.

⁵⁷ W grudniu 2014 roku Rouhani ogłosił, że budżet wojskowy zostanie zwiększony o 33,5%, do poziomu około 8,7 mld USD, z czego większość (5,4 mld USD) ma trafić do Korpusu Strażników Rewolucji. „Iran unveils budget based on lower oil price of \$70/barrel”, *The Peninsula* z 8 grudnia 2014 r., <http://thepeninsula>

PODSUMOWANIE

Brak osiągnięcia faktycznego porozumienia w zakresie programu jądrowego to bez wątpienia największe rozczarowanie, związane w 2014 roku z Iranem. Nie jest jednak zaskoczeniem, bo jak trafnie zauważa Mark Fitzpatrick, „porozumienia nie uzyskano w ciągu ostatnich 12 lat (...) Długie negocjacje to często dyplomatyczna norma”⁵⁸. Należy również pamiętać, że o ile porozumienie z listopada 2013 roku było względnie krótkim dokumentem, o tyle negocjacje z 2014 roku dotyczyły szerszej gamy zagadnień – zarówno politycznych, jak i technicznych.

W tej sytuacji sankcje gospodarcze ciągle obowiązują, a to uniemożliwia zakończenie międzynarodowej izolacji Iranu. Iran nie jest zatem w stanie otworzyć swojego bardzo chłonnego rynku wewnętrznego zarówno dla wielu towarów konsumpcyjnych, jak i nowych technologii, nie może także stać się istotnym eksporterem surowców energetycznych, a tym samym alternatywą w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej dla wielu państw europejskich. Brak porozumienia, a w konsekwencji ocieplenia, uniemożliwia kontynuowanie procesu normalizacji i ograniczonego włączenia Iranu np. w walkę z Państwem Islamskim czy też w stabilizację Afganistanu. Innymi słowy, priorytety jego polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym polityka pełnej samodzielności i regionalne ambicje, pozostają niezmiennie, a wybór na prezydenta Rouhaniego nic – do tej pory – znacząco nie zmienił⁵⁹.

Gdyby szukać pozytywów w minionym roku, to można byłoby się odwołać do słów Baracka Obamy z grudnia 2014 roku, który stwierdził, że ubiegły rok był „zapewne pierwszym w ostatniej dekadzie, w którym Iran nie dokonał postępu w swym programie jądrowym”⁶⁰. To efekt nie braku zdolności, lecz przede wszystkim obowiązywania porozumienia tymczasowego z listopada 2013 roku. W obliczu kompleksowości i wielowątkowości problemu, a także wielości sprzecznych ze sobą interesów i oczekiwań stron oraz głębokiej nieufności, docenić można sam fakt nawiązania rozmów, zarówno na linii Iran – P5+1, jak i Iran – Stany Zjednoczone, a także osiągnięcia porozumienia w kwestii niektórych szczegółów. W 2015 roku rozmowy będą toczone w sytuacji dalszego obowiązywania sankcji gospodarczych, które w połączeniu z wyraźnym spadkiem cen ropy naftowej na światowych rynkach w minionym roku bardzo negatywnie oddziałują na gospodarkę Iranu. Trudno jednak

sulaqatar.com/business/middle-east-business/310699/iran-unveils-budget-based-on-lower-oil-price-of-70-barrel.

⁵⁸ M. Fitzpatrick, „Iran nuclear diplomacy survives to fight another day”, *Politics and Strategy (The Survival Editors' Blog)* z 24 listopada 2014 r., <http://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2014-d2de/november-52fa/iran-nuclear-diplomacy-survives-to-fight-another-day-b500>.

⁵⁹ Nie można wykluczyć, że wybór Rouhaniego i zawarcie porozumienia tymczasowego w Wiedniu w listopadzie 2013 roku stanowiło jedynie wybieg irańskich konserwatystów, by zyskać czas. Zawarcie umowy osłabiło izraelską presję, co pozwala Iranowi kontynuować prace nad programem jądrowym. Niezależnie od prawdziwych intencji Iranu konieczne jest, aby dalsze negocjacje – jeśli będą prowadzone – nie oznaczały zmniejszenia presji w postaci sankcji gospodarczych. Zwycięstwo w wyborach do amerykańskiego Kongresu republikanów, na ogół przeciwnych dyplomatycznym wysiłkom Baracka Obamy w odniesieniu do Iranu, zwiększa prawdopodobieństwo usztywnienia stanowiska Stanów Zjednoczonych, w tym utrzymania sankcji gospodarczych na obecnym poziomie lub nawet ich zwiększenia.

⁶⁰ L. Rozen, op. cit.

przewidzieć, jakie konsekwencje przyniesie to w 2015 roku. Nie można wykluczyć scenariusza osłabienia oporu konserwatystów w Iranie, którzy z powodu narastającej presji gospodarczej będą musieli upoważnić prezydenta Rouhaniego do większych ustępstw w zamian za zniesienie sankcji. Obecnie prezydent Iranu nie może prowadzić zbyt ugodowej polityki, skutkuje to bowiem otwartym sprzeciwem konserwatystów, którzy mogliby przyczynić się do jego obalenia.

Inny scenariusz, którego również nie można wykluczyć, to sytuacja, w której sankcje, niskie ceny ropy naftowej i brak sukcesów w rozmowach wzmocnią konserwatystów zarówno w Stanach Zjednoczonych, Izraelu, jak i w Iranie – dla kręgu najwyższego przywódcy, a także coraz silniejszego i wpływowego Korpusu Strażników Rewolucji rozmowy z P5+1 to jedynie strata czasu. Z ich stanowiskiem należy się liczyć – trzeba bowiem pamiętać, iż w Iranie prezydent nie jest w swych działaniach samodzielny i kwestie związane z bezpieczeństwem, w tym z programem jądrowym, zależą od najwyższego przywódcy oraz od Korpusu Strażników Rewolucji (stąd też ich stały wektor od wielu lat – niezależnie od osoby prezydenta). Wewnętrzne skomplikowanie staje się zrozumiałe, gdy przytoczy się słowa ministra spraw zagranicznych Zarifa, który otwarcie przyznał, że rząd nie kontroluje niektórych działań, w tym tajnych operacji irańskich w Syrii⁶¹.

O tym, że w Iranie toczy się debata o sensowności dalszych rozmów, a nawet walka o kierunek polityki, świadczą dostępne informacje prasowe. Na przykład gdy Rouhani w ramach „ofensywy uroku” odwołał coroczne ćwiczenia wojskowe „Wielki Prorok”, spotkał się z krytyką ze strony skrajnej prawicy⁶², a marynarka wojenna ogłosiła wysłanie okrętów wojennych ku wybrzeżom Stanów Zjednoczonych⁶³. W październiku 2014 roku prezydent podkreślił konieczność rozmów z wrogiem, a kilka dni później prasa związana z nurtem umiarkowanym zaapelowała do konserwatystów, by uszanowali tę politykę i jej nie sabotowali. O wewnętrznym napięciu oraz narastającej frustracji Rouhaniego świadczą również słowa prezydenta, który na początku sierpnia konserwatywnym politykom, krytykującym prowadzone negocjacje w sprawie programu jądrowego, kazał „iść do diabła”⁶⁴.

Ten wewnętrzny dwugłos, uniemożliwiający prowadzenie spójnej polityki zagranicznej, brak wyraźnych sukcesów w obniżaniu poziomu napięcia wokół Iranu, a także działania tego państwa, które rodzą pytania o szczerość i intencje – szczególnie w odniesieniu do programu jądrowego – uniemożliwiają pozytywną ocenę 2014 roku, a także z trudem pozwalają patrzeć na rok bieżący. Niemniej jednak docenić należy fakt, iż rozmowy są prowadzone, a Iran zdaje się pomimo pewnych wątpliwości przestrzegać porozumienia tymczasowego z listopada 2013 roku. Już samo nawiązanie negocjacji na wysokim szczeblu jest istotnym przełomem, którego przez

⁶¹ G. Abdo, „The end of Rouhani’s honeymoon”, Al Jazeera – America z 18 lutego 2014 r., <http://america.aljazeera.com/opinions/2014/2/hassan-Rouhani-iranalikhameneinuclearnegotiations.html>.

⁶² J. Binnie, „Iran announces new missile tests”, *IHS Jane’s 360* z 13 lutego 2014 r., <http://www.janes.com/article/33895/iran-announces-new-missile-tests>.

⁶³ „Iran says warships to approach US borders”..., op. cit.

⁶⁴ „Iran’s president offers harshest criticism yet of hard-liners opposed to making nuclear deal”, *Fox News* z 11 sierpnia 2014 r., <http://www.foxnews.com/world/2014/08/11/iran-president-offers-harshest-criticism-yet-hard-liners-opposed-to-making>.

wiele lat brakowało. Gdyby Iran nie chciał rozmawiać, to najwyższy przywódca nigdy nie dopuściłby do fotela prezydenckiego umiarkowanego i względnie otwartego Hasana Rouhaniego. Jednocześnie pamiętać należy, iż Iran nie podpisze umowy, która byłaby dla niego niekorzystna. Jak przestrzegł cytowany Ali Szamkhani, „nie zginiemy, jeśli porozumienie nie zostanie podpisane, ani też nie trafimy do nieba, jeśli je osiągniemy”⁶⁵.

Chociaż Iran i Stany Zjednoczone pozostają dla siebie państwami wrogimi, to nawet i one mogą znaleźć płaszczyznę do rozmów. Dość wymienić analogię z czasów zimnej wojny, kiedy to Stany Zjednoczone były w stanie nie tylko negocjować, ale wręcz współpracować ze Związkiem Sowieckim. Oba państwa różniły się w każdym aspekcie – politycznym, wojskowym, społecznym i gospodarczym. Mimo to podpisano wiele niezwykle ważnych porozumień, w tym traktaty na temat ograniczenia zbrojeń. Dlaczego w odniesieniu do Iranu i Stanów Zjednoczonych miałyby być inaczej? Jeśli więc nie zabraknie dobrej woli i szczerzej determinacji, to z czasem może dojść do przełomu, na którym zyskają obie strony. Szczególnie skorzystać może na tym Iran. Zniesienie sankcji byłoby wielkim sukcesem Hasana Rouhaniego, ale także obozu najwyższego przywódcy, który wzmocniłby swoją legitymizację polityczną.

IRAN'S POLICY: STILL NO BREAKTHROUGH IN ITS RELATIONS WITH THE WEST

Hassan Rouhani's victory in the nationwide elections in June 2013 raised high hopes both in Iran and internationally. Many believed that Rouhani's success would lead to a breakthrough in relations between Iran and the world, and introduce economic, political, and social reforms. In terms of foreign policy Hassan Rouhani – even before his presidential election – announced a few general priorities. First of all, he announced a desire for a rapprochement in relations with the Arab monarchies of the Persian Gulf. The second foreign policy goal was to solve the nuclear crisis. The third goal, strictly associated with the second, was to reduce and lift international sanctions imposed on Iran. In 2014, however, Iran failed to accomplish any of those goals.

The paper focuses on several areas of Iran's foreign policy in 2014. It begins with a presentation and analysis of the Middle Eastern dimension of Iranian activities, including Iran's involvement in the fight with the Islamic State, a failed attempt of President Rouhani to warm relations with the Arab states from the Persian Gulf, particularly Saudi Arabia, as well as Tehran's alleged involvement in the current civil war in Yemen. Other elements of this paper present Iran's 2014 policy towards Iraq, Syria, Palestine and Israel, as well as an increasing scale of hostility in the border-zone with Pakistan and Afghanistan. Finally, the paper analyzes an attempt for a diplomatic rapprochement with the United States and international negotiations over Iran's controversial nuclear programme.

Keywords: Iran foreign policy, nuclear crisis, security, Persian Gulf

⁶⁵ L. Rozen, op. cit.

PERYFERIE W CENTRUM? MIEJSCE AZJI CENTRALNEJ W GLOBALNEJ ARCHITEKTURZE BEZPIECZEŃSTWA

AZJA CENTRALNA W ŚWIETLE KRYZYSU UKRAIŃSKIEGO

Choć Azja Centralna¹ leży w samym sercu kontynentu azjatyckiego, często bywa uznawana za obszar peryferyjny z punktu widzenia światowego bezpieczeństwa, nie mniej często za znajdujący się w wyłącznej rosyjskiej sferze wpływów i pogrążony w związku z tym w pewnej stagnacji. Wydarzenia minionego roku dowiodły jednak, że obszary te nie mogą być uznane za stabilne. Czy w Azji Centralnej możliwe jest powtórzenie w jakimś stopniu ukraińskiego scenariusza destabilizacji? Pytanie brzmi nie tylko, czy i jak dalece jest to możliwe, ale też jak wpłynęłoby to (jeśli w ogóle) na globalną architekturę bezpieczeństwa. Innymi słowy, celem niniejszego rozdziału będzie znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, w jakim stopniu bezpieczeństwo w Azji Centralnej jest kwestią centralną, a w jakim peryferyjną z punktu widzenia globalnej stabilności międzynarodowej.

W ostatnich dwu dekadach dwie cechy decydowały o zainteresowaniu społeczności międzynarodowej Azją Centralną. Pierwszą z nich są pokaźne zasoby surowcowe, szczególnie ropy naftowej w Kazachstanie i gazu ziemnego w Turkmenistanie. Drugą cechą, która zyskała na znaczeniu po 2001 r., była bliskość Afganistanu. Rok 2014, pomimo że pozornie w regionie nie obfitował w wydarzenia o charakterze przełomowym, charakteryzowało ponowne wzmożone zainteresowanie Azją Centralną i wysoce prawdopodobne jest, że stanie się on nową cezurą dla analizy bezpieczeństwa. Dwa wydarzenia mogą być wykorzystane na poparcie tej tezy, z tym że oba o charakterze zewnętrznym wobec regionu. Pierwszym z nich jest naturalnie kryzys ukraiński i uruchomiona przez niego nowa dynamika w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Ujawnione w jego obliczu z całą mocą ambicje imperialne Rosji w sposób szczególny zaburzyły równowagę polityczną na terenach Wspólnoty Niepodległych Państw (o ile w którymkolwiek okresie mogliśmy mówić o istnieniu na tym obszarze rzeczywistej równowagi). Drugim wydarzeniem, które odcisnęło niewątpliwie piętno na regionie, a przede wszystkim na postrzeganiu jego znaczenia przez społeczność międzynarodową, jest zakończenie trwającej trzynaście lat misji ISAF w Afganistanie i związane z tym zamknięcie koalicyjnej bazy Manas w Azji Centralnej.

¹ Toczone są spory definicyjne na temat tego, czy należy używać określenia Azja Centralna i jaki obszar przez nie rozumieć; część badaczy preferuje dawny termin Azja Środkowa. Na potrzeby tego rozdziału Azja Centralna traktowana jest jako zwarty geopolitycznie region, na który składa się pięć republik poradzieckich: Republika Kazachstanu, Republika Kirgiska, Republika Tadżykistanu, Turkmenistan oraz Republika Uzbekistanu.

Wobec powyższego artykuł zostanie skoncentrowany wokół dwóch zasygnalizowanych zagadnień, i to właśnie w takiej kolejności. Nie znaczy to, że wyłącznie one determinują sytuację bezpieczeństwa regionalnego, ale jedynie że w sposób szczególny wpłynęły w ostatnim roku na zmiany w odniesieniu do tego problemu. Nie oznacza to również, że region jest wolny od innych wyzwań rzutujących na jego bezpieczeństwo. Jednym z takich problemów, który z uwagi na ograniczenia objętościowe zostanie jedynie zarysowany, jest geopolityczny kontekst zaangażowania Chin w regionie. Autorka zdecydowała się na zmarginalizowanie tego zagadnienia z dwóch powodów: po pierwsze, co istotniejsze merytorycznie, Chiny nie zdradzają na razie pretensji do zaangażowania w sektorze bezpieczeństwa; po drugie, co istotne z praktycznego punktu widzenia, zaangażowanie Chin i kontekst relacji rosyjsko-chińskich znalazły już na przestrzeni kilku ostatnich lat relatywnie duże zainteresowanie w literaturze dotyczącej regionu, także na gruncie nauki polskiej². Nie oznacza to, że autorka nie dostrzega znaczenia zaangażowania Chin w regionie bądź je marginalizuje. Nie są one po prostu osią zainteresowania niniejszego artykułu, choć pozostają niejako w jego tle jako fundamentalny składnik regionalnej mozaiki geostrategicznej, co zaznaczone zostanie przede wszystkim w części podsumowującej.

WPŁYW KRYZYSU UKRAIŃSKIEGO NA AZJĘ CENTRALNĄ

Nie trzeba być znawcą regionu, żeby stwierdzić, że aneksja Krymu i wojna na wschodzie Ukrainy oraz gospodarcze konsekwencje sankcji nałożonych przez Zachód na Rosję mają ogromny wpływ na sytuację w Azji Centralnej. W 2014 r. była to główna oś dyskusji, zarówno dla badaczy i elit lokalnych, jak i dla społeczności naukowej zajmującej się tym regionem. Prognozowanie długotrwałych konsekwencji tego konfliktu dla Azji Centralnej w momencie, w którym on ciągle trwa i trudno jest jednoznacznie wskazywać na możliwe ostateczne konsekwencje dla samej Ukrainy, jest zadaniem obciążonym ogromnym ryzykiem. Konieczne wydaje się jednak przeanalizowanie przynajmniej pewnych możliwych scenariuszy i najważniejszych kierunków zmian. W tym wypadku, także z uwagi na stosunkowo niewielką wiedzę o Azji Centralnej, niezbędne jest rozpoczęcie od zarysowania pewnego tła stanowiącego o daleko idących podobieństwach między Ukrainą a regionem.

Cała Azja Centralna, podobnie jak (przedrewolucyjna) Ukraina, pozostaje w rosyjskiej strefie wpływów, choć na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat stopień zależności poszczególnych republik od Moskwy uległ znaczącemu zróżnicowaniu. Wydaje się, że to właśnie te dwa czynniki, to jest (1) stopień podobieństwa do Ukrainy oraz (2) stopień zależności od Moskwy, w sposób decydujący określają konsekwencje wydarzeń ukraińskich dla poszczególnych państw regionu.

² W tym kontekście z krajowej literatury godne polecenia są następujące pozycje: *Państwo Środka a Nowy Jedwabny Szlak. Poradziecka Azja Centralna i Xinjiang w polityce ChRL* Krzysztofa Kozłowskiego (Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011) oraz *Azja Centralna w polityce energetycznej Chin* Łukasza Gacka (Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013). Z kręgu anglosaskiej literatury przedmiotu warto przytoczyć dość głośną pozycję Alexandra Cooleya: *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*, Oxford University Press 2012.

Pierwszym z analizowanych czynników powinien być **skład etniczny społeczeństw**. Struktura etniczna decyduje bowiem w znacznym stopniu o tym, że kwestionowanie przynależności jakiegoś terytorium na podstawie wyrażonej w referendum „woli” zamieszkującej to terytorium mniejszości etnicznej było – i pozostaje – z punktu widzenia państw Azji Centralnej wydarzeniem wysoce alarmującym. Z problemem mniejszości etnicznych borykają się właściwie wszystkie państwa regionu, w niektórych z nich, szczególnie w Kotlinie Fergańskiej, regularnie dochodzi do starć i niepokojów na tym tle. Wyjątkowo istotne wydaje się to w odniesieniu do tych państw, w których mniejszości zamieszkują w sposób zwarty – np. Uzbegy na południu Kirgistanu (okolice Oszu i Dżalalabadu, gdzie do ostatnich masowych starć doszło w czerwcu 2010 r.), oraz tych, na których terenie istnieją enklawy etniczne – wiosną 2014 r. toczyły się długotrwałe zamieszki wokół tadżyckich enklaw na południu Kirgistanu.

W kontekście kryzysu ukraińskiego jeszcze bardziej charakterystyczny jest problem **mniejszości rosyjskiej**, zamieszkującej zwarcie północne obwody Kazachstanu, takie jak pawłodarski czy północnokazachski ze stolicą w Pietropawłowsku. Dla zilustrowania jego skali można przytoczyć, że jeszcze w 1989 r. Rosjanie stanowili 37,8% populacji Kazachstanu (jednak zaledwie 0,9% z nich znało język kazachski), dziś populację tę szacuje się na około 22%³. Rosjanie są także istotną grupą etniczną, choć już nie tak znaczącą, w innych państwach regionu. W Kirgistanie etniczni Rosjanie stanowią obecnie około 7% populacji, w większości przynależą do elity społeczeństwa, zamieszkując głównie w stolicy – Biszkeku. W Uzbekistanie odsetek ludności rosyjskiej sięga niecałych 3%, podobnie w Turkmenistanie wskaźnik ten oscyluje w okolicach 2%. Najmniejszy odsetek społeczeństwa stanowią oni w Tadżykistanie – około 1%, co jest skutkiem masowej emigracji podczas wojny domowej w latach dziewięćdziesiątych. Przykład Krymu pokazał tym wszystkim państwom, że Rosja – w myśl zapowiedzi zawieranych od lat w dokumentach strategicznych i doktrynalnych – jest skłonna do występowania, w tym zbrojnie, w „obronie” mniejszości rosyjskojęzycznej.

Mniejszość rosyjska to zresztą niejedyna karta przetargowa Moskwy w relacjach z państwami regionu. W stosunku do przynajmniej trzech z nich – Kirgistanu, Tadżykistanu oraz, na nieco mniejszą skalę, Uzbekistanu – może ona rozgrywać dodatkowo znacznym uzależnieniem społeczeństw od dochodów pochodzących od migrantów zarobkowych. Szczególnie dla dwóch pierwszych republik, najbiedniejszych państw w całym byłym Związku Radzieckim, te przepływy pieniężne stanowią niemalże połowę ich budżetu. Kreml regularnie stosował już takie metody jak zaostrzanie kontroli i deportacje nielegalnych imigrantów, ilekroć tylko państwa te w swojej polityce usiłowały bardziej uniezależnić się od Moskwy. Ponownie postanowił sięgnąć po ten środek w 2014 r., chcąc „zachęcić” Kirgistan, Tadżykistan, a być może nawet Uzbekistan, do przystąpienia do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG). Wynikiem tych działań są nowe przepisy dotyczące migrantów zarobkowych

³ Por. P. Grochmalski, *Kazachstan. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006, s. 239–241.

przejeżdżających do Rosji spoza EUG, które weszły w życie z dniem 10 stycznia 2015 r. Wprowadziły one między innymi maksymalny czas przebywania w Rosji, ustalając go na poziomie 90 dni w każdym 180-dniowym okresie, oraz kary zakazu wjazdu za jego przekroczenie.

Wątkiem, którego nie należy lekceważyć w tym kontekście, jest problem konsekwencji ekonomicznych tych wydarzeń dla państw regionu. Sankcje nałożone na Rosję w odpowiedzi na prowadzoną przez nią politykę wobec Ukrainy oraz gwałtowny spadek cen surowców energetycznych spowodowały największy od lat dziesięcioletnich kryzys gospodarczy w tym kraju. Rykoszetem jednak dostało się także republikom centralnoazjatyckim – tym, których gospodarka jest oparta na eksporcie surowców węglowodorowych (Kazachstan, Turkmenistan), oraz tym, które gospodarczo uzależnione są od środków przesyłanych przez migrantów zarobkowych do Rosji⁴. Nastąpiło osłabienie lokalnych walut, kojarzonych mocno z rublem. Tymczasem Rosja dąży do jeszcze większego związania ekonomicznego z regionem, aktywnie promując ideę Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej wśród nowych potencjalnych członków, takich jak Kirgistan czy Tadżykistan.

Na wspomniane wyżej problemy nakłada się jeszcze jeden – ogromne poparcie dla polityki Kremla wśród społeczeństw lokalnych, także wielu przedstawicieli lokalnych elit. Powodowane jest to powszechnym dostępem do propagandowych mediów rosyjskich i bardzo ograniczonym dostępem do mediów zachodnich i zainteresowaniem nimi. Powszechne ubóstwo potęguje nostalgię za Związkiem Radzieckim. Społeczeństwa Azji Centralnej postrzegają Władimira Władimirowicza Putina jako silnego przywódcę, który potrafi rządzić twardą ręką. Przywódcy regionalni także próbują przedstawiać się w takim świetle. Dlatego też dopóki rosyjskie media mówiły głównie o przewrocie stanu dokonanym przez „faszystów” przeciwko prawomocnym władzom, dopóty środkowoazjatyckim przywódcom odpowiadała ta retoryka. Sytuacja skomplikowała się nieco, gdy zajęcie Krymu czy działania separatystyczne w Donbasie media rosyjskie zaczęły sankcjonować wolą zamieszkującej te obszary ludności rosyjskiej/rosyjskojęzycznej. Taka idea mogła już bowiem dla niektórych państw Azji Centralnej okazać się dość niebezpieczna, choć trudno przewidzieć jej długoterminowe konsekwencje. W momencie prac nad tym rozdziałem można jednak stwierdzić, że los Krymu stanowi niewątpliwie niebezpieczny precedens kwestionujący porządek międzynarodowy na obszarze byłego ZSRR i podważający wiążący charakter umów międzynarodowych, które miały gwarantować integralność terytorialną Ukrainy. Dla tych państw Azji Centralnej, które dotychczas dystansowały się od Moskwy, aneksja Krymu i wojna w Donbasie były jawną demonstracją tego, że Rosja nie waha się sięgać po rozwiązania siłowe, co zostało odebrane jako ważny sygnał polityczny. W kontekście tego, że Azja Centralna stanowi dla Federacji Rosyjskiej ważną i naturalną strefę wpływów, istotną w budowaniu pozycji mocarstwowej, nie powinno zatem dziwić, że rok 2014 był dla regionu, w ogół-

⁴ W 2012 r. przelewy od osób prywatnych z Rosji do państw WNP wyniosły 18,2 mld USD, największą część przekazów trafiła do Uzbekistanu (31,1%), Tadżykistanu (20%), na Ukrainę (14,7%) i do Kirgistanu (10%). Por. K. Jarzyńska, „Rosja zastrza zasady pobytu obywateli WNP”, *Analizy OSW* z 15 stycznia 2014 r.

nym rozrachunku, okresem zbliżenia do Rosji. Warto przyrzeć się choćby pobieżnie, jak proces ten wyglądał z perspektywy poszczególnych państw regionu.

KAZACHSTAN – SOJUSZNIK MOSKWI I „OBIEKTYWNY MEDIATOR”

Niewątpliwie to właśnie przypadek Kazachstanu był najczęściej przywoływany w kontekście kryzysu ukraińskiego i potencjalnego wpływu na region Azji Centralnej, co ma zresztą swoje głębokie uzasadnienie, przede wszystkim w analogiach między sytuacją północnego Kazachstanu i Krymu. Poza wspomnianymi wyżej kwestiami etnicznymi i dzielącą ten kraj granicą z Rosją (druga najdłuższa granica lądowa na świecie) istotny jest także fakt, że cieszy się on podobnymi gwarancjami integralności terytorialnej co Ukraina, uzyskanymi w zamian za pozbycie się arsenału broni nuklearnej w latach dziewięćdziesiątych. Od tamtej pory rządzący krajem nieprzerwanie od 1989 r. prezydent Nursułtan Nazarbajew usiłował konstruować politykę zagraniczną, opierając się na zasadzie wielowektorowości. Kryzys ukraiński stał się dla niej najpoważniejszym wyzwaniem od uzyskania niepodległości przez ten kraj.

Błyskawicznie, jeszcze na przełomie lutego i marca 2014 r., wspomniane wyżej podobieństwa sprawiły, że świat zaczął zastanawiać się nad tym, „czy Kazachstan będzie następny”⁵. Takie pytania napędzali zresztą sami politycy rosyjscy pokroju Władimira Żyrinowskiego, który w lutym 2014 r. wezwał do utworzenia na terenie Kazachstanu Federalnej Republiki Centralnoazjatyckiej ze stolicą w mieście Wierny (rosyjska kolonialna nazwa Ałmaty) i wcielenia jej do Federacji Rosyjskiej⁶. Choć nie wydaje się, by ktokolwiek na Kremlu miał traktować takie nawoływania poważnie, było to jednak niewątpliwie testowanie Kazachstanu, wymuszające na prezydencie Nazarbajewie zajmowanie jednoznacznych stanowisk.

Przez pewien czas Kazachstan usiłował bowiem utrzymywać politykę balansowania i nawoływał do szukania pokojowych rozwiązań. W pierwszych dniach marca minister spraw zagranicznych wydał oświadczenie, w którym stwierdził dość ogólnikowo, że „Kazachstan jest głęboko zaniepokojony wydarzeniami na Ukrainie” oraz że „dalsza eskalacja napięć może doprowadzić do nieprzewidywalnych konsekwencji, zarówno na poziomie regionalnym, jak i globalnym”⁷. Ostatecznie jednak, w pierwszej fazie konfliktu, Kazachstan zdecydował się na udzielenie poparcia Kremlowi. 18 marca MSZ Kazachstanu wydało oświadczenie, w którym uznało referendum krymskie za „wyraz wolnej woli społeczeństwa Krymu”⁸. Podczas Szczytu Bezpieczeństwa Nuklearnego 25 marca 2014 r. w Hadze prezydent Nazarbajew nazwał zmianę władzy na Ukrainie „niekonstytucyjnym zamachem stanu” oraz wska-

⁵ W kilka dni po aneksji jedna z najbardziej znanych badaczek regionu – Martha Brill-Olcott – opublikowała we włoskiej *La Vanguardia* tekst pod tytułem „After Crimea: Will Kazakhstan be next in Putin’s reintegration project?”, podobne artykuły pojawiały się jednak dużo częściej, np. 4 maja 2014 r. w *The Moscow Times* Richard Lourie opublikował tekst pt. „Kazakhstan may be the next Ukraine”.

⁶ B. Brauer, „Will Kazakhstan be next Ukraine?”, *Eurasia Daily Monitor* 2014, t. 11, nr 48.

⁷ Oświadczenie ministra spraw zagranicznych Kazachstanu, 3 marca 2014 r., www.mfa.kz.

⁸ G. Voloshin, „Kazakhstan’s pro-Russian course may alienate Ukraine”, *Eurasia Daily Monitor* 2014, t. 11, nr 58.

zał, że dochodziło tam do „dyskryminacji mniejszości”⁹. Z kolei w dwa dni później, podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Kazachstan wstrzymał się od głosu podczas głosowania rezolucji 68/262, uznającej referendum na Krymie za nieważne (podobnie zresztą jak Uzbekistan, natomiast trzy pozostałe państwa regionu były nieobecne)¹⁰.

W kolejnych miesiącach pojawiały się jednak ostrożne sygnały słabnącego poparcia dla polityki Kremla. Pierwsze wyrazy były odczytywane wyłącznie jako próba „ugrania czegoś dla siebie” w związku z zaplanowanym na 29 maja podpisaniem umowy o Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. W wypowiedziach oficjeli kazachskich pojawiły się sugestie, jakoby ugrupowanie to nie uwzględniało interesów wszystkich partnerów i podpisanie porozumienia nie było pewnikiem. Ostatecznie ten uznawany za jednego z najbliższych sojuszników Kremla przywódca nie zawiódł i umowa została podpisana, jednak Nazarbajew zaczął stopniowo prezentować nieco bardziej proaktywną podstawę wobec wydarzeń na Ukrainie, szczególnie od zaprzysiężenia prezydenta Petra Poroszenki, na której to ceremonii obecny był premier Kazachstanu, Karim Masimow¹¹.

Latem 2014 r. Kazachstan podjął próbę zaangażowania się w mediacje wspólnie z Białorusią i włączył się w negocjacje przygotowujące spotkanie w Mińsku 26 sierpnia, w którym udział wzięli prezydenci Rosji, Białorusi, Ukrainy i Kazachstanu. Po tym spotkaniu prezydent Poroszenko podziękował Nazarbajewowi publicznie za jego osobiste zaangażowanie. Większe poruszenie wzbudziła jednak wypowiedź przywódcy kazachskiego dla krajowej telewizji, której udzielił w przeddzień wyjazdu i w której stwierdził, że „jeśli ustalenia tego porozumienia nie będą przestrzegane, Kazachstan ma pełne prawo do odrzucenia członkostwa w Unii Eurazjatyckiej”, nigdy bowiem „nie będzie częścią organizacji, która stanowi zagrożenie dla jego niepodległości”. Władimir Putin nie kazał długo czekać na swoją reakcję; w kilka dni później na spotkaniu z młodzieżą zapytany o Kazachstan wskazał, że prezydent Nazarbajew „stworzył państwo na terytorium, które nigdy nie miało żadnego państwa. [...] Kazachowie nie mieli nigdy żadnej państwowości, on ją stworzył”. Nie należy przeceniać takich słownych przepychanek i przewidywać na ich podstawie rzeczywistego pogorszenia się relacji dwustronnych, jednak wskazują one z pewnością na ich ochłodzenie. W czym należy szukać jego przyczyn?

Wydaje się bezspeczne, że ta zmiana frontu ze strony Kazachstanu nie pozostawała bez związku z drastycznym pogorszeniem się sytuacji gospodarczej, związanym z sankcjami nałożonymi na Rosję. Wprawdzie ani Białoruś, ani Kazachstan nie zdecydowały o dołączeniu do kontrsanekcji rosyjskich wobec Unii Europejskiej, jednak spotkało się to z negatywną reakcją Moskwy, która wprowadziła pewne ograniczenia dotyczące importu. Sytuację Astany znacząco pogorszył gwałtowny spadek

⁹ J. Lillis, *Kazakhstan: Ukraine Crisis Cements Astana In Russia's Orbit*, Eurasianet, 1 kwietnia 2014 r.

¹⁰ Voting Record, Item 33(b) A/68/L.39 Draft Resolution: Territorial Integrity of Ukraine, General Assembly 68th Session 80th Plenary Meeting, 27 marca 2014 r., URL: <https://papersmart.unmeetings.org/media/2498292/voting-record.pdf>.

¹¹ *Massimov prinyal uchastye v inauguracii Poroshenko*, Kazakhskiy Portal Nur.Kz, 13 czerwca 2014 r., URL: <http://news.nur.kz/316760.html>.

cen surowców energetycznych, stanowiących źródło największych dochodów kraju. Kazachstan zanotował spadek przychodów z eksportu, a wzrost PKB znacznie się osłabił. Jego walutę tenge od gwałtownej dewaluacji uchroniło tylko wyprzedzające działanie banku centralnego, który już w lutym zdecydował o jednorazowym obniżeniu kursu do dolara o niemal 20%. Na sytuację gospodarczą źle wpłynęło także załamanie eksportu na Ukrainę oraz pogorszenie warunków importu, przede wszystkim żywności i drobnych maszyn. Przed kryzysem ukraińskim wolumen dwustronnej wymiany handlowej wynosił prawie 4 mld USD. Sam eksport do jej południowo-wschodniej części przekraczał ten do pozostałych państw Azji Centralnej łącznie¹².

Kwestie gospodarcze zdominowały także doroczne orędzie prezydenta wygłoszone 11 listopada 2014 r. Choć rozpoczynało się ono od spraw geostrategicznych i stwierdzenia, że Kazachstan jest „państwem znajdującym się bardzo blisko epicentrum politycznych napięć”¹³, to jednak jego zasadniczą osią była cierpiąca z powodu kryzysu gospodarka. Prezydent przyznał m.in., że prognozy na kolejne lata musiały zostać zrewidowane w dół. Zgodnie z zapowiedziami, odpowiedzią na te problemy ma być interwencja państwowa pod hasłem Nowej Polityki Ekonomicznej Kazachstanu „Nurly Zhol” (Jasna Droga). Ten antycykliczny mechanizm ma zostać oparty na środkach pochodzących ze sprzedaży surowców energetycznych zgromadzonych przez lata w Funduszu Narodowym (10 mld USD z tego funduszu zostało już wykorzystane na walkę z pierwszą falą kryzysu gospodarczego w latach 2008–2009). Zgodnie z planem, środki te mają być przeznaczone na inwestycje w kazachską infrastrukturę. W praktyce jednak z przewidzianej na 2015 r. kwoty 500 mld tenge (ok. 1,3 mld USD) aż 250 mld ma być wpompowanych w sektor bankowy na spłatę tzw. złych pożyczek, co może sygnalizować, że kazachskie przedsiębiorstwa zaczęły mieć poważne problemy ze spłatą zobowiązań. A zatem uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że Astana, angażując się w mediacje między Rosją a Ukrainą, zachowuje się wysoce pragmatycznie i próbuje tak naprawdę rozwiązać bardzo konkretny problem gospodarczy.

Ciągle notowane spadki cen surowców i pogarszająca się sytuacja gospodarcza były z pewnością jednym z czynników skłaniających prezydenta Nazarbayewa do zwiększenia swojego zaangażowania i podjęcia się dalszych mediacji. Swoją dobrą pozycję negocjacyjną prezydent Kazachstanu tłumaczy brakiem konfliktu interesów i równym traktowaniem obu stron. Niektórzy obserwatorzy, szczególnie rosyjscy, chcieliby w nim widzieć raczej „obiektywnego” propagatora interesów i warunków Moskwy, ale dotychczas żadne działania nie uzasadniły takiego twierdzenia. Część analityków doszukuje się także przyczyn jego zaangażowania w osobistych związkach z Ukrainą (uczył się m.in. w Dnieprodzierżyńsku), jednak pragmatyzm prezydenta Nazarbayewa sprawia, że trudno uwierzyć w tego rodzaju sentymentalne pobudki. Przyczyna jego zaangażowania leży w trosce o bezpieczeństwo ekonomiczne i stabilność nie Ukrainy, lecz Kazachstanu.

¹² M. Burgi, „Nursultan Nazarbayev's Ukraine diplomacy”, *Eurasia Daily Monitor* 2014, t. 12, nr 8.

¹³ *The Address of President Nursultan Nazarbayev to the people of Kazakhstan “Nurly Zhol – The Path to the Future”*, 11 listopada 2014 r., www.mfa.kz.

Przełom 2014 i 2015 r. był dla 75-letniego Nazarabajewa okresem wytężonej pracy. 22 grudnia złożył wizytę w Kijowie, podczas której spotkał się z prezydentem Poroszenką, a następnie udał się na spotkanie do Mińska z prezydentami Putinem i Łukaszenką. Z kolei 9 stycznia w Berlinie rozmawiał z kanclerz Angelą Merkel i ministrem Frankiem-Walterem Steinmeierem. Podczas tych spotkań pojawił się pomysł zwołania w Astanie na 15 stycznia 2015 r. szczytu, na którym poza przywódcami Ukrainy, Rosji i Kazachstanu w roli gospodarza obecni mieli być Angela Merkel i François Hollande (tzw. format normandzki). Niestety, w związku z kontynuacją działań zbrojnych zdecydowano o przesunięciu tego spotkania na nieokreślony termin. Wydaje się jednak, że prezydent Kazachstanu będzie kontynuował swoje zaangażowanie, próbując się stawiać w roli „obiektywnego mediatora”, szczególnie że, jak się wydaje, także przywódcy zachodni zgodzili się co do tego, iż może on odegrać pozytywną rolę w kształtowaniu procesu pokojowego.

Trudno jednak o interpretację tych wydarzeń jako rzeczywistej próby dystansowania się od Moskwy. Kazachstan jest i pozostanie jej ważnym i bliskim sojusznikiem, chociaż jego relatywnie duże znaczenie pozwala mu od czasu do czasu zademonstrować ograniczoną niezależność, aby zyskać pewne ustępstwa. Także dlatego podobieństwa między Krymem a północnym Kazachstanem w krótkim czy średnim terminie nie będą stanowiły strategicznego zagrożenia dla Kazachstanu. Prezydent Nazarabajew jest zbyt wytrawnym politykiem i zawsze prowadził rozsądną politykę wobec Moskwy. Choć sporadycznie zdarza mu się publicznie wskazać na pewne niedoskonałości związane np. z ekonomicznymi kosztami przynależności Kazachstanu do Unii Eurazjatyckiej, to nie wydaje się możliwe, by miało to wpłynąć na podważenie przez niego strategicznego znaczenia relacji z Moskwą i realizację planów wycofania się z jakichkolwiek struktur integracyjnych, których promotorem jest Rosja. Należy jednak pamiętać, że prezydent Nazarabajew jest już w podeszłym wieku, a w kraju brak jasnego scenariusza sukcesji władzy. Dziś wydaje się mało prawdopodobne, by jego następca miał gwałtownie przeorientować politykę zagraniczną, ale należy mieć na uwadze, że pogarszająca się w wyniku kryzysu sytuacja gospodarcza może przyczyniać się do wzrastania w siłę grup o nastawieniu bardziej radykalnym (np. radykalnych ugrupowań islamskich lub grup o nastawieniu nacjonalistycznym). W razie potencjalnego pogorszenia relacji z Moskwą udowodniła już ona, że jest w stanie dążyć do utrwalenia swoich wpływów za pomocą siły. Rozważania te i ewentualna materializacja takich scenariuszy noszą jednak na razie niewielkie znamiona prawdopodobieństwa.

UZBEKISTAN – ŁATWIEJ DEKLAROWAĆ PRZYJAŹŃ, GDY UMORZY SIĘ DŁUGI

Choć przykład Kazachstanu najczęściej dyskutowany był w prasie w kontekście kryzysu ukraińskiego, w długiej perspektywie może się okazać, że to w polityce uzbeckiej dokona się największe przeorientowanie. W przypadku tego państwa do podobnych przeorientowań dochodziło już jednak w przeszłości, Uzbekistan między in-

nymi kilkakrotnie wstępował i występował z Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, stąd trudno jest prognozować o jego trwałości¹⁴.

W ciągu minionego roku doszło jednak do szeregu spotkań między prezydentami Putinem i Islamem Karimowem, podczas których nieustannie podkreślano strategiczne znaczenie relacji dwustronnych. W oświadczeniu po spotkaniu obu prezydentów, które odbyło się we wrześniu w Tadżykistanie na marginesie szczytu Szanghajskiej Organizacji Współpracy, prezydent Karimow wyznał nawet, że kiedy spotkania obu przywódców są zbyt rzadkie, czuje się on zagubiony¹⁵. Tematem tego spotkania były zaś możliwe zmiany w zapisach przyjętych niemal dekadę wcześniej porozumień o strategicznym partnerstwie i dwustronnego porozumienia sojuszniczego.

Do najważniejszego spotkania dwustronnego doszło jednak dopiero w grudniu 2014 r. podczas wizyty Putina w Taszkencie. Podczas niego prezydent Putin zapowiedział umorzenie znacznej części uzbeckiego zadłużenia wobec Moskwy – aż 865 mln USD wobec 890 mln całego zadłużenia (warto dodać, że odbyło się to w dniach, kiedy rubel odnotowywał rekordowe spadki) oraz rozpoczęcie negocjacji o utworzeniu strefy wolnego handlu między Uzbekistanem a EUG. I to wszystko, jak się wydaje, za mglistą obietnicę przystąpienia przez Uzbekistan w przyszłości do tego kremlowskiego projektu politycznego¹⁶. Prezydent Karimow, który dotychczas nawoływał do wykorzystywania raczej istniejących struktur opartych na WNP zamiast tworzenia coraz to nowych bloków i organizacji, stwierdził, że Uzbekistan „był zawsze otwarty na Rosję”, i wyraził nadzieję na „wzmocnienie rozwoju dwustronnych relacji uzbecko-rosyjskich”¹⁷. Towarzyszyło temu podpisanie pakietu porozumień dwustronnych, włącznie z międzyrządowym porozumieniem w sprawie priorytetowych obszarów rozwoju relacji dwustronnych i pogłębienia współpracy gospodarczej w latach 2015–2019¹⁸.

Informacje te trzeba czytać, pamiętając o tym, że Uzbekistan dotychczas przodował w dystansowaniu się od Moskwy, choć także, oczywiście – z różnym nasileniem w różnych okresach, co zawsze było pochodną jego relacji z Zachodem. Co może go skłaniać do tego zbliżenia? Być może chęć zapewnienia stabilnego partnera, który będzie mógł usankcjonować nowy reżim po nieuniknionej zmianie władzy w niedalekiej przyszłości. Uzbekistan doskonale zdaje sobie sprawę, że region stracił na atrakcyjności po zakończeniu misji ISAF, a dalsze wsparcie Zachodu nie jest możliwe bez przemian demokratycznych. Rosja nie jest idealnym partnerem, ale jest teraz dość zdesperowana, by wzmocnić swoje oddziaływanie w regionie, idąc na daleko posunięte ustępstwa o charakterze ekonomicznym.

¹⁴ O przewartościowaniach w polityce zagranicznej Uzbekistanu do 2009 r. por. np. D.R. Spechler, M.C. Spechler, „The foreign policy of Uzbekistan: Sources, objectives and outcomes: 1991–2009”, *Central Asian Survey* 2010, t. 29, nr 2, s. 159–170.

¹⁵ *Meeting with President of Uzbekistan Islam Karimov*, Duszanbe, 11 września 2014 r., www.kremlin.ru/eng.

¹⁶ *Russia charms Uzbekistan with massive debt writeoff*, yahoo news za AFP, 10 grudnia 2014 r., URL: <http://news.yahoo.com/russia-charms-uzbekistan-massive-debt-writeoff-194226041.html>.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *Russian-Uzbekistani talks*, Taszkent, 10 grudnia 2014 r., www.kremlin.ru/eng.

Jest jeszcze jeden wątek, który pozostał w dużej mierze niedostrzeżony, a może także wpływać w pewnym stopniu na kształtowanie postawy Uzbekistanu. To kwestia autonomicznej republiki Karakałpacji, zajmującej dużą część zachodu kraju, zamieszkiwanej przez Karakałpaków, ludność, której bliżej etnicznie i językowo do Kazachów niż Uzbeków. W marcu 2014 r. w rosyjskojęzycznym Internecie, w tym w mediach społecznościowych prowadzonych przez opozycję uzbecką, pojawiły się wpisy nieznanych wcześniej fantomowych ugrupowań takich jak „Dalej Karakałpacja”. Głosiły one, że lud Karakałpacji „nie zgadza się z polityką wewnętrzną i zagraniczną reżimu prezydenta Karimowa. Karakałpacy są chętni przyłączyć się do Rosji. Pod względem kultury i języka Karakałpakom najbliższej do Kazachów, ale czy prezydent Kazachstanu wesprze wolność i niepodległość Republiki Karakałpacji? Jeśli usłyszymy sygnał z Kremla, Karakałpacja wzniesie rosyjską flagę”¹⁹. Istotne jest, że Karakałpacja nigdy dotąd nie wykazywała żadnych tendencji separatystycznych, stąd dosyć prosto dojść do wniosku, że wygrywanie tej nuty to rzeczywiście sygnał z Kremla, ale nie wobec Karakałpaków, ale wobec reżimu prezydenta Karimowa. Karta mniejszości etnicznej, jak pokazał przykład Krymu, ale także wcześniej Abchazji czy Osetii, to jedna z tych, po które reżim prezydenta Putina nie waha się sięgać. Nie należy zatem interpretować tych zdarzeń jako rodzącego się separatyzmu karakałpackiego, lecz raczej jako sygnał, że prezydentowi Putinowi zależy na utrzymaniu Taszkontu blisko i wciągnięciu go do struktur integracyjnych.

KIRGISTAN – ZA ILE WSKOCZYĆ NA MOSKIEWSKI POKŁAD?

Sytuacja Kirgistanu na tle pozostałych państw regionu pozostaje specyficzna. Po pierwsze dlatego, że jako jedyny nie jest rządzony w sposób autorytarny. Z tym związane są pozostałe różnice – relatywnie swobodny dostęp do Internetu i innych mediów zagranicznych oraz duża obecność zagranicznych organizacji pomocowych. Jednocześnie jednak Kirgistan, pozbawiony surowców energetycznych, jest jednym z najbiedniejszych państw byłego Związku Radzieckiego. Gospodarczo pozostaje bardzo uzależniony od Rosji, szczególnie w zakresie dostaw energii oraz środków przysyłanych przez kirgiskich migrantów zarobkowych. Głównym źródłem przychodów tego państwa jest reeksport towarów sprowadzanych z Chin. Równocześnie to właśnie na terenie Kirgistanu, na lotnisku Manas pod Biszkekiem mieściła się baza wojsk koalicyjnych, służąca przez lata misji ISAF do transportu wojsk do Afganistanu. Baza ta została ostatecznie zamknięta w czerwcu 2014 r. z powodu wygaśnięcia kontraktu. Znamienne, że niewiele dalej, w Kancie, mieści się baza wojsk rosyjskich. Dodatkowo Kirgistan ma najbardziej złożoną ze wszystkich państw regionu sytuację etniczną – południe dość zwarcie zamieszkane przez mniejszość uzbecką, enklawy tadżyckie i dość znaczącą, sięgającą 6–7% populacji mniejszość rosyjską. Takie tło ogranicza możliwe spektrum działań rządu w Biszkeku. Z jednej

¹⁹ I. Rotar, „Are there possible future ‘Crimeas’ in Central Asia?”, *Eurasia Daily Monitor* 2014, t. 11, nr 107.

strony doświadczenia dwóch kirgiskich rewolucji nie pozwalają nie liczyć się zupełnie z głosem społeczeństwa. Z drugiej uzależnienie gospodarcze od Rosji uniemożliwia potępienie jej działań, szczególnie w obliczu wycofania się z regionu Zachodu. Ponadto Rosja jest postrzegana jako jedyna siła mogąca zrównoważyć rosnące wpływy Pekinu, siła znana i lepiej rozumiana.

Ta mozaika uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych zdecydowała, że Kirgistan jako pierwszy spośród państw Azji Centralnej zajął oficjalne stanowisko wobec wydarzeń na Ukrainie. W komunikacie wydanym 11 marca 2014 r. minister spraw zagranicznych oświadczył, że ukraiński prezydent Wiktor Janukowycz, który utracił poparcie społeczne i *de facto* uciekł z kraju, stracił tym samym swoją legitymizację i nie może być dłużej uznawany za legalnego przywódcę. Wskazał on ponadto, że źródłem kryzysu na Ukrainie są korupcja i błędne decyzje poprzedniego reżimu²⁰.

Wydanie takiego komunikatu nie oznaczało jednak, że Biszkek zamierzał osłabić swoje relacje z Kremlm. Wprost przeciwnie, rok 2014 obfitował wręcz w spotkania dwustronne między prezydentami Putinem i Atambajewem. Odbływały się one podczas otwarcia igrzysk olimpijskich w Soczi, obchodów Dnia Zwycięstwa w Moskwie i na marginesie szczytów organizacji wielostronnych. Wszystkie te spotkania, jakikolwiek byłyby ich oficjalny temat, miały tak naprawdę jeden cel. Dla Moskwy było to uzyskanie deklaracji o przystąpieniu Kirgistanu do Unii Eurazjatyckiej, dla Biszkeku – wytargowanie jak najlepszej ceny za taką deklarację, która przecież już od dawna wydawała się nieuchronna.

Trzeba zauważyć, że dla Biszkeku przystąpienie do tej organizacji to rzeczywiście duże koszty i wątpliwe profity – koniec zysków z reeksportu chińskich dóbr stanowiłby poważne wyzwanie dla kirgiskiego społeczeństwa, grożące zamknięciem największych miejsc pracy, takich jak podstołeczny bazar Dordoj. Co nie do pomyślenia w żadnym innym z państw regionu, na tym tle dochodziło nawet do protestów w Biszkeku, w których aktywiści społeczni wyrażali swój sprzeciw wobec przystąpienia Kirgistanu do EUG. A jednak kwestia ta już od dawna wydawała się przesądzona (prezydent Atambajew deklarował zainteresowanie przystąpieniem do unii od końca 2011 r.), na drugiej szali leżały bowiem środki, które kirgiscy emigranci przysyłają z Rosji. Formalna deklaracja przystąpienia do unii i ostateczne zbliżenie z Moskwą były zatem wyłącznie kwestią otrzymania odpowiednio dobrej ceny.

Jak wskazuje analityk portalu Eurasianet Chris Rickleton, Kirgistan nigdy nie był nieśmiały w formułowaniu swoich żądań ekonomicznych wobec Moskwy. W maju jego minister gospodarki Tamir Sarijew określił tę cenę na 1,2 mld USD, z tego 500 mln w grantach, 500 mln w kredytach i dodatkowo 200 mln na realizację przygotowań do akcesji²¹. Ostatecznie 11 sierpnia pojawił się sygnał o porozumieniu oraz kwota 500 mln USD, która miała, według słów ministra Ławrowa, zapewnić Kirgistanowi maksymalny komfort w jego przygotowaniach do przystą-

²⁰ *Kyrgyzstan Says Yanukovich Not Ukrainian President*, serwis kirgiski Radia Wolna Europa/Radia Wolność, 11 marca 2014 r.

²¹ Ch. Rickleton, „Russia promises Kyrgyzstan \$500m to join Customs Union, details scarce”, Eurasianet, 12 sierpnia 2014 r.

pienia do wspólnej przestrzeni gospodarczej²². 19 sierpnia rosyjski wicepremier Igor Szuwałow zapowiedział zniesienie wszystkich barier na wwóz do Rosji kirgiskich owoców i warzyw.

Ostatecznie, po trzech latach negocjacji, 23 grudnia 2014 r. podczas spotkania Eurazjatyckiej Rady Gospodarczej w Moskwie prezydent Atambajew podpisał akt przystąpienia Kirgistanu do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, jednocześnie przesuwając moment akcesji ze stycznia na maj 2015 r.

Rok 2014 był ostatecznym scementowaniem losu Biszkeku z Moskwą. Kirgistan opuściły wojska zachodnie, przede wszystkim amerykańskie, a w rozmowach dwustronnych toczą się dyskusje o zwiększeniu wojskowej obecności rosyjskiej, chociaż ta już ma w Kirgistanie kilka baz wojskowych, w tym najważniejszą, wspomnianą wyżej, w Kancie. Pytanie brzmi, czy kryzys ukraiński miał na to jakikolwiek wpływ. Bardzo prawdopodobne, że prezydent Atambajew podpisałby akt przystąpienia do EUG i bez aneksji Krymu. Kirgistan pozostaje bowiem skazany na relacje z Moskwą. A jednak dynamika wydarzeń na pewno zrobiła swoje. Przyspieszyła działania obu stron. Kirgistan w kilka lat po poprzedniej rewolucji nie mógł sobie pozwolić na kolejne niepokoje społeczne, a deportacje nielegalnych migrantów z Moskwy czy Sankt Petersburga na pewno z takimi by się wiązały. Z kolei Moskwa pokazała, jak bardzo zależy jej na powiększeniu swojego projektu integracyjnego, była więc prawdopodobnie gotowa pójść na wiele ustępstw, na które nie chciała przystać w poprzednich latach. Chociaż formalnie EUG jest projektem gospodarczym, to oczywiście jest dla wszystkich, że z gospodarczego punktu widzenia ani ona nie ma nic do zaoferowania Kirgistanowi, ani Kirgistan jej. Jest to koncept wyłącznie polityczny, pomyślany jako nowy projekt integracyjny, po tym jak poprzednie, takie jak WNP czy OUBZ, były głośno krytykowane za swoją beczynność. Dla świata zewnętrznego ma to być sygnał, że Moskwa „zwiera szyki” i posiada swoich sprawdzonych sojuszników, nawet jeśli jest to tylko małeńki i biedny Kirgistan.

TADŻYCKA KROPLÓWKA Z ROSYJSKIEGO RYNKU PRACY

Ten górzysty kraj, dotknięty przez krwawą wojnę domową w latach dziewięćdziesiątych i borykający się z separatyzmem w Górnobadachszańskim Okręgu Autonomicznym, jest najbiedniejszym państwem poradzieckim. Trudno mówić o istnieniu jakiegokolwiek przemysłu, za główne bogactwo kraju oficjalnie uznawana jest woda, jednak od lat nie udaje się zrealizować mrzonek prezydenta Rachmona o budowie największej na świecie elektrowni wodnej Rogun, która mogłaby to bogactwo wykorzystać. PKB *per capita* wynosi tylko niewiele ponad 1000 USD na osobę.

Z tego powodu milion Tadżyków pracuje w Rosji – to około 1/8 populacji kraju i prawie połowa mężczyzn w wieku produkcyjnym. Tadżykistan jest krajem najbardziej na świecie zależnym od przesyłków środków z Rosji, które według szacunków Banku Światowego wynoszą ponad połowę tadżyckiego PKB. To ściślej niż jakiegokolwiek formalne sojusze (choć oczywiście Tadżykistan jest członkiem OUBZ)

²² Ibidem.

wiąże Duszanbe z Moskwą i uzależnia sytuację gospodarczą kraju od tej w Rosji. Rosyjski kryzys gospodarczy położył się zatem cieniem na gospodarce Tadżykistanu – według wstępnych szacunków w drugiej połowie 2014 r., po raz pierwszy od 2009 r., spadł wolumen środków przysyłanych przez migrantów zarobkowych, i to niemal o 20%²³. Dodatkowym zagrożeniem dla stabilności są wspomniane już wyżej nowe przepisy migracyjne. Szacuje się, że to właśnie migranci z Tadżykistanu i Uzbekistanu najbardziej ucierpią z ich powodu w związku z zaostrzeniem kar za nielegalne przebywanie na terenie Rosji oraz jednoczesnym utrudnieniem procedur związanych z otrzymywaniem pozwolenia na legalną pracę. Nie dość, że koszt takiego pozwolenia wzrośnie trzykrotnie, to jeszcze migranci zarobkowi będą zmuszeni do podjęcia kosztownych kursów i zdania egzaminów ze znajomości języka rosyjskiego, która, co należy dodać – jest raczej słaba wśród przedstawicieli młodego, poradzieckiego pokolenia Tadżyków²⁴.

Alternatywą gospodarczą dla Tadżykistanu jest związek z Pekinem. Chiny także i w tym kraju, podobnie jak w całym regionie, realizują swoją strategię podboju gospodarczego Azji Centralnej, polegającą przede wszystkim na budowie infrastruktury, co sygnalizuje istnienie w tym państwie długookresowej strategii zaangażowania. Chiny budują połączenia drogowe, kolejowe oraz – najważniejsze – energetyczne. Co istotne jednak, ich działania nie są związane z tworzeniem miejsc pracy, wszelkie roboty bowiem wykonują sprowadzeni w tym celu Chińczycy. Tadżykistan jest świadomy rosnącego uzależnienia gospodarczego od Państwa Środka, jednak, podobnie zresztą jak pozostałe państwa regionu, dąży do równoważenia tych wpływów. Ponownie jedyną możliwością balansowania jest związek z Rosją.

Rosja jest postrzegana jako jedyna siła gotowa i skłonna zareagować w przypadku zagrożenia stabilności także w Tadżykistanie, której źródła kraj ten upatruje głównie na południu, przynajmniej oficjalnie. Drugim potencjalnym zagrożeniem jest Uzbekistan, który wielokrotnie deklarował możliwość siłowego rozwiązania w razie rozpoczęcia przez Tadżykistan budowy elektrowni wodnej Rogun. W praktyce jednak otwarty konflikt zbrojny między tymi dwoma państwami jest mało prawdopodobny. Kwestia Afganistanu jest bardziej skomplikowana, ponieważ w tym przypadku mówimy o siłach innych niż państwowe. Rzeczywiście, wycofanie sił koalicyjnych z Afganistanu jest traktowane w kraju jako główne źródło zagrożenia. Związki między oboma państwami są silne, choć wydaje się, że postrzeganie Afganistanu jako źródła niepokoju jest wykorzystywane jako swojego rodzaju zasłona dymna dla rzeczywistych zagrożeń, które mają dla Tadżykistanu wymiar wewnętrzny i związane są z ubóstwem, korupcją i separatyzmami regionalnymi. Stąd stacjonowanie tam 201. rosyjskiej bazy wojskowej postrzegane jest jako czynnik stabilizujący. Z tego też powodu w październiku 2012 r. podpisane zostało porozumienie dwustronne przedłużające jej istnienie do 2042 r. Zgodnie z tym porozumieniem Rosja nie płaci za jej wykorzystanie. W zamian obiecała między innymi dostawy pa-

²³ J. Farchy, „Tajikistan looks to China, as Russian remittances dry up”, *Financial Times*, Duszanbe, 22 października 2014 r.

²⁴ K. Parshin, „Eyeing Tajikistan’s weak spot, Russia presses for integration”, *The Moscow Times* z 16 stycznia 2015 r.

liwa, ułatwienie warunków dla migrantów zarobkowych oraz pomoc wojskową wartą ok. 200 mln USD²⁵. Jednak kryzys ukraiński oraz wynikające z niego gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej w Rosji i wspomniane wyżej działania wobec migrantów zarobkowych powodują, że możliwość spełniania tych obietnic przez Moskwę stanęła pod znakiem zapytania.

Równolegle Rosja nie ustaje w swoich wysiłkach, by także Tadżykistan wciągnąć do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, i wydaje się, że jest na dobrej drodze. Duszanbe rozumie, jak silne jest uzależnienie od rosyjskiego rynku pracy, i że nie może sobie pozwolić na jakiegokolwiek wrogie ruchy czy polityczne dystansowanie się. Dlatego wydaje się, że podobnie jak Kirgistan, Tadżykistan w rozpoczętych negocjacjach będzie po prostu starał się uzyskać jak najlepsze warunki swojego członkostwa. Pod koniec października zostało podpisane porozumienie o współpracy między wyższymi izbami parlamentów Tadżykistanu i Rosji. Po tej uroczystości przewodniczący tadżyckiego Madżilisu – Mahmadsaid Ubajdulłow – powiedział, że „w odpowiedzi na wrogie sankcje nałożone na Rosję obywatele Tadżykistanu zawsze pozostają razem z Rosjanami”, a ich kraj zrobi wszystko, by nasycić rynek rosyjski²⁶. Ostateczna decyzja o przystąpieniu do EUG ma być podjęta po zakończeniu toczących się negocjacji. Wydaje się jednak, że analogicznie jak w przypadku Kirgistanu, nie jest to już kwestia podjęcia decyzji, ale porozumienia się co do ceny. Wydarzenia ukraińskie mogły co najwyżej przyspieszyć bieg wydarzeń, ale prawdopodobnie takie decyzje zapadłyby i w innych okolicznościach. Kryzys gospodarczy może skłaniać Rosję do przyspieszania negocjacji, aby demonstrować światu swoją silną strefę wpływów. Pytanie tylko, czy druga strona kryzysu, będąca źródłem załości gospodarczej, pozwoli Moskwie tę strefę utrzymywać.

TURKMENISTAN – DALEKO OD MOSKWY, W KIESZENI PEKINU

Turkmenistan pozostaje najbardziej specyficznym państwem regionu, jednocześnie rządzonym w sposób najbardziej autorytarny. W 1995 r. ogłosił wieczystą neutralność swojego państwa, co zostało przypieczętowane rezolucją wydaną przez ZO NZ. W związku z tym kraj nie uczestniczy w regionalnych strukturach integracyjnych, jedynie w Szanghajskiej Organizacji Współpracy ma status obserwatora. Blokada informacyjna działa w dwie strony – trudno jest o dostęp do rzetelnych danych z kraju, a społeczeństwu w sposób bardzo selektywny dostarczane są jakiejkolwiek informacje z zewnątrz. Na tym właśnie została oparta strategia wobec wydarzeń na Ukrainie – na nieinformowaniu o nich, ani o protestach „Euromajdanu”, ani o aneksji Krymu, ani o walkach z separatystami na zachodzie Ukrainy. Rząd Turkmenistanu nie wydał w tej sprawie żadnego oficjalnego stanowiska. Cisza. Utrzymanie takiej ciszy jest możliwe tylko w tak opresyjnym systemie, w którym nie ma w sprzedaży zagranicznej prasy, dostęp do Internetu jest ściśle limitowany i monitorowany, a jedynym źródłem kontaktu ze światem zewnętrznym, i to tylko

²⁵ J. Kucera, „In Tajikistan, doubts about promised Russian military aid”, Eurasianet, 4 października 2014 r.

²⁶ „Russia wants to see Tajikistan in Eurasian Economic Union”, Itar-TASS, 23 października 2014 r.

dla relatywnie bogatych mieszkańców Aszchabadu, jest telewizja satelitarna, której niewygodne pasma mogą być łatwo zakłócone.

Nie wydaje się, by uważane za dość apatyczne społeczeństwo Turkmenistanu miało się zbuntować przeciwko władzy w konsekwencji informacji o protestach w Kijowie²⁷. Źródła blokady informacyjnej można raczej upatrywać w dość zmiennej polityce państwa wobec zamieszkującej ten kraj mniejszości rosyjskiej (około 100 tys. obywateli ma także rosyjskie obywatelstwo). Turkmenistan podejmował już próby wprowadzenia zakazu posiadania podwójnego obywatelstwa, lecz zawsze spotykało się to z bardzo ostrą reakcją Kremla. Stąd prawdopodobnie bierze się brak jakiegokolwiek reakcji na te wydarzenia.

Jednak dla Turkmenistanu wydarzenia na Ukrainie nie mają już dziś takiego znaczenia. Jeszcze dziesięć lat temu Ukraina była głównym odbiorcą turkmeńskiego gazu, a każdy konflikt na linii Moskwa–Kijów odbijał się gospodarczo na Aszchabadzie, który tracił podstawowe źródło przychodów. Sytuacja ta zmieniła się jednak w 2009 r., wraz z otwarciem gazociągu Azja Centralna–Chiny. To właśnie Pekin stał się głównym odbiorcą turkmeńskiego błękitnego paliwa, a docelowo, po rozbudowie infrastruktury, ma importować nawet 65 mld m³ rocznie. Nie oznacza to bynajmniej, że zawirowania geopolityczne 2014 r. nie odcisnęły swego piętna na Turkmenistanie. Po pierwsze, na mocy obowiązujących porozumień od końca 2009 r. część gazu Turkmenistan sprzedawał także do Rosji. Po drugie, w październiku 2014 r. Gazprom ogłosił, że nie wznowi żadnego kontraktu na zakup surowców energetycznych z państwami Azji Centralnej, w tym z Turkmenistanem. Także trzeci odbiorca turkmeńskiego gazu – Iran – miał dla Aszchabadu nie najlepszą wiadomość, ogłaszając swój plan rozbudowy infrastruktury wewnętrznej, po którego zrealizowaniu nie będzie już musiał importować do północnych prowincji kraju gazu z Turkmenistanu. Wprawdzie rynek chiński jest w stanie wchłonąć prawdopodobnie każdą ilość gazu z Azji Centralnej, jednak przecieki mówiące o kształcie umowy dwustronnej wskazują, że cena proponowana przez Pekin jest wyraźnie mniej korzystna od rynkowych. Utrata alternatywnych rynków zbytu jeszcze bardziej osłabia pozycję negocjacyjną Aszchabadu.

Sytuacja ta otwiera ponownie dyskusję o możliwości zasilenia gazem turkmeńskim unijnych projektów tzw. Południowego Korytarza Energetycznego. Staje się to możliwe przede wszystkim w świetle ogłoszonej przez Gazprom decyzji o rezygnacji z budowy gazociągu South Stream. Realizacja tego planu obwarowana jest szeregiem warunków i za wcześnie jest, żeby choćby kierunkowo wskazywać, czy rzeczywiście jest ona możliwa. Niewątpliwie jednak jest to, że dla Turkmenistanu to jedyny poza pekińskim stabilny kierunek przesyłu, a dla Unii Europejskiej warunk, bez którego projekt Korytarza Południowego nie zostanie nigdy zrealizowany. W 2014 r., z wydarzeniami na Ukrainie w tle, na linii państwa UE–Turkmenistan odbywały się zakulisowe negocjacje energetyczne. Podstawowy problem dla realizacji tych planów leży w budowie diskutowanego od lat dziewięćdziesiątych połą-

²⁷ Do ostatnich zamieszek międzyrządowych w Turkmenistanie doszło jakieś dwadzieścia lat temu, w państwie praktycznie nie funkcjonuje jakakolwiek opozycja polityczna – jedynie w szczątkowej formie na emigracji.

czenia transkaspjskiego z Turkmenistanu do Azerbejdżanu, a zatem z pominięciem zarówno Rosji, jak i Iranu, na który to projekt ostatnie dwa państwa nie chcą się zgodzić. Z perspektywy Europy pomysł ten pozostaje z pewnością interesujący, o czym świadczy seria wizyt przywódców europejskich w Kazachstanie i Turkmenistanie jesienią 2014 r. Czy zatem Turkmenistan, najbardziej opresyjne państwo regionu, może w wyniku wydarzeń na Ukrainie zbliżyć się do Unii Europejskiej? Zbyt wcześnie, by udzielić jakiegokolwiek kierunkowej odpowiedzi na to pytanie, lecz z całą pewnością fatalna sytuacja ekonomiczna Gazpromu będąca ich pokłosiem sprawiła, że jest to scenariusz, który ponownie został wyciągnięty z dość już zakurzonej szuflady.

KONIEC MISJI ISAF – ZACHÓD „ZWIJA MANATKI”

Z powyższej analizy wyłania się dość wyraźnie obraz regionu, który zrozumiał, że skazany jest na strategiczną współpracę z Rosją. Dlaczego dopiero w tym momencie i czy miały na to wpływ wydarzenia na Ukrainie? Być może do pewnego stopnia tak, ale upatrywanie jedynie w nich źródeł tego zbliżenia jest zbyt uproszczeniem. Niezbędne jest bowiem dostrzeżenie całego kontekstu zaangażowania w tym regionie sił zewnętrznych, które na przestrzeni ostatnich piętnastu lat kształtowało dynamikę bezpieczeństwa, sojuszy i relacji z Moskwą. To właśnie ta dynamika, nazywana niekiedy przez publicystów „Nową Wielką Grą”, pozwoliła niektórym państwom regionu na stworzenie pewnej przeciwwagi dla Moskwy, w wymiarze strategicznym dzięki zaangażowaniu Zachodu oraz w wymiarze gospodarczym dzięki zaangażowaniu Chin.

A jednak rok 2014 jest dla tej „wielkiej gry” cezurą. Oto bowiem jeden z graczy wycofuje się i mówi „pas”. Chodzi oczywiście o Zachód, utożsamiany przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi. Zakończenie misji ISAF jest dla Waszyngtonu równoznaczne z brakiem dalszego zainteresowania strategicznego Azją Centralną (choć oczywiście firmy energetyczne takie jak Chevron pozostaną aktywne w regionie). Dlatego też w samym regionie to właśnie koniec misji ISAF był wydarzeniem z dziedziny bezpieczeństwa dyskutowanym najżywiej. Badacze środkowoazjatyccy prześcigają się w analizach, co to oznacza dla regionu w odniesieniu do niebezpieczeństwa, jakie może dla niego stanowić Afganistan. Jak wskazywano już wyżej, skoncentrowanie się na zagrożeniu wojującym islamem i terroryzmem, które mają napłynąć z Afganistanu, wydaje się jednak odciąganiem uwagi od rzeczywistych problemów, stąd tak chętnie skupiają się na nich przywódcy regionalni. Nie znaczy to, że w Azji Centralnej sprawa radykalizujących grup islamskich jest całkowicie wydumana. Gdyby tak było, Kirgizi czy Tadżykowie nie walczyliby pewnie w siłach Państwa Islamskiego. A jednak, uwzględniając specyfikę zasadniczo liberalnego islamu centralnoazjatyckiego, uznać trzeba, że ten problem ma więcej związku z trudną sytuacją wewnętrzną, społecznym zmęczeniem ubóstwem, korupcją czy opresyjnością części reżimów niż z jakimiś zewnętrznymi siłami napływającymi z południa. W okresie swoich rządów talibowie nie wysuwali żadnych pretensji pod adresem Azji Centralnej i utrzymywali poprawne relacje z sąsiadami. Badacze

regionalni wskazują, że także teraz przywódcy państw sąsiadujących z Afganistanem prowadzą z nimi własne negocjacje²⁸.

Mimo to zakończenie misji ISAF będzie miało duży wpływ na bezpieczeństwo i stabilność regionalną, ale z innego względu, to jest właśnie z uwagi na dramatyczny spadek zainteresowania regionem ze strony Zachodu. Był to proces właściwie antycypowany, stopniowy i nasilał się od kilku lat. Jedną z jego przyczyn był na pewno zawód świata zachodniego brakiem reform demokratycznych w regionie. Rok 2014 był natomiast jego symbolicznym końcem, wyrażonym zamknięciem w czerwcu 2014 r. natowskiej bazy Manas w Kirgistanie, połączonym z wycofaniem stamtąd wszystkich wojsk koalicyjnych. Zawiodły też nadzieje państw regionu pokładane w lukratywnych kontraktach i opłatach za transfer związany z użyciem przy wycofywaniu sił z Afganistanu trasy północnej NDN, która ostatecznie, z uwagi właśnie na wysokie koszty, została wykorzystana w bardzo niewielkim stopniu. Państwa regionu także w bardzo ograniczonym zakresie skorzystały na sprzęcie – i to wyłącznie niebojowym – pozostawionym po zakończeniu misji w regionie. Nowa misja szkoleniowa nie przewiduje zacieśnionej współpracy sojuszniczej z Azją Centralną.

Dla Azji Centralnej oznacza to koniec alternatywnej opcji strategicznej. Budowanie sojuszu z Zachodem, który jest daleko, wydaje się wręcz nierealne. Podobnie mało prawdopodobne wydaje się budowanie sojuszu z Chinami czy szukanie w nich gwaranta stabilności i bezpieczeństwa. Szanghajska Organizacja Współpracy, będąca niejako emanacją zacieśniających się relacji między regionem a Państwem Środka, w praktyce koncentruje się głównie na współpracy gospodarczej i politycznej. Choć wspólne zagrożenia – tzw. trzy wrogie siły, tj. terroryzm, separatyzm i radykalizm religijny – przywoływane są jako fundamenty tejże organizacji, w praktyce pozostaje w sferze wątpliwości, czy mogłaby ona odegrać jakąś rolę w przypadku zagrożenia stabilności w regionie. Wprawdzie w jej ramach dochodzi regularnie do organizacji ćwiczeń militarnych, jednak co do zasady miewają one ograniczony charakter, nie angażują wszystkich członków oraz koncentrują się zazwyczaj na zagrożeniach o charakterze wewnętrznym. Trudno wskazać też na jakiekolwiek osiągnięcia Regionalnego Centrum Antyterrorystycznego SzOW z siedzibą w Taszkencie. Wydaje się jednak, że kluczową przyczyną, dla której państwa członkowskie nie orientują swojej polityki bezpieczeństwa na SzOW, pozostaje – jak przyznał w rozmowie z autorką były sekretarz generalny organizacji M. Immanalijew – fakt, że SzOW nie jest sojuszem wojskowym i nie aspiruje na razie do takiego statusu. Jedynym sojuszem wojskowym działającym w regionie Azji Centralnej pozostaje zatem Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. W ocenie autorki to, w dużo większym stopniu niż kryzys ukraiński, popycha państwa regionu ponownie w ramiona Moskwy. Obrazują to słowa Islama Karimowa wygłoszone po spotkaniu z Władimirem Putinem w grudniu 2014 r.: „Rosja ma tutaj swoje interesy, a jej obecność zawsze miała w Azji Centralnej stabilizujący charakter, w tym kontekście uważam za kluczową i leżącą w interesie wszystkich państw regionu wy-

²⁸ Wywiady przeprowadzone przez autorkę w Kazachstanie i Kirgistanie, kwiecień–maj 2014 r.

mianę z nią poglądów na temat tego, co stanie się po wycofaniu wojsk koalicji międzynarodowej”²⁹.

W retoryce wielkiej gry można powiedzieć, że przy stole pozostaje już tylko dwóch graczy – Moskwa i Pekin. Ten drugi jednak, przynajmniej na razie, nie demonstruje większego zainteresowania kwestiami strategicznymi, koncentrując się wyłącznie na ekspansji gospodarczej. To z kolei jest najsłabszą stroną Rosji, gdyż znajdująca się w recesji gospodarka uniemożliwia dokonywanie inwestycji w państwach sojuszniczych. W długoterminowej perspektywie tylko zmiana polityki Chin może zdecydować o strategicznym przeorientowaniu w regionie. Na razie zaś strefy wpływów wydają się jasno podzielone.

WNIOSKI

Celem tego tekstu było znalezienie odpowiedzi na pytanie o stabilność Azji Centralnej, o to, jaki wpływ wywarły na region wydarzenia na Ukrainie oraz o to, jakie to ma znaczenie dla globalnej architektury bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o pierwsze pytanie, to wydaje się, że Azja Centralna pozostaje jednym z regionów potencjalnie niestabilnych, ale wyzwania dla niego mają głównie charakter wewnętrzny. Związane są z autorytarnym stylem sprawowania władzy i zagrożeniem, jakie stanowi dla niej nieuchronna zmiana na stanowiskach przywódczych; z ubóstwem, korupcją i społecznym zmęczeniem tymi zjawiskami. Protesty „Euromajdanu”, podobnie jak kilka lat temu „arabska wiosna”, mogą podnosić potencjał rewolucyjny, chociaż w praktyce tak się nie dzieje, ponieważ społeczeństwa Azji Centralnej nie dojrzały jeszcze do rewolucji. Jednakże problemy wewnętrzne, takie jak ubóstwo i korupcja, mogą to kiedyś zmienić. Drugą poza problemami wewnętrznymi grupę wyzwań dla stabilności stanowią te lokalne – nieporozumienie między państwami na tle etnicznym, związane z mniejszościami i z tytułu walki o wodę czy potencjalna destabilizacja wynikająca z sukcesji władzy. Wszystkie z punktu widzenia globalnej architektury bezpieczeństwa pozostają kwestiami peryferyjnymi.

Po zakończeniu misji ISAF znaczenie Azji Centralnej dla globalnej architektury bezpieczeństwa będzie jeszcze spadać. Ani Europa, ani Stany Zjednoczone nie mają szczególnych interesów w wyrwaniu tego regionu ze strategicznej orbity Moskwy, wszak Kazachstan czy Tadżykistan są dużo dalej nie tylko od Paryża czy Berlina, ale także od Warszawy. Strategiczna rola regionu pozostanie istotna dla Rosji, która będzie traktowała go jako zaplecze polityki imperialnej, nawet jeśli będzie musiała „dokładać do tego interesu”. Tyle tylko że kryzys gospodarczy sprawił, iż Rosja nie bardzo ma z czego dokładać. Dlatego też gospodarczo kluczowym partnerem dla regionu będą Chiny. Nie wydaje się jednak, aby w dającej się przewidzieć przyszłości nabrały one wobec niego ambicji politycznych.

Kryzys ukraiński, choć wpłynął na strategiczne myślenie o bezpieczeństwie w regionie, zbliżając położone tu państwa do Moskwy, w średnim terminie odcisnie swo-

²⁹ *Beginning of meeting with President of Uzbekistan Islam Karimov*, Taszkent, 10 grudnia 2015 r., www.kremlin.ru/eng.

je piętno przede wszystkim w postaci destabilizacji gospodarczej. Może to doprowadzić do pogłębienia trawiących te kraje poważnych problemów związanych z totalną korupcją obejmującą wszystkie sfery życia politycznego i gospodarczego, niewydolnością systemów opieki społecznej i wszechogarniającego ubóstwa. Taka sytuacja, połączona z potencjalną przejściową niestabilnością na skutek sukcesji władzy w Kazachstanie i Uzbekistanie, może w przyszłości nim zatrząść. Wydaje się jednak, że wszystkie wektory tej niestabilności będą skierowane do wewnątrz regionu i nie wpłyną na globalne postrzeganie bezpieczeństwa. Azja Centralna ze swoimi problemami będzie pozostawać regionem o znaczeniu bardziej peryferyjnym.

PERIPHERIES IN THE CENTRE? THE PLACE OF CENTRAL ASIA IN GLOBAL SECURITY ARCHITECTURE

The paper examines security in Central Asia in the context of the most striking events of the year 2014. The main aim of the paper is to find out whether this problem is of central or peripheral importance from the point of view of global stability. Despite lack of breakthrough events in the region in 2014, the author argues that the year may become a new turning point in terms of security in Central Asia due to external developments that influence the region. Two events of this kind are of utmost importance, the first being the war in Ukraine and the entire change in the geopolitics of international relations triggered by Russian-Ukrainian relations. This event revealed the imperial ambitions of the Russian Federation and disturbed the fragile balance of power in the CIS region. The second event that will influence the perception of the region by the global community is the end of the ISAF mission in Afghanistan and the related closure of the Manas coalition base in Kyrgyzstan. This, in the author's opinion, will determine new international paths of Central Asia, as its global importance will be diminishing. Central Asia will remain key for two players: Russia in terms of its power projection, and China because of economy, especially its wealthy energy resources.

Keywords: Central Asia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, ISAF – end of, oil prices, China, Collective Security Treaty Organisation (CSTO), SCO (Shanghai Cooperation Organization), Commonwealth of Independent States (CIS)

ZACHODNIE SANKCJE WOBEC ROSJI – SENS I SKUTECZNOŚĆ

Artykuł przedstawia genezę, przebieg, celowość oraz efektywność sankcji gospodarczych nałożonych na Rosję przez kraje Zachodu w związku z aneksją Krymu przez Rosję oraz jej rolą w wydarzeniach na Ukrainie. Szczególnie kontrowersyjne jest zagadnienie efektywności stosowania sankcji gospodarczych, dlatego będzie ono jedynie zarysowane. Nakładanie sankcji mieści się w takich szerszych zagadnieniach jak „dyplomacja ekonomiczna” czy „wojna gospodarcza”.

POJĘCIE SANKCJI GOSPODARCZYCH

Sankcje są terminem prawa międzynarodowego, oznaczającym negatywną reakcję społeczności międzynarodowej, z którą spotyka się państwo naruszające normy prawa międzynarodowego¹. Termin ten wprowadził traktat wersalski w dwojakim znaczeniu: w art. 16 jako środki presji, w art. 227–230 jako karanie zbrodniarzy wojennych; art. 16 odnosił się do członków Ligi Narodów łamiących zobowiązania przyjęte w Pakcie Ligi. Art. 16 był powszechnie interpretowany przez twórców Ligi w ten sposób, iż przewidywane sankcje militarne mają charakter fakultatywny, natomiast sankcje gospodarcze i finansowe mają charakter obowiązkowy. Sankcje wojskowe nigdy nie były uchwalone przez Ligę Narodów².

Pod niewątpliwym wpływem zawadności sankcji Ligi Narodów Karta Narodów Zjednoczonych nie zna pojęcia sankcji, lecz „skutecznych środków zbiorowych” oraz „środków prewencyjnych lub środków przymusu”, przy których stosowaniu przez ONZ „wszyscy członkowie Narodów Zjednoczonych winni okazywać wszelką pomoc”³.

David Baldwin rozpatruje sankcje gospodarcze w ramach szerszej koncepcji dyplomacji ekonomicznej (*economic statecraft*), kładąc przy tym nacisk na narzędzia stosowane przez polityków usiłujących wykorzystać potęgę, czyli uzyskać od innych taką zmianę postępowania, do której w przeciwnym wypadku by nie doszło. „Dwa tradycyjne ogniska badań nauki o polityce – polityka i potęga – są zatem połączone w tym przedsięwzięciu. Paradoksalnie, ani analitycy polityki, ani analitycy potęgi nie poświęcili zbyt wiele uwagi na instrumenty czy techniki wpływu”⁴.

¹ Por. *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976, s. 350.

² Por. E.J. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1982, s. 477.

³ Por. *ibidem*.

⁴ D.A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton 1985, s. 9. Baldwin dodaje też, że terminy „potęga” i „wpływ” będą stosowane zamiennie w całej książce.

Opisując dyplomację ekonomiczną w kategoriach środków, Baldwin przedstawia koncepcje alternatywne, które są zwykle definiowane w kategoriach rzeczywistych lub zamierzonych efektów albo w kategoriach procesu wywołanego przez tę politykę. Nazwy tych koncepcji to: zagraniczna polityka ekonomiczna (termin stosowany czasem w takim samym znaczeniu jak „dyplomacja gospodarcza”), międzynarodowa polityka ekonomiczna, dyplomacja ekonomiczna (*economic diplomacy*, też czasami rozumiana jako *economic statecraft*), wpływ ekonomiczny (*economic leverage*) jako środek osiągania celów polityki, sankcje gospodarcze, wojna gospodarcza (*economic warfare* – z tym że niektóre koncepcje uwypuklają środki, inne – skutki), przymus gospodarczy (*economic coercion*) – ten ostatni termin jest rzadko definiowany przez tych, którzy go używają⁵.

Baldwin rozróżnia dwa rodzaje sankcji: negatywne i pozytywne, ujmowane jako typowe techniki dyplomacji gospodarczej. Służą one lub mogą służyć wielorakim celom, takim jak: osłabienie bądź wzmocnienie przywództwa innego państwa, zmiana systemu politycznego, zmiana polityki wewnętrznej lub zagranicznej, zmiana potencjału innego państwa, promowanie szczególnej ideologii, odstraszenie wojenne, pozyskanie lub utrzymanie sojuszników, osłabienie lub wzmocnienie sojuszy innych państw, zatrzymanie lub zmniejszenie poziomu przemocy trwającej wojny, wpływ na politykę taryf, zmiana tempa wzrostu gospodarczego, zmiana systemu gospodarczego, uzyskanie dostępu do dóbr i usług innego państwa, zabranianie innym państwom dostępu do dóbr i usług państw trzecich, zmiana poziomu dobrobytu ekonomicznego w innym państwie, przyspieszenie lub zahamowanie tempa odbudowy gospodarczej po wojnie itd.⁶

W związku ze stosowaniem sankcji gospodarczych w Iranie pojawił się nowy termin – „gospodarka odpornościowa” (*resistive economy, economy of resistance, resistance economy*)⁷. Jest to gospodarka poddana sankcjom, z którymi usiłuje sobie ona poradzić. W 2013 r. odbyła się pierwsza międzynarodowa e-konferencja „Economy under sanctions”, zorganizowana przez irańską Toroudshomal Research Company; zaprezentowano na niej nowe czasopismo (*The Open Access Journal of Resistive Economics*) oraz wyniki badań teoretycznych, empirycznych i stosowanych w odniesieniu do takich zagadnień jak: sankcje a gospodarka, handel i prawo międzynarodowe; sankcje a nauka o polityce, socjologia i inne nauki społeczne. Konferencja zgromadziła czołowych badaczy, naukowców, ekonomistów, prawników i innych⁸. Rok później odbyła się druga konferencja⁹.

Redakcja *The Open Access Journal of Resistive Economics* zaproponowała bardzo szeroki zakres problemów. Należą do nich m.in.: ekonomika wojskowa i zarządzanie, ekonomika i zarządzanie ropą i gazem, zielona gospodarka, przedsiębiorczość

⁵ Por. ibidem, s. 33–38.

⁶ Por. ibidem, s. 40–41.

⁷ Zob.: M.Y. Naserieh, M.R. Hosseinipour, „Presenting performance sample of resistive economy in Islamic Azad Universities of Kerman Province in 2013”, *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences* 2014, t. 4, nr 6, s. 325 i n.

⁸ <http://con.toroudshomal.com/index.php/1/66> – 24.01.2015.

⁹ <http://con.toroudshomal.com/> – 24.01.2015.

oraz gospodarka funkcjonująca w warunkach sankcji. W ostatniej grupie sformułowano kilka zagadnień szczegółowych, w tym funkcjonowanie gospodarki poddanej sankcjom z punktu widzenia wielu zmiennych makroekonomicznych, mikroekonomicznych i społecznych. Kolejne kwestie stanowią: sankcje gospodarcze a polityka międzynarodowa i prawo, wpływ sankcji na produkcję i handel energią, sankcje a międzynarodowy system monetarny i finansowy, sankcje a przedsiębiorczość, sankcje a gospodarka oporu i inne.

CELE I ZAKRES ZACHODNICH SANKCJI

Podstawą prawną nakładania sankcji przez UE jest artykuł 29 Traktatu o Unii Europejskiej oraz artykuł 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Sankcje UE wprowadzane są w drodze decyzji i rozporządzeń UE.

W reakcji na „niesprowokowane pogwałcenie przez Federację Rosyjską suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy” mocą decyzji Rady 2014/145/WPZiB z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi oraz rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca w tej samej sprawie UE wprowadziła ograniczenia dotyczące podróżowania oraz zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych niektórych osób odpowiedzialnych za działania wymienione w dwóch powyższych dokumentach, w tym działania dotyczące przyszłego statusu dowolnej części Ukrainy, które są sprzeczne z jej konstytucją. Wykaz osób, podmiotów i organów poddanych sankcjom zawiera załącznik do decyzji. Rozporządzenie stwierdza, że 6 marca 2014 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich Unii stanowczo potępił postępowanie Rosji wobec Ukrainy i „wezwali Federację Rosyjską do natychmiastowego wycofania swoich sił zbrojnych do miejsc stałego stacjonowania zgodnie ze stosownymi umowami. Wezwali Federację Rosyjską do umożliwienia międzynarodowym obserwatorom natychmiastowego dostępu”.

W dniu 31 lipca 2014 r. mocą decyzji Rady 2014/512/WPZiB oraz rozporządzenia Rady nr 833/2014 Unia Europejska rozszerzyła program sankcji gospodarczych. 1 sierpnia weszły w życie następujące środki ograniczające: embargo na transakcje instrumentami finansowymi o terminie zapadalności przekraczającym 90 dni wyemitowanymi po 1 sierpnia 2014 r. przez wskazane podmioty (Sbierbank, VTB Bank, Gazprombank, Wnieszekonombank (VEB), Rossielchozbank), podmioty spoza UE do nich należące oraz wszelkie inne jednostki działające w ich imieniu lub pod ich kierownictwem; embargo na transakcje oraz wszelkie formy udostępniania Rosji broni i materiałów pokrewnych, a także technologii podwójnego zastosowania przez obywateli państw członkowskich UE lub z terytoriów państw członkowskich lub przy użyciu wodnych lub powietrznych środków transportu państw członkowskich (niezależnie od państwa pochodzenia samych towarów). Zakazuje się także pomocy, m.in. technicznej i finansowej, w związku z takimi transakcjami. Transakcje oraz udostępnianie technologii eksploracji ropy naftowej i oleju łupkowego wymagać będą uprzedniego zezwolenia kompetentnych organów państwa członkowskiego.

Przewidziano pewne wyłączenia. Z zakresu sankcji na broń i materiały pokrewne wyłączono realizację umów zawartych przed 1 sierpnia 2014 r., w tym dostawę dwóch francuskich Mistrali oraz działania niezbędne dla „utrzymania i bezpieczeństwa istniejących zdolności Unii”. Sankcjami finansowymi nie zostaną objęte przedsiębiorstwa zależne od rosyjskich banków z samej UE. Pierwszy przegląd sankcji na nastąpić nie później niż 31 października 2014 r., a samo wdrażanie sankcji odbywać się pod stałym nadzorem UE¹⁰.

W sformułowaniu znanego ekonomisty Stanisława Gomułki, „celem długofalowym UE o dużym znaczeniu gospodarczym i strategiczno-obronnym powinno być znaczne zredukowanie dochodów Rosji, głównie przez obniżenie cen nośników energii. Takie ograniczenie dochodów przełoży się bowiem na mniejsze wydatki militarne Rosji i większą jej skłonność do współpracy gospodarczej i politycznej”¹¹. Znamienne, że nie zwrócił on uwagi na straty gospodarcze zadane sankcjami gospodarczymi.

Inaczej to widzi Siergiej Markow, rosyjski politolog, były doradca Putina. Zapytany o ocenę zachodnich sankcji odpowiedział: „Spodziewaliśmy się tego. Moim zdaniem, to nie są ostatnie sankcje. Jest to akt agresji wobec prezydenta Rosji Władimira Putina. Amerykanie dążą w ten sposób do zbuntowania średniej klasy w Rosji, by doprowadzić do sytuacji rewolucyjnej”¹².

Nieco wcześniej niż UE, bo 6 marca 2014 r., prezydent USA Barack Obama podpisał rozporządzenie wykonawcze *Executive Order 13660 (Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine)*, wprowadzające sankcje wobec osób i jednostek odpowiedzialnych za pogwałcenie terytorialnej integralności Ukrainy, suwerenności oraz za kradzież majątku narodu ukraińskiego¹³. 20 marca zostało ono rozszerzone. Sankcje te wymierzone były przede wszystkim w otoczenie prezydenta Władimira Putina. Do nałożenia przez UE i USA sankcji przeciwko Rosji dołączyły inne kraje szeroko rozumianego Zachodu – Norwegia, Szwajcaria, Australia, Nowa Zelandia, Japonia i niektóre inne.

Sankcje nałożone na Rosję można podzielić na dwa rodzaje – obejmujące osoby i podmioty gospodarcze oraz tzw. sankcje sektorowe, które dotyczą sektora finansowego, przemysłu zbrojeniowego i technologii podwójnego zastosowania oraz głębokiej eksploracji i produkcji ropy naftowej, arktycznej eksploracji i produkcji ropy naftowej lub projektów związanych z pozyskiwaniem ropy naftowej z łupków w Rosji (rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca).

Przeciwko nakładaniu sankcji gospodarczych na Rosję zdecydowanie wystąpił Grzegorz Kołodko¹⁴. W swoim artykule stwierdza m.in., że sankcje nałożone

¹⁰ Zob. też: „Unijne sankcje przeciwko Rosji”, *Przegląd Prawa Międzynarodowego* z 1 sierpnia 2014 r. (<http://przegladpm.blogspot.com/2014/08/unijne-sankcje-przeciwko-rosji.html> – 24.01.2015).

¹¹ S. Gomułka, „Apel o realizm w sprawie Ukrainy i Rosji”, *Rzeczpospolita* z 16 maja 2014 r., s. B11.

¹² „Jesteśmy w stanie niewypowiedzianej wojny” (rozmowa z prof. Siergiejem Markowem), *Rzeczpospolita* z 31 lipca 2014 r.

¹³ http://www.treasury.gov/resource-enter/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo.pdf – 25.01.2015; *Russia and Ukraine sanctions*, Department of Treasury (<http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/ukrainerussia/> – 25.01.2015).

¹⁴ Zob. G. Kołodko, „Sankcje, które szkodzą. Także Polsce”, *Rzeczpospolita* z 30 grudnia 2014 r., s. A12.

na Kubę „ze swoją kompromitującą USA już ponadpięćdziesięcioletnią historią – okazały się nieskuteczne”. Te nałożone na Rosję są także nieskuteczne. Jedyne, co szkodzi Rosji, pisze Kołodko, to radykalnie obniżone ceny ropy naftowej. Tekst Grzegorza Kołodki szybko spotkał się z reakcją Romana Kuźniara, który w artykule pod znamienym tytułem „Sankcje, które leczą” polemizował z tezami Kołodki¹⁵. Skrytykował przede wszystkim podejście, którym kierował się Kołodko, a polegało ono na tym, że Rosji nie należy irytować, ani tym bardziej karać za politykę ostatnich kilkunastu miesięcy. Uznał również, że sankcje działają, okazały się bowiem skuteczne m.in. w odniesieniu do Związku Sowieckiego, który był potężniejszy od Rosji.

PRÓBA OCENY EFEKTYWNOŚCI ZASTOSOWANYCH SANKCJI

Zagadnienie oceny efektywności stosowania sankcji w stosunkach międzynarodowych należy do bardzo kontrowersyjnych. Mimo istnienia obszernej literatury przedmiotu wciąż daleko do zgody nawet w sprawach dość ogólnych. Najogólniej rzecz biorąc, w tej kwestii występują dwa stanowiska. Jedno, negujące stosowanie ich jako przedsięwzięcie całkowicie nieskuteczne (jego zwolennicy raczej przeważają), i drugie – obejmujące mniejszą, jak się wydaje, grupę zwolenników stosowania sankcji ze względu na ich skuteczność.

Podstawą oceny skuteczności sankcji ekonomicznych jest dla wielu publikacji klasyczna już praca *Economic Sanctions Reconsidered – History and Current Policy*¹⁶. Do jej wyników, jak i wyników innych prac jej autorów, odwoływali się również polscy badacze¹⁷. W 2007 r. ukazało się jej trzecie wydanie, w nieco zmienionym składzie autorskim¹⁸. We wstępie możemy przeczytać, że długa debata na temat użyteczności sankcji zapoczątkowana przez prezydenta Woodrowa Wilsona po tragedii pierwszej wojny światowej trwa do dziś. Na początku XXI wieku, tak samo jak wiek wcześniej, pozostają one ważnym, acz kontrowersyjnym narzędziem polityki zagranicznej¹⁹.

Zaprezentowane badania (tabela 1) pokazują, że sukcesem zakończyło się 34% zastosowanych sankcji (do 1990 r.). Autorzy wymieniają następujące przyczyny niepowodzenia. Pierwsza: nałożone sankcje mogą się okazać po prostu nieadekwatne do zadania. Cele mogą być zbyt rozmyte, środki zbyt łagodne albo współdziałanie z innymi krajami zbyt luźne. Druga przyczyna – sankcje mogą tworzyć antidotum. W szczególności mogą jednoczyć zaatakowany kraj przez wsparcie dla jego rządu bądź poszukiwanie alternatyw. Trzecia przyczyna niepowodzenia presji gospodar-

¹⁵ Zob. R. Kuźniar, „Sankcje, które leczą”, *Rzeczpospolita* z 5–6 stycznia 2015 r.

¹⁶ Zob. G.C. Hufbauer, J.J. Schott, *Economic Sanctions Reconsidered – History and Current Policy*, Institute for International Economics, Washington 1985.

¹⁷ Zob. G. Czerkawska, K. Czerkowski, „Skuteczność międzynarodowych sankcji gospodarczych”, *Sprawy Międzynarodowe* 1987, nr 6; A. Tyszkiewicz, *Sankcje ekonomiczne jako instrument przeciwdziałania międzynarodowemu terroryzmowi*, Wydawnictwo Semper, Warszawa 2008.

¹⁸ G.C. Hufbauer, J.J. Schott, K.A. Elliott, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, Washington 2007.

¹⁹ Ibidem, s. 1.

czej polega na tym, że może ona skłonić potężnych albo bogatych sojuszników kraju dotkniętego sankcjami do odegrania roli „czarnych rycerzy”; ich wsparcie może zrównoważyć skutki sankcji. Czwartą przyczynę niepowodzenia sankcji stanowi fakt, że mogą one zniechęcić zagranicznych sojuszników i biznes wewnątrz kraju²⁰.

Tabela 1
Sukcesy i niepowodzenia sankcji w zależności od celu

Cele polityki	Przypadki sukcesu	Przypadki niepowodzeń	Ogółem	Udział sukcesów (w %)
Niewielkie zmiany polityki	22	21	43	51
Zmiana reżimu i demokratyzacja	25	55	80	31
Przerwanie akcji wojskowej	4	15	19	21
Oslabienie wojska	9	20	29	31
Inne ważniejsze polityki	10	23	33	30
Razem	70	104	204	34

Źródło: G.C. Hufbauer, J.J. Schott, K.A. Elliott, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, Washington 2007, s. 159.

W pierwszym i drugim wydaniu autorzy zawarli dziewięć „przykazań”, a w trzecim zastąpili je siedmioma zaleceniami. Oto niektóre z nich: (1) Nie odgryzaj więcej, niż jesteś w stanie przeżuć – niektórzy politycy mają zawyżone oczekiwania wobec skuteczności sankcji. Korelacja między stratami gospodarczymi a polityczną wolą dokonania zmian jest raczej niewielka. (2) Przyjaciele są bardziej skłonni się podporządkować niż przeciwnicy – sankcje są najbardziej skuteczne wtedy, gdy dotyczą niegdysiejszych przyjaciół i bliskich partnerów handlowych. (3) Strzeż się reżimów biurokratycznych – trudno zastraszyć tyrana środkami gospodarczymi. (4) Nie bądź skąpy ani rozrzutny – nakładający sankcje powinien dopasować związane z tym koszty ponoszone przez podmioty krajowe i sojuszników, w przeciwnym razie poparcie społeczne może osłabnąć²¹.

Omawiana książka była ostro krytykowana, m.in. za metodologię oceny skuteczności sankcji. Przykładem może być obszerny artykuł Roberta Pape’a, w którym poddał on ponownej ocenie 35 przypadków rozpatrywanych przez Hufbauera i jego współpracowników. W konkluzji wyraził wątplenie w skuteczność sankcji jako środka osiągania ważniejszych celów politycznych. Na koniec zadał dwa pytania pod adresem przyszłych badań. Pierwsze brzmi: jeśli sankcje gospodarcze są rzadko skuteczne, dlaczego państwa je stosują? Drugie – jeśli sankcje nie przyczyniały

²⁰ Ibidem, s. 7–8.

²¹ Ibidem, s. 160–178.

się do osiągnięcia celów w przeszłości, czy są jakieś sytuacje, w których będą one skuteczne?²².

Chociaż sankcje, którymi Zachód obłożył Rosję, na pierwszy rzut nie wyglądają groźnie, w rzeczywistości jest inaczej. Problem w tym, że – jak pisze polski ekonomista Witold Orłowski – rosyjską gospodarkę gnębi wiele słabości. Po pierwsze, brakuje kapitału – bo jest on systematycznie i w gigantycznych kwotach wywożony przez oligarchów za granicę. Po drugie, jest to gospodarka całkowicie uzależniona od eksportu surowców (60% wszystkich wpływów dają surowce energetyczne). Po trzecie zaś, jest to gospodarka niekonkurencyjna i zacofana technologicznie, być może z wyjątkiem wąskiej grupy wyspecjalizowanych przedsiębiorstw w sektorze obronnym i energetyce.

Zagrożenie, które sankcje stwarzają dla Rosji, to nie kłopoty z płaceniem kartami kredytowymi czy zakaz wwozu sprzętu podwójnego zastosowania. Prawdziwe ryzyko polega na tym, że gospodarcza wojna z Zachodem może wystraszyć zagranicznych inwestorów, bez których krajowi trudno się rozwijać. Dlatego sankcje dawkuje się ostrożnie, cały czas dając Kremlowi szansę na wycofanie się z twarzą z całej awantury²³.

Rosjanie początkowo próbowali lekceważyć zachodnie sankcje, a nawet je wyśmiewać. W tej sytuacji pada pytanie, chętnie dziś przez nich stawiane – po co w ogóle wprowadzać jakieś sankcje, skoro będą one bolesne dla obu stron, a Moskwa Krymu i tak nie odda? Wspomniany Witold Orłowski tak na nie odpowiada. Po pierwsze, w obecnym świecie sankcje nie są substytutem wojny toczonej wszystkimi siłami, niezależnie od własnych strat, aż do ostatecznego rozgromienia wroga. Będą one mieć z natury rzeczy charakter ograniczony i na pewno nie będą oznaczać otwartej wojny gospodarczo-handlowej. Po drugie, sądząc z nastawienia Rosjan, nie ma raczej szans na takie restrykcje, które zmusiłyby ich do ewakuacji z Krymu.

Z sankcjami jest jednak trochę inaczej. Nie chodzi tu ani o karę, ani o wojnę totalną, ale o pewną racjonalną grę, polegającą na tym, by na jednej szali położyć korzyści, jakie uzyskuje Rosja (np. poparcie ludności), a na drugiej – dodatkowe koszty dla niej, czyli np. perspektywę, że sankcje wypłoszyłyby z Rosji część inwestorów, zagroziły projektom rozbudowy sieci nowych gazociągów, a perspektywicznie naruszyły stabilność rosyjskich dochodów z eksportu surowców energetycznych – rządzący na Kremlu musieliby zadać sobie pytanie, czy na dłuższą metę potencjalne kłopoty gospodarcze i nieunikniony spadek popularności nie stanowią ceny przewyższającej obecne korzyści²⁴.

Lekceważący stosunek do sankcji nie trwał jednak długo. 6 sierpnia 2014 r. prezydent Władimir Putin podpisał dekret o wprowadzeniu embarga na niektóre produkty żywnościowe (mleko, mięso, ryby, owoce, warzywa i orzechy) z krajów, któ-

²² R.A. Pape, „Why economic sanctions do not work”, *International Security* 1997, t. 22 (2), s. 109. Zob. też artykuł o podobnych intencjach: M.S. Hossain Siddiquee, P.A.G. van Bergeijk, „Reconsidering economic sanctions reconsidered. A detailed analysis of the Peterson Institute sanction database”, *International Institute of Social Studies, Working Paper* nr 549.

²³ W. Orłowski, „Sankcje w dawkach”, *Polska Zbrojna* 2014, nr 9, s. 109.

²⁴ Idem, „Sens sankcji”, *Rzeczpospolita* z 13 czerwca 2014 r., s. B16.

re dołączyły się do sankcji przeciwko Rosji. Natomiast na szczycie G-20 w Brisbane (stolica australijskiego stanu Queensland), który odbył się w dniach 15–16 listopada 2014 r., oświadczył: „Te sankcje są nielegalne, bo tylko Rada Bezpieczeństwa ONZ może je wprowadzić. Czy zachodni przywódcy w ogóle wiedzą, co robią? Czy nie widzą, że jeśli doprowadzą nasze banki do bankructwa, upadnie także Ukraina?”²⁵.

4 grudnia 2014 r. prezydent Rosji wygłosił na Kremlu orędzie do obu izb parlamentu, rządu i najwyższych władz państwowych. Stwierdził w nim m.in., że sankcje Zachodu szkodzą rosyjskiej gospodarce, ale szkodzą też ich inicjatorom. Dodał, że nie mają one żadnego związku z sytuacją na Ukrainie, ale jedynie stanowią trwały element starej „polityki powstrzymywania Rosji” przez Zachód²⁶.

Dla wielu rosyjskich analityków i polityków źródła sukcesu polityki sankcji tkwią w sytuacji wewnętrznej. Dyrektor Centrum Rozwoju państwowego banku WEB Natalia Akindinowa stwierdziła, że sankcje nasiliły tylko tradycyjne rosyjskie hamulce gospodarki – takie jak jej zależność od cen surowców, niska wydajność pracy, nierównomierny rozwój kraju, a także sprzeczność działań podejmowanych przez władze²⁷. W raporcie przedstawionym na konferencji ANCEA, pozarządowego Związku Niezależnych Centrów Rozwoju Gospodarczego, skupiającego 53 instytuty ekonomiczne w Rosji, Akindinowa wskazywała, że rosyjskie embargo powoduje większą ingerencję państwa w gospodarkę oraz próby wyrównania strat drogą administracyjną, np. przez kontrolę cen. Zerwanie kontraktów z zachodnimi kontrahentami doprowadzi z kolei do przejmowania własności przez państwo. Natalia Wołczkowa z ANCEA zwróciła uwagę, że rosyjskie embargo na zachodnią żywność obróciło się przeciwko Rosjanom²⁸.

9 września 2014 r. opublikowany został raport *The Impact on the EBRD Region of Russia's Food Ban* Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) poświęcony skutkom rosyjskiego embargo na żywność z Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii (w sumie jedenastu krajów) po roku od jego wprowadzenia. Autorzy są zdania, że efekty będą „ograniczone i tymczasowe” dla większości krajów objętych zakazami eksportowymi. Najbardziej będą odczuwane przez republiki nadbałtyckie, Europę Środkową i Norwegię, ale także samą Rosję, którą decyzja Kremla kosztować będzie dodatkowe 2% inflacji.

Największym poszkodowanym jest Litwa, dla której, jak podaje raport, eksport żywności do Rosji stanowi 2,7% PKB. Z podobnej przyczyny w strefie ryzyka znalazły się też Estonia, Łotwa i Norwegia. Według EBOR Polska i Węgry ucierpią dużo mniej. W przypadku naszego kraju eksport zabronionych produktów to 0,54% całej sprzedaży za granicą i 0,2% PKB. Dla Węgier liczby te są jeszcze niższe, odpowiednio – 1,6% i 0,13%²⁹.

²⁵ J. Bielecki, „Putin pariasem dla Zachodu”, *Rzeczpospolita* z 17 listopada 2014 r., s. A8.

²⁶ <http://www.dziennik.com/wiadomosci/artukul/oredzie-putina-nie-poddamy-sie-presji> – 22.12.2014.

²⁷ Por. M.A. Koprowski, „Pod walcem sankcji”, *Najwyższy Czas!* 2014, nr 43, s. XXIII.

²⁸ Por. I. Trusewicz, „Rosja odczuwa sankcje”, *Rzeczpospolita* z 7 października 2014 r., s. B8.

²⁹ Zob. B. Markovic, J. Milatovic, M. Tomaszewski, O. Ponomarenko, *The Impact on the EBRD Region of Russia's Food Ban* (<http://www.ebrd.com/news/2014/the-impact-on-the-ebrd-region-of-russias-food-ban.html> – 23.01.2015); I. Trusewicz, „Embargo uderzy w Litwę i... Rosję”, *Rzeczpospolita* z 10 września 2014 r., s. B2–B3.

Ze stosowania sankcji zadowolony jest prezydent USA Barack Obama. W orędziu o stanie państwa, wygłoszonym 20 stycznia 2015 r., stwierdził m.in.: „Rok temu, gdy razem z naszymi sojusznikami wykonywaliśmy ciężką pracę nakładania sankcji – niektórzy mówili, że agresja Putina była mistrzowskim połączeniem strategii i siły. I co? Dziś Ameryka stoi mocna i zjednoczona z naszymi sojusznikami, podczas gdy Rosja jest osamotniona, a jej gospodarka w rozsypce”³⁰.

Zupełnie inny wydźwięk mają wypowiedzi trzech wiodących ekspertów zaproszonych przez European Leadership Network. Ben Aris, redaktor naczelny *Business New Europe*, twierdzi, że Rosja nie doświadcza „kryzysu” porównywalnego z tym, co działo się w 1991, 1998, a nawet w 2008 r. Przezorne oszczędności petrodolarów i potrójna nadwyżka (handlowa, na rachunku bieżącym i budżetowa) uzbroiły ją w finansową siłę ognia, zdolną zażegnać niewypłacalność i upadek. Rzeczywiste ryzyko stojące przed gospodarką rosyjską to stagnacja gospodarcza i brak reform na dużą skalę³¹. Chris Weafer, założyciel Macro-Advisory, twierdzi, że wydarzenia 2014 r., mianowicie sankcje i załamanie cen ropy naftowej, nie wywołały problemów, lecz je zaostriżyły. Rosja może wywiązać się ze swoich obowiązków w 2015 r. i powinna uniknąć upadku, ale szefowie przedsiębiorstw mają nadzieję, że 2015 r. będzie okresem poważniejszych wysiłków reformatorskich³². Trzeci ekspert, Pavel Andreev, zastępca redaktora naczelnego *Rossiia Segodnya*, założyciel Center for Global Strategies and Communications, wierzy, że rok 2015 będzie bez wątpienia trudny dla rosyjskiej gospodarki, ale może ona wyjść z tego wzmocniona, jeśli znajdzie inne źródła wzrostu, nieoparte na węglowodorach³³.

W tonacji geopolitycznej wypowiada się Domenico Lambordini. Według niego obecny kryzys w Rosji, szczególnie upadek rubla, odsłania kruchosć nie tylko rosyjskiej gospodarki, ale także istniejącego porządku międzynarodowego oraz podstaw myślenia o stabilności gospodarczej i politycznej. W rzeczywistości nigdy nie przypuszczano, że w Rosji pojawi się kryzys, a rosnąca izolacja daje jej niewielki udział w mechanizmach globalnego zarządzania. Przed rokiem 2014 Rosja funkcjonowała całkiem dobrze. Nie było sygnałów ostrzegawczych. W 2013 r. zewnętrzny dług sektora publicznego stanowił zaledwie 3,8% PKB, a dług zewnętrzny sektora prywatnego – rozsądne 30,2% PKB. Poprzedniej wiosny zagraniczne rezerwy kraju wynosiły solidne 472 mld USD, wspomagane przez znaczne nadwyżki budżetowe, a według Banku Centralnego Rosji całkowite aktywa zagraniczne osiągnęły 1,4 bln USD, co pozwoliło jej przekroczyć swoje zobowiązania w wysokości

³⁰ <http://www.bloombergview.com/articles/2015-01-21/obama-s-bravado-on-russia-has-a-hollow-ring> – 30.01.2015.

³¹ B. Aris, *Wither Russia: Collapse and Default on the Cards for 2015?*, European Leadership Network, 19 stycznia 2015 r. (<http://www.europeanleadershipnetwork.org/wither-russia-collapse-and-default-on-the-cards-for-2015> – 30.01.2015).

³² Ch. Weafer, *Will the Crisis be a Wake-up Call to Reform the Russian Economy?*, European Leadership Network, 21 stycznia 2015 r. (<http://www.europeanleadershipnetwork.org/will-the-crisis-be-a-wake-up-call-to-reform-the-russian-economy> – 30.01.2015).

³³ P. Andreev, *Russia May Emerge Stronger from the Crisis*, European Leadership Network, 27 stycznia 2015 r. (<http://www.europeanleadershipnetwork.org/russia-may-emerge-stronger-from-the-crisis> – 30.01.2015).

1,2 bln USD³⁴. Rozszerzmy tę wypowiedź. Na początku 2014 r. rezerwy międzynarodowe Rosji wynosiły 510,5 mld USD, a po roku spadły do 386,2 mld USD. Ich struktura była następująca: 85% – waluty zagraniczne; 12% – złoto monetarne; 2,13% – specjalne prawa ciągnięcia (SDR); 0,88% – pozycja rezerwowa w MFW³⁵.

Andriej Ilarionow (były doradca Władimira Putina) na pytanie „Czy Rosja odczuła wprowadzone przez Zachód sankcje?” odpowiedział dość tajemniczo: „Stanowią one zaledwie 2–3% tego, czym kraje zachodnie mogłyby oddziaływać na linię Kremla: zaczynając od twardej i konsekwentnej polityki, poprzez decyzje dotyczące spraw wojskowych, a kończąc na decyzjach ekonomicznych”. I dalej już jaśniej – „pogarszająca się sytuacja gospodarcza Rosji nie ma nic wspólnego z zachodnimi sankcjami. Po pierwsze, wśród głównych przyczyn obecnego stanu rzeczy jest to, że latem 2013 roku rosyjska gospodarka znalazła się w stanie recesji i stagnacji. Po drugie, staniała ropa, co naturalnie odbiło się na gospodarce, lecz nie miało związku z zachodnimi sankcjami. Po trzecie, Rosja sama sobie zaszkodziła, wprowadzając embargo na zachodnią żywność. [...] Dlatego żenujące jest to, że amerykańscy politycy przekonują świat, iż wprowadzane sankcje są skuteczne”³⁶.

Zupełnie innego zdania jest George Soros. Zgodnie z jego opinią nałożone przez USA i Europę sankcje zadziałały dużo szybciej i spowodowały znacznie więcej szkód w rosyjskiej gospodarce, niż ktokolwiek mógł oczekiwać. Ich celem było odcięcie rosyjskich banków i firm od dostępu do międzynarodowych rynków kapitałowych. Na to nałożył się spadek cen ropy oraz ucieczka kapitałów. Potrzebna jest zmiana polityki Unii Europejskiej. George Soros opowiada się za dwutorowym podejściem, które równoważyłoby sankcje wobec Rosji z poparciem dla Ukrainy na dużo większą skalę. Sankcje to zło konieczne. Są konieczne, gdyż środki ekonomiczne stanowią jedyny sposób na przeciwstawienie się rosyjskiej agresji. Są złem, gdyż uderzają nie tylko w kraj, na który zostały nałożone, ale również w państwa, które je nakładają³⁷. Tak czy inaczej, sankcje powinny być utrzymane, gdyż są one bliskie osiągnięcia swojego celu³⁸.

Po ogłoszeniu przez USA i UE kolejnej partii sankcji na łamach *Foreign Affairs* Eric Lorber zauważa, że mogą one doprowadzić gospodarkę rosyjską do recesji i wzrostu inflacji. W długim okresie zdolność Rosji do rozwijania swojego sektora energetycznego i restrukturyzacji długu jest obecnie bardzo wątpliwa. I w tym właśnie jest problem – sankcje mogą okazać się nadmiernie skuteczne, gdy poważne krótko- i długoterminowe szkody wyrządzone gospodarce rosyjskiej wywołają w przyszłości niestabilność w Europie Wschodniej i Azji Środkowej. Rosja ze swoim zaawansowanym wojskiem i poobijaną gospodarką może stanowić poważne zagrożenie dla sąsiadów. Innymi słowy, chociaż sankcje zmierzały do powstrzymania

³⁴ D. Lombardini, *The Global Consequences of Russia's Isolation*, Project Syndicate, 6 stycznia 2015 r. (<http://www.project-syndicate.org/commentary/russia-global-governance-system-by-harold-james-and-domenico-lombardi-2015-01> – 29.01.2015).

³⁵ <http://itar-tass.com/infographics/8253> – 30.01.2015.

³⁶ „Rosyjska inwazja jest nieuchronna” (wywiad z Andriejem Ilarionowem), *Rzeczpospolita* z 10–11 stycznia 2015 r., s. P15.

³⁷ Por. G. Soros, „Pomóżmy reformatorom na Ukrainie”, *Rzeczpospolita* z 9 stycznia 2015 r., s. B10.

³⁸ Por. ibidem, s. B11.

jej przed awanturnictwem wobec swojej bliskiej zagranicy, mogą w końcu przynieść skutki wręcz odwrotne³⁹.

W podobnym tonie wypowiada się Rakesh Krishnan Simha. Według niego obywatele wszystkich wolnych krajów powinni okłaskiwać Stany Zjednoczone za zachęcanie do sankcji przeciwko Rosji. Dlaczego? Gdyż wykazują one całkowitą niezdolność do wykorzystania opcji militarnej. Poza tym rosyjska gospodarka jest uzależniona od eksportu energii i surowców naturalnych, ale nie jest to tak „niebezpieczne uzależnienie”, jak kreślą zachodnie media. Dalej radzi przygotować się na najgorsze, konkludując – sankcje zaszkodzą wszystkim stronom, ale rosyjski próg odporności na trudne doświadczenia jest o wiele wyższy niż w przypadku Zachodu⁴⁰.

Nawet jeśli jest za wcześnie na poważne ilościowe oceny wpływu sankcji na wielość szkód zadanych Rosji, można stwierdzić, że większość tych efektów była wynikiem oczekiwania na kolejne sankcje, co zniechęciło do inwestowania w Rosji i zwiększyło postrzegane ryzyko. Poza tym trudno jest oddzielić różne elementy napięć politycznych, które rozwinęły się w związku z kryzysem ukraińskim, od efektów sankcji⁴¹.

Eksperti Euler Hermes (międzynarodowa grupa ubezpieczeniowa i finansowa) przygotowali analizę sytuacji ekonomicznej Rosji i jej wpływu na europejskie gospodarki (ostatnia zmiana 14 listopada 2014 r.). W raporcie skorygowano w dół prognozy wzrostu gospodarczego do -0,6% w 2014 r. i +1% w 2015 r. Do zagrożonych branż zaliczono: przemysł gazowy, naftowy, hutniczy, górniczy, transportowy i telekomunikacyjny. Szczególnie narażone na ryzyko ze względu na zależność od importu z Rosji ropy i gazu oraz silne powiązania handlowe są: Finlandia, Słowacja, Litwa, Estonia oraz Republika Czeska⁴².

W najgorszej sytuacji znajdują się kraje, które są uzależnione zarówno od importu gazu, jak i ropy. Są to Słowacja, Litwa, Finlandia i w dużej mierze Polska. Należy tu jednak zastrzec, że wysoka zależność od importu z Rosji ropy czy gazu nie przekłada się bezpośrednio na wielkość zagrożenia, gdyż powiązanie to trzeba rozpałtrzyć na tle całkowitego zapotrzebowania na energię. Na przykład zależność Polski od importu ropy z Rosji wynosi 96,7%, ale udział ropy w ogóle źródeł energetycznych wynosi tylko 25%. W wypadku gazu jest to odpowiednio 65,8% i 14%.

Dodajmy, że udział Rosji w handlu światowym jest stosunkowo mały. Po stronie eksportu wynosi on 2,8% (Chiny – 11,7%, USA – 8,4%, Niemcy – 7,7%, Włochy – 2,8%, Polska – 1,1%). Po stronie importu – 1,8% (USA 12,3%, Chiny 10,3%,

³⁹ Por. E. Lorber, „Get ready for more Russian belligerence. Why the sanctions might be too effective”, *Foreign Affairs* z 7 września 2014 r. (<http://www.foreignaffairs.com/articles/141965/eric-lorber/get-ready-for-more-russian-belligerence> – 6.01.2015).

⁴⁰ R. Krishnan Simha, „Why sanctions against Russia will boomerang”, *Russia & India Report* z 14 marca 2014 r. (http://in.rbth.com/blogs/2014/03/14/why_sanctions_against_russia_will_boomerang_33725.html – 7.01.2015).

⁴¹ K.A. Kholodinin, *Are the Economic Sanctions against Russia Effective?* (http://www.diw.de/de/diw_01.c.469198.de/presse/diw_roundup/are_the_economic_sanctions_against_russia_effective.html – 6.01.2015).

⁴² Źródło: *Raport specjalny o sytuacji gospodarczej w Rosji* (Windykacja.pl – <http://www.windykacja.pl/raporty,raport-specjalny-o-sytuacji-gospodarczej-w-rosji.html> – 7.01.2015).

Niemcy 6,3%, Hiszpania 1,8%, Polska 1,1%)⁴³. W 2013 r. w strukturze eksportu Rosji przeważały paliwa (70,6%), na drugim miejscu były materiały przemysłowe (15,5%). Po stronie importu największą pozycją były wyroby przemysłowe (81,1%)⁴⁴.

Jewgen Worobiow, ekspert PISM, podkreśla, że sankcje, które państwa Unii Europejskiej nałożyły na Rosję, są znacznie bardziej skuteczne niż sankcje Rosji wobec Unii. Mamy do czynienia z dużą asymetrią. Sankcje uderzyły w pewne branże gospodarki w Unii Europejskiej, ale nie tak silnie jak w branży gospodarki Rosji. „Myślę, że możemy zatem mówić o dużej skuteczności nałożonych sankcji” – konkluduje Worobiow⁴⁵. Ich nałożenie zbiegło się w czasie z radykalnym spadkiem cen ropy naftowej (w styczniu 2015 r. stanowiły około 35% ceny z lipca 2014 r.), co musiało bardzo negatywnie wpłynąć na gospodarkę rosyjską.

O skuteczności sankcji pośrednio mogą świadczyć informacje o najnowszych wynikach rosyjskiej gospodarki. Zgodnie z danymi BOFIT (Bank of Finland's Institute for Economies in Transition) wartość eksportu i importu towarów w czwartym kwartale 2014 r. spadła, licząc rok do roku, o 20%, z tym że handel wewnątrz krajów Wspólnoty Niepodległych Państw osłabł bardziej niż handel całkowity; import z Ukrainy spadł o połowę, a eksport na Ukrainę o 70%. Jednocześnie import z Kazachstanu i Szwajcarii wzrósł o 20%⁴⁶. Międzynarodowy Fundusz Walutowy prognozuje z kolei spadek PKB Rosji w 2015 r. o 3%, co wyraźnie kontrastuje z przewidywanym tempem wzrostu gospodarki światowej (+3,7%) czy Stanów Zjednoczonych (+3,6%). Główne kraje Europy Zachodniej mają rozwijać się wolno (Niemcy +1,3%, Francja +0,9%), ale Chiny i Indie nadal szybko, odpowiednio +6,8% i +6,3%)⁴⁷.

14 stycznia 2015 r. ukazał się raport PISM *Sankcje i Rosja*⁴⁸. Zawiera on krótki wykład na temat ich istoty i mechanizmu, ale głównym tematem jest wpływ sankcji Zachodu na sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną Rosji oraz na rosyjską politykę zagraniczną. Raport został pomyślany jako dokument sprawozdawczo-informacyjny, dlatego nie ma w nim zaawansowanych technik oceny skuteczności sankcji. Jest za to przejrzysty i czytelny, z kolorowymi ilustracjami. W końcowej części prezentuje trzy możliwe scenariusze rozwoju sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej kraju: zwrot w stronę Chin, budowa oblężonej twierdzy oraz zwodnicza poprawa relacji z Zachodem.



⁴³ *World Trade Report 2014*, s. 34, 36 (https://www.wto.org/english/res_e/wtr14_e.htm – 28.12.2014).

⁴⁴ *UNCTAD Handbook of Statistics 2014*, United Nations, New York–Geneva 2014 (http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat39_en.pdf – 28.12.2014).

⁴⁵ http://www.biznes.newseria.pl/news/j_worobiow_pism,p1161750297 – 7.01.2015.

⁴⁶ BOFIT Russia Statistics (http://www.suomenpankki.fi/bofit_en/seuranta/venajatilastot/Pages/default.aspx – 19.02.2015).

⁴⁷ *World Economic Outlook*, WEO Update, styczeń 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115.pdf> – 20.02.2015.

⁴⁸ Zob. J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secieru (red.), *Sankcje i Rosja*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.

Naczelnym celem państw jest bezpieczeństwo i rozwój, co syntetyzuje się – w świecie ograniczonych zasobów – w dążeniu do kształtowania jak najkorzystniejszego stosunku sił, czyli do maksymalizacji swojej potęgi, siły, pozycji. Wykorzystują one w tym celu różnorodne narzędzia – ekonomiczne, dyplomatyczne, wojskowe, ideologiczne, kulturowe, propagandowe. Jednym z takich narzędzi mogą być sankcje gospodarcze, zwłaszcza gdy są stosowane przez wielkie mocarstwa. Skuteczność sankcji gospodarczych zależy od: wrażliwości gospodarczej zaatakowanego (stopnia uzależnienia); podatności władz na skutki sankcji; wytrzymałości i poparcia społeczeństwa; właściwego doboru sankcji; jednolitości i konsekwencji działania; wsparcia sojuszników; asymetrii sił. Doświadczenie wskazuje też, że sankcje z zasady nie przynoszą efektów natychmiastowych, lecz działają po pewnym czasie. Tak czy inaczej, sankcje gospodarcze są często stosowanym środkiem rywalizacji geopolitycznej i – jak wszystko na to wskazuje – będą nadal wykorzystywane bez względu na oceny skuteczności.

Trudno raczej uznać, że sankcje są w ogóle nieskuteczne. Po pierwsze, krytycy ich stosowania zdają się zapominać, że deklarowany cel sankcji nie zawsze pokrywa się z rzeczywistym. Po drugie, sankcje są środkiem wojny gospodarczej, a jak każda wojna podlega ona nieco innym kryteriom efektywności niż gospodarka. Tak jak współpraca daje obu stronom korzyści, tak walka przynosi obu stronom straty. W pierwszym wypadku więcej korzyści odnosi strona słabsza, w drugim – silniejsza. Jeśli stosujący sankcje ma wyraźną przewagę (ogólną i ewentualnie sektorową), poniesie koszty, ale znacznie mniejsze niż słabszy przeciwnik. W takim zaś razie zmieni się stosunek sił na korzyść stosującego sankcje. A kształtowanie korzystnego stosunku sił to naczelne zadanie geopolityki. Tak więc w pewnym sensie sankcje są zawsze skuteczne – jeśli państwo nimi objęte jest wyraźnie słabsze. Jednak trzeba też dodać, że ocena efektywności stosowania sankcji, które bliższe są logice sztuki niż nauki, z wielkimi oporami poddaje się naukowej procedurze.

Wprowadzone sankcje gospodarcze, mimo wszelkich trudności metodologicznych ich oceny, należy uznać za skuteczne. Przyznają to bezpośrednio i pośrednio zarówno sami Rosjanie, jak i wielu analityków, polityków i obserwatorów.

WESTERN SANCTIONS AGAINST RUSSIA, THEIR RATIONALE AND EFFECTIVENESS

The paper presents the origins, course, expediency, and effectiveness of the economic sanctions imposed on Russia by Western countries. The reasons for these sanctions were the annexation of Crimea by Russia and its role in the events in Ukraine. The economic sanctions were placed in the broader context of economic diplomacy. The process of evaluation of the sanctions' effectiveness is very complex and controversial, because the author recalls the assessment and estimates of other authors. The main conclusion is that the sanctions are rather effective, especially in the long run.

Keywords: economic sanctions, economic diplomacy, economic statecraft, economic policy, resistive economy, economic warfare, state's power, effectiveness of economic sanctions

PRZEGLĄD LITERATURY ŚWIATOWEJ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I STUDIÓW STRATEGICZNYCH

Tradycyjnie już *Rocznik Strategiczny* proponuje przegląd tekstów dotyczących bezpieczeństwa i studiów strategicznych, które ukazały się w minionym roku w czołowych czasopismach z dziedziny stosunków międzynarodowych. Lista czasopism objętych przeglądem zawiera z jednej strony te publikujące eseje o sprawach międzynarodowych, jak *Foreign Affairs* (o profilu ogólnym) oraz *Survival* (nastawiony ściśle na tematykę bezpieczeństwa międzynarodowego), a z drugiej czasopisma ściśle akademickie, zorientowane szeroko na problematykę międzynarodową – *International Organization* oraz sprofilowane dziedzinowo *International Security*. Zwyczajowo w przeglądzie uwzględniamy 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*).

ESEJE

Rok 2014 rozpoczął się na łamach *Foreign Affairs* pozytywnym, mocnym akcentem wobec Polski, która została wytypowana jako jeden z sześciu rynków wartych uwagi obok Republiki Korei, Meksyku, Turcji, Filipin oraz regionu Mekongu. W artykule zatytułowanym „Od tragedii do triumfu” Mitchell A. Orenstein przypomniał niełatwą historię Polski oraz wyjaśniał powody sukcesu transformacyjnego, który z kolei określał szumnymi kategoriami rozkwitu, triumfu oraz dziejowego odwrócenia koła fortuny¹. Tekst napisany jest w duchu pochwały kapitalizmu oraz osiągnięć Polski jako potwierdzenia, że to właśnie konsekwencja we wprowadzaniu wolnego rynku zaprocentowała sukcesem politycznym i ekonomicznym. Jednak autor zwraca uwagę, że przyczyn powodzenia Polski należy poszukiwać głębiej niż tylko w formach czasów transformacji.

Przekonuje, że Polska zawdzięcza dużą część swojego sukcesu temu, iż jest ważnym ogniwem globalnych łańcuchów produkcji, którymi zawiadują niemieckie korporacje. 30–40% polskiego eksportu trafia na rynki światowe jako eksport Niemiec, a polski eksport stanowi aż 45% PKB kraju. Wiele zawdzięcza też Polska UE, w tym wymierny transfer w wysokości 40 mld euro, w wyniku którego Polska stała się największym placem budowy w Europie. Transfery w latach 2014–2020 będą pod

¹ M.A. Orenstein, „From tragedy to triumph”, *Foreign Affairs*, styczeń–luty 2014.

względem skali zbliżone do tych, jakie Waszyngton przekazał Europie w ramach planu Marshalla.

Przyszłość przyniesie jednak niemałe dylematy, ponieważ obecna pozycja gospodarki zależnej od zagranicznych inwestorów oraz koncernów lokujących tu swą produkcję jest uwarunkowana niskimi kosztami pracy, których jednak na dłuższą metę prawdopodobnie nie uda się utrzymać; w rezultacie Polska może nie wytrzymać konkurencji. Aby uniknąć tego ryzyka, musi ona przesunąć się w górę na drabinie wartości dodanej i zacząć produkować więcej towarów z dziedzin zaawansowanych technologii oraz wymagających wiedzy. Obecnie inwestycje w badania i rozwój są tu niewielkie, poniżej 1% PKB, podczas gdy w UE średnio ich poziom wynosi 2%. Szansą dla Polski jest system edukacyjny, który osiąga dobre wyniki w międzynarodowych porównaniach. Główne ryzyko zaś, zdaniem autora, stwarza gwałtowny wzrost płac i konsumpcji, który może spowolnić rozwój, zanim kraj nabierze zdolności do konkutowania na rynkach bardziej zaawansowanych produktów. Z tego samego powodu Polska nie powinna spieszyć się do strefy euro, przyjęcie wspólnej waluty bowiem, oprócz zbliżenia płac do stawek europejskich, odbierze państwu instrument polityki monetarnej, który m.in. pozwolił ograniczyć efekty ostatniego kryzysu. W kontekście europejskim autor stwierdza, że o ile niemiecki model gospodarczy dla kontynentu wywołuje złość na Południu, o tyle Polsce przynosi korzyści, nadzieje i dobre prognozy co najmniej do 2030 roku, gdy demografia może negatywnie odbić się na prosperity państwa.

Znaczenie przemian na rynku pracy oraz rynku kapitałowym dla przyszłości porządku międzynarodowego i pozycji poszczególnych państw w ramach tego ładu szerzej na forum *FA* wyjaśniali w 2014 roku Erik Brynjolfsson, Andrew McAfee oraz Michael Spence, znawcy problematyki nowych technologii w szkołach biznesu MIT oraz NYU². Zwracają oni uwagę, że o ile w mijającej epoce globalna gospodarka sprzyjała państwom o niskich kosztach pracy i łatwym dostępie do taniego kapitału, o tyle obecne przemiany, których napędem jest postęp technologiczny, sprawiają, iż prawdziwymi zwycięzcami w międzynarodowej rywalizacji nie będą podmioty wyposażone w żadne z tych dóbr. Szala przechyli się na korzyść tych, którzy zdolni będą do innowacji, tworzenia nowych produktów, usług i modeli biznesowych. Jeśli hipoteza ta okaże się prawdziwa, jeszcze większego znaczenia nabierze zasada „wygrany bierze wszystko”, a cennym dobrem, które stanie się źródłem zysku, będą możliwe do sprzedania idee, a nie kapitał, ani praca, które obecnie nie są już dobrami rzadkimi. Tania siła robocza, która stanowiła fundament m.in. bezprecedensowego sukcesu rozwojowego Chin, już obecnie jest zastępowana w wyniku automatyzacji produkcji. Zjawisko to ma masową skalę i wkrótce wymusi na wielu państwach zmianę modelu rozwojowego.

Międzynarodowe korporacje przestaną przesuwając produkcję w poszukiwaniu tańszej siły roboczej. Co więcej, oprócz obserwowanej już nadpodaży pracy obecnie na rynku globalnym istnieje nadpodaż kapitału. Przemiany gospodarcze, które prawdo-

² E. Brynjolfsson, A. McAfee, M. Spence, „New world order. Labor, capital, and ideas in the power law economy”, *Foreign Affairs*, lipiec–sierpień 2014.

podobnie nasilą międzynarodowe nierówności, postawią w najbliższych dekadach wyzwanie w postaci zapewnienia państwom i społeczeństwom, które będą przegrywać w tym wyścigu, znośnych warunków życia i budowy inkluzywnych gospodarek. Zdaniem autorów, odmiennie niż przewidują podstawowe modele ekonomiczne, postęp technologiczny nie podniesie poziomu rozwoju wszystkich państw, ale raczej zmiany te przyniosą ogromne, nieproporcjonalne korzyści wąskiej grupie podmiotów, a pozostałej większości duże straty. Dzięki technologiom cyfrowym najlepsi producenci na rynku mogą już dziś w wielu branżach zaspokoić coraz większą część globalnego popytu, nie pozostawiając wiele miejsca dla imitatorów i producentów wyrobów generycznych. Przemiany te nie tylko będą dotyczyć nowego podziału na centrum i peryferie w systemie międzynarodowym, wzrosną także nierówności w obrębie samych społeczeństw. Uzyskanie zdolności do wytwarzania w przyszłości rzadkich dóbr niematerialnych, czyli innowacyjność, zależy głównie od wykształcenia społeczeństw, w tym szczególnie od zaawansowanych umiejętności złożonych oraz od kultury przedsiębiorczości. Zdaniem autorów, w świetle wysokich zwrotów, jakie przynoszą publiczne inwestycje w edukację, to właśnie na te kwestie powinna się kierować uwaga polityki publicznej w kontekście przemian globalnej gospodarki, jakich jesteśmy świadkami. Państwa powinny też w tej sytuacji zwrócić szczególną uwagę na równościowy wymiar swoich polityk, tak by zapewnić szanse odniesienia sukcesu w nowych warunkach jak największej liczbie obywateli.

Czytając *FA* z punktu widzenia polskich interesów i polskiej polityki zagranicznej, nie można przeoczyć głośnego tekstu Johna Mearsheimera „Why the Ukraine crisis is the West's fault”³. Analizując wydarzenia międzynarodowe z punktu widzenia ofensywnego realizmu, autor ten stwierdza, że obwinianie Władimira Putina za agresję na Ukrainę jest nietrafioną diagnozą wydarzeń z 2014 roku, większą odpowiedzialność za te wydarzenia ponosi bowiem w opinii Mearsheimera Zachód. Działania Rosji są reakcją na ofensywne posunięcia Zachodu w Europie Środkowo-Wschodniej, podejmowane od 1989 roku, w tym przede wszystkim na rozszerzenie NATO i UE, a także poczynania mające na celu wyrwanie Ukrainy z rosyjskiej strefy wpływów oraz jej integrację z Zachodem. Ukraina była, zdaniem Mearsheimera, tylko jednym z obszarów, na których Zachód niebezpiecznie zbliżał się do Rosji, zagrażając jej interesom i nieuchronnie prowokując reakcję. Rosja zgodziła się co prawda na pozostanie wojsk amerykańskich w Europie, po końcu zimnej wojny jednak nie było porozumienia co do rozszerzenia NATO, które szybko zaczęło wchłaniać dawne kraje socjalistyczne, by w 2008 roku otworzyć kwestie włączenia Gruzji i Ukrainy. Było to w kategoriach ofensywnego realizmu zachowanie wyraźnie ekspansywne, rewizjonistyczne i dodatkowo przybrało ono bardzo szybkie tempo. Poza NATO instrumentem w rękach Zachodu była również UE, która systematycznie i z użyciem rozmaitych narzędzi z zakresu inżynierii społecznej dążyła do włączenia Ukrainy w swoją orbitę wpływów. Jeszcze dalej, jak twierdzi Mearsheimer, szły za-

³ J. Mearsheimer, „Why the Ukraine crisis is the West's fault”, *Foreign Affairs*, wrzesień–październik 2014.

chodnie apetyty wobec samej Rosji oraz promowania w tamtejszym społeczeństwie własnych wartości.

Zachodnie elity popełniły jednak poważne błędy strategiczne, nie doceniając logiki realizmu politycznego, a przedkładając nad nią liberalne zasady prawa międzynarodowego, współzależności ekonomicznych i demokracji. Państwa, które ignorują *Realpolitik*, same wyrządzają szkodę swojej polityce, stwierdza Mearsheimer. Zdecydowane działania Rosji od czasu konfliktu w Gruzji oraz stanowczą reakcję z użyciem środków wojskowych na Ukrainie należy rozumieć jako zgodną z zasadami teorii realistycznej odpowiedź (czyli defensywny akt równoważenia) na ofensywną, rewizjonistyczną politykę Zachodu po zimnej wojnie. Ukraina w terminologii Mearsheimera stanowi państwo buforowe o ogromnym znaczeniu strategicznym dla Moskwy i żaden rosyjski lider nie mógł tolerować sytuacji, w której główny wrogi sojusz włączy to państwo w swoją strefę wpływów. W tej opinii wyraża się typowe dla realistów przekonanie, że osobowość lidera nie ma znaczenia dla posunięć państwa. Co więcej, wszystkie państwa działają według tych samych zasad i choć Zachodowi może się nie podobać polityka Moskwy, niewyobrażalne jest na przykład, by Stany Zjednoczone zaakceptowały sojusz Chin z Meksykiem czy Kanadą. Mearsheimer przypomina też, że jeszcze w czasach prezydentury Clintona większość realistów, z wyjątkiem emigrantów z Europy Wschodniej, sprzeciwiała się ekspansji NATO, w przeciwieństwie do liberałów, którzy wierzyli, że koniec zimnej wojny fundamentalnie zmienił logikę stosunków międzynarodowych. Administracja Obamy dalej wyznaje błędne założenia liberalizmu i cały czas odwołuje się do ideałów, wartości oraz demokracji, nie doceniając realnych uwarunkowań i rzeczywistych mechanizmów. Tymczasem Putin w opinii Mearsheimera nie przejawia żadnych cech nieźrównoważenia psychicznego, o których mówiła Angela Merkel, jest natomiast pierwszej klasy strategiem, którego jako przeciwnika powinien obawiać się i szanować każdy, kto rzuca wyzwanie rosyjskiej polityce zagranicznej.

Tematyka Rosji i Ukrainy zajęła też w minionym roku zdecydowanie najwięcej miejsca na łamach dwumiesięcznika *Survival*. Na uwagę zasługuje zwłaszcza artykuł Lawrence'a Freedmana, profesora strategii z londyńskiego King's College, poświęcony analizie wydarzeń na Ukrainie jako przypadku zarządzania kryzysowego⁴. Autor zwraca uwagę, jakim zaskoczeniem dla Zachodu była aneksja Krymu i jak błyskawicznie przypominała ona, że *hard power* cały czas ma znaczenie w polityce międzynarodowej, jednak, co ciekawe, w kryzysie tym dużą rolę odegrała też paradoksalnie europejska *soft power*. Cały kryzys przebiegał zaś na styku *soft power* i *hard power*, geopolityki i geoeconomii. Głównym wyzwaniem zarządzania kryzysowego jest, zdaniem autora, ochrona żywotnych interesów państwa i zarazem uniknięcie większego konfliktu zbrojnego. W przypadku Krymu w grę wchodziło albo odstraszenie – jednak musiałoby ono zostać zastosowane z wyprzedzeniem, a takiego rozwoju wypadków Zachód się nie spodziewał – albo wymuszanie

⁴ L. Freedman, „Ukraine and the art of crisis management”, *Survival: Global Politics and Strategy* 2014, t. 56 (3).

(*compellence*) wycofania się Rosji z podjętych działań, to jednak wymaga znaczącej przewagi w siłach i gotowości jej użycia. Wymuszanie jest znacznie trudniejsze, oponent bowiem wychodzi z sytuacji jako przegrany, podczas gdy dzięki skutecznemu odstraszeniu zawsze może utrzymywać, że nie miał agresywnych zamiarów. Freedman podkreśla też, że ważnym elementem zarządzania kryzysowego jest umożliwienie przeciwnikowi wyjścia z twarzą z sytuacji. Przewidzenie takiej furtki, w szczególności jeśli uwzględnia żywotne interesy drugiej strony, często ułatwia deeskalację.

W przypadku kryzysu ukraińskiego przez cały czas utrzymana była komunikacja dyplomatyczna i państwa zachodnie, uświadomiwszy sobie, że nie są w stanie wymusić wycofania Rosji z Krymu, obrały strategię odstraszenia jej i zniechęcania do podejmowania dalszych prób destabilizacji Ukrainy, aneksji kolejnych terytoriów oraz dążeń do utworzenia korytarza z Naddniestrzem. Choć wielu obserwatorów krytycznie oceniło działania Zachodu w obliczu tego kryzysu, autor zauważa, że liberalne demokracje, w odróżnieniu od państw autorytarnych, zawsze mają trudność z nadążeniem za szybko postępującymi wydarzeniami, w ich naturze leży niejednoznaczność działań i deklaracji, awersja do ryzyka, ponadto „dają się zaskoczyć”. Artykuł Freedmana zawiera ciekawą rekonstrukcję kolejnych faz kryzysu, która pozwala na spojrzenie na ten tak często relacjonowany konflikt pod innym kątem. Wnioskiem autora jest stwierdzenie, że choć może się wydawać, iż Rosja zachowała się w tej sytuacji groźnie, obecnie zasadniczo odmienna od czasów zimnej wojny jest sytuacja międzynarodowa. Państwo to nie ma bowiem do zaproponowania alternatywnego systemu społeczno-ekonomicznego, jest o wiele mniejsze niż kilka dekad temu i nie posiada własnych sojuszników. Dziś ci sojusznicy są bowiem częścią NATO, a zatem Zachód nie powinien tracić szerszego oglądu sytuacji, nawet jeśli poszczególne działania Rosji mogą dziś budzić niepokój.

W tym samym numerze czasopisma ukazał się ciekawy tekst Neila MacFarlane’a z Oksfordu oraz Ananda Menona z King’s College, poświęcony relacjom między UE i Ukrainą⁵. Autorzy podejmują próbę odpowiedzi na pytanie, jak doszło do największego, jak twierdzą, kryzysu bezpieczeństwa w Europie od czasów zimnej wojny. W ich ocenie Europejczycy słusznie są krytykowani za zbyt słabą i nie dość wyrazistą reakcję na działania Putina. Apogeum demonstracji niemocy był brak reakcji na aneksję Krymu. Ujawniły się z całą mocą rozbieżności w percepcji i strategii ze strony państw kontynentu, które nasilała tylko słabość instytucji UE odpowiedzialnych za WPBiO. Zdaniem obu badaczy prawdziwym źródłem słabości UE w tym kryzysie jest niejednoznaczne stanowisko państw członkowskich w sprawie dalszego rozszerzenia na Wschód. Te ambiwalencje w określeniu celów przełożyły się na niejednoznaczność w realizowanej polityce od samego początku XXI wieku, a w końcu na brak możliwości stanowczej odpowiedzi w roku 2014. Partnerstwo Wschodnie było w istocie długookresowym (bo odwołującym się do czasu), imponującym retorycznie, ale ubogim pod względem rzeczywistych środków sposobem na uniknięcie kłopot-

⁵ N. MacFarlane, A. Menon, „The EU and Ukraine”, *Survival: Global Politics and Strategy* 2014, t. 56 (3).

liwego pytania o akcesję państw Europy Wschodniej. I choć instytucje europejskie zakładały, że Partnerstwo Wschodnie i umowa stowarzyszeniowa, dając Ukrainie minimum zachęty do reform, nie prowokują żadnego ryzyka międzynarodowego, ta ocena okazała się błędna.

Podpisanie umowy stowarzyszeniowej, uniemożliwiając pełny udział Ukrainy w promowanej przez Rosję Unii Celnej, w istocie pozbawiało sensu w dłuższej perspektywie jedyny i prawdopodobnie ostatni wielki projekt geopolityczny Rosji, czyli Unię Eurazjatycką. Błędem strategicznym unijnych decydentów było też niedoszacowanie rozmiaru dylematów politycznych i ekonomicznych, z jakimi skonfrontowany zostanie Kijów. W 2012 roku 33% handlu zagranicznego (import i eksport) Ukrainy związane było z UE, a 29% z Unią Celną, natomiast 25% eksportu kierowano do UE, a 30% do Unii Celnej. Podpisując umowę stowarzyszeniową, która była sprzeczna z Unią Celną, Ukraina stawiała w obliczu utraty znacznej części handlu z Rosją. Co więcej, poza rzeczywistym dylematem sama Ukraina była wewnętrznie podzielona w tej sprawie. Analiza kryzysu, w tym m.in. działań politycznych Polski, prowadzi autorów do wniosku, że w przyszłości w podobnej sytuacji, której towarzyszyć będzie duża rozbieżność między interesami i celami państw Unii Europejskiej, niezbędne jest, aby państwa, które są szczególnie zainteresowane daną sprawą lub regionem, włożyły jak najwięcej wysiłku w angażowanie potencjalnych partnerów w samej UE i wraz z nimi wypracowywały optymalną odpowiedź ze strony Wspólnoty. W przeciwnym razie UE nie będzie miała szans na skuteczną reakcję w przyszłości w razie pojawiających się sytuacji kryzysowych.

W 2014 roku, podobnie jak w latach poprzednich, *Journal of Strategic Studies* oferował szczegółowe analizy sytuacji strategicznej rozmaitych państw i regionów, a także analizował implikacje rozwoju różnych rodzajów broni. Na uwagę zasługuje m.in. tekst Thomasa Rida i Bena Buchanana „Attributing cyber attacks”, analizujący znaczenie przypisania aktu, jakim jest atak, konkretnemu sprawcy⁶. Przypisanie sprawstwa jest równie stare jak przestępstwo i kara oraz stanowi podstawę stosowania środków przymusu czy odstraszenia. Niemożność przypisania sprawstwa podkopuje natomiast wiarygodność państwa, jego efektywność i negatywnie przekłada się na bezpieczeństwo. Trafne przypisanie sprawstwa wymaga szerokiego wachlarza umiejętności, starannego zarządzania, czasu, przywództwa, wytrzymałości, uważnej komunikacji oraz uznania ograniczeń i wyzwań. Niekiedy problemy w tym zakresie stawiają państwa w bardzo trudnych sytuacjach strategicznych, zazwyczaj bowiem przedsięwzięcie jakichś kroków jest konieczne, a trudno je podjąć w sposób w pełni przemyślany. Przykładami takich sytuacji jest użycie broni chemicznej na przedmieściach Damaszku w sierpniu 2014 roku, zestrzelenie samolotu Malaysia Airlines w okolicach Doniecka w lecie 2014 roku czy choćby klasyczne już pytanie o to, kto ostatecznie stał za zamachem na arcyksięcia Franciszka Ferdynanda w Sarajewie. Do przykładów podanych przez autorów można dołączyć polski wątek nieustannych prób wpływania na scenę polityczną w kraju i nastroje społeczne za pomocą powracających kontrowersji

⁶ T. Rid, B. Buchanan, „Attributing cyber attacks”, *Journal of Strategic Studies* 2015, t. 38 (1–2).

w sprawie katastrofy smoleńskiej, gdzie wyjaśnieniu wskazującemu na nieszczęśliwy spłot przypadków przeciwstawiana jest hipoteza umyślnego sprawstwa, którego nie można jednak w przekonujący sposób przypisać, nie można też jednak hipotezy tej w stu procentach sfalsyfikować.

Przypisanie sprawstwa jest szczególnie trudne w dziedzinie cyberbezpieczeństwa i, jak piszą autorzy, debata nad nim przebiega wyjątkowo powoli. Zatrzymała się dawno temu na trzech podstawowych założeniach: po pierwsze, że przypisanie jest w tym zakresie niemal niewykonalne, co wynika z architektury i geografii technologicznej Internetu. Jedynie technologiczna przebudowa sieci mogłaby rozwiązać ten problem. Zgodnie z drugim założeniem w przypadku każdego ataku przypisanie albo przynosi sukces (dotarcie do konkretnego adresu IP), albo nie. Trzecie błędne założenie to teza, że dowody pozwalające przypisać sprawstwo, o ile zostaną odnalezione, są jednoznaczne i mówią same za siebie. Są to przekonania tyleż intuicyjne, co nieprawdziwe, albo przynajmniej niewystarczające i nieprzystawalne do rzeczywistości cyfrowej. W odpowiedzi na coraz większe zapotrzebowanie na identyfikację sprawców cyberataków w swoim artykule autorzy prezentują wart uwagi model analityczny do praktycznego zastosowania w takich przypadkach. Proponują mianowicie alternatywne do tradycyjnych metod policyjno-wywiadowczych podejście do analizowania sprawstwa w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Autorzy przypominają, że powiązanie atakującego z atakiem jest działaniem minimalizującym niepewność i przebiega w przypadku cyberataków na co najmniej trzech poziomach: taktycznym – stanowi w równym stopniu sztukę, jak i naukę (chodzi tu o odpowiedź na pytanie *jak?*, czyli o analizę aspektów technicznych ataku), operacyjnym – jest zniuansowanym procesem i rzadko ma się tu do czynienia z faktami widocznymi czarno na białym (nakierowany jest na odpowiedź na pytanie *co?*, czyli zrozumienie na wyższym poziomie architektury oraz profilu atakującego), wreszcie na poziomie strategicznym – jest funkcją większych stawek politycznych (ma na celu zrozumienie, kto stoi za atakiem, ocenę motywu, znaczenia oraz zaprojektowanie adekwatnej odpowiedzi). W przypadku cyberataku komunikacja jest celem samym w sobie i w całym żmudnym śledztwie powinna mieć charakter priorytetowy; od niej niekiedy zależy, czy atakujący zrezygnuje ze swoich działań, zmieni taktykę lub też publicznie zareaguje na oskarżenia.

ARTYKUŁY NAUKOWE

W roku 2014 przypadała setna rocznica wybuchu pierwszej wojny światowej, która była pretekstem do podjęcia po raz kolejny dyskusji naukowej o tym wydarzeniu. Na łamach *International Security* w sprawie tej zabrały głos dwie sławy nauki o stosunkach międzynarodowych: Etel Solingen i Jack Snyder. Obydwójce podeszli do zagadnienia, odwołując się do teorii stosunków międzynarodowych. W tekście „Better now than later. The paradox of 1914 as everyone’s favored year of war” Jack Snyder analizuje ciekawy paradoks polegający na tym, że wszystkie mocarstwa uważały ten sam moment za dogodny do rozpoczęcia wojny i były sceptyczne wobec możliwo-

ści odroczenia konfrontacji⁷. Choć na gruncie logiki nie jest możliwe, by ten sam moment dla wszystkich przeciwników był optymalny, przed pierwszą wojną światową zaistniała sytuacja takiej percepcji i co ciekawe, w przypadku każdego z graczy można wskazać na istotne przesłanki uzasadniające takie przekonanie. Niemcy dążyły do wojny, zanim wzrośnie potęga militarna Rosji. Francja chciała walczyć, ponieważ bałkański *casus belli* gwarantował udział Rosji, dzięki czemu Francja unikała groźby osamotnienia w konfrontacji z Berlinem. Austria podzielała ten nastrój, ponieważ Niemcy zaoferowali jej czek *in blanco* na pomoc w rozwiązaniu jej egzystencjalnych problemów strategicznych na Bałkanach. Rosja natomiast była gotowa walczyć, bo odmiennie niż podczas wcześniejszych kryzysów bałkańskich, jej armia była relatywnie dobrze przygotowana i mogła liczyć na wsparcie Francji. Co ciekawe, analiza źródeł historycznych pokazuje, że każdy z uczestników sporu miał świadomość, iż wojna może zakończyć się jego katastrofą i nasilić tendencje rewolucyjne, mimo to jednak opowiadał się za nieodwlekaniem konfrontacji.

Snyder pokazuje, w jaki sposób decydenci polityczni po obydwu stronach równolegle doszli do wniosku, że rok 1914 jest, mimo znacznego ryzyka, najlepszym czasem na konfrontację. Na gruncie teorii stosunków międzynarodowych autor przywołuje ustalenia trzech znanych przedstawicieli realizmu. Orzeka, że rację ma William Wohlforth, gdy twierdzi, że czynnikiem sprzyjającym był relatywnie równy rozkład sił między sojuszami, co pozwoliło każdej ze stron w miarę łatwo wyobrazić sobie scenariusz, w rezultacie którego wygrywa. Taka sytuacja faktycznej równowagi potencjałów, co ciekawe, może niekiedy być źródłem optymizmu co do wygranej oraz pesymizmu i obawy przed porażką. Ponadto ważne jest uwzględnienie argumentu Stephena Van Every, który stwierdzał z kolei, że panujący przed pierwszą wojną światową kult ofensywy prowadził niechybnie decydentów do skłonności ku wojnie prewencyjnej. Kult ofensywy zwiększał obawę przed drobnymi nawet przesunięciami w układzie sił jako potencjalnie prowadzącymi do nieodwracalnie katastrofalnych rezultatów dla drugiej strony. Trzecim istotnym czynnikiem jest natomiast aspekt wewnętrzny, który na równi z niepewnością międzynarodową destabilizował warunki działania decydentów. Europejskie elity polityczne musiały lawirować między koniecznościami międzynarodowymi oraz społecznymi podziałami wewnętrznymi w swoich państwach, złożonością ścierających się frakcji oraz niezręcznym podawaniem w wątpliwość ich własnej legitymizacji. Negocjacje z rywalami międzynarodowymi konkurowały z negocjacjami z przeciwnikami wewnętrznymi oraz z nieustannymi wysiłkami mającymi na celu utrzymanie wewnętrznych i międzynarodowych sojuszników i koalicji. Konceptualizacja roli koalicji w wybuchu pierwszej wojny światowej została zaprezentowana w innym znakomitym tekście, zamieszczonym w tym samym numerze *International Security*.

Etel Solingen w artykule „Domestic coalitions, internationalization, and war” zauważyła, że konstatacja z teoretycznej debaty o przyczynach wybuchu tego konfliktu pokazuje, iż o ile żaden z pojedynczych czynników sprawczych nie wystarczał jako

⁷ J. Snyder, „Better now than later. The paradox of 1914 as everyone's favored year of war”, *International Security* 2014, t. 39, nr 1.

samodzielna przyczyna wydarzenia, o tyle wzięte wszystkie razem właściwie determinowały one taki rozwój wypadków⁸. Wykorzystując rocznicową okazję, autorka podważa zasadność często przywoływanej ostatnio analogii między Niemcami roku 1914 i Chinami roku 2014. Podejście tej badaczki charakteryzuje się odrzuceniem prostego założenia, że to polityka wewnętrzna lub polityka zagraniczna przekładają się na konkretne rezultaty. Jej przedmiotem zainteresowania są złożone z publicznych i prywatnych aktorów koalicje, które działają niczym pasy transmisyjne pomiędzy tymi sferami. To właśnie natura dominujących koalicji pozwala zrozumieć powiązania polityki wewnętrznej i zewnętrznej zarówno w 1914, jak i w 2014 roku.

Porównanie koalicji decydujących o rozwoju wypadków pokazuje, że o ile w 1914 roku w Niemczech dominowała koalicja raczej zwrócona do wewnątrz, popierająca protekcjonizm oraz militaryzację pod sztandarami nacjonalizmu, i zdołała ona zdominować bardziej otwartych krajowych adwersarzy oraz gotowa była podejmować bardzo ryzykowne ruchy, by osiągnąć swoje cele, o tyle kluczowe dla chińskiej polityki koalicje są dziś nastawione raczej na internacjonalizację, a ich trwanie zakorzenione jest w globalnym systemie polityczno-gospodarczym. Mimo konkurencji ze strony grup w większym stopniu zorientowanych do wewnątrz dominacja elit otwartych i umiędzynarodowionych jest niekwestionowana, a wątkami nacjonalistycznymi współcześni liderzy Chin posługują się instrumentalnie. Krok po kroku autorka buduje teorię wpływu dominujących koalicji na pokojowe lub agresywne zachowanie państw. Konstruuje Weberowskie typy idealne elit otwartych, dążących do internacjonalizacji, oraz elit zorientowanych do wewnątrz, mających na celu autarkizację państwa i ograniczenie powiązań międzynarodowych. Solingen dowodzi, że odmiennie, niż sądzą liberałowie, to nie tyle poziom internacjonalizacji i powiązań jako takich, ile właśnie charakter dominujących koalicji decyduje o tym, czy współzależności zapewnią pokój między państwami, czy też dojdzie do agresywnej konfrontacji mimo silnych powiązań handlowych, jak w przypadku pierwszej wojny światowej.

Na temat strategicznych implikacji wzrostu Chin oraz zmiany układu sił na Dalekim Wschodzie wypowiedzieli się w znacznie bardziej pesymistycznym duchu Adam P. Liff i G. John Ikenberry⁹. W tekście „Racing toward tragedy? China's rise, military competition in the Asia Pacific, and the security dilemma” autorzy podejmują często powracające pytanie: czy państwa regionu mają szansę znaleźć właściwą drogę i zaangażować się w wyważoną, strategiczną współpracę, zachować powściągliwość oraz pokojowo podejść do swoich sprzecznych interesów, czy też są one jedynie pionkami w strukturalnie zdeterminowanej tragedii, nieuchronnie zamkniętymi w scenariuszu eskalującej wrogości i wyścigu zbrojeń. Region Azji i Pacyfiku wymaga uważnej obserwacji, ponieważ przechodzi on transformację geopolityczną. Przez dekady udawało się utrzymać stabilność głównie dzięki systemowi sojuszy, którymi zawiadywały Stany Zjednoczone, natomiast od początku tego wie-

⁸ E. Solingen, „Domestic coalitions, internationalization, and war”, *International Security* 2014, t. 39, nr 1.

⁹ A. Liff, G.J. Ikenberry, „Racing toward tragedy? China's rise, military competition in the Asia Pacific, and the security dilemma”, *International Security* 2014, t. 39, nr 2.

ku następują tam gwałtowne zmiany, których nie można zredukować tylko do wzrostu potęgi chińskiej. W siłę militarną i ekonomiczną urosły w tym czasie też Indie i Rosja, cały czas wzmacniali swój potencjał również sojusznicy USA: Republika Korei i Australia. Także Japonia po dekadach bierności w dziedzinie wojskowej zaczęła zwiększać swoje wydatki na obronność, a jej utrzymywany od drugiej wojny światowej charakterystyczny, umiarkowany profil w dziedzinie bezpieczeństwa zaczął się przeobrażać, co z uwagi na potencjał ekonomiczny tego państwa w długim okresie wpłynie znacząco na sytuację strategiczną i bezpieczeństwo w regionie.

Staranna analiza tendencji strategicznych prowadzi autorów do czterech fundamentalnych wniosków. Po pierwsze, już dziś widoczna jest wynikająca z dylematu bezpieczeństwa konkurencja w tej dziedzinie w regionie Azji i Pacyfiku, która może się nasilić w nadchodzących latach. Ta dynamika jest widoczna, mimo że w regionie nie ma obecnie sytuacji otwartego, wyraźnego wyścigu zbrojeń. Po drugie, analiza pokazuje, że dylemat bezpieczeństwa nie jest jedyną przyczyną postępującej obecnie rozbudowy sił zbrojnych, opartej na zasadzie akcja–reakcja. Oprócz niego wyraźna jest w kilku przypadkach rywalizacja wynikająca z autentycznego konfliktu interesów. Państwa postrzegają rywala jako podmiot dążący do rewizji *status quo* w regionie. Rozróżnienie motywacji działań, czyli oddzielenie dynamiki dylematu bezpieczeństwa od dynamiki faktycznych różnic interesów, ma w opinii autorów poważne implikacje zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Po trzecie, odmiennie, niż mówi podstawowa teoria dylematu bezpieczeństwa, działania określane jako „zbrojenie się”, tradycyjnie pojmowane jako wzrost nakładów na armię i jej rozbudowa ilościowa, nie są jedyną formą zachowania państwa, która może rodzić dylemat bezpieczeństwa (lub być jego efektem). W szczególności retoryka państwa i inne środki mające na celu wzmocnienie zdolności wojskowych, choć nie wiążą się w niektórych przypadkach ze wzrostem nakładów czy wzrostem ilościowym, mają wpływ na postrzeganie intencji danego państwa i mogą stworzyć lub nasilić widoczną już obecnie spiralę destabilizacji. Czwartym wnioskiem autorów jest optymistyczne stwierdzenie, że państwa w regionie mogą stosunkowo łatwo wdrożyć polityki redukujące dylemat bezpieczeństwa; choć propozycje te nie stanowią panaceum na sytuację bezpieczeństwa w Azji Wschodniej, mogą one ograniczyć wzajemną percepcję państw jako rozbudowujących swój potencjał, tym samym obniżając ryzyko błędnej kalkulacji i niekontrolowanej eskalacji.

Zagadnienia transformacji układu sił i wiążących się z nim zagrożeń obecne były też na łamach *International Organization*. W pierwszym, zimowym numerze znalazł się artykuł „Known unknowns: Power shifts, uncertainty, and war” Alexandre’a Debsa i Nuno P. Monteiro w interesujący sposób poruszający problem zagrożeń wynikających ze zmiany układu sił¹⁰. Zmiana ta, jeśli dostatecznie gwałtowna, uważana jest przez realistów za wystarczającą przyczynę wybuchu wojen. Autorzy zwrócili więc uwagę na kluczowe znaczenie przejrzystości i nieskrępowanego dostępu do informacji w sytuacji, gdy źródła zmiany są endogeniczne, np. wzrostu wydat-

¹⁰ A. Debs, N.P. Monteiro, „Known unknowns: Power shifts, uncertainty, and war”, *International Organization* 2014, t. 68 (1).

ków na zbrojenia danego państwa. Brak dostatecznych informacji na temat zbrojeń innego państwa zwiększa ryzyko dokonania niewłaściwej oceny sytuacji i wybuchu wojny przewencyjnej. Jak zauważono, im większa jest skuteczność wojen przewencyjnych, tym większe prawdopodobieństwo, że skierowana ona zostanie również przeciwko państwu, które nie stwarza zagrożenia, tj. którego militaryzacja została wyolbrzymiona. Jako przykład podano w tym przypadku atak Stanów Zjednoczonych na Irak w 2003 roku, do którego doszło w przekonaniu o skuteczności wojny przewencyjnej. Irak okazał się jednak znacznie słabszy, niż sądzono, i kolejne informacje dochodzące po inwazji ujawniały, jak nietrafione były wcześniejsze oszacowania potencjału tego państwa. Autorzy zwrócili również uwagę na opóźnienie między podjęciem decyzji o zbrojeniu się, które może zmienić dotychczasową równowagę sił, a dokonaniem w ten sposób rzeczywistej zmiany. W tym czasie bowiem istnieje ryzyko, że dane państwo padnie ofiarą ataku przewencyjnego, co może je skłaniać do podjęcia różnych strategii – zachowania przejrzystości swoich zbrojeń, by uniknąć ataku, lub przeciwnie, zwiększenia nieprzejrzystości zbrojeń, by zataić ich skalę i dokonać zmiany układu sił, nim inne państwa zdążą zareagować. Wynika stąd wniosek, że wbrew twierdzeniom realistów samo dążenie do zmiany układu sił nie prowadzi do wybuchu wojny. Wojna wybucha jedynie, gdy jednocześnie występuje brak dostatecznej informacji, a koszty wojny byłyby mniejsze niż dopuszczenie do zmiany układu sił.

W numerze czerwcowym *International Organization* znalazły się dwa artykuły szczególnie interesujące w perspektywie wydarzeń bieżących, a poruszające tematykę podmiotów niepaństwowych w konfliktach zbrojnych oraz zagadnień międzynarodowego prawa humanitarnego. W artykule „External rebel sponsorship and civilian abuse: A principal-agent analysis of wartime atrocities” Idean Salehyan, David Siroky i Reed M. Wood poddali analizie skłonność do dopuszczania się zbrodni wojennych przez wspierane z zagranicy grupy rebelianckie¹¹. Punktem wyjścia w ich analizie było założenie zgodne z twierdzeniami Hannah Arendt, że przemoc jest racjonalna w takim stopniu, w jakim służy osiągnięciu swoich celów. Autorzy posłużyli się przy tym wcześniejszymi badaniami wskazującymi na zależność między źródłem finansowania działalności rebelianckiej a poziomem jej destrukcyjnego wpływu na populację cywilną. Regułą jest, że posiadanie zewnętrznego sponsora czyni grupy te w mniejszym stopniu zainteresowane zdobyciem poparcia lokalnej ludności, co zwiększa skłonność do stosowania przemocy. Jednocześnie grupy rebelianckie muszą realizować oczekiwania swojego sponsora, co uzasadnia rozpatrywanie tej zależności przez pryzmat relacji patron–klient. Jak zauważają autorzy, czyni to charakterystykę patrona szczególnie istotną determinantą stosunków między rebeliantami i ludnością lokalną, ponieważ na jej podstawie tłumaczyć można różny poziom skłonności do dokonywania zbrodni w zależności od badanego przypadku. Jeśli zewnętrznym sponsorem jest państwo demokratyczne lub posiadające znaczące lobby obrońców praw człowieka, to finansowana przez nie grupa rebeliancka będzie

¹¹ I. Salehyan, D. Siroky, R.M. Wood, „External rebel sponsorship and civilian abuse: A principal-agent analysis of wartime atrocities”, *International Organization* 2014, t. 68 (3).

powstrzymywała się od dokonywania zbrodni. Jeśli zaś państwo-sponsor samo łamie prawa człowieka lub wpływ na rebeliantów osłabia istnienie kilku zewnętrznych sponsorów, to prawdopodobieństwo dokonywania zbrodni wojennych jest znacznie wyższe. Autorzy bazowali na ograniczonej liczbie danych, ostatnie wydarzenia w Afganistanie, Libii, Syrii i na Ukrainie pokazują jednak, jak ważne jest rozumienie wpływu zagranicznego wsparcia na zachowanie grup rebelianckich.

Z kolei Michael C. Horowitz i Allan C. Stam w tekście „How prior military experience influences the future militarized behavior of leaders” zabierają głos w toczącej się w stosunkach międzynarodowych od wielu lat dyskusji o roli lidera w polityce zagranicznej państwa. Zadają pytanie, w jaki sposób wojskowa przeszłość przywódców politycznych wpływa na ich skłonność do wykorzystywania siły swojej armii¹². Po przeprowadzeniu konstruktywistycznej analizy uznali oni za zasadne skupienie się w tym celu w większym stopniu na indywidualnych cechach, poglądach i doświadczeniach przywódców niż jedynie na analizie instytucjonalnej. Jako przykład słuszności tego założenia podali różny charakter służby wojskowej George’a W. Busha i Johna Kerry’ego, rywalizujących o nominację prezydencką. Ich wnioski z pracy dla tej samej instytucji, Busha bez doświadczenia bitewnego oraz Kerry’ego walczącego na wojnie w Wietnamie, w odmienny sposób miałyby wpływać na decyzje podejmowane przez nich na stanowisku prezydenta. Rozróżnienie przywódców politycznych mających wojskową przeszłość pod względem doświadczenia bitewnego jest, według autorów, kluczem do odpowiedzi na pytanie, czy bliska znajomość wojska zwiększa ich skłonność do rozwiązań siłowych, czy raczej ogranicza ze względu na świadomość towarzyszących im konsekwencji. Na podstawie analizy życiorysów ponad 2,5 tys. głów państw i szefów rządów na przestrzeni lat 1875–2004 autorzy stwierdzili największą skłonność do inicjowania konfliktów zbrojnych wśród liderów o wojskowej przeszłości, ale nieposiadających doświadczenia bitewnego, oraz u byłych rebeliantów. Znajomość wojska została uznana za czynnik zwiększający prawdopodobieństwo rozwiązań siłowych, ale neutralizowany przez osobiste uczestnictwo w walkach i doświadczenie ich konsekwencji. Z kolei rebeliancka przeszłość implikuje większą skłonność do podejmowania ryzyka przez przywódców politycznych, co również zwiększa prawdopodobieństwo używania siły wojskowej. Okazuje się zatem, że biografia lidera, w tym wypadku doświadczenie wojskowe, jest czynnikiem, który wpływa istotnie na skłonność do użycia siły zbrojnej, choć, rzecz jasna, go nie determinuje. Autorzy nie negowali przy tym znaczenia analizy instytucjonalnej, raczej proponowali jej istotne uzupełnienie.

Do tematów stanowiących klasyczny przedmiot analiz naukowych, w obrębie których opublikowano w zeszłym roku ciekawe wyniki badań, należy zagadnienie skuteczności sankcji międzynarodowych. Oprócz zainteresowania intelektualnego problematyka ta ma bowiem bezpośrednie, istotne zastosowania praktyczne. Nicholas L. Miller w opublikowanym na łamach *IO* artykule „The secret success of nonproliferation sanctions” podjął się obrony skuteczności nakładania międzynarodowych

¹² M.C. Horowitz, A.C. Stam, „How prior military experience influences the future militarized behavior of leaders”, *International Organization* 2014, t. 68 (3).

sankcji politycznych i ekonomicznych w ramach istniejącego reżimu nieprolifera-cji broni masowego rażenia¹³. Kluczem do zrozumienia skuteczności tych sankcji ma być, jego zdaniem, szerokie spojrzenie na ich konsekwencje, ponieważ dowody skuteczności są często ukryte. Autor dowodzi, że o ile sankcje były mniej skuteczne jako narzędzie wymuszenia rezygnacji z programów nuklearnych, o tyle okazały się całkiem efektywnym instrumentem odstraszenia państw od prób podjęcia tego rodzaju badań. Ponieważ jednocześnie kilka mniej wrażliwych na sankcje państw dokonało nuklearyzacji, z pola widzenia znikają niejako te podmioty, wobec których sankcje okazały się skuteczne, a w ich wyniku program nuklearny nie został wdrożony. Na obronę swoich twierdzeń Nicholas L. Miller wykorzystał zarówno metody ilościowe, badając różne przypadki z lat 1950–2000, i jakościowe, przeprowadzając wnikliwą analizę programów atomowych Korei Południowej oraz Republiki Chińskiej (Tajwanu). Autor przekonuje, że powtarzane często stwierdzenia o nieskuteczności sankcji w polityce zagranicznej nie są trafne, ponieważ nie biorą pod uwagę zagadnienia wrażliwości na sankcje (*vulnerability*). I o ile niektóre państwa rzeczywiście wykazują dużą odporność na tego typu działania, o tyle inne odpowiadają na nie zgodnie z intencjami podmiotów wprowadzających sankcje. Mechanizm polega na tym, że liderzy, podejmując decyzję o rozpoczęciu programu nuklearnego, dokonują racjonalnej kalkulacji zysków i strat. Wniosek ten może wydawać się zgodny z intuicją, siłą tekstu jest jednak systematyczne, metodyczne przeprowadzenie dowodu, że faktycznie ten mechanizm zadziałał w przypadku Republiki Korei i Tajwanu, które cechowała wrażliwość na sankcje ze strony USA wywołana silnymi współzależnościami ekonomicznymi i politycznymi z państwem je nakładającym. Wnioski z tego badania mogą być interesującym głosem w dyskusji na temat skuteczności sankcji nałożonych na Rosję, których przeciwnicy często zgłaszali obiek-cje, że nie mają one sensu, ponieważ wcześniejsze sankcje przeciwko Białorusi nie przyniosły żadnego rezultatu.

REVIEW OF WORLD LITERATURE ON SECURITY AND STRATEGIC STUDIES

Keywords: Ukraine, Poland, EU, China, realism, inequalities, cyber security, World War one, offence, defence

¹³ N.L. Miller, „The secret success of nonproliferation sanctions”, *International Organization* 2014, t. 68 (4).

Tabela 1.¹ Państwa świata: podstawowe wskaźniki społeczne i ekonomiczne²

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – męż- czyźni K – kobiety 2010–2015 (M/K)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI ³) – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Afganistan	31,3	56,6	652,9	665	20,3	1,9	59/62	0,468	27,8
Albania	3,2	3,1	28,8	4 659	12,9	1,4	75/81	0,716	34,5
Algieria	39,9	54,5	2 381,7	5 361	210,2	2,8	69/73	0,717	–
Angola	22,1	54,3	1 246,7	5 783	124,2	6,8	50/53	0,526	42,7
Antigua i Barbuda	0,1	0,1	0,4	13 342	1,2	–0,1	73/78	0,774	–
Arabia Saudyjska	29,4	40,4	2 149,7	25 962	748,4	4,0	74/77	0,836	–
Argentyna	41,8	51,0	2 780,4	14 715	609,9	2,9	73/80	0,808	44,5
Armenia	3,0	2,8	29,7	3 505	10,4	3,5	71/78	0,730	31,3
Australia	23,6	33,7	7 741,2	67 458	1 560,4	2,5	80/85	0,933	–
Austria	8,5	9,4	83,9	50 547	428,3	0,2	78/84	0,881	29,2
Azerbejdżan	9,5	10,5	86,6	7 812	73,6	5,8	68/74	0,747	33,7
Bahamy	0,4	0,5	13,9	22 312	8,4	0,7	72/78	0,789	–
Bahrajn	1,3	1,8	0,8	24 689	32,9	5,3	76/77	0,815	–
Bangladesz	158,5	201,9	148,5	958	150,0	6,0	70/71	0,558	32,1

¹ Opracowanie: Anna Dudek.² Źródła dla poszczególnych kolumn: B, H – *The State of World Population 2014*, UNFPA 2014; C – *World Population 2012*, UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2013; www.unpopulation.org; D, E, F, G – *World Development Indicators Database 2014*, World Bank; http://data.worldbank.org; I, J – *Human Development Report 2014*, UNDP.³ *Human Development Index*.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – mę- czyźni K – kobiety 2010–2015 (M/K)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI) ^a – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Barbados	0,3	0,3	0,4	14 917 ^b	4,2	0,0	73/78	0,776	–
Belgia	11,1	12,1	30,5	46 878	524,8	0,3	78/83	0,881	33,0
Belize	0,3	0,6	23,0	4 894	1,6	1,5	71/77	0,732	53,1
Benin	10,6	22,1	114,8	805	8,3	5,6	58/61	0,476	38,6
Bhutan	0,8	1,0	38,4	2 363	1,8	2,0	68/68	0,584	38,1
Białoruś	9,3	7,4	207,6	7 575	71,7	0,9	64/76	0,786	26,5
Boliwia	10,8	16,6	1 098,6	2 868	30,6	6,8	65/69	0,667	56,3
Bośnia i Hercegowina	3,8	3,3	51,2	4 662	17,9	2,5	74/79	0,731	36,2
Botswana	2,0	2,8	581,7	7 315	14,8	5,8	48/47	0,683	–
Brazylia	202,0	231,1	8 515,8	11 208	2 245,7	2,5	70/77	0,744	54,7
Brunei	0,4	0,5	5,8	38 563	16,1	–1,8	77/80	0,852	–
Bulgaria	7,2	5,1	111,0	7 499	54,5	1,1	70/77	0,777	28,2
Burkina Faso	17,4	40,9	274,2	684	11,6	6,5	55/57	0,388	39,8
Burundi	10,5	26,7	27,8	267	2,7	4,6	52/56	0,389	33,3
Chile	17,8	20,8	756,1	15 732	277,2	4,1	77/83	0,822	52,1
Chiny	1 393,8	1 385,0	9 562,9	6 807	9 240,3	7,7	74/77	0,719	42,1
Chorwacja	4,3	3,6	56,6	13 608	57,9	–0,9	74/80	0,812	33,7
Cypr	1,2	1,4	9,3	25 249	21,9	–5,4	78/82	0,845	–
Czad	13,2	33,5	1 284,0	1 054	13,5	4,0	50/52	0,372	39,8

^b Kursywy podano dane za rok wcześniejszy.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w procentach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety 2010–2015 (M/K)	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI ^{1a}) – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Czarnogóra	0,6	0,6	13,8	7 107	4,4	3,3	72/77	0,789	28,6
Czechy	10,7	11,2	78,9	19 845	208,8	–0,7	75/81	0,861	–
Dania	5,6	6,4	43,1	59 832	335,9	–0,5	77/81	0,900	–
Dominika	–	0,1	0,8	7 176	516,7	–0,9	–	0,717	–
Dominikana	10,5	13,3	48,7	5 879	61,2	4,6	70/77	0,700	47,2
Dżibuti	0,9	1,2	23,2	1 668	1,5	5,0	60/63	0,467	40,0
Egipt	83,4	121,8	1 001,5	3 314	272,0	2,1	69/73	0,682	30,8
Ekwador	16,0	23,1	256,4	6 003	94,5	4,6	74/79	0,711	49,3
Erytrea	6,5	14,3	117,6	544	3,4	1,3	60/65	0,381	–
Estonia	1,3	1,1	45,2	18 783	24,9	1,6	69/80	0,840	36,0
Etiopia	96,5	187,6	1 104,3	505	47,5	10,5	62/65	0,435	33,6
Federacyjne Stany Mikronezji	0,1	0,1	3,2	3 054	0,3	–4,0	68/70	0,630	61,1
Fidżi	0,9	0,9	18,3	4 375	3,9	3,5	67/73	0,724	42,8
Filipiny	100,1	157,1	300,0	2 765	272,1	7,2	65/72	0,660	43,0
Finlandia	5,4	5,7	338,4	49 147	267,3	–1,2	77/84	0,879	26,9
Francja	64,6	73,2	549,1	42 503	2 806,4	0,3	78/85	0,884	–
Gabon	1,7	3,3	267,7	11 571	19,3	5,9	62/64	0,674	41,5
Gambia	1,9	4,9	11,3	489	0,9	4,8	57/60	0,441	47,3
Ghana	26,4	45,7	238,5	1 858	48,1	7,6	60/62	0,573	42,8

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r.) – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – mężczyźni K – kobiety 2010–2015 (M/K)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI) ^a – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Grecja	11,1	10,7	132,0	21 956	242,2	–3,3	78/83	0,853	34,3
Grenada	0,1	0,1	0,3	7 891	0,8	2,4	70/75	0,744	–
Gruzja	4,3	3,6	69,7	3 605	16,1	3,3	70/78	0,744	42,1
Gujana	0,8	0,8	215,0	3 739	3,0	5,2	64/69	0,638	–
Gwatemala	15,9	31,4	108,9	3 478	53,8	3,7	68/75	0,628	55,9
Gwinea	12,0	24,5	245,9	523	6,1	2,3	55/57	0,392	39,4
Gwinea Równikowa	0,8	1,6	28,1	20 582	15,6	–4,8	51/54	0,556	–
Gwinea Bissau	1,7	3,5	36,1	564	1,0	0,3	53/56	0,396	35,5
Haiti	10,5	14,4	27,8	820	8,5	4,3	61/65	0,471	59,2
Hiszpania	47,1	48,2	505,6	29 863	1 393,0	–1,2	79/85	0,869	34,7
Holandia	16,8	16,9	41,5	50 793	853,5	–0,7	79/83	0,915	30,9
Honduras	8,3	13,5	112,5	2 291	18,6	2,6	71/76	0,617	57,0
Hongkong (Chiny)	7,3	8,0	1,1	38 124	274,0	2,9	80/86	0,891	–
Indie	1 267,4	1 620,1	3 287,3	1 499	1 876,8	5,0	65/68	0,586	33,9
Indonezja	252,8	321,4	1 910,9	3 475	868,3	5,8	69/73	0,684	38,1
Irak	34,8	71,3	435,2	6 862	229,3	4,2	66/73	0,642	30,9
Iran	78,5	100,6	1 745,2	4 763	368,9	–5,8	72/76	0,749	38,3
Irlandia	4,7	6,0	70,3	50 503	232,1	0,2	78/83	0,899	34,3
Islandia	0,3	0,4	103,0	47 461	15,3	3,5	80/84	0,895	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – męż- czyźni K – kobiety 2010–2015 (M/K)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI ¹⁾ – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Izrael	7,8	11,8	22,1	36 051	290,6	3,2	80/83	0,888	39,2
Jamajka	2,8	2,8	11,0	5 290	14,4	1,3	71/76	0,715	45,5
Japonia	127,0	108,3	378,0	38 634	4 919,6	1,6	80/87	0,890	–
Jemen	25,0	42,5	528,0	1 473	36,0	4,2	62/64	0,500	37,7
Jordania	7,5	11,5	89,3	5 214	33,7	2,8	72/76	0,745	35,4
Kambodża	15,4	22,6	181,0	1 007	15,2	7,4	69/74	0,584	36,0
Kamerun	22,8	48,6	475,4	1 329	29,6	5,6	54/56	0,504	38,9
Kanada	35,5	45,2	9 984,7	51 958	1 826,8	2,0	79/84	0,902	32,6
Katar	2,3	3,0	11,6	93 714	203,2	6,3	78/79	0,851	41,1
Kazachstan	16,6	20,2	2 724,9	13 610	231,9	6,0	61/72	0,757	29,0
Kenia	45,5	97,2	580,4	1 246	55,2	5,7	60/63	0,535	47,7
Kirgistan	5,6	8,0	199,9	1 263	7,2	10,5	63/72	0,628	33,4
Kiribati	0,1	0,2	0,8	1 651	0,2	3,0	66/72	0,607	–
Kolumbia	48,9	62,9	1 141,7	7 831	378,4	4,7	70/78	0,711	55,9
Komory	0,8	1,5	1,9	815	0,6	3,5	59/62	0,488	64,3
Kongo (Demokratyczna Republika)	69,4	155,3	2 344,9	484	32,7	8,5	48/52	0,338	44,4
Kongo (Republika)	4,6	10,6	342,0	3 167	14,1	3,4	57/60	0,564	47,3
Korea Południowa	49,5	51,0	100,2	25 977	1 304,6	3,0	78/85	0,891	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – męż- czyźni K – kobiety 2010–2015 (M/K)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI) ^a – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Korea Północna	25,0	27,1	120,5	–	–	–	66/73	–	–
Kostaryka	4,9	6,2	51,1	10 185	49,6	3,5	78/82	0,763	50,7
Kuba	11,3	9,4	109,9	–	–	–	77/81	0,815	–
Kuwejt	3,5	6,3	17,8	52 197	175,8	8,3	73/75	0,814	–
Laos	6,9	10,6	236,8	1 661	11,2	8,5	67/69	0,569	36,7
Lesotho	2,1	2,8	30,4	1 126	2,3	5,5	49/50	0,486	52,5
Liban	5,0	5,3	10,5	9 928	44,4	0,9	78/82	0,765	–
Liberia	4,4	9,4	111,4	454	2,0	11,3	59/61	0,412	38,2
Libia	6,3	8,4	1 759,5	–	–	–	73/77	0,784	–
Liechtenstein	–	–	0,2	–	–	–	–	0,889	–
Litwa	3,0	2,6	65,3	15 538	45,9	3,3	66/78	0,834	37,6
Luksemburg	0,5	0,7	2,6	110 697	60,1	2,0	78/83	0,881	30,8
Łotwa	2,0	1,7	64,5	15 375	31,0	4,1	67/77	0,810	34,8
Macedonia	2,1	1,9	25,7	4 838	10,2	3,1	73/77	0,732	43,6
Madagaskar	23,6	55,5	587,3	463	10,6	2,4	63/66	0,498	44,1
Makau (Chiny)	0,6	0,8	–	91 376	51,8	11,9	78/83	–	–
Malawi	16,8	41,2	118,5	226	3,7	5,0	55/55	0,414	43,9
Malediwy	0,4	0,5	0,3	6 666	2,3	3,7	77/79	0,698	37,4
Malezja	30,2	42,1	330,8	10 538	313,2	4,7	73/77	0,773	46,2

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – męż- czyźni K – kobiety 2010–2015 (MIK)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI ^{1a}) – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Mali	15,8	45,2	1 240,2	715	10,9	2,1	55/55	0,407	33,0
Malta	0,4	0,4	0,3	22 780	9,6	2,9	77/82	0,829	–
Maroko	33,5	42,9	446,6	3 093	103,8	4,4	69/73	0,617	40,9
Mauretania	4,0	7,9	1 030,7	1 069	4,2	6,7	60/63	0,487	40,5
Mauritius	1,2	1,2	2,0	9 203	11,9	3,2	70/77	0,771	–
Meksyk	123,8	156,1	1 964,4	10 307	1 260,9	1,1	75/80	0,756	47,2
Moldawia	3,5	2,5	33,9	2 239	8,0	8,9	65/73	0,663	33,0
Mongolia	2,9	3,8	1 564,1	4 056	11,5	11,7	64/71	0,698	36,5
Mozambik	26,5	59,9	799,4	605	15,6	7,4	49/51	0,393	45,7
Myanmar (Birma)	53,7	58,6	676,6	–	–	–	63/67	0,524	–
Namibia	2,3	3,7	824,3	5 693	13,1	5,1	62/67	0,624	63,9
Nepal	28,1	36,5	147,2	694	19,3	3,8	67/69	0,540	32,8
Niemcy	82,7	72,6	357,2	46 269	3 730,3	0,1	78/83	0,911	28,3
Niger	18,5	69,4	1 267,0	415	7,4	4,1	58/58	0,337	34,6
Nigeria	178,5	440,4	923,8	3 006	521,8	5,4	52/53	0,504	48,8
Nikaragua	6,2	8,4	130,4	1 851	11,3	4,6	72/78	0,614	40,5
Norwegia	5,1	6,6	385,2	100 819	512,6	0,6	79/84	0,944	25,8
Nowa Zelandia	4,6	5,8	267,7	41 556	185,8	2,5	79/83	0,910	–
Oman	3,9	5,1	309,5	21 929	79,7	5,8	75/79	0,783	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – męż- czyźni K – kobiety 2010–2015 (M/K)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI) ^a – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Pakistan	185,1	271,1	796,1	1 275	232,3	4,4	66/67	0,537	30,0
Palau	–	–	0,5	11 810	0,2	–0,3	–	0,775	–
Panama	3,9	5,8	75,4	11 037	42,6	8,4	75/80	0,765	51,9
Papua-Nowa Gwinea	7,5	13,1	462,8	2 088	15,3	5,4	60/64	0,491	–
Paragwaj	6,9	10,4	406,8	4 265	29,0	14,2	70/75	0,676	52,4
Peru	30,8	41,1	1 285,2	6 662	202,3	5,8	72/77	0,737	48,1
Polska	38,2	34,1	312,7	13 648	525,9	1,7	72/80	0,834	32,7
Portoryko	3,7	3,6	8,9	28 529	103,1	–0,6	75/82	–	–
Portugalia	10,6	9,8	92,2	21 733	227,3	–1,4	77/83	0,822	–
Republika Środkowo- afrykańska	4,7	8,5	623,0	333	1,5	–36,0	48/52	0,341	56,3
Republika Zielonego Przylądka	0,5	0,6	4,0	3 767	1,9	0,5	71/79	0,636	50,5
Rosja	142,5	120,9	17 098,2	14 612	2 096,8	1,3	62/74	0,778	40,1
RPA	53,1	63,4	1 219,1	6 618	350,6	1,9	55/59	0,658	63,1
Rumunia	21,6	17,8	238,4	9 499	189,6	3,5	70/77	0,785	27,4
Rwanda	12,1	25,4	26,3	639	7,5	4,7	62/65	0,506	50,8
Saint Christopher (Kitts) i Nevis	–	0,1	0,3	14 133	0,8	4,2	–	0,750	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – męż- czyźni K – kobiety 2010–2015 (MIK)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI*) – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Saint Lucia	0,2	0,2	0,6	7 328	1,3	–0,4	72/77	0,714	–
Saint Vincent i Grenadyny	0,1	0,1	0,4	6 486	0,7	1,7	70/75	0,719	–
Salwador	6,4	6,9	21,0	3 826	24,3	1,7	68/77	0,662	48,3
Samoa	0,2	0,2	2,8	4 212	0,8	–1,1	70/76	0,694	–
San Marino	–	–	0,1	–	–	–	–	–	–
Senegal	14,5	32,9	196,7	1 047	14,8	2,8	62/65	0,485	40,3
Serbia	9,5	7,1	88,4	6 354	45,5	2,6	71/77	0,745	29,6
Seszele	0,1	0,1	0,5	16 186	1,4	5,3	69/78	0,756	65,8
Sierra Leone	6,2	10,3	72,3	679	4,1	5,5	45/46	0,374	35,4
Singapur	5,5	7,1	0,7	55 182	297,9	3,9	80/85	0,901	–
Słowacja	5,5	5,0	49,0	18 047	97,7	1,4	71/79	0,830	26,0
Słowenia	2,1	2,0	20,3	23 289	48,0	–1,0	76/83	0,874	31,2
Somalia	10,8	27,1	637,7	–	–	–	53/57	–	–
Sri Lanka	21,4	23,8	65,6	3 280	67,2	7,3	71/77	0,750	36,4
Stany Zjednoczone	322,6	400,9	9 831,5	53 042	16 768,1	2,2	76/81	0,914	40,8
Suazi	1,3	1,8	17,4	3 034	3,8	2,8	50/49	0,530	51,5
Sudan	38,8	77,1	1 879,4	1 753	66,6	–6,0	60/64	0,473	35,3
Sudan Południowy	11,7	24,8	644,3	1 045	11,8	13,1	54/56	–	45,5
Surinam	0,5	0,6	163,8	9 826	5,3	2,9	68/74	0,705	52,9

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – męż- czyźni K – kobiety 2010–2015 (M/K)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI) ^a – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Syria	22,0	36,7	185,2	–	–	–	72/78	0,658	35,8
Szwajcaria	8,2	11,0	41,3	84 815	685,4	1,9	80/85	0,917	33,7
Szwecja	9,6	11,9	447,4	60 430	579,7	1,5	80/84	0,898	25,0
Tadżykistan	8,4	15,1	142,6	1 037	8,5	7,4	64/71	0,607	30,8
Tajlandia	67,2	61,7	513,1	5 779	387,3	1,8	71/78	0,722	39,4
Tajwan (Chiny)	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Tanzania	50,8	129,4	947,3	695	33,2	7,0	60/63	0,488	37,6
Timor Wschodni	1,2	2,1	14,9	1 105	1,3	7,8	66/69	0,620	–
Togo	7,0	14,5	56,8	636	4,3	5,1	56/57	0,473	39,3
Tonga	0,1	0,1	0,8	4 427	0,5	0,5	70/76	0,705	–
Trynidad i Tobago	1,3	1,2	5,1	18 373	24,6	1,6	66/74	0,766	–
Tunezja	11,1	13,2	163,6	4 317	47,0	2,5	74/78	0,721	36,1
Turcja	75,8	94,6	783,6	10 972	822,1	4,1	72/79	0,759	40,0
Turkmenistan	5,3	6,6	488,1	7 987	41,9	10,2	61/70	0,698	–
Uganda	38,8	104,1	241,6	572	21,5	6,0	58/60	0,484	44,3
Ukraina	44,9	33,7	603,6	3 900	177,4	1,9	63/74	0,734	25,6
Urugwaj	3,4	3,6	176,2	16 351	55,7	4,4	74/80	0,790	45,3
Uzbekistan	29,3	36,3	447,4	1 878	56,8	8,0	65/72	0,661	36,7
Vanuatu	0,3	0,5	12,2	3 277	0,8	2,0	70/74	0,616	–

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Państwa	Ludność w mln (2014 r.)	Ludność w mln (2050 r. – prognoza ONZ)	Powierzchnia w tys. km ² (2014 r.)	PKB na osobę w USD (2013 r.)	PKB mld USD (2013 r.)	PKB – wzrost roczny w pro- centach (2012–2013)	Spodziewana długość życia M – męż- czyźni K – kobiety 2010–2015 (MIK)	Wskaźnik rozwoju spo- łecznego (HDI ¹) – 2013 r.	Indeks Giniego (2003–2012)
Wenezuela	30,9	42,4	912,1	14 415	438,3	1,3	72/78	0,764	44,8
Węgry	9,9	9,0	93,0	13 481	133,4	1,5	70/79	0,818	31,2
Wielka Brytania	63,5	73,1	243,6	41 787	2 678,5	1,7	78/82	0,892	36,0
Wietnam	92,5	103,7	331,0	1 911	171,4	5,4	71/80	0,638	35,6
WKS	20,8	42,3	322,5	1 529	31,1	8,7	50/51	0,452	41,5
Włochy	61,1	60,0	301,3	35 926	2 149,5	–1,9	80/85	0,872	36,0
Wyspy Marshalla		0,1	0,2	3 627	0,2	3,0	–	–	–
Wyspy Salomona	0,6	1,0	28,9	1 954	1,1	3,0	66/69	0,491	–
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,2	0,4	1,0	1 610	0,3	4,0	64/68	0,558	50,8
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	4,4	8,9	6,0	2 783	11,3	–4,4	71/75	0,686	35,5
Zambia	15,0	44,2	752,6	1 845	26,8	6,7	56/59	0,561	57,5
ZEA	9,4	15,5	83,6	43 049	402,3	5,2	76/78	0,827	–
Zimbabwe	14,6	26,3	390,8	953	13,5	4,5	59/61	0,492	–
Świat	7 244,0	9 550,9	134 324,7	10 610	75 592,9	2,2	68/72	0,702	–

Tabela 2.¹ Państwa świata: wskaźniki militarne, strategiczne i polityczne²

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności spodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Afganistan	1 293	6,3	170	–	29,91	–	NF ^d
Albania	167	1,3	14	3,8	56,81	65,7	PF
Algieria	10 402	4,8	130	4,1	49,33	48,9	NF
Angola	6 095	4,8	107	3,0	43,29	47,9	NF
Antigua i Barbuda	–	–	–	–	50,87	–	F
Arabia Saudyjska	66 996	9,3	234	5,1	67,69	62,1	NF
Argentyna	4 511	0,9	73	3,8	58,38	44,1	F
Armenia	427	4,0	49	4,0	53,45	67,1	PF
Australia	23 963	1,6	57	5,1	82,93	81,4	F
Austria	3 230	0,8	26	5,2	90,48	71,2	F
Azerbejdżan	3 440	4,7	67	4,5	56,55	61,0	NF

¹ Opracowanie: Anna Dudek.² Źródła dla poszczególnych kolumn: B, C – Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, *The SIPRI Military Expenditure Database 2014*; D – *The Military Balance 2012*, 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 2014–2015*, World Economic Forum 2014; F – <http://globalization.kof.ethz.ch>; G – The Heritage Foundation, www.heritage.org/index/ranking; H – *Freedom in the World 2015: Discarding Democracy: Return to the Iron Fist*, Freedom House, edition 2015.^a *Global Competitiveness Index*.^b *2014 KOF Index of Globalization*.^c *2015 Index of Economic Freedom*.^d Oznaczenia: PF – *Partly Free*, F – *Free*, NF – *Not Free*; oparte na danych za rok 2014.

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Bahamy	–	–	1	–	53,87	68,7	F
Bahrajn	1 236	3,9	8	4,5	70,59	73,4	NF
Bangladesz	1 818	1,2	157	3,7	41,61	53,9	PF
Barbados	–	–	1	4,4	–	67,9	F
Belgia	5 264	1,0	34	5,2	91,61	68,8	F
Belize	17	1,0	1	–	48,92	56,8	F
Benin	86	1,0	5	–	41,79	58,8	F
Bhutan	–	–	8	3,8	29,17	57,4	PF
Białoruś	965	1,3	73	–	59,85	49,8	NF
Boliwia	445	1,5	46	3,8	53,14	46,8	PF
Bosnia i Hercegowina	203	0,9	10	–	67,13	59,0	PF
Botswana	298	2,0	9	4,2	44,51	69,8	F
Brazylia	31 456	1,4	318	4,3	59,78	56,6	F
Brunei	412	2,5	7	–	65,69	68,9	NF
Bulgaria	838	1,6	31	4,4	71,38	66,8	F
Burkina Faso	163	1,4	11	3,2	42,68	58,6	PF
Burundi	61	2,3	20	3,1	32,12	53,7	NF
Chile	5 435	1,9	59	4,6	72,41	78,5	F
Chiny	188 460	2,0	2 285	4,9	60,50	52,7	NF
Chonwacja	957	1,6	19	4,1	74,92	61,5	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności spodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Cypr	455	2,1	12	4,3	85,27	67,9	F
Czad	–	–	25	2,8	38,04	45,9	NF
Czarnogóra	70	1,5	3	4,2	67,27	64,7	F
Czechy	2 149	1,1	25	4,5	83,97	72,5	F
Dania	4 553	1,4	19	5,3	87,43	76,3	F
Dominika	–	–	–	–	40,09	66,1	F
Dominikana	371	0,6	25	3,8	61,22	61,0	F
Dżibuti	–	–	10	–	49,54	57,5	NF
Egipt	4 255	1,7	439	3,6	57,20	55,2	NF
Ekwador	2 803	1,7	58	–	54,46	49,2	PF
Erytrea	–	–	202	–	27,03	38,9	NF
Estonia	479	2,0	6	4,7	79,38	76,8	F
Etiopia	375	0,7	138	3,6	36,66	51,5	NF
Federacyjne Stany Mikronezji	–	–	–	–	–	49,6	F
Fidżi	54	1,3	4	–	56,67	59,0	PF
Filipiny	3 472	1,3	125	4,4	57,40	62,2	PF
Finlandia	3 262	1,2	22	5,5	85,87	73,4	F
Francja	61 228	2,2	215	5,1	82,76	62,5	F
Gabon	254	1,3	5	3,7	47,98	58,3	NF
Gambia	–	–	1	3,5	52,60	57,5	NF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności go- spodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Ghana	306	0,6	16	3,7	53,38	63,0	F
Grecja	5 939	2,4	145	4,0	80,29	54,0	F
Grenada	–	–	–	–	54,92	–	F
Gruzja	443	2,8	38	4,2	62,86	73,0	PF
Gujana	33	1,1	1	3,6	50,31	55,5	F
Gwatemala	259	0,5	15	4,1	60,65	60,4	PF
Gwinea	–	–	12	2,8	43,19	52,1	PF
Gwinea Równikowa	–	–	1	–	27,70	40,4	NF
Gwinea Bissau	–	1,8 ^e	4	–	37,89	52,0	PF
Haiti	0	0	0	3,1	40,11	51,3	PF
Hiszpania	12 765	0,9	123	4,5	84,66	67,6	F
Holandia	10 328	1,3	37	5,5	91,33	73,7	F
Honduras	230	1,2	12	3,8	58,99	57,4	PF
Hongkong (Chiny)	–	–	–	5,5	–	89,6	PF
Indie	47 398	2,5	1 325	4,2	50,41	54,6	F
Indonezja	7 840	0,9	302	4,6	56,41	58,1	PF
Irak	7 896	3,6	271	–	41,27	–	NF
Iran	10 628	1,9	523	4,0	41,27	41,8	NF
Irlandia	1 197	0,5	10	5,0	92,17	76,6	F
Islandia	17	0,1	0	4,7	68,66	72,0	F

^e Kursywyw podano dane za rok wcześniejszy.

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Izrael	16 032	5,6	177	4,9	73,01	70,5	F
Jamajka	122	0,8	3	4,0	61,33	67,7	F
Japonia	48 604	1,0	248	5,5	65,00	73,3	F
Jemen	1 416	2,9	67	3,0	48,61	53,7	NF
Jordania	1 196	3,5	101	4,3	69,46	69,3	NF
Kambodża	243	1,6	124	3,9	49,04	57,5	NF
Kamerun	393	1,3	14	3,7	43,59	51,9	NF
Kanada	18 460	1,0	66	5,2	85,63	79,1	F
Katar	–	–	12	5,2	72,86	70,8	NF
Kazachstan	2 799	1,3	49	4,4	57,45	63,3	NF
Kenia	861	1,9	24	3,9	46,68	55,6	PF
Kirgistan	234	3,3	11	3,7	56,70	61,3	PF
Kiribati	–	–	–	–	26,20	46,4	F
Kolumbia	13 003	3,4	449	4,2	59,29	71,7	PF
Komory	–	–	–	–	31,31	52,1	PF
Kongo (Demokratyczna Republika)	428	2,3	144	–	42,05	45,0	NF
Kongo (Republika)	–	–	10	–	46,62	42,7	NF
Korea Południowa	33 937	2,8	630	5,0	64,79	71,5	F
Korea Północna	–	–	1 190	–	–	1,3	NF
Kostaryka	0	0	0	4,4	62,04	67,2	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Kuba	–	–	49	–	50,82	29,6	NF
Kuwejt	5 815	3,2	16	4,5	70,49	62,5	PF
Laos	20	0,2	29	3,9	27,07	51,4	NF
Lesotho	48	2,0	2	3,7	45,64	49,6	F
Liban	1 936	4,4	59	3,7	65,82	59,3	PF
Liberia	14	0,7	2	–	31,61	52,7	PF
Libia	2 991	3,3	76	3,5	43,25	–	NF
Liechtenstein	–	–	–	–	–	–	F
Litwa	355	0,8	11	4,5	73,27	74,7	F
Luksemburg	305	0,5	1	5,2	84,57	73,2	F
Łotwa	299	1,0	5	4,5	70,17	69,7	F
Macedonia	127	1,2	8	4,3	59,90	67,1	PF
Madagaskar	55	0,5	14	3,4	39,55	61,7	PF
Makau (Chiny)	–	–	–	–	42,12	70,3	–
Malawi	51	1,4	5	3,2	41,39	54,8	PF
Malediwy	–	–	–	–	37,59	53,4	PF
Malezja	4 842	1,5	109	5,2	79,55	70,8	PF
Mali	154	1,4	7	3,4	46,65	56,4	PF
Malta	60	0,6	2	4,4	75,95	66,5	F
Maroko	4 064	3,8	196	4,2	64,56	60,1	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Mauretania	149	4,0	16	3,0	45,61	53,3	NF
Mauritius	24	0,2	0	4,5	65,71	76,4	F
Meksyk	7 838	0,6	280	4,3	60,78	66,4	PF
Moldawia	24	0,3	5	4,0	64,12		PF
Mongolia	115	1,1	10	3,8	55,72	59,2	F
Mozambik	–	–	11	3,2	46,43	54,8	PF
Myanmar (Birma)	–	4,5	406	3,2	32,06	46,9	NF
Namibia	396	3,3	9	4,0	54,05	59,6	F
Nepal	258	1,3	96	3,8	38,70	51,3	PF
Niemcy	48 790	1,4	183	5,5	79,47	73,8	F
Niger	70	1,0	5	–	40,78	54,6	PF
Nigeria	2 411	1,0	80	3,4	56,48	55,6	PF
Nikaragua	85	0,8	12	3,8	55,35	57,6	PF
Norwegia	7 235	1,4	24	5,4	82,83	71,8	F
Nowa Zelandia	1 833	1,0	10	5,2	78,82	82,1	F
Oman	9 246	11,3	43	4,5	60,49	66,7	NF
Pakistan	7 641	3,0	642	3,4	50,29	55,6	PF
Palau	–	–	–	–	46,03	–	F
Panama	0	0	0	4,4	67,89	64,1	F
Papua-Nowa Gwinea	87	0,5	3	–	51,02	53,1	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Paragwaj	477	1,6	11	3,6	57,53	61,1	PF
Peru	2 865	1,4	115	4,2	65,73	67,7	F
Polska	9 257	1,8	120	4,5	79,52	68,6	F
Portoryko	–	–	–	4,6	–	–	F
Portugalia	4 784	2,2	43	4,5	87,01	65,3	F
Republika Środkowo-afrykańska	–	–	2	–	35,62	45,9	NF
Republika Zielonego Przylądka	9	0,5	1	3,7	44,77	66,4	F
Rosja	87 837	4,1	845	4,4	65,42	52,1	NF
RPA	4 108	1,2	62	4,4	65,23	62,6	F
Rumunia	2 521	1,3	74	4,3	72,24	66,6	F
Rwanda	82	1,1	33	4,3	41,64	64,8	NF
Saint Christopher (Kitts) i Nevis	–	–	„	–	40,06	–	F
Saint Lucia	–	–	–	–	47,07	70,2	F
Saint Vincent i Grenadyny	–	–	–	–	42,23	68,0	F
Salwador	266	0,8	16	4,0	61,36	65,7	F
Samoa	–	–	–	–	53,00	61,9	F
San Marino	–	–	–	–	–	–	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności spodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Senegal	237	1,5	14	3,7	51,01	57,8	F
Serbia	921	2,1	28	3,9	63,61	60,0	F
Seszele	13	1,0	„	3,9	48,63	57,5	PF
Sierra Leone	30	0,6	11	3,1	44,19	51,7	PF
Singapur	9 759	3,4	73	5,6	88,63	89,4	PF
Słowacja	994	1,0	16	4,1	83,55	67,2	F
Słowenia	545	1,2	8	4,2	76,86	60,3	F
Somalia	–	–	2	–	24,03	–	NF
Sri Lanka	1 823	2,8	161	4,2	51,40	58,6	PF
Stany Zjednoczone	640 221	3,8	1 370	5,5	74,94	76,2	F
Suazi	112	2,9	–	3,6	48,70	59,9	NF
Sudan	–	–	109	–	31,70	–	NF
Sudan Południowy	964	9,4	140	–	–	–	NF
Surinam	–	–	2	3,7	50,76	54,2	F
Syria	–	–	295	–	44,67	–	NF
Szwajcaria	5 053	0,8	25	5,7	85,74	80,5	F
Szwecja	6 519	1,2	20	5,4	87,39	72,7	F
Tadżykistan	–	–	9	3,9	45,00	52,7	NF
Tajlandia	5 891	1,5	306	4,7	65,34	62,4	NF
Tajwan (Chiny)	10 530	2,2	290	5,3	–	75,1	F

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Tanzania	380	1,2	27	3,6	38,39	57,5	PF
Timor Wschodni	29	0,4	1	3,2	37,94	45,5	PF
Togo	–	–	9	–	48,90	53,0	PF
Tonga	–	–	„	–	32,03	59,3	F
Trynidad i Tobago	–	–	4	4,0	62,52	64,1	F
Tunezja	948	2,0	36	4,0	59,20	57,7	F
Turcja	19 085	2,3	611	4,5	68,20	63,2	PF
Turkmenistan	–	–	22	–	38,32	41,4	NF
Uganda	465	2,2	45	3,6	45,38	59,7	NF
Ukraina	5 338	3,0	232	4,1	68,85	46,9	PF
Urugwaj	1 042	1,9	25	4,0	66,04	68,6	F
Uzbekistan	–	–	67	–	40,10	47,0	NF
Vanuatu	–	–	–	–	31,59	61,1	F
Wenezuela	5 313	1,4	115	3,3	51,63	34,3	PF
Węgry	1 210	0,9	23	4,3	85,91	66,8	F
Wielka Brytania	57 891	2,3	191	5,4	83,72	75,8	F
Wietnam	3 387	2,3	482	4,2	48,58	51,7	NF
WKS	407	1,7	17	3,7	50,09	58,5	PF
Włochy	32 657	1,6	179	4,4	80,31	61,7	F
Wyspy Marshalla	–	–	–	–	–	–	F
Wyspy Salomona	–	–	–	–	25,43	47,0	PF

A	B	C	D	E	F	G	H
Państwa	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) w mln USD (2013 r.)	Wydatki na cele wojskowe (military expenditures) jako procent PKB (2013 r.)	Sily zbrojne (liczba żołnierzy armii czynnej) w tys. (2002–2014)	Konkurencyjność gospodarki ^a (2014–2015)	Wskaźnik globalizacji ^b (2014 r.)	Wskaźnik wolności gospodarczej ^c (2015 r.)	Wskaźnik wolności politycznej (2015 r.)
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	–	–	–	–	33,82	53,3	F
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	–	–	0	–	34,94	–	NF
Zambia	377	1,7	15	3,9	52,16	58,7	PF
ZEA	19 024	4,7	51	5,3	76,02	72,4	NF
Zimbabwe	356	3,4	29	3,5	50,54	37,6	NF

KALENDARIUM
KAROLINA LIBRONT

KALENDARIUM WYDARZEŃ 2013

EUROPA I AMERYKA PÓŁNOCNA

- 12 stycznia** – w Czechach odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Miloš Zeman.
- 20 stycznia** – w Austrii odbyło się referendum; większość obywateli zagłosowała za utrzymaniem poboru powszechnego.
- 23 stycznia** – premier David Cameron ogłosił założenia renegocjacji warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w UE oraz możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie wystąpienia z UE.
- 28 stycznia** – w Bułgarii rozpoczął się protest przeciwko wysokim cenom elektryczności, który przerodził się w demonstracje przeciw rządowi i systemowi politycznemu. W jego wyniku 20 lutego do dymisji podał się premier Bojko Borisow.
- 1–3 lutego** – w Liechtensteinie odbyły się wybory parlamentarne. Zwyciężyła w nich Postępową Partia Obywatelska, a premierem został Adrian Hasler.
- 10 lutego** – Jeffrey Delisle, b. oficer kanadyjski, przyznał się do przekazywania tajnych informacji NATO Rosjanom.
- 10 lutego** – w Monako odbyły się wybory parlamentarne, które wygrał blok Horizon Monaco.
- 17 lutego** – na Cyprze odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Nicos Anastasiades.
- 18 lutego** – w Armenii odbyły się wybory prezydenckie. Prezydentem pozostał Serż Sarkisjan. Rada Europy wyraziła zaniepokojenie dotyczące nieprawidłowości wyborczych.
- 24–25 lutego** – we Włoszech odbyły się wybory. Najwięcej głosów zdobyła Partia Demokratyczna, porażkę poniosła partia Silvia Berlusconi. Premierem został Enrico Letta. Rządząca koalicja nie zdobyła większości w senacie.
- 28 lutego** – parlament Słowenii odwołał premiera Janeza Janšę. Misję formowania nowego rządu powierzono Alence Bratušek.
- 5 marca** – rząd Mołdawii nie uzyskał wotum zaufania od parlamentu.
- 9 marca** – na Malcie odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je Partia Pracy, a premierem został Joseph Muscat.
- 12 marca** – w Bułgarii powołano tymczasowy rząd, na którego czele stanął Marin Rajkow.
- 16 marca** – Cypr, UE i MFW wypracowały porozumienie dotyczące pakietu ratunkowego o wartości 10 bln euro. W kraju wybuchły masowe protesty, ponieważ częścią porozumienia była zgoda na przekazanie 10% wszystkich depozytów bankowych na poczet spłaty pakietu.
- 7 kwietnia** – w Czarnogórze odbyły się wybory prezydenckie, w których zwyciężył Filip Vujanović.

8 kwietnia – zmarła Margaret Thatcher, b. premier Wielkiej Brytanii.

12 kwietnia – USA nałożyły sankcje na kilkunastu Rosjan związanych ze sprawą Siergieja Magnitskiego, prawnika, który ujawnił nadużycia w organach skarbowych i zmarł w areszcie w niewyjaśnionych okolicznościach. W odpowiedzi Rosja zabroniła kilkunastu dyplomatom amerykańskim wjazdu do kraju.

19 kwietnia – Serbia i Kosowo podpisały porozumienie normalizujące stosunki.

20 kwietnia – Giorgio Napolitano został ponownie wybrany na prezydenta Włoch.

27 kwietnia – w Islandii odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je koalicja centroprawicowa.

12 maja – w Bułgarii odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów uzyskała partia GERB, ale nie zdołała utworzyć większości.

17 czerwca – premier Czech Petr Nečas złożył dymisję w związku ze skandalem korupcyjnym.

23 czerwca – w Albanii odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów zdobyła Socjalistyczna Partia Albanii, a premierem został Edi Rama.

1 lipca – Chorwacja stała się 28. państwem członkowskim UE.

11 lipca – premier Luksemburga Jean-Claude Juncker złożył dymisję.

21 lipca – król Belgii Albert II abdykował na rzecz syna Filipa.

7 sierpnia – premier Czech Jiří Rusnok złożył dymisję, nie uzyskał bowiem wotum zaufania.

8–9 września – w Norwegii odbyły się wybory parlamentarne. Premierem została Erna Solberg, liderka Partii Konserwatywnej.

22 września – w Niemczech odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je Chrześcijańska Unia Demokratyczna (CDU), notując najwyższy wynik od 1990 r. Kanclerzem została ponownie Angela Merkel. Największe niemieckie partie – CDU wraz z CSU oraz Socjaldemokratyczna Partia Niemiec – utworzyły rząd, tzw. wielką koalicję.

29 września – w Austrii odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów zdobyła Socjaldemokratyczna Partia Austrii. Utworzyła rząd razem z Austriacką Partią Ludową. Kanclerzem pozostał Werner Faymann.

9 października – w Azerbejdżanie odbyły się wybory prezydenckie. Urząd utrzymał Ilham Alijew.

20 października – w Luksemburgu odbyły się wybory parlamentarne. Władzę utrzymała Chrześcijańsko-Społeczna Partia Ludowa.

24 października – Niemcy wezwały do wyjaśnień ambasadora USA w związku z podejrzeniami o podsłuchiwanie telefonu Angeli Merkel. Następnego dnia przywódcy UE wydali wspólne oświadczenie w sprawie szpiegowania czołowych polityków przez USA.

25–26 października – w Czechach odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej mandatów zdobyły Czeska Partia Socjaldemokratyczna (50 z 200) i ANO 2011 (47). Umowę koalicyjną podpisano dopiero w styczniu 2014 r. Do największych partii dołączyła Komunistyczna Partia Czech i Moraw.

27 października – w Gruzji odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Giorgi Margwelaszwili.

24 listopada – w Kijowie wybuchły masowe protesty (tzw. Euromajdan) przeciw decyzji władz o zawieszeniu rozmów z UE dotyczących podpisania umowy stowarzyszeniowej pod naciskami Rosji. Protesty nasiliły się w kolejnych dniach; doszło do starć z milicją.

27 listopada – premier Łotwy Valdis Dombrovskis złożył dymisję.

4 grudnia – premierem Luksemburga został Xavier Bettel.

9 grudnia – Władimir Putin ogłosił zamknięcie kilku stacji medialnych.

AFRYKA, AMERYKA ŁACIŃSKA, AUSTRALIA I AZJA

6 stycznia – RPA zadeklarowała wysłanie 400 dodatkowych żołnierzy do Republiki Środkowoafrykańskiej do obrony stolicy kraju przed antycypowanym atakiem koalicji rebeliantów – Séléka.

12 stycznia – w Kuala Lumpur odbył się protest przeciw polityce rządu, w tym dystrybucji dochodów z wydobywania ropy i polityce edukacyjnej oraz przeciw fałszerstwom wyborczym.

21 stycznia – w Erytrei dokonano nieudanego zamachu stanu. Prezydent Isaias Afewerki utrzymał się przy władzy.

22 stycznia – w Izraelu odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je koalicja Likud Yisrael Beiteinu, a premierem pozostał Benjamin Netanjahu.

23 stycznia – w Jordanii odbyły się wybory parlamentarne. Zostały zbojkotowane przez opozycję islamistyczną. Frekwencja wyniosła ponad 56,6%. Osoby dotychczas niebędące posłami zajęły 90 spośród 150 miejsc w parlamencie.

25 stycznia – w Egipcie odbyły się masowe protesty przeciw władzy Muhammada Mursiego. Doszło do starć demonstrujących z policją. Następnego dnia Mursi ogłosił stan wyjątkowy i wprowadził godzinę policyjną w niektórych miastach.

31 stycznia – opublikowano raport Rady Praw Człowieka ONZ, wzywający Izrael do usunięcia osad z Zachodniego Brzegu i Wzgórz Golan bez wstępnych warunków.

4 lutego – Japonia oskarżyła Chiny o wkroczenie na wody wokół spornych wysp Senkaku.

5 lutego – Mahmud Ahmadineżad odwiedził Egipt. Była to pierwsza wizyta irańskiej głowy państwa w Egipcie od 1979 r.

6 lutego – zamordowano Chokriego Belaida, jednego z liderów sekularnej opozycji w Tunezji. Jego śmierć pogłębiła kryzys polityczny, a pogrzeb przyciągnął ponad milion osób. Premier Hamaadi al-Dżibali złożył dymisję 19 lutego, po nieudanej próbie skonstruowania rządu jedności narodowej.

8–9 lutego – w Bangladeszu protestowało ponad 100 000 osób, domagając się sprawiedliwości za zbrodnie popełnione w czasie wojny o niepodległość w 1971 r. Protesty wygasły dopiero w kwietniu 2013 r.

11 lutego – w Malezji wybuchł konflikt między rządem a rebeliantami podającymi się za spadkobierców sułtanatu Sulu, islamskiego państwa istniejącego do 1915 r. na północnych terytoriach Malezji. Roszczenia do tych terenów zgłaszały Filipiny. Na czele rebeliantów stanął Jamalul Kiram III, pragnąc uregulować status sułtanatu. Rebelianci złożyli broń 23 marca 2013 r.

12 lutego – Korea Północna przeprowadziła próbę jądrową.

15 lutego – w Trynidadzie i Tobago odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Anthony Carmona.

17 lutego – w Ekwadorze odbyły się wybory. Prezydentem pozostał Rafael Correa.

19 lutego – w Nepalu utworzono tymczasowy rząd, na którego czele stanął przewodniczący Sądu Najwyższego, Khil Raj Regmi.

24 lutego – w Addis Abebie 11 państw afrykańskich, w tym wszystkie leżące nad Wielkimi Jeziorami Afrykańskimi, podpisało plan pokojowy dla wschodniej części Demokratycznej Republiki Konga. W 2012 r. na tym terenie rozpoczęła się rebelia Ruchu 23 Marca, wspieranego przez Rwandę. Ruch skapitulował ostatecznie 7 listopada 2013 r.

24 lutego – Raúl Castro po raz drugi został wybrany na prezydenta Kuby.

4 marca – w Kenii odbyły się wybory. Prezydentem został Uhuru Kenyatta. Głosowano również na przedstawicieli w Senacie i Zgromadzeniu Narodowym, gubernatorów oraz władze lokalne. Doszło do starć z policją, zginęło 17 osób. W ostatnich wyborach w 2007 r. zginęło ponad 1000 osób.

5 marca – zmarł Hugo Chávez, prezydent Wenezueli. Tymczasowym prezydentem został Nicolás Maduro.

6 marca – rebelianci syryjscy zdobyli Ar-Raqqah, pierwsze duże miasto od początku wojny domowej.

6 marca – Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła rezolucję nr 2039, która częściowo zniosła embargo na sprzedaż broni do Somalii. Intencją była pomoc rządowi w Mogadiszu w walce z rebeliantami.

8 marca – Korea Północna wycofała się z wszelkich porozumień pokojowych z Koreą Południową.

14 marca – Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych wybrało Xi Jinpinga na nowego prezydenta Chin. Li Yuanchao został wiceprezydentem, Li Keqiang – premierem, Zhang Dejiang – przewodniczącym Stałego Komitetu Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych, organu, który pomiędzy sesjami parlamentu – przez większą część roku – sprawuje najwyższą władzę ustawodawczą i kontrolną.

20 marca – zmarł Zillur Rahman, prezydent Bangladeszu.

21 marca – Abdullah Öcalan wezwał Partię Pracujących Kurdystanu do dialogu z władzami Turcji.

21–27 marca – w Dausze odbył się szczyt Ligi Arabskiej. Syrię reprezentowała opozycja – Syryjska Koalicja Narodowa na rzecz Opozycji i Sił Rewolucyjnych, a nie rząd.

22 marca – premier Libanu Nadżib Mikati złożył dymisję. Zastąpił go Tammam Salam, jednak został zaprzysiężony dopiero 15 lutego 2014 r.

24 marca – w Republice Środkowoafrykańskiej rebelianci przejęli pałac prezydencki, podczas gdy prezydent François Bozizé uciekł do Demokratycznej Republiki Konga.

25 marca – Michel Djotodia, muzułmanin stojący na czele rebelianckiego ugrupowania Séléka, ogłosił się prezydentem Republiki Środkowoafrykańskiej, zawiesił konstytucję i rozwiązał parlament. Rebelianci przejęli kontrolę nad Bangi, stolicą kraju.

4 kwietnia – Uganda wycofała swoje wojska z Republiki Środkowoafrykańskiej. Poszukiwały one Josepha Kony’ego, lidera Armii Bożego Oporu.

10 kwietnia – Japonia i Tajwan zawarły porozumienie dotyczące wysp Senkaku.

12 kwietnia – Wietnam oficjalnie zaprotestował przeciw chińskim planom otwarcia spornych Wysp Paracelskich dla turystów.

14 kwietnia – w Wenezueli odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Nicolás Maduro.

24 kwietnia – w Xinjiangu w Chinach doszło do starć między policją a muzułmanami z ruchu niepodległościowego Wschodniego Turkmenistanu. Zginęło 21 osób. W kolejnych miesiącach w tym regionie dochodziło do wielu zamieszek.

5 maja – w Malezji odbyły się wybory parlamentarne. Większość utrzymała partia Barisan Nasional, a premierem pozostał Najib Tun Razak.

11 maja – w Pakistanie odbyły się wybory parlamentarne. Większość zdobyła Pakistańska Liga Muzułmańska, a premierem został Nawaz Sharif. Terrorystyczna organizacja Tehrik-i-Taliban Pakistan przeprowadziła ataki na głosujących; zginęły 24 osoby.

13 maja – na Filipinach odbyły się wybory parlamentarne.

14 maja – prezydent Nigerii Goodluck Jonathan wprowadził stan wyjątkowy w części kraju w związku z atakami islamskich rebeliantów.

24 maja – rebelianci Al-Kaidy zniszczyli główny ropociąg w Jemenie.

28 maja – w Turcji zaczęła się fala protestów na placu Taksim w Stambule. Początkowo protest dotyczył planów zniszczenia miejskiego parku, lecz po brutalnej interwencji policji przerodził się w demonstrację przeciw władzy oraz próbom ograniczania praw obywatelskich i świeckiego charakteru państwa. Zginęło ok. 20 osób, wiele tysięcy zostało rannych. Protesty trwały do 2014 r.

31 maja – 13 lipca – w Bhutanie odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je Demokratyczna Partia Ludowa, a premierem został Tshering Tobgay.

1 czerwca – według raportu ONZ w maju w Iraku w walkach zginęło ponad 1000 osób, najwięcej w miesięcznym okresie od 2008 r.

2 czerwca – Najwyższy Trybunał Konstytucyjny Egiptu orzekł, że parlament i zgromadzenie konstytucyjne, zdominowane przez islamistów, zostały wybrane nielegalnie.

14 czerwca – w Iranie odbyły się wybory prezydenckie i samorządowe. Prezydentem został Hasan Rouhani.

18 czerwca – rząd Mali i tuarescy rebelianci uzgodnili zawieszenie broni.

20 czerwca – Komitet Praw Dziecka ONZ oskarżył izraelską armię o torturowanie palestyńskich dzieci i używanie ich w charakterze żywych tarcz.

25 czerwca – emir Kataru Hamad bin Khalifa Al Thani abdykował na rzecz swojego syna Tamima bin Hamady Al Thaniego.

26 czerwca – w Mongolii odbyły się wybory prezydenckie. Urząd utrzymał Cachiagiijn Elbegdordż.

27 czerwca – Kevin Rudd został premierem Australii.

29 czerwca – w Egipcie wybuchły protesty przeciw prezydentowi Muhammadowi Mursiemu. 3 lipca przeprowadzono zamach stanu. Wojsko aresztowało Mursiego. Doszło do starć między wojskiem a zwolennikami Bractwa Muzułmańskiego.

15 lipca – armia Meksyku pojmowała Miguela Treviño Moralesa, przywódcę kartelu Los Zetas.

21 lipca – w Japonii odbyły się wybory do izby wyższej parlamentu. Wygrała je koalicja rządząca.

23 lipca – prezydent Sudanu Południowego Salva Kiir Mayardit zdymisjonował rząd.

25 lipca – ONZ opublikowała raport, zgodnie z którym liczba ofiar wojny domowej w Syrii przekroczyła 100 000.

25 lipca – na Togo odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je partia Unia dla Republiki.

27 lipca – w Kuwejcie odbyły się wybory parlamentarne. Ugrupowania szyickie straciły połowę dotychczasowych mandatów.

28 lipca – w Kambodży odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je Kambodżańska Partia Ludowa, a premierem pozostał Hun Sen. Opozycja zarzuciła władzy fałszerstwa wyborcze.

28 lipca – w Mali odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Ibrahim Boubacar Keïta.

30 lipca – w Pakistanie odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Mamnoon Hussain.

31 lipca – w Zimbabwie odbyły się wybory. Wygrał je Afrykański Narodowy Związek Zimbabwe – Front Patriotyczny Roberta Mugabe, który pozostał prezydentem. Opozycja zarzuciła fałszerstwa wyborcze.

9 sierpnia – prezydent Beninu Boni Yayi zdymisjonował rząd.

13 sierpnia – rozpoczęły się rozmowy pokojowe między Izraelem a Palestyną. Główną kwestią sporną była budowa osiedli izraelskich.

7 września – w Australii odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je opozycyjna Koalicja Liberalno-Narodowa, a Tony Abbott został premierem.

7 września – na Malediwach odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Abdullah Jamin.

11 września – ONZ wydała raport, według którego rząd syryjski i w mniejszym stopniu opozycja dopuściły się zbrodni wojennych.

16 września – w Rwandzie odbyły się wybory parlamentarne. Wygrał je Rwandyjski Front Patriotyczny prezydenta Paula Kagame.

23 września – sąd zakazał działalności Bractwa Muzułmańskiego w Egipcie.

27 września – w Bahrajnie wybuchły masowe protesty antyrządowe.

28 września – w Gwinei odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je partia prezydenta Alphy Condé.

7 października – Mulatu Teshome zastąpił Girmę Wolde-Giorgisa na stanowisku prezydenta Etiopii.

10 października – prezydent Joyce Banda odwołał rząd Malawi.

23 października – Chiny i Indie zawarły porozumienie o ochronie granicy.

23 października – w Tunezji odbyły się protesty przeciw islamistycznemu rządowi.

23 października – w Kambodży tysiące osób protestowało przeciwko lipcowym wyborom.

6 listopada – w Tadżykistanie odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Emomali Rachmon.

13 listopada – Izrael odwołał plany budowy kolejnych osiedli na Zachodnim Brzegu.

16 listopada – na Malediwach ponownie odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Abdullah Jamin.

17 listopada – w Chile odbyły się wybory. Prezydentem została Michelle Bachelet.

23 listopada – Chiny ustanowiły Strefę Identyfikacji Obrony Powietrznej (ADIZ), która objęła sporne obszary Morza Wschodniochińskiego i wysp Senkaku. Zaprotestowały rządy Japonii, Tajwanu i Korei Południowej.

24 listopada – w Hondurasie odbyły się wybory. Prezydentem został Juan Orlando Hernández. Rząd utworzyły Partia Narodowa, Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna i Demokratyczna Partia Zjednoczenia.

24 listopada – w Mali odbyły się wybory. Wygrała je partia Rassemblement pour le Mali.

1 grudnia – masowe protesty skłoniły premier Tajlandii Yingluck Shinawatę do ucieczki, lecz nie złożyła ona dymisji.

2 grudnia – parlament odwołał Abdi Faraha Shirdona, premiera Somalii.

5 grudnia – zmarł Nelson Mandela, b. prezydent RPA.

8 grudnia – Korea Południowa ogłosiła, że rozszerzy swoją przestrzeń obrony powietrznej w reakcji na ustanowienie ADIZ przez Chiny.

15 grudnia – w Sudanie Południowym rozpoczął się konflikt militarny między rządem a opozycją. Ponad 1000 osób zginęło w ciągu kilku pierwszych dni.

25 grudnia – rząd Egiptu wpisał Bractwo Muzułmańskie na listę organizacji terrorystycznych.

SPRAWY GLOBALNE

1 stycznia – Argentyna, Australia, Luksemburg, Rwanda i Korea Południowa rozpoczęły kadencję niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ.

10 stycznia – islamscy rebelianci przejęli Konnę, strategiczne miasto na północy Mali. 18 stycznia siły rządowe odzyskały Konnę, a w ciągu kolejnych dni odbito inne miasta z pomocą wojsk francuskich, jednak walki w regionie nie ustały.

16 stycznia – w Algierii w mieście In Amenas terroryści powiązani z Al-Kaidą przejęli pole gazowe i wzięli kilkuset zakładników w odwecie za interwencję Francji w Mali. Po czterech dniach algierscy antyterroryści odbili pole gazowe; w walce zginęło 29 porywaczy i kilkudziesięciu zakładników.

22 stycznia – Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła rezolucję nr 2087, potępiającą Koreę Północną za wysłanie satelity w grudniu 2012 r. i nakładającą na ten kraj kolejne sankcje gospodarcze.

13 lutego – MAEA rozpoczęła nową rundę negocjacji z Iranem w sprawie jego programu jądrowego.

19 lutego – Korea Północna zagroziła całkowitym zniszczeniem Korei Południowej podczas konferencji rozbrojeniowej ONZ.

28 lutego – papież Benedykt XVI abdykował.

5 marca – Rada Bezpieczeństwa ONZ debatowała nad nałożeniem nowych sankcji na Koreę Północną. Nałożono je jednogłośnie 7 marca.

10–11 marca – na Falklandach odbyło się referendum dotyczące statusu wysp. 99,8% mieszkańców opowiedziało się za pozostaniem zamorskim terytorium Wielkiej Brytanii.

12–13 marca – w Watykanie odbyło się konklawe. Nowym papieżem został Jorge Mario Bergoglio (Argentyna), który przyjął imię Franciszek.

18 marca – Korea Północna zagroziła Japonii atakiem jądrowym.

28 marca – Rada Bezpieczeństwa ONZ zgodziła się na nową interwencję w Demokratycznej Republice Kongo.

30 marca – Korea Północna ogłosiła stan wojny z Koreą Południową.

2 kwietnia – Zgromadzenie Ogólne ONZ zaakceptowało tekst Traktatu o handlu bronią. Iran, Korea Północna i Syria głosowały przeciw, 23 państwa wstrzymały się od głosu, 154 były za.

11 kwietnia – odbyło się spotkanie G-8 w Londynie. Grupa potępiła Koreę Północną. Rozmowy dotyczyły również konfliktu w Syrii i programu jądrowego Iranu.

22 kwietnia – UE zniosła embargo na import ropy z Syrii, aby pomóc syryjskiej opozycji. UE zniosła również wszystkie sankcje nałożone na Myanmar, poza embargiem na broń.

25 kwietnia – RB ONZ zgodziła się na wysłanie sił pokojowych do Mali, aby pomóc w walce z islamistycznymi rebeliantami.

15 maja – Chiny, Indie i cztery inne państwa uzyskały status obserwatora w Radzie Arktycznej.

15 maja – ZO ONZ uchwaliło rezolucję potępiającą rząd syryjski za naruszenia praw człowieka.

18 maja – Korea Północna wystrzeliła rakiety w kierunku Morza Japońskiego. Próby rakietowe przeprowadzano przez kilka kolejnych dni.

27 maja – UE zniosła embargo na dostawy broni dla syryjskiej opozycji.

11 czerwca – UE zwróciła się do USA z oficjalnym żądaniem wyjaśnienia założeń programu szpiegowskiego PRISM, dającemu wywiadowi USA dostęp do danych zgromadzonych na serwerach największych przedsiębiorstw IT. Informacje na temat programu zostały przekazane przez b. pracownika CIA Edwarda Snowdena i opublikowane 6 czerwca przez *The Washington Post*. Snowden zbiegł z USA.

17–18 czerwca – w Irlandii Północnej odbył się szczyt G-8. Przywódcy dyskutowali m.in. na temat wojny domowej w Syrii.

3 lipca – samolot prezydenta Boliwii Evo Moralesa został zmuszony do lądowania w Wiedniu. Podejrzewano, że na pokładzie znajduje się Edward Snowden. Boliwia złożyła skargę w ONZ.

5 lipca – Chiny i Rosja rozpoczęły wspólne manewry wojskowe na Morzu Japońskim.

22 lipca – UE wpisała militarne skrzydło Hezbollahu na listę organizacji terrorystycznych.

18 sierpnia – inspektorzy ONZ rozpoczęli w Damaszku śledztwo w sprawie użycia broni chemicznej przez syryjską armię. Rozpoczęły się międzynarodowe negocjacje dotyczące interwencji w Syrii.

11 września – ONZ wydała raport, według którego rząd syryjski i w mniejszym stopniu opozycja dopuściły się zbrodni wojennych.

16 września – ONZ potwierdziła użycie gazu sarin w Ghucie 21 sierpnia 2013 r. Według szacunków zginęło wtedy do 2000 osób. USA i Rosja uzgodniły plan usunięcia broni chemicznej z Syrii.

27 września – Barack Obama i Hasan Rouhani ujawnili, że doszło między nimi do rozmowy. Głowy obu państw porozumiały się bezpośrednio po raz pierwszy od 1979 r.

1 października – zespół Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej udał się do Syrii w celu inwentaryzacji tego rodzaju broni.

5–7 października – na Bali odbył się szczyt APEC. Zdominowały go kwestie gospodarcze.

9 października – w Brunei rozpoczęły się szczyt ASEAN i Szczyt Azji Wschodniej. Dominowały tematy polityczne, w tym kwestie bezpieczeństwa morskiego.

11 października – Pokojową Nagrodę Nobla przyznano Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej.

23 listopada – ministrowie spraw zagranicznych grupy P5+1 (pięciu mocarstw i Niemiec) spotkali się w Genewie w celu omówienia programu jądrowego Iranu. Następnego dnia Iran zawarł z nimi tymczasową umowę ograniczającą program w zamian za częściowe zniesienie sankcji.

5 grudnia – ONZ zgodziła się utworzyć misję pokojową MISCA w Republice Środkowoafrykańskiej. W walkach o Bangi zginęło dotychczas ok. 300 osób.

7 grudnia – zakończył się szczyt WTO w Bali. Uzgodniono porozumienie dotyczące uproszczenia umów handlowych oraz poprawy bezpieczeństwa żywnościowego państw rozwijających się. Tzw. Pakiet z Bali to pierwszy globalny układ zawarty przez wszystkich członków WTO.

13 grudnia – rozpoczął się szczyt państw ASEAN i Japonii w Tokio. Tematem spotkania było ustanowienie ADIZ przez Chiny.

KALENDARIUM WYDARZEŃ 2014

EUROPA I AMERYKA PÓŁNOCNA

1 stycznia – Grecja objęła prezydencję w UE.

1 stycznia – Łotwa stała się 18. członkiem strefy euro.

16 stycznia – parlament ukraiński przegłosował pakiet praw ograniczających wolność wypowiedzi i zgromadzeń, co zaogniło protesty. W ciągu następnych dni doszło do starć z milicją i śmierci kilkudziesięciu cywilów.

28 stycznia – premier Ukrainy Mykoła Azarow podał się do dymisji. Parlament odwołał prawa ograniczające wolność słowa i zgromadzeń, które wywołały protesty.

14 lutego – premier Włoch Enrico Letta złożył dymisję po niecałym roku rządów.

20 lutego – w wyniku zamieszek w Kijowie zginęło do tej pory co najmniej 70 osób. UE uzgodniła nałożenie na Ukrainę sankcji, w tym zamrożenie aktywów i zakaz wjazdu dla niektórych polityków.

22 lutego – Na Ukrainie doszło do zamachu stanu. Rada Najwyższa Ukrainy odwołała prezydenta Wiktora Janukowycza, który opuścił Kijów. B. premier Julia Tymoszenko została zwolniona z zakładu karnego. Tymczasowym prezydentem został dotychczasowy przewodniczący parlamentu, Ołeksandr Turczynow.

22 lutego – Matteo Renzi został nowym premierem Włoch.

24 lutego – ponad 400 demonstrantów z placu Maneżowego w Moskwie zostało aresztowanych, wśród nich liderzy opozycji – Borys Niemcow i Aleksiej Nawalny. Protestowali w tak zwanej sprawie placu Błotnego, związanej z aresztowaniami podczas „Marszu Milionów” przeciwko władzy w maju 2012 r.

26 lutego – Władimir Putin zarządził przeprowadzenie manewrów wojskowych przy granicy z Ukrainą.

27 lutego – Arsenij Jaceniuk został premierem Ukrainy.

28 lutego – Rosja potwierdziła, że dokonała relokacji jednostek wojskowych na Krym w celu ochrony ludności rosyjskiej. Członkowie ukraińskiego rządu oskarżyli Rosję o agresję militarną na Ukrainę.

1 marca – Władimir Putin oficjalnie zwrócił się do Rady Federacji Parlamentu Rosji o zgodę na użycie sił zbrojnych na terenie Ukrainy. Rada Bezpieczeństwa ONZ została zwołana drugi raz w ciągu dwóch dni w związku z kryzysem między Rosją a Ukrainą.

3 marca – Polska i Litwa wniosły o zwołanie konsultacji NATO w trybie art. 4 Traktatu Północnoatlantyckiego w związku z manewrami wojsk rosyjskich w Kaliningradzie.

3 marca – Victor Ponta, premier Rumunii, utworzył nowy rząd.

5 marca – Andrus Ansip zrezygnował z pełnienia funkcji premiera Estonii po dziewięciu latach rządów.

15 marca – w Rosji w protestach pod zbiorczą nazwą „Marsz Pokoju” wzięło udział ok. 30 000 osób. Demonstrowały m.in. przeciwko wojennej retoryce wobec Ukrainy.

16 marca – w referendum przeprowadzonym na Krymie znacząca większość opowiedziała się za przyłączeniem regionu do Rosji. Ukraina, UE i USA nie uznały tego wyniku.

16 marca – odbyły się wybory parlamentarne w Serbii. Wygrała je Serbska Partia Postępowa, a premierem został Aleksandar Vučić.

18 marca – separatystyczny region Naddniestrza poprosił o przyłączenie do Federacji Rosyjskiej.

18 marca – parlamenty Rosji i Krymu podpisały traktat o przyłączeniu regionu do Federacji Rosyjskiej. W ciągu kolejnych dni rosyjska armia przejęła bazę w Sewastopolu i inne punkty wojskowe na Krymie. Jednostki ukraińskie kilka dni później otrzymały rozkaz wycofania się z regionu.

21 marca – Władimir Putin podpisał akt aneksji Krymu. Ukraina podpisała polityczną część umowy stowarzyszeniowej z UE.

23 marca – zmarł Adolfo Suárez, b. premier Hiszpanii.

26 marca – premierem Estonii został Taavi Rõivas.

29 marca – w drugiej turze wyborów prezydenckich na Słowacji zwyciężył Andrej Kiska.

31 marca – Manuel Valls, b. minister spraw wewnętrznych, został premierem Francji.

1 kwietnia – NATO zawiesiło praktyczny wymiar współpracy cywilnej i wojskowej z Rosją z powodu aneksji Krymu.

3 kwietnia – w wyborach prezydenckich na Malcie zwyciężyła Marie Louise Coleiro Preca.

6 kwietnia – prorosyjscy demonstranci przejęli siedzibę administracji Doniecka, miasta położonego na wschodniej Ukrainie. Następnego dnia proklamowali powstanie suwerennej Donieckiej Republiki Ludowej. Wschodnia Ukraina na wiele miesięcy stała się areną walk między zwolennikami rządu w Kijowie a prorosyjskimi ugrupowaniami.

6 kwietnia – odbyły się wybory parlamentarne na Węgrzech. Wygrały je partia Fidesz premiera Viktora Orbána oraz jej koalicjant – Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa, zdobywając w sumie 45% głosów.

10 kwietnia – Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zawiesiło prawo Rosji do głosowania i brania udziału w obserwacjach wyborów w związku z aneksją Krymu.

1 maja – Ukraina ogłosiła pobór powszechny.

11 maja – w obwodzie ługańskim i donieckim odbyły się niepodległościowe referenda zorganizowane przez separatystów. Nie zostały uznane przez władze ukraińskie.

22–25 maja – odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego. Większość zdobyła Europejska Partia Ludowa (219 na 751 mandatów). Zawiązała koalicję razem z Postępowym Sojuszem Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim (191 mandatów) oraz Porozumieniem Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (68 mandatów).

25 maja – odbyły się wybory prezydenckie na Ukrainie. W pierwszej turze wygrał Petro Poroszenko, zdobywając 54,22% głosów.

25 maja – odbyły się wybory parlamentarne w Belgii. Premierem został Charles Michel, stojący na czele centroprawicowej koalicji.

25 maja – odbyły się wybory prezydenckie na Litwie. Wygrała je dotychczasowa prezydent Dalia Grybauskaitė.

25 maja – zmarł Wojciech Jaruzelski, b. prezydent PRL i RP.

4 czerwca – w Niemczech rozpoczęło się dochodzenie w związku z domniemanym podsłuchiwaniem telefonu Angeli Merkel przez USA.

8 czerwca – rząd Bułgarii wstrzymał budowę South Stream, gazociągu, który miał transportować rosyjski gaz do Europy z pominięciem Ukrainy.

8 czerwca – odbyły się wybory parlamentarne w Kosowie. Wygrała je Demokratyczna Partia Kosowa, premierem został jej lider Hashim Thaçi.

14 czerwca – nowym premierem Finlandii został Alexander Stubb z Partii Koalicji Narodowej.

19 czerwca – król Hiszpanii Jan Karol I abdykował na rzecz syna Filipa VI.

27 czerwca – Ukraina, Gruzja i Mołdawia zawarły umowy stowarzyszeniowe z Unią Europejską (Ukraina już 21 marca podpisała polityczną część umowy).

27 czerwca – Jean-Claude Juncker (b. premier Luksemburga) został mianowany przewodniczącym Komisji Europejskiej.

1 lipca – Włochy objęły prezydencję w UE. Przewodniczącym Parlamentu Europejskiego ponownie został Martin Schulz (Niemcy).

7 lipca – zmarł Eduard Szewardnadze, b. minister spraw zagranicznych ZSRR, b. prezydent Gruzji.

10 lipca – Niemcy wydalili z kraju szefa placówki CIA w Berlinie.

13 lipca – odbyły się wybory parlamentarne w Słowenii. Wygrała je nowa centrolewicowa Partia Mira Cerara. Miro Cerar został premierem.

17 lipca – w obwodzie donieckim na Ukrainie w wyniku ataku raketowego dokonanego przez prorosyjskich separatystów doszło do katastrofy cywilnego samolotu Malaysia Airlines MH17 lecącego z Amsterdamu do Kuala Lumpur. Zginęło 298 osób.

24 lipca – Arsenij Jaceniuk podał się do dymisji. Tymczasowym premierem Ukrainy został Wołodymyr Hrojsman.

27 lipca – na granicy między ormiańskim Górskim Karabachem i Azerbejdżanem doszło do starć. W ciągu kilku dni zginęło kilkunastu żołnierzy, najwięcej od czasu zakończenia wojny o ten region.

28 lipca – Stały Trybunał Arbitrażowy w Hadze zasądził odszkodowanie od Rosji na rzecz akcjonariuszy Jukosu w wysokości 50 mln USD. Trybunał stwierdził manipulacje władz rosyjskich w celu doprowadzenia do bankructwa przedsiębiorstwa oraz nielegalnego przejęcia aktywów przez Rosneft i Gazprom.

29 lipca – UE i USA nałożyły dalej idące sankcje na Rosję w związku z konfliktem na Ukrainie. Środki objęły m.in. ograniczenia w dostępie do rynków kapitałowych dla rosyjskich banków, zakaz zawierania nowych kontraktów zbrojeniowych oraz sankcje osobiste. W odpowiedzi Rosja zakazała importu żywności z USA oraz owoców i warzyw z UE.

25 sierpnia – Manuel Valls złożył dymisję. Następnego dnia został ponownie zaprzysiężony na premiera Francji, lecz nie powołał do rządu tych ministrów, którzy sprzeciwiali się cięciom budżetowym.

25 sierpnia – Petro Poroszenko rozwiązał parlament i wyznaczył termin nowych wyborów.

30 sierpnia – Donald Tusk został wybrany na przewodniczącego Rady Europejskiej, a włoska minister spraw zagranicznych Federica Mogherini – na wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

3 września – Francja wstrzymała dostawę dwóch okrętów desantowych typu Mistral do Rosji.

4 września – rozpoczął się dwudniowy szczyt NATO w Newport w Walii. Przywódcy m.in. potępił rosyjską agresję na Ukrainę, rozmawiali na temat Państwa Islamskiego oraz ogłosili Plan Działań na rzecz Gotowości NATO. Uchwalono powołanie nowych połączonych sił szybkiego reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force*). Ich kwatera główna ma znajdować się w Polsce; siły mają liczyć ok. 4000 żołnierzy i cechować się szybkim czasem reakcji. Uchwalono również deklarację dotyczącą wspierania Afganistanu po zakończeniu operacji ISAF w grudniu 2014 r.

14 września – w Szwecji odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów zdobyła Szwedzka Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza, a premierem został jej lider Kjell Stefan Löfven.

15 września – Ewa Kopacz została premierem Polski.

18 września – w referendum w Szkocji większość opowiedziała się za pozostaniem w Zjednoczonym Królestwie.

21 września – w Moskwie zorganizowano demonstrację przeciw Władimirowi Putinowi i działaniom Rosji na wschodniej Ukrainie. Protestowało ok. 26 000 osób.

1 października – Jens Stoltenberg (Norwegia) zastąpił Andersa F. Rasmussena na stanowisku sekretarza generalnego NATO.

4 października – na Łotwie odbyły się wybory parlamentarne. Większość w parlamencie utrzymała centroprawica, a premierem pozostała Laimdota Straujuma.

5 października – odbyły się przedterminowe wybory parlamentarne w Bułgarii. W lipcu do dymisji podał się rząd złożony z socjalistów. Najwięcej głosów zdobyła centroprawicowa partia GERB, a premierem został Bojko Borisow.

12 października – w Bośni i Hercegowinie odbyły się wybory. Do Prezydium wybrani zostali: Bakir Izetbegović (Bośniak), Dragan Čović (Chorwat) i Mladen Ivanić (Serb). Wybory do Izby Reprezentantów wygrała Partia Akcji Demokratycznej (SDA). Prezydentem Republiki Serbskiej został Milorad Dodik.

19 października – szwedzka armia opublikowała zdjęcie nieznanego okrętu w pobliżu Sztokholmu. Podejrzewano, że jest to rosyjski okręt podwodny.

24 października – Rada UE uchwaliła nowy cel klimatyczny: ograniczenie emisji CO₂ do 2030 r. o 40% w stosunku do poziomu z 1990 r.

26 października – na Ukrainie odbyły się wybory parlamentarne. Premierem został Arsenij Jaceniuk. Blok Petra Poroszenki oraz Front Ludowy zdobyły najwięcej głosów. Utworzyły rząd razem z trzema innymi partiami.

2 listopada – w Rumunii odbyły się wybory prezydenckie, w których zwyciężył Klaus Iohannis.

2 listopada – na Ukrainie w okręgach donieckim i ługańskim odbyły się wybory zorganizowane przez prorosyjskich separatystów. Ich wyniki zostały uznane jedynie przez Rosję.

4 listopada – w USA odbyły się wybory do Izby Reprezentantów i Senatu oraz wybory lokalne. Większość w Izbie Reprezentantów i Senacie zdobyli republikanie.

9 listopada – w Katalonii odbyło się referendum w sprawie samostanowienia. Nie zostało uznane przez rząd w Madrycie.

12 listopada – siły azerskie zestrzeliły ormiański śmigłowiec bojowy Mi-24, twierdząc, że ten naruszył azerską przestrzeń powietrzną.

30 listopada – w Mołdawii odbyły się wybory. Najwięcej głosów zdobyła Partia Socjalistów Republiki Mołdawii, lecz premierem pozostał Iurie Leancă z Liberalnej Partii Demokratycznej, która uzyskała drugi wynik i wraz z Partią Demokratyczną utworzyła rząd. Główną osią sporów był stosunek do UE i Rosji. Rząd utworzyli euroentuzjaści.

3 grudnia – doszło do spotkania ministrów spraw zagranicznych NATO, podczas którego dyskutowano o sytuacji na Ukrainie i ofensywie Państwa Islamskiego.

11 grudnia – Izba Reprezentantów uchwaliła budżet USA. Przez kilka tygodni trwały dyskusje na temat możliwego odrzucenia budżetu, co uruchomiłoby mechanizm sekwestracji – automatycznych cięć w wydatkach.

15 grudnia – w Niemczech pod szyldem PEGIDA – Patrioci Europy przeciw Islamizacji Zachodu – odbyły się wielotysięczne protesty przeciwko obecności muzułmanów w Europie.

18 grudnia – UE nałożyła sankcje na Krym. Objęły one m.in. zakaz inwestycji i poszukiwania złóż ropy. Następnego dnia dodatkowe sankcje na Krym nałożyły USA, zakazując eksportu towarów i usług do tego regionu.

23 grudnia – parlament Ukrainy przegłosował zniesienie zakazu wstępowania do sojuszy wojskowych.

27 grudnia – Andriej Kobiakow został nowym premierem Białorusi.

28 grudnia – w Chorwacji odbyły się wybory prezydenckie. W drugiej turze, która odbyła się 11 stycznia 2015 r., zwyciężyła Kolinda Grabar-Kitarović.

AFRYKA, AMERYKA ŁACIŃSKA, AUSTRALIA I AZJA

1 stycznia – Chiny wprowadziły system zezwoleń na połowy na części obszaru Morza Południowochińskiego.

5 stycznia – odbyły się wybory parlamentarne w Bangladeszu. Wygrała je Liga Awami, a premierem pozostała Sheikh Hasina.

8 stycznia – premier Tunezji Ali Larayedh ustąpił ze stanowiska w wyniku masowych protestów.

10 stycznia – Michel Djotodia, prezydent Republiki Środkowoafrykańskiej, zrezygnował z urzędu z powodu eskalacji walk między chrześcijanami a muzułmanami oraz presji państw ościennych i społeczności międzynarodowej. W lipcu 2014 r. ponownie został liderem Séléka, muzułmańskiego ugrupowania rebelianckiego.

11 stycznia – zmarł Ariel Szaron, b. premier Izraela.

14–15 stycznia – odbyło się referendum konstytucyjne w Egipcie. Za przyjęciem dokumentu w kształcie popieranym przez armię zagłosowało ponad 98% uczestników. Nowo przyjęta konstytucja zakazała działalności religijnych partii politycznych, nadała kobietom równe prawa oraz zachowała status mniejszości chrześcijan koptyjskich.

20 stycznia – Catherine Samba-Panza została wybrana na tymczasowego prezydenta Republiki Środkowoafrykańskiej.

22 stycznia – rząd Tajlandii wprowadził stan wyjątkowy w Bangkoku i sąsiednich prowincjach z uwagi na masowe protesty antyrządowe. Kwanchai Praipana, lider prorządowego Zjednoczonego Frontu na rzecz Demokracji przeciw Dyktaturze, został zastrzelony w Udon Thani. Protestujący kontynuowali zgromadzenie mimo wprowadzenia stanu wyjątkowego.

2 lutego – w Tajlandii odbyły się wybory parlamentarne, które zostały unieważnione w następnym miesiącu.

2 lutego – w Kostaryce odbyły się wybory parlamentarne. Wygrała je Partia Działania Obywatelskiego, a premierem został prezydent Luis Guillermo Solís.

2 lutego – w Salwadorze odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Salvador Sánchez Cerén.

10 lutego – władze Jemenu zdecydowały o przekształceniu kraju w federację złożoną z sześciu regionów. Decentralizacja miała stanowić odpowiedź na oczekiwania południowej części kraju, która domagała się autonomii.

11 lutego – po 65 latach odbyły się pierwsze oficjalne konsultacje międzyrządowe między Chińską Republiką Ludową a Republiką Chińską (Tajwanem).

15 lutego – w Libanie po dziesięciu miesiącach negocjacji urząd premiera objął Tammam Salam.

22 lutego – Joaquín Guzmán Loera, znany pod pseudonimem El Chapo, został aresztowany w Meksyku. Stał na czele jednej z najpotężniejszych organizacji przestępczych zajmujących się handlem narkotykami – kartelu z Sinaloi.

22 lutego – dziesiątki tysięcy osób wzięło udział w proteście w Caracas przeciwko rządowi Nicolása Maduro.

24 lutego – członkowie rządu egipskiego złożyli dymisję, aby umożliwić start w wyborach prezydenckich Abd al-Fattahowi as-Sisiemu, dotychczasowemu głównodowodzącemu armią.

2 marca – w Tajlandii odbyły się ponowne wybory parlamentarne. Opozycja nawoływała do bojkotu wyborów, co wymusiło powtórzenie ich w niektórych okręgach. Trybunał Konstytucyjny unieważnił wybory, argumentując, że powinny zostać przeprowadzone w ciągu jednego dnia na terenie całego kraju.

6 marca – prezydent Tunezji Moncef Marzouki zniósł stan wyjątkowy, który został wprowadzony w 2011 r. podczas „arabskiej wiosny”.

8 marca – zaginął samolot Malaysia Airlines o numerze lotu 370 z Kuala Lumpur do Pekinu z 239 osobami na pokładzie. Przez wiele miesięcy nie udało się wyjaśnić przyczyn katastrofy ani odnaleźć wraku.

9 marca – w wyniku wyborów w Kolumbii premierem został Juan Manuel Santos.

11 marca – parlament Libii odwołał premiera Ali Zeidana. Tymczasowym premierem został były minister obrony Abdullah al-Thani.

13 marca – na przestrzeni kilku dni z terytorium Gazy wystrzelono co najmniej 100 rakiet w kierunku południowego Izraela. Do dokonania ataków przyznał się Palestyński Islamski Dżihad.

23 marca – tureckie samoloty F-16 zestrzeliły syryjski samolot wojskowy, który naruszył turecką przestrzeń powietrzną.

27 marca – Filipiny zawarły pokój z największym islamskim ugrupowaniem rebelianckim – Islamskim Frontem Wyzwolenia Moro. Porozumienie zakończyło trwający od dziesięcioleci

konflikt. Rząd obiecał autonomię dla regionu Bangsamoro, zamieszkanego głównie przez muzułmanów.

5 kwietnia – w Afganistanie odbyły się wybory prezydenckie. Zostały rozstrzygnięte dopiero we wrześniu 2014 r., wygrał je Aszraf Ghani, Pasztun, b. minister finansów.

6 kwietnia – w Kostaryce odbyły się wybory prezydenckie. Po wycofaniu kontrkandydata jedynym ubiegającym się o stanowisko prezydenta został Luis Guillermo Solís. Objął urząd 8 maja 2014 r.

9 kwietnia – w Indonezji odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej głosów zdobyło ugrupowanie Indonezyjska Partia Demokratyczna – Walki, na której czele stała b. prezydent kraju Megawati Sukarnoputri, córka Ahmeda Sukarno.

10 kwietnia – protestujący w ramach „Ruchu Słoneczników” w Tajlandii zakończyli okupację parlamentu. Powodem protestów była negocjowana umowa handlowa z Chinami. Władze zgodziły się na przygotowanie ustawy, która zapewniałaby większą transparentność i kontrolę nad podobnymi umowami.

13 kwietnia – premier Libii Abdullah al-Thani podał się do dymisji.

15 kwietnia – islamistyczne ugrupowanie terrorystyczne Boko Haram dokonało ataku na szkołę w Nigerii, uprowadzając około 200 uczennic. Na całym świecie prowadzono kampanię protestacyjną, domagając się uwolnienia porwanych.

17 kwietnia – odbyły się wybory prezydenckie w Algierii. Po raz czwarty wygrał je Abd al-Aziz Buteflika, który rządził krajem od 1999 r.

24 kwietnia – rząd Izraela zawiesił rozmowy pokojowe z Autonomią Palestyńską z uwagi na zawarcie porozumienia między Fatahem, frakcją rządzącą w Palestynie, a Hamasem, uznawanym przez Izrael za organizację terrorystyczną.

27 kwietnia – premier Korei Południowej Jung Hong-won podał się do dymisji w związku z krytyką działań władzy dotyczącą zatonięcia promu MV Sewol 16 kwietnia 2014 r. W katastrofie zginęły 304 osoby. Jung Hong-won pozostał przy władzy, ponieważ parlament nie zgodził się na dwie inne kandydatury.

28 kwietnia – sąd w Egipcie wydał wyrok śmierci dla 638 członków Bractwa Muzułmańskiego. W kolejnych miesiącach doszło do wydania wielu podobnych wyroków.

4 maja – w Panamie odbyły się wybory prezydenckie, parlamentarne i samorządowe. Wybory prezydenckie wygrał dotychczasowy wiceprezydent Juan Carlos Varela. Wybory parlamentarne zostały unieważnione przez Trybunał Wyborczy i zastąpione innym systemem głosowania.

7 maja – ponad 100 osób zostało zabitych w masakrze dokonanej przez ugrupowania islamiistyczne w Gamboru Ngala w Nigerii. W kolejnych miesiącach ataki ze strony tych ugrupowań, w tym Boko Haram, nasiliły się – dochodziło do nich niemal codziennie.

7 maja – setki rebeliantów wycofały się z Homs, ostatniego dużego miasta Syrii znajdującego się do tej pory pod ich kontrolą i uważanego za ich bazę. Wycofanie się było rezultatem porozumienia z władzami, zawartego z pomocą Iranu i ONZ w lutym 2014 r.

7 maja – Trybunał Konstytucyjny Tajlandii orzekł, że premier Yingluck Shinawatra i dziewięć innych członków jej gabinetu nadużyło swojej władzy, dymisjonując przewodniczącego Narodowej Rady Bezpieczeństwa w 2011 r. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Shinawatra przestała pełnić urząd. Tymczasowym premierem został Niwatthamrong Boonsongpaisan, b. minister ds. handlu.

7 maja – w Republice Południowej Afryki odbyły się wybory parlamentarne. Najwięcej miejsc w parlamencie – 249 z 400 – zdobył Afrykański Kongres Narodowy, centrolewicowa partia polityczna rządząca RPA od 1994 r.

9 maja – iracki rząd rozpoczął akcję wojskową, która miała na celu odbicie Faludży z rąk rebeliantów z ugrupowania ISIS (Islamskie Państwo Iraku i Syrii, nazywane również Państwem Islamskim lub ISIL – Islamskim Państwem w Iraku i Lewancie). Faludża pozostawała pod jego kontrolą od grudnia 2013 r.

11 maja – w Wietnamie doszło do pierwszego z serii protestów przeciw Chinom. Bezpośrednim powodem była instalacja platformy wiertniczej na Morzu Południowochińskim przez Chiny. Protestujący atakowali fabryki należące do obcego kapitału. Ponad 3000 obywateli Chin zostało ewakuowanych z Wietnamu.

13 maja – w katastrofie górniczej w tureckim mieście Soma zginęło ok. 300 osób. Wydarzenie wywołało gwałtowne protesty w kraju. Główna partia opozycyjna – Republikańska Partia Ludowa – złożyła wniosek o zbadanie bezpieczeństwa kopalń, który został uchylony głosami rządzącej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju na tydzień przed katastrofą.

16 maja – w wyborach parlamentarnych w Indiach, które trwały od 7 kwietnia do 12 maja, wygrał Narodowy Sojusz Demokratyczny, zdobywając 336 z 543 mandatów. Premierem został Narendra Modi.

16 maja – w São Paulo i Rio de Janeiro doszło do masowych protestów w związku z ujawnieniem wysokich kosztów organizacji pucharu świata w piłce nożnej w Brazylii.

17 maja – w katastrofie wojskowego samolotu An-74 w Baan Nadi w północnym Laosie zginęło 17 osób, w tym laotański minister obrony narodowej gen. Douangchay Phichit.

20 maja – Królewska Armia Tajska wprowadziła stan wojenny w związku z trwającymi od miesięcy protestami.

20 maja – w Malawi odbyły się wybory. Prezydentem został Peter Mutharika, lider Demokratycznej Partii Postępowej, która wygrała wybory parlamentarne.

21 maja – b. prezydent Egiptu Husni Mubarak został skazany na trzy lata więzienia w związku ze sprzeniewierzeniem pieniędzy publicznych.

21 maja – prezydentem Gwinei Bissau został José Mário Vaz, były minister finansów.

22 maja – Królewska Armia Tajska dokonała zamachu stanu. W ciągu kolejnych dni pojmano Yingluck Shinawatę i rozwiązano senat.

28 maja – zakończyły się wybory prezydenckie w Egipcie. Były dowódca wojska Abd al-Fattah as-Sisi zdobył 96,91% głosów.

2 czerwca – prezydent Autonomii Palestyńskiej Mahmud Abbas ogłosił powstanie gabinetu złożonego z członków Fatahu i Hamasu.

3 czerwca – w Syrii odbyły się wybory parlamentarne. Rządząca partia podała, że zdobyła 88,7% głosów.

5 czerwca – rebelianci Państwa Islamskiego rozpoczęli ofensywę w Iraku w kierunku Mosulu. Miasto to zdobyli 10 czerwca; dzień później zajęli Tikrit. Setki tysięcy mieszkańców zbiegły na tereny kontrolowane przez Kurdów. W kolejnych tygodniach ofensywa islamistów się nasiliła. Coraz częściej donoszono o masowych egzekucjach.

10 czerwca – w wyniku ataku rebeliantów na linie energetyczne całe terytorium Jemenu zostało pozbawione prądu.

12 czerwca – w Antigui i Barbudzie odbyły się wybory parlamentarne. Premierem został Gaston Browne, stojący na czele Antiguańskiej Partii Pracy.

15 czerwca – w Kolumbii odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je dotychczasowy prezydent Juan Manuel Santos.

23 czerwca – w wyborach w Mauretanii wygrał dotychczasowy prezydent Muhammad uld Abd al-Aziz.

29 czerwca – Państwo Islamskie ogłosiło powstanie kalifatu na terenach przez nie kontrolowanych, przede wszystkim części Syrii i Iraku. Kalifem został Abu Bakr al-Baghdadi.

29 czerwca – w Hongkongu aresztowano ponad 500 osób w związku z masowymi protestami przeciw polityce chińskiego rządu. Rząd zaproponował zorganizowanie lokalnych wyborów w 2017 r.; protestujący uznali, że tak odległy termin oznacza zamach na demokrację. Szacuje się, że w demonstracjach mogło wziąć udział 200 000 osób.

1 lipca – rząd Japonii zniósł zakaz użycia sił zbrojnych za granicą, o ile wymagałaby tego reakcja w ramach wiążących kraj sojuszy. Decyzja wiązała się z koniecznością zmiany konstytucji. Zakaz użycia armii – formalnie nazwanej Japońskimi Siłami Samoobrony – pozostawał w mocy od zakończenia drugiej wojny światowej.

3 lipca – Arabia Saudyjska rozlokowała 30 000 żołnierzy przy granicy z Irakiem. Irackie siły wojskowe wycofały się wcześniej z tego rejonu.

7 lipca – Mohammed Ben Abdallah Dionne został premierem Senegalu po rezygnacji poprzednika, Aminaty Tourégo.

8 lipca – Izrael rozpoczął operację „Ochronny Brzeg” w Strefie Gazy. W poprzednich tygodniach doszło do eskalacji konfliktu z powodu porwania i morderstwa trzech izraelskich nastolatków. Obie strony – Hamas i Izrael – nasiliły ataki rakietowe, w wyniku których według różnych szacunków zginęło ok. 65 żołnierzy po stronie izraelskiej i do półtora tysiąca osób po stronie palestyńskiej.

8 lipca – Japonia i Australia podpisały umowę o strefie wolnego handlu.

8 lipca – Stały Trybunał Arbitrażowy ONZ wydał wyrok na korzyść Bangladeszu w sprawie przebiegu granicy z Indiami w Zatoce Bengalskiej. Na przyznanym Bangladeszowi obszarze znajdują się złoża ropy i gazu.

9 lipca – w Indonezji odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Joko Widodo z Indonezyjskiej Partii Demokratycznej – Walki.

24 lipca – Fuad Masum został prezydentem Iraku.

24 lipca – Reuven Rivlin został prezydentem Izraela.

10 sierpnia – w Turcji odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je dotychczasowy premier Recep Tayyip Erdoğan.

21 sierpnia – Zgromadzenie Narodowe Tajlandii wybrało na premiera gen. Prayutha Chan-ochę, który dowodził zamachem stanu.

25 sierpnia – Boko Haram zadeklarowało powstanie państwa islamskiego na kontrolowanych przez organizację terytoriach Nigerii.

17 września – na Fidzji odbyły się wybory. Z 50 miejsc w parlamencie 32 zdobyła partia Fiji First. Premierem pozostał Frank Bainimarama.

20 września – w Nowej Zelandii odbyły się wybory parlamentarne. Większość uzyskała Partia Narodowa, a premierem został jej lider John Key.

21 września – Aszraf Ghani i Abdullah Abdullah podpisali umowę polityczną, kończąc konflikt, który trwał od wyborów prezydenckich. Ghani pozostał prezydentem, a Abdullah objął urząd premiera Afganistanu.

26 września – w Hongkongu rozpoczął się masowy ruch demonstracyjny, nazwany „rewolucją parasolek”. Bezpośrednią przyczyną było niezorganizowanie demokratycznych wyborów – lokalnych kandydatów wskazał komitet nominacyjny podlegający rządowi Chin. Protestujący zablokowali dzielnicę finansową i inne części miasta, zajęli część budynków rządowych i zorganizowali miasteczko namiotowe. Doszło do starć z policją. Protesty ostatecznie zdławiono 15 grudnia, wielu demonstrantów zostało aresztowanych.

5 października – w Brazylii odbyły się wybory. W drugiej turze prezydentem została dotychczas rządząca Dilma Rousseff.

10 października – bojownicy Państwa Islamskiego przejęli Kobane, miasto leżące na granicy turecko-syryjskiej, będące dotychczas pod kontrolą wojsk kurdyjskich. ONZ wezwała Turcję do podjęcia kroków w celu przeciwdziałania Państwu Islamskiemu. Turcja zgodziła się na szkolenie 2000 żołnierzy syryjskiej opozycji na swoim terytorium.

12 października – w Boliwii odbyły się wybory. Prezydentem został dotychczas rządzący Evo Morales.

20 października – Turcja zezwoliła na udział tureckich Kurdów w walkach z Państwem Islamskim w Kobane.

24 października – w Botswanie odbyły się wybory. Wygrała je dotychczas rządząca Botswańska Partia Demokratyczna.

26 października – Egipt zamknął przejście graniczne w Rafah i ustanowił strefę buforową przy Strefie Gazy po kilku atakach na egipską armię ze strony bojowników Państwa Islamskiego na półwyspie Synaj.

26 października – w Tunezji odbyły się wybory parlamentarne, pierwsze od wprowadzenia nowej konstytucji po rewolucji w 2011 r. Wygrała je sekularna, centrowa partia Wezwanie Tunezji.

26 października – w Urugwaju odbyły się wybory. Wygrał je lewicowy blok Szeroki Front. Prezydentem pozostał Tabaré Vázquez, należący do Szerokiego Frontu.

28 października – w Burkina Faso doszło do demonstracji w kilku miastach (tzw. powstanie Burkinabé) w odpowiedzi na próby zmiany konstytucji przez prezydenta Blaise'a Compaoré, umożliwiające mu kolejny start w wyborach (rządził krajem przez 27 lat). W następnych dniach spalono Zgromadzenie Narodowe i inne budynki rządowe. Blaise Compaoré rozwiązał parlament i wprowadził stan wyjątkowy, a następnie zbiegł do Wybrzeża Kości Słoniowej. Yacouba Isaac Zida został tymczasową głową państwa.

29 października – tymczasowym prezydentem Zambii został Guy Scott. Michael Sata, dotychczas urzędujący prezydent, zmarł poprzedniego dnia.

2 listopada – według doniesień w Benghazi w Libii ponad 200 osób zostało rannych w walkach między bojówkami islamistycznymi i rewolucjonistami w ofensywie rozpoczętej dwa tygodnie wcześniej przez gen. Chalifę Khaftara, dowódcę sił rewolucyjnych. W ciągu kolejnych dni walki nasiliły się, a liczba zgonów przekroczyła 400.

12 listopada – w Naypyidaw w Myanmarze rozpoczął się dwudniowy szczyt ASEAN. Przywódcy nie osiągnęli porozumienia w sprawie Morza Południowocchińskiego.

17 listopada – Chiny i Australia podpisały umowę o wolnym handlu.

17 listopada – Michel Kafondo, b. minister spraw zagranicznych Burkina Faso, został wybrany na tymczasowego prezydenta.

19 listopada – armia Myanmaru zaatakowała armię Kaczinów, grupy etnicznej dążącej do uzyskania niepodległości. W starciu zginęło 22 kaczinów żołnierzy.

19 listopada – na Wyspach Salomona odbyły się wybory parlamentarne. Zwyciężyli w nich kandydaci niezależni, zdobywając 32 z 50 miejsc. Premierem został Manasseh Sogavare.

20 listopada – ugandyjscy rebelianci z Sojuszu Sił Demokratycznych (ADF) zabili ok. 80 osób na terenie Demokratycznej Republiki Konga. Ich ataki nasilały się od października 2014 r.

20 listopada – w Meksyku odbyła się wielotysięczna demonstracja ku pamięci 43 studentów, którzy zaginęli po uczestnictwie w proteście w Iguali 26 września 2014 r. Rząd oskarżył o morderstwo gangi narkotykowe, jednak nie przekonał części społeczeństwa.

22 listopada – w Bahrajnie odbyły się wybory parlamentarne. Premierem został sunnita, Chalifa ibn Salman Al Chalifa, który sprawował urząd od 1971 r. Opozycja szyicka zbojkotowała wybory. Większość obywateli Bahrajnu to szyici.

23 listopada – w odpowiedzi na zabójstwo 28 pasażerów autobusu kenijskie siły zbrojne wkroczyły do Somalii i zabiły 100 członków Asz-Szabab, organizacji terrorystycznej, która porwała pasażerów.

23 listopada – w Tunezji odbyły się wybory prezydenckie. Wygrał je Al-Badži Ka'id as-Sibsi, który zajmował już to stanowisko w 2011 r. oraz sprawował urząd premiera.

24 listopada – Boko Haram zajęło Damasak w Nigerii, zabijając ok. 50 osób i zmuszając ponad 3000 do ucieczki do Nigru. W ostatnich miesiącach dokonało kilkudziesięciu zamachów na ludność cywilną. Według szacunków rządu nigeryjskiego, od maja 2013 r. ponad 140 000 osób uciekło do Nigru, Kamerunu i Czadu, a wewnątrz samej Nigerii 700 000 osób przenieśli się w bezpieczniejsze regiony.

28 listopada – w Namibii odbyły się wybory. Prezydentem został Hage Geingob, a jego partia SWAPO zdobyła większość w parlamencie.

29 listopada – na Tajwanie odbyły się wybory. Wygrała je Demokratyczna Partia Postępu. Premierem został Mao Chi-kuo. Kuomintang odniósł porażkę w stosunku do poprzednich wyborów.

3 grudnia – parlament Izraela odwołał w głosowaniu rząd. Parlament rozwiązał się 8 grudnia. Termin wyborów wyznaczono na 17 marca 2015 r.

7 grudnia – rząd syryjski oskarżył Izrael o zbombardowanie baz wojskowych koło Damaszku i Al-Dimas. Izrael przeprowadził kilka nalotów bombowych na terytorium Syrii od wybuchu rewolucji w tym kraju w marcu 2011 r.

10 grudnia – odbyły się wybory w Mauretanii. Wygrała je dotychczasowa opozycja – socjalistyczne partie MMM i PMSD, które obiecały nie dopuścić do zmian w konstytucji zaprojektowanych przez poprzedni rząd, dążących do przekazania większej władzy prezydentowi.

14 grudnia – w Japonii odbyły się wybory. Premierem ponownie został Shinzō Abe, a jego Partia Liberalno-Demokratyczna zdobyła najwięcej głosów i razem z partią Komeito utworzyła rząd.

23 grudnia – w stanie Assam w Indiach doszło do ataków na ludność cywilną. Rząd Indii wprowadził godzinę policyjną w regionie. W całym miesiącu zginęło ok. 80 osób. Ataki przypisa-

no Narodowemu Demokratycznemu Frontowi Bodolandu, który dąży utworzenia państwa ludu Bodo w części Assamu.

29 grudnia – w ramach operacji „Ocean Indyjski” siły rządu Somalii, wspierane przez wojska AMISOM, odzyskały kontrolę nad siedmioma miastami w prowincji Hiran, zajętymi wcześniej przez Asz-Szabab.

30 grudnia – w Gambii usiłowano dokonać zamachu stanu podczas nieobecności prezydenta Yahya Jammeha. Siły rządowe odparły atak na jego rezydencję, a Yahya Jammeh powrócił do kraju i kontynuował rządy.

SPRAWY GLOBALNE

1 stycznia – kadencję niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ rozpoczęły Czad, Chile, Jordania, Litwa i Nigeria.

20 stycznia – w odpowiedzi na zawieszenie niektórych elementów programu nuklearnego Iranu Unia Europejska i Stany Zjednoczone zniosły część sankcji nałożonych na ten kraj.

22–25 stycznia – w Davos odbyło się Światowe Forum Ekonomiczne. Przywódcy dyskutowali m.in. o nierówności płci, bezrobociu strukturalnym, zwiększającej się nierówności dochodów oraz regulacjach finansowych w czasach spowolnionego wzrostu globalnego.

31 stycznia – 2 lutego – odbyła się 50. edycja Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, szczytu gromadzącego przywódców całego świata. Doszło do konfrontacji między przedstawicielami ukraińskiej opozycji oraz rządów w Kijowie i Moskwie. Dyskutowano na temat bezpieczeństwa cybernetycznego oraz przyszłości europejskiej obrony w czasach kryzysu gospodarczego. Czołowi politycy niemieccy zadeklarowali chęć przejęcia przez RFN większej odpowiedzialności za system międzynarodowy.

9 lutego – MAEA poinformowała, że Iran zgodził się na ograniczoną współpracę w celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących programu jądrowego.

11 lutego – rozpoczęła się druga tura drugiej konferencji genewskiej na temat Syrii. Rozmowy nie przyniosły rezultatu.

21 lutego – Barack Obama spotkał się z Dalaj Lamą pomimo protestów Chin.

23 marca – UNICEF opublikował raport, według którego epidemia wirusa Ebola w Gwinei zabiła do tej pory co najmniej 59 osób.

24–25 marca – w Hadze odbył się Szczyt Bezpieczeństwa Nuklearnego. Celem konferencji było m.in. zapobieżenie terroryzmowi nuklearnemu.

24 marca – z uwagi na działania Rosji wobec Ukrainy odwołano szczyt G-8, który miał się odbyć w rosyjskim Soczi.

25 marca – w Kuwejcie odbył się szczyt Ligi Arabskiej. Sporne kwestie objęły kryzys w Egipcie, sytuację w Syrii oraz rolę Bractwa Muzułmańskiego w regionie. Opozycja syryjska nie zajęła miejsca przy stole obrad.

27 marca – Rada Praw Człowieka ONZ autoryzowała przeprowadzenie międzynarodowego śledztwa dotyczącego zbrodni wojennych popełnionych podczas wojny domowej w Sri Lance.

27 marca – Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło wniosek potępiający aneksję Krymu przez Rosję.

30 marca – Filipiny złożyły do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze pozew przeciwko Chinom w sprawie roszczeń do terytorium Morza Południowochińskiego.

2 kwietnia – rozpoczął się szczyt UE–Afryka w Brukseli. Dyskutowano głównie na tematy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w Afryce, współpracą gospodarczą i edukacją.

11 kwietnia – ONZ zgodziła się na operację typu *peace-keeping* w Republice Środkowoafrykańskiej w celu ochrony cywilów przed skutkami wojny domowej między chrześcijanami a muzułmanami.

12 maja – Europejski Trybunał Praw Człowieka nakazał Turcji wypłacenie 90 mln euro odszkodowania w związku z inwazją na Cypr w 1974 r. Odszkodowanie miało zostać wypłacone rodzinom osób, które zginęły w walkach, oraz Cypryjczykom, którzy żyją w enklawie w Cyprze Północnym.

21 maja – Władimir Putin i Xi Jinping podpisali 30-letni kontrakt na dostawę gazu. Według doniesień wartość kontraktu miała wynieść około 400 bln USD.

23 maja – Rosja i Chiny zawetowały projekt rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, który dotyczył przeprowadzenia przez MTK śledztwa w sprawie przestępstw wojennych w Syrii.

27 maja – Barack Obama ogłosił, że 9800 żołnierzy amerykańskich pozostanie w Afganistanie przez rok po wycofaniu reszty jednostek w grudniu 2014 r.

29 maja – przywódcy Rosji, Kazachstanu i Białorusi podpisali traktat powołujący Eurazjatycką Unię Gospodarczą.

3 czerwca – Barack Obama ogłosił program o wartości 1 bln USD, mający sfinansować zwiększoną liczbę jednostek amerykańskich w Europie oraz wzmocnienie zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa Ukrainy, Mołdawii i Gruzji.

23 czerwca – Syria przekazała 100 ton broni chemicznej Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej. Ta nie poświadczyła jednak, że otrzymała od Syrii całość jej arsenału.

24 lipca – Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok przeciwko Polsce, stwierdzający naruszenia praw człowieka – tortury i nieludzkie lub poniżające traktowanie – w związku z przesłuchiwaniami dwóch osób podejrzanych o terroryzm w placówce CIA oraz zasądzały odszkodowanie na rzecz przesłuchiowanych.

30 lipca – Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła plan zwalczania epidemii wirusa Ebola we wschodniej Afryce, która zabiła dotychczas co najmniej 730 osób w Liberii, Sierra Leone, Gwinei i Nigerii. W kolejnych dniach te państwa ogłosiły stan wyjątkowy.

14 sierpnia – ONZ ogłosiła najwyższy stan alarmowy dotyczący sytuacji humanitarnej w Iraku w związku z działaniami Państwa Islamskiego. Organizacja oszacowała, że 1,2 mln Irakijczyków zostało zmuszonych do opuszczenia domów. Stany Zjednoczone kontynuowały naloty na pozycje islamistów.

18 września – ONZ rozpoczęła pracę nad misją mającą zapobiec rozprzestrzenianiu się epidemii wirusa Ebola we wschodniej Afryce. Według oficjalnych szacunków dotychczas zmarło około 2500 osób. Raport WHO z 27 września podał liczbę 3000 zgonów, podkreślając, że prawdziwa skala epidemii nie jest znana.

2 października – Stany Zjednoczone częściowo zniosły embargo na dostawy broni do Wietnamu w celu poprawy bezpieczeństwa morskiego tego kraju. Embargo pozostawało w mocy od zakończenia wojny w Wietnamie.

10 października – Pokojową Nagrodę Nobla otrzymali Kailash Satyarthi oraz Malala Yousafzai.

30 października – Szwecja jako pierwszy kraj UE uznała Palestynę za suwerenne państwo. Izrael odwołał swojego ambasadora w Szwecji.

5 listopada – według szacunków WHO liczba zmarłych na skutek zakażenia wirusem Ebola przekroczyła 5000 osób.

7 listopada – USA zdecydowały o wysłaniu dodatkowego kontyngentu 1500 żołnierzy do Iraku.

10 listopada – rozpoczął się trzydniowy szczyt APEC w Pekinie. Chiny i Stany Zjednoczone zobowiązały się do redukcji emisji CO₂.

15 listopada – rozpoczął się dwudniowy szczyt G-20 w Brisbane w Australii. Przywódcy rozmawiali o sposobach zwalczania kryzysu gospodarczego.

3 grudnia – Transparency International opublikowało Indeks Percepcji Korupcji, według którego najbardziej transparentnym krajem była Dania, najbardziej skorumpowanymi – Korea Północna i Somalia.

8–9 grudnia – w Veracruz w Meksyku odbył się Szczyt Iberoamerykański. Nie podjęto niewygodnych problemów, m.in. kwestii przemocy czy cel. Skupiono się na edukacji, kulturze i innowacjach. Zabrakło głów państw: Brazylii, Argentyny, Wenezueli, Nikaragui i Boliwii.

9 grudnia – Komisja ds. Wywiadu Senatu Stanów Zjednoczonych opublikowała raport krytykujący działania administracji George’a W. Busha i CIA w związku z przesłuchaniami osób podejrzanych o terroryzm. Dokument wspominał m.in. o bazach CIA w krajach sojusznicznych, w których dokonywano przesłuchań bezprawnymi metodami.

15 grudnia – Dania jako pierwszy kraj oficjalnie przedłożyła roszczenie terytorialne dotyczące rejonu Arktyki zgodnie z procedurą Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r.

17 grudnia – USA i Kuba wznowiły stosunki dyplomatyczne po 55 latach.

17 grudnia – UE skreśliła Hamas z listy organizacji terrorystycznych.

22 grudnia – sprawa przestrzegania praw człowieka w Korei Północnej po raz pierwszy trafiła na agendę Rady Bezpieczeństwa ONZ. Przeciw głosowały Rosja i Chiny, ale nie wniosły weta.

22 grudnia – Kazachstan i Ukraina odnowiły współpracę wojskową. Nursułtan Nazarbajew obiecał dostawę węgla na Ukrainę.

23 grudnia – Rosja i Pakistan podpisały umowę na budowę gazociągu z Karaczi do Lahore. Gazociąg ma transportować gaz LPG do Pendżabu.

28 grudnia – formalnie zakończyła się operacja ISAF. W Afganistanie pozostało jednak wiele zagranicznych kontyngentów, które będą kontynuować misję szkoleniową.

SKOROWIDZ

- Abbas Mahmud – 279, 368, 462
Abbott Tony – 354, 451
Abdishakur Tahlil – 125
Abdullah Abdullah – 51, 136, 209, 210, 366, 464
Abe Shinzō – 168, 285, 286, 293, 297, 354, 465
Abrahamian Howik – 254
Achmetow Rinat – 20
Act East Policy – 350, 353, 361
Adenauer Konrad – 11
Áder János – 302
Adulyadej Bhumbol – 284
Afewerki Isaias – 448
Agadamow Rustem – 222
Ahmad – 278
Ahmadineżad Mahmud – 362, 365, 367, 369, 370, 372, 448
Akudinowa Natalia – 405
Akt stanowiący NATO–Rosja – 22, 29, 324
Al Thani Hamad bin Khalifa – 450
Al Thani Tamima bin Hamad – 450
al-Abadi Hajdar – 269
al-Asad Baszar – 26–28, 34, 36, 79, 118, 121, 144, 267, 270, 366, 367
al-Assimi Abu Abdullah Osman – 122
Alawi Ijad – 269
al-Aziz Abd Allah ibn Abd – 278, 364
al-Aziz Muhammad uld Abd – 463
al-Baghdadi Abu Bakr (Ibrahim Awad Ibrahim Ali al-Badri as-Samarra’i) – 117, 266, 267, 271, 463
Albert II – 447
al-Dżibali Hamaadi – 448
al-Dżuburi Salim – 269
Alekpierow Wagit – 229
Alexander Keith – 200
al-Hasi Umar – 275
al-Huti Abd al-Malik – 276, 277
Alijew Ilham – 253, 447
Al-Kaida – 34, 117, 118, 122, 126, 127, 265–267, 270–272, 276, 277, 352, 450, 452
Al-Kaida Iraku i Lewantu – 53, 117
Al-Kaida Muzułmańskiego/Islamskiego Maghrebu (AQIM) – 81, 122, 124
Al-Kaida Półwyspu Arabskiego (AQAP) – 122
Allahdadi Mohammad – 368
Allison Simon – 124
al-Maliki Nuri – 119, 266, 268, 269, 366
al-Thani Abdullah – 460, 461
Anastasiades Nicos – 446
Andreev Pavel – 406
aneksja Krymu/Krym – 12, 19–21, 43–47, 73, 76, 93, 97, 103, 114, 130–133, 144, 147, 152, 154, 185–187, 189, 197, 204, 212, 213, 219, 220, 224, 225, 233, 236, 238–240, 243, 245, 247, 249–251, 254, 255, 303, 320, 380–384, 388, 390, 392, 398, 404, 414, 415, 456, 466
Ankwab Aleksander – 253
an-Nadża’ufi Usama – 269
Ansar asz-Szaria (ASL) – 126, 127, 273
Ansar Bajt al-Makdis/Ansar Beit al-Maqdis – 122, 271, 274
Ansar Eddine – 81
Ansip Andrus – 456
Antymajdan ruch – 221

- APEC – 205–207, 284, 292, 293, 295, 297, 454, 468
appeasement – 12, 40
 „arabska wiosna” – 34, 264, 265, 272, 273, 276, 396, 460
 Arendt Hannah – 421
 Aris Ben – 406
 Armia Bożego Oporu – 81, 85, 449
 ASEAN – 194, 205–208, 284, 285, 287–289, 291, 292, 296, 297, 350, 353, 454, 465
 ASEM – 191–193
 Ashton Catherine – 32, 59, 180, 190, 191, 201, 248, 252
 as-Sani Abd Allah – 126, 275
 as-Saud ibn Abd al-Aziz – 209
 as-Sibsi Al-Badzi Ka’id – 272, 465
 as-Sisi Abd al-Fattah – 273, 460, 462
 Asz-Szabab – 122, 124, 125, 129, 271, 465, 466
 Atambajew Ałmazbek – 389, 390
 Aung San Suu Kyi – 208
 Awakow Arsen – 244
 Awiarianau Alaksandr – 306
 Azarow Mykoła – 455
 Azja Centralna – 234, 379–383, 385, 389, 391, 393–397
 az-Zarkawi Abu Musab – 265, 266
 az-Zawahiri Ajman – 266, 267
Bachelet Michelle – 452
 Bainimarama Frank – 463
 Bajwa Anis – 90
 Baldwin David – 398, 399
 Banda Joyce – 451
 Barroso José Manuel – 192, 248
 Barzani Masud – 367
 Bănescu Traian – 302
 Belaida Chokri – 448
 Benedykt XVI – 452
 Bensouda Fatou – 79
 Berezowski Denis – 132
 Bergoglio Jorge Mario zob. Franciszek
 Berlusconi Silvio – 22, 446
 Bērziņš Andris – 302
 Bettel Xavier – 448
 Bialacki Aleś – 252, 306
 Biden Joe – 212, 308, 333
 bilans energetyczny – 247
 Bindi Federika – 179
 Bojko Jurij – 246, 446
 Boko Haram – 85, 122–124, 129, 216, 271, 461, 463, 465
 Bondevik Magne – 363
 Boonsongphaisan Niwatthamrong – 461
 Borisow Bojko – 458
 Bozizé François – 449
 Bracia Muzułmanie (Stowarzyszenie Braci Muzułmanów/Bractwo Muzułmańskie) – 126, 273–275, 278, 450–452, 461, 466
 Bratušek Alenka – 177, 446
 Bredow Vendeline von – 15
 Bretton Woods – 170, 175
 Breżniew Leonid – 18, 24
 BRICS – 39, 171, 192, 234, 235, 356, 357
 Brill-Olcott Martha – 383
 Brown Michael – 203, 204
 Browne Gaston – 104, 463
 Brynjolfsson Erik – 412
 Brzeziński Zbigniew – 26
 Buchanan Ben – 416
 Bulc Violeta – 177
 Burwell Sylvia Mathews – 200
 Bush George W. – 28, 97, 199, 209, 321, 356, 370, 422, 468
 Buteflika Abd al-Aziz – 279, 461
 Buzek Jerzy – 156
Cameron David William – 32, 178, 183, 446
 Campbell Donald – 308
 Campbell Scott – 81
 Cañete Miguel Arias – 156
 Carmona Anthony – 448
 Carter Jimmy – 97
 Castro Raúl – 449
 Cerar Miro – 457
 Cerén Salvador Sánchez – 460
 Chadżimba Raul – 253

- Chalifa ibn Salman Al Chalifa – 465
Chamenei Ali – 362, 371, 375
Chan-ocha Prayuth – 284, 463
Charlie Hebdo – 13, 37, 56, 124, 210
Chávez Hugo – 449
Chellaney Brahma – 358, 360
Chi-kuo Hage – 465
Chodorkowski Michaił – 222
CIA – 28, 109, 199, 200, 214, 270, 272, 453, 457, 467, 468
Ciechanowicz Artur – 187, 188, 261
Clancy Joseph – 200
Clinton Bill – 199, 295, 414
CNPC – 150, 234
Compaoré Blaise – 464
Condé Alpha – 451
COP (Konferencja Państw Stron Ramowej Konwencji NZ ws. zmian klimatu) – 153, 155
Correa Rafael – 449
Čović Dragan – 458
CTBT – 93, 106, 110, 111, 115
CWC – 93, 111–115
cyberbezpieczeństwo – 47, 54, 61, 323, 417
- D**alaj Lama – 466
DCFTA (Pogłębiona Strefa Wolnego Handlu UE–Ukraina) – 230, 236, 249–254
Debs Alexandre – 420
Delisle Jeffrey – 446
Delors Jacques – 156
Dempsey Judy – 33, 308
Deng Xiaoping – 361
Deszczyca Andrij – 244
Diagne Mbaye 91
Dionne Mohammed Ben Abdallah – 463
Djotodia Michel – 449, 459
Dodik Milorad – 458
Dombrovskis Valdis – 177, 448
Donbas – 12, 20, 21, 24, 26, 44, 57, 135, 185, 224, 236, 240–243, 245, 247, 248, 255, 304, 382
Dybczyński Andrzej – 317
Dżabhat an-Nusra (Front Obrony Ludności Lewantu) – 86, 118, 119, 122, 267, 271, 272
Dżamiat at-Tawhid wa Dżihad (Jeden Bóg i Święta Wojna) – 265
Dżemaa Islamija – 271
Dżemilew Mustafa – 239
dżihadyzm/dżihadyści – 27, 34–36, 116, 118–124, 126, 130, 223, 265–268, 270–272, 279
Dżuma Mahdi – 272
- E**bola – 82, 83, 91, 92, 114, 197, 215, 216, 466–468
Eisenhower Dwight – 27
ekonomia instytucjonalna – 161
Elbegdordż Cachiagijn – 450
Eliasson Jan – 79
emisja CO₂ – 172, 207, 300, 458, 468
EUAM Ukraine – 66, 72–74
EUCAP Sahel Mali – 66, 67, 74
EUFOR RCA – 66, 67, 71, 74
Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego – 154–156
- F**arage Nigel – 183
Fatah – 279, 461, 462
Faymann Werner – 447
Filip VI – 457
finlandyzacja (Ukrainy) – 26
Firtasz Dmytro – 245
Fitzpatrick Mark – 376
Flota Czarnomorska – 132, 133, 243
FMC – 149
„format normandzki” – 12, 240, 250
Framework Nations Concept (formuła państw ramowych, FNC) – 54, 57
Franciszek Ferdynand – 416
Franciszek, papież – 33, 37, 216, 453
Freedman Lawrence – 414, 415
Friedman Michaił – 229
Front Islamski – 119
Front Narodowy (Francja) – 233
Frontex – 68

fundamentalizm islamski/muzułmański –
36, 116, 270

G-20 – 38, 170, 187, 205, 207, 405, 468

G-7 – 21, 26, 27, 205

G-8 – 21, 27, 150, 212, 453, 466

Gabriel Sigmar – 262

Gandhi Mahatma – 359

Garner Eric – 204

Gasperi Alcide de – 11

Gauck Joachim – 258, 259

Gazprom – 146–148, 150–153, 155,
232–234, 243, 304, 370, 393, 394, 457

Geingob Hage – 465

Ghani Aszraf – 51, 137, 140, 210, 461, 464

Girkin vel Strielkow Igor – 240

Godane Ahmed Abdi – 125

Goebbels Joseph Paul – 334

Gomułka Stanisław – 401

Goodluck Jonathan – 450

Gorbaczow Michaił – 98

Gottmoeller Rose E. – 94, 97, 99, 101, 110

Góralczyk Bogdan – 361

Grabar-Kitarović Kolinda – 459

Grand Camille – 25, 355

Grant Mark Lyall – 77

Grare Frederice – 352

Groszkowski Jakub – 186

Grupa Koordynacyjna ds. Gazu – 145

Grupa Wyszehradzka – 12, 31, 60, 186, 302

Grybauskaitė Dalia – 302, 457

Hadi Abd Rabbuh Mansur – 276, 277

Hagel Chuck – 200, 201, 308

Halik Tomáš – 37

Hamas (Muzułmański Ruch Oporu) – 279,
281, 367, 368, 461–463, 468

Hamedani Hosejn – 366

Harmel Pierre – 315

Hasina Sheikh – 459

Hasler Adrian – 446

Havel Václav – 186

Hernández Juan Orlando – 452

Hersi Zakariye Ahmed Ismail – 125

Hezbollah – 121, 270, 278, 363, 365, 366,
453

Hitler Adolf – 11, 23

Holder Erick – 200

Hollande François – 12, 24, 37, 214, 231,
301, 386

Horowitz Michael C. – 422

Hrojsman Wołodymyr – 457

Hufbauer Gary Clyde – 403

Huntington Samuel – 33, 34, 36, 37

Husajn Saddam – 34, 264, 266

Hussain Mamnoon – 451

Huti – 276, 277

ibn Ladin Usama – 265, 267

Ibrahim – 267

ICBM – 95, 115

ICRS (International Center for the Study of
Radicalisation and Political Violence)
– 117

IEA (Międzynarodowa Agencja Energii) –
142, 144

IGAD – 128

Ikenberry G. John – 419

Ilves Toomas Hendrik – 177, 302

İlmarionow Andriej – 407

Immanalijew Muratbek – 395

Indyjska Partia Ludowa (Bharatiya Janata
Party, BJP) – 208, 345, 346, 353, 357,
359–361

INF – 93, 98–102, 115

Inhofe James – 101

interkonektory gazowe – 145, 304

IOCs – 144, 148, 149

Iohannis Klaus – 458

ISAF – 29, 34, 43, 50–52, 54, 55, 57, 68,
136, 137, 211, 379, 387, 388, 394–397,
458, 468

Ismay Hastings Lionel – 333

Itsunori Onodera – 354

Ivanić Mladen – 458

Iwaniszwili Bidzina – 253

Iwanow Siergiej – 98, 100

Izetbegović Bakir – 458

Jaalon Mosze – 280

Jaceniuk Arsenij – 23, 132, 212, 238,
244–246, 249, 250, 304, 455, 457, 458

Jaitley Arun – 347
 Jamin Abdullah – 451, 452
 Jammeh Yahya – 466
 Jan Karol I – 457
 Janša Janez – 446
 Janukowycz Wiktor – 19, 20, 22, 23, 43,
 44, 212, 236–238, 240, 243–245, 247,
 248, 298, 389, 455
 Jaruzelski Wojciech – 457
 Jerofiejew Wiktor – 25, 26
 Joint Plan of Action 2013 – 107, 108
 Joko Widodo – 285, 297, 354, 463
 Juncker Jean-Claude – 30, 157, 176, 177,
 195, 260, 263, 447, 457
 Jung Hong-won – 461

Kaag Sigrid – 113
 Kaddafi Mu'ammar – 34, 113, 125, 274
 Kadyrow Ramzan – 223
 Kaeser Joe – 188
 Kafondo Michel – 465
 Kagame Paul – 451
 kalifat – 35, 36, 116, 117, 209, 265–268,
 271, 463
 Kang David – 294
 Kaplan Robert D. – 26
 Karimow Islam – 387, 388, 395
 Karzaj Hamid – 51, 210
 Kaszyn Oleg – 222
 Kaukaz Północny – 223
 Kebekow Ali-aschab – 223
 Keïta Ibrahim Boubacar – 451
 Kennedy John Fitzgerald – 27
 Kenyatta Uhuru – 449
 Kerry John – 99, 211, 213, 279, 280, 422
 Key John – 464
 Khaftar Chalifa – 126, 464
 Kim Dzong-un – 206, 207
 Kiram III Jamalul – 448
 Kiska Andrej – 302, 456
 Kissinger Henry – 26, 332
 Kłyczko Witalij – 244
 Kobiakow Andriej – 459
 Kochhar Sameer – 348
 Kohl Helmut – 301

Kołakowski Leszek – 13
 Kołodko Grzegorz – 401, 402
 Kołomojski Ihor – 240
 Komisja Europejska – 58, 63, 151, 152,
 154, 194, 224, 230, 249, 258, 300, 457
 Komorowski Bronisław – 16, 214, 299,
 302, 303, 305, 306
 Kony Joseph – 449
 Kopacz Ewa – 299, 301, 302, 304, 458
 Kortweg Rem – 190
 Korwin-Mikke Janusz – 183
 kryzys gazowy – 153, 232
 Kulczycki Serhij – 134
 Kundnani Hans – 32, 33
 Kupiecki Robert – 328, 329, 331, 333, 343
 Kuźniar Roman – 402
 Kwit Serhij – 244

Lambordini Domenico – 406
 Larayedh Ali – 459
 Laridżani Ali – 367
 Laszko Oleh – 245, 246
 Le Drian Jean-Yves – 301
 Le Pen Marine – 185, 186
 Leancă Iurie – 459
 Letta Enrico – 446, 455
 Leyen Ursula von der – 301
 Li Keqiang – 291, 449
 Li Yuanchao – 449
 Lieven Anatol – 25
 Liff Adam P. – 419
 LNG – 144, 145, 150, 234, 300, 304, 370
 Loera Joaquín Guzmán – 460
 Löfvén Kjell Stefan – 458
 Lorber Eric – 407, 408
 Lourie Richard – 383
 Lynch Loretta – 200, 373, 375

Łada Agnieszka – 183, 184, 301
 Ławrow Siergiej – 21, 94, 99, 100, 105,
 187, 213, 303, 389
 Łukaszenka Alaksandr – 252, 305, 306, 386

MacFarlane Neil – 415
 Machar Riek – 127

- Maduro Nicolás – 449, 450, 460
MAEA (Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej) – 103, 105, 107–110, 115, 373, 374, 452, 466
Magnitski Siergiej – 447
Majdan – 19, 131, 133, 189, 212, 220, 221, 250, 298, 301, 302
Makiej Uładzimir – 305
Malgin Andriej – 222
Mandela Nelson – 452
Margwelaszwili Giorgi – 300, 447
Markow Siergiej – 401
Marshall George Catlet – 412
Marzouki Moncef – 460
Masimow Karim – 384
Masum Fu’ad – 269, 463
Mayardit Salva Kiir – 127, 451
Mazowiecki Tadeusz – 301
McAfee Andrew – 412
McDonald Robert A. – 200
McKeon Brian P. – 102
Mearsheimer John – 22, 413, 414
Menon Anand – 415
Menon Saraswathi – 90, 415
Merabiszwili Iwane – 253
Merkel Angela – 12, 24, 32, 178, 187, 188, 190, 231, 257–263, 301, 386, 414, 447, 457
metoda scenariuszowa – 328
Miedwiediew Dmitrij – 93
Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) – 39, 153, 161, 165–167, 170, 171, 173–175, 187, 202, 247, 294, 348, 349, 375, 407, 409, 446
Międzynarodowy Trybunał Karny – 36, 79, 86, 282
Mikati Nadżib – 449
Miller Aleksiej – 152, 346, 422, 423
MINURSO – 80, 88
Modi Narendra – 38, 208, 209, 345–361, 462
Mogherini Federica – 59, 179, 180, 190, 191, 195, 230, 458
Monteiro Nuno P. – 420
MONUSCO – 81, 86, 88
Morales Evo – 453, 464
Morales Miguel Treviño – 450
Morze Południowochińskie – 38, 206, 284, 287–289, 291, 353, 462
Mościcka-Dendys Henryka – 304
Mu’ajtik Ahmad – 126
Mubarak Husni – 462
Mugabe Robert – 451
MUJAO – 81
Mukherjee Pranab – 353
Mukrin – 278
Mursi Muhammad – 273, 448, 450
Muscat Joseph – 446
Mutharik Peter – 462
Napolitano Giorgio – 447
Naqdi Mohammad Reza – 368
Naryszkin Siergiej – 185
Navracsics Tibor – 177
Nawalny Aleksiej – 221, 455
Nazarbajew Nursułtan – 383–386, 468
Nečas Petr – 447
Nehru Jawaharlal – 348, 360
Netanjahu Beniamin – 211, 280, 448
Newport – 14, 21, 27, 29, 30, 43, 46–51, 55, 57, 102, 186, 214, 232, 261, 307, 323, 325, 326, 330, 332, 335, 341, 458
Nguyen Tan Dung – 353
Niemcow Borys – 12, 24, 455
Nord Stream – 145, 146, 151, 152, 232
NORDEFECO – 60, 74
Nowruzi Mehdi – 366
Nowy START – 94
NPT – 93, 106–110, 114, 115, 373, 374
Oabama Barack – 26–28, 36, 38, 52, 93, 96, 97, 99, 105, 110, 122, 142, 167, 170, 194, 196, 197, 199–218, 231, 269, 277, 279, 280, 289, 293, 295, 297, 303, 307, 308, 333, 355, 356, 365, 370–372, 376, 401, 406, 414, 454, 466, 467
Öcalan Abdullah – 449
Odierno Raymond – 308

- odnawialne źródła energii – 38, 144, 153, 154, 261, 262
- odstraszanie – 220, 399, 414
- Oettinger Günther – 156
- Olonisakin Funmi – 90
- OPAL gazociąg – 151, 232
- OPCW – 93, 96, 111–114
- OPEC – 141–143, 158, 202
- operacja „Enduring Freedom” – 136, 137, 140
- operacja „Inherent Resolve” – 120
- operacja „Resolute Support” – 50–52, 137, 309
- operacja „Tryton” – 68
- Orbán Viktor – 12, 233, 456
- Orenstein Mitchell A. – 411
- Orłowski Tomasz – 39, 300, 404
- Osgood Robert – 318
- Ould-Abdallah Ahmedou – 90
- P**₅+1 – 107, 108, 115, 374, 376, 377, 454
- Państwo Islamskie (IS) – 14, 18, 27, 34, 35, 39, 53, 56–58, 73, 78, 79, 83, 105, 110, 112–114, 117, 122, 197, 200, 204, 209, 210, 214, 217, 223, 231, 265–272, 275, 363, 366, 371, 394, 458, 459, 462–464, 467
- Państwo Islamskie Iraku i Syrii (ISIS) – 28, 36, 43, 117–119, 197, 209, 231, 269, 270, 462
- Państwo Islamskie w Iraku – 265–267
- Państwo Islamskie w Iraku i Lewancie (ISIL) – 34, 78, 79, 113, 116–124, 126–130, 141, 144, 197, 210, 267, 462
- Pape Robert – 403
- Parlament Europejski – 30, 58, 63, 176, 180, 182, 193, 249, 258, 299, 300, 456, 457
- Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa – 182–184
- Partnerstwo Transpacyficzne – 38, 206–208, 293, 296
- Partnerstwo Wschodnie – 19, 189, 194, 254, 300, 306, 415, 416
- peacebuilding* – 90
- peacekeeping* – 81, 88, 90–92
- Petrie Charles – 90
- Phichit Douangchay – 462
- Picot François-Georges – 265
- Piechociński Janusz – 306
- Pierson Julia – 200
- piractwo – 52, 68, 70, 83
- pivot to Asia* – 38
- Plan działań na rzecz gotowości (*Readiness Action Plan* – RAP) – 46–50, 57, 232, 324, 325, 330
- plan Poroszenki – 134
- Platzeck Matthias – 187
- Plewnelijew Rosen – 302
- Płotnicki Igor – 241
- Polanyi Karl – 11
- polityka energetyczna UE – 153–155, 157, 473
- Ponta Victor – 455
- Poroszenko Petro – 23, 47, 134, 192, 244–246, 250, 303, 384, 386, 456, 458
- porozumienia mińskie/Mińsk I, Mińsk II – 12, 24, 77, 241, 242, 250, 252
- Power Samantha – 78, 294, 380, 420
- Powszechny Kongres Narodowy (GNC) – 126, 275
- Praipana Kwanchai – 460
- Prasad Eswar – 174
- Preca Marie Louise Coleiro – 456
- program nuklearny Iranu – 28, 36, 197, 213, 423, 466
- proxy war* – 127, 255
- przemoc jednostronna – 116, 128
- Putin Władimir – 12, 14, 18–26, 29, 39, 43, 56, 57, 98–101, 105, 150, 151, 187, 188, 190, 192, 213, 219–223, 225, 227–230, 232–236, 238, 299, 302, 303, 333, 336, 382–384, 386–389, 395, 401, 404–407, 413–415, 448, 455, 456, 458, 467
- R**₂P (*Responsibility to Protect*) – 473
- Rachmon Emomali – 390, 451

- Rada Bezpieczeństwa ONZ – 107, 109,
110, 112, 211, 281, 314, 316, 373, 374,
405, 449, 452, 453, 455, 466–468
Rada Europejska – 15, 31, 59, 154, 155,
176–180, 299, 300, 302, 458
Rademaker Stephen – 97
Rafsandżani Ali Akbar Haszemi – 371
Rahman Zillur – 449
Rajapaksa Mahinda – 351
Rajkow Marin – 446
Rama Edi – 351, 447
Ramadan Tariq – 37
Ramelow Bodo – 258
Rasmussen Anders Fogh – 44, 47, 458
Razak Najib Tun – 450
Reagan Ronald – 98
rebalancing – 283, 289, 295, 297
region Indo-Pacyfiku – 350, 355–358
Regmi Khil Raj – 449
Renzi Matteo – 179, 192, 455
„rewolucja godności” – 236, 237, 239, 240,
243–245, 248, 250
Rice Susan – 201
Rickleton Chris – 389
Rid Thomas – 416
Rivlin Reuven – 463
Roberson Darryl – 308
Rogers Michael – 200
Rõivas Taavi – 456
Roosevelt Franklin Delano – 27
Rosenthal Gert – 90
Rosnief’ koncern – 148, 149, 224, 225,
227, 253, 457
Rouhani Hassan – 362–367, 370–373,
375–378, 450, 454
Rousseff Dilma – 464
Rudd Kevin – 450
Rusnok Jiří – 447
Rusy Michaił – 305
Saakaszwili Micheil – 253
Sablin Dmitrij – 221
Sadowy Andrij – 245, 246
Salam Tammam – 449, 460
Salehyan Idean – 421
Salih Ali Abd Allah – 276
Samba-Panza Catherine – 460
sankcje gospodarcze – 12, 21, 31, 33, 109,
114, 148, 148, 179, 186, 200, 207, 212,
224, 225, 229, 230, 233, 250, 334, 362,
363, 365, 370, 373, 374–377, 380, 384,
398, 410, 422–423, 452, 454, 457, 459
Santos Juan Manuel – 460, 463
Sarijew Tamir – 389
Sarkisjan Serż – 254, 446
Sata Michael – 464
Satyarhi Kailash – 84, 467
Sawicki Marek – 305
Schetyna Grzegorz – 299, 305
Schmidt Helmut – 22, 360
Schröder Gerhard – 22, 259
Schulz Martin – 260, 263, 457
Schuman Robert – 11
Scissors Derek – 359
Scott Guy – 464
Sebelius Kathleen – 200
Šefčovič Maroš – 156
Sein Thein – 208
Sen Hun – 451
Sharif Nawaz – 352, 450
Shekau Abubakar – 271
Shinawatra Yingluck – 284, 452, 461, 462
Shinseki Eric – 200
Shirdon Abdi Farah – 452
Sieczyn Igor – 149
Siemoniak Tomasz – 299, 308
Sikorski Radosław – 31, 33, 103, 177, 178,
185, 298, 299, 302, 306, 333
Simha Rakesh Krishnan – 408
Šimonović Ivan – 76
Singh Manmohan – 345, 347, 350, 358
Sirisen Maithripal – 351
Siroky David – 421
SLBM – 95, 115
Służba Bezpieczeństwa Prezydenta FR –
222
Snowden Edward – 453
Snyder Jack – 23, 417, 418
SOFA – 51, 214, 308
Sogavare Manasseh – 465

- Solberg Erna – 447
Solejman Kassem – 366
Solingen Etel – 417–419
Solís Luis Guillermo – 460, 461
Soros George – 407
South Stream gazociąg – 146, 150–152, 155, 158, 232, 233, 393, 457
Spence Michael – 412
SPLM (Ruch Wyzwolenia Sudanu Południowego) – 128
Ssempala Edith Grace – 90
Stalin Józef – 11, 26
Stam Allan C. – 422
Starikow Nikołaj – 221
Steinmeier Frank-Walter – 187, 230, 259–261, 263, 386
Stoltenberg Jens – 48, 307, 458
Straujuma Laimdota – 458
strefa euro – 15, 16, 31, 165, 298, 299, 412, 455
Stubb Alexander – 457
Suárez Adolfo – 456
Subramanian Arvind – 172, 173
Suharto – 284, 285
Sukarno Ahmed – 461
Sukarnoputri Megawati – 461
Sulek Mirosław – 294
Swaraj Sushma – 353
Sykes Mark – 265
SYRIZA – 31, 187, 233
Szamkhani Ali – 372, 378
Szaron Ariel – 459
Szczyt w sprawie bezpieczeństwa jądrowego, Nuclear Security Summit – 103, 105, 115, 205, 466
Szewardnadze Eduard – 457
Szewczuk Jewgienij – 252
Szojgu Siergiej – 132
„szpica” (Very High Readiness Joint Task Forces – VJTF) – 48, 49, 57, 214, 325, 458
Szuwałow Igor – 390
Taghawi Hamid – 366
Talabani Dżalal – 269
talibowie – 43, 51, 130, 136, 138, 139, 211, 271, 352, 372, 394
Techau Jan – 178
Tenjuch Ihor – 135
terminale naftowe – 125, 145, 300, 304
Teshome Mulatu – 451
Thaçi Hashim – 457
Thatcher Margaret – 313, 447
Thorning-Schmidt Helle – 177
Tiahnybok Oleh – 244
Tihipko Serhij – 244
Timczenko Galina – 222, 229
Tobgay Tshering – 450
Touré Aminata – 463
trade promotion authority – TPA – 151, 215
Trans Pacific Partnership – TPP – 167, 175, 206, 207, 209, 293, 296
Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantyckie Porozumienie w dziedzinie Handlu i Inwestycji – TTIP) – 155, 167, 193, 194, 212, 214, 215, 261–263
Truman Harry – 27
Tsipras Aleksis – 187, 233
Turczynow Oleg – 131, 212, 238, 455
Turki al Fajsal – 364
Tusk Donald – 15, 30, 59, 156, 177–180, 195, 299, 301, 302, 305, 458
Tymoszenko Julia – 238, 244, 245, 455
U
Ubajdullojew Mahmadsaid – 392
Umarow Dokku – 223
umowa stowarzyszeniowa UE–Gruzja – 299, 457
umowa stowarzyszeniowa UE–Mołdawia – 237, 299
umowa stowarzyszeniowa UE–Ukraina – 212, 237, 243, 248, 299, 303
unboundling – 151
UNDOF – 78, 80, 86, 88
UNFICYP – 80, 88
Unia Afrykańska (UA) – 67, 83, 85, 124, 129, 191

- unia energetyczna – 153, 154, 156–158, 177, 300, 301
Unia Eurazjatycka (Unia Celna) – 24, 194, 230, 233, 236, 237, 252, 254, 255, 384, 386, 389, 416
Unia Trybunałów Muzułmańskich – 271
UNMEER – 83
UNMIL – 82, 88
Usmanow Aliszer – 221
- V**
Valls Manuel – 456, 458
Van Every Stephen – 418
Van Rompuy Herman – 59, 178, 179, 192, 193
Varel Juan Carlos – 461
Vaz José Mário – 462
Vázquez Tabaré – 464
Villepin Dominique de – 37, 363
Vučić Aleksandar – 456
Vujanović Filip – 446
- W**
Weafer Chris – 406
Wilson Woodrow – 402
Wohlforth William – 418
wojna hybrydowa – 20, 323, 325, 334
wojna propagandowa – 23, 105, 119, 150, 221, 235, 382, 410
Wolde-Giorgis Girma – 451
Wolna Armia Syrii – 118
Wołczkowa Natalia – 405
Wood Reed M. – 421
World Economic Forum – 175, 435
- Worobiow Jewgen – 409
Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obro-
ny UE (WPBiO) – 58–63, 65–69, 72,
73, 415, 474
Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpie-
czeństwa – 12
wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych
i polityki bezpieczeństwa UE – 58, 176,
190, 248, 252, 458
- X**
Xi Jinping – 38, 39, 169, 207, 208, 234,
291, 294, 295, 357, 449, 467
- Y**
Yayi Boni – 451
Yost David – 318, 319
Yousafzai Malala – 84, 467
- Z**
Zacharczenko Aleksandr – 241
Zajdan Ali – 126
Zakani Ali Reza – 371
Załodostanow Aleksandr – 221
Zarif Mohammad Dżawad – 364, 368, 377
Zeidan Ali – 460
Zeman Miloš – 186, 302, 446
Zhang Deijang – 449
Zida Yacouba Isaac – 464
zimna wojna – 18, 22, 25, 34, 77, 93, 130,
153, 186, 216, 219, 229, 243, 296, 313,
315–317, 323, 328, 330, 331, 333, 335,
339, 378, 413–415
Zołotow Wiktor – 222
- Ż**
Żyrinowski Władimir – 383

ZESPÓŁ ROCZNIKA

BOLESŁAW BALCEROWICZ [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 130–140] – 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-MISSAŁA [Świat w Roczniku, s. 298–310] – 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. 176–195] – doktor habilitowany nauk politycznych, absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista w zakresie politycznych aspektów integracji europejskiej, w tym polityki zagranicznej jednoczącej się Europy. Autor pierwszego w Polsce podręcznikowego opracowania poświęconego teoriom integracji (*Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007), ponadto autor lub współautor pięciu monografii oraz licznych artykułów naukowych. Ostatnio opublikował: *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej* (Warszawa 2013). Kieruje Zakładem Historii Europy w Instytucie Europeistyki WDiNP UW.

ROBERT CZULDA [Panorama Rocznika, s. 362–378] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, stypendysta programu „Young Leaders Dialogue” Departamentu Stanu, wykładowca wizytujący uczelnie na Litwie, w Iranie, Irlandii, Turcji, na Słowacji,

a także *visiting professor* National Cheng-chi University na Tajwanie (2013). Pracuje również jako dziennikarz niezależny (bezpieczeństwo międzynarodowe, obronność, Bliski Wschód) prasy specjalistycznej w Polsce i w Niemczech, a także jako analityk współpracujący z IHS Jane's (Wielka Brytania). Regularnie podróżuje do Iranu. Autor licznych publikacji o tym państwie, w tym monografii *Iran 1925–2014. Od Pahlawich do Rouhaniego* (Warszawa 2014).

ANNA DUDEK [Aneks, s. 424–445] – 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.

ANDRZEJ DYBCZYŃSKI [Panorama Rocznika, s. 328–343] – doktor nauk humanistycznych, pracownik naukowy Uniwersytetu Wrocławskiego. Absolwent kulturoznawstwa i politologii UW. Zainteresowania naukowe: problematyka negocjacji oraz teoria stosunków międzynarodowych, a w szczególności zagadnienia dotyczące sojuszy międzynarodowych oraz teorii odstraszania. Autor książek z zakresu teorii stosunków międzynarodowych: *Środowisko międzynarodowe a zachowania państw* (Wrocław 2006) oraz *Sojusze międzynarodowe* (Warszawa 2014).

PATRYCJA GRZEBYK [sekretarz redakcji, Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 75–92] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych. Specjalizuje się w problematyce międzynarodowego prawa karnego oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. Autorka m.in. monografii *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji* (Warszawa 2010), wyd. angielskojęzyczne: *Criminal Responsibility for the Crime of Aggression* (London–New York 2013).

EDWARD HALIŻAK [Świat w Roczniku, s. 161–174; 283–297] – 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), *Geoekonomia* (redakcja naukowa, Warszawa 2012). 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 książek: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej* (wraz z S. Parzymiesem, Warszawa 2002); *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji* (wraz z R. Kuźniarem, Warszawa 2003). Autor zeszytów serii *Żurawia Papers: Regionalny kompleks bezpieczeństwa Azji Północno-Wschodniej* (nr 3, Warszawa 2004); *Zmiana układu sił USA–Chiny a transformacja porządku międzynarodowego* (nr 7, Warszawa 2005), *Wspólnota Pacyfiku a Wspólnota Wschodnioazjatycka* (nr 8, Warszawa 2006); *Polityka i strategia Chin w kształtowaniu międzynarodowego bezpieczeństwa* (nr 10, Warszawa 2008).

ALEKSANDRA JARCZEWSKA [Świat w Roczniku, s. 196–217] – 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: polityka i gospodarka Stanów Zjednoczonych, relacje transatlantyckie, jak również problematyka 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.

TYTUS JASKUŁOWSKI [Świat w Roczniku, s. 257–263] – doktor nauk humanistycznych, zatrudniony w Instytucie Badań nad Totalitaryzmem na Uniwersytecie Technicznym w Dreźnie. Zainteresowania naukowe: najnowsza historia Niemiec, ze szczególnym uwzględnieniem NRD. Monografia jego autorstwa *Przyjaźń, której nie było. Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego NRD wobec MSW 1974–1990* (Warszawa 2014) w konkursie Książka Historyczna Roku otrzymała nagrodę w kategorii „Najlepsza książka naukowa poświęcona dziejom Polski i Polaków w XX wieku”.

EWA KOŁODZIEJ [Panorama Rocznika, s. 379–397] – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie przygotowuje dysertację poświęconą regionalnemu kompleksowi bezpieczeństwa w Azji Centralnej po rozpadzie Związku Radzieckiego. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych oraz Interkulturowych Studiów Europy Środkowo-Wschodniej na Wydziale Lingwistyki Stosowanej UW. Stypendystka uniwersytetu w Amsterdamie i Uniwersytetu Państwowego w Sankt Petersburgu. Prowadziła badania na wiodących uczelniach Kazachstanu i Kirgistanu.

ROBERT KUPIECKI [Panorama Rocznika, s. 313–326] – historyk i politolog, zawodowy dyplomata. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Genewskiego Centrum Polityki Bezpieczeństwa. Doktor habilitowany nauk politycznych. Od 1994 r. w służbie zagranicznej RP (wcześniej w Instytucie Historii PAN). W MSZ zajmował się dyplomacją wielostronną i problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego. W służbie zagranicznej przeszedł całą drogę służbową: m.in. ekspert, naczelnik wydziału, wicedyrektor departamentu, zastępca ambasadora w Stałym Przedstawicielstwie RP przy NATO i UZE w Brukseli (1999–2004) oraz Dyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa (2004–2008). W latach 2008–2012 był Ambasadorem Nadzwyczajnym i Pełnomocnym RP w USA, akredytowanym również we Wspólnocie Bahamów oraz jako stały obserwator przy Organizacji Państw Amerykańskich. Przez wiele lat uczestniczył w procesie akcesji Polski do NATO, jak również w negocjacjach dotyczących amerykańskiej instalacji tarczy antyrakietowej w Polsce. Autor wielu publikacji, w tym książkowych, poświęconych historii najnowszej i współczesnym stosunkom międzynarodowym, m.in.: *Natchnienie milionów. Kult Józefa Stalina w Polsce 1944–1956* (Warszawa 1993), *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989* (dwa wydania: Warszawa 2009, 2012).

ROMAN KUŹNIAR [Wprowadzenie, s. 11–39] – profesor dr hab., kierownik Zakładu Studiów Strategicznych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Był dyrektorem 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, polity-

ki 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* (Warszawa 2000); *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000* (wyd. pol. 2001, ang. 2001); *Polityka zagraniczna RP 1989–2002* (Warszawa 2003); *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian* (wyd. pol. Warszawa 2003, ang. 2004); *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku* (Warszawa 2005); *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej* (Warszawa 2008, wyd. w jęz. ang. *Poland's Foreign Policy after 1989*, Warszawa 2009); *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). Obecnie doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

KAROLINA LIBRONT [Kalendarium 2013, s. 446–454; Kalendarium 2014, s. 455–468] – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie przygotowuje dysertację poświęconą zjawisku ekonomizacji polityki bezpieczeństwa Niemiec. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (2011) oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (2013). Stypendystka programu ERASMUS na Uniwersytecie Wiedeńskim (2008–2009). Ekspert Centrum Inicjatyw Międzynarodowych oraz Instytutu Badań nad Stosunkami Międzynarodowymi.

WIESŁAW LIZAK [Świat w Roczniku, s. 264–282] – 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. Śliwką, 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). Autor monografii *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa* (Warszawa 2012).

MAREK MADEJ [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 43–73] – 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* (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 (2015, wraz z R. Czuldą), *Państwa członkowskie NATO wobec nowej koncepcji strategicznej Sojuszu. Przegląd stanowisk* (2010, wraz z B. Górką-Winter) i *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa* (2009, wraz z M. Terlikowskim). Przygotowywał również ekspertyzy w sprawach bezpieczeństwa dla MSZ i innych polskich urzędów centralnych.

MAREK MENKISZAK [Świat w Roczniku, s. 219–235] – 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: „Doktryna Putina: tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze post-radzieckim”, *Komentarz OSW*, Warszawa 2014); 2014; „The Russian-Ukrainian War and the European Security”, *note no. 19/2014*, FRS, Paris 2014; „Responsibility to protect... itself. Russia’s strategy towards the crisis in Syria”, *Briefing Paper* nr 131, FIIA, Helsinki 2013).

KAMILA PRONIŃSKA [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 116–129; 141–158] – 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).

MIROSLAW SULEK [Panorama Rocznika, s. 398–410] – profesor Uniwersytetu Warszawskiego, ekonomista, prakseolog, analityk studiów strategicznych i geopolitycznych. Doktor habilitowany nauk ekonomicznych; od 2002 r. na Uniwersytecie Warszawskim w Instytucie Stosunków Międzynarodowych (Zakład Studiów Strategicznych). Zainteresowania naukowe: zagadnienia znajdujące się na styku nauk ekonomicznych, politycznych i wojskowych; wiele liczących się publikacji z zakresu ekonomiki bezpieczeństwa, programowania gospodarczo-obronnego, prognozowania międzynarodowego oraz teorii i metodologii badania stosunków międzynarodowych. Najważniejsze publikacje: *Podstawy potęgowości i potęgometrii* (Kielce 2001); *Programowanie gospodarczo-obronne* (Warszawa 2008); *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe* (Warszawa 2010); *Potęga państw. Modele i zastosowania* (Warszawa 2013).

ANDRZEJ SZEPTYCKI [Świat w Roczniku, s. 236–255] – doktor habilitowany w zakresie nauki o polityce, politolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Paryż-Sorbona (Paryż IV), stypendysta paryskiej *École Normale Supérieure* (1999–2000) i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (2005–2006). Adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW, stały współpracownik *Nowej Europy Wschodniej*. Członek Rady Programowej Polsko-Ukraińskiego Forum Partnerstwa. Ostatnio wydał książkę *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności* (Warszawa 2013).

MAREK TABOR [Obserwatorium bezpieczeństwa, s. 93–115] – doktor nauk politycznych, docent w Zakładzie Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowe: teoria stosunków międzynarodowych, zagadnienia z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i wojskowych. 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. Haliżak 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 bezpieczeństwa, s. 58–73] – kierownik projektu Bezpieczeństwo Europejskie i Przemysł Obronny w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Obszary badawcze: wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej (WPBiO), Europejski sektor obronny oraz rynek wyposażenia obronnego, cyberbezpieczeństwo. Autor kilkudziesięciu artykułów i raportów poświęconych misjom wojskowym i cywilnym Unii Europejskiej, problematyce przemysłu obronnego oraz rynku uzbrojenia państw UE, a także ewolucji zagrożeń bezpieczeństwa cyberprzestrzeni. Uczestnik międzynarodowych programów badawczych dotyczących współpracy wojskowej i przemysłowej Polski w Grupie Wyszehradzkiej, Trójkacie 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.

ANNA WOJCIUK [Panorama Rocznika, s. 411–423] – 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.

JAKUB ZAJĄCZKOWSKI [Panorama Rocznika, s. 345–361] – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce (2007), absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (2002). Od 2008 r. adiunkt w ISM. Wicedyrektor ISM od 2012 r., kierownik Centrum Badań nad Współczesnymi Indiami w ISM. Zainteresowania badawcze koncentrują się wokół takich zagadnień jak: problematyka państw rozwijających się, bezpieczeństwo w regionie Azji i Pacyfiku, stosunki międzynarodowe w regionie Azji Południowej i Wschodniej, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Indii, regionalizm i globalizm, integracja gospodarcza państw rozwijających się. Autor dwóch monografii (*Indie w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2008 oraz *UE w stosunkach międzynarodowych*,

Warszawa 2006), współredaktor naukowy trzech tomów (z J. Nakonieczną, *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2011; z M.F. Gawryckim, A. Bógdał-Brzezińską, *Re-wizje i Re-Orient-acje: myśl pozaeuropejska w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2012; z J. Schottli, M. Thapą, *India in the Contemporary World: Polity, Economy and International Relations*, Routledge, New Delhi–London–New York 2014), ponad 50 artykułów naukowych poświęconych: strategii międzynarodowej Indii, relacjom Indii i Chin z UE, bezpieczeństwu w regionie Azji Południowej, gospodarce Indii i Chin, państwom rozwijającym się, demokracji nieoliberalnej i teorii regionalizmu.

Adres redakcji:
Instytut Stosunków Międzynarodowych UW
ul. Żurawia 4
00-503 Warszawa

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. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze, objętość 36 ark. wyd.
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)
Druk i oprawa: KMDruk, Na Księżym Młynie, Łódź