



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ROCZNIK STRATEGICZNY 2020/21



t. 26 2020/21



ROCZNIK STRATEGICZNY

2020/21



Faculty of Political Science
and International Studies
University of Warsaw

STRATEGIC YEARBOOK

2020/21

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

vol. 26

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



SCHOLAR
Scientific Publishers
Warsaw 2021



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ROCZNIK STRATEGICZNY

2020/21

PRZEGLĄD SYTUACJI POLITYCZNEJ, GOSPODARCZEJ
I WOJSKOWEJ W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM POLSKI
tom 26



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR
Warszawa 2021

Ze względu na zmianę prawno-finansowych uwarunkowań
wydawania publikacji naukowych
Rocznik Strategiczny od 2019 roku wrócił do swojej pierwotnej formuły –
czyli nie jest już czasopismem, lecz staje się na powrót wydawnictwem seryjnym

Recenzenci:

dr hab. prof. ucz. Łukasz Jureńczyk, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

dr hab. prof. ucz. Aleksander Głogowski, Uniwersytet Jagielloński

RADA NAUKOWA:

Artur Gruszcak, Marek Madej, Adam Daniel Rotfeld, Stanisław Sulowski,

Sebastian Wojciechowski, Jakub Zajączkowski

Redaktor naczelny: Roman Kuźniar

Zastępca redaktora naczelnego, sekretarz redakcji: Patrycja Grzebyk

Redaktorzy tematyczni:

- aspekty geopolityczne – Roman Kuźniar
- bezpieczeństwo – Marek Madej
- prawo międzynarodowe – Patrycja Grzebyk

Redaktor językowy – Maria Kaniewska

Redaktor statystyczny – Karina Jędrzejowska

© Copyright by Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych,
Uniwersytet Warszawski, 2021

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o., Warszawa 2021

ISBN 978-83-66470-97-2

doi 10.7366/9788366470972

Redaktor prowadzący: *Anna Raciborska*

Opracowanie redakcyjne: *Anna Kaniewska*

Projekt okładki: *Agata Szczepanik*

Wersją pierwotną *Rocznika Strategicznego* jest wersja papierowa

Rocznik Strategiczny wydawany jest od 1995 r.
tom dwudziesty szósty

Spis treści

WPROWADZENIE	11
PORZĄDEK MIĘDZYNARODOWY W CZASACH PANDEMII	
(Adam Daniel Rotfeld)	21
Punkt wyjścia (21); Pandemia vs. postprawda (23); Ład międzynarodowy (24); Multilateralizm (26); Kryzysowe zarządzanie (30); Pandemia a systemy polityczne (32); Uwagi końcowe (36); Summary (39).	
OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA	
PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ: ASPEKTY GLOBALNE I REGIONALNE (Roman Kuźniar)	
Globalna pandemia nęka... Zachód (44); U.S. Banana Republic (48); Unia zdaje egzamin (wbrew Polsce i Węgrom) (55); Chiny – winowajca beneficjentem (61); Summary (65).	43
NATO 2020: ATAK EPIDEMII, ALE KONIEC SMUTY? (Marek Madej)	67
NATO a COVID-19 – ile zarządzania kryzysowego w Sojuszu? (68); Funkcjonowanie Sojuszu w dobie pandemii – wojskowa maszynaria lekko (na razie?) się zaciera (71); Współpraca polityczna – czekanie na listopad i „kwestia niemiecka” (74); Wygrana Bidena i raport grupy refleksyjnej – jesienny przełom? (78); Summary (83).	
WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY 2020: OFIARA KORONAWIRUSA CZY „HAMILTONOWSKI MOMENT”? (Marek Madej, Marcin Terlikowski)	
Uwarunkowania – w cieniu COVID-19 (84); Rozwój WPBiO w 2020 r. (90); Operacje – adaptacja i rozwój mimo epidemicznych rygorów (95); Summary (103).	84
ZDALNA I NIEZGODNA: DZIAŁALNOŚĆ RADY BEZPIECZEŃSTWA W 2020 R. (Patrycja Grzebyk)	
Zdalnie czy niezdalnie, terroryzm i kobiety dzielą członków Rady (105); Jednomyslność odchodzi do lamusa (108); Operacje pokojowe (111); COVID-19 (115); Summary (118).	104
KONTROLA ZBROJEŃ I ROZBROJENIE W DZIEDZINIE JĄDROWEJ W 2020 R. W CIENIU PANDEMII COVID-19 (Marek Tabor)	
Słabnąca kondycja „tradycyjnych” reżimów kontroli zbrojeń jądrowych (119); Traktat o zakazie broni jądrowej (TZBJ) nowym filarem globalnej struktury kontroli zbrojeń jądrowych (125); Nowy START – ostatni rok obowiązywania i <i>happy end</i> w sprawie jego przyszłości (129); Summary (135).	119
KONFLIKTY ZBROJNE W AFRYCE I NA BLISKIM WSCHODZIE W DOBIE PANDEMII COVID-19 (Kamila Pronińska, Bolesław Balcerowicz)	
Syria. Niekończący się koniec wojny (136); Afganistan. Ku pełnej „afganizacji” wojny (141); Jemen. Między ofensywą Huti a próbami secesji Południa (143); Róg Afryki. Wybuch konfliktu zbrojnego w Etiopii i niekończąca się wojna w Somalii (146); Konflikt w Libii pod wpływem tureckiej interwencji (152); Summary (155).	136

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE I POLITYKA KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNA W WARUNKACH PANDEMII COVID-19 (Kamila Pronińska)	156
Globalny rynek – trendy popytowo-podażowe w dobie pandemii COVID-19. NOCs vs. IOCs. Polityka OPEC i rosyjska strategia energetyczna (156); COVID-19 a polityka klimatyczno- -energetyczna. Rola UE, ChRL i USA (162); Summary (170).	

ŚWIAT W ROCZNIKU

WIELKI LOCKDOWN I DEGLOBALIZACJA: WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA GOSPODARKE ŚWIATOWĄ (Karina Jędrzejowska, Anna Wróbel)	173
Gospodarka światowa 2020–2021: między „wielkim lockdownem” a „wielkim odbiciem”? (175); Handel światowy w 2020 roku (178); Jubileusz w cieniu kryzysu: wyzwania zarządzania handlem światowym (184); Międzynarodowe instytucje finansowe wobec pandemii COVID-19 (192); Załamanie światowej agendy na rzecz rozwoju (195); Summary (198).	
UNIA EUROPEJSKA: PANDEMIA, PIENIĄDZE, POPULIZM I POŻEGNANIA (Paweł J. Borkowski)	199
Pandemia (199); Pieniądze (205); Populizm (209); Pożegnania (212); Summary (220).	
STANY ZJEDNOCZONE: AMERYKA W GODZINIE PRÓBY (Aleksandra Jarczeńska)	221
Pandemia COVID-19 i jej wpływ na sytuację w Stanach Zjednoczonych (222); Wybory 2020 i ich konsekwencje dla amerykańskiej demokracji (228); Bilans prezydentury Donalda Trumpa (232); Prezydent Joe Biden i szansa na nowe otwarcie (235); Summary (241).	
DYPLOMACJA CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ W CZASIE PANDEMII COVID-19 (Dominik Mierzejewski, Przemysław Ciborek, Mateusz Chatys)	243
Dyplomacja chińska wobec USA i wielostronnych umów handlowych (243); Aktywność ChRL w organizacjach międzynarodowych (249); „Dyplomacja zdrowotna” ChRL w okresie COVID-19 (253); Summary (260).	
ROSJA: STRESS-TEST PUTINIZMU (Marek Menkiszak)	261
Polityka wewnętrzna: dyktatura porzuca pozory (261); Gospodarka i społeczeństwo: kryzys pandemiczny (268); Polityka zagraniczna (272); Summary (279).	
EUROPA WSCHODNIA I KAUKAZ POŁUDNIOWY: STREFA NIESTABILNOŚCI (Andrzej Szeptycki)	280
Ukraina (281); Białoruś (284); Mołdawia (287); Gruzja (289); Azerbejdżan (290); Armenia (292); Summary (294).	
NIEMCY: SCHYLEK ERY MERKEL W CIENIU PANDEMII (Lidia Gibadło)	295
Polityka wewnętrzna – walka z pandemią i przygotowania do roku wyborczego (295); Nowe wyzwania i stare spory. Polityczny dryf „niechętnego hegemonu” (300); Summary (308).	
BLISKI WSCHÓD: W OCZEKIWANIU NA NOWE OTWARCIE (Wiesław Lizak)	309
Stany Zjednoczone – Izrael – świat arabski: nadzieja na przełom i stare problemy (309); W oczekiwaniu na przełom w relacjach z Iranem (321); Summary (326).	
POLITYKA ZAGRANICZNA RP: CZY LECI Z NAMI PILOT? (Agnieszka Bieńczyk-Missala)	327
Polityka europejska – pieniądze „tak”, wartości „nie” (329); Stany Zjednoczone – wszystko na kartę Donalda Trumpa (334); Polityka wschodnia (335); Summary (340).	

PANORAMA ROCZNIKA

2020 ROKIEM CHIN (Bogdan J. Góralczyk)	343
Pandemia, która ruszyła z Chin (343); Hongkong, a w domyśle Tajwan (346); Nowy ład światowy z pierwszoplanową rolą Chin (350); Ambitne chińskie plany na przyszłość (352); Summary (357).	
COVIDOWE DYKTATURY I COVIDOWE DEMOKRACJE (Bartłomiej Nowotarski)	358
Fala demokratyzacji i fala autokratycznego odpływu (360); Inni niż wirus wrogowie demokracji (361); Falszywa demokracja: wyborcza dyktatura (363); Strategie fałszywej demokracji (wyborczej dyktatury) (364); Atak na mechanizmy odpowiedzialności władzy (366); Przypadek Węgier (368); Dyktatury i demokracje w starciu z wirusem (369); Teza na koniec (370); Summary (371).	
COVID-19 TESTUJE MULTILATERALIZM (Bartłomiej E. Nowak)	372
Ewolucja współczesnego multilateralizmu (372); COVID-19 a współpraca międzynarodowa (375); Summary (388).	
OSTRY CIEŃ MGŁY: ANTYZACHODNIA DEZINFORMACJA ZE STRONY CHIN I ROSJI W ZWIĄZKU Z PANDEMIĄ COVID-19 (Piotr Śledź)	389
Główne cele Chin i Rosji towarzyszące kampanii dezinformacji wokół COVID-19 (391); Kanaly oddziaływania (392); Główne narracje chińskiej i rosyjskiej dezinformacji (393); Środki zaradcze w dyspozycji Zachodu (399); Summary (401).	
KALENDARIUM WYDARZEŃ 2020	402
ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI	432
SKOROWIDZ	499
ZESPÓŁ ROCZNIKA	507

Table of Contents

INTRODUCTION	11
INTERNATIONAL ORDER IN THE PANDEMIC (Adam Daniel Rotfeld)	21
The starting point (21); The pandemic vs. post-truth (23); International order (24); Multilateralism (26); Crisis management (30); The pandemic and political systems (32); Final remarks (36); Summary (39).	
THE OBSERVATORY OF SECURITY	
A REVIEW OF 2020/21: GLOBAL AND REGIONAL ASPECTS (Roman Kuźniar)	43
The global pandemic is haunting... the West (44); U.S. Banana Republic (48); The Union aces the test (in defiance of Poland and Hungary) (55); China – the culprit becomes the beneficiary (61); Summary (65).	
NATO IN 2020: THE PANDEMIC ATTACKS, BUT DARK TIMES ARE OVER? (Marek Madej)	67
NATO and COVID-19 – how much crisis management does the Alliance need? (68); The Alliance's functioning in times of the pandemic – the military machinery is starting to (slowly, for now) seize up (71); Political cooperation – waiting for November and the „German solution” (74); Biden's victory and the Reflection Group's report – a chance for a breakthrough in the autumn? (78); Summary (83).	
COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN 2020 – WILL IT FALL VICTIM TO THE CORONAVIRUS OR HAVE ITS “HAMILTON MOMENT”? (Marek Madej, Marcin Terlikowski)	84
The underlying conditions – the shadow of COVID-19 (84); CSDP's development in 2020 (90); Operations – adapting and developing despite the epidemiological regime (95); Summary (103).	
ON ZOOM AND IN DISAGREEMENT – THE WORK OF THE SECURITY COUNCIL IN 2020 (Patrycja Grzebyk)	104
Whether remotely or in person, terrorism and women divide the Council members (105); Unanimity is going out of fashion (108); Peace-keeping operations (111); COVID-19 (115); Summary (118).	
2020 NUCLEAR ARMS CONTROL AND DISARMAMENT OVERSHADOWED BY THE COVID-19 PANDEMIC (Marek Tabor)	119
Failing of the ‘traditional’ nuclear arms control regimes (119); The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) as a new pillar of the global nuclear arms control structure (125); The New START – the last year of its operation and a bright outlook for its future (129); Summary (135).	

ARMED CONFLICTS IN AFRICA AND THE MIDDLE EAST DURING THE COVID-19 PANDEMIC (Kamila Pronińska, Bolesław Balcerowicz)	136
Syria. A never-ending ending of the war (136); Afghanistan. Towards a full 'Afghanization' of the war (141); Yemen. Between a Houthi offensive and the South's attempts at secession (143); The Horn of Africa. The outbreak of an armed conflict in Ethiopia and a never-ending war in Somalia (146); The conflict in Libya as a response to Turkish intervention (152); Summary (155).	
ENERGY SECURITY AND ENERGY-CLIMATE POLICY IN THE TIME OF THE COVID-19 PANDEMIC (Kamila Pronińska)	156
The global market – demand-supply trends in the time of the COVID-19 pandemic. NOCs vs. IOCs. OPEC's policy and Russian energy strategy (156); COVID-19 and climate-energy policy. The role of the EU, the PRC, and the US (162); Summary (170).	

THE WORLD IN THE YEARBOOK

THE GREAT LOCKDOWN AND DEGLOBAZATION: THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE WORLD ECONOMY (Karina Jędrzejowska, Anna Wróbel)	173
The World economy 2020–2021: Between a „great lockdown” and a „great rebound”? (175); World trade in 2020 (178); Jubilee in the shadow of a crisis: The challenges of global trade governance (184); International financial institutions in the face of the COVID-19 pandemic (192); The collapse of the Global Development Agenda (195); Summary (198).	
THE EUROPEAN UNION – PANDEMIC, PECUNIARY PROBLEMS, POPULISM, AND PARTINGS (Paweł J. Borkowski)	199
The pandemic (199); Money (205); Populism (209); Farewells (212); Summary (220).	
THE UNITED STATES IN 2020 – A SUPERPOWER IN THE HOUR OF TRIAL (Aleksandra Jarczeńska)	221
The COVID-19 pandemic and its impact on the situation in the United States (222); The 2020 election and its consequences for American democracy (228); A final assessment of Donald Trump's presidency (232); President Joe Biden and the chances for a new beginning (235); Summary (241).	
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA'S DIPLOMACY IN THE TIME OF THE COVID-19 PANDEMIC (Dominik Mierzejewski, Przemysław Ciborek, Mateusz Chatys)	243
Chinese diplomacy towards the US and multilateral trade agreements (243); The PRC's activity in international organizations (249); China's health diplomacy in the time of COVID-19 (253); Summary (260).	
RUSSIA: STRESS-TESTING PUTINISM (Marek Menkiszak)	261
Internal affairs: The dictatorship unmasked (261); Economy and society: A pandemic crisis (268); Foreign affairs (272); Summary (279).	
EASTERN EUROPE AND SOUTHERN CAUCASUS: AN AREA OF INSTABILITY (Andrzej Szeptycki)	280
Ukraine (281); Belarus (284); Moldova (287); Georgia (289); Azerbaijan (290); Armenia (292); Summary (294).	
GERMANY: THE TWILIGHT OF THE MERKEL ERA OVERSHADOWED BY THE PANDEMIC (Lidia Gibadlo)	295
Internal affairs – battling the pandemic and preparing for the election year (295); New challenges and old disputes. The political drift of the 'unwilling hegemon' (300); Summary (308).	

THE MIDDLE EAST – WAITING FOR A NEW OPENING (Wiesław Lizak)	309
The United States – Israel – the Arab World: A hope for a breakthrough and old problems (309); Waiting for a breakthrough in relations with Iran (321); Summary (326).	
POLAND'S FOREIGN POLICY – IS THERE A PILOT ON BOARD? (Agnieszka Bieńczyk-Missala)	327
European policy: Money – yes, please; values – no, thanks (329); The United States – Betting all on the Trump card (334); Eastern policy (335); Summary (340).	
THE YEARBOOK PANORAMA	
2020 – THE YEAR OF CHINA (Bogdan J. Góralczyk)	343
The pandemic that set off from China (343); Who says Hong Kong thinks Taiwan (346); The new world order with China in the leading role (350); China's ambitious plans for the future (352); Summary (357).	
COVID DICTATORSHIPS AND COVID DEMOCRACIES (Bartłomiej Nowotarski)	358
The wave of democratization and the autocratic tide (360); Democracy's foes other than the virus (361); False democracy: An electoral dictatorship (363); The strategies of a false democracy (an electoral dictatorship) (364); An attack on the mechanisms of accountability of the government (366); The case of Hungary (368); Dictatorships and democracies battle the virus (369); A point in conclusion (370); Summary (371).	
COVID-19 AS A TEST OF MULTILATERALISM (Bartłomiej E. Nowak)	372
The evolution of contemporary multilateralism (372); COVID-19 and international cooperation (375); Summary (388).	
THE FOG OF FALSEHOODS: CHINESE AND RUSSIAN ANTI-WESTERN COVID-19 DISINFORMATION (Piotr Śledź)	389
The main goals of China's and Russia's COVID-19 disinformation campaign (391); The channels of influence (392); The main narratives of Chinese and Russian disinformation (393); Deterrence strategies at the West's disposal (399); Summary (401).	
CHRONOLOGY OF EVENTS 2020	402
APPENDIX: STATES OF THE WORLD – SELECTED DATA AND INDICES	432
INDEX	499
THE YEARBOOK TEAM	507

Wprowadzenie

*The importance of vision, expertise, honesty and simple decency
in the management of world affairs cannot be overstated*

Editorial Board,
The New York Times, 15 listopada 2020 r.

Według danych z 22 lutego 2021 r. wirusem COVID-19 od chwili jego pojawienia się w grudniu 2019 r. zostało na świecie zakażonych ok. 112 mln osób, spośród których z tego powodu umarło ok. 2,5 mln. Rzecz zupełnie niezwykła, Chiny, choć – tam w bardzo specyficznych warunkach ekologicznych wirus się pojawił – wyszły z tego zagrożenia obronną ręką. Można powiedzieć: dosłownie, ponieważ po pierwsze, są w ogóle państwem niemal garnizonowym, a po drugie, drakońskie obostrzenia (w tym ścisła izolacja dzielnic, miast, regionów) bezwzględnie egzekwowane przy pomocy policji i wojska od razu przyniosły efekt. Chiny stały się krajem niemal wolnym od COVID-19 i mogły szybko wrócić do normalnego życia, zwłaszcza gospodarczego. Rok po wymknięciu się wirusa z Chin i wywołaniu przezeń globalnej pandemii nie znajdujemy ich na liście pierwszych kilkudziesięciu krajów najbardziej dotkniętych pod względem liczby ofiar. Na pierwszym miejscu tabeli dokumentującej dramat pandemii są Stany Zjednoczone z ponad 28 mln osób zakażonych i pół miliona (dane z 22 lutego) ofiar śmiertelnych¹. Na kolejnych miejscach znajdują się Indie i Brazylia, a pierwszą dziesiątkę zamykają Niemcy, przed którymi uplasowały się pozostałe cztery główne państwa Europy Zachodniej. Spoza Zachodu w pierwszej dziesiątce mamy jeszcze Rosję i Turcję. Pokazuje to, że pandemia najbardziej dotknęła wysoko rozwinięte państwa zachodnie. Czasem się też podkreśla, że od grudnia 2019 do marca 2020 r. odbyło się 3200 lotów z Chin do USA. Zapewne do Europy Zachodniej (zwłaszcza północnych Włoch) tych lotów musiało być przynajmniej tyle samo, jeśli nie więcej. Dokąd zatem miała się udać zaraza z Chin w pierwszej kolejności i z największym impetem? Bez wątpienia nie pozostanie to bez wpływu na postawę ludzi Zachodu wobec różnorodnych kontaktów z Chinami w najbliższych latach.

¹ Jak pisały amerykańskie media, oznaczało to, że więcej Amerykanów straciło życie z powodu COVID-19 niż łącznie w czasie I i II wojny światowej oraz wojny w Wietnamie.

Nadal trudno jednak ocenić wpływ pandemii na życie międzynarodowe. Łatwiej to zrobić w odniesieniu do biznesu czy różnych form życia społecznego. To już kolejny w ostatnich dwudziestu latach potężny cios w stosunki międzynarodowe czy – w innym ujęciu – politykę światową², który zmusza społeczność międzynarodową do refleksji, do częściowych zmian, do wspólnych programów i działań, ale – dobrze lub źle – raczej nie wstrząsa podstawami porządku międzynarodowego. Szerokie spojrzenie na ten temat otrzymujemy w świetnym esej prof. Adama D. Rotfelda, który mamy przywilej publikować w tym wydaniu RS. Problematyka pandemiczna, czyli różnorakie konsekwencje globalnego wirusa dla polityki państw i instytucji międzynarodowych, przenika zresztą większość tekstów *Rocznika 2020/21*, bo przecież inaczej być nie może.

*

„Trump może odrzucać wynik wyborów i zmobilizować swój skrajny elektorat, który wyjdzie na ulice z bronią. **Możemy wtedy być świadkami scen nie z tego świata**, jeżeli chodzi o współczesną polityczną cywilizację Zachodu”. Te są moje słowa z wypowiedzi dla jednego z polskich portali 26 października 2020 r.³ Zdobycie Kapitolu przez zwolanych do Waszyngtonu przez prezydenta USA wiernych mu „rokoszan” stało się taką właśnie sceną, która rozgrywała się na oczach Ameryki i oniemiałego świata. Prezydent Trump siedział sobie w tym czasie w Białym Domu i oglądał tę bezprecedensową rebelię w telewizji. Jeśli zdobycie Kapitolu przez tłum nie stało się czymś porównywalnym do zdobycia Pałacu Zimowego w Petersburgu w 1917 r., to nie tylko dlatego, że Trump nie ma ani taktycznego, ani strategicznego zmysłu Lenina, lecz również z tego względu, że demokracja w Ameryce, jej instytucje i ludzie, wykazała większą odporność niż autokratyczny carat. Trzeba jednak pamiętać, że na przegranego i niedosłego „Lenina” Stanów Zjednoczonych oraz jego myślowy i moralny śmietnik (czytaj: program) głosowało ponad 75 mln Amerykanów, czyli więcej niż kiedykolwiek na zwycięskiego prezydenta USA. I jednocześnie w tak oczywistym przypadku zamachu na konstytucję oraz demokratyczne instytucje Stanów Zjednoczonych republikańscy senatorowie obronili Trumpa przed impeachmentem. Pokazuje to głębię erozji moralnych i społecznych fundamentów demokracji, w ogóle ustroju nadal głównego światowego supermocarstwa.

Pełną świadomość problemu, wobec którego stanęła Ameryka, ma jej nowy prezydent, Joe Biden, i jego administracja. Kryzys demokracji jest zresztą szerszy, zarówno w sensie geograficznym, jak i natury jej wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń, jakie

² Thomas Friedman wymienia tu: terroryzm międzynarodowy, kryzys finansowy 2008 i późniejszy, pandemię i zagrożenie zmianami klimatycznymi, zob. „How we broke the world”, *The New York Times* (dalej NYT), 31 maja 2020 r.

³ R. Kuźniar, „Demokracja może wylecieć w powietrze” (rozmawiała J. Koć), wiadomo.co, 26 października 2020 r.

się pojawiły w ostatnich dekadach. **Demokratyczna administracja od początku demonstruje determinację w swym zamiarze rewitalizacji demokracji jako integralnej części tożsamości Zachodu.** „Musimy dowieść, że nasz model nie jest reliktem historii. Musimy pokazać, że w zmieniającym się świecie demokracje mogą dobrze służyć swoim narodom. To jest misja, która musi nas ożywiać. Demokracja nie zdarza się przypadkiem. Musimy jej bronić, umacniać ją i odnawiać” – mówił Biden w czasie pierwszego, zdalnego spotkania przywódców G-7 w lutym 2021 r. I jak dodawał, wszystko to musi się odbywać w strategicznej, długofalowej rywalizacji z Chinami i Rosją, które są zainteresowane bankructwem demokracji. Obrona demokracji przed destruktywną aktywnością obu mocarstw jawi się nowej administracji jako ten sam rodzaj wyzwania, jakim kiedyś była obrona przed geopolitycznymi ambicjami Związku Sowieckiego i międzynarodowego komunizmu⁴. Oczywiście, zewnętrzna dywersja, choć strategicznie niebezpieczna, może być tak destrukcyjna jedynie dlatego, że źródła kryzysu zachodniej demokracji są przede wszystkim endogenicznej natury⁵, o czym wielokrotnie pisaliśmy także w RS. I to nie tylko i nie tyle ze względu na działalność sił lewicowego czy prawicowego autorytaryzmu, ile przede wszystkim z powodu upartego ignorowania ekonomicznych i społecznych braków lub schorzeń modelu rozwoju krajów zachodnich w ostatnich dekadach (gdy neoliberalna gospodarka i globalizacja powodowały, jako istotny produkt uboczny, erozję kulturowych i społecznych fundamentów demokracji).

Zupełnie od niedawna takie zagrożenie stanowi żywiołowy rozwój platform mediów społecznościowych, które stały się siedliskiem fake newsów oraz teorii konspiracyjnych i zastąpiły tradycyjne media w roli dostarczania informacji, a także kształtowania wiedzy i świadomości rosnącej części zachodnich społeczeństw⁶. To na nich opierał swój wpływ Donald Trump oraz ruchy w rodzaju MAGA czy QAnon oraz ich odpowiedniki w innych krajach, zasilane dywersją informacyjną z Rosji czy Chin. Były prezydent Obama wskazywał na konieczność odwrócenia kultury „wariackich teorii konspiracyjnych” i procesu „zanikania prawdy” (*truth decay*), bez czego nie Ameryka nie zdoła przezwyciężyć swych podziałów, ale przecież dotyczy to także wielu innych państw zachodnich, aczkolwiek sytuacja w Europie wygląda pod tym względem znacznie lepiej⁷. Zwycięstwo Bidena może stanowić początek odwracania trendu, choć takich zwycięstw trzeba więcej, bo jeszcze w 2020 r. demokracja była nadal w odwrocie; demokracje po raz pierwszy od lat dziewięćdziesiątych XX w. przestały stanowić

⁴ D.E. Sanger, „Biden declares the era of Trump-style ‘America First’ diplomacy over”, NYT, 19 lutego 2021 r.

⁵ Zob. m.in. A. Applebaum, *Zmierzch demokracji. Zwodniczy powab autorytaryzmu*, przeł. P. Tarczyński, Agora, Warszawa 2020.

⁶ M. Szuldrzyński, „Sieć zabije demokrację”, *Rzeczpospolita* (dalej Rz), 6–7 czerwca 2020 r.

⁷ T. Friedman, „Cyberspace plus Trump almost killed our democracy. Can Europe save us?”, NYT, 9 lutego 2021 r.

większość krajów świata⁸. Dotkliwą stratą na tej mapie stał się w 2020 r. definitywny zwrot ponad 200-milionowej Indonezji ku twardemu autorytaryzmowi⁹.

UE, to warto podkreślić, przeżyła „zły rok 2020” w lepszej formie, niż to się początkowo zapowiadało (oskarżenia o brak dostatecznej reakcji na pandemię licznie pojawiające się wiosną 2020 r.). Fundusz Odbudowy (gospodarki po pandemii) wart 750 mld euro oraz nowatorski sposób jego kreowania (m.in. obligacje EBC) i dysponowania (zasada warunkowości w relacji do praworządności) skłaniają wielu do mówienia o jakościowym „przeskoku” w procesie integracji europejskiej czy wręcz momencie hamiltonowskim. Czy będzie to uzasadnione, trzeba poczekać, ale potwierdziło się tu znane powiedzenie Jeana Monneta, że „Wspólnota będzie sumą odpowiedzi na kryzysy, z którymi będzie musiała się mierzyć”. Kilka innych decyzji (porozumienie handlowe z Wielką Brytanią, wstępne porozumienie inwestycyjne z Chinami, decyzje w sprawie neutralności emisyjnej do 2050 r., wspólna, twarda linia wobec Rosji) podjętych w końcu 2020 r. też może świadczyć o zdolności Unii do działania, która pomogła jej przetrwać pewien kryzys legitymizacji z ostatnich lat. Niefortunny występ szefa unijnej dyplomacji w Moskwie („pokazucha” Ławrowa na wspólnej konferencji prasowej z Borrellem)¹⁰ czy brak postępów na drodze ku „autonomii strategicznej” nie podważyły pozycji UE w ogóle, natomiast dowodzą, że do wspólnej polityki zagranicznej Unia musi dorosnąć i nie stanie się to z dnia na dzień, choć próby trwają od 22 lat (1999 – ustanowienie CFSP). Przywraca to świeżość i atrakcyjność wspólnoty atlantyckiej z mocnym, przywódczym udziałem Stanów Zjednoczonych. Deklarację takiej polityki złożył wkrótce po objęciu urzędu prezydent Joe Biden, choć – rzecz znamienita – reakcje przywódców dwóch mocarstw Europy Zachodniej, Niemiec i Francji, okazały się w tej sprawie dość powściągliwe¹¹. Zresztą, w samych Stanach Zjednoczonych wokół tego, czy i jak Ameryka powinna być *back*, pojawiają się różne głosy¹². Zarazem jednak w obliczu

⁸ Pisze o tym B. Nowotarski, „Zakażona demokracja”, *Gazeta Wyborcza* (dalej GW), 20–21 czerwca 2020 r. (i rozwija myśl w tym wydaniu RS). Zob. też raport Freedom House, *Nations in Transit. Dropping the Democratic Facade*.

⁹ F. Panimbang, „Indonesia's return to an authoritarian developmental state”, *International Politics and Society*, 21 października 2020 r.

¹⁰ Ostentacyjne lekceważenie i krytyka UE w obecności jej wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej oraz deklaracja braku zainteresowania Rosji rozwijaniem kontaktów z „taką Unią” były raczej przejawem frustracji i desperacji Moskwy w obliczu braku akceptacji Brukseli i głównych stolic Wspólnoty dla Rosji takiej, jaka jest. Na klimacie stosunków UE–Rosja na przełomie 2020/2021 r. ciążyła głównie sprawa Nawalnego. Niezależnie od tego wizyta Borrelli (4–6 lutego) była błędem samym w sobie, choć w reakcji na występy Ławrowa doszło do dalszego usztywnienia postawy UE wobec Rosji.

¹¹ Chodzi o przemówienia Angeli Merkel i Emmanuela Macrona na zdalnym szczycie G-7 19 lutego 2021 r. Na deklarację Bidena, że „America is back”, odpowiadali, że sytuacja jest dziś inna niż pięć lat temu, choć te same wyzwania – Chiny i Rosja – pozostają wspólne.

¹² S. Wertheim, „America is not 'back'. And Americans should not want it to be”, *NYT*, 24 lutego 2021 r.; R. Kagan, „A superpower, like it or not”, *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień 2021.

otwartych, antyzachodnich poczynań Chin¹³ i Rosji UE nie ma wyboru i powinna wspólnie z USA budować strategię obrony interesów Zachodu oraz utrzymania, także dzięki reformom, wszystkich pozytywnych właściwości wytworzonego dzięki Zachodowi porządku międzynarodowego.

W dorocznym raporcie na temat aktualnych zmian geopolitycznych w świecie Charles Grant z Center for European Reform wymienia i zwięźle analizuje aż dwanaście takich, które zasługują na naszą uwagę. Wspomnę tylko kilka, ważnych z polskiego punktu widzenia. Pierwsza to ciężka praca nowej administracji USA na rzecz odzyskania reputacji USA po szkodach, jakie w niej wyrządził Trump, ale zarazem rewitalizacja multilateralizmu, którą będziemy zawdzięczać administracji Bidena. Drugą jest pewien paradoks polegający na tym, że Chiny wychodzące zwycięsko z kolejnych kryzysów nabierają pewności siebie, co wywołuje wrogą reakcję wobec ich rosnącej asertywności. Po trzecie, narastanie strategicznej i ekonomicznej rywalizacji między USA a Chinami będzie stawiać UE w trudnym położeniu. Po czwarte, pęknięcie między większością krajów Unii a niektórymi państwami Europy Środkowej nie ulegnie szybkiemu załagodzeniu. Po piąte, pogłębieniu integracji w strefie euro nie będzie towarzyszyć wzrost skuteczności całej UE w innych sferach (migracja, polityka zagraniczna). Po szóste, Rosja i Turcja będą kontynuować oddalanie się od Zachodu¹⁴. Spostrzeżenia Granta są wystarczająco ogólne i bezsporne, aby zachowały swoją aktualność i były poważnie traktowane. Warto jednak pamiętać o zawodności tego rodzaju predykcji w życiu międzynarodowym, nawet gdy formułują je tak respektowani analitycy jak Mark Leonard i Jeremy Shapiro z ECFR. Na początku 2020 r. pokusili się o wytypowanie dziesięciu problemów, które zdominują życie międzynarodowe w tymże roku. I znajdujemy tam m.in. takie „kwiatki” jak... ponowny wybór Trumpa na prezydenta USA, przyjazd Putina na szczyt G-7 do USA, fiasko negocjacji umowy handlowej UE – Wielka Brytania; zagrożenie sukcesji jako dominujące wyzwanie w Rosji, Turcji i kilku innych krajach; zniknięcie sojuszu z Tajwanem z agendy USA czy rozwiązanie przez Zelenskiego konfliktu w Donbasie¹⁵. Można powiedzieć, iż obaj analitycy zagrali *va banque*, ale co strzał, to kulą w płot. Powinno to być dla nich lekcją pokory, ale zarazem dyrektywą nakazującą badaczom stosunków międzynarodowych większą wstrzeźliwość w prognostycznych „zabawach intelektualnych”.

¹³ B. Góralczyk, „Państwo smoka chce więcej”, Rz (Plus Minus), 24–27 grudnia 2020 r.

¹⁴ Pozostale to: Francja i Niemcy będą przewodzić UE (z większą rolą Francji w krótkiej perspektywie), porażka Trumpa nie jest równoznaczna z upadkiem trumpizmu, Wielką Brytanię czeka kilka trudnych lat, globalizacja przeżywa trudne chwile, ale w wielu sferach nie zostanie odwrócona, bogactwo i wpływ korporacyjnych gigantów w sferze technologii, powiększone w czasach pandemii, zostaną ukrócone, dyskusja w łonie UE na temat jej „strategicznej autonomii” zajmie jeszcze sporo czasu. Zob. *The New Geopolitics: Annual Report 2020*, CER, 11 lutego 2021 r.

¹⁵ „Dziesięć spraw, które zdominują politykę zagraniczną w 2020 roku”, GW, 11 stycznia 2020 r. (dodatek „Nasza Europa”). Przypomnijmy, że Leonard jest wieloletnim szefem ECFR, a Shapiro dyrektorem badań w tym prestiżowym think tanku.

*

„It's SO depressing how PiS is wrecking Poland, which was once the star among post-communist states and now looks ever more like a communist state again in so many ways”. To zdanie prof. Leslie Holmesa z australijskiej Akademii Nauk Społecznych skierowane do prof. Jana Pakulskiego z uniwersytetu w Hobart po lekturze raportu Transparency International, w którym Polska jest opisywana jako kraj rosnącej korupcji, załamania się zasady rządów prawa oraz niezależności wymiaru sprawiedliwości¹⁶. Niestety, nie jest to jedyna negatywna charakterystyka rozwoju sytuacji w Polsce w 2020 i na początku 2021 r.

W 2020 r. w Polsce odnotowano najwięcej zgonów (477 tys.) od zakończenia II wojny światowej i jednocześnie najniższy od wielu lat wskaźnik urodzeń (tylko 355 tys.)¹⁷. Pod względem demograficznym to klęska. Bardzo wysoki był także wskaźnik zgonów z powodu COVID-19 (niemal 43 tys. według stanu z 23 lutego 2021 r.), i to pomimo słabiej zaznaczających się w Polsce czynników rozwoju tej choroby (niższa niż w Europie Zachodniej średnia długość życia, niższy poziom urbanizacji – mniej wielkich skupisk ludności), co jednoznacznie wskazywało na zły stan opieki zdrowotnej (liczba lekarzy, łóżek szpitalnych, dostęp do urządzeń i lekarstw itp.). Wszystko są to sprawy z zakresu bezpieczeństwa zdrowotnego. Nie trzeba dodawać znanej od dawna, najwyższej w Europie liczby zgonów z powodu smogu¹⁸. Tę sytuację można uznać za zagrożenie dla Polski większe niż sąsiedztwo Rosji. **Należało oczekiwać, że polski rząd ją dostrzeże i zacznie podejmować właściwe kroki przeciwdziałające.** I rzeczywiście, w rządzie pojawił się nowy wicepremier w osobie szefa partii rządzącej. Jarosław Kaczyński został przewodniczącym Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego. Rozwój wydarzeń w Polsce po tej nominacji wskazywał, że rola nowego wicepremiera i przewodniczącego komitetu jest podobna do tej, jaką w drugiej połowie lat czterdziestych odgrywał marszałek Michał Rola-Żymierski jako przewodniczący Państwowej Komisji Bezpieczeństwa; jej celem była walka z „reakcyjnym podziemiem”. Była to zatem rola polegająca na dbaniu o bezpieczeństwo ówczesnej władzy. Wicepremier Kaczyński wszedł w bardzo podobne buty. Oprócz dbania o spójność i dyscyplinę w coraz bardziej skłóconej „zjednoczonej prawicy” sprawującej władzę zaznaczał swoją obecność w rządzie podejmowaniem walki ze wszystkim, co zdawało się zagrażać jego rządowi. **Bezpieczeństwu władzy w sensie kratokratycznym (władzy dla władzy) miały służyć także inne decyzje podejmowane w logice znanej z pierwszych dekad PRL: „władzy raz zdobytej nie oddamy nigdy”.** Walka z zagrożeniami i utrwalanie władzy polegały na podporządkowywaniu

¹⁶ Cytowany list datowany jest na 30 stycznia 2021 r. i skierowany także do członków Australian Institute of Polish Affairs.

¹⁷ D. Pawłowska, „To był czarny rok. Najwięcej zgonów od II wojny światowej”, GW, 4 stycznia 2021 r. Według różnych scenariuszy w Polsce w 2100 r. będzie mieszkać od 15 do 23 mln ludzi.

¹⁸ M. Warchała, „Czarny węgiel zabija dzieci”, GW, 12 października 2020 r.; A. Słojewska, „Smogiem Polska stoi”, Rz, 24 listopada 2020 r.

i wykorzystywaniu wszystkich zasobów państwa interesom partii rządzącej. Spektakularną manifestacją tego rodzaju polityki były wybory prezydenckie w czasach pandemii, przeprowadzone pomimo zagrożenia epidemicznego, wbrew wymogom bezpieczeństwa zdrowotnego Polaków, w sposób niespełniający standardów demokratycznych, ale przede wszystkim z użyciem całego aparatu państwa na rzecz kandydata obozu władzy. W przeciwnym przypadku ten kandydat nie zostałby prezydentem. Notabene, nawet dotąd przychylni obozowi władzy zaczęli wskazywać na zupełny upadek instytucji prezydenta w Polsce, niejakość, by nie powiedzieć polityczny infantylizm sposobu sprawowania tego urzędu przez reprezentującego posłusznie wyłącznie interesy obozu władzy (jego szefa), który w tym celu go tam umieścił¹⁹.

Żaloszny stan prezydentury w Polsce jest jak gdyby zamierzony w tym sensie, że widoczne staje się systematyczne osłabianie czy ośmieszanie innych instytucji ustroju państwa. Cel wydaje się dość oczywisty. Instytucje są w każdym państwie ostoją kompetencji oraz ciągłości polityki i tożsamości państwa. Ich demontaż otwiera drogę do woluntaryzmu i arbitralności w sposobie kierowania państwem, co jest charakterystyczne dla ustrojów (władców) autorytarnych. Jak wiadomo, proces faktycznego unieważniania lub trywializowania konstytucyjnych instytucji ustroju RP zaczął się w końcu 2015 r. od zmian w Trybunale Konstytucyjnym. W ostatnim roku jest to widoczne m.in. w odniesieniu do polityki zagranicznej państwa – nowa ustawa o ministerstwie spraw zagranicznych, a właściwie jego resztówce, ma służyć deprofesjonalizacji służby zagranicznej²⁰. Obniżanie poziomu nauki polskiej będzie nieuchronnym następstwem wprowadzanych przez nowego ministra nadzorującego ten sektor zmian dotyczących kryteriów oceny rozwoju naukowego (pojawią się „Czarnkowi docenci”). Sytuacja w Instytucie Pamięci Narodowej czy w mediach, niegdyś publicznych²¹, nie mówiąc o prokuraturze czy policji, sprawia wrażenie celowego deprecjonowania powagi państwa polskiego oraz umysłowej i moralnej pauperyzacji życia publicznego w Polsce²². Wiele jednak wskazuje, że chodzi nie tylko o bezpieczeństwo władzy, to znaczy zapewnianie jej trwania kosztem Polski, lecz także o specyficzne poszerzanie jej bazy społecznej, czyli powiększanie liczby osób, które coś jej zawdzięczają, zatem będą ją w zamian popierać (inna wersja 500 plus). Znany niemiecki historyk Jörg Baberowski, specjalista od Rosji i ZSRR, powiedział

¹⁹ Ł. Warzecha, „Pustosłowie głowy państwa”, Rz, 27 stycznia 2021 r.; P. Wroński, „Teatralne zabawy w armię”, GW, 8 lipca 2020 r.

²⁰ R. Kuźniar, „Resztówka Czaputowicza”, Rz, 9 września 2020 r.; W. Ferdecki, „Burza wokół dyplomacji”, Rz, 22 stycznia 2021 r.

²¹ Przewodniczącym Rady Programowej Polskiego Radia został znany polityk, blisko związany z szefem partii rządzącej, który dzięki swym wypowiedziom w powszechnym odbiorze uchodzi za reprezentatywną ilustrację nie nadmiernie rozwiniętego potencjału kulturowo-intelektualnego ludzi władzy.

²² W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy w instytucjach państwowych, także w spółkach skarbu państwa, nastąpiły kolejne liczne nominacje osób pozbawionych merytorycznych kompetencji, ujawniających moralny nihilizm oraz pazerność w korzystaniu z publicznych pieniędzy, knajacki język i geszefciarską mentalność „gwiazd” obozu władzy (*vide* Orlen, komisja ds. badania pedofilii, IPN itd.). Zob. np. P. Figurski, J. Sidorowicz, „Taśmy Obajtki”, GW, 26 lutego 2021 r.

kiedyś, że „**Bolszewicy mieli dobre wyczucie tego, jak ludziom, którzy pochodzą z marginesu, rozdać posady i zapewnić sobie ich lojalność. To jest właśnie tajemnica bolszewickiego sukcesu**”. Dlatego dzięki obietnicy awansu społecznego większej liczby ludzi mniejsza ich liczba mogła długo utrzymywać władzę kosztem całego kraju²³.

Działania na rzecz bezpieczeństwa władzy podejmowane już w czasie gdy stanowisko przewodniczącego komitetu ds. bezpieczeństwa objął szef partii rządzącej, oznaczały również walkę z konkretnym „przeciwnikiem” wskazywanym w ostatnich miesiącach przez wicepremiera – przewodniczącego. W drugiej połowie roku takim przeciwnikiem stała się ponownie UE, którą Jarosław Kaczyński porównywał do Związku Sowieckiego, a może nawet uważał za coś gorszego²⁴. Chodziło wyłącznie o to, że Wspólnota postanowiła powiązać wypłaty z Funduszu Odbudowy z przestrzeganiem praworządności. Polska wspólnie z Węgrami zagroziła w tej sprawie wetem, co oznaczałoby, że mogła tych pieniędzy nie otrzymać. Upokarzające dla rządu PiS było to, że to premier Orbán po załatwieniu korzystnego dla siebie rozwiązania w tej sprawie przyjechał do Warszawy, aby przekonać władze w Polsce o potrzebie wyrażenia zgody na stanowisko Unii, i nawet ubiegł polski rząd w ogłoszeniu akceptacji Warszawy dla mechanizmu wypłat z Funduszu²⁵.

Kolejnym frontem walki o bezpieczeństwo władzy było brutalne pacyfikowanie od końca października 2020 r. legalnych manifestacji polskich kobiet po decyzji poddanego władzy politycznej Trybunału Konstytucyjnego o odejściu od kompromisu aborcyjnego. Do walki z kobietami wysyłane były także policyjne formacje „damskich bokserów” używających fizycznej przemocy przeciwko pokojowo demonstrującym. Tak licznych i mocno wyposażonych formacji bezpieczeństwa wewnętrznego przypominających ZOMO do tej pory w wolnej Polsce nie widzieliśmy. Przekaz był jeden: nie zawahamy się użyć siły fizycznej przeciwko tym, których uważamy za zagrożenie dla władzy. I wreszcie ostatni w tym cyklu przykład: w lutym 2021 r. władza postanowiła podciąć materialne korzenie wolnych środków przekazu w Polsce, próbując im narzucić gigantyczny haracz (zwany podatkiem) od reklam, które są głównym lub jedynym źródłem ich utrzymania. Jego wprowadzenie oznaczałoby upadek wielu mediów, dzięki czemu Polacy nie mogliby patrzeć władzy na ręce ani krytykować jej polityki. I ten zamiar, podobnie jak rozpędzanie kobiecych manifestacji, wzbudził mnóstwo reakcji i protestów w wielu krajach świata. Jednocześnie rząd nie przyjmował żadnych decyzji o charakterze podatkowym w stosunku do amerykańskich cyfrowych koncernów medialnych²⁶.

²³ „Potworna katastrofa. Rewolucja bolszewicka i wojna domowa w Rosji” (rozmawiał F. Gańczak), *Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej* 2017, nr 10; R. Kuźniar, „Dopóki nie znajdzie się lepszy termin, będę bronić »neobolszewii«”, *GW*, 21 sierpnia 2020 r.

²⁴ J. Kaczyński, „Polska nie będzie kolonią” (rozmawiali K. Gójska i T. Sakiewicz), *Gazeta Polska*, 21 października 2020 r. Cała rozmowa była manifestacją albo cynicznej demagogii, albo zupełnego braku kontaktu z rzeczywistością szefa partii rządzącej, a z pewnością jego determinacji utrzymania władzy bez względu na cenę, którą Polska będzie musiała zapłacić.

²⁵ B. Wieliński, M. Kokot, „Węgry ważniejsze”, *GW*, 27 listopada 2020 r.

²⁶ P. Mazurkiewicz, „Polska ulega presji amerykańskich firm”, *Rz*, 29 czerwca 2020 r.

Bezpieczeństwu władzy ma służyć rosnąca etatyzacja gospodarki i wykorzystywanie jej jako instrumentu korupcji politycznej oraz upartyjnianie sposobu zarządzania sektorem spółek skarbu państwa, a także kształtowania budżetu państwa. Było to bardzo silnie widoczne przy okazji wyborów prezydenckich, kiedy rząd (premier) obiecywał wsparcie z budżetu państwa (zatem publicznego, wytwarzanego przez całe społeczeństwo) tym grupom i społecznościom lokalnym, które zagłosują na kandydata władzy. Bez wykorzystania budżetu państwa przez jego partię Andrzej Duda nie wygrałby tych wyborów. Widać to również przy okazji dzielenia rządowego (też pochodzącego z pieniędzy podatnika) wsparcia dla tych samorządów, w których rządzą przedstawiciele partii władzy, oraz odmawiania wsparcia, także tego, które standardowo jest udzielane, samorządom, w których przewagę mają przedstawiciele opozycji lub lokalnych, bezpartyjnych komitetów wyborczych. Dotyczy to nawet środków pochodzących z funduszy UE. Największym problemem jest jednak traktowanie finansów publicznych jak partyjnej kasy, którą obdziela się wiernych lub za którą kupuje poparcie grup nieświadomych manipulacji. Potwierdzają to wypłaty z tytułu „500 plus” czy kolejne emerytury (13, 14). W obu przypadkach około połowy wypłat trafia do osób niepotrzebujących tego wsparcia. Dzieje się to naturalnie kosztem struktury budżetu, który przestał już stymulować inwestycje (niepokojący ich spadek, głównie prywatnych, ale też publicznych) służące rozwojowi, czyli w edukację, badania, technologię (R&D), zdrowie, ochronę środowiska naturalnego. Zmniejsza się, i tak wcześniej niewysoka, innowacyjność polskiej gospodarki oraz – to jest nowe zjawisko – nasycenie wyższymi technologiami polskiego eksportu. Nieuchronnie grozi to pogorszeniem miejsca polskiej gospodarki w globalnych *terms of trade*, nie mówiąc o skłonności do lokowania w Polsce zagranicznych, bezpośrednich inwestycji kapitałowych (FDI), a to na skutek pogarszania się stanu praworządności i niezależności wymiaru sprawiedliwości²⁷. To wszystko także dzieje się ze względu na potrzebę umacniania bezpieczeństwa władzy, za co odpowiada główna partia rządząca i osobiście jej szef, a zarazem przewodniczący rządowego komitetu bezpieczeństwa. Niezwykle trafnym komentarzem do tej ponurej z polskiego punktu widzenia konstatacji są słowa doświadczonego i cenionego ekonomisty prof. Jerzego Wilkina: W ostatnim czasie „rząd odizolował nas od zachodnich partnerów, ograniczył rolę samorządów, okazywał wprost nieufność do przedsiębiorców, zaniedbał sektor badań i rozwoju, zniechęcił do inwestowania, wprowadzając niekorzystne rozwiązania instytucjonalne, w tym

²⁷ Negatywne zjawiska na styku polityki i gospodarki są przedmiotem licznych analiz i tekstów publikowanych przez czołowych polskich ekonomistów. Zob. np.: D. Rosati, P.D. Wiśniewski, „Co nam, Unio, dasz w ten niepewny czas”, Rz, 21 kwietnia 2020 r.; A. Sławiński, „Odcinanie tlenu gospodarce”, Rz, 31 grudnia 2020 – 1 stycznia 2021 r.; A. Wojtyła, „Polexit znacznie groźniejszy niż weto”, Rz, 10 grudnia 2020 r.; P. Rożyński, „Weto to zbrodnia na Polsce”, Rz, 17 listopada 2020 r.; L. Balcerowicz, „Banki centralne mogą doprowadzić do zombifikacji” (rozmawiał P. Rożyński), Rz, 12 stycznia 2021 r.; V. Makarenko, K. Korzeniowska, „Orlen idzie ścieżką Gazpromu”, GW, 14 grudnia 2020 r.; W.M. Orlowski, „Droga do samobójstwa”, Rz, 19 listopada 2020 r.; M. Belka, „Nieufność ta władza ma w genach” (rozmawiał H. Orzechowski), GW, 4 stycznia 2021 r.

psując system sądowniczy. I całkowicie lekceważył ponad połowę społeczeństwa. Przez ostatnie lata opozycji, która tę połowę reprezentuje, nie udało się nawet przecinka wstawić do ustaw przyjmowanych przez Sejm. **Taki kraj nie może się harmonijnie rozwijać. Rząd coraz mocniej dzielił społeczeństwo i wykluczał jego dużą część z wpływu na rozwój państwa. Prowadziło to nie tylko do rujnowania społeczeństwa jako wspólnoty, ale też marnotrawstwa znacznej części potencjału rozwojowego polskiego społeczeństwa i gospodarki**²⁸.

Koncentracja władzy na własnym bezpieczeństwie niemal za każdą cenę – gospodarczą, społeczną, wizerunkową – prowadziła już od kilku lat do marginalizacji Polski na europejskiej scenie. Polsce niczego nie proponowano, Polska niczego nikomu nie proponowała. Władza odcinała kupony od pozycji wypracowanej przez poprzedników, a jej jedyną troską w sferze należącej do polityki zagranicznej było to, aby nikt z zewnątrz nie przeszkadzał jej rządzić po swojemu, czyli jak wyżej. Po zmianie administracji w Waszyngtonie obóz rządzący stracił jedyne polityczne protektora i jest pozbawiony jakichkolwiek solidnych partnerów w stosunkach zewnętrznych. Nie da się napisać ani jednego słowa na temat merytorycznej wartości aktywności rządu PiS na polu polityki zagranicznej, bo ta przestała wcześniej istnieć²⁹. Nowy minister spraw zagranicznych, który zastąpił swego poprzednika zwanego przez szefa partii rządzącej „eksperymentem”, *de facto* abdykował ze swej roli, zanim zdążył w nią wejść, choć nominalnie jest członkiem rządu.

*

W ostatnich miesiącach 2020 i na początku 2021 r. odeszło kilka postaci ważnych dla polskiego kształtu wolności, a najpierw, przed 1989 r., dla walki o nią. Henryk Wujec, Wojciech Karpiński, Marcin Król, Jan Lityński, Zdzisław Najder. Niektórzy płacili za tę wolność wysoką cenę – aresztowań, pobytów w więzieniu, wyrzucania z pracy, a nawet kary śmierci, na szczęście, jak w przypadku Najdera, niewykonanej. Z perspektywy tego, czym zajmujemy się w *Roczniku Strategicznym*, warto w szczególności pamiętać i przypominać o dorobku Zdzisława Najdera, inicjatora legendarnego Polskiego Porozumienia Niepodległościowego (1976), dyrektora polskiej sekcji RWE, a już w wolnej Polsce m.in. założyciela Klubu Weimarskiego i autora projektu „Węzły pamięci Polski Niepodległej”.

Roman Kuźniar, 1 marca 2021 r.

²⁸ „Koniec tego raj” (rozmawiała K. Naszkowska), GW, 4–5 kwietnia 2020 r.

²⁹ P. Zalewski, „Polska na bocznym torze”, Rz, 18 lutego 2021 r. Świadectwem jednostronności i ubóstwa myślenia w sferze polityki zagranicznej rządzącej w Polsce formacji jest wypowiedź uchodzącego w tym środowisku za guru w tej dziedzinie prof. Przemysława Grajewskiego *vel* Żurawskiego na temat stosunków z USA Trumpa. W wypowiedzi dla *Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego* (2020, nr 1) kategorycznie rekomendował on stawianie wyłącznie na Trumpa i powstrzymywanie się od poszukiwania kontaktów z Partią Demokratyczną. Zob. też R. Kuźniar, „Uwikłanie PiS w trumpizm zaszkodziło Polsce, ale teraz może być szansą dla opozycji”, OKO.press, 28 lutego 2021 r.

Adam Daniel Rotfeld

ORCID 0000-0002-6149-1312

Porządek międzynarodowy w czasach pandemii

Nadchodzi awaria świata.

Ale jeszcze drżenie rozleniwiona w zaroślach [...]

Już rozbrojone niebo

Ewa Lipska, *Pamięć operacyjna,*

Wydawnictwo Literackie, Kraków 2017

Punkt wyjścia

Po pierwszej fali epidemii COVID-19 Henry Kissinger pisał, że koronawirus „na zawsze zastąpi światowy porządek”¹. Podobny pogląd wyrażali inni obserwatorzy sceny politycznej. Znacznie wcześniej wspólną oceną wybitnych ekspertów było stanowisko, że świat wkroczył w okres, który cechuje niestabilność, niepewność i nieprzewidywalność². Przejawem postępującej anarchizacji stosunków międzynarodowych stała się w latach 2016–2020 woluntarystyczna i naruszająca zasady i normy oraz reguły odpowiedzialnego zachowania polityka prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa, której wtórowali przywódcy innych mocarstw; świadczyły o tym takie wydarzenia, jak wyprowadzenie Wielkiej Brytanii z Unii przez premiera Borisa Johnsona; polityka prezydentów Turcji, Recep T. Erdoğan, Rosji – Władimira Putina oraz wielu innych przywódców w różnych regionach świata (w Europie Środkowo-Wschodniej,

¹ H. Kissinger, „The coronavirus pandemic will forever alter the world order”, <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order-1185953005> [dostęp: 2.03.2021].

² Stanowisko takie wyrażał Raport Grupy Ekspertów pod przewodnictwem Madeleine Albright (na zaproszenie sekretarza generalnego NATO wchodziłem w skład tej grupy). Zgodnie z mandatem sekretarza generalnego NATO grupa ta przygotowała nową koncepcję strategiczną Sojuszu na dekadę 2010–20. Dokument ten otwierało zdanie: „The North Atlantic Treaty Organization (NATO) enters the second decade of the twenty-first century as an essential source of stability in an uncertain and unpredictable world”. NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept of NATO*, 17 maja 2010 r., s. 5. Na tej podstawie na szczycie NATO w Lizbonie podjęto decyzję opublikowane pt. *Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defence and Security [...]* adopted by Heads of State and Government in Lisboa, 19 November 2010 – zob. R. Kupiecki, M. Menkiszak (red.), *Documents Talk. NATO–Russia Relations after the Cold War*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2020, s. 429.

Azji, Ameryce Łacińskiej, Afryce). Motyw wspólny stanowiła nostalgia za powrotem do utraconej w bliższej lub dalszej przeszłości pozycji tych państw w regionie lub świecie. Sztandarowym przykładem było hasło Trumpa *Make America Great Again!* Na podobnych tęsknotach za bezpowrotnie minioną przeszłością opierała się polityka „rozvodu” Wielkiej Brytanii z Unią Europejską (brexit) oraz imperialna strategia prezydenta Putina przywracania utraconego dziedzictwa nie tylko sowieckiego imperium, lecz także cesarstwa rosyjskiego³.

Takie podejście podyktowane strachem przed nieuchronnymi zmianami leży u podłoża poszukiwanych odpowiedzi na nowe wyzwania i problemy, których rozwiązaniem ma być tzw. polityka historyczna; to na jej fundamencie budowana jest nowa tożsamość. Jest to polityka poszukiwania wyraźnie zdefiniowanego wroga wewnętrznego i zewnętrznego oraz pozyskiwania elektoratu poprzez zmitologizowaną mieszaninę hasel populistycznych, nacjonalistycznych i konserwatywnych. Na zagrożenia związane z takim sposobem myślenia zwracały od dawna uwagę środowiska akademickie oraz poważni obserwatorzy sceny politycznej w wielu krajach⁴. Jednak głosy te były z różnych powodów ignorowane, lekceważone i nie wpływały w istotnej mierze na kształtowanie nowej koncepcji strategicznej, zarówno przez sprawujących władzę polityków o orientacji populistyczno-konserwatywnej, jak też przez pozostające w opozycji elity liberalno-demokratyczne, które motywowane doraźnymi celami odzyskania władzy traciły z pola widzenia jakościowe zmiany natury społecznej, gospodarczej, demograficznej i – co równie ważne – nie dostrzegały jakościowo nowej roli internetowych platform komunikacji społecznej.

³ Kuriozalną ilustracją jest opublikowany w styczniu 2021 r. tekst „eksperta” Władimira Gulewicza na łamach organu rosyjskiego MSZ *Міжднародная Жизнь* – interaffairs.ru (z 20.01.2021) pt. „Зачем Польша придумала Центрально-Восточную Европу?” (Po co Polska wymyśliła Europę Środkowo-Wschodnią?). Autor pisze, że termin ten wprowadzony w obieg polityczno-naukowy przez Oskara Haleckiego miał na celu nie tyle włączenie tego regionu do Europy, ile oderwanie go od Rosji, do której należał „historycznie, kulturowo i duchowo”. Jest to próba oderwania od Rosji głównie Ukrainy i Białorusi, jak również Czech i Słowacji oraz Węgier: „Warszawa nie tyle przekształca poradzieckie republiki w państwa europejskie, ile próbuje »zacementować« ich podwieszenie między Wschodem a Zachodem”. W argumentacji rosyjskiej – ale nie tylko – zyskało na popularności nominalistyczne podejście do polityki, zgodnie z którym nazewnictwo zmienia lub kształtuje nową rzeczywistość. Gdyby Europę podzielić tylko na zachodnią i wschodnią – pisze Gulewicz – wówczas Kijów, Mińsk, Kiszyniów, Warszawa, Praga, Bratysława, Budapeszt byłyby obszarami ciążenia ku Moskwie, a stolicy leżące w stosunku do nich na Zachodzie byłyby terytorium ciążącym ku Berlinowi, Londynowi i Waszyngtonowi. Byłaby to sytuacja [dla Warszawy – dop. A.D.R.] niewygodna – konkluduje rosyjski „ekspert”.

⁴ Ilustracją takich sygnałów były publikacje: M. Albright, *Faszyzm. Ostrzeżenie*, przeł. K. Mironowicz, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2018; R.A. Clarke, R.P. Eddy, *Warnings. Finding Cassandras to Stop Catastrophes*, Harper Collins Publishers, New York 2017 (published by Ecco 2017); T. Snyder, *Droga do niewolności. Rosja–Europa–Ameryka*, Znak Horyzont – Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2019; F. Fukuyama, *Tożsamość. Współczesna polityka tożsamościowa i walka o uznanie*, przeł. J. Pyka, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2019; I. Krastew, S. Holmes, *Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*, przeł. A. Paszkowska, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2020; E. Bendyk, *W Polsce czyli wszędzie. Rzecz o upadku i przyszłości świata*, Polityka, Warszawa 2020; A. Applebaum, *Zmierzch demokracji. Zawodniczy powab autorytaryzmu*, przeł. P. Tarczyński, Agora, Warszawa 2020.

Innymi słowy, utraciły zdolność postrzegania i rozumienia wykluczonych grup społecznych i ich niezaspokojonych potrzeb i oczekiwań. W efekcie profesjonalizm był wypierany coraz częściej przez lojalizm i oportunizm; w procesie podejmowania decyzji dominowały emocje, demagogia, kłamstwa i pustosłowie. Na kształtowanie się postaw milionów ludzi – zagubionych i nieodnajdujących dla siebie miejsca w nowej rzeczywistości – wpływały w coraz większej mierze hasła prawicowo-nacjonalistyczne. Racjonalne myślenie ustępowało miejsca irracjonalnym opowieściom i spiskowym teoriom. Coraz częściej słowa zatracaly swój pierwotny właściwy zakres znaczeniowy. Jednoznaczne kłamstwo używane przez populistycznych polityków zyskiwało rangę „prawdy alternatywnej” albo postprawdy⁵. Taka relatywizacja podważała sens publicznej debaty i dialogu. Myślenie oparte na faktach było wypierane przez teorie spiskowe, a język stał się narzędziem pobudzania emocji⁶.

Pandemia vs. postprawda

Powiedzmy jasno: to nie pandemia COVID-19 wstrząsnęła podstawami porządku międzynarodowego – jak przewidywał Henry Kissinger – jakkolwiek ujawniła ona i pogłębiła kryzys, którego źródła i korzenie były głębsze i rozpoznane znacznie wcześniej. Stało się to nie w wyniku konfliktów międzynarodowych, ale w rezultacie głębokiego kryzysu natury wewnętrznej w głównych ośrodkach globalnej siły (Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja, Turcja, Wielka Brytania i wiele innych państw w różnych regionach świata). Wspólnym mianownikiem dla tych procesów było podważanie demokratycznych wartości i instytucji oraz stopniowe odchodzenie w relacjach międzynarodowych od multilateralizmu i prób powrotu do koncepcji swoiście pojmowanego policentryzmu. Miałby się on sprowadzać do legitymizacji tworzenia stref „uprzywilejowanych interesów” globalnych mocarstw, czyli powrotu do XIX-wiecznych koncepcji „stref wpływów”. Tego typu anachroniczne myślenie było publicznie i oficjalnie deklarowane *urbi et orbi* przez przywódców państw autorytarnych – Putina w Rosji, Xi Jinpinga w Chinach, Recepę Erdoğan w Turcji. Na popularności zyskało określenie „demokracja nieliberalna” (Viktor Orbán). Celem tego zabiegu było oderwanie samego pojęcia demokracji od poszanowania prawa, a w szczególności od

⁵ T. Snyder trafnie odnotował: „Postprawda to protofaszyzm [...]”. Postprawda znosi rządy prawa, torując drogę władzy mitu” („Łowcy samotnych dusz”, *Gazeta Wyborcza, Magazyn Wolna Sobota*, 23 stycznia 2021 r., s. 16); „In four years, President Trump made 30.573 false or misleading claims”, *The Washington Post*, 22 stycznia 2021 r., <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-claims-database/> [dostęp: 2.03.2021].

⁶ W reakcji na wybór Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych Timothy Snyder opublikował w 2016 r. esej (*O tyranii. Dwadzieścia lekcji z dwudziestego wieku*, przeł. B. Pietrzyk, Znak Horyzont, Kraków 2017), w którym odwołuje się do ostrzeżeń wielu wcześniejszych autorów – Victora Klemperera, Raya Bradbury’ego, George’a Orwella. Na podstawie swoich doświadczeń z hitlerowskiej III Rzeszy Klemperer przestrzegał przed zmianą znaczenia słów, jak to miało miejsce w latach trzydziestych XX w. w Niemczech (*LTI – Lingua Tertii Imperii. Notatnik filologa*), czy też zagrożeniem nowymi środkami przekazu (telewizją i Internetem) w Stanach Zjednoczonych (R. Bradbury, *451° Fahrenheit*) i nowymi typami totalitaryzmu (G. Orwell, *Rok 1984*).

respektowania systemu wartości oraz praw i swobód obywatelskich. Miało to ułatwić przemianowanie i utożsamienie „demokracji nieliberalnej” z rządami autorytarnymi.

W tym kontekście szczególną wagę przywódcy reżimów autorytarnych przywiązują do absolutyzowania pojęcia *suwerenności* oraz *tożsamości*. Relatywizowane i podważane są uniwersalne zasady praworządności, które coraz częściej mają charakter fasadowy i instrumentalny w utrwalaniu zdobytej władzy. Nowa werbalizacja zmieniła istotę używanych słów, co sprawiło, że normy, zasady i instytucje prawa tracą charakter sprawczy, stają się swoistą ornamentacją.

Te procesy natury wewnętrznej wpłynęły w sposób zasadniczy na pojmowanie porządku światowego. Innymi słowy, kłamstwa, które prezentowane są jako „prawda alternatywna”, podważyły niezwykle cenny czynnik, jakim jest zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji, do społecznej solidarności oraz wiarygodności głównych aktorów na scenie międzynarodowej. Kissinger 3 kwietnia 2020 r. na łamach *The Wall Street Journal* pisał: „gdy pandemia COVID-19 przeminie, percepcja wielu narodowych instytucji sprawi, że będą one postrzegane jako upadłe. I nie ma znaczenia, czy taka ocena będzie obiektywnie sprawiedliwa”⁷. W swoim tekście postawił tezę: „świat po koronawirusie nigdy już nie będzie taki sam, jakim był przed pandemią. Ten stan rzeczy zmienia porządek międzynarodowy”.

Czy rzeczywiście?

Słyszeliśmy tę tezę również po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 r. (11/9/01). Warto zastanowić się nad tym, czym jest ten porządek, jakie są determinanty tego, co określamy jako porządek międzynarodowy czy też globalny.

Ład międzynarodowy

W polskiej literaturze dobrze udokumentowany przegląd różnych szkół, definicji i koncepcji tego, co obejmuje pojęcie *porządku międzynarodowego*, przedstawił Roman Kuźniar⁸. Píše, że przez termin ten „można rozumieć całość powiązanych ze sobą uczestników stosunków międzynarodowych, relacji, które ich wiążą, oraz instytucji, które mają zapewniać stabilność i trwanie tej całości. [...] Składnikami porządku są uczestnicy, relacje oraz instytucje stanowiące wspólnie jego strukturę, jego sensem (logiką) zaś jest trwanie, czyli rozwój (przemiana, ewolucja) w sposób sprzyjający bezpieczeństwu uczestników i przewidywalności ich relacji”⁹. Nieco inaczej opisywał *ład międzynarodowy* Janusz Symonides: „Określenia ład jednobiegunowy, ład dwubiegunowy, ład wielobiegunowy w istocie wskazują na państwo lub państwa zajmujące

⁷ H. Kissinger, „The coronavirus pandemic...”, op. cit.

⁸ R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019.

⁹ Ibidem, s. 33–34.

dominującą pozycję. [...] Innym rozumieniem ładu jest odwołanie się do regulacji międzynarodowych (norm i zasad) określających postępowanie państw i organizacji międzynarodowych przyjęte na gruncie prawa międzynarodowego”¹⁰. Autor słusznie kwestionuje często nadużywany termin „nowy” ład. Zarówno Kuźniar, jak i Symonides wychodzą z trafnej diagnozy, że częste i dosyć powszechne odwoływanie się do potrzeby ukształtowania nowego *porządku* lub *ładu międzynarodowego* implikuje konieczność uzgodnienia nowych reguł gry w relacjach między podmiotami stosunków międzynarodowych, skoro wcześniej ustalone już uległy dezaktualizacji. Takie podejście zakłada, że wyobrażalne jest zwołanie kolejnej konferencji na podobieństwo spotkania przywódców mocarstw koalicji antyhitlerowskiej w Jalcie (4–11 lutego 1945 r.) czy w Poczdamie (17 lipca – 2 sierpnia 1945 r.) lub podpisanie kolejnego Aktu końcowego na wzór dokumentu przyjętego na zakończenie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Helsinki, 1 sierpnia 1975 r.) i ustanowienie w ten sposób nowego zespołu zasad i norm regulujących wzajemne relacje między państwami w skali regionalnej lub globalnej. Zgodnie z tym rozumowaniem porządek międzynarodowy konstituowany jest mocą jednorazowych aktów w formie konwencji lub uroczystych politycznych deklaracji na szczeblu szefów państw i rządów. Nieporozumienie polega na tym, że procesy międzynarodowe, czyli zmiany, przebiegają na ogół ewolucyjnie, a nie rewolucyjnie, uroczyste akty (deklaracje, karty, konwencje) są zaś jedynie odbiciem tych zmian, ich uporządkowaniem i zdefiniowaniem reguł postępowania w nowej już powstałej rzeczywistości.

Henry Kissinger miał rację, gdy w swej monografii *Porządek światowy* pisał: „Porządek należy kształtować, nie można go narzucać. Jest to szczególnie aktualne w epoce błyskawicznej komunikacji i rewolucyjnych zmian politycznych. Każdy system porządku światowego, jeśli ma się utrzymać, musi być uznawany za słuszny nie tylko przez przywódców, lecz także przez obywateli. Musi odzwierciedlać dwie prawdy: porządek bez wolności, nawet jeśli podtrzymywany jest chwilowym uniesieniem, ostatecznie prowadzi do wytworzenia przeciwwagi dla samego siebie; z kolei wolności nie da się osiągnąć ani zabezpieczyć bez zrębów porządku, który utrzymuje pokój. Porządek i wolność, określane czasem jako przeciwne bieguny, trzeba traktować jako zjawiska współzależne. [...] Każdy z tych systemów porządku opiera się na dwóch składowych: zbiorze powszechnie akceptowanych reguł, które definiują granice dopuszczalnego działania, i równowadze sił, która narzuca ograniczenia tam, gdzie reguły przestają obowiązywać, uniemożliwiając jednemu podmiotowi politycznemu podporządkowanie sobie wszystkich pozostałych”¹¹. W ten sposób autor, który współkształtował strategię polityczną światowego mocarstwa jądrowego, jakim są Stany Zjednoczone, wypunktował specyfikę oczekiwań związanych z wyłaniającym się porządkiem światowym, a mianowicie

¹⁰ J. Symonides, D. Pyć (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, t. IV: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2014, s. 215–216.

¹¹ H. Kissinger, *Porządek światowy*, przeł. M. Antosiewicz, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2016, s. 16.

współzależność ładu międzynarodowego i sytuacji wewnętrznej w poszczególnych państwach, zwłaszcza w tych, które są głównymi aktorami na globalnej scenie. Rozumowanie Kissingera, konserwatywnego polityka-realisty i koncepcyjnego myśliciela, zasługuje na to, by uwzględnić w naszych rozważaniach dwa istotne postulaty.

Przede wszystkim Kissinger daje wyrażnie do zrozumienia, że czasy, kiedy globalne mocarstwa narzucały swój porządek innym państwom, jak to się działo choćby podczas kongresu wiedeńskiego (1815) czy po II wojnie światowej w Jaltie i Poczdamie (1945), definitywnie należą do przeszłości. Weszliśmy na trwale w epokę *multilateralizmu*. Wszelkie rozważania o tym, że świat dwubiegunowy (oparty na równowadze siły i strachu) zostanie zastąpiony światem jednobiegunowym (czyli hegemonią jednego mocarstwa) czy wielobiegunowym (opartym na różnych centrach siły), są wyrazem intelektualnego założenia, jakoby dwa bieguny, które ukształtowały się po II wojnie światowej, były jedynym punktem odniesienia¹². *Policentryczny* świat (określany terminem „wielobiegunowości”) nie jest tożsamy z *multilateralizmem*, wyrażającym zupełnie inną rzeczywistość polityczną, której podstawą jest poszanowanie zasady równości państw i ich suwerenności¹³, kształtujących wielostronny system oparty na współzależności.

Multilateralizm

Reakcją na zjawisko globalizmu jest z jednej strony niekontrolowany, żywiołowy proces fragmentaryzacji, a z drugiej – postępująca *multilateralizacja* relacji między państwami. Świadczy o tym niezwykle szybki liczebny wzrost instytucji międzypaństwowych w skali globalnej i regionalnej, zwłaszcza w Europie¹⁴. Tworzą one swoisty odrębny system, a zarazem są narzędziem kształtowania przez państwa i inne podmioty prawa międzynarodowego tego, co często określamy jako *społeczność międzynarodową*. Istotnym elementem funkcjonowania tej społeczności jest *współdziałanie*¹⁵. Jest to odpowiedź na anarchizację i podważanie ładu międzynarodowego. Wielostronne

¹² Pojęcie *biegunowości*, przeniesione bezrefleksyjnie z fizyki do politologii, miało charakter publicystyczny; nie uwzględniało prostej konstatacji, że bieguny mogą być tylko dwa – plus i minus. Operowanie terminami jedno- i wielobiegunowości jest nieporozumieniem. Jednobiegunowość miałaby oznaczać w tym wypadku globalną hegemonię jednego mocarstwa, wielobiegunowość zaś jest błędnym określeniem *policentryzmu*, który zakłada istnienie wielu centrów siły, reprezentowanych przez globalne mocarstwa (np. Chiny, USA, UE, Rosja). Ich potęgą przyciąga ciężące ku nim państwa o zbliżonym systemie wartości lub po prostu od nich zależne ze względów geostrategicznych, ekonomicznych i kulturowo-cywilizacyjnych. Określane w rosyjskiej terminologii jako *limitrofy* – w nawiązaniu do państw na pograniczu starożytnego Rzymu i zależnych od Cesarstwa Rzymskiego.

¹³ H.W. Maull, *Multilateralism. Variants, Potential, Constraints and Conditions for Success*, SWP Comment 9, marzec 2020. Jest to raport opublikowany pod auspicjami niemieckiego ośrodka analitycznego – Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) w Berlinie.

¹⁴ *The Yearbook of International Organizations* odnotowuje 73 tys. organizacji międzynarodowych, do których corocznie dodaje się ok. 1200 nowych [dostęp: 17.01.2010].

¹⁵ Szerzej: P. Sands, P. Klein, D.W. Bowett, *Bowett's Law of International Institutions*, wyd. 4, Sweet & Maxwell, London 2009.

organizacje międzynarodowe przeciwdziałają tendencjom do stopniowego podważania podstaw, na których opiera się współczesny ład międzynarodowy. Negatywną rolę w tym zakresie odegrała polityka czołowych aktorów globalnej sceny międzynarodowej, dla których pożądany porządek międzynarodowy oznacza nie tyle stabilizację, ile destabilizację, odzyskiwanie utraconych pozycji, osłabianie i uzależnianie od siebie państw sąsiadujących („bliska zagranica”, limitrofy), a także powrót do polityki siły, szantażu i zastraszania rywali oraz słabszych sąsiadów.

Współczesny system międzynarodowy ze swej natury jest rozproszony, sieciowy i wielowymiarowy. W mentalności przywódców państw niedemokratycznych na umocnienie zasługuje tylko taki porządek, który buduje i instytucjonalizuje hierarchię podmiotów na globalnej scenie oraz legitymizuje ich strategie podporządkowania lub uzależnienia od siebie innych państw. *Multilateralizacja* natomiast opiera się na wspólnych zasadach i normach obowiązujących w równej mierze wielkie mocarstwa oraz państwa średnie i małe. W deklaracjach i oficjalnych dokumentach ten sposób jej rozumienia nie jest kwestionowany. Ilustracją jest choćby zbieżne stanowisko wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, że skład tego organu – po 75 latach od powołania Organizacji do życia – wymaga rozszerzenia o te wielkie państwa, które odgrywają w dzisiejszym świecie kluczową rolę, takie jak np. Niemcy w Europie, Japonia na Dalekim Wschodzie, Indie w Azji, Brazylia (lub Argentyna bądź Meksyk) w Ameryce Łacińskiej czy wreszcie Republika Południowej Afryki (lub Egipt) w Afryce. Zdawałoby się, że żadne z pięciu mocarstw wchodzących w skład Rady Bezpieczeństwa (jako stali jej członkowie) tego nie kwestionuje. Jednak świadome tego, że takie powiększenie najważniejszego organu podejmującego decyzje w sferze bezpieczeństwa pomniejszyłoby w istocie rolę obecnych stałych członków, mocarstwa te ograniczają się do deklaratywnego poparcia dla wielu racjonalnych inicjatyw reformy ONZ¹⁶, ale w rzeczywistości uznają, że utrzymanie *status quo* służy ich interesom. Ilustracją takiego podejścia jest m.in. inicjatywa prezydenta Rosji, którą przedstawił w Jerozolimie podczas V Światowego Forum Pamięci o Holokauście (23 stycznia 2020 r.). Mianowicie zaproponował tam zwołanie „spotkania przywódców państw – stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ: Rosji, Chin, Stanów Zjednoczonych, Francji i Wielkiej Brytanii [...] w jakimkolwiek kraju świata, gdzie koledzy uznają to za stosowne [...]”. Zamierzamy bez zwłoki skierować odpowiednie posłania do liderów [piątki]”¹⁷. Do

¹⁶ Szerzej zob.: A.D. Rotfeld, „Reforma ONZ. Geneza i zarys polskiej inicjatywy (2002–2005)”, w: E. Cala-Walcinkiewicz, J. Menkes, J. Nowakowska-Malusecka, A. Przyborska-Klimczak, W. S. Staszewski (red.), *System Narodów Zjednoczonych z polskiej perspektywy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 3–32; A. Towpik, „75-lecie ONZ. Czy ONZ pomogła światu?”, *Stosunki Międzynarodowe* 2020, nr 3 (kwartalnik WNPiSM UW).

¹⁷ Zob. Władimir Putin *przywioz w Jerozolimie nową inicjatywę globalną*, <https://www.rbc.ru/politics/> [dostęp: 23.01.2020]. Na inicjatywę tę zareagował pozytywnie prezydent Francji: „Na pięciu stałych członkach Rady Bezpieczeństwa ONZ spoczywa dziś historyczna odpowiedzialność. I ja, drogi Władimirze, podzielam Twój zamiar zebrania nas wszystkich razem”. Jednak do spotkania nie doszło. W rok później Putin powrócił do tej idei podczas Światowego Forum Ekonomicznego, Davos, 20 stycznia 2021 r.

realizacji tej inicjatywy nie doszło, jakkolwiek strona rosyjska powraca do owej propozycji przede wszystkim z myślą, by potwierdzić swój status globalnego gracza współdecydującego o losach świata. Legitymacją ma być osiągnięte przed 75 laty zwycięstwo nad III Rzeszą. Czynnikiem głównym i rozstrzygającym o statusie Rosji jest zaś jej potencjał wojskowy, a w szczególności siły rakietowo-jądrowe, które w opinii samych Rosjan, ale również w ocenach miarodajnych badaczy i ośrodków naukowych dorównują potencjałowi nuklearnemu Stanów Zjednoczonych, a nawet go przewyższają¹⁸.

Jednak w dzisiejszym świecie równie wielką rolę jak potencjały jądrowe odgrywają całkiem inne czynniki, w tym: cyberprzestrzeń, środki komunikacji społecznej, a przede wszystkim potencjał naukowo-technologiczny i – co nie mniej ważne – respektowanie przyjętych zobowiązań i wspólnych wartości. Kontrowersje dotyczą głównie tych elementów, które w tradycyjnym myśleniu strategów „nieoliberalnej demokracji” mają znaczenie raczej dekoracyjne i retoryczne, a nie merytoryczne i rozstrzygające. Przeciwnicy *multilateralizmu* w Stanach Zjednoczonych podczas prezydentury Trumpa demonstrowali swoją arogancję m.in. wystąpieniem ze Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i z paryskiej konwencji klimatycznej (2015) – w przeświadczeniu, że oba te instrumenty są dla USA „obciążeniem” i nie służą dobrze amerykańskim interesom. Niechętny stosunek Trumpa do Unii Europejskiej i krytyczna ocena europejskich sojuszników w NATO postawiły pod znakiem zapytania trwałość transatlantyckich więzów.

Odpowiedzią Francji i Niemiec była przedstawiona we wrześniu 2019 r. wspólna inicjatywa pod nazwą *Alliance for Multilateralism*¹⁹. Istotę przyjętej z niemieckiej inspiracji wspólnej francusko-niemieckiej deklaracji stanowiła teza, zgodnie z którą: „The COVID-19 pandemic is a wake up call for multilateralism”²⁰, pandemia wymusza bowiem konieczność pilnego przeciwdziałania dewastującym skutkom wirusa. Z tego względu narody powinny wprowadzić „bezprecedensowe środki przeciwdziałania, z zamykaniem granic włącznie, chociaż wirus nie zna granic. Wszystkie państwa są poszkodowane. Powinniśmy pozostać zjednoczeni w naszym wspólnym człowieczeństwie”²¹. Multilateralizm w tym „ujęciu wymaga większej i wzmożonej współpracy międzynarodowej i globalnej solidarności”. Wspólna odpowiedź na pandemię powinna

¹⁸ W ocenie SIPRI *Yearbook 2020* Rosja w 2019 r. dysponowała 6375 głowicami jądrowymi, a Stany Zjednoczone 5800 głowicami. Natomiast USA dysponowały przewagą w głowicach zdolnych do operacyjnego użycia (1750), potencjał Rosji w tej kategorii zaś był mniejszy (1570). Nowym niepokojącym sygnałem jest to, że oba mocarstwa jądrowe zaprzestały ujawniania danych, które na podstawie porozumień o budowie środków zaufania wojskowego od 30 lat nie były utajnione.

¹⁹ COVID-19 – Joint Declaration of the Alliance for Multilateralism (16 kwietnia 2020 r.) – www.diplomatie.gouv.fr [dostęp: 13.04.2021].

²⁰ Ibidem. Sygnatariusze tego dokumentu podkreślili, że kryzys wywołany pandemią COVID-19 pokazuje, jak „kluczowe znaczenie mają wielostronne instytucje”. W tym kontekście szczególną rolę mają do odegrania takie organizacje, jak WHO, cały system innych wyspecjalizowanych agend ONZ i Bank Światowy.

²¹ Ibidem.

być „kooperatywna, transparentna, oparta na nauce i skoordynowana w skali globalnej”. Pilnym i nadrzędnym zadaniem jest „utrzymanie zasad demokracji i rządów prawa”. Innymi słowy, multilateralizm w obliczu pandemii wymaga od państw, by w podejmowaniu decyzji kierowały się zasadami i sposobami, które będą „ograniczone w czasie, niedyskryminacyjne, respektujące prawo międzynarodowe, włącznie z prawami człowieka”. Pandemia nie może usprawiedliwiać pogwałcenia tych zasad.

Zadaniem rządów jest sprostanie wyzwaniom, jakie rodzi pandemia na różnych płaszczyznach: zdrowotnej, finansowej, informacyjnej, prewencyjnej i ekonomicznej. Francusko-niemiecką inicjatywę *Sojuszu na rzecz multilateralizmu* wsparli we wspólnym dokumencie ministrowie spraw zagranicznych wielu państw świata: Argentyny, Belgii, Chile, Dominikany, Estonii, Etiopii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Indonezji, Irlandii, Jordanii, Kanady, Kostaryki, Meksyku, Niemiec, Norwegii, Peru, Singapuru, Szwecji, Szwajcarii i Włoch. We wspólnym stanowisku sygnatariuszy *Sojuszu na rzecz multilateralizmu* łączy nie tylko potrzeba aktywnego współdziałania „ponad podziałami”, lecz także nienazwani przeciwnicy wielostronnego wspólnego rozwiązywania globalnych wyzwań i problemów – Chiny, Rosja i Stany Zjednoczone (czasów prezydentury Donalda Trumpa). W ten sposób inicjatywa niemiecko-francuska stała się wehikulem, który nadaje Unii Europejskiej rolę globalnego gracza. Osłabienie więzów transatlantyckich zachęcało do podejmowania samodzielnych kroków, wykraczających poza region europejski. Pandemia stała się czynnikiem sprzyjającym konsolidacji Unii, politycznej emancypacji i wychodzeniu na globalną scenę polityczną w nowej roli aktora, który chce i może proponować wspólnotowe rozwiązania dotyczące zarówno państw członkowskich, jak też całej społeczności międzynarodowej. W 2020 roku nową przywódczą rolę UE uosabiały w tej materii osoby prezydenta Francji Emmanuela Macrona, kanclerz Niemiec Angeli Merkel i przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen²².

Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel lapidarnie określił wyzwania, jakie stoją przed Unią: „the EU must be a player and not a playground”²³. Rok wcześniej ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji (Heiko Maas i Jean-Yves Le Drian) we wspólnym artykule zdefiniowali multilateralizm jako „inteligentną sieć państw powiązanych zobowiązaniami w celu osiągnięcia maksymalnej efektywności dzięki zmiennej geometrii i płynnemu członkostwu”²⁴. W rozumieniu obu autorów multilateralizm nie jest jedynie sposobem regulowania światowych problemów przez współpracę między państwami. „Jest to pewna idea porządku światowego i ludzkości, oparta

²² Szerzej por. M. Jankowska, *Effective Multilateralism. The EU, Great Power Competition and COVID-19*, Marshall Centre, Garmisch-Partenkirchen 2021.

²³ Ibidem.

²⁴ Multilateralism as „an intelligent network of committed states in order to achieve maximum effectiveness through variable geometry and fluid membership” (*Who If Not Us? When If Not Now?*, Auswärtiges Amt 2019, <https://twitter.com/eucopresident/status/1305519967249592321> [dostęp: 3.03.2021]).

na dziedzictwie Oświecenia, racjonalizmu, praworządności i poszukiwania wspólnego postępu”. Innymi słowy, multilateralizm to nie tylko wielostronne konwencje i zobowiązania, lecz także uniwersalne wartości, które łączą państwa należące do demokratycznej wspólnoty. Takie zdefiniowanie tego, czym jest multilateralizm w rozumieniu państw europejskich, wyznacza granicę, dzielącą dziś z jednej strony państwa demokratyczne od tych, które obrały drogę „demokracji nieoliberalnej”, czyli rządy autorytarne i despotyczne, z drugiej – społeczeństwa wewnątrz państw demokratycznych.

Główne zagrożenie we współczesnym świecie stanowią bowiem nie konflikty międzynarodowe, ale wewnętrzne. Ich źródłem jest podeptanie wartości, norm i zasad prawa, reguł i procedur państwa praworządnego. Największym zatem zagrożeniem dla pokoju wewnątrz państw i potencjalnym źródłem konfliktu międzynarodowego stają się dewastacja instytucji demokratycznych, lekceważenie praw człowieka i ograniczanie swobód obywatelskich – w tym wolności myśli, wyznania, sumienia oraz przekonań²⁵.

Kryzysowe zarządzanie

Przeciwnicy tych i innych wielostronnych zobowiązań natury politycznej i prawnej absolutyzują pojęcie suwerenności, pojmowanej w sposób anachroniczny i oderwany od realiów XXI w. Ignorują fakt, że każda umowa międzynarodowa – dwu- i wielostronna – oznacza *wzajemne* wyrzeczenie się części praw suwerennych na rzecz państwa sygnatariusza, z którym zawierana jest konwencja. W traktatach wielostronnych, na których opiera się np. Unia Europejska, oznacza to w praktyce rozszerzenie, a nie ograniczenie suwerenności państw członkowskich i ich prawa do współdecydowania w procesach podejmowania decyzji, które w przeszłości rozstrzygane były arbitralnie przez wielkie mocarstwa – nawet bez zasięgania opinii państw średnich i małych²⁶. Dziś państwa te są równoprawnymi podmiotami, które współdecydują o wszystkim, co należy do kompetencji Unii. Bez poszanowania zasad multilateralizmu państwa średnie i małe odgrywałyby nieporównanie mniejszą rolę w sprawach zarówno globalnych, jak i regionalnych, a nawet w żywotnych kwestiach dotyczących własnego subregionu. W relacjach bilateralnych państwa, które nie są mocarstwami, były dawniej

²⁵ Akt końcowy KBWE – Deklaracja zasad rządzących stosunkami między Państwami Uczestniczącymi (zasada VII), w: A.D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990, s. 207.

²⁶ Konsensus, na którym opiera się proces podejmowania decyzji, np. w ramach OBWE, sprawił, że w 1983 r. Malta przez wiele miesięcy blokowała zakończenie Madryckiego Spotkania KBWE. Uczestniczyłem w pracy grupy roboczej, przygotowującej formułę, która umożliwiła przełamanie obstrukcyjnej postawy Malty. Mianowicie na zwołanie sesji końcowej we wrześniu 1983 r. w Madrycie potrzebna była zgoda wszystkich państw uczestników KBWE. Malta nie wyraziła takiej zgody. Rząd Hiszpanii, państwa gospodarza przyjął naszą sugestię, aby zaprosić pozostałych 34 ministrów spraw zagranicznych Europy oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady do stolicy w trybie dwustronnym. Z sali obrad usunięto emblematy KBWE – dopiero wtedy, na 15 minut przed północą, Malta wycofała swój sprzeciw. Był to przykład nadużycia zasady konsensusu przez małe państwo.

w nieporównanie trudniejszej sytuacji: musiały brać pod uwagę różnicę potencjałów gospodarczych, wojskowych, demograficznych. Decydowała nie siła prawa, ale prawo siły. Unia Europejska zmieniła ten stan rzeczy. W skali globalnej – z uwzględnieniem sieci wyspecjalizowanych organizacji ONZ oraz regionalnych instytucji, choćby w kontekście decyzji sugerowanych państwom przez Światową Organizację Zdrowia – możemy mówić o zwiększeniu skuteczności multilateralizmu, który w sytuacji egzystencjalnego zagrożenia przybiera charakter coraz bardziej efektywnego *globalnego zarządzania*. Kryzysowe sytuacje wymuszają nowe podejścia w skali regionu i świata; multilateralizm jest nie tyle koncepcją, ile koniecznością w warunkach egzystencjalnego zagrożenia całych państw i narodów. Pandemia stała się katalizatorem w budowaniu Europy silniejszej, bardziej zintegrowanej i skuteczniejszej. W coraz większej mierze państwa w warunkach wymuszających natychmiastowe przeciwdziałanie zwracały się do Unii, upatrując ratunek we wspólnotowych decyzjach.

„Lekcja pandemii i doświadczenie prezydentury Trumpa – w opinii europosła i byłego komisarza UE do spraw budżetu i programowania finansowego – uczą, że UE musi stać się samodzielnym graczem na globalnej szachownicy zdominowanej przez USA i Chiny. [...] W świecie niepewności i schyłku *Pax Americana* konieczna staje się większa odpowiedzialność za bezpieczeństwo Starego Kontynentu”²⁷.

Obowiązek podejmowania śmiałych decyzji wynika nie tyle z intelektualnych przemysłów i rekomendacji zawartych w niezliczonych raportach analityków, badaczy i uczonych, ile z rozpoznania nowej rzeczywistości. Życie wymusza zmiany. Dwaj amerykańscy autorzy przed kilkoma laty sporządzili katalog nowych problemów i wyzwań, przed którymi stały i nadal stoją zarówno Stany Zjednoczone, Europa, jak i pozostałe regiony świata²⁸. Zwracali uwagę na te jakościowo nowe zjawiska, które w ich przekonaniu wymagały pilnego wspólnego i konkretnego działania nie tylko w formie rezolucji, lecz także konkretnej akcji. Sformułowali ostrzeżenia związane z różnymi pandemiami, zmianami klimatycznymi (podnoszeniem się poziomu światowego oceanu), niebezpieczeństwem wybuchu wojny nuklearnej, konsekwencjami cyfryzacji i rozwoju Internetu oraz militaryzacją cyberprzestrzeni, „edytowaniem” kodu genetycznego.

Systematyczny katalog wyzwań i zagrożeń na nadchodzącą dekadę XXI w. zawiera deklaracja przyjęta na szczyblu głów państw i szefów rządów w 75. rocznicę powołania do życia ONZ²⁹. Zobowiązali się w tym dokumencie do działania na rzecz najuboższych regionów we współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi; do ochrony planety i stawiania czoła zmianom klimatycznym; budowy zaufania, eliminowania przejawów ksenofobii, rasizmu, nietolerancji, nienawiści, dyskryminacji

²⁷ J. Lewandowski, „Unia po pandemii i po Trumpie”, *Gazeta Wyborcza*, 8 lutego 2021 r., s. 12.

²⁸ R.A. Clarke, R.P. Eddy, op. cit., s. 199–368.

²⁹ Declaration on the Commemoration of the 75th Anniversary of the United Nations, <https://www.un.org/pga/74> [dostęp: 3.03.2021].

i dezinformacji oraz zwrócenia szczególnej uwagi na respektowanie praw kobiet; poprawy współpracy w zakresie technologii cyfrowych oraz zwiększenia gotowości państw do przeciwdziałania nowym wyzwaniom³⁰. Pandemia COVID-19 była i pozostaje ilustracją nieprzygotowania państw do zwalczania tego typu globalnych zagrożeń.

Ten niepełny katalog zadań ONZ, przyjęty na najwyższym szczeblu, należałoby uzupełnić przewidywaniami wielu cieszących się światową sławą uczonych, którzy przestrzegali przed globalnymi katastrofami związanymi z degradacją środowiska naturalnego w skali globalnej lub niekontrolowanym rozwojem przemysłu farmaceutycznego i nieintencjonalnym wpływem przyjmowanych lekarstw na zmianę kodu genetycznego ludzkości³¹. Te i inne ostrzeżenia były brane pod uwagę w procesie podejmowania decyzji politycznych jedynie w warunkach kryzysów, które zagrażały utratą władzy³².

Innymi słowy, to samo życie – a nie prognozy i ostrzeżenia uczonych – wymuszało zmianę i podejmowanie decyzji politycznych.

Pandemia a systemy polityczne

Często powtarzana jest opinia, że pandemia COVID-19 testuje demokrację. W istocie sposoby jej zwalczania testują wszystkie formy sprawowania władzy – demokratyczne i niedemokratyczne, liberalne i antyliberalne, praworządne i despotyczne, autorytarne i dyktatorskie. Jednak środki i drogi, jakimi należałoby zneutralizować pandemię, nie potwierdzają powszechnie uznawanej tezy, jakoby doświadczenie COVID-19 zmieniło jakościowo znany nam świat, który będzie już inny od tego, jaki znamy z przeszłości. Na przykład Henry Kissinger jako remedium proponował trzy kierunki działania: po pierwsze, zastosować zdobycze nauki do produkcji skutecznych szczepionek, które zapobiegałyby epidemiom; po drugie, pilnie uzdrowić gospodarkę i wykorzystać w tym celu doświadczenia z przezwyciężenia kryzysu finansowego z 2008 r.; po trzecie – stworzyć zabezpieczenia, które przywróciłyby żywotność ładu światowego opartego na uniwersalnych i liberalnych wartościach (bezpieczeństwo, porządek, dobrobyt mieszkańców i sprawiedliwość)³³. Postulaty te nie zaskakują; nie odznaczają się jakościowo innym podejściem do rozwiązywania problemów przyszłości od postulatów i programów politycznych znanych w przeszłości. Są to wartości konserwatywne, które świat zawdzięcza epoce Oświecenia. Ich poszanowanie w skali globalnej – na płaszczyźnie

³⁰ Ibidem.

³¹ Byłem świadkiem (podczas jednej z konferencji uczonych Ruchu Pugwash w miejscowości Dagomys na Krymie w 1988 r.), gdy Andriej Sacharow w pierwszym publicznym wystąpieniu (gdy Michail Gorbaczow zwolnił go z wieloletniego aresztu domowego) zasygnalizował tego typu nowe zagrożenia; myśli Sacharowa znalazły w pewnej mierze odbicie w *The 1988 Dagomys Declaration on Environmental Degradation*; odnotował to Komitet Noblowski w uzasadnieniu przyznania przewodniczącemu Ruchu Pugwash Józefowi Rotblatowi oraz Pugwash Conferences on Science and World Affairs Pokojowej Nagrody Nobla za 1995 r.

³² A. Towpik, op. cit.

³³ H. Kissinger, „The coronavirus pandemic...”, op. cit.

międzynarodowej i wewnątrz państw – wymaga od przywódców odpowiedzialności i powściągliwości we wzajemnych relacjach.

Z kolei Francis Fukuyama w swej monografii *Tożsamość*³⁴ znacznie wcześniej dostrzegł nowy problem; zwrócił uwagę, że w epoce globalizacji swoistą bombą z opóźnionym zapłonem są narastająca potrzeba uznania naszej odmienności i „naturalne żądanie uznania naszej godności”³⁵. Demokracja liberalna jest zbudowana wokół praw przypisanych jednostkom, które – jak pisze³⁶ – „są równe w swojej wolności, czyli mają równe możliwości wyboru i taką samą sprawczość w determinowaniu ich wspólnego życia politycznego”. W tym miejscu należałoby dodać, że równość wobec prawa nie oznacza, iż wszystkie jednostki czy nawet całe grupy społeczne są rzeczywiście traktowane jednakowo i mogą korzystać z tych samych praw; jakkolwiek państwo liberalno-demokratyczne ma obowiązek zapewnienia swoim obywatelom, jak również innym mieszkańcom, którzy nie mają obywatelstwa, ale zamieszkują na jego terytorium, poszanowanie godności osobistej i respektowanie przysługujących im praw.

Rzeczywistość polityczna, społeczna i ekonomiczna jest daleka od założeń liberalnego ustroju w państwach, które we własnej percepcji, ale również w oczach zewnętrznych obserwatorów uchodziły i uchodzą za wzorowe, by nie powiedzieć modelowe systemy liberalnej demokracji. Zamieszki, demonstracje i masowe protesty na ulicach miast Holandii, Francji, Wielkiej Brytanii, a w szczególności gwałtowne i krwawe wydarzenia w Waszyngtonie 6 stycznia 2021 r., kiedy pełen gniewu i wściekłości tłum zwolenników Donalda Trumpa, przeświadczonych o tym, że wynik wyborów został sfalszowany, zaatakował Kapitol – symbol amerykańskiej demokracji – uświadomiły wszystkim Amerykanom i całemu światu, jak krucha jest demokracja – nawet w Stanach Zjednoczonych, najpotężniejszym jej bastionie.

Zaprzysiężenie nowego prezydenta Joe Bidena przywróciło wiarę w skuteczność instytucji amerykańskiej demokracji. Jednak nawet podpisane w pierwszym dniu rządów dekrety przecież nie rozwiązały przyczyn głębokiego podziału, a właściwie przepaści, która podzieliła społeczeństwo Stanów Zjednoczonych.

To nie pandemia była i jest przyczyną tego podziału. Źródła tego, co 6 stycznia 2021 r. obserwował cały świat, są znacznie głębsze. Mają długą historię. Amerykański noblista Joseph E. Stiglitz w swojej pracy *Ludzie chcą zysku, nie wyzysku. Postępowy kapitalizm na czasy niezadowolenia*³⁷ sygnalizował, że rosnąca większość Amerykanów pragnie powszechnej opieki zdrowotnej, szerszego dostępu do edukacji, wyższych płac minimalnych, ściślejszej kontroli dostępu do broni. Prognozował, że wobec takich oczekiwań

³⁴ F. Fukuyama, *Tożsamość...*, op. cit.

³⁵ Ibidem, s. 201.

³⁶ Ibidem, s. 202.

³⁷ J.E. Stiglitz, *People, Power and Profits. Progressive Capitalism For An Age of Discontent*, Penguin Books, New York 2019 (wyd. polskie przeł. B. Salbut, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020).

Partia Republikańska utrzyma się u władzy jedynie pod warunkiem, iż jej polityka będzie w swej istocie antydemokratyczna³⁸. Stiglitz ze swoich doświadczeń głównego ekonomisty Banku Światowego i przewodniczącego Międzynarodowej Komisji do spraw Pomiaru Wyników Gospodarczych i Postępu Społecznego wyciągnął wniosek: „Jednym z czynników, na który zwróciliśmy uwagę [...] było *zauwanie* – zaufanie obywateli do siebie nawzajem i do wspólnych instytucji”³⁹. Z melancholią odnotował: „No cóż, mieliśmy ostatnio prezydenta, który demolował normy i uczył, byśmy nie uznawali ich za dane z góry. Dzięki niemu zrozumieliśmy, że pewne zwyczajowe zachowania – jak poszanowanie roli instytucji nadzoru, unikanie konfliktu interesów czy ujawnianie deklaracji podatkowych – trzeba wpisać do ustaw”⁴⁰. Uczony dostrzegł, że pewne zachowania prezydenta Trumpa czy senatora Lee i ich przekonanie, że stoją ponad prawem i mogą zlekceważyć wynik wolnych i uczciwych wyborów, nasuwają skojarzenia z hitlerowskimi Niemcami lat trzydziestych ubiegłego wieku. Ten światowej sławy ekonomista zauważył też destrukcyjny wpływ pieniądza na amerykańską politykę – „jego siłę, która niszczy zaufanie i sprzyja pogłębianiu nierówności społecznych”.

To nie pandemia podważyła miejsce i rolę Stanów Zjednoczonych w świecie, ale czynniki wewnętrzne – erozja amerykańskiej demokracji, utrata zaufania obywateli do państwa, nierówności społeczne oraz brak gotowości państwa i jego instytucji do przeprowadzenia głębokich i skutecznych zmian, które dostosowałyby Stany Zjednoczone do zadań i wyzwań XXI w.

Zwracała na to uwagę Madeleine Albright, jedna z osób na amerykańskiej scenie politycznej najbardziej doświadczonych i zaangażowanych w promowanie demokracji w skali globalnej⁴¹. W swojej monografii pisała z trwogą: „Faszyzm nie przydarzył się ludzkości przypadkiem. Czai się w mrocznych zakamarkach ludzkiej natury”⁴²; w konkluzji podkreśla z goryczą: „Musimy zdawać sobie sprawę, że niszczenie wartości demokratycznych staje się faktem w wielu krajach na świecie, dzieli też społeczeństwo amerykańskie. Stajemy przed pokusą, by zamknąć oczy i przeczekać najgorsze. Historia jednak uczy, że wolność nie obroni się sama”⁴³.

W podobnym tonie utrzymane są refleksje Anne Applebaum, która w swojej książce *Zmierzch demokracji. Zwodniczy powab autorytaryzmu* przywołuje trafną opinię

³⁸ Por. idem, „Nic nie jest dane raz na zawsze”, w: *Turning Points. Global Agenda 2021*, s. 8 (tłumaczenie artykułu z *The New York Times*), dodatek do *Gazety Wyborczej*, 31 grudnia 2020 r.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ponad trzy dekady stała na czele Narodowego Instytutu Demokracji (NDI), była sekretarzem stanu w administracji prezydenta Clintona (1997–2001), sprawowała też funkcję ambasadora USA przy ONZ; po odejściu ze służby państwowej założyła Aspen Ministers Forum (AMF), do którego zaprosiła byłych ministrów spraw zagranicznych, uznając, że ich opinie na kluczowe tematy światowej polityki są ważnym wkładem do międzynarodowej debaty. Po śmierci prof. Bronisława Geremka został także zaproszony do tego gremium.

⁴² M. Albright, op. cit., s. 84.

⁴³ Ibidem, s. 308.

wybitnej amerykańskiej intelektualistki i ambasadorki przy ONZ Jeane Kirkpatrick: „Żeby zniszczyć społeczeństwo, trzeba najpierw zdelegitimizować jego podstawowe instytucje”⁴⁴. Nie bronimy przecież wartości, których nie podzielamy, ani instytucji, które uznajemy za złe i dysfunkcjonalne. Tam, gdzie półprawdy i oczywiste kłamstwa traktowane są jako „prawdy alternatywne”; równoważne temu, co jest odbiciem świata rzeczywistego, zanika również różnica między demokracją a jej zaprzeczeniem; samo pojęcie i istota demokracji – jej instytucji i wartości, na których się opiera – zmieniają swój sens, kiedy pojawia się przymiotnik „suwerenna”. W przeszłości taki był sens, a właściwie bezsens terminu „demokracja ludowa” (czyli „ludowe ludowładztwo”), który określał ustrój monopartyjnej dyktatury i bezprawia.

Anne Applebaum ma rację, gdy stwierdza: „Wszystkie autorytaryzmy polaryzują, dzielą ludzi na wrogie obozy, a walka z nimi wymaga tworzenia nowych koalicji. [...] Wspólnie możemy sprawić, że stare i niewłaściwie rozumiane pojęcia, jak »liberalizm«, zyskają nowe znaczenie. Wspólnie możemy stawić czoła kłamstwom i kłamcom”⁴⁵.

Próbą zrozumienia tego, co się stało, jest wspólna monografia Iwana Krastewa i Stephena Holmesa (*Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*)⁴⁶. Autorzy stawiają pytania: jak to się stało, że liberalizm padł ofiarą własnego głośnego zwycięstwa w zimnej wojnie; dlaczego dawny blask utraciła nawet sama idea „społeczeństwa otwartego”, a wiara w demokrację gwałtownie słabnie? Dlaczego opis nowej rzeczywistości i prognoza zawarta w tytule głośnej książki Francisa Fukuyamy *Koniec historii*⁴⁷ brzmi – po 30 latach od jej napisania – wręcz szyderczo. Krytycy Fukuyamy uważają, że była to prognoza nie tylko nietrafna, lecz także niemądra, sprowadzała bowiem *historię* upadku i dyskredytacji do jedynej doktryny (marksistowsko-leninowskiej), której wyłączną alternatywą miała być demokracja liberalna jako „ostatni etap politycznego rozwoju ludzkości”⁴⁸. Jedną z odpowiedzi Krastewa i Holmesa na tak postawione pytania było to, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej po uwolnieniu się z narzuconych reguł reżimu „demokracji ludowych” weszły w okres trzech dekad *Wielkiej Imitacji* – czyli naśladownictwa liberalnych idei i instytucji demokracji zachodniego typu. Ich zdaniem, epoka ta dobiegła końca w drugiej dekadzie XXI w., ponieważ na globalnej scenie politycznej pojawiły się Chiny, których osiągnięcia w sferze gospodarki i rosnącej militarnej potęgi są dla Stanów Zjednoczonych i całego Zachodu głównym wyzwaniem. W opinii Krastewa i Holmesa koniec Wielkiej Imitacji nie oznacza, że demokracja liberalna zniknie. Swoje rozważania zamykają prognozą, że doświadczenia ostatnich lat nie prowadzą do nowej edycji zimnej wojny ani hegemonii jednego

⁴⁴ A. Applebaum, op. cit., s. 189.

⁴⁵ Ibidem, s. 224.

⁴⁶ Tytuł oryginału: *The Light That Failed. A Reckoning* (2019), op. cit.

⁴⁷ F. Fukuyama, *Koniec historii*, przeł. B. Stanosz, w: *Czy koniec historii?* (seria *Konfrontacje*, 13), Wydawnictwo PoMost, Warszawa 1991.

⁴⁸ I. Krastew, S. Holmes, op. cit., s. 13.

lub kilku mocarstw, ale „do świata pluralistycznego i konkurencyjnego, gdzie żaden z ośrodków władzy militarnej i gospodarczej nie będzie dążył do rozpowszechniania swojego systemu wartości na całym globie”⁴⁹. Jest to nie tyle prognoza, ile postulat wyrażający intencje autorów. Z reguły globalne mocarstwa we wzajemnych stosunkach nie kierują się jednak pobożnymi życzeniami ani modelowymi rozwiązaniami proponowanymi przez myślicieli, intelektualistów i uczonych, ale strategicznymi interesami i własnymi ocenami rzeczywistych i wyimaginowanych zagrożeń.

Uwagi końcowe

Pandemia jest sprawdzianem, w jakim stopniu istniejący porządek międzynarodowy jest wydolny w skali regionalnej i globalnej. Jest sprawdzianem skuteczności wielostronnych organizacji międzynarodowych (w tym WHO) i wspólnotowych (typu UE). Z jednej strony jest wyzwaniem, ponieważ pogłębia istniejące kryzysy, które wystąpiły wcześniej, ale uległy zaostrzeniu ze względu na egoizmy narodowe; z drugiej zaś przyspiesza procesy integracji, już choćby dlatego, że skuteczne przezwyciężanie pandemii wymusza globalne i regionalne współdziałanie. Mechanizmy tego współdziałania nie zastąpią ładu międzynarodowego, który kształtuje się i opiera na wartościach, ideach oraz zasadach, normach i procedurach. Ich geneza i korzenie tkwią w potrzebach generowanych wewnątrz państw i z nich wyrastają. W wielu krajach o długiej tradycji sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych (np. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja, Holandia, Austria, Szwecja itd.) aparaty państwowe w konfrontacji z pandemią zawiodły. Procedury jej zwalczania okazały się niewydolne. Godzi się odnotować, że przezwyciężanie skutków zarazy nie pogłębia linii podziału między światem demokratycznym a niedemokratycznym. Pandemia – podobnie jak inne globalne zagrożenia (m.in. zmiany klimatyczne, dewastacja naturalnego środowiska, sztuczna inteligencja, eksploracja kosmosu) – stawia na porządku dziennym potrzebę poszukiwania wspólnych regionalnych i globalnych rozwiązań nie tylko nowych problemów, lecz także „starych”, które nie znikły – choć zostały wyparte z pierwszych stron gazet przez nowe, nieznane dawniej zagrożenia i rodzaje ryzyka. Do problemów tych należy zarówno wzrost nierówności w skali całego świata, jak i wewnątrz największych mocarstw; z kolei zmiany klimatu, pustoszczenie wielu obszarów na południu globu wymusiły wędrówki ludów, których wyrazem jest narastająca niekontrolowana masowa migracja na północ; przenoszenie nisko opłacanej produkcji przemysłowej do biednych i zacofanych państw Azji, Afryki i Ameryki Południowej oraz transfer zysków pogłębiają przepaść między półkulą północną a południową.

Problemem szczególnej wagi jest pilna konieczność zmniejszenia ryzyka wybuchu wojny z użyciem broni rakietowo-jądrowej. Przyspieszonej militaryzacji mocarstw globalnych (Chiny, Rosja, USA) towarzyszy paraliż i porzucenie ukształtowanych

⁴⁹ Ibidem, s. 288.

i funkcjonujących w pozimnowojennym okresie mechanizmów w miarę skutecznej kontroli zbrojeń zarówno konwencjonalnych, jak i nuklearnych. Rosjanie ostatnio zasygnalizowali swoje zdolności do wielowymiarowego ataku wyprzedzającego, argumentując, że jest to odpowiedź na potencjalną strategię amerykańską⁵⁰.

Rozwój technologiczny sprawił, że nowe typy uzbrojenia nie były objęte żadną kontrolą ani ograniczeniami⁵¹. Zagrożenia te stwarzają większe ryzyko, gdyż są one wielowymiarowe, trudno rozpoznawalne, dotyczą przestrzeni fizycznej i cybernetycznej, mają charakter wielosektorowy i ich oddziaływanie wpływa nie tylko na sferę wojskową, lecz także na nastroje społeczne. W szczególności odnotowano ingerencję w procesy wyborcze w wielu państwach demokratycznych. Ostrzeżenia w tej mierze sygnalizują zarówno raporty służb specjalnych wielkich mocarstw, jak i państw średnich oraz małych położonych w pobliżu Rosji lub bezpośrednio z nią graniczących.

W czasie pandemii sprawy te zeszły na dalszy plan. Nie budziły takiego zainteresowania jak protesty na Białorusi związane z wynikami wyborów zafałszowanymi przez prezydenta Alaksandra Łukaszenkę czy też masowe poparcie dla Aleksieja Nawalnego, który – po próbach otrucia go w Rosji i po leczeniu w berlińskiej klinice – powrócił do Rosji, gdzie został ponownie uwięziony, ponieważ stał się na rosyjskiej scenie politycznej jedyną wyrazistą alternatywą wobec autorytarnych rządów prezydenta Putina. Wypadki na Białorusi i w Rosji są przejawem budzącego się społeczeństwa obywatelskiego; są to procesy nieuchronne i długotrwałe. W myśleniu o kształtującym się porządku międzynarodowym sytuacja społeczno-ekonomiczna wewnątrz państw jest czynnikiem głównym i decydującym. Nie należy jednak tracić z pola widzenia „tradycyjnych” starych zagrożeń.

W warunkach braku dialogu i kanałów codziennej wymiany informacji istotną rolę mogą odegrać regularne spotkania uczonych i ekspertów. Są to kanały nieformalne i nieoficjalne zapobiegające temu, by mimowolne incydenty nie doprowadziły do eskalacji i przekształcenia w poważny konflikt zbrojny. W czasach zimnej wojny znaczącą

⁵⁰ W czasie przygotowania do druku niniejszego tekstu na łamach rosyjskiego pisma naukowego *Воздушно-космические силы. Теория и практика* (nr 16, listopad 2020, s. 29 i n.) ukazał się artykuł pt. „The aviation battle application justification aviation to disrupt an integrated massive air-strike in the enemy multisphere operation”, który udostępniła rosyjska agencja; zob. też K. Zykov, „Russian military scientists proposed countering the U.S. strategy with a comprehensive air operation”, Moskwa News Agency, 9 lutego 2021 r.

⁵¹ Tak np. zwracał na to uwagę raport Agencji Wywiadu Wojskowego Norwegii: T. Nilsen, „Norway intelligence warns about new nuclear weapons technology developed by Russia”, The Barents Observer, 8 lutego 2021 r., <https://thebarentsobserver.com/en/security/2021/02/norway-intelligence-warns-about-new-nuclear-weapons-technology-developed-russia> [dostęp: 3.03.2021]. Ostrzeżenie podobnego typu zaprezentował Ian Anthony (SIPRI) w referacie *CBRN Threats Short of War – Swedish Resilience in a New Threat Environment* podczas konferencji zorganizowanej przez Królewską Szwedzką Akademię Wiedzy Wojskowej, Sztokholm, 3 marca 2021 r. Z kolei Ministerstwo Obrony Federacji Rosyjskiej po raz pierwszy od 30 lat odrzuciło zaproszenie do udziału w oficjalnym międzyrządowym seminarium OBWE poświęconym wojskowemu aspektom bezpieczeństwa europejskiego – moscowtimes.com, 10 lutego 2021 r.

plaszczyną kontaktów ekspertów i badaczy godnych zaufania były konferencje Ruchu Pugwash i różnego typu think tanków, które wstępnie i nieoficjalnie przygotowywały porozumienia z czasem negocjowane na płaszczyźnie międzyrządowej. Doświadczenia tych spotkań w zmienionej formie są wykorzystywane również w naszych czasach – nie bez błogosławieństwa oficjalnych czynników. Zaletą spotkań intelektualistów jest to, że z natury rzeczy wyrażają własne opinie, a nie oficjalne stanowiska państw, których przedstawiciele kierują się instrukcjami rządów, a przyjęcie racjonalnych argumentów strony przeciwnej uważane jest za „ustępstwo” i „utrata twarzy”. Pod tym względem na uwagę zasługuje opracowany pod auspicjami European Leadership Network (ELN) raport blisko 150 ekspertów z Rosji, Stanów Zjednoczonych i Europy, którzy na podstawie 15 seminariów zorganizowanych online zalecali konkretne kroki, jakie należy podjąć, aby zmniejszyć ryzyko konfrontacji wojskowej między Rosją a NATO, w szczególności przedłużyć traktat Nowy START na kolejne pięć lat⁵². Jedną z pierwszych decyzji prezydenta Bidena było prolongowanie tego traktatu właśnie o ten czas. Rekomendacje przygotowane pod auspicjami ELN zalecają wznowienie bezpośredniego dialogu między dowódcami wojskowymi i ekspertami obu stron; opracowanie wspólnych reguł, które zmniejszą ryzyko niezamierzonych incydentów, jakie mogłyby prowadzić do eskalacji na lądzie, powietrzu lub na morzach; zwiększenie przejrzystości (transparentności) w odniesieniu do niebezpiecznej aktywności wojskowej; wykorzystanie lub uzupełnienie Aktu stanowiącego NATO–Rosja z 1997 r. do kodyfikacji powściągliwości, transparentności i wojskowych środków budowy zaufania; zbadanie możliwości redukcji konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie; ustanowienie konsultacji między NATO i USA a Rosją w sprawie rakiet średniego zasięgu i obrony przeciwrakietowej, aby zapobiec nowemu wyścigowi rakietowo-jądrowemu w Europie oraz zapewnić obowiązywanie Traktatu otwartych przestworzy.

Znamienne jest, że wszystkie te postulaty były przedmiotem uzgodnień na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Porozumienia w tych sprawach stanowiły fundament wojskowych aspektów bezpieczeństwa, który pozwolił zamknąć etap zimnej wojny i konfrontacji między Wschodem a Zachodem. Fakt, że powróciły one na porządek dzienny debaty o przyszłych sposobach zmniejszenia ryzyka konfliktu zbrojnego, świadczy, jak poważne i niebezpieczne zmiany nastąpiły w relacjach dotyczących bezpieczeństwa między Rosją a Zachodem. Źródłem tych negatywnych zmian nie były konflikty między Rosją a NATO, ale wewnętrzne procesy zachodzące w samej Rosji podyktowane próbami odzyskania tego, co zostało utracone – imperialnej pozycji i budowania prestiżu międzynarodowego nie na podstawie wzajemnego zaufania, lecz na sile wojskowej i zastraszeniu.

⁵² *Recommendations of the Participants of the Expert Dialogue on NATO-Russia Military Risk Reduction in Europe*, grudzień 2020 r., <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2020/12/state-ment-on-Russia-NATO.English-Russian.pdf> [dostęp: 3.03.2021].

Zagrożeniem większym od pandemii jest erozja fundamentów, na których opiera się system wartości demokratycznego świata. Należą do nich moralność, prawda i wzajemne zaufanie. Złożyło się na to wiele przyczyn. Jedną z nich jest niezdolność do internalizacji tempa i głębi zachodzących zmian. Świat się skurczył i skomplikował. Potrzeba zrozumienia tych zmian wymaga często tego, o czym profetycznie pisze Olga Tokarczuk: „Będziemy potrzebowali nowych map oraz odwagi i humoru wędrowców, którzy nie zawahają się wystawić głowy poza sferę dotychczasowego świata, poza horyzont dotychczasowych słowników i encyklopedii”⁵³.

Sporządzenie takich map i wytyczenie dróg, po których jeszcze nikt nie stąpał, jest zadaniem nadchodzących pokoleń, które będą miały odwagę, by wyjść poza ramy tego światowego porządku, jaki pozostawiły im w spadku generacje schodzące ze sceny politycznej.

International order in the pandemic

The essay is an attempt to analyze the dysfunction of the current global order. The point of departure is Henry Kissinger's view that "the Coronavirus pandemic will forever alter the world order". The destabilization of the international order and the change in the world began many years before the Coronavirus pandemic. There is no mono-casual explanation of the devastation of the existing rules and norms of conduct among states. The following factors are seen as decisive in this respect: internal processes and domestic problems destabilize the international scene to a much greater extent than controversies and conflicts among states; politics based on nostalgia and particular views on history motivate the search for solutions deeply rooted in some countries' imperial past (*Make America Great Again!*, Brexit etc.); the process of globalization is offset by fragmentation; rational arguments are altered by irrational and emotional decisions; lies and conspiracy theories are presented as an alternative truth; a deficit of leadership manifests as a tolerance of populism, xenophobia and extreme social movements. The pandemic did not alter the world order but it tests both the effectiveness of domestic governance and the functioning of the international system and structures. The organizing principle of the coming global order is multilateralism and interdependence *versus* a polycentric world of rivalries, distrust and antagonisms.

Keywords: sovereignty, identity, multilateralism, globalization, polycentrism, interdependence

Słowa kluczowe: suwerenność, tożsamość, multilateralizm, globalizacja, policentryzm, współzależność

⁵³ O. Tokarczuk, „Ognozia”, w: eadem, *Czuly narrator*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2020, s. 29.

OBSERWATORIUM
BEZPIECZEŃSTWA

Przegląd sytuacji międzynarodowej: aspekty globalne i regionalne

Zły rok 2020, zwany niekiedy *annus horribilis*, zakończył się trzema pozytywnymi akcentami. Po pierwsze, już od połowy grudnia rozpoczęły się w wielu krajach masowe szczepienia przeciwko COVID-19, co otwierało perspektywę stopniowego powrotu do normalności od połowy 2021 r. Z jednej strony musiało cieszyć, że szczepionkę przeciwko temu wysoce zaraźliwemu i śmiertelnemu wirusowi wynaleziono tak szybko, ale z drugiej strony powrót do normalności przewidywany jest dopiero po niemal półtorarocznym okresie ostrych reżimów restrykcyjnych w większości krajów świata, nie mówiąc o liczbie ofiar. Po drugie, dzięki zwycięstwu Joe Bidena możliwy będzie powrót do politycznej normalności w Stanach Zjednoczonych. I w tym przypadku również można się cieszyć, że tak się stało, ale nadal trudno uwierzyć, że ktoś taki jak Donald Trump mógł zostać wcześniej wybrany na prezydenta USA, a kompleks przyczyn, które to umożliwiły, oraz poczynione przezeń spustoszenia będą długo nękać to nadal pierwsze supermocarstwo świata. Po trzecie, Unia Europejska była w stanie tuż przed końcem roku przyjąć gigantyczny Fundusz Odbudowy (w celu zwalczania popandemicznego kryzysu) oraz ambitne zobowiązania dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także uzgodnić relacje gospodarcze z Wielką Brytanią po brexicie. W roku pandemii Chiny potrafiły potwierdzić swój potencjał wzrostu oraz rosnącą pozycję w świecie. Rosja odwrotnie, pod coraz bardziej odstającymi od wymogów rozwojowych rządami Putina potwierdziła swój coraz bardziej peryferyjny charakter. Czas globalnej pandemii nie był do końca, jak można byłoby mieć nadzieję, czasem *treuga Dei*, ale z pewnością osłabieniu uległo ryzyko większego konfliktu, a przynajmniej wojownicza retoryka w różnych stolicach i miejscach świata. Przypomnijmy, że na początku stycznia 2020 r. doszło do zabicia przez USA w Bagdadzie szefa wywiadu wojskowego Iranu, co wywołało wielki gniew w Teheranie i mogło doprowadzić do niekontrolowanego ześlizgnięcia się tego regionu w stronę trudnego do wyobrażenia konfliktu zbrojnego, ale napięcie tym wywołane szybko się uspokoiło. Jednak nie zostało zrobione nic, co by służyło rozbrojeniu bliskowschodniej beczki prochu. Zagrożające krajom reprezentującym kapitalistyczno-demokratyczny czy inaczej zachodni model rozwojowy widmo populizmu (podobnie jak widmo komunizmu z połowy XIX w.) zostało przez pandemię zahamowane, ale nie usunięte. W sumie w 2020 r. obyło się bez większych międzynarodowych wstrząsów.

Globalna pandemia nęka... Zachód

„Dziwna pandemia”, można byloby powiedzieć o globalnej epidemii wywołanej wirusem COVID-19. Zrazu lokalna epidemia zapoczątkowana w chińskim mieście (niehigieniczny targ mięsny) w grudniu 2019 r. zgodnie z logiką globalizacji błyskawicznie objęła wszystkie kontynenty i regiony świata. Wskaźnik rozprzestrzeniania się wirusa i choroby, którą wywoływał, oraz wskaźnik śmiertelności, który uwzględniał tak zwane choroby współistniejące, początkowo szokował, zwłaszcza w krajach i regionach szczególnie dotkniętych (np. w Lombardii). Po wiosennej pierwszej fali jesienią 2020 r. przyszła druga, w niektórych krajach (np. Polska) groźniejsza niż pierwsza. Szokowały liczby ofiar śmiertelnych, zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych, takich jak Wielka Brytania, Francja czy Włochy (po 60–70 tys. zmarłych), już nie tak w Brazylii, Indiach czy Iranie, ale wszystkich „przebiły” Stany Zjednoczone z liczbą ok. 400 tys. ofiar śmiertelnych (styczeń 2021), co było konsekwencją przede wszystkich chaotycznej, błędnej reakcji władz (główną odpowiedzialność ponosi osobiście prezydent Trump), zastraszająco niskiego poziomu publicznej opieki zdrowotnej oraz dużego odsetka osób szczególnie podatnych na COVID-19. Jednak jeśli porównać bilans pierwszego roku pandemii do skali ofiar słynnej hiszpanki (głównego punktu odniesienia) z lat 1918–1920 – kilkadziesiąt milionów przy ówczesnej światowej populacji ok. 1,5 mld ludzi – to nie jest on już tak zatrważający: nieco ponad 100 mln osób zakażonych i nieco ponad 2 mln ofiar śmiertelnych (styczeń 2021). Zatem mieliśmy do czynienia z jednej strony z wysoką wrażliwością zglobalizowanego świata na zjawiska, które są dość „demokratyczne” w tym sensie, że nie omijają żadnych krajów i nie oszczędzają nikogo – biednych, bogatych, kolorowych czy białych, chrześcijan czy wyznawców innych religii lub osób niereligijnych itd. Z drugiej strony wobec liczącej obecnie niemal 8 mld ludzi populacji świata nie jest to wskaźnik zawrotny, co pokazuje rosnącą, choć niebawem kosztowną zdolność świata i poszczególnych krajów do stawiania czoła pandemii i udzielania pomocy osobom nią dotkniętym. Dotyczy to także przysłowiowej „walki o ogień”, czyli szczepionki, która została wynaleziona i wdrożona do użycia w bezprecedensowo szybkim tempie (grudzień 2020), co było oczywiście kosztowne, ale pokazało także poziom zaawansowania naukowo-technologicznego w sferze ochrony życia i zdrowia¹.

Gdy tylko COVID-19 ujawnił swoją niszczycielską moc, rozprzestrzenił się i wywołał reakcje w postaci kolejnych „lockdownów”, czyli daleko idących restrykcji w odniesieniu do kontaktów między ludźmi w postaci zakazu przemieszczania się, wręcz wychodzenia z domu, zamykania granic, połączeń transportem publicznym, zamykania miejsc pracy, szkół, uniwersytetów, zakazu handlu (zamykania sklepów z wyjątkiem spożywczych czy aptek), obiektów sportowych, odwoływania wydarzeń

¹ Pierwszą szczepionkę opracowała i wprowadziła na rynek już w grudniu 2020 r. amerykańsko-niemiecka firma Pfizer/BioNTech, następną, w tym samym czasie – amerykańska firma Moderna (działająca pod kierownictwem bardzo kreatywnego francuskiego specjalisty w tym zakresie), a trzecią okazało się brytyjskie konsorcjum uniwersytetu z Oksfordu i firmy AstraZeneca (koniec grudnia 2020 r.).

gromadzących ludzi (sportowych, konferencji zawodowych, kulturalnych) itd., itp., zaczęto szacować straty, jakie przyniesie pandemia. Chodziło oczywiście przede wszystkim o straty w gospodarce, choć było to trudne, ponieważ przez długi czas nie było wiadomo, jak długo ona potrwa i jakich jeszcze kolejnych ograniczeń będzie wymagać skuteczna walka z nią. Wprawdzie w sukurs życiu publicznemu, kontaktom zawodowym, zwłaszcza w szkolnictwie, także przemysłowi, handlowi, obrotom finansowym, przyszła technologia online, która łagodziła skutki lockdownu, lecz przecież nie mogła (na szczęście!) zastąpić wszystkiego. Na szczęście dla człowieka, życia gospodarczego i społecznego, była ona już rozwinięta, a pandemia znacznie przyspieszyła jej wdrażanie w różnych dziedzinach. Trudno właściwie sobie wyobrazić świat w czasie tej klęski bez IT. Zostalby całkowicie sparaliżowany albo straty ludzkie byłyby nieporównanie większe. Nawet jednak nawet z łagodzącą pomocą IT pandemia wywołana przez COVID-19 została określona „najdroższą chorobą w dziejach świata”. Jak trafnie wskazywał prof. Witold Orłowski, z jednej strony restrykcje uratowały życie milionów ludzi, z drugiej gospodarczy lockdown generował potężne koszty. Do tego dochodziły koszty zwalczania epidemii. Dramatycznym skutkiem tej sytuacji było jego zdaniem i to, że niepoliczalna liczba ludzi umrze z powodu ograniczenia środków na walkę z innymi chorobami². Te najbardziej czysto ekonomiczne straty związane z pandemią to w zależności od kraju kilku- czy nawet kilkunastoprocentowy spadek PKB (recesja) – czyli porównywalny do wielkich kryzysów finansowych, a nawet głębszy, bankructwo wielu firm, wzrost bezrobocia, wzrost zadłużenia prywatnego i publicznego, rządowe pakiety pomocowe dla firm i pracowników równie wielkie jak plan Marshalla, ale jednocześnie generujące wielki dług publiczny, którego spłata będzie obciążać rozwój w przyszłości, dlatego powrót do wzrostu gospodarczego sprzed pandemii nie będzie łatwy i zajmie wiele lat. Dojdzie też do pogłębienia nierówności na niekorzyść już biedniejszych i słabiej wykształconych (różnic dochodowych, w poziomie życia, dostępie do dóbr). Znany historyk gospodarczy Walter Scheidel twierdził jednak, że **pandemia będzie mieć niewielki lub wręcz żaden wpływ na rozwój świata i jedynie wzmocni wcześniejsze, dobrze znane trendy**. Problemem w tym kontekście jest cięższe z oczywistych powodów przechodzenie jej przez kraje Południa. Brak środków i oprzyrządowania stawiał je w nieporównanie gorszej sytuacji niż kraje wyżej rozwinięte i zorganizowane w wyższe formy współpracy (UE). Solidarność międzynarodowa w czasach pandemii, słabsza niż normalnie, nie mogła temu zaradzić. Pogłębienie nierówności w tym wymiarze nie będzie służyć stabilności stosunków międzynarodowych³.

² W.M. Orłowski, „Najdroższa choroba w dziejach świata”, *Rzeczpospolita* (dalej: Rz), 18 czerwca 2020 r.

³ W. Scheidel, „Koronawirus nie zmienia świata” (rozmawiał M. Nowicki), *Polityka*, 25 maja 2020 r.; A. Guterres, „Jaki będzie świat po pandemii”, *Gazeta Wyborcza* (dalej: GW), 27–28 czerwca 2020 r. (rozmowa kilku gazet europejskich z sekretarzem generalnym ONZ). W tym wywiadzie António Guterres poinformował, że w kilku miejscach świata to właśnie rebelianci posłuchali jego wezwania do zawieszenia broni (*treuga Dei*) ze względu na pandemię.

Do początków 2021 r. globalna pandemia nie spowodowała jakichś przełomowych zmian w stosunkach międzynarodowych i tego rodzaju intuicyjna ocena i projekcja znalazła się już w poprzednim wydaniu *Rocznika Strategicznego*⁴. Co nie oznacza, że nie pozostała zupełnie bez wpływu na życie międzynarodowe. **Koronawirus już przyczynił się do szybszego słabnięcia liberalnego porządku międzynarodowego** (tych cech porządku, które pochodzą z liberalnej ekonomii i polityki) oraz wywarł pewien wpływ na globalną geopolitykę, ale w obu przypadkach to raczej wzmocnienie dotychczasowych tendencji niż wnoszenie nowej jakości do stosunków międzynarodowych. Przenikliwy komentator *The New York Timesa* Ross Douthat już w maju 2020 r. pesymistycznie pisał o głębokim kryzysie internacjonalizmu jako logice rozwoju świata oraz pogrzebaniu marzeń o globalnej integracji dzięki *transnational governance*. Konstatując słabość instytucjonalnego multilateralizmu w pierwszej fazie pandemii, zapowiadał zwyczajny **zanik ideologicznego i instytucjonalnego globalizmu, zwłaszcza w jego liberalnej wersji**. Jedno i drugie, liberalizm i globalizm, staną się jego zdaniem „zombie ideologiami”, duchami utopijnej i ambitnej przeszłości. Znany realista z Harvardu, prof. Stephen Walt twierdził z kolei, że w wyniku koronawirusa **świat stanie się less open i less free**, co wynikało z dość naturalnej odpowiedzi na zagrożenie. Częściami składowymi tej odpowiedzi są przecież przemykanie granic, zwiększanie kontroli nad obywatelami, okresowe ograniczanie ich praw, w tym swobody podróżowania po świecie, nadzwyczajne uprawnienia dla władz itp. Problem w tym, że dla wielu rządów autorytarnych (jak Rosja i podobne) lub o autorytarnych skłonnościach (jak Turcja, Brazylia czy Polska) COVID-19 stał się świetnym pretekstem do odwrótu od demokracji lub głoszenia wyższości władzy autorytarnej nad demokratyczną. A ponieważ w ujęciu względnym kraje demokratycznego Zachodu radziły sobie początkowo gorzej i poniosły większe szkody, natomiast raczej autorytarne lub mniej demokratyczne, lecz nierzadko bardziej społecznie zdyscyplinowane kraje Azji Wschodniej odwrotnie, to zarówno w perspektywie wizerunkowej, jak i realnego układu sił doszło do przesunięcia w kategoriach siły i bogactwa z Zachodu na Wschód. Wszyscy komentatorzy i badacze zgadzali się zwłaszcza w jednym punkcie: **katastrofalny pod każdym względem performance Stanów Zjednoczonych** (1/5 z globalnej liczby osób zakażonych oraz ofiar śmiertelnych to mieszkańcy USA!). Podkreślano zwłaszcza wybitnie złe rządzenie (*bad governance*) wobec koronawirusa, nadzwyczajny egoizm oraz unilateralizm, co było przeciwieństwem postawy Chin i Unii Europejskiej w tym kryzysie. Nic dziwnego, że uważano USA za to mocarstwo, które najwięcej straciło, nie tylko w sensie ekonomicznym, lecz także w globalnym układzie sił, w tych zwłaszcza wymiarach, które są zbliżone do *soft power* czy międzynarodowej wiarygodności jako czynnika służącego interesom kraju, wzmacniającego skuteczność jego polityki zagranicznej. Pisano też – m.in. ceniony ekspert z Egmont (Bruksela) Sven Biscop – że kryzys może okazać się szansą dla UE oraz dla jej pozycji międzynarodowej, o ile zdobędzie się ona na

⁴ R. Kuźniar, „Koronawirus i stosunki międzynarodowe. Wielka niewiadoma”, *Rocznik Strategiczny* 2019/20.

odważne decyzje w sferze gospodarczo-finansowej⁵, co się istotnie stało, o czym poniżej. Powyższe oceny, choć wartościowe w momencie ich stawiania, będą weryfikowane przez dalszy rozwój wydarzeń, będących reakcją i konsekwencją pandemii. Pozytywnym skutkiem pandemii jest przecież porażka Trumpa w wyborach prezydenckich, co daje szansę na modyfikację niektórych przynajmniej z wyżej wymienionych tendencji. W innych przypadkach koronawirus był też jedynie akceleratorem procesów, które już zachodziły, przypisywanie mu więc dużej zasługi w wywoływaniu pewnych zmian może być nieuzasadnione.

Francuski filozof polityki Alain Finkielkraut we wczesnej fazie pandemii wyraził nadzieję, że zatrzymanie na chwilę dyktowanej prawami gospodarki i finansów globalizacji („gospodarka rządzi zglobalizowanym światem”) może wręcz sprzyjać wyrwaniu się z tego błędnego koła, jakim było „produkować, by konsumować, konsumować, by produkować”. Ograniczeniu ulegnie także być może „obieżyświatyzm”, niezdolność do usiedzenia w jednym miejscu, „płynność, mobilność, wszechobecność”, a to na rzecz bardziej humanistycznego, skoncentrowanego na człowieku sposobu organizacji życia jednostki i społeczeństwa. **Przywrócenie prymatu polityki nad gospodarką**, bo ratowanie słabych, bardziej podatnych na zakażenie i śmierć wzięło górę nad interesami biznesu, było jego zdaniem znakiem solidarności świadczącym o utrzymującej się solidności cywilizacyjnego fundamentu Europy czy Zachodu. I dlatego wzywał, aby w czasach pandemii nie tracić z oczu prawdziwych dla niej zagrożeń: „mamy wrogów, rzeczywistych, z krwi i kości, którzy pragną, jeśli nie naszej śmierci, to przynajmniej byśmy się podtopili, osłabli. Nie powinniśmy zapominać o autokratkach, których uwierają zasady zachodniej liberalnej demokracji”⁶. Dość podobnie, także wcześniej (kwiecień 2020) rzecz oceniał brytyjski kolega „po fachu” Finkielkrauta, znawca i krytyk liberalizmu John Gray. „To nie jest jakieś przejściowe zaburzenie zasadniczo stabilnej równowagi: kryzys, w którym żyjemy, to punkt zwrotny w historii. Epoka szczytowej fazy globalizacji dobiegła końca. System gospodarczy, który opierał się na globalnej produkcji i długich łańcuchach dostaw, przepoczwarza się w system o mniejszym stopniu wzajemnych powiązań”. Choć nieco dalej tonuje tę ocenę: „Nie oznacza to zwrotu ku „małej skali i lokalizmowi”. Zapowiada także, co już czyniono wcześniej, powrót do wartości silnego rządu i państwa narodowego⁷. Również to oznaczałoby jednak przyspieszenie czy wzmocnienie przez koronawirusa wcześniej zarysowanych tendencji. Pamiętając, że nigdy nie ma powrotu do tego, co było, w stosunku jeden do jednego,

⁵ S. Biscop, „Coronavirus and power: The impact on international politics”, *Egmont Security Policy Brief*, marzec 2020; R. Douthat, „The end of the new world order”, *The New York Times* (dalej: NYT), 23 maja 2020 r.; S. Walt, *The Global Order after Covid 19*, Harvard University, październik 2020; K. Geiger, „Azja ma przewagę”, *GW*, z 24 grudnia 2020 r. (przedruk za *Die Welt*).

⁶ „Cywilizacja nie jest taka krucha” (wywiad przeprowadził J.-M. Guénois), *GW*, 18–19 kwietnia 2020 r. (przedruk z *Le Figaro*).

⁷ J. Gray, „Punkt zwrotny”, *Przegląd Polityczny* 2020, nr 161 (przedruk za *The New Statesman*, 3 kwietnia 2020 r.).

trzeba zauważyć, że procesy globalizacji przetrwały tak potężną przerwę, jaką był okres dwóch wojen światowych i czas pomiędzy nimi (1914–1945), przedłużoną zimną wojną. Globalizacja w tym drugim okresie zachodziła w obrębie świata zachodniego i powiązanych z nim jego byłych kolonii, a pod koniec lat osiemdziesiątych pod jej naporem upadł blok komunistyczny, który nie był w stanie tego procesu powstrzymać. Tym razem antrakt będzie krótszy, a jej kolejna faza będzie uwzględniać doświadczenia fazy, którą zatrzymała pandemia. Wiele wskazuje na to, że **wpływ pandemii na procesy międzynarodowe to będzie raczej suspens niż jakościowy przeskok.**

U.S. Banana Republic

You chose hope, unity, decency, science and truth

Kamala Harris, wiceprezydent elekt, na spotkaniu z wyborcami po ogłoszeniu zwycięstwa Joe Bidena, 7 listopada 2020 r.

W pierwszych dniach stycznia 2021 r. Amerykę zelektryzowały dwie wiadomości, na które nie zwrócono szczególnej uwagi na świecie. Po pierwsze, list dziesięciu byłych sekretarzy obrony, którzy ostrzegali zarówno Trumpa, jak i siły zbrojne USA, aby nie próbowali siłą wpłynąć na przewidziane na 20 stycznia przekazywanie władzy Joe Bidnowi, który zwyciężył w listopadowych wyborach prezydenckich. Zapewne byli szefowie Pentagonu musieli pozyskać informację, że prezydent Trump sonduje możliwość wykorzystania sił zbrojnych, jakiegoś ich segmentu, do zapewnienia sobie trwania przy władzy pomimo porażki. Drugą wiadomością było ujawnienie nagrania rozmowy Trumpa z sekretarzem stanu Georgia; prezydent w niej nalegał na wysokiego urzędnika stanowego, aby ten mu załatwił taką zmianę wyniku wyborczego w tym stanie, który da zwycięstwo Trumpowi, nawet jednym głosem⁸. Urzędnik stanowy odmówił prezydentowi Stanów Zjednoczonych. Oszustwo lub siła (jak spekulowano, jakiś rodzaj stanu wyjątkowego) miały odebrać Amerykanom ich wybór. Już samo namawianie do popełnienia oszustwa wyborczego, by zapewnić sobie władzę, wystarczyłoby, aby oskarżyć ponownie Trumpa o próbę złamania konstytucji, drugi impeachment⁹. Była to jednak tylko przygrywka do tego, co się miało zdarzyć 6 stycznia.

Tego dnia bowiem zebrał się Kongres Stanów Zjednoczonych (obie Izby), aby formalnie zatwierdzić wybór Joe Bidena. Zwolennicy dotychczasowego prezydenta, w Kongresie i poza nim, do ostatniej chwili próbowali zakwestionować ten wybór, jego legalność i sam wynik, co było zgodne z przyjętą przez Trumpa linią nieuznawania rezultatu wyborów i określania ich jako fałsz lub „ukradzione wybory, zwycięstwo”. Wspierała go

⁸ „Wystarczy, że oświadczysz, że policzyłeś jeszcze raz, i okazało się, że za pierwszym razem była pomyłka”, słychać wyraźnie na nagraniu.

⁹ Pierwszy, nieudany, dotyczył próby namówienia Ukrainy na „znalezienie haków” na syna Joe Bidena; za ich pomocą Trump mógłby uderzyć w rywala w czasie kampanii przedwyborczej.

w tym jego zatrudniona w Białym Domu cała rodzina (Biały Dom stał się, jak wiadomo, rodzinnym biznesem klanu Trumpów). I oto na ten dzień, 6 stycznia, **prezydent Trump** zwołuje do Waszyngtonu wielkie zgromadzenie (pomimo zbierającej ogromne śmiertelne żniwo pandemii), na którym **wzywa swych zwolenników do marszu na Kapitol, aby „przypilnowali kongresmenów”, jak mają głosować**. Szturm na Kapitol okazuje się skuteczny. Policja, w USA zwykle reagująca bardzo stanowczo, wręcz brutalnie, tym razem przypominała bezradny „gang Olsena”. Można było odnieść wrażenie, że nawet sprzyjała kibolom Trumpa, co częściowo się później potwierdziło. Zaczęło się plądrowanie pomieszczeń, kongresmeni musieli przerwać pracę i wynieść się w bezpieczne schronienia na terenie tego potężnego gmachu. Prezydent ogląda atak swych kiboli na parlament USA w telewizji, nie reaguje. **Świat patrzy na te sceny z zapartym tchem. To wydarzenia rodem z Afryki lub republik bananowych Ameryki Łacińskiej** (tak to określa były prezydent George W. Bush). Po kilku godzinach chaosu głos zabrał prezydent elekt, który wezwał Amerykanów do jedności i trwania przy konstytucji, a samego prezydenta Trumpa do odwołania swoich awanturników z Kapitolu (zdezakralizowanej „świątyni amerykańskiej demokracji”). Wezwanie okazuje się skuteczne. Pokrętnie, ale jednak Trump mówi do swoich: „wracajcie do domu”. W rebelii, której miejscem uczynił Kapitol, śmierć poniosło pięć osób. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że te wydarzenia – próbę rebelii czy zamachu – można było przewidzieć¹⁰, a jednak nikt w Ameryce nie podjął próby przygotowania się na taki scenariusz.

Kongres mógł wrócić do przerwanej pracy i następnego dnia nad ranem zatwierdzić wynik wyborów. Jednocześnie zaczęły się mnożyć wezwania kongresmenów i czołowych amerykańskich gazet do natychmiastowego usunięcia Trumpa ze stanowiska, ponieważ stanowi on zagrożenie dla konstytucji, ustroju, a nawet bezpieczeństwa Ameryki. Sytuacja bez precedensu w historii „najpotężniejszej demokracji na świecie”. **„Zobaczyliśmy nieprzyjemną prawdę o Ameryce”**¹¹, napisała jedna z komentatorek. Prezydent elekt nazwał te wydarzenia **„czarnym dniem w historii Ameryki”**, a samo wdarcie się protrumpowskiej tłuszczy do Kapitolu określano jako akt „wewnętrznego terroru” lub inspirowaną przez prezydenta USA *insurrection*, czyli bunt lub rebelię¹². Ironia historii chciała, że to przywódcy państw zachodnioeuropejskich (Merkel, Macron, Johnson) wyrazili mocne potępienie tych wydarzeń i solidarność z demokratycznymi siłami Ameryki reprezentowanymi przez Joe Bidena. Niesławny koniec kadencji Trumpa był przyjmowany z ulgą, także z punktu widzenia szansy na powrót Ameryki do roli obrońcy demokracji, rządów prawa oraz praw człowieka¹³.

¹⁰ Można to było przewidzieć w USA, skoro w Polsce z dużą dokładnością ten scenariusz nakreślił autor niniejszego rozdziału (cytowana we Wprowadzeniu rozmowa dla portalu wiadomo.co, 26 października 2020 r.).

¹¹ R. Gay, „We’ve seen the ugly truth about America”, NYT, 7 stycznia 2021 r.

¹² Trudno byłoby to prosto przetłumaczyć na „powstanie”, ponieważ w języku polskim „powstanie” oznacza jednak innego rodzaju sytuację. Może bardziej rokosz, choć bardzo chaotyczny.

¹³ R. Cohen, „A shattering blow to America’s troubled democratic image”, NYT, 7 stycznia 2021 r.

Symptomatyczne były słowa, od których zaczął swój komentarz w *Die Welt* Mathias Döpfner: „Próba zamachu w Waszyngtonie to *Menetekel* o historycznym wymiarze”¹⁴. Osobista radość oraz polityczna satysfakcja, jaką Trump sprawił wzniesieniem ataku na Kapitol przywódcom Rosji, Chin i wielu krajów autokratycznych i antyzachodnich na świecie, nie wymaga w tym miejscu podkreślenia.

Zwycięstwo demokratycznego kandydata Joe Bidena w wyborach prezydenckich 3 listopada 2020 r. było bodaj jedynym dobrym wydarzeniem w tym ogólnie bardzo złym roku w Stanach Zjednoczonych. **Biden** w duecie ze świetnie wykształconą, kolorową Kamalą Harris¹⁵ **wygrał dość zdecydowanie, otrzymując ok. 81 mln głosów**, choć na jego rywala, urzędującego prezydenta, głosowało aż ok. 74 mln wyborców, co było wynikiem lepszym, niż uzyskali wszyscy wcześniejsi zwycięzcy wyborów prezydenckich. Trump, co zapowiadał wcześniej, nie uznał wyników przegranych wyborów. I dlatego po przegranej on i jego zwolennicy rozpoczęli wielką kampanię kwestionowania wyborczego werdyktu, podważając stabilność demokratycznych instytucji USA z kulminacją, o której powyżej. Dla światłych obserwatorów życia politycznego Ameryki pewną zagadką było to, jak to się stało, że Partia Republikańska, która aż do prezydenta G.H.W. Busha była przyzwoitą, normalną formacją polityczną, w której zakładaniu brał udział m.in. Abraham Lincoln, wybrała jako swego kandydata kogoś, kto tak otwarcie kompromitował siebie i najwyższy urząd Ameryki w czasie pierwszej kadencji. Jeszcze wiosną 2020 r. Amerykanie byli świadkami próby impeachmentu, która ujawniała małość moralną Trumpa i jego gotowość do posługiwania się obcymi krajami w zwalczaniu swej politycznej konkurencji (wcześniej Hillary Clinton, a obecnie Joe Bidena). Było to oczywiście możliwe dzięki **zdumiewającej degrengoladzie moralnej Partii Republikańskiej**, która w znakomitej większości przedłożyła zdolność zdobywania przez Trumpa popularności, czyli wygranie wyborów, nad jakąkolwiek przyzwoitością i niemal pewnością, że będzie on kontynuował szkoderstwo demokracji w Ameryce oraz jej interesom w stosunkach zewnętrznych. Trump szedł do przodu, ponieważ, jak pisała ze smutkiem Anne Applebaum, znajdował wielu wspólników w Partii Republikańskiej, ale, jak przewidywała (dodajmy, dość optymistycznie), historia surowo osądzi tych liderów Partii Republikańskiej, którzy dla własnych interesów porzucili swe zasady i poparli niemoralnego oraz niebezpiecznego prezydenta¹⁶. Paul Krugman szedł jeszcze dalej. Słusznie uważał, że winę ponosi cały amerykański establishment, nie tylko polityczny, lecz także ten ze sfery finansowej czy rozrywki,

¹⁴ M. Döpfner, „Das Menetekel”, welt.de, 7 stycznia 2021 r. *Menetekel* to inna wersja słów: *mane, tekel, fares* zapowiadających upadek państwa babilońskiego.

¹⁵ 78-letni Joe Biden, katolik o irlandzkich korzeniach, był przez wiele kadencji senatorem, a następnie wiceprezydentem w okresie prezydentury Baracka Obamy. Kamala Harris (baptystka) pochodzi z rodziny imigrantów z Jamajki (ojciec) oraz Indii (matka), pracujących na amerykańskich uniwersytetach lub w ośrodkach badawczych. Wcześniej była m.in. prokuratorem generalnym stanu Kalifornia.

¹⁶ O tym, jak republikanie zdradzili Amerykę: A. Applebaum, „The collaborators”, *The Atlantic*, czerwiec 2020.

za grzech appeasementu popełniany przez wiele lat wobec zjawiska pt. „Trump”, **appeasementu, który pozwolił pospolitemu i odrażającemu moralnie hochszta-plerowi zrobić w Ameryce karierę i na końcu zostać jej prezydentem**¹⁷. Ten pogląd jest obecny na łamach RS od pierwszego roku prezydentury Trumpa.

Na temat przyczyn i implikacji porażki Trumpa rozwinęła się wielka dyskusja¹⁸, na którą tu nie ma wiele miejsca, choć ten temat pojawia się także w innych rozdziałach obecnego wydania *Rocznika*. Można się zgodzić z edytorialem *The New York Timesa* ogłaszającym Trumpa „greatest threat to American democracy since World War II” (16 października 2020 r.), a co za tym idzie – z dyskomfortem odczuwanym przez przywódców autokratycznych na całym świecie, którzy długo ociągali się z gratulacjami dla Bidena¹⁹. Z tego punktu widzenia głosy w samej Ameryce były podzielone. Yascha Munk uważał, że zwycięstwo Bidena jest zwycięstwem Ameryki, lepiej bowiem trafił on w zapotrzebowanie Amerykanów na określony rodzaj przywództwa²⁰. Odmiennie rzecz oceniał Thomas Friedman, dla którego to właśnie **Ameryka była przegraną w tych wyborach**. Oto bowiem po czterech latach „najbardziej nieuczciwej i dzielącej naród prezydentury, która uderzyła w dwa główne filary amerykańskiej demokracji – prawdę i zaufanie”, Trump zdobywa poparcie 74 mln wyborców, co omalże nie daje mu zwycięstwa (z uwagi na specyficzny niereprezentatywny sposób liczenia głosów) i podsuwa potężny oręż do tego, aby nadal destabilizować i psuć Amerykę²¹. Podobny pogląd znalazł się w polskim tygodniku *Polityka*, który zwycięstwo Bidena opatrzył notą „Stany Podzielone Ameryki”²². Pytanie o to, czy i w jakiej postaci „trumpizm” przeżyje Trumpa i będzie zatruwać Amerykę, pozostaje otwarte²³.

Cichym „sojusznikiem” Bidena w walce o prezydenturę z Trumpem była pandemia COVID-19. Najbogatszy i najnowocześniejszy – nie mówiąc o tym, że zdecydowanie najsilniejszy – okazał się najgorzej przygotowany do jej zwalczania i koronawirus właśnie w Stanach Zjednoczonych siał największe straty. Według stanu na 9 stycznia w Ameryce zanotowano łącznie ok. 22 mln zakażeń oraz ok. 370 tys. zgonów z powodu COVID-19. Na przełomie roku dziennie zakażało się 270–320 tys. osób (według stanu na ten sam dzień na świecie zostało zakażonych 89 mln ludzi, z czego ponad 1,9 mln zmarło). Z tego wynika, że ponad 1/5 ofiar na świecie w obu kategoriach (zakażenia, zgony) przypadała na USA, wobec liczby ludności nieprzekraczającej 4% światowej

¹⁷ P. Krugman, „Appeasement got us where we are”, NYT, 8 stycznia 2021 r.

¹⁸ Np. N. Bryant, „US election 2020: Why Donald Trump lost”, BBC News, 8 listopada 2020 r.

¹⁹ Należał do nich, jak wiadomo, wraz z Putinem i kilkoma innymi premierami oraz prezydentami, prezydent Andrzej Duda, choć w tym przypadku określenie „przywódca” byłoby daleko idącym nadużyciem. J. Bielecki, „Dyktatorzy nie uznają zwycięstwa Bidena”, Rz, 12 listopada 2020 r.

²⁰ Y. Mounk, „Ameryka zwyciężyła”, *Kultura Liberalna*, 14 listopada 2020 r.

²¹ T. Friedman, „There was a loser on election night. It was America”, *International Politics and Society*, 6 listopada 2020 r.

²² T. Zalewski, „Czterdziesty szósty”, *Polityka*, 9 listopada 2020 r.

²³ N. Fergusson, „Trump przeminie, frustracje zostaną”, GW, 24 października 2020 r. (za *El País*).

populacji. Na ten trudny do zrozumienia wynik złożyły się dwie przyczyny: fatalne zarządzanie działaniami ochronnymi oraz katastrofalny stan publicznej służby zdrowia. Oczywiście, nie miały wpływ na tę sytuację miała charakterystyka „materiału ludzkiego” podatnego na epidemię (odżywianie, otyłość, tryb życia itp.). Spośród wspomnianych dwóch głównych czynników w tak krótkim czasie niewiele można było zrobić z tym drugim. Zdaniem ekspertów, za covidową katastrofę w Stanach Zjednoczonych główną odpowiedzialność ponosi administracja Trumpa (w szczególności samego prezydenta), jej niekompetencja, lekceważenie problemu, organizacyjny chaos. Prestiżowy *Journal of Medicine* na początku października ogłosił edytoriał potępiający administrację Trumpa za odpowiedź na epidemię oraz wezwał do natychmiastowego odsunięcia jej od władzy, aby ratować życie i zdrowie Amerykanów. Barack Obama określił reakcję Trumpa na pandemię jako *absolute chaotic disaster*²⁴. Jak zauważa Nicholas Kristof z *The New York Times*, „Pod względem destrukcji życia Amerykanów, ich zasobów materialnych i dobrobytu, ta pandemia jest największą porażką władz USA od czasów wojny w Wietnamie”. A wszystko to, oprócz niekompetencji, za sprawą ignorowania wirusa i prymatu interesów biznesu (nieograniczania, niezawieszania jego aktywności) nad ludzkim życiem i zdrowiem. Reelekcja Trumpa jeszcze na początku 2020 r. wydawała się niezagrożona. Jego własna i jego administracji reakcja na epidemię nieco to zmieniła, tylko nieco, ale wystarczająco, aby pomóc Bidenowi²⁵.

25 maja 2020 r. w Minneapolis w trakcie ulicznego zatrzymania zostaje zabity czarnoskóry George Floyd. Policjant długo dusi go kolanem do chodnika, pomimo że zatrzymany błaga o zwolnienie uścisku, bo nie może oddychać, bo w ogóle ma problemy z oddychaniem. Policjant nie reaguje. Tak działa policja w USA, radykalnie, dogmatycznie, z przesadnym użyciem siły i poczuciem bezkarności, kiedy jej używa, od dawna. Na to nakłada się jeszcze wątek rasowy, właściwie rozległy, głęboki kompleks stosunku między białymi a czarnymi mieszkańcami Ameryki. Przypomnijmy, że jeszcze Kamala Harris jako dziewczynka chodziła do szkół i mieszkała w dzielnicy „dla czarnych”. **Po zabójstwie Floyda rozpętuje się w Stanach Zjednoczonych burzliwa fala zamieszek**, które są protestem, ale też pretekstem do wandalizmu i plądrowania sklepów itp. Większość potężnych demonstracji, jak w Waszyngtonie, ma jednak pokojowy charakter. Demonstrują także biali. Prezydent Trump, ubierając się w szaty obrońcy „prawa i porządku”, swoimi rasistowskimi wypowiedziami dolewa jedynie oliwy do ognia. Zamieszki osiągają rozmiar, który przybliży Amerykę do wojny domowej. Tylko w pierwszym tygodniu ginie kilkanaście osób, a kilka tysięcy jest aresztowanych. Policja

²⁴ Przypomniano w tym kontekście wypowiedź Jeba Busha z kampanii przedwyborczej w 2016 r. nt. Trumpa: *He's a chaos candidate. And he'd be a chaos president*, co miało się w pełni potwierdzić.

²⁵ N. Kristof, „America and the virus: 'A colossal failure of leadership'”, NYT, 22 października 2020 r. W środowisku ekspertów od ochrony zdrowia Trumpa nazywano amerykańskim Thabo Mbekim, nawiązując do prezydenta RPA, który odrzucał naukę i stawiał na teorie spiskowe, co spowodowało, że na początku XXI w. w RPA ok. 330 tys. osób zmarło na AIDS. Eksperci uważali też, że gdyby nie niekompetencja władz w USA, zmarłoby ok. 1/4 osób z ogólnej liczby zgonów na COVID-19.

działa zdecydowanie. Kolejny raz wraca dyskusja o podziałach w Ameryce i o zdolności utrzymania tego społeczeństwa w takiej minimalnej jedności, która umożliwia normalne funkcjonowanie państwa. Na szczęście dla Bidena rozruchy nie trwały wystarczająco długo, aby zaszkodzić jego szansom, ich przeciąganie bowiem i dramatyczny przebieg mogłyby skłonić „milczącą większość” do głosowania na tego, który obiecywał bezpieczeństwo. Skala wydarzeń i emocji wzbudzonych po zabiciu Floyd’a pokazała, jak delikatny i kruchy jest fundament wewnętrznej stabilności najpotężniejszego mocarstwa świata. To, co stało się później, 6 stycznia 2021 r., potwierdziło jedynie z drugiej strony społeczno-politycznego spektrum wewnętrzną kruchość Ameryki²⁶.

O spustoszeniach, jakie poczynili Donald Trump i jego administracja w polityce zagranicznej i w (liberalnym) porządku międzynarodowym, pisaliśmy w RS dużo. To, co się stało na końcu, było tylko przysłowiową wisienką na torcie, który przyrządzał narcystyczny socjopata ze swymi ludźmi. Właściwie brakuje słów, aby oddać skalę aberracji, niekompetencji, dzikiego woluntaryzmu, który rządził polityką zagraniczną USA w ciągu tych czterech lat. Madeleine Albright określała te spustoszenia „jak po przejściu stada słoni”. A przecież poza tym nie ma wiarygodnej i skutecznej polityki zagranicznej bez zaplecza w postaci sprawnego państwa. To w tym kontekście znany analityk napisał: **„USA to obecnie zdecydowanie najbardziej dysfunkcyjny politycznie i podzielony wysoko rozwinięty kraj demokratyczny na świecie”**²⁷. Trump wbił gwóźdź do trumny zarówno liberalnego porządku międzynarodowego, jak i przywódczej roli USA w świecie²⁸. Z polskiej i europejskiej perspektywy ważne były szkody, jakie wyrządził Zachodowi lub wężej – wspólnocie atlantyckiej. I dlatego stawką ostatnich wyborów była kwestia, czy są one odwracalne, czy – w razie kontynuacji jego prezydentury – nie do odrobienia. A to dlatego, że **Trump był nie tylko niezachodnim, ale wręcz antyzachodnim prezydentem Stanów Zjednoczonych (!)**. Dewastował stosunki transatlantyckie i fundamenty jedności Zachodu (jakże potrzebnej w obliczu globalnych zmian geopolitycznych i gospodarczych) na kilka sposobów: a) demonstrowanie otwartej wrogości wobec UE i życzenie jej rozpadu; b) obojętność wobec Sojuszu Atlantyckiego i traktowanie go jako zbędnego i anachronicznego (rozważał przecież wyjście z NATO); c) zatopienie niemal gotowego projektu TTIP („ekonomicznego NATO”), który – gdyby wszedł w życie – dałby Zachodowi przewagę nad Chinami pod względem wymaganych standardów w gospodarce światowej; d) nihilizm aksjologiczny, czyli obojętność lub pogarda dla praw człowieka, demokracji

²⁶ M. Urzędowska, M. Czarnecki, „Fala gniewu przetacza się przez USA”, GW, 2 czerwca 2020 r.; M. Czarnecki, „Pokojowy bunt Ameryki”, GW, 8 czerwca 2020 r.; S. Ward, „Jak głęboka jest ta przepaść”, GW, 13–14 czerwca 2020 r. (przedruk z *Die Welt*); P. Krugman, „Trump takes us to the brink”, NYT, 1 czerwca 2020 r.; B.H. Pitner, „Viewpoint: US must confront its original sin to move forward”, BBC News, 3 czerwca 2020 r.; T.B. Edsall, „I fear that we are witnessing the end of American democracy”, NYT, 26 czerwca 2020 r. (tytuł odnosi się do rasizmu obecnego w czasie przedwyborczej konwencji republikanów).

²⁷ J. Marcus, „What the Capitol riot means for US foreign policy”, BBC News, 10 stycznia 2021 r.

²⁸ R. Seales, „US election 2020: How Trump has changed the world”, BBC News, 24 października 2020 r.

i ochrony ziemskiego klimatu oraz adorowanie przywódców autokratycznych, co odbierało Zachodowi atut i przewagę w sferze wartości; e) dezawuowanie zachodniego modelu rozwoju jako wkładu w procesy rozwojowe świata oraz nieustanne (re-)konstruowanie porządku międzynarodowego w sposób zgodny z interesami Zachodu. Wiele z tego może odrobić demokratyczna administracja Bidena²⁹.

Czy ten bilans jest tak całkowicie i kategorycznie katastrofalny? Tak, choć należy zrobić dwa istotne wyjątki. Po pierwsze, to znana zmiana stosunku USA do Chin. Owszem, dokonywano jej w sposób chaotyczny, niekompetentny, często zwyczajnie głupi i kontrproduktywny, ale to zostanie, tylko będzie wymagać ucywilizowania oraz ubrania w strategiczny projekt. USA i Zachód nie mogą dłużej nie dostrzegać wszechstronnego wyzwania dla nich samych i dla sporej części świata ze strony potęgi i polityki Chin. Po drugie, Trump silnie ograniczył zaangażowanie militarne USA w różne konflikty (doprowadził nawet do zawarcia porozumienia i zawieszenia broni z talibami). Polityczne opakowanie tego zwrotu w polityce zagranicznej USA było z reguły niezdarne, ale byłoby niedobrze, gdyby administracja Bidena chciała powrócić do polityki liberalnego interwencjonizmu, która przyniosła wiele szkód, nie tylko krajom dotkniętym, lecz także USA oraz Zachodowi. Zresztą, globalna zmiana układu sił nie będzie na to już tak łatwo pozwalać. Zdecydowanie złe dziedzictwo zostawia Trump także w polityce wobec Bliskiego Wschodu; polegało ono na jednostronnym faworyzowaniu polityki Netanjahu, wsparciu dla awanturniczej polityki Arabii Saudyjskiej oraz odejściu od porozumienia nuklearnego z Iranem i nałożeniu surowych sankcji na ten kraj. Była to polityka krótkowzroczna, sprzyjająca gromadzeniu potencjału napięć i przyszłych konfliktów w tym trudnym regionie.

Nie warto powtarzać, że nie będzie powrotu ani do *status quo ante* na żadnym kierunku, ani do *Pax Americana*, to zbyt banalne i od dawna oczywiste³⁰. Jednak wobec wielu ważnych spraw globalnych oraz w stosunkach transatlantycznych Ameryka Bidena będzie chciała uratować to, co było wartościowym dorobkiem czasu liberalnego porządku, a jest do utrzymania, oraz inspirować się pozytywnym doświadczeniem zgromadzonym w tym okresie. Leży to nie tylko w interesie Europy, lecz także wielu państw niezachodnich. Nie da się w tej chwili przesądzić, w jakim stopniu zadanie to się uda, a to przede wszystkim ze względu na problemy własne Ameryki, których rozwiązywaniu będzie musiała przyznać priorytet i poświęcić najwięcej energii³¹. Fort Washington, jaki musiano zbudować w celu zapewnienia bezpieczeństwa uroczystości zaprzysiężenia prezydenta Bidena (20 stycznia),

²⁹ R. Kuźniar, „Pożegnanie narcystycznego socjopaty. Kłopot dla państwa PiS”, OKO.press, 7 listopada 2020 r.

³⁰ P. Krugman, „Koniec z Pax Americana, wynik wyborów tego nie zmienia”, GW, 4 listopada 2020 r. (za NYT).

³¹ D. Brooks, „America is facing 5 epic crises all at once”, NYT, 25 czerwca 2020 r.; „America needs some repairs. Here’s where to start, the editorial”, NYT, 2 lipca 2020 r.; P. Krugman, „Is America becoming a failed state?”, NYT, 5 listopada 2020 r.

pokazuje, że największym zagrożeniem zarówno dla nowej administracji, jak i samej Ameryki pozostanie MAGA³², czyli dziedzictwo Trumpa, które niczym skład broni chemicznej lub odpadów radioaktywnych będzie zatruwać życie publiczne USA.

Prezydent Joe Biden rozpoczął swoje urzędowanie od podpisania kilkunastu dekretów odwracających decyzje Trumpa, m.in. o wyjściu USA z WHO czy paktu klimatycznego, jak również od uzgodnienia z prezydentem Putinem przedłużenia obowiązywania układu START z 2010 r. o ograniczeniu zbrojeń strategicznych obu mocarstw, którego ważność upływała 31 stycznia 2021 r. (Trump zamierzał wycofać USA z tego porozumienia, podobnie jak wcześniej zrobił to w stosunku do kilku innych porozumień o kontroli zbrojeń). Warto też zwrócić uwagę na wybór nowego szefa Departamentu Stanu. Został nim doświadczony dyplomata Antony Blinken, przedstawiany jako proeuropejski multilateralista i internacjonalista, ale zarazem bliski szkole liberalnego interwencjonizmu (zwolennik wojny przeciwko Irakowi, interwencji w Libii, zaangażowania militarnego w Syrii). Oby nie prowadziło to do repetycji przeszłych, wysoce szkodliwych błędów.

Unia zdaje egzamin (wbrew Polsce i Węgrom)

Unia Europejska w ostatnich latach była głównie przedmiotem krytyki, przede wszystkim ze strony malkontentów oraz zaprzysięgłych wrogów. To oni nadawali ton sposobowi postrzegania Unii w Europie, nawet jeśli społeczeństwa państw członkowskich w większości instynktownie przy niej trwały³³. Rok 2020 nie zapowiadał się jakoś ekscytująco w działalności Wspólnoty. Miało dojść do uchwalenia siedmioletniego budżetu, a zwolennicy Unii jako mocarstwa żywili nadzieję na postęp w sferze wykonywania jej „autonomii strategicznej”. Niespodziewanie, ze względu na pandemię koronawirusa, 2020 przebiegał dla UE niczym prawdziwy dreszczowiec o niewiadomym zakończeniu. **Bilans tego dreszczowca okazał się zaskakująco pozytywny**, a przecież poza budżetem i pandemią nie brakło innych trudnych spraw, łącznie z negocjowaniem pobrexitowych relacji z Wielką Brytanią; baczeniem, aby wytrzymując fochy i szturchańce od prezydenta Trumpa, chronić esencję, w tym kapitał na przyszłość w stosunkach z USA; okazywaniem dobrej woli w podejściu do Rosji, ale też nieuleganiem jej w żadnej ważnej sprawie pomimo groźnych min gospodarza Kremla.

Atak pandemii w samym centrum starej, zamożnej i wysoko rozwiniętej Europy (północne Włochy, Francja, Hiszpania, Belgia, Wielka Brytania) zastał Unię zupełnie

³² MAGA to będąca skrótem od hasła Trumpa: *Make America Great Again*, nazwa eklektycznego, buntowniczego ruchu popierającego byłego prezydenta (zbieranina grup od zbrojnych białych suprematystów po „białych Indian” – wyznawców QAnon).

³³ D.M. Herszenkorn, R. Momtaz, „9 things to know about Antony Blinken, the next US secretary of state”, Politico, 23 listopada 2020 r.; B. Plett Usher, „Antony Blinken: Who is America’s new top diplomat?”, BBC World News, 28 stycznia 2021 r.

nieprzygotowaną. Wprawdzie nie brakowało sygnałów o możliwych epidemicznych przerzutach koronawirusa z Chin do Europy, lecz siła uderzenia przekroczyła najczarniejsze wyobrażenia. Już 13 marca WHO ogłosiła Europę światowym epicentrum pandemii. W pierwszych tygodniach, od końca lutego do kwietnia, poszczególne kraje UE reagowały według logiki „ratuj się, kto może”, a sama Wspólnota, pozbawiona kompetencji w sferze zdrowia publicznego, przespalała początek kryzysu, do czego zresztą przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen z pokorą się przyznała. Jednak stosunkowo szybko zaczęły powstawać zręby planu całościowego reagowania Unii na zagrożenie ze strony sięjącego śmierć i powszechny lęk „intruza” z Wuhanu. Zaczęto sięgać po instrumenty, które należą do istoty integracji europejskiej – pełna informacja o stanie rzeczy, koordynacja reakcji w sprawach czysto medycznych, kontrola granic, wreszcie działania ochronne w gospodarce (kolejne tarcze i pakiety pomocowe dla biznesu). Komisja m.in. szybko zawiesiła limity dotyczące dyscypliny budżetowej, czyli wielkości długu publicznego, oraz sprzyjała utrzymaniu płynności europejskiego sektora bankowego. Stosunkowo szybko okazało się, że kraje UE uczą się od siebie, nawet jeśli do tego się nie przyznają, i dość podobnie układają swoje strategie walki z pandemią. Można powiedzieć, że dzięki informacyjno-koordynacyjnym zabiegom Komisji (częste konsultacje online premierów i ministrów Unii) wytworzył się efekt *tune up*, czyli zgrywania ze sobą działań krajów Wspólnoty w tym zakresie³⁴. Oczywiście, nie można ignorować negatywnych zjawisk czy zachowań w obrębie UE pod wpływem pandemii, co dotyczyło także prób wykorzystywania jej jako pretekstu do antydemokratycznych posunięć niektórych rządów, w tym zwłaszcza Węgier i Polski³⁵, ale łatwo sobie wyobrazić, co by się działo, gdyby państwa członkowskie nie były trzymane w ryzach różnorodnych mechanizmów spójności i solidarności, ale także wiary państw, że lepiej razem stawiać czoło zagrożeniu.

Skoro UE była pozbawiona oprzyrządowania pozwalającego na skuteczne włączenie się do zwalczania pandemii w wymiarze zdrowotnym, postanowiła się skupić na tej dziedzinie, w której miała systemową przewagę. Ratowanie europejskiej gospodarki, zatem także miejsc pracy i dobrobytu, stało się tym, co pozwoliło UE odzyskać inicjatywę i odnieść bezprecedensowy sukces. Dość wcześnie (początek kwietnia) pojawił się pomysł utworzenia oddzielnego (niezależnie od normalnego budżetu) funduszu, ale funduszu rewolucyjnego właśnie pod względem jego konstrukcji. Miały się nań złożyć nie składki państw członkowskich, tylko pożyczki zaciągane przez Komisję, a powstały w ten sposób dług Unii miał być spłacany z emitowanych przez nią obligacji

³⁴ J. Szymańska, M. Szczepanik, „Reakcja Unii Europejskiej na epidemię koronawirusa”, *Biuletyn PISM*, 17 marca 2020 r., nr 48; P.M. Kaczyński, „Co mówi wirus o wspólnej Europie”, *GW*, 10–11 czerwca 2020 r.

³⁵ Ch. Grant, *Coronavirus is Pushing the EU in New and Undesirable Directions*, Centre for European Reform, 15 maja 2020 r.; N. Thorpe, „Is pandemic being used for power grab in Europe?”, *BBC News*, 18 kwietnia 2020 r. (w analizie wskazano na cztery rządy, które tak się zachowały: Węgier, Rosji, Turcji i Polski). Polska nie przyłączyła się do deklaracji 16 państw UE o praworządności i demokracji w kontekście wprowadzania nadzwyczajnych środków antykryzysowych. *GW*, 3 kwietnia 2020 r.

długoterminowych, aby ich wykup nie obciążał zbyt wcześnie finansów Unii. Wysoki poziom wiarygodności Unii na rynkach finansowych (rating), wyższy niż poszczególnych państw, pozwalałby na niską stopę oprocentowania tych obligacji. Uzyskane w ten sposób sumy – a od początku chodziło o wielkości bez mała zawrotne, od 500 mld euro wzwyż – byłyby przeznaczane na pomoc bezzwrotną i kredyty dla państw członkowskich, ale ściśle ukierunkowaną na szkody gospodarcze ponoszone przez państwa członkowskie w związku z pandemią³⁶. I jak zwykle, gdy chodzi o sprawy dla Unii przełomowe, potrzebna była zgodna inicjatywa Francji i Niemiec. **Prezydent Macron przekonał kanclerz Merkel do przekroczenia Rubikonu, czyli emisji przez Unię wspólnego dla całej Wspólnoty długu.** Gdyby to się nie mogło stać, nierównowagi powstałe w pandemicznym kryzysie mogłyby potężnie wstrząsnąć jej stabilnością i spójnością, a być może rozsadzić samą strefę euro. Proponowany Fundusz Odbudowy miał mieć wartość 750 mld euro (!). Jego wielkim zwolennikiem była Komisja. Poważna debata i negocjacje w tej sprawie zaczęły się już w maju 2020 r.³⁷, trzeba było przekonać unijnych oszczędnych, czyli głównie kraje „Północy”, choć także Austrię. W końcu się to udało, a wstępne decyzje zostały przez Unię podjęte w lipcu 2020 r. Pewnym problemem był jedynie opór takich krajów jak Polska i Węgry wobec ustanowienia mechanizmu badania praworządności w państwach, które miały być beneficjentami tych pieniędzy, a w których stan praworządności mógł budzić wątpliwości, czy te wielkie sumy będą należycie używane (chodzi np. o korupcję lub kupowanie przez rządzących autokratów za pieniądze Unii politycznego poparcia). Pomimo podejrzliwości Budapeszt i Warszawa uznały, że będący częścią porozumienia o funduszu mechanizm dotyczący praworządności jest dla nich niegroźny. Uzgodnienie niekonwencjonalnego Funduszu Odbudowy dało asumpt do dyskusji o tym, co to oznacza dla samego modelu integracji w ramach UE. Pojawiła się interesująca teza, że **mamy do czynienia z momentem hamiltonowskim**, czyli przeskokiem w procesie dochodzenia do Wspólnoty jako federacji³⁸. Teza ma uzasadnienie o tyle, o ile sposób finansowania długu w ramach Funduszu Odbudowy stanie się precedensem, to znaczy jeśli Wspólnota będzie stopniowo ten model rozszerzać na tworzenie jej regularnego budżetu i zadłużenie państw członkowskich poza tą wyjątkową sytuacją, jaką stała się konieczność ratowania gospodarki Unii przed krachem spowodowanym przez pandemię.

Operę mydlaną przed ostatecznym zatwierdzeniem budżetu i Funduszu Odbudowy w grudniu 2020 r. zafundowały Unii te same dwa kraje, których rządy od kilku lat demontują instytucje demokratyczne w taki sposób, że z tymi krajami nie wszczęto

³⁶ T. Breton, P. Gentiloni, „Fundusz na czas pandemii”, Rz, 6 kwietnia 2020 r. Autorzy są komisarzami UE ds. rynku wewnętrznego i gospodarki.

³⁷ A. Słojewska, „Unijny dług lekiem na kryzys po pandemii”, Rz, 20 maja 2020 r.

³⁸ Od nazwiska Alexandra Hamiltona, pierwszego sekretarza skarbu w USA, który w końcu XVIII w. uwspółnotował długi poszczególnych stanów federacji, jaką były Stany Zjednoczone. M. Leonard, I. Krastev, „Więcej Europy. Co to oznacza po pandemii”, Rz, 29 czerwca 2020 r. Autorzy są akurat sceptyczni wobec tezy o momencie hamiltonowskim.

by dzisiaj negocjacji członkowskich, czyli Polska i Węgry. Węgry przestały być krajem demokratycznym, stawily więc opór nie ze względu na praworządność, lecz na korupcję, którą uprawia grupa trzymająca władzę z premierem Orbánem na czele. Dla rządu Kaczyńskiego-Morawieckiego problem w dalszym ciągu tkwił w praworządności, którą chcieli oni Polski i Polaków pozbawić. Po śmiesznym dreszczowcu i kabotyńskich zapowiedziach polityków tzw. Zjednoczonej Prawicy „weto albo śmierć”, Warszawa ustąpiła, gdy Orbán uzyskał zapewnienie, że mechanizm wiążący pieniądze z praworządnością wejdzie w życie nie wcześniej niż za dwa lata, czyli już po „wyborach” na Węgrzech, których wynik Orbán kupi także za unijne pieniądze³⁹. Z jednej strony dobrze się stało, że tak bardzo potrzebne w czasach pandemii budżet i Fundusz Odbudowy zostały przyjęte (zwłaszcza ku uldze krajów Południa Unii), ale z drugiej hańbą dla Unii i Polski stało się odstąpienie Unii od swoich wartości i zasad w obliczu szantażu unijnych autokratów, a Polska była jednym z nich. Ten wstyd pozostanie na kartach historii⁴⁰.

Jeśli rollercoaster 2020 roku Unia zakończyła względnym sukcesem, to dlatego, że od lipca prezydencję przejęła Angela Merkel. Już od pewnego czasu kanclerz Niemiec bywa nazywana w europejskich mediach „cesarzową Europy”, ale to dopiero swym przywództwem w 2020 r. dowiodła, że zasługuje na ten żartobliwy tytuł bardziej niż kiedykolwiek w przeszłości. Jej znakomita znajomość Europy, doświadczenie, cierpliwość, umiejętność słuchania, ale także na końcu podejmowania trudnych, nowatorskich decyzji bardzo jej w tym pomogły⁴¹. **Wyobraźmy sobie w tej roli, w tym historycznym momencie prezydencję duetu Kaczyński–Morawiecki** (ten pierwszy z lubością znamionującą niską polityczną poczytalność porównywał w 2020 r. UE do ZSRR). Mielibyśmy „piękną katastrofę”. Kanclerz Merkel od początku uważała, że tym, co może uchronić UE od rozpadu wskutek pandemii koronawirusa, było uratowanie gospodarek państw członkowskich, i na tym skupiła swoją energię. Ważne było przy tym, że grudniowe decyzje dotyczące budżetu i Funduszu Odbudowy były połączone z ambitnymi zobowiązaniami Unii na rzecz ochrony klimatu (zmniejszenie emisji CO₂) oraz ukierunkowaniem reform gospodarczych finansowanych przez nią na realizację Zielonego Ładu⁴². Te same cechy politycznej osobowości kanclerz Merkel pozwoliły Unii wytrzymać presję USA (Donald Trump darzył niemiecką kanclerz szczególną niechęcią, ponieważ miał świadomość, że jest ona unijną „kotwicą stabilności”). Niemcy i Francja odrzuciły złożoną przez Trumpa propozycję przeniesienia spotkania G-7 na okres tuż przedwyborczy w USA; ponadto miałyby się ono

³⁹ T. Garton Ash, „Demokratyczna Brytania wychodzi z UE, a niedemokratyczne Węgry zostają. Co gorsze?”, GW, 11 grudnia 2020 r.

⁴⁰ V. Malingre, „La Pologne et la Hongrie bloquent le plan de relance européen”, *Le Monde*, 26 września 2020 r.; T. Bielecki, B. Wieliński, „Europa obroniła się przed wetem”, GW, 11 grudnia 2020 r.

⁴¹ Ch. B. Schiltz, „Nach Angela Merkel werden wir eine andere EU erleben”, *Die Welt*, 25 grudnia 2020 r.

⁴² P. Oltermann, „For Europe to survive, its economy needs to survive” (tytuł wywiadu z A. Merkel), *The Guardian*, 6 lipca 2020 r.; T. Kaiser, „Dieser EU-Gipfel ist ein Triumph für Merkel”, *Die Welt*, 11 grudnia 2020 r.

odbyć w jego prywatnej siedzibie na Florydzie⁴³. Utrzymany został także stanowczy kurs wobec Rosji Putina i jego destrukcyjnych poczynąń w stosunku do UE. Można krytykować Angelę Merkel i Niemcy za kontynuację projektu Nord Stream 2, ale to dzięki niej Unia stała się wobec Rosji ścianą, od której odbijał się Putin. Niewątpliwie pomógł on sam, bo przecież bez jego wiedzy czy inspiracji nie mogłoby dojść do próby otrucia Aleksieja Nawalnego, który został odratowany w berlińskim szpitalu – trafił do niego z Omska dzięki niemieckim zabiegom (sierpień)⁴⁴. O tym, jak bardzo potężny władca Kremla czuje się niepewny na swym miejscu, świadczy aresztowanie całkowicie bezbronnego, niedysponującego żadną organizacją polityczną opozycjonisty po jego powrocie do kraju (17 stycznia). W 2020 r. w UE generalnie ukształtowało się przekonanie, że wobec Rosji Putina lepiej dla wszystkich będzie zachować zwartość i kierowanie się europejskimi wartościami, co może nauczyć władcę Kremla pokory i pomoże przyszłym przewartościowaniom polityki Rosji wobec Wspólnoty. Znany rosyjski analityk napisał, że stosunki **Unia–Rosja znalazły się w stanie, w którym „obie strony już się wzajemnie nie potrzebują”**⁴⁵. Rosja dostała czas na myślenie.

Nie na każdym polu bilans działań Unii w 2020 r. jest tak pozytywny jak wobec zwalczania konsekwencji pandemii koronawirusa. O ile zawarcie pobrexitowego porozumienia handlowego z Wielką Brytanią „za dwie dwunasta”, bo 24 grudnia, można uznać za kompromis respektujący interesy obu stron, o tyle wobec Turcji, którą Wielka Brytania tak bardzo chciała przyjąć do UE, że wymusiła na Unii rozpoczęcie rozmów akcesyjnych, Wspólnota wydawała się nadal dość bezradna⁴⁶. Prezydent Erdoğan, strasząc nieustannie Unię „bronią migracyjną”, wymuszał haracz finansowy i obrażał unijnych przywódców, ilekroć ci próbowali w bardziej zdecydowany sposób stawiać czoła islamistycznemu terroryzmowi, który w szczególności nękał Francję (zamachy wywołujące publiczne oburzenie i zmuszające władze do szukania restrykcyjnych rozwiązań prawnych dotyczących swobód dla wyznawców islamu i ich organizacji w tym kraju). Turcja dawała się we znaki nie tylko UE, która miała ręce związane polityczną poprawnością i szantażem migracyjnym. W czasie wojny azersko-ormiańskiej Ankara mocno wsparła Azerbejdżan i stała się gwarantem (wraz z Rosją) porozumień rozejmowych, wchodząc w ten sposób na obszar uważany przez Rosję za jej wyłączną strefę wpływów (b. ZSRR)⁴⁷. Rosja nie potrafiła znaleźć sposobu wpłynięcia

⁴³ Poza tym Trump chciał rozmyć formułę G-7 przez zaproszenie Putina i kilku innych autorytarnych przywódców z różnych części świata. Ostatecznie, po raz pierwszy od narodzin tej formuły w latach siedemdziesiątych XX w., w 2020 r. nie doszło do spotkania G-7.

⁴⁴ Jak się później okazało, czołowy krytyk Kremla został otruty substancją chemiczną z grupy „nowiczków”.

⁴⁵ R. Kuźniar, „Sur la Russie: penser européen”, *Politique étrangère*, wiosna 2020; F. Lukyanov, „Russia and the West don't need each other anymore”, *International Politics and Society*, 20 października 2020 r.

⁴⁶ P. Jendroszyk, „Groźna gra prezydenta Erdoğan”, Rz, 11 września 2020 r. Jednak wobec asertywnego dążenia Turcji do eksploatacji gazu spod dna morza terytorialnego Grecji UE twardo stanęła w obronie praw swego państwa członkowskiego.

⁴⁷ J. Devdariani, „How Turkey challenges Russia in the Caucasus”, *International Politics and Society*, 23 października 2020 r.

na rozwój sytuacji na Białorusi, gdy po sfalszowanych przez Łukaszenkę wyborach prezydenckich (sierpień 2020) doszło do bezprecedensowo masowych demonstracji antyreżimowych oraz brutalnego ich dławienia przez „krwawego Baćkę”⁴⁸. W UE przeważał pogląd, że Białoruś należy do rosyjskiej strefy wpływów. O ile rzeczywiście instrumenty, za pomocą których Unia mogła efektywnie pomóc amorficznej opozycji, były mocno ograniczone, o tyle już sankcje wobec reżimu okazały się w najlepszym razie anemiczne.

Walka z pandemią pochłonęła energię i środki UE i nie starczyło ich na inne ważne sprawy, zwłaszcza związane z ambicjami odrodzenia vitalności Europy i jej międzynarodowej pozycji, choć pojawiały się także odmienne oceny⁴⁹. Należy natomiast docenić wzrost świadomości Unii (jej kręgów przywódczych) w odniesieniu do zewnętrznych dla niej zagrożeń⁵⁰, nie tylko ze strony Rosji. Zaczęło to w końcu dotyczyć Chin. Coraz liczniej pojawiały się głosy i analizy wskazujące na **konieczność wypracowania wspólnej strategii wobec chińskiej penetracji Europy** i porzucenia dotychczasowej postawy łączącej naiwność i prymat bieżących interesów handlowych niektórych państw (głównie Niemiec) nad długofalowymi interesami strategicznymi i politycznymi Europy i całego Zachodu w obliczu dążenia Chin do globalnego przywództwa i zmiany porządku międzynarodowego⁵¹. Dlatego zawarte w końcu grudnia 2020 r. – rzutem na taśmę – porozumienie UE–Chiny w sprawach handlowych i inwestycyjnych (CAI) wywołało krytykę pod adresem samej kanclerz Merkel. Przypisywano jej przeforsowanie umowy pomimo licznych wątpliwości, które brały się z rosnącego braku zaufania wobec Państwa Środka⁵². Tekst porozumienia w momencie jego zawierania nie był znany publiczności, ale jak podkreślała inna grupa analityków, było ono świadectwem mocnej pozycji i samodzielności UE na scenie międzynarodowej, udało się jej bowiem uzyskać od Pekinu takie same ustępstwa, na jakie Chińczycy poszli nieco wcześniej wobec USA pod wpływem potężnych presji i szantaży ze strony administracji Trumpa⁵³.

⁴⁸ W. Bieliaszyn, „Białorusini znowu wychodzą na ulice”, GW, 31 sierpnia 2020 r.; R. Szoszyn, „Prezydent za drutem kolczastym”, Rz, 7 września 2020 r.; idem, „Łukaszenko pali za sobą mosty”, Rz, 6 października 2020 r.

⁴⁹ D. Schwarzer, „Europe’s surprising global reset”, *Altamar*, 25 września 2020 r. Dyrektorka Niemieckiej Rady Stosunków Zagranicznych na poparcie swej tezy wymienia: **wart 750 mld euro Fundusz Odbudowy, porozumienie handlowe z Chinami, surowy język w stosunkach z Rosją, odporność na destrukcyjne zachowania Trumpa, sprawne rozstanie z Wielką Brytanią**.

⁵⁰ N. Baverez, „Europa oslepla. Nie widzi, że jest okrążana”, GW, 18 stycznia 2020 r. (za *Le Figaro*); J. Stoltenberg, „Rosyjska i chińska dezinformacja to zagrożenie dla NATO”, GW, 16–17 maja 2020 r. (za *La Repubblica*).

⁵¹ S. Bolzen, „Europa musi rozmawiać z Chinami na swoich warunkach”, GW, 27 lipca 2020 r. (za *Die Welt*).

⁵² Ch. B. Schiltz, „Das Merkel-Xi-Abkommen ist ein Hohn für die Freiheitskämpfer”, *Die Welt*, 2 stycznia 2021 r.

⁵³ Zawarte po siedmiu latach trudnych negocjacji *Comprehensive Agreement on Investment* poprawia znacząco warunki dostępu europejskich firm do chińskiego rynku, inwestowania tam (m.in. bez wymuszania dostępu do technologii), a także w pewnym stopniu prawa pracownicze w Chinach. Porozumienie czeka długa droga do ratyfikacji przez PE. B. Lange, „First time China has accepted any regulation on workers’ right”, *International Politics and Society*, 27 stycznia 2021 r.

Chiny – winowajca beneficjentem

Można się zżymać na przewrotność życia międzynarodowego czy brak sprawiedliwości w tej sferze, ale tak właśnie było w przypadku „chińskiego wirusa” (według uparcie powtarzanego określenia Trumpa). Nowy, wysoce zakaźny i śmiertelny koronawirus (COVID-19) pojawił się w Wuhanie w grudniu 2019 r. Władze chińskie początkowo zataiły ten fakt przed światem, ale nie mogąc zbyt długo utrzymać go w tajemnicy, potwierdziły jego pojawienie się, a następnie z wielką determinacją zabrały się do walki z nim. Chiny jako państwo garnizonowe, a przy tym państwo cyfrowego totalitaryzmu, mogły narzucić i wyegzekwować reżim, który ze względów polityczno-kulturowych nie mógłby być ustanowiony w żadnym innym miejscu na świecie poza Koreą Północną. Dlatego pandemia została tam opanowana w ciągu kilku tygodni, a gospodarka, której na początku roku wrócono głęboką recesję⁵⁴, bilans 2020 roku zamknęła na plusie (wzrost PKB o nieco ponad 2%), co nie zdarzyło się w żadnym kraju zachodnim. Korzystając z pasów transmisyjnych globalizacji, koronawirus błyskawicznie przedostał się do Europy oraz do innych krajów i regionów świata. W Europie najcięższe śmiertelne żniwo zbierał na początku w Lombardii, regionie cechującym się najwyższą intensywnością kontaktów z Chinami i najliczniejszą obecnością chińskiego biznesu na kontynencie. Szybko rozniósł się po innych krajach Europy, ale także zaczął ciężko doświadczać Stany Zjednoczone i np. kraj zupełnie odmienny – Iran. W pierwszych miesiącach 2021 r. Europa i inne części świata pozostawały przygniecione ciężarem strat wywoływanych przez drugą falę pandemii i lockdownów, ogólnokrajowych lub strefowych, które miały ograniczyć skalę zakażeń i zgonów. **Na tym tle Chiny wyglądały na kraj sukcesu.** Istotnie, mogły całkiem zasadnie ogłaszać się globalnym triumfatorom w konfrontacji z pandemią. Zyskiwały także względnie i wielowymiarowo w relacjach z Zachodem, a zwłaszcza z USA, które nadal są dla Chin mocarstwem stojącym na drodze do osiągnięcia pozycji numer jeden w stosunkach międzynarodowych ze wszystkimi oczywistymi konsekwencjami dla reszty świata. Szczególnie istotna okazała się informacja, że dzięki sprawnemu poradzeniu sobie z pandemią i jednoczesnej głębokiej recesji (najgłębszej po II wojnie światowej) gospodarki USA z powodu dramatycznej niezdolności do poradzenia sobie z COVID-19 chińska gospodarka wyjdzie na pierwsze miejsce przed amerykańską kilka lat wcześniej, niż do tej pory sądzono, czyli już w 2028 r.⁵⁵ Zatem koronawirusowa katastrofa, która wyszła z Chin w kierunku Zachodu, pomaga Państwu Środka wrócić do sytuacji sprzed pięciuset lat, kiedy to ono było największą gospodarką na świecie, choć wtedy bez najmniejszego wpływu na gospodarki europejskie czy innych regionów świata. O tym,

⁵⁴ M. Węglewski, „Zainfekowany biznes”, *Newsweek Polska*, 2 marca 2020 r.

⁵⁵ J. Marcus, „Coronavirus: US-China battle behind the scenes”, *BBC World News*, 24 marca 2020 r.; „Chinese economy to overtake US ‘by 2028’ due to Covid”, *BBC News World*, 27 grudnia 2020 r. Tak ocenił to brytyjski Centre for Economics and Business Research. Th.L. Friedman, „China got better. We got sicker. Thanks, Trump”, *NYT*, 14 października 2020 r.

jak bardzo Chiny zyskały na pandemii w relacji do USA, świadczy fakt, że po raz pierwszy właśnie w 2020 r. wartość ulokowanych w ChRL inwestycji zagranicznych przewyższyła wielkość FDI w Stanach Zjednoczonych.

Taki rozwój sytuacji dodał Pekinowi pewności siebie, co szybko dało o sobie znać zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Dla specjalistów nie było wątpliwości, że w 2020 r. doszło do takiego wzmocnienia władzy przywódcy partii komunistycznej (która ustrojowo jest tożsama z państwem) oraz centralizacji władzy (rządu) w ogóle, które może być porównywalne z epoką Mao Zedonga. Niektórzy upatrywali w tym zresztą przyszłych problemów Chin. Jednak obecnie ten przywódca na komunistyczną modłę mandatu, którego w Chinach nikt nie jest w stanie w najmniejszym stopniu zakwestionować, przejawia się we wzroście zdecydowania i gotowości do zastraszania w stosunkach zewnętrznych. Pekin postanowił nie respektować delikatnej autonomii Hongkongu i siłą, wbrew masowym demonstracjom jego mieszkańców, narzucił kontrolę, która *de facto* zrównała jego status z całymi Chinami. Władze w Pekinie otwarcie zapowiadały wojnę z Tajwanem, jeśli ten zechce ogłosić niepodległość, i przeprowadzały manewry wojskowe i inne ruchy swych sił, które miały zastraszyć Tajwan i odstraszyć USA od zaangażowania po jego stronie. Doszło także do starć na granicy chińsko-indyjskiej, pierwszych od kilkudziesięciu lat. Wprawdzie oba państwa zdecydowały o deeskalacji konfliktu granicznego, ale Chiny pokazały Indiom, że w pasie przygranicznym nie będą tolerować żadnych zmian (np. budowy dróg), które ich zdaniem naruszają *status quo*⁵⁶. Pekin kontynuował jednocześnie budowę instalacji na sztucznych wyspach na Morzu Południowochińskim po to, aby stopniowo ograniczyć obecność i swobodę korzystania z tego cennego akwenu zarówno przez państwa, które nad nim leżą, jak i przez mocarstwa zewnętrzne (chodzi o USA). Wyraźnie chodzi o siłowe, metodą faktów dokonanych, przekształcenie go w morze wewnętrzniechińskie. Wiele państw zachodnich zaczęło sygnalizować ataki w cyberprzestrzeni przeciwko ich instytucjom i firmom, które mogły wychodzić z Chin.

Także chińska dyplomacja stała się nieporównanie bardziej pewna siebie oraz arogancka i usiłowała wymuszać uległość lub milczenie (uniemożliwianie krytyki) w sprawach chińskich praktyk w różnych krajach, w tym zachodnich, czego w zupełnie otwartym stopniu zaczęła doświadczać Australia, która postanowiła się jednak Chinom „postawić”⁵⁷. Komentatorzy zauważyli w tym kontekście, że doszło do świadomego „przetawienia zwrotnicy” w sposobie prowadzenia przez Pekin jego dyplomacji. Odchodzi się od dyskretnych, powściągliwych poczynań w tej sferze na rzecz „pokazywania pazurków” przez tak zwanych wilczych wojowników, czyli nową generację

⁵⁶ R. Stefanicki, „Chiny gromadzą wojsko na granicy z Indiami”, GW, 29 maja 2020 r.; M. Kruczkowska, „Pekin kończy eksperyment”, ibidem; J. Marcus, „The Hong Kong crisis and the new world order”, BBC World News, 2 lipca 2020 r.

⁵⁷ J. Laureceson, „Is down under on top of its China policy?”, *International Politics and Society*, 5 listopada 2020 r.

asertywnych dyplomatów, działających aktywnie, na granicy przyjętych w dyplomacji obyczajów, w celu bardziej śmiałego, by nie rzec bezczelnego formułowania celów, oczekiwań i ich forsowania⁵⁸. Pekin chce to równoważyć pewnymi działaniami, licząc na ich na dobry odbiór przez społeczność międzynarodową, np. we wrześniu zadeklarował zamiar osiągnięcia przez Chiny neutralności w sferze emisji dwutlenku węgla (*carbon neutrality*) do 2060 r. Stawia to Chiny w roli lidera kampanii na rzecz ochrony klimatu w duchu porozumienia paryskiego⁵⁹. Bez wątpienia sukcesem Chin było także zawarcie w listopadzie 2020 r. Regionalnego Wszechstronnego Partnerstwa Ekonomicznego (RCEP) 15 krajów Azji Wschodniej łącznie z Japonią, ale także i Australią i Nową Zelandią, co utworzyło największy blok handlowy na świecie (ok. 30% globalnego PKB), obejmujący też handel usługami i własnością intelektualną. Jak się uważa, RCEP zwiększy wpływy Chin w regionie. Przypomnijmy, że Trump zaraz po dojściu do władzy wycofał USA z TTP, które dawało szansę na osiągnięcie tego samego efektu, ale bez Chin i z korzyścią dla krajów demokratycznych. Bez wątpienia załamanie się w czasie kadencji Trumpa USA nie tylko jako wiarygodnego sojusznika, lecz także jako modelu czy przykładu dla innych, jest również na rękę Pekinowi, w wielu krajach świata bowiem pojawiło się pytanie, na kogo należy się teraz ekonomicznie i strategicznie orientować. Jak się wydaje, odpowiedź nasuwa się sama⁶⁰.

Pomimo tych sukcesów **rok 2020 może być dla Chin początkiem niekorzystnego dla nich zwrotu w podejściu reszty świata**, zwłaszcza Zachodu, do problemu określanego od pewnego czasu w literaturze jako *rise of China*. W różnych miejscach świata zaczęły się pojawiać sygnały rosnącego zrozumienia wyzwania lub zagrożenia, jakie stanowi lub może stanowić dla reszty świata szybki wzrost chińskiej potęgi, przejawy „rozpychania” się Pekinu w swoim otoczeniu oraz chińskiej przebiegłości w usypianiu czujności i rozbijaniu wątpliwości w procesie zdobywania kolejnych przyczółków wpływów gospodarczych i politycznych. Przystawienie zwrotnicy pod tym względem nastąpiło w USA szybko po dojściu do władzy Trumpa, lecz jego unilateralne, impulsywne i chaotyczne decyzje nie dawały szansy na zbudowanie strategicznego, wspólnego podejścia do „problemu Chin” większej grupy państw, w tym zwłaszcza Europy. W 2020 r. zaczęło się to zmieniać także w Europie⁶¹. Już zawarcie przez Chiny porozumienia o handlu i inwestycjach z UE (usuwającego liczne regulacje dyskryminujące europejski biznes) świadczyło o tym, że nawet Pekin dostrzegł kres taryfy ulgowej podarowanej mu przez Zachód jeszcze w latach osiemdziesiątych XX w., z której nadzwyczajnie i zwykle nieuczciwie korzystał.

⁵⁸ I. Lasserre, „Czas uległości się skończył”, GW, 13–14 czerwca 2020 r. (za *Le Figaro*).

⁵⁹ A. Tooze, „China takes the climat stage”, *International Politics and Society*, 22 października 2020 r.

⁶⁰ M. Jarkowicz, „Rozkład imperium”, GW, 20–21 czerwca 2020 r.

⁶¹ F. Heisbourg, „La Chine est un prédateur et l'Europe est sa proie”, *Le Figaro*, 29 maja 2020 r.; B. Góralczyk, „Chiny wygrały ekonomicznie, ale przegrały wizerunkowo”, Rz, 8 stycznia 2021 r.

Ta zmiana będzie się dokonywać powoli i niekonsekwentnie. Po stronie zachodniej nadal obecna będzie naiwność lub przewaga żądzy zysku niektórych koncernów nad interesami całej gospodarki. W Polsce np. prof. Grzegorz Kołodko nie widzi różnicy między inwestycjami duńskimi w naszym kraju a ekspansją Chin, której efektem jest m.in. skrajnie niekorzystny bilans handlowy dla Polski (ujemny w relacji ok. 1 do 13). Ignoruje też zupełnie polityczny i strategiczny kontekst chińskiej ekspansji handlowo-inwestycyjnej⁶². Proponowane przezeń bezrefleksyjne „otwarcie na Chiny” (w przypadku Zachodu trwa ono już trzy dekady z wiadomym skutkiem) to nic innego jak otwarcie się na efekt „chińskiej osmozy”, czyli na całościową chińską penetrację krajów zachodnich. Efektem tego procesu w dłuższej perspektywie byłaby niezdolność obrony w stosunkach z Chinami swych nie tylko gospodarczych interesów⁶³. Wobec krajów bardziej uzależnionych od obrotów z Chinami Pekin zaczyna podejmować próby dyktowania decyzji w innych sferach życia (np. wolności słowa, a konkretnie swobody krytyki jakiegoś aspektu polityki Chin), czego doświadczyła już Australia⁶⁴. Od rysującego się końca czasu naiwności do poważniejszej strategii wobec chińskiego wyzwania droga może być daleka, ale jej początkiem musi być trzeźwe prze wartościowanie w jego ocenie, i to właśnie następuje⁶⁵. **Odpowiedzią nie może być „zimna wojna” ani skonstruowanie pułapki Tukidydesa i wejście w nią**, o czym często się pisze, ale co jest przejawem myślenia uproszczonego i powierzchownego. Wyzwanie jest innej natury i wymaga nowego rodzaju odpowiedzi. Dojście do władzy Joe Bidena daje szansę na wypracowanie bardziej całościowej, zespołowej i długofalowej odpowiedzi na *rise of China*. Tego, że nie będzie to łatwe, dowodzi fakt, iż nawet niekryjący swych obaw wobec Chin ich bliscy sąsiedzi, którzy są jednak mocno z nimi związani relacjami handlowymi, tacy jak Australia czy Japonia, nie wykazują ochoty do udziału w jakiejś bardziej widocznej polityce „powstrzymywania”, a co pokazują dobitnie spotkania w czterostronnej formule QUAD (Czterostronny Dialog Bezpieczeństwa z udziałem USA, Indii, Japonii i Australii).

*

Zamiast konkluzji – mała glosa odnosząca się do wydarzeń niemających obecnie strategicznego znaczenia, lecz niosąca w sobie komentarz do przeszłych wydarzeń o takiej doniosłości. **Młyny sprawiedliwości miały powoli, jednak miały.** W 2020 r. w stan oskarżenia przez MTK został postawiony prezydent Kosowa Hashim Thaçi,

⁶² G.W. Kołodko, „Wejście smoka – otwarcie na Chiny czy sinofobia”, Rz, 21 maja 2020 r.; B. Guetta, „Nasz ulubiony wróg. Unia wobec Chin”, GW, 6–7 czerwca 2020 r.; B. Góralczyk, „Podwójne wyzwania”, Rz, 9 czerwca 2020 r.

⁶³ Wyjaśniam szerzej to zjawisko w: R. Kuźniar, „Przeciekają przez nas Chiny”, GW, 12 września 2020 r.

⁶⁴ W reakcji na próbę zbadania okoliczności pojawienia się koronawirusa Pekin zapowiedział różne sankcje gospodarcze, łącznie z ograniczeniem zakupu australijskiego wina, którego duże ilości Chiny sprowadzają.

⁶⁵ Dobrym przykładem takiej próby jest tekst znanego brytyjskiego analityka Edwarda Lucasa, *A China Strategy*, CEPA Strategy Paper, grudzień 2020.

podejrzany, jako były przywódca Wyzwoleńczej Armii Kosowa (UÇK, KLA), o odpowiedzialność za zbrodnie wojenne i przeciwko ludzkości na ludności serbskiej i cygańskiej w czasie konfliktu kosowskiego w końcu lat dziewięćdziesiątych XX w. Przed sądem w Paryżu stanął były prezydent Francji Nicolas Sarkozy oskarżony o poważne przestępstwa korupcyjne związane z jego aktywnością polityczną. Przypomnijmy, że biznesmeni z otoczenia Muammara Kadafigo finansowali – nie oni jedyni – jego kampanię wyborczą na prezydenta, za co Sarkozy już jako prezydent „odwdziczył się” zainicjowaniem interwencji przeciwko Libii w 2011 r., w wyniku której Kaddafi został zabity. Chciałoby się wierzyć, że z tych dwóch różnych przypadków będą płynąć jakieś **lekcje dla podejmowania decyzji brzemienne w międzynarodowe skutki**. Na przykład uważnej, nieobciążonej ideologicznym chęcią analizy sytuacji, w kontekście której mogą być podjęte decyzje o użyciu siły zbrojnej, aby uniknąć złych decyzji i jeszcze gorszych ich konsekwencji.

Zwłaszcza ten pierwszy przypadek nie napawa optymizmem. Mafijno-gangsterskie powiązania przywódcy Kosowa były znane przywódcom państw NATO zarówno w 1999 r., jak i w późniejszych latach, kiedy już jako premier czy prezydent Kosowa był on ich partnerem i domagał się ostrego kursu wobec Serbii, co zresztą zostało zrealizowane.

An overview of the international situation: Global and regional aspects

The global pandemic has been devastating the fabric of social life all over the world, bringing a variety of negative consequences especially to the West, where we saw the greatest numbers of Coronavirus victims. However, nothing certain can be said about its impact on international life, not to mention the international order. There are many views on the matter. One thing seemed to be sure: international life in the years to come is going to be less free and less open. Last year, the US under Donald Trump as President performed particularly badly, in all aspects of both the internal situation (e.g. disastrous COVID-19 management, violent racial riots) and of foreign policy. The torturous year in American history came to a political happy end with the victory of the Democratic candidate, the experienced politician Joe Biden, in the November election. The outgoing president offered his country a terrible farewell rollercoaster, which culminated with the pro-Trump rioters taking over the Capitol Hill for a few hours. The rest of the world was shocked at the scenes going on in the American Congress on 6 January 2021. The EU did significantly better in 2020. It managed to agree on the huge Recovery Fund, it was lucky to strike at the very last moment a commercial Brexit deal, to adopt an ambitious Green Deal and to keep a tough line towards Russia. The Union was less efficient vis-à-vis the subversive, antidemocratic behaviour of its two members, Hungary and Poland. There is no doubt, however, that it is China which can be regarded as the Winner of the Difficult Year 2020. It was effective in managing the pandemic, which started in Wuhan in December 2019, and recovered economically relatively fast. It allowed

Beijing to adopt a more assertive internal and external political course (internally, it openly returned to its totalitarian, oppressive practices), which in turn helped other countries to become more vigilant towards the rise of Chinese power politics ambitions.

Keywords: global pandemic, COVID-19 and international order, crisis of democracy, US return to normal, EU gets its legitimacy back, Recovery Fund, Russia's anti-Western course, China's turn towards totalitarian authoritarianism, China's disturbing ambitions

Słowa kluczowe: globalna pandemia COVID-19 i porządek międzynarodowy, kryzys demokracji, powrót USA do normalności, UE odzyskuje legitymizację, Fundusz Odbudowy, antyzachodni kurs Rosji, zwrot Chin ku totalitarnemu autorytaryzmowi, chińskie ambicje budzą niepokój

NATO 2020: atak epidemii, ale koniec smuty?

W rok 2020 Sojusz Północnoatlantycki wchodził w kiepskiej kondycji i w niezmiennie od kilku już lat pogarszającym się środowisku zewnętrznym. Podziały wewnątrz NATO, przebiegające przede wszystkim (choć nie wyłącznie) na linii Waszyngton – pozostali członkowie, które w roku 2019 uwidoczniły się – mimo jego jubileuszowego przecież charakteru – szczególnie mocno, na grudniowym szczycie organizacji w Londynie udało się jedynie złagodzić i zamaskować, ale nie zakończyć. Świadczyło to o rosnącym obustronnym zmęczeniu europejskich sojuszników (a przynajmniej ich większości) i amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa modelem (i stylem) współpracy oraz debat wewnątrz Sojuszu za urzędowania tego ostatniego. Zważywszy zaś na zaplanowane na listopad 2020 r. wybory prezydenckie (i częściowe do Kongresu) w USA, kwestie współpracy transatlantyckiej stawały się użytecznym tematem w kampanii wyborczej (nie tylko dla Trumpa, lecz także jego demokratycznego rywala, którym ostatecznie został Joe Biden). Nie ułatwiała to odbudowy wzajemnego zaufania w Sojuszu. A przecież nie tylko amerykański sojusznik przyczyniał się w 2019 r. do wzrostu napięć i tarć w organizacji, swoje „trzy grosze” (jeśli nie więcej) dołożyli też inni, m.in. francuski prezydent Emmanuel Macron, mówiąc – nawet jeśli z intencją sprowokowania do refleksji nad stanem Organizacji – o „śmierci mózgowej NATO”, czy dążący do „restytucji” choćby namiastki otomańskiego imperium przywódca Turcji Recep Erdoğan¹. Nieprzypadkowo więc w roku 2020 nie planowano spotkania przywódców państw NATO, uruchamiając równocześnie proces refleksji nad usprawnieniem mechanizmów konsultacji – stan napięcia na płaszczyźnie politycznej współpracy w NATO był tak duży, że nawet mimo sukcesów współpracy w sferze wojskowej i operacyjnej sojusznicy uznali za stosowne dać sobie czas na nabranie dystansu, przy czym w wielu stolicach „po cichu” liczono zapewne na „zmianę klimatu” po listopadowych wyborach w USA.

W wymiarze zewnętrznym koniec 2019 r. również nie zwiastował poprawy sytuacji geostrategicznej. Napięcie w stosunkach z Rosją nie zelżało, a wręcz wzrosło, choćby z uwagi na postępującą zapaść systemu kontroli zbrojeń wraz z wygaśnięciem traktatu

¹ M. Madej, „NATO w roku jubileuszu: klótnia w rodzinie czy śmierć kliniczna”, *Rocznik Strategiczny* 2019/20, s. 50–64.

INF (w następstwie sprytnie sprowokowanego przez Rosję wystąpienia z niego USA), zapowiedzi Waszyngtonu wyjścia także z Traktatu otwartych przestworzy i niepewną przyszłość porozumienia New Start o zbrojeniach strategicznych. Na będącym już od dwóch dekad stale potężniejącą „beczką prochu” Bliskim Wschodzie żaden z wielu trwających konfliktów nie był bliski końca, co więcej, szybko rosnące napięcie w relacjach między Iranem a USA oraz jego lokalnymi konkurentami jeszcze pogłębiało niestabilność regionu. Podobnie niekorzystnie ewoluowała sytuacja w rejonie Sahelu i Afryce Północnej. Zaostrzająca się przez cały 2019 r. rywalizacja chińsko-amerykańska, choć toczona głównie na płaszczyźnie ekonomicznej i złagodzona w połowie stycznia 2020 r. umową – „częściowym rozejmem” w wojnie handlowej – stanowiła dla Sojuszu jako całości powód do niepokoju, poszczególnych sojuszników zmuszając zaś do refleksji nad własną polityką wobec Chin. Na to wszystko nakładały się pilne wyzwania globalne, zwłaszcza w kwestii zmian klimatu.

W tych warunkach wybuch w końcu grudnia 2019 r. w chińskim mieście Wuhan epidemii COVID-19, która w ciągu zaledwie dwóch kolejnych miesięcy przekształciła się w globalną pandemię, docierając do państw NATO i szybko się w nich rozprzestrzeniając, dramatycznie pogłębił skalę wyzwań stojących przed Sojuszem. Choć początkowo w NATO nie doceniono w pełni wagi zagrożenia, to jednak błyskawiczny rozwój epidemii głęboko przemodelował sytuację geostrategiczną w i wokół NATO, poważnie ograniczając jego możliwości działania. Państwa członkowskie niespodziewanie – a do tego w zasadzie równocześnie – musiały zmierzyć się z wyzwaniem bez mała egzystencjalnym dla ich społeczeństw i gospodarek, nie będąc do tego (podobnie jak Sojusz jako całość) przygotowane. Konsekwencją była – niezależnie od zwrotu wśród członków, zwłaszcza w pierwszych miesiącach kryzysu, w stronę myślenia i działania w kategoriach narodowych – zmiana bieżących priorytetów sojuszniczej współpracy. Paradoksalnie bowiem epidemia COVID-19 wypełniła działalność NATO w „roku oddechu” po ostatnich sporach i przed amerykańskimi wyborami nową treścią, zmuszając niejako sojuszników do pilnego współdziałania w odpowiedzi na nią i spychając tym samym na dalszy plan – przynajmniej na pewien czas – przyczyny wcześniejszych nieporozumień.

NATO a COVID-19 – ile zarządzania kryzysowego w Sojuszu?

Skalą i tempem rozwoju epidemia COVID-19 NATO – tak jak inne organizacje międzynarodowe – zwyczajnie zaskoczyła. Niemniej w wypadku sojuszu wojskowego, stale analizującego ewolucję środowiska międzynarodowego pod kątem możliwych zagrożeń i prowadzącego liczne prace prognostyczne (choćby w strukturach *Allied Command Transformation* – ACT), może to nieco dziwić, niezależnie od powagi obecnej epidemii. Rezultatem była zaś początkowo ograniczona reakcja Sojuszu, polegająca głównie na wprowadzeniu rozwiązań zmniejszających ryzyko zakażeń dla personelu sojuszniczych struktur oraz rozmieszczonego w misjach (polegało to zazwyczaj

na ograniczeniu ich aktywności)². Podkreślano wówczas konieczność koncentracji na zachowaniu w nowych warunkach zdolności do realizacji podstawowego zadania NATO, a więc odstraszenia i obrony, by uniknąć prób wykorzystania sytuacji do działań wrogich wobec Sojuszu. Bardziej systemowy kształt odpowiedź NATO na epidemię zaczęła przyjmować po uruchomieniu 25 marca przez sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga Mechanizmu Zarządzania Kryzysowego (CMM), w ramach którego wypracowano wstępny program działań antykryzysowych. Stanowiły one podstawę decyzji sesji NAC poświęconej COVID-19 2 kwietnia (pierwszej w trybie zdalnym), na której powołano też specjalny zespół zadaniowy (*Task Force*, kierowany przez francuskiego generała Oliviera Rittimana) do koordynacji działań w walce z epidemią³.

Aktywność w odpowiedzi na epidemię COVID-19 przebiegała przede wszystkim w trzech wymiarach: redukcji ryzyka epidemicznego dla struktur i personelu NATO (m.in. przez zmiany w działaniach operacyjnych, szkoleniowych czy ćwiczeniach, o czym w dalszej części rozdziału); koordynacji i prowadzenia działań z zakresu zarządzania kryzysowego (np. dostawy sprzętu czy transport personelu medycznego do państw i rejonów szczególnie zagrożonych); zwalczania dezinformacji na temat aktywności NATO i jego gotowości wsparcia państw członkowskich oraz ich społeczeństw w walce z epidemią, uprawianej zwłaszcza przez Rosję i Chiny.

Najbardziej bezpośredni wpływ na walkę ze skutkami epidemii miały rzecz jasna działania w drugim ze wskazanych wymiarów. Centralną rolę w tych koordynowanych przez *Task Force* wysiłkach odgrywały: odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe EARDCC oraz zajmująca się szeroko rozumianą logistyką Agencja Wsparcia i Zakupów NATO (NSPA). EARDCC stał się – zwłaszcza w pierwszej fazie kryzysu – swoistym centrum koordynowania i dystrybucji pomocy dla państw najbardziej potrzebujących, zarówno sojuszników (początkowo przede wszystkim Włochy i Hiszpania, potem również inni), jak i partnerów oraz państw trzecich (m.in. Ukraina, kraje bałkańskie, Gruzja, ale też Mongolia, Tunezja czy np. Ghana, dokąd dostarczono kompletny szpital polowy), łącząc niejako ich potrzeby z ofertami wsparcia ze strony państw członków. Ośrodek ten odpowiadał również za współpracę i koordynację wysiłków z innymi instytucjami,

² Odrębną kwestią jest pytanie, czy zadaniem sojuszu *par excellence* wojskowego miałyby być utrzymywanie zdolności do zarządzania kryzysem epidemicznym na terytorium państw członków i czy powinien on w tej mierze grać rolę wiodącą wobec struktur narodowych. Poza tym zwłaszcza w początkowej fazie epidemii sami członkowie preferowali działania na szczeblu krajowym. Niemniej o faktycznej randze zarządzania kryzysowego w razie wyzwań pozamilitarnych w bieżącej aktywności Sojuszu świadczy fakt, iż po dekadach koncentracji najpierw na działalności ekspedycyjnej, a następnie – od 2014 r. – na odbudowie zdolności do zbiorowej obrony, spadła ona tak bardzo, że przed wybuchem epidemii COVID-19 personel głównego ciała w Kwaterze Głównej NATO odpowiadającego za te zagadnienia – Euroatlantyckiego Centrum Koordynacji Reagowania w Przypadku Katastrof (EARDCC) – liczył trzy osoby (po wybuchu epidemii szybko wzrósł dziesięciokrotnie). G. De Maio, *NATO's Response to COVID-19: Lessons for Resilience and Readiness*, Brookings Report, październik 2020, s. 3.

³ Ibidem, s. 5; M. Terlikowski i in., „NATO and the coronavirus: Navigating uncharted waters”, *PISM Strategic File* 2020, nr 1, s. 2.

szczególnie właściwymi strukturami UE, ONZ (OCHA, WFP) i WHO. Zadaniem NSPA natomiast, wraz z powiązаныmi z nią programami współpracy w zakresie transportu strategicznego (SALIS i SAC), była organizacja dostaw sprzętu medycznego lub innego wsparcia oferowanego przez sojuszników (np. przewóz i rozmieszczenie szpitali polowych), a w razie potrzeby także zakupy odpowiedniego wyposażenia (samodzielne lub wspólne z poszczególnymi sojusznikami)⁴. Mimo że skala tej aktywności była raczej ograniczona, zwłaszcza w relacji do działań prowadzonych na bazie dwustronnej przez członków oraz przez państwa trzecie, w tym szybko rozwijające „maseczkową dyplomację” Chiny, to jednak na korzyść Sojuszu przemawiała efektywność (także kosztowa) i szybkość świadczonej pomocy, czego dowodem np. rozmieszczenie w kwietniu w ciągu 24 godzin szpitala polowego w Luksemburgu⁵. Łącznie już do lipca NATO zrealizowało około 350 lotów personelu medycznego, przewiozło ponad 1000 ton sprzętu oraz pomogło w uruchomieniu blisko 100 dodatkowych szpitali, wspierając w ten sposób siedmiu członków i dziewięciu partnerów⁶. W czerwcu natomiast, w ramach przygotowań do przewidywanej drugiej, jesiennej fali epidemii, NAC zdecydowała o uruchomieniu specjalnego funduszu powierniczego do finansowania nagłych zakupów potrzebnego wyposażenia, a także o stworzeniu – dotąd nieutrzymywanych – sojuszniczych zasobów interwencyjnych sprzętu medycznego i ochronnego (respiratory, odzież, maski itp.)⁷. W kolejnych miesiącach kontynuowano podobne działania, z intensywnością wyznaczaną przez rozwój pandemii.

Odrębną kwestią ważną dla NATO pozostawała walka z dezinformacją na temat jego roli w opowywaniu kryzysu. Zwłaszcza bowiem w pierwszych miesiącach roku ze szczególną siłą akcję propagandową podjęły w tym względzie Rosja i Chiny. W swych zabiegach łączyły one wskazywanie na rzekomo spóźnioną i nieodpowiadającą potrzebom społeczeństw państw członków reakcję Sojuszu (oba państwa posuwały się przy tym nawet do oskarżeń o przyczynienie się przez wojska NATO lub państw członkowskich do wybuchu i narastania epidemii⁸) z podkreśleniem wagi własnych działań, w tym wsparcia dla

⁴ Dodatkowo w końcu marca uruchomiono powstałą w celu budowy odporności NATO (*resilience*) na presję zewnętrzną inicjatywę *Rapid Air Mobility*, co też usprawniało organizację lotów i dostaw. O. Rittiman, „NATO and the COVID-19 emergency: Actions and lessons”, *NDC Policy Brief* nr 15, wrzesień 2020, s. 2.

⁵ Warto zaznaczyć, iż np. dostawy sprzętu ochronnego z Chin do Włoch, Hiszpanii i innych państw, choć większe i liczniejsze, były jednak zwykłymi transakcjami komercyjnymi, sam zaś sprzęt okazywał się nierzadko niskiej jakości. Szerzej: G. De Maio, op. cit., s. 6–7.

⁶ M. Terlikowski i in., op. cit., s. 3. Szczegółową listę działań pomocowych NATO zawiera aneks do cytowanego opracowania G. De Maio, op. cit.

⁷ Z myślą o dalszej perspektywie intensyfikowano też związane z COVID-19 badania naukowe w NATO Science and Technology Organization, uruchamiając m.in. specjalny program *NATO Chief Scientist's Challenge*. *NATO Response to the COVID-19 Pandemic*, NATO Factsheet, listopad 2020.

⁸ Np. kontrolowane przez rosyjskie władze media sugerowały, iż COVID-19 to broń biologiczna powstała w tajnych laboratoriach NATO na Ukrainie, chińskie media natomiast starały się wiązać wybuch epidemii w Wuhanie z udziałem w rozgrywanych w tym mieście na jesieni 2019 r. igrzyskach wojskowych żołnierzy z USA. Szerzej: M. Ozawa, „NATO and Russia in the time of corona. Countering disinformation

państw NATO szczególnie dotkniętych epidemią (m.in. Włochy i Hiszpania). Wymagało to odpowiedzi ze strony Sojuszu w sferze tzw. strategicznej komunikacji (STRATCOM), co przyjęło z jednej strony formę komunikatów typu *fact checking*, przeważnie celnie weryfikujących fakty i dementujących rosyjskie czy chińskie twierdzenia i zarzuty, z drugiej zaś – co jednak przychodziło z większym trudem – oświadczeń podkreślających skalę działań sojuszników oraz ich efektywność i użyteczność dla społeczeństw⁹.

Konieczność walki z epidemią była dla NATO swoistym sprawdzianem stanu i możliwości, który – choć generalnie wypadł pozytywnie – dobrze ukazał zarówno zalety, jak i słabości współpracy w organizacji. Niewątpliwie uwidocznił wagę wyzwań pozamilitarnych i konieczność utrzymywania przez NATO zdolności do reakcji na nie, boleśnie ukazując też uzależnienie – w skali o znaczeniu strategicznym – państw członkowskich od globalnych łańcuchów dostaw, a co za tym idzie, dostępu do mocy wytwórczych i surowców z państw trzecich. Zarazem jednak dowiódł zdolności adaptacyjnych i sprawności procedur działania Sojuszu, który mimo początkowego nieprzygotowania dość szybko zmobilizował istotne zasoby i „przetworzył” tryb funkcjonowania na adekwatny do kryzysu. Unaoczniał też, iż w wypadku tego typu wyzwań Sojusz może odgrywać ważną, ale jednak wspomagającą rolę wobec państw członkowskich, także gdy chodzi o budowę odporności (*resilience*) na zewnętrzne oddziaływanie zarówno innych państw (w tym akcje dezinformacyjne), jak i procesów transnarodowych. W samym NATO takie postrzeganie jego zadań wydaje się dominować, o czym świadczy podkreślanie konieczności zachowania w pierwszym rzędzie nawet w dobie pandemii zdolności do realizacji zadań z zakresu zbiorowej obrony. Możliwe jednak, że stanowiska tego nie będą w pełni podzielać społeczeństwa państw członkowskich, co z jednej strony oznaczałoby oczekiwanie większego zaangażowania zasobów NATO w walkę z pandemią, z drugiej zaś mniejsze zrozumienie dla jego potrzeb jako organizacji koncentrującej się na gotowości do zwalczania ważnych, ale nie bezpośrednich z perspektywy „zwykłego obywatela” zagrożeń militarnych.

Funkcjonowanie Sojuszu w dobie pandemii – wojskowa maszyna lekko (na razie?) się zaciera

Bez wątpienia epidemia COVID-19 musiała wpłynąć na „codzienne” funkcjonowanie Sojuszu, szczególnie w wymiarze operacyjnym oraz – najmocniej – szkoleniowym¹⁰. W ostatnim roku konsekwencje reorganizacji kalendarza ćwiczeń NATO, acz niezbędnej

and supporting allies”, w: T. Tardy (red.), *COVID-19: NATO in the Age of Pandemics*, NDC Research Paper 2020, nr 9, s. 21–31.

⁹ Por. *Russia Top Five Myths about NATO & COVID-19*, NATO Factsheet, kwiecień 2020. Tu jednak siłę przekazu NATO ograniczali sami członkowie, nierzadko pomijając jego rolę w poszczególnych działaniach i akcentując ich narodowy charakter. O. Rittiman, op. cit., s. 3.

¹⁰ To zrozumiałe, zważywszy, że ćwiczenia i szkolenia, choć w dłuższej perspektywie niezbędne do rozwoju zdolności wojskowych, nie muszą – inaczej niż już trwające operacje – przebiegać w danym momencie i formie, łatwiej więc o ich ograniczenie czy przesunięcie w czasie.

choćby z uwagi na potrzebę minimalizacji zakażeń wśród personelu sojuszniczego (co skutkowałoby ubytkiem potencjału bojowego), jak i ryzyko wzmacniania transmisji wirusa wykraczały jednak poza przejściowe trudności, prowadząc wręcz do zmiany priorytetów współpracy. Dobrze świadczył o tym przebieg ćwiczeń „Defender Europe 20”, zaplanowanych w pierwszym półroczu, które, choć formalnie nie sojusznicze (kierowało nimi dowództwo sił USA w Europie), to służyły weryfikacji zdolności NATO – traktowanej jako kluczowa dla utrzymania należytego potencjału do realizacji misji podstawowej, czyli zbiorowej obrony – do przetrzutu wojsk amerykańskich z Ameryki Północnej do Europy, a następnie szybkiego ich przemieszczenia na kontynencie. Angażując łącznie 40 tys. żołnierzy USA (plus jednostki sojusznicze), miały one stanowić najważniejszą aktywność wojskowego wymiaru współpracy w NATO w 2020 r. i świadczyć też o sprawności i spójności samej organizacji. Tymczasem gdy z obawy o konsekwencje epidemiczne zmniejszono liczbę przetrzucanych z USA wojsk z 20 do 6 tys. (przemieszczonych zresztą głównie w styczniu i lutym, czyli przed wybuchem kryzysu) oraz zrezygnowano z wielu wspólnych przedsięwzięć sił amerykańskich w Europie z jednostkami europejskich sojuszników (ograniczając się do działań w Polsce i Niemczech), podstawowy cel ćwiczeń – ocena stanu oraz rozwój zdolności logistyczno-mobilizacyjnych Sojuszu – faktycznie przestał być osiągalny¹¹. Niepowodzenie to stanowiło bodaj największe do tej pory odstępstwo od zainicjowanych w reakcji na wydarzenia 2014 r. harmonogramów odbudowy zdolności NATO do efektywnej obrony zbiorowej na masową skalę w Europie. Co gorsza, mało prawdopodobne, by można było do zaplanowanego z takim rozmachem sprawdzianu zdolności logistycznych i mobilizacyjnych sił NATO szybko wrócić, co z pewnością wpłynie na tempo identyfikacji słabości oraz poprawę możliwości sojuszników w tym względzie. A NATO i poszczególny sojusznicy zrezygnowali też z wielu innych działań szkoleniowych, w tym tak znaczących jak coroczne manewry „Cold Response”, ograniczając przeważnie skalę tych, które ostatecznie zorganizowano (np. morskie manewry BALTOPS na Bałtyku i „Cold Warrior” na Morzu Północnym), a czasem poprzestając na ćwiczeniach sztabowych. W samym NATO szacowano, iż przynajmniej do września aktywność treningowa i szkoleniowa spadła o 33%, a liczebność personelu w tych ćwiczeniach, które doszły do skutku, była mniejsza o blisko 80% od zakładanej¹².

W mniejszym, ale zauważalnym stopniu ograniczenia epidemiczne dotknęły już trwające operacje NATO. Nie dotyczyło to – szczęśliwie dla Polski – aktywności w ramach „flagowego projektu” umacniania bezpieczeństwa państw członkowskich na wschodniej flance Sojuszu, czyli Wzmocnionej Wysuniętej Obecności (EFP). W 2020 r.

¹¹ G. Thomas, P. Williams, Y. Dyakova, „Exercise Defender-Europe 20: Enablement and resilience in action”, *NATO Review*, 16 czerwca 2020 r., www.nato.int/docu/review/articles/2020/06/16/exercise-defender-europe-20-enablement-and-resilience-in-action/index.html; *Exercise Defender-Europe 20 Announcement – COVID-19 Implications*, 17 marca 2020 r., <https://shape.nato.int/defender-europe/defender/newsroom/exercise-defendereurope-20-announcement-covid19-implications> [tu i dalej: dostęp 29.03.2021].

¹² G. De Maio, op. cit., s. 3.

zachowano bowiem – także by zademonstrować utrzymanie dotychczasowej gotowości do odstraszenia i obrony mimo zmienionych warunków – liczebność sił w międzynarodowych batalionach EFP rozmieszczonych w państwach bałtyckich i w Polsce, choć ograniczono nieco ich aktywność¹³. Bardziej widocznie epidemia wpływała na operacje poza obszarem traktatowym, tam bowiem nawet jeśli stan osobowy redukowano tylko przejściowo (misja szkoleniowa „Resolute Support” w Afganistanie, gdzie wiosną opóźniano przybycie nowych rotacji) lub wręcz go zachowywano (KFOR), to zakres prowadzonych działań istotnie modyfikowano; zwłaszcza kluczowe w tych operacjach zadania szkoleniowe ograniczano przeważnie – z obawy przed rozprzestrzenianiem się wirusa – do kursów zdalnych¹⁴. Najmocniej epidemia COVID-19 wpłynęła jednak (acz wraz z innymi czynnikami) na obecność sojuszniczą w Iraku. Jeszcze w styczniu, w reakcji na wzrost napięcia w samym Iraku i w relacjach z Iranem po śmierci irańskiego generała Kasema Sulejmaniego w ataku amerykańskiego drona w Bagdadzie, zdecydowano o czasowym wycofaniu personelu misji doradczej NATO w Iraku (NMI), natomiast w lutym, pod naciskiem USA domagających się od Sojuszu większego zaangażowania w walce z terroryzmem, zapowiedziano nie tylko jej powrót, lecz także rozszerzenie aktywności (m.in. szkolenia irackiej armii w zakresie zwalczania terroryzmu)¹⁵. Niemniej, zanim to nastąpiło, zagrożenie epidemiczne zmusiło Sojusz do ponownego zawieszenia większości działań NMI, a niektórych sojuszników do redukcji kontyngentów (m.in. Francja wycofała 200, a Kanada 400 żołnierzy) lub przeniesienia ich części do Kuwejtu. Wszystko to wiązało się też z czasowym zawieszeniem zaangażowania NATO w koalicję przeciw ISIS. Aktywność NATO (zarówno w NMI, jak i w koalicji antyterrorystycznej) stopniowo przywracano do wcześniejszego poziomu do października, by w końcu tego miesiąca (sesja ministrów obrony NAC, 22–23 października) ponownie zadeklarować wzmocnienie NMI i rozszerzenie jej mandatu o szkolenia w zwalczaniu ekstremizmu¹⁶.

Pandemia COVID-19 była też jedną z przyczyn spowolnienia we wdrażaniu reform struktur wojskowych NATO, w tym osiąganiu pełnej operacyjności przez dwa nowe (formowane od 2017 r.) dowództwa logistyczne do spraw przerzutu wojsk do Europy i w jej granicach (JFCNF w Norfolk i JSEC w Ulm) i opóźnień w uzyskiwaniu

¹³ NATO's *Enhanced Forward Presence*, NATO Factsheet, październik 2020. Jednostki EFP angażowały się jednak – np. na Litwie – w walkę ze skutkami epidemii, m.in. przez wsparcie medyczne i sprzętowe, co samo w sobie miało walor wizerunkowy wśród społeczeństw państw członkowskich, zwłaszcza goszczących, ale też pozwalało rozwijać – choć w odmiennych okolicznościach niż zamierzone – zdolności interoperacyjne.

¹⁴ NATO wspierało jednak władze afgańskie w walce z epidemią, dostarczając sprzęt i leki oraz budując dwa szpitale polowe. G. De Maio, op. cit., s. 3–4.

¹⁵ W tym kontekście prezydent Trump przedstawił nawet – wręcz mgławicową – koncepcję rozszerzenia NATO na Bliski Wschód, proponując uruchomienie NATO ME (NATO Middle East), co partnerzy zbyli milczeniem. C. Oprysko, „NATO plus ME: Trump proposes NATO expansion into Middle East”, 9 stycznia 2020 r., www.politico.com/news/2020/01/09/trump-nato-expansion-proposal-096772.

¹⁶ „NATO to reinforce Iraq mission, urges peace in Afghanistan”, 23 października 2020 r., www.voanews.com/middle-east/nato-reinforce-iraq-mission-urges-peace-afghanistan.

odpowiedniej zdolności operacyjnej przez jednostki zgłoszone do uruchomionej w grudniu 2019 r. na szczycie w Londynie Inicjatywy Gotowości NATO (tzw. 4 × 30). Spowodowała też głębokie zmiany we współpracy praktycznej z partnerami zewnętrznymi. Ta bowiem koncentrowała się w 2020 r. na wsparciu w reagowaniu na epidemie (wspominane dostawy sprzętu lub innej pomocy medycznej, modyfikacja zadań misji rozmieszczonych w krajach partnerskich), przez co jedyną w zasadzie większą zmianą w organizacji kontaktów z partnerami było uznanie Ukrainy w czerwcu za szóstego (oprócz Australii, Szwecji, Finlandii, Szwecji, Gruzji i Jordanii) uczestnika Inicjatywy Interoperacyjności Partnerstwa (IIP), a tym samym partnera o „wzmocnionych możliwościach” (*enhanced opportunities*) współpracy¹⁷.

Trudności we współpracy wojskowej, w tym operacyjnej, nie pojawiały się jednak w 2020 r. wyłącznie w związku z epidemią. W lipcu Francja zawiesiła swój udział w misji „Sea Guardian” na Morzu Śródziemnym w następstwie sporu z Turcją, którą oskarżała o naruszanie embarga ONZ na dostawy broni do objętej konfliktem wewnętrznym Libii¹⁸. Także w kontekście misji „Resolute Support”, niezależnie od kwestii epidemicznych, w Sojuszu toczyły się dyskusje przede wszystkim o tempie i zasadach redukcji rozmieszczonych sił. Choć Sojusz popierał rozmowy pokojowe prowadzone przez USA z talibami, w tym zawarła 29 lutego 2020 r. umowę (przewidującą m.in. zmniejszenie do lata amerykańskich sił w Afganistanie – niemniej nie tylko w RSM, lecz także poza jej strukturami – z ok. 13 000 do 8600), to jednak, zważywszy na wciąż dużą intensywność przemocy w tym kraju, sceptycznie odnosił się do głębszych redukcji¹⁹.

Współpraca polityczna – czekanie na listopad i „kwestia niemiecka”

Trudności obecne w dotąd dość sprawnie postępującej od 2014 r. kooperacji wojskowej wskazywały, że Sojuszowi jeszcze trudniej – przynajmniej do jesieni – byłoby rozwiązywać problemy w politycznym wymiarze współpracy. Choć epidemia COVID-19, wymagając od NATO pilnych działań, w pewnym sensie spychała część z nich na

¹⁷ „NATO recognises Ukraine as enhanced opportunities partner”, 12 czerwca 2020 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm?selectedLocale=en.

¹⁸ Bezpośrednim powodem był incydent z 10 czerwca, gdy okręty tureckie uniemożliwiły francuskiej fregacie inspekcję eskortowanego przez nie statku Cirkin. Sprawę dodatkowo komplikował fakt, iż Turcja w konflikcie libijskim wspiera – także militarnie – rząd uznany przez ONZ (a formalnie też przez NATO, zachowujące jednak wobec niego pewną rezerwę), podczas gdy Francja faktycznie sprzyja siłom gen. Haftara. Niemniej sojusznicy zgodzili się co do tego, iż embargo na broń do Libii powinno być przez nich respektowane (Francja uczyniła z tego warunek powrotu do „Sea Guardian”). J. Malmkvist, „French-Turkish tensions continue over UN arms embargo on Libya”, 11 lipca 2020 r., natowatch.org/newsbriefs/2020/french-turkish-tensions-continue-over-un-arms-embargo-libya.

¹⁹ Ostatecznie RSM zmniejszono na jesieni do 12 tys. osób, niemniej sekretarz generalny przestrzegał przed dalszymi redukcjami, do których parla ustępująca administracja Trumpa (ale którym zdawał się sprzyjać też Biden oraz wielu sojuszników). „Stoltenberg warns (again) against premature troop withdrawal from Afghanistan; war crimes report published in Australia”, 19 listopada 2020 r., natowatch.org/newsbriefs/2020/stoltenberg-warns-again-against-premature-troop-withdrawal-afghanistan-war-crimes.

dalszy plan, to jednak – zmieniając bieżące priorytety współpracy i komplikując mimo wszystko codzienną komunikację – utrudniała zarazem poszukiwanie konsensu, nie łagodząc istniejących rozbieżności, ale je wręcz pogłębiając. Niemniej nie stanowiła podstawowej ich przyczyny – te bowiem nadal, jak w roku poprzednim, wynikały głównie z sytuacji wewnętrznej części państw członków i osobowości ich przywódców, zwłaszcza walczącego o reelekcję w listopadowych wyborach prezydenta Trumpa.

Kontekst wyborczy wpływał istotnie na jego postawę wobec NATO. Wraz bowiem z szybkim rozwojem epidemii w USA i równoczesnym narastaniem konfliktów rasowych oraz pogarszającymi się perspektywami gospodarczymi obawiający się o swoje szanse wyborcze Trump zaczął widzieć w krytyce stanu stosunków transatlantycznych okazję do zdobycia poparcia wśród zwolenników twardego kursu wobec „nieangażujących się należycie” europejskich sojuszników. A ponieważ jego reelekcję oceniano jako mimo wszystko prawdopodobną, to pozostali sojusznicy starali się unikać kroków eskalujących napięcie, ale też „udobruchać” Waszyngton przez działania – nierzadko dość symboliczne – o które zabiegał (*vide* wspomniane deklaracje wzmocnienia NMI), choć czynili to ze skrywaną (z czasem coraz słabiej) nadzieją na zmianę sytuacji po wyborach. Wysiłki te nie okazały się jednakże nad wyraz skuteczne, gdyż w połowie roku doszło do swoistego apogeum długotrwałych sporów między administracją Trumpa i sojusznikami w sprawie rozkładu obciążeń w Sojuszu, zwłaszcza finansowych (*burden sharing*). Na początku czerwca amerykański przywódca dość niespodziewanie zaakceptował bowiem niekonsultowaną wcześniej z sojusznikami redukcję wojsk USA stacjonujących w Niemczech do 25 tys. (z obecnych 36 tys., a więc mniej więcej o 1/3), przy czym część jednostek miała wrócić do USA, część zaś przenieść się do innych państw europejskich²⁰. Wzbudziło to – zwłaszcza sposób ogłoszenia decyzji – niepokój u większości europejskich sojuszników, choć niektóre rządy (przede wszystkim Polski, znajdującej się właśnie w końcowej fazie zaciętej kampanii przed wyborami prezydenckimi) zareagowały z entuzjazmem, licząc na – sygnalizowane zresztą przez Waszyngton – zwiększenie obecności amerykańskiej na własnym terytorium. Skonkretyzowany plan redukcji Departament Obrony przedstawił 29 lipca, potwierdzając zmniejszenie sił w Niemczech o 12 tys., z czego 6400 miało być wycofane do USA, a pozostałe jednostki relokowane do Włoch, Belgii i przypuszczalnie Polski (pod warunkiem zawarcia z nią odpowiedniej umowy, m.in. o finansowaniu pobytu nowych sił USA). Zakładano też przeniesienie z Niemiec części infrastruktury (m.in. dowództwa europejskiego EUCOM do Mons, gdzie siedzibę ma naczelne dowództwo sił NATO – SHAPE)²¹. Niezależnie od pewnych racjonalnych elementów planu, diskutowanych

²⁰ „Trump approves plan to withdraw one-third of U.S. troops from Germany”, *The Washington Post*, 6 czerwca 2020 r., www.washingtonpost.com/national-security/trump-approves-plan-to-withdraw-one-third-of-us-troops-from-germany/2020/06/05/987b2d38-a775-11ea-b473-04905b1af82b_story.html.

²¹ „US to withdraw nearly 12,000 troops from Germany in move that will cost billions and take years”, 29 lipca 2020 r., edition.cnn.com/2020/07/29/politics/us-withdraw-troops-germany/index.html.

zresztą już wcześniej w związku z ogólną zmianą amerykańskich priorytetów geostrategicznych (np. przenosiny EUCOM faktycznie mogłyby usprawnić koordynację działań w ramach NATO, a relokacja np. szwadronu F-16 czy części dowództwa V korpusu sił lądowych odpowiednio do Włoch i Polski przybliży te jednostki do rejonów potencjalnych operacji wojskowych), kluczowa pozostawała stojąca za decyzjami argumentacja. Choć bowiem oficjalnie Pentagon mówił (raczej ogólnikowo i nie wyjaśniając, jak służyć temu miałyby np. wycofanie części jednostek do USA) o zwiększeniu efektywności odstraszania, w tym Rosji, to prezydent Trump wprost wskazywał na chęć „ukarania Niemiec” za zbyt niskie nakłady na obronność i niekorzystny jego zdaniem dla USA kształt relacji handlowych²². Paradoksalnie jednak *gros* relokowanych sił miałyby trafić do Włoch i Belgii, wydających jeszcze mniejszą część PKB niż Niemcy na cele obronne (i wolniej też te wydatki zwiększających)²³. Mocno więc niespójne decyzje Trumpa (a przy tym kosztowne – nakłady na relokację wyniosłyby co najmniej kilka mld USD) spotykały się z krytyką nie tylko w Europie, lecz także w USA, w tym w Departamencie Obrony i wśród republikanów, a przez zdecydowaną większość ekspertów zostały uznane – przynajmniej w zaproponowanej formie – za nietrafione i wręcz obniżające zdolność NATO i USA do skutecznego odstraszania w Europie²⁴. Niezależnie jednak od dość powszechnej w Sojuszu wiary, iż w razie ewentualnej zmiany prezydenta do wdrożenia tych planów nie dojdzie, sposób ich prezentacji, w tym brak wcześniejszych konsultacji i prowokowanie podziałów między sojusznikami (np. wokół rozmów USA z Polską), niewątpliwie nie sprzyjał poprawie klimatu współpracy w NATO.

Do trudnych spraw w relacjach USA – pozostali sojusznicy należały też kwestie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Co prawda w 2019 r. sojusznicy poparli decyzję USA o wycofaniu się z traktatu INF zakazującego rozmieszczenia w Europie rakiet strategicznych krótkiego i średniego zasięgu (mimo geostrategicznych kosztów, ale z uwagi na łamanie jego ustaleń przez Rosję). Niemniej zapowiedzi rezygnacji Waszyngtonu z udziału w innym, tym razem już wielostronnym porozumieniu – Traktacie o otwartych przestworzach (*Open Skies Treaty*) – przyjmowali bardzo krytycznie. Choć zgadzano się ze stanowiskiem USA, iż Rosja systematycznie to porozumienie narusza (np. uniemożliwiając loty zwiadowcze nad Kaliningradem i w pobliżu swej granicy

²² Nieprzypadkowo też Trump ogłosił tę decyzję po odrzuceniu przez kanclerz Merkel zaproszenia (oficjalnie z powodu epidemii) na planowany na czerwiec szczyt G-7 w Waszyngtonie (co zmusiło władze USA do jego przełożenia). F. Kempe, „The perils of Transatlantic decoupling and how to stop it”, 14 czerwca 2020 r., www.atlanticcouncil.org/content-series/inflexion-points/the-perils-of-transatlantic-decoupling-and-how-to-stop-it/.

²³ Podczas gdy Niemcy w 2019 r. przeznaczały na cele obronne 1,36% swojego PKB, a w 2020 r. – szacunkowo – 1,57% (przy szacowanym realnym wzroście nakładów o 9,08% w 2019 i 7,73% w 2020 r.), to Belgia i Włochy odpowiednio 0,90 i 1,18% w 2019 r. oraz 1,1% i 1,43% w 2020 r. Za: *Defence Expenditure of NATO Countries (2013–2020)*, NATO Press Release PR/CP(2020)104, 23.10.20, s. 8.

²⁴ „Experts react: US announces plans for troop withdrawal from Germany”, 29 lipca 2020 r., www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react-us-announces-plans-for-troop-withdrawal-from-germany/.

z Gruzją), to obawiano się wykorzystania przez nią decyzji USA jako pretekstu bądź do całkowitego wycofania się z umowy (co by oznaczało jej faktyczny koniec), bądź do zmiany jej warunków²⁵. Mimo to 22 maja władze USA ogłosiły wycofanie w ciągu pół roku z traktatu, o ile Rosja nie zaprzestanie go naruszać – oznaczałoby to wyjście z traktatu 22 listopada (a więc już po wyborach w USA)²⁶. W tym kontekście rosnący niepokój wśród sojuszników budziła niechęć Waszyngtonu do przedłużenia zawartego w 2010 r. z Rosją traktatu New START (ostatniej już obowiązującej te państwa umowy ograniczającej zbrojenia strategiczne, wygasającej w 2021 r.).

Relacje międzysojusznicze tradycyjnie komplikowały także poczynania Turcji. W 2020 r. niezależnie od już wcześniej odmiennych od stanowisk pozostałych sojuszników i NATO jako całości postaw Turcji wobec konfliktu w Syrii czy współpracy zbrojeniowej z Rosją czynnikiem powodującym istotne napięcia stało się zgodne z jej aspiracjami do rangi głównego regionalnego mocarstwa Lewantu zaangażowanie w konflikt libijski. Zbliżenie z tamtejszym rządem skutkowało nie tylko obecnością – stopniowo rosnącą od początku 2020 r. – sił tureckich w Libii (co przyczyniało się do tarć z częścią sojuszników, w tym, jak wspomniano, Francją), lecz także zawarciem jeszcze w listopadzie 2019 r. porozumienia o granicy turecko-libijskiej na Morzu Śródziemnym, otwarcie ignorującego prawa w tym względzie Grecji (i Egiptu). To zaś, w połączeniu z licznymi manifestacjami siły (np. wpływanie na wody terytorialne Grecji) oraz próbami odwiertów w złożach gazu i ropy naftowej na spornych z Grecją (i Cyprzem) obszarach Morza Śródziemnego doprowadziło w końcu sierpnia do głębokiego kryzysu. W rezultacie NATO od września musiało się oficjalnie podjąć – wracając do swych jeszcze zimnowojennych doświadczeń – „technicznej mediacji” między dwoma członkami, co 1 października zaowocowało ustanowieniem specjalnego turecko-greckiego „mechanizmu deeskalacyjnego” („gorącej linii”) do zapobiegania incydentom we wschodniej części Morza Śródziemnego²⁷.

²⁵ Faktycznie Rosja zażądała gwarancji prawa do przelotu nad bazami amerykańskimi w Europie oraz zakazu przekazywania uzyskanych dzięki traktatowi danych zwiadowczych państwom nieuczestniczącym (a więc np. USA po wystąpieniu). S. Pifer, „The looming US withdrawal from the Open Skies Treaty”, 19 listopada 2020 r., www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/19/the-looming-us-withdrawal-from-the-open-skies-treaty.

²⁶ K. Reif, S. Bugos, „U.S. Completes Open Skies Treaty Withdrawal”, *Arms Control Today*, grudzień 2020, www.armscontrol.org/act/2020-12/news/us-completes-open-skies-treaty-withdrawal. Warto przy tej okazji zauważyć, iż w 2020 r. niemal zamarły relacje Sojuszu z Rosją. W 2020 r. Rada NATO–Rosja nie spotkała się formalnie ani razu, a kontakty dyplomatyczne ograniczyły się do nieefektywnych rozmów o kontroli zbrojeń w ciałach OBWE w Wiedniu. Napięcie zwiększały bezpodstawne oskarżenia Moskwy i Mińska o przygotowania NATO do ataku na objętą protestami po sfałszowanych sierpniowych wyborach prezydenckich Białoruś, a także potępienie przez NATO próby (nieudanej) zabójstwa przez rosyjskie służby opozycjonisty Aleksieja Nawalnego.

²⁷ „Military de-confliction mechanism between Greece and Turkey established at NATO”, 1 października 2020 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_178523.htm. O napięciu w relacjach Turcji z innymi sojusznikami świadczyła zaś choćby jej ostateczna zgoda na aktualizację planów obronnych Sojuszu dla krajów bałtyckich i Polski dopiero w końcu czerwca 2020 r. (choć stosowną deklarację w tej sprawie Turcja złożyła jeszcze przed szczytem w Londynie w 2019 r.). „Turkey withdraws veto on

Utrzymujące się napięcia wewnątrz Sojuszu, oczywiście w połączeniu z sytuacją pandemiczną, decydowały zapewne o niespiesznym w pierwszej połowie roku tempie „procesu refleksji” nad mechanizmami konsultacji politycznych w ramach NATO, uruchomionego formalnie na jubileuszowym szczycie w Londynie w grudniu 2019 r. Zapowiedzianą wówczas grupę ekspertów sekretarz generalny powołał dopiero 31 marca, po raz pierwszy spotykając się z nią (zdalnie) 8 kwietnia. W skład zespołu, kierowanego przez byłego asystenta sekretarza stanu USA Wesa Mitchella oraz byłego ministra obrony i spraw wewnętrznych Niemiec Thomasa de Maizière, weszło 10 ekspertów, przeważnie byłych wysokich urzędników państwowych (z Polski – jedyne państwa przyjętego po 1989 r. reprezentowanego w grupie – udział brała była minister spraw zagranicznych Anna Fotyga)²⁸. Nasuwało to skojarzenia z zespołem eksperckim utworzonym w podobny sposób (decyzja szczytu) w 2009 r., by opracować wstępny projekt koncepcji strategicznej NATO. Niemniej zarówno mniejszy, mimo wszystko, format uczestników (poprzednikowi przewodziła Madeleine Albright), jak i mandat grupy (rekomendacje w sprawie mechanizmów konsultacyjnych, a nie całościowego dokumentu strategicznego) oraz „dyskretny” – nie tylko, choć zapewne głównie z uwagi na pandemię – przebieg prac świadczył o bardziej „technicznym” charakterze zadania grupy. Dodatkowo w czerwcu 2020 r. jej prace powiązano z uruchomioną 8 czerwca przez sekretarza Stoltenberga inicjatywą NATO 2030, zbliżoną jednak pod względem charakteru do działań z zakresu publicznej dyplomacji, gdyż przybierającą w kolejnych miesiącach postać konsultacji społecznych i eksperckich w formie otwartych dla szerokiego odbiorcy, a zwłaszcza młodszych pokoleń, videokonferencji na temat przyszłego – w perspektywie co najmniej dekady – kształtu Sojuszu i jego środowiska bezpieczeństwa²⁹. To zaś zmniejszało oczekiwania w państwach członkowskich wobec zapowiadanych na koniec roku wyników prac grupy refleksyjnej.

Wygrana Bidena i raport grupy refleksyjnej – jesienny przełom?

Wraz ze zbliżającymi się wyborami w USA, ale zwłaszcza w świetle przeważnie niekorzystnych dla Trumpa sondaży przedwyborczych, zarówno w środowiskach eksperckich, jak i samym Sojuszu narastało wyczekiwanie na ich ostateczny wynik, w większości państw połączone z nadzieją na poprawę stanu relacji w NATO po ewentualnym zwycięstwie Joe Bidena, jako jeden z priorytetów deklarującego odbudowę amerykańskich sojuszy, z więzią transatlantycką na czele. Choć miało to – wraz z narastającą drugą, jeszcze potężniejszą niż wiosenna falą pandemii – niejako „mrozący” wpływ na debaty wewnątrz NATO (nikt bowiem nie wysuwał daleko

NATO defense plan for Poland, Baltics”, 30 czerwca 2020 r., www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-withdraws-veto-on-nato-defense-plan-for-poland-baltics.

²⁸ W. Lorenz, „Refleksja strategiczna w NATO – wzmocnienie politycznej spójności i konsultacji”, *Biuletyn PISM* 2020, 10 czerwca 2020 r., nr 125.

²⁹ Por: NATO 2030 (oficjalna strona internetowa), www.nato.int/nato2030/.

idących propozycji przed listopadowym głosowaniem), to jednak pewne ożywienie dało się zauważyć przynajmniej wewnątrz sojuszniczej biurokracji – m.in. sekretarz generalny Stoltenberg zdecydowanie śmieiej niż w chwili uruchamiania prac grupy refleksyjnej czy inicjatywy NATO 2030 sugerował możliwie rychle podjęcie prac nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu³⁰.

Same wybory i zwycięstwo w nich Joe Bidena – które po kilku dniach dużej niepewności uznano powszechnie mimo braku oficjalnych wyników za przesądzone – w dużej części sojuszniczych stolic wywołały westchnienie ulgi (acz w kilku, w tym Warszawie, szybciej jęk zawodu), niemniej nie oznaczały oczywiście natychmiastowego wzmożenia współpracy, zwłaszcza politycznej, w NATO. Oprócz czynnika pandemicznego decydowała o tym niespokojna sytuacja powyborcza w USA – bo choć regułą jest tam kilkumiesięczny okres przejściowy (*transition*), kiedy to budowana przez prezydenta elekta nowa administracja przygotowuje się we współpracy z ustępującą do przejścia sterów państwa po jego zaprzysiężeniu w kolejnym roku – to tym razem, z uwagi na odmowę uznania wyników głosowania przez Trumpa i jego zwolenników, oskarżenia o ich sfalszowanie i batalię (prowadzoną metodami prawnymi i pozaprawnymi, aż po bezprecedensowy marsz zwolenników byłego prezydenta na Kapitol 6 stycznia 2021 r.) o podważenie rezultatów, proces ten przebiegał w wyjątkowo konfrontacyjny sposób.

W tym jednak kontekście na znaczeniu zyskał raport grupy refleksyjnej (jej prace w drugiej połowie roku, choć nadal „dyskretne”, wyraźnie musiały zwiększyć tempo), przedstawiony NAC w końcu listopada, a upubliczniony 1 grudnia. Można było bowiem widzieć w nim swoisty zwiastun, „przygotowanie artyleryjskie” do podjęcia w niedługim czasie dyskusji nad właściwą koncepcją strategiczną Sojuszu (taka przynajmniej była intencja jego twórców i sekretarza generalnego, czego dowodzi choćby to, że zalecenie rozpoczęcia tych prac stanowi pierwszą i bodaj najważniejszą rekomendację raportu, z chyba brawurową – zważywszy choćby na skalę wyzwania, podziały w organizacji czy pandemiczne okoliczności – sugestią zamknięcia procesu w ciągu roku od jego ewentualnego uruchomienia na najbliższym szczycie organizacji w 2021 r.)³¹.

³⁰ Zob. m.in. *Keynote speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Global Security 2020 (GLOBSEC) Bratislava Forum*, 7 października 2020 r., www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178605.htm?selectedLocale=ru. Skala i tempo zmian geostrategicznych od przyjęcia koncepcji lizbońskiej w 2010 r. i dotychczasowe praktyki Sojuszu w tym względzie (w okresie pozimnowojennym NATO przyjmowało nową koncepcję strategiczną mniej więcej co dekadę – w 1991 r., 1999 r. i 2010 r.) czyniły postulat prac nad nową koncepcją w pełni zasadnym, niemniej nie bez przyczyny tematu tego nie poruszano w Sojuszu w zasadzie przez cały okres prezydentury Trumpa. Por. M. Madej, „Zamykające się okno możliwości: Polska i nowa koncepcja strategiczna NATO”, *Komentarz Forum Idei Fundacji Batorego*, 22 grudnia 2020 r., www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/12/M.Madej_Komentarz_Polska-i-nowa-koncepcja-strategiczna-NATO.pdf.

³¹ Współgrałoby to jednak z końcem kadencji obecnego sekretarza generalnego (2022). J.H. Michaels, „It's that time of the decade again: Some considerations for NATO eighth Strategic Concept”, *NDC Policy Brief* 2020, nr 02, s. 2.

Dokument ten jednak, choć nie ogranicza się do proponowania sposobów usprawnienia mechanizmów konsultacyjnych w Sojuszu (co wynikało z włączenia prac grupy w projekt NATO 2030), nie stanowi wstępnego projektu nowej koncepcji strategicznej nie tylko dlatego, że koncentruje się niemal wyłącznie na politycznych aspektach funkcjonowania Sojuszu, pomijając wojskowe. Mimo sporej objętości nie jest też opracowaniem szczególnie treściwym i spójnym, łączy bowiem nierzadko rozwiązania mocno szczegółowe (np. propozycja fundowania przez każdego sojuszników co najmniej **jednego** stypendium naukowego rocznie) ze sformułowaniami generalnymi i ogólnikowymi. Najwięcej miejsca w raporcie poświęcono analizie obecnego środowiska bezpieczeństwa Sojuszu i jego możliwej ewolucji w perspektywie dekady, za najważniejsze uznając „powrót” rywalizacji międzypaństwowej oraz wyłanianie się tzw. nowych niszczących technologii (*emerging disruptive technologies* – EDT, m.in. sztucznej inteligencji, komputerów kwantowych i innych cyber-, a także biotechnologii). W raporcie podkreślono przede wszystkim znaczenie Rosji jako realnego zagrożenia militarnego dla Sojuszu (ale umacniającego zdolność rywalizacji także w wymiarach pozamilitarnych), zalecając w odpowiedzi kontynuację obecnej „dwutorowej polityki” (skuteczne odstraszanie i gotowość dialogu, ale uzależnionego od przestrzegania zobowiązań i transparentności). Raport mocno eksponuje wagę Chin jako „wyzwania systemowego” (ale nie aktualnego zagrożenia militarnego), zwłaszcza z uwagi na ich cywilno-wojskową strategię oddziaływania globalnego (*Military-Civil Fusion*) wymagającą rozwoju wspólnie wypracowywanej, elastycznej, lecz nie konfrontacyjnej odpowiedzi oraz ciągłej obserwacji stanu relacji, uzupełnionej otwarciem na dialog. W kontekście EDT wskazuje się w nim potrzebę zachowania przewagi technologicznej – zagrożonej choćby właśnie przez Chiny – oraz konieczność pełnego zrozumienia implikacji ich rozwoju w sferze bezpieczeństwa, w tym związków z zagrożeniami asymetrycznymi i hybrydowymi. Faktycznie na dalszym planie w raporcie ułożono zagrożenie terrorystyczne, wyzwania wynikające z niestabilności tzw. Południa (Afryka Północna i Sahel oraz Bliski Wschód), postrzeganego przy tym przez pryzmat rosnącej obecności Rosji i – w mniejszym wedle raportu stopniu – Chin, a także – co dowodzi „konserwatyzmu” w ocenie nie tyle środowiska bezpieczeństwa, ile zadań NATO – problemy ze sfer pozamilitarnych, takie jak zmiany klimatu (wciąż rozpatrywane w dużej mierze w kontekście wpływu na sytuację geostrategiczną na Dalekiej Północy), a nawet pandemii. Uwzględniono też rolę NATO jako forum konsultacji w sprawach bezpieczeństwa energetycznego i przestrzeni kosmicznej oraz konieczność poprawy jego (oraz poszczególnych sojuszników) możliwości w zakresie tzw. strategicznej komunikacji.

Paradoksalnie, mało konkretne, za to najmocniej skażone „myśleniem życzeniowym”, okazują się zalecenia raportu co do usprawnienia konsultacji politycznych. Tutaj bowiem najwięcej mówi się ogólnie o odbudowie jedności, przywiązaniu do demokratycznych wartości i wypełnianiu zobowiązań (*burden-sharing*) oraz generalnym

wzmocnieniu politycznego wymiaru współpracy, rozwiązania zaś widzi się np. w większej liczbie spotkań na szczeblu ministerialnym i o nieformalnym charakterze czy rozwoju kontaktów z sektorem prywatnym i środowiskami eksperckimi. W kontekście partnerstw wskazano jedynie na potrzebę wypracowania ich nowego modelu (co jest oczywiste od dekady) oraz ożywienia struktur współpracy z państwami pozaeuropejskimi (MD, ICI), rozwoju kontaktów z regionem Indo-Pacyfiku i konieczność odejścia od podejścia motywowanego brakami w posiadanych zdolnościach (*demand driven*) na rzecz poszukiwania wspólnych interesów (*interest driven*). Podobnie ogólnikowo odniesiono się do kwestii współpracy z UE, a także rytualnie już potwierdzonej polityki otwartych drzwi (bez określania jednak czytelnie jej adresata)³².

W rezultacie z raportu wylania się – co zaskakuje, zważywszy na skalę strategicznie istotnych zmian w ostatnim czasie, np. w wymiarze technologicznym czy ekologicznym (co sam dokument przecież zauważa i akcentuje) – „konserwatywna” wizja NATO, zakładająca zachowanie trzech podstawowych jego misji z lisbońskiej koncepcji strategicznej (obrona zbiorowa, reagowanie kryzysowe, bezpieczeństwo kooperatywne), ale z większym nawet niż poprzednio naciskiem na wagę zbiorowej obrony, przy zaznaczeniu jedynie potrzeby większego uwzględnienia w ramach tych zadań zwalczania terroryzmu czy reakcji na rozwój EDT. Może to, co prawda, ułatwić formułowanie nowej koncepcji w kolejnym roku, gdyż wiele jej ustaleń pozostałoby w tej sytuacji aktualnych, ale niewykluczone, że wizja NATO jako instytucji nade wszystko gotowej do odstraszenia i obrony (rozumianych co prawda nowocześnie) nie znajdzie pełni zrozumienia w doświadczonych epidemią i obawiających się następstw zmian klimatycznych społeczeństwach państw członkowskich³³.

*

Wydarzenia z końca 2020 r. i początku 2021 r. pozwalają na optymizm w ocenie perspektyw współpracy w NATO. Zamknięcie wraz z zaprzysiężeniem 21 stycznia Joe Bidena na prezydenta sporów wokół wyniku wyborczego w USA (nawet jeśli niecałkowite, zważywszy na uruchomioną ponownie w styczniu procedurę impeachmentu wobec Trumpa) w połączeniu z uzyskaniem przez demokratów dzięki podwójnemu zwycięstwu 5 stycznia w wyborach uzupełniających do Senatu w Georgii przewagi – najmniejszej możliwej, ale jednak – w obu izbach Kongresu, daje szanse na większą, niż się początkowo wydawało, swobodę działania nowego amerykańskiego przywódcy. Jego pierwsze decyzje – choćby powrót już w pierwszym dniu urzędowania do porozumienia paryskiego i WHO czy zgoda na przedłużenie traktatu New START (2 lutego) i wstrzymanie redukcji wojsk

³² NATO 2030: *United for the New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

³³ Por. T. Tardy, 'NATO 2030. *United for a New Era: A Digest*', NDC Policy Brief 2020, nr 23. Więcej uwagi wyzwaniom pozamilitarnym poświęca zaprezentowany w lutym 2021 r. także w ramach inicjatywy NATO 2030 raport tzw. Grupy Młodych Liderów NATO 2030: *Embrace the Change, Guard the Values*.

w Niemczech (4 lutego) – też pozwalają wierzyć, iż USA przyjmą wobec współpracy transatlantyckiej zdecydowanie bardziej kooperatywną postawę³⁴.

Z optymizmem nie należy jednak przesadzać. Przede wszystkim pandemia nie odeszła i mimo wprowadzenia pod koniec 2020 r. pierwszych szczepionek o potwierdzonej wysokiej skuteczności z pewnością pozostanie w najbliższych miesiącach, a zapewne co najmniej przez cały 2021 r., ogromnym wyzwaniem, także z uwagi na pojawienie się nowych mutacji COVID-19 oraz wolniejszy, niż oczekiwano proces szczepień (na razie i tak ograniczony niemal wyłącznie do państw wysoko rozwiniętych). Tymczasem gospodarki państw członków NATO są w coraz większych tarapatkach. Paradoksalnie może to oznaczać większe szanse na ziszczenie się postulatów Trumpa, by Europejscy sojusznicy osiągnęli jak najszybciej wyznaczony w Walii w 2014 r. próg 2% PKB w wydatkach na obronność, ale stanie się to raczej nie w wyniku wzrostu nakładów na te cele, lecz recesji i spadku tegoż PKB (co unaocznia zarazem nieadekwatność tego kryterium do oceny wkładu sojuszników w działania NATO). Niemniej zwiastuje to problemy (zapewne trwale) z finansowaniem wydatków obronnych, zwłaszcza że pandemia ukazała wagę wyzwań pozamilitarnych i skalę nakładów (nie tylko finansowych) potrzebnych do skutecznej na nie reakcji. Poza tym fakt, że szczególnie mocno uderza ona w państwa zachodnie, podczas gdy np. Chiny i ich gospodarka „chorują” znacznie łżej, zapewne pogłębi globalne trendy geopolityczne, które wzbudzają – jak wskazuje choćby raport grupy refleksyjnej – tak wielki niepokój w NATO. Przede wszystkim jednak wciąż wielce trudna sytuacja w USA – silna jak niemal nigdzie na świecie epidemia, bezprecedensowa polityczna polaryzacja społeczeństwa (wiążąca w radykalizmie zwłaszcza będących dziś opozycją republikanów), wciąż tłące się niepokoje na tle rasowym i nie najlepsze perspektywy gospodarcze – wymusi na prezydencie Bidenie w pierwszym okresie urzędowania koncentrację na kwestiach wewnętrznych. Deklarowana przez niego szczerze wola odbudowy więzi z Europą nie musi też realizować się wyłącznie czy głównie przez struktury NATO, może w większym niż dotąd stopniu odnosić się do relacji z UE lub niektórymi państwami europejskimi, a także pozamilitarnych płaszczyzn współpracy. A wraz z odejściem Trumpa nie znikają przecież głębsze źródła rozbieżności w Sojuszu, takie jak amerykański strategiczny zwrot w stronę regionu Pacyfiku, dysproporcje w nakładach na obronność, europejskie ambicje budowy strategicznej autonomii, deficyty demokratyczne w części państw członkowskich czy „beztroski indywidualizm” polityki Turcji. Nie zapowiada to więc wcale całkiem wolnej od napięć współpracy transatlantyckiej czy bezkonfliktowego przebiegu nadchodzących debat nad nową koncepcją strategiczną. Niemniej w 2021 r. na pewno bardziej obecne w Sojuszu będzie to, czego w uprzednich latach brakowało

³⁴ Nowy prezydent nie mógł już jednak odwrócić decyzji o wystąpieniu z Traktatu o otwartych przestworzach, które nastąpiło 22 listopada. W reakcji na to Rosja zapowiedziała podobny krok 15 stycznia 2021 r. Zob. V. Isachenkov, „Russia follows US to withdraw from Open Skies Treaty”, 15 stycznia 2021 r., www.defensenews.com/air/2021/01/15/russia-follows-us-to-withdraw-from-open-skies-treaty/.

najmocniej – polityczna wola poprawy relacji oraz zwiększania efektywności NATO w drodze rozmów, a nie dyktatu jednej ze stron. Sojusznicy muszą się postarać ten potencjał w pełni wykorzystać.

NATO in 2020: The pandemic attacks, but dark times are over?

The article discusses the functioning of NATO in 2020. After a brief analysis of the internal and external context of transatlantic cooperation, the Author presents the Alliance's response to the COVID-19 pandemic as the most urgent and pressing challenge for NATO in 2020, discussing primarily the Alliance's activities in the realm of crisis management (i.e. organization of various forms of assistance for member states and partners) and offering provisional assessment of NATO performance in this context. Next, he focuses on the military dimension of operational activities and conduct of cooperation within the Alliance, and especially on the impact of the COVID-19 pandemic on them. Then political cooperation within NATO is discussed, with particular focus on the disputes over the US unilateral plans of force reduction in Germany, as well as the impact of Turkish foreign policy on NATO cohesion in 2020. Lastly, the Author analyzes the main provisions of the final report of the so-called Reflection Group, established in 2019 to explore the ways of improving political consultative mechanisms in NATO, and the perspectives of cooperation between allies after the victory of Joe Biden in the US presidential election of 2020.

Keywords: NATO, alliances, COVID-19, crisis management, Reflection Group, new strategic concept debate

Słowa kluczowe: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, sojusze, pandemia COVID-19, zarządzanie kryzysowe, grupa refleksyjna, nowa koncepcja strategiczna

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

Marcin Terlikowski

ORCID 0000-0002-1822-9052

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony 2020: ofiara koronawirusa czy „hamiltonowski moment”?

Uwarunkowania – w cieniu COVID-19

Jeszcze w grudniu 2019 r. mogło się wydawać, iż w roku 2020 o strategicznym kontekście współpracy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jak i w Unii jako całości, będą decydować w wymiarze wewnętrznym takie kwestie jak finalizacja wyjścia z Unii Wielkiej Brytanii (datę brexitu ustalono ostatecznie na 31 stycznia 2020 r., acz zakładając utrzymanie do końca roku okresu przejściowego), wciąż trwające tarcia wokół podstawowych wartości wspólnotowych (np. praworządności), nadal silna pozycja partii populistycznych w części państw członkowskich czy spory towarzyszące negocjowaniu nowej perspektywy budżetowej. W aspekcie zewnętrznym oczekiwano natomiast, że na WPBiO wpływać będzie przede wszystkim trwale już antagonistyczna wobec UE postawa Rosji (skutkująca utrzymaniem wobec niej unijnych sankcji), pogłębiająca się niestabilność Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Sahelu (gdzie oprócz stanowiących już trwale źródła destabilizacji konfliktów w Syrii, Iraku, Libii, Jemenie czy Mali pojawiło się szybko rosnące napięcie wokół Iranu), narastające rozbieżności transatlantyckie, do których najmocniej przyczyniała się jednak niechętna Unii (i ogólnie współpracy wielostronnej) postawa administracji prezydenta Donalda Trumpa, a w wymiarze globalnym rywalizacja amerykańsko-chińska (przede wszystkim w wymiarze ekonomicznym) oraz walka ze zmianami klimatycznymi (zwłaszcza po wycofaniu się USA z porozumienia paryskiego i przyjęciu przez UE w grudniu ambitnego planu Europejskiego Zielonego Ładu). Tymczasem, choć wszystkie te problemy i wyzwania nie znikły, nadal oddziałując na UE, to już na początku roku zostały przyćmione przez szybko narastającą epidemię COVID-19, która stała się tym samym główną determinantą stosunków międzynarodowych we wszystkich ich aspektach przez cały rok 2020.

Pierwsze przypadki nowej choroby zdiagnozowano w chińskim Wuhanie w grudniu 2019 r., ale początkowo, także z uwagi na postawę chińskich władz (które z jednej strony zastosowały restrykcyjne środki zapobiegawcze, obejmując rygorystyczną kwarantanną rejonów zakażeń, a z drugiej bardzo ograniczały dostęp do informacji o epidemii), w COVID-19 widziano wyzwanie lokalne lub regionalne, w najgorszym przypadku zbliżone zasięgiem do epidemii SARS w 2003 r. Tym razem jednak choroby nie udało się powstrzymać we wczesnej fazie i już w połowie stycznia była ona obecna w całych Chinach, a od lutego także w innych państwach i na innych kontynentach. W Europie pierwsze przypadki odnotowano 24 stycznia we Francji, ale prawdziwa eksplozja epidemii nastąpiła w lutym w północnych Włoszech (Lombardia), a następnie w Hiszpanii, Francji, Belgii, Niemczech, Wielkiej Brytanii. Nieco później, bo na początku marca, choroba pojawiła się – choć początkowo nie z równie dużą intensywnością – we wschodniej części kontynentu, w tym w Polsce (pierwszy przypadek 4 marca). W rezultacie już 11 marca WHO uznała Europę za nowe epicentrum COVID-19 (zwłaszcza że w Chinach fala zakażeń zaczynała powoli opadać – przynajmniej wedle oficjalnych danych), samą chorobę zaś za pandemię. Szczyt pierwszej fali epidemii w Europie odnotowano w marcu i kwietniu, przy czym najmocniej dotknięte zostały duże kraje zachodniej części kontynentu (Włochy, Francja, Hiszpania, Wielka Brytania i Niemcy), a mniej „uniijny wschód” (np. Polska, Czechy, Węgry)¹. Reakcją państw było przeważnie wprowadzenie rygorystycznych (a tym samym obciążających gospodarczo i społecznie) środków bazujących na dystansowaniu społecznym, co spowolniło rozwój epidemii, ale go nie zatrzymało. Wiązało się to jednak – przynajmniej początkowo – z erupcją „medycznego nacjonalizmu” – restrykcje w poszczególnych państwach wprowadzano (co oczywiście nie było specyfiką UE, ale powszechną w świecie praktyką, z tym że w wypadku Unii, z uwagi na jej integracyjny charakter, mniej oczywistą) bez należytej koordynacji czy choćby wzajemnego informowania i konsultowania. Wpływało to negatywnie zarówno na stosunki wewnątrz UE (np. ograniczenia w funkcjonowaniu strefy Schengen, przekładające się m.in. na zakłócenia dostaw), jak i na relacje z innymi państwami². Równocześnie UE, z której jeszcze w lutym kierowano

¹ Podczas gdy 1 marca we Włoszech odnotowano 1702 przypadki COVID-19 i 41 zgonów z jego powodu, we Francji 130 i 2, w Hiszpanii 2929 i 0, Niemczech 130 i 0, Wielkiej Brytanii 35 i 0, to w Polsce i na Węgrzech 0 przypadków, a w Czechach 3 i 0 zgonów. Do 1 kwietnia było to już łącznie 110 559 przypadków i 13 195 zgonów we Włoszech, 56 989 i 4030 we Francji, 174 841 oraz 9729 w Hiszpanii, 77 981 i 931 w Niemczech, 26 709 i 3086 w Wielkiej Brytanii, a 2554 i 43 w Polsce, 525 i 20 na Węgrzech i 3314 oraz 35 w Czechach. Do 1 maja liczby te wzrosły do 207 415 przypadków i 28 306 zgonów we Włoszech, 130 185 i 24 570 we Francji, 238 275 i 25728 w Hiszpanii, 164 077 i 6736 w Niemczech, 160 9769 i 27 323 w Wielkiej Brytanii oraz 13 105 i 651 w Polsce, 2863 i 323 na Węgrzech, 7696 i 242 w Czechach. Za: *Worldometer Covid-19 Pandemic*, www.worldometers.info/coronavirus/ [dostęp tu i dalej: 1.04.2021].

² Najlepszy przykład to niekonsultowana z państwami europejskimi decyzja Waszyngtonu (12 marca) o zawieszeniu połączeń lotniczych z krajami strefy Schengen, wskazanymi przez prezydenta Trumpa jako główne źródło transmisji choroby do USA (zakaz nie objął jednak równie mocno dotkniętej epidemii, lecz już będącej poza UE Wielkiej Brytanii mimo rozwiniętej komunikacji z USA). Zob. S. Saeed, „Trump’s Europe travel ban explained”, 14 marca 2020 r., www.politico.eu/article/coronavirus-donald-trump-europe-travel-ban-explained/.

pomoc materiałową do Chin, od marca stała się obiektem „dyplomacji maseczkowej” tego kraju (epidemia uwidoczniła bowiem uzależnienie państw unijnych od zewnętrznych dostawców, także gdy chodzi o możliwości reagowania na powodowany przez nią kryzys), ale też przedmiotem akcji dezinformacyjnych, m.in. ze strony Rosji, zarzucających jej strukturom niewydolność w obliczu zagrożenia. Począwszy od maja, epidemia wyhamowała, co jednak wynikało nie tylko z wprowadzanych (kosztownych) środków zaradczych, lecz także z „falowego” rozwoju globalnych pandemii³. Dlatego można było oczekiwać, iż w kolejnych miesiącach, a zwłaszcza na jesieni, nasili się ona ponownie.

Reakcja na epidemię – WPBiO na drugim planie. Jest swoistym paradoksem, iż wybuch pandemii, uznanej – zasadnie – za poważne zagrożenie bezpieczeństwa państw członkowskich i UE jako całości, oznaczał zarazem realny spadek znaczenia WPBiO w ramach unijnej agendy politycznej. Faktycznie bowiem struktury WPBiO i narzędzia wypracowane w jej ramach odgrywały w odpowiedzi na epidemię COVID-19 rolę drugorzędną, podobnie jak kwestia ich rozwoju w nowych warunkach. Po bliższej analizie to jednak nie zaskakuje, choć nie świadczy też wprost o słabości bądź nieefektywności WPBiO (acz dowodzi ograniczeń jej obecnego modelu). Decydowało o tym zaś kilka powiązanych ze sobą czynników. Po pierwsze, zaskoczenie skalą i szybkością rozwoju epidemii państw europejskich prowadziło do ich koncentracji, przynajmniej początkowo i w toku „bezpośredniej” reakcji, na działaniach doraźnych, a tym samym preferencji aktywności – także z wykorzystaniem zasobów wojskowych – na szczeblu narodowym, łatwiejszej do natychmiastowej realizacji. Po drugie, istotny był sposób postrzegania zagrożenia na szczeblu europejskim, z jednej strony – w krótkiej perspektywie – jako problemu z zakresu cywilnego reagowania kryzysowego, a z drugiej wyzwania wymagającego całościowego podejścia i odpowiedzi uwzględniającej też długoterminowe następstwa epidemii, zwłaszcza ekonomiczno-społeczne. To ostatnie zaś uznano – w przeciwieństwie do reakcji bezpośredniej, pozostającej, jak wspomniano, sprawą „krajową”, jedynie wspomaganą przez instytucje międzynarodowe – za główną domenę aktywności UE, widząc w niej strukturę formułującą skoordynowane w skali europejskiej plany odbudowy potencjału gospodarczego po ustaniu epidemii oraz zapewnienia właściwych do tego źródeł finansowania. To z kolei przekładało się na trzeci czynnik – odwołanie w bezpośredniej odpowiedzi na epidemię do alternatywnych wobec WPBiO zasobów i struktur UE, a przede wszystkim pozostających w gestii Komisji Europejskiej narzędzi cywilnego reagowania kryzysowego, takich jak *Civil Protection Mechanism* i jego poszczególne instrumenty (np. rescEU)⁴.

³ P. Sasnal (red.), *Konsekwencje pandemii COVID-19 dla stosunków międzynarodowych*, Raport PISM, Warszawa 2020, s. 15–17.

⁴ Osobna sprawa to adekwatność tych mechanizmów do walki z pandemią – choć wykorzystywany od uruchomienia w 2001 r. do 2020 r. ok. 330 razy (a w 2020 r. kolejne 90), CPM był dotąd ukierunkowany na zwalczanie katastrof naturalnych, w tym pożarów (m.in. dlatego w rescEU – rezerwie sprzętowej utworzonej w 2019 r., by zwiększyć szybkość reakcji na kryzysy – znalazły się jedynie samoloty gaśnicze, a nie transportowe czy medyczne). Komisja podjęła akcję gromadzenia sprzętu medycznego w kwietniu, organizując

Po czwarte, wykorzystanie mechanizmów WPBiO ograniczał fakt, iż podobną współpracę, również wojskową, realizowały także inne instytucje, a zwłaszcza NATO, które, choć też zaskoczone wybuchem epidemii i relatywnie słabo przygotowane do reakcji, a do tego niepostrzegające zarządzania kryzysowego w sprawach pozamilitarnych jako swojego centralnego zadania, to jednak dysponowało większymi zasobami umożliwiającymi szybkie wsparcie państw członkowskich, jak i szerszymi możliwościami ich mobilizacji⁵. Po piąte wreszcie, ważna okazała się specyfika obecnego kształtu struktur i narzędzi WPBiO. Działalność operacyjna w jej ramach nie obejmuje dziś (niezależnie od treści art. 42 ust. 7 TUE i tzw. klauzuli solidarności – art. 222 TFUE) zadań z zakresu obrony terytorium i ludności państw członków, lecz jako swoiste „wzmocnienie” aktywności zagranicznej UE jest realizowana poza jej granicami, rozwijając się raczej w kierunku skutecznych operacji wspierania pokoju i łagodzenia napięć politycznych niż zarządzania kryzysowego. W rezultacie w ramach WPBiO przed 2020 r. nie utrzymywano zasobów do odpowiedzi na tego typu zagrożenia ani nie sformułowano specjalnych procedur reagowania, choć np. Europejska Strategia Globalna (EUGS) z 2016 r. wskazywała wyzwania zdrowotne jako potencjalny przedmiot wspólnej reakcji.

Dlatego działania bezpośrednio służące opanowywaniu epidemii prowadzone za pośrednictwem narzędzi WPBiO były ograniczone i miały charakter wspomagający wobec aktywności państw lub innych instytucji. Przede wszystkim po wideokonferencji ministrów obrony państw UE 6 kwietnia zdecydowano o utworzeniu (od 15 kwietnia) w ramach Europejskiej Służby Zadań Zewnętrznych (EEAS) i przy pomocy głównie wojskowego personelu UE (*EU Military Staff*, *EUMS*) specjalnego zespołu zadaniowego (*task force*) do wymiany informacji oraz koordynacji – także z NATO – posunięć państw członkowskich na szczeblu narodowym. Poza tym już od stycznia zaczęto wykorzystywać do usprawnienia działań logistycznych (repatriacja obywateli UE, przewóz pacjentów, sprzętu i personelu medycznego – łącznie 214 misji) uruchomione przez siedem państw członkowskich w 2010 r. Europejskie Dowództwo Transportu Lotniczego (EATC). Dodatkowo w ramach EEAS zorganizowano zespół zadaniowy do spraw komunikacji strategicznej i walki z dezinformacją na temat COVID-19⁶.

potem w ramach rescEU w sześciu państwach członkowskich bazy magazynowe. Pierwszą dostawę sprzętu medycznego (maseczki) zrealizowano przez CPM dopiero w maju, a do listopada tym kanałem dostarczono np. zaledwie 30 respiratorów. Zob. A. Koziol, „Reforma Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności podczas pandemii”, *Biuletyn PISM* 2020, 27 listopada 2020 r., nr 244.

⁵ Zob. M. Madej, „NATO 2020: atak epidemii, ale koniec smuty?”, w niniejszym tomie.

⁶ *How the COVID-19 Crisis Has Affected Security and Defence-related Aspects of the EU*, briefing dla Parlamentu Europejskiego, styczeń 2021, [www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document.html?reference=EXPO_IDA\(2021\)653623](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document.html?reference=EXPO_IDA(2021)653623). Poza tym w ramach misji WPBiO w miejscach rozmieszczenia oferowano np. pomoc medyczną i sprzętową, transport i doradztwo. *CSDP Missions and Coronavirus*, www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document.html?reference=EPRS_ATA%282020%29651967.

Możliwe, że właśnie na skutek niewielkiej „widoczności” UE (i WPBiO) na „pierwszej linii frontu” walki z epidemią – i skutecznej presji informacyjnej Rosji i Chin (uzupełnianej wykorzystywanymi propagandowo, nawet jeśli wartościowymi ofertami pomocy lub dostawami sprzętu medycznego – faktycznie jednak komercyjnymi) reakcja na kryzys UE (ujętej całościowo, nie w odniesieniu wyłącznie do WPBiO) spotykała się z krytyką. Bez wątpienia były ku temu przesłanki, choćby wskazane powyżej. Wiązało się to również z rozczarowaniem społeczeństw państw członków postawą Unii w pierwszych miesiącach kryzysu, uznawaną powszechnie za pasywną i niewystarczającą⁷.

Nie wydaje się jednak, by krytyka ta była w pełni uzasadniona. Warto bowiem pamiętać o ograniczonych kompetencjach ciał UE w kwestiach zdrowotnych, co sprzyjało koncentracji działań antykryzysowych na szczeblu narodowym. Zarazem Unia, widząc, iż posiadane zasoby pozwalają w ramach bezpośredniej reakcji na kryzys pełnić jedynie funkcję wspomagającą, a równocześnie opierając się na całościowym ujęciu bezpieczeństwa państw członków i kładąc nacisk na zadanie ochrony samych obywateli przed następstwami kryzysu, ogniskowała swoje działania z jednej strony wokół niwelowania długoterminowych następstw kryzysu, przede wszystkim społeczno-ekonomicznych, z drugiej zaś na poczynaniach zmierzających nie tyle do spowalniania czy opanowywania epidemii, ile jej trwałego zakończenia. W obu tych wymiarach osiągnęła w 2020 r. pewne sukcesy, wypracowując odpowiednio w lipcu, a zatwierdzając ostatecznie w grudniu (sesja Rady UE 17 grudnia) tzw. Fundusz Odbudowy (750 mld euro w pożyczkach i bezzwrotnych grantach dla państw członkowskich) oraz perspektywę budżetową na lata 2021–2027 (ok. 1 bln euro), a także podejmując kroki w stronę budowy Europejskiej Unii Zdrowotnej i – wykorzystując potencjał tkwiący w fakcie reprezentowania 27 państw – współfinansując badania, a następnie negocjując zakup szczepionek na COVID-19⁸. Za pośrednictwem głównie struktur Komisji Europejskiej starano się też łagodzić, jak wspomniano, konsekwencje kryzysu i wprowadzanych środków reakcji dla obywateli, np. w związku z nagłymi ograniczeniami w komunikacji międzynarodowej (zabiegi o poszanowanie praw pasażerów masowo odwoływanych lotów). Wszystko to nie wiązało się wprost z będącymi domeną WPBiO „twardymi” wymiarami bezpieczeństwa – aktywnością wojskową czy funkcjonowaniem przemysłu obronnego. Trudno jednak oczekiwać, by w sytuacji tak wszechstronnego kryzysu, jaki przyniosła pandemia, ten ostatni cieszył się (niezależnie od niedawnego ożywienia współpracy dzięki uruchomieniu EDF i PESCO) szczególną ochroną, np. gdy chodzi o środki rezerwowane w nowej perspektywie budżetowej.

⁷ M.in. wedle zleconych przez ECFR badań z kwietnia w ośmiu analizowanych państwach (łącznie ponad 60% ludności UE) większość respondentów uznała, że władze i społeczeństwa ich krajów „pozostawiono samym sobie” w obliczu kryzysu. Niemniej te same badania wskazywały na powszechne przekonanie obywateli UE o potrzebie wzmocnienia jej kompetencji w celu uniknięcia podobnej sytuacji w przyszłości. Szerzej: S. Denison, P. Zerka i in., *Together in Trauma: Europeans and the World after COVID-19*, ECFR Policy Brief, czerwiec 2020.

⁸ Szerzej P.J. Borkowski, „Unia Europejska: pandemia, pieniądze, populizm i pożegnania”, w niniejszym tomie.

Prezydencja niemiecka. Bezpośredni wpływ na rozwój WPBiO w 2020 r. miało też przewodnictwo Niemiec w UE w drugiej połowie roku. O tym, że Niemcy mocniej niż inne prezydencje ukierunkują prace nad WPBiO, decydowały trzy czynniki: pozycja polityczna Niemiec, nakazująca oczekiwać ich zaangażowania i skuteczności w rozwijaniu wielu polityk europejskich; szczególne znaczenie tego kraju dla polityki bezpieczeństwa w Europie oraz – co może najważniejsze – fakt, że niedługo po Niemczech, w pierwszej połowie 2022 r., prezydenturę obejmować miała Francja, tradycyjnie dążąca do wykorzystania przewodnictwa w UE do dynamizowania unijnych inicjatyw obronnych. Oczekiwana w tych warunkach ścisła współpraca niemiecko-francuska bardzo szybko przyniosła owoce: Niemcy zapoczątkowały w 2020 r. inicjatywy i procesy, których zakończenie będzie zadaniem Francji w 2022 r. Kolejny więc raz te dwa największe państwa członkowskie podjęły próbę wspólnego wyznaczenia ram dla dalszego rozwoju WPBiO.

Jeszcze przed objęciem przez Niemcy przewodnictwa, 29 maja, wystosowano wspólny niemiecko-francusko-włosko-hiszpański list do Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa⁹. Zawierał on propozycje wzmocnienia PESCO oraz EDF, ale także operacyjnego wymiaru WPBiO i współpracy z NATO. Sygnatariusze listu – ministrowie obrony czterech państw – wzywali m.in. do przeglądu projektów PESCO i zamknięcia tych, które nie zapowiadały szybkich rezultatów, wzmocnienia zaś najbardziej obiecujących inicjatyw przemysłowo-obronnych dofinansowaniem z EDF. Wskazali też na potrzebę szybkiego porozumienia w sprawie warunków udziału państw trzecich w PESCO. Zaproponowali podjęcie debaty o warunkach i sposobach użycia klauzuli wzajemnej pomocy (art. 42 ust. 7 TUE), ustanowienie ambitnego budżetu EDF na lata 2021–2027, by zwiększyć efektywność rozwoju zdolności wojskowych w UE, oraz przeprowadzenie kilkuetapowego procesu refleksji strategicznej UE – „Kompasu Strategicznego”.

List wskazał na kierunki aktywności prezydencji niemieckiej, jednak na postrzeganie przyszłości WPBiO mocniej wpłynęło odrzucenie przez Niemcy rozumienia europejskiej autonomii strategicznej jako alternatywy dla NATO. Jesienią minister obrony Niemiec Annegret Kramp-Karrenbauer kilkakrotnie krytykowała koncepcję budowy autonomii Europy w sferze bezpieczeństwa jako „iluzję”, podkreślając, że pokój w Europie mogą zapewnić tylko silne więzi transatlantyckie. Zadeklarowała jednocześnie zwiększenie roli Niemiec w sprawach bezpieczeństwa, kierując swoje słowa zapewne przede wszystkim do ewentualnego przyszłego prezydenta USA Joe Bidena, który wówczas utrzymywał już stabilną przewagę nad Donaldem Trumpem we wszystkich sondażach¹⁰. Ostra odpowiedź prezydenta Francji Emmanuela Macrona,

⁹ Treść listu: www.edrmagazine.eu/wp-content/uploads/2020/05/F-G-I-E-Defence-Ministries.pdf.

¹⁰ Por. przemówienie A. Kramp-Karrenbauer z okazji wręczenia nagrody Stowarzyszenia Steuben-Schurz, 26 października 2020 r., www.bmvg.de; A. Kramp-Karrenbauer, „Europe still needs America”, Politico, 2 listopada 2020 r., www.politico.eu.

który zarzucił niemieckiej minister błędną interpretację historii i – nade wszystko – rozbieżność ze stanowiskiem kanclerz Merkel¹¹, wskazała, że Niemcom i Francji może być trudno wypracować kompromis w sprawie strategicznego celu unijnej współpracy w dziedzinie obronności.

Wpływu na rozwój WPBiO w 2020 r. nie miały natomiast, inaczej niż oczekiwano, kwestie ekonomiczne. Po wprowadzeniu pierwszych ograniczeń życia społecznego i gospodarczego w UE szybko zaczęto mówić o skutkach oczekiwanego kryzysu dla europejskiej obronności. Sugerowano konieczność cięć wydatków na obronność nawet głębszych niż w wyniku kryzysu 2008 r., wskazując, że stworzy to nowe, bardziej „prokooperacyjne” warunki europejskiej współpracy obronnej. Jednak w kolejnych miesiącach 2020 r. państwa członkowskie nie zapowiadały redukcji budżetów obronnych, co wynikało głównie ze „sztywności” tych wydatków. Dane prezentowane w końcu roku dowodziły, że zdecydowana większość państw UE nie dokonała istotnych korekt w nakładach obronnych w 2020 r., co sugerowało, że ewentualne cięcia mogą się pojawić dopiero w latach kolejnych¹².

Rozwój WPBiO w 2020 r.

Trzeci rok PESCO. Zgodnie z decyzją z 2019 r., w 2020 r. nie zgłaszano projektów do realizacji w ramach PESCO¹³. Dla rozwoju tego mechanizmu najważniejsze było więc przyjęcie wniosków z jego strategicznego przeglądu (*PESCO Strategic Review*, PSR) oraz decyzji Rady UE w sprawie warunków udziału w nim państw trzecich.

Konieczność przeprowadzania PSR wynikała z uzgodnienia przez Radę, jeszcze podczas uruchamiania PESCO w grudniu 2017 r., podziału wdrażania tego mechanizmu współpracy na dwie fazy: do 2020 r. oraz w latach 2021–2025. Szczegółowe cele dla drugiego etapu miano ustalić właśnie na podstawie specjalnego przeglądu, odrębnego w stosunku do corocznych przeglądów – stąd jego „strategiczny” charakter. W ramach PSR planowano ocenić wywiązywanie się państw ze zobowiązań podjętych podczas uruchamiania PESCO i na tej podstawie wskazać kierunki ewentualnych zmian. Wobec ciągłej krytyki PESCO jako instrumentu o niewielkim wpływie na ogólny potencjał wojskowy UE oczekiwano, że PSR może istotnie pomóc w ukierunkowaniu jego dalszego rozwoju.

Niemniej w przyjętych 20 listopada 2020 r. konkluzjach nt. PSR Rada podkreśliła, że nie uznaje za celowe wprowadzanie zmian w katalogu przyjętych zobowiązań. Wskazała, że są to „solidne wytyczne”, pozwalające na sprawne wdrażanie PESCO¹⁴. Może

¹¹ *The Macron Doctrine A Conversation with the French President*, Groupe d'études géopolitiques (GEG), 16 grudnia 2020 r., geopolitique.eu/en/.

¹² Por. *COVID-19 and European Defense*, DGAP Report, 3 listopada 2020 r.

¹³ Por. *Rocznik Strategiczny 2019/20*, s. 71.

¹⁴ Konkluzje Rady w sprawie przeglądu strategicznego PESCO 2020, Dok. nr 13188/20, 20 listopada 2020 r.

to dziwić z uwagi na ogólny charakter większości zobowiązań (jest ich 20)¹⁵. Jest to jednak kolejny dowód, że w UE brakuje zgody na wzmocnienie PESCO przez takie przeformułowanie zobowiązań, aby można było faktycznie rozliczać państwa z ich realizacji, np. za pomocą skonkretyzowanych mierników, dotyczących nakładów na wspólne projekty zbrojeniowe czy wkładu we wspólne zdolności; Rada zapowiedziała jednak dyskusję w tej kwestii w 2021 r.

Na tym tle najistotniejszym rezultatem PSR było ustalenie przez Radę, że ogólnym celem drugiej fazy PESCO będzie wyposażenie UE w „spójny pakiet sił o pełnym spektrum” (*Full Spectrum Force Package*, FSFP). Zachęcano zarazem państwa członkowskie, by do 2025 r. uruchamiały zwłaszcza takie projekty PESCO, które już w krótkim terminie wzmocnią zdolność UE do angażowania się w operacje zarządzania kryzysowego.

W ten sposób Rada odpowiadała na często podkreślaną słabość PESCO, czyli małą liczbę projektów służących budowie wspólnych zdolności wojskowych użytecznych do działań operacyjnych. Nie wezwwała jednak wprost do tworzenia nowych wspólnych jednostek za pośrednictwem PESCO, wskazując, że państwa członkowskie powinny raczej w pełni zaangażować się w istniejące inicjatywy UE (zwłaszcza grupy bojowe) oraz zwiększyć dostępność operacyjną już posiadanych sił. Natomiast kolejne projekty PESCO (które od 2022 r. będą zgłaszane i uruchamiane co dwa lata) mają raczej dotyczyć wspólnych szkoleń i ćwiczeń, a więc działań pośrednio ułatwiających uruchamianie operacji przez wzmacnianie interoperacyjności dostępnych sił.

Niejako ubocznym wnioskiem płynącym z PSR jest utrzymanie relatywnie ograniczonego znaczenia PESCO nawet w perspektywie 2025 r. Rada wezwwała bowiem państwa członkowskie, aby 26 najbardziej zaawansowanych projektów (z 47 ogółem) zaowocowało konkretnymi rezultatami właśnie do tej daty (przy czym oceniono, że 12 inicjatyw już teraz przynosi korzyści). Sugeruje to, że pozostałe 21 ma dalszą perspektywę wdrożenia, a jednocześnie budzi obawy o możliwość szybkiej i skutecznej realizacji w ramach PESCO kolejnych projektów, dotyczących najbardziej zaawansowanych zdolności wojskowych. Wątpliwa tym samym jest też gotowość państw członkowskich do uwzględniania w polityce obronnej apeli o większą otwartość na wykorzystywanie narzędzi UE do współpracy w rozwoju zdolności i tym samym pogłębianie integracji w sferze obronnej.

Większe napięcia w UE pojawiły się wokół zasad udziału państw trzecich w projektach PESCO¹⁶. Ich kulminacja nastąpiła na spotkaniu Rady 28 czerwca, które miało przyjąć kompromisowy projekt decyzji w tej materii, w dużym stopniu tożsamy z propozycją fińskiej prezydencji z jesieni 2019 r.¹⁷ Sprzeciw zgłosiła Polska, uzasadniając swoje stanowisko brakiem dostatecznych gwarancji, że państwa NATO spoza UE będą mogły swobodnie przystępować do wybranych przez siebie projektów PESCO i bez przeszkód

¹⁵ Zob. *Rocznik Strategiczny* 2017/18, s. 68.

¹⁶ Zob. *Rocznik Strategiczny* 2019/20, s. 74–75.

¹⁷ Zob. *ibidem*.

je realizować (oczywiście na zaproszenie państw prowadzących te projekty). Polska ponownie podkreślała przy tym, że rozwój europejskich inicjatyw obronnych nie może podważać NATO i szkodzić strategicznym relacjom Europy z USA¹⁸. Istotą problemu nie była zatem wcześniej szeroko komentowana kwestia poszanowania podstawowych wartości UE jako warunku, którego spełnienie pozwalałoby państwom trzecim przystępować do projektów PESCO (został on zaproponowany jeszcze w 2019 r., aby umożliwić włączanie do unijnej współpracy Turcji, skonfliktowanej nie tylko z Cyprzem i Grecją, lecz także w coraz większym stopniu z Francją), ale szerszy problem uprawnień państw spoza UE w projektach.

Ostatecznie Rada przyjęła kompromisową decyzję 5 listopada 2020 r.¹⁹ Zgodnie z nią w projektach będą mogły brać udział państwa trzecie, ale pod warunkiem, że przestrzegają podstawowych wartości Unii, wniosą do projektu „wartość dodaną”, a ich uczestnictwo będzie prowadzić do realizacji celów PESCO i wzmocnienia europejskich zdolności wojskowych, nie uderzając w europejskie interesy bezpieczeństwa, w tym nie pogłębiając uzależnienia UE od zagranicznych systemów kontroli eksportu i ochrony własności intelektualnej (ważne w odniesieniu do projektów przemysłowo-obronnych). Kluczowe dla kompromisu było ustalenie, że decyzję o dopuszczeniu państwa trzeciego do projektu PESCO (jak i usunięciu z niego, w razie gdy pojawiają się obawy, iż swoimi działaniami w projekcie szkodzi ono interesom UE) podejmuje każdorazowo i jednomyślnie cała Rada²⁰.

W ten sposób otwarto drzwi do udziału państw NATO spoza UE w projektach PESCO. Po przyjęciu decyzji wskazywano zwłaszcza, że pozwoli to pogłębić współpracę UE–NATO, szczególnie w obszarach mobilności wojskowej lub bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, w których to Unia odgrywa rolę wiodącą, a jednocześnie mają one bardzo duże znaczenie dla wiarygodności odstraszenia i obrony NATO. Niemniej znaczenie tej decyzji osłabiają dwa fakty. Kwestie bezpieczeństwa i obrony zostały wyłączone z negocjacji dotyczących przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE, co oznacza, że trudno oczekiwać brytyjskiego zainteresowania udziałem w projektach PESCO, zanim dziedzina ta zostanie uregulowana. Natomiast w przypadku USA do końca 2020 r. nie udało się podpisać tzw. umowy administracyjnej z Europejską Agencją Obrony, blokowanej przez jedno z państw członkowskich UE, a będącej formalnym warunkiem udziału w projektach PESCO, w które zaangażowana jest Agencja (choćby w funkcji „obsługowej”).

¹⁸ „Polska blokuje unijną decyzję, bo zabrakło gwarancji o współpracy wojskowej z USA”, Internetowa Agencja Radiowa, 28 czerwca 2020 r., www.polskieradio.pl.

¹⁹ Przyjęciu decyzji towarzyszył oficjalny polski glos, w formie artykułu Stałego Przedstawiciela RP przy UE, podkreślający konieczność rozwijania PESCO w sposób komplementarny z NATO. Zob. A. Sadoś, „How to further develop European security and defence cooperation”, EURACTIV, 6 listopada 2020 r., www.euractiv.com.

²⁰ Decyzja Rady (WPZiB) 2020/1639 z dnia 5 listopada 2020 r. w sprawie ogólnych warunków, na jakich państwa trzecie mogłyby wyjątkowo być zapraszane do udziału w poszczególnych projektach PESCO, Dz. Urz. UE.L.2020.371.3.

Europejski Fundusz Obrony. Debata o celach, znaczeniu i szczegółowych rozwiązaniach w EDF na lata 2021–2027 w 2020 r. była dalece mniej intensywna niż rok wcześniej. Decydowała o tym ostateczna rezygnacja z pierwotnie proponowanego budżetu EDF w wysokości 13 mld euro, która ograniczyła potencjalną rolę Funduszu w rozwoju zdolności wojskowych państw członkowskich. Punktem wyjścia do dalszych negocjacji stała się kwota 6 mld euro, zaproponowana jeszcze przez fińską prezydencję w 2019 r. Korekt – raczej małych – oczekiwano w toku negocjacji, angażujących zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje UE. KE najpierw zaproponowała zwiększenie budżetu EDF do 8 mld euro²¹, ale na specjalnym szczycie budżetowym Rady Europejskiej 21 lipca (na którym, jak wspomniano, wysokość budżetu UE na lata 2021–2027 ustalono na około 1 bln euro) uzgodniono dla EDF 7 mld euro. Ostatecznie 10 grudnia udało się dojść do porozumienia między prezydentką niemiecką a Parlamentem Europejskim, zwiększając wielkość budżetu Funduszu do 7,9 mld euro²². Kwota ta, chociaż wciąż mniejsza niż pierwsza propozycja KE, pozwala zachować przynajmniej funkcję EDF jako stymulatora rozwoju wybranych zdolności wojskowych oraz zacieśniania współpracy przemysłowo-obronnej w UE²³.

Jednocześnie KE podjęła 25 czerwca pierwsze decyzje o rozdysponowaniu środków z pilotażowej fazy EDF na projekty rozwoju zdolności wojskowych (czyli programu EDIDP)²⁴. Miało to znaczenie historyczne – pierwszy raz środki z budżetu UE fizycznie trafiły do podmiotów, które wykorzystają je do opracowania nowego uzbrojenia. Ogłoszenie z 2019 r. o naborze wniosków o dofinansowanie spotkało się z dużym zainteresowaniem firm obronnych z UE. Złożono 40 propozycji projektów, w których łącznie wzięło udział ponad 400 podmiotów z 24 państw członkowskich. KE zdecydowała o dofinansowaniu 16 projektów. Łącznie rozdzielono 205 mln euro, a największe dofinansowanie otrzymały: projekt GEODE, dotyczący rozwoju wojskowego odbiornika sygnału nawigacji satelitarnej Galileo (40 mln euro, realizowany w PESCO jako EURAS), iMUGS, zakładający opracowanie wielozadaniowego bezzalogowego pojazdu lądowego (30 mln euro, w PESCO jako MUGS) oraz EUDAAS, którego przedmiotem jest technologia łączności, pozwalająca na bezpieczne loty dronów wojskowych w ogólnie dostępnej przestrzeni powietrznej (21 mln euro, powiązany z projektem EURODRONE, realizowanym w PESCO)²⁵.

²¹ R. Emmot, „EU keeps defence fund alive with 8 billion euro proposal”, 27 maja 2020 r., www.reuters.com/article/us-eu-budget-defence-idUSKBN23328S.

²² *Provisional agreement reached on setting-up the European Defence Fund*, Komunikat Rady UE, 14 grudnia 2020 r.

²³ W tym duchu osiągnięcie kompromisu skomentowała też Komisja Europejska. Zob.: *Commission welcomes the political agreement on the European Defence Fund*, komunikat prasowy KE, 10 grudnia 2020 r., www.ec.europa.eu.

²⁴ *European Defence Fund: €205 million to boost the EU's strategic autonomy and industrial competitiveness*, komunikat Komisji Europejskiej, 15 czerwca 2020 r., www.ec.europa.eu; *Factsheet: European Defence Fund: €205 million to boost the EU's strategic autonomy and industrial competitiveness*, ibidem.

²⁵ Wśród 223 podmiotów realizujących dofinansowane projekty znalazły się dwa (sic!) z Polski: prywatne firmy zajmujące się technologiami teleinformatycznymi, należące do kategorii małych i średnich przedsiębiorstw.

Ponad 75% środków – prawie 160 mln euro – przyznano dziewięciu już prowadzonym w ramach PESCO przedsięwzięciom. W tej puli znalazły się dwie inicjatywy odpowiadające projektowi w zakresie budowy własnego systemu dowodzenia UE na potrzeby operacji wojskowych: ESC2 (20 mln euro) oraz ECYSAP (prawie 11 mln euro). Ilustruje to, jak w praktyce może być realizowana zasada spójności nowych inicjatyw obronnych UE ze sobą: duże projekty przemysłowo-obronne uruchamiane w PESCO będą dzielone na podprojekty uzyskujące dofinansowanie z EDF, co pozwoli na zmniejszenie ponoszonych przez państwa kosztów prac badawczo-rozwojowych.

Wcześniej, w marcu 2020 r. Komisja ogłosiła też otwarcie naboru na kolejne projekty, które zostaną dofinansowane z EDIDP w 2021 r. (przeznaczono na to 160 mln euro). Tym razem wytypowano 12 priorytetowych obszarów technologicznych, m.in.: nowoczesne systemy lotnicze, ochronę przed skażeniami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i nuklearnymi, zwalczanie bezzałogowych pojazdów latających, systemy nadzoru morza, obronę przed cyberatakami, systemy raketowe i amunicji programowanej, nadzór przestrzeni kosmicznej, systemy nowej generacji dla pojazdów lądowych²⁶. Sposób sformułowania priorytetów wskazywał, że należy oczekiwać jeszcze większego udziału projektów PESCO wśród zwycięskich propozycji i nadal rosnącej dominacji wśród beneficjentów EDF największych producentów uzbrojenia w UE.

„Kompas Strategiczny” i problemy relacji z NATO. Współpraca UE z NATO nie budziła w 2020 r. szczególnej uwagi państw członków i instytucji UE, choć oceniano ją pozytywnie. Największy wpływ na postrzeganie tej kwestii – oprócz problemu dostępu państw trzecich do PESCO (zob. wyżej) – miał początek procesu refleksji strategicznej UE, czyli „Kompasu Strategicznego”.

Niemiecka inicjatywa „Kompasu Strategicznego” została zaakceptowana przez Radę 17 czerwca. Celem całego procesu stało się przełożenie ogólnego języka Globalnej Strategii dla UE z 2016 r. (EUGS) na konkretne zadania wojskowe i wynikające z nich cele w zakresie rozwoju zdolności²⁷. Tym samym „Kompas” miałby przede wszystkim określić poziom ambicji UE (*level of ambition*) w wymiarze operacji reagowania kryzysowego, odpowiadając na pytanie, ile, jakiej wielkości i jakiego charakteru misje Unia miałaby prowadzić samodzielnie oraz jakich zdolności do tego potrzebuje.

Ponowne wprowadzenie na poziom polityczny kwestii zakresu samodzielności UE w polityce obronnej musiało niejako z definicji rozbudzić debatę o relacji Unii i NATO. Co więcej, Rada wskazała dodatkowe wymiary („koszyki”) „Kompasu”: partnerstwa (rozumiane jako całokształt stosunków UE z: NATO, ONZ, mocarstwami takimi jak USA i Rosja, partnerami regionalnymi itp.) oraz odporność (definiowaną

²⁶ *European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) 2020 calls for proposals, conditions for the calls and annexe*, 19 marca 2020 r., www.ec.europa.eu.

²⁷ *Council Conclusions on Security and Defence*, dok. nr 8910/20, 17 czerwca 2020 r.

szeroko, jako przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze niewojskowym, w tym także cyberatakami, dezinformacji itp.). Otwierało to możliwość rozszerzenia wpływu „Kompasu” na definiowanie roli i zadań UE w zapewnianiu bezpieczeństwa Europie, faktycznie czyniąc z niego – potencjalnie – właściwą strategię bezpieczeństwa Unii²⁸. To z kolei zostało odnotowane przez NATO jako potencjalnie wyzwanie dla sojusznicznego procesu strategicznego – nieśmiało uruchamianego w 2020 r. jako inicjatywa „NATO 2030” – którego finalizacja w postaci nowej koncepcji strategicznej może zbiec się czasowo z zakończeniem prac nad „Kompasem” w 2022 r. Niemniej do końca 2020 r. „Kompas Strategiczny” przeszedł dopiero przez pierwszą fazę, w której opracowano niejawną analizę zagrożeń bezpieczeństwa dla UE. Ustalenia te nie były jednak poddane szerszej dyskusji, nie prowadziły więc do ożywienia debat o relacji UE i NATO w kontekście całokształtu bezpieczeństwa europejskiego.

Niezależnie od pojawienia się napięć na tle „Kompasu” koordynacja działań i kooperacja UE z NATO przebiegała sprawnie na poziomie „technicznym” (wspólne odprawy, warsztaty i konsultacje personelu międzynarodowego obu organizacji, wzajemne delegowanie przedstawicieli do udziału w wybranych spotkaniach ciał i instytucji drugiej organizacji)²⁹. Udało się dzięki temu zademonstrować możliwość synchronizacji planowania obronnego UE i NATO. Unijny proces CARD (*Cooperative Annual Review on Defence*), którego pierwszy pełny cykl zakończył się właśnie w 2020 r., jako sześć obszarów, w których współpracę państwa powinny w szczególności rozważyć, wskazał: czołgi podstawowe, systemy osobiste żołnierza („żołnierz przyszłości”), okręty patrolowe, systemy zwalczania bezzałogowców latających, mobilność wojskową oraz wykorzystanie technologii kosmicznych w obronności³⁰. Było to w znacznej mierze spójne z priorytetami narodowych planów rozwoju zdolności państw członkowskich, opracowywanych przeciw w istotnym stopniu w zgodzie ze wskazaniami Procesu Planowania Obronnego NATO³¹.

Operacje – adaptacja i rozwój mimo epidemicznych rygorów

Epidemia COVID-19 mocno wpłynęła na aktywność operacyjną w ramach WPBiO. Co prawda w 2020 r. nie zrezygnowano z żadnej z prowadzonych dotąd operacji (decydując jedynie o przekształceniu EUNAVFOR MED Sophia w EUNAVFOR

²⁸ Cztery koszyki „Kompasu Strategicznego” to: zarządzanie kryzysowe, rozwój zdolności, partnerstwa oraz odporność.

²⁹ Szerzej: *Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, 16 czerwca 2020 r., www.nato.int.

³⁰ 2020 CARD Report Executive Summary, eda.europa.eu/docs/default-source/reports/card-2020-executive-summary-report.pdf.

³¹ Celem CARD jest nie jest wskazanie priorytetów w rozwoju zdolności wojskowych (to zadanie procesu CDM – *Capability Development Mechanism*), lecz kompleksowy przegląd stanu planowania obronnego państw członków oraz identyfikacja zakresu potencjalnej współpracy, np. przez wspólne programy zbrojeniowe lub zakupy. CARD z lat 2019–2020 wskazał 55 szczegółowych tematów dla takiej współpracy. Zob. *ibidem*.

Tabela 1

Misje WPBiO (grudzień 2020 r.)

Misja	Typ Wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
Althea (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	do 600 (14 państw UE + 5 partnerów)	– szkolenie sił zbrojnych BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wdrażaniu całościowej strategii UE wobec BiH
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Moldawia/ Ukraina	2005	132 (50 międzynarodowy + 82 lokalny; 11 UE + 2 non-UE – Ukraina i Moldawia)	– wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, w tym w walce z przestępczością i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska (AP) – Strefa Gazy/ obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	17 (8 międzynarodowy, 9 lokalny; 6 UE)	– wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael-AP i współpracy władz Izraela, AP i Egiptu
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (71 międzynarodowy + 35 lokalny) (27 UE + 3 non-UE)	– wsparcie szkoleniowo-doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (<i>de facto</i> bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	190 (25 UE)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji
EUNAVFOR Somalia (d. Atalanta)	W	Zatoka Adeńska, Morze Czerwone, zachodni Ocean Indyjski	2008	ok. 400 (1 okręt, 1 samolot, 1 helikopter; 17 UE, 3 non-UE)	– zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP i AMISOM – monitoring rybołówstwa – wsparcie budowy bezpieczeństwa morskiego w regionie – zwalczanie przemytu broni, narkotyków, węgla drzewnego (od stycznia 2021 r.)

EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008	503 międzynarodowy (27 UE + 6 non-UE)	– monitoring wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa; – pomoc techniczna – wsparcie w opanowywaniu zamieszek – ochrona świadków
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	203 (7 UE + 1 non-UE)	– strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa Somalii
EUCAP Somalia (d. EUCAP Nestor)	C	Somalia	2012	111 (93 międzynarodowy + 18 lokalny; 19 państw uczestniczących)	– szkolenia, doradztwo, pomoc techn. dla służb policyjnych (w tym straży wybrzeża i policji portowych) oraz wymiaru sprawiedliwości w zakresie bezpieczeństwa morskigo
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	do 233 (150 międzynarodowy + 83 lokalny; 16 UE)	– doradztwo, szkolenie, pomoc techniczna dla sił bezpieczeństwa i zbrojnych Nigru
EUTM Mali	W	Mali	2013	do 1066 (22 UE + 3 non-UE)	– szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali oraz G5 Sahel Joint Force
EUBAM Libya	C	Libia (Tripolis), Tunezja (Tunis)	2013 (sierpień 2014– grudzień 2017 całkowicie ewakuowana do Tunezji)	38 (13 UE)	– doradztwo i szkolenia w zarządzaniu granicami, walce ze zorganizowaną przestępczością, przemytem ludzi i terroryzmem
EUCAP Sahel Mali (w tym Regionalna Komórka Koordynacyjno-Doradczą – RACC)	C	Mali	2014 (operacyjna od 2015 r.)	227 (158 międzynarodowy, 69 lokalny, 18 UE + 3 non-UE)	– doradztwo i rozwój zdolności (szkolenia) struktur bezpieczeństwa Mali – wsparcie władz sądowych i administracji – rozwój interoperacyjności służb bezpieczeństwa państw Sahelu (G5)

Tabela 1 – ciąg dalszy

Misja	Typ Wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	348 (177 międzynarodowy + 171 lokalny; 25 UE + 2 non-UE)	– doradztwo strategiczne – wsparcie (m.in. szkolenia) wdrażania reform cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy – we współpracy z MINUSCA szkolenie i doradztwo dla miejscowych sił zbrojnych i sektora bezpieczeństwa
EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska	2016	248 (8 UE + 4 non-UE)	– strategiczne doradztwo dla władz Iraku w reformach sektora bezpieczeństwa (aspekty cywilne)
EUAM Iraq	C	Irak	2017	81 (58 międzynarodowy + 23 lokalny; 17 UE +1 non-UE)	– rozwój zdolności operacyjnych min. spraw wewnętrznych oraz sił bezpieczeństwa Republiki Środkowoafrykańskiej – budowa świadomości sytuacyj- nej (<i>situational awareness</i>)
EUAM RCA	C	Republika Środkowoafrykańska	grudzień 2019 (operac. od sierpnia 2020 r.)	do 66 (międzynarodowy)	– wdrażanie embarga na broń do Libii – zapobieganie nielegalnemu eksportowi ropy
EUNAVFOR MED Iriní	W	Środkowe Morze Śródziemne	marzec 2020 (operac. od maja 2020 r.)	3 okręty, 5 samolotów, pojazdy bezałogowe (23 UE)	– szkolenie i rozwój straży przybrzeżnej i marynarki Libii – wsparcie walki z organiza- torami nielegalnych migracji i handlu ludźmi

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

Irini – zob. dalej), a nawet zwiększono ich liczbę, uruchamiając cywilną misję doradczą w Republice Środkowoafrykańskiej (EUAM RCA). Także liczebność rozmieszczonego personelu – prawie 5000 osób – była pod koniec roku bliska tej z grudnia 2019 r. Niemniej w ciągu roku w większości prowadzonych misji i operacji okresowo, zazwyczaj od wiosny do jesieni i przede wszystkim z uwagi na wzrastający poziom zagrożenia epidemicznego, zredukowano poziom aktywności, a nierzadko również (choć przejściowo) wielkość rozmieszczonych sił.

Wspominane uruchomienie w 2020 r. misji EUAM RCA, wynikające z decyzji Rady UE o jej powołaniu jeszcze z grudnia w 2019 r., uzupełnia prowadzoną w Republice od 2016 r. wojskową misję szkoleniową EUTM RCA o cywilne doradztwo strategiczne dla struktur rządowych odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa. Mimo niewielkiej skali (ok. 66 ekspertów) wbrew początkowym planom misji nie udało się osiągnąć zdolności operacyjnej na wiosnę, lecz dopiero w sierpniu, do czego przyczyniła się nie tylko sytuacja epidemiczna, lecz także trudności z mobilizowaniem personelu i zasobów. Podobnie jak EUTM RCA, EUAM RCA będzie działać co najmniej do połowy 2022 r.³²

Drugą istotną zmianą było przekształcenie operacji EUNAVFOR MED Sophia w EUNAVFOR MED Irini. Wiązało się to jednak nie ze zmianą skali misji (jej zasoby pozostały zbliżone), lecz z modyfikacją mandatu. Obecnie głównym zadaniem operacji jest egzekucja embarga ONZ na dostawy broni i sprzętu wojskowego do Libii, dodatkowymi zaś monitorowanie nielegalnego obrotu ropą naftową i jej pochodnymi, szkolenie straży wybrzeża Libii i – dawniej podstawowe – przeciwdziałanie sieciom przestępczym organizującym nielegalną migrację przez Morze Śródziemne. Zmiana ta dowodzi realizmu Unii, sankcjonuje bowiem zachodzące już od pewnego czasu przesunięcia akcentów w faktycznej aktywności EUNAVFOR MED i świadczy o pogodzeniu się z niemożliwością skutecznej walki z sieciami przemytniczymi organizującymi nielegalne migracje w świetle obecnego kształtu i kompetencji misji³³. Podobny pragmatyzm można też zauważyć w decyzjach dotyczących w ostatnim roku innych działań morskich UE i jej państw członkowskich, w tym modyfikacji mandatu EUNAVFOR Somalia (zwalczanie piractwa – obecnie w zaniku w tym regionie – zastąpiono od stycznia 2021 r. przeciwdziałaniem przemytowi paliw, węgla drzewnego i narkotyków), a także niepodejmowaniu prób przejścia przez struktury WPBiO odpowiedzialności za ochronę żeglugi w Zatoce Perskiej i cieśninie Ormuz, gdzie osiem

³² Oficjalna strona misji EUAM RCA, eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-rca_en.

³³ Na nieskuteczność wysiłków w tym zakresie wobec braku mandatu dla sił EUNAVFOR do działania na terytorium Libii eksperci wskazywali w zasadzie już od zainicjowania operacji w 2015 r. (por. poprzednie edycje *Rocznika*). Zapewne zmianę mandatu ułatwiła też najniższa od 2013 r. skala – w następstwie pandemii – nielegalnych migracji do Europy przez Morze Śródziemne. Po przekształceniu EUNAVFOR MED Irini faktyczną działalność rozpoczęła w maju, pełną zdolność operacyjną osiągając we wrześniu. Oficjalna strona misji, www.operationirini.eu/about-us/.

państw UE kontynuowało zainicjowaną przez Francję (i przedłużoną w październiku także na 2021 r.) misję EMASOH³⁴.

Największych wstrząsów w 2020 r. doświadczyły jednak operacje WPBiO w Mali – państwie o kluczowym znaczeniu dla stabilności Sahelu (ważnego z perspektywy UE, a zwłaszcza Francji), a w którym wciąż, mimo wysiłków międzynarodowych, w tym UE (doradcza misja cywilna EUCAP i wojskowa misja szkoleniowa EUTM), nie przywrócono w pełni kontroli władz centralnych nad zbuntowaną od 2012 r. północą. Do problemów wywołanych przez epidemię (m.in. redukcja w kwietniu liczby rozmieszczanego personelu o ok. 50% i zawieszenie części prowadzonych szkoleń) doszły bowiem komplikacje w następstwie sierpniowego puczu wojskowego (poprzedzonego pokojowymi demonstracjami) przeciw prezydentowi Ibrahimowi Boubakarowi Keicie. UE, podobnie jak organizacje regionalne (ECOWAS i UA) oraz ONZ, przewrót potępiła, zawieszając szkolenie malijskich sił bezpieczeństwa³⁵. Uwzględniając jednak poparcie dla puczystów i sił zbrojnych w społeczeństwie (w przeciwieństwie do odsuniętego od władzy prezydenta), jak i wagę Mali dla stabilności regionalnej, po ogłoszeniu przez liderów przewrotu we wrześniu programu normalizacji i przekazywania władzy w ręce cywilne w ciągu 18 miesięcy szybko, bo już w październiku, zapowiedziano wznowienie od listopada szkoleń malijskich sił bezpieczeństwa, a następnie zdecydowano o zwiększeniu liczebności EUTM do ponad 1000 żołnierzy (co uczyniło tę misję największą spośród operacji wojskowych UE)³⁶.

Oprócz działań *stricto* operacyjnych w 2020 r. mimo niesprzyjających okoliczności kontynuowano wysiłki na rzecz zwiększenia możliwości i zasobów WPBiO w tym względzie. Osiągnięto postępy w pracy nad reformą finansowania operacji wojskowych, zmierzające do zastąpienia dotychczasowych mechanizmów (*Athena* i *African Peace Facility* – łącznie 250–500 mln euro rocznie, w obecnym kształcie pozwalające na pokrycie ze środków wspólnych do ok. 10% kosztów misji) nowym, tworzonym ze składek członków poza ogólnym budżetem UE – *European Peace Facility*. Uzgodniona na forum Rady Europejskiej w lipcu propozycja zakłada, iż umożliwi on rozszerzenie wspólnego finansowania w ramach wojskowych operacji WPBiO, w tym na działania

³⁴ EMASOH – *Joint Communiqué on the European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz*, 1 października 2020 r., <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/emasoh-joint-communication-on-the-european-maritime-awareness-in-the-strait-of>. Kontynuowanie EMASOH świadczy zarazem o tym, że zarysowująca się w ostatnim czasie tendencja do podejmowania przez państwa członków działań poza strukturami WPBiO nie zanika.

³⁵ Równocześnie UE (podobnie jak inne zaangażowane w stabilizację Mali organizacje – UA i ONZ) spotykała krytyka dotychczasowych działań jako skoncentrowanych na problemach bezpieczeństwa (wskazywano, że część puczystów przeszła szkolenia EUTM), zaniedbujących zaś kwestie sprawnego rządzenia, co wywołało niezadowolenie społeczne. Zob. E. Dion, E. Cole, „How international security support contributed to Mali's coup”, 21 września 2020 r., www.usip.org/publications/2020/09/how-international-security-support-contributed-malis-coup.

³⁶ M. Cserkits, „The coup d'état in Mali – synchronizing African facts with European conceptions”, *AIES Fokus* 2020, nr 11, 7 października 2020 r.; oficjalna strona EUTM – <http://eutmmali.eu/>.

partnerów zewnętrznych (m.in. w razie zaangażowania Wielkiej Brytanii czy współdziałania z państwami G5 Sahel), a także na zakup broni i sprzętu. Łączna wartość EPF w latach 2021–2027 ma wynieść 5 mld euro (do 1 mld rocznie)³⁷. Otwarte pozostaje jednak pytanie, jak na wdrożenie tego programu wpłynie dalszy rozwój epidemii.

17 września uruchomiono natomiast w Berlinie Europejskie Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego (ECoECCM). Choć ta powstała z inicjatywy rządu Niemiec instytucja formalnie pozostaje poza strukturami Unii (działa jako stowarzyszenie założone i finansowane przez 18 państw UE, w tym Polskę, ale otwarte dla wszystkich członków NATO i UE), to jednak służyć ma głównie poprawie poziomu i tempa rozwoju zasobów eksperckich cywilnych misji WPBiO, stanowiąc tym samym w pewnej mierze odpowiedź na powolne tempo wdrażania (zwłaszcza w zakresie doskonalenia cywilnych specjalistów) zainicjowanego jeszcze w 2018 r. *Civilian CSDP Compact* (CCC – zob. poprzednie edycje RS). Pierwsze działania Centrum polegały głównie na organizacji – przeważnie online – seminariów eksperckich, jednak samo zainaugurowanie jego działań w warunkach pandemii uznać należy za sukces³⁸. Z powodu pandemii zapewne (choć nie była ona jedyną przyczyną) nie zrealizowano natomiast w pełni planu osiągnięcia do końca 2020 r. zdolności tzw. *Military Planning and Conduct Capability*, czyli „załążka” unijnego dowództwa operacyjnego, do prowadzenia wszystkich misji szkoleniowych i doradczych w ramach WPBiO.

*

W ostatnich miesiącach w debatach na temat zarówno przyszłości Unii Europejskiej jako takiej, jak i jej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obronnych pojawiały się głosy o tzw. momencie hamiltonowskim³⁹. Nawiązywano w ten sposób do pierwszych lat państwowości amerykańskiej, kiedy to zaproponowane przez Alexandra Hamiltona, wówczas sekretarza skarbu w gabinecie Jerzego Waszyngtona, przejście przez władzę centralną (wyposażoną zarazem w prawo nakładania podatków) odpowiedzialności za długi zaciągnięte przez poszczególne stany przyspieszyło procesy integracyjne w kształtującym się państwie i umożliwiło budowę silnego rządu federalnego, a co za tym idzie – późniejszy rozkwit Stanów Zjednoczonych. W kryzysie wywołanym przez COVID-19 widziano przesłankę do podobnego ruchu w UE, tworzącego okazję do nadania integracji europejskiej na lata nowej dynamiki. Wskazywano przy tym, iż w świetle m.in. wspomnianych już badań opinii

³⁷ A. Kozioł, „Europejski Instrument na rzecz Pokoju – nowa inicjatywa UE w dziedzinie bezpieczeństwa”, *Biuletyn PISM*, 14 sierpnia 2020 r., nr 170; *European Peace Facility Factsheet*, grudzień 2020, eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2020_12_15_mff_dpeacefacility.pdf.

³⁸ A. Kozioł, „Otwarcie Europejskiego Centrum Doskonalenia Cywilnego Zarządzania Kryzysowego”, *Biuletyn PISM*, 17 września 2020 r., nr 191.

³⁹ Por. „Did Europe just experience its ‘Hamiltonian moment’?. A symposium of views”, *International Economy*, lato 2020; M. Kaim, R. Kempin, „A ‘Hamiltonian Moment’ for European Defense?”, *The National Interest*, 21 sierpnia 2020 r., nationalinterest.org/blog/buzz/hamiltonian-moment-european-defense-167522.

publicznej, wedle których rozczarowaniu postawą UE w odpowiedzi na kryzys towarzyszyło u większości mieszkańców Europy oczekiwanie wzmocnienia jej kompetencji oraz możliwości działania, należy przyjąć, że kierunek ku głębszej integracji („więcej Unii”) znajduje też poparcie społeczne.

Możliwe, że w wymiarze całościowym UE faktycznie „momentu hamiltonowskiego” doświadcza. Wszak już w 2020 r. ułatwiała państwom członkowskim walkę z epidemią, przejmując niejako część kosztów gospodarczych (np. „luzując” zasady pomocy publicznej), sam zaś zatwierdzony w grudniu 2020 r. Fundusz Odbudowy (750 mld euro, niezależnie od sięgającego ok. 1 bln euro budżetu EU na lata 2021–2027) odpowiada w dużej mierze hamiltonowskiemu „uwspólnotowaniu długów” (nawet jeśli deklarowanemu jako akt – na razie – jednorazowy). Środki w jego ramach gwarantowane będą przez Europejski Bank Centralny, a fundusze na spłatę (w latach 2028–2058) mają pochodzić m.in. z nowych ogólnounijnych podatków (np. od transakcji finansowych czy plastiku). Zważywszy, że równocześnie wdrażany ma być Europejski Zielony Ład – równie ambitny projekt (a od grudnia 2020 r. nawet bardziej, bo próg redukcji CO₂ do 2030 r. ma być podniesiony z 40 do 55%), a UE w następstwie pandemii podjęła też kroki w stronę budowy Europejskiej Unii Zdrowotnej, to realizacja wszystkich tych celów będzie zapewne wymagać istotnego rozszerzenia kompetencji szczebla unijnego (jak powszechnego, głębokiego i trwałego, okaże się w najbliższych latach).

Natomiast w odniesieniu do współpracy *stricte* obronnej i w sprawach bezpieczeństwa wątpliwości, czy moment hamiltonowski osiągnięto, są dużo większe. Jest jasne, że do 2027 r. PESCO i EDF nie przyniosą skokowej zmiany potencjału wojskowego UE, choć mogą zaowocować nowymi zdolnościami. Jednocześnie nie widać, by w Unii pojawiła się wola wojskowej odpowiedzi na kryzysy bezpieczeństwa w jej sąsiedztwie, która wymuszałaby przyspieszenie współpracy przez uruchomienie bardziej skomplikowanych projektów, np. wspólnych jednostek wojskowych. Mniej przekonująco będą też brzmiały postulaty budowy autonomii strategicznej w opozycji do NATO – decyduje o tym zmiana stanowiska Niemiec w tej kwestii (choć możliwa do odwrócenia po wyborach jesienią 2021 r.), ale też spodziewane ożywienie współpracy w samym Sojuszu po ukonstytuowaniu się administracji Joe Bidena w USA. Paradoksalnie największym zagrożeniem dla WPBiO mogą jednak okazać się ambitne cele „Kompasu Strategicznego”. Jeśli bowiem UE zdecyduje się na kolejny daleko idący dokument strategiczny, pozostawiając sferę rozwoju zdolności w obecnym kształcie, to jej wiarygodność jako aktora polityki bezpieczeństwa może zostać podważona. Dlatego, choć nie ma powodu, by sądzić, że rozwój WPBiO zostanie w następstwie „roku COVID-19” zahamowany, to jednak zapewne nie stanie się on jednym z głównych motywów współpracy w ramach UE i „kołem zamachowym” europejskiej integracji.

Common Security and Defence Policy in 2020: Will it fall victim to the Coronavirus or have its “Hamilton moment”?

The article discusses the developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) in 2020. Following a brief analysis of the internal and external factors which affected the approach of the EU to the CSDP, with the COVID-19 pandemic in the first place, the Authors take a closer look at the reasons which made the EU's defence apparatus almost irrelevant in fighting the effects of the pandemic. Next, the Authors analyze the EU's decisions concerning capability development under the mechanism of Permanent Structured Cooperation (PESCO), the European Defence Fund (EDF), and the Union's latest strategic reflection process – the Strategic Compass. Finally, the article examines the changes in EU's operational posture and attempts to answer the opening question about the likelihood of the COVID-19 pandemic becoming a breakthrough for defence cooperation in the EU.

Keywords: European Union, Common Security and Defence Policy, defence, PESCO, European Defence Fund, COVID-19, European Strategic Autonomy

Słowa kluczowe: Unia Europejska, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, obronność, PESCO, Europejski Fundusz Obronny, COVID-19, europejska autonomia strategiczna

Patrycja Grzebyk

ORCID 0000-0003-4022-7018

Zdalna i niezgodna: działalność Rady Bezpieczeństwa w 2020 r.

Rok 2020 miał być okazją do obchodów 75. rocznicy utworzenia Organizacji Narodów Zjednoczonych¹, jednak już na przełomie lutego i marca okazało się, że zamiast świętować jubileusz, ONZ musi się mierzyć z pandemią COVID-19 i wyzwaniem pracy zdalnej. Dotyczyło to również organu, na którym ciąży główna odpowiedzialność za pokój i bezpieczeństwo – Rady Bezpieczeństwa.

Niestety, pandemia przyczyniła się do dalszego zaostrzenia konfliktu między stałymi członkami. Wielokrotnie uciekano się do weta, odrzucano projekty dotyczące tematów, które, jak się wydawało dotychczas, są niekontrowersyjne, np. praw kobiet. Coraz częściej rezolucje dotyczące państw i regionów ujętych od lat w agendzie RB nie były przyjmowane w drodze konsensusu czy jednomyślnie.

Pandemia spowodowała, że relacje na linii USA–Chiny jeszcze nigdy nie były tak złe, czego dowiodło m.in. wystąpienie prezydenta USA Donalda Trumpa na inauguracji kolejnej sesji Zgromadzenia Ogólnego jesienią 2020 r. Praca na odległość pogłębiła mentalny dystans między członkami RB i ułatwiła głosowanie przeciwko danym projektom, tak jak i wstrzymanie się od głosu – było to bowiem łatwiejsze rozwiązanie niż zaangażowanie się w wypracowanie konsensusu w warunkach, które dla części przedstawicieli w RB były trudne logistycznie.

W 2020 r. w składzie Rady oprócz państw P-5 zasiadały Belgia, Dominikana, Niemcy, Indonezja, Republika Południowej Afryki oraz wybrane w 2019 r. – Estonia, Niger, Saint Vincent i Grenadyny, Tunezja, Wietnam (co ciekawe, Estonia i Tunezja w swoich kampaniach szczególnie podkreślały problem cyberbezpieczeństwa – kluczowego, jak pokazały kolejne miesiące²).

W powyższym składzie w 2020 r. Radzie udało się przyjąć 57 rezolucji oraz 13 oświadczeń prezydialnych – utrzymuje się więc trend w postaci stosunkowo niskiego pułapu

¹ S/PRST/2020/1, 9.01.2020.

² SCR, June 2019 Monthly Forecast – In Hindsight: Security Council Elections 2019.

przyjmowanych decyzji. Natomiast trzy projekty zostały zawetowane³, a cztery kolejne nie uzyskały wystarczającej liczby głosów⁴.

Niniejszy rozdział najpierw przedstawi zagadnienia, które podzieliły Radę; następnie tematy, których przyjęcie było możliwe, choć często przy wyrażeniu głosu niezadowolenia przez wstrzymujących się członków; kolejna część stanowi podsumowanie decyzji co do operacji pokojowych, a końcowy podrozdział dotyczy wpływu COVID-19 na działalność Rady. Kwestie te są przedstawiane głównie na podstawie dokumentacji RB oraz raportów Security Council Report (dalej jako SCR).

Zdalnie czy niezdalnie, terroryzm i kobiety dzielą członków Rady

W niemal wszystkich przypadkach, gdy projekty były wetowane lub nieprzyjmowane ze względu na brak odpowiedniej większości, słowem kluczem okazywał się terroryzm.

Klincz w sprawie rezolucji dotyczących Syrii – w odniesieniu do której zarówno siły kurdyjskie, ISIS, jak i opozycji wobec rządu al-Asada są określane przez przeciwników mianem terrorystów – nie zdziwił nikogo. Jego zapowiedzią było przegłosowanie rezolucji 2504 z 10 stycznia 2020 r. dotyczącej dostaw pomocy humanitarnej mimo aż czterech głosów wstrzymujących – Chin, Rosji, ale także USA i Wielkiej Brytanii. Rezolucję udało się przyjąć zaledwie kilka godzin przed upływem terminu w sprawie przedłużenia otwarcia przejść granicznych w celach humanitarnych. Pozornie zaskakująca koalicja państw wstrzymujących się była podzielona w sprawie powodów, dla których nie poparła projektu belgijsko-niemieckiego. USA i Wielka Brytania podkreślały, że redukcja przejść przez granicę oraz czasowe ograniczenie ich funkcjonowania do sześciu miesięcy radykalnie obniżą możliwości pomocy osobom potrzebującym, w szczególności w północno-wschodniej części Syrii. Natomiast Rosja i Chiny odwoływały się do konieczności poszanowania suwerenności Syrii i braku nadzoru nad częścią dostaw. Dyskusję wywołało też odrzucenie rosyjskiej poprawki dotyczącej odwołania do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 46/182 z 1991 r., m.in. powołującej OCHA (Biuro NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej), oraz określenie reżimu syryjskiego jako zbrodniczego (w samej rezolucji jest mowa o ciążącym na władzach syryjskich szczególnym obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego i sygnalizuje się, że na terytorium Syrii może dochodzić do zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości). Było więc oczywiste, że za sześć miesięcy RB czeka batalia o przyjęcie kolejnej rezolucji w sprawie pomocy humanitarnej w Syrii. I rzeczywiście w ciągu jednego lipcowego tygodnia nastąpiła seria wet.

³ S/2020/865, 31.08.2020 – dot. zagrożeń związanych z aktami terrorystycznymi; S/2020/681, 10.07.2020 oraz S/2020/657, 7.07.2020 dot. Syrii.

⁴ S/2020/803, 14.08.2020 dot. nieprolifracji; S/2020/664, 8.07.2020 oraz S/2020/688, 10.07.2020 dot. Syrii; S/2020/1066, 30.10.2020 dot. kobiet.

Najpierw Chiny wraz z Rosją zawetowały projekt belgijsko-niemiecki. Powodem było pominięcie wpływu na sytuację w Syrii – zdaniem Chin – nielegalnych, jednostronnych sankcji oraz nieuwzględnienie zmiany sytuacji w terenie i braku potrzeby przedłużenia funkcjonowania kilku dotychczasowych punktów⁵. Następnie projekt rosyjski nie uzyskał odpowiedniej większości, gdyż za jego przyjęciem głosowały oprócz Rosji jedynie Chiny, RPA, Wietnam – projekt ten oczywiście podkreślał negatywny wpływ sankcji zastosowanych przez wiele państw w celu walki z COVID-19, a także eliminował z listy przejście Bab Al-Salam – kluczowe dla północy kraju⁶. Belgia i Niemcy ponownie złożyły projekt, który po raz kolejny został zawetowany przez Rosję i Chiny. Przy tej okazji Rosja otwartym tekstem przyznała, że problemem jest to, iż sankcje stosowane przez niektóre państwa nie dotyczą prowincji Idlib, lecz jedynie regionów Syrii, które są pod kontrolą rządu⁷. Rosja złożyła więc kontrprojekt, który ponownie otrzymał minimalne poparcie⁸. Było oczywiste, że dalsze stawianie pod ścianą Rosji oraz Chin nie pomoże w wypracowaniu rozwiązania i tylko przedłuży całkowitą blokadę decyzyjną Rady. Ostatecznie rezolucja 2533 z 11 lipca 2020 r. wyłączyła wiele przejść na granicy syryjsko-tureckiej, syryjsko-irackiej i syryjsko-jordańskiej, przez które w latach 2014–2020 była dostarczana pomoc, i choć nie odnosiła się do jednostronnych sankcji, to w przeciwieństwie do poprzednich rezolucji także nie wspominała o COVID-19 ani o konieczności przestrzegania prawa przez władze syryjskie. Tak szcątkowa rezolucja, która przewidywała dostawy jedynie przez jedno przejście na granicy syryjsko-tureckiej przez rok, została przyjęta przy głosach wstrzymujących Chin, Dominikany i Rosji.

Inną odsłoną praktyki użycia weta było odrzucenie przez Stany Zjednoczone indonezyjskiego projektu rezolucji dotyczącej ścigania, rehabilitacji i reintegracji zagranicznych bojowników terrorystów (*foreign terrorist fighters*)⁹. W projekcie wskazano na możliwe role kobiet w dokonywaniu aktów terrorystycznych i podkreślono konieczność stosowania długotrwałych metod zwalczania ekstremizmów prowadzących do terroryzmu oraz – na co przecież zwracano uwagę już wcześniej – że inkubatorami terroryzmu mogą być więzienia. USA, przypominając takie osiągnięcia jak zniszczenie ISIS i zabicie (*taken out*) Abu Bakra al-Baghdadiego oraz innego – zdaniem Amerykanów – terrorysty, Kasema Sulejmaniego, podkreśliły, że projekt indonezyjski był gorszy niż brak jakiegokolwiek rezolucji, m.in. dlatego, że nie odnosił się do repatriacji bojowników do państw pochodzenia, a przecież obowiązkiem każdego z państw jest osądzenie swoich obywateli. USA – to samo państwo, które latami wywoziło domniemych terrorystów do tajnych więzień i do bazy w Guantanamo – wyraziły zaniepokojenie, że państwa nie dostrzegają przeszkody w tym, iż ujęci terroryści planują ucieczkę z miejsc

⁵ S/2020/657, 7.07.2020.

⁶ S/2020/664, 8.07.2020.

⁷ S/2020/681, 10.07.2020.

⁸ S/2020/688, 10.07.2020.

⁹ S/2020/870, 31.08.2020.

przetrzymania, a ich rodziny cierpią niedolę. Zaprotestowały przeciwko przerzucaniu tego typu problemów na nie i przyjmowaniu rezolucji, która jest farsą. Jednak – wbrew oczekiwaniom USA – zabicie w styczniu 2020 r. Kasema Sulejmaniego (dowódcy sił al-Kuds, jednostki specjalnej Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej, czyli części irańskich sił zbrojnych) na terytorium Iraku nie wzbudziło entuzjazmu wśród pozostałych członków Rady. Dlatego też amerykański projekt przedłużenia sankcji wobec Iranu przedłożony zaledwie dwa tygodnie wcześniej znalazł poparcie jedynie Dominikany; przy sprzeciwie Chin i Rosji, a pozostałych głosach wstrzymujących¹⁰.

Co ciekawe, w 2020 r. temat roli i praw kobiet wzbudził wyjątkowe kontrowersje wśród członków RB. Z dużą podejrzliwością podchodzono do faktu, że to Rosja zdecydowała się wypracować projekt rezolucji w 20-lecie przyjęcia pierwszej rezolucji (1325) poświęconej kobietom w kontekście pokoju i bezpieczeństwa, i dość kąśliwie komentowano fakt, że Rosja i Chiny wyraziły chęć udziału w pracach nieformalnej grupy ds. kobiet, pokoju i bezpieczeństwa. Państwa zachodnie chętnie przypominały, że to właśnie m.in. Wielka Brytania oraz USA miały największy wpływ na przyjęcie rezolucji dotyczących kobiet w poprzednich dekadach¹¹. Rosyjski projekt zyskał aprobatę jedynie Chin, Indonezji, Rosji, Republiki Południowej Afryki i Wietnamu. Pozostałe państwa głosowały przeciwko, zwracając uwagę, że przedłożony projekt doprowadziłby do erozji ram, które udało się dotychczas przyjąć, stanowiłby więc krok wstecz, ponadto nie podkreślał znaczenia społeczeństwa obywatelskiego oraz głównej roli, jaką kobiety odgrywają w walce z trwającą pandemią (na marginesie należy dodać, że gdyby projekt przygotowywały USA, zapewne także wzbudziłby kontrowersje, gdyż zniknęłyby jakiegokolwiek odwołania do tzw. praw reprodukcyjnych). Rosja odebrała wyniki głosowania jako chęć zagarnięcia tematu ochrony praw kobiet przez państwa zachodnie. Charakterystyczne, że spośród 15 członków RB głosujących nad rezolucją dotyczącą kobiet zaledwie dwóch było reprezentowanych przez kobiety (Inga Rhonda King – Saint Vincent i Grenadyny oraz Kelly Craft – USA). Tym bardziej gorzko wybrzmiały słowa Danai Guriry (aktorka, ambasador dobrej woli NZ ds. kobiet, pokoju i bezpieczeństwa) wypowiedziane podczas otwartej debaty¹², że w XXI wieku sale zdominowane przez mężczyzn powinny zawstydzać wszystkich.

Warto odnotować, że wiele tematów nie miało szans na zaistnienie w rezolucjach/oświadczeniach Rady, np. problem zbrodni na Rohingya, i to mimo listu sekretarza generalnego z 24 stycznia, w którym powiadamiał Radę o przyjęciu przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości środków tymczasowych w związku z toczącą się sprawą: Gambia przeciwko Mjanmie. Decyzja MTS nie zrobiła jednak wrażenia, w styczniu bowiem opublikowano raport Niezależnej Komisji Badań, która stwierdziła, że mimo

¹⁰ S/2020/803, 14.08.2020.

¹¹ S/2020/10/76, 30.10.2020.

¹² „Male-dominated rooms in the twenty-first century should be embarrassing to us all” (S/2020/1084).

iż doszło do licznych zbrodni wojennych oraz naruszeń praw człowieka, to komisja nie dopatrzyła się zamiaru ludobójczego¹³. Widać wyraźnie, że bez użycia słowa klucza „ludobójstwo” Rada jest mniej skłonna do wszczynania jakichkolwiek kroków (zwłaszcza gdy mowa o państwie będącym w strefie wpływów jednego ze stałych członków). Niemniej jednak RB powinna podjąć działania zgodnie z doktryną odpowiedzialności za ochronę, gdyż jej wdrożenie jest uzależnione nie tylko od popełnienia/groźby ludobójstwa, lecz także zbrodni wojennych. Rada nie zdecydowała się również na podjęcie jakiegokolwiek decyzji w kontekście konfliktu na Ukrainie, kryzysu w Białorusi ani w sprawie tzw. małej broni.

Jednomysłność odchodzi do lamusa

Wśród tematów niekontrowersyjnych, w odniesieniu do których udało się przyjąć rezolucje w drodze konsensusu lub jednomyslnego głosowania (w głosowaniu zdalnym), można wymienić przedłużenie misji UNIOGBIS w Gwinei Bissau¹⁴ – odnotowano pokojowe przeprowadzenie wyborów parlamentarnych i prezydenckich, choć z niepokojem obserwowano wzrost przestępczości, w tym wszelkiego nielegalnego przemytu/handlu narkotykami i ludźmi; przedłużenie misji UNAMA w Afganistanie¹⁵, a także UNAMI w Iraku¹⁶; UNIFIL w Libanie¹⁷; UNDOF rozmieszczonej na Wzgórzach Golan¹⁸, UNFICYP na Cyprze¹⁹, MINUSMA w Mali²⁰, misji weryfikacyjnej w Kolumbii²¹ oraz EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie²². Zdołano przyjąć jednomyslnie rezolucję w sprawie misji UNMGA w Jemenie²³, ale już przedłużenie sankcji wobec Jemenu²⁴ wzbudziło kontrowersje i Rosja oraz Chiny wstrzymały się od głosu. Przy tej okazji zwrócono uwagę na niebezpieczeństwo związane z obecnością AQAP (Al-Kaida na Półwyspie Arabskim) oraz przypadkami przemocy seksualnej będącej konsekwencją konfliktu zbrojnego na terenach kontrolowanych przez Huti, a także rekrutowania i wykorzystania dzieci do działań zbrojnych, co może być – zgodnie z decyzją Rady – przesłanką do objęcia sprawcy sankcjami. Chiny podkreślały, że panel ekspertów powinien zbierać informacje o komercyjnej sprzedaży części, które mogą być wykorzystane do budowy dronów i improwizowanych ładunków

¹³ <https://www.icoe-myanmar.org>.

¹⁴ S/RES/2512, 28.02.2020.

¹⁵ S/RES/2513, 10.03.2020 – w kontekście porozumienia z talibami; oraz S/RES/2543, 15.09.2020.

¹⁶ S/RES/2522, 29.05.2020; S/RES/2553, 4.12.2020.

¹⁷ S/RES/2539, 28.08.2020.

¹⁸ S/RES/2530, 29.06.2020; S/RES/2555, 22.12.2020.

¹⁹ S/RES/2506, 30.01.2020; S/RES/2537, 28.07.2020; S/PRST/2020/9, 9.10.2020 – nie oznacza to jednak, że sytuacja była idealna, RB zareagowała negatywnie na próbę zmiany statusu Warosi przez Turcję.

²⁰ S/RES/2531, 29.06.2020; S/PRST/2020/10, 15.10.2020.

²¹ S/RES/2545, 25.09.2020.

²² S/RES/2549, 5.11.2020.

²³ S/RES/2505, 13.01.2020; S/RES/2534, 14.07.2020.

²⁴ S/RES/2511, 25.02.2020.

wybuchowych, co mogłoby wpłynąć na rozszerzenie sankcji także wobec osób zaangażowanych w taki proceder.

Podobnie kontrowersje wzbudziło przedłużenie sankcji wobec Republiki Środkowoafrykańskiej²⁵; tym razem również wstrzymały się Chiny i Rosja, które uważały, że embargo uderza we władze centralne, podczas gdy grupy zbrojne bez problemu pozyskują broń. Kolejne przedłużenie²⁶ nie wzbudziło już tak dużych kontrowersji. Bez problemu też udało się przedłużyć sankcje wobec Korei Północnej²⁷, Afganistanu²⁸, DRK²⁹ oraz Mali³⁰.

Aż trzy głosy wstrzymujące – Rosji, Chin, RPA – padły w głosowaniu na temat sytuacji w Sudanie i Sudanie Południowym³¹, kiedy w maju przedłużano m.in. embargo na broń, choć wcześniej bez jakiegokolwiek protestu przedłużono mandat panelu ekspertów³², mandat misji UNMISS (Sudan Południowy)³³, UNAMID (Darfur)³⁴ oraz UNISFA (Abyei)³⁵. W ślad za decyzjami dotyczącymi likwidacji misji UNAMID³⁶ Rada utworzyła misję UNITAMS, której głównym celem jest pomoc w politycznym przejściu do demokratycznych rządów, wsparcie budowania pokoju, mobilizowanie pomocy ekonomicznej i rozwojowej, ochrona ludności cywilnej i koordynacja pomocy humanitarnej³⁷.

Jednomyslności nie udało się uzyskać przy przedłużaniu misji MONUSCO w DRK, gdyż wstrzymała się Rosja³⁸, tłumacząc, że Francja odchodzi od przyjętych w ONZ zasad dotyczących udzielania pomocy humanitarnej i że w rezolucji zbyt słabo wyrażono poparcie dla rządu DRK (rezolucja wskazywała na konieczność wspierania jedności w ramach państwa i odrzucenia podejścia partyjnego, w szczególności w kontekście udzielania pomocy humanitarnej).

Rosja wraz z Chinami wstrzymała się również w głosowaniu nad rezolucją dotyczącą przedłużenia sankcji wobec Somalii, gdyż ich zdaniem należało je już znieść i nie wspominać o Dżibuti i Erytrei, a także o kwestiach związanych z prawami człowieka³⁹.

²⁵ S/RES/2507, 31.01.2020.

²⁶ S/RES/2536, 28.07.2020.

²⁷ S/RES/2515, 30.03.2020.

²⁸ S/RES/2557, 18.12.2020.

²⁹ S/RES/2528, 25.06.2020.

³⁰ S/RES/2541, 31.08.2020.

³¹ S/RES/2521, 29.05.2020.

³² S/RES/2508, 11.02.2020.

³³ S/RES/2514, 12.03.2020.

³⁴ S/RES/2517, 30.03.2020; S/RES/2523, 29.05.2020; S/RES/2525, 3.06.2020.

³⁵ S/RES/2519, 14.05.2020; S/RES/2550, 12.11.2020.

³⁶ S/RES/2559, 22.12.2020.

³⁷ S/RES/2524, 3.06.2020.

³⁸ S/RES/2556, 18.12.2020.

³⁹ S/RES/2551, 12.11.2020.

Jednak przedłużenie misji UNSOM⁴⁰ czy AMISOM⁴¹ oraz przyjęcie dalszych środków w walce z piractwem⁴² nie budziło już takich kontrowersji.

Nie udało się przyjąć jednomyślnie rezolucji dotyczących Sahary Zachodniej (wstrzymały się Rosja i RPA, zarzucając Stanom Zjednoczonym brak bezstronności i chęci uwzględnienia uwag innych państw – co charakterystyczne, jedną z ostatnich decyzji prezydenta Trumpa było uznanie praw Maroka do Sahary Zachodniej)⁴³ oraz Haiti (Chiny i Rosja wstrzymały się ze względu na brak odniesienia się do problemu przemocy wobec osób cywilnych i naruszeń praw człowieka oraz korupcji)⁴⁴. Problem z jednomyślnością pojawił się również przy przyjmowaniu rezolucji w sprawie Libii, gdy trzeba było przedłużać sankcje (wstrzymywała się Rosja) oraz działalność misji UNSMIL (wstrzymywały się Rosja oraz Chiny)⁴⁵. Państwa wstrzymujące się wskazywały na niezbyt trafne ujęcie kwestii związanych z prawami człowieka, płcią (*gender*) i problem z monitorowaniem zawieszenia broni. Nie było natomiast żadnych trudności z przyjęciem rezolucji dotyczącej uprawnień dla statków do przeprowadzania wizyt na Morzu Śródziemnym⁴⁶.

Nie powinno dziwić, że Rosja zdecydowała się wstrzymać od głosu podczas przyjmowania rezolucji w sprawie Mechanizmu Rezydualnego⁴⁷, od lat bowiem krytycznie wypowiada się na temat trybunałów *ad hoc* i mechanizmu, który je zastąpił, wskazując na koszty i zbyt długi czas funkcjonowania⁴⁸. Warto jednak odnotować, że jeden z poszukiwanych przez Mechanizm, Félicien Kabuga, oskarżany o udział w ludobójstwie w Rwandzie – właśnie w maju 2020 r. został aresztowany we Francji, co może wskazywać, że istnienie organu, który zająłby się jego osądzeniem, jest zasadne (choć mniej kosztowne byłoby przeprowadzenie postępowania we Francji na podstawie jurysdykcji uniwersalnej).

Rada wspiera trybunały hybrydowe, np. Hybrydowy Sąd dla Południowego Sudanu⁴⁹, i działania specjalne doradców w sprawie zbierania dowodów zbrodni, jak w przypadku Iraku i zbrodni ISIL⁵⁰, ale często pomija milczeniem działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego, jak w przypadku Republiki Środkowoafrykańskiej. W kontekście wymiaru sprawiedliwości – tym razem, jeśli chodzi o spory międzypaństwowe – RB

⁴⁰ S/RES/2516, 30.03.2020; S/RES/2527, 22.06.2020; S/RES/2540, 28.08.2020.

⁴¹ S/RES/2520, 29.05.2020.

⁴² S/RES/2554, 4.12.2020 (przy okazji odnotowano problem bezprawnych połowów w somalijskiej wyłącznej strefie ekonomicznej).

⁴³ S/RES/2548, 30.10.2020.

⁴⁴ S/RES/2547, 15.10.2020.

⁴⁵ S/RES/2509, 11.02.2020; S/RES/2510, 12.02; S/RES/2526, 5.06.2020; S/RES/2542, 15.09.2020.

⁴⁶ S/RES/2546, 2.10.2020.

⁴⁷ S/RES/2529, 25.06.2020.

⁴⁸ S/PRST/2020/4, 28.02.2020.

⁴⁹ S/RES/2514, 12.03.2020.

⁵⁰ S/RES/2544, 18.09.2020.

dostrzegła rosnące znaczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, biorąc pod uwagę napływ spraw⁵¹.

Warto odnotować, że w oświadczeniach prezydialnych Rada wskazywała na związek konfliktów z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego⁵², sytuację dzieci⁵³, problem wykorzystania szkół dla celów wojskowych i tym samym narażania ich na ataki, w wyniku których dzieci są pozbawione możliwości nauki⁵⁴, szczególnie często odnosiła się do sytuacji w Sahelu, zwłaszcza problemu terroryzmu na granicach Mali–Niger–Burkina Faso⁵⁵. Zwróciła uwagę na znaczną poprawę sytuacji w Burundi⁵⁶.

Operacje pokojowe

Z inicjatywy sekretarza generalnego rozpoczęła się „Akcja dla peacekeepingu”, która ma na celu m.in. wzmocnienie bezpieczeństwa członków misji pokojowej także dzięki wykorzystaniu nowych technologii⁵⁷. Choć bowiem częstość ataków na peacekeeperów spadła w porównaniu z 2019 r., to jednak ich liczba (14) nadal niepokoi. Wśród najniebezpieczniejszych misji (86% wszystkich ataków!) nadal znajdują się MINUSCA oraz MINUSMA. Nie dziwi więc, że RB przedłużyła autoryzację dla oddziałów francuskich w odniesieniu do użycia siły również w obronie członków misji pokojowej w Mali. Biorąc pod uwagę, że MINUSCA otrzymała kolejne zadania w postaci pomocy w przeprowadzeniu wyborów w 2021 r.⁵⁸, można się spodziewać, że w związku z napięciami wyborczymi liczba ataków się nie zmniejszy.

Statystyki dotyczące śmierci członków misji w 2020 r. wskazują, że pandemia zebrała również żniwo wśród personelu misji, nastąpił bowiem dwukrotny wzrost liczby zgonów spowodowanych chorobami, osiągając tym samym niespotykany w historii peacekeepingu poziom.

Rada w 2020 r. promowała udział kobiet w operacjach pokojowych na wszystkich poziomach i stanowiskach⁵⁹, odnotowała też fakt, że SG podjął prace nad standaryzacją kultury wykonania misji pokojowej⁶⁰, i zwróciła uwagę na ogromną rolę budowania pokoju i działalności Komisji Budowania Pokoju⁶¹.

⁵¹ S/PRST/2020/13, 21.12.2020, S/PRST/2020/13, 21.12.2020.

⁵² S/PRST/2020/6, 29.04.2020.

⁵³ S/PRST/2020/3, 12.02.2020.

⁵⁴ S/PRST/2020/8, 10.09.2020.

⁵⁵ S/PRST/2020/2, 11.02.2020; S/PRST/2020/5, 11.03.2020; S/PRST/2020/7, 28.07.2020.

⁵⁶ S/PRST/2020/12.

⁵⁷ S/RES/2518, 30.03.2020.

⁵⁸ S/RES/2552, 12.11.2020.

⁵⁹ S/RES/2538, 28.08.2020.

⁶⁰ Zob. np. S/RES/2555, 22.12.2020.

⁶¹ S/RES/2558, 21.12.2020.

Tabela 1
Misje pokojowe ONZ

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu*	Żołnierze	Oficerowie sztabowi	Obserwatorzy wojskowi	Policja	Personel cywilny międzynarodowy	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba strat (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
UNTSO	Bliski Wschód	1948	365 (-6)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	143 (-6)	0 (b.z.)	80 (b.z.)	142 (b.z.)	0 (b.z.)	52 (b.z.)	67,16 mln
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	117 (+1)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	45 (+1)	0 (b.z.)	24	48	0 (b.z.)	12 (+1)	19,75 mln
UNFICYP	Cypr	1964	1028 (+19)	757 (-14)	52 (-1)	0 (b.z.)	67 (+5)	36	115	1 (+1)	183 (b.z.)	53,53 mln
UNDOF	Syria	1974	1224 (+85)	1046 (+83)	53 (+2)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	46	79	0 (b.z.)	55 (+1)	60,30 mln
UNIFIL	Liban	1978	10 830 (-260)	9795 (-261)	205 (+1)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	242	588	0 (b.z.)	321 (+5)	474,41 mln
MINURSO	Sahara Zachodnia	1991	462 (+31)	20 (b.z.)	7 (b.z.)	191 (+32)	1 (+1)	72	158	13 (-2)	16 (b.z.)	52,87 mln
UNMIK	Kosowo	1999	350 (+2)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	8 (b.z.)	10 (+2)	97	215	20 (b.z.)	55 (b.z.)	37,19 mln
UNAMID	Darfur (Sudan)	2007	8908 (-262)	3864 (-323)	100 (-29)	26 (-13)	2236 (+107)	672	1948	62 (-4)	289 (+12)	385,68 mln
MONUSCO	DRK	2010	17 467 (-932)	12 303 (-1140)	283 (-12)	172 (-6)	1403 (+217)	769	2201	336 (+9)	207 (+25)	1,11 mld
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	3679 (-342)	3167 (-322)	113 (-3)	124 (-16)	24 (-3)	141	76	34 (+2)	42 (+5)	263,86 mln
UNMISS	Sudan Południowy	2011	19 195 (+15)	14 228 (-51)	417 (+4)	224 (+12)	1653 (+65)	873	1402	398 (-15)	89 (+17)	1,12 mld
MINUSMA	Mali	2013	15 916 (+475)	12 149 (+520)	465 (-12)	9 (-29)	1692 (-31)	691	730	180 (+18)	231 (+23)	1,07 mld
MINUSCA	Republika Środkowo-afrykańska	2014	14 943 (+235)	11 018 (+180)	299 (-9)	140 (-12)	2065 (+32)	643	519	259 (+44)	131 (+30)	930,21 mln
	W sumie		94 484 (-939)	68 347 (-1291)	1994 (-59)	1082 (-37)	9151 (+395)	4386	8221	1303 (+243)	1683 (+119)	6,5 mld (+0,68)

Źródło: na podstawie *Peacekeeping Operations Fact Sheet*, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_factsheet_12_2020_english_1.pdf [dostęp: 1.02.2021].

* Dane dotyczące personelu cywilnego są podawane za 2018 r.

Tabela 2

Liczba i przyczyna zgonów członków misji pokojowych i politycznych w 2020 r.

Misja	Wypadek	Choroba	Celowy atak	Inne	Ogólna liczba zmarłych
MINUSCA	5	18	6	2	31
MINUSMA	1	14	6	2	23
MONUSCO	2	19	1	3	25
UNAMA	0	3	0	0	3
UNAMI	0	1	1	0	2
UNAMID	1	12	0	0	13
UNIFIL	3	1	0	1	5
UNISFA	1	4	0	0	5
UNMISS	2	14	0	3	17
UNMOGIP	0	0	0	1	1
UNOWAS	0	1	0	0	1
UNSMIL	0	1	0	0	1
UNSOS	0	1	0	0	1
UNVMC	0	0	0	1	1
W sumie	15	89	14	13	131

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fatalities by Year, Mission and Incident Type up to 12/31/2020* 11:59:59, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_mission_incident_type_5a_58_dec2020.pdf [dostęp: 28.01.2021].

W 2020 r. nie utworzono nowej misji pokojowej, zapowiedziano zaś zredukowanie i następnie zakończenie misji UNAMID (Darfur) – wycofanie członków misji ma nastąpić do czerwca 2021 r.⁶² – oraz UNISFA (Abyei)⁶³, z tym że o ile w pierwszym przypadku zakończenie misji wynikało z poprawy sytuacji w regionie, o tyle w drugim było spowodowane brakiem współpracy ze strony zwaśnionych stron⁶⁴. W odpowiedzi na żądania ze strony DRK w przypadku MONUSCO zdecydowano o wycofaniu misji z Kasai w 2021 r., a z Tanganiki w 2022 r.⁶⁵ Znaczące zwiększenie liczby członków misji nastąpiło natomiast w ramach MINUSCA i MINUSMA. Jednak ogólna liczba członków wszystkich misji pokojowych spadła – spośród wszystkich kategorii wzrost dotyczył jedynie policjantów oraz wolontariuszy.

⁶² S/RES/2517, 30.03.2020; S/RES/2559, 22.12.2020; S/RES/2559, 22.12.2020.

⁶³ S/RES/2519, 14.05.2020; S/RES/2519, 14.05.2020.

⁶⁴ S/RES/2550, 12.11.2020.

⁶⁵ S/RES/2556, 18.12.2020.

Tabela 3

*Lista największych (powyżej 2000 osób) dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ, stan na 31 grudnia 2020 r.**

Pozycja na liście	Państwo	Liczba
↑ (z 2)	Bangladesz	6798
↑ (z 3)	Rwanda	6383
(↓ z 1)	Etiopia	6307
(b.z.)	Nepal	5715
(b.z.)	Indie	5425
(b.z.)	Pakistan	4737
(b.z.)	Egipt	3079
(b.z.)	Indonezja	2827
(↑ z 10)	Chiny	2520
(↓ z 9)	Ghana	2306
(↑ z 12)	Senegal	2233
30. (b.z.)	Francja	717
37. (↓ z 34)	Wielka Brytania	540
55. (↓ z 54)	Polska	217
70. (↓ z 69)	Rosja	68
82. (↑ z 88)	USA	30

* W każdym przypadku zaznaczono spadek lub awans w rankingu w porównaniu z 2019 r. ze wskazaniem miejsca w rankingu z grudnia 2019 r. Tabela jest uzupełniona danymi dotyczącymi stałych członków RB oraz Polski.

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> [dostęp: 28.01.2021].

W rankingu głównych dostawców personelu mundurowego można zauważyć drobne przetasowania w trójce leaderskiej oraz nieustające przesuwanie się Chin w górę rankingu. Jednak dziesiątka państw będących największymi dostawcami jest niezmienna, ważniejsze jednak, że zmniejszyła się liczba państw dostarczających ponad 2000 osób personelu – zapewne wpłynęły na to obawy związane z COVID-19 i mniejsze potrzeby misji.

Niestety, trzeba odnotować, że w 2020 r. misji ONZ, w tym utrzymania pokoju, nie ominęły skandale seksualne mimo podkreślenia w każdej rezolucji konieczności wdrażania polityki „zero tolerancji”. W lutym 2020 r. ukazał się raport Code Blue Campaign, w którym wykazano, że mimo dowodów, iż siły Burundi były zaangażowane w wiele przestępstw seksualnych, nadal rozmieszczano je w Republice

Środkowoafrykańskiej⁶⁶. W erze mediów społecznych filmy pokazujące, jak członkowie misji UNTSO dopuszczają się nadużyć seksualnych w pojazdach ONZ, rozprzestrzeniają się lotem błyskawicy⁶⁷ i niszczą wizerunek ONZ.

COVID-19

COVID-19 znalazł odzwierciedlenie nie tylko w rezolucjach/oświadczeniach RB, lecz także w sposobie prac nad nimi. 12 marca 2020 r. odbyło się ostatnie bezpośrednie spotkanie członków Rady, kolejne już organizowano zdalnie, tak jak i zdalnie przeprowadzano głosowania, a następnie podczas transmisji na żywo ogłaszano ich wyniki (stąd też dość problematyczne jest datowanie poszczególnych rezolucji). Konieczność przejścia na tryb zdalny została wymuszona przez wprowadzenie szczególnych ograniczeń przez gubernatora stanu Nowy Jork – miasta, które często w mediach określano jako epicentrum pandemii w USA. Stąd też poszczególni przewodniczący obrad adaptowali tryb pracy Rady do sytuacji, uwzględniając konieczność ograniczenia obecności personelu NZ w budynkach ONZ i wprowadzone limity liczby osób na spotkaniach⁶⁸.

Biorąc pod uwagę, że RB określiła w przeszłości epidemię eboli zagrożeniem dla pokoju, niektórzy się spodziewali, że w przypadku obecnej pandemii zostanie podjęta podobna rezolucja. Było to jednak niemożliwe do osiągnięcia z uwagi na opór Chin i wrażliwość na oskarżenia o odpowiedzialność za pandemię. Stanowisko USA było jednak nieprzejdane – np. prezydent Donald Trump podczas przemówienia w ZO 22 września 2020 r. mówił o „chińskim wirusie”, o konieczności „pociągnięcia do odpowiedzialności narodu, który rozpętał plagę na świecie: Chin”, o fałszywych deklaracjach ze strony Chin i rzekomo kontrolowanej przez nie Światowej Organizacji Zdrowia⁶⁹. Można więc zrozumieć, dlaczego RB miesiącami milczała na temat pandemii, mając z jednej strony zgłaszane przez żądania jasnego wskazania winnego pandemii, a z drugiej – państwo, które odpowiedzialności za skutki rozprzestrzeniania się wirusa nie zamierzało ponieść i wołało zwracać uwagę na rolę WHO i solidarność w walce o pokonanie choroby. Spór wokół przyczyn pandemii przeszkadzał w jednomyślnym przyjęciu rezolucji dotyczących Libii⁷⁰ i – jak wspomniano wcześniej – Syrii.

⁶⁶ https://static1.squarespace.com/static/514a0127e4b04d7440e8045d/t/5e501ffc3a2ab25c3d4a6fda/1582309390358/UN%27s_Deal_With_a_Dictator.pdf; <https://www.abc.net.au/news/2020-06-15/united-nations-un-peacekeeping-sexual-exploitation-abuse/12286664> [dostęp: 17.02.2021].

⁶⁷ https://www.bbc.com/news/world-middle-east-53273151?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/world&https://news.un.org/en/story/2020/06/1067302 [dostęp: 17.02.2021].

⁶⁸ Zob. np. S/2020/253, 27.03.2020; S/2020/273, 2.04.2020; S/2020/372, 7.05.2020.

⁶⁹ <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-75th-session-united-nations-general-assembly/> [dostęp: 17.02.2021].

⁷⁰ S/RES/2542, 15.09.2020.

O ile Zgromadzenie Ogólne w kwietniu⁷¹ przyjęło rezolucję wskazującą na konieczność solidarności w walce z pandemią, o tyle Rada odniosła się do problemu szerzej dopiero w lipcu⁷². W rezolucji 2532 podkreśliła, że COVID-19 ma szczególnie niszczycielski wpływ w państwach niedawno lub właśnie teraz dotkniętych konfliktem zbrojnym⁷³. Wyrażono obawę, że wysilek włożony w budowanie pokoju może być zaprzepaszczone, stąd ogromna waga współpracy i solidarności na różnych poziomach. Rada wezwała do ogólnego i natychmiastowego zaprzestania działań zbrojnych we wszelkich sytuacjach objętych programem prac Rady, a przynajmniej na 90 dni, aby można było dostarczyć pomoc humanitarną czy świadczyć różne usługi za pośrednictwem bezstronnych organizacji humanitarnych. Jednak musiał się pojawić wyjątek, a były nim działania podejmowane przeciwko ISIL, Al-Kaidzie i Frontowi an-Nusra oraz innym grupom terrorystycznym wskazanym przez RB. Rada zobowiązała też SG, aby wszelkie krajowe misje ONZ przyspieszyły odpowiedź na COVID-19. Wskazała, że pandemia w sposób nieproporcjonalny dotyka kobiet, dziewcząt, dzieci, uchodźców, IDPs, osób starszych, niepełnosprawnych, i wezwała do wprowadzenia środków minimalizujących jej negatywny wpływ⁷⁴. Podkreśliła także, że młodzież i kobiety powinny być włączone w walkę z pandemią⁷⁵.

Rada w niektórych rezolucjach dotyczących działalności misji pokojowych – np. odnoszących się do UNIFIL⁷⁶ czy MONUSCO⁷⁷ – zwracała uwagę, że operacje te muszą się zaangażować w zapobieganie rozprzestrzenianiu wirusa; albo – jak w przypadku UNFICYP⁷⁸ – zauważała trudności, jakie pandemia sprawia w realizacji zadań misji, w tym dla możliwości negocjacyjnych. COVID-19 wpłynął również na szybszą redukcję sił UNAMID⁷⁹.

Jeśli w 2020 r. Rada szczególnie odnosiła się do budowania pokoju, to widziała zagrożenie dla realizacji celów m.in. Komisji Budowania Pokoju właśnie ze względu na pandemię. Zagrożona była – co wyraźnie wskazała Rada – realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju⁸⁰; a dodatkowo z każdym miesiącem potwierdzała się obserwacja, że COVID-19 nasila kryzys żywnościowy⁸¹.

Rada doceniła przyjęcie przez ZO ONZ globalnego planu humanitarnej odpowiedzi na COVID-19, zgodnie z którym to ludzie muszą być w centrum zainteresowania; było

⁷¹ A/RES/74/270, 2.02.2020.

⁷² S/RES/2532, 1.07.2020; S/PRST/2020/7, 28.07.2020.

⁷³ S/RES/2520, 29.05.2020; S/RES/2540, 28.08.2020.

⁷⁴ S/PRST/2020/8, 10.09.2020.

⁷⁵ S/RES/2535, 14.07.2020.

⁷⁶ S/RES/2539, 28.08.2020.

⁷⁷ S/RES/2556, 18.12.2020.

⁷⁸ S/RES/2537, 28.07.2020.

⁷⁹ S/RES/2525, 3.06.2020.

⁸⁰ S/RES/2558, 21.12.2020.

⁸¹ S/RES/2543, 15.09.2020.

też dla niej oczywiste, że pandemia tylko pogorszy kryzys żywnościowy oraz ograniczy możliwości uzyskania pomocy humanitarnej⁸².

*

O ile nowa odsłona zimnej wojny w Radzie Bezpieczeństwa dotyczyła jedynie pogorszenia stosunków między USA oraz Rosją, o tyle w 2020 r. doszło do radykalnego pogorszenia stosunków amerykańsko-chińskich (powodem nie była tylko pandemia, lecz także relacje handlowe). Nie służyło to Radzie, która wobec dodatkowych trudności związanych z pracą zdalną rzadziej wypowiadała się jednomyślnie na tematy objęte programem jej działań.

Czas pandemii nie pomógł w budowaniu dobrego wizerunku Rady (rozczarowanie brakiem działania lub niewystarczającą reakcją na zagrożenia światowe, w tym na COVID-19), ale i ONZ jako całości. Owszem, w 2020 r. Pokojową Nagrodę Nobla otrzymał Światowy Program Żywnościowy (WFP) za walkę z głodem. Dobrze, że przypomniano o roli tejże agencji i fakcie, że ONZ to nie tylko główne organy, lecz także liczne agencje pomagające w walce z problemami o zasięgu globalnym. Jednak nie można nie odnotować, że to właśnie WFP zarzucano korupcję, a pod rządami dyrektora Davida Beasleya wypomina się szczególną demoralizację jego kierownictwa i pracowników⁸³. Z innych kontrowersji warto wspomnieć o wstrzymaniu przez Holandię finansowania dla UNDP ze względu na zarzuty korupcji w związku z projektami realizowanymi w Rosji⁸⁴. Z kolei wycofanie wsparcia dla WHO w środku walki z pandemią ogłosiły Stany Zjednoczone, oskarżając agencję o zbytnią pobłażliwość wobec Chin. Wizerunkowi WHO nie pomogła publikacja raportu The New Humanitarian and the Thomson Reuters Foundation, według którego pracownicy organizacji zaangażowani z kolei w walkę z ebolą dopuszczali się nadużyć seksualnych⁸⁵. Oczywiście takie skandale zdarzają się także w przypadku administracji poszczególnych państw, tylko że wobec ONZ zawsze stawiano wyżej poprzeczkę, jeśli chodzi o trzymanie standardów. Ostatecznie bowiem to w tej organizacji wiele grup widzi dla siebie ratunek, gdy więc przykładowo ujawniane są informacje, że to właśnie ONZ (OHCHR) przekazywała rządowi chińskiemu dane o ujętych dysydentach⁸⁶, wiara w siłę zjednoczonych narodów obumiera.

⁸² S/PRST/2020/11, 4.12.2020.

⁸³ C. Lynch, „Popular U.N. food agency roiled by internal problems, survey finds”, *Foreign Policy*, 8 października 2019 r., <https://foreignpolicy.com/2019/10/08/world-food-program-un-survey-finds-abuse-discrimination/> [dostęp: 2.02.2021].

⁸⁴ <https://nltimes.nl/2021/01/29/netherlands-halts-payment-un-russian-corruption-scandal> [dostęp: 2.02.2021].

⁸⁵ <https://www.thenewhumanitarian.org/2020/09/29/exclusive-more-50-women-accuse-aid-workers-sex-abuse-congo-ebola-crisis>; <https://www.reuters.com/article/us-congo-ebola-sexcrimes-accountability-idUSKBN26K3J8> [dostęp: 2.02.2021].

⁸⁶ <https://www.aa.com.tr/en/europe/leaked-emails-confirm-un-passed-info-to-china-in-name-sharing-scandal/2114163> [dostęp: 17.02.2021].

On zoom and in disagreement: The work of the Security Council in 2020

The article summarizes activities of the UN Security Council in 2020. In the first place, the Author discusses the problems with the adoption of several drafts of resolutions concerning humanitarian assistance in Syria, foreign fighter terrorists, and women's rights. In the second part, the chapter focuses on those items covered by the agenda of the UN SC in the case of which resolutions could be adopted, but often not unanimously, which proves that divisions within the UN SC deepen. The subsequent parts are devoted to the changes in peacekeeping missions and UN SC work methods that were due to the pandemic, as well as to the Council's reaction to problems caused by COVID-19. In the concluding part, the Author discusses some situations which tarnish the image of the UN (and of the UN SC itself).

Keywords: Security Council, COVID-19, veto, women, General Assembly, UN, peacekeeping missions, sanctions, pandemic

Słowa kluczowe: Rada Bezpieczeństwa, COVID-19, weto, kobiety, Zgromadzenie Ogólne, ONZ, misje pokojowe, sankcje, pandemia

Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w dziedzinie jądrowej w 2020 r. w cieniu pandemii COVID-19

Rok 2020 upłynął pod znakiem rozprzestrzeniania w świecie śmiertelnośnego koronawirusa. Zmaganie się z chorobą COVID-19, która w marcu ubiegłego roku, ze względu na jej zasięg, uznana została oficjalnie przez WHO za pandemię, zepchnęło w sposób nieoczekiwany i nieprzewidywany (syndrom tzw. czarnego labędzia) na dalszy plan wszystkie inne najważniejsze problemy współczesnego świata, w tym sprawy kontroli zbrojeń. Rosnąca w siłę pandemia spowodowała, że problematyka bezpieczeństwa zdrowotnego, zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym (regionalnym i globalnym), stała się najważniejszą dziedziną bezpieczeństwa i czynnikiem oddziałującym na procesy przebiegające w innych jego segmentach. Odnosiło się to również do zagadnień będących przedmiotem tego rozdziału.

Słabnąca kondycja „tradycyjnych” reżimów kontroli zbrojeń jądrowych

Słabnąca od wielu lat konstrukcja kontroli zbrojeń jądrowych oparta na rozwiązaniach instytucjonalnych, w tym prawnomiędzynarodowych, zatrzęsała się, ale na szczęście jeszcze nie runęła. 2 sierpnia 2019 r. w wyniku wypowiedzenia przez USA układ INF, po ponad trzydziestu latach obowiązywania, „przeszedł do historii”¹. Wydawało się, że ratunek przyjdzie szybko i będzie skuteczny. Tak się jednak nie stało. Dowiodły tego wydarzenia 2020 r.

Umiarkowane nadzieje na wzmocnienie tej konstrukcji wiązano z reżimem NPT. Rok 2020 był dla niego szczególny. Uważany słusznie za podstawowy filar i „kamień węgielny” systemu kontroli zbrojeń jądrowych 5 marca traktat „obchodził” 50. rocznicę wejścia w życie, a w maju 25. rocznicę bezterminowego przedłużenia (pierwotnie był zawarty na 25 lat). Podniosła symbolika nie przełożyła się niestety na owocne działania uczestników tego reżimu.

¹ M. Tabor, „Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w dziedzinie jądrowej: 2019 rok pod znakiem upadku reżimu INF”, *Rocznik Strategiczny* 2019/20, s. 115–119.

W dniach 27 kwietnia – 22 maja 2020 r. w Nowym Jorku miała się odbyć jubileuszowa dziesiąta konferencja przeglądowa NPT. Niestety, w wyniku pandemii koronawirusa została odwołana. Termin jej przeprowadzenia z tego samego powodu był przesuwany dwukrotnie – najpierw na 4–9 stycznia, a następnie 2–27 sierpnia 2021 r. Rezultaty działań przygotowawczych do konferencji nie napawały optymizmem². Świadczyły o tym np. spory dotyczące (niewystarczającej) realizacji postanowień art. VI NPT oraz utworzenia bliskowschodniej strefy wolnej od broni jądrowej i innych rodzajów broni masowego rażenia toczone na przełomie kwietnia i maja 2019 r. w trakcie trzeciej sesji komitetu przygotowawczego do dziesiątej konferencji przeglądowej NPT³. W kwestii bliskowschodniej strefy odnotować należy jednak niewielki i raczej symboliczny postęp⁴. W dniach 18–22 listopada 2019 r. w siedzibie NZ w Nowym Jorku odbyła się pierwsza sesja konferencji dotyczącej tego problemu. Uczestniczyły 23 państwa regionu, w tym Palestyna. Brakowało jednak Izraela. Status obserwatora przyjęły cztery państwa atomowe – sygnatariusze NPT: Chiny, Francja, Rosja i Wielka Brytania; odmówiły USA. Pod koniec sierpnia 2020 r. podjęta została decyzja o odwołaniu przewidzianej na 16–20 listopada drugiej sesji konferencji. Powodem była trwająca pandemia. Nowego terminu jednak nie wyznaczono. Dopóki w prace konferencji nie włączą się Izrael i USA, dopóty materializacja idei bliskowschodniej strefy wolnej od wszystkich rodzajów broni masowego rażenia jest niemożliwa.

Od 2018 r. na kondycję NPT wpływała negatywnie postępująca destrukcja zawartego w 2015 r. wielostronnego porozumienia nuklearnego z Iranem (w formule P5 + 1 – Iran) – JCPOA. Formalnie rozpoczęła się ona 8 maja 2018 r., kiedy USA, mimo protestów pozostałych uczestników, wypowiedziały porozumienie (odtąd P4 + 1 – Iran). Przywróciły (listopad 2018 r.) obowiązujące przed 16 stycznia 2016 r. sankcje, a następnie sukcesywnie nakładały nowe, pogarszając tym coraz bardziej kondycję gospodarczą i finansową Iranu. USA czyniły to, mimo że Iran wywiązywał się z realizacji JCPOA. Potwierdzały to kolejne kwartalne raporty MAEA i półroczne sekretarza generalnego ONZ.

Iran zareagował rok później. W odpowiedzi 8 maja 2019 r. podjął decyzję o stopniowym (cztery kroki co sześćdziesiąt dni) uwalnianiu się od przyjętych zakazów. Jej realizacja nie groziła jeszcze na tym etapie wejściem Iranu na zamkniętą dotąd przez porozumienie drogę wojskowego wykorzystywania energii jądrowej.

² T. Rauf, „The NPT at 50: Perish or survive?”, *Arms Control Today*, marzec 2020 r., <https://www.armscontrol.org/act/2020-03/features/npt-50-perish-survive> [dostęp: 17.12.2020].

³ Pewne ożywienie przed planowaną jubileuszową konferencją przeglądową wniosły dwie nieformalne grupy państw: inspirowana przez USA tzw. Inicjatywa Tworzenia Środowiska dla Rozbrojenia Jądrowego i Szwecję tzw. Sztokholmska Inicjatywa na rzecz Rozbrojenia Jądrowego.

⁴ Conference on the Establishment of a Middle East Zone Free of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction, UN Office for Disarmament Affairs, <https://www.un.org/disarmament/topics/conference-on-a-mezf-of-nwadowomd/> [dostęp: 18.12.2020].

5 stycznia 2020 r. Iran ogłosił piąte odstępstwo od JCPOA – przekroczenie dozwolonej liczby wirówek do wzbogacania uranu. Tym posunięciem odrzucił „ostatni”, jak to określił, kluczowy element „ograniczeń operacyjnych” porozumienia. Nie zamierzał jednak odstąpić od samej umowy. Program nuklearny miał być odtąd realizowany z uwzględnieniem enigmatycznie określonych „potrzeb technicznych”. Współpracę z MAEA podtrzymano na dotychczasowych zasadach. Jednak zniesienie sankcji i rekompensata finansowa za poniesione dotąd straty będące ich wynikiem pozostawały warunkiem *sine qua non* powrotu Iranu do pełnego respektowania porozumienia.

Funkcjonowanie JCPOA znalazło się w dramatycznym momencie. W reakcji na irańskie odstępstwa od umowy jej zachodnioeuropejscy sygnatariusze: Francja, Wielka Brytania i Niemcy, uruchomili 14 stycznia 2020 r. mechanizm rozwiązywania sporów, w który wyposażona jest Wspólna Komisja, będąca instytucjonalnym elementem JCPOA. Po uwzględnieniu dyskusji prowadzonych na szczelbu ekspertów podjęła ona decyzję o wstrzymaniu dalszego procedowania w tej sprawie. Wyraziła „poważne obawy” co do realizacji irańskich zobowiązań, ale jednocześnie przyznała, że „ponowne nałożenie sankcji przez USA nie pozwoliło Iranowi na czerpanie pełnych korzyści z ich wcześniejszego zniesienia”. Negatywne dla Iranu rozstrzygnięcie mogło ostatecznie skutkować (po wyczerpaniu kolejnych etapów i procedur, w tym formalnym skierowaniu sporu do rozstrzygnięcia przez Radę Bezpieczeństwa NZ) przywróceniem zniesionych przez ONZ sankcji (na mocy rezolucji 2231 z 20 lipca 2015 r.). USA, nie będąc formalnym uczestnikiem JCPOA i tym samym członkiem Wspólnej Komisji, kierując się wątpliwym w sensie prawnym argumentem, że nadal są sygnatariuszem umowy, po ich wystąpieniu bowiem rezolucja 2231 RB nie została zmieniona, próbowały samodzielnie wymusić na Radzie Bezpieczeństwa przywrócenie zniesionych w 2016 r. sankcji, w tym także przedłużenie embarga na handel bronią konwencjonalną z Iranem, którego pięcioletni okres obowiązywania mijał w październiku 2020 r. Stany Zjednoczone poniosły w tej sprawie dyplomatyczną, prawną i wizerunkową porażkę. Pomimo usilnych zabiegów i nacisków 14 sierpnia 2020 r. Rada Bezpieczeństwa zdecydowanie odrzuciła wniesiony przez nie projekt rezolucji o przedłużeniu embarga na handel bronią z Iranem (za rezolucją głosowali tylko wnioskodawca i Dominikana). Kilka dni później, 20 sierpnia, USA wystosowały oficjalny list do przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa, w którym powołując się na rezolucję 2231, poinformowały o uruchomieniu tzw. mechanizmu *snapback* pozwalającego na przywrócenie sankcji w terminie 30 dni, jeśli Rada Bezpieczeństwa nie zajmie w tej sprawie formalnego stanowiska. Stanowiska takiego Rada Bezpieczeństwa nie zajęła, uznając, że działania USA są bezprawne. Nie bacząc na krytykę takiego postępowania, w szczególności ze strony „prawowitych” sygnatariuszy JCPOA⁵, 19 października 2020 r., po upływie trzydziestodniowego terminu, USA ogłosiły, że z tym dniem sankcje obowiązujące przed

⁵ Wspólna Komisja, organ nadzorujący realizację porozumienia nuklearnego z Iranem, we wspólnym oświadczeniu wydanym po spotkaniu w dniu 1 września 2020 r. stwierdziła, że USA, które jednostronnie ogłosiły

wejściem w życie JCPOA powracają, i zagroziły, że ukarane zostanie każde państwo i każdy podmiot, które je złamie. Groźba ta została szybko spełniona. 21 września 2020 r. prezydent Donald Trump wydał zarządzenie zawierające system kar dla państw i osób, które nie będą egzekwowały domniemanego powrotu sankcji. Tak poważnych rozdźwięków między USA a uczestnikami porozumienia z Iranem do tej pory jeszcze nie było. Naganne postępowanie USA nie zablokowało jednak dalszego „planowego” wykonywania postanowień rezolucji nr 2231. Między innymi na jej podstawie 18 października 2020 r. straciły moc sankcje obejmujące handel bronią konwencjonalną z Iranem⁶.

Pomimo rozwijającej się pandemii, która dotknęła bardzo mocno również Iran, nadzór MAEA nad realizacją porozumienia przebiegał bez większych zakłóceń⁷. Dotyczyło to zarówno procesu inspekcji, jak i spotkań (często online) z kompetentnymi przedstawicielami tego państwa. Organizacja, podobnie jak w poprzednich latach, prezentowała w cyklu kwartalnym raporty, odnotowując w nich m.in. coraz większe odstępstwa Iranu od przyjętych w JCPOA ograniczeń⁸.

Pod koniec 2020 r. „ofensywa” irańska przyspieszyła⁹. 2 grudnia 2020 r. parlament przyjął ustawę pt. „Strategiczny plan działania na rzecz zniesienia sankcji i ochrony interesów narodu irańskiego”¹⁰, obligującą rząd do poczynienia kolejnych odstępstw od JCPOA, w tym wprowadzenia znaczących utrudnień w jego weryfikacji przez MAEA (np. zawieszenie wdrażania postanowień protokołu dodatkowego do układu NPT). Miesiąc później, 4 stycznia 2021 r., Iran rozpoczął wzbogacanie uranu do poziomu 20%. Działania te sprawiły, że dalsze trwanie reżimu JCPOA stało się problematyczne. Jego destrukcja czyniłaby powtarzaną wielokrotnie irańską groźbę wystąpienia z NPT bardzo prawdopodobną. Droga do wojskowego wykorzystywania energii jądrowej zostałaby pozbawiona formalnych przeszkód, tym bardziej że podjęte już działania skróciły czas potrzebny na skonstruowanie broni jądrowej z około roku

rezygnację z uczestnictwa w JCPOA, nie mogą być uważane za państwo uczestniczące i w związku z tym „nie mogą zainicjować procesu przywracania sankcji ONZ”.

⁶ F. Rezaei, „The strategic consequences of ending the arms embargo on Iran”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 14 sierpnia 2020 r., <https://thebulletin.org/2020/08/the-strategic-consequences-of-ending-the-arms-embargo-on-iran/> [dostęp: 28.12.2020].

⁷ Od początku 2020 r. MAEA domagała się od Iranu dostępu do kilku miejsc związanych z działalnością nuklearną tego państwa przed 2003 r., która według ówczesnych ocen prowadzona była dla celów wojskowych. 19 czerwca 2020 r. Rada Gubernatorów MAEA w formie rezolucji ponowiła to żądanie, do którego Iran się zastosował pod koniec sierpnia.

⁸ Ostatni raport publikowany w 2020 r.: *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015) Report by the Director General*, GOV/INF/2020/16, 17 listopada 2020 r., <https://www.iaea.org/sites/default/files/20/11/gov2020-51.pdf> [dostęp: 20.12.2020].

⁹ Jest to związane m.in. z zabójstwem 27 listopada 2020 r. w pobliżu Teheranu jednego z najwybitniejszych atomistów irańskich Mohsena Fakhrizadeha.

¹⁰ Iranian Parliament Bill on Nuclear Program, National Iranian American Council, 3 grudnia 2020 r., <https://www.niacouncil.org/publications/iranian-parliament-bill-on-nuclear-program-full-text-in-english/> [dostęp: 20.12.2020].

do kilku miesięcy. Szansą na rewitalizację JCPOA stało się zwycięstwo w wyborach prezydenckich Joe Bidena, który zapowiedział powrót USA do tego reżimu. Otwarte pozostawało pytanie, na jakich warunkach¹¹.

Na kondycję reżimu NPT, przynajmniej od połowy pierwszej dekady XXI w., duży wpływ wywierała polityka nuklearna Korei Północnej¹². W tamtych czasach doprowadziła ona do jego spektakularnego osłabienia. Przez kolejne lata KRLD dowodziła swoją polityką, że jest państwem najbardziej asertywnym wobec kontroli zbrojeń, w tym przede wszystkim zbrojeń jądrowych. Pozostawała głucha na wszelkie inicjatywy, a jeśli podejmowała jakieś zobowiązania, to szybko je „zamrażała” lub się z nich wycofywała. Dowiodły tego również spektakularne relacje amerykańsko-północnokoreańskie z lat 2018–2019¹³, których najważniejszym komponentem były trzy spotkania na szczycie¹⁴ prezydenta USA Donalda Trumpa z przywódcą Korei Północnej Kim Dzong-unem.

Problemy „całkowitej denuklearyzacji” Półwyspu Koreańskiego i znoszenia sankcji nałożonych na KRLD, zdefiniowane mało precyzyjnie we wspólnym oświadczeniu przyjętym w Singapurze¹⁵, były podnoszone w Hanoi i Panmundżomie oraz analizowane przez wspólne zespoły eksperckie, ale do zadowalających ustaleń nie doszło.

Dyskusje na te tematy w 2020 r. zostały „zamrożone”. Oficjalnych spotkań na wysokim szczeblu nie było. W styczniu 2020 r. Korea Północna wycofała się oficjalnie z ogłoszonego jednostronnie w kwietniu 2018 r. moratorium na próbne wybuchy jądrowe i testy z międzykontynentalnymi raketami balistycznymi¹⁶, lecz działalności nim zawieszonych w całym 2020 r. nie podjęła. Status nuklearny jednak nadal wzmacniała: zwiększała arsenały głowic jądrowych, przeprowadzała testy z raketami krótkiego zasięgu, kontynuowała produkcję materiałów rozszczepialnych w celach wojskowych itp.¹⁷ W tych okolicznościach sankcje nałożone na KRLD wciąż obowiązywały i były sukcesywnie przedłużane.

Pod koniec 2020 r. ustalenia z Singapuru pozostawały dalekie od realizacji, „a dążenie do nawiązania nowych stosunków” w dużym stopniu zostało zablokowane.

¹¹ K. Davenport, „Returning to progress on Iran”, *Arms Control Today*, styczeń–luty 2021, <https://www.armscontrol.org/act/2021-01/features/returning-progress-iran> [dostęp: 22.01.2021].

¹² KRLD w 2003 r. wystąpiła z NPT, a w 2006 r. dokonała pierwszego wybuchu ładunku jądrowego. Ostatni, szósty wybuch przeprowadziła w 2017 r.

¹³ Szerzej: M. Tabor, „Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w dziedzinie jądrowej: 2019 rok...”, op. cit., s. 106–108.

¹⁴ Singapur (12 czerwca 2018 r.), Hanoi (2–28 lutego 2019 r.), Panmundżom (30 czerwca 2019 r.).

¹⁵ Był to jedyny oficjalny dokument przyjęty w trakcie szczytów; pozostałe dwa szczyty takich dokumentów nie przyjęły.

¹⁶ K. Davenport, J. Masterson, „North Korea reiterates end to test moratorium”, *Arms Control Now*, 30 stycznia 2020 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2020-01-30/north-korea-denuclearization-digest> [dostęp: 18.12.2020].

¹⁷ M.B.D. Nikitin, S.D. Ryder, „North Korea’s nuclear weapons and missile programs”, Congressional Research Service. In Focus, 5 stycznia 2021 r., <https://fas.org/sgp/crs/nuke/IF10472.pdf> [dostęp: 10. 01.2021].

Reżim, który jest drugim po NPT filarem globalnej struktury kontroli zbrojeń jądrowych – CTBT, od 1996 r., a więc prawie od dwudziestu pięciu lat, znajduje się w procesie *in statu nascendi*¹⁸. W 2020 r. nie wydarzyło się niestety nic, co mogłoby ten proces przyspieszyć, a zatem jego wejście w życie jest nadal dalekie. Nie zwiększyła się w ubiegłym roku liczba uczestników tego reżimu. Pod koniec 2020 r. było 184 państw, które CTBT podpisały, w tym 168, które go ratyfikowały. Niestety, układem nie związało się jeszcze w sensie prawnym osiem państw z tzw. listy czterdziestu czterech, których przystąpienie do niego jest warunkiem *sine qua non* jego wejścia w życie (sześć państw atomowych: USA i ChRL, które układ podpisały, Indie, Pakistan, Izrael, Korea Północna oraz Iran i Egipt). Pozytywny jest fakt, że funkcjonowały najważniejsze elementy reżimu, w tym: Komisja Przygotowawcza, którą w przyszłości ma zastąpić Organizacja ds. Całkowitego Zakazu Prób Jądrowych (CTBTO), Międzynarodowe Centrum Danych i Międzynarodowy System Monitoringu. Konstruowanie tego ostatniego było na ukończeniu. Z 337 obiektów go tworzących do końca 2020 r. działało 302.

W połowie 2020 r. w mediach pojawiły się informacje o możliwości podjęcia przez USA przygotowań do przeprowadzenia testu jądrowego. 22 maja 2020 r. *The Washington Post* (a potem inne media) doniósł o tajnej naradzie (15 maja 2020 r.) „wyższych urzędników” administracji Donalda Trumpa, którzy problem ten roztrząsali. Nie przyjęli jednak ostatecznych rekomendacji¹⁹. Wznowienie prób jądrowych byłoby nie tylko złamaniem obowiązującego od 1992 r. amerykańskiego moratorium (moratoria tego typu ustanowiły w trybie jednostronnym wszystkie państwa atomowe – sygnatariusze NPT), lecz także najpewniej „śmiertelnym ciosem” zadany CTBT. Droga do wznowienia testów przez inne państwa atomowe zostałaby ponownie otwarta.

W tym kontekście wskazać należy, że od lat USA zarzucają Rosji i Chinom (bez podania mocnych dowodów) przeprowadzanie testów nuklearnych, które są niezgodne ze standardami tzw. zerowej wydajności (*zero-yield*) przyjętymi w CTBT, zabraniającymi stosowania materiałów wybuchowych²⁰. W raporcie Departamentu Stanu opublikowanym w czerwcu 2020 r. stwierdzono²¹, że „niektóre rosyjskie działania od

¹⁸ CTBTO Preparatory Commission, <https://www.ctbto.org/> [dostęp: 27.12.2020]; Congressional Research Service. In Focus, 4 grudnia 2020 r., <https://fas.org/sgp/crs/nuke/IF11662.pdf> [dostęp: 27.12.2020].

¹⁹ G. Webb, „Trump officials consider nuclear testing”, *Arms Control Today*, czerwiec 2020 r., <https://www.armscontrol.org/act/2020-06/news/trump-officials-consider-nuclear-testing> [dostęp: 28.12.2020]. Problem pojawił się w bardzo niefortunnym czasie – kilka tygodni przed obchodami 75. rocznicy zrzućenia amerykańskich bomb atomowych na japońskie miasta Hiroszimę i Nagasaki.

²⁰ CTBT nie definiuje takich standardów, a te, którymi kierują się USA, nie zostały powszechnie przyjęte w ramach grupy P-5.

²¹ Szerzej: *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments*, Prepared by the U.S. Department of State, czerwiec 2020 r., s. 48–51, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-Adherence-to-and-Compliance-with-Arms-Control-Nonproliferation-and-Disarmament-Agreements-and-Commitments-Compliance-Report-1.pdf> [dostęp: 17.12.2020].

1996 r. wykazały nieprzestrzeganie amerykańskiego standardu »zerowej wydajności«, ale przyznano jednocześnie, że USA »nie wiedzą, ile, jeśli w ogóle» takich eksperymentów Rosja przeprowadziła w 2019 r. Zarzuty wobec Chin oparte zostały na poszlakach eksponujących tezę, że »w 2019 r. utrzymywany był wysoki poziom aktywności na stanowisku testowania broni jądrowej Lop Nur». Oskarżone państwa do rzekomej winy się nie przyznały²². Tematowi nie nadano dalszego biegu, ale »incydent» to kolejny dowód, że dla USA pod rządami prezydenta Trumpa ratyfikacja CTBT nie należała do priorytetowych zadań.

Traktat o zakazie broni jądrowej (TZBJ) nowym filarem globalnej struktury kontroli zbrojeń jądrowych

Na przełomie 2020 i 2021 r. globalna struktura kontroli zbrojeń jądrowych wyposażona została w nowy, trzeci filar – traktat o zakazie broni jądrowej (TZBJ)²³. Został on podpisany 20 września 2017 r., a niezbędną do wejścia w życie liczbę pięćdziesięciu ratyfikacji uzyskał 24 października 2020 r., w dniu 75. rocznicy utworzenia organizacji Narodów Zjednoczonych. Wszedł w życie 90 dni później, 22 stycznia 2021 r. Zawarty został bezterminowo, a jego depozytariuszem jest sekretarz generalny ONZ²⁴.

Ten nowy reżim ma charakter szczególny. Po pierwsze, nigdy dotąd nie zdarzyło się, aby w negocjacjach dotyczących broni jądrowej nie brało udziału żadne państwo ją posiadające. W sposób drastyczny została więc złamana respektowana dotąd zasada »nic o nas bez nas». Zabrakło też państw NATO (z wyjątkiem Holandii) oraz tych korzystających z amerykańskiego »parasola» atomowego – Australii, Japonii i Korei Południowej. Żadne z nich do TZBJ nie przystąpiło. Co więcej, od chwili podpisania jest on z ich strony przedmiotem krytyki, którą wyrażają na różnych forach międzynarodowych. Główny ton tej krytyce nadają USA²⁵ i gremia NATO²⁶. Po

²² M.B. Nikitin, A.F. Woolf, »U.S. nuclear weapons tests», Congressional Research Service. In Focus, 4 grudnia 2020 r., <https://fas.org/sgp/crs/nuke/IF11662.pdf> [dostęp: 18.12.2020].

²³ M. Tabor, »Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w dziedzinie jądrowej: 2017 rok pod znakiem traktatu o zakazie broni jądrowej», *Rocznik Strategiczny* 2017/18, s. 103–114; J. Symonides, »Traktat o zakazie broni nuklearnej», *Stosunki Międzynarodowe* 2017, nr 3, s. 35–50.

²⁴ Tekst: Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, United Nations Office for Disarmament Affairs, <http://disarmament.un.org/treaties/t/tpnw/text> [dostęp: 28.12.2020]. Omawiam tylko te kwestie zawarte w traktacie, które mają bezpośredni związek z tematyką rozdziału.

²⁵ Według doniesień Associated Press USA wysłały list do sygnatariuszy traktatu, namawiając ich do cofnięcia akcesji. Stwierdziły w nim m.in., że »cofa (on) zegar w sprawie rozbrojenia i weryfikacji» oraz jest »niebezpieczny» dla funkcjonowania NPT. Zob. E.M. Lederer, »US urges countries to withdraw from UN nuke ban treaty», Associated Press, 22 października 2020 r., <https://apnews.com/article/nuclear-weapons-disarmament-latin-america-united-nations-gun-politics-4f109626a1cdd6db10560550aa1bb491> [dostęp: 28.12.2020].

²⁶ »Potwierdzamy nasz sprzeciw wobec tego traktatu, ponieważ nie odzwierciedla on coraz bardziej zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa i stoi w sprzeczności z istniejącą architekturą nieprolifracji i rozbrojenia» (*North Atlantic Council Statement as the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons Enters Into Force*, 15 grudnia 2020 r., https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_180087.htm [dostęp: 4.01.2021]).

drugie, jeszcze nigdy w negocjacjach rozbrojeniowych nie brała udziału tak liczna reprezentacja niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, w tym przedstawiciele ponad stu organizacji, w większości pozarządowych reprezentujących tzw. społeczeństwo obywatelskie. Włączyły się one aktywnie w propagowanie traktatu i zawartych w nim postanowień²⁷.

TZBJ nie jest traktatem rozbrojeniowym *sensu stricto*²⁸. Nie zawiera bowiem bezpośrednich nakazów likwidacji ani nawet ograniczenia lub redukcji zbrojeń jądrowych, nakłania natomiast do rozbrojenia jądrowego z wykorzystaniem sformułowanych w nim procedur. W art. 4 pod znamionym tytułem „W kierunku całkowitej likwidacji broni jądrowej” ustanawia podstawowe zobowiązania dla państw posiadaczy tej broni oraz tych, które ją „goszczą” na swoich terytoriach (obecnie pięć państw NATO – Belgia, Holandia, Włochy, Niemcy i Turcja). Zobowiązania te są zróżnicowane. Ich zestaw zależy od tego, jaki będzie status konkretnego państwa atomowego, które przystąpi do traktatu: czy uczyni to po całkowitej likwidacji swojej broni (wariant pierwszy), czy też zdecyduje się na rozbrojenie jądrowe, kiedy stanie się jego sygnatariuszem (wariant drugi). W każdym z tych przypadków wymagana będzie ścisła współpraca z „właściwym organem międzynarodowym”, którego utworzenie przewiduje traktat, i z MAEA, z którą w ustalonych terminach państwo zawrze stosowne porozumienia o tzw. środkach zabezpieczających. W wariantcie pierwszym „właściwy organ” dokona weryfikacji przeprowadzonej likwidacji broni (takich kompetencji nie ma MAEA). W wariantcie drugim procedura jest bardziej złożona. Państwo stające się sygnatariuszem TZBJ „niezwłocznie” pozbawi swoją broń statusu operacyjnego (zdolności do użycia), a następnie ją zlikwiduje „możliwie najszybciej”, ale nie później niż w terminie ustalonym przez pierwsze spotkanie państw stron traktatu, zgodnie z planem zawierającym ramy czasowe nieodwracalnej i weryfikowanej likwidacji tej broni. W ciągu 60 dni od związania się traktatem plan ten ma być przedstawiony państwom stronom lub „właściwemu organowi międzynarodowemu”. Plan będzie negocjowany z tym organem, a następnie przekazany do aprobaty kolejnemu spotkaniu państw stron lub konferencji przeglądowej TZBJ. Realizacja postanowień art. 4 to daleka przyszłość. Zwolennicy traktatu nie oczekiwali, że państwa dysponujące bronią jądrową czy nawet któryś z nich zdecyduje się na jej likwidację w ramach traktatu lub poza nimi w dającej się przewidzieć przyszłości. Żadne nie rozważało takiej opcji.

²⁷ Sekretarz generalny ONZ wyraził uznanie „dla pracy społeczeństwa obywatelskiego, które odegrało kluczową rolę w ułatwianiu negocjacji i ratyfikacji traktatu” (UN Secretary-General’s Spokesman on the occasion of the 50th ratification of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, United Nations Secretary-General, 24 października 2020 r., <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-10-24/un-secretary-generals-spokesman-the-occasion-of-the-50th-ratification-of-the-treaty-the-prohibition-of-nuclear-weapons> [dostęp: 3.01.2021]).

²⁸ Termin „rozbrojenie jądrowe” pojawia się w jego tekście: osiem razy w preambule (w tym raz jako „rozbrojenie powszechne i całkowite”) i tylko raz w części zasadniczej.

Szczególna doniosłość TZBJ tkwi w postanowieniach art. 1 zatytułowanego „Zakazy”. Zabrania on państwowym stronom: a) rozwoju, testowania, wytwarzania, produkcji, w inny sposób nabywania, posiadania lub gromadzenia broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych; b) przekazywania komukolwiek broni jądrowej lub tych urządzeń; c) transferu lub kontroli nad tą bronią i urządzeniami; d) użycia lub groźby użycia tej broni i urządzeń; e) pomagania, zachęcania lub nakłaniania w jakikolwiek sposób do angażowania się w jakąkolwiek działalność zabronioną w traktacie; f) poszukiwania lub otrzymywania w jakikolwiek sposób od kogokolwiek jakiegokolwiek pomocy w prowadzeniu działalności zabronionej w traktacie; g) zezwalania na stacjonowanie, instalację lub rozmieszczenie jakiegokolwiek broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych na swoim terytorium lub w jakimkolwiek miejscu podlegającym jurysdykcji lub kontroli państwa strony.

Przyjęty system zakazów stanowi jądro TZBJ²⁹. Jest daleko szerszy od podobnych systemów obowiązujących w NPT i przewidywanych w CTBT. Natomiast wiele z tych zakazów jest sformułowanych tak samo lub podobnie w pięciu traktatach o strefach bezatomowych. Zakazy TZJB stały się obligatoryjne dla państw stron wraz z jego wejściem w życie. Ich przestrzeganie oznacza, że delegalizacja broni jądrowej staje się obowiązującą normą prawną.

Związek między TZBJ a reżimami wielostronnymi tworzącymi prawnomiędzynarodową architekturę w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych i ich wkład w to dzieło został doceniony bardzo wyraźnie w preambule traktatu. Z kolei z art. 18 wynika, że TZBJ nie zastępuje i nie podważa reżimów już istniejących. Ma być wobec nich, szczególnie wobec NPT, komplementarny, a nie konkurencyjny³⁰.

Wraz z wejściem w życie traktatu uruchomione zostały przewidziane w nim procedury i mechanizmy instytucjonalne. W ciągu miesiąca od tego dnia jego sygnatariusze zobowiązani są do przekazania depozytariuszowi deklaracji (art. 2) w sprawie posiadania w przeszłości i eliminacji broni jądrowej (dotyczy to RPA i Kazachstanu), posiadania jej aktualnie lub udzielania „gościny” tej broni na swoim terytorium (dwie ostatnie sytuacje nie dotyczą żadnego z sygnatariuszy). Sekretarz generalny ONZ ma w ciągu roku zwołać pierwsze spotkanie państw stron, następne mają się odbywać cyklicznie co dwa lata. Niewątpliwie najtrudniejszym do rozwiązania problemem pierwszego spotkania będzie wyznaczenie terminów likwidacji broni jądrowej dla państw

²⁹ Art. 5 traktatu obliguje sygnatariuszy do przyjęcia odpowiednich środków prawnych, administracyjnych i innych w celu egzekwowania tych zakazów.

³⁰ T. Erasto, „The NPT and the TPNW: Compatible or conflicting nuclear weapons treaties?”, SIPRI, 6 marca 2019 r., <https://www.sipri.org/commentary/blog/2019/npt-and-tpnw-compatible-or-conflicting-nuclear-weapons-treaties> [dostęp: 17.12.2020]; T. Hajnoczi, „The relationship between the NPT and the TPNW”, *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 2020, t. 3, nr 1, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25751654.2020.1738815?src=recsys> [dostęp: 20.12.2020].

ją posiadających, które przystąpią do traktatu zgodnie z wymogami art. 4³¹. Być może nastąpi jedynie wymiana stanowisk w tej sprawie. Możliwe jest również rozpoczęcie dyskusji na temat weryfikacji procesu likwidacji tej broni i w szczególności wyznaczenia „kompetentnego organu międzynarodowego”, który tej weryfikacji będzie dokonywał. I w tym przypadku nie należy się jeszcze spodziewać konkretnych decyzji³². Być może najważniejszym zadaniem pierwszego spotkania będzie wypracowanie strategii działań na rzecz uniwersalizacji reżimu i przyjęcie regulaminu spotkań, co nie jest bez znaczenia z punktu widzenia efektywności i skuteczności procedowania.

Niektóre z decyzji gremiów traktatowych, uznanych przez nie za szczególnie ważne z punktu widzenia realizacji celów TZJB, mogą być przyjmowane w postaci dodatkowych protokołów, co czynić będzie reżim elastycznym w reagowaniu na wydarzenia i procesy znajdujące się w jego zasięgu. Strukturę instytucjonalną współtworzą również: nadzwyczajne spotkania sygnatariuszy zwolywane, w zależności od potrzeb, na wniosek dowolnego państwa strony, który uzyskał poparcie co najmniej 1/3 innych państw stron; konferencje przeglądowe TZBJ – pierwsza zwołana po upływie pięciu lat od wejścia traktatu w życie, a kolejne co sześć lat. W posiedzeniach każdego z organów będą mogły uczestniczyć w charakterze obserwatorów państwa niebędące stronami traktatu oraz organizacje międzynarodowe, w tym pozarządowe, zaangażowane w problematykę objętą układem. Charakter tego uczestnictwa zostanie z pewnością ustalony na pierwszym spotkaniu sygnatariuszy.

„Ciężar gatunkowy” reżimu TZBJ w chwili jego wejścia w życie nie jest duży. Traktat podpisało 86 państw, z których 51 go ratyfikowało. W 2020 r. uczyniło to odpowiednio 5 i 16 państw³³. Państwa sygnatariusze pochodzą ze wszystkich regionów świata, najwięcej z Afryki i Ameryki Łacińskiej, a najmniej z Europy – tylko trzy (Austria, Irlandia i Malta). Wszystkie są sygnatariuszami NPT i CTBT, a zdecydowana większość z nich związana jest jednym z pięciu układów tworzących strefy bezatomowe na świecie; RPA i Kazachstan zaś w przeszłości były posiadaczami broni jądrowej.

Rozbrojenie jądrowe pozostaje tematem perspektywicznym, a dla tego składu sygnatariuszy wręcz teoretycznym. Istniejąca w prawie międzynarodowym luka, polegająca na braku jakiegokolwiek umowy zakazującej broni jądrowej (w tym grożenia jej użyciem lub użycia) i ją delegalizującej, została wraz z wejściem w życie TZBJ zlikwidowana. W tym sensie status prawny broni jądrowej zrównano ze statusem dwóch pozostałych

³¹ M. Kutt, Z. Mian, „Setting the deadline for nuclear weapon destruction under the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”, *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 2019, t. 2, nr 2, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25751654.2019.1674471> [dostęp: 20.12.2020].

³² T. Patton, S. Phillipe, Z. Mian, „Fit for purpose: An evolutionary strategy for the implementation and verification of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”, *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 2019, t. 2, nr 2, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25751654.2019.1666699> [dostęp: 21.12.2020].

³³ Art. 12 TZBJ nakłada na państwa sygnatariuszy obowiązek działań na rzecz jego uniwersalizacji.

rodzajów broni masowego rażenia – biologicznej (konwencja z 1972 r.) i chemicznej (konwencja z 1993 r.)³⁴.

Nowy START – ostatni rok obowiązywania i *happy end* w sprawie jego przyszłości

5 lutego 2020 r. rozpoczął się ostatni – dziesiąty rok obowiązywania Nowego START. Dwa dni przed wygaśnięciem umowy, 3 lutego 2021 r., weszło w życie porozumienie w sprawie jej przedłużenia na maksymalnie dozwolony okres pięciu lat (art. XIV.2 układu) – do 5 lutego 2026 r. Odkąd przestał istnieć reżim INF (2 sierpnia 2019 r.), Nowy START pozostawał jedynym prawnomiędzynarodowym instrumentem kontroli zbrojeń jądrowych USA i Rosji.

Tak jak w poprzednich latach, strony przestrzegały jego zobowiązań, w tym dotyczących przyjętych limitów objętej traktatem strategicznej ofensywnej broni jądrowej (o zasięgu powyżej 5500 km). USA i Rosja zobowiązały się do posiadania nie więcej niż: 700 sztuk „aktywnych” (rozmieszczonych i zdolnych do działań operacyjnych) środków przenoszenia, 800 „aktywnych” i „nieaktywnych” (nierozmieszczonych) środków przenoszenia razem wziętych (700 + 100) oraz 1550 głowic znajdujących się na „aktywnych” środkach przenoszenia. Od 5 lutego 2018 r., kiedy zakończył się siedmioletni okres redukcji, limity te nie mogły być i nie były przekraczane. Następowaly jednak niewielkie „ruchy” w ramach przyjętych ograniczeń i dotyczyły one wszystkich elementów dozwolonych potencjałów (tzw. triady strategicznej). Nie odzwierciedlały jednak jakościowego wzrostu bądź spadku poziomu zagrożenia dla realizacji układu. Były m.in. efektem dopuszczalnej realizacji planów modernizacyjnych i konserwacyjnych.

W 2020 r. USA i Rosja dwukrotnie (cykl półroczny: 1 marca i 1 września) informowały się o stanie liczebnym swoich potencjałów strategicznych. W latach 2011–2020 dokonały po 19 obligatoryjnych notyfikacji. Każdorazowo zawierały one trzy zestawy danych: liczbę rozmieszczonych („aktywnych”) środków przenoszenia, liczbę głowic „przypisanych” do tych środków oraz liczbę wszystkich („aktywnych” i „nieaktywnych”) środków. Według informacji z dnia 1 września 2020 r.³⁵ USA posiadały 657 „aktywnych” środków przenoszenia (25 poniżej dozwolonego limitu), 1457 głowic jądrowych (mniej o 93 od limitu) i 800 wszystkich środków przenoszenia (równy z limitem). Dane dla Rosji wynosiły odpowiednio: 510 (mniej o 190), 1447 (mniej o 103) i 764 (mniej o 36). Jak widać, w każdym z trzech elementów niewielką przewagę miały

³⁴ J. Symonides, op. cit., s. 49.

³⁵ *New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, Fact Sheet, U.S. Department of State, 1 grudnia 2020 r., <https://www.state.gov/new-start-treaty-aggregate-numbers-of-strategic-offensive-arms-15/> [dostęp: 15.01.2021].

USA. W porównaniu z notyfikacją pochodzącą z 1 marca 2020 r.³⁶ oba państwa nieco zwiększyły swoje „stany posiadania”: łącznie o 10 „aktywnych” środków przenoszenia, o 205 głowic i 45 wszystkich środków przenoszenia. W porównaniu z lutym 2011 r. (prawie w dziesięcioletnim okresie) USA i Rosja zlikwidowały łącznie 425 środków przenoszenia, 218 „aktywnych” takich środków oraz 433 głowice strategiczne. Jak obliczyli Hans Kristensen i Matt Korda³⁷, dokonana redukcja głowic jądrowych w ramach Nowego START stanowi zaledwie mniej niż 6% szacowanych na 8110 łącznie ich zapasów (Rosja – 4310, USA – 3800) i mniej niż 4%, jeśli wziąć pod uwagę łączną liczbę wszystkich 12 170 głowic (Rosja – 6370, USA – 5800), w tym wycofywanych z eksploatacji (Rosja – 2060, USA – 2000). Amerykańskie i rosyjskie zasoby głowic jądrowych wzięte razem stanowiły około 91% zasobów wszystkich dziewięciu państw dysponujących bronią jądrową szacowanych łącznie na początku 2020 r. na około 13 410 sztuk.

Z powodu koronawirusa zakłócone zostały procedury związane z instytucjonalizacją Nowego START. Nie odbyły się posiedzenia dwustronnej komisji konsultacyjnej sprawującej nadzór nad funkcjonowaniem reżimu. Stało się to po raz pierwszy w jego historii. Do końca 2019 r. zebrała się ona 18 razy (dwa razy w roku). Z tego samego powodu USA i Rosja przeprowadziły tylko po dwie inspekcje na miejscu z osiemnastu przysługujących każdej ze stron. Zostały one wstrzymane od 1 kwietnia 2020 r., co również zdarzyło się po raz pierwszy. Od początku obowiązywania układu strony przeprowadziły po 164 inspekcje – razem 328. Nieoczekiwane utrudnienia nie wpłynęły negatywnie na realizację zobowiązań redukcyjnych.

Od początku ubiegłego roku do końca stycznia 2021 r. dokonanych zostało około 2070 wzajemnych notyfikacji dotyczących Nowego START. Łączna ich liczba w całym okresie jego obowiązywania wyniosła 21 430.

Podobnie jak w 2019 r.³⁸, w roku ubiegłym³⁹ z jeszcze większą determinacją podejmowany był temat przyszłości reżimu. Strony były pod wyraźną presją czasu – zbliżających się terminów wygaśnięcia umowy i amerykańskich wyborów prezydenckich.

W pierwszych miesiącach 2020 r. oba państwa pozostawały przy swoich stanowiskach sformułowanych rok wcześniej. Od kwietnia 2019 r. USA lansowały mało konkretną

³⁶ *New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, Fact Sheet, U.S. Department of State, 1 lipca 2020 r., <https://www.state.gov/new-start-treaty-aggregate-numbers-of-strategic-offensive-arms-14/> [dostęp: 15.01.2021].

³⁷ H. Kristensen, „At 11th hour, New START data reaffirms importance of extending treaty”, *Federation of American Scientists*, 1 października 2020 r., https://fas.org/blogs/security/2020/10/new-start-2020_aggregate-data/ [dostęp: 15.01.2021]; H.M. Kristensen, M. Korda, „Status of world nuclear forces”, *Federation of American Scientists*, wrzesień 2020 r., <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> [dostęp: 15.01.2021].

³⁸ M. Tabor, „Kontrola zbrojeń i rozbrojenie w dziedzinie jądrowej: 2019 rok...”, op. cit., s. 108–114.

³⁹ A.F. Woolf, „The New START Treaty: Central limits and key provisions”, *Congressional Research Service* R41219, 14 stycznia 2021 r., <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R41219.pdf> [dostęp: 17.01.2021].

konceptę zawarcia, jeszcze przed upływem terminu (!) wygaśnięcia Nowego START, trójstronnego układu USA–Rosja–ChRL w sprawie ograniczenia (pułapów nie podano) ich wszystkich zbrojeń jądrowych, a więc nie tylko strategicznych. Nowy START, uznawany przez prezydenta Trumpa za „złą transakcję” przynoszącą „jednostronne korzyści” Rosji, miał być zastąpiony tym nowym traktatem. Adresaci tej oferty z różnych względów stanowczo odmówili, co nie przeszkadzało prezydentowi i jego administracji ją forsować, mając przy tym sojusznicze poparcie. Rosja opowiadała się konsekwentnie za przedłużeniem układu, najlepiej na dozwolony maksymalny okres pięciu lat. Była też skłonna uwzględnić niektóre z postulatów drugiej strony⁴⁰, a inne problemy sporne uczynić przedmiotem szerszego dialogu w sprawie stabilności strategicznej. W grudniu 2019 r. była już nawet zdecydowana „niezwłocznie”, nawet przed końcem roku (!), bez żadnych warunków wstępnych⁴¹, podpisać protokół prolon-gacyjny, „niekoniecznie na maksymalny okres”.

Dopiero 21 maja 2020 r. specjalny wysłannik prezydenta USA ds. kontroli zbrojeń Marshall Billingslea „ożywił” temat”. Oznajmił publicznie, że otrzymał od Donalda Trumpa „krystalicznie jasne” instrukcje, aby osiągnąć z Rosją i Chinami „całościowe, skuteczne i sprawdzalne porozumienie”, obejmujące cały arsenał broni jądrowej i wyposażone w „tak silny system weryfikacji i zgodności, jaki można sobie wyobrazić”⁴². Miał to być układ „następnej generacji”. Miesiąc później, po spotkaniu w Wiedniu z wice-ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Riabkowem 22 czerwca, Billingslea zmodyfikował i złagodził amerykańskie stanowisko. Uznał, że USA są „gotowe rozważyć” przedłużenie Nowego START, ale pod warunkiem iż dokonany zostanie „postęp” (nie wyjaśnił jednak, co to oznaczało) w kierunku „nowego trójstronnego porozumienia”⁴³. Żaden „postęp” nie nastąpił, co w swoim stylu pod koniec lipca przyznał prezydent Trump. W improwizowanej wypowiedzi stwierdził, że o włączeniu Chin do negocjacji „porozmawiamy później” (kiedy? – nie określił), sugerując jednocześnie, że administracja skupi się na kontroli zbrojeń z Rosją, a potem „razem udadzą się do Chin”⁴⁴.

Trójstronne porozumienie, przynajmniej tymczasowo, przestało być dla USA prioryte-tem. Dowodziły tego rezultaty rozmów Billingslea–Riabkow prowadzonych w dniach

⁴⁰ Na początku listopada 2019 r. zgodziła się np. włączyć do zakresu przedłużonego traktatu nowe systemy zbrojeń strategicznych (w szczególności „Sarmat” i „Avangard”), których odpowiedników nie posiadają dotąd USA.

⁴¹ Jeszcze w trakcie helsińskiego szczytu Trump–Putin w lipcu 2018 r. za warunek podjęcia negocjacji prolon-gacyjnych traktat Rosja uznawała np. rozwiązanie kwestii transparentności działań dotyczących konwersji i eliminacji niektórych amerykańskich systemów broni.

⁴² *Special Presidential Envoy Marshall Billingslea on the Future of Nuclear Arms Control*, Hudson Institute, 22 maja 2020 r., https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/Transcript_Marshall%20Billingslea%20on%20the%20Future%20of%20Nuclear%20Arms%20Control.pdf [dostęp: 10.01.2021].

⁴³ K. Reif, S. Bugos, „No progress toward extending New START”, *Arms Control Today*, lipiec–sierpień 2020, <https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/progress-toward-extending-new-start> [dostęp: 11.01.2021].

⁴⁴ *Remarks by President Trump before Marine One Departure*, White House, 29 lipca 2020 r., <https://www.white-house.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-marine-one-departure-072920/> [dostęp 12.01.2021].

17–18 sierpnia w Wiedniu⁴⁵. Tym razem strona amerykańska opowiedziała się za zawarciem z Rosją „politycznie wiążącej umowy ramowej” obejmującej wszystkie główce jądrowe, których zasoby miały zostać poddane „odpowiedniemu” systemowi weryfikacji, „korygującemu najbardziej rażące niedociągnięcia” z tego zakresu występujące w Nowym START⁴⁶. Miał to być „tymczasowe posunięcie”, które „może w przyszłości objąć również Chiny”. Bezwarunkowe, nawet pięcioletnie przedłużenie Nowego START proponowane konsekwentnie przez Rosję zostało po raz kolejny odrzucone. „Ceną” jego ewentualnej prolongaty miała być zgoda Rosji na proponowaną „dżentelmeńską” umowę ramową. Adresat nie zamierzał jej płacić.

W obliczu zbliżającego się terminu wyborów prezydenckich administracja Donalda Trumpa coraz mocniej parla do osiągnięcia negocjacyjnego sukcesu, ale nadal na swoich warunkach. Próbując „zmiękczyć” twardą dotąd postawę Rosji, zdecydowała się na wprowadzenie korekt w proponowanej „umowie ramowej”. W rokowaniach, które odbyły się na początku października 2020 r.⁴⁷, nacisk położono na „zamrożenie” istniejących arsenałów głowic jądrowych i przyjęcie skutecznych sposobów monitorowania i weryfikacji traktatu⁴⁸. Akceptacja tej oferty skutkować miała zgodą USA na przedłużenie Nowego START na „pewien okres”. Zgody nie było, a sztucznie manifestowany przez amerykańskich negocjatorów i członków administracji optymizm szybko prysł, kiedy strona rosyjska przedstawianą przez nich charakterystykę rozmów nazwała „złudzeniem”, propozycje zaś „jednostronnymi” i „nie do przyjęcia”.

Będąc pod presją bardzo bliskiego terminu wygaśnięcia układu, Rosja dokonała korekty swojego stanowiska. 16 grudnia prezydent Władimir Putin opowiedział się za „co najmniej rocznym” bezwarunkowym okresem przedłużenia Nowego START i dalszym prowadzeniem rokowań z USA (ale bez Chin) dotyczących „innych problemów z zakresu kontroli zbrojeń”. Kiedy Amerykanie uznali tę propozycję za „pozbawioną szans na

⁴⁵ Grunt do tych negocjacji przygotowała rozmowa telefoniczna Trump–Putin z 23 lipca i spotkanie ekspertów w dniach 28–30 lipca 2020 r. w Wiedniu. K. Reif, S. Bugos, „U.S. modifies arms control aims with Russia”, *Arms Control Today*, wrzesień 2020 r., <https://www.armscontrol.org/act/2020-09/news/us-modifies-arms-control-aims-russia> [dostęp: 12.01.2020].

⁴⁶ Oskarżenia te za bezpodstawne uznała Rose Gottemoeller, główna negocjatkorka układu w administracji Baracka Obamy. R. Gottemoeller, „The New START verification regime: How good is it?”, *Bulletin of the American Scientists*, 21 maja 2020 r., <https://thebulletin.org/2020/05/the-new-start-verification-regime-how-good-is-it/> [dostęp: 11.01.2021].

⁴⁷ Kwestie te omawiali 2 października w Genewie doradca ds. bezpieczeństwa narodowego prezydenta USA Robert O'Brien i sekretarz rady bezpieczeństwa Rosji Nikołaj Patruszew oraz 5 października w Helsinkach Billingslea i Riabkow. K. Reif, S. Bugos, „U.S., Russia disagree on prospect for arms control deal”, *Arms Control Today*, 15 października 2020 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2020-10/us-russian-nuclear-arms-control-watch> [dostęp: 12.01.2021].

⁴⁸ Monitorowanie i weryfikacja miały obejmować nie tylko miejsca stacjonowania i magazynowania tej broni, lecz także zakłady ją produkujące. O złożoności problemu pisze: J.E. Doyle, „How Biden can achieve a first in arms control: A verifiable nuclear warhead freeze”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 15 grudnia 2020 r., <https://thebulletin.org/2020/12/how-biden-can-achieve-a-first-in-arms-control-a-verifiable-nuclear-warhead-freeze/> [dostęp: 18.12.2020].

realizację”, kilka dni później, 20 października, rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow dodał, że Rosja mogłaby również wyrazić zgodę na roczny okres „zamrożenia” arsenałów jądrowych, ale jeśli USA zrezygnują z włączenia do umowy środków weryfikacji i kontroli. Dwa dni później stanowisko to potwierdził prezydent Rosji.

Przed 3 listopada 2020 r., terminem amerykańskich wyborów, do porozumienia nie doszło. Koncepcja trójstronnego układu obejmującego Chiny, a następnie propozycje politycznej umowy ramowej zakładającej „zamrożenie” całych arsenałów jądrowych USA i Rosji poddane wnikliwej weryfikacji i obserwacji, były niemożliwe do realizacji. Powodowały to przede wszystkim rozbieżność interesów, ale i względy czasowe. W tym sensie były to oferty „nieuczciwe”⁴⁹. Można nawet stwierdzić, że dla prezydenta Trumpa stanowiły swoistą zasłonę dymną, za którą miała się dokonać destrukcja reżimu Nowego START.

Donald Trump już do tego nie doprowadził, a Joe Biden, konkurent w kampanii wyborczej, zapowiadał „reanimację” umowy, deklarując zamiar jej prolongaty⁵⁰. Jako prezydent słowa dotrzymał. Od dnia inauguracji 20 stycznia 2021 r. miał na to tylko 16 dni. Już następnego dnia Białe Dom sygnalizował⁵¹ gotowość jej przedłużenia na maksymalnie dopuszczalny okres pięciu lat, bez wysuwania warunków wstępnych, tym samym akceptując podtrzymywaną konsekwentnie propozycję Rosji. Uznano, że Nowy START „leży w interesie bezpieczeństwa narodowego USA”. W tym przypadku nastąpił powrót do ocen porozumienia obowiązujących w okresie prezydentury Baracka Obamy.

Zgoda na pięcioletnie przedłużenie Nowego START została zawarta 26 stycznia 2021 r. w notach dyplomatycznych między USA i Rosją i potwierdzona tego samego dnia w trakcie pierwszego kontaktu telefonicznego prezydentów Bidena i Putina. Rozmówcy zadeklarowali również „przyjrzenie się” innym obszarom potencjalnej współpracy strategicznej⁵². Po przeprowadzeniu niezbędnych procedur formalnych w Rosji⁵³ i USA⁵⁴ porozumienie o prolongacie Nowego START na pięć lat – do 5 lutego 2026 r. – weszło

⁴⁹ S. Bugos, „New START: A timeline of inaction and disingenuous proposals”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 14 grudnia 2020 r., <https://thebulletin.org/2020/12/new-start-a-timeline-of-inaction-and-disingenuous-proposals/> [dostęp: 14.01.2021].

⁵⁰ K. Reif, S. Bugos, „Fate of New START hinges on Biden”, *Arms Control Now*, 14 grudnia 2020 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2020-12/us-russian-nuclear-arms-control-watch> [dostęp: 15.01.2021].

⁵¹ Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, 21 stycznia 2021 r., The White House, Washington DC, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/21/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-january-21-2021/> [dostęp: 23.01.2021].

⁵² G. Te'rault-Farber, T. Hunnecutt, „Russia, U.S. extend arms pact, Kremlin says, as Biden, Putin talk”, *Reuters*, 26 stycznia 2021 r., <https://www.reuters.com/article/BigStory12/idUSKBN29V10N> [dostęp: 27.01.2021].

⁵³ 27 stycznia ustawę ratyfikującą umowę o prolongacie Nowego START przyjął parlament, a 29 stycznia podpisał ją prezydent. *Law ratifying Agreement on Renewing the Treaty between Russia and the United States on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*, 29 stycznia 2021 r., <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64949> [dostęp: 31.01.2021].

⁵⁴ Konsultacje w komisjach spraw zagranicznych i sił zbrojnych Senatu.

w życie. Stało się to 3 lutego 2021 r.⁵⁵, zaledwie dwa dni przed jego „wygaśnięciem” (!). Jeśli przed upływem pięcioletniego okresu USA i Rosja zawrą nowy układ, to z dniem jego wejścia w życie Nowy START straci ważność. Batalia w sprawie przyszłości reżimu miała w ostatniej chwili swój *happy end*.

*

W 2020 r. prawnomiędzynarodowe reżimy kontroli zbrojeń jądrowych nadal pogrążone były w kryzysie. Negocjacje amerykańsko-rosyjskie w sprawie przyszłości Nowego START, sztucznie wplecione przez administrację USA w nową formułę kontroli zbrojeń jądrowych, zakończyły się niepowodzeniem. 50-letni reżim NPT nie został wzmocniony, ale raczej nadal słabł. Przyczyniły się do tego m.in. postępująca dewastacja porozumienia jądrowego z Iranem (JCPOA) i regres w wysiłkach na rzecz denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego. Jubileuszowa konferencja przeglądowa NPT, która mogła go ożywić, została przeniesiona. Dopiero co powstały nowy reżim TZBJ z oczywistych względów nie ujawnił jeszcze swojej przydatności. Wejście w życie CTBT nadal pozostawało odległe, a sygnały o możliwym wznowieniu przez USA prób z bronią jądrową jeszcze bardziej oddalały osiągnięcie tego celu. Bilans roczny był właściwie negatywny.

Początek 2021 roku budzi nadzieje na odwrócenie niekorzystnego trendu. Wejście w życie TZBJ, a w szczególności przedłużenie Nowego START do 5 lutego 2026 r., z pewnością wzmocni krytycznie osłabioną konstrukcję systemu kontroli zbrojeń jądrowych. Jest to równocześnie pozytywny sygnał dla planowanej na sierpień dziesiątej konferencji przeglądowej NPT. „Kupiony” został również czas na przygotowania koncepcyjne nowych rokowań w sprawie dalszych redukcji zbrojeń jądrowych, być może w nowej formule podmiotowej (nie tylko USA i Rosja) i przedmiotowej (nie tylko broń strategiczna).

⁵⁵ *On the Extension of the New START Treaty with the Russian Federation, Press Statement, A.J. Blinken, Secretary of State*, 3 lutego 2021 r., <https://www.state.gov/on-the-extension-of-the-new-start-treaty-with-the-russian-federation/> [dostęp: 3.02.2021]. „3 lutego 2021 r. MSZ Rosji i ambasada USA w Moskwie wymieniły noty dyplomatyczne dotyczące zakończenia wewnętrznych procedur niezbędnych do wejścia w życie porozumienia o przedłużeniu (Nowego START). W związku z tym porozumienie weszło w życie tego samego dnia” – podało MSZ Rosji. *Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation on the extension of the Treaty on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*, 3 lutego 2021 r., https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4551078 [dostęp: 3.02.2021].

2020 nuclear arms control and disarmament overshadowed by the COVID-19 pandemic

The long-standing arms control and nuclear disarmament crisis deepened in 2020. The article presents its most important manifestations. First, the NPT regime was weakened due to the ongoing destruction of the nuclear agreement with Iran – JCPOA – and to the failure of denuclearization of the Korean Peninsula. Second, the CTBT regime remained far from effective. Third, the New START regime was not extended. The only positive event of 2020 was the emergence of a new regime – TPNW. The beginning of 2021 heralds a reversal of the negative trend with the entry into force of the TPNW and a five-year extension – until 5 February 2026 – of the New START.

Keywords: NPT, P4 + 1 – Iran Accord (JCPOA), US – North Korea relations (denuclearization), CTBT, TPNW, New START

Słowa kluczowe: NPT, porozumienie P4 + 1 – Iran (JCPOA), USA – Korea Północna (denuklearyzacja), CTBT, TZBJ, Nowy START

Kamila Pronińska

ORCID 0000-0002-2987-7653

Bolesław Balcerowicz

ORCID 0000-0003-2771-0646

Konflikty zbrojne w Afryce i na Bliskim Wschodzie w dobie pandemii COVID-19

Konflikty analizowane w tegorocznej edycji *Rocznika Strategicznego* łączy nie tylko skala intensywności działań zbrojnych. To także największe na świecie katastrofy humanitarne. Te zaś nie są wyłącznie skutkiem długotrwałych konfliktów, ale również strukturalnych problemów, które istniały przed konfliktem, oraz zmian klimatu, które obecnie odczuwane są najsilniej właśnie w badanych przez autorów tego artykułu częściach świata. Pandemia COVID-19 w połączeniu z klęskami żywiołowymi oddziaływała na prowadzone operacje zbrojne, a także dodatkowo ograniczała możliwości zmniejszenia cierpień ludności cywilnej, jako że zredukowane zostały zarówno fundusze, jak i sama pomoc humanitarna. Artykuł jest kontynuacją analiz konfliktów zbrojnych z poprzednich edycji *Rocznika Strategicznego*, autorzy zatem koncentrują się na wydarzeniach 2020 r., które miały wpływ na dynamikę najbardziej intensywnych konfliktów zbrojnych Bliskiego Wschodu i Afryki.

Syria. Niekończący się koniec wojny

Rok 2020 w historii toczącej się w Syrii wojny rozpoczął się pod znakiem ofensywy wojsk rządowych wspomaganych przez lotnictwo rosyjskie w prowincji Idlib – kontynuacji zapoczątkowanej jeszcze w grudniu ubiegłego operacji „Odkupienie”. Jej celem było odzyskanie przez Damaszek kontroli nad Idlibem i częścią prowincji Aleppo – ostatnim regionem zdominowanym przez zbrojną opozycję oraz islamistów.

Operację „Odkupienie” cechował duży rozmach, porównywalny do trwającej cztery miesiące, zakończonej bez sukcesu ofensywy na Idlib w 2019 r. W grudniu masowymi nalotami lotnictwa oraz intensywnym ostrzałem artyleryjskim objęty był niemal cały obszar zajęty przez rebeliantów. Rezultatem nalotów i ostrzału artyleryjskiego były przede wszystkim zniszczenia, które doprowadziły do masowej ucieczki ludności (tylko w drugiej połowie grudnia swoje zniszczone domostwa opuściło, według szacunków Syryjskiego Obserwatorium Praw Człowieka, ponad 230 tys. cywilów).

W sytuacji, w której dochodziło do katastrofy humanitarnej, 9 stycznia Rosja i Turcja zgodziły się na dwustronne zawieszenie broni w strefie deeskalacji¹. Zawieszenie, które miało wejść w życie, było na tyle kruche, że już w nocy z 15 na 16 stycznia obie strony wznowiły walki. Wojska rządowe przystąpiły do zdecydowanej, intensywnej ofensywy lądowej. Kluczowe znaczenie w tej operacji zaczępnęła miała przełamanie linii obrony rebeliantów, włamanie się klinem w ich pozycje, co nastąpiło 25 stycznia. Kilka dni później pod kontrolą wojsk reżimu znalazła się arteria o znaczeniu strategicznym – autostrada M5. 29 stycznia przełamana została obrona rebeliantów na przedmieściach Aleppo. Ze wschodnich przedmieść i przedpoła Aleppo rebelianci zostali wyparci. W pierwszej dekadzie lutego natarcie wojsk rządowych zaowocowało opanowaniem kilku miejscowości. Jedyny większy kontratak poprowadzili bojownicy Hay'at Tahrir al-Sham (HTS) ze wsparciem artylerii tureckiej. Bez powodzenia; spotkali się z szybką reakcją strony rządowej – atakiem odwetowym².

Postępy armii syryjskiej wywołały odpowiedź ze strony Turcji. Oprócz wyżej wymienionego zdarzenia Turcy jeszcze kilka razy aktywnie uczestniczyli w działaniach rebeliantów. Od 3 lutego w Idlibie dochodziło do bezpośrednich starć między wojskami syryjskim i tureckimi. Oddziały syryjskie prowadziły bezpośredni ostrzał artyleryjski i bombardowania posterunków tureckich. Turcy podejmowali działania odwetowe, m.in. zestrzelili dwa śmigłowce. Wraz ze wzrostem napięcia postępował przerzut oddziałów tureckich w rejon konfliktu, instalowanie nowych posterunków, kolejnych oddziałów wojskowych w strefie buforowej.

Sytuację w relacjach syryjsko-tureckich zaogniła śmierć 33 tureckich żołnierzy po nalocie lotnictwa przeprowadzonym 27 lutego. W odwecie samoloty tureckich sił powietrznych zbombardowały miejscowość Az-Zarba, w której odbywało się spotkanie syryjskich żołnierzy z przedstawicielami Hezbollahu. Śmierć poniosło kilkudziesięciu uczestników spotkania.

1 marca władze Turcji zapowiedziały, że jej siły zbrojne rozpoczęły w prowincji Idlib ofensywę przeciwko siłom reżimu al-Asada w odpowiedzi na „haniebne ataki, które spowodowały w minionym tygodniu poważne straty wśród żołnierzy tureckich” – ogłosiły rozpoczęcie operacji „Tarcza Wiosny”. Już następnego dnia prezydent Erdoğan oświadczył, że złoży wizytę w Moskwie w celu omówienia sytuacji i podjęcia niezbędnych kroków na rzecz rozwiązania problemu, przede wszystkim by doprowadzić do zawieszenia broni. Do spotkania z Władimirem Putinem doszło 5 marca. Kilkudniowa operacja „Tarcza Wiosny” postrzegana z perspektywy sztuki wojennej, zastosowanej w niej taktyki, zasługuje na bardzo wysoką ocenę. Na taką właśnie opinię składa się

¹ Cztery strefy deeskalacji zostały ustanowione w maju 2017 r. na spotkaniu w Astanie (Kazachstan) przez Rosję, Turcję i Iran. Jedna z nich obejmuje całą prowincję Idlib.

² Zginęło pięciu żołnierzy tureckich i kilku bojowników. Za: Southfront, southfront.org/syrian-retaliatory-strikes-kill-5-turkish-troops-5-injure-5-others-in-idlib [dostęp: 20.02.2020].

kilka jej cech charakterystycznych³. Turcy uzyskali w niej i dobrze wykorzystali efekt zaskoczenia strony syryjsko-rosyjskiej skalą i efektywnością uderzenia, w tym (przede wszystkim) masowo użytych dronów. Wśród elementów, które muszą wzbudzać uznanie wśród znawców sztuki wojennej, należy wymienić: tempo działań prowadzonych zarówno w dzień, jak i w nocy, ograniczanie strat własnych, wykorzystanie protureckich milicji, umiejętne oddziaływanie na morale, dobrą logistykę.

Tym, co stanowiło największy atut Turków, było pionierskie wykorzystanie systemów bezzalagowych – dronów, które w tej operacji stanowiły kluczowe narzędzie walki zbrojnej. Drony używane były do rozpoznawania pozycji przeciwników, naprowadzania i koordynowania ognia artylerii, dokonywania autonomicznych, precyzyjnych uderzeń. W operacji w swoisty sposób testowana była nienowa, zmodyfikowana koncepcja bitwy lądowo-powietrznej w połączeniu z koncepcją starć bezkontaktowych. Po raz pierwszy ze względu na masowe użycie dronów można mówić o „dronocentryzmie”.

Na spotkaniu 5 marca prezydenci Rosji i Turcji ustalili warunki nowego zawieszenia broni między wszystkim stronami konfliktu. Rosja podjęła się kontroli przestrzegania tych ustaleń przez armię syryjską, a Turcja – przez islamistów. Zawieszenie broni weszło w życie 6 marca.

W efekcie operacji „Odkupienie” siły rządowe odbiły ponad sto miejscowości (w tym dwa miasta) i odzyskały kontrolę nad autostradą M5. Pozostałe w prowincji Idlib siły opozycji znalazły się w głębokiej defensywie.

W marcu 2020 r. minęło dziewięć lat od rozpoczęcia wojny domowej w Syrii – najkrwawszej wojny XXI w. Łączna liczba ofiar śmiertelnych tej wciąż niewygasłej wojny według szacunków Syryjskiego Obserwatorium Praw Człowieka (SOHR) wynosi około 585 tys.⁴ Poza granicami kraju znalazło się 5,6 mln (zarejestrowanych) uchodźców. Reżim al-Asada dzięki sojusznikom utrzymał władzę, a w ostatnich dwóch latach ją utrwalił. Pod kontrolą rządu pozostaje prawie 70% terytorium; pozostałe 25% kontrolują Kurdowie, ok. 9% grupy rebelianckie i Turcja. Pozycja al-Asada zdaje się niezagrażona; uważa się go za zwycięzcę wojny wciąż dalekiej od zakończenia.

Wśród zewnętrznych aktywnych – zaangażowanych militarnie – uczestników syryjskiej wojny domowej nastąpiła pewna zmiana. W grudniu poprzedniego roku (2019) zakończył się proces wycofywania wojsk amerykańskich. W Syrii pozostało jedynie około 600 żołnierzy. Ich rola polegała na podejmowaniu działań mających na celu uniemożliwienie odrodzenia się ISIS w Syrii oraz niedopuszczeniu do sytuacji, w której źródła ropy znalazłyby się w rękach dżihadystów.

³ Dobrą, skrótkowo ujętą analizę operacji „Tarcza Wiosny” („Wiosenna Tarcza”) prezentuje Marcin Gawęda w artykule „Zmasowany atak dronów. Turecka operacja »Wiosenna tarcza«, defence24.pl/zmasowany-atak-dronow-turecka-operacja-wiosenna-tarcza-analiza [dostęp: 05.04.2020].

⁴ Udokumentowana liczba obejmuje ponad 380 tys. zabitych, w tym około 115 tys. cywilów, zob. syriahr.com/en/152189 [dostęp: 20.12.2020].

Wojna w Syrii w 2020 r. toczyła się z dawną intensywnością do marca, do zawieszenia broni. Od marca przez kolejne miesiące nie odnotowano znaczących operacji ani działań wojskowych na większą skalę. Nie podejmował ich przede wszystkim rząd. Wśród czynników powodujących jego powstrzymanie się od ofensywnych działań oprócz poważnego osłabienia opozycji, kryzysu gospodarczego, sankcji USA pewną rolę odegrała kwestia radzenia sobie z nadchodzącą pandemią COVID-19.

Pierwsze przypadki zakażeń odnotowano pod koniec marca. Reakcja władz była radykalna; m.in. zablokowano drogi łączące poszczególne prowincje, zamknięto szkoły, zabroniono imprez sportowych i kulturalnych. Skupienie się na problemie pandemii przyczyniało się, przynajmniej na jej początku, do zaniechania działań zbrojnych⁵. W związku z tą sytuacją Specjalny Wysłannik ONZ ds. Syrii wezwał do zawieszenia broni w całym kraju. Podobny apel wystosował także Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża.

Przez kilka miesięcy od wejścia w życie zawieszenia broni w północno-zachodniej części kraju starcia zbrojne w istocie ograniczały się do mało licznych incydentów. Zdecydowanie spadła liczba ofiar śmiertelnych. Rekordowy spadek odnotowano już w marcu – według SOHR było ich mniej niż w jakimkolwiek innym miesiącu od początku wybuchu konfliktu⁶.

Wiosną i latem tego roku wyrażenie obniżyła się aktywność rebeliantów i dżihadystów. W tym okresie do bardziej spektakularnych akcji należy zaliczyć zamach bombowy w Afrin, w którym śmierć poniosło ponad 40 osób – nikt nie przyznał się do odpowiedzialności. Ankara podejrzewała o sprawstwo Kurdów (YPG). Do zamachu bombowego doszło też w miejscowości Azaz. 7 czerwca dżihadysty zajęli dwa miasta w Idlibie; po nalotach lotnictwa (rosyjskiego) i ataku syryjskich wojsk tego samego dnia miasta zostały odbite. Według SOHR zginęło 22 rebeliantów i 19 żołnierzy.

Wiosną i latem grupy rebeliantów i dżihadystów skupiły się na walkach wewnętrznych. Na radykalne ograniczenie aktywności stron walczących w Syrii w okresie letnim wpływ miało niewątpliwie nasilenie się pandemii.

Pewną aktywność militarną przejawiał w tym czasie Izrael. 31 marca podczas spotkania wysokich rangą oficerów Syrii i Iranu w ataku raketowym ostrzelano lotnisko w Shayrat. Kolejny atak na lotnisko nastąpił w kwietniu. 23 czerwca zaatakowane zostały bazy obsadzone przez Iran, do podobnego zamachu doszło 20 lipca. Należy przy

⁵ Interesującą tezę o sytuacji, jaką w Syrii może stwarzać skupienie się na walce z pandemią, przedstawiła Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Michelle Bachelet: „Wydaje się, że różne strony konfliktu w Syrii (w tym organizacje dżihadystyczne) postrzegają skupienie się świata na pandemii COVID-19 jako szansę na przegrupowanie się i stosowanie przemocy wobec ludności cywilnej” (www.ohchr.org/EN/NewsEvents [dostęp: 20.12.2020]).

⁶ Rekordowy spadek ofiar śmiertelnych, zob. d.w./Em/Syria-record-drop-in-monthly-death-toll/a-52983563 [dostęp 20.12.2020].

tym zauważyć, że syryjska obrona powietrzna wykazywała coraz wyższą skuteczność; znaczna liczba rakiet/pocisków izraelskich była przechwytywana.

We wrześniu na północnym zachodzie kraju marcowe zawieszenie broni wciąż pozostawało w mocy mimo coraz częstszych ostrzałów na terenach wiejskich. Pojawiły się jednak nowe wyzwania, nowe napięcia, m.in. próby skonsolidowania przez dżihadystów z Hay'at Tahrir al-Sham kontroli nad Idlibem oraz uzasadnione obawy o odrodzenie się tzw. Państwa Islamskiego. W prowincji Rakka doszło do konfrontacji bojowników ISIS z siłami rządowymi. Straty (po obu stronach) sięgnęły kilkudziesięciu zabitych. 25 września Rosja przeprowadziła około 30 nalotów na obiekty opozycji – najwięcej uderzeń od czasu zawieszenia broni.

Eskalacja działań militarnych postępowała w październiku. W pierwszej połowie miesiąca dżihadysty z HTS kontynuowali krwawą walkę/rozprawę z rywalizującymi grupami w Idlibie. 27 października rebelianci podjęli jednoczesne ataki w prowincjach Idlib, Latakia i Aleppo; zginęło 15 żołnierzy reżimu. W kilku starciach sił rządowych z bojownikami ISIS śmierć poniosło kilkadziesiąt osób walczących po obu stronach. W połowie października Rosja po miesięcznej przerwie wznowiła naloty.

W listopadzie natężenie walk wzrosło jeszcze bardziej. Na północnym zachodzie siły reżimowe ostrzeliwały tereny zajęte przez rebeliantów; 8–9 listopada doszło do ostrzeliwania przez nie tureckich pozycji. Toczyły się wciąż walki między rywalizującymi grupami rebeliantów. Zaskakująco wysoką aktywność przejawiały bojówki ISIS (bądź z ISIS powiązane). Do większych starć z nimi doszło na pustyni w środkowej części kraju, gdzie zginęło co najmniej 30 żołnierzy i 29 dżihadystów. W grudniu bojówki ISIS kontynuowały ataki. Nie ustały też walki między rywalizującymi grupami zbrojnymi na północnym wschodzie.

Latem 2020 r. mogło się wydawać, że bliski jest koniec wojny domowej w Syrii. Jesienią jednak okazało się, że starcia zbrojne między różnymi aktorami tej wojny nie tylko nie ustały, ale wręcz się nasiliły. Pozostało jeszcze tyle napięć, punktów zapalnych, że konflikt może rozgorzeć na nowo.

Według Global Peace Index w 2020 r. najmniej pokojowym krajem na świecie był Afganistan; na drugim miejscu uplasowała się Syria⁷.

Wojna domowa w Syrii to konflikt wewnętrzny – umiędzynarodowiony. Spośród kilku zaangażowanych militarnie aktorów zewnętrznych w 2020 r. jeden zredukował swoją obecność. To Stany Zjednoczone⁸. Amerykanie główne swoje siły, w tym część wojsk wycofanych z Syrii, rozmieścili w Iraku oraz w Afganistanie. Wojska bazujące w Iraku pozostawały w gotowości do działań w Syrii. Ich aktywność była jednak

⁷ Dostęp na stronie: reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2020 [dostęp: 20.12.2020].

⁸ Global Conflict Tracker w opisie wojny domowej w Syrii, w rubryce: „Wpływ na interesy USA” podaje charakterystykę „znaczący” (cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/civil-war-syria [dostęp: 20.12.2020]).

mocno ograniczona⁹. Liczący ponad 5 tys. żołnierzy kontyngent wojsk amerykańskich w Iraku we wrześniu został zredukowany do 3 tys. Ich zadaniem było doradzanie siłom bezpieczeństwa i pomoc przy wykorzenianiu pozostałości ISIS. W listopadzie prezydent Trump zapowiedział wycofanie z Iraku kolejnych 500 żołnierzy (do 15 stycznia 2021 r.).

Afganistan. Ku pełnej „afganizacji” wojny

W 2019 r. międzynarodowa organizacja Crisis Group w swojej prognozie na rok 2020 wśród dziesięciu konfliktów zbrojnych, na których należy skupić uwagę, na pierwszym miejscu wymieniła Afganistan. Trafnie.

Przełomowe znaczenie dla charakteru tego konfliktu miało porozumienie pokojowe zawarte między Stanami Zjednoczonymi i przywódcami talibów w Katarze (Dauha) 29 lutego. Amerykanie zobowiązali się wycofać swoje wojska (a także kontyngenty wojskowe sojuszników) w ciągu 14 miesięcy, pod warunkiem że talibowie będą przestrzegać umowy. Talibowie z kolei złożyli pisemne zapewnienie, że nie pozwolą na swoim terenie na rozwój Al-Kaidy ani innych ekstremistycznych ugrupowań. Zobowiązali się też podjąć rozmowy z rządem.

Porozumienie dobrze przysłużyło się procesowi „afganizacji” konfliktu. W znacznym stopniu zaś – sprawie uniknięcia chaotycznego zakończenia wojny, a także – jak okazało się wkrótce, zmniejszeniu natężenia walk. Poza porozumieniem bowiem w Afganistanie pozostało wiele grup zbrojnych – w tym najsilniejsza i najgroźniejsza organizacja terrorystyczna, Islamic State in Khorasan (IS-KP)¹⁰.

Po podpisaniu porozumienia przez kolejne miesiące przemoc militarna, natężenie działań zbrojnych oraz terrorystycznych w Afganistanie pozostawały na dawnym poziomie. Talibowie stali się nieco bardziej powściągliwi pod względem liczby i intensywności swoich działań. Jak zwykle, i w tym roku przeszli do wiosennej ofensywy, tym razem o ograniczonym rozmachu i bez jej ogłaszania. Mało było spektakularnych ataków na bazy wojskowe oraz w miastach. Większą aktywność przejawiały zbrojne grupy działające skrycie; podwoiła się liczba ataków dokonywanych przez organizacje niezidentyfikowane. Od podpisania porozumienia pokojowego talibowie powstrzymywali się od ataków na żołnierzy sił zbrojnych USA i innych państw.

⁹ W raporcie dowództwa operacji „Inherent Resolve” można znaleźć pewne wyjaśnienie przyczyn zaniechań: „[...] siły amerykańskie i koalicyjne zmagaly się z komplikacjami i ograniczeniami wynikającymi z pandemii choroby COVID-19 w Iraku i Syrii [...]” (dodig.mil/Reports/Lead-Inspector-general-Reports/Article/2298912 [dostęp: 22.11.2020]).

¹⁰ Global Terrorism Index w kolejnych raportach wymienia IS-KP w czołówce czterech najbardziej śmiertelnych organizacji terrorystycznych w świecie.

Po 29 lutego Amerykanie angażowali się w działania zbrojne i wspieranie wojsk rządowych w stopniu minimalnym. Od lutego w Afganistanie nie zginął ani jeden amerykański żołnierz.

Jednym z mierników intensywności działań zbrojnych w wojnach – szczególnie w wojnach domowych – jest liczba ofiar cywilnych. Według misji ONZ (UNAMA) w Afganistanie do końca września liczba cywilów, którzy ponieśli śmierć w wyniku działań zbrojnych, wyniosła niespełna 6 tys.¹¹ To niemal 30% mniej niż w analogicznym okresie roku 2019. Odpowiedzialność za śmierć 45% ofiar ponosili talibowie, 23% – siły rządowe, a 30% – inne organizacje i grupy zbrojne.

12 września rząd afgański i talibowie rozpoczęli długo oczekiwane rozmowy pokojowe. Nie miały one jednak katalizującego wpływu na intensywność walk, na zmniejszanie liczby ofiar śmiertelnych. W całym kraju we wrześniu właśnie wzrastały działania zbrojne. Talibowie wznowili ataki na centra dystryktów, w tym dokonali co najmniej siedmiu silnych ataków na obszary miejskie i kilku na obrzeża stolic. W reakcji siły rządowe, stosując przyjętą w marcu strategię „aktywnej obrony”, oprócz rozlokowywania swoich jednostek na spornych obszarach, na szerszą niż dotychczas skalę decydowały się na uderzenia lotnictwa.

Eskalacja działań zbrojnych nie ustawała w następnych miesiącach. 10 października talibowie przypuścili atak na główne miasto prowincji Helmand. Był to pierwszy większy zamach na duże miasto w 2020 r., talibowie bowiem do tej pory unikali takich działań, zgodnie z porozumieniem lutowym. Ta operacja zakończyła się dla nich klęską – poległo około 300 bojowników. Październikowa bitwa o zdobycie stolicy prowincji była najbardziej spektakularnym i znaczącym wydarzeniem, chociaż w kronice starć, zamachów i aktów terroru nowe akcje odnotowywano prawie każdego dnia. W tym miesiącu zginęło 368 żołnierzy wojsk rządowych i funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa oraz 212 osób cywilnych. Były to najwyższe straty w skali miesiąca od września 2019 r.¹²

W listopadzie straty po stronie rządowej wyniosły 205 zabitych – co może dowodzić obniżenia intensywności działań (po obu stronach). W połowie listopada wraz z nadejściem zimowych warunków pogodowych w obszarach bardziej górzystych nastąpił spadek aktywności w konflikcie, choć w grudniu talibowie mimo przyjętych ograniczeń podejmowali działania (także) w miastach. W grudniu wysoką aktywność przejawiali bojownicy IS-KP.

2 grudnia rząd i talibowie wydali oświadczenie o osiągnięciu wstępnego porozumienia dotyczącego kontynuacji rozmów pokojowych. Było to pierwsze pisemne porozumienie stron od początku wojny.

¹¹ Raport misji: unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports [dostęp: 22.10.2020].

¹² Za: nytimes.com/2020/10/08/magazine/afgan-war-casualty-report-october-2020.html [dostęp: 20.10.2020].

Zbrojne działania prowadzone przez cały rok zarówno przez talibów, jak i rządowe wojska i siły bezpieczeństwa nie spowodowały większych zmian na mapie kontrolowanych terytoriów. Ten swoisty *status quo* został zachowany mimo podejmowanych jesienią przez talibów prób zajęcia centrów dystryktów lub prowincji. Pod ich kontrolą natomiast nadal pozostawały obszary wiejskie.

Kapitałne znaczenie dla charakteru i przebiegu wojny w Afganistanie miała obecność i – przede wszystkim – aktywność bojowa wojsk amerykańskich, która w 2020 r. została ograniczona do minimum. W roku 2021 i pewnie w latach następnych konflikty wewnątrzafgańskie rozgrywać się będą bez udziału obcych wojsk. Po dziewiętnastu latach walk, po śmierci ponad 3500 żołnierzy koalicji i ponad 110 000 Afgańczyków, Amerykanie i ich alianci opuszczają kraj, w którym toczy się wojna.

Wojna rozpoczęła się od inwazji Stanów Zjednoczonych (wraz z nielicznymi koalicjantami). Wraz z opuszczeniem kraju przez amerykańskie wojska jednak się ona nie kończy.

Zwycięzcami w 2020 r. zostali talibowie – przede wszystkim dzięki osiągnięciu w lutym porozumienia pokojowego ze Stanami Zjednoczonymi. Jeszcze rok wcześniej traktowani jako światowi terroryści, zasiedli do pomyślnie dla nich zakończonych negocjacji jako równi partnerzy mocarstwa. Nie przegrali wojny z najsilniejszą armią świata. Przegrał Zachód.

Jemen. Między ofensywą Huti a próbami secesji Południa

Od czasu kiedy po raz pierwszy siły rebelianckie Huti (Ansar Allah) przeprowadziły ostrzał raketowy Rijadu (w listopadzie 2017 r.), odpowiedź sił koalicji państw arabskich koncentrowała się m.in. na zacieśnianiu blokady morskiej, tak by ograniczyć możliwości zaopatrywania się rebeliantów w broń, żywność, leki. Blokada skutkowała nie tyle osłabieniem rebelii, ile przede wszystkim cierpieniami ludności cywilnej. Jemen opanował głód. Szacunki ONZ i licznych NGO mówiły o 80% populacji Jemenu, w tym 11,5 mln dzieci, wymagających natychmiastowej pomocy humanitarnej¹³. Szacuje się, że trwający od 2015 r. konflikt zbrojny kosztował życie 233 tys. ludzi, w tym 131 tys. było ofiarami głodu i braku dostępu do opieki medycznej¹⁴.

W państwie ogarniętym konfliktem zbrojnym i katastrofą humanitarną pandemia COVID-19 miała tym samym wielopłaszczyznowe implikacje. Co gorsza, w tym samym roku Jemen doświadczył ulewnych deszczy i powodzi, w wyniku której zginęły 172 osoby, zniszczona została infrastruktura, domy i schronienia uchodźców wewnętrznych. Do grona dotychczasowych uchodźców wewnętrznych (IDPs) dołączyli więc obecnie

¹³ <https://www.unicef.org/appeals/yemen> [dostęp: 25.01.2021].

¹⁴ Dane: „UN humanitarian office puts Yemen war dead at 233,000, mostly from ‘indirect causes’”, UN News, 1 grudnia 2020 r., <https://news.un.org/en/story/2020/12/1078972> [dostęp: 25.01.2021].

ci, którzy stracili dach nad głową wskutek klęski żywiołowej. Szacuje się, że w ciągu jednego roku do 3,6 mln IDPs przybyło 156 tys. osób¹⁵. Jest to najbardziej zagrożona głodem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 część populacji Jemenu. W kontekście tych wydarzeń należy podkreślić, iż Jemen należy do państw uznawanych za wysoce narażone na skutki zmieniającego się klimatu, takie jak ekstremalne powodzie, susze, nagle wybuchy epidemii czy poniesienie się poziomu mórz. Zgodnie z raportem FAO zmiany klimatu w połączeniu z konfliktem zbrojnym są najpoważniejszym zagrożeniem bezpieczeństwa żywnościowego¹⁶. Jemen jest potwierdzeniem tej korelacji. Państwo, w którym z jednej strony ponad 75% populacji żyje z rolnictwa i pasterstwa, a które z drugiej jest uzależnione od importu żywności, w warunkach przedłużającego się konfliktu zbrojnego i ekstremalnych zjawisk klimatycznych zostało dotknięte największym współczesnym kryzysem humanitarnym i kryzysem żywnościowym. Głód i niedożywienie to wynik trzech nakładających się na siebie czynników. Po pierwsze, konfliktu zbrojnego – blokady kraju, ataków na farmy i infrastrukturę, kradzieży żywności na potrzeby ugrupowań zbrojnych (Huti), ograniczania dostępu do wody, uchodźstwa. Po drugie, zmian klimatu – utraty plonów i arealów uprawnych w wyniku suszy i powodzi, a po uderzeniach cyklonów na Półwyspie Arabskim w 2018 r. także plagi szarańczy pustynnej, która w kolejnych latach pustoszyła plony ogarniętego wojną i głodem Jemenu. Po trzecie, problemów natury strukturalnej, które istniały przed konfliktem¹⁷.

Pandemia COVID-19 (pierwszy przypadek w Jemenie odnotowano na początku kwietnia) znacznie ograniczyła dostawy pomocy humanitarnej, co zgodnie z oceną OCHA było spowodowane zarówno ograniczeniami sanitarnymi, jak i zmniejszeniem funduszy¹⁸. Wpłynęła także na dynamikę samego konfliktu zbrojnego. Od stycznia do października 2020 r. liczba frontów wojny w Jemenie wzrosła z 33 do 47! W ciągu zaś pierwszych dziewięciu miesięcy 2020 r. odnotowano 1500 ofiar cywilnych¹⁹. Według bazy ACLED w ciągu sześciu lat wojny w Jemenie w wyniku działań zbrojnych zginęło 130 tys. ludzi, w tym ponad 13 tys. cywilów. W całym 2020 r. odnotowano ponad 19 tys. ofiar działań zbrojnych, co oznaczało spadek o 29% w porównaniu z 2019 r.²⁰

W pierwszej połowie roku obserwowano odwrócenie tendencji obserwowanych od września 2019 r. – kiedy następowało zmniejszenie intensywności konfliktu zbrojnego,

¹⁵ *Yemen Situation Report*, OCHA, 11 listopada 2020 r., <https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-situation-report-11-nov-2020> [dostęp: 25.01.2021].

¹⁶ *2018 The State of Food Security and Nutrition in the World. Building Climate Resilience for Food Security and Nutrition*, FAO, Rome 2018.

¹⁷ *Report: Yemen's Agriculture in Distress*, Conflict and Environment Observatory, październik 2020, <https://ceobs.org/yemens-agriculture-in-distress/> [dostęp: 25.01.2021].

¹⁸ <https://gho.unocha.org/yemen> [dostęp: 25.01.2021].

¹⁹ Dane za: „UN humanitarian office puts Yemen war dead at 233,000, mostly from ‘indirect causes’”, UN News, 1 grudnia 2020 r., <https://news.un.org/en/story/2020/12/1078972> [dostęp: 25.01.2021].

²⁰ M.J. Sulz, „Yemen: High risk of humanitarian fallout amidst the offensive on Marib”, w: E. Bynum, R. Kishi, S. Afkari, S. Jones (red.), *Ten Conflicts to Worry About in 2021*, ACLED, luty 2021, s. 27.

w tym „wyciszenie” konfliktu przygranicznego, a Arabia Saudyjska podejmowała dialog z Ansar Allah (wypuszczając m.in. jeńców)²¹. Już w styczniu doszło do eskalacji działań zbrojnych na linii Arabia Saudyjska/koalicja – Huti. Huti z początkiem roku otworzyli kilka nowych frontów w celu przejęcia kontroli nad roponośnym Marib (kontrolowanym przez siły Hadiego), a także al Jawf, oraz wznowili ostrzał rakiety terytorium Arabii Saudyjskiej²². Początkowo odpowiedzią koalicji państw arabskich było zwiększenie nalotów, ale z powodu pandemii w kwietniu Arabia Saudyjska zdecydowała się na jednostronne zawieszenie broni. Huti konsekwentnie domagali się zniesienia blokady powietrznej i morskiej Sany i Al Hudajdy i przez cały rok próbowali przejąć kontrolę nad Marib. Mimo kampanii powietrznej sił koalicji ofensywa Huti przynosiła efekty. W listopadzie opanowali ważną strategicznie bazę wojskową na zachodzie Marib i zintensyfikowali działania zbrojne w południowej i północno-zachodniej części gubernatorstwa. Miasto Marib w czasie wojny domowej stało się schronieniem dla największej liczby jemeńskich IDPs, uciekających w wyniku ofensywy Huti – szacuje się że liczba uchodźców wzrosła o ponad 100 tys. (mieszkańców Marib i okolic)²³. Do ataków Huti dochodziło także w gubernatorstwie Ad-Dali, co oznaczało konfrontację z siłami sprzymierzonymi z STC²⁴. Ansar Allah oskarżano również o zamachy na infrastrukturę naftową, w tym saudyjskie terminale i tankowce różnych bander²⁵.

Wzmocnienie Huti za sprawą słabnących sił koalicji państw arabskich, których możliwości działania osłabiły i wewnętrzny rozłam (ZEA w lipcu 2019 r. ogłosiły wycofanie swoich sił), i szerząca się w ich krajach pandemia, a także postępująca fragmentaryzacja kraju, to obraz konfliktu w Jemenie w 2020 r. We fragmentaryzacji (prolifracji ośrodków władzy i powstawaniu swoistych „minipaństw”) oprócz rebelii Ansar Allah²⁶ udział ma także separatystyczny Ruch Południa. Od sierpnia 2019 r. to właśnie południowy front działań zbrojnych – walki między separatystycznymi siłami Rady Przejściowej Południa (Southern Transitional Council, STC), które opanowały Aden, uzyskując

²¹ Więcej: P. Salisbury, „The international approach to the Yemen war: Time for a change?”, ICG Commentary, 23 października 2020 r., <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/international-approach-yemen-war-time-change> [dostęp: 25.01.2021]; *Rocznik Strategiczny* 2019/20.

²² Nasilenie działań zbrojnych mogło mieć charakter odwetowy za dokonane 3 stycznia zabójstwo irańskiego generała Kasema Sulejmaniego przez USA.

²³ Do Marib uciekło 71 456 osób, co stanowiło 70% IDPS już przebywających tam w 2020 r. IOM, Marib Response, 2020, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/en_iom_yemen_marib_response_update_25_october_to_14_november_2020.pdf [dostęp: 25.01.2021].

²⁴ Yemen, w: ICG, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/january-2021-alerts-and-december-trends-2020> [dostęp: 25.01.2021].

²⁵ Zob. „Oil tanker ‘attacked by bomb-laden boat’ in Jeddah, Saudi Arabia says”, BBC, 14 grudnia 2020 r., <https://www.bbc.com/news/business-55298807> [dostęp: 25.01.2021].

²⁶ Huti nawet przed wybuchem wojny domowej określani byli mianem „państwa w państwie” za sprawą świetnie zorganizowanej administracji i nowych kompetencji uzyskanych na fali „arabskiej wiosny”. Zob. *Rocznik Strategiczny* 2015/16.

jawne wsparcie ze strony ZEA, a siłami rządowymi prezydenta Hadiego, wspieranymi przez Arabię Saudyjską – przykuwał coraz większą uwagę. W 2020 r. STC umacniała swoją pozycję, co stanowiło realne zagrożenie secesją Jemenu Południowego, zwłaszcza gdy jej przedstawiciele opuścili wspólne komitety, które miały odpowiadać za implementację porozumienia z Rijadu (z listopada 2019 r.) osiągniętego między STC a rządem Hadiego²⁷. W kwietniu STC ogłosiła się jedynym autonomicznym rządem w Adenie i południowych prowincjach, co zdawało się całkowicie kłaść kres porozumieniu rijadzkiemu. W kolejnych miesiącach siły Ruchu Południa rozszerzały stan posiadania, przejmując kontrolę m.in. nad wyspą Sokotra. Dopiero w grudniu STC i Hadi doszli do porozumienia w sprawie implementacji porozumienia z Rijadu. Powołano nowy rząd z premierem Maen Saeedem Abdulmalekiem, w którego skład weszli przedstawiciele STC, a którego tymczasową siedzibą został Aden. Niedługo po tym znaczącym politycznie wydarzeniu został przeprowadzony atak rakietowy na lotnisko w Adenie (30 grudnia), gdzie znajdowali się wówczas ministrowie nowego gabinetu, a także na budynek rządowy, pałac Mashiq. O atak oskarżono Huti, co ułatwiło administracji Trumpa wpisanie Ansar Allah na listę organizacji terrorystycznych i obłożenie jej sankcjami na parę dni przed ustąpieniem prezydenta USA z urzędu²⁸.

Róg Afryki. Wybuch konfliktu zbrojnego w Etiopii i niekończąca się wojna w Somalii

Podobnie jak w Jemenie, we wschodniej Afryce na dynamikę konfliktów zbrojnych oddziaływała i sama pandemia, i klęski żywiołowe. W latach 2019–2020 roje szarańczy pustynnej (o skali największej od dekad) dotarły z Jemenu do Afryki Wschodniej, w tym innego ogarniętego wojną i kryzysem humanitarnym państwa – Somalii, a także Etiopii. Ocenia się, że to właśnie ta ostatnia najbardziej została dotknięta klęską żywiołową, która niszczyła plony i pastwiska m.in. w prowincjach Tigray, Amhara, Oromia. Utrata plonów i paszy dla zwierząt hodowlanych pogłębiła i tak poważny kryzys humanitarny w Rogu Afryki.

Rok pandemii i klęski szarańczy pustynnej był dla Etiopii także rokiem napięć społeczno-politycznych, które przerodziły się w konflikt zbrojny w północnej części kraju, w prowincji Tigray. W tym najbogatszym pod względem zasobów minerałów regionie administracyjnym (*kilil*) Etiopii dominującą siłą polityczną jest TPLF (Ludowy Front Wyzwolenia Tigraju, ang. Tigray People's Liberation Front), który od 1991 r. wchodził w skład rządzącej Etiopią koalicji EPRDF²⁹. Od momentu przejścia władzy w 2018 r.

²⁷ Zob. *Rocznik Strategiczny* 2019/20.

²⁸ Sama aktywność USA w Jemenie znacząco spadła w 2020 r. Szacuje się, że siły amerykańskie przeprowadziły ok. 20 ataków na pozycje AQAP z wykorzystaniem dronów (<https://airwars.org/conflict-data> [dostęp: 28.01.2021]).

²⁹ EPRDF to Etiopski Ludowo-Demokratyczny Front Rewolucyjny, w którego skład wchodziły cztery partie: TPLF, ADP (Partia Demokratyczna Amhary), ODP (Partia Demokratyczna Oromo) i SEPDM

przez Ahmeda Abyi (pochodzącego z najliczniejszej grupy etnicznej Oromo) sytuacja Tigrajczyków diametralnie się zmieniała. Abyi rozpoczął rządy pod hasłem walki z korupcją na najwyższych szczeblach i zakończenia represyjnego reżimu. W ciągu pierwszego roku jego urzędowania zwolniono tysiące więźniów politycznych, podpisano porozumienie pokojowe z Erytreą³⁰, zapoczątkowano reformy systemu prawnego i wyborczego. W 2019 r. Abyi rozwiązał koalicję EPRDF, która przez 25 lat sprawowała władzę i kontrolę nad etiopskim systemem politycznym, m.in. poprzez system represji wobec sił opozycyjnych³¹. W ten sposób TPLF został zmarginalizowany politycznie, a jego ostoją pozostała prowincja Tigray. Dodatkowym problemem z perspektywy Tigrajczyków (stanowiących ok. 7,3% populacji kraju) było zawarcie przez Etiopię porozumienia pokojowego z Erytreą, które było odbierane jako sojusz prowadzący do „zakleszczenia Tigrajczyków między dwoma śmiertelnymi wrogami (Erytreą i Amharą), a następnie zakończenia tego wojną totalną, zmierzającą do zniszczenia TPLF i jego armii”³². W istocie w państwie podzielonym na dziewięć regionów administracyjnych, które zostały utworzone na podstawie kryterium etnicznego, ów konstytucyjny federalizm etniczny rodził wiele problemów i przez analityków uznawany był za tykającą bombę, która może prowadzić do starć międzyetnicznych³³. W każdym z regionów funkcjonują etniczne siły paramilitarne, określane mianem jednostek policji, a w ostatnich latach obserwowana była ich mobilizacja. W konflikcie w 2020 r. jednostki te odgrywały kluczową rolę w czystkach etnicznych i starciach zbrojnych.

Na sierpień 2020 r. zostały zaplanowane wybory federalne, jednakże z powodu pandemii COVID-19 rząd federalny zarządził ich przełożenie, co oznaczało automatycznie przedłużenie mandatu rządzącym zarówno na szczeblu federalnym, jak

(Południowoetiopski Ruch Ludowo-Demokratyczny). Koalicja rządziła krajem od 1991 r. Do 2012 r. przewodził jej Meles Zenawi (przywódca TPLF), który uznawany jest za jednego z twórców etiopskiego etnofederalizmu.

³⁰ Za działalność na rzecz pokoju z Erytreą Abyi został laureatem Pokojowej Nagrody Nobla w 2019 r.

³¹ Zob. <https://www.hrw.org/news/2019/04/07/ethiopia-abiy-first-year-prime-minister-review-democratic-institutions-and> [dostęp: 28.01.2021]. EPRDF został przekształcony w partię polityczną (Prosperity Party), do której TPLF nie przystąpił.

³² Autor wskazuje na trzech udziałowców tego „sojuszu” – są to Abiy, prezydent Erytrei Isaias Afwerki oraz nacjonaliści amharscy, zob. Y. Ghebrehiet, „The ‘peace’ that delivered total war against Tigray”, *Ethiopia Insight*, 23 stycznia 2021 r., <https://www.ethiopia-insight.com/2021/01/23/the-peace-that-delivered-total-war-against-tigray/> [dostęp: 28.01.2021]. Warto pamiętać, że TPLF był siłą dominującą w koalicji w latach wojny z Erytreą.

³³ Zgodnie z konstytucją z 1994 r. to przynależność etniczna (a nie obywatelstwo etiopskie) decyduje w danym regionie o własności ziemi, możliwościach pracy w strukturach rządowych (lokalnych i federalnych) i innych prawach. Etiopię zamieszkuje ponad 90 grup etnicznych, a regionów administracyjnych zdefiniowanych według kryterium etnicznego jest 9, co oznacza, że nawet jeśli mniejszości etniczne w danym regionie administracyjnym otrzymują do zarządzania specjalne dystrykty, to, jak pisze jeden z analityków, „bez względu na liczbę regionów mniejszościowych tworzona jest fikcja etnicznej ojczyzny”. Autor przywoływanego poniżej artykułu argumentuje, że TPLF i premier Zenawi doprowadzili do swoistej sowietyzacji („jak w ZSRR każdy skrawek łądu w Etiopii został określony jako przynależny danej grupie etnicznej”) i zarazem afrykanizacji Etiopii. Zob. M. Mamdani, „The trouble with Ethiopia’s ethnic federalism”, *The New York Times*, 3 stycznia 2019 r., <https://www.nytimes.com/2019/01/03/opinion/ethiopia-abiy-ahmed-reforms-ethnic-conflict-ethnic-federalism.html> [dostęp: 28.01.2021].

i poszczególnych regionów. TPLF w proteście przeciwko tej decyzji (protestowały także inne siły opozycyjne) we wrześniu 2020 r. przeprowadził wybory w Tigraju. W ten sposób zaczęły się wzajemne oskarżenia – strona rządowa podważała legalność wyborów w Tigraju, a TPLF legalność rządów Abyi. Napięcie polityczne eskalowało i przerodziło się w konflikt zbrojny.

W listopadzie wybuchły walki zbrojne – siły Tigrajczyków zaatakowały bazę wojskową w zachodniej części prowincji, a część żołnierzy w niej stacjonujących sprzymierzyła się z TPLF³⁴. Siły rządowe w odwecie przeprowadziły naloty bombowe w zachodniej części regionu, m.in. stolicy Mekelie. Bombardowania i przemoc na ludności cywilnej doprowadziły do uchodźstwa około miliona ludzi, w tym ucieczki około 52 tys. do Sudanu³⁵. Armia federalna przejmowała kontrolę nad miastami dzięki wsparciu paramilitarnych sił z regionu Amhara. Mimo reakcji społeczności międzynarodowej, która apelowała o pokojowe rozwiązanie konfliktu, prezydent kraju (laureat Pokojowej Nagrody Nobla, co szczególnie warto w tym kontekście przypomnieć) zdecydował się na zbrojną operację pod hasłem przywracania prawa i porządku. O intensywności działań zbrojnych świadczą wstępne szacunki ofiar z początku grudnia, które mówiły o kilku tysiącach zabitych żołnierzy³⁶. W trakcie konfliktu także cywile stawali się ofiarami zarówno bezpośrednich starć zbrojnych, jak i przemocy jednostronnej (czystki z użyciem maczet, noży). Milicje TPLF oskarżane były o czystki etniczne na mieszkańcach prowincji Amhara, z kolei uchodźcy z Tigraju byli zabijani przez milicje Amharów. W istocie blokada informacyjna i komunikacyjna regionu, oficjalnie podyktowana pandemią, a także decyzjami państw sąsiednich (w pierwszych dniach konfliktu Sudan zamknął granice z Tigrajem), utrudnia rzetelną analizę konfliktu. Zamknięcie obszarów konfliktu dla zewnętrznych obserwatorów oznaczało, że wojna rozgrywała się w warunkach kontroli informacji. Tigrajczycy w atakowanych miastach zostali odcięci od Internetu, ale także dostaw wody, elektryczności, bankowości. BBC i HRW zbierały informacje od uchodźców m.in. z Mekelie, z których wyraźnie wynikało, że było wiele ofiar wśród ludności cywilnej. W przekazie rządowym Abyi podkreślał, że w trakcie operacji „nie zginął ani jeden cywil”³⁷.

Konflikt w Etiopii miał znaczenie dla toczącego się od ponad trzech dekad konfliktu w sąsiedniej Somalii. Po wybuchu walk w Tigraju Etiopia zdecydowała się wycofać 3 tys.

³⁴ D. Mhtani, W. Davison, „Ethiopia: Not too late to stop Tigray conflict from unravelling country”, ICG, 10 listopada 2020 r., <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-of-africa/ethiopia/ethiopia-not-too-late-stop-tigray-conflict-unravelling-country> [dostęp: 28.01.2021].

³⁵ <https://www.hrw.org/news/2020/12/23/interview-uncovering-crimes-committed-ethiopia-tigray-region> [dostęp: 28.01.2021].

³⁶ „Thousands killed in Ethiopia's conflict, Tigray side asserts”, Associated Press, 4 grudnia 2020 r. [dostęp: 28.01.2021]; <https://apnews.com/article/ethiopia-abyi-ahmed-kenya-568cc5a4b173f5a4467455cd418f44de> [dostęp: 28.01.2021].

³⁷ „Ethiopia's Tigray crisis: Cutting through the information blackout”, BBC, 5 grudnia 2020 r., <https://www.bbc.com/news/world-africa-55189607> [dostęp: 28.01.2021].

żołnierzy stacjonujących w Somalii (do tego rozbrajała oficerów pochodzenia tigrajskiego rozmieszczonych w ramach kontyngentu etiopskiego AMISOM). Zmniejszanie aktywności sił międzynarodowych w tak krytycznym momencie – wybuchu pandemii, zbliżających się wyborów w Somalii i niezmnijającej się aktywności terrorystycznej Asz-Szabab – nie mogło być dobrym prognostykiem. Pierwsze przypadki COVID-19 odnotowano w Somalii w połowie marca. Pandemia, osłabiając i tak kruchą strukturę instytucjonalną, wpłynęła na możliwości podjęcia przez stronę rządową skutecznej walki z Asz-Szabab. Z kolei dżihadyści wciąż przeprowadzali ataki terrorystyczne, co oznaczało, że pandemia w niewielkim stopniu zadziałała, zgodnie ze słowami analityków Carnegie Endowment, jako czynnik odstrasżający³⁸. Zamiast tego Asz-Szabab wykorzystywał ją w swojej propagandzie, głosząc, iż jest ona karą zesланą na niewiernych w Europie i USA³⁹. Równocześnie dżihadyści prowadzili kampanię dezinformacyjną sabotującą działania rządu na rzecz przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się SARS-CoV-2 i odmawiali stosowania się do zaleceń epidemiologicznych.

Pandemia COVID-19 była tylko jednym z wielu czynników wpływających na pogłębianie się kryzysu humanitarnego w Somalii. Susze⁴⁰ i powodzie oraz szarańcza pustynna dewastowały uprawy i tylko w 2020 r. doprowadziły do uchodźstwa dodatkowe 620 tys. osób, które dołączyły do jednej z najliczniejszych na świecie grupy IDPs (szacowanej na 2,6 mln ludzi)⁴¹. Ludność cywilna ginęła także w wyniku bezpośrednich działań zbrojnych, przemocy jednostronnej i ataków terrorystycznych. Zgodnie z danymi UNSOM (misji ONZ rozmieszczonej w Somalii) w 2019 r. odnotowano 1154 ofiary cywilne, z czego 67% było ofiarami ataków Asz-Szabab (w większości z wykorzystaniem improwizowanych ładunków wybuchowych, ale także egzekucji przeprowadzanych na obszarach pod kontrolą dżihadystów). Pozostałe 33% ofiar to wynik walk międzyklanowych, a także dość sporadycznych w 2020 r. operacji militarnych przeciw Asz-Szabab podejmowanych przez siły rządowe, AMISOM i USA. W 2020 r. UNSOM raportowało minimum 596 ofiar cywilnych tylko z pierwszej połowy roku⁴².

W wymiarze wojskowym istotne było przedłużenie mandatu misji Unii Afrykańskiej w Somalii – AMISOM (do końca 2021 r.), mimo to proces zmniejszania kontyngentów

³⁸ T.B. Blanc, *How the Pandemic Has Laid Bare Somalia's Weak Governing Structures – Conflict Zones in the Time of Coronavirus: War and War by Other Means*, Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2020/12/17/how-pandemic-has-laid-bare-somalia-s-weak-governing-structures-pub-83472> [dostęp: 28.01.2021].

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ W 2019 r. Somalia doświadczyła największej suszy od 35 lat. Połowa populacji cierpiała na niedobór pożywienia.

⁴¹ K. Roth, *Somalia. Events of 2020*, HRW 2021, <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/somalia#> [dostęp: 28.01.2021].

⁴² Ibidem.

państw afrykańskich⁴³ z każdym rokiem osłabia efektywność operacji zbrojnej przeciwko Asz-Szabab. Nie dziwi zatem, iż równoległe działania dżihadystów przybierają na sile. Asz-Szabab rozbudowuje zarówno aparat przymusu na terytoriach znajdujących się pod jego kontrolą, jak i siatkę powiązań i wpływów finansowych. Haracz płać somalijscy przedsiębiorcy, zwłaszcza ci, którzy przekraczają kontrolowane przez dżihadystów obszary („podatki tranzytowe”), „opodatkowanie” nakładane jest na towary przybywające do somalijskich portów, w tym do Mogadyszu, które jest przecież głównym źródłem dochodów rządowych. Asz-Szabab pobiera także opłaty od rolników – podatki od ziemi, bydła czy za użytkowanie wody. Według raportu Hiraal Institute w konsekwencji w 2020 r. wpływy organizacji mogły przewyższać dochody rządowe⁴⁴. Decyduje to zarówno o sile w polu walki, jak i zdolnościach do dokonywania zamachów terrorystycznych.

Największe zamachy zostały przeprowadzone przez dżihadystów na przełomie 2019 i 2020 r. W zamachu samobójczym z 28 grudnia 2019 r. w Mogadyszu zginęły 82 osoby, a 150 zostało rannych. Z kolei w styczniu Asz-Szabab zaatakował najpierw kenijską bazę wojskową (w której rozmieszczeni byli także żołnierze amerykańscy), a następnie przeprowadził kolejny zamach w Mogadyszu w okolicach budynku parlamentu. Pandemia nie wpłynęła znacząco na możliwości operacyjne dżihadystów, o czym świadczyły ataki z drugiej połowy roku. Od końca września w istocie wzrastała liczba zamachów Asz-Szabab na AMISOM (kontyngenty: ugandyjski w Dolnej Shabelle, kenijski w Dolnej Dżubie i etiopski w Gedo) oraz patrole sił rządowych. Dżihadysty dalej udowadniali skuteczność w przeprowadzaniu zamachów terrorystycznych w stolicy kraju. W lipcu Asz-Szabab zaatakował jeden z hoteli, w sierpniu samochód pułapka eksplodował w pobliżu bazy armii somalijskiej. W kolejnych miesiącach, m.in. w listopadzie, zamachowiec wysadził się w pobliżu akademii policyjnej w Mogadyszu, a w styczniu 2021 r. celem innego zamachu samobójczego byli pracownicy tureckiej firmy budowlanej (m.in. realizującej budowę drogi Mogadyszu–Afgooye). Do ataku doszło 15 km od tureckiej bazy wojskowej, będącej największą zagraniczną bazą wojskową Turcji⁴⁵. Dżihadysty podejmowali także próby zabójstw politycznych. W stolicy kraju zabity został m.in. zastępca komisarza dystryktu, senator, minister pracy i spraw społecznych. Z kolei w Galmudugu przeprowadzono atak na samolot nowo wybranego prezydenta tego stanu federalnego⁴⁶. W grudniu do zamachu samobójczego w Galmudugu (w wyniku którego zginęło co najmniej 15 osób,

⁴³ W maju 2019 r. RB podjęła decyzję o zmniejszeniu do lutego 2020 r. o kolejny tysiąc liczby żołnierzy AMISOM, co oznaczało, że w 2020 r. na terytorium Somalii pozostało rozmieszczonych 19 600 żołnierzy misji UA. Zob. UNSEC, S/RES/2472, 31.05.2019.

⁴⁴ M. Harper, „Somalia conflict: Al-Shabab ‘collects more revenue than government’”, BBC, 26 października 2020 r., <https://www.bbc.com/news/world-africa-54690561> [dostęp: 28.01.2021].

⁴⁵ „Deadly suicide attack in Mogadishu claimed by al-Shabaab”, *The Guardian*, 2 stycznia 2020 r., <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/02/deadly-suicide-attack-in-mogadishu-somalia-claimed-by-al-shabaab> [dostęp: 28.01.2021].

⁴⁶ <https://acleddata.com/2020/11/11/regional-overview-africa1-7-november-2020/> [dostęp: 28.01.2021].

w tym oficerowie armii somalijskiej) doszło podczas wiecu premiera Mohameda Husseina Roble'a⁴⁷.

Wobec osłabiania zdolności bojowych AMISOM ważną rolę w zwalczaniu Asz-Szabab i wspieraniu sił rządowych odgrywały siły amerykańskie. W 2020 r. w kraju było rozmieszczonych około 700 amerykańskich żołnierzy. Siły amerykańskie przeprowadziły łącznie 50 bombardowań pozycji Asz-Szabab (zgodnie z informacjami Amnesty International ginęli w nich również cywile)⁴⁸ – oznaczało to, że było ich mniej niż w 2019 r.⁴⁹ W październiku 2019 r. USA zdecydowały się otworzyć (po 28 latach) swoją ambasadę w Mogadiszu i zapowiedziały plan przeznaczenia 260 mln USD na pomoc humanitarną dla Somalii. Wydawało się, że administracja Trumpa była zdeterminowana, by kontynuować wysiłki na rzecz przywracania pokoju i stabilizacji kraju, który tak łatwo Amerykanie opuścili w 1994 r. Lekcje z historii powinny zostać odrobione. Decyzja USA, a następnie ONZ (wszystkie siły pokojowe opuściły Somalię do końca 1995 r.), okazała się tragiczna w skutkach. Chaos polityczny, wojny warlordów i narastająca katastrofa humanitarna ogarnęły kraj, który stał się dla świata synonimem państwa upadłego. Po ponad dekadzie najpierw Unia Sądów Szariackich, która odbiła Mogadiszu z rąk warlordów, a następnie piraci z Puntlandu nie tylko z powrotem przykuli uwagę społeczności międzynarodowej, lecz także zmusili ją do przeprowadzenia złożonych i kosztownych operacji zbrojnych na rzecz przywrócenia bezpieczeństwa w Rogu Afryki. Niestety, administracja amerykańska i tej lekcji nie odrobiła. Tuż przed końcem swojej kadencji Trump podjął decyzję o wycofaniu wojsk amerykańskich z Somalii do 15 stycznia 2021 r. (a zatem pięć dni przed zaprzysiężeniem Joe Bidena). Jasne jest, że oznacza to otwarcie pola do ekspansji Asz-Szabab (nie tylko w Somalii, lecz także w sąsiedniej Kenii i Etiopii) w krytycznym momencie dla całego regionu. Mowa tu zarówno o pandemii, wyniszczających klęskach żywiołowych i pogłębiającym się kryzysie humanitarnym, jak i roku wyborczym (i dla Somalii, i prawdopodobnie Etiopii), nasilających się napięciach międzyklanowych oraz na linii Kenia–Somalia⁵⁰.

Mimo pandemii we wrześniu zawarte zostało porozumienie w sprawie wyborów somalijskich, które mają zostać przeprowadzone w 2021 r. Wybory te nie będą jednak miały

⁴⁷ <https://www.trtworld.com/africa/suicide-bombing-leaves-over-dozen-dead-in-central-somalia-42487> [dostęp: 28.01.2021].

⁴⁸ A. Hassan, „Plan to pull U.S. troops from Somalia is cold comfort amid civilian toll of air war”, 3 listopada 2020 r., <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/11/plan-to-pull-us-troops-from-somalia-is-cold-comfort-amid-civilian-toll-of-air-war/> [dostęp: 28.01.2021].

⁴⁹ W 2019 r. przeprowadzono 63 naloty. Dla porównania w 2018 – 47, a w 2017 r. – 35, zob. <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/12/10/africom-conducts-50th-airstrike-in-somalia-amid-us-troop-relocation-in-africa/> [dostęp: 28.01.2021].

⁵⁰ Oprócz kenijsko-somalijskich napięć politycznych (odwołanie ambasadorów) odnotowano incydenty zbrojne. We wrześniu doszło do wymiany ognia między żołnierzami kenijskimi a armią somalijską w związku z wydarzeniami w Gedo. W Gedo siły kenijskie przeprowadziły wcześniej operacje zbrojne (w odpowiedzi na ataki Asz-Szabab w Kenii), w których zginęło kilku cywilów, co wywołało demonstracje anykenijskie.

charakteru powszechnego, a zależeć będą od decyzji poszczególnych klanów. Zgodnie z ustaleniami część klanów wyznaczy delegatów, którzy następnie wybiorą somalijski rząd. Już sam fakt mianowania elektorów wywołał napięcia społeczno-polityczne. Historia współczesnego konfliktu somalijskiego nakazuje z niepokojem patrzeć na rozwój wydarzeń, jako że w latach wyborów dżihadyści jeszcze bardziej intensyfikują swoją aktywność terrorystyczną. Do tego już w 2020 r. obserwowano wzrost starć międzyklanowych, które mogą się zaostrzyć w związku z wyborami.

Konflikt w Libii pod wpływem tureckiej interwencji

W 2020 r. wojna domowa w Libii stała się umiędzynarodowionym konfliktem zbrojnym, walką już nie tylko między libijskimi siłami GNA (Rząd Zgody Narodowej z premierem Fajizem as-Sarradżem) i LNA (Libijska Armia Narodowa pod przywództwem marszałka Chalify Haftara) oraz plemion z nimi sprzymierzonych, lecz także obszarem konfrontacji i walki o status oraz wpływy mocarstw regionalnych. Nie ulega wątpliwości, że i wcześniej strony konfliktu dostawały wsparcie polityczne, finansowe i wojskowe (dostawy uzbrojenia, kontraktorów wojskowych, pomoc doradczo-szkoleniową) ze strony takich państw jak Turcja, Katar – w przypadku GNA, czy Egipt, ZEA, Rosja – w przypadku LNA. Mimo to w obliczu intensywnych walk o Trypolis – siedzibę uznawanego przez społeczność międzynarodową GNA, które toczyły się przez cały 2019 r.⁵¹ (podczas oblężenia stolicy siły Haftara otrzymały wsparcie m.in. rosyjskich najemników – Grupy Wagnera)⁵² – Turcja zdecydowała się na bezprecedensowy krok względem swojego zaangażowania w Libii. Gdy w grudniu GNA wystosował do Turcji prośbę o udzielenie wsparcia zbrojnego, turecki parlament (2 stycznia) wyraził zgodę na wysłanie do Libii sił zbrojnych⁵³. Interwencja w istocie zmieniła dynamikę konfliktu libijskiego. Największą liczebnie pomoc zbrojną w walkach o Trypolis GNA otrzymywał dzięki sprowadzeniu do Libii syryjskich kontraktorów wojskowych (w styczniu rozmieszczono ich 2 tys., w lipcu Pentagon informował o 3700 syryjskich najemników)⁵⁴. Sama Turcja wysłała do wybrzeży Libii swoje fregaty (podejrzewano, że odpalano z nich pociski przeciwlotnicze, którymi strącano drony LNA), zwiększyła zaangażowanie operatorów wywiadu i szkoleniowców, zaczęła rozbudowę obrony przeciwlotniczej w bazie Mitiga w Trypolisie⁵⁵. Turec-

⁵¹ Zob. *Rocznik Strategiczny* 2019/20.

⁵² W 2020 r. rozmieszczonych było 2 tys. rosyjskich kontraktorów, którym w maju Rosja dostarczyła kilkanaście myśliwców. Zob. K. Robinson, „Who's who in Libya's war?”, CRF, czerwiec 2020, <https://www.cfr.org/in-brief/whos-who-libyas-war> [dostęp: 30.01.2021].

⁵³ Miesiąc wcześniej Turcja i GNA podpisały dwa strategiczne porozumienia – o współpracy w sferze bezpieczeństwa oraz delimitacji granicy morskiej. Na podstawie tego pierwszego porozumienia as-Sarradż zwrócił się o pomoc wojskową.

⁵⁴ Syryjczycy mieli być zachęceni przez Turcję zarobkami i obywatelstwem tureckim. Turcja wysłała w tym czasie także ponad 100 własnych oficerów (K. Robinson, op. cit.).

⁵⁵ M. Gawęda, „Turecka operacja połączona w Libii”, *defence24*, 20 czerwca 2020 r., <https://www.defence24.pl/turecka-operacja-polaczona-w-libii-analiza> [dostęp: 30.01.2021].

kie lotnictwo wykonywało misje rozpoznawcze i transportowe, a w czerwcu brało udział w morskich manewrach wojskowych na dużą skalę (z udziałem 32 jednostek marynarki), które, jak oceniają analitycy, były „zakamuflowaną symulacją powietrznej operacji bojowej”⁵⁶ i zarazem pokazem siły.

Równolegle do działań zbrojnych odbywały się kolejne libijskie konferencje pokojowe (stało się to już niemalże tradycją). W styczniu konferencją w Berlinie, której głównym celem było doprowadzenie do zakończenia oblężenia Trypolisu przez LNA, zapoczątkowano proces negocjacyjny. Od lutego pod auspicjami ONZ rozpoczęto dialog w tzw. formule 5 + 5 (genewskie rundy negocjacyjne z udziałem Wspólnej Komisji Wojskowej, w której skład weszło po pięciu oficerów z LNA i GNA). Podobnie jak wszystkie wcześniejsze analogiczne inicjatywy pokojowe, początkowo nie przynosiła ona pożądanego rezultatu. Innymi słowy, losy wojny rozstrzygały się w polu bitwy, a nie przy stole negocjacyjnym.

W styczniu siły Haftara odnotowywały sukcesy na polu walki zbrojnej. Gdy jedna z brygad stacjonujących w Syrcie przeszła na stronę LNA, siły Haftara przejęły kontrolę nad tym ważnym strategicznie miastem. Haftar ogłosił zarazem, że w odpowiedzi na turecką decyzję o interwencji wstrzymane zostaną dostawy ropy z libijskich terminali. Mimo deklaracji tymczasowego zawieszenia broni dochodziło do starć zbrojnych między GNA i LNA z wykorzystaniem ciężkiej artylerii i uzbrojonych dronów. Bombardowane były nie tylko cele wojskowe GNA, lecz także infrastruktura cywilna i dzielnice mieszkalne. GNA przeprowadzał zaś naloty na pozycje LNA, m.in. w prowincji Syrta. W rezultacie już od lutego wyraźnie widoczna była eskalacja konfliktu, co miało związek także z rozmieszczeniem znacznych sił zagranicznych najemników.

Pierwsze odnotowane przypadki COVID-19 w Libii (koniec marca) i apele ONZ o zawieszenie ognia nie wpłynęły istotnie na działania zbrojne. Strony nie zgodziły się na formalne zawieszenie broni, a w kolejnych miesiącach wzrastała liczba ataków zbrojnych, w tym na ludność cywilną i infrastrukturę szpitalną (m.in. szpital centralny w Trypolisie)⁵⁷. Wspierane przez Turcję i najemników siły GNA rozpoczęły operację „Peace Storm” (26 marca) w celu odbicia okolic Trypolisu i Misraty opanowanych przez LNA⁵⁸. Kluczowe stało się także przejście kontroli nad strategiczną bazą sił powietrznych LNA w Al-Watija w pobliżu granicy z Tunezją. W maju po dwóch miesiącach kampanii zbrojnej siły GNA opanowały Al-Watija i odnosiły coraz większe sukcesy w odbijaniu przedmieść Trypolisu. Kluczowym momentem było odbicie Tarhuny (75 km na wschód od Trypolisu), głównej bazy LNA podczas

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Zob. <https://acleddata.com/2020/05/13/call-unanswered-un-appeal/>; „Secretary-General condemns continued attacks on medical facilities in Libya”, UN Press Release, 7 kwietnia 2020 r., <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20037.doc.htm>; „Air strike on Libya hospital kills five doctors”, BBC, 28 lipca 2019 r., <https://www.bbc.com/news/world-africa-49143263> [dostęp: 30.01.2021].

⁵⁸ <https://acleddata.com/2020/04/09/cdt-spotlight-continued-fighting-in-libya/> [dostęp: 30.01.2021].

ofensywy na Trypolis⁵⁹. LNA wycofując się, zaminowywała przedmieścia Trypolisu, co w kolejnych miesiącach skutkowało licznymi ofiarami wśród cywilów. Tym sposobem w pierwszym tygodniu czerwca 2020 r. zakończyło się ponad roczne oblężenie Trypolisu przez siły Haftara.

Po spektakularnej porażce LNA siły GNA przystąpiły do kontrofensywy, której celem było przejęcie kontroli nad infrastrukturą naftową w środkowej Libii. W powstrzymaniu serii sukcesów GNA kluczową rolę odegrali sojusznicy Haftara – od maja Rosja rozmieszczała swoje myśliwce wielozadaniowe i bombowce (co ujawnił AFRICOM)⁶⁰, 20 lipca zaś Zgromadzenie Narodowe Egiptu wyraziło zgodę na wysłanie sił zbrojnych do Libii. Perspektywa eskalacji konfliktu, gdyby Egipt zdecydował się na interwencję zbrojną, była znacznie skuteczniejszym motywatorem do (kolejnego) tymczasowego porozumienia stron konfliktu niż dotychczasowe mediacje ONZ. Równolegle na obszarach kontrolowanych zarówno przez GNA (Trypolis, Misrata i Az-Zawija), jak i LNA (Bengazi i Sabha) wybuchły masowe protesty wywołane pogarszającymi się warunkami życia Libijczyków⁶¹. W rezultacie tych wydarzeń najpierw premier konkurencyjnego ośrodka władzy – Izby Reprezentantów (HoR, ang. House of Representatives) Abdullah al-Thinni ogłosił rezygnację, a następnie także as-Sarradz zapowiedział, że ustąpi w październiku.

W tych okolicznościach seria negocjacji genewskich (w formule 5 + 5) w końcu przyniosła efekt. 23 października strony zawarły porozumienie o trwałym zawieszeniu ognia, a trzy dni później ustanowiono Libijskie Forum Dialogu Politycznego (LPDF, ang. Libyan Political Dialogue Forum). Przewidywało ono wycofanie sił walczących z linii frontów i zamrożenie kontraktów na szkolenia wojskowe – oznaczało to, że wszyscy zagraniczni kontraktorzy wojskowi opuszczą Libię przed styczniem⁶². W skład LPDF weszło 75 delegatów ze strony GNA, LNA, a także niezależnych wyznaczonych przez ONZ⁶³. Jego celem jest wypracowanie mapy drogowej wyborów parlamentarnych, prezydenckich oraz utworzenia nowego rządu.

⁵⁹ „Libyan government forces seize Haftar stronghold Tarhuna”, Al Jazeera, 5 czerwca 2020 r., <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/5/libyan-government-forces-seize-haftar-stronghold-tarhuna> [dostęp: 30.01.2021].

⁶⁰ „Russia deploys military fighter aircraft to Libya”, U.S. Africa Command Public Affairs, 26 maja 2020 r., <https://www.africom.mil/pressrelease/32887/russia-deploys-military-fighter-aircraft-to-1> [dostęp: 30.01.2021].

⁶¹ Wojna, korupcja, pogarszające się warunki życia, odcinanie dostaw wody pitnej, elektryczności, paliwa, kryzys bankowy, który pozbawił wielu mieszkańców dostępu do gotówki, w końcu kryzys zdrowotny, wyprowadziły mieszkańców libijskich miast na ulice. Demonstracje we wrześniu wybuchły w miastach kontrolowanych przez GNA, w sierpniu w Bengazi, a w październiku w Sabha. Organizacje praw człowieka informowały o używaniu broni przeciw protestującym, porwaniach, torturach. Zob. <https://www.hrw.org/news/2020/09/10/libya-armed-groups-violently-quell-protests> [dostęp: 30.01.2021].

⁶² ICG, *Libya Update #2*, 24 grudnia 2020 r., <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/crisis-group-libya-update-2> [dostęp: 30.01.2021].

⁶³ Forum Dialogu porozumiało się do tej pory w sprawie daty wyborów parlamentarnych (grudzień 2021 r.) oraz potrzeby utworzenia nowej trzyosobowej Rady Prezydenckiej, nie ustalono jednak trybu wyboru do Rady. ICG, *Libya Update #1*, 11 grudnia 2020 r., <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/crisis-group-libya-update-1> [dostęp: 30.01.2021].

O tym, że porozumienie genewskie było raczej grą na czas i żadna ze stron nie zamierza w pełni go implementować, świadczyły wydarzenia z listopada i grudnia. Turcja wciąż przerzucała uzbrojenie do Trypolisu, a także wzmacniała swoją obecność w Al-Watija. To, że prezydent Erdoğan nie ma zamiaru wycofać swych sił, stało się jasne 22 grudnia, kiedy turecki parlament zatwierdził dekret prezydencki o przedłużeniu zaangażowania zbrojnego w Libii o dodatkowe osiemnaście miesięcy. Zgodnie z uzasadnieniem sformulowanym przez Erdoğan, Turcja wspiera dialog polityczny w Libii, ale płynące z tego kraju zagrożenia dla Turcji i całego regionu wciąż istnieją: „jeśli wznowione zostaną ataki tzw. Libijskiej Armii Narodowej i starcia zbrojne, zagrożą one interesom Turcji w basenie Morza Śródziemnego i Afryce Północnej”⁶⁴. Z kolei po stronie LNA następowało przegrupowanie, poszukiwanie nowych rekrutów, a rosyjscy najemnicy, zamiast się wycofywać, zwiększali obecność w bazach powietrznych środkowej Libii (Al-Gardabija i Al-Jufra) i przewozili sprzęt wojskowy do innych baz LNA⁶⁵. Wydarzenia te wyraźnie wskazują, jak kruche może się okazać osiągnięte w październiku porozumienie.

Armed conflicts in Africa and the Middle East during the COVID-19 pandemic

The article analyzes the most intensive armed conflicts in Africa and the Middle East in 2020. It focuses on conflicts in Afghanistan, Syria, Yemen, Libya, Somalia, and the conflict that broke out in the second half of the year in Tigray, Ethiopia. The selected conflicts are not only of high intensity, but are also the world's largest humanitarian disasters. As part of the series of the *Strategic Yearbook* articles which provide an overview of contemporary armed conflicts, this study is a continuation of the analyses from previous editions. Its purpose is to explore the conditions and dynamics of the armed conflicts, as well as the forms and scale of their internationalization. In 2020, the COVID-19 pandemic and natural disasters were a factor that additionally influenced the intensity of military operations, as well as the humanitarian situation in the analyzed regions. These two factors increased the scale of the humanitarian catastrophe and, at the same time, limited the possible scope of humanitarian operations. However, they differed as to their influence on military operations in individual conflicts.

Keywords: armed conflicts, jihadism, COVID-19, conflict in Libya, conflict in Syria, conflict in Afghanistan, conflict in Tigray, conflict in Somalia, conflict in Yemen, military interventions

Słowa kluczowe: konflikty zbrojne, dżihadizm, COVID-19, konflikt w Libii, konflikt w Syrii, konflikt w Afganistanie, konflikt w Tigraju, konflikt w Somalii, konflikt w Jemenie, interwencje zbrojne

⁶⁴ Cyt. za: <https://www.libyaobserver.ly/news/turkeys-parliament-approves-extending-troop-deployment-libya-18-months> [dostęp: 30.01.2021].

⁶⁵ ICG, *Libya Update #2*, op. cit.

Kamila Pronińska

ORCID 0000-0002-2987-7653

Bezpieczeństwo energetyczne i polityka klimatyczno-energetyczna w warunkach pandemii COVID-19

Wydarzenia 2020 r. – pandemia COVID-19 i „Wielki Lockdown” (ang. *Great Lockdown*, termin wprowadzony przez MFW w kwietniu 2020 r.) – niosą poważne implikacje dla bezpieczeństwa zarówno w wymiarze społecznym, politycznym, jak i ekonomicznym. Zgodnie z prognozą MFW sformułowaną już w pierwszym kwartale 2020 r. „Wielki Lockdown” miał się okazać największą recesją od czasu Wielkiej Depresji, wprowadzając tym samym światową gospodarkę w znacznie większy kryzys niż ten z 2008 r.¹ W istocie państwa mierzyły się z kryzysem zdrowotnym, finansowym, spadkiem cen ropy, rosnącymi niepokojami społecznymi, a wszystkie te kryzysy w różnej mierze wpływały na funkcjonowanie sektora energetycznego, możliwości realizacji polityki klimatyczno-energetycznej i całościowo na bezpieczeństwo energetyczne. Celem artykułu jest zbadanie, jak rok pandemii wpłynął, po pierwsze, na wymiar ekonomiczny bezpieczeństwa energetycznego – tj. trendy popytowo-podażowe, w tym politykę eksporterów, po drugie, na wymiar ekologiczny – czyli emisje CO₂ generowane przez spalanie paliw kopalnych i politykę klimatyczno-energetyczną. Ze względu na specyfikę *Rocznika Strategicznego* w centrum uwagi znajdują się zmiany i wydarzenia z 2020 r., a był to rok szczególnie ważny dla oceny możliwości realizacji celów porozumienia paryskiego.

Globalny rynek – trendy popytowo-podażowe w dobie pandemii COVID-19. NOCs vs. IOCs. Polityka OPEC i rosyjska strategia energetyczna

Zgodnie z oceną Międzynarodowej Agencji Energii (IEA): „pandemia COVID-19 spowodowała więcej zaburzeń w sektorze energetycznym niż jakiekolwiek wydarzenie w historii, pozostawiając ślad, który będzie odczuwalny jeszcze przez wiele lat”². Tak

¹ IMFBlog, „The Great Lockdown: Worst economic downturn since the Great Depression”, *IMF Blog* (blog), <https://blogs..org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/> [dostęp: 22.01.2021].

² IEA, *World Energy Outlook 2020 – Analysis*, IEA, Paris 2020, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020> [dostęp: 4.01.2021].

wyraziste stwierdzenie odnosi się zarówno do zaburzeń obserwowanych w 2020 r. na rynku tradycyjnych surowców energetycznych, jak i skutków trendów z okresu pandemii dla polityk transformacji energetycznej.

Pandemia z pewnością wprowadziła rynki surowcowe (podobnie jak i wiele innych dziedzin życia społeczno-gospodarczego) w stan niepewności. Już sam fakt pojawienia się tego „czarnego łabędzia”³ w roku tak ważnym z perspektywy polityki klimatyczno-energetycznej był znaczący. 2020 był to przede wszystkim rok weryfikacji osiągnięć w zakresie realizacji pierwszego pakietu klimatyczno-energetycznego UE (tzw. 20 × 20 × 20) i równocześnie upływu pięciu lat od podpisania przełomowego globalnego porozumienia paryskiego, co jest dobrym momentem na realistyczną ocenę dotychczasowych polityk państw, tj. wywiązywania się ze zobowiązań paryskich. Innymi słowy, odpowiedzi na pytanie, gdzie jesteśmy i w jakim kierunku podążamy, jeśli chodzi o globalny system klimatyczny i przyszłość planety. W końcu był to rok wyborów prezydenckich w USA, w których wybór między dotychczasowym prezydentem Donaldem Trumpem a Joe Bidenem był w istocie wyborem między perspektywą klimatycznej katastrofy, do której w ogromnej mierze przyczynić się miało odejście USA od polityki proklimatycznej, a powrotem tego państwa na drogę globalnej walki ze zmianami klimatu. COVID-19 wpłynął na wszystkie te sfery.

Wybuch pandemii, jej błyskawiczne rozprzestrzenienie się w skali globalnej i zamknięcie gospodarek jako bezprecedensowe we współczesnym świecie wydarzenia szybko uderzyły w rynki surowcowe. Zaburzenie dotychczasowych trendów popytowo-podażowych na globalnym rynku surowców energetycznych było pierwszym poważnym przejawem tego „uderzenia”. Wprowadzony lockdown i ograniczenia w podróżowaniu znalazły odzwierciedlenie w spadającym globalnym popycie na energię, w tym popycie na wszystkie nieodnawialne źródła energii pierwotnej. Jedynym sektorem energetyki, w którym obserwowano minimalny wzrost popytu, była energetyka odnawialna, choć i w tym zakresie widoczne było znaczne spowolnienie i odkładanie inwestycji. Zgodnie z pierwszymi szacunkami IEA za 2020 r. globalny popyt na energię spadł o 5%, a inwestycje w sektorze energetycznym o 18%⁴. Największy spadek odnotowano w zakresie popytu na ropę i węgiel – odpowiednio 8% i 7%. W zdecydowanie mniejszym stopniu spadło zużycie gazu ziemnego (3% w porównaniu z 2019 r.) oraz energii elektrycznej (2%). W 2020 r. popyt na OZE wzrósł zaledwie o 0,9%, dla porównania w 2019 r. wykorzystanie OZE zwiększyło się o 12,2%, średni roczny wzrost konsumpcji OZE w okresie 2008–2018 wynosił zaś 13,7%⁵. Najwięcej nowych mocy przybywało w fotowoltaice (PV) – w 2019 r. przyłączono do sieci 109 GW nowych instalacji PV;

³ Nawiązanie do *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable* Nassima Taleba.

⁴ Dane za 2020 r. za: IEA, *World Energy Outlook 2020 – Analysis*, op. cit. Dla porównania w 2019 r. popyt na energię pierwotną wzrósł o 1,3%, a w latach 2008–2018 średni roczny wzrost konsumpcji energii wynosił 1,6%. Dane za: BP, *Statistical Review of World Energy 2020 69th edition*, BP, London, czerwiec 2020, s. 8.

⁵ Dane: BP, op. cit., s. 53.

co ciekawe, udział ChRL w tych globalnych inwestycjach spadł z 50% do 30% na rzecz USA, UE i Brazylii⁶. Przed wybuchem pandemii przewidywano kolejny rok rekordowych przyrostów mocy OZE. COVID-19 skutkował jednak odłożeniem licznych inwestycji w sektorze, co było spowodowane zarówno kolejnymi lockdownami, jak i zaburzeniem łańcucha dostaw.

Spadek popytu i wzrost niepewności na rynkach surowcowych tradycyjnie znalazł natychmiastowe odzwierciedlenie w cenach ropy. Producenci tego wciąż kluczowego dla światowej gospodarki surowca od lat zmagają się z problemem znacznych fluktuacji cenowych. Początkowo kryzys 2008 r. i spadający w jego wyniku popyt, następnie spadające ceny i coraz większa konkurencja w związku z pojawieniem się nowych graczy z amerykańskiego sektora naftowego (w ciągu minionej dekady nastąpił dynamiczny wzrost wydobycia z niekonwencjonalnych złóż ropy, tzw. rewolucja łupkowa, co skutkowało objęciem przez USA kolejny raz w historii pozycji lidera w globalnej produkcji ropy, a także gazu ziemnego i otwarciem amerykańskiego eksportu ropy⁷), prowadziły do deficytów budżetowych i problemów gospodarczych wielu tradycyjnych producentów ropy, w tym państw OPEC i Rosji. Spowodowało to zmianę polityki OPEC – od 2016 r. wprowadzane były kolejne limity produkcji. W istocie polityka państw OPEC (a także powiększonego o państwa nieczłonkowskie kartelu forum OPEC+) prowadziła do pewnej stabilizacji cen. W 2018 r. średnia cena baryłki dwóch głównych benchmarkingowych gatunków ropy, Brent i WTI, wynosiła odpowiednio – 71,31 USD i 65,2 USD, w 2019 r. zaś 64,21 USD i 57,03 USD. Oznaczało to wzrost ceny baryłki o ok. 20–30 USD w porównaniu z rokiem 2016⁸. Poziom ten pozwalał na równoważenie budżetów większości państw OPEC i zwiększenie przychodów eksporterów. Było to kluczowe nie tylko z perspektywy bezpieczeństwa ekonomicznego państw naftowych, lecz także jako czynnik umożliwiający wzrost inwestycji w sektorze *up-stream* (eksploracja oraz produkcja ropy i gazu).

Rekordowe zmniejszenie popytu w okresie nazwanym przez OPEC „czarnym kwietniem” (popyt na ropę spadł wówczas o 30%!) spowodowane pandemią COVID-19 i „Wielkim Lockdownem” skutkowało gwałtownym spadkiem cen ropy i odwróceniem efektów dotychczasowej polityki OPEC+. W kwietniu 2020 r. cena Brent spadła o 30%, a cena amerykańskiej ropy WTI osiągnęła ujemny poziom po raz pierwszy w historii (!). Jak oceniano w samym OPEC, „nikt nigdy nie widział tak wielkiego spadku popytu ani nie próbował się z nim zmierzyć”⁹. W następstwie tej prawdziwej katastrofy z perspektywy sektora naftowego państwa OPEC w porozumieniu z niektórymi producentami spoza kartelu (OPEC+) zdecydowały o cięciach produkcji o bezprecedensowej skali.

⁶ IEA, *2020 and 2021 Forecast Overview – Renewable Energy Market Update – Analysis*, IEA, Paris 2020, <https://www.iea.org/reports/renewable-energy-market-update/2020-and-2021-forecast-overview> [dostęp: 4.01.2021].

⁷ Zob.: *Rocznik Strategiczny* 2015/16.

⁸ Dane: BP, op. cit.

⁹ „The ‘Declaration of Cooperation’ at four: Mature and competent”, *OPEC Bulletin* 2020, t. LI, nr 6.

Od 1 maja zapoczątkowano zmniejszanie produkcji o rekordową wielkość 9,7 mln barylek dziennie (b/d)¹⁰. W sierpniu zmniejszono skalę cięć do 7,7 mln b/d¹¹. Stabilizacja cen i zmniejszenie negatywnego efektu załamania rynkowego wydawały się w nowych uwarunkowaniach pandemicznych kwestią przetrwania finansowego i gospodarczego, zarówno samych państw naftowych, jak i poszczególnych koncernów. Największe IOC (*International Oil Companies*) odnotowywały straty i decydowały się na rekordowe od dekad redukcje w zatrudnieniu. Zmieniały także strategie inwestycyjne¹².

Z analiz rynkowych wynika jednak, że w przypadku licznych IOC (a także NOCs, *National Oil Companies*) problem leży nie tyle w samej pandemii COVID-19, ile ma charakter strukturalny. Rynek po prostu się dynamicznie zmienia. O ile w latach 2000–2008 obawiano się efektu *peak-oil* (nadmiernego wzrostu popytu w stosunku do możliwości produkcyjnych), o tyle przez ostatnią dekadę w warunkach ograniczonego wzrostu popytu i zdecydowanego wzrostu mocy produkcyjnych i eksportowych niepokój budzi raczej perspektywa *peak-oil demand* – a zatem końca globalnego wzrostu popytu na ropę. Polityka transformacji energetycznej była coraz bardziej widoczna i odczuwalna w sektorze naftowym, a przecież to dopiero początek długiej drogi ku zeroemisyjnej energetyce i jeszcze dalszej – ku zeroemisyjnemu transportowi. Pandemia i trendy obserwowane od kilku lat w sferze popytu i cen ropy tylko utwierdzają koncerny naftowe o konieczności zmiany dotychczasowego modelu biznesowego. Zatem BP planuje osiągnąć zerowe emisje gazów cieplarnianych netto przed 2050 r., co oznacza, że działalność operacyjna tego IOC, zwłaszcza w segmencie *up-stream*, nie wpłynie na wzrost emisji do atmosfery do 2050 r.¹³ Podobnie Shell w raporcie dotyczącym transformacji energetycznej podkreśla, że implementacja porozumienia paryskiego zmienia system energetyczny, co oznacza dla koncernu konieczność przygotowywania długoterminowego portfolio, które umożliwi zmniejszenie śladu węglowego. Pociąga to za sobą zarówno konieczność dywersyfikacji segmentów działalności biznesowej tego IOC, jak i poprawę wskaźników emisji CO₂ dotychczasowych obszarów działań¹⁴.

¹⁰ Było to pięciokrotnie więcej niż w ramach największych dotychczasowych działań dostosowawczych OPEC z grudnia 2016 r. W drugim kwartale 2020 r. popyt na ropę spadł o 17 mln b/d (!). Ibidem.

¹¹ Zob. „OPEC and allies agree to gradually increase production after days of discussions”, 3 grudnia 2020 r., <https://www.cnn.com/2020/12/03/opec-meeting-talks-resume-over-oil-production-cuts-amid-covid-crisis.html> [dostęp: 14.01.2021].

¹² Royal Dutch Shell ogłosił zwolnienia 7000–9000 pracowników i zredukował dywidendy pierwszy raz od zakończenia II wojny światowej. BP odnotowało wprawdzie zysk, ale zapowiedziało zwolnienia 10 tys. pracowników. Exxon-Mobil zamroził dywidendy pierwszy raz od 13 lat, zaplanował zwolnienia i zapowiedział obniżenie inwestycji kapitałowych o 30% w 2020 r. „Shell to cut up to 9,000 jobs as oil demand slumps”, 30 września 2020 r., <https://www.bbc.com/news/business-54351815> [dostęp: 14.01.2021]; <https://corporate.exxonmobil.com/News/COVID-19-ExxonMobils-response> [dostęp: 14.01.2021]; „BP returns to profit but pandemic weighs on demand”, 27 października 2020 r., <https://www.bbc.com/news/business-54702562> [dostęp: 14.01.2021].

¹³ „BP returns...”, op. cit.

¹⁴ *Shell Energy Transition Report*, https://www.shell.com/energy-and-innovation/the-energy-future/shell-energy-transition-report/_jcr_content/par/toptasks.stream/1524757699226/3f2ad7f01e2181c302cdc453c5642c77acb48ca3/web-shell-energy-transition-report.pdf, s. 27, 51 [dostęp: 14.01.2021].

IOCs mają za sobą dekady dostosowań, w tym fuzji wymuszanych zmieniającym się rynkiem, na którym to NOCs stawały się głównymi światowymi posiadaczami udokumentowanych rezerw. Siła tych transnarodowych koncernów polega na innowacyjności, dostarczaniu nowoczesnych technologii dla sektora naftowego i gazowego. Coraz więcej z nich redefiniuje zarazem swoją działalność biznesową w związku z nadchodzącą transformacją energetyczną. Inaczej przedstawia się sytuacja NOCs, w których większość (lub 100%) udziałów posiada państwo. NOCs należące do największych światowych eksporterów ropy i gazu dominowały na światowym rynku węglowodorów w pierwszych dekadach XXI w. To one określane były mianem „nowych siedmiu siostr”, kontrolujących rynek i decydujących o trendach podaży i cenowych. W nowej rzeczywistości rynkowej (zwiększającej się konkurencji w sferze produkcji ropy i spadających cen) i wobec długofalowych trendów dekarbonizacyjnych także NOCs muszą się dostosować. Zmiana portfolio inwestycyjnego jest o tyle trudniejsza, że należą one do państw naftowych, a zatem krajów, których gospodarki są silnie uzależnione od dochodów z eksportu węglowodorów. Stojące przed NOCs wyzwania, a także cele, które mają one realizować, są z natury rzeczy inne niż w przypadku IOCs. Funkcją NOCs jest wykorzystywanie krajowego bogactwa surowcowego (naftowego czy gazowego) i zarabianie na nim, tak by maksymalizować dochody budżetowe państwa naftowego i przyczyniać się do jego rozwoju gospodarczego. Spełniają one także liczne funkcje względem społeczeństwa – od kreowania miejsc pracy po budowę szpitali, szkół¹⁵. Należy się spodziewać, że NOCs będą starały się opóźniać procesy globalnej transformacji energetycznej, a zwłaszcza moment *peak-oil demand*. Oznacza to, że muszą udowodnić swoją konkurencyjność cenową przy jednoczesnym dostosowywaniu działalności *up-stream* do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych. Same państwa naftowe, a przynajmniej wiele z nich (np. Zatoka Perska), w ramach porozumienia paryskiego inwestują w sektor energetyki odnawialnej. Jak oceniają analitycy rynku naftowego, oznacza to że „NOCs będą musiały silniej konkurować o dostęp do ograniczonych narodowych funduszy i wykazać się większą dyscypliną finansową”¹⁶. COVID-19 jeszcze bardziej skomplikował funkcjonowanie NOCs. Przykładowo rosyjski największy państwowy koncern naftowy – Rosneft – tylko w ciągu pierwszego półrocza 2020 r. odnotował spadek dochodów netto o 77%, a saudyjski Aramco – spadek dochodów w trzecim kwartale o 44,6% i zapowiedział odłożenie w czasie największych inwestycji¹⁷.

Spadek dochodów z tytułu eksportu ropy w połączeniu z ograniczaniem produkcji w ramach porozumień OPEC+ wpłynie na trendy podaży na światowym rynku

¹⁵ Saud M. Al-Fattah, „The role of national and international oil companies in the petroleum industry”, SSRN Electronic Journal, 2013.

¹⁶ R. Alkadiri, B. Ewers, „Preparing national oil companies for a new energy landscape”, BCG, 23 listopada 2020 r.

¹⁷ „Rosneft reports plunge in profit”, 22 listopada 2020 r., <https://www.bbc.com/news/business-37947921> [dostęp: 14.01.2021]; „Saudi Aramco third-quarter profit slumps 44.6% as pandemic chokes demand”, 3 listopada 2020 r., <https://www.reuters.com/article/us-saudi-aramco-results-idUSKBN27J0K3> [dostęp: 14.01.2021].

i bezpieczeństwo energetyczne. Z jednej strony producenci dysponować będą wolnymi mocami produkcyjnymi – te zaś oprócz strategicznych rezerw ropy i paliw płynnych (SPR) są podstawowym mechanizmem bezpieczeństwa dostaw w sytuacji kryzysowej. W ten właśnie sposób zadziałał połączony mechanizm wolnych mocy produkcyjnych i uwalniania rezerw IEA podczas największych zakłóceń dostaw ropy w XXI w. – tj. we wrześniu 2019 r. po ataku na saudyjski kompleks naftowy Abqaiq (Bukajk). Z drugiej strony spadek popytu, cen i tym samym dochodów budżetowych państw naftowych budzi zawsze niepokój o przyszłe bezpieczeństwo dostaw. Oznacza on bowiem przede wszystkim ograniczenie inwestycji w sektorze¹⁸, co już samo w sobie może generować liczne zagrożenia bezpieczeństwa. Niedoinwestowana infrastruktura naftowa to większe prawdopodobieństwo zakłóceń dostaw o charakterze technicznym. Ograniczenie inwestycji w segmencie *up-stream* niesie z kolei wyzwania dla przyszłej produkcji. Niskie ceny wywołują także obawy o stabilność gospodarczą i polityczną państw naftowych¹⁹.

Współczesny kryzys pandemiczny i reakcja rynku naftowego ukazały wrażliwość gospodarek uzależnionych od eksportu węglowodorów na nagłe fluktuacje cen surowców. Jest on zarazem testem zdolności dostosowawczych i samego rynku i państw naftowych. Ta grupa państw jest świadoma negatywnych implikacji długofalowej transformacji energetycznej dla ich gospodarek. Mimo to zmiana modelu rozwoju gospodarczego w warunkach, gdy spadek popytu na ropę nie będzie jedynie tendencją czy reakcją na taki czy inny kryzys, ale długofalowym trendem związanym ze zmianą modelu konsumpcji i produkcji energii, będzie dla państw eksporterów ropy bezprecedensowym wyzwaniem. Ciekawym w tym kontekście dokumentem strategicznym jest przyjęta w kwietniu 2020 r. strategia energetyczna Rosji. O ile niektóre z państw OPEC (w tym zwłaszcza Arabia Saudyjska, ZEA) od lat podkreślają potrzebę zmiany struktury dochodowej gospodarki i przygotowywania się do rzeczywistości, w której spadać będzie udział węglowodorów w globalnej konsumpcji energii, o tyle Rosja w tym samym czasie podkreślała konieczność inwestowania w rozwój bazy naftowo-gazowej i zwiększania swej roli energetycznego giganta. W strategii energetycznej do 2035 r. (przyjętej w lipcu 2020 r.) nie inaczej za cel uznano umacnianie pozycji Rosji na globalnym rynku naftowym i gazowym, co z kolei ma być podstawą bezpieczeństwa ekonomicznego, rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju, a także całościowo jego pozycji w stosunkach międzynarodowych²⁰. W warstwie deklaratywnej strategia stawia przed sektorem paliwo-energetycznym cel zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko naturalne i adaptacji do zmian klimatu, określa też jako jeden z priorytetów

¹⁸ E.L. Morse, „The impact of low oil prices on investments”, *Oxford Energy Forum* 2009, nr 11, s. 7.

¹⁹ Zob. T.L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-states*, University of California Press, Berkeley 1997; eadem, „The perils of the petro-state: Reflections on the paradox of plenty”, *Journal of International Affairs* 1999, nr 53(1), s. 31–48.

²⁰ *Энергетическая стратегия России на период до 2035 года*, Правительство Российской Федерации Распоряжение от 9 июня 2020 г. No 1523-р, Москва, s. 4.

przejście ku czystej energetyce²¹. Jednak analiza zaprezentowanych w strategii scenariuszy wskazuje, że do 2035 r. Rosja planuje wzrost produkcji i konsumpcji zarówno węgla, jak i węglowodorów. Globalny rozwój OZE i zachodzące zmiany w strukturze konsumpcji energii traktowane są przede wszystkim jako wyzwanie i zagrożenie dla realizacji strategii energetycznej. Rosja odpowiada za ok. 4,5% globalnych emisji CO₂. Wprawdzie w listopadzie 2019 r. ratyfikowała ona porozumienie paryskie, warunkując jednak tę ratyfikację koniecznością maksymalnego uwzględnienia ekosystemów leśnych w tworzeniu mechanizmów redukcyjnych. Dobrowolne zobowiązanie Rosji do redukcji emisji gazów cieplarnianych to 20–35% do 2030 r. w stosunku do 1990 r.²² Uwzględnienie zdolności absorpcyjnych lasów kraju, który jest najbardziej zalesionym państwem na świecie, znacząco ułatwia to zadanie.

COVID-19 a polityka klimatyczno-energetyczna. Rola UE, ChRL i USA

Od tego, jak największe światowe gospodarki, a także pozostałe państwa, odpowiedzą w najbliższych latach na wzrost koncentracji CO₂ (i innych gazów cieplarnianych) w atmosferze, zależy zarówno skala zmian obserwowanych w ziemskim systemie klimatycznym, jak i ich implikacje dla bezpieczeństwa. Jest to tym samym kluczowe wyzwanie XXI w. Coraz więcej państw zobowiązuje się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., co jest niezbędne, by zrealizować cel porozumienia paryskiego, tj. ograniczenia wzrostu temperatury powierzchni Ziemi poniżej 2°C, a najlepiej do 1,5°C do końca stulecia. Za największe światowe emisje CO₂ odpowiadają kolejno: ChRL, USA, UE, Indie, Rosja, Japonia. UE, Japonia, Korea Południowa i ChRL (odpowiadające za 50% światowych emisji) obrały cel neutralności klimatycznej do 2050 r., a ChRL do 2060 r. Wraz z dojściem do władzy Joe Bidena, który w dniu zaprzysiężenia podpisał rozporządzenie o powrocie USA do porozumienia paryskiego, jest szansa, że USA także postawią przed sobą ten cel. Oznaczałoby to, że państwa, na które przypada większość globalnych emisji i które mają największy udział w globalnym produkcie brutto, w ciągu nadchodzących dwóch dekad dokonają zwrotu energetycznego, przyczyniając się do obniżenia emisji CO₂. Realizacja polityk klimatyczno-energetycznych ukierunkowanych na cel osiągnięcia neutralności energetycznej jest warunkiem niezbędnym do ograniczenia skali zmian w ziemskim systemie klimatycznym, co dobitnie ukazał rok pandemii.

W 2019 r. następował wzrost koncentracji CO₂ w atmosferze o 2,6 ppm (ang. *parts per million*). Oznaczało to, że był on szybszy niż średni wzrost z ostatniej dekady (2,37 ppm)²³. Dynamikę zmian jeszcze lepiej obrazuje porównanie obserwowanego

²¹ Jednocześnie wyrażono dumę z faktu, iż „w gronie największych gospodarek [...] bilans energetyczny Federacji Rosyjskiej jest jednym z najczystszych pod względem ekologicznym”. Tak zarysowany stan rzeczy nie skłania raczej do wysiłków na rzecz dekarbonizacji bilansu. Ibidem, s. 5–6, 10.

²² <https://climateactiontracker.org/countries/russian-federation/pledges-and-targets/> [dostęp: 4.02.2021].

²³ „Carbon dioxide levels hit new record; COVID impact ‘a tiny blip’, WMO says”, UN News, 23 listopada 2020 r., <https://news.un.org/en/story/2020/11/1078322> [dostęp: 20.01.2021].

w 2019 r. tempa wzrostu emisji ze średnią roczną z lat 1990–2008, która wynosiła 1,5 ppm²⁴. W naturalny sposób wraz z wybuchem pandemii, zamknięciem gospodarek oraz znacznymi ograniczeniami transportu lotniczego spodziewano się spadku emisji CO₂. Zmniejszenie popytu na energię, która wciąż w ponad 80% pochodzi ze spalania paliw kopalnych, i radykalna zmiana stylu życia wymuszona pandemią COVID-19 prowadziła do spadku emisji CO₂ pochodzących ze spalania paliw kopalnych. IEA ocenia, że redukcja emisji związanych z konsumpcją i produkcją energii wyniosła 7% (tj. 2,4 Gt CO₂). Takie wstępne dane za rok 2020 podawał też Global Carbon Project²⁵. Oznaczałoby to, że poziom tej grupy emisji spadł do 34,1 Gt CO₂, czyli o 6,7% w porównaniu z rokiem 2019, co jest największym procentowym spadkiem emisji odnotowanym od II wojny światowej i największym w historii, jeśli weźmie się pod uwagę wartość bezwzględna²⁶. Przed rokiem pandemii emisje CO₂ pochodzące z sektora energetycznego systematycznie rosły, widać zatem wyraźnie, jak ogromne znaczenie w tym procesie ma popyt na paliwa kopalne. Dane te ukazują nie tylko siłę korelacji między emisjami gazów cieplarnianych a modelem współczesnego rozwoju gospodarczego, stylu życia i konsumpcji energii, lecz także rolę, jaką w tym procesie odgrywają największe światowe gospodarki. Emisje CO₂ pochodzące ze spalania paliw kopalnych spadły o 12% w USA, 11% w UE, 9% w Indiach i 1,7% w ChRL²⁷. Niższy spadek w ChRL jest wynikiem zarówno wcześniejszego odblokowania gospodarki, jak i uruchomienia znacznego pakietu stymulacyjnego. Największy spadek emisji związanych ze spalaniem paliw kopalnych ośrodki pomiarowe odnotowały w kwietniu, czyli okresie „Wielkiego Lockdownu”. Jeśli chodzi o zmniejszenie emisji w relacji do źródła energii, to największe redukcje odnotowano w odniesieniu do węgla, w związku ze spadkiem popytu na energię elektryczną, i ropy, ze względu na spadek konsumpcji w transporcie.

Niestety w szerszym ujęciu, tj. wychodzącym poza emisje związane ze spalaniem paliw kopalnych, rok ten nie zmienił niepokojącego trendu wzrostu koncentracji CO₂ w atmosferze. Zgodnie z oceną Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO), choć lockdown zmniejszył emisje wielu zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych, to nie miał większego wpływu na atmosferyczne stężenie CO₂ – które jest wynikiem

²⁴ Global Carbon Project, *10 Years of Advancing Knowledge on the Global Carbon Cycle and its Management*, październik 2010, s. 4, https://www.globalcarbonproject.org/global/pdf/GCP_10years_med_res.pdf [dostęp: 20.01.2021].

²⁵ GCP to międzynarodowe konsorcjum naukowców i instytucji badawczych, które zajmuje się śledzeniem i analizą najważniejszych trendów w zakresie emisji CO₂. Od 2007 r. opracowuje coroczne raporty nt. globalnego budżetu węglowego.

²⁶ Dla porównania wcześniejsze największe roczne spadki emisji były odnotowywane w 2009 r. i w 1981 r. – o 0,5 Gt CO₂; w 1992 r. – o 0,9 Gt CO₂; w 1945 r. – o 0,9 Gt CO₂. Global Carbon Project, *Global Carbon Budget*, 11 grudnia 2020 r., https://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/20/files/GCP_CarbonBudget_2020.pdf [dostęp: 20.01.2021].

²⁷ Ibidem.

skumulowanych przeszłych i obecnych emisji²⁸. Tym samym obserwowany wzrost stężenia CO₂ – w 2020 r. wyniósł 2,5 ppm, czyli był niższy o 0,1 ppm od tego z roku 2019²⁹ – nie odbiegał od wahań w cyklu węglowym obserwowanych w ostatnich latach³⁰. Zgodnie z danymi podawanymi przez NASA (pomiar z listopada 2020 r.) stężenie atmosferyczne CO₂ wynosi 415 ppm, co oznacza, że na przestrzeni ostatnich 170 lat koncentracja ta wzrosła o 47%³¹.

Pytanie zatem, kiedy doświadczymy szczytu globalnych emisji CO₂ i spadku atmosferycznej koncentracji CO₂, pozostaje otwarte. Pakiety stymulacyjne dla gospodarek, jak pokazują doświadczenia wcześniejszych kryzysów gospodarczych, będą odgrywały ważną rolę w przyszłych emisjach CO₂. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pakiet stymulacyjny UE, który jest jednak ściśle powiązany z polityką klimatyczną. Także inne największe światowe gospodarki, jeśli powiążą odbudowę gospodarczą z „zieloną polityką”, mogą istotnie wpłynąć na emisję CO₂ i realizację celu porozumienia paryskiego.

Modele matematyczne wykazują, że przez następne 20–30 lat konieczne są redukcje emisji rzędu 1–2 Gt CO₂ rocznie, by osiągnąć wzrost temperatury poniżej 2°C do końca tego stulecia. IPCC wylicza, że realizacja celu 1,5°C oznacza konieczność redukcji antropogenicznych emisji CO₂ o mniej więcej 45% w porównaniu z poziomem z 2010 r. do 2030 r. i osiągnięcia zerowych emisji netto (neutralności emisyjnej) do roku 2050³². Z tej perspektywy jeden rok pandemii niewiele znaczy. Konieczna jest długofalowa zmiana modelu produkcji i konsumpcji energii, a zarazem modelu wzrostu gospodarczego. W konsekwencji szczyt w Davos w styczniu 2021 r. był zdominowany przez tematykę pandemii oraz zmian klimatu. Skoncentrowano się, z jednej strony, na kwestii zwiększenia ambicji w kierunku redukcji CO₂ i finansowania projektów proklimatycznych, a z drugiej strony na wzmocnieniu działań adaptacyjnych. W świecie cieplejszym o 1,5–2°C (w najbardziej optymistycznej wersji) przyjdzie się nam mierzyć ze zjawiskami, które będą nie tylko zagrażać życiu i zdrowiu człowieka (zwiększające się niedobory wody pitnej, arealów rolnych, ekstremalne fale upałów czy klęski żywiołowe i gwałtowne zjawiska klimatyczne), lecz także nieść wysokie koszty dla światowej gospodarki. Wielu ekonomistów wskazuje na ograniczone możliwości

²⁸ WMO, „Carbon dioxide levels continue at record levels, despite COVID-19 lockdown”, Press Release Number: 23112020, 23 listopada 2020 r., <https://public.wmo.int/en/media/press-release/carbon-dioxide-levels-continue-record-levels-despite-covid-19lockdown#:~:text=Carbon%20dioxide%20levels%20saw%20another,rise%20has%20continued%20in%202020> [dostęp: 20.01.2021].

²⁹ Global Carbon Project, op. cit., s. 16.

³⁰ WMO, op. cit.

³¹ <https://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/> [dostęp: 20.01.2021].

³² IPCC, *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018, s. 12 URL<<https://www.ipcc.ch/sr15/> [dostęp: 20.01.2021].

modelowania ekonomicznego w tym zakresie. Nicholas Stern, autor najobszerniejszego i pierwszego kompleksowego raportu z 2007 r., w którym próbował przybliżyć ten koszt, stawia tezę, że zarówno potencjalne implikacje zmian klimatu, jak i korzyści dla gospodarki wynikające z transformacji energetycznej we współczesnych modelach ekonomicznych są niedoszacowane³³. W najnowszym raporcie World Economic Forum za największe współczesne zagrożenia uznane zostały: pandemia COVID-19 oraz porażka polityki klimatycznej. Jak czytamy: „zmiany klimatu – na które nikt nie jest odporny – niosą katastrofalne ryzyko. Mimo że światowe lockdowny spowodowały spadek globalnych emisji CO₂ w pierwszej połowie 2020 r., doświadczenia z kryzysu finansowego lat 2008–2009 niosą ostrzeżenie, że emisje mogą znowu się odbić. Zwrotu ku »zielonej gospodarce« nie można opóźniać do czasu ustąpienia wstrząsu wywołanego pandemią”³⁴.

Mając na względzie doświadczenie i lekcje płynące z roku wybuchu światowej pandemii COVID-19, jeszcze wyraźniej można dostrzec, jak wielką rolę do odegrania mają państwa odpowiedzialne za największe światowe emisje. W 2020 r. uwagę przykuwała przede wszystkim polityka UE i ChRL, a także wybory prezydenckie w USA, w których stawką była m.in. przyszłość polityki klimatycznej kraju odpowiedzialnego za wysokie emisje CO₂ (zajmującego pod tym względem drugie miejsce na świecie i pierwsze wśród gospodarek wysoko rozwiniętych).

Chiny – największy światowy konsument energii i kraj o największych emisjach CO₂ (ok. 30% światowych emisji) – przystępując do porozumienia paryskiego w 2015 r., zapowiedziały, że gospodarka ChRL w 2030 r. osiągnie szczyt emisji CO₂, a ich intensywność spadnie o 60–65% w porównaniu z 2005 r. Jednak mimo deklaracji o przywiązaniu do celów paryskich i przekonaniu o wadze zagrożeń bezpieczeństwa płynących ze zmian klimatu obserwacja praktyki chińskiej polityki energetycznej ostatnich lat dostarczała powodów do niepewności. Wraz ze wzrostem gospodarczym konsumpcja węgla (po okresie spadków z lat 2013–2016) zaczęła rosnąć. W 2019 r. wzrost ten osiągnął 2,3% (dla porównania średni roczny wzrost z lat 2008–2018 wyniósł 1,7%)³⁵. Oddawano też do użytku nowe elektrownie węglowe. Chińskie władze tłumaczyły, że równolegle ChRL jest największym inwestorem w technologie czystego węgla i w nowe

³³ Stern w swoim artykule wskazuje, że choć Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) w raporcie z 2013 i 2014 r. podjął się przeglądu stanu wiedzy na temat kosztów braku działań na rzecz walki z globalnym ociepleniem dla światowej gospodarki, to raport w niewystarczającym stopniu odnosi się do ograniczeń współczesnych modeli ekonomicznych. Według Sterna badania ekonomistów nie uwzględniają sytuacji, w której przekraczane są punkty krytyczne w ziemskim systemie klimatycznym. N. Stern, „Economics: Current climate models are grossly misleading”, *Nature News* 530, nr 7591 (25 lutego 2016 r.), s. 407, <https://doi.org/10.1038/530407a> [dostęp: 9.02.2021].

³⁴ Marsh McLennan i SK Group, *The Global Risks Report 2021 16th Edition*, WEF 2021, s. 7, http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf. [dostęp: 29.01.2021].

³⁵ BP, op. cit.

moce energetyki odnawialnej³⁶. Mimo to ze względu na skalę chińskiej konsumpcji węgla (w 2019 r. stanowiła 52% światowej konsumpcji³⁷) ma ona ogromne znaczenie dla globalnych emisji. Aż 21% współczesnych światowych emisji CO₂ z paliw kopalnych pochodzi ze spalania węgla w ChRL³⁸. Oddawane do użytku nowe chińskie elektrownie węglowe budzą więc liczne kontrowersje. Szczególnie ważne było zatem przemówienie prezydenta Xi Jinpinga podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2020 r., w którym po raz pierwszy ogłosił, że ChRL będzie zmierzać do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2060 r. Zapowiedział tym samym podniesienie NDC³⁹ i „zieloną odbudowę” chińskiej gospodarki po pandemii.

Kontynuacją deklaracji Xi było przyjęcie celu neutralności klimatycznej chińskiej gospodarki do 2060 r. w dokumencie strategicznym *Energia w nowej erze Chin* opublikowanym w grudniu 2020 r. Ta biała księga podkreśla z jednej strony dotychczasowe osiągnięcia ChRL w sferze energetycznej, a z drugiej rozwija wątek reform, tj. zmian w strukturze konsumpcji i produkcji energii, w tym budowy „czystego i zdywersyfikowanego systemu dostaw energii”⁴⁰. Celem strategii jest osiągnięcie bezpieczeństwa energetycznego, walka ze zmianą klimatu i wzrost gospodarczy. W odniesieniu do polityki klimatycznej w dokumencie kolejny raz podkreślono, iż ChRL promuje zieloną energetykę, w tym zarówno rozwój OZE, jak i poprawę efektywności energetycznej, w czym pomóc mają innowacyjne technologie dla sektora energetycznego, a także system planowania. Ze strategii nie wynika jednak, kiedy węgiel przestanie być głównym źródłem energii, choć podkreśla się systematyczny spadek jego udziału w całkowitym bilansie konsumpcji energii pierwotnej (57,7% w 2019 r., co oznaczało spadek o 10,8% od 2012 r.). Równoległe sporo uwagi poświęcono rozwojowi „czystych technologii węglowych” nie tylko w sektorze górnictwa, lecz także w produkcji energii. Całościowo biała księga, z wyjątkiem ogólnikowych, bardziej retorycznych niż mających większą wartość poznawczą stwierdzeń, nie przybliżyła planu osiągnięcia celu neutralności klimatycznej przed 2060 r.

³⁶ W istocie pod koniec 2019 r. całkowite zainstalowane moce OZE w sektorze energii elektrycznej w ChRL osiągnęły poziom 790 mln kW – 30% światowych, natomiast zarówno pod względem mocy energetyki wodnej, wiatrowej, jak i fotowoltaiki (odpowiednio 356 mln kW, 210 mln kW i 204 mln kW) ChRL zajmowała pierwsze miejsce na świecie. Dane za: *Energy in China's New Era*, The State Council Information Office of the People's Republic of China, grudzień 2020, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1695135/1695135.htm> [dostęp: 29.01.2021].

³⁷ BP, op. cit.

³⁸ W 2020 r. było to 7,2 Gt CO₂ (spalanie węgla w ChRL) z 34 Gt CO₂ (globalne emisje pochodzące ze spalania paliw kopalnych). Obliczenia na podstawie danych: Global Carbon Project, op. cit., s. 34.

³⁹ NDC (ang. *Nationally Determined Contribution*) to indywidualne kontrybucje państw stron porozumienia paryskiego w zmniejszanie emisji CO₂ i osiągnięcie celu 1,5–2°C do końca stulecia. Zob. szerzej: K. Pronińska, „Polityka klimatyczna i bezpieczeństwo energetyczne w okresie turbulencji w świecie zachodnim”, *Rocznik Strategiczny* 2016/17, s. 104–106.

⁴⁰ *Energy in China's New Era*, op. cit.

Wydaje się, że w zwiększeniu chińskich ambicji transformacji energetycznej rolę odegrała postawa UE, która w dobie pandemii groziła objęciem ChRL tzw. cłem węglowym⁴¹, jeśli Chińczycy nie zwiększą swoich kontrybucji w światowych redukcjach CO₂. Działania UE w relacji do ChRL i innych emitentów (nie należy zapominać o Indiach czy Rosji w tym kontekście) są szczególnie ważne z racji wyzwań związanych z realizacją Europejskiego Zielonego Ładu (*Green Deal*). O tym, czy cele wyznaczone w ramach polityki klimatyczno-energetycznej UE zostaną osiągnięte, zadecyduje wiele czynników, a pandemia COVID-19 – wprowadzająca rynki energetyczne w stan niepewności, a gospodarkę w stan kryzysu – jest jednym z nich. W 2019 r. zostały zaprezentowane ostateczne narodowe plany realizacji celów polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. (NECP – *National Energy and Climate Plan*)⁴². W planach tych państwa członkowskie określiły, jakie działania zostaną podjęte w latach 2021–2030 w następujących czterech obszarach (korespondujących z obszarami unii energetycznej⁴³): efektywność energetyczna, OZE, redukcja emisji gazów cieplarnianych, interkonektory, badania i rozwój. Na podstawie dostarczonych ostatecznych wersji NECPs Komisja Europejska dokonała ich szczegółowej oceny. Z całościowego zestawienia planowanych przez państwa członkowskie działań wyprowadzony został wniosek, że uda się zrealizować cel minimum 32% udziału OZE w bilansie energetycznym UE w 2030 r. Z NECPs wynika, że źródła te stanowić będą 33,1–33,7% konsumpcji energii pierwotnej w UE⁴⁴. Oznacza to, że OZE nie tylko postrzegane są przez państwa członkowskie jako ważny element działań na rzecz ochrony klimatu, lecz także stają się coraz bardziej efektywne kosztowo i konkurencyjne względem innych nośników energii. O ile nie ma wątpliwości, że zwiększanie udziału OZE w całkowitej krajowej konsumpcji energii jest podstawową ścieżką ku transformacji energetycznej i realizacji celu neutralności klimatycznej do 2050 r., o tyle w ciągu najbliższej dekady podstawową kwestią będzie pytanie, jakie tradycyjne nośniki czy nowe technologie zastępować będą dotychczasowe wysokoemisyjne źródła, zwłaszcza węglowe. Każdego

⁴¹ Pomysł jest forsowany przez KE od 2011 r. Chodzi w nim o wprowadzenie specjalnego cla na produkty, których wytworzenie powoduje emisję CO₂. Wielu analityków uważa, że postawienie swoistego muru emisyjnego przez UE jest warunkiem sukcesu Europejskiego Zielonego Ładu. Zob. np. S. Sewalk, „Europe should dump cap-and-trade in favor of carbon tax with reinvestment to reduce global emissions, *Washington and Lee Journal of Energy, Climate, and the Environment* 2014, nr 5(2), s. 355; B. Aylor i in., *How An EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade*, Boston Consulting Group, 2020, https://image-src.bcg.com/Images/BCG-How-an-EU-Carbon-Border-Tax-Could-Jolt-World-Trade-Jun-2020_tcm23-252002.pdf [dostęp: 20.01.2021].

⁴² NECP zostały najpierw zaprezentowane w postaci projektu, do którego KE zgłosiła uwagi. Następnie we wrześniu 2019 r. przyjęto ich finalne wersje (zmodyfikowane, tj. mniej lub bardziej uwzględniające ocenę KE). Wymogi dotyczące przygotowania i prezentacji NECP zostały zawarte w rozporządzeniu z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (EU/2018/1999).

⁴³ Unia energetyczna obejmuje pięć wymiarów: bezpieczeństwo energetyczne, wewnętrzny rynek energii, efektywność energetyczną, obniżenie emisyjności oraz badania naukowe, innowacje i konkurencyjność. Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN> [dostęp: 20.01.2021].

⁴⁴ European Commission, *2020 Report on the State of the Energy Union Pursuant to Regulation (EU) 2018/1999 on Governance of the Energy Union and Climate Action*, Brussels, 14.10.2020 COM(2020) 950 final.

roku w UE zmniejsza się produkcja energii oparta na źródłach węglowych. W 2019 r. produkcja elektrowni węglowych spadła o 24%. Połowę tych mocy wytwórczych zastąpiły OZE, a resztę – gaz ziemny⁴⁵. Przyszłość gazu ziemnego w unijnym bilansie energetycznym zależy jednak od tego, jak nośnik ten traktowany będzie w polityce klimatyczno-energetycznej UE. W istocie o tym, czy i w jakim zakresie gaz stanie się paliwem transformacji energetycznej, decydować będą m.in. możliwości pozyskania funduszy UE. Zgodnie zaś z *Green Deal* dwie kategorie źródeł mogą liczyć na finansowanie – tj. klasyfikowane jako „zrównoważone” lub „transformacyjne”. Jak wskazuje projekt regulacji z 2020 r., aby dane inwestycje uznane zostały za zrównoważone bądź transformacyjne (prowadzące do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.), muszą spełniać kryterium poziomu emisji nieprzekraczających 100 gram CO₂/kWh⁴⁶. Oznaczałoby to, że elektrownie gazowe nie mogłyby zostać uznane za technologie transformacyjne ani zrównoważone.

W odniesieniu do redukcji emisji CO₂ stało się jasne, że zrealizowanie celu porozumienia paryskiego wymaga od UE większych ambicji. Zatem podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej przywódcy 27 państw UE podjęli decyzję o zwiększeniu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. Zgodnie z ustaleniami państwa UE zobowiązały się do redukcji krajowych emisji netto o 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomem emisji z 1990 r.⁴⁷ Według komunikatu ze szczytu cel ten ma umożliwić realizację neutralności klimatycznej UE do 2050 r. Kluczowe w tym momencie jest zatem pytanie, jak cel 55% zostanie osiągnięty, skoro zgodnie z NECPs UE na razie jest na drodze ku redukcji rzędu 40% emisji w tym czasie. Jakie technologie i nośniki pierwotnej energii odegrają kluczową rolę w tym procesie? Europejski Bank Inwestycyjny od końca 2021 r. nie będzie już finansował projektów opartych na paliwach kopalnych⁴⁸. Oznacza to, że należy zrewidować przyszłe plany inwestycyjne, a także same NECPs.

W końcu najsłabszym ogniwem wydaje się trzeci z obszarów kluczowych w walce o ograniczenie wzrostu temperatury powierzchni Ziemi – efektywność energetyczna. Z oceny NECPs wynika, że nie uda się poprawić tego wskaźnika o 32,5% (cel taki został ustalony w 2018 r.). Oszczędność netto energii na poziomie UE zgodnie z szacunkami KE wyniesie 29,4–29,7% do 2030 r. Ograniczenie zużycia energii jest tymczasem nie tylko jednym z filarów Unii Energetycznej i podstawowych narzędzi w transformacji energetycznej, lecz także zarazem sposobem na poprawę konkurencyjności gospodarki.

⁴⁵ F. Simon, „Gas denied ‘transition’ fuel status in draft EU green finance rules”, Euractiv, 11 listopada 2020 r., <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/gas-denied-transition-fuel-status-in-eu-green-finance-rules/> [dostęp: 20.01.2021].

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Wcześniej cel ten określony był na poziomie 40%.

⁴⁸ EIB podjął tę decyzję w grudniu 2019 r. zob. F. Simon, op. cit.

Ważną rolę w procesie realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, który sam w sobie prezentowany jest jako nowa europejska strategia rozwojowa, ma do odegrania pakiet stymulacyjny przyjęty w odpowiedzi na pandemię COVID-19. Z tego nowego instrumentu finansowego – funduszu odbudowy – 37% środków (265 mld euro) ma zostać przeznaczone na zieloną transformację⁴⁹. Jak czytamy w sprawozdaniu nt. unii energetycznej: „polityka w zakresie energii, klimatu i środowiska będzie miała kluczowe znaczenie, ponieważ wprowadzi proces ożywienia i uodpornienia gospodarki Unii Europejskiej na drogę zrównoważonego wzrostu”⁵⁰. W istocie znaczenie będą miały zarówno środki finansowe przeznaczone na „zielone inwestycje”, jak i determinacja państw członkowskich zmagających się obecnie z pandemią COVID-19 i jej konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi. Rosnące niezadowolenie społeczne, topniejące oszczędności, bankructwa, utrata zaufania społecznego i inne negatywne zjawiska obserwowane w wielu państwach UE nie ułatwią przechodzenia na gospodarkę neutralną dla klimatu.

*

Z uwagi na wszelkie trudności, które napotkać mogą decydenci polityczni krajów UE, niezmiernie istotna jest zmiana, jaka dokonała się u sterów władzy prezydenckiej w USA. Nowy prezydent Joe Biden ma ogromny potencjał, by uczynić z USA sojusznika w globalnej walce o ograniczenie skali zmian klimatu. W ciągu zaledwie kilku pierwszych dni urzędowania nowa administracja, przyjąwszy pakiet rozporządzeń wykonawczych, nie tylko powróciła do porozumienia paryskiego, lecz także wstrzymała dzierżawy terenów federalnych pod wydobycie ropy i gazu, zastopowała realizację rurociągu naftowego Keystone XL, zapowiedziała wstrzymanie subsydiów dla paliw kopalnych i ogłosiła plan przejścia rządowej floty samochodów na napęd elektryczny. W swoim wystąpieniu do narodu amerykańskiego Biden ostrzegł, że zmiany klimatu są zagrożeniem egzystencjalnym dla świata i wymagają od USA radykalnej zmiany kierunków działania poprzedniej administracji. Symboliczne, ale i praktyczne znaczenie ma fakt powierzenia Johnowi Kerry’emu stanowiska specjalnego przedstawiciela ds. klimatu. Światowa opinia publiczna z nadzieją oczekuje zatem na ogłoszenie celów nowej amerykańskiej polityki klimatycznej w 2021 r.

⁴⁹ K. Taylor, „EU agrees to set aside 37% of recovery fund for green transition”, Euractive, 19 grudnia 2020 r., <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-agrees-to-set-aside-37-of-recovery-fund-for-green-transition/> [dostęp: 9.02.2021].

⁵⁰ European Commission, 2020 Report..., op. cit.

Energy security and energy-climate policy in the time of the COVID-19 pandemic

In 2020, countries faced a health and financial crisis, a drop in oil prices, and growing social unrest. To varying extents, all these crises influenced the functioning of the energy sector, the possibilities of implementing climate and energy policy, and overall energy security. The aim of the article is to investigate how the COVID-19 pandemic influenced, firstly, the economic dimension of energy security (i.e. demand and supply trends, including the policy of exporters), and secondly, the ecological dimension (i.e. fossil CO₂ emissions, and climate and energy policy). In the first part, the OPEC policy and the Russian energy strategy are analyzed, as well as the reactions of IOCs and NOCs to the demand trends of 2020. The second part focuses on: global trends in CO₂ emissions; the policy of the PRC, which adopted in 2020 a new White Paper on Energy and declared its aim to achieve climate neutrality by 2060; as well as EU energy and climate policy and challenges related to the implementation of the European Green Deal in the time of the COVID-19 pandemic.

Keywords: energy security, climate change, COVID-19, Great Lockdown, renewable energy sources, oil market, climate and energy policy, energy transition, climate neutrality, CO₂ emissions, Paris Agreement, Chinese energy policy, EU energy policy, European Green Deal, NECPs, Russia's energy strategy, OPEC +, NOC, IOC

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, zmiany klimatu, COVID-19, Wielki Lockdown, odnawialne źródła energii, rynek ropy, polityka klimatyczno-energetyczna, transformacja energetyczna, neutralność klimatyczna, emisje CO₂, porozumienie paryskie, chińska polityka energetyczna, polityka energetyczna UE, Europejski Zielony Ład, NECPs, strategia energetyczna Rosji, OPEC+, NOC, IOC

ŚWIAT W *ROCZNIKU*

Karina Jędrzejowska
ORCID 0000-0002-3203-9466

Anna Wróbel
ORCID 0000-0002-4397-4759

Wielki lockdown i deglobalizacja: wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę światową

Kiedy dekadę temu gospodarka światowa podnosiła się po wielkim kryzysie finansowym, wielu ekonomistów uznało ten moment za przełomowy w powojennej historii gospodarczej. Mimo że jeszcze za wcześnie na podsumowania, jest oczywiste, iż podobnie przełomowy okaże się czas pandemii COVID-19¹.

Poczynając od Chin przez pierwsze potwierdzone przypadki w Korei Południowej w styczniu 2020 r., wirus SARS-CoV-2 szybko rozprzestrzenił się na cały świat, doprowadzając działalność gospodarczą do niemal całkowitego zastoju spowodowanego m.in. ograniczeniami w przemieszczaniu się zarządzanymi jako środek zapobiegający rozwojowi pandemii. Skala występowania koronawirusa oraz związane z nim straty sprawiły, że obecne załamanie to nie tylko kryzys zdrowotny, lecz także głęboki kryzys humanitarny, społeczny i gospodarczy.

Pandemia COVID-19 spowodowała trojaki rodzaj skutki o charakterze gospodarczym. Po pierwsze, jest to sama pandemia i obciążenia, jakie powoduje dla systemów opieki zdrowotnej i mieszkańców państw nią dotkniętych; po drugie, są to ekonomiczne koszty działań ukierunkowanych na ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa; a wreszcie wpływ ogólnoswiatowego spowolnienia gospodarczego na poszczególne gospodarki. Pandemia wstrząsnęła giełdami, zachwiała rynkami ropy naftowej i innych towarów, spowodowała masowe bezrobocie i wzrost skrajnego ubóstwa, zakłóciła przepływy handlowe, doprowadziła do niedoborów żywności i środków medycznych oraz zagroziła wypłacalności przedsiębiorstw i rządów na całym świecie².

¹ World Bank, *The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World, Feature Story*, 8 czerwca 2020 r., <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world> [dostęp: 13.02.2021].

² R.M. Nelson, M.A. Weiss, „COVID-19: Role of the international financial institutions”, Congressional Research Service, CRS Report R46342, 4 maja 2020 r., https://www.everycrsreport.com/files/20200504_R46342_b2edaa0469f0ca126705472bbb05e0c00297fcee.pdf [dostęp: 13.02.2021], s. 1.

Sytuacja jest tym bardziej poważna, że pandemia wzmocniła wcześniejsze negatywne tendencje w gospodarce światowej. Opisywane w poprzednich dwóch wydaniach *Rocznika* zagrożenia dla stabilności międzynarodowego systemu gospodarczego, takie jak narastanie nierówności społeczno-gospodarczych, nieinkluzywny wzrost i rozwój gospodarczy, zmiany klimatyczne, kryzys mechanizmów wielostronnych w zarządzaniu światową gospodarką, społeczno-gospodarcze skutki postępu technologicznego czy nadmierne zadłużenie wielu państw, nie straciły na aktualności³. Co więcej, przewidyuje się, że wydarzenia 2020 r. odwrócą wieloletnie postępy w realizacji celów rozwojowych i sprawią, iż dziesiątki milionów ludzi ponownie popadnie w skrajne ubóstwo.

Bardzo pesymistycznie nastraja w tym kontekście wzrost globalnej niepewności. Jeszcze na początku 2020 r. Kristalina Georgiewa, dyrektor zarządzająca Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), określiła rosnącą niepewność jako temat przewodni dla początku nowej dekady. Światowy Indeks Niepewności (World Uncertainty Index) – kwartalna miara globalnej niepewności gospodarczej i politycznej obejmująca 143 kraje – pokazuje, że chociaż obecnie niepewność spadła mniej więcej o 60% w stosunku do wartości szczytowej zaobserwowanej w pierwszym kwartale 2020 r., to pozostaje ona około 50% powyżej swojej historycznej średniej z lat 1996–2010⁴.

Dodatkowym czynnikiem, którego oddziaływanie zintensyfikowały wydarzenia ostatniego roku, jest postęp procesów określanych niekiedy mianem deglobalizacji. Cechą definiującą rozwój gospodarki światowej w ostatnim półwieczu była globalizacja – zbliżenie gospodarcze spowodowane m.in. przez liberalizację przepływów handlowych. Procesy te zostały wyhamowane przez światowy kryzys finansowy 2007–2008, a postępujący kryzys wielostronnego mechanizmu zarządzania handlem światowym i pandemia COVID-19 wzmocniły tę tendencję. Zdaniem analityków PricewaterhouseCoopers (PwC) proces globalizacji ustępuje miejsca „powolnej globalizacji” (*slowbalisation*), czyli dalszej integracji gospodarki światowej za pośrednictwem handlu i przepływów finansowych, ale w znacznie wolniejszym tempie⁵. Richard Baldwin i Simon Evenett w swojej najnowszej monografii idą o krok dalej, twierdząc, że pandemia COVID-19 przyczynia się do odwrócenia procesów globalnej integracji gospodarczej. Jest to konsekwencją m.in. obaw związanych z wyzwaniem bezpieczeństwa

³ Por. K. Jędrzejowska, A. Wróbel, „Globalne zarządzanie gospodarcze w dobie nierówności i niepewności”, *Rocznik Strategiczny* 2019/20, s. 159–176; eadem, „Wyzwania globalnego zarządzania gospodarczego 10 lat po kryzysie finansowym 2007–2008”, *Rocznik Strategiczny* 2018/19, s. 163–186.

⁴ H. Ahir, N. Bloom, D. Furceri, „What the continued global uncertainty means for you”, IMFBlog, 19 stycznia 2021 r., <https://blogs.imf.org/2021/01/19/what-the-continued-global-uncertainty-means-for-you/> [dostęp: 13.02.2021]; eadem, „60 years of uncertainty”, *Finance & Development* 2020, t. 57, nr 7, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/03/pdf/imf-launches-world-uncertainty-index-wui-furceri.pdf> [dostęp: 13.02.2021].

⁵ PricewaterhouseCoopers, *Predictions for 2020: “Slowbalisation” is the New Globalization*, PwC Global, <https://www.pwc.com/gx/en/research-insights/economy/global-economy-watch/predictions-2020.html> [dostęp: 13.02.2021].

wewnętrznego i zdrowia publicznego w obliczu pandemii, które przekładają się na wzrost nastrojów protekcyjnych⁶.

Niniejszy tekst ma na celu przedstawienie wpływu pandemii COVID-19 na kondycję gospodarki światowej. Rozdział otwiera analiza bieżącej sytuacji gospodarczej wraz z prognozami odnośnie do jej dalszego rozwoju i przeglądem wybranych wskaźników makroekonomicznych. W kolejnych częściach opracowania przedstawiono wpływ pandemii na handel światowy i globalną integrację gospodarczą, postępujące załamanie systemu zarządzania handlem światowym, działania międzynarodowych instytucji finansowych w obliczu zagrożeń spowodowanych przez pandemię oraz regres w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Rozdział kończą wnioski z przeprowadzonej analizy wraz z próbą odpowiedzi na pytanie, jakie długofalowe zmiany w gospodarce światowej może przynieść pandemia COVID-19.

Gospodarka światowa 2020–2021: między „wielkim lockdownem” a „wielkim odbiciem”?

Już przed wybuchem pandemii COVID-19 tempo wzrostu produktu światowego wykazywało tendencję spadkową, a przygotowywane przez MFW prognozy wzrostu na rok 2020 były wielokrotnie korygowane⁸. Niemniej jednak jeszcze w styczniu 2020 r. trudno było zakładać, że zamiast i tak skromnych 3% wzrostu rok 2020 może zakończyć się najgłębszą recesją od czasów Wielkiej Depresji.

W czerwcu 2020 r. MFW przedstawił prognozy odnośnie do krótko- i długoterminowych skutków pandemii dla światowego wzrostu gospodarczego. Prognoza bazowa zakładała spadek światowego PKB w 2020 r. o 5,2%. Zgodnie z tymi przewidywaniami większość państw miała w 2020 r. doświadczyć recesji, a średni dochód *per capita* w skali świata obniżyć się po raz pierwszy od 1870 r. Gospodarki najwyżej rozwinięte miały skurczyć się o 7%, podczas gdy rynki wschodzące i państwa rozwijające się – około 2,5%. Dla tej drugiej grupy oznaczałoby to najsłabszy wynik od co najmniej sześćdziesięciu lat⁹.

Obecne szacunki MFW zakładają, że globalny spadek wzrostu w 2020 r. był nieco mniejszy od pierwotnie zakładanego i wyniósł –3,5%. Dodatkowo zatwierdzenie

⁶ D. Irwin, „The pandemic adds momentum to the deglobalisation trend”, VoxEU CEPR, 5 maja 2020 r., <https://voxeu.org/article/pandemic-adds-momentum-deglobalisation-trend> [dostęp: 13.02.2021]; R. Baldwin, S. Evenett, *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, a VoxEU.org eBook, CEPR Press, London 2020.

⁷ Tytuł tego rozdziału jest parafrazą tytułu jednego z raportów PwC. Por.: PricewaterhouseCoopers, *Global Economy Watch: Predictions for 2021. From the Great Lockdown to the Great Rebound*, PwC Global, <https://www.pwc.com/gx/en/research-insights/economy/global-economy-watch/predictions-2021.html> [dostęp: 13.02.2021].

⁸ Zob. K. Jędrzejowska, A. Wróbel, „Globalne zarządzanie gospodarcze...”, op. cit., s. 160.

⁹ World Bank, *The Global Economic...*, op. cit.

pierwszych szczepionek zwiększyło nadzieję na odwrócenie negatywnego trendu spowodowanego przez pandemię jeszcze w 2021 r. Jednak pojawienie się kolejnych wariantów wirusa i niższe niż zakładane tempo produkcji i dystrybucji szczepionek zwiększają poczucie niepewności i utrudniają prognozowanie dalszego rozwoju sytuacji gospodarczej¹⁰.

Prognozy MFW z końca stycznia 2021 r. mówią o wzroście gospodarki światowej o 5,5% w 2021 r. i 4,2% w roku kolejnym¹¹. Również według analityków PwC gospodarka światowa ma w 2021 r. wzrosnąć o mniej więcej 5%¹². Jeszcze bardziej optymistyczne są dane Morgan Stanley. W odniesieniu do 2021 r. zespół ekonomiczny Morgan Stanley stwierdza, że ożywienie w kształcie litery „V”, które przewidywał w swojej śródrocznej prognozie na 2020 r., wchodzi obecnie w nową, samopodtrzymującą się fazę i jest na dobrej drodze do osiągnięcia wzrostu PKB na poziomie 6,4% w 2021 r.¹³

Powyższe optymistyczne scenariusze są możliwe, jeśli udałoby się opanować pandemię i przyspieszyć szczepienia. W scenariuszu negatywnym, w którym infekcje nadal rosną, a szczepienia są opóźnione, globalna ekspansja w 2021 r. może wynieść jedynie 1,6%¹⁴. MFW przewiduje również, że skumulowany spadek produkcji w stosunku do ścieżki prognozowanej przed wystąpieniem pandemii osiągnie 11 bln USD w latach 2020–2021 i wzrośnie do 28 bln USD do 2025 r.¹⁵ Ponadto część gospodarek może doświadczać problemów z powrotem do poziomu produkcji sprzed pandemii, a wzrost i ożywienie będą nierównomierne¹⁶.

W przypadku wielu rynków wschodzących i rozwijających się może nastąpić dalsze osłabienie gospodarcze spowodowane wzmocnioną presją na i tak słabe systemy opieki zdrowotnej, stratami z tytułu ograniczenia handlu i załamania rynku usług turystycznych, malejącymi przekazami pieniężnymi od migrantów (*remittances*) czy konsekwencjami rosnącego zadłużenia. Dodatkowo, mimo że rynki rolne wydają się

¹⁰ IMF, *World Economic Outlook Update*, styczeń 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update> [dostęp: 13.02.2021].

¹¹ Ibidem.

¹² PricewaterhouseCoopers, *Global Economy Watch: Predictions for 2021...*, op. cit.

¹³ Morgan Stanley Research, *2021 Global Economic Outlook: The Next Phase of the V*, Morgan Stanley, 1 grudnia 2021 r., <https://www.morganstanley.com/ideas/global-economic-outlook-2021> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁴ World Bank, *Global Economy to Expand by 4% in 2021; Vaccine Deployment and Investment Key to Sustaining the Recovery*, Press Release, 5 stycznia 2021 r., <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/01/05/global-economy-to-expand-by-4-percent-in-2021-vaccine-deployment-and-investment-key-to-sustaining-the-recovery> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁵ G. Gopinath, „A long, uneven and uncertain ascent”, IMFBlog, 13 października 2020 r., <https://blogs.imf.org/2020/10/13/a-long-uneven-and-uncertain-ascent/> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁶ S. Fleming, „Here's what could happen to the global economy this year”, WEF, The Davos Agenda, 20 stycznia 2021 r., <https://www.weforum.org/agenda/2021/01/greener-priorities-growth-2021-predictions-pwc/> [dostęp: 13.02.2021].

dobrze zaopatrzone, ograniczenia w handlu i zakłócenia w łańcuchach dostaw mogą jednak rodzić problemy z bezpieczeństwem żywnościowym w niektórych regionach¹⁷.

Oslabienie globalnej koniunktury może również wynikać ze wspomnianych już procesów deglobalizacji. Podczas gdy w minionych dekadach handel miał tendencję do szybszego wzrostu niż produkcja światowa, obecnie nie jest to już regułą. Opisane dalej załamanie handlu światowego spowodowane jest nie tylko przez pandemię. Chiny pod rządami prezydenta Xi Jinpinga zaczęły zwracać się do wewnątrz, prowadząc politykę promującą rodzimy rozwój wiodących gałęzi przemysłu. Również Stany Zjednoczone pod rządami prezydenta Donalda Trumpa odeszły od liberalizacji handlu, kierując się w stronę protekcjonizmu, i zapewne nawet polityka handlowa prezydenta Joe Bidena nie będzie oznaczała pełnego powrotu do agendy wolnego handlu sprzed 2016 r.¹⁸ Integracji gospodarczej nie sprzyjają też zakłócenia spowodowane brexitem. Dodatkowo pandemia COVID-19 ograniczyła eksport środków medycznych i żywności. Richard Baldwin i Simon Evenett ostrzegają, że protekcjonizm nie pomoże w walce z COVID-19, a krajowe bariery handlowe w warunkach zinternacjonalizowanych procesów produkcyjnych utrudnią poszczególnym państwom produkcję środków medycznych¹⁹.

Na tle ujemnych wskaźników wzrostu i stagnacji w handlu międzynarodowym dość zaskakująco wyglądała sytuacja na światowych rynkach finansowych. Na koniec 2020 r. wskaźnik MSCI World Index dla rynków wysoko rozwiniętych wykazał 16,5% wzrostu względem 2019 r. wobec 18,69% wzrostu dla rynków wschodzących²⁰. Mimo że tempo wzrostu było znacznie wolniejsze niż rok wcześniej, to tylko w ostatnich dwóch miesiącach 2020 r. światowe akcje zyskały około 12% względem początku tego roku. Większość wskaźników giełdowych odnotowała wzrost na początku 2020 r., następnie gwałtowny spadek i równie gwałtowne ożywienie. Głównym powodem ożywienia były wyniki wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych oraz wprowadzanie na rynek kolejnych szczepionek przeciw COVID-19²¹. Przykładowo indeks S&P 500 wzrósł o prawie 65% od marcowego minimum, by zakończyć rok wzrostem o prawie 14% względem grudnia 2019 r.²² Wielu analityków uważa, że rynki finansowe

¹⁷ I. Kalish, „Weekly global economic update”, luty 2021, Deloitte Insights, <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/global-economic-outlook/weekly-update.html> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁸ M. Hirsh, „The year ahead: 2021 outlook: A quick recovery but a slew of new economic problems”, *Foreign Policy*, 1 stycznia 2021 r., <https://foreignpolicy.com/2021/01/01/2021-economic-outlook-covid-19-quick-recovery-new-problems-populism/> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁹ R. Baldwin, S. Evenett, op. cit.

²⁰ MSCI World Index, 29 stycznia 2021 r., <https://www.msci.com/documents/10199/178e6643-6ae6-47b-9-82be-e1fc565ededb> [dostęp: 13.02.2021].

²¹ A. Pease, *Introduction, Global Market Outlook 2021 – The Old Normal*, Russell Investments, <https://russellinvestments.com/us/global-market-outlook> [dostęp: 13.02.2021].

²² A.-L. Jackson, B. Curry, „2020 stock market in review: A year that defied expectations”, *Forbes Advisor*, 14 grudnia 2020 r., <https://www.forbes.com/advisor/investing/stock-market-year-in-review-2020/> [dostęp: 13.02.2021].

w 2021 r. będą kontynuować odbicie po pandemii COVID-19, ale osiągnięcie wysokich stóp zwrotu z inwestycji może być utrudnione²³.

Pandemia COVID-19 jedynie w niewielkim stopniu wpłynęła na światowy system walutowy. Dolar amerykański pozostaje główną światową walutą rezerwową (z udziałem w światowych rezerwach przekraczającym 60%)²⁴. Dodatkowo, mimo przejściowego osłabienia względem walut rynków wschodzących, w 2020 r. święcił triumfy na rynkach walutowych, w sytuacji gdy wielu inwestorów zastępowało ryzykowne inwestycje w akcje i obligacje lokatami walutowymi, głównie denominowanymi w dolarach²⁵.

Niemniej jednak pandemia COVID-19 uwypukliła potrzebę stworzenia lepszej globalnej sieci bezpieczeństwa finansowego (*Global Financial Safety Net*, GFSN), zapewniającej większą ochronę rynkom wschodzącym i rozwijającym się. W momencie jej wybuchu wiele tych państw odczuło skutki nagłego zatrzymania napływu kapitału i presji na obniżenie kursów walutowych. W efekcie wahań kursu walutowego wiele wysoko zadłużonych gospodarek rozwijających się doświadczyło obniżenia ratingu swojego długu publicznego i straciło dostęp do światowych rynków finansowych, gdy najbardziej potrzebowały środków na walkę z pandemią²⁶.

Handel światowy w 2020 roku

W opracowaniach i raportach dotyczących wpływu pandemii COVID-19 na handel światowy wymienia się m.in. następujące konsekwencje tego zjawiska: spadek wartości wymiany międzynarodowej, wzrost protekcjonizmu oraz dywersyfikację łańcuchów dostaw²⁷. Należy jednak podkreślić, iż wspomniane tendencje nie wystąpiły wraz z pojawieniem się koronawirusa, lecz były obserwowane już wcześniej. Na skutek pandemii uległy one jednak znaczącej intensyfikacji. Według danych Światowej Organizacji Handlu

²³ „Why the crazy upward march in stock prices might just continue”, *The Economist, Finance & Economics*, 9 stycznia 2021 r., <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/01/09/why-the-crazy-upward-march-in-stock-prices-might-just-continue> [dostęp: 13.02.2021].

²⁴ IMF, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)*, <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> [dostęp: 13.02.2021].

²⁵ Ch. Miller, *The Dominance of the U.S. Dollar During the COVID-19 Pandemic*, Foreign Policy Research Institute, 6 maja 2020 r., <https://www.fpri.org/article/2020/05/the-dominance-of-the-u-s-dollar-during-the-covid-19-pandemic/> [dostęp: 13.02.2021]; R. Castaneda, „Emerging alliances and their impact on international economic governance”, *TRENDS Research & Advisory*, 11 stycznia 2021 r., <https://trendsresearch.org/insight/emerging-alliances-and-their-impact-on-international-economic-governance/> [dostęp: 13.02.2021].

²⁶ B. Sangafowa Coulibaly, E. Prasad, „The international monetary and financial system: How to fit it for purpose?”, *Brookings*, 17 listopada 2020 r., <https://www.brookings.edu/research/the-international-monetary-and-financial-system-how-to-fit-it-for-purpose/> [dostęp: 13.02.2021].

²⁷ Zob. Ł. Ambroziak, J. Chojna, J. Gniadek, H. Kępka, J. Strzelecki, *Szlaki handlowe po pandemii COVID-19*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020; M. Maliszewska, A. Mattoo, D. van der Mensbrugghe, „The potential impact of COVID-19 on GDP and trade: A preliminary assessment”, *Policy Research Working Paper 9211*, World Bank Group 2020; OECD, *Coronavirus: The World Economy at Risk*, OECD Interim Economic Assessment, OECD, Paris 2020.

(World Trade Organization, WTO) w wyniku napięć w handlu światowym związanych z wojną handlową Stany Zjednoczone–Chiny oraz spowolnieniem wzrostu gospodarczego wolumen handlu towarami w 2019 r. spadł o 0,1%, a wartość światowego eksportu towarów w tymże roku – o 3%, do 18,89 bln USD²⁸. WTO prognozuje, że z powodu pandemii COVID-19 wartość handlu światowego w 2020 r. może spaść o 9,2%²⁹.

WTO w swoich pierwszych prognozach z połowy 2020 r. dotyczących wpływu pandemii na handel światowy założyła dwa warianty: (1) scenariusz stosunkowo optymistyczny, przewidujący gwałtowny spadek wymiany handlowej, po którym w drugiej połowie 2020 r. nastąpi ożywienie gospodarcze, oraz (2) scenariusz bardziej pesymistyczny, obejmujący bardziej gwałtowny początkowy spadek oraz bardziej długotrwale i niepełne ożywienie gospodarcze. W przypadku wariantu optymistycznego Ameryka Północna odnotuje spadek eksportu towarów o 17,1%, a w wariancie pesymistycznym aż o 40,9%. W Azji wielkości te są prognozowane na poziomie 13,5% w pierwszym wariancie i 36,2% w drugim. W Europie spodziewany jest spadek eksportu o 12,9% (scenariusz pesymistyczny) lub 31,3% (scenariusz optymistyczny). Zbliżone wartości spadku wartości eksportu są prognozowane dla Ameryki Południowej – odpowiednio –12,2% i –32,8%. Jedynie w odniesieniu do Afryki, Bliskiego Wschodu i krajów Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) WTO prognozuje jednocyfrowy spadek eksportu na poziomie 8%, zarówno w optymistycznym, jak i pesymistycznym wariancie, co wynika ze specyfiki włączenia tych gospodarek do międzynarodowych łańcuchów wartości dodanej i dominacji w ich strukturze eksportu surowców.

Podobnie przedstawiają się prognozy WTO dotyczące importu towarów. W tym przypadku w Ameryce Północnej przewidywany jest spadek o 15,5% w wariancie optymistycznym i 33,8% w pesymistycznym. Dla Azji wskaźniki te przyjmują następujące wartości: odpowiednio –11,8 i –31,5%. Zbliżony spadek importu jest prognozowany również w Europie (–10,3% i –28,9%). Największy spadek importu według WTO wystąpi w Ameryce Południowej (–22,2% i –43,8%). W Afryce, na Bliskim Wschodzie i w WNP w przeciwieństwie do danych dotyczących dynamiki eksportu występuje zróżnicowanie prognozy optymistycznej i pesymistycznej podobnie jak w pozostałych regionach. W pierwszym przypadku prognozowany spadek importu wyniesie – 10%, w drugim będzie ponad dwukrotnie wyższy, tj. –22,6%³⁰.

Ostatnie dostępne prognozy WTO z października 2020 r. pokazują, iż bardziej prawdopodobny jest optymistyczny wariant skali załamania handlu światowego w tym

²⁸ WTO, *Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy*, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm [dostęp: 15.12.2020]. Por. WTO, *Trade Falls Steeply in First Half of 2020*, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm [dostęp: 15.12.2020].

²⁹ WTO, *Trade Shows Signs of Rebound from COVID-19, Recovery Still Uncertain*, 6 października 2020 r., https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm [dostęp: 5.02.2021]. We wstępnych prognozach z połowy 2020 r. przewidywano, że spadek ten może wynieść 13–32%. Zob. WTO, *Trade Set...*, op. cit.

³⁰ WTO, *Trade Set...*, op. cit.

roku. Przewiduje się, że eksport zmniejszy się w porównaniu z rokiem poprzednim o 14,7% w Ameryce Północnej, 7,7% w Ameryce Południowej, 11,7% w Europie, 4,5% w Azji i 9,5% w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w WNP. Z kolei import spadnie o 8,7% w Ameryce Północnej, 13,5% w Ameryce Południowej, 10,3% w Europie, 4,4% w Azji i 16% w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w WNP³¹. Zgodnie z tymi przewidywaniami Azja – region, w którym rozpoczęła się pandemia – w najmniejszym stopniu zostanie dotknięty jej skutkami w wymiarze handlowym.

Skutki pandemii nie są jednakowo odczuwalne we wszystkich grupach towarów. Największy spadek wymiany dotyczy sektorów o złożonych łańcuchach wartości, w szczególności elektroniki i produktów samochodowych. Ograniczenia dotyczące przemieszczania się wprowadzone przez wiele państw świata mają również bezpośredni wpływ na handel usługami. Pandemia COVID-19 oddziałuje bowiem bezpośrednio na transport i turystykę. Gwałtowny spadek podróży międzynarodowych będzie miał silnie negatywny wpływ na gospodarki w wielu regionach świata, gdyż turystyka wspiera pośrednio zatrudnienie w innych sektorach gospodarki. Na przykład w Tajlandii i na Filipinach zapewnia pośrednio ponad 20% miejsc pracy. Większość tych pracodawców to mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa (Micro, Small and Medium Enterprises, MSME) zatrudniające mniej niż 50 pracowników, a 1/3 – mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 10 osób. Warto również podkreślić, iż ograniczenia w transporcie pasażerskim wprowadzone w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się epidemii nie tylko negatywnie wpływają na transport pasażerski i turystykę (bezpośrednio związane z przemieszczaniem osób) oraz sektory powiązane z tym pośrednio, lecz także mają istotne konsekwencje dla handlu towarami i innymi usługami. Ograniczenia te, blokując przemieszczanie się w celach biznesowych, zmniejszają możliwości zawierania nowych kontraktów. Mimo rozwoju platform handlu elektronicznego w wielu regionach świata przedsiębiorcy nadal podróżują w celach transakcyjnych, np. aż 60% małych i średnich przedsiębiorców z regionu Azji i Pacyfiku przemieszcza się w tym celu³².

Oprócz ograniczeń w przepływie osób państwa zdecydowały się na wprowadzenie innych barier oddziałujących negatywnie na handel międzynarodowy. Działania te wzmocniły występującą już wcześniej tendencję do wzrostu protekcjonizmu w handlu międzynarodowym, związaną m.in. z polityką handlową Stanów Zjednoczonych i prowadzoną przez nie wojną handlową z Chinami. Rok 2020 przyniósł intensyfikację tej tendencji, nowe bariery i nowe spory handlowe. Warto podkreślić, że państwa nie tyle wprowadzały bardziej restrykcyjne ograniczenia importu, ile w szczególności pojawiły się restrykcje w odniesieniu do eksportu – w postaci zakazów wywozu, kontyngentów i wymogów

³¹ WTO, *Trade Shows...*, op. cit.

³² PECC, *State of the Region: Special Report on Covid-19*, PECC International Secretariat, PECC, Singapore 2020, s. 33–34.

dotyczących pozwoleń. Przykładowo w regionie Azji i Pacyfiku we wczesnej fazie kryzysu bariery tego typu dotyczyły głównie wywozu żywności i środków medycznych³³. Ograniczenia eksportu żywności wprowadziły m.in. Indie, Wietnam i Kambodża. W państwach regionu stosowano również inne narzędzia zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego, takie jak kontrola cen, uwolnienie rezerw strategicznych³⁴. Wśród nowych napięć w handlu warto zwrócić uwagę na reakcję Chin na wezwanie przez Australię do otwartego i transparentnego śledztwa w sprawie genezy epidemii COVID-19, która w wymiarze gospodarczym przyniosła ograniczenia dotyczące importu australijskich produktów, w tym m.in. węgla, miedzi, jęczmienia, wina³⁵.

Kolejnym oprócz protekcyjizmu czynnikiem negatywnie oddziałującym na handel międzynarodowy jest prawdopodobny wzrost kosztów transportu. Spadek wolumenu handlu w związku z ograniczeniem popytu, a tym samym zmniejszenie wolumenu transportu, nieproporcjonalnie zwiększa koszt jednostkowy. W ciągu dekad w transporcie morskim dokonano inwestycji w infrastrukturę przeznaczoną dla dużych wolumenów handlu, takich jak większe kontenery, większe statki i porty dalekomorskie. Wobec redukcji transportowanych towarów takie możliwości będą niedostatecznie wykorzystywane, co jeszcze bardziej zwiększy koszty. Może się bowiem zdarzyć, że statki będą czekać, aż zostaną załadowane, co spowoduje dalsze koszty i opóźnienia. Jest to istotny czynnik wpływający negatywnie na handel międzynarodowy. Szacuje się, że dodatkowy dzień opóźnienia w transgranicznym transporcie towarów ograniczy handel tymi towarami o 4%³⁶.

W wyniku negatywnego oddziaływania wielu czynników związanych z kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19 należy się spodziewać nie tylko zmian ilościowych w handlu światowym w postaci spadku wolumenu i wartości wymiany, lecz także zmian jakościowych dotyczących globalnych łańcuchów dostaw. Wydaje się, że zmiany strukturalne w zakresie zakłóceń i dywersyfikacji globalnych łańcuchów wartości dodanej mogą być istotnym wyzwaniem dla państw silnie zintegrowanych w ramach tych powiązań. Skutki pandemii mogą być zatem mocno odczuwalne m.in. w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Wysoko skoordynowane

³³ Ibidem, s. 42.

³⁴ Kambodża zawiesiła wywóz ryżu białego i nieluskanego od dnia 5 kwietnia 2020 r. w celu zapewnienia wystarczających dostaw krajowych w okresie pandemii. Indie zwiększyły dostawy pszenicy i ryżu w ramach systemu dystrybucji publicznej (PDS). W Indonezji i na Filipinach podstawowe artykuły żywnościowe, w tym ryż, są racjonowane. W dniu 30 marca Filipiny ogłosiły swoje plany dotyczące przywozu 300 tys. ton ryżu w celu zwiększenia zapasów. Zob. FAO, „National policy responses to limit the impact of COVID-19 on food markets”, <http://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/en/c/1270543/> [dostęp: 15.12.2020].

³⁵ M. McCarthy, „China-Australia trade war forces winemakers to look to US, UK, and India to market”, ABC News [dostęp: 15.01.2021].

³⁶ UNDP, *The Social and Economic Impact of Covid-19 in the Asia-Pacific Region*, UNDP 2020, s. 17, UNDP-RBAP-Position-Note-Social-Economic-Impact-of-COVID-19-in-Asia-Pacific.pdf [dostęp: 15.12.2020]. Szerzej: WTO, *Trade Costs in the Time of Global Pandemic*, WTO, 12 sierpnia 2020 r., https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_costs_report_e.pdf [dostęp: 15.12.2020].

łańcuchy wartości ściśle zintegrowały bowiem gospodarki Chin, Japonii, Republiki Korei, Hongkongu, Singapuru, Malezji, Tajlandii, Wietnamu i Kambodży. Mniej złożone łańcuchy wartości, np. w przemyśle odzieżowym, drzewnym i spożywczym, powstały również między Chinami, Kambodżą, Bangladeszem, Mjanmą i Indonezją³⁷.

COVID-19 spowodował w szczególności poważne zakłócenia łańcuchów wartości koncentrujących się na zaawansowanych technologicznie wyrobach w Chinach. Główne ognisko epidemii, ograniczone początkowo do prowincji Hubei, która jest ośrodkiem sektora motoryzacyjnego, szybko rozprzestrzeniło się na inne prowincje, gdzie oprócz fabryk samochodów znajduje się centrum produkcji telefonów komórkowych i sektora AGD i RTV (prowincje Anhui, Jiangxi, Henan, Hunan, Guangdong i Chongqing). Objęcie tych regionów kwarantanną oznaczało spadek produkcji i eksportu wytwarzanych tam wyrobów gotowych i półproduktów. Szczególnie ważny w kontekście zakłóceń dla globalnych łańcuchów wartości dodanej jest spadek eksportu z Chin części, elementów, podzespołów wykorzystywanych w procesach produkcyjnych w innych państwach. Półprodukty pochodzące z Chin są bowiem istotnym elementem zaopatrzenia materiałowego produkcji w wielu państwach. Najwyższy udział „wsadu” chińskiego występuje w zużyciu materiałowym krajów Azji Południowo-Wschodniej i Azji Wschodniej, w dalszej kolejności w Ameryce Północnej. Od dostaw z Chin w największym stopniu uzależniona jest światowa produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych, wyrobów tekstylnych i odzieży, a także urządzeń elektrycznych i nieelektrycznych oraz sprzętu AGD³⁸. Od początku wybuchu pandemii utrudniony dostęp do dotychczasowych dostaw z Chin wywołał zakłócenia w przemyśle maszynowym i samochodowym w Japonii; w sektorze urządzeń komunikacyjnych w Wietnamie i Republice Korei. W Korei odnotowano również problemy w przemyśle maszynowym³⁹.

Chiny są nie tylko ważnym producentem, lecz także istotnym odbiorcą towarów i usług wytwarzanych w innych krajach świata, ich trudności gospodarcze mogą mieć zatem negatywny wpływ na te państwa. W tej grupie wymienia się m.in. państwa eksportujące zasoby mineralne do Chin, takie jak Indonezja, Iran, Laotańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Malezja, Mongolia i Papua-Nowa Gwinea⁴⁰.

Oprócz Chin istotne znaczenie dla światowej produkcji mają dostawcy półproduktów z pozostałych państw Azji Wschodniej i Azji Południowo-Wschodniej. Według danych OECD w 2015 r. w przemyśle przetwórczym wartość „wsadu” pochodzącego z krajów Azji Wschodniej zużytego na świecie (poza Chinami) wyniosła 366 mld USD, a w przypadku Azji Południowo-Wschodniej 285 mld USD⁴¹.

³⁷ UNDP, op. cit., s. 17.

³⁸ Ł. Ambroziak, J. Chojna, J. Gniadek, H. Kępka, J. Strzelecki, op. cit., s. 4.

³⁹ UNDP, op. cit., s. 17.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ł. Ambroziak, J. Chojna, J. Gniadek, H. Kępka, J. Strzelecki, op. cit., s. 9.

W związku z zakłóceniami, jakie dotknęły łańcuchy dostaw wraz z pogarszającą się sytuacją epidemiczną w Chinach, zaczęto mówić o końcu globalizacji i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Przedsiębiorstwa międzynarodowe stanęły przed wyzwaniem dywersyfikacji importu półproduktów i zastąpienia dotychczasowego wsadu chińskiego wytworzonym na innych rynkach. Nasilająca się wojna handlowa między USA a Chinami już wcześniej skłoniła korporacje do przeniesienia niektórych etapów produkcji do państw Azji Południowo-Wschodniej, m.in. Wietnamu, Tajlandii, Indii, Malezji, na Filipiny oraz na Tajwan. Delokalizacja w te rejony była również związana ze wzrostem kosztów pracy w Chinach. Inne państwa azjatyckie oferujące niższe koszty pracy stają się zatem coraz bardziej atrakcyjne dla zagranicznego kapitału. Dodatkowym czynnikiem skłaniającym korporacje do dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia i przenoszenia produkcji do kraju macierzystego może być polityka państwa. Przykład stanowi Japonia i przyjęty w tym kraju pakiet stymulacyjny przewidujący 2,2 mld USD dla przedsiębiorstw, które wycofają produkcję z Chin. Ekspersi Polskiego Instytutu Ekonomicznego szacują, że w wyniku działań korporacji nakierowanych na większą dywersyfikację i bezpieczeństwo dostaw w Chinach może powstać ubytek wartości dodanej, który mógłby wynieść od 22,4 mld USD do 172 mld USD rocznie, co oznaczałoby zmniejszenie PKB Chin w przedziale od 0,21% do 1,64%⁴².

WTO przewiduje, że w 2021 r. nastąpi ożywienie w handlu światowym. Jego skala uzależniona będzie jednak od czasu trwania pandemii i skuteczności działań politycznych. Każda kolejna prognoza zawiera inne dane w tym zakresie. Przykładowo według wstępnych szacunków z połowy 2020 r. w wariantcie optymistycznym prognozowano wzrost eksportu o 23,7% w Ameryce Północnej i o 24,9% w Azji. Z kolei import z Ameryki Północnej ma się zwiększyć o 27,3%, a z Azji o 23,1%⁴³. W wariantcie pesymistycznym w 2021 r. eksport Ameryki Północnej zwiększy się o 19,35%, a import o 29,5%. Dla Azji będzie to odpowiednio 36,1% i 25,1%⁴⁴. Według prognoz WTO z początku października 2020 r. skala ożywienia w 2021 r. jest jednak zdecydowanie niższa. Jedynie w przypadku Ameryki Północnej przewidywany jest dwucyfrowy wzrost eksportu na poziomie 10,7%. W pozostałych regionach wskaźnik ten przyjmie jednocyfrowe wartości: 8,2% w Europie, 6,1% w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w WNP, 5,7% w Azji i 5,4% w Ameryce Południowej. Z kolei największy wzrost importu wystąpi w Europie (8,7%), następnie w Ameryce Północnej: 6,7%, w Ameryce Południowej: 6,5%, Azji: 6,2%, a w przypadku Afryki, Bliskiego Wschodu i WNP będzie to jedynie 5,5%⁴⁵.

⁴² Ibidem, s. 25.

⁴³ WTO, *Trade Set...*, op. cit.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ WTO, *Trade Shows...*, op. cit.

Jubileusz w cieniu kryzysu: wyzwania zarządzania handlem światowym

Jubileusz 25-lecia Światowej Organizacji Handlu, który przypadł w 2020 r., skłania do dokonania bilansu dotychczasowej aktywności organizacji. Dodatkowym czynnikiem zachęcającym do podsumowań jest zakończenie pracy na rzecz organizacji przez jej dotychczasowego dyrektora generalnego, Roberta Azevêdo, który podjął taką decyzję na rok przed upływem drugiej kadencji na tym stanowisku.

W wyniku Rundy Urugwajskiej GATT powstał zinstytucjonalizowany multilateralny system zarządzania handlem światowym, który pełni cztery podstawowe funkcje: kodeksu postępowania państw w polityce handlowej, forum negocjacyjnego, systemu rozstrzygania sporów, mechanizmu przeglądu polityki handlowej⁴⁶. Dwadzieścia pięć lat działalności WTO pokazuje jednak, że nie we wszystkich tych czterech wymiarach organizacja efektywnie wypełnia swoje funkcje, stąd tocząca się obecnie dyskusja dotycząca reformy WTO. Pilnych działań wymaga zwłaszcza system rozstrzygania sporów, który utracił swoją funkcjonalność w zakresie rozpatrywania odwołań przez Organ Apelacyjny w grudniu 2019 r.⁴⁷ Nieformalny proces, w którym jako mediator występuje ambasador Nowej Zelandii przy WTO David Walker, w 2020 r. podobnie jak w roku ubiegłym nie doprowadził do porozumienia państw członkowskich. W szczególności nie udało się zmienić stanowiska Stanów Zjednoczonych, których polityka blokowania wyboru członków Organu Apelacyjnego sparaliżowała prace tego organu. Rok 2020 nie przyniósł również postępu w negocjacjach handlowych. Oczekiwana dynamizacja tego procesu sfinalizowana przyjęciem nowych zobowiązań w ramach 12. Konferencji Ministerialnej (MC12) nie nastąpiła w związku z przeniesieniem spotkania na kolejny rok⁴⁸.

Dokonując bilansu 25-lecia działalności WTO, niewątpliwie należy stwierdzić, że organizacja powinna dostosować się do ewolucyjnych zmian, jakie zachodzą w gospodarce światowej, dokonać zmian proceduralnych zwiększających efektywność bieżących prac, zwłaszcza w zakresie rozstrzygania sporów i procesie negocjacji, ale również, co pokazała

⁴⁶ A. Wróbel, „The functionality and dysfunctionality of global trade governance: The European Union perspective”, w: M. Rewizorski, K. Jędrzejowska, A. Wróbel (red.), *The Future of Global Economic Governance, Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty*, Springer, Cham 2020, s. 162–163.

⁴⁷ K. Jędrzejowska, A. Wróbel, „Globalne zarządzanie gospodarcze...”, op. cit., s. 163–165.

⁴⁸ Po konsultacji z rządem Kazachstanu dyrektor generalny Roberto Azevêdo i przewodniczący Rady Generalnej David Walker poinformowali członków WTO w marcu 2020 r., że „przeprowadzenie MC12 zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami w dniach 8–11 czerwca 2020 r. nie będzie możliwe”. W kwietniu 2020 r. Kazachstan oświadczył, że jest nadal gotów zorganizować MC12 w czerwcu 2021 r. w Nur-Sultanie, i poprosił przewodniczącego Rady Generalnej o skonsultowanie jego propozycji z członkami WTO. Na posiedzeniu Rady Generalnej w maju 2020 r. ambasador Walker oznajmił, że wszystkie delegacje, z którymi się konsultował, z zadowoleniem przyjęły deklarację Kazachstanu. Jednocześnie wiele delegacji podkreśliło, że ze względu na niepewność spowodowaną pandemią COVID-19 konieczny będzie stały przegląd proponowanej daty. Zob. WTO, Twelfth WTO Ministerial Conference, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/mc12_e.htm [dostęp: 15.01.2021].

pandemia COVID-19, wypracować mechanizmy reagowania kryzysowego. Obecna debata na temat reformy WTO wskazuje, że jej członkom udało się zidentyfikować najważniejsze problemy w zakresie dysfunkcjonalności wielostronnego systemu handlowego oraz podejmują oni działania w celu znalezienia rozwiązań. Wyzwaniem jest jednak konieczność zbudowania szerokiego kompromisu wokół najbardziej istotnych kwestii.

Podobnie jak rok wcześniej najważniejszym obszarem negocjacyjnym na forum WTO w 2020 r. były subsydia dla rybołówstwa. Tym razem również nie udało się dotrzymać kolejnego już terminu ich zakończenia, co było związane ze wspomnianym przełożeniem 12. Konferencji Ministerialnej, w trakcie której planowano przyjąć globalne porozumienie w sprawie ograniczenia szkodliwych subsydiów dla rybołówstwa. Odnotowano jednakże znaczący postęp w procesie rokowań. Efektem tych prac jest druga już wersja projektu skonsolidowanego tekstu porozumienia, przekazana przez przewodniczącego Grupy Negocjacyjnej ds. Reguł (Negotiating Group on Rules), ambasadora Santiago Willsa z Kolumbii, 18 grudnia 2020 r.⁴⁹

Oprócz rokowań wielostronnych członkowie organizacji kontynuowali plurilateralne rozmowy w ramach inicjatyw podjętych w Buenos Aires (Joint Statement Initiatives, JSIs), tj. w sprawie handlu elektronicznego, ułatwień inwestycyjnych, krajowych przepisów dotyczących usług oraz mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MSME). Według koordynatorów wspomnianych inicjatyw również w tym procesie udało się uzyskać znaczący postęp⁵⁰. W komunikacie opublikowanym 18 grudnia 2020 r. stwierdzono, że uczestnicy rokowań są na dobrej drodze do osiągnięcia konkretnych wyników lub dodatkowych postępów w trakcie 12. Konferencji Ministerialnej WTO zaplanowanej na przyszły rok, a rezultaty te „przyczyniają się do budowania bardziej odpowiedzialnej, istotnej i nowoczesnej WTO – co będzie miało kluczowe znaczenie dla przywrócenia globalnego handlu i wzrostu gospodarczego po kryzysie COVID-19”⁵¹. Wydaje się, że spośród czterech inicjatyw plurilateralnych najbardziej zaawansowane są prace dotyczące *e-commerce* – wypracowano już bowiem roboczą wersję skonsolidowanego tekstu porozumienia. Na dojrzałym etapie są również rokowania w sprawie krajowych regulacji dotyczących usług. Według ich koordynatora mają one realną

⁴⁹ WTO, „WTO members resume work on fisheries subsidies negotiations using latest revised text”, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/fish_22jan21_e.htm?fbclid=IwAR3o-b3EPNwCZEDL1ZY31jhZLy-oTY4STLe0kHzGur3yCv2L7JKpL3dM1KU [dostęp: 15.12.2020]. Szerzej na temat negocjacji ws. subsydiów dla rybołówstwa: S. Bahety, J. Mukiibi, *WTO Fisheries Subsidies Negotiations: Main Issues and Interests of Least Developed Countries*, CUTS International, Geneva 2017.

⁵⁰ Ambasadorzy: José Luis Cancela Gómez (Urugwaj) – Informal Working Group on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises, George Mina (Australia), Yamazaki Kazuyuki (Japonia), Tan Hung Seng (Singapur), zastępca stałego przedstawiciela przy WTO, Jaime Coghi Arias (Kostaryka) – Joint Statement Initiative on E-Commerce, Mathias Francke (Chile) – Joint Statement Initiative on Services Domestic Regulation Structured Discussions on Investment Facilitation for Development.

⁵¹ Progress on the JSIs: Communication by the Co-coordinators of the JSIs, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/jsec_18dec20_e.pdf [dostęp: 15.01.2021].

szansę zakończyć się jeszcze przed planowaną 12. Konferencją Ministerialną. Obecnie negocjowane są również istotne postanowienia umowy o ułatwieniach inwestycyjnych. Z kolei ważnym efektem prac grupy roboczej ds. małych i średnich przedsiębiorstw jest opublikowany pakiet deklaracji i zaleceń, które mają pomóc małym przedsiębiorstwom w handlu międzynarodowym⁵².

Spośród inicjatyw zapoczątkowanych podczas 11. Konferencji Ministerialnej w Buenos Aires warto również zwrócić uwagę na działania WTO, które mają na celu wypełnienie zapisów przyjętej wówczas Deklaracji w sprawie handlu i wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet⁵³. W dniu 10 grudnia 2020 r. zainaugurowała prace Nieformalna Grupa Robocza ds. Handlu i Gender (Informal Working Group on Trade and Gender). W debacie pozytywnie odniesiono się do opublikowanego przez International Trade Center raportu pt. *Delivering on the Buenos Aires Declaration: On Trade and Women's Economic Empowerment*, w którym przedstawiono 32 najlepsze praktyki w zakresie polityki handlowej i *gender*⁵⁴. Raport został opracowany we współpracy z International Gender Champions (IGC) Trade Impact Group i wsparty przez Australię. Ponadto w trakcie spotkania uzgodniono, że praca grupy skupi się wokół czterech kluczowych elementów: wymiany doświadczeń, rozważenia koncepcji i zakresu *gender lens*, przeglądu podjętych prac analitycznych oraz wniesienia wkładu w program prac Aid for Trade. Zapowiedziano również usystematyzowanie tych kwestii i przygotowanie konkretnych propozycji do rozważenia w trakcie 12. Konferencji Ministerialnej⁵⁵. W tym miejscu warto podkreślić, że w 2020 r. ukazał się wspólny raport WTO i Grupy Banku Światowego pt. *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality*⁵⁶. WTO podejmuje zatem szeroką współpracę w kwestiach handlu i wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet.

W 2020 r. w Światowej Organizacji Handlu doszło do istotnych zmian personalnych. Ambasador Nowej Zelandii przy WTO objął funkcję przewodniczącego Rady Generalnej, a dotychczasowy dyrektor generalny Roberto Azevêdo ogłosił w dniu

⁵² WTO, „Presentation of the WTO MSME Group's package of recommendations and discussion with the private sector”, https://www.wto.org/english/forums_e/business_e/msme_dec20_e.htm [dostęp: 15.01.2020].

⁵³ WTO, Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf [dostęp: 20.01.2020].

⁵⁴ International Trade Centre, *Delivering on the Buenos Aires Declaration: On Trade and Women's Economic Empowerment*, International Trade Centre, Geneva 2020, https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/ITC_TIG_Report_20201209_02_web_pages.pdf [dostęp: 15.01.2021].

⁵⁵ WTO, „Members discuss work plan at first meeting of Informal Working Group on Trade and Gender”, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/women_10dec20_e.htm [dostęp: 15.01.2021].

⁵⁶ World Bank Group, World Trade Organization, *Women and Trade: the Role of Trade in Promoting Gender Equality*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank and the World Trade Organization 2020, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/women_trade_pub2807_e.pdf [dostęp: 15.01.2021].

14 maja 2020 r., że ustąpi ze stanowiska w dniu 31 sierpnia, na rok przed upływem swojej drugiej kadencji. Wieloetapowy proces mianowania nowego dyrektora generalnego rozpoczął się formalnie 8 czerwca 2020 r., wraz z otwarciem etapu zgłaszania nominacji. Członkowie organizacji zgłosili osiem kandydatur: Jesús Seade Kuri (Meksyk), Ngozi Okonjo-Iweala (Nigeria), Abdel-Hamid Mamdouh (Egipt), Tudor Ulianoschi (Mołdawia), Yoo Myung-hee (Republika Korei), Amina C. Mohamed (Kenia), Mohammad Maziad Al-Tuwaijri (Arabia Saudyjska), Liam Fox (Wielka Brytania)⁵⁷. Po przedstawieniu kandydatów członkom organizacji w ramach dwuetapowej procedury, która zakończyła się we wrześniu 2020 r., nastąpił proces wieloetapowych konsultacji ze wszystkimi członkami WTO w celu wyłonienia osoby mającej największe szanse na uzyskanie poparcia wszystkich członków⁵⁸. W dniu 8 października 2020 r. ogłoszono wynik drugiej rundy konsultacji, w której wyłoniono dwie kandydatki: Yoo Myung-hee i Ngozi Okonjo-Iweala. Pod koniec tego miesiąca po trzeciej turze konsultacji na posiedzeniu szefów delegacji ambasador Walker i jego dwaj współfacylitatorzy ogłosili, że na podstawie konsultacji ze wszystkimi delegacjami kandydatką, która ma największe szanse na osiągnięcie konsensusu i objęcie stanowiska, jest Ngozi Okonjo-Iweala. W związku z brakiem poparcia dla tej kandydatury przez Stany Zjednoczone zaplanowana na 9 listopada 2020 r. Rada Generalna, która miała podjąć decyzję w tej sprawie, została przełożona na późniejszy termin bez wskazania konkretnej daty. Na początku lutego 2021 r. zaplanowano zdalne posiedzenie Rady Generalnej w celu rozpatrzenia kwestii mianowania kolejnego dyrektora generalnego. Posiedzenie odbyło się 15 lutego 2021 r.⁵⁹ W wyniku obrad pierwszą dyrektorką generalną WTO została Ngozi Okonjo-Iweala.

Do czasu wyłonienia następcy Roberta Azevêdo pracami organizacji kierowali dotychczasowi czterej zastępcy (Yi Xiaozhun z Chin, Alan Wolff z USA, Karl Brauner z Niemiec, Yonov Frederick Agah z Nigerii). Jest to dość szczególna sytuacja, ponieważ zgodnie z przyjętą w 2002 r. procedurą do czasu wyłonienia nowego dyrektora generalnego pełniącym jego obowiązki powinien być jeden z dotychczasowych zastępców⁶⁰. W tym przypadku członkom WTO nie udało się jednak osiągnąć konsensusu co do tego, który z czterech zastępców powinien objąć tę funkcję, zatem wszyscy czterej pozostali na stanowiskach i kontynuowali swoje dotychczasowe obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego dyrektora generalnego.

⁵⁷ Szerzej: WTO, „Candidates for DG selection process 2020”, https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dgsel20_e/dgsel20_e.htm [dostęp: 15.12.2020].

⁵⁸ Konsultacje prowadził ambasador Walker wraz z przewodniczącym Organu Rozstrzygania Sporów (Dacio Castillo z Hondurasu) i przewodniczącym Organu ds. Przeglądu Polityki Handlowej (Harald Aspelund z Islandii).

⁵⁹ WTO, „WTO General Council to consider appointment of next Director-General”, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/gc_09feb21_e.htm [dostęp: 10.02.2021].

⁶⁰ Zob. Procedures for the Appointment of Directors-General Adopted by the General Council on 10 December 2002, WT/L/509, 20 January 2003.

W kontekście opisanych wcześniej działań WTO na rzecz większej inkluzywności w polityce handlowej przez wzmocnienie pozycji ekonomicznej kobiet warto podkreślić, że wśród ośmiu proponowanych przez członków WTO kandydatów na stanowisko dyrektora generalnego znalazły się trzy kobiety: Amina C. Mohamed (Kenia), Yoo Myung-hee (Republika Korei), Ngozi Okonjo-Iweala (Nigeria), a dwie ostatnie, jak wcześniej wskazano, przeszły do ostatniej fazy konsultacji, prowadzącej do wyłonienia ostatecznego kandydata.

Podobnie jak inne organizacje międzynarodowe, również Światowa Organizacja Handlu w 2020 r. w swoich pracach podjęła działania związane ze zwalczaniem pandemii COVID-19. Zgodnie ze swoją specyfiką WTO odnosiła się do wpływu pandemii na handel międzynarodowy i politykę handlową członków. W szczególności duży nacisk położono na dostęp do informacji na temat stosowanych środków polityki handlowej w świetle jednej z podstawowych zasad WTO, jaką jest przejrzystość. Dostęp do informacji na temat nowych środków polityki handlowej wprowadzanych w okresie pandemii umożliwia podmiotom gospodarczym podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących transakcji handlu zagranicznego. Służą temu notyfikacje dokonywane przez państwa członkowskie⁶¹ oraz publikowane przez Sekretariat, na bieżąco aktualizowane materiały na temat środków stosowanych w handlu towarami, usługami oraz w odniesieniu do własności intelektualnej. WTO publikuje również informacje dotyczące środków pomocowych udzielanych przez państwa członkowskie w związku z prowadzoną polityką antykryzysową⁶², wpływu wirusa na eksport i import oraz oddziaływania pandemii na działania WTO.

W związku z pandemią COVID-19 i jej wpływem na handel międzynarodowy oraz stosowaniem wypracowanych wcześniej zasad WTO prowadziła również prace analityczne. W 2020 r. organizacja opublikowała 20 raportów dotyczących różnych aspektów handlu międzynarodowego i funkcjonowania wielostronnego systemu handlowego w kontekście pandemii. Dotyczyły one m.in. handlowych aspektów opracowywania i dostarczania szczepionek na COVID-19⁶³, handlu artykułami medycznymi w kontekście zwalczania COVID-19⁶⁴, zakazów i ograniczeń dotyczących wywozu

⁶¹ Do dnia 4 lutego 2021 r. członkowie WTO przedłożyli łącznie 319 notyfikacji dotyczących środków stosowanych w związku z COVID-19. WTO, „COVID-19 and world trade”, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm [dostęp: 10.02.2021].

⁶² Zob. WTO, „COVID-19: Support measures”, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_support_measures_e.htm [dostęp: 1.02.2021].

⁶³ WTO, „Developing and delivering COVID-19 vaccines around the world: An information note about issues with trade impact”, WTO, Geneva 2020.

⁶⁴ WTO, „Trade in medical goods in the context of tackling COVID-19”, WTO, Geneva, 22 grudnia 2020 r.; WTO, „How WTO members have used trade measures to expedite access to COVID-19 critical medical goods and services”, WTO, Geneva, 18 września 2020 r.; WTO, „The treatment of medical products in regional trade agreements”, WTO, Geneva, 27 kwietnia 2020 r.; WTO, „Trade in medical goods in the context of tackling COVID-19”, WTO, Geneva, 3 kwietnia 2020 r.

towarów⁶⁵, innych pozataryfowych narzędzi polityki handlowej (w tym m.in. standardów technicznych, norm sanitarnych i fitosanitarnych)⁶⁶, handlowych aspektów przyszłych reakcji na choroby odzwierzęce⁶⁷, wpływu pandemii na poszczególne sektory gospodarki i związane z nimi strumienie handlu (m.in. rolnictwo⁶⁸, usługi⁶⁹, w tym *e-commerce*⁷⁰, transport⁷¹).

Rok 2020 przyniósł również liczne propozycje i stanowiska przedkładane przez poszczególnych członków lub ich grupy w związku z pandemią COVID-19, jej wpływem na wielostronny system handlowy i poszczególne obszary aktywności organizacji⁷². Przykładowo Grupa Ottawska⁷³ w ramach listopadowego spotkania Rady Generalnej przedłożyła propozycję Inicjatywy ws. handlu i zdrowia (Trade and Health Initiative), której celem jest zwiększenie zdolności systemu handlowego do reagowania na sytuacje nadzwyczajne dotyczące zdrowia publicznego oraz wspieranie poprawy odporności łańcuchów dostaw na tego typu sytuacje⁷⁴. Członkowie grupy wezwali do podjęcia natychmiastowych działań w odpowiedzi na kryzys związany z pandemią COVID-19, takich jak powściągliwość w stosowaniu wszelkich ograniczeń wywozowych, wdrażanie środków ułatwiających handel towarami i usługami, poprawa przejrzystości, powstrzymanie się od nakładania cel na niezbędne towary medyczne w czasie kryzysu. Takie działania mają na celu utrzymanie łańcuchów dostaw w okresach kryzysów i przyczynienie się do skutecznej reakcji na zagrożenia zdrowia publicznego o charakterze globalnym. Inicjatywa ma służyć jako podstawa przyszłych stałych zobowiązań w zakresie handlu podstawowymi artykułami medycznymi, do których wypracowania państwa Grupy Ottawskiej planują doprowadzić w trakcie 12. Konferencji Ministerialnej⁷⁵.

W 2020 r. na forum WTO Grupa Ottawska przedłożyła Radzie Generalnej również swoje stanowisko ws. skoordynowanych działań, jakie członkowie organizacji powinni

⁶⁵ WTO, „Export prohibitions and restrictions”, WTO, Geneva, 23 kwietnia 2020 r.

⁶⁶ WTO, „Standards, regulations and COVID-19 – what actions taken by WTO members?”, WTO, Geneva, 4 grudnia 2020 r.

⁶⁷ WTO, „Future resilience to diseases of animal origin: The role of trade”, WTO, Geneva, 3 listopada 2020 r.

⁶⁸ WTO, „COVID-19 and agriculture: A story of resilience”, WTO, Geneva, 26 sierpnia 2020 r.

⁶⁹ WTO, „Trade in services in the context of COVID-19”, WTO, Geneva, 28 maja 2020 r.

⁷⁰ WTO, „E-commerce, trade and the COVID-19 pandemic”, WTO, Geneva, 4 maja 2020 r.

⁷¹ WTO, „Trade costs in the time of global pandemic”, WTO, Geneva, 12 sierpnia 2020 r.

⁷² Zob. WTO, „COVID-19 proposals”, https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/proposals_e.htm [dostęp: 10.02.2020].

⁷³ Australia, Brazylia, Kanada, Chile, Unia Europejska, Japonia, Kenia, Republika Korei, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Singapur i Szwajcaria. Na temat Grupy Ottawskiej zob. *Rocznik Strategiczny 2018/19*, s. 172–173.

⁷⁴ WTO, *COVID-19 and Beyond: Trade and Health Communication from Australia, Brazil, Canada, Chile, the European Union, Japan, Kenya, Republic of Korea, Mexico, New Zealand, Norway, Singapore, Switzerland*, WT/GC/223, 24 November 2020.

⁷⁵ Ibidem.

podjąć w odpowiedzi na wyzwania, które powstały w wyniku pandemii COVID-19⁷⁶. W dokumencie ujęto zalecenia w zakresie polityki handlowej, które wspierałyby inkluzywne, zrównoważone i trwale ożywienie gospodarcze oraz ułatwiały wspólne działania w odpowiedzi na globalne kryzysy w przyszłości. Według państw grupy WTO ma w tym zakresie odegrać ważną rolę, pomagając w zapewnieniu koordynacji i spójności działań podejmowanych przez jej członków. W szczególności określono sześć dziedzin, w których należy podjąć działania, tj.: przejrzystość i wycofanie środków ograniczających handel; utrzymanie otwartego i przewidywalnego handlu produktami rolnymi i rolno-spożywczymi; *e-commerce*, ułatwienia w handlu – wykorzystanie technologii informacyjnych i uproszczone procedury; zaopatrzenie medyczne; pogłębiona współpraca z interesariuszami⁷⁷. We wrześniu 2020 r. Grupa Ottawska podzieliła się również z pozostałymi członkami organizacji dobrymi praktykami w zakresie środków ułatwiających handel w warunkach pandemii COVID-19. Radzie Generalnej przekazano listę środków wprowadzonych przez państwa grupy w odpowiedzi na COVID-19. Celem tych działań było promowanie rozwiązań ułatwiających wdrożenie Porozumienia w sprawie ułatwień w handlu (*Trade Facilitation Agreement*, TFA)⁷⁸. Działania na rzecz wdrożenia TFA mimo pandemii podjęły również Australia, Brazylia, Kolumbia, Japonia i Stany Zjednoczone⁷⁹.

Członkowie WTO na forum Rady Generalnej odnieśli się również do zagrożeń, jakie pandemia COVID-19 generuje w sferze bezpieczeństwa żywnościowego, oraz znaczenia otwartego i przewidywalnego handlu artykułami rolno-spożywczymi w tym kontekście⁸⁰. Indie wraz z Republiką Południowej Afryki złożyły propozycję odstąpienia od niektórych regulacji Porozumienia ws. handlowych aspektów praw własności intelektualnej (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property*, TRIPS) w związku z zapobieganiem, ograniczaniem rozprzestrzeniania się i leczeniem COVID-19⁸¹. W tych wyjątkowych okolicznościach związanych z zagrożeniem, jakie pandemia

⁷⁶ WTO, *June 2020 Statement of Ottawa Group: Focusing Action on Covid-19*, Communication from Canada, WT/GC/217, 16 June 2020.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ WTO, *Ottawa Group: Trade Facilitation Measures Taken in Response to COVID-19*, Communication from Canada, G/TFA/W/24, 29 September 2020.

⁷⁹ WTO, *Supporting the Timely and Efficient Release of Global Goods Through Accelerated Implementation of the WTO Trade Facilitation Agreement*, Communication from the United States, Brazil, Colombia, Japan and Australia, G/TFA/W/25/Rev.1, 26 October 2020.

⁸⁰ WTO, *COVID-19 Initiative: Protecting Global Food Security through Open Trade*, Communication on behalf Cairns Group, WT/GC/218, G/AG/31, TN/AG/44, 17 June 2020; WTO, *Responding to the COVID-19 Pandemic with Open and Predictable Trade in Agricultural and Food Products*, Statement from: Australia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, European Union, Georgia, Hong Kong, China, Japan, Republic of Korea, Malawi, Malaysia, Mexico, New Zealand, Nicaragua, Paraguay, Peru, Qatar, Kingdom of Saudi Arabia, Singapore, Switzerland, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, Ukraine, United Arab Emirates, United Kingdom, United States, and Uruguay, WT/GC/208/Rev.2, G/AG/30/Rev.2, 29 May 2020.

⁸¹ WTO, *Waiver from Certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of COVID-19*, Communication from India and South Africa, IP/C/W/669, 2 October 2020.

generuje dla zdrowia publicznego, Indie i RPA zwróciły się z prośbą, aby Rada ds. TRIPS zaleciła Radzie Generalnej możliwie najszybsze zwolnienie z wdrażania, stosowania i egzekwowania sekcji 1, 4, 5 i 7 części II porozumienia TRIPS w odniesieniu do zapobiegania, ograniczania rozprzestrzeniania się lub leczenia COVID-19. Indie i RPA domagają się zatem zawieszenia ochrony przewidzianej w TRIPS dla praw autorskich i pokrewnych, wzorów przemysłowych, patentów i informacji niejawnych⁸². W 2020 r. członkowie organizacji wielokrotnie odnosili się też do kwestii środków zapewniających swobodny przepływ towarów koniecznych do zwalczania pandemii⁸³ oraz niwelowania zakłóceń w globalnych łańcuchach dostaw⁸⁴.

Mimo narastającego kryzysu gospodarczego w 2020 r., podobnie jak w latach poprzednich, członkowie WTO podejmowali działania w celu zawarcia preferencyjnych porozumień handlowych stanowiących wyjątek od art. XXIV GATT⁸⁵ i art. V GATS⁸⁶. Szczególną aktywnością w związku z brexitem wykazała się Wielka Brytania, która na nowo określała warunki preferencyjnego handlu z głównymi partnerami handlowymi. W 2020 r. notyfikowano WTO 30 umów preferencyjnych, których jest ona stroną⁸⁷, a w styczniu 2021 r. dwie kolejne, w tym umowę z Unią Europejską. W styczniu 2021 r. WTO otrzymała również notyfikację porozumień: Indonezja–Australia, Ukraina–Izrael, Chiny–Mauritius. Z kolei w 2020 r. oprócz umów podpisanych przez Wielką Brytanię notyfikowano WTO siedem preferencyjnych porozumień handlowych zawartych przez innych członków organizacji (Stany Zjednoczone–Meksyk–Kanada, UE–Wietnam, Peru–Australia, UE–Singapur, Chile–Indonezja, Unia Eurazjatycka–Iran, Hongkong–Australia). Wydaje się jednak że najważniejszym wydarzeniem, jeżeli chodzi o negocjacje handlowe w 2020 r., jest podpisanie Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP)⁸⁸. Mimo iż nie podpisały go Indie, stanowi ono największą na świecie preferencyjną umowę handlową. Jest to również pierwsza umowa handlowa, której stronami są jednocześnie Chiny oraz Japonia i Republika Korei. W tym miejscu warto też

⁸² *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property*, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf [dostęp: 10.02.2021].

⁸³ M.in. WTO, *Declaration on Trade in Essential Goods for Combating the COVID-19 Pandemic*, *Communication from New Zealand and Singapore*, G/C/W/777, 16 April 2020.

⁸⁴ M.in. *Joint Ministerial Statement Affirming Commitment to Ensuring Supply Chain Connectivity Amidst the COVID-19 Situation*, Australia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, Laos, Myanmar, Singapore, Uruguay, <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/ministry-statements-and-speeches/joint-ministerial-statement-affirming-commitment-to-ensuring-supply-chain-connectivity-amidst-the-covid-19-situation/> [dostęp: 10.02.2021].

⁸⁵ GATT – Układ ogólny ws. taryf celnych i handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

⁸⁶ GATS – Układ ogólny ws. handlu usługami (*General Agreement on Trade in Services*).

⁸⁷ Wykaz umów dostępny w bazie WTO Regional Trade Agreements Database, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [dostęp: 10.02.2021].

⁸⁸ W dniu 15 listopada 2020 r. umowę podpisało 15 państw Azji, w tym członkowie ASEAN (Brunei, Kambodża, Indonezja, Laos, Malesja, Mjanma, Filipiny, Singapur, Tajlandia, Wietnam) oraz Australia, Chiny, Japonia, Nowa Zelandia i Republika Korei, zob. <https://rcepsec.org/> [dostęp: 10.02.2021].

wspomnieć – choć nie jest to umowa wchodząca w zakres notyfikacji na podstawie porozumienia GATT i GATS, ponieważ nie dotyczy handlu międzynarodowego – o osiągnięciu porozumienia między Unią Europejską a Chinami w zakresie umowy inwestycyjnej (30 grudnia 2020 r.)⁸⁹. Wydaje się więc, iż Chiny mimo pandemii nie zaprzestały wysiłków służących utrzymaniu i dalszej budowie potencjału gospodarczego. Państwo to zatem nadal będzie w sposób istotny oddziaływało na funkcjonowanie gospodarki światowej, stanowiąc duże wyzwanie dla innych mocarstw ekonomicznych, w tym w szczególności Stanów Zjednoczonych.

Międzynarodowe instytucje finansowe wobec pandemii COVID-19

Podobnie jak w przypadku światowego systemu handlowego, międzynarodowa architektura finansowa na długo przed pandemią COVID-19 wymagała reform, aby nadążyć za zmieniającą się dynamiką gospodarki światowej. Pandemia jedynie uwypukliła zakres tych słabości. Konieczność wielkiego „resetu” światowego systemu gospodarczego została zasugerowana w czasie czerwcowego spotkania Światowego Forum Ekonomicznego oraz m.in. w wypowiedzi Kristaliny Georgiewej w październiku 2020 r. Dyrektor zarządzająca MFW stwierdziła wówczas, że COVID-19 doprowadził światową gospodarkę do stanu analogicznego z końcem II wojny światowej, co tłumaczy rosnące zainteresowanie międzynarodowych instytucji finansowych (*International Financial Institutions*, IFIs) oceną przyszłości globalnej gospodarki i reagowaniem na rolę w niej gospodarek wschodzących⁹⁰.

Funkcjonowanie instytucji zarządzania światowym systemem finansowym w 2020 r. przebiegało niejako dwutorowo. Z jednej strony była to kontynuacja wcześniejszych inicjatyw zmierzających do zapewnienia odpowiedniego poziomu regulacji oraz stabilności międzynarodowych finansów. Z drugiej strony wysiłki większości międzynarodowych instytucji finansowych zostały ukierunkowane na maksymalizowanie funduszy niezbędnych do ograniczania skutków pandemii COVID-19. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że właśnie zapobieganie pandemii zdominowało działania IFIs w 2020 r.

Rada Stabilności Finansowej (Financial Stability Board, FSB) zmieniła priorytety swojego programu prac na 2020 r., aby skupić się na reagowaniu na pandemię. Obecnie działania FSB obejmują m.in. ocenę ryzyka finansowego i podatności na zagrożenia w obecnym środowisku, regularną wymianę informacji na temat zmieniających się zagrożeń dla stabilności finansowej, koordynację reakcji politycznych

⁸⁹ European Commission, „EU and China reach agreement in principle on investment”, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2233> [dostęp: 10.02.2020].

⁹⁰ K. Schwab, „Now is the time for a ‘great reset’”, World Economic Forum, 3 czerwca 2020 r., <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/now-is-the-time-for-a-great-reset/> [dostęp: 13.02.2021]; WEF, *The Great Reset – October 2020*, <https://www.weforum.org/videos/the-great-reset-october-2020> [dostęp: 13.03.2021].

w celu utrzymania globalnej stabilności finansowej, otwartości rynków oraz zachowania zdolności systemu finansowego do finansowania wzrostu⁹¹.

Waszyngtońskie Centrum Studiów Strategicznych i Międzynarodowych (Center for Strategic & International Studies, CSIS) prowadzi rejestr programów IFIs dla państw dotkniętych pandemią. Zgodnie z szacunkami na koniec grudnia 2020 r. IFIs zatwierdziły rekordowe 237,2 mld USD na walkę z pandemią COVID-19, z czego MFW zaakceptował 102,9 mld USD, a wielostronne banki rozwoju (*Multilateral Development Banks*, MDBs) – łącznie 132,5 mld USD. Wśród wielostronnych banków rozwoju prym wiodą Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) – 39,1 mld USD, Bank Światowy – 36,9 mld USD oraz Azjatycki Bank Rozwoju (ADB) – 15,5 mld USD. Dwa najnowsze podmioty w tej grupie, Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB) i Nowy Bank Rozwoju (NDB), zatwierdziły odpowiednio 6,8 mld USD i 6,0 mld USD. Dodatkowo w ramach regionalnych porozumień finansowych (*Regional Financial Agreements*, RFAs) zatwierdzono łącznie około 1,8 mld USD⁹².

W sytuacji kryzysowej po raz kolejny instytucją kluczową dla międzynarodowego systemu finansowego okazał się MFW. Pandemia COVID-19 spowodowała bezprecedensowe zapotrzebowanie na pomoc finansową Funduszu. Wcześniej największa liczba programów MFW zatwierdzonych w jednym roku wynosiła 34 (1994 r.), a średnio MFW zatwierdzał 18 programów rocznie. Obecnie ponad 100 ze 189 państw członkowskich MFW zwróciło się o pomoc, z czego 83 państwom przyznano już wsparcie⁹³.

Wśród zatwierdzonych programów MFW związanych z COVID-19 znalazło się m.in. wsparcie dla Boliwii, Czadu, Demokratycznej Republiki Konga, Republiki Kirgiskiej, Nigerii, Nigru, Rwandy, Madagaskaru, Mozambiku, Pakistanu i Togo. Również Iran i Wenezuela zwróciły się do MFW o pożyczki w wysokości 5 mld USD każda. Wnioski te są bardzo nietypowe: byłby to pierwszy program MFW dla Iranu od prawie 60 lat, a kolejne rządy Wenezueli przez ponad dekadę aktywnie blokowały MFW przed zaangażowaniem się w wymagany od wszystkich członków Funduszu nadzór ekonomiczny⁹⁴.

17 kwietnia 2020 r. Bank Światowy ogłosił plany utworzenia nowego funduszu powierniczego, mającego na celu pomoc krajom w przygotowaniu się na epidemie: Health Emergency Preparedness and Response Multi-Donor Fund (HEPRF). Reagując na pandemię COVID-19, Bank Światowy wykorzystał swoje doświadczenie z 2014 r., kiedy państwa rozwijające się miały trudności z mobilizacją zasobów w celu zwalczania epidemii wirusa

⁹¹ FSB, „COVID-19: Maintaining financial stability”, <https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/covid-19-maintaining-financial-stability/> [dostęp: 13.02.2021].

⁹² S. Segel, D. Gerstel, *International Financial Institutions' Covid-19 Approvals Approach \$240 Billion for 2020*, Center for Strategic & International Studies, 25 stycznia 2021 r., <https://www.csis.org/analysis/international-financial-institutions-covid-19-approvals-approach-240-billion-2020> [dostęp: 13.02.2021], s. 2–3.

⁹³ IMF, *IMF Annual Report 2020. A Year Like No Other*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/> [dostęp: 13.02.2021].

⁹⁴ R.M. Nelson, M.A. Weiss, op. cit., s. 4.

Ebola. Aby zapewnić pomoc finansową krajom rozwijającym się na wczesnym etapie wybuchu epidemii, Bank Światowy w 2017 r. stworzył tzw. obligacje pandemiczne (*pandemic bonds*). Inwestorzy mogli kupić te obligacje i otrzymywać z tego tytułu odsetki, ryzykując, że część lub całość kapitału może zostać wykorzystana na pomoc krajom rozwijającym się w przypadku wybuchu epidemii choroby zakaźnej. Dotychczas Bank Światowy wyemitował obligacje pandemiczne o łącznej wartości 320 mln USD⁹⁵.

Istotną rolę w obecnych działaniach IFIs odgrywają zobowiązania do sfinansowania zakupu i wsparcia dystrybucji szczepionek przeciw COVID-19. Zobowiązania te obecnie przekraczają 23 mld USD, jednak zdaniem analityków CSIS jest to jedynie połowa niezbędnej kwoty. Finansowanie zakupów szczepionek zapoczątkował Bank Światowy w październiku 2020 r., przeznaczając na ten cel 12 mld USD dla państw rozwijających się. Następnie w listopadzie 2020 r. EBI zobowiązał się przekazać niemal 0,5 mld USD na finansowanie międzynarodowego instrumentu COVAX⁹⁶, w grudniu ADB uruchomił inicjatywę szczepionkową o wartości 9 mld USD, a IADB ogłosił mobilizację 1 mld USD na dystrybucję szczepionek w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach. Z inicjatywą wsparcia zakupu szczepionek wystąpił również AIIB⁹⁷.

Oprócz bieżących wyzwań związanych z przeciwdziałaniem pandemii jednym z największych zagrożeń dla stabilności światowego systemu finansowego spowodowanym przez pandemię wydaje się rosnący poziom zadłużenia publicznego⁹⁸. Główna ekonomistka MFW Carmen Reinhart w swoich wypowiedziach wielokrotnie podkreślała, że należy spodziewać się serii kryzysów zadłużeniowych, a następstwem pandemii koronawirusa może być pandemia długu; do radzenia sobie z nią zaś współczesny system zarządzania światowym systemem finansowym nie jest przystosowany⁹⁹.

W ramach usprawnienia procesów restrukturyzacji zadłużenia w kwietniu 2020 r. państwa G-20, w porozumieniu z prywatnymi wierzycielami, zgodziły się zawiesić spłatę zadłużenia krajów o niskich dochodach do końca roku w ramach Debt Service Suspension Initiative (DSSI)¹⁰⁰. W tym samym miesiącu Rada Wykonawcza MFW zatwierdziła umorzenie długu 25 państwom członkowskim MFW o niskich dochodach, a następnie rozszerzyła to umorzenie na 29 państw¹⁰¹. Inicjatywy te nie zdołały jednak

⁹⁵ Ibidem, s. 7–8.

⁹⁶ COVAX to koordynowany przez Światową Organizację Zdrowia program na rzecz sprawiedliwego dostępu do przystępnych cenowo szczepionek przeciwko COVID. Por. WHO, „COVAX: Working for global equitable access to COVID-19 vaccines”, <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax> [dostęp: 13.02.2021].

⁹⁷ S. Segel, D. Gerstel, op. cit.

⁹⁸ B. Sangafowa Coulibaly, E. Prasad, op. cit.

⁹⁹ Zob. J. Bulow, C. Reinhart, K. Rogoff, Ch. Trebesch, „The debt pandemic. New steps are needed to improve sovereign debt workouts”, *Finance & Development*, jesień 2020. Na temat problemów związanych z mechanizmem restrukturyzacji zadłużenia: K. Jędrzejowska, *Upadłość (bankructwo) państwa w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 218–278.

¹⁰⁰ B. Sangafowa Coulibaly, E. Prasad, op. cit.

¹⁰¹ S. Segel, D. Gerstel, op. cit., s. 5.

zapobiec kolejnym przypadkom niewypłacalności państw. W połowie 2020 r. niewypłacalne stały się Argentyna, Ekwador i Liban, co zdaniem agencji ratingowej Fitch stanowi jedynie wstęp do fali problemów z obsługą zadłużenia w kolejnych latach¹⁰².

Załamanie światowej agendy na rzecz rozwoju

Rok 2020 był pierwszym, w którym odnotowano regres w zakresie w realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs)¹⁰³. Zarządzający Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme*, UNDP) Achim Steiner wskazuje, że „w ciągu ostatnich 30 lat świat doświadczył wielu kryzysów, w tym globalnego kryzysu finansowego w latach 2007–2009. Każdy z nich mocno uderzył w rozwój ludzkości, ale ogólnie rzecz biorąc, zyski rozwojowe narastały globalnie z roku na rok. COVID-19, ze swoim potrójnym uderzeniem w zdrowie, edukację i dochód, może zmienić ten trend”. Według UNDP globalny rozwój ludzki – połączenie wskaźników edukacji, zdrowia i jakości życia – może spaść w tym roku po raz pierwszy od 1990 r., kiedy to rozpoczęto pomiary¹⁰⁴.

Dodatkowo rok 2021 zapowiada się zdaniem Davida Beasleya, dyrektora wykonawczego Światowego Programu Żywnościowego (*World Food Programme*, WFP), jako „najgorszy rok kryzysu humanitarnego od początku istnienia Narodów Zjednoczonych”. Prognozy wyglądają ponuro: w 2021 r. rekordowa liczba 235 mln ludzi będzie potrzebowała pomocy humanitarnej i ochrony, co oznacza wzrost o prawie 40% w porównaniu z rokiem 2020, w którym już odnotowano najwyższy od dziesięcioleci poziom. WFP ostrzega, że do 2021 r. liczba osób cierpiących z powodu głodu może się podwoić¹⁰⁵.

W najnowszym wydaniu *Raportu rozwoju ludzkiego* (*Human Development Report*, HDR) zwraca się uwagę, że pandemia COVID-19 to tylko jeden z problemów wynikających z faktu, iż działalność człowieka stała się dominującą siłą kształtującą planetę. Koronawirus potrzebował bardzo mało czasu, aby ujawnić i wykorzystać nakładające się nierówności, jak również słabości systemów społecznych, ekonomicznych i politycznych, oraz zagrozić odwróceniem ludzkiego rozwoju¹⁰⁶.

¹⁰² Fitch Ratings, *Sovereign Defaults Set to Hit Record in 2020*, 12 maja 2020 r., <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/sovereign-defaults-set-to-hit-record-in-2020-12-05-2020> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁰³ R. Kumar, „For the global development community, 7 predictions for 2021”, Devex, 4 stycznia 2021 r., <https://www.devex.com/news/for-the-global-development-community-7-predictions-for-2021-98845> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁰⁴ UNDP, „COVID-19 and the SDGs. How the ‘roadmap for humanity’ could be changed by a pandemic”, <https://feature.undp.org/covid-19-and-the-sdgs/> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁰⁵ R. Mirchandani, *Five Global Issues to Watch in 2021*, United Nations Foundation, 23 grudnia 2020 r., <https://unfoundation.org/blog/post/five-global-issues-to-watch-in-2021/> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁰⁶ UNDP, *Human Development Report 2020. The Next Frontier. Human Development and the Anthropocene*, grudzień 2020, <http://hdr.undp.org/en/2020-report> [dostęp: 13.02.2021]. Zastosowany w tytule HDR 2020 termin antropocen oznacza wiek ludzi; określenie to nawiązuje do negatywnego wpływu działalności człowieka na funkcjonowanie procesów przyrodniczych zachodzących w skali całego globu.

Skutki kryzysów nigdy nie są neutralne pod względem płci, a COVID-19 nie jest tu wyjątkiem. Rok 2020, w którym przypada dwudziesta piąta rocznica przyjęcia pekińskiej platformy działania, miał być przełomowy dla równouprawnienia płci. Zamiast tego, wraz z rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19, nawet ograniczone korzyści osiągnięte w ostatnich dziesięcioleciach są zagrożone. Pandemia pogłębia istniejące wcześniej nierówności, odsłaniając słabe punkty systemów społecznych, politycznych i gospodarczych, które z kolei potęgują jej skutki¹⁰⁷.

„Przez ostatnie 22 lata skrajne ubóstwo na świecie się zmniejszało. Potem nadszedł COVID-19, a wraz z nim masowa utrata miejsc pracy, kurczenie się gospodarek i utrata środków do życia, szczególnie w przypadku kobiet. Osłabione systemy ochrony socjalnej pozostawiły wielu najuboższych w społeczeństwie bez opieki”. To słowa Ginette Azcony, głównej autorki najnowszego raportu UN Women *From Insights to Action*. Raport wskazuje, że kobiety zazwyczaj zarabiają mniej i mają mniej pewne miejsca pracy niż mężczyźni, a wobec gwałtownie spadającej aktywności gospodarczej są one szczególnie narażone na zwolnienia i utratę środków do życia¹⁰⁸. Z raportu wynika, że do 2021 r. pandemia zepchnie w skrajne ubóstwo 96 mln ludzi, z czego 47 mln to kobiety i dziewczęta. Spowoduje to wzrost do 435 mln całkowitej liczby kobiet i dziewcząt żyjących za 1,90 USD dziennie lub mniej¹⁰⁹.

Gospodarcze skutki pandemii najbardziej odczuje grupa państw najmniej rozwiniętych (*Least Developed Countries*, LDC). Między październikiem 2019 r. a październikiem 2020 r. prognoza wzrostu gospodarczego dla LDC została gwałtownie skorygowana w dół z 5 do -0,4%. Oczekuje się, że doprowadzi to do spadku dochodu na mieszkańca w państwach tej grupy o 2,6% w 2020 r., z tym że 43 z 47 państw najsłabiej rozwiniętych doświadczy spadku poziomu dochodu *per capita*. Jest to najgorszy wynik gospodarczy dla tej grupy państw od 30 lat, stanowiący istotne odwrócenie postępu gospodarczego i społecznego osiągniętego w ostatnich latach i *de facto* uniemożliwiający realizację SDGs do 2030 r. Wskaźnik skrajnego ubóstwa w grupie LDC w wyniku pandemii COVID-19 może wzrosnąć nawet do 35%. Pandemia wpływa również na harmonogram graduacji państw LDC – w jej wyniku opóźnić się może zniesienie statusu LDC m.in. dla Tuvalu, Kiribati, Vanuatu¹¹⁰.

¹⁰⁷ UN Secretary-General, *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*, 9 kwietnia 2020 r., <https://www.unwomen.org//media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406> [dostęp: 13.02.2021]; L. Simet, K. Ramachandra, S. Saadoun, *The Other Pandemic: Fighting Inequality as We Beat Back Covid*, Human Rights Watch, 2020, <https://www.hrw.org/world-report/2021/essay/fighting-inequality-as-we-beat-back-covid> [dostęp: 13.02.2021].

¹⁰⁸ G. Azcona i in., *From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19*, UN Women 2020; eadem, *Spotlight on Gender, COVID-19 and the SDGs: Will the Pandemic Derail Hard-won Progress on Gender Equality?*, UN Women 2020.

¹⁰⁹ UN Women, *COVID-19 and its Economic Toll on Women: The Story behind the Numbers*, 16 września 2020 r., <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women> [dostęp: 13.02.2021].

¹¹⁰ UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2020. Productive Capacities for the New Decade*, United Nations, Geneva 2020, s. xi–xii, II.

Kraje najsłabiej rozwinięte są najbardziej zależnymi od zewnętrznych źródeł finansowania gospodarkami na świecie, a oficjalna pomoc rozwojowa (*Official Development Assistance*, ODA) stanowi najważniejsze źródło finansowania rozwoju. Pandemia zwiększyła zapotrzebowanie na ODA w sytuacji, w której wielkość jej przepływów od 2013 r. niemal się nie zmienia. Ponadto dostęp do prywatnych źródeł finansowania w czasie pandemii stał się jeszcze trudniejszy w kontekście zmniejszających się światowych przepływów kapitału prywatnego. Powoduje to, że lukę finansowania niezbędnego do realizacji SDGs szacuje się obecnie na ponad 70%¹¹¹.

*

Mimo że światowa produkcja gospodarcza zdaje się stopniowo wychodzić z zapaści wywołanej przez COVID-19, analogicznie do poważnych kryzysów w przeszłości, pandemia będzie miała długotrwale negatywne skutki dla gospodarki światowej. Zwiększyła bowiem ryzyko związane z falą akumulacji światowego zadłużenia, jak też pogłębiła widoczne już wcześniej nierówności w gospodarce światowej i utrwaliła dysfunkcyjność wielu instytucji globalnego zarządzania gospodarczego. Należy ponadto pamiętać, że pandemia COVID-19 nadal się rozprzestrzenia i do końca kryzysu jeszcze daleko.

David Malpass, prezes Grupy Banku Światowego, podkreśla, że „choć wydaje się, iż gospodarka światowa weszła w fazę umiarkowanego ożywienia, to decydenci polityczni stoją przed ogromnymi wyzwaniem w zakresie zdrowia publicznego, zarządzania długiem, polityki budżetowej, bankowości centralnej i reform strukturalnych, starając się zapewnić, by to wciąż kruche globalne ożywienie nabrało rozpędu i stworzyło podstawy dla silnego wzrostu”¹¹².

Obecnie wydaje się, że zapanowanie nad dalszym rozprzestrzenianiem się pandemii COVID-19 możliwe będzie jedynie w warunkach wielostronnej współpracy państw i organizacji międzynarodowych. Konieczność współpracy podkreślano w ramach obchodów 75. rocznicy utworzenia Narodów Zjednoczonych. Również ostatnie spotkanie Światowego Forum Ekonomicznego zwołane zostało pod hasłem globalnego zaangażowania. W kontekście zwalczania pandemii COVID-19 współpraca wielostronna jest kluczowa chociażby dla równomiernej dystrybucji szczepionek w ramach instrumentu COVAX. Multilateralne inicjatywy będą miały również zasadnicze znaczenie dla stworzenia bardziej odpornej na wstrząsy architektury finansowej oraz efektywnych mechanizmów zarządzania systemem handlu światowego¹¹³.

¹¹¹ OECD, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021. A New Way to Invest for People and Planet*, <http://www.oecd.org/development/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2021-e3c30a9a-en.htm> [dostęp: 13.02.2021].

¹¹² World Bank, *Global Economy to Expand...*, op. cit.

¹¹³ Zob.: BIS, *The financial system after Covid-19*, Keynote speech by Mr Benoît Cœuré, Head of the BIS Innovation Hub, at the European Stability Mechanism fourth research seminar of the Regional Financing

The great “lockdown” and deglobalization: The impact of the COVID-19 pandemic on the world economy

The article aims to present the impact of the COVID-19 pandemic on the condition of the world economy in 2020 and the beginning of 2021. It indicates a threefold economic impact of the COVID-19 pandemic. Firstly, the pandemic itself and the burden it is causing to health systems and populations in affected countries; secondly, the economic costs of containment efforts; and finally, the impact of the global economic lockdown on individual economies. The Authors point out that the pandemic increased the level of uncertainty in the world economy and contributed to the reversal of the processes of global economic integration – a process often referred to as deglobalization. The article opens with an overview of the current economic situation with forecasts for its further development and a review of selected macroeconomic indicators. The subsequent parts of the study present the impact of the pandemic on world trade and global economic integration, the growing dysfunction of global trade governance, the actions of international financial institutions in the face of threats caused by the pandemic, and the regression in the implementation of sustainable development goals. The article concludes with an attempt to assess the long-term changes in the global economy the COVID-19 pandemic may bring.

Keywords: Global Economic Governance, International Monetary Fund, Financial Stability Board, World Economic Forum, World Trade Organization, free trade and protectionism, dispute settlement system, Sustainable Development Goals, G20, international financial system, financial stability, inequalities, uncertainty, International Financial Institutions, COVID-19 pandemic, world development agenda, world economy

Słowa kluczowe: globalne zarządzanie gospodarcze (Global Economic Governance), Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Rada Stabilności Finansowej, Światowe Forum Ekonomiczne w Davos, Światowa Organizacja Handlu, wolny handel i protekcjonizm, system rozstrzygania sporów, Cele Zrównoważonego Rozwoju, G-20, światowy system finansowy, stabilność finansowa, nierówności, niepewność, międzynarodowe instytucje finansowe, pandemia COVID-19, światowa agenda na rzecz rozwoju, gospodarka światowa

Arrangements, 17 grudnia 2020 r., <https://www.bis.org/speeches/sp201217.pdf> [dostęp: 13.02.2021], s. 6; IMF, *G-20 2020 Report on Strong, Sustainable, Balanced, and Inclusive Growth*, Group of Twenty IMF Report – IMF Annual Meetings, Prepared by Staff of the IMF with inputs from the OECD, listopad 2020, <https://www.imf.org/external/np/g20/110220.htm> [dostęp: 13.02.2021]; WEF, *The Davos Agenda 2021: Global Engagement*, 9 lutego 2021 r., <https://www.weforum.org/reports/davos-agenda-2021> [dostęp: 13.02.2021].

Unia Europejska: pandemia, pieniądze, populizm i pożegnania

Pandemia

Pandemia COVID-19 i efektywność reakcji na jej konsekwencje i wydarzenia z nią związane modelowo pokazują, jak ostrożnie należy oceniać zaangażowanie danego podmiotu politycznego i jak nietrafne mogą być opinie instynktownie formułowane na podstawie danych z bardzo krótkiego okresu. Wiosną 2020 r., w momencie wprowadzania przez państwa członkowskie nadzwyczajnych restrykcji dotyczących podróżowania, przywracania kontroli granicznych tudzież nawet całkowitego ich zamykania, popularny był pogląd o niemocy UE i nawet szerzej – o jej zasadniczej nieistotności wobec bardzo poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa¹. Tymczasem koniec tego samego roku pokazał niezbędność UE i konkretne korzyści wynikające z jej istnienia. Mowa oczywiście o pakiecie stymulacyjnym wspierającym odbudowę gospodarek po pandemicznym wstrząsie oraz kontraktowaniu przez UE jako całość zakupu szczepionki przeciwko COVID-19. Taka konstatacja nie oznacza bezwarunkowego uznania, ale każe zastanowić się poważnie nad tym, o ile mniej przyjazny obywatelom byłby świat pozbawiony tej kluczowej struktury współpracy. Dobrze podsumowała to w swoim przemówieniu kanclerz Angela Merkel: „Pandemia pokazała, jak kruchy pozostaje projekt europejski. Pierwsze reakcje, w tym nasze własne, były raczej narodowe i nieszczególnie europejskie. To – nieważne, jak słuszne mogły być motywy – było przede wszystkim nierozsądne, ponieważ globalna pandemia potrzebuje wspólnych działań międzynarodowych i wzajemnego wsparcia. Pandemia podkreśliła także zależność Europy od państw trzecich w zakresie produkcji leków i środków ochronnych. Ich pozyskanie, przechowanie i rozdział ujawniły braki. Różnice w sytuacji gospodarczej i budżetowej państw członkowskich także zostały wyostrożone przez pandemię. Pokazuje ona nam, że Europa jest podatna [na wstrząsy]. To dlatego mówię z pełnym przekonaniem: nigdy wcześniej spójność i solidarność nie były w Europie tak ważne,

¹ <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-04-25/coronavirus-has-exposed-the-eu-s-creeping-irrelevance>; jeszcze mocniejsza opinia: <https://www.express.co.uk/news/world/1267729/eu-news-european-union-coronavirus-latest-COVID-19-europe-brexit-news-bruges-group> [dostęp tu i dalej: 19.02.2021].

jak są dzisiaj”². Budowanie na współzależnościach – zarządzanie nimi – oraz umacnianie bezpieczeństwa przez eliminowanie jednostronnych zależności to zadania stojące przed Unią, których nie jest w stanie wypełnić żadne pojedyncze państwo członkowskie³.

Faktycznie UE była dość zaskoczona konsekwencjami pandemii – jeszcze w kwietniu Komisja przyjęła dokument, który skupiał się na pomocy krajom trzecim⁴. Jednak po okresie adaptacji sama Komisja oraz Europejska Agencja Leków okazały się sprawnymi dostawcami rozwiązań i głosu rozsądku. Renacjonalizacja przez pandemię nie zaszła – europejska odpowiedź dowiodła niezbędności oskarżanej o różne wady „Brukseli”.

Warto podkreślić, że UE pierwsza bardzo szybko uruchomiła środki na badania nad nowym wirusem i szczepionką mu przeciwdziałającą. Modelowo zaprzeczyła swojej domniemanej ociężałości – Komisja przeznaczyła ponad 660 mln euro z programu „Horyzont 2020” na opracowanie szczepionek, nowych metod leczenia, badań diagnostycznych i systemów medycznych, aby zapobiegać rozprzestrzenianiu się koronawirusa i ratować ludzkie życie. Zaoferowała również CureVac, wysoce innowacyjnemu przedsiębiorstwu europejskiemu opracowującemu szczepionki, wsparcie finansowe w formie gwarancji na pożyczkę z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 75 mln euro, co było krokiem ku wspieraniu europejskiej niezależności. Pierwsze środki uruchomiono już 31 stycznia⁵. Jeszcze wcześniej, bo 28 tego miesiąca, zaczęto realizować program ochrony ludności w celu sprowadzenia do ojczyzn obywateli pozostających poza granicami UE. Pierwsze loty odbyły się już 3 i 4 lutego. W sumie do końca kwietnia do Europy wróciło ponad pół miliona osób. W marcu 2020 r. Komisja rozpoczęła również zakupy środków ochrony w ramach instrumentu rescEU, w którym z budżetu UE pokrywane jest 90% kosztów. Koordynatorem przedsięwzięcia zostało Centrum Koordynacji Zarządzania Kryzysowego pod nadzorem właściwego komisarza. Zdecydowano też o przeznaczeniu ponad 2 mld euro na wsparcie systemów ochrony zdrowia w państwach członkowskich⁶. Te trzy przykłady pokazują trzy zasadnicze kierunki działań Komisji – ochrona ludności, strategiczne zakupy środków ochrony, w tym respiratorów, oraz wspieranie wysiłków na rzecz uzyskania szczepionki, a później zapewnienia jej dostępności. Efekty pojawiły się szybko – finansowany z programu „Horyzont 2020” nowy test diagnostyczny stał się dostępny na początku maja.

² <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-merkel-1762594>.

³ Zob. ciekawy głos: <https://euobserver.com/coronavirus/148751>.

⁴ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komunikat w sprawie światowej reakcji UE na COVID-19, JOIN (2020) 11 final.

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_pl (strona jest na bieżąco aktualizowana).

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_476.

Tabela 1

Najważniejsze akty wydane przez UE w reakcji na pandemię COVID-19

Typ aktu	Tytuł aktu
Strategiczne	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady <i>Gotowość w obszarze strategii szczepień i wprowadzania szczepionek przeciwko COVID-19</i>
	Konkluzje Rady w sprawie wniosków wyciągniętych z COVID-19 w dziedzinie zdrowia, 2020/C 450/01
	Europejski plan działania prowadzący do zniesienia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się COVID-19, 2020/C 126/01
	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – <i>Nowa strategia przemysłowa dla Europy</i>
	Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19
	Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Komunikat w sprawie światowej reakcji UE na COVID-19
Regulacyjne	Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/466 z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie środków tymczasowych mających na celu ograniczenie ryzyka dla zdrowia ludzi, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt podczas określonych poważnych zakłóceń w systemach kontroli państw członkowskich z powodu choroby koronawirusowej (COVID-19)
	Decyzja Komisji (UE) 2020/491 z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia przywozu z należności celnych przywozowych i z VAT w odniesieniu do towarów potrzebnych do zwalczania skutków epidemii COVID-19 w 2020 r.
	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/560 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 508/2014 i (UE) nr 1379/2013 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu złagodzenie skutków epidemii COVID-19 dla sektora rybołówstwa i akwakultury
	Komunikat Komisji <i>Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19</i> , 2020/C 91 I/01
	Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2020/1143 z dnia 28 lipca 2020 r. zmieniająca decyzję (UE) 2020/440 w sprawie tymczasowego nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii (EBC/2020/36)
	Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych informacji KE.

W ramach reakcji na pandemię wydano szereg szczegółowych aktów prawnych, które można podzielić na strategiczne oraz ułatwiające obrót/tymczasowo uchylające wymogi w celu zapewnienia jak najszerzego dostępu do środków medycznych. Przedstawia je tabela 1.

21 grudnia 2020 r. Komisja Europejska warunkowo dopuściła do obrotu pierwszą szczepionkę, wyprodukowaną przez firmy BioNTech i Pfizer. Analogiczną decyzję

w odniesieniu do szczepionki firmy Moderna podjęto 6 stycznia 2021 r. Zawarto także umowy dostępu do ewentualnych szczepionek, nad którymi prace prowadzą jeszcze cztery kolejne firmy. W sumie intencją UE jest zapewnienie sobie na użytek wewnętrzny i pomoc innym krajom ponad 2 mld dawek⁷.

Ocena reakcji UE na pandemię COVID-19 i jej wpływu na dalsze losy procesu integracyjnego musi być dokonana dwutorowo. Oprócz przyjrzenia się działaniom doraźnym podejmowanym przez państwa członkowskie i instytucje unijne, które wskazały określony podział zadań i ostatecznie dość skuteczne uzupełnianie się poziomów narodowego i ponadnarodowego, należy zbadać kroki długofalowe, podjęte przez unijnych przywódców w nowej sytuacji. Chodzi nie tylko o działania na rzecz pobudzenia gospodarek cierpiących z powodu lockdownów i innych ograniczeń, lecz także decyzje co do priorytetów politycznych i ich możliwej realizacji w warunkach konieczności skupienia sił i środków na podstawowym zagrożeniu. W tym kontekście drogę wskazało wspólne oświadczenie przywódców Francji i Niemiec z 28 czerwca 2020 r. po spotkaniu w Mesebergu⁸. Podczas konferencji prasowej zaproponowano – wobec wcześniejszych głosów, że należy np. ograniczyć „zielenienie” gospodarki – połączenie walki z pandemią i odbudowy gospodarczej z Nowym Zielonym Ładem i agendą cyfrową. Prezydent i kanclerz optowali za tym, aby wykorzystać szczególne warunki jako swoistą szansę na postęp w dwóch ważnych sferach. O ile wobec przejścia w bardzo wielu miejscach na pracę zdalną podkreślenie związku z cyfryzacją i nowymi technologiami wydaje się dość oczywiste, o tyle kwestie polityki klimatycznej i energetycznej mogły paść ofiarą sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego. Ustalono jednak, że odbudowa i stymulowanie gospodarki będą połączone z jej przestawianiem na „zielone” tory⁹. Warto podkreślić, że jest to klasyczne wykorzystanie kryzysu jako impulsu „ucieczki do przodu”. Nie udało się to w wypadku kryzysu długu i wspólnej waluty z 2009 r. ani kryzysu migracyjnego, ale tym razem Unia stanęła na wysokości zadania, przynajmniej w zakresie przyjęcia odpowiedniej strategii. Propozycje francusko-niemieckie można podsumować następująco: po pierwsze, UE powinna przyjąć strategię zdrowotną i budować suwerenność strategiczną w zakresie zdrowia. Pod tymi określeniami kryją się działania na rzecz zmniejszenia zależności od importu środków niezbędnych dla ochrony zdrowia, zwiększenie potencjału badawczego oraz zbudowanie rezerw strategicznych. W krótkim okresie należy wzmocnić wysiłki na rzecz uzyskania europejskiej szczepionki, która byłaby dostępna dla całego świata.

Po drugie, przyspieszenie prac nad wprowadzeniem w życie Nowego Zielonego Ładu oraz wyzwaniem cyfryzacji. Uznano, że to dobry czas na intensywne promowanie modernizacji przemysłu i modeli prowadzenia biznesu. „Zielenienie” gospodarki ma

⁷ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-COVID-19-vaccines-europeans_pl.

⁸ <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/merkel-and-macron-show-unity-ahead-of-all-important-eu-summit/>.

⁹ <https://www.rfi.fr/en/europe/20200629-macron-and-merkel-meet-ahead-of-decisive-german-presidency-of-eu>.

stać się unijną strategią wzrostu. Z kolei cyfryzacja może przyspieszyć dzięki szczególnej sytuacji pandemicznej. Nie powinno się przy tym zapominać o cyfrowej niezależności¹⁰.

Po trzecie, należy wzmocnić europejską gospodarkę, a zwłaszcza przemysł, uczynić ją bardziej odporną na wstrząsy. Trzeba odnowić dynamikę jednolitego rynku, który uznano za niezbędny dla zapewnienia trwałego wzrostu. Równie ważne jest posiadanie odpowiedniej bazy przemysłowej, co wpisuje się w prowadzoną od kilku lat przez Komisję promocję unijnej polityki przemysłowej.

Konsekwencją pandemii była zgoda Niemiec na uwspólnotowanie europejskiego długu (niewielkiej części, ale kluczowe jest wycofanie sprzeciwu) oraz umocnienie przekonania o niezbędności rozwoju unijnej polityki przemysłowej. Szczególny rok 2020 pokazał, jak o wiele bardziej złożona i wymagająca jest kwestia suwerenności we współczesnym świecie. Redukowanie jej do podejmowania samodzielnych decyzji w sferze ustroju sądownictwa czy kontroli nad mediami prowadzi do faktycznej uraty możliwości mierzenia się z globalnymi tendencjami i zagrożeniami. Potencjał naukowy umożliwiający niezależność np. w kwestii szczepionek oraz możliwość efektywnego przeciwdziałania akcjom dezinformacyjnym, mającym zachwiać morale i spójnością społeczną, zdobyły należną im rangę w świadomości, czym jest strategiczna suwerenność¹¹.

Ten ostatni punkt jest wart szczególnej uwagi. Walka z dezinformacją znajduje się wysoko na liście priorytetów Komisji. Przeciwdziałanie rozpowszechnianiu pseudonaukowych teorii, które mogą wpłynąć na stosunek społeczeństwa do akcji szczepień czy w ogóle oskarżeń rządu i wielkiego biznesu o wymyślenie i organizowanie pandemii, jest ważne w każdym społeczeństwie demokratycznym, kultywującym wolność słowa i myśli. Dotychczas na stronie internetowej www.EUvsDisinfo.eu¹² ujawniono, opublikowano i zaktualizowano ponad 700 narracji dezinformacyjnych na temat koronawirusa. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych ściśle współpracują z innymi instytucjami UE i państwami członkowskimi, w tym za pośrednictwem systemu wczesnego ostrzegania założonego w marcu 2019 r., a także z partnerami międzynarodowymi oraz firmami mediów społecznościowych. W przyjętym w grudniu 2020 r. projekcie aktu o usługach cyfrowych¹³ wprowadzono rozwiązania mające na celu urealnienie ciężących na wielkich platformach internetowych obowiązków przeciwdziałania umieszczaniu na nich fałszywych treści oraz manipulowaniu i dezinformowaniu.

¹⁰ Autor ma pewne opory przed używaniem pojęcia *digital sovereignty*, które może oznaczać zarówno suwerenność w sferze cyfrowej, jak i suwerenność cyfrową, które to pojęcia nie są ani jednoznaczne, ani tożsame.

¹¹ *The Geopolitical Implications of the COVID-19 Pandemic*, Study for European Parliament, PE 603.511, wrzesień 2020; I. Krastev, M. Leonard, „Europe’s pandemic politics: How the virus has changed the public’s worldview”, *ECFR Policy Brief*, 20 czerwca 2020 r., https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/.

¹² <https://euvdisinfo.eu>.

¹³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_pl.

Należy podkreślić, że wprowadzane przez państwo ograniczenia dla swobód jednolitego rynku były zgodne z traktatem, choć nie zawsze dochowywano trybu ich zgłaszania. Kompetencje UE w zakresie ochrony zdrowia publicznego są tylko uzupełniające i dopiero pandemia pokazała, jak potrzebna jest intensyfikacja działań na poziomie ponadnarodowym. Zagrożenia epidemiczne są bowiem transgraniczne ze swej natury. Uświadomiono sobie już to jakiś czas temu w odniesieniu do ekologii, rok 2020 może być początkiem działań w zakresie ochrony zdrowia – 11 listopada 2020 r. Komisja przedstawiła projekt nazwany „drogą do utworzenia europejskiej unii zdrowotnej”¹⁴. Przewiduje on m.in. rozszerzenie kompetencji agencji UE: Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób będzie monitorowało sytuację epidemiczną na podstawie wspólnych danych; istotnie szerszy zakres kompetencji Europejskiej Agencji Leków obejmie bezpieczeństwo leków i wyrobów medycznych, monitorowanie ryzyka niedoborów i badania kliniczne leków. Ma także powstać nowy urząd ds. reagowania kryzysowego w sytuacjach zagrożenia zdrowia (HERA). Wspomniane wyżej akty poddane zostaną procedurze prawodawczej w Radzie i Parlamencie.

Pojawił się już pierwszy raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego odnośnie do reakcji UE na zagrożenia pandemii. Kontrola ETO wykazała, że np. Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), odpowiedzialne za gromadzenie danych zdrowotnych z krajów UE i ocenę ryzyka rozwoju pandemii, miało problem m.in. z terminowym pozyskiwaniem danych epidemicznych od państw UE, dostarczane informacje zaś często były niekompletne. Poszczególne państwa członkowskie stosowały zróżnicowane strategie nadzoru i testowania, np. niektóre testowały jedynie osoby wykazujące objawy zakażenia koronawirusem, a inne wszystkich potencjalnie chorych, co utrudniało dokonywanie porównań i ocen. ECDC ostrzegło, że Unia musi zwiększyć wysiłki, żeby skuteczniej pozyskiwać dane. Okazało się, że państwa członkowskie niekoniecznie sprawnie i dokładnie wywiązują się ze swoich obowiązków. ETO podkreśla, że UE wprowadziła program wydawania pozwoleń na wywóz sprzętu, rozpoczęła tworzenie unijnych zapasów środków medycznych i ochronnych, stworzyła internetową platformę ułatwiającą zakup urządzeń medycznych i podpisała również umowy ramowe umożliwiające dokonywanie wspólnych zamówień sprzętu medycznego. Wskazuje jednak na niewielkie zainteresowanie państw członkowskich UE wspólnymi zakupami i zauważa, że większość z nich zakupiła środki medyczne w ramach krajowych procedur zamówień publicznych, a nie za pośrednictwem Unii¹⁵. Tym samym widać wyraźnie, że zasadnicze pytanie dotyczy gotowości państw członkowskich do polegania na strukturach ponadnarodowych. Doświadczenie ze szczytami pokazuje, że UE potrafi działać, nawet jeśli nie wszyscy członkowie są gotowi na niej polegać. Jednak trudno wskazać wyraźniejszy dowód na to, jak potrzebna jest

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2041.

¹⁵ „Początkowy wkład UE w działania podejmowane w zakresie zdrowia publicznego w obliczu pandemii COVID-19”, *Przegląd* 2021, nr 1.

organizacja integracyjna. Być może rok 2021 i wyzwanie dalszej walki o normalność pokażą rozsądną gotowość państw członkowskich – procedowanie opisanych wyżej propozycji będzie pierwszym sprawdzianem.

Pieniądze

Posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone ustaleniu wieloletnich ram finansowych zawsze są trudne, przyciągają uwagę mediów i zwykle mają „temat przewodni”. Warto przypomnieć, że siedem lat temu było nim stanowisko Wielkiej Brytanii, której premier dążył do zmniejszenia budżetu UE, aby przedstawić to jako swój sukces i przesłankę do pozostania Zjednoczonego Królestwa w UE. Ważną rolę odegrała wówczas Angela Merkel, która nie dopuściła do sytuacji „wszyscy przeciw UK”, choć jej wysiłki w kontekście wyniku referendum nie na wiele się zdały. Podobnie najnowszy cykl negocjacyjny, obejmujący pierwszą połowę 2020 r., z kulminacją na czterodniowym ostatecznie posiedzeniu Rady Europejskiej w lipcu, wzbudził wiele emocji, a sprawą szczególnie szeroko dyskutowaną było powiązanie wykorzystania środków finansowych z praworządnością w państwach członkowskich. Dyskusja na temat istoty tego powiązania, jego stopnia i mocy, która toczyła się w Polsce, znacząco przekroczyła „zwykłe” odmienne interpretacje podjętych decyzji, standardowo różniące rządzących i opozycję. Zaciemniła ona obraz, jaki wyłonił się z maratonu negocjacyjnego w wykonaniu szefów państw i rządów państw członkowskich.

Specjalne posiedzenie Rady w dniach 18–21 lipca było poświęcone jednolitym ramom finansowym na lata 2021–2027 oraz instrumentowi pobudzania gospodarek państw członkowskich dotkniętych kryzysem wywołanym przez COVID-19. Pandemia zmusiła rządy wielu państw do wstrzymywania/ograniczania aktywności gospodarczej, zwłaszcza usług, które są kluczowym sektorem w państwach rozwiniętych. Dyskusje o finansach zawsze budzą kontrowersje, dlatego też nie pierwszy raz nie udało się dojść do porozumienia w planowanym czasie, do niedzieli wieczorem. Zdeterminowany doprowadzić do niego przewodniczący RE Charles Michel postanowił przedłużyć obrady – taktyka ta przyniosła sukces i przywódcom po niemal 40 godzinach obrad udało się osiągnąć kompromis i przyjąć konkluzje¹⁶.

Doniesienia prasowe i wypowiedzi polityków wskazują, że główna oś sporu dotyczyła wielkości i struktury instrumentu *Next Generation EU* – tzw. klub oszczędnych skupiony wokół Niderlandów starł się z Komisją i państwami południowymi, najmocniej dotkniętymi epidemią. Wypracowany kompromis wykazał siłę państw płatników netto, niezależnie od ich wielkości. Francja i Niemcy nie sprzeciwiły się żądaniom

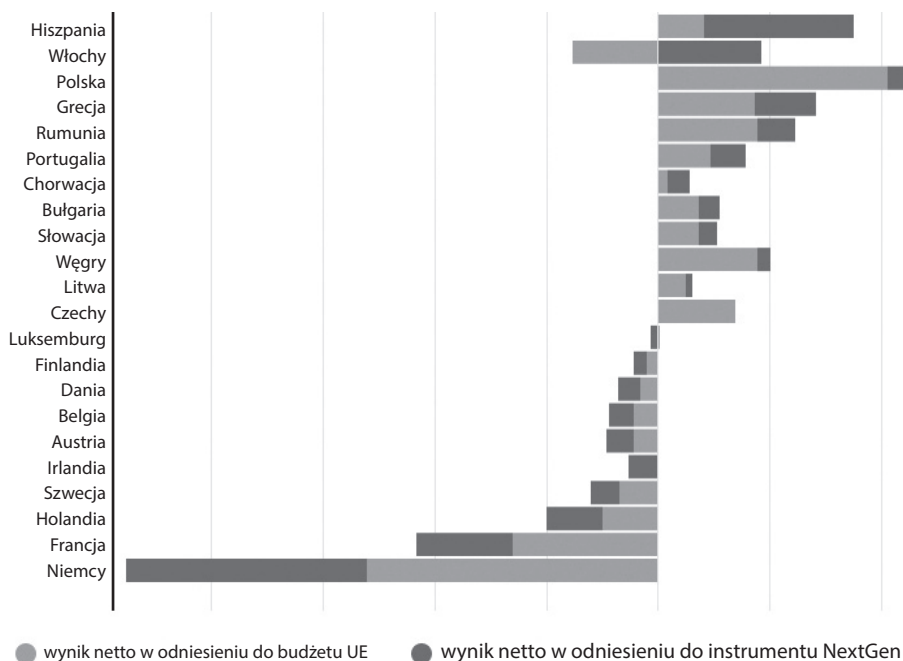
¹⁶ Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.) – Konkluzje, CO EUR 8 CONCL 4, <https://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?AllLanguagesSearch=False&OnlyPublic Documents=False&SubjectMatters=CONCL&Document Language=PL>.

Niderlandów, zatem wskazywały, że priorytetem jest dla nich osiągnięcie porozumienia i ogłoszenie sukcesu, a nie konkretna wielkość funduszu. Ostatecznie zmniejszony został procent środków przeznaczonych na pomoc bezzwrotną, z 500 do 390 mld euro. Mimo to suma i tak jest imponująca, przekracza uaktualnioną wysokość planu Marshalla i oznacza przede wszystkim fundamentalną zmianę polityki niemieckiej. Emisja wspólnych papierów dłużnych to właśnie to, na co w 2009 r. Niemcy nie chciały się za wszelką cenę zgodzić i co zaowocowało m.in. spaleniem kukły kanclerz Merkel w mundurze SS w pograżonej w kryzysie Grecji.

Rada Europejska pochyliła się nad sprawą powiązania praworządności z funduszami UE jako kwestią horyzontalną, tj. dotyczącą całości interesów finansowych. Wystosowała także prośbę do Komisji Europejskiej, aby ta przygotowała szczegółowe reguły warunkowości i przedłożyła propozycję Radzie UE jako organowi prawodawczemu do decyzji. Jednocześnie wskazano, że w tej sprawie Rada głosować będzie większością kwalifikowaną. Wynikało to i tak z traktatu (jeśli nie wskazuje on inaczej, jest to standardowy „domyślny” sposób głosowania Rady), jednak powtórzenie w tym miejscu wskazuje na chęć rozwiania ewentualnych wątpliwości. Warunkowość odnosić się ma zarówno do środków w ramach zwykłych wieloletnich ram finansowych, jak i nadzwyczajnego instrumentu *Next Generation EU*. Umieszczenie jej w części „Zagadnienia horyzontalne” na samym końcu wskazuje, że nie istnieją wydatki, które nie mogłyby podlegać regule poszanowania praworządności¹⁷. Ostatecznie uszczegółowiono reguły na posiedzeniu 10 i 11 grudnia 2020 r. W efekcie praktyczne działanie rozporządzenia, którego projekt został przedstawiony przez Komisję, odsunięto w czasie do wydania przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia potwierdzającego jego zgodność z traktatami. Warto podkreślić, że za dwa lata, w 2023 r., przewidziany jest przegląd zobowiązań z zakresu instrumentu odbudowy, co daje możliwość praktycznego zastosowania mechanizmu ochrony praworządności.

¹⁷ Uwaga bardziej ogólnej natury – politycy polscy zdają się wierzyć w niemal magiczną moc stwierdzeń o podjęciu ponownie dyskusji przez gremia międzyrządowe jako uniwersalną receptę na blokowanie niekorzystnych ustaleń. Ich zdaniem taki zapis w dokumencie politycznym oznacza przyznanie państwom prawa weta, coś w rodzaju weta luksemburskiego bis. Jest to oczywistą nieprawdą, a właściwie niebezpieczną ułudą. Takie przekonanie widoczne było podczas negocjacji traktatu lizbońskiego w sprawie tzw. kompromisu z Joaniny, zawartego ostatecznie w Deklaracji nr 7 dołączonej do wspomnianego traktatu. Interpretowanie go jako bezterminowego weta państw członkowskich (w grupie minimum trzech) było nadużyciem. Poszukiwanie kompromisu i dodatkowy czas na negocjacje „bez uszczerbku dla wiążących terminów” nie blokuje możliwości głosowania. Zapewnić niezbędny czas ma państwo sprawujące prezydencję przy wsparciu Komisji. Wydaje się, że Lech Kaczyński autentycznie wierzył, iż uzyskał w praktyce ustalenie wymogu jednomyślności. Tak jednak nigdy nie było. Tłumaczy to także twierdzenia Jarosława Kaczyńskiego o konieczności jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej. Być może autentycznie wierzy on, że Polska (i Węgry, i każde inne państwo członkowskie) takie weto uzyskala. Tym samym okazuje się, że jego pojmowanie reguł negocjacji międzyrządowych odpowiada najbliższej okresowi międzywojennemu. Oznacza to, że tak ważny polski polityk nie rozumie, jak głęboko proces integracyjny transformuje reguły gry. Dla Polski jest to sytuacja dyplomatycznie kłopotliwa, a może i niebezpieczna.

Unijne wydatki w perspektywie siedmioletniej zaplanowano na poziomie ponad 1,8 bln euro, biorąc pod uwagę zarówno budżet, jak i dodatkowy plan pobudzenia gospodarek, finansowany z emisji papierów dłużnych. Rada Europejska 17 grudnia 2020 r. zaaprobowала wiele propozycji strategicznych wskazujących na promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym i cyfryzacji jako zasadniczych priorytetów inwestycji oraz kierunków aktywności legislacyjnej Komisji¹⁸. Tym samym ambitny plan Komisji pod przywództwem Ursuli von der Leyen, zakładający powiązanie wsparcia gospodarczego po pandemii z celami Nowego Zielonego Ładu oraz cyfryzacją, uzyskał mocną podstawę. Można zatem stwierdzić, że w zakresie intencji i strategicznych planów *annus horribilis* 2020 nie zahamował dążeń UE do realizacji ograniczeń emisji i innych celów z zakresu polityki energetyczno-klimatycznej. Komisję obarczono odpowiedzialnością za wdrażanie poszczególnych elementów, co wymagać będzie istotnych prac prawodawczych. Rozkład pozycji budżetowych przedstawia wykres 1.

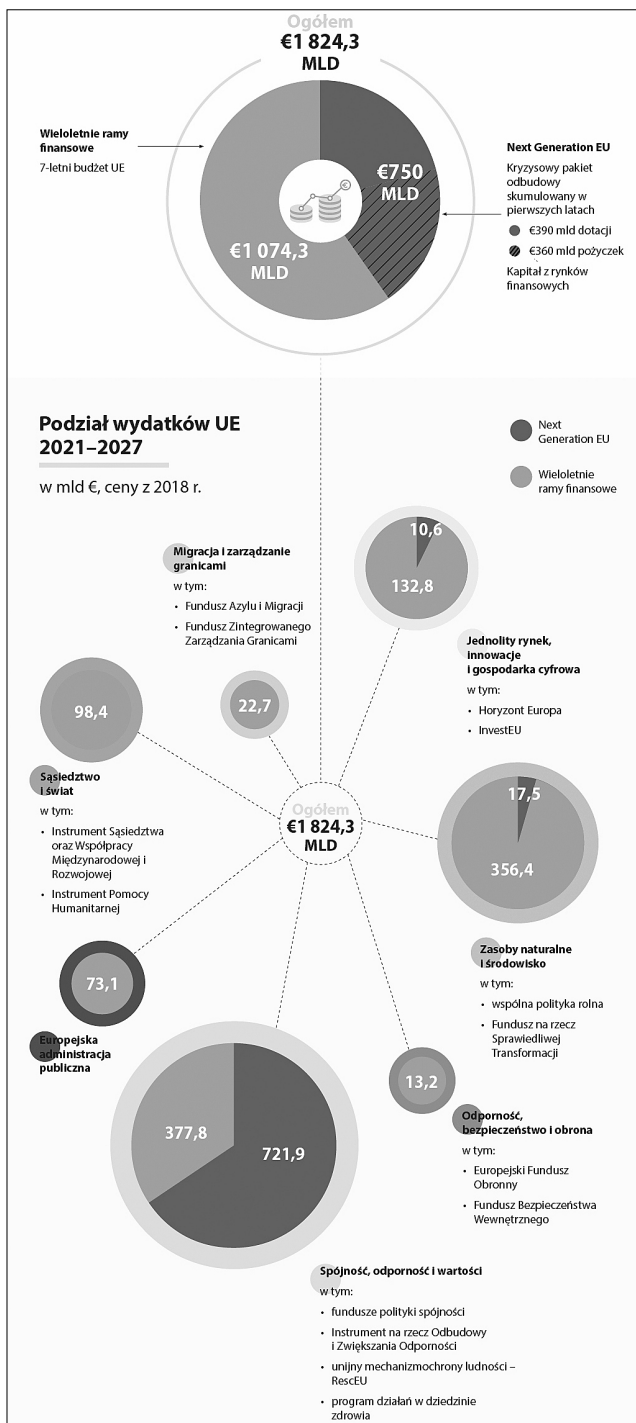


Wykres 1

Wynik netto państw członkowskich UE w odniesieniu do budżetu na lata 2021–2027 oraz instrumentu Next Generation Europe

Źródło: https://infogram.com/1pv265e7qk9vpnsxrr2l1n15xjsrj2lzx2z?fbclid=IwAR1850ZCvkigeNrcqcXF15_nXLJe0UYTZPs2cSdjAuDARFWAxVjIGZSWHYc [dostęp: 30.04.2021].

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/17/council-approves-conclusions-on-making-the-recovery-circular-and-green/>.



Wykres 2

Budżet UE 2021–2027 i Plan Odbudowy

Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/> [dostęp 7.05.2021]

© Unia Europejska 2020.

Kluczowym składnikiem obejmującego 750 mld euro planu odbudowy jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który ma pomóc państwom członkowskim przeciwdziałać społeczno-ekonomicznym skutkom pandemii i zagwarantuje, że państwa te rozpoczną ekologiczną i cyfrową transformację swoich gospodarek, tak by zwiększyć ich zrównoważony charakter (ekologia i ograniczenie emisji) i odporność. Aby uzyskać wsparcie z instrumentu, państwa członkowskie muszą przygotować krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności oraz zamieścić w nich programy reform i inwestycji od 2021 do 2026 r. Środki będą rozdysponowane do końca 2023 r., a spłata zobowiązań ma nastąpić do 2058 r. Co najmniej 37% środków, które mają być przydzielone według danego planu, powinno zostać przeznaczone na wspieranie transformacji ekologicznej, a co najmniej 20% – transformacji cyfrowej. Wsparcie będzie ściśle powiązane z zaleceniami europejskiego semestru, w których wskazuje się główne wyzwania stojące przed każdym państwem członkowskim w zakresie zwiększania konkurencyjności oraz spójności społeczno-gospodarczej¹⁹.

Warto także podkreślić, że rozwija się dyskusja o nowych źródłach zasobów własnych UE. Uzgodniono harmonogram wprowadzania opłaty od odpadów plastikowych niepoddanych recyklingowi (od 2021 r.), granicznej opłaty węglowej (2023) oraz opłaty cyfrowej. Bez konkretnych dat pozostaje wprowadzenie nowego etapu handlu emisjami oraz ewentualny podatek od transakcji finansowych. Wydaje się, że te dwa bardziej kontrowersyjne rozwiązania będą mogły być zaaprobowane przed końcem 2023 r.²⁰ Warto także wskazać na antycypowany wynik netto planu finansowego na lata 2021–2027. Przedstawia go wykres 1. Widać wyraźnie, jak istotna była zmiana stanowiska Niemiec, które zgodziły się na uwspólnotowienie zaciąganego długu i realnie pokryją znaczną część zobowiązań.

Populizm

„Jestem przekonana, że Europa jest nie tylko dziedzictwem przeszłości, lecz także nadzieją i wizją przyszłości. Europa nie jest czymś, co otrzymaliśmy jak prezent, czymś, co nakazuje nam określone przeznaczenie, ale czymś żywym, co możemy kształtować i zmieniać. Nie bez Europy, lecz tylko z Europą możemy chronić nasze przekonania i wartości. Europa pozostanie Europą, tylko gdy na tej podstawie zapewni innowacyjne rozwiązania wyzwań zmian klimatycznych, cyfryzacji i odpowiedzialności wobec świata. Musi to być wspierane i uzupełniane przez drugą zasadę, która określa Europę: spójność. Wszyscy jesteśmy zagrożeni. Europejska solidarność nie jest jedynie ludzkim

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/18/recovery-and-resilience-facility-council-presidency-and-parliament-reach-provisional-agreement/>. Czekamy na ostateczną aprobatę przez PE właściwych rozporządzeń.

²⁰ Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Bruksela, 24 września 2020 r.

odruchem, ale również trwałą inwestycją²¹. Powyższe słowa Angeli Merkel wskazujące na wiarę w projekt europejski były nie tylko komunikatem oznaczającym fundamentalną zmianę polityki niemieckiej – wspólne zadłużenie w imię spójności – lecz także pośrednim wyzwaniem dla populizmu, który przecież twierdził, że chroni wartości i styl życia przed zagrożeniem ze strony walca – „Brukseli”. Potrzeba skutecznego radzenia sobie z wyzwaniami pandemii okazała się czynnikiem rozpraszającym miraż retoryki, w których celowali liderzy populistyczni.

Intuicyjnie wyrażano przekonanie, że pandemia będzie sprawdzianem, który pokaże słabość populistów, rozwieje miraż retoryki i obnaży niekompetencję. Jak ujął to brytyjski pisarz i komentator, „istotą współczesnego brytyjskiego i amerykańskiego populizmu są politycy o wielkiej osobowości obiecujący szybkie i proste rozwiązania złożonych problemów. To podejście ma pewną nośność w dobrych czasach, ale gdy rozwija się prawdziwe zagrożenie, populiści i ich polityka lechtania próżności tłumu szybko ujawniają swoje nieprzygotowanie do radzenia sobie z wyzwaniem²². Rozwijał przy tym myśl, że pozowanie Borisa Johnsona na „nowego Churchilla” przerwało prawdziwe zagrożenie. Inni komentatorzy ostrzegali, że nie ma dowodów, iż populizm może być kolejną ofiarą pandemii²³. Oczywiście establishment stał się nagle potrzebny, gdyż wiedza i doświadczenie w rządzeniu to instrumenty pożądane. Jak pisał *The Wall Street Journal*, „to jasny przykład dla powrotu do polityki establishmentu i globalnego decydowania w konfrontacji z problemem takim jak koronawirus. Zarówno medyczny, jak i gospodarczy wymiar pandemii wymaga przywództwa ekspertów i współpracy międzynarodowej. Rządy narodowe nie poradzą sobie pojedynczo ani z rozprzestrzenianiem się choroby, ani z jego gospodarczymi konsekwencjami”. Zatem pandemia pokazała konieczność istnienia instytucji liberalnego ładui międzynarodowego, tak łatwo postrzeganych przez populistów jako punkty węzłowe transnarodowej niedemokratycznej sieci realizowania interesów elit.

Populizm jest ostatnimi czasy dość modnym tematem badań. Oprócz komentarzy wyrażających oczekiwania podjęto także naukowo temat relacji między pandemią a tym zjawiskiem – najpełniejszy obraz przedstawia studium autorstwa Bretta Meyera²⁴. Wskazuje ono na kilka sposobów reakcji liderów populistycznych i dostrzega, że o ile ich mniejszość zlekceważyła pandemię, o tyle znaczna liczba wykorzystała ją jako nieliberalną reakcję na umocnienie swojej władzy i/lub ograniczenia praw opozycji. Wyniki badań przedstawia tabela 2.

²¹ Oryginalny tekst przemówienia Angeli Merkel: <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-merkel-1762594>.

²² <https://www.politico.eu/article/coronavirus-next-victim-populism-uk-boris-johnson-us-donald-trump/>.

²³ V. Buffachi, „Is coronavirus bad for populism?”, *Global-e-series*, 27 kwietnia 2020 r., t. 13(25), <https://www.21global.ucsb.edu/global-e/april-2020/coronavirus-bad-populism>.

²⁴ B. Meyer, *Pandemic Populism: An Analysis of Populist Leaders' Responses to COVID-19*, Tony Blair Institute for Global Change, sierpień 2020, <https://institute.global/policy/pandemic-populism-analysis-populist-leaders-responses-COVID-19>.

Tabela 2

Liderzy populistyczni i ich odpowiedź na pandemię COVID-19

Państwo	Lider	Typ populizmu	Rodzaj odpowiedzi
Białoruś	Alaksandar Łukaszenka	antyestablishmentowy	lekceważenie
Brazylia	Jair Bolsonaro	kulturowy	lekceważenie
Meksyk	Andrés Manuel López Obrador	socjoekonomiczny	lekceważenie
Nikaragua	Daniel Ortega	socjoekonomiczny	lekceważenie
Stany Zjednoczone	Donald Trump	kulturowy	lekceważenie
Bułgaria	Bojko Borisow	antyestablishmentowy	poważna – reakcja liberalna
Czechy	Andrej Babiš	antyestablishmentowy	poważna – reakcja liberalna
Włochy	Giuseppe Conte	antyestablishmentowy	poważna – reakcja liberalna
Wenezuela	Nicolas Maduro	socjoekonomiczny	poważna – reakcja liberalna
Izrael	Benjamin Netanjahu	kulturowy	poważna – reakcja pośrednia
Serbia	Aleksandar Vučić	kulturowy	poważna – reakcja pośrednia
Sri Lanka	Gotabaya Rajapaksa	kulturowy	poważna – reakcja pośrednia
Węgry	Viktor Orbán	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna
Indie	Narendra Modi	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna
Filipiny	Rodrigo Duterte	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna
Polska	Mateusz Morawiecki*	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna
Turcja	Recep Tayyip Erdoğan	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna

Źródło: B. Meyer, *Pandemic Populism: An Analysis of Populist Leaders' Responses to Covid-19*, Tony Blair Institute for Global Change, August 2020, <https://institute.global/policy/pandemic-populism-analysis-populist-leaders-responses-covid-19>.

*W tym miejscu powinno się znaleźć nazwisko Jarosława Kaczyńskiego, jednak autorzy raportu biorą pod uwagę formalne uwarunkowania konstytucyjne.

Pogrubionym drukiem państwa europejskie.

Należy podkreślić, że chociaż zarówno odpowiedź populistów, jak i skuteczność wprowadzanych ograniczeń były zróżnicowane, to nie ulega wątpliwości, iż pandemia pokazała ograniczenia skuteczności ulubionej przez nich formy sprawowania władzy – identyfikacji wrogów i proponowania prostych recept. Możliwe, że „COVID-19 ujawnił miękkie podbrzusze polityki populistycznej, a ściślej trzy jej cechy działające na

niekorzyść. Przede wszystkim jeśli nauczyliśmy się czegoś przez ostatnie miesiące, to tego, że przez kryzys przeprowadzi nas jedność, a nie podziały. Te bazujące na rasie, nacjonalizmie lub religii stały się nieważne”. W czasach kryzysu obywatele domagają się kompetentnych liderów, a nie „bombastycznych błaznów”, którzy „zabawni w zwyczajnych czasach, w trudnych stają się toksyczni”.

W Europie populiści szli ramię w ramię z nacjonalizmem – tego typu sentymenty za swój cel obierały Unię Europejską. W czasach kryzysu i później takie stanowisko może być nie do obrony – skoro kluczowe działanie na rzecz odbudowy jest wspólnotowe, kierowane przez Komisję i EBC. Narodowe gospodarki nie są w stanie poradzić sobie z kryzysem, dotyczy to zwłaszcza państw biedniejszych, a nadzieja szybkiej odbudowy spoczywa w rękach oskarżanej o najgorsze praktyki „Brukseli”. Jak konkluduje obserwator, „Silniejsza Unia stanie się najważniejszą potrzebą obywateli [...]”²⁵.

Kluczowy wydaje się czynnik wskazany przez ekspertów Instytutu Badań nad Pokojem we Frankfurcie – tak lekceważone przez liderów instytucje są ważne: „Zaufanie opinii publicznej wobec kompetencji biurokracji i wiedzy naukowej, a także do rządu i instytucji publicznych, uprawdopodobnia efektywne zarządzanie kryzysem. Populizm przeciwnie – koncentruje się wokół bezpośredniego związku lidera z »ludem«, omijając przy podejmowaniu decyzji politycznych zarówno wiedzę naukową, jak i debatę”²⁶. Jeśli obywatele wierzą w siłę sprawczą i moc wybranego lidera, który zdobył ich umysły i serca, to oczekują jej okazania także w warunkach zagrożenia. Tymczasem władcy okazali się nadzy, i to niezależnie od tego, czy należeli do grupy lekceważącej pandemię, czy korzystającej z jej warunków do ograniczenia swobód obywatelskich. Dla autora osobiście zasmucający był fakt, że po raz kolejny przywódca RP, choć w wypadku cytowanego raportu nieprawidłowo zidentyfikowany, wymieniony został w jednym rządzie z prezydentami Turcji i Filipin. Pokazuje to stopień degradacji ustroju Rzeczypospolitej, która zgodnie z konstytucją ma być demokratycznym państwem prawnym.

Pożegnania

Relacje z Wielką Brytanią w mijającym roku można określić jako przeplatanie się irytacji postawą rządu Borisa Johnsona oraz zapewnień, że mimo rozwiązania kluczowego powiązania instytucjonalnego UE i jej państwa członkowskie oraz Wielka Brytania pozostają przyjaciółmi. Zdefiniowanie podstaw prawno-organizacyjnych tej przyjaźni nie było sprawą łatwą. Można być częścią liberalnego Zachodu, nie będąc członkiem UE (warto wskazać przykłady Norwegii i Kanady), jednak

²⁵ <https://www.21global.ucsb.edu/global-e/april-2020/coronavirus-bad-populism>.

²⁶ *The Populist Pandemic Playbook: COVID-19 and the Limits of Right-Wing Populist Government*, Peace Research Institute, Frankfurt, PRIF Blog, 3 listopada 2020 r., <https://blog.prif.org/2020/11/03/the-populist-pandemic-playbook-COVID-19-and-the-limits-of-right-wing-populist-government/>.

populistyczno-egocentryczny styl uprawiania polityki przez premiera Johnsona wraz z rozgrywaniem przez niego szczególnych relacji z USA utrudniał nawet trwale żywienie przekonania o takiej podstawowej jedności. Niechęć Zjednoczonego Królestwa do gwarantowania zachowania na wyspach europejskich – wysokich – standardów ochrony środowiska i konsumentów kwestionowały nawet przywiązanie tego kraju do tego, co przewodnicząca Komisji Europejskiej nazwała „europejskim stylem życia”.

Anglosaskość mogła być także postrzegana jako czynnik wzmacniający niepewność – elity europejskie uważające trumpizm i postępujące podziały w USA za zagrożenie nie mogły się cieszyć z obecności podobnych tendencji na Starym Kontynencie. Europejska odmiana alternatywnej prawicy *alt-right* była dla nich koszmarem, który oznaczał groźbę zburzenia dorobku trzech pokoleń. Negocjacje z Wielką Brytanią okazały się zetknięciem z aktorem, który realizował założenia, że upór i przedstawienie to najlepsze jego instrumenty, tymczasem UE kultywowała oparcie się na danych, mocny związek z faktami, przywiązanie do *status quo* i nastawienie na *problem solving*.

Umowa regulująca relacje UE–UK po zakończeniu okresu przejściowego była negocjowana w obliczu dwóch istotnych okoliczności. Pierwszą był narzucony sobie przez rząd Johnsona warunek niedopuszczalności przedłużenia okresu przejściowego, zatem nieodwołalność *dies irae* 31 grudnia 2020 r. Drugim – rozwijająca się pandemia COVID-19, która utrudniła kontakty bezpośrednie i skupiła uwagę rządów na kwestiach wewnętrznych, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Dodatkowym elementem był istotny brak zaufania między stronami, wynikający częściowo ze wspomnianej wyżej obcości ideowej, a częściowo być może także ze stereotypu „perfidnego Albionu”, ale przede wszystkim będący konsekwencją świadomych działań rządu brytyjskiego.

Najistotniejszym z nich była deklaracja możliwości jednostronnego złamania przez Wielką Brytanię „umowy rozwodowej”, zgłoszona pod postacią projektu ustawy skierowanej przez gabinet pod obrady parlamentu na początku września 2020 r. Tak otwarte dopuszczenie pogwałcenia fundamentalnej zasady *pacta sunt servanda* – słowami ministra w Parlamencie – budziło w Europie zdumienie i utwierdzało w przekonaniu, że Unia ma do czynienia z „małym Trumpem”. Projekt ów uzyskał aprobatę Izby gmin 14 września – przy okazji dyskusji nad nim Johnson nazwał procedowaną ustawę „polisą ubezpieczeniową” na wypadek „skandalicznych” interpretacji protokołu dotyczącego Irlandii Północnej przez UE. Jednocześnie dodał, że ma nadzieję, iż ta „będzie zachowywać się rozsądnie”. Wywołało to dyskusję na temat jasności podpisanego wcześniej porozumienia. „Jak rząd ma zamiar upewnić przyszłych partnerów zagranicznych, że Zjednoczone Królestwo jest godne zaufania i uszanuje zobowiązania prawne podpisywanego porozumienia?” – to pytanie zadała była premier Theresa May. Przedstawiciel Partii Pracy był bardzo wymowny: „What the Prime Minister is coming to this House to tell us today is that his flagship achievement, the deal that he told us was a triumph, the deal that he said as I said was ‘oven-ready’, the deal on which he fought and won the general election is now ‘contradictory’ and ‘ambiguous’. What incompetence, what failure

of governance [...]”²⁷. Reakcja UE była szybka i stanowcza – w specjalnie wydanym oświadczeniu Komisja Europejska napisała: „Unia Europejska oczekuje, że litera i duch porozumienia będą w pełni respektowane. Naruszenie jego zobowiązań oznaczać będzie złamanie prawa międzynarodowego, podważy zaufanie i postawi pod znakiem zapytania negocjacje o przyszłych relacjach”²⁸. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu proponowane zapisy były blefem „w stylu Trumpa”, w jakim zaś odzwierciedleniem realnej intencji rządu Zjednoczonego Królestwa. Zastosowana przy okazji antyunijna retoryka również nie ułatwiała rozmów i osiągnięcia porozumienia. Jeden z brytyjskich komentatorów użył niezwykle plastycznego porównania: „działania gabinetu Johnsona przypominają ośmiornicę wyrzucającą w stronę potencjalnego wroga chmurę atramentu [...] Tworzą mgłę z retoryki, która ma osłonić odwrót, zupełnie jak czyni to ośmiornica”. Podkreślił on możliwość, że „Wielka Brytania ostatecznie odda pole we wszystkich kluczowych sprawach rozmów rozwodowych – przychodzą tu na myśl rybołówstwo i pomoc publiczna – i potrzebuje po prostu solidnej akcji odwracania uwagi”²⁹. Niezależnie od prawdziwych intencji działania Johnsona podkopały wiarygodność Wielkiej Brytanii i umocniły liderów europejskiego mainstreamu w przekonaniu, że ten styl uprawiania polityki zniszczy całkowicie podstawy ładu międzynarodowego. Dopiero 8 grudnia 2020 r. Michael Grove oświadczył, że odpowiednie zapisy będą usunięte przed publikacją aktów prawnych: *Internal Market Bill* już procedowanego w Westminsterze oraz planowanej nowej ustawy podatkowej³⁰.

Bardzo długo wydawało się, że do porozumienia nie dojdzie. Udało się to 25 grudnia 2020 r. i obie strony ogłosiły sukces. Pat rozwiązano w ostatniej chwili, na co złożyły się dwa czynniki. Pierwszym z nich była gotowość Ursuli von der Leyen i Angeli Merkel do symbolicznych ustępstw w imię zachowania twarzy przez buńczuczego przed własną publicznością premiera Johnsona; drugim – akceptacja większości postulatów UE, w tym tych dotyczących kontroli przepływu towarów przez Morze Irlandzkie. Nie bez wpływu zapewne – choć trudno to bezspornie wykazać na obecnym etapie – była szczególnie trudna sytuacja Wielkiej Brytanii w konsekwencji pandemii COVID-19. W warunkach liczby ofiar zbliżającej się do tysiąca dziennie podtrzymywanie obrazu mocarstwa niegodzącego się na dyktat Brukseli było utrudnione.

Pandemia i skupienie państw członkowskich na walce o „powrót do normalności” odsunęły na dalszy plan „konsumpcję” konsekwencji definitywnego opuszczenia przez Zjednoczone Królestwo jednolitego rynku oraz całościowo głównego nurtu integracji

²⁷ <https://www.euronews.com/2020/09/14/uk-mps-set-to-debate-internal-market-bill-to-override-brexit-divorce-terms>.

²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1607.

²⁹ <https://www.stuff.co.nz/world/europe/300103558/boris-johnson-threatens-to-override-brexit-deal-which-eu-says-would-break-international-law>.

³⁰ „UK drops threat to break EU exit treaty after Irish border agreement”, Reuters, 8 grudnia 2020 r., <https://www.reuters.com/article/britain-eu-withdrawal-agreement/uk-drops-threat-to-break-eu-exit-treaty-after-irish-border-agreement-idUSKBN281U3?il=0>.

Europy. Prezydent Emmanuel Macron w noworocznym orędziu podkreślił, że „Zjednoczone Królestwo pozostaje sąsiadem, ale także sprzymierzeńcem i przyjacielem”. Jednak nadal nie wiemy, czy przypuszczenie o przyspieszeniu reform po odcięciu niechętniej dalszym postępom integracji Wielkiej Brytanii sprawdzi się, zwłaszcza w kontekście polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. „Geopolityczność” Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen została w tym kontekście zredukowana do roli tła.

Spór o to, czy Wielka Brytania po prostu ze swej istoty nie pasowała do Wspólnot i UE, a brexit był naturalną konsekwencją błędu z 1972 r., czy też UE i sam Albion padły ofiarą appeasementu populistów, tym razem działających w łonie mainstreamowej partii politycznej, będzie trwał i przyniesie kolejne publikacje. W kontekście nowej roli Zjednoczonego Królestwa mówi się wiele o wolnym handlu i globalnym działaniu. W grudniu, gdy nie było jeszcze jasne, czy dojdzie do finalnego porozumienia z UE, podsumował to jeden z komentatorów: „Prawie 50 lat po wstąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG [...] kraj odwraca się ku tej samej Wspólnocie (Commonwealth), której słabnąca pozycja popchnęła go w ramiona Unii. Wydaje się, że projekt europejski niewystarczająco kompensuje utratę prestiżu związaną z dekolonizacją. Ale nie była to jedyna inspiracja do nowej ekspansji. Skoro Wielka Brytania nie może już być »mostem« między Europą a Ameryką [...], jej przywódcy zechcą rozbudowywać związki z potęgami azjatyckimi, zwłaszcza Chinami i Indiami. W tej hiperglobalistycznej wizji podtrzymywanej przez Borisa Johnsona Zjednoczone Królestwo odwraca się od protekcjonistycznej Europy, aby stać się »Singapurem nad Tamizą«”³¹.

Odejście kanclerz Merkel było zapowiedziane i antycypowane, jednak rok 2020 i pod tym względem przyniósł niespodzianki. Kanclerz, o której pisano, że jest już liderem „zużytym”, a Niemcy są nią zmęczeni i zniechęceni, która przez poprzednie dwa lata notowała istotne spadki poparcia, stała się symbolem zrównoważonej, zdecydowanej i skutecznej reakcji na wyzwanie pandemii. Zasadniczo pozostała niemal podręcznikowym przykładem określonego, cały czas tego samego stylu rządów – pragmatycznych, opartych na wiedzy i faktach, podkreślających konieczność ostrożności we wprowadzaniu zmian oraz solidarność. Ten styl, uznawany często za bezbarwny, sprawdził się w 2020 r., a jego symbolem stało się orędzie kanclerz z 18 marca³².

Warto podkreślić, że było to jej pierwsze orędzie w ciągu 14 lat sprawowania władzy, nie licząc okolicznościowych przemówień bożonarodzeniowych. Nie użyła w nim – ani w całej szerszej strategii komunikacyjnej – tak lubianej retoryki wojennej, nie nawoływała do wygrania bitwy. Podkreśliła wyraźnie, że sprawa jest poważna, oraz

³¹ *Britain: So Long, Farewell, Auf Wiedersehen, Goodbye*, 18 grudnia 2020 r., Eurosorbonne, <https://www.thenewfederalist.eu/britain-so-long-farewell-auf-wiedersehen-goodbye?lang=fr>.

³² Pełny tekst orędzia przetłumaczony na język polski: <https://wyborcza.pl/7,75399,25810171,pelen-tekst-oredzia-angeli-merkel-epidemia-uswiadamia-jacy.html>. Oryginalne nagranie: <https://www.youtube.com/watch?v=TgC2TzVIRY8>.

wyraziła przekonanie, iż Niemcy jako naród i państwo poradzą sobie z największym wyzwaniem od zakończenia II wojny światowej. Wskazała na wagę wspólnotowości, solidarności oraz współodpowiedzialności wszystkich za sukces, jednocześnie podkreślając, że rząd federalny uczyni wszystko co możliwe, opierając się na najlepszej dostępnej wiedzy naukowej, i będzie wykonywał swoje zadania. Do historii zapewne przejdą jej słowa „każdy się liczy”. Kanclerz przyjęła taką strategię świadomie, w momencie gdy w Niemczech krążyły już plotki o analogicznym do włoskiego braku respiratorów i przeznaczaniu ich dla młodszych pacjentów. Niedługo po emisji orędzia Angelę Merkel widziano na zwyczajnych zakupach, co urosło do rangi symbolu jedności słów i czynów – kupowała tyle samo co zwykle, wskazując, że nie ma sensu poddawać się panice.

Przez cały 2020 rok okazywało się, że polityka Angeli Merkel nie jest pozbawiona całkowicie emocji – dowiodło tego np. wystąpienie przed Bundestagiem z grudnia 2020 r.³³ Odwołanie się do międzypokoleniowej solidarności i troski, widoczne w stwierdzeniu, że jeśli młodzi Niemcy nie zrezygnują z odwiedzenia swoich dziadków w Boże Narodzenie, to mogą zapłacić cenę najwyższą – że będą to ostatnie święta w tym gronie. Od tak łatwo sięgających po emocje populistów kanclerz odróżniał ich rodzaj – były one pozytywne, a jednocześnie mające związek z codziennością zwykłego życia. Solidarność i troska w jej wydaniu nie były egzaltowane, lecz jawiły się jako element ludzkiej przyzwoitości. Warto o tym pamiętać, bo słupki poparcia dowiodły skuteczności wykorzystywania także pozytywnych emocji przez polityka odwołującego się przede wszystkim do rozumu i szanującego fakty.

Angelę Merkel nazywano bardzo różnie: „mameczką” – *Mutti*, „cesarzową Europy”³⁴, „cesarzową wdowę”³⁵ – to akurat określenie badacza z Chin, nawiązujące jednoznacznie do władczyni Cixi – mówiono o niej, że jest zimna, nudna, bezideowa, kunktatorska, ostrożna, pragmatyczna, nikt nie twierdził, że jest wizjonerką, prorokinią lub natchnioną przywódczynią. Stanowiła kwintesencję europejskiego mainstreamu, tak wydestylowaną, że aż bezbarwną: nieco nudnawa, twardo stąpająca po ziemi, szanująca formy i fakty, chroniąca osiągnięcia, mówiąca dużo o Europie i dyskretnie realizująca interesy narodowe, przekonująca i negocjująca, gdy inni już nie chcieli lub nie widzieli sensu. Tak było podczas negocjacji budżetowych z udziałem Davida Camerona. Tak było przy przyjmowaniu tzw. mandatu kolońskiego, który otworzył drogę traktatowi z Lizbony po klęsce „konstytucji”. W pierwszym przypadku jej wysiłki nie zapobiegły głosowaniu przeciwko członkostwu Wielkiej Brytanii w UE, w drugim stała presja przyniosła sukces, mimo że dla wielu był on zbyt ograniczony. Zdaniem autora „unijnego” rozdziału *Rocznika* przez większą część jej rządów kluczowe było przedkładanie

³³ <https://www.dw.com/en/opinion-angela-merkel-rocks-bundestag-with-pandemic-speech/a-55889232>.

³⁴ A. Stempin, *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Agora, Warszawa 2014.

³⁵ Q. Shen, „Merkel the German ‘empress dowager’? Reactions to the Syrian refugee crisis in China and other East Asian countries”, *TRANSIT* 2020, t. 12, nr 2.

zachowania osiągnięć procesu integracji nad ryzyko dogłębnych zmian. Nie bez znaczenia był też fakt, że w tej Unii Niemcy osiągnęły swoje cele, w tym splecenie interesów narodowych i europejskich, zarówno w sferze narracji, jak i realizacji. Ocena dziedzictwa kanclerz będzie zróżnicowana, choć ona sama pierwsza z najdłużej urzędujących kanclerzy Republiki Federalnej sama oddała władzę, a nie została do tego zmuszona. Zarządzała trzema kryzysami: euro, uchodźczym i zdrowotnym związanym z COVID-19. Jak pisze Pilar Requena, „Jej łagodność i doświadczenie naukowe były bez wątpienia kluczowym czynnikiem zapewniającym poczucie bezpieczeństwa, tak ważne dla lidera w czasach niepewności. W 2015 r. zarządzanie kryzysem uchodźczym i obrona multilateralizmu przed obliczem Donalda Trumpa i Władimira Putina przyniosły jej miano lidera wolnego świata. Ale była także menedżerem kryzysu euro, zniechęconym »tym złym« dla krajów południowych, które zmuszała do odrobienia »pracy domowej«: cięć wydatków, programów oszczędnościowych i reform strukturalnych”³⁶. Polityka „żadnych eksperymentów” nie jest odpowiednia na wszystkie czasy. Warto przytoczyć słowa Timothy’ego Gartona Asha: „Angela Merkel uosabia najlepsze znane nam Niemcy. [...] Zarządzała wzrostem prowadzącym je ku roli wiodącej potęgi europejskiej, ale nie przygotowała samych Niemców na to, co to właściwie oznacza”³⁷. Komentarka *The New York Times* zwraca uwagę na inne aspekty: „Nigdy nie chwaliła się, że Niemcy uzyskały, co chciały, podczas szczytów [UE], choć zwykle tak było”³⁸. W tym punkcie była uczennicą Bismarcka, który raczej ukrywał niemiecką potęgę, niż nią epatował. W 2018 r. komentator *The Guardian* zadał ważne pytanie o rolę polityki Merkel w tworzeniu warunków do rozwoju prawicowego populizmu, podważającego nie tylko polityczny mainstream, lecz także reguły liberalnej demokracji: „Być może chcąc ją obciążyć, [analitycy] sugerują, że to jej analityczny, racjonalny, niepartyjny i zasadniczo technokratyczny styl przywództwa mógł w efekcie realnie przyspieszyć upadek europejskiego centrum politycznego i pomógł przygotować drogę populistom. [...] Ale być może jej styl sprawił, że wyborcy poczuli się, jakby w demokracji nie mieli żadnego realnego wyboru”³⁹. Wyborcy nie zawsze zadowolają się stwierdzeniem, że „to jedyna racjonalna odpowiedź” – trudno wówczas uzasadnić fakt konieczności dokonywania wyborów. Nie ulega wątpliwości, że AfD jest produktem ery Merkel, choć sama kanclerz była jedynym politykiem, który zaryzykował popularność i złamał prawo, aby zachować wierność ideom chrześcijańskim, decydując się przyjąć uchodźców. Być może ten paradoks pokazuje pewną ułomność polityki epoki Twittera: oskarżana o porzucenie chrześcijańskiego dziedzictwa chadecji liderka jest równie mocno atakowana za konsekwencje działania zgodnego z nauczaniem papieskim.

³⁶ P. Requena, „Angela Merkel and how managing the pandemic crisis can mark her legacy”, *IEEE.ES Opinion Paper* 2020, nr 104, 20 czerwca 2020 r.

³⁷ <https://www.nytimes.com/2018/12/05/world/europe/merkel-legacy-germany.html>.

³⁸ K. Bennhold, „Already an exception: Merkel’s legacy is shaped by migration and austerity”, *The New York Times*, 5 grudnia 2018 r.

³⁹ <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/03/angela-merkel-legacy-has-she-saved-or-destroyed-europe>.

Odejście Donalda Trumpa ze stanowiska prezydenta USA było bardzo burzliwe – można powiedzieć, że szok wynikający z prób podważenia wyniku wyborów, w tym „szturmu na Kapitol” i przerwania posiedzenia Kongresu, dorównał temu towarzyszącemu wygranej amerykańskiego miliardera w 2016 r. Obserwacja paroksyzmów wielkiej demokracji, która z trudem pokonała kryzys – wywołany przez tego, kto powinien jej bronić – zaowocowała memami porównawczymi, na wzór tych nieśmiertelnych dotyczących systemu opieki zdrowotnej, jednak powinno dominować zdumienie nad nieuporządkowaną, ale niszczącą siłą populizmu epoki Twittera. Jak podkreślają obserwatorzy, Trump odchodzi, ale jego wyborcy zostają⁴⁰, a teorie spiskowe rodem z nocnych programów telewizji kablowej stały się ważnym instrumentem politycznym. Globalizacja oznacza – jak przekonano się boleśnie – ogólnoświatowe konsekwencje gorącej wiary w reptilian i QAnon⁴¹.

Powyższe spostrzeżenie powinno skłaniać Europę do konsekwentnego dążenia do suwerenności strategicznej, gdyż, jak stwierdził Joschka Fischer, „[Europa] musi zachowywać się jak »dorosły« i równy partner Stanów Zjednoczonych, odchodząc od zimnowojennego podporządkowania, które wciąż trwa 30 lat później”⁴². Tym samym słynne zdanie Angeli Merkel: „nie możemy już polegać na USA”⁴³ mimo porażki Trumpa zachowuje aktualność. Istnieje niebezpieczeństwo, że wygrana Joe Bidena wzbudzi na Starym Kontynencie przekonania „wygodnickie” i nadzieję powrotu do sytuacji z 2015 r. Analitycy są w zasadzie zgodni – powrotu nie ma. Natomiast bez wątpienia populistyczne ruchy polityczne inspirowane przez Stevena Bannona i wpatrzone w Trumpa jako przykład sukcesu politycznego utraciły patrona ideowego i dowód na nadchodzące zwycięstwo⁴⁴.

Nie jest on możliwy nie tylko ze względu na te działania Trumpa, które trudno będzie odwołać lub odwrócić, a które wywołały trwale konsekwencje – np. upadek porozumienia z Iranem lub paraliż WTO. Wyborcy odchodzącego prezydenta realnie mogą zmusić USA pod nową administracją do rezygnacji z roli globalnego przywódcy świata

⁴⁰ „US election 2020: The people who still believe Trump won”, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55481521>; <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/11/12/in-the-popular-vote-why-wasnt-bidens-victory-bigger/>; „Despite drift toward authoritarianism, Trump voters stay loyal. Why?”, <https://news.berkeley.edu/2020/12/07/despite-drift-toward-authoritarianism-trump-voters-stay-loyal-why/>.

⁴¹ Natematzdobrywajacecorazwiekszapopularnoscteorii spiskowej QAnon zob. np. <https://www.rp.pl/Spoleczenstwo/308079994-QAnon-Od-Pizzagate-do-sympatii-Trump.html>; <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/how-three-conspiracy-theorists-took-q-sparked-qanon-n900531>; <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/06/qanon-nothing-can-stop-what-is-coming/610567/>; *QAnon and the Emergence of the Unreal*, <https://jods.mitpress.mit.edu/pub/tliexqdu/release/4>; *The Qanon Conspiracy: Destroying Families, Dividing Communities, Undermining Democracy*, Network Contagion Research Institute, b.r.w., <https://networkcontagion.us/wp-content/uploads/NCRI---The-QAnon-Conspiracy-FINAL.pdf>.

⁴² <https://www.project-syndicate.org/commentary/what-the-trump-legacy-means-for-europe-by-joschka-fischer-2020-12>.

⁴³ <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/merkel-o-trumpie-i-szczycie-g7/sde97sq>.

⁴⁴ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C752507%2Ctusk-porazka-trump-moze-byc-poczatkciem-konca-prawicowego-populizmu-w>, zob. całkowicie odmienną opinię: P. Zerka, *Why Populism in Europe Will Survive Trump's Defeat*, ECFR 2020, <https://ecfr.eu/article/why-populism-in-europe-will-survive-trumps-defeat/>.

liberalnego nie dlatego, że wygrają, ale dlatego, że taki rozwój sytuacji będzie w każdej chwili możliwy, a *gros* energii nowej administracji będzie trzeba poświęcić na utrzymanie się przy władzy i choć prowizoryczne „sklejenie” narodu⁴⁵.

Powrót może być także z punktu widzenia Europy niepożądany. Wspomniany już były szef dyplomacji niemieckiej zauważa: „Europa, ważny rynek dla amerykańskich gigantów technologicznych, nalega na kompleksowe regulacje w celu ochrony danych osobowych i prywatności, w efekcie więc ograniczenie potęgi największych platform oraz potwierdzenie własnej suwerenności cyfrowej. Tutaj istnieje realna groźba zderzenia interesów sfery transatlantyckiej”. Zagrożenie chińskie nie zniknie i poleganie na działaniach USA będzie błędem: „Biden i jego doradcy mogą być nieskończenie bardziej kompetentni niż Trump. Ale przyszłość relacji transatlantyckich zależeć będzie w znacznym stopniu od tego, co zrobi Europa – a zwłaszcza Niemcy – w nadchodzących latach”⁴⁶. Jak wskazuje raport ECFR, polityka *America First* oznaczała pojawienie się pustki, na której zapelnienie nowe, często aksjologicznie wrogie liberalnemu ładowi międzynarodowemu mocarstwa miały niemal cztery lata⁴⁷. Jego autorzy używają podobnych argumentów jak przytoczone wyżej, wzywając do transformacji relacji i wskazując, jak istotnym zagrożeniem może być miraż powrotu do świata już nieistniejącego: „Doradcy Bidena obawiają się najbardziej nie Europy silniejszej, która może stać na własnych nogach, ale słabej, która chce być pasażerem na gapę amerykańskiej polityki bezpieczeństwa i odciągać uwagę od rywalizacji z Chinami. Ameryka Bidena szuka partnera, a nie grupy roszczeniowych dzieciaków, które rywalizują o uwagę, ale nie biorą żadnej odpowiedzialności za własny los”⁴⁸. Do tego potrzebna jest jedność Unii, nie tylko w sprawach polityki zagranicznej. Na tym polu wybija się wyjątkowo jednostronna polityka rządu RP po 2015 r., który nie tyle postawił wyłącznie na sojusz z USA, ile na sojusz z USA rządzonymi przez Trumpa. Niezręczne listopadowe quasi-gratulacje prezydenta Andrzeja Dudy to poważna wpadka, ale drobiazg w porównaniu z ewentualnymi próbami udawania, że nic się nie stało, i kontynuacją używania tych samych argumentów i instrumentów w kontaktach z nową administracją. USA potrzebują silnej Europy i państwo, które jej jedność celowo rozbija w imię zagrożeń wyimaginowanych, nie będzie miało łatwej drogi w Waszyngtonie. Jak konkluduje raport: „Mała grupa ministrów spraw zagranicznych, koordynowana przez Wysokiego Przedstawiciela, powinna udać się do Waszyngtonu, by przedstawić transatlantycki *deal* dotyczący wyzwań, przed którymi stoi Europa i świat. Powinno to zapobiec nieprzypoitemu wyścigowi o pierwsze miejsce w drzwiach

⁴⁵ „Joe Biden’s US must act like a new leader, not a returning one”, <https://www.ft.com/content/4b3cb06d-56e3-48b4-800e-9b33f0b48934>; D. French, „It’s clear that America is deeply polarized. No election can overcome that”, <https://time.com/5907318/polarization-2020-election/>.

⁴⁶ <https://www.project-syndicate.org/commentary/what-the-trump-legacy-means-for-europe-by-joschka-fischer-2020-12>.

⁴⁷ „A new Transatlantic bargain: An action plan for transformation, not restoration”, *ECFR Policy Brief*, listopad 2020, s. 2.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 3.

nowej administracji. Takie przedstawienie tylko umacnia w Waszyngtonie obraz europejskich podziałów, zależności i słabości⁴⁹. Państwo średniej wielkości, znane ostatnio na świecie głównie z odmawiania praw człowieka członkom społeczności LGBT+, nie ma zresztą żadnych szans, aby się „dopchać”, nawet mimo całej gotowości na ewentualne poniżenia po drodze. Przed Europą zadanie uzyskania strategicznej suwerenności i wysiłki na rzecz odbudowy ładu liberalnego, gdyż, jak się wydaje, Zachód wierzy, że jest on jeszcze do uratowania. Jak mocno stwierdziła Judy Dempsey z Carnegie Europe: „Lecz pojękiwanie o jego [ładu liberalnego – P.B.] upadku i jęki o Trumpa amerykańskiej wizji świata to unik, aby nie odnieść się do poważnych problemów, którymi musi się zająć Europa, niezależnie od wyniku wyborów w USA”⁵⁰. Autorka proponuje trzy zadania: „Europa musi dorosnąć i wziąć na siebie odpowiedzialność za odbudowę multilateralizmu, naprawę relacji transatlantycznych oraz ożywienie kontroli zbrojeń”. Można się spierać co do ich zestawu, ale nawet wybór nieco innej listy wymagać będzie jednności UE. Jeśli w „osiąganiu dorosłości” Niemcy będą chciały odgrywać rolę lidera, to być może uznają, że wspólnie z Francją nie mają innego wyjścia, niż taką jedność wymusić konsekwentną perswazją. Gdy zaś jakiś aktor zostanie uznany za całkowicie odpornego na argumenty, może zostać odepchnięty na najdalsze peryferie i pola równie dzikie jak w 1648 r.

The European Union: Pandemic, pecuniary problems, populism, and partings

The article discusses four crucial aspects of EU activity in 2020 – the fight with the COVID-19 pandemic, budget negotiations, including the new Next Generation Europe Instrument enforcing the rule of law principle, and the departures of the United Kingdom from the EU, of Donald Trump from office, and of Angela Merkel from her unofficial position of Europe's Queen Mother. Contrary to what some commentators claim, the EU was quite active and efficient in helping Member States in dealing with the pandemic, especially by providing vaccines. Funds and the rule of law principle were tied for the first time, although the will to avoid Hungary's and Poland's veto resulted in weakening the mechanism. A future without two irritating “personalities” and one pacifying figure will be less colourful but equally challenging.

Keywords: European Union, Brexit, rule of law, EU budget, European Council, transatlantic relations, vaccine

Słowa kluczowe: Unia Europejska, brexit, praworządność, budżet UE, Rada Europejska, stosunki transatlantyczne, szczepionka

⁴⁹ Ibidem, s. 17.

⁵⁰ J. Dempsey, *Europe Must Grow Up and Stop Moaning About Trump*, Carnegie Europe, 20 października 2020 r., <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/82994>.

Stany Zjednoczone: Ameryka w godzinie próby

Choć jeszcze w styczniu wydawało się, że rok 2020 w Stanach Zjednoczonych będzie całkowicie podporządkowany potrzebom listopadowych wyborów prezydenckich i kongresowych, to jednak pojawienie się wirusa SARS-CoV-2 w USA całkowicie zmieniło sytuację¹. Pandemia COVID-19 wyznaczyła ramy i możliwości działań w roku 2020, ograniczając wiele sfer aktywności do absolutnego minimum (np. w dziedzinie polityki zagranicznej), przyczyniła się do rozpoczęcia kryzysu gospodarczego oraz była także czynnikiem, który wyeksponował wiele zjawisk i procesów (tzw. chorób Ameryki), narastających w Stanach Zjednoczonych od lat.

W efekcie pandemia okazała się wyzwaniem bez precedensu dla Stanów Zjednoczonych w każdej sferze – politycznej, ekonomicznej oraz społecznej, ale przede wszystkim dla prezydenta Donalda Trumpa i jego administracji była głównym testem na skuteczność sprawowania władzy, efektywność przezwycięzania kryzysów – zdrowotnego, społecznego i gospodarczego, jak również odgrywania roli światowego lidera przez USA – czyli *de facto* weryfikacji tego, czy „Ameryka stała się znowu wielką” i czy realizacja strategii „Po pierwsze Ameryka” się powiodła. Ostatecznym sprawdzianem były przeprowadzone 3 listopada wybory prezydenckie oraz do Kongresu Stanów Zjednoczonych, które zakończyły się zwycięstwem Joe Bidena oraz odsunięciem od władzy Donalda Trumpa i przejściem kontroli nad Kongresem przez demokratów na co najmniej kolejne dwa lata.

Celem tego rozdziału jest zaprezentowanie wydarzeń w Stanach Zjednoczonych w 2020 r. z uwzględnieniem skutków oddziaływania globalnego czynnika pandemicznego, jak również ogólne podsumowanie prezydentury Donalda Trumpa i zarysowanie możliwych zmian związanych z przejściem władzy przez demokratów. Jako hipotezę przyjęto stwierdzenie, że pandemia COVID-19 zdominowała wydarzenia roku 2020 oraz uwypukliła problemy narastające w Stanach Zjednoczonych od wielu

¹ Pierwszy oficjalny przypadek COVID-19 w USA odnotowano 21 stycznia 2020 r., dotyczyło to obywatela chińskiego, który przyleciał do USA z Wuhanu. Więcej zob. np.: „A timeline of the coronavirus pandemic”, *New York Times* (dane aktualizowane na bieżąco), <https://www.nytimes.com/article/coronavirus-timeline.html> [dostęp: 10.02.2021].

lat – odnoszące się zarówno do polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej tego kraju, a w konsekwencji w znaczącym stopniu wpłynęła na wyniki wyborów prezydenckich w listopadzie. Przedstawione analizy oparte zostały na obserwacji zjawisk i procesów w amerykańskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej, a do ich przeprowadzenia wykorzystano badania opinii publicznej, analizę dokumentów, przekazów medialnych oraz wybranej literatury.

Pandemia COVID-19 i jej wpływ na sytuację w Stanach Zjednoczonych

Początek roku 2020 zdominowany był przez proces impeachmentu, który został zapoczątkowany we wrześniu 2019 r. w efekcie sformułowania aktu oskarżenia przeciw prezydentowi Trumpowi w Izbie Reprezentantów i przedstawienia mu dwóch poważnych zarzutów – nadużycia władzy oraz utrudniania dochodzenia w Kongresie². Spodziewane korzystne dla prezydenta rozstrzygnięcie procedury impeachmentu (5 lutego 2020 r.) w zdominowanym przez republikanów Senacie miało być początkiem sukcesów Trumpa na drodze do kolejnego zwycięstwa w listopadowych wyborach prezydenckich. Kluczowe dla realizacji tego celu było jednak utrzymanie dobrej koniunktury gospodarczej, przeprowadzenie skutecznej kampanii wyborczej i zmobili-zowanie elektoratu do wzięcia udziału w wyborach oraz uniknięcie znaczących problemów w polityce wewnętrznej.

Pojawienie się pandemii COVID-19 w USA na przełomie stycznia i lutego 2020 r. całkowicie zmieniło sytuację oraz zmusiło władze do skoncentrowania uwagi i działań na walce z pandemią³. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku Stanów Zjednoczonych istotną trudnością w zarządzaniu kryzysami jest ustrój polityczny, który pozostawia wiele autonomii władzom poszczególnych stanów, jak również uwarunkowania kulturowo-społeczne, z którymi wiąże się przede wszystkim przywiązanie Amerykanów do wolności (wypowiedzi i działań) oraz sprzeciw wobec jakichkolwiek form narzucania ograniczeń (np. tak kontrowersyjna kwestia ograniczania prawa do posiadania broni). Stąd też kluczowe dla powodzenia w walce z pandemią były nie tylko inicjatywy na szczeblu federalnym, ale przede wszystkim rola prezydenta jako lidera i przywódcy narodu – wiarygodność oraz zaufanie Amerykanów do jego propozycji i działań.

Niezależnie od tego, że prezydent oraz podległa mu administracja podjęli szereg działań, które miały na celu zapanowanie nad pandemią i zniwelowanie jej skutków, to brakowało jednak spójnego i dobrze przemyślanego planu działania oraz klarownego przekazu na poziomie federalnym, który mógłby zostać zaadaptowany i wdrożony przez władze na poziomie stanowym. Zarządzaniem kryzysem zajęła się złożona z najważniejszych

² Więcej zob. *Rocznik Strategiczny 2019/20*, s. 205–206.

³ Więcej zob. np.: „A timeline of the coronavirus pandemic”, op. cit.

państwowych urzędników oraz specjalistów z zakresu pandemii Grupa Zadaniowa Białego Domu ds. Koronawirusa (*White House Coronavirus Task Force*) oraz, współpracujące z nią, liczne instytucje państwowe⁴. W pierwszej fazie priorytetami były: ograniczenie rozprzestrzeniania się pandemii (testowanie w kierunku wirusa oraz stopniowe zamykanie przestrzeni powietrznej USA i zalecenie ograniczania mobilności w ramach USA)⁵, zapewnienie odpowiedniej opieki chorym (zakup sprzętu medycznego oraz organizacja szpitali pod kątem pandemii), jak również działania w kierunku wynalezienia szczepionki i rozpoczęcia procedury szczepień (wyasygnowanie środków na finansowanie badań oraz późniejszą dystrybucję szczepionki). Kluczowe znaczenie miały także działania o charakterze legislacyjnym, mające na celu ochronę gospodarki i obywateli przed skutkami pandemii (tj. finansowe pakiety ratunkowe dla gospodarki).

Największym problemem był jednak rozdzźwięk między podejmowanymi działaniami instytucjonalnymi a stosunkiem prezydenta do pandemii oraz jego komunikacja z obywatelami. Niezależnie od prowadzonych działań Donald Trump w przemówieniach i tweetach bagatelizował powagę zagrożenia COVID-19 i zapewniał, że sytuacja jest opanowana i niegroźna, wirus „szybko odejdzie”, a stosowanie się do zaleceń związanych z obostrzeniami (np. noszenie masek czy stosowanie dystansu społecznego) zostawiał do decyzji każdego obywatela, podkreślając jednocześnie, że sam nie widzi takiej konieczności⁶. Lekceważące podejście prezydenta do pandemii oraz jego liczne wypowiedzi negujące powagę sytuacji i podważające wypowiedzi specjalistów skutkowały nowymi podziałami społecznymi – zwolennicy Trumpa wykazywali sceptyczne podejście do samego wirusa oraz kwestionowali konieczność stosowania się do zalecanych przez specjalistów środków zapobiegawczych, natomiast większość sympatyków demokratów podchodziła do pandemii bardziej racjonalnie – raczej z ostrożnością i pokorą oraz stosując się do zalecanych obostrzeń. Pandemia szybko stała się więc sprawą polityczną i kolejną kwestią, która podzieliła amerykańskie społeczeństwo.

⁴ Powołano sztab kryzysowy do walki z pandemią złożony z wybitnych specjalistów z dziedziny wirusologii, w tym jednego z najlepszych amerykańskich epidemiologów – dr. Anthony’ego Fauci, który stał się początkowo „twarzą” walki z koronawirusem, natomiast głównymi instytucjami zaangażowanymi w te działania były: Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health and Human Services, U.S. Food and Drug Administration, National Institute of Allergy and Infectious Diseases, National Institutes of Health.

⁵ Do początku kwietnia 2020 r. niemal 90% Amerykanów (w zależności od miejsca zamieszkania) było objętych różnego rodzaju restrykcjami związanymi z pandemią. Zob. „About 90% of Americans have been ordered to stay at home. This map shows which cities and states are under lockdown”, *Business Insider*, 2 kwietnia 2020 r., <https://www.businessinsider.com> [dostęp: 26.01.2021].

⁶ Zob. np.: D. Wolfe, D. Dale, „It’s going to disappear: A timeline of Trump’s claims that COVID-19 will vanish”, CNN, 31 października 2020 r., <https://edition.cnn.com>; J. Summers, „Timeline: How Trump has downplayed the coronavirus pandemic”, National Public Radio, 2 października 2020 r., <https://www.npr.org>. Ponadto na oficjalnej stronie internetowej kongresmena Lloyd’a Doggetta z Teksasu można znaleźć zapis wybranych tweetów Donalda Trumpa dot. pandemii COVID-19 w USA z okresu styczeń 2020–styczeń 2021: „Timeline of Trump’s coronavirus responses”, 20 stycznia 2021 r., <https://doggett.house.gov> [dostęp do wszystkich art.: 31.01.2021].

Sferę polityczną w 2020 r. niemal całkowicie podporządkowano wymogom pandemii – od procesu legislacyjnego, przez aktywność międzynarodową, po kampanię wyborczą i procedury przeprowadzenia wyborów w listopadzie, a realizacja priorytetów wyznaczonych przez prezydenta na rok wyborczy została poważnie zaburzona.

Aktywność legislacyjna w 2020 r. była ograniczona zarówno z powodów pandemii, jak i z racji układu sił w amerykańskim Kongresie. Przewaga demokratów w izbie niższej utrudniała realizację planów administracji Trumpa⁷. W efekcie działalność legislacyjna skoncentrowana była na walce z pandemią i jej skutkami. Najważniejsze były ustawy dotyczące finansowego wsparcia dla obywateli, instytucji oraz przedsiębiorstw amerykańskich. Już pod koniec marca Kongres USA zatwierdził największy w historii Stanów Zjednoczonych stymulacyjny pakiet gospodarczy *The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES Act)*⁸ w wysokości 2,2 bln USD. Miał on być przeznaczony głównie na służbę zdrowia oraz bezpośrednie wsparcie dla pracowników, którzy nie mogli pracować z powodu zamknięcia gospodarki (*lockdown*), emerytów oraz rencistów. Pod koniec grudnia, w niezwykle napiętej sytuacji politycznej związanej z wynikami wyborów, udało się natomiast zatwierdzić *Consolidated Appropriations Act, 2021*, czyli pakiet o wartości 2,3 bln USD na pomoc pandemiczną i zbiorczą ustawę o wydatkach⁹. Oprócz „ustawodawstwa covidowego” na uwagę zasługuje także uchwalenie tzw. *Great American Outdoors Act* (czyli ustawy dotyczącej ochrony dziedzictwa naturalnego Stanów Zjednoczonych)¹⁰ oraz przyjęcie przez Izbę Reprezentantów ustawy o skróconej nazwie *MORE Act*, dekryminalizującej na poziomie federalnym posiadanie marihuany na własny użytek (tzw. marihuany rekreacyjnej)¹¹. Z uwagi na trudną sytuację polityczną oraz ograniczenia i wyzwania związane z pandemią prezydent Trump dużo częściej niż w latach poprzednich korzystał też z możliwości sięgania do dekrétów, których wydał aż 69¹².

W sferze polityki zagranicznej aktywność w 2020 r. została ograniczona do niezbędnego minimum z uwagi na pandemię i związane z nią ograniczenia, jak również

⁷ Na liście priorytetów na rok 2020 znalazły się: realizacja projektu budowy muru z Meksykiem, rozwiązanie problemu nielegalnych imigrantów w USA, zlikwidowanie tzw. Obamacare, zakończenie niekończących się wojen, w które zaangażowane są siły amerykańskie. Zob. The White House, „Remarks by President Trump in State of the Union Address”, 4 lutego 2020 r., <https://www.whitehouse.gov> [dostęp: 10.02.2020].

⁸ Tekst ustawy CARES Act: <https://www.congress.gov/116/plaws/publ136/PLAW-116publ136.pdf> [dostęp: 23.01.2021].

⁹ Jest to najdłuższa ustawa kiedykolwiek uchwalona przez Kongres (liczy 5593 strony). Tekst *Consolidated Appropriations Act, 2021*: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/133/text> [dostęp: 23.01.2021].

¹⁰ Tekst *Great American Outdoors Act*: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3422> [dostęp: 17.01.2021].

¹¹ Tekst *Marijuana Opportunity Reinvestment and Expungement Act*: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884> [dostęp: 17.01.2021].

¹² Podczas całej kadencji Donald Trump wydał 220 dekrétów (jego średnia roczna to 55 dekrétów; a Baracka Obamy – 34,5). Federal Register, „2020 Donald Trump Executive Orders”, <https://www.federalregister.gov> [dostęp: 17.01.2021].

zaabsorbowanie sprawami kampanii wyborczej oraz samych wyborów. Niezależnie od tego, że dramatyczny początek roku, związany z zamordowaniem w Iraku Kasema Sulejmaniego – irańskiego wysokiego urzędnika państwowego i dowódcy irańskich sił specjalnych – mógł wywołać nowy konflikt na Bliskim Wschodzie, to jednak kryzys został dość szybko zażegnany i nie było dalszych konsekwencji tych wydarzeń¹³. Ponadto w 2020 r. prezydent Trump odbył tylko dwie podróże zagraniczne na samym początku roku: 21–22 stycznia do Szwajcarii w związku z uczestnictwem w Światowym Forum Gospodarczym w Davos oraz 24–25 lutego do Indii. Główną rolę w sferze polityki zagranicznej w 2020 r. odgrywał sekretarz stanu Mike Pompeo oraz Departament Stanu jako instytucja odpowiedzialna za realizację bieżących zadań.

W efekcie największymi osiągnięciami w ostatnim roku urzędowania Trumpa okazały się: podpisanie porozumienia gospodarczego z Chinami (które przynajmniej formalnie zawieszało wojnę handlową między obydwojema krajami)¹⁴, wejście w życie umów handlowych z Japonią¹⁵, podpisanie deklaracji pokojowej z talibami w sprawie Afganistanu¹⁶, jak również ratyfikowanie w styczniu i wejście w życie 1 lipca 2020 r. układu *United States–Mexico–Canada Agreement* (USMCA)¹⁷. Ponadto dzięki aktywnemu wsparciu ze strony USA w 2020 r. udało się także sfinalizować długi proces częściowej normalizacji stosunków na Bliskim Wschodzie, którego efektem było podpisanie tzw. porozumień Abrahama między Izraelem a czterema krajami muzułmańskimi: Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, Bahrajnem, Sudanem i Marokiem¹⁸. Stany Zjednoczone asystowały również w negocjacjach i podpisaniu układu o normalizacji stosunków ekonomicznych między Serbią a Kosowem¹⁹. Natomiast w maju 2020 r. Donald Trump zapowiedział wstrzymanie finansowania dla Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i wycofanie amerykańskiego uczestnictwa w tej organizacji w związku z, jak twierdził, podporządkowaniem jej działalności interesom Chin²⁰.

¹³ Więcej zob. *Rocznik Strategiczny* 2019/20, s. 214–215.

¹⁴ Office of the U.S. Trade Representative, *Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China*, podpisany 15 stycznia 2020 r., <https://ustr.gov/> [dostęp 20.01.2020].

¹⁵ Zob. więcej: C.D. Cimino-Isaacs, B.R. Williams, „U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations”, Congressional Research Service, 18 grudnia 2020 r., <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11120> [dostęp: 23.01.2021].

¹⁶ The White House, „Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan”, 29 lutego 2020 r., <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/02.29.20-US-Afghanistan-Joint-Declaration.pdf> [dostęp: 23.01.2021].

¹⁷ Po zakończeniu procesu ratyfikacji we wszystkich krajach biorących udział w porozumieniu.

¹⁸ *The Abraham Accords Declaration* oraz teksty porozumień z poszczególnymi krajami dostępne na: <https://www.state.gov/the-abraham-accords/> [dostęp: 25.01.2021].

¹⁹ Zob. np. V. Wood, „Serbia and Kosovo agree to normalise economic ties in US-brokered deal”, *The Independent*, 4 września 2020 r., <https://www.independent.co.uk> [dostęp: 23.01.2021].

²⁰ Proces wycofywania się USA z WHO miał jednak trwać rok i dokonać się w lipcu 2021 r., stąd też jest jeszcze przestrzeń na zmianę tej decyzji. Zob. M. Nichols, „U.S. withdrawal from WHO over claims of China influence to take effect July 2021: U.N.”, Reuters, 7 lipca 2020 r., <https://www.reuters.com> [dostęp: 27.01.2021].

W sferze gospodarczej pandemia doprowadziła do zakończenia najdłuższego okresu nieprzerwanej koniunktury gospodarczej oraz wystąpienia poważnego kryzysu, którego skutki łagodzone były kolejnymi ustawami ratunkowymi.

Mimo iż rok 2020 gospodarka amerykańska otwierała w dobrej kondycji, a prognozy specjalistów na kolejne miesiące były dość optymistyczne, to pojawienie się pandemii COVID-19 dramatycznie zmieniło sytuację. W wyniku przymusowej izolacji społeczeństwa oraz zamknięcia różnych sfer życia (*lockdown*) znacząca część działalności gospodarczej w USA (szczególnie w zakresie małych i średnich biznesów i w takich branżach jak: lotnictwo, gastronomia, hotelarstwo, rozrywka) niemal całkowicie zamarła, a wyjątkami były branże, które działały w przestrzeni wirtualnej, i te, które zapewniały niezbędne do życia produkty i usługi (głównymi beneficjentami były przemysł farmaceutyczny, spożywczy, sprzedaż online, IT oraz powiązane branże zaawansowanych technologii).

W efekcie w drugim kwartale 2020 r. gospodarka amerykańska doznała ogromnego spadku realnego PKB – minus 32,9% w skali roku²¹, a bezrobocie już w kwietniu wzrosło do 14,7%, co oznaczało, że ponad 23 mln Amerykanów nie miało pracy ani środków do życia²². Dodatkowo giełda amerykańska odnotowała rekordowe spadki, przyczyniając się do ogromnych strat finansowych wielu Amerykanów²³. W efekcie pierwszej fali pandemii konieczne było wyasygnowanie pomocy finansowej dla obywateli USA w wysokości 2,2 bln USD oraz przeciwdziałanie jeszcze poważniejszym problemom gospodarczym, o czym pisano powyżej.

Choć w drugiej połowie 2020 r. sytuacja amerykańskiej gospodarki zaczęła się poprawiać (głównie z uwagi na odmrażanie poszczególnych branż oraz działanie pakietu stymulacyjnego), to ostatecznie w 2020 r. realny PKB zmniejszył się o 3,5%²⁴, a bezrobocie w styczniu 2021 r. wyniosło 6,3%, przy ogólnej liczbie ponad 10 mln bezrobotnych²⁵. Z powodu pandemii oraz konieczności wdrożenia pakietów ratunkowych w 2020 r. deficyt budżetowy był ponad trzykrotnie wyższy niż w roku fiskalnym 2019 i wyniósł 3,1 bln USD (osiągnął poziom 15,2% PKB i był najwyższy od 1945 r.)²⁶. W konsekwencji radykalnie powiększył się także dług publiczny, przekra-

²¹ Dane za: Bureau of Economic Analysis, *Gross Domestic Product, 2nd Quarter 2020*, 30 czerwca 2020 r., www.bea.gov [dostęp: 24.01.2021].

²² U.S. Bureau of Labor Statistics, „Unemployment rate rises to record high 14.7 percent in April 2020”, 13 maja 2020 r., <https://www.bls.gov> [dostęp: 06.02.2021].

²³ Zob. np.: M. Moore, „Researchers examined the 2020 market crash. Here's what they found”, *Forbes*, 8 września 2020 r., <https://www.forbes.com> [dostęp: 23.01.2021].

²⁴ Press Office of the U.S. Bureau of Economic Analysis, „Gross Domestic Product, 4th Quarter and Year 2020 (Advance Estimate)”, 28 stycznia 2021 r., <https://www.bea.gov> oraz L. Multikani, „COVID-19 savages U.S. economy, 2020 performance worst in 74 years”, Reuters, 28 stycznia 2021 r. [dostęp: 30.01.2021].

²⁵ Press Office of the U.S. Bureau of Labor Statistics, „The employment situation, January 2021”, 5 lutego 2021 r., <https://www.bls.gov> [dostęp: 07.02.2021].

²⁶ Dane za „Deficit tracker”, Bipartisan Policy Center, 9 lutego 2021 r., <https://bipartisanpolicy.org/report/deficit-tracker> oraz Congressional Budget Office, <https://www.cbo.gov/topics/budget> [dostęp: 10.02.2021].

czając w październiku 2020 r. poziom 27 bln USD (co oznacza, że w ostatnich trzech dekadach wzrósł on o 800%!)²⁷. W rezultacie w 2020 r. budżet Stanów Zjednoczonych został obciążony ogromnymi kosztami związanymi z pandemią, które w kolejnych latach będą się prawdopodobnie zwiększać z uwagi na konieczność uruchomienia (już zapowiadanych) dalszych pakietów stymulacyjnych.

W sferze społecznej pandemia doprowadziła nie tylko do choroby lub śmierci tysięcy Amerykanów, utraty pracy i środków do życia przez miliony, lecz także przyczyniła się do pogłębiania podziałów społecznych oraz wzrostu napięć i antagonizmów, które od lat narastały w amerykańskim społeczeństwie.

Choć mogłoby się wydawać, że wspólny wróg, który stanowił zagrożenie dla wszystkich, może stymulować zjednoczenie społeczeństwa, to jednak pandemia COVID-19 pokazała coś zupełnie odwrotnego. Po początkowej społecznej mobilizacji i gotowości podjęcia walki z wirusem w marcu 2020 r., kiedy to ponad 70% zwolenników obu ugrupowań politycznych deklarowało wsparcie dla rządu w walce z pandemią, badania z przełomu czerwca i lipca pokazały, że stosunek Amerykanów do pandemii oraz działań władz związany jest z preferencjami politycznymi – 79% sympatyków republikanów i tylko 29% zwolenników demokratów aprobowало działania prezydenta²⁸.

W efekcie pandemii oraz brutalnej kampanii wyborczej w 2020 r. można było obserwować w USA zaostrzenie się podziałów o charakterze: politycznym (republikanie vs. demokraci), światopoglądowym (konserwatyści vs. liberalowie), rasowym (biali vs. „kolorowi”) coraz dochodowym (biedni vs. bogaci, co związane było z rosnącą polaryzacją ekonomiczną i pauperyzacją społeczeństwa)²⁹, jak również wzrost konfliktów, antagonizmów społecznych i radykalizację działań grup czy organizacji związanych z określoną ideologią. Za szczególnie groźne dla bezpieczeństwa narodowego USA uznaje się sympatyzujące z Donaldem Trumpem ruchy alternatywnej i skrajnej prawicy (*alt-right* i *far-right*), czyli białych suprematystów, odwołujących się do różnych skrajnych, m.in. nacjonalistycznych, rasistowskich i ksenofobicznych haseł³⁰ oraz często także teorii spiskowych (powiązane z nimi organizacje to np.: QAnon, Proud Boys, KKK)³¹.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Dane za: M. Mordecai, A. Connaughton, „Public opinion about coronavirus is more politically divided in U.S. than in other advanced economies”, Pew Research Center, 28 października 2020 r., <https://www.pewresearch.org> [dostęp: 28.01.2021].

²⁹ W grupie biednych można wyróżnić dwa obozy: kolorowi sympatyzujący z demokratami oraz biali – spauperyzowani robotnicy i rolnicy, którzy dzięki Trumpowi zasilili elektorat republikanów.

³⁰ Więcej na temat genezy, specyfiki oraz różnorodności grup *alt-right* zob. np.: J.M. Berger, „Trump is the glue that binds the far right”, *The Atlantic*, 29 października 2018 r., <https://www.theatlantic.com> [dostęp: 20.02.2021] oraz T.J. Main, *The Rise of the Alt-Right*, Brookings Institution Press, 2018.

³¹ B. Woodruff Swan, „DHS draft document: White supremacists are greatest terror threat”, *Politico*, 4 września 2020 r., <https://www.politico.com> [dostęp: 30.01.2021].

W 2020 r. przez Stany Zjednoczone przetoczyły się dwie groźne fale protestów. Pierwsza była efektem zamordowania przez białych policjantów Afroamerykanina George'a Floyda w Minneapolis w maju. Skutkiem tego wydarzenia były początkowo pokojowe demonstracje w proteście przeciw brutalności policji i niesprawiedliwości rasowej oraz wspierające ruch Black Lives Matter (BLM). Wzięło w nich udział kilkanaście milionów Amerykanów w ponad 2000 miast (protesty poparcia dla BLM odbywały się także poza granicami USA). W wielu miejscach manifestacje przeradzały się jednak w bójki oraz brutalne starcia między demonstrantami a radykalnymi grupami skrajnej prawicy i lewicy, a do opanowania sytuacji angażowane były siły Gwardii Narodowej. Zdecydowana, siłowa reakcja administracji wobec demonstrantów, ale także krytyka ruchu BLM przy jednoczesnym braku potępienia przez prezydenta radykalnych grup prawicowych, które atakowały (niekiedy też brutalnych i agresywnych) demonstrujących, spotkały się z powszechną krytyką i oskarżeniami Donalda Trumpa o rasizm, wspieranie skrajnej, nacjonalistycznej prawicy, a także brak podjęcia działań w kierunku łagodzenia konfliktów³². Druga fala protestów, na przełomie roku 2020/21, była konsekwencją wyborów prezydenckich i przejawem niezadowolenia zagorzałych zwolenników Donalda Trumpa z ich wyników, a zakończyła się tzw. marszem na Kapitol (o czym poniżej).

Wybory 2020 i ich konsekwencje dla amerykańskiej demokracji

Przez ostatnie cztery lata jednym z powtarzających się pytań było to: czy demokracja amerykańska „poradzi sobie” z prezydenturą Donalda Trumpa? Czy będzie na tyle silna, aby powstrzymać ewentualne działania prezydenta mogące podważyć instytucje i procedury gwarantujące stabilność, przewidywalność oraz wiarygodność amerykańskiego systemu politycznego? Ostatecznym sprawdzianem okazały się wybory 2020 r. oraz okres przejściowy – od wyborów do objęcia władzy przez nowego prezydenta. Jednak i w tej sferze główną rolę odegrała pandemia, wpływając zarówno na proces wylaniania kandydatów w wyborach, możliwości prowadzenia kampanii wyborczej i jej tematykę, jak i na procedurę samych wyborów.

Po stronie republikańskiej oczywistym i pewnym kandydatem w wyborach prezydenckich był starający się o reelekcję Donald Trump (niezależnie od tego do prawyborów zgłosiło się w sumie czterech kandydatów republikańskich), natomiast w obozie demokratycznym w procesie prawyborów wzięło udział aż 28 osób, z których największe szanse na uzyskanie nominacji w czasie planowanej na sierpień konwencji demokratycznej mieli: Joe Biden, Bernie Sanders, Elizabeth Warren oraz Pete Buttigieg³³.

³² Zob. np.: N. Niedziadek, „Trump goes after Black Lives Matter, ‘toxic propaganda’ in schools”, Politico, 17 września 2020 r., <https://www.politico.com> oraz J. Karl, J. Phelps, „Trump's failure to condemn white supremacy at debate part of well-established pattern”, ABC News, 30 września 2020 r., <https://abcnews.go.com> [dostęp: 25.01.2021].

³³ Zob. „2020 candidates”, CNN (aktualizowane na bieżąco), <https://edition.cnn.com/election/2020/candidates> [dostęp: 10.02.2021].

Ograniczenia związane z możliwością prowadzenia kampanii prawyborczej oraz zorganizowania prawyborów w poszczególnych stanach spowodowały jednak, że kolejni kandydaci wycofywali się, a najdłużej w wyścigu o nominację pozostali Joe Biden oraz Bernie Sanders.

Ostatecznie demokratyczny kandydat na prezydenta nie został wyłoniony w procedurze prawyborów, ale w efekcie kalkulacji – kto ma największe szanse na pokonanie Trumpa. Demokraci postanowili zaproponować wyborcom najmniej kontrowersyjnego i „najbardziej wybieralnego” kandydata, który w trudnej sytuacji pandemicznej oraz wobec wielu niewiadomych dotyczących możliwości prowadzenia kampanii i ostatecznej procedury wyborczej będzie w stanie przekonać do siebie niezdecydowanych wyborców z tzw. stanów wahających się (*swing states*). Postawiono zatem na Joe Bidena – byłego wiceprezydenta w administracji Baracka Obamy, polityka zrównoważonego i niezwykle doświadczonego (od ponad 40 lat w amerykańskiej polityce), którego głównymi słabościami były wiek (77 lat w roku wyborczym) oraz przynależność do tzw. waszyngtońskich elit. Jako kandydatkę na wiceprezydenta Joe Biden zaproponował wcześniejszą konkurentkę z prawyborów Kamalę Harris (prawniczkę hinduskiego i jamajskiego pochodzenia) – senatorkę z Kalifornii oraz była prokurator generalną Kalifornii. Wybór ten podyktowany był nie tylko profesjonalizmem i doświadczeniem kandydatki, lecz także jej charyzmą i pochodzeniem, które miały zagwarantować głosy kobiet oraz przedstawicieli mniejszości rasowych. Kandydatury zostały potwierdzone podczas częściowo wirtualnej konwencji demokratów, która odbyła się w Milwaukee (Wisconsin) 17–20 sierpnia. Podobnie częściowo wirtualna konwencja republikanów w Charlotte (Karolina Północna) między 24–25 sierpnia oficjalnie zatwierdziła kandydaturę Donalda Trumpa na kandydata na prezydenta.

Z uwagi na pandemiczne obostrzenia w organizacji wieców wyborczych oraz spotkań z wyborcami kampania w 2020 r. była dość ograniczona, choć z pewnością dużo więcej spotkań bezpośrednich z wyborcami odbyło się ze zwolennikami Donalda Trumpa niż Joe Bidena. Nie oznaczało to jednak, że była ona spokojna i łagodna. Po stronie demokratów głównym tematem były niepowodzenia administracji Trumpa w walce z pandemią, natomiast sam prezydent skupił się na wytykaniu błędów, wpadek oraz porażek Bidena jako wiceprezydenta oraz wcześniej senatora.

Walka o głosy toczyła się przede wszystkim w silnie spolaryzowanych politycznie mediach tradycyjnych oraz społecznościowych (np. Facebook, Twitter oraz inne platformy i komunikatory), które stały się główną płaszczyzną komunikacji i aktywności społecznych w czasie pandemii. Ciekawym elementem kampanii była także swego rodzaju bitwa na publikacje książkowe, które okazały się jednym z narzędzi walki politycznej³⁴. Najmocniejszym akcentem kampanii wyborczej była jednak pierwsza z debat

³⁴ W jednej grupie znajdowały publikacje sygnowane nazwiskiem samego prezydenta oraz członków jego rodziny, jak również autorstwa jego współpracowników i zwolenników, np. książki D. Trumpa i D. Trumpa Jr.,

prezydenckich między Trumpem i Bidenem, która odbyła się 29 września bez udziału publiczności. Z uwagi na poziom oraz sposób dyskusji, a raczej bardziej kłótni między kandydatami, przeszła ona do historii jako najbardziej brutalna, chaotyczna oraz najmniej prezydencka z dotychczasowych debat³⁵. Komentatorzy zarówno w USA, jak i na świecie byli zgodni co do tego, że było to wręcz niegodne światowego mocarstwa i nigdy nie powinno się wydarzyć. Kolejne debaty nie budziły już takich emocji, ale też nie porywały swoją finezją.

Ostatnim ważnym elementem procesu wyborczego, zrealizowanym w inny niż zazwyczaj sposób, była sama procedura wyborcza. Z uwagi na pandemię została ona podporządkowana wymogom oraz ograniczeniom sanitarnym w lokalach wyborczych, a jednocześnie w skali całych Stanów Zjednoczonych dopuszczono (stosowaną dotychczas w wybranych miejscach) możliwość głosowania korespondencyjnego (tzw. *absentee ballot*). To właśnie ta procedura, krytykowana i kwestionowana od samego początku przez Donalda Trumpa jako potencjalne źródło nadużyć oraz fałszerstw, stała się później jedną z głównych przyczyn podważania wyników wyborczych przez prezydenta i jego zwolenników.

Wybory prezydenckie i do Kongresu formalnie odbyły się 3 listopada – częściowo w formie stacjonarnej, częściowo korespondencyjnie, choć wielu wyborców oddało głosy dużo wcześniej, korzystając z głosowania korespondencyjnego. Z uwagi na mobilizację elektoratu po obu stronach wzięła w nich udział rekordowa liczba 159 mln osób (frekwencja 66,7%), z czego ponad 81 mln (51,3%) głosów oddano na Bidena, a ponad 74 mln (46,8%) na Trumpa, co przełożyło się odpowiednio na 306 głosów elektorskich dla pierwszego z kandydatów oraz 232 dla drugiego³⁶. Jednak Trump nie uznał swojej przegranej i pod hasłem „powstrzymać kradzież” (*Stop the Steal*) rozpoczął walkę o przyznanie mu zwycięstwa³⁷, wykorzystując do tego swoich prawników, którzy składali pozwy wyborcze (złożono ponad 60 pozwów, które zostały odrzucone przez sądy), republikańskich członków Kongresu, którzy opowiadali się przeciw

C.R. Lewandowskiego i D.N. Bossie czy bylej rzeczniczki prasowej S. Huckabee Sanders. W drugiej grupie wypowiadali się krytycy prezydenta oraz jego działań – byli współpracownicy, dziennikarze, eksperci i politycy, np. były doradca Trumpa ds. bezpieczeństwa J. Bolton, bratanica prezydenta – M.L. Trump czy legendarny dziennikarz B. Woodward oraz wielu innych.

³⁵ J. Mason, J. Ax, „Chaotic clash in Cleveland: Five takeaways from first U.S. presidential debate”, Reuters, 30 września 2020 r., <https://www.reuters.com> [dostęp: 17.01.2021].

³⁶ Dane za: „US election results”, Reuters, 8 lutego 2021 r., <https://graphics.reuters.com>; J.M. Lindsay, „The 2020 election by the numbers”, Council on Foreign Relations, 15 grudnia 2020 r., <https://www.cfr.org/blog/2020-election-numbers> [dostęp: 23.01.2021].

³⁷ Bezprecedensowe zachowanie prezydenta potęgowało między innymi 10 byłych żyjących sekretarzy obrony USA (w tym sześciu republikańskich) w otwartym liście opublikowanym przez *The Washington Post* 2 stycznia 2021 r.; wezwali oni także prezydenta do pokojowego przekazania władzy i niepodgrzewania nastrojów w społeczeństwie. Zob. P. LeBlanc, „All 10 living former defense secretaries declare election is over in forceful public letter”, CNN.com, 4 stycznia 2021 r., <https://edition.cnn.com> [dostęp: 06.01.2021].

Tabela 1

Skład 117 Kongresu USA (kadencja w latach 2021–2023)

Kongres	Partie	Izba Reprezentantów		Senat	
		Liczba miejsc	Udział procentowy	Liczba miejsc	Udział procentowy
117 Kongres 2021–(2023)	demokraci	221 (–11)	50,8	48 (+)	48
	republikanie	211 (+11)	48,5	50 (–)	50
	niezależni/wakaty	4	0,7	2/–	2 (z dem.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych wyników Federal Election Commission, <https://www.fec.gov> [dostęp: 20.01.2021].

uznaniu wyników wyborów (np. Ted Cruz, Josh Hawley, Marjorie Taylor-Green i in.), oraz zwolenników, którzy organizowali protesty.

Jednocześnie z wyborami prezydenckimi odbyły się także wybory do Kongresu USA, w wyniku których kontrolę nad obiema izbami ostatecznie przejęli demokraci³⁸. W Izbie Reprezentantów zasiadło 221 demokratów oraz 211 republikanów, a w Senacie siły rozłożyły się równo po połowie (50/50) z decydującym głosem przewodniczącej Senatu, wiceprezydent Kamali Harris (zob. tab. 1). Oznacza to, że przez pierwsze dwa lata sprawowania władzy Joe Biden będzie miał poparcie Kongresu, choć uzyskanie przewagi w Senacie będzie wymagało ścisłej dyscypliny oraz obecności wszystkich senatorów i wiceprezydentki podczas głosowań.

Brak uznania wyników przez Trumpa mimo formalnego zatwierdzenia Bidena głosami elektorów (14 grudnia) skutkowało także negowaniem zasadności oraz zlekceważeniem procedury płynnego przekazania władzy zwycięzcy, tak aby po zaprzysiężeniu nowy prezydent mógł w pełni przygotowany i poinformowany przystąpić do pełnienia obowiązków³⁹. Kulminacją były bezprecedensowe wydarzenia z 6 stycznia, kiedy tłum zwolenników prezydenta, po wygłoszonym przez niego kolejnym przemówieniu o „skradzionych wyborach”, zaatakował symbol amerykańskiej demokracji – Kapitol, gdzie tego dnia miało nastąpić ostateczne potwierdzenie wyników wyborów prezydenckich⁴⁰. Konsekwencją tych tragicznych wydarzeń, w których zginęło pięć osób, było wszczęcie drugiej procedury impeachmentu wobec Trumpa pod zarzutem „podżegania do powstania”, która ostatecznie została zakończona w Senacie 13 lutego 2021 r.

³⁸ W stanie Georgia wybory do Senatu USA zostały powtórzone i w ich wyniku oba miejsca zdobyli kandydaci demokratyczni, zapewniając tym samym swej partii minimalną przewagę w Senacie.

³⁹ I.H. Daalder, J.M. Lindsay, „America’s treacherous transition, how Trump’s recalcitrance threatens U.S. national security”, *Foreign Affairs*, 12 listopada 2020 r.

⁴⁰ Do poprzedniego ataku na Kapitol doszło w 1812 r., jednak wtedy został on zaatakowany przez wojska brytyjskie, a nie Amerykanów.

odrzuconiem zarzutu z uwagi na brak wymaganej większości 2/3 głosów (57 senatorów było za, w tym 7 republikańskich, a 43 przeciw)⁴¹.

Bilans prezydentury Donalda Trumpa

Obejmując urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych, Donald Trump obiecywał Amerykanom „Uczynić Amerykę znów wielką” (*Make America Great Again* – *MAGA*), a w polityce zagranicznej postawić amerykańskie interesy na pierwszych miejscach zgodnie z hasłem „Po pierwsze Ameryka” (*America first*). Interpretacje i odczucia Amerykanów w zakresie realizacji tych zamierzeń, jak również w odbiorze jednej z najbardziej kontrowersyjnych prezydentur, są skrajnie odmienne, czego wyraz dali w wyborach. Mimo przegranej Trumpa nie można jednak zignorować faktu, że głosy rozłożyły się niemal równo po połowie, a ponad 74 mln Amerykanów oddały głos na byłego prezydenta (co więcej, w 2020 r. głosowało na niego 12 mln osób więcej niż w 2016!), a duża część wyborców stała się nie tylko zwolennikami, ale wręcz wiernymi wyznawcami trumpizmu – uznawanego już za nową ideologię polityczną⁴² – którzy będą się domagać powrotu Trumpa do polityki.

Na czym polegało źródło sukcesu Trumpa? Przede wszystkim na dostrzeżeniu potrzeb i nastrojów pomijanej przez długi czas grupy elektoratu (spauperyzowanych farmerów oraz robotników niższego szczebla, tzw. *blue collar workers*) i umiejętnym wykorzystaniu własnych cech osobowości (m.in. charyzma, pewność siebie, bezkompromisowość, spryt, cynizm, zdolność do manipulacji) oraz skonstruowaniu takiego przekazu (proste, populistyczne hasła, odrzucenie poprawności politycznej), który idealnie trafił w oczekiwania wyborców.

Kwestia realizacji tych oczekiwań jest już jednak dyskusyjna. Z pewnością w warstwie retorycznej Trumpowi udało się przekonać dużą część społeczeństwa do swoich (powtarzanych wielokrotnie i przy każdej z możliwych okazji) sukcesów, jednak nie wszystkie obietnice wyborcze zdołał zrealizować.

W zakresie polityki wewnętrznej można wskazać trzy główne obszary osiągnięć administracji Trumpa: gospodarkę, sądownictwo oraz sferę obronności.

Największym sukcesem administracji było utrzymanie nieprzerwanego wzrostu gospodarczego, rozpoczętego jeszcze za czasów prezydentury Baracka Obamy, a zatrzymanego dopiero pojawieniem się pandemii COVID-19. Było to możliwe m.in. dzięki

⁴¹ R. Cowan, D. Morgan, „Second Trump impeachment trial takes U.S. into uncharted waters”, Reuters, 14 stycznia 2021 r., <https://www.reuters.com> [dostęp: 21.01.2021] oraz M. Czarnecki, „Koniec impeachmentu. Senat u niewinnil Trumpa”, *Gazeta Wyborcza*, 13 lutego 2021 r., <https://wyborcza.pl> [dostęp: 13.02.2021].

⁴² Ideologia i ruch społeczny nazywane od nazwiska byłego prezydenta trumpizmem, który charakteryzuje przede wszystkim nacjonalistyczny populizm, rasizm oraz tendencje nacjonalistyczne. Więcej zob. np.: P.J. Katzenstein, „Trumpism is US”, WZB, Berlin Social Science Center, 20 marca 2019 r., <https://www.wzb.eu/en/news/trumpism-is-us> [dostęp: 28.02.2021].

obniżeniu podatków dla korporacji (z 35 do 21%⁴³) oraz zniesieniu ograniczeń prowadzenia działalności w wielu branżach, w tym także w sferze ochrony środowiska – co przyczyniło się do zwiększonej aktywności podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji do tworzenia nowych miejsc pracy i obniżania bezrobocia (na początku 2020 r. odnotowano w USA najniższy poziom bezrobocia od pół wieku), a także do wzrostu zarobków najniżej zarabiających.

Drugim obszarem istotnych i najprawdopodobniej najbardziej trwałych zmian jest amerykańskie sądownictwo, w którym administracja Trumpa dokonała licznych zmian personalnych. Najbardziej spektakularne zaszły w Sądzie Najwyższym, gdzie prezydent obsadził aż trzy z dziewięciu stanowisk sędziów, sprawujących urząd dożywotnio⁴⁴. Zachwianie długoletniej równowagi w SN między liberałami a konserwatystami zapowiada konserwatywny zwrot w tej kluczowej amerykańskiej instytucji na kilka dekad i może skutkować poważnymi zmianami społecznymi w Stanach Zjednoczonych (np. w sprawie prawa do aborcji, małżeństw jedнопłciowych czy w innych kontrowersyjnych kwestiach obyczajowych). Ponadto za prezydentury Trumpa, z klucza partyjnego, powołano także 226 sędziów sądów federalnych oraz 54 sędziów sądów okręgowych⁴⁵.

Trzecim obszarem sukcesów administracji Trumpa była obronność. Zwiększenie wydatków w tej sferze, w wysokości ponad 2 bln USD, przyczyniło się do modernizacji armii amerykańskiej i poprawy zdolności obronnych USA oraz do podniesienia pensji pracowników tej sfery. Ponadto w 2019 r. prezydent wznowił program kosmiczny i powołał Siły Kosmiczne USA (United States Space Force – USSF)⁴⁶, potwierdzając tym samym gotowość do konkurowania z innymi krajami w tej dziedzinie.

W sferze polityki zagranicznej, zgodnie z zapowiedziami, prezydentowi udało się przejść od dotychczasowej, jego zdaniem, polityki uległości do zaostrenia kursu w celu bardziej skutecznej realizacji amerykańskich interesów (czyli zastosowania podejścia odwołującego się do protekcjonizmu, izolacjonizmu i unilateralizmu) – zgodnie z hasłem „Po pierwsze Ameryka” (*America first*). Efektem było zaostrenie retoryki i działań, zarówno w stosunku do sojuszników, jak i adwersarzy, oraz stosowanie tzw. polityki transakcyjnej, opartej często na wymuszeniach i zastraszaniu partnerów w celu realizacji własnych zamierzeń.

⁴³ *The Tax Cuts and Jobs Act 2017*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/text> [dostęp: 16.01.2021].

⁴⁴ Śmierć legendy amerykańskiego sądownictwa Ruth Bader Ginsberg 18 września 2020 r. pozwoliła Trumpowi jeszcze przed wyborami doprowadzić do nominacji Amy Coney Barrett na wolne stanowisko w Sądzie Najwyższym.

⁴⁵ J. Gramlich, „How Trump compares with other recent presidents in appointing federal judges”, Pew Research Center, 13 stycznia 2021 r., <https://www.pewresearch.org> [dostęp: 30.01.2021].

⁴⁶ Źródło: S. 1790: *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*, <https://www.govtrack.us/> [dostęp: 23.01.2020].

W ramach realizacji takiego podejścia administracji udało się zaostrzyć politykę i działania wobec Chin (np. w sferze gospodarczej twarde stanowisko wobec gigantów technologicznych – Huawei czy ByteDance – właściciel TikToka) i wyeksponować zagrożenia związane z działaniami tego państwa na arenie międzynarodowej. W wyniku zainicjowanej przez Donalda Trumpa wojny handlowej osiągnięto wstępne porozumienie, w którym Chiny zobowiązały się do pewnych ustępstw na rzecz USA.

W dziedzinie polityki handlowej głównymi sukcesami administracji było: wycofanie Stanów Zjednoczonych z niekorzystnych układów i porozumień, takich jak TPP czy TTIP, oraz renegocjowanie układu NAFTA i zastąpienie go nowym układem – USMCA oraz zawarcie umów gospodarczych z Japonią i Koreą Południową (co z kolei związane było ze strategią wzmacniania sojuszy w Azji przeciw Chinom).

Jako sukces w polityce zagranicznej wskazuje się także efektywne działanie na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, a w tym zakończenie tzw. *endless wars* (np. w Afganistanie dzięki podpisaniu porozumienia pokojowego z talibami), jak również pokonanie tzw. Państwa Islamskiego i zabicie w 2019 r. przywódcy tej organizacji Abu Bakra al-Baghdadi, a także przyczynienie się do stabilizacji sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie dzięki uczestnictwu w procesie podpisywania porozumień między Izraelem a Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, Bahrajnem, Sudanem i Marokiem.

Nie wszystkie obietnice wyborcze udało się jednak spełnić. Wśród głównych niezrealizowanych planów administracji Trumpa wskazać należy przede wszystkim: niedokończenie budowy muru na południowej granicy USA (za który, zgodnie z początkowymi zapowiedziami prezydenta, miał zapłacić Meksyk, choć później prezydentowi udało się zabezpieczyć w Kongresie część środków na budowę), brak sukcesów w polityce imigracyjnej oraz podjęcie licznych decyzji, które wywołały olbrzymie kontrowersje (od zakazów wjazdu na teren USA dla obywateli wybranych państw muzułmańskich, przez rozdzielanie rodzin, po brutalną deportację nielegalnych imigrantów), niewprowadzenie w życie wielkiego planu rewitalizacji amerykańskiej infrastruktury, jak również brak likwidacji Obamacare i sukcesów w zakresie poprawy sytuacji w ochronie zdrowia i edukacji.

Prezydentura Donalda Trumpa wiąże się także z ogromnymi kosztami dla społeczeństwa amerykańskiego, i to nie tylko tymi w wymiarze materialnym (wynikającymi z poważnych obciążeń budżetowych), ale przede wszystkim z kosztami niematerialnymi (także moralnymi), związanymi z powstałymi kryzysami, z których najważniejsze to:

- bieżący kryzys pandemiczny oraz będący jego konsekwencją kryzys gospodarczy;
- kryzys władzy – podważenie autorytetu władzy prezydenckiej jako efekt sposobów sprawowania władzy przez Donalda Trumpa⁴⁷;

⁴⁷ Była to najmniej stabilna administracja ze wszystkich pozimnowojennych; w najbliższym otoczeniu prezydenta w Białym Domu nastąpiła rotacja na 60 z 65 stanowisk (92%), przy czym w przypadku 45% zmiany następowały wielokrotnie, natomiast wśród szefów departamentów doszło do zmian na 14 stanowiskach (63%).

- kryzys społeczny – zantagonizowanie społeczeństwa, wzrost ekstremizmów oraz konfliktów społecznych, czego przejawem były gwałtowne protesty;
- kryzys w Partii Republikańskiej – skompromitowana i rozbita wewnętrznie partia, która musi znaleźć odpowiedź na pytanie o swoją tożsamość oraz przyszłość;
- kryzys w zakresie komunikacji z opinią publiczną – zmienione sposoby i formy komunikacji z otoczeniem; odrzucenie tradycyjnych mediów oraz korzystanie z mediów społecznościowych jako podstawowej formy komunikacji z otoczeniem zewnętrznym (np. Twitter, Facebook); posługiwanie się kłamstwami bez żadnych konsekwencji; tworzenie tzw. faktów alternatywnych i fake newsów oraz uczynienie z dezinformacji potężnego narzędzia w walce politycznej⁴⁸;
- kryzys amerykańskiej dyplomacji – ograniczenie środków pieniężnych na tę sferę, a także przeprowadzenie radykalnych zmian w Departamencie Stanu;
- kryzys wizerunkowy USA na świecie – utrata pozycji wiarygodnego oraz przewidywalnego światowego lidera i pogorszenie się ogólnego wizerunku Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej⁴⁹.

Donald Trump opuścił urząd prezydencki z najniższymi notowaniami poparcia w ciągu całej prezydentury oszacowanymi na poziomie 34%, przy czym w żadnym momencie nie przekroczyło ono 50%⁵⁰. Pozostawił po sobie wiele wyzwań i problemów do rozwiązania – raczej nie dla jednej, ale i dla kolejnych administracji.

Prezydent Joe Biden i szansa na nowe otwarcie

Zdając sobie sprawę z wyzwań, jakie stoją przed Stanami Zjednoczonymi w kolejnych latach, Joe Biden zaprosił do tworzenia nowej administracji głównie urzędników i byłych polityków, którzy już wcześniej współpracowali z demokratycznymi prezydentami (większość pracowała z duetem Obama-Biden, choć są także zupełnie „nowe twarze”) (zob. tab. 2).

W przeciwieństwie do poprzedniej bardzo „jednorodnej” administracji Donalda Trumpa, składającej się głównie z białych mężczyzn w średnim wieku, „gabinet” Bidena będzie bardzo zróżnicowany zarówno pod względem płciowym, jak i etnicznym

Zob. więcej badania zmian w administracji prowadzone przez Brookings: K.D. Tenpas, *Tracking Turnover in the Trump Administration – Report*, Brookings Institution, stan na 21 stycznia 2021 r., <https://brookings.edu> [dostęp: 04.02.2021].

⁴⁸ Jak obliczono, w ciągu czterech lat sprawowania urzędu prezydent skłamał ponad 30 tys. razy; zob. np.: L. Carthey, „Legacy of lies – how Trump weaponized mistruths during his presidency”, ABC News, 20 stycznia 2021 r., <https://abcnews.go.com/> [dostęp: 23.01.2021].

⁴⁹ R. Wike, J. Poushter, J. Fetterolf, S. Schumacher, „Trump ratings remain low around globe, while views of U.S. stay mostly favorable”, Pew Research, 8 stycznia 2020 r., <https://www.pewresearch.org> [dostęp: 21.02.2021]; R. Wike, J. Fetterlof, M. Mordecai, „U.S. image plummets internationally as most say country has handled coronavirus badly”, Pew Research, 15 września 2020 r., <https://www.pewresearch.org> [dostęp: 21.02.2021].

⁵⁰ J.M. Jones, „Last Trump job approval 34%; average is record-low 41%”, Gallup, 18 stycznia 2021 r., <https://news.gallup.com> [dostęp: 20.01.2021].

Tabela 2

Główni członkowie administracji prezydenta Joe Bidena

Urząd/stanowisko	Imię i nazwisko	Wcześniejsza funkcja
Wiceprezydent(ka)	Kamala Harris	b. prokurator i senator z Kalifornii
Sekretarz Departamentu Stanu	Antony Blinken	b. doradca ds. bezpieczeństwa narodowego wiceprezydenta Joe Bidena oraz zastępca sekretarza stanu w administracji Obamy
Sekretarz Departamentu Obrony	Lloyd Austin	emerytowany generał armii USA
Sekretarz Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Alejandro Mayorkas	b. zastępca sekretarza bezpieczeństwa wewnętrznego w administracji Obamy
Prokurator Generalny	Merrick Garland	b. sędzia federalny
Sekretarz Departamentu Skarbu	Jannet Yellen	b. szefowa Rezerwy Federalnej (FED)
Sekretarz Departamentu Handlu	Gina Raimondo	b. gubernator stanu Rhode Island
Sekretarz Departamentu Zasobów Wewnętrznych USA	Deb Halland	b. kongresmenka ze stanu Nowy Jork
Sekretarz Departamentu Rolnictwa	Tom Vilsack	b. gubernator stanu Iowa oraz b. sekretarz rolnictwa u B. Obamy
Sekretarz Departamentu Pracy	Marty Walsh	b. burmistrz Bostonu
Sekretarz Departamentu Zdrowia i Opieki Społecznej	Xavier Becerra	b. prokurator generalny stanu Kalifornia oraz b. kongresmen
Sekretarz Departamentu Urbanizacji	Marcia Fudge	b. kongresmenka ze stanu Ohio
Sekretarz Departamentu Energii	Jennifer Granholm	b. gubernator stanu Michigan
Sekretarz Departamentu Edukacji	Miguel Gordona	b. nauczyciel szkoły podstawowej i urzędnik nadzorujący szkoły publiczne w stanie Connecticut
Sekretarz Departamentu Transportu	Pete Buttigieg	b. burmistrz miasta South Bend
Sekretarz Departamentu Weteranów	Denis McDonough	b. szef personelu Białego Domu
Sekretarz Departamentu Małego Biznesu	Isabel Guzman	b. doradczyni prezydenta Obamy, b. zastępczyni szefa personelu Białego Domu
Szefowa/Dyrektor Biura ds. Zarządzania i Budżetu (OMB)	Neera Tanden	b. szefowa think tanku Center for American Progress
Dyrektor Wywiadu Narodowego (DNI)	Avril Haines	b. wicedyrektor CIA oraz zastępczyni doradcy ds. bezpieczeństwa narodowego
Dyrektor Rządowej Agencji Ochrony Środowiska (EPA)	Michael S. Regan	b. sekretarz ds. środowiska we władzach stanu Karoliny Północnej
Szef Urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. Handlu (USTR)	Katherine Tai	b. ekspertka prawna Kongresu ds. prawa handlowego

Tabela 2 – *ciąg dalszy*

Urząd/stanowisko	Imię i nazwisko	Wcześniejsza funkcja
Ambasador USA przy ONZ	Linda Thomas-Greenfield	b. dyplomatką, b. asystentka sekretarza stanu ds. Afryki
Szef Biura ds. Polityki Naukowej i Technologicznej (Doradca ds. Nauki)	Eric Lander	profesor biologii na Uniwersytecie Harvarda i w Massachusetts Institute of Technology
Szefowa Rady Doradców Ekonomicznych (CEA)	Cecilia Rouse	b. członkini CEA w administracjach Clintona i Obamy
Ambasador ds. klimatu	John Kerry	b. sekretarz stanu w administracji Obamy
Szef Personelu Białego Domu	Ron Klein	b. szef personelu w biurze Joe Bidena jako wiceprezydenta, a także koordynator zespołu ds. wirusa ebola w administracji Obamy
Krajowy doradca ds. bezpieczeństwa	Susan Rice	b. doradca ds. bezpieczeństwa w administracji Obamy
Doradca ds. bezpieczeństwa	Jake Sullivan	b. doradca ds. bezpieczeństwa Joe Bidena jako wiceprezydenta
Kierownik Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (USAID)	Samantha Power	b. ambasador USA przy ONZ
Dyrektor Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA)	William Joseph Burns	b. zastępca sekretarza stanu w administracji Obamy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Wolfe, K. Sullivan, J. Boschma, „Here’s where president Biden’s cabinet nominees stand”, CNN (aktualizowane na bieżąco), 8 lutego 2021 r., <https://edition.cnn.com/interactive/2021/politics/biden-cabinet-confirmations-tracker/> [dostęp: 10.02.2021].

(12 kobiet oraz 13 przedstawicieli mniejszości etnicznych na 25 stanowisk gabinetowych, czyli tzw. rządu USA)⁵¹. Sekretarzami głównych departamentów zostali: Antony Blinken (Departament Stanu), Lloyd Austin (Departament Obrony), Janet Yellen (Departament Skarbu), Alejandro Mayorkas (Departament Sprawiedliwości) Gina Raimondo (Departament Handlu) oraz William Joseph Burns (CIA). Podobna sytuacja jest wśród współpracowników pozagabinetowych, zatrudnionych w Białym Domu, wśród których najważniejsze funkcje pełnić będą: Ron Klein (jako szef sztabu Białego Domu), Jake Sullivan (jako doradca ds. bezpieczeństwa narodowego) i jego zastępca Jon Finer, Kate Bedingfield (dyrektorka ds. komunikacji) i Jen Psaki (rzeczniczka prasowa), ponadto cały zespół ds. komunikacji, pierwszy raz w historii, złożony jest tylko z kobiet. Na szczególną uwagę zasługuje także zespół ds. polityki zagranicznej, w którym główną rolę będą odgrywać przede wszystkim byli urzędnicy administracji Obama-Biden. Eksperci są zgodni, że w tej sferze Biden sięgnął po grupę bardzo

⁵¹ Zob. np.: K. Dunn Tenpas, „Tracking president Joe Biden’s cabinet and appointees. Diversity and pace of Senate-confirmed positions”, Brookings Institute (aktualizowane na bieżąco), <https://www.brookings.edu> [dostęp: 25.01.2021].

doświadczonych i sprawdzonych profesjonalistów⁵². Nawet współpracujący wcześniej z Donaldem Trumpem ambasador James Jeffrey nazwał zespół Bidena ds. polityki międzynarodowej „wysoko zdolnymi, kompetentnymi patriotami” ze »szkoły Kissingera«, którzy będą działać w interesie utrzymania bezpieczeństwa Ameryki, a nie trzymania się konkretnej ideologii”⁵³.

Niezależnie jednak od wyzwań w polityce międzynarodowej absolutnym priorytetem dla administracji w pierwszym okresie rządów będą kwestie polityki wewnętrznej, czyli walka z pandemią i kryzysem gospodarczym, w tym: konieczność zrealizowania nowego planu ratunkowego w celu pobudzenia gospodarki po kryzysie, który zakłada podniesienie płacy minimalnej do 15 USD, inwestycje w sektor czystej energii; promocja programu „Buy American” (zachęcanie do kupowania produktów amerykańskich), jak również wdrożenie inwestycji w amerykańskie sektory gospodarki, aby zwiększyć ich globalną konkurencyjność i skłaniać przedsiębiorców do pozostania w USA i tworzenia tu miejsc pracy. Istotną kwestią, którą Joe Biden zajął się już pierwszego dnia urzędowania, będzie także uporządkowanie kwestii imigracyjnych – tj. odwołanie najbardziej kontrowersyjnych oraz drastycznych decyzji Trumpa oraz powrót do projektów i ustaw imigracyjnych z czasów administracji Obamy. Wśród priorytetów znajduje się też przeprowadzenie programów reform w kilku kluczowych obszarach, przede wszystkim: służby zdrowia (zmodyfikowany Obamacare), edukacji (szczególnie ważnej dla pierwszej damy – Jill Biden, w której to sferze planowane są inwestycje w szkolnictwo, umorzenie długów z tytułu kredytów studenckich, ekspansja college’ów bezczesnego i powszechny dostęp do przedszkoli) oraz w systemie sprawiedliwości w sprawach karnych. Jednym z głównych tematów, którym zajmie się John Kerry – były sekretarz stanu mianowany na stanowisko ambasadora ds. klimatu – jest walka ze zmianami klimatycznymi (powrót do porozumienia klimatycznego z 2015 r.) i restrukturyzacja amerykańskiej gospodarki w kierunku przedstawienia jej na odnawialne źródła energii w ramach realizacji koncepcji Nowego Zielonego Ładu (*Green New Deal*).

Zgodnie z koncepcjami prezentowanymi przez Joe Bidena, jeszcze od czasu kampanii wyborczej w 2020 r. głównym zadaniem dla nowej administracji w sferze polityki zagranicznej powinien być powrót do multilateralizmu oraz zaangażowania w sprawy międzynarodowe⁵⁴. W artykule dla *Foreign Affairs* z sierpnia 2020 r. twierdził on: „Jeśli

⁵² Więcej na temat doświadczenia polityków odpowiedzialnych za politykę zagraniczną w otoczeniu Bidena w: J. Dobbins, „For Joe Biden, an Experienced Foreign Policy Team”, *The RAND blog*, 19 stycznia 2021 r., <https://www.rand.org/blog/2021/01/for-joe-biden-an-experienced-foreign-policy-team.html> [dostęp: 30.01.2021].

⁵³ K. Dozier, W.J. Hennigan, C. Campbell, L. Dickstein, S. Leslie, G. Simmone, „Grave New World”, *Time Magazine*, 14 grudnia 2020 r., t. 196, nr 22.

⁵⁴ Spis zagadnień i koncepcji prezydenta elekta Joe Bidena z zakresu polityki zagranicznej można znaleźć na portalu: Council on Foreign Relations, „President-elect Biden on foreign policy”, <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker> [dostęp 21.01.2021]. Ponadto na temat możliwych obszarów działań w polityce zagranicznej nowej administracji zob. np.: K. Dozier, W.J. Hennigan, C. Campbell, L. Dickstein, S. Leslie,

znów nie weźmiemy za to odpowiedzialności, wydarzy się jedna z dwóch rzeczy: albo ktoś inny zajmie miejsce USA w sposób niesprzyjający naszym interesom i wartościom, albo nikt tego nie robi i nastąpi chaos”⁵⁵. Natomiast w swoim pierwszym oficjalnym przemówieniu dotyczącym polityki zagranicznej, wygłoszonym 4 lutego 2021 r., podkreślał: „Ameryka powraca. Dyplomacja powraca” oraz „Dziś ogłaszam dodatkowe kroki w celu skorygowania naszej polityki zagranicznej i lepszego połączenia naszych demokratycznych wartości z naszym dyplomatycznym przywództwem”⁵⁶.

Czego można się więc spodziewać w sferze polityki zagranicznej w najbliższych miesiącach czy latach? Z pewnością powrotu do tradycyjnej amerykańskiej polityki, charakterystycznej dla administracji demokratycznych, opartej na negocjacjach, a nie targach, czyli odejścia od polityki transakcyjnej z ostatnich czterech lat. Z zapowiedzi prezydenta oraz urzędników można wnioskować, że priorytetami będą: a) odbudowa amerykańskiej dyplomacji zniszczonej przez Trumpa i postawienie na dyplomację, a nie na siłę w polityce zagranicznej; b) odnowienie głównych sojuszy i partnerstw; c) przywrócenie zaufania do organizacji i instytucji międzynarodowych oraz wzmocnienie ich znaczenia w amerykańskiej polityce; d) odbudowanie pozycji USA w świecie.

Wśród konkretnych działań zapowiadanych przez nową administrację są takie kwestie jak: międzynarodowa współpraca w zakresie zmian klimatycznych oraz zwalczaniu pandemii COVID-19; wzmocnienie współpracy wojskowej oraz gospodarczej z partnerami (głównie w celu osłabienia pozycji Chin); zwalczanie terroryzmu oraz cyberterroryzmu międzynarodowego, jak również zmierzenie się z wyzwaniami ze strony Chin, Korei Północnej i Rosji oraz stworzenie przemyślanej i długofalowej strategii działań wobec tych państw i regionu Bliskiego Wschodu⁵⁷.

W zakresie polityki regionalnej można się spodziewać, że w pierwszym okresie nacisk położony zostanie na poprawę (mocno nadwyrężonych przez Donalda Trumpa) relacji z najbliższymi sąsiadami – Kanadą i Meksykiem jako głównymi partnerami USA w regionie. Największe wyzwania dla nowej administracji znajdują się jednak w Azji, gdzie szczególne znaczenie ma kwestia relacji z Chinami oraz wzmacnianie sojuszy z dotychczasowymi partnerami, jak również poszukiwanie nowych sposobów wsparcia

G. Simone, op. cit.; R. Gramer, M. MacKinnon, J. Detsch, Ch. Lu, „What to expect in Biden's first 100 days in foreign policy”, *Foreign Policy*, 19 stycznia 2021 r. oraz numer 1/2021 *Foreign Affairs* pod zbiorczym tytułem „Can America recover”.

⁵⁵ „Potrzebujemy więcej przyjaciół”, *Gazeta Wyborcza*, dodatek *Wolna Sobota*, 1 sierpnia 2020 r., s. 3–5 (przedruk z *Foreign Affairs*).

⁵⁶ The White House, „Remarks by President Biden on America's place in the world”, Speeches and Remarks, 04.02.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> [dostęp: 05.02.2021]. Komentarze do tego przemówienia zob. np. P.K. Baev (i in.), „Around the halls: Brookings experts analyze President Biden's first foreign policy speech”, Brookings Institute, 5 lutego 2021 r., <https://www.brookings.edu/blog/> [dostęp: 06.02.2021].

⁵⁷ K. Dozier, W.J. Hennigan, C. Campbell, L. Dickstein, S. Leslie, G. Simone, op. cit.; R. Gramer, M. MacKinnon, J. Detsch, Ch. Lu, op. cit.

obecności USA w regionie. Ważnym obszarem pozostanie Bliski Wschód z uwagi na jego niestabilność oraz nadal nierozwiązane problemy. Największe wyzwanie stanowić będzie polityka wobec Iranu oraz stosunek nowej administracji do odrzuconego przez Trumpa układu JCPOA. Jeśli chodzi o relacje sojusznicze na Bliskim Wschodzie, to kluczowe będą nadal dwa państwa – Izrael oraz Arabia Saudyjska⁵⁸. Otwarte pozostaje pytanie o politykę amerykańską względem Ameryki Łacińskiej oraz Afryki i o to, czy administracja Bidena znajdzie przestrzeń na zwiększenie zaangażowania w tych regionach. W pierwszym przypadku kluczowa będzie kwestia ułożenia relacji z największymi państwami regionu, czyli Brazylią oraz Argentyną, jak również stosunek Joe Bidena do nadal napiętej i niewyjaśnionej sytuacji w Wenezueli oraz tego, czy administracja będzie chciała powrócić do normalizacji stosunków z Kubą zastopowanej przez Donalda Trumpa. Afryka prawdopodobnie nadal nie będzie priorytetem dla nowej administracji, jednak z pewnością będzie wymagała uwagi ze względu na toczące się tam konflikty oraz rosnące wpływy Chin i Rosji.

Jeśli chodzi o Europę, to można spodziewać się poprawy relacji. Wielu członków nowej administracji Joe Bidena jest ekspertami w dziedzinie tego regionu, a sam prezydent doskonale rozumie problemy Europy. Bez wątpienia szansą na zbliżenie między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi są kwestie związane z polityką klimatyczną, wspólna walka z pandemią COVID-19 oraz jej skutkami, wzmocnienie relacji w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak również potrzeba pobudzenia współpracy gospodarczej i zażegnania sporów wywołanych przez administrację Trumpa. Możliwa jest także współpraca w zakresie rozpoczęcia procesu reform Światowej Organizacji Handlu (WTO). Istotną kwestią w relacjach transatlantyckich będzie polityka wobec Rosji, która jest kolejnym wielkim wyzwaniem dla administracji i wobec której Joe Biden zapowiedział przyjęcie twardego i nieustępliwego stanowiska.

*

Stany Zjednoczone zamknęły rok 2020 z największą liczbą przypadków zdiagnozowanych pozytywnie w kierunku COVID-19 (ponad 27 mln osób) oraz największą liczbą zgonów z powodu tej choroby (ponad 466 tys.) w skali całego świata⁵⁹. Kryzys pandemiczny obnażył słabości władzy prezydenta Donalda Trumpa, wykazał niewydolność amerykańskiej służby zdrowia oraz wielu instytucji, zaostrzył antagonizmy i podziały społeczne, stał się także katalizatorem kryzysu gospodarczego, który będzie miał bardzo daleko idące skutki dla USA. W sferze polityki międzynarodowej pandemia

⁵⁸ Jednak pierwszym zgrzytem w relacjach USA–Arabia Saudyjska była decyzja o wstrzymaniu wsparcia dla amerykańskich sojuszników (głównie właśnie Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych Emiratów Arabskich) prowadzących działania zbrojne w Jemenie. Zob. J. Landay, J. Renshaw, „Biden ends U.S. support for Saudi Arabia in Yemen, says war ‘has to end’”, Reuters, 4 lutego 2021 r., <https://www.reuters.com> [dostęp: 10.02.2021].

⁵⁹ Dane za: Centers for Disease Control and Prevention, „COVID data tracker” (dane aktualizowane na bieżąco; stan na 12 lutego 2021 r., <https://covid.cdc.gov> [dostęp: 12.02.2021].

wykazała też po stronie USA brak chęci przejęcia roli lidera światowego w globalnej walce z wirusem i jego konsekwencjami, skutkując jeszcze większą izolacją oraz lekceważeniem partnerów i instytucji międzynarodowych (ze sztandarowym przykładem zapowiedzi wejścia z WHO).

W efekcie to właśnie pandemia w znaczącym stopniu wpłynęła na wynik wyborów prezydenckich i kongresowych, a w sposób pośredni stała się przyczyną klęski Donalda Trumpa. Symbolicznym końcem tej prezydentury stały się dramatyczne wydarzenia z bezprecedensowego ataku na Kapitol jego zwolenników 6 stycznia 2021 r. oraz drugi impeachment, który był konsekwencją tych wydarzeń. Odejście Trumpa nie kończy jednak problemów Stanów Zjednoczonych, które narastały długo przed jego dojściem do władzy. Nowa administracja będzie musiała zmierzyć się nie tylko z problemami bieżącymi, z których najważniejsze to: zapanowanie nad pandemią COVID-19 i jej gospodarczymi i społecznymi skutkami, lecz także z szeregiem wyzwań, np. walką ze zmianami klimatycznymi i koniecznością dokonania związanym z nią strukturalnych przeobrażeń w amerykańskiej gospodarce; oraz przewyciężeniem wielu problemów społecznych, w tym przede wszystkim zredukowaniem podziałów i konfliktów na tle politycznym i ideologicznym oraz rasowym.

Dlatego też w swoich pierwszych wypowiedziach prezydent Joe Biden podkreślał przede wszystkim potrzebę zjednoczenia narodu amerykańskiego, powtarzając wielokrotnie słowo *unity*. Dopiero jednak kolejne lata pokażą, czy – by nawiązać do jego przemówienia inauguracyjnego – uda się z sukcesem przejść od koncepcji *America first* do *America united* – zarówno wewnątrz, jak i międzynarodowo⁶⁰.

The United States in 2020: A superpower in the hour of trial

In January, it seemed obvious that in 2020 the US would be completely preoccupied with the presidential and congressional elections. However, the COVID-19 pandemic changed the situation radically. It set the framework for 2020 by reducing many activities to an absolute minimum (e.g. in foreign policy). Moreover, it contributed heavily to the outbreak of the economic crisis and exposed many problems and processes (America's so-called diseases) that developed in the US over the years. As a result, the pandemic proved to be a challenge for the US in every sphere – political, economic, and social. More importantly, it was a major test for President Donald Trump and his administration. In other words, the pandemic helped to verify whether "America became great again" and whether the implementation of the "America First" strategy proved successful. The election resulted in Joe Biden's presidential victory and in the Democrats taking control of the US Congress for at least another two years.

⁶⁰ The White House, „Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.”, 21 stycznia 2021 r., <https://www.whitehouse.gov> [dostęp 30.01.2021].

The purpose of this article is to analyze the main events in the US in 2020, including the effects of the global pandemic, and to present a general summary of the presidency of Donald Trump as well as the preliminary outline of the changes related to the power shift.

Keywords: United States, elections, impeachment, foreign policy, Republicans, Democrats, US economy, Europe, Iran, China, Russia, trade wars

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, wybory prezydenckie, impeachment, polityka zagraniczna, republikanie, demokraci, gospodarka USA, Europa, Iran, Chiny, Rosja, wojny handlowe

Dominik Mierzejewski

ORCID 0000-0002-5943-2874

Przemysław Ciborek

ORCID 0000-0001-7502-4638

Mateusz Chatys

ORCID 0000-0003-2432-8484

Dyplomacja Chińskiej Republiki Ludowej w czasie pandemii COVID-19

Rok 2020 upłynął pod znakiem pandemii COVID-19, która w zdecydowany sposób stanowiła punkt odniesienia w działaniach dyplomacji Chińskiej Republiki Ludowej. W tej sytuacji stosunki ze Stanami Zjednoczonymi zostały osadzone w nowym kontekście, a Pekin stanął przed kolejnymi wyzwaniami związanymi z przekonywaniem światowej opinii publicznej o swoich dobrych zamiarach. Kontrowersje związane z nieudostępnieniem danych dotyczących źródła powstania wirusa oraz asertywna postawa w mediach społecznościowych chińskich dyplomatów, wzmagające się napięcie w Cieśninie Tajwańskiej oraz rosnąca rola ChRL w organizacjach międzynarodowych stanowiły podstawowe elementy w chińskiej polityce zagranicznej. Strategia Pekinu oparta na obronie przez atak została wzmocniona przez promowanie chińskich rozwiązań w zakresie zarządzania pandemią, a odnoszących się do koncepcji *safe city* Huawei. Po wyborach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych wygranych przez Joe Bidena dyplomacja chińska rozpoczęła poszukiwania kompromisu w ramach umów międzynarodowych. Efekt powyższego stanowi podpisanie *Regional Comprehensive Partnership Agreement* z państwami ASEAN – Japonią, Koreą Południową, Australią i Nową Zelandią – oraz *Comprehensive Agreement on Investment* (CAI) z Unią Europejską.

Dyplomacja chińska wobec USA i wielostronnych umów handlowych

Na początku stycznia 2020 r. doprowadzono do podpisania ugody w eskalującym od 2019 r. konflikcie handlowym. Wówczas strona chińska zgodziła się na zakup towarów i usług za 200 mld USD w ciągu dwóch najbliższych lat. Ponadto zobowiązano się do zwiększenia możliwości kontroli kradzieży własności intelektualnej, redukcji

manipulacji walutowych oraz zwiększenia dostępu dla amerykańskich firm finansowych na rynku chińskim. W odpowiedzi Waszyngton zaakceptował zmniejszenie cel o połowę (od 1 września 2020 r.) na towary o wartości 120 mld USD, następnie od 1 grudnia 2020 r. zobowiązano się do zniesienia cel na produkty o wartości 160 mld USD i utrzymanie ich w wysokości 25% na produkty o wartości 250 mld USD¹.

Oprócz toczącego się sporu handlowego wybuch epidemii w chińskim mieście Wuhan, stolicy prowincji Hubei, stał się kolejnym elementem antagonizującym strony. Początek sporu wynikał z faktu, iż strona chińska nie udostępniła informacji o rozprzestrzeniającym się wirusie, a placówka WHO w Chinach uzyskała je ze strony internetowej miejskiej komisji zdrowia w Wuhanie 31 grudnia 2019 r. WHO zwróciła się do chińskiego rządu z oficjalną prośbą o weryfikację tych doniesień 1 i 2 stycznia 2020 r., ale dopiero 3 stycznia uzyskano odpowiedź, w której potwierdzono przypadki zakażeń². Duże wątpliwości odnośnie do profesjonalizmu chińskich władz wobec przejęcia kontroli nad ograniczeniem rozprzestrzeniania się wirusa budziła również spóźniona decyzja o izolacji Wuhanu, która została podjęta dopiero 23 stycznia³. Zarówno apel ze strony australijskiej minister spraw zagranicznych Marise Payne o międzynarodowe śledztwo w sprawie sposobu, w jaki ChRL przeciwdziałała pandemii COVID-19, jak i oskarżenia amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa (określającego COVID-19 mianem „wirusa z Wuhan” albo „chińskiego wirusa”) pod adresem Pekinu o wywołanie światowego kryzysu epidemicznego przyczyniły się do wzrostu napięć w relacjach dwustronnych z Pekinem. Rząd ChRL wyszedł z założenia, że najlepszą obroną jest atak, dlatego podjęto próby obarczenia winą za początek pandemii inne państwa, takie jak Włochy, Stany Zjednoczone czy Indie. Szybko zdano sobie jednak sprawę, że trudno w ten sposób będzie odbudować wizerunek i zaufanie na arenie międzynarodowej, co w perspektywie długookresowej zaszkodziłoby chińskim inicjatywom międzynarodowym, takim jak Pas i Szlak, sztandarowy projekt przewodniczącego Xi Jinpinga⁴.

Wojna informacyjna i wzajemne oskarżenia obu stron doprowadziły do wzajemnego wydalenia służby prasowej i dziennikarzy. Zgodnie z decyzjami Waszyngtonu chińskie agencje prasowe Xinhua News Agency, CGTN, China Radio oraz China Daily Distribution Corp. miały ograniczyć zatrudnienie obywateli chińskich

¹ B.S. Glaser, K. Flaherty, *US-China Relations Hit New Lows Amid Pandemic*, wrzesień 2021, <http://cc.pacforum.org/2020/05/us-china-relations-hit-new-lows-amid-pandemic/> [dostęp: 21.01.2021].

² A. Ma, „The WHO changed its coronavirus timeline to say it got its first report about the virus on the internet, not from Chinese authorities”, *Business Insider*, 5 lipca 2020 r., <https://www.businessinsider.com/who-changes-timeline-first-coronavirus-report-from-internet-china-2020-7?IR=T> [dostęp: 20.12.2020].

³ „In unprecedented move, China locks down megacity to curb virus spread”, *Xinhua*, 23 stycznia 2020 r., http://www.xinhuanet.com/english/2020-01/23/c_138729430.htm [dostęp: 12.12.2020].

⁴ B. Worthington, „Marise Payne calls for global inquiry into China's handling of the coronavirus outbreak”, *ABC News*, 19 kwietnia 2020 r., <https://www.abc.net.au/news/2020-04-19/payne-calls-for-inquiry-china-handling-of-coronavirus-covid-19/12162968> [dostęp: 10.12.2020].

do 100 pracowników, co oznaczałoby wydalenie ok. 40% personelu z terenu USA. W odpowiedzi na podjęte kroki amerykańskiej administracji strona chińska umożliwiła pracę amerykańskim dziennikarzom *The New York Times*, *The Wall Street Journal* oraz *The Washington Post*. Wkrótce potem rzecznik ministerstwa spraw zagranicznych Zhao Lijian rozpoczął spekulacje o rzekomym źródle COVID-19 w Chinach za pośrednictwem amerykańskich żołnierzy, którzy byli obecni w Wuhanie w październiku 2019 r.⁵ Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez zespół ds. polityki cybernetycznej, w którego skład wchodziły Alicia Chen oraz Vanessa Molter, liczba tweetów chińskich decydentów i agencji prasowych na temat udziału ChRL w walce z pandemią za granicą uległa podwojeniu w połowie marca w porównaniu z początkiem miesiąca. Najwięcej uwagi w mediach społecznościowych poświęcono dostawom sprzętu do Włoch i Japonii⁶. Włochy były jednym z najbardziej dotkniętych przez COVID-19 państw w Europie – szczególnie w pierwszej fazie rozwoju choroby, podczas tzw. pierwszej fali. W tym kontekście nie powinna dziwić duża skala chińskiej pomocy temu państwu, co zostało jednocześnie wykorzystane do zbudowania przekazu o bezinteresowności i niezawodności Chin podczas kryzysowej sytuacji w Europie. Z kolei duża uwaga poświęcona pomocy epidemiologicznej udzielonej Japonii oprócz korzyści wizerunkowych miała też znaczenie symboliczne. W ten sposób nawiązano do czasów, kiedy Japonia była uznawana za „młodszego brata Chin”, który korzystał z dobrodziejstw wyrafinowanej kultury i zaawansowanej technologii Państwa Środka, na długo przed upokarzającym okresem kolonialnym i japońskimi podbojami w Chinach. Jakikolwiek oskarżenia lub obawy związane z możliwością wykorzystania przez ChRL pandemii koronawirusa do zwiększenia swoich wpływów na świecie oraz osiągnięcia partykularnych interesów spotykały się z ostrą reakcją chińskich decydentów. Asertywne lub wręcz agresywne komentowanie zarzutów pod adresem Pekinu zaczęto określać mianem „wilczej dyplomacji” lub „dyplomacji wilczych wojowników” (chiń. *zhanlang waijiao*, 战狼外交). Nawiązuje on do chińskiego filmu akcji *Wolf Warrior 2*, w którym ukazane zostały heroizm i odwaga chińskich żołnierzy, a który w konsekwencji w znacznym stopniu wpłynął na wzmocnienie narodowej dumy i patriotyzmu, zwłaszcza wśród młodych Chińczyków. „Wilczą dyplomację” utożsamia się głównie z działaniami rzeczników chińskiego ministerstwa spraw zagranicznych Zhao Lijian oraz Hua Chunying, którzy naprzemiennie stawali w bezkompromisowej obronie chińskiej polityki w dobie pandemii COVID-19 i niejednokrotnie byli autorami równie bezpardonowych ataków na inne państwa, zwłaszcza te najbardziej krytyczne wobec Pekinu, jak Stany Zjednoczone czy

⁵ S.L. Myers, „China spins tale that the U.S. Army started the coronavirus epidemic”, *The New York Times*, 17 marca 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/03/13/world/asia/coronavirus-china-conspiracy-theory.html> [dostęp: 01.12.2020].

⁶ A. Chen, V. Molter, *Mask Diplomacy: Chinese Narratives in the COVID Era*, Stanford Internet Observatory – Cyber Policy Center, 16 czerwca 2020 r., <https://cyber.fsi.stanford.edu/io/news/covid-mask-diplomacy> [dostęp: 01.12.2020].

Australia⁷. Chociaż koncept „wilczej dyplomacji” jest względnie nowy, ponieważ mamy z nim do czynienia od czasu wybuchu światowej pandemii koronawirusa, to jego przyczyn należy upatrywać w przejęciu władzy nad państwem przez przewodniczącego Xi Jinpinga, który stopniowo, acz konsekwentnie odchodzi od maksymy Deng Xiaopinga o pokojowym wzroście i ukrywaniu swoich możliwości w celu prowadzenia asertywnej polityki zagranicznej.

Oprócz wojny informacyjnej administracja amerykańska rozpoczęła intensywne kontakty z Tajwanem. W lipcu 2020 r. Waszyngton ogłosił pakiet modernizacji o wartości 620 mln USD przeznaczony dla rozmieszczonego na Tajwanie systemu obrony przeciwrakietowej Patriot Advanced Capability-3 (PAC-3). Odpowiedź Pekinu nadeszła bardzo szybko – zagrożono sankcjami amerykańskiej firmie Lockheed Martin, która nie jest głównym partnerem w modernizacji armii chińskiej, a jej przychody ze współpracy z ChRL nie stanowią nawet jednego procenta. Niemniej jednak z punktu widzenia Pekinu zacieśnienie relacji na linii Waszyngton–Tajpej podważa „wielki plan odrodzenia narodu chińskiego” przez unifikację Formozy ze strukturami administracyjnymi Chińskiej Republiki Ludowej⁸. W październiku amerykański Kongres podjął decyzję o sprzedaży Tajwanowi sprzętu wojskowego o wartości 1,8 mld USD, w kolejnych tygodniach Departament Stanu wyraził zgodę na sprzedaż 100 pocisków Harpoon – elementu systemu obrony przeciwrakietowej o wartości 2,37 mld USD. W konsekwencji również w grudniu 2020 r. administracja Trumpa zdecydowała o sprzedaży systemów łączności na kwotę 280 mln USD. Łącznie amerykańskie władze poinformowały o sprzedaży sprzętu wojskowego o wartości 5,8 mld USD, największej od 2012 r.⁹

Zwiększenie intensywności współpracy z Tajpej – zwłaszcza w sferze militarnej – zostało dodatkowo uzupełnione przez wzrost aktywności minilateralnej Stanów Zjednoczonych w regionie Indo-Pacyfiku. Najlepszym tego przykładem był szczyt QUAD (*Quadrilateral Initiative*), postrzeganej przez Pekin jako antychińska koalicja demokratycznych państw. Na początku października w Tokio zorganizowano pierwszy od wybuchu pandemii COVID-19 szczyt ds. bezpieczeństwa QUAD, w którym udział wzięli szefowie dyplomacji Stanów Zjednoczonych, Indii, Japonii i Australii. Przedstawiciele Japonii i Stanów Zjednoczonych wykorzystali spotkanie do promocji inicjatywy „Wolnego i Otwartego Indo-Pacyfiku” (FOIP – *Free and Open Indo-Pacific*),

⁷ Z. Zhu, „Interpreting China’s ‘wolf-warrior diplomacy’”, *The Diplomat*, 15 maja 2020 r., <https://thediplomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/> [dostęp: 05.12.2020].

⁸ B.S. Glaser, K. Flaherty, *US-China Relations in Free Fall*, styczeń 2021, <http://cc.pacforum.org/2020/09/us-china-relations-in-free-fall/> [dostęp: 21.01.2021].

⁹ D.J. Keegan, K. Churchman, *Overcoming COVID-19, Navigating US–China Tensions, and Anxiously Awaiting a New US Administration*, styczeń 2021, <http://cc.pacforum.org/2021/01/overcoming-covid-19-navigating-us-china-tensions-and-anxiously-awaiting-a-new-us-administration/> [dostęp: 21.01.2021].

która ma być przeciwwagą dla rosnących aspiracji Chińskiej Republiki Ludowej w regionie Azji Wschodniej¹⁰.

W tym kontekście Pekin podjął istotne decyzje co do dalszego rozwoju gospodarczo-społecznego anonsowanego w 14 Planie Pięcioletnim. W czasie V Plenum KC KPCh rozpoczęto promowanie „gospodarki podwójnego obiegu” (*dual circulation*), która w większym stopniu ma się opierać na popycie wewnętrznym, a w mniejszym – na udziale eksportu w chińskim PKB. Istotne było wskazanie przez przewodniczącego Xi Jinpinga dążenia do „samowystarczalności technologicznej”. W celu dalszego rozwijania gospodarki w dobie czwartej rewolucji przemysłowej i wobec ograniczonego dostępu do zasobów kapitałowych i technologicznych władze w Pekinie stanęły przed koniecznością większej koordynacji zasobów wewnętrznych. Największy chiński producent telefonów Huawei wykorzystywał chipy produkcji Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (największego na świecie producenta chipów z Tajwanu), a w momencie wprowadzenia amerykańskich sankcji współpraca została zerwana. Chiński rynek jest w stanie pokryć tylko 30% zapotrzebowania w tym sektorze¹¹. Ograniczenia w dostępie do łańcuchów dostaw stworzyły dla Chin niekorzystną sytuację z uwagi na fakt, iż większość nowych technologii była przez nie importowana z Japonii, Korei Południowej, Tajwanu czy Stanów Zjednoczonych. Wobec powyższego kierownictwo chińskie ogłosiło plan wcześniej wspomnianej „samowystarczalności technologicznej”. W szerszej perspektywie będzie to prowadziło do częściowego odwrócenia procesów globalizacji, która jest dziś określana mianem „pozszywanej” (*patchwork globalization*)¹².

Z punktu widzenia prowadzenia polityki zagranicznej ChRL istotne znaczenie miała wygrana Joe Bidena w amerykańskich wyborach prezydenckich. Nowo mianowany prezydent USA zapowiadał zmianę taktyki wobec rosnącej potęgi Pekinu. Strategia ta, paradoksalnie, opiera się na narzędziach wykorzystywanych przez dyplomację ChRL: multilateralizmie i walce z globalnym ociepleniem. Wygrana Bidena przyspieszyła poczynania Pekinu, który rozpoczął aktywne działania na rzecz ratyfikacji wielostronnych umów handlowych, w tym *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) i CAI. Piątego listopada 2020 r. 15 krajów Azji i Pacyfiku podpisało porozumienie wprowadzające regionalne kompleksowe partnerstwo gospodarcze. Umowę zawarto w czasie 37. szczytu Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej

¹⁰ R. Panda, *Rethinking the “Quad” Security Concept in the Face of a Rising China*, 30 września 2020 r., <https://jamestown.org/program/rethinking-the-quad-security-concept-in-the-face-of-a-rising-china/> [dostęp: 21.02.2021].

¹¹ D. Mierzejewski, A. Porras, *The Role of Guangdong Province in Dual Circulation Economy*, styczeń 2021, http://osa.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2019/02/CAA_Paper_DM_AP_January_2021.pdf [dostęp: 23.01.2021].

¹² *Decoupling – Severed Ties and Patchwork Globalisation Report by European Chamber of Commerce in China in Partnership with MERICS*, 14 stycznia 2021 r., <https://merics.org/en/report/decoupling-severed-ties-and-patchwork-globalisation> [dostęp: 21.01.2021].

(ASEAN), który odbył się w stolicy Wietnamu, Hanoi. Z punktu widzenia polityki Pekinu istotny jest fakt, iż w obliczu spowalniającego tempa gospodarki porozumienie ma zwiększyć chiński PKB o 0,5% do 2030 r. Z drugiej jednak strony podpisanie porozumienia w kontekście amerykańskich wyborów i zmiany narzędzi w polityce zagranicznej Waszyngtonu miało sugerować, iż umowy multilateralne są dla Pekinu równie ważne jak relacje bilateralne. Analizując umowę RCEP, należy wskazać, iż jest ona do pewnego stopnia powieleniem umów dwustronnych o wolnym handlu. Ponadto zniesienie barier handlowych nierzadko zostało wydłużone do 25 lat od momentu podpisania porozumienia, co w praktyce może oznaczać, iż zostało ono zawarte z pobudek politycznych, a nie *stricto* gospodarczych.

Umowa inwestycyjna z Unią Europejską w szerszym kontekście międzynarodowym miała pozycjonować Chiny przed amerykańskimi inicjatywami, pogłębiając tym samym kryzys w relacjach transatlantycznych. Oprócz tego stwarzała idealne warunki do wywierania większej presji w dwustronnych stosunkach chińsko-amerykańskich. Celem działań stało się utrudnianie i rozciąganie w czasie dialogu Waszyngtonu z Brukselą w odniesieniu do wspólnego stanowiska wobec Pekinu. Niemniej jednak umowa *The EU–China Comprehensive Agreement on Investment* daje biznesowi europejskiemu większe możliwości w takich sektorach jak przemysł motoryzacyjny czy inwestycje w infrastrukturę związaną z morską logistyką¹³. Zgodnie z zapowiedziami strony unijnej, Pekin został zobowiązany do przestrzegania zobowiązań środowiskowych, takich jak realizacja paryskiego porozumienia klimatycznego, oraz dążenia do ratyfikacji międzynarodowych standardów pracy i ochrony praw pracowniczych. Implementacja zobowiązań będzie z pewnością największym wyzwaniem stojącym przed Brukselą w przyszłych stosunkach z Pekinem – co zauważa Alicia Herrero. Innym istotnym elementem korzystnym z punktu widzenia Chińskiej Republiki Ludowej jest brak jasnych mechanizmów arbitrażowych. UE drogą międzyrządowych dyskusji w Komisji Narodów Zjednoczonych ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL) dąży do ustanowienia Wielostronnego Trybunału Inwestycyjnego, który ma zastąpić istniejący trybunał arbitrażowy utworzony na podstawie obecnych dwustronnych umów inwestycyjnych (*Bilateral Investment Treaty* – BIT) oraz system sądów ds. inwestycji (*Investment Court System* – ICS). W kontekście coraz aktywniejszego udziału Chin w Organizacji Narodów Zjednoczonych powołanie takiego trybunału będzie przedsięwzięciem długotrwałym i dającym stronie chińskiej czas na omijanie przepisów umowy¹⁴. Umowa jednak ma istotne znaczenie w perspektywie zmniejszających się inwestycji chińskich w Europie, co interpretowane jest jako

¹³ *Key Elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment*, 30 grudnia 2020 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542 [dostęp: 21.01.2021].

¹⁴ S. Baruzzi, *EU, China Reach Agreement on Investments in Principle: What Does it Mean for Businesses*, 14 stycznia 2021 r., <https://www.china-briefing.com/news/eu-china-reach-agreement-on-investments-in-principle-what-does-it-mean-for-businesses/> [dostęp: 21.01.2021].

element zachęcający do większej aktywności kapitału chińskiego na kontynencie europejskim. Wartość chińskich fuzji i przejęć (M & A) w Europie wyniosła zaledwie 29 mld USD w 2020 r., co stanowiło prawie o połowę mniej w porównaniu z 53 mld USD w 2019 r. Ponadto chińskie bezpośrednie inwestycje w 2020 r. w odniesieniu do roku poprzedniego odnotowały spadek o 44% i wyniosły 7,5 mld USD¹⁵. W odniesieniu do geograficznych kierunków chińskich inwestycji należy zaznaczyć, że Europa Północna była głównym odbiorcą chińskiego kapitału, tam bowiem lokowano 53% wszystkich chińskich inwestycji, tym samym deklasując chińskie inwestycje w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji (dane za 2019 r.)¹⁶. Zdaniem Noaha Barkina z Rhodium Group chińska presja miała wpływać na dalszą politykę Joe Bidena w taki sposób, aby doprowadzić do „rozmontowania sojuszu opartego na demokratycznych wartościach”, za czym opowiadał się kandydat demokratów¹⁷. Z analizy dokumentu oraz przebiegu rozmów wideo należy wnosić, że koncesje Pekinu na rzecz większego otwarcia na biznes europejski dotyczą tylko niektórych interakcji Unii Europejskiej z Chińską Republiką Ludową (głównie niemieckich) i mogą być interpretowane jako przygotowanie gruntu do zawarcia bilateralnych umów handlowych w przyszłości.

Aktywność ChRL w organizacjach międzynarodowych

Z punktu widzenia działań Chińskiej Republiki Ludowej na forach multilateralnych ważne jest zwrócenie uwagi na działania dyplomatyczne w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Działania chińskiej dyplomacji skupiły się przede wszystkim na forum Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) oraz Rady Praw Człowieka ONZ (UNHRC). W kontekście pandemii koronawirusa Pekin, przede wszystkim na forum WHO, musiał stawić czoło oskarżeniom Waszyngtonu. Robert O'Brien, doradca ds. bezpieczeństwa narodowego administracji Donalda Trumpa, stwierdził, iż „Chiny o zbliżającym się kryzysie zdrowotnym wiedziały już w listopadzie [2019 roku], ale zdecydowały się milczeć”¹⁸. Dało to sygnał do dalszych oskarżeń Chin o manipulacje na forum WHO. Według amerykańskiej administracji przywódcy Chin skutecznie lobbowali

¹⁵ M. Evans, B. Gruber, *Pandemic Slows China's Global Deal Making in 2020*, 18 stycznia 2021 r., <https://www.bakermckenzie.com/en/newsroom/2021/1/pandemic-slows-chinas-global-deal-making-in-2020> [dostęp: 21.01.2021].

¹⁶ *Chinese Foreign Direct Investment in the EU 2019: Lower Investment, Deeper Entanglement and New Concerns. New Report by Rhodium Group and MERICS*, 8 kwietnia 2020 r., <https://merics.org/en/press-release/chinese-foreign-direct-investment-eu-2019-lower-investment-deeper-entanglement-and> [dostęp: 21.01.2021].

¹⁷ „EU, China agree on terms of investment pact despite U.S. wariness”, *The Wall Street Journal*, 30 grudnia 2020 r., https://www.wsj.com/articles/eu-china-agree-on-terms-of-investment-pact-despite-u-s-wariness-11609334398?fbclid=IwAR08FcXnB-HmHsWl_Hw3c6w_Neasa5vboTHOV0B2FzWfv9hHR7wbVDWp2Pk [dostęp: 21.01.2021].

¹⁸ R. Luscombe, M. Pengelly, „Coronavirus: Trump aide claims China guilty of cover-up akin to Chernobyl”, *The Guardian*, 24 maja 2020 r., <https://www.theguardian.com/world/2020/may/24/coronavirus-donald-trump-adviser-china-who-chernobyl-golf> [dostęp: 25.01.2021].

w WHO, aby ta nie ogłaszała stanu zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym. Wkrótce po tej decyzji KPCh miała zablokować możliwość wjazdu zespołu ekspertów na teren Chin w celu zbadania źródła pandemii¹⁹. Były sekretarz stanu USA Michael R. Pompeo jeszcze w październiku 2019 r. mówił, iż celem KPCh w ramach uczestnictwa Chin w organizacjach międzynarodowych jest „potwierdzenie ich autorytarnego systemu i szerzenie jego zasięgu”²⁰.

Kolejną kwestią, która zogniskowała opinię publiczną w trakcie obrad WHO nad kontrolowaniem pandemii koronawirusa, był sprzeciw ChRL wobec uczestnictwa przedstawicieli Tajwanu. Efektywność koordynacji współpracy służb medycznych przez tamtejszą administrację w połączeniu ze świadomością i powszechną czujnością społeczeństwa Tajwanu doprowadziła do ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19 w jeden z najbardziej spektakularnych sposobów w skali globu. Ponadto tajwańscy urzędnicy byli jednymi z pierwszych, którzy wystosowali oficjalną notę z prośbą o udzielenie dodatkowych informacji o nieznanym dotąd wirusie. Tamtejsza administracja wyraziła wówczas obawę odnośnie do możliwości transmisji wirusa między ludźmi, czemu zaprzeczano w Pekinie. Tym bardziej dziwił fakt, iż nie skorzystano z tajwańskich doświadczeń, nie włączając ostatecznie tamtejszych ekspertów do uczestnictwa w obradach WHO. Oficjalne stanowisko prezentowane przez ChRL dowodzi, iż Tajwan jest prowincją Chin, a nie niezależnym państwem. Wobec powyższego, zgodnie z narracją Pekinu, tylko ChRL ma legalne przesłanki do reprezentacji Chin w organizacjach międzynarodowych – w tym WHO – których uczestnikiem może zostać wyłącznie podmiot państwowy²¹. Brak rzetelnego śledztwa w sprawie zbadania źródła powstania wirusa SARS-CoV-2, a także lakoniczne tłumaczenia przedstawicieli WHO w kwestii wyłączenia tajwańskich ekspertów z obrad tejże organizacji doprowadził do otwartego konfliktu na linii USA–WHO. Ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump poinformował swą administrację, aby zaprzestała finansowania Światowej Organizacji Zdrowia. Według amerykańskiego prezydenta WHO „zawiodła w zakresie swoich podstawowych obowiązków, promując chińską dezinformację”²².

W oficjalnym oświadczeniu wydanym na łamach *The New York Times* przez dyrektora generalnego WHO, Tedrosa Adhanom Ghebreyesusa, głównej winy wobec błyskawicznie rozprzestrzeniającej się choroby upatrywano w „atakach politycznych, które

¹⁹ L. Hartman, „China's manipulation of international organizations”, Share America, 30 listopada 2020 r., <https://share.america.gov/chinas-manipulation-of-international-organizations/> [dostęp: 21.01.2021].

²⁰ Ibidem.

²¹ Y.J. Chen, J.A. Cohen, *Why Does the WHO Exclude Taiwan?*, Council on Foreign Relations, 9 kwietnia 2020 r., <https://www.cfr.org/in-brief/why-does-who-exclude-taiwan> [dostęp: 21.01.2021].

²² C. Campbell, „A crime against humanity: Why Trump's WHO funding freeze benefits nobody”, *Time*, 15 kwietnia 2020 r., <https://time.com/5821122/who-funding-trump-covid19-coronavirus-china/> [dostęp: 21.01.2021].

osłabiły reakcję świata”. Ghebreyesus mówił również o „podziałach pomiędzy krajami i wewnątrz nich, które stworzyły podatny grunt dla wzrostu i zdobycia przewagi tego szybko rozwijającego się wirusa”²³. W istocie kwestia nieporozumień między Chinami a Stanami Zjednoczonymi na forum Światowej Organizacji Zdrowia doprowadziła do ogłoszenia przez Donalda Trumpa chęci opuszczenia struktur tejże z dniem 6 lipca 2021 r.²⁴ W maju 2020 r., podczas 73. Światowego Zgromadzenia Zdrowia, przewodniczący ChRL Xi Jinping zaznaczył, iż Chiny działały „w sposób otwarty i przejrzysty” i dzieliły się ze światem informacjami na temat koronawirusa²⁵. W trakcie wideokonferencji Xi Jinping zobowiązał się również do przekazania państwom rozwijającym się 2 mld USD na rzecz walki ze skutkami gospodarczymi pandemii koronawirusa²⁶. Ponadto niecały miesiąc wcześniej, bo w kwietniu 2020 r., ogłoszono nawiązanie współpracy chińskiego rządu z agencją ONZ – Światowym Programem Żywnościowym (WFP). Podjęcie wspólnego wysiłku miało na celu utworzenie Globalnego Centrum Humanitarnego w Guangzhou, zapewniającego transport niezbędnych narzędzi medycznych i personelu do walczących z epidemią państw, które wymagają dodatkowego wsparcia²⁷.

Oprócz chińskich działań w WHO należy zwrócić uwagę na aktywność ChRL w FAO. Wybór Qu Dongyu jako chińskiego przedstawiciela na dyrektora generalnego organizacji wyspecjalizowanej ONZ – Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa w czerwcu 2019 r. został odebrany jako bezpośrednia dyplomatyczna porażka Waszyngtonu w starciu z Chinami. Pomimo licznych zarzutów, iż w zamian za poparcie czy wycofanie własnych kandydatów chińska dyplomacja oferowała anulowanie dziesiątek milionów dolarów długu, jak w przypadku Kamerunu, Chiny odniosły sukces na arenie międzynarodowej²⁸. Wagę tego wydarzenia podkreślają również eksperci. Bezpieczeństwo żywnościowe i przemysł rolny są bowiem

²³ S. Gebrekidan, M. Apuzzo, A. Qin, J.C. Hernández, „In hunt for virus source, W.H.O. let China take charge”, *The New York Times*, 3 listopada 2020 r., <https://www.nytimes.com/2020/11/02/world/who-china-coronavirus.html> [dostęp: 25.01.2021].

²⁴ P. Huang, „Trump sets date to end WHO membership over its handling of virus”, *National Public Radio*, 7 lipca 2020 r., <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/07/07/888186158/trump-sets-date-to-end-who-membership-over-its-handling-of-virus?t=1611566837089> [dostęp: 25.01.2021].

²⁵ „ONZ: w Genewie rozpoczęło się 73. Światowe Zgromadzenie Zdrowia”, *Polska Agencja Prasowa*, 18 maja 2020 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C646437%2Conz-w-genewie-rozpoczelo-sie-73-swiatowe-zgromadzenie-zdrowia.html> [dostęp: 25.01.2021].

²⁶ E. Cheng, „China’s Xi pledges \$2 billion to help fight coronavirus”, *CNBC*, 18 maja 2020 r., <https://www.cnbc.com/2020/05/18/chinas-xi-pledges-2-billion-to-help-fight-coronavirus-at-who-meeting.html> [dostęp: 25.01.2021].

²⁷ „WFP launches a global humanitarian hub in China to support efforts against COVID-19”, *World Food Programme*, 30 kwietnia 2020 r., <https://www.wfp.org/news/wfp-launches-global-humanitarian-hub-china-support-efforts-against-covid-19> [dostęp: 25.01.2021].

²⁸ C. Lynch, „Outfoxed and outgunned: How China routed the U.S. in a U.N. agency”, *Foreign Policy*, 23 października 2019 r., <https://foreignpolicy.com/2019/10/23/china-united-states-fao-kevin-moley/> [dostęp: 19.01.2021].

kluczowe zarówno dla Stanów Zjednoczonych, jak i państw rozwijających się. Ponadto nie od dziś wiadomo, iż Pekin postrzega rozwój rolnictwa jako jeden z priorytetowych obszarów stanowiących o rosnącej sile politycznej państwa.

Wzmacniając swoją rolę w FAO w maju 2020 r., strona strona chińska zadeklarowała dodatkowe 50 mln USD na współpracę państw rozwijających się (South-South Cooperation). Należy jednak podkreślić, iż program FAO–Chiny dla współpracy Południe–Południe nie jest niczym nowym i został zainicjowany w 2009 r. wraz z funduszem powierniczym w wysokości 30 mln USD. W 2015 r. Chiny przeznaczyły kolejne 50 mln USD na drugą fazę realizacji programu. Oznacza to w praktyce, iż Pekin co najmniej od dekady przygotowywał się do przejęcia inicjatywy w tejże agencji ONZ. Przekazane w 2020 r. środki w wysokości 50 mln USD zostały przeznaczone na projekty obejmujące sześć kluczowych obszarów tematycznych: zwiększenie produkcji rolnej, produktywności i rentowności; zrównoważone systemy żywnościowe, w tym zarządzanie łańcuchem dostaw i międzynarodowy handel produktami rolnymi; rolnictwo tropikalne i rolnictwo na terenach suchych; zwiększenie odporności na przedłużające się kryzysy żywnościowe i rolnicze; zarządzanie w sytuacjach kryzysowych; globalne zarządzanie i tradycyjne tereny rolnicze²⁹.

Należy podkreślić, iż w chwili obecnej przedstawiciele Chińskiej Republiki Ludowej zarządzają czterema organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ. Oprócz organizacji ONZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa są to: Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny, Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego. Żadne z pozostałych państw nie ma tak wielu delegatów w ONZ. Ponadto żaden z pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ nie przewodzi więcej niż jednej agencji ONZ. W związku z powyższym Stany Zjednoczone dokonały mobilizacji sojuszników w obliczu ogłoszenia wyborów przewodniczącego Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO) mających się odbyć w marcu 2020 r.³⁰ Nowym dyrektorem generalnym WIPO został Daren Tang, zwierzchnik biura własności intelektualnej w Singapurze. W głosowaniu pokonał kandydata ChRL, Wang Binying, w drugiej turze stosunkiem głosów 55 do 28. Nominacja Singapurczyka jest wynikiem mobilizacji sojuszników oraz wywieranej przez Waszyngton presji, by ograniczyć zajmowanie kolejnych stanowisk dyrektorskich w agendach ONZ przez urzędników ChRL³¹.

²⁹ „FAO welcomes China's new \$50 million donation to support South-South Cooperation”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 22 września 2020 r., <http://www.fao.org/news/story/en/item/1309303/icode/> [dostęp: 25.01.2021].

³⁰ „Daren Tang of Singapore Appointed as WIPO Director General”, World Intellectual Property Organization, 8 maja 2020 r., https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2020/article_0011.html [dostęp: 26.01.2021].

³¹ K. Manson, P. Riordan, J. Kynge, „US-backed candidate nominated to lead UN body after anti-China campaign”, *Financial Times*, 4 marca 2020 r., <https://www.ft.com/content/71364d76-5d8c-11ea-b0ab-339c2307bcd4> [dostęp: 27.01.2021].

Pomimo licznych zabiegów wizerunkowych w kwestii koordynacji światowej walki z pandemią koronawirusa na forach międzynarodowych poparcie dla Pekinu w głosowaniu na członka Grupy Konsultacyjnej w Radzie Praw Człowieka ONZ spadło o ponad 20% w porównaniu z wyborami w 2016 r.³² Powodem tego jest pogarszająca się sytuacja mniejszości etnicznych w Xinjiangu oraz Tybecie, jak również brak poszanowania swobód obywatelskich w Hongkongu. Mimo to w październiku 2020 r. ChRL uzyskała mandat do Rady Praw Człowieka ONZ. W tym kontekście należy przypomnieć, iż administracja prezydenta Donalda Trumpa opuściła Radę Praw Człowieka w 2018 r. – oficjalnie z powodu tzw. chronicznego uprzedzenia wobec Izraela, a także w związku z brakiem reform w ramach organizacji. Ta decyzja pozwoliła Chinom na bardziej aktywną politykę w dziedzinie promowania własnej alternatywnej wizji praw człowieka. Mimo negatywnej oceny przez sekretarza stanu Mike'a Pompeo, który zaznaczył, że Zgromadzenie Ogólne ONZ po raz kolejny wybrało kraje o „odrażającym stanie praw człowieka”³³, a Chiny zajęły kolejny przyczółek w bardzo kontrowersyjnej dziedzinie rozumienia praw człowieka, która była dotychczas domeną liberalnego ładu międzynarodowego.

„Dyplomacja zdrowotna” ChRL w okresie COVID-19

Wraz ze stabilizacją sytuacji epidemicznej w Chinach, dzięki wykorzystaniu zaawansowanych technologii takich jak sztuczna inteligencja (AI) i rozbudowane systemy monitoringu, zainicjowano szeroki program pomocy innym państwom w walce z pandemią koronawirusa, określony jako „dyplomacja maseczkowa” (*mask diplomacy*). W ramach tego programu chińska narracja obnażyła systemowe słabości liberalnej demokracji w zwalczaniu pandemii w państwach Zachodu. Niska skuteczność tych państw w przeciwdziałaniu COVID-19 posłużyła jednocześnie do odbudowy nadszarpniętego wizerunku Chin na arenie międzynarodowej. Ponadto była to okazja do promocji swoich rozwiązań systemowych, utożsamianych z szybką i skuteczną walką z pandemią, co stało się bardzo atrakcyjne dla państw rozwijających się, których nie stać na długotrwale spowolnienia gospodarcze, będące skutkiem różnego rodzaju restrykcji epidemiologicznych. Działania ChRL określane mianem „dyplomacji maseczkowej” wpisują się zatem w opisaną przez Ronalda Labonté oraz Michelle Gagnon „dyplomację zdrowotną”, którą autorzy ci definiują jako udzielanie pomocy o charakterze medycznym (sprzęt i materiały) przez państwa rozwinięte lub organizacje międzynarodowe w czasie sytuacji kryzysowych. Podobnie jak w przypadku *soft power*, „dyplomacja

³² M. Nichols, „China, Russia elected to U.N. rights council; Saudi Arabia fails”, Reuters, 13 października 2020 r., <https://www.reuters.com/article/us-un-rights/china-russia-elected-to-u-n-rights-council-saudi-arabia-fails-idUSKBN26Y2YE> [dostęp: 25.01.2021].

³³ E. Albert, „China appointed to influential UN Human Rights Council Panel”, *The Diplomat*, 8 kwietnia 2020 r., <https://thediplomat.com/2020/04/china-appointed-to-influential-un-human-rights-council-panel/> [dostęp: 25.01.2021].

zdrowotna” pomaga państwom w budowaniu swojego idealnego wizerunku dzięki programom pomocy zdrowotnej³⁴.

Oprócz argumentów wizerunkowych, systemowych i ideologicznych należy także zwrócić uwagę na potencjał produkcyjny Chin, który odgrywa bardzo ważną rolę. Według statystyk ONZ 44% światowego eksportu medycznych maseczek ochronnych w 2018 r. pochodziło z Chin. Na drugim miejscu, z udziałem 7%, uplasowały się Niemcy, a na trzecim Stany Zjednoczone (6%). Mimo dużych zdolności produkcyjnych pierwsze dwa miesiące 2020 r. wiązały się ze zrównoważonym planowaniem zużycia materiałów ochronnych, a nawet importem z innych państw, ponieważ w Chinach zamknięto większość fabryk i wprowadzono rygorystyczne obostrzenia. Inne państwa wysyłały pomoc do Chin, przede wszystkim w postaci darowizn zawierających sprzęt i materiały medyczne, ponieważ w początkowym stadium otoczenie międzynarodowe liczyło na to, że chiński rząd zapobiegnie pandemii. Wraz z poprawą sytuacji epidemicznej oraz znoszeniem restrykcji w Chinach powrócono do pełnych zdolności produkcyjnych. Eksport maseczek i płynów dezynfekujących z Chin podczas pierwszej fali pandemii wzrósł o ponad 1000%, aby zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na materiały medyczne w obliczu pogarszającej się sytuacji w innych rejonach świata³⁵.

Pogarszająca się z powodu pandemii COVID-19 sytuacja na świecie zmusiła chiński rząd do podjęcia stosownych działań. W związku z tym Pekin poinformował o planie udzielenia pomocy w postaci wysłania własnych zespołów medycznych, mających już doświadczenie w leczeniu chorych zakażonych wirusem SARS-CoV-2, jak i dostarczania kluczowego sprzętu medycznego do 82 państw, dla WHO oraz Unii Afrykańskiej. Każdy przykład pomocy udzielonej innemu państwu był przedmiotem licznych relacji medialnych, aktywności w mediach społecznościowych (także tych niedostępnych w ChRL, jak Facebook czy Twitter) oraz był szeroko komentowany i nagłaśniany przez chińskie ministerstwo spraw zagranicznych. Jednym z głośniejszych przykładów udziału Chin w globalnej walce z pandemią były wcześniej wspomniane darowizny dla WHO o łącznej wartości 50 mln USD. Na początku marca przekazano transzę w wysokości 20 mln USD, a pod koniec kwietnia uzupełniono ją o 30 mln USD (w czasie gdy prezydent Donald Trump wezwał do wstrzymania finansowania WHO). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w latach 2018–2019 Stany Zjednoczone przekazały na funkcjonowanie organizacji 893 mln USD, natomiast Chiny 86 mln USD³⁶. Oprócz WHO

³⁴ R. Labonté, M.L. Gagnon, „Framing health and foreign policy: Lessons for global health diplomacy”, *Globalization and Health* 2010, t. 6, nr 14, s. 14–16.

³⁵ A. Fuchs, L. Kaplan, K. Kis-Katos, S.S. Schmidt, F. Turbanisch, F. Wang, „China’s mask diplomacy: Political and business ties facilitate access to critical medical goods during the coronavirus pandemic”, CEPR Policy Portal, 16 września 2020 r., <https://voxeu.org/article/china-s-mask-diplomacy> [dostęp: 12.12.2020].

³⁶ G. Shih, „China pledges additional \$30 million funding for World Health Organization”, *The Washington Post*, 23 kwietnia 2020 r., https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/china-pledges-additional-30-million-funding-for-world-health-organization/2020/04/23/24f9b680-8539-11ea-81a3-9690c9881111_story.html [dostęp: 03.12.2020].

bezpośrednią pomoc finansową otrzymały również niektóre państwa, np. Sri Lanka, której Pekin udzielił nisko oprocentowanej pożyczki w wysokości 500 mln USD³⁷. Części pożyczek udzielono za pośrednictwem Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB) z siedzibą w Pekinie, tak jak w przypadku 750 mln USD dla Indii i takiej samej kwoty dla Filipin³⁸. Do działań na rzecz poprawy globalnego wizerunku Chin dołączyli również czołowi przedsiębiorcy z Państwa Środka i największe firmy technologiczne. Fundacja Alibaby oraz fundacja Jacka Ma przekazały 1000 przyłbic, 100 tys. maseczek ochronnych i 20 tys. testów na obecność COVID-19 do 54 państw w Afryce, a także udzieliły wsparcia innym krajom, takim jak Francja, Hiszpania, Włochy, Irak, Iran, Japonia oraz Korea Południowa. Ponadto należy zauważyć, iż fundacja Jacka Ma przekazała 1 mln maseczek i 500 tys. testów dla Stanów Zjednoczonych, co stanowi znaczną dysproporcję w porównaniu z pomocą udzieloną reszcie świata. Z kolei takie przedsiębiorstwa jak Huawei, Oppo czy Xiaomi zorganizowały darowizny sprzętu i niezbędnych materiałów dla wielu państw w całej Europie³⁹.

Podczas gdy „dyplomacja maseczkowa” była w pełni oparta na materiałach i sprzęcie medycznym o charakterze prewencyjnym, w laboratoriach firm farmaceutycznych i uniwersyteckich rywalizowano o opracowanie skutecznej szczepionki przeciw koronawirusowi. Chiny, Rosja, a także koncerny z Europy Zachodniej i USA od samego początku wzięły udział w pewnego rodzaju rywalizacji, co zaowocowało zatwierdzeniem pierwszego patentu na lek przeciwko koronawirusowi (Ad5-nCoV, Convidecia) dla firmy CanSino w sierpniu 2020 r.⁴⁰ Jednak dopiero pod koniec grudnia 2020 r. chiński rząd zatwierdził do użytku publicznego szczepionkę wyprodukowaną przez koncern Sinopharm, której skuteczność określano wówczas na ponad 90%. Ponadto Chiny w tym czasie prowadziły badania nad co najmniej pięcioma rodzajami szczepionek firm Sinovac, CNBG, CanSino Biologics oraz Chińskiej Akademii Nauk⁴¹. Opracowanie szczepionek umożliwiło chińskiej dyplomacji uruchomienie drugiego programu w ramach „dyplomacji zdrowotnej”, a mianowicie „dyplomacji szczepionkowej”. Polegała ona w głównej mierze na oferowaniu własnej formuły leku w postaci

³⁷ M. Mushtaq, „Sri Lanka piles on more Chinese loans amid virus and debt crisis”, *Nikkei Asia*, 15 maja 2020 r., <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Sri-Lanka-piles-on-more-Chinese-loans-amid-virus-and-debt-crisis> [dostęp: 18.12.2020].

³⁸ „AIIB approves USD750-M loan to the Philippines for COVID-19 response”, AIIB, 29 maja 2020 r., <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/AIIB-Approves-USD750-M-Loan-to-the-Philippines-for-COVID-19-Response.html> [dostęp: 08.11.2020].

³⁹ R. Verma, „China's diplomacy and changing the COVID-19 narrative”, *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 2020, t. 75, nr 2, s. 253–254.

⁴⁰ „China grants country's first COVID-19 vaccine patent to CanSino: State media”, *Reuters*, 17 sierpnia 2020 r., <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-vaccine-cansino/china-grants-countrys-first-covid-19-vaccine-patent-to-cansino-state-media-idUSKCN25D09V> [dostęp: 23.10.2020].

⁴¹ „China gives its first COVID-19 vaccine approval to Sinopharm”, *Reuters*, 31 grudnia 2020 r., <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-vaccine-china/china-gives-its-first-covid-19-vaccine-approval-to-sinopharm-idUSKBN29505P?edition-redirect=in> [dostęp: 04.01.2021].

darowizny albo umożliwieniu kupna szczepionki w pierwszej kolejności, co z uwagi na popyt stało się równie wartościową ofertą dla państw najbardziej potrzebujących. Leki chińskiej produkcji są wykorzystywane w prewencji oraz leczeniu objawów wywołanych zakażeniem SARS-CoV-2 nie tylko w Azji Południowej i Wschodniej, lecz także na Bliskim Wschodzie, np. w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, gdzie skuteczność szczepionki Sinopharmu została określona na 86%⁴². Pierwszym europejskim państwem, które podjęło decyzję o wykorzystaniu chińskich szczepionek w krajowym programie szczepień, była Serbia w styczniu 2021 r.⁴³ Umowę w sprawie zakupu leku firmy Sinopharm podpisały również Węgry, o czym poinformował minister spraw zagranicznych Péter Szijjártó w styczniu 2021 r.⁴⁴

Dobrym przykładem obrazującym działania tzw. dyplomacji szczepionkowej jest polityka Chin wobec Azji Południowo-Wschodniej – w tym regionie główne wyzwanie stanowi godzenie interesów politycznych (np. spory na Morzu Południowochińskim) z problemami epidemicznymi. Wyrazem takich działań stały się stosunki z Dżakartą. Wydaje się, że spośród wszystkich państw organizacji ASEAN to Indonezja najbliższej współpracuje z Chinami w zakresie walki z pandemią. Tamtejszy program szczepień oparty jest w dużym stopniu na leku chińskiego przedsiębiorstwa Sinovac Biotech. Indonezja jeszcze w grudniu 2020 r. otrzymała dwie dostawy, w których łącznie znalazło się 3 mln dawek szczepionki CoronaVac⁴⁵. Natomiast w styczniu 2021 r. trafił tam surowiec (*raw materials*) do produkcji kolejnych 15 mln dawek⁴⁶. Na uwagę zasługuje również fakt, że przy okazji wizyty chińskiego ministra spraw zagranicznych Wang Yi na początku 2021 r. w Indonezji rozpoczęto masowy program szczepień zakładający użycie preparatu produkcji Sinovac Biotech. Z kolei prezydent Joko Widodo poddał się szczepieniu chińskim lekiem, co było transmitowane w telewizji w celu promocji programu zachęcającego obywateli do aktywnego uczestnictwa w procesie szczepień. Jest to tym bardziej istotne, że w Indonezji zanotowano największą liczbę zakażeń w Azji Południowo-Wschodniej – 999 tys. oraz 28,1 tys. zgonów⁴⁷.

⁴² M. Salem, Y. Xiong, „China's Sinopharm vaccine has 86% efficacy against Covid-19, says UAE”, CNN, 10 grudnia 2020 r., <https://edition.cnn.com/2020/12/09/asia/uae-china-vaccine-intl-hnk/index.html> [dostęp: 02.01.2021].

⁴³ „Serbia becomes first European country to use Chinese COVID vaccine for mass rollout”, Reuters, 19 stycznia 2021 r., <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-serbia-vaccine/serbia-becomes-first-european-country-to-use-chinese-covid-vaccine-for-mass-rollout-idINKB29N1O5M?edition=redirect-in> [dostęp: 20.01.2021].

⁴⁴ K. Than, A. Komuves, „Hungary reaches deal to buy China's Sinopharm vaccine, PM aide says”, Reuters, 14 stycznia 2021 r., <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-vaccines-hungary/hungary-reaches-deal-to-buy-chinas-sinopharm-vaccine-pm-aide-says-idUSKBN29J13A> [dostęp: 16.01.2021].

⁴⁵ „Indonesia receives 1.8 million more doses of Sinovac COVID-19 vaccine”, Reuters, 31 grudnia 2020 r., <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-indonesia-vaccine-idUSKBN2950J7> [dostęp: 31.12.2020].

⁴⁶ „15 mln doses of raw materials of Sinovac COVID-19 vaccine arrive in Indonesia”, Xinhua, 12 stycznia 2021 r., http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/12/c_139661608.htm [dostęp: 14.01.2021].

⁴⁷ Stan z dnia 26.01.2021; źródło informacji: Southeast Asia COVID-19 Tracker, <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0> [dostęp: 26.01.2021].

Podróż Wang Yi po Azji Południowo-Wschodniej na początku 2021 r. była doskonałą okazją do promocji chińskiego leku, dlatego podczas wizyty w Mjanmie szef chińskiej dyplomacji złożył obietnicę bezpłatnego przekazania 300 tys. dawek szczepionki⁴⁸. Z kolei odwiedzając Filipiny, obiecał przekazanie 500 tys. szczepionek, co nie jest bez znaczenia, albowiem Filipiny są drugim po Indonezji państwem w Azji Południowo-Wschodniej, które dotychczas najbardziej ucierpiało w wyniku pandemii, odnotowując ponad pół miliona zakażeń do stycznia 2021 r.⁴⁹ Do interesujących przypadków należy zaliczyć Kambodżę, która nie została uwzględniona w planie podróży chińskiego ministra spraw zagranicznych. Premier Hun Sen jeszcze w grudniu 2020 r. deklarował, że nie zezwoli na wykorzystanie szczepionki, która nie została zatwierdzona przez WHO. W związku z tym pierwsza dostawa 1 mln dawek została zrealizowana dzięki wsparciu finansowemu kambodżańskich elit za pośrednictwem założonego z inicjatywy m.in. ONZ międzynarodowego programu COVAX. Program ONZ subsyduje szczepionki dla 92 najbiedniejszych państw, dzięki czemu koszt jednej dawki jest ograniczony do 2 USD⁵⁰. Niemniej jednak po zapowiedzi chińskiego rządu ze stycznia 2021 r. o możliwości przekazania 1 mln dawek leku chińskiej produkcji premier Kambodży zmienił zdanie i postanowił, że dopuści do użytku w kraju szczepionki produkowane w Chinach⁵¹.

Drugim elementem chińskiej aktywności międzynarodowej stała się promocja „inteligentnych miast” (*smart cities*) wykorzystujących wiele zaawansowanych technologii, począwszy od systemów rozpoznawania twarzy i kamer z oprogramowaniem opartym na sztucznej inteligencji, aż po analizę i przetwarzanie zbiorów danych. Warto zwrócić uwagę na to, że warunkiem koniecznym dla sprawnego funkcjonowania tych wszystkich elementów technologicznych w ramach „inteligentnych miast” jest wykorzystanie nowej generacji szybkiego Internetu mobilnego 5G. Podczas gdy ogólny koncept „inteligentnych miast” jest szeroko znany opinii publicznej, należy go odróżnić od innego rozwiązania, jakim są „bezpieczne miasta”. Pierwsza kategoria jest zorientowana przede wszystkim na automatyzację zarządzania miastem przy jednoczesnym uwzględnieniu funkcji nadzoru przez różnego rodzaju systemy monitoringu. Z kolei projekt „bezpiecznych miast” jest w większym stopniu zorientowany na obserwację i monitorowanie mieszkańców. Platforma „bezpiecznego miasta” zbiera, integruje i analizuje dane z wielu różnych źródeł, np. z rejestrów karnych i innych rządowych baz danych, sieci kamer

⁴⁸ N. Lwin, „China inks economic agreements with Myanmar, promising COVID-19 vaccine donation”, *The Irrawaddy*, 12 stycznia 2021 r., <https://www.irrawaddy.com/news/burma/china-inks-economic-agreements-myanmar-promising-covid-19-vaccine-donation.html> [dostęp: 13.01.2021].

⁴⁹ C. Marquez, „China to donate 500,000 COVID-19 vaccine doses to PH”, *Inquirer*, 16 stycznia 2021 r., <https://globalnation.inquirer.net/193221/china-to-donate-500000-covid-19-vaccine-shots-to-ph> [dostęp: 17.01.2021].

⁵⁰ „Cambodia shuns China's Sinovac vaccine in favor of COVAX shots”, *The Cambodia Daily*, 16 grudnia 2020 r., <https://english.cambodiadaily.com/health/cambodia-shuns-chinas-sinovac-vaccine-in-favor-of-covax-shots-171478/> [dostęp: 17.12.2020].

⁵¹ „Cambodia says China donates 1 million doses of COVID-19 vaccines”, *Reuters*, 15 stycznia 2021 r., <https://www.reuters.com/article/cambodia-coronavirus-china/cambodia-says-china-donates-1-mln-doses-of-covid-19-vaccines-idUSL1N2JQ20K> [dostęp: 17.01.2021].

monitoringu, aplikacji wykorzystujących systemy do rozpoznawania twarzy i tablic rejestracyjnych czy laboratoriów danych. Ponadto tego rodzaju platforma jest w stanie przeprowadzać syntezę danych wywiadowczych i przenośnych systemów szybkiego wdrażania, które z kolei mogą być użyte w nadzwyczajnych sytuacjach awaryjnych (takich jak np. pandemia). Zgodnie z definicją sformułowaną przez przedstawicieli firmy Huawei, „bezpieczne miasto” (chin. *anquan chengshi*) zapewnia „rozwiązania, które umożliwiają istotną wizualizację i konwergencję w celu maksymalizacji bezpieczeństwa publicznego”, a także „umożliwia zapobieganie niebezpiecznym sytuacjom z wyprzedzeniem, precyzyjną alokację zasobów, wydajną analizę, wizualizację poleceń i skuteczną koordynację między wieloma służbami publicznymi odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa”⁵². Tego rodzaju rozwiązania w rękach rządu stanowią doskonale narzędzie do walki z przestępczością oraz umożliwiają szybkie i skuteczne reagowanie na niespodziewane sytuacje kryzysowe, zapewniając w teorii bezpieczniejsze środowisko dla obywateli. Okres pandemii koronawirusa wyraźnie pokazał, że platforma „bezpiecznego miasta” idealnie sprawdza się również w przypadku wyzwania, jakim jest zagrożenie epidemiczne (co było widoczne w Chinach), ponieważ pozwala na błyskawiczne wykrycie nowych ognisk choroby i, co za tym idzie – odpowiednio szybkie wprowadzenie odpowiednich środków zapobiegawczych w postaci kwarantanny dla osób z grupy ryzyka zakażeniem. Niemniej jednak warto mieć na uwadze, że zestaw narzędzi, jakie oferuje koncept „bezpiecznego miasta”, ma wiele różnych zastosowań. W związku z tym mogą one również posłużyć rządowi, sprawującemu nad nimi władzę, do zwiększenia swojej kontroli nad mieszkańcami do takiego stopnia, w którym dochodzi do naruszenia lub wręcz pogwałcenia praw obywatelskich, czego najlepszym przykładem są Chiny. To z kolei może prowadzić do degradacji systemu politycznego państwa opartego na demokratycznych wartościach, w którym funkcjonowanie platform tego typu może się przyczyniać do powolnej transformacji ustrojowej w stronę reżimu autorytarnego⁵³.

Takie rozwiązania jak „bezpieczne miasta”, proponowane m.in. przez chińskiego giganta technologicznego Huawei, cieszą się coraz większą popularnością. Świadczy o tym chociażby przykład Filipin, gdzie zainicjowano projekt „Bezpieczne Filipiny” (*Safe Philippines Project*) o wartości 400 mln USD, z czego filipiński rząd pokryje niecałe 25 mln USD, a pozostała część zostanie sfinansowana dzięki pożyczce udzielonej przez China Exim Bank (będący własnością państwa)⁵⁴. Wykonawcą projektu jest China International Telecommunication Construction Corporation (CITCC), która

⁵² S.C. Greitens, *Dealing with Demand for China's Global Surveillance Exports*, The Brookings Institution, kwiecień 2020, <https://www.brookings.edu/research/dealing-with-demand-for-chinas-global-surveillance-exports/> [dostęp: 17.11.2020].

⁵³ A. Kendall-Taylor, E. Franz, J. Wright, „The digital dictators”, *Foreign Affairs*, marzec/kwiecień 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-02-06/digital-dictators> [dostęp: 24.11.2020].

⁵⁴ H. Harsono, „China's surveillance technology is keeping tabs on populations around the world”, *The Diplomat*, 18 czerwca 2020 r., <https://thediplomat.com/2020/06/chinas-surveillance-technology-is-keeping-tabs-on-populations-around-the-world/> [dostęp: 08.11.2020].

wraz z Huawei dostarczy niezbędny sprzęt. Projekt ma wykorzystywać zaawansowane kamery o wysokiej rozdzielczości CCTV (około 12 tys.), co przyczyni się do ograniczania przestępczości, zwłaszcza narkotykowej, która jest dużym problemem na Filipinach. Dowodem tego jest chociażby flagowy projekt „wojny z narkotykami” wdrożony przez prezydenta Rodrigo Duterte zaraz po objęciu władzy w 2016 r. Biorąc pod uwagę fakt, że tego rodzaju przedsięwzięcia wymagają dostępu do szybkiego Internetu mobilnego, warto zaznaczyć, że dwóch największych dostawców usług telekomunikacyjnych na Filipinach (Globe Telecom oraz PLDT) wykorzystuje infrastrukturę firmy Huawei. Co więcej, filipiński rząd wyraził zgodę na instalację infrastruktury telekomunikacyjnej w bazach wojskowych przez firmę Dito Telecommunity, czyli konsorcjum znane wcześniej pod nazwą Mislatel, w którym swoje udziały posiada inna chińska firma telekomunikacyjna, China Telecom⁵⁵.

*

Z punktu widzenia strategicznych interesów Chińskiej Republiki Ludowej spór ze Stanami Zjednoczonymi wszedł w nową fazę obejmującą bardziej aktywne działania Waszyngtonu w stosunkach z Tajwanem. Mimo że Tajwan nie został włączony do Światowej Organizacji Zdrowia, intensyfikacja współpracy wojskowej stanowi istotny problem z perspektywy ugruntowania pozycji Chin na arenie międzynarodowej. Warunkiem koniecznym „wielkiego odrodzenia narodu chińskiego” jest zjednoczenie z Tajwanem, do którego ma dojść przed setną rocznicą powstania Komunistycznej Partii Chin. Ponadto istotnym elementem w chińskim dyskursie w 2020 r. było prowadzenie przez dyplomatów „pozytywnej narracji” na temat zwalczania pandemii COVID-19. Jednak tzw. wilcza dyplomacja spowodowała efekt odwrotny do zamierzzonego – Chiny zostały oskarżone przez Zachód o udział w konflikcie hybrydowym oraz szerzenie nieprawdziwych informacji w mediach społecznościowych. Ponadto pandemia wpłynęła na aktywność dyplomacji chińskiej w promowaniu szczepionek Sinopharm i Sinovac oraz rozwiązań *safe city* Huawei, głównie w Azji Południowo-Wschodniej. Implementacja takich rozwiązań będzie skutkowała możliwością przemowienia modelu chińskiego, którego podstawowym elementem jest stabilizacja, nie zaś wolność jednostki.

Jednak do momentu rozstrzygnięcia wyborów w Stanach Zjednoczonych polityka zagraniczna ChRL mimo swojej skali i umiędzynarodowienia ograniczała się do dalszego wzmacniania relacji bilateralnych oraz powolnego, choć skutecznego przemowienia wiodącej roli w organizacjach międzynarodowych. Sygnał do większej intensywności dało zwycięstwo Joe Bidena, który w kampanii wyborczej nie krył swoich obaw przed wzrastającą potęgą Chińskiej Republiki Ludowej. Pekin dostrzegł, że

⁵⁵ E. Lopez, „Philippines gives China-backed telecom firm green light to build cell towers on military bases”, *South China Morning Post*, 14 września 2020 r., <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3101316/philippines-gives-china-backed-telecom-firm-green-light-build> [dostęp: 13.12.2020].

Biden promuje multilateralizm, powrót do agendy klimatycznej oraz rozwój nowych „zielonych technologii”, czyli nawiązuje do obszarów marginalizowanych przez Donalda Trumpa, co było do tej pory skutecznie wykorzystywane przez władze ChRL do osłabienia pozycji Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej. Za bardziej aktywnymi działaniami ChRL w zakresie porozumień wielostronnych stoi zatem chęć wyprzedzenia nowej administracji amerykańskiej i odebrania jej możliwości konkutowania z Pekinem na platformie wielostronnych porozumień oraz ograniczania dostępu do globalnych zasobów finansowych i technologicznych. Pekin, wciągając w porozumienia gospodarcze amerykańskich sojuszników w Azji Wschodniej, w tym przede wszystkim Japonię, Koreę Południową i Australię (w ramach porozumienia RCEP), oraz Unię Europejską, głównie Niemcy i Francję (w umowie CAI), próbuje ograniczać przyszłe ruchy amerykańskiej administracji.

The People's Republic of China's diplomacy in the time of the COVID-19 pandemic

The article analyzes the activities of the PRC and the adaptation of China's foreign policy to the global international situation related to the course and consequences of COVID-19. First, the Authors present the Sino-US relations in the context of increasing rivalry between the two countries and the intensification of Washington's diplomatic relations with Taipei. From Beijing's point of view, only "unification" with Formosa will ensure that the Chinese authorities will be able to accomplish the "great revival of the Chinese people". Next, the article presents the impact of Joe Biden's victory on the intensification of China's promotion of free trade agreements, in particular RCEP, and of the trade negotiations with the European Union. The next section discusses the activities of the PRC in international organizations, including at the UN forums: World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations, and the UN Human Rights Council. Finally, the Authors describe the Chinese "health diplomacy", including China's assistance in combating the pandemic in many countries, mainly in the developing world, and discuss "Safe Cities" – a Huawei technology promoted as a new solution in crisis management.

Keywords: China, United States, multilateralism, COVID-19, mask diplomacy, vaccine diplomacy

Słowa kluczowe: Chiny, Stany Zjednoczone, multilateralizm, COVID-19, dyplomacja maseczkowa, dyplomacja szczepionkowa

Rosja: *stress-test* putinizmu

Rok 2020 przyniósł poważne wyzwania dla rosyjskiego reżimu autorytarnego. Pandemia koronawirusa, która silnie uderzyła w Rosję, doprowadziła do największego od kilkunastu lat kryzysu gospodarczego i demograficznego. Narastały napięcia społeczne i niepokój Kremla o stabilność polityczną, zwłaszcza po próbie zabójstwa przez funkcjonariuszy FSB lidera opozycji Aleksieja Nawalnego i po jego powrocie do Rosji po leczeniu w Niemczech. Wydarzenia te przyczyniły się do ponownego ochłodzenia stosunków z Zachodem, a Rosję dotknęły kolejne unijne i amerykańskie sankcje. W obliczu tych wyzwań Kreml porzucał pozory demokratycznych instytucji i mechanizmów i rozbudowywał dyktaturę, opartą na represjach i manipulacjach. W polityce zagranicznej nie rezygnował z asertywności, zakładając, że zarówno USA, jak i UE zdecydują się na częściową normalizację stosunków z Moskwą bez rosyjskich ustępstw.

Polityka wewnętrzna: dyktatura porzuca pozory

Niepewność w rosyjskich elitach związana ze zbliżającą się stopniowo perspektywą końca – w 2024 roku – ostatniej dozwolonej konstytucją kadencji prezydenckiej Władimira Putina, w powiązaniu ze złymi nastrojami i narastającymi napięciami społecznymi, zapewne wpłynęła na polityczną decyzję Kremla o próbie umocnienia autorytarnego systemu władzy. Temu służyła m.in. dokonana w styczniu 2020 r. nowelizacja konstytucji, m.in. wzmacniająca formalne uprawnienia prezydenta oraz „zerująca” kadencje prezydenckie Putina (w związku z nowelizacją konstytucji kadencje prezydenckie po ich dokonaniu będą liczone od początku; szerzej zob. *Rocznik Strategiczny 2019/20*). Tym samym Władimir Putin otworzył sobie formalną drogę do przedłużenia rządów na kolejne dwie sześcioletnie kadencje (to jest nawet do 2036 r.). Oznaczało to wysłanie przez Kreml elicie politycznej sygnału, iż wszelkie spekulacje o „następcy” Putina i ewentualnej powiązanej z tym reformie ustrojowej są bezzasadne, a co najmniej przedwczesne, co w intencji miało ustabilizować reżim. Z kolei decyzja o wymianie premiera (z „zużytego politycznie” Dmitrija Miedwiediewa na „nową twarz” Michaiła Miszustina) i roszadzie w składzie rządu (szerzej zob. *Rocznik Strategiczny 2019/20*) miała zademonstrować gotowość do stopniowego odnawiania elity i technokratyzacji administracji państwowej (miejsce zasłużonych członków elity stopniowo zajmowali w rządzie technokraci

pozbawieni znaczącej i samodzielnej pozycji politycznej). Poza próbą polepszenia społecznego wizerunku władzy miało to służyć zwiększeniu jej nie najlepszej efektywności.

Na realizację kremlowskich planów miały wpływ poważne wyzwania, przed którymi stanęła Rosja w 2020 r. Była to przede wszystkim pandemia koronawirusa, która dała się silnie odczuć od marca tegoż roku, oraz powiązany z nią i z krótką „wojną naftową” z Arabią Saudyjską spadek cen ropy naftowej i kolejny już kryzys gospodarczy (zob. dalej). Z jednej strony pandemia zmusiła władze do przełożenia o dwa miesiące terminu ogólnonarodowego głosowania nad poprawioną konstytucją, z drugiej strony dała ona pretekst do takiej nowelizacji przepisów dotyczących głosowań (w maju 2020 r.), które otworzyły drogę do masowego fałszowania ich rezultatów¹.

W tej sytuacji „referendum” konstytucyjne przeprowadzone w dniach 25 czerwca – 1 lipca 2020 r. stało się farszą. Wobec poważnie ograniczonej możliwości kontroli przebiegu głosowania i liczenia głosów (przepisy m.in. ograniczyły dostęp niezależnych obserwatorów) szacowana – głównie na podstawie analiz anomalii statystycznych – skala fałszowania frekwencji i wyników głosowania wyniosła około 30 pkt procentowych, co dezawuowało oficjalnie ogłoszone rezultaty „referendum”: 78,5% głosów za poprawkami przy frekwencji 68%². Nie wywołało to jednak protestów społecznych. „Referendum” konstytucyjne stało się dla władz testem zarówno technik manipulacji wynikami głosowań, jak i społecznej reakcji na nie. Obydwa wypadły z punktu widzenia Kremla pomyślnie, do czego przyczyniła się pandemia. Spowodowało to, że władze postanowiły powtórzyć te zabiegi w dorocznych wyborach regionalnych, do których doszło w dniach 11–13 września 2020 r., a które ponownie przyniosły sukces władz, oparty w dużym stopniu na fałszerstwach³.

¹ Najważniejsze zmiany obejmowały rozszerzenie możliwości głosowania przedterminowego i poza lokalem wyborczym (przez pocztę, Internet i za pomocą przenośnych urn), a także (przyjęte pod kątem przyszłych wyborów regionalnych i parlamentarnych) ograniczenia możliwości kandydowania (znaczące rozszerzenie katalogu przestępstw je uniemożliwiających, obejmujące m.in. rozprzestrzenianie „fałszywych wiadomości”). Zob. M. Domańska, „Pandemiczna nowelizacja prawa wyborczego w Rosji”, *Analizy OSW*, 27 maja 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-05-27/pandemiczna-nowelizacja-prawa-wyborczego-w-rosji> [dostęp tu i dalej: 8.03.2021].

² W celu uzyskania pożądaných rezultatów stosowano przy jego okazji nie tylko zabiegi polityczno-propagandowe (m.in. głosowanie przedterminowe rozpoczęło się tuż po uroczystościach obchodów 75-lecia zwycięstwa ZSRR nad nazistowskimi Niemcami, zorganizowanych 24 czerwca w Moskwie, przeniesionych z 9 maja; w jego trakcie wyasygnowano kolejne środki na pomoc finansową dla dotkniętych pandemią obywateli i firm) czy typowe naciski na masowe głosowanie pracowników państwowych instytucji i urzędów. Symbolem głosowania stały się „urny na pieńkach”: wystawiane w różnych miejscach publicznych (w tym obok bloków mieszkalnych, sklepów czy garaży) przenośne urny do głosowania, używane także do głosowania w domach. Szerzej zob. M. Domańska, „Farsa przy urnach. Głosowanie konstytucyjne w Rosji”, *Analizy OSW*, 2 lipiec 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-07-02/farsa-przy-urnach-glosowanie-konstytucyjne-w-rosji>.

³ We wszystkich wyborach gubernatorów i do parlamentów regionalnych zwyciężyli kandydaci partii władzy Jedna Rosja. Kandydatom niezależnym udało się odnieść pewne sukcesy tylko w pojedynczych wyborach lokalnych. Szerzej zob. M. Domańska, „Pandemiczne wybory w Rosji: nowe instrumenty manipulacji”, *Analizy OSW*, 16 września 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-09-16/pandemiczne-wybory-w-rosji-nowe-instrumenty-manipulacji>.

Zanim do tego doszło, Kreml najwyraźniej poważnie zaniepokoił się jednak oznakami wskazującymi na ryzyko destabilizacji sytuacji politycznej. Pierwszym sygnałem ostrzegawczym był wybuch protestów politycznych w dalekowschodnim Kraju Chabarowskim, gdzie 9 lipca 2020 r. aresztowano – na podstawie dawnych zarzutów kryminalnych – rządzącego regionem gubernatora z formalnie tylko opozycyjnej nacjonalistycznej Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji (kierowanej przez skandalistę Władimira Żyrinowskiego) Siergieja Furgala. W 2018 r. wygrał on wybory gubernatorskie wbrew woli Kremla i zaskarbił sobie popularność walką z korupcją i biurokracją oraz aktywną polityką socjalną. Odbywające się od 11 lipca regularne (początkowo codzienne, a następnie cotygodniowe) demonstracje – głównie mieszkańców Chabarowska – w których w szczytowym okresie uczestniczyło nawet kilkadziesiąt tysięcy osób, pokazywały skalę społecznego gniewu i determinacji. Były to przy tym protesty nie tylko w obronie Furgala, ale zwłaszcza przeciwko arogancji Moskwy, odzwierciedlające nastroje mieszkańców wielu regionów rosyjskiej Syberii i Dalekiego Wschodu. Po początkowych próbach zastraszenia protestujących mobilizacją struktur siłowych Kreml postawił jednak na przeczekanie protestów, co na dłuższą metę okazało się skuteczną taktyką.

Kiedy jeszcze doszło do – zaskakującego swoją skalą – wybuchu masowych protestów po sfalszowanych przez władze wyborach prezydenckich 6 sierpnia 2020 r. w sąsiedniej, dotąd relatywnie stabilnej Białorusi (zob. następny rozdział), polityczna paranoja na Kremlu musiała sięgnąć zenitu. Pojawiło się bowiem widmo „kolorowej rewolucji” na Białorusi, które mogło zachęcić licznych niezadowolonych z sytuacji gospodarczej i politycznej Rosjan do odważniejszego występowania przeciwko władzy. Tym bardziej że w Rosji, w tym w Chabarowsku, zauważano oznaki sympatii dla protestujących Białorusinów. Można tylko domniemywać, że w tej sytuacji prezydent Putin podjął decyzję uruchamiającą, jak się okazało później, przygotowywaną od dawna operację Federalnej Służby Bezpieczeństwa – próbę zabójstwa opozycyjnego lidera Aleksieja Nawalnego. Ten ostatni szykował wówczas działania zmierzające do utrudnienia Kremlowi sukcesu we wrześniowych wyborach regionalnych (a następnie w wyborach parlamentarnych we wrześniu 2021 r.).

Załącznik 1

Odyseja Nawalnego

Aleksiej Nawalny (ur. 1976), opozycyjny polityk i bloger, założyciel i przewodniczący Fundacji Walki z Korupcją i Partii Postępu, od lat rzucał wyzwanie Kremlowi, prowadząc śledztwa na temat korupcji i przestępstw wśród członków elity rządzącej, publikując ich rezultaty w Internecie oraz organizując demonstracje antyrządowe. Mimo kontrowersji, jakie budził (zarzucano mu populizm, poglądy nacjonalistyczne, arogancję i skłonności wodzowskie), stał się najbardziej aktywnym i skutecznym

wśród rosyjskich polityków opozycyjnych. Struktury fundacji działały mimo represji w większości rosyjskich regionów, jego filmy i posty miały wielomilionową widownię, a organizowane przezeń demonstracje w Moskwie i wielu innych miastach Rosji gromadziły niekiedy ponad 100 tys. uczestników. Szkodliwe dla Kremla były zarówno ujawniane przez niego kompromitujące ludzi władzy informacje, jak i propagowany przez Nawalnego system tzw. inteligentnego głosowania, prowadzący niekiedy do porażek wspieranych przez Kreml kandydatów w wyborach regionalnych. W związku z tym wyrósł on, zwłaszcza po zabójstwie w 2015 r. Borysa Niemcowa, na głównego przeciwnika reżimu putinowskiego. Władze nie były przy tym w stanie zastraszyć ani zneutralizować Nawalnego ani represjami (liczne areszty, sprawy sądowe i dwa wyroki więzienia w zawieszeniu pod wątpliwymi zarzutami), ani fizycznymi atakami.

Jak wykazało później drobiazgowie dziennikarskie śledztwo portalu Bellingcat, którego rezultaty opublikowano w grudniu 2020 r., od początku 2017 r. przeciwko Nawalnemu prowadzona była skomplikowana operacja FSB. Skład jej uczestników (m.in. toksykolodzy, chemicy) i ich działania wyraźnie wskazywały, iż jej celem nie było standardowe śledzenie polityka, lecz przygotowania do jego zabójstwa w wybranym przez Kreml momencie. 20 sierpnia 2020 r. do takiej próby zabójstwa doszło, gdy na skutek wcześniejszego naniesienia w bliżej nieokreślony sposób na ciało Nawalnego toksycznego środka bojowego typu „nowiczok” doznał on porażenia organizmu podczas przelotu samolotem z Tomska do Moskwy. Dzięki decyzji pilotów samolotu o awaryjnym lądowaniu w Omsku (mimo fałszywego alarmu bombowego na lotnisku) i podaniu Nawalnemu przez funkcjonariuszy policji transportowej atropiny w związku z podejrzeniem otrucia polityk nie zmarł. Pod presją rodziny i zagranicy (głównie władz Niemiec) odizolowany w szpitalu w Omsku Nawalny, za osobistą zgodą Putina, po kilku dniach został ewakuowany medycznym transportem lotniczym do Berlina, gdzie był leczony w klinice Charité. W końcu sierpnia władze niemieckie na podstawie analiz przeprowadzonych przez specjalistyczne instytuty badawcze z Niemiec, Francji i Szwecji potwierdziły, że Nawalny został zatruty „nowiczokiem”. Środek ten znajduje się pod ścisłą kontrolą rosyjskich władz i struktur siłowych i jego użycie nie jest możliwe bez politycznej decyzji najwyższych organów państwowych. Spowodowało to krytykę wobec Rosji ze strony państw zachodnich, głównie europejskich (zob. dalej). Władze rosyjskie odrzuciły wszelką odpowiedzialność za otrucie Nawalnego i odmówiły wszczęcia śledztwa. Początkowo twierdziły, że Nawalny cierpiał na inne schorzenia lub zatrul się sam. Z czasem zaczęły sugerować, że otrucia dokonano w Niemczech w ramach spisku wymierzonego w Rosję.

Nawalny w kolejnych miesiącach pobytu w Niemczech wyszedł z ciężkiego stanu, przeszedł rehabilitację i powrócił do aktywności politycznej. Ponieważ zapowiedział swój powrót do Rosji, rosyjskie władze starały się go od tego odstraszyć, licząc na to, że – jak pokazywał przykład Michaiła Chodorkowskiego – w przypadku pozostania

na emigracji jego wpływy polityczne w Rosji będą stopniowo zanikać. W tym celu wszczęto wobec niego kolejne śledztwo, zagrożono „odwieszeniem” wyroku więzienia i rozesłano za nim list gończy. Mimo to 17 stycznia 2021 r. Aleksiej Nawalny powrócił do Moskwy samolotem. Władze pokazały swą obawę przed nim, podejmując bezprecedensowe działania, w tym czasowo zamykając lotnisko Wnukowo i kierując samolot z Nawalnym (i trzy inne) na lotnisko Szeremietiewo, gdzie podczas kontroli paszportowej opozycjonistę zatrzymano. 18 stycznia, po bezprecedensowym, zamkniętym dla publiczności wyjazdowym posiedzeniu sądu, odbywającym się na terenie komisariatu policji w Chimbach, zdecydowano o jego tymczasowym areszcie na 30 dni, a 2 lutego sąd podjął w pierwszej instancji decyzję o wykonaniu zawieszonego wyroku i odbyciu kary 2 lat i 8 miesięcy więzienia w kolonii karnej. Orzeczenie podtrzymał 20 lutego sąd apelacyjny, a w końcu tego miesiąca Nawalnego przewieziono – w celu wykonania wyroku – do kolonii karnej w Pokrowie w obwodzie władymirskim, gdzie wkrótce zaczął się pogarszać jego stan zdrowia.

Odwaga Nawalnego, który mimo realnego zagrożenia życia zdecydował się na powrót do Rosji i nie wyrzekł się działalności opozycyjnej, zaskarbiła mu szacunek krytycznie wobec Kremla nastawionej części rosyjskiego społeczeństwa, kontrastujący z – nerwowym i zdradzającym strach – zachowaniem władz. O tym, że pozostaje on groźny dla Kremla nawet mimo pozbawienia wolności, świadczyły, po pierwsze, opublikowany przez jego współpracowników w serwisie YouTube długi film obnażający patologie dyktatury Putina i korupcję jego otoczenia, który w ciągu tygodnia obejrzało 100 mln osób⁴, a także niesankcjonowane demonstracje, jedne z największych w historii poradzieckiej Rosji, do których doszło na jego wezwanie 23 stycznia, a następnie 31 stycznia 2021 r.⁵

⁴ Według danych serwisu YouTube, około 62% z nich stanowiły odsłony w Rosji, a liczba unikalnych odbiorców wyniosła około 1/3, co dawałoby około 21 mln Rosjan. Zob. „Фильм Навального о ‘дворце Путина’ набрал 100 млн просмотров. Как и где его смотрят”, 28 stycznia 2021 r., <https://www.bbc.com/russian/news-55822334>. Film (zob. <https://www.youtube.com/watch?v=ipAnwilMncl>) streszcza historię Putina, od niezbyt ważnego i pozbawionego sukcesów agenta KGB w NRD, poprzez współpracującego z mafią petersburskiego urzędnika, szybką moskiewską karierę wspieraną przez skorumpowane otoczenie prezydenta Borysa Jelcyna aż do funkcji prezydenta FR. Prezentuje relacje, dokumenty i zdjęcia wskazujące na stworzenie przez Putina systemu wykorzystywania swojego stanowiska, sieci urzędników i biznesmenów oraz instrumentów państwa do osobistego bogacenia się. Symbolem tego stał się zbudowany dla niego ze środków pochodzących z korupcji ochraniający przez służby specjalne wielki pałac pod Gelendżikiem na wybrzeżu Morza Czarnego (jego wartość wraz z otoczeniem szacuje się na 1,5 mld USD), pełen luksusowego wyposażenia, zdradzający jednak brak gustu głównego użytkownika. Film stał się przebojem rosyjskiego i międzynarodowego Internetu i wyrządził Putinowi trudne do oszacowania szkody reputacyjne.

⁵ Bez względu na zimno, wysokie ryzyko i rosnącą brutalność sił porządkowych w pierwszej z nich uczestniczyło nawet ponad 100 tys. osób w ponad 130 miastach (z czego większość w Moskwie i Petersburgu), a zatrzymano ponad 3,7 tys. osób. Mimo zastraszania, prewencyjnych zatrzymań i bezprecedensowej blokady większości centrum Moskwy kolejna demonstracja zgromadziła dziesiątki tysięcy osób, a zatrzymano ponad 5 tys.

Wydarzenia te nie świadczyły o wysokim prawdopodobieństwie przesilenia politycznego. Zbyt duży był ciągle poziom strachu, obojętności lub bierności wśród większości rosyjskiego społeczeństwa oraz zbyt silny i ciągle skonsolidowany aparat władzy i represji. Jednak działania Nawalnego i jego zwolenników wraz z innymi przejawami protestacyjnej aktywności rosyjskiego społeczeństwa pokazywały narastający problem deficytu legitymacji politycznej Putina, a także wzrost determinacji jego przeciwników, licznych zwłaszcza wśród rosyjskiego młodego pokolenia (które można było uznać w dużej części za politycznie „stracone” dla Kremla). Był to zły prognostyk dla władz, które coraz bardziej zmierzały w kierunku zaostrzania represji i porzucania pozorów demokratycznej imitacji na rzecz bezprawia i przemocy, co w dłuższej perspektywie zwiększało ryzyko poważniejszej destabilizacji.

Przejawem tego trendu były, z jednej strony, wspomniane wyżej zmiany prawa wyborczego zamieniające stopniowo głosowania w pusty rytuał i fikcję, a z drugiej – kolejne ustawy ograniczające wolność słowa, w tym w Internecie, swobodę zgromadzeń i możliwość działalności niezależnej, w tym organizacji pozarządowych. Cała seria takich ustaw została przyjęta przez parlament i podpisana przez prezydenta Putina w grudniu 2020 r.⁶

Tabela 1

Przyjęte w grudniu 2020 r. ustawy zaostrzające system autorytarny w Rosji

Ustawa	Najważniejsze postanowienia	Główne konsekwencje
Nowelizacja ustawy o dodatkowych środkach przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego	Poszerzenie kategorii podmiotów, którym można nadać status „agenta zagranicznego”, m.in. o osoby fizyczne, organizacje międzynarodowe i niemające osobowości prawnej, obywateli obcych państw; poszerzenie pojęcia finansowania z zagranicy o pośrednictwo podmiotów rosyjskich; nakaz informowania o statusie „agenta zagranicznego” przy podawaniu wszelkiej informacji o danym podmiocie lub przekazywaniu pochodzących od niego materiałów	Dalsze ograniczenie swobody aktywności organizacji pozarządowych, podmiotów i osób korzystających z dofinansowania z zagranicy i ich stygmatyzacja w społeczeństwie rosyjskim; odstraszenie osób i instytucji od współpracy z zagranicą
Nowelizacja kodeksu karnego	Podniesienie kar za umyślne naruszenie przepisów o „agentach zagranicznych” – maksymalnie do 5 lat więzienia	jw.
Nowelizacja ustawy o zgromadzeniach	Poszerzenie definicji zgromadzenia w sposób obejmujący m.in. zbiorowe i jednoosobowe pikiety; poszerzenie wymogów wobec organizatorów	Poważne ograniczenie wolności zgromadzeń i poddanie ich całkowitej arbitralnej decyzji władz; likwidacja anonimowości wsparcia dla

⁶ Szerzej zob. M. Domańska, „Dokręcanie śruby. Represyjne ustawy Putina”, *Komentarze OSW*, 18 lutego 2021 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-02-18/dokręcanie-sruby-represyjne-ustawy-putina>.

Tabela 1 – *ciąg dalszy*

Ustawa	Najważniejsze postanowienia	Główne konsekwencje
Nowelizacja ustawy o zgromadzeniach	zgromadzeń oraz możliwości wpływu władz na sposoby ich organizacji; ograniczenia praw przedstawicieli mediów relacjonujących zgromadzenia; zakaz finansowania i wspierania zgromadzeń m.in. ze źródeł anonimowych, zagranicznych i pochodzących od „agentów zagranicznych”; obowiązek transparentności i rozliczania finansowania zgromadzeń	zgromadzeń, odstraszać od prób organizacji zgromadzeń sprzecznych z interesem władz
Nowelizacja kodeksu karnego	Poszerzenie kategorii umyślnych działań prowadzących do blokowania środków transportu i pieszych oraz podwyższenie kar za nie – maksymalnie do 1 roku więzienia	jw.
Nowelizacja ustawy o działaniach wobec podmiotów uczestniczących w naruszeniach praw obywateli	Wprowadzenie możliwości całkowitego lub częściowego ograniczenia dostępu do serwisów internetowych „cenzurujących” informację lub utrudniających użytkownikom (w tym mediom) rozpowszechnianie treści na terenie Rosji; upoważnienie Prokuratora Generalnego (w konsultacji z MSZ) do decyzji o blokadzie	Potencjalne ograniczenie wolności dostępu do usług serwisów internetowych i sieci społecznościowych (takich jak Facebook, Twitter czy Instagram) pod pretekstem „cenzurowania” przez nie rosyjskich urzędników i mediów
Nowelizacja kodeksu karnego	Poszerzenie kategorii „oszczerstwa” o publikowanie, w tym w Internecie, tego typu informacji m.in. o grupach osób (w tym anonimowych) oraz podwyższenie kar za to przestępstwo maksymalnie do 5 lat więzienia	Poważne ograniczenie wolności słowa, w tym w Internecie, a zwłaszcza krytyki władz (nie tylko personalnej)
Nowelizacja kodeksu wykroczeń	Znaczące podwyższenie wysokości grzywien za publikowanie „obraźliwych” treści w Internecie	jw.
Nowelizacja ustawy o informacji	Zwiększenie odpowiedzialności administratorów serwisów internetowych i sieci społecznościowych za kontrolę publikowanych treści pod kątem ich zgodności z prawem	Ograniczenie wolności słowa w Internecie, presja na cenzurowanie wypowiedzi użytkowników Internetu przez administratorów sieci
Nowelizacja ustaw w celu ochrony poufności danych i działań operacyjno-śledczych	Istotne poszerzenie możliwości wprowadzania zakazu publikacji danych osobowych, w tym majątkowych, dotyczących funkcjonariuszy publicznych, w tym zwłaszcza przedstawicieli struktur siłowych; zakaz ujawniania informacji dotyczących działań operacyjno-śledczych	Ograniczenie wolności słowa w Internecie przez blokowanie informacji mogących służyć ujawnianiu przestępstw, w tym korupcji, wśród funkcjonariuszy publicznych

Źródło: M. Domańska, „Dokęcanie śruby. Represyjne ustawy Putina”, *Komentarze OSW*, 18 lutego 2021 r.

Gospodarka i społeczeństwo: kryzys pandemiczny

Czynnikiem, który najsilniej wpłynął na rosyjską gospodarkę i życie społeczne w 2020 r., była pandemia koronawirusa, która dotarła do Rosji w końcu stycznia tego roku. Zgodnie z powtarzającym się w dużym stopniu wzorcem z innych państw, liczba zachorowań systematycznie i coraz szybciej rosła, osiągając pierwszy szczyt (ponad 11 tys. dziennych zarejestrowanych zachorowań) w połowie maja. W okresie letnim pandemia przygasła, by ze zdwojoną siłą powrócić jesienią i zimą, osiągając kolejny szczyt 24 grudnia 2020 r. (niemal 30 tys. zachorowań). W ciągu roku (do końca stycznia 2021 r.), wedle oficjalnych danych, na COVID-19 zachorowało 3,8 mln mieszkańców Rosji, z czego 3,25 mln wyzdrowiało, a 72,2 tys. osób z tego powodu zmarło⁷. Wielu Rosjan odnosiło się jednak nieufnie do oficjalnych danych, co uzasadniały ujawnione w pojedynczych regionach przykłady fałszowania statystyk. Także z obiektywnych przyczyn określenie rzeczywistych rozmiarów pandemii było trudne, a ważny pomocniczy wskaźnik stanowił poziom ponadnormalnych (wobec średniej statystycznej) zgonów, których liczbę w 2020 r. (kwiecień–grudzień) szacowano na około 360 tys.⁸ Dane te obrazowały, jak mocno pandemia uderzyła w niedoinwestowany system ochrony zdrowia w Rosji, osłabiony prowadzonymi w poprzednich latach działaniami w ramach tzw. optymalizacji (sprowadzającej się najczęściej do likwidacji wielu szpitali i placówek medycznych na prowincji, powiązanych z redukcją personelu).

Pandemia, obniżając globalną produkcję przemysłową i zapotrzebowanie na energię, sprzyjała także spadkowi cen ropy naftowej, dla której kolejnym ciosem była krótka rosyjsko-saudyjska „wojna cenowa” (8 marca – 9 kwietnia 2020 r., zakończona porozumieniem o wielkości redukcji wydobycia ropy). Przejściowo obniżyła ona cenę rosyjskiej ropy URALS do około 10 USD za baryłkę (w transakcjach terminowych doszło nawet do tego, że cena ropy miała wartość ujemną). W kolejnych miesiącach cena wahała się silnie, aby osiągnąć średnio 41,7 USD (tj. o 34% mniej niż w 2019 r., gdy wynosiła 63,6 USD), co było wartością nieznacznie mniejszą od ceny referencyjnej założonej w budżecie federalnym. Ten kluczowy dla rosyjskiej gospodarki czynnik, wraz z wprowadzonym wiosną 2020 r. lockdownem, spowodował, że optymistyczne plany rządu dotyczące wzrostu gospodarczego i proficytu budżetu zostały przekreślone. Mimo to wskaźniki podsumowujące 2020 rok były jednak lepsze niż niektóre czarne scenariusze rysowane wiosną tego roku.

⁷ Bieżące oficjalne dane na temat pandemii w Rosji można znaleźć na rządowym portalu Stopkoronawirus.rf, <https://stopkoronawirus.rf/information/>. Dane o śmiertelności na COVID-19 różnią się od danych Rosstatu, opartych na informacjach z urzędów stanu cywilnego, wedle których od kwietnia do grudnia 2020 r. ponad 162 tys. zmarłych miało zdiagnozowany COVID-19, choć niekoniecznie była to główna przyczyna ich śmierci.

⁸ Dane za RBK.ru, 8 lutego 2021 r., <https://www.rbk.ru/economics/08/02/2021/602132e19a7947073f7ddeb5>.

Tabela 2

Rosja w kryzysie: wybrane kluczowe wskaźniki

Wskaźnik	Wartość w 2020 r.	Wartość w 2019 r.
Zmiana PKB rok/rok (%)	-3,1	1,3
Zmiana poziomu produkcji przemysłowej rok/rok (%)	-2,6	2,4
Wzrost/spadek inwestycji w kapitał trwały rok/rok (%)	-4,1 (I-IX)	1,7
Inflacja XII-XII (%)	4,9	3
Wartość eksportu (USD)	331,7 mld	379,2 mld
Wartość importu (USD)	239,7 mld (I-XI)	229,9 mld
Odływ kapitału netto (USD)	47,8 mld	22,1 mld

Źródło: oprac. własne na podstawie danych Państwowego Komitetu Statystycznego FR, www.rosstat.gov.ru.**Załącznik 2*****Spadek dochodów naftowo-gazowych***

Skalę kryzysu pokazywał zwłaszcza spadek eksportu o około 21%, co było pochodną głównie redukcji cen eksportowanych przez Rosję surowców energetycznych. Według danych podawanych przez Gazprom eksport gazu ziemnego poza obszar poradziecki zmniejszył się w 2020 r. do 175 mld m³ (z około 200 mld m³ w 2019 r.), a według Federalnej Służby Celnej (FTS) ogólna wartość wyeksportowanego gazu rurociągowego zmniejszyła się o około 39,5%, przy spadku fizycznej jego wielkości o 9,7%. Dochody z eksportu LNG spadły zaś o około 15%. Z kolei wartość eksportu ropy surowej (głównego źródła dochodów Rosji) zmniejszyła się w tym samym czasie o około 41% (spadek wolumenu – o 11%), a produktów ropopochodnych – o 32%. Odczuł to budżet federalny, którego dochody naftowo-gazowe spadły o 30,4%. Jedyną dobrą stroną tej sytuacji był fakt, iż oznaczało to rekordowo niski poziom udziału dochodów naftowo-gazowych w ogólnych dochodach budżetu – około 28% (około 5% PKB)⁹. Nie był to jednak bynajmniej sukces głoszonego od lat przez rosyjskie władze celu dywersyfikacji rosyjskiej gospodarki, jego przyczyną bowiem nie stanowił wzrost dochodów z eksportu pozasurowcowego.

⁹ W latach 2011–2014 udział ten sięgał 50% ogółu dochodów i 9% PKB. Dane FTS za: <https://customs.gov.ru/statistic/%D0%AF%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C%20-%20%D0%BC%D0%B0%D0%B9%202018>; Dane FTS, Ministerstwa Finansów i Gazpromu za: „Доходы РФ от экспорта нефти в 2020 году рухнули на две пятых”, 18 stycznia 2021 r., <https://teknoblog.ru/2021/01/18/109792>; „Нефтегазовые доходы бюджета России рухнули до исторического минимума”, 22 stycznia 2021 r., <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/neftegazovye-dokhody-byudzheta-rossii-rukhnuli-do-istoricheskogo-minimuma-1029994376>.

W konsekwencji rosyjski budżet federalny odnotował w 2020 r. deficyt w wysokości 3,8% PKB (4,1 bln rubli, czyli równowartość około 57 mld USD), największy od kryzysu 2009 r. Wynikało to także ze strategii wydatków, które znacząco wzrosły (o 16% ponad plan) mimo spadku dochodów (o 9% wobec planu). Największy wzrost (o 43%) odnotowały wydatki socjalne, których udział w budżecie zwiększył się do 30,6% (z 26,8% w 2019 r.), i ochrona zdrowia (wzrost wydatków o 90%, udziału z 3,9% do 5,8%).

Deficyt budżetu pokryty został głównie przez wzrostu długu (przede wszystkim emisję obligacji skarbu państwa wykupywanych głównie przez podmioty rosyjskie). W rezultacie dług publiczny wzrósł o ponad 5 pkt procentowych – do około 19% PKB (co jednak nadal stanowiło niski i bezpieczny poziom na tle innych państw). W niewielkiej części został też pokryty z rezerw (Funduszu Dobrobytu Narodowego, FDN). Mimo to rezerwy walutowo-kruszcowe Rosji wzrosły w 2020 r. o ponad 41 mld USD (do 597,4 mld USD), a FDN powiększył się o 58 mld USD (do 183,3 mld USD). W tym samym czasie zmniejszyło się (o 23 mld USD) zadłużenie zagraniczne, do 470 mld USD. Szukając nowych źródeł dochodów, władze sięgały przede wszystkim do zwiększania obciążeń dla większego biznesu¹⁰.

Załącznik 3

Władze i społeczeństwo w pandemii

Rosjanie, podobnie jak mieszkańcy wielu innych państw, dotknięci zostali wieloma ograniczeniami w poruszaniu się i zamknięciem większości lokali usługowych. Już w końcu stycznia 2020 r., aby zapobiec rozprzestrzenianiu się pandemii, zamknięto granice Rosji z Chinami i Mongolią, a w końcu marca – ze wszystkimi państwami. Pomiędzy 28 marca a 10 maja obowiązywały w Rosji dni wolne od pracy i nauki szkolnej, a wiele regionów narzuciło ograniczenia w poruszaniu się (najostrzejsze w Moskwie, gdzie obowiązywał zakaz wychodzenia z domu poza ważnymi potrzebami i wprowadzono elektroniczny system monitoringu przemieszczania się obywateli za pomocą aplikacji w telefonach). Większość regulacji w kwestii taktyki walki z pandemią przyjął rządowy sztab z premierem Michaiłem Miszustinem na czele, a w Moskwie – sztab kierowany przez mera Siergieja Sobjanina. W praktyce strategiczne decyzje podejmował prezydent Putin, zwracając się do obywateli z wystąpieniami. Odpowiedzialność za szczegółowe rozwiązania przerzucono na regiony¹¹.

¹⁰ Prezydent Putin ogłosił w kwietniu m.in. podniesienie z 2 do 15% podatku od dywidend wypłacanych podmiotom zagranicznym (co naruszało umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania zawarte z niektórymi państwami) oraz wprowadzenie 13-procentowego podatku od dochodu z lokat kapitałowych i inwestycji w papiery wartościowe powyżej 1 mln rubli (ok. 12 tys. USD).

¹¹ Szerzej zob.: I. Wiśniewska, „Rosja wobec pandemii koronawirusa: pochwała obleżonej twierdzy”, *Analizy OSW*, 18 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-18/rosja-wobec-pandemii-koronawirusa-pochwala-oblezonej-twierdzy>; M. Domańska, J. Rogoża, I. Wiśniewska, „Kryzysowe orędownie

Zwracał uwagę fakt, że działania osłonowe dla gospodarki i obywateli, które rosyjski rząd wdrożył w kilku falach głównie wiosną 2020 r., były dość skromne na tle tych podejmowanych przez inne państwa rozwinięte; ich wartość wyniosła bowiem w sumie około 3,5% PKB (równowartość nieco ponad 50 mld USD). Najważniejsze z nich obejmowały ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe i tanie kredyty dla najbardziej poszkodowanych firm i osób oraz dodatkowe wypłaty socjalne, zwłaszcza dla rodzin z dziećmi.

Rosja w walce z pandemią postawiła na samowystarczalność, także w kwestii wyprodukowania szczepionki na COVID-19. W rezultacie intensywnych badań, mimo niezakończonych testów (ich trzecia faza została zakończona do końca stycznia 2021 r.), w sierpniu wstępnie została zarejestrowana pierwsza rosyjska szczepionka (starszego typu, tzw. pierwszej generacji, oparta na wcześniejszych preparatach przeciwko innym chorobom zakaźnym), znana pod handlową nazwą Sputnik-V (w październiku – kolejna, EpiVakKorona). Jesienią 2020 r. rozpoczęto szczepienia pracowników służb medycznych, a w styczniu 2021 r. – szczepienia powszechne ludności (które postępowały dość powoli z powodu problemów z uruchomieniem masowej produkcji szczepionki). Problem powiększał fakt, że Rosja – z powodów wizerunkowych – usiłowała za wszelką cenę nie odstawać od rozwiniętych państw zachodnich (a nawet je prześcignąć) pod względem zarówno tempa prac nad szczepionką, jak i w rywalizacji o jej eksport (głównie do krajów rozwijających się, ale także do Europy). Budziło to obawy, także wśród Rosjan, w kwestii bezpieczeństwa zdrowotnego rosyjskiego produktu¹².

Pandemia wywołała naturalny strach wśród obywateli, ale z czasem zaczęło przeważać rozdrażnienie wprowadzanymi ograniczeniami, które głównie z tego powodu stopniowo łagodzono i z reguły nie wprowadzano ich ponownie mimo jesiennej eksplozji zachorowań. Powodem społecznego niezadowolenia był przede wszystkim dalszy spadek poziomu życia, pogłębiony przez wiosenny lockdown mimo ograniczonego wsparcia socjalnego ze strony państwa.

Putina – Kreml na froncie walki z koronawirusem”, *Analizy OSW*, 26 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-26/kryzysowe-oredzie-putina-kreml-na-froncie-walki-z-koronawirusem>; M. Domańska, „Rosja: monitoring społeczny odpowiedzi na pandemię”, *Analizy OSW*, 3 kwietnia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-04-03/rosja-monitoring-spoeczny-odpowiedzia-na-pandemie>.

¹² W sondażu z sierpnia 2020 r. 52% Rosjan zadeklarowało, że z różnych przyczyn (głównie braku zaufania do szczepionki) nie zamierza się zaszczepić przeciwko COVID-19. Szerzej o rosyjskich szczepionkach i ich problemach zob.: J. Rogoża, I. Wiśniewska, „Rosja w globalnym wyścigu szczepionek”, *Komentarz OSW*, 28 października 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-10-28/rosja-w-globalnym-wyscigu-szczepionek>; eidem, „Rosyjskie szczepionki: wąskie gardło produkcyjne”, *Analizy OSW*, 26 listopada 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-11-26/rosyjskie-szczepionki-waskie-gardlo-produkcyjne>; J. Rogoża, „Rosja: masowa akcja szczepień pod presją polityczną”, *Analizy OSW*, 9 grudnia 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-12-09/rosja-masowa-akcja-szczepien-pod-presja-polityczna>.

Oficjalna statystyka nie oddawała skali społecznych konsekwencji kryzysu (według danych Rosstatu dochody realne spadły w 2020 r. o 3,5%, a płace realne wręcz wzrosły – o 2,5%). Radykalnemu ograniczeniu uległy bowiem dochody nieformalne (nadal powszechnie wypłacane „w kopertach” części wynagrodzeń). Problem pogłębiała dewaluacja rubla (jego wartość wobec dolara USA wahała się silnie między 61 a 81 rubli, na koniec 2020 r. rubel stracił na wartości 17%). Wzrosło też wyrażnie (o 27,6%) bezrobocie: do 4,4 mln osób (jego stopa jednak nadal pozostawała relatywnie niska: 5,9%). Liczba Rosjan żyjących poniżej progu ubóstwa zwiększyła się natomiast do 19,6 mln (13,3%).

Pandemia odbiła się też na **wskaźnikach demograficznych**, które wyglądały dość dramatycznie. Wzrost śmiertelności (głównie na skutek COVID-19) spowodował silny ujemny przyrost naturalny (w liczbach bezwzględnych: –689 tys., czyli o 5,4 ‰). Jednocześnie bardzo niewielki przyrost migracyjny (wiosną i latem na skutek lockdownu i kryzysu gospodarczego z Rosji wyjechała większość migrantów zarobkowych) doprowadził do spadku oficjalnej liczby ludności Rosji aż o 582,2 tys. osób, największego od 15 lat.

Polityka zagraniczna

Pandemia koronawirusa wywarła wpływ także na politykę zagraniczną Rosji. Moskwa liczyła, że to globalne wyzwanie może doprowadzić państwa zachodnie do przeoczenia polityki m.in. wobec Rosji. Władze Federacji Rosyjskiej starały się w związku z tym w swej politycznej retoryce podkreślać potrzebę międzynarodowej solidarności w obliczu pandemii. Moskwa sama zorganizowała demonstracyjną akcję pomocy Włochom, wysyłając do tego kraju (w marcu 2020 r.) trzynaście samolotów transportowych ze sprzętem medycznym i ośmioma zespołami lekarzy i pielęgniarek wojskowych¹³. W kolejnym miesiącu podobnej pomocy udzieliła Serbii. Rosja próbowała wykorzystać tę sytuację, inicjując kampanię dyplomatyczną na rzecz ograniczenia lub wręcz zniesienia zachodnich sankcji (formalnie nie tylko przeciw niej)¹⁴.

¹³ Co ciekawe, organizowało ją rosyjskie Ministerstwo Obrony, nie zaś powołane do tych celów Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, i była ona, niezależnie od dyskusyjnego praktycznego znaczenia, gestem politycznym. Jak donosiła włoska gazeta *La Stampa*, strona włoska miała problem z zagospodarowaniem rosyjskiej pomocy, której użyteczność była niska. Zob. „80% of Russia's coronavirus aid to Italy 'useless' – *La Stampa*”, *The Moscow Times*, 20 marca 2020 r., <https://www.themoscowtimes.com/2020/03/26/80-of-russias-coronavirus-aid-to-italy-useless-la-stampa-a69756>. O rosyjskiej pomocy szerzej zob. A. Wilk, „Armia rosyjska w walce z pandemią koronawirusa we Włoszech”, *Analizy OSW*, 23 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/en/node/27914>.

¹⁴ M.in. szef rosyjskiej dyplomacji Siergiej Ławrow, wraz ze swoimi odpowiednikami z innych państw autorytarnych objętych sankcjami (poza Rosją: Chin, Syrii, Iranu, Korei Północnej, Wenezueli, Nikaragui i Kuby), 26 marca 2020 r. podpisał list wzywający sekretarza generalnego ONZ António Guterresa do inicjatywy na rzecz zniesienia „jednostronnych sankcji”, przeszkadzających w globalnej walce z pandemią koronawirusa. Z bardziej ogólnikowym apelem w tej kwestii wystąpił tego samego dnia, podczas wirtualnego szczytu G-20, także prezydent Putin. Jego rzecznik Dmitrij Pieskow chwalił tych zachodnich polityków (głównie

Moskwa z pewną nadzieją patrzyła na narastający w części państw zachodniej Europy lobbing na rzecz pozytywnej rewizji stosunków **Unii Europejskiej** z Rosją, pogłębienia tzw. selektywnej współpracy z nią. Od dłuższego czasu krytyczne wobec polityki sankcji były m.in. rządy Włoch, Austrii i Finlandii. O podjęcie współpracy z Rosją zabiegał prezydent Francji Emmanuel Macron, głosząc hasło budowy „architektury zaufania i bezpieczeństwa” w Europie z udziałem Rosji¹⁵. Z inicjatywy Niemiec i Francji w marcu 2020 r. rozpoczęła się w Unii Europejskiej formalna dyskusja na temat przeglądu polityki wobec Rosji, a w drugiej połowie roku (kiedy przewodnictwo w UE objęły Niemcy) planowano dyskusję nad niemieckimi propozycjami w tej kwestii.

Jednak działania w tym kierunku przyhamowała z jednej strony pandemia koronawirusa, która poważnie ograniczyła kontakty dyplomatyczne, a z drugiej strony sam Kreml, który poważnie pogorszył swój wizerunek, decydując się na próbę zabójstwa Aleksieja Nawalnego. Sprawa ta wzburzyła europejską opinię publiczną, a władze Niemiec ujawniły wyniki badań, wskazujące na użycie wobec Nawalnego bojowego środka chemicznego. Wobec zignorowania zbiorowych i grupowych (w tym niemiecko-francuskiego) wezwań europejskich do wyjaśnienia sprawy Nawalnego przez Moskwę, UE przy wsparciu Wielkiej Brytanii wprowadziła 20 października 2020 r. sankcje wobec grupy rosyjskich funkcjonariuszy służb specjalnych i laboratoriów za złamanie konwencji o zakazie broni chemicznej. Wcześniej, w lipcu 2020 r., UE zarządziła sankcje indywidualne wobec rosyjskich funkcjonariuszy za udział w ostatnich latach w cyberatakach przeciwko instytucjom politycznym w Europie. Z kolei w grudniu 2020 r. UE przyjęła mechanizm sankcji przeciwko osobom i podmiotom naruszającym prawa człowieka, którego obiektem w marcu 2021 r. stała się także Rosja. Moskwa była wyraźnie rozdrażniona tą sytuacją i jej retoryka wobec UE, ale także władz Niemiec (i w mniejszym stopniu Francji) stała się ostra. Nie oznaczało to jednak, że dialog został zerwany, a lobbing w Europie na rzecz „normalizacji” stosunków z Rosją ustał. Tym bardziej że czynnikiem wpływającym na sytuację były również narastające w UE próby zademonstrowania „strategicznej autonomii” wobec Waszyngtonu.

W stosunkach z **USA** Moskwa była rozczarowana administracją Donalda Trumpa, kontynuowała ona bowiem presję sankcyjną wobec Rosji i demontaż reżimu kontroli zbrojeń, którego naruszanie dawało dotąd asymetryczne korzyści stronie rosyjskiej. Rosyjskie podmioty w 2020 r. kilkakrotnie stały się obiektem sankcji ze strony

z niemieckiej partii AfD), którzy wzywali do zniesienia unijnych sankcji przeciwko Rosji. Dwuznaczność tych inicjatyw polegała na tym, iż żadne sankcje nie obejmują artykułów farmaceutycznych czy medycznych ani pomocy humanitarnej.

¹⁵ Szerzej na temat polityki Francji Macrona wobec Rosji i reakcji na nią Moskwy zob. M. Menkiszak, „Mów do mnie jeszcze. Rosja wobec inicjatyw detente Macrona”, *Punkt Widzenia OSW*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2021-03-09/mow-do-mnie-jeszcze>. Autorem programowych dokumentów na temat współpracy z Rosją był także ambasador UE w Rosji Markus Ederer. Z mglistymi hasłami „nowej polityki wschodniej” UE występował również szef niemieckiej dyplomacji Heiko Maas.

USA. Miały one związek ze wspieraniem przez Rosję reżimu Maduro w Wenezueli (luty, marzec 2020), co zmusiło rosyjski koncern naftowy Rosnieft' do wycofania się w końcu marca z projektów w tym państwie. We wrześniu 2020 i w styczniu 2021 r. sankcjami objęto grupę Ukraińców i Rosjan, na zlecenie rosyjskich służb specjalnych próbujących wpływać poprzez media internetowe na wybory prezydenckie w USA. W grudniu 2020 r. Kongres USA w ramach ustawy o funduszach obronnych uchwalił regulacje (PEESCA) zaostrzające sankcje (wprowadzone ustawą PEESA w grudniu 2019 r.), które uderzały w budowę gazociągu Nord Stream 2 (objęte nim zostały m.in. firmy zajmujące się układaniem rur i wspierające inwestycję w jakikolwiek sposób), co doprowadziło m.in. do wycofania się z projektu zachodnich firm ubezpieczeniowych. W styczniu 2021 r. sankcjami objęto bezpośrednio barki przeznaczone do układania rur.

Moskwa była wysoce niezadowolona z powodu wstrzymania (od grudnia 2019 r.) budowy niemal ukończonego gazociągu Nord Stream 2 na skutek sankcji amerykańskich. Liczyła jednak na to, że nowa administracja Joe Bidena złagodzi swój stosunek do projektu, chcąc odbudować poważnie pogorszone stosunki z Niemcami, których rząd aktywnie wspierał dokończenie inwestycji¹⁶.

Rosja potępiała także politykę administracji Trumpa kontynuującą wycofywanie się USA z porozumień rozbrojeniowych naruszanych przez Rosję. W maju 2020 r. USA notyfikowały swoje wyjście z **Traktatu o otwartych przestworzach** z 1992 r., umożliwiającego jego sygnatariuszom (34 państwom Europy i Ameryki Północnej) dokonywanie przelotów samolotów obserwacyjnych nad swoimi terytoriami w ramach środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Decyzja (weszła w życie 22 listopada 2020 r.) była spowodowana systematycznym naruszaniem traktatu przez Rosję, która ograniczała przeloty nad częścią swojego terytorium, oraz oskarżeniami wobec Moskwy o wykorzystywanie go do zbierania informacji o infrastrukturze krytycznej USA. Moskwa liczyła, że na tym tle dojdzie do sporów pomiędzy europejskimi członkami NATO, chcącymi utrzymać traktat (nie posiadały one, w przeciwieństwie do USA i Rosji, zwiadu satelitarnego zdolnego zastąpić loty obserwacyjne), i USA¹⁷. W tym celu strona

¹⁶ Szerzej zob. R. Formuszewicz, S. Kardaś, A. Łoskot-Strachota, „Spór wokół Nord Streamu 2: stanowiska i perspektywy”, *Komentarze OSW*, 10 marca 2021 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-03-10/spor-wokol-nord-streamu-2-stanowiska-i-perspektywy>. M.in. na skutek lobbingu niemieckiego Kongres USA w ustawie PEESCA wprowadził wyłączenie od sankcji dla rządów i podmiotów państwowych z państw europejskich, co starała się wykorzystać strona niemiecka, próbując powołać państwową fundację, mającą ochronić podmioty realizujące projekt przed amerykańskimi sankcjami. Szerzej zob. A. Łoskot-Strachota, „Kongres USA: porozumienie w sprawie nowych sankcji wobec Nord Streamu 2”, *Analizy OSW*, 4 grudnia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-12-04/kongres-usa-porozumienie-w-sprawie-nowych-sankcji-wobec-nord-streamu>; R. Formuszewicz, „Niemcy: próba obejścia sankcji wobec Nord Streamu 2”, *Analizy OSW*, 14 stycznia 2021 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-01-14/niemcy-proba-obejscia-sankcji-wobec-nord-streamu-2>.

¹⁷ Szerzej zob. M. Menkiszak, „Krokodyle lży: Rosja wobec wyjścia USA z Traktatu o otwartych przestworzach”, *Analizy OSW*, 22 maja 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-05-22/krokodyle-lzy-rosja-wobec-wyjscia-usa-z-traktatu-o-otwartych>.

rosyjska zażądała od tych pierwszych dodatkowego prawnie wiążącego zobowiązania do nieprzekazywania stronie amerykańskiej danych zebranych podczas lotów, grożąc w przeciwnym razie swym wyjściem z traktatu.

Podobną taktykę Rosja stosowała w kwestii konsekwencji końca **reżimu INF** w Europie. W październiku 2020 r. prezydent Putin przedstawił europejskim członkom NATO ofertę bezterminowego rosyjskiego (jednostronnego) moratorium na nierozmieszczanie rakiet średniego zasięgu na zachód od Uralu oraz możliwości inspekcji w obwodzie kaliningradzkim, gdzie według USA zostały rozmieszczone rosyjskie rakiet średniego zasięgu¹⁸. Oferta ta, mająca na celu podzielenie NATO, została jednak odrzucona lub zignorowana przez sojuszników (niekonkretne zainteresowanie dialogiem wyraziła jedynie Francja), ponieważ prowadziłaby do utrwalenia istniejącej strategicznej asymetrii w Europie na korzyść Rosji (rosyjskie rakiet średniego zasięgu zostały już w Europie rozmieszczone, a natowskie nie), nie zapewniając efektywnych środków weryfikacji rosyjskich deklaracji.

Sukces natomiast Rosja odniosła w sprawie traktatu o dalszym ograniczeniu strategicznych zbrojeń nuklearnych (**Nowy START**) z 1993 r., na czym zależało jej z powodów zarówno wojskowych (chciała utrzymać ograniczenia dla amerykańskich zbrojeń nuklearnych), jak i polityczno-wizerunkowych (formalny parytet między stronami, będący istotnym elementem mocarstwowego wizerunku Rosji). Przedłużenie tego traktatu (którego termin obowiązywania upływał w lutym 2021 r.) administracja Trumpa uzależniała od włączenia do niego Chin i powiązania go z rosyjskimi zobowiązaniami dotyczącymi innych systemów uzbrojenia (niestrategicznej broni jądrowej, rakiet hipersonicznych itp.). Z czasem jednak łagodziła swoje podejście, chcąc uzyskać porozumienie z Moskwą przed wyborami prezydenckimi w listopadzie 2020 r. Rosja kluczyła, wyczekując na wybory, a po nich wycofała się z sugerowanych ustępstw (niewiążących deklaracji uwzględniających amerykańskie postulaty), uzgadniając w końcu stycznia 2021 r., już z nową administracją Joe Bidena, *de facto* bezwarunkowe przedłużenie traktatu.

Rozwiązanie to pokazuje wyraźnie z punktu widzenia Moskwy potencjalne wady i zalety zmiany politycznej, jaka dokonała się w Waszyngtonie¹⁹. Główną wadą Bidena dla Rosji była z jednej strony obawa przed prowadzeniem przez niego polityki zagranicznej zakładającej promocję wartości demokratycznych, w czym Moskwa upatrywała groźbę wspierania przez USA rosyjskiej opozycji i społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁸ Zob. W. Rodkiewicz, „Kontrowersyjna propozycja Kremla dotycząca kontroli zbrojeń w Europie”, *Analizy OSW*, 27 października 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-10-27/kontrowersyjna-propozycja-kremla-dotyczaca-kontroli-zbrojen-w-europie>.

¹⁹ Szerzej na ten temat i charakterystyka postawy Rosji wobec wyborów prezydenckich w USA w listopadzie 2020 r. zob. idem, „Rosja wobec amerykańskich wyborów. Neutralność ze wskazaniem na Trumpa”, *Komentarze OSW*, 5 listopada 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-11-05/rosja-wobec-amerykanskich-wyborow-neutralnosc-ze-wskazaniem-na>.

Obawiała się także, że elity związane z Partią Demokratyczną będą chciały „mścić się” na Rosji za ingerencję w wybory prezydenckie w 2016 r. Moskwa mogła się też spodziewać pewnego złagodzenia napięć w stosunkach transatlantyckich, co byłoby dla niej niekorzystne, dotąd bowiem starała się wykorzystywać ich podgrzewanie przez radykalne decyzje Trumpa.

Z drugiej strony dojście do władzy demokratycznej administracji Bidena wiązało się z eskalacją wewnętrznego kryzysu politycznego w USA, który mógł wymusić – korzystne dla Moskwy – ograniczanie międzynarodowej aktywności Stanów Zjednoczonych. Nowa administracja postrzegana była w Moskwie także jako znacznie bardziej przewidywalna i umiarkowana (kontrastując z nieprzewidywalnością i radykalizmem polityki Trumpa, utrudniającymi rosyjską politykę i wręcz jej szkodzącymi). Nadzieje w Moskwie wiązano zwłaszcza z deklarowanym przez Bidena i jego współpracowników powrotem do dialogu o kontroli zbrojeń (dowodem na to było przedłużenie Nowego START) oraz do wielostronnych porozumień, w tym dotyczących regulacji konfliktów regionalnych (np. JCPOA z Iranem).

Niezależnie od tego Kreml nie przestawał widzieć w USA strategicznego przeciwnika, a wiele decyzji dotyczących polityki wewnętrznej (w tym ustawy represyjne czy gromadzenie rezerw finansowych) miało związek z paranoiczną obawą przed amerykańską presją i ingerencją. Wpływało to także naturalnie na rosyjską politykę wobec innych aktorów zewnętrznych, w tym **Turcji**. Rok 2020 przyniósł intensywną dynamikę stosunków rosyjsko-tureckich, charakteryzujących się jednoczesnym zaostreniem konfliktów, jak i kontynuacją współpracy.

Załącznik 4

Rosja i Turcja: konflikt i współpraca

Mieliśmy do czynienia z trzema „frontami” turecko-rosyjskiej rywalizacji regionalnej. Pierwszym była tradycyjnie **Syria**, gdzie rosyjskie wsparcie wojskowe dla podejmowanych przez reżim al-Asada prób przywrócenia kontroli nad terytorium kraju spotkało się z zabiegami Turcji mającymi na celu obronę wspieranej przez nią anty-asadowskiej opozycji i ludności cywilnej w regionie Idlib w północno-zachodniej Syrii. Na początku 2020 r. doprowadziło to do bezprecedensowych starć sił tureckich i reżimowych sił syryjskich w regionie, a znaczące straty tureckie spowodowane były w dużej części rosyjskimi bombardowaniami. Rosja starała się jednak kontrolować eskalację konfliktu i zgodziła się na zawieszenie broni, które poszerzyło obszar kontrolowany przez al-Asada, ale nie zlikwidowało całkowicie owej enklawy²⁰.

²⁰ Szerzej zob. M. Chudziak, W. Rodkiewicz, „Korzystny dla Moskwy kompromis rosyjsko-turecki w sprawie Idlibu”, *Analizy OSW*, 11 marca 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-11/korzystny-dla-moskwy-kompromis-rosyjsko-turecki-w-sprawie-idlibu>.

Drugim „frontem” była **Libia**²¹, gdzie Rosja wspierała coraz silniej (przez udział około 2 tys. rosyjskich najemników z tzw. Grupy Wagnera, dostawy broni, w tym zestawów rakietowych, a następnie dyslokację swoich samolotów myśliwskich) ofensywę marszałka Chalify Haftara na siedzibę uznanego międzynarodowo rządu Fajiza as-Sarradża w Trypolisie. Jednak aktywne włączenie się w konflikt Turcji (za pośrednictwem dostaw broni, w tym dronów bojowych, a także dyslokacji protureckich bojowników syryjskich i niewielkich tureckich sił specjalnych) zmieniło sytuację na froncie i doprowadziło do wyparcia sił Haftara bardziej na wschód. Także i tym razem (jak w Syrii) Rosja nie zdecydowała się na wykorzystanie w pełni przewagi swojego potencjału wojskowego przeciwko Turcji.

Trzecim „frontem” rywalizacji turecko-rosyjskiej stał się nieoczekiwanie **Górski Karabach** i inne okupowane przez Ormian terytoria Azerbejdżanu. Turcja wsparła politycznie i wojskowo (dostawy broni, zwłaszcza dronów bojowych) azerbejdżańską ofensywę (sierpień–listopad 2020 r.), która w wyniku intensywnych walk doprowadziła do przejścia kontroli nad większością obszaru konfliktu przez Azerbejdżan. Ten niewątpliwый sukces Baku i wspierającej go Ankary został jednak ograniczony na skutek przejścia inicjatywy w regulacji konfliktu przez Moskwę, która narzuciła zawieszenie broni i tymczasowe rozwiązania (w tym zwrot przez Ormian większości terytoriów okupowanych, ale równocześnie obroniła ormiańską obecność w części Karabachu), wysyłając kontyngent „sił pokojowych” w rejon konfliktu. Rosja nie postawiła mimo to tamy dla zwiększenia wpływów tureckich w regionie²².

Drugą stroną skomplikowanych stosunków rosyjsko-tureckich była współpraca obydwu państw, głównie energetyczna i wojskowa. Rosja, w ramach wcześniejszych porozumień z Turcją, zakończyła w końcu 2018 r. budowę gazociągu TurkStream do Turcji pod dnem Morza Czarnego (choć na skutek zwiększania roli LNG import gazu z Rosji malal i pokrywał już tylko 1/3 tureckiej konsumpcji) i kontynuowała budowę czterech bloków elektrowni jądrowej w tureckim Ak-Kuyu (ma być ukończona w 2023 r.). Mimo presji USA, w tym sankcji, Ankara nie zrezygnowała z dostawy rosyjskich systemów przeciwrakietowych S-400 (zrealizowanych w 2019 r.), a nawet rozważała kolejne kontrakty z Rosją.

Z punktu widzenia Moskwy jej swoista wyrozumiałość wobec asertywnej polityki Ankary podyktowana była kalkulacjami strategicznymi. Rosja liczyła bowiem, że narastające napięcia między Turcją a USA oraz UE (w tym zwłaszcza jej konflikt z Grecją i Cyprzem o rozgraniczenie wyłącznych stref ekonomicznych, szelfu i złóż

²¹ O interesach rosyjskich w Libii zob. W. Rodkiewicz, „Rosyjska gra konfliktem libijskim”, *Analizy OSW*, 15 stycznia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-01-15/rosyjska-gra-konfliktem-libijskim>.

²² Szerzej zob. W. Górecki, „Górski Karabach: kapitulacja Armenii, sukces Rosji”, *Analizy OSW*, 10 listopada 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-11-10/gorski-karabach-kapitulacja-armenii-sukces-rosji>.

na Morzu Śródziemnym oraz napięcia w stosunkach z Francją, wobec których Moskwa się dystansowała) przyczynia się do osłabienia, a nawet kryzysu wewnątrz NATO. Nie traciła przy tym nadziei na wykorzystanie ambicji prezydenta Recepty Tayyipa Erdoğan do pogłębienia dryfu Turcji od zachodnich demokracji ku autorytarnym państwom niezachodnim.

Pandemia ograniczyła kontakty dyplomatyczne Rosji z kluczowymi partnerami w Azji. Mimo rozdrażnienia, jakie w **Chinach** wywołało nagle zamknięcie w początkach 2020 r. granicy rosyjsko-chińskiej, a następnie zakaz wjazdu do Rosji dla obywateli chińskich, obydwa państwa wymieniały się przyjaznymi deklaracjami i pomocą humanitarną w celu walki z koronawirusem. W lutym 2020 r. zorganizowano drugi wspólny patrol marynarek wojennych Rosji i Chin na Morzu Japońskim i Południowochińskim. Pewne ochłodzenie nastąpiło natomiast w stosunkach z **Indiami**. Po raz pierwszy od 20 lat nie doszło do dorocznego spotkania na szczycie (nawet w formule wirtualnej). Formalnie powodem była pandemia, ale część obserwatorów łączyła to z rozdrażnieniem Moskwy wywołanym dołączeniem Indii do inicjatywy QUAD (współpracy USA, Australii i Japonii) i niezadowoleniem Delhi z powodu neutralnej postawy Rosji wobec chińsko-indyjskich incydentów zbrojnych. Mimo to we wrześniu 2020 r. odbyły się kolejne już rosyjsko-indyjskie wspólne ćwiczenia morskie „Indra-Navy”.

Rosja starała się także wykorzystać swoje niszowe przewagi (dostawy broni, doświadczenie w wydobywaniu surowców i usługi wojskowo-ochroniarskie) do stopniowego poszerzania własnej obecności w **Afryce**. Dotyczyło to m.in. **Republiki Środkowoafrykańskiej** (gdzie m.in. rosła liczba najemników finansowanych przez bliskiego Putinowi przedsiębiorcę Jewgienija Prigożyna (nawet do 3 tys.), m.in. chroniących miejscowego lidera. Symbolem zwiększania rosyjskich wpływów było także zawarte w grudniu 2020 r. porozumienie z **Sudanem** o budowie rosyjskiej bazy (tzw. punktu zabezpieczenia materiałowo-technicznego) w Port Sudanie. Może się ona stać ważnym punktem logistycznym dla wspierania rosyjskiej obecności nie tylko w Sudanie (gdzie firmy Prigożyna pomagają w wydobywaniu surowców naturalnych i usługach ochroniarskich), lecz także w innych państwach afrykańskich²³.

²³ Szerzej zob. W. Rodkiewicz, A. Wilk, P. Żochowski, „Port Sudan – otwarte okno Rosji na Afrykę?”, *Analizy OSW*, 11 grudnia 2020 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-12-11/port-sudan-otwarte-okno-rosji-na-afryke>.

Russia: Stress-testing Putinism

The year 2020 brought serious challenges for the Russian authoritarian regime. The Coronavirus pandemic, which hit Russia hard, has led to the largest economic and demographic crisis in many years. Social tensions and the Kremlin's anxiety about political stability grew, especially after the failed attempt by FSB agents to murder the opposition leader Alexei Navalny and after his return to Russia from his treatment in Germany. These events contributed to further cooling-off of relations with the West, and Russia was affected by new EU and US sanctions. In the face of these challenges, the Kremlin abandoned the policy of imitating democratic institutions and mechanisms and speeded up the process of building a dictatorship based on repression and manipulation. In foreign policy, Russia did not give up its assertiveness, assuming that both the US and the EU would eventually decide to partially normalize relations with Moscow without Russian concessions.

Keywords: Russia, Russian Federation, sanctions, Russian foreign policy, Nord Stream 2, INF, New Start, COVID-19

Słowa kluczowe: Rosja, Federacja Rosyjska, sankcje, rosyjska polityka zagraniczna, Nord Stream 2, INF, Nowy Start, COVID-19

Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy: strefa niestabilności

Otwierając w grudniu 2020 r. posiedzenie Rady Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, prezydent Władimir Putin stwierdził, że w kończącym się roku „sytuacja w sferze odpowiedzialności OUBZ była dość trudna i generalnie dość burzliwa”. Wymienił w tym kontekście konflikt zbrojny wokół Górskiego Karabachu, protesty wyborcze na Białorusi, a także pandemię COVID-19. Choć tylko niektóre państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego należą do wspomnianej organizacji, to słowa rosyjskiego prezydenta trafnie podsumowują najważniejsze wyzwania, jakim musiały stawić czoło Ukraina, Białoruś, Moldawia, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia w 2020 r. Zarazem trzeba podkreślić, że wspomniane problemy były przynajmniej po części następstwem istniejących uwarunkowań strukturalnych, tj. wewnętrznej słabości i niestabilności większości państw regionu.

Tabela 1
Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego – wybrane wskaźniki

	Ukraina	Białoruś	Moldawia	Gruzja	Azerbejdżan	Armenia
System polityczny (Freedom House, 2020) ^a	PF	NF	PF	PF	NF	PF
Indeks Percepcji Korupcji – miejsce w świecie (Transparency International, 2019)	126	66	120	44	126	77
Human Development Index – miejsce w świecie (UNDP, 2018)	88	50	107	70	87	81
Liczba ofiar konfliktów (Uppsala Conflict Data Program, 1991–2019)	6875 ^b	–	585	3431	5581	– ^c
Część terytorium poza kontrolą władz państwowych (w %)	7	–	12	18	10 ^d	–

Źródło: opracowanie własne.

^a F – wolny, PF – częściowo wolny, NF – zniewolony. ^b Dane zaniżone. ^c Dane nie uwzględniają armeńskich ofiar pierwszej wojny o Górski Karabach (1988–1994). ^d Dane sprzed konfliktu w 2020 r.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie najważniejszych wyzwań politycznych, gospodarczych, społecznych i militarnych, zarówno o charakterze długoterminowym, jak i bieżącym, z jakimi muszą zmagać się państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Zgodnie z formułą *Rocznika Strategicznego* przedmiotem analizy będą przede wszystkim wydarzenia z lat 2020–2021.

Ukraina

Sytuacja polityczna. Sprawujący od 2019 r. urząd prezydenta Wołodymyr Zelen-ski i jego partia „Sługa Narodu” utracili istotną część zaufania społecznego. Wedle sondażu z grudnia 2020 r. zaufanie do głowy państwa wyrażało 29,9% ankietowanych (przeciwne go zdania było 63,8% badanych). Ukraińskie społeczeństwo w większości źle ocenia sytuację w kraju, zwłaszcza jeśli chodzi o wzrost cen, kondycję gospodarki i jakość systemu ochrony zdrowia (w tym przypadku istotną rolę odegrała zapewne epidemia COVID-19); zarazem na Ukrainie nie wyłonił się polityk, który mógłby skutecznie zagrozić Zelenskiemu w kolejnych wyborach prezydenckich. Problemy te wynikały po części z braku doświadczenia politycznego prezydenta i jego ekipy, a także stopniowej utraty przez Zelenskiego kontroli nad swoim zapleczem parlamentarnym. Na wiosnę 2020 r. ukraiński prezydent podjął próbę odzyskania zaufania wyborców przez rekonstrukcję rządu – premiera Oleksija Honczaruka (obciążonego skandalem podsłuchowym, który ujawnił jego krytyczne opinie o głowie państwa) zastąpił Denys Szmyhał. Tworząc nowy rząd, Zelenski zrezygnował z koncepcji pełnej wymiany elit i promowania osób bez doświadczenia politycznego. Do gabinetu Szmyhała trafili ludzie starsi wiekiem i sprawdzeni w administracji.

Istotnym wyzwaniem dla ekipy rządzącej były wybory samorządowe (październik 2020 r.). Wedle OBWE proces wyborczy miał charakter demokratyczny; problemem było jednak nadmierne wykorzystanie zasobów państwowych, częste oskarżenia o kupowanie głosów, a także niemożność przeprowadzenia wyborów na okupowanym przez Rosję Krymie i w części obwodów donieckiego i ługańskiego. „Sługa Narodu” zdobył 15% mandatów na wszystkich szczeblach władz samorządowych. Zwycięzcami wyborów okazali się kandydaci niezależni i ci wystawieni przez partie pozaparlamentarne (30–44% mandatów); dobre wyniki uzyskała na południu i na wschodzie kraju prorosyjska Opozycyjna Platforma – Za Życie, a na zachodzie Europejska Solidarność Petra Poroszenki i nacjonalistyczna Swoboda. Wyniki wyborów samorządowych świadczą o dużej niestabilności ukraińskiej sceny politycznej. Mogą być również zapowiedzią ponownego wzrostu znaczenia czynnika regionalnego w ukraińskim życiu politycznym. Ich następstwem może być wreszcie wzrost napięć między władzą centralną a regionami, kompetencje tych drugich bowiem wzrosły za sprawą wdrażanej od 2015 r. reformy samorządowej, która zaowocowała powstaniem nowych hromad (gmin) i rajonów (powiatów) i zwiększyła ich niezależność finansową.

Reforma państwa. Ekipa Zelenskiego osiągnęła pewne sukcesy w reformowaniu państwa, do których trzeba zaliczyć reformę systemu gazowego (utworzenie niezależnego od Naftohazu Ukrainy Operatora Systemu Gazociągów Transportowych Ukrainy, który w styczniu 2020 r. przejął kontrolę nad systemem gazociągów tranzytowych), zniesienie moratorium na obrót gruntami rolnymi i zmianę prawa bankowego unieumożliwiająca zwrot znacjonalizowanych banków byłym właścicielom. Ukraina wznowiła współpracę z Międzynarodowym Funduszem Walutowym; w ramach zawartego w czerwcu 2020 r. porozumienia w ciągu 18 miesięcy ma uzyskać 5 mld USD.

Inne istotne problemy pozostają nierozwiązane. W ukraińskim życiu politycznym i gospodarczym nadal pierwszoplanową rolę odgrywali oligarchowie. Zelenski dowiódł swojej niezależności wobec dawnego patrona Ihora Kołomojskiego, który dążył do odzyskania przejętego przez państwo Prywatbanku. Ceną za taką postawę może być jednak uzależnienie ukraińskich władz od prorosyjskiego oligarchy Rinata Achmetowa; z należącym do tego ostatniego koncernem SCM związany był w przeszłości premier Szmyhal.

Znaczącym ciosem dla procesu reformy państwa było orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z października 2020 r. uniemożliwiające funkcjonowanie powstałej po 2014 r. Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji, a także uznające za niekonstytucyjne przepisy kodeksu karnego przewidujące karę pozbawienia wolności za świadome złożenie nieprawdziwego oświadczenia majątkowego. Orzeczenie to spotkało się z krytyką Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych.

Sytuacja na Krymie i w Donbasie. Na niekontrolowane przez władze ukraińskie terytoria składają się Półwysep Krymski i część obwodów donieckiego i ługańskiego. Krym od 2014 r. formalnie pozostaje częścią Ukrainy, ale znajduje się pod rosyjską okupacją. Na Krymie stacjonuje ok. 28 tys. rosyjskich wojsk, co w połączeniu z rozlokowanym tam uzbrojeniem (w szczególności systemy rakietowe S-400) zapewnia Rosji dominację w basenie Morza Czarnego. W minionych latach władze ukraińskie były oskarżane o bierność i brak pomysłów w kwestii przyszłości Krymu. W tym kontekście we wrześniu 2020 r. prezydent Zelenski na forum 75 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych zaproponował utworzenie „międzynarodowej platformy”, której celem byłoby działanie na rzecz ochrony praw mieszkańców Krymu i jego „deokupacji”. Propozycja ta nie spotkała się jednak z szerszym odzewem, przede wszystkim dlatego, że Rosja uważa Krym za część swojego terytorium.

Wschodnia część Donbasu znajduje się od 2014 r. pod kontrolą prorosyjskich separatystów, którzy utworzyli dwa parapaństwa: Doniecką i Ługańską Republiki Ludowe. Siły zbrojne DRL liczą 20 tys. żołnierzy, a ŁRL – 14 tys. Ponadto w Donbasie przebywa ok. 3 tys. rosyjskich żołnierzy. W obu republikach trwa proces stopniowej integracji z Federacją Rosyjską. Służyć temu ma m.in. wydawanie ich mieszkańcom rosyjskich paszportów (do końca 2020 r. miało je otrzymać, wedle zapowiedzi, ok.

700 tys. mieszkańców). Ponadto w marcu 2020 r. w DRL pozbawiono ukraiński statusu języka państwowego – funkcję języka urzędowego pełnić będzie jedynie rosyjski. Przeciwnicy prorosyjskich władz są prześladowani; dotyczy to w szczególności innych niż Ukraiński Kościół Prawosławny (Patriarchatu Moskiewskiego) wspólnot religijnych, takich jak Kościół greckokatolicki, Kościół Prawosławny Ukrainy czy świadkowie Jehowy. Wojna na wschodzie Ukrainy, rządy separatystów i faktyczna izolacja zarówno od Ukrainy, jak i Rosji zaowocowały znaczącym pogorszeniem sytuacji społeczno-ekonomicznej na terytoriach DRL i ŁRL (zniszczenie infrastruktury, bezrobocie, emigracja ludzi czynnych zawodowo). Istniejąca sytuacja utrudnia w szczególności walkę z epidemią COVID-19, którą władze obu republik początkowo zlekceważyły. Mimo wznowienia rozmów na temat rozwiązania konfliktu w Donbasie (grudzień 2019 r.) w 2020 r. nie osiągnięto znaczących postępów w tej kwestii. Jedynie w marcu 2020 r. Trójstronna Grupa Kontaktowa (Ukraina, Rosja, OBWE, DRL i ŁRL) ustaliła powołanie Rady Konsultacyjnej, której zadaniem ma być sprzyjanie dialogowi i wypracowanie propozycji w sprawie decyzji na temat uregulowania konfliktu, w tym w kwestii przeprowadzenia wyborów na terenie obu republik (zgodnie z porozumieniami mińskimi). Powołanie Rady Konsultacyjnej wzbudziło kontrowersje na Ukrainie, gdyż w jej skład na równoprawnych zasadach wejść mają przedstawiciele Ukrainy oraz DRL i ŁRL, podczas gdy inni uczestnicy formatu mińskiego i normandzkiego (OBWE, Rosja, Niemcy, Francja) będą mieć w tym gremium jedynie głos doradczy.

Epidemia COVID-19. Ukraiński system ochrony zdrowia borykał się z istotnymi wyzwaniami już przed wybuchem pandemii koronawirusa, związanymi z niedofinansowaniem, niedostatkiem kadr i wciąż niezakończonym procesem reform. Ukraina odnotowuje jeden z najwyższych w Europie poziomów zakażeń wirusem HIV (37 przypadków na 100 tys. mieszkańców wedle danych z 2018 r.) i odrą (34 tys. przypadków w 2019 r.) – w tym ostatnim przypadku istotną rolę odgrywa utrudniony dostęp do szczepień i rosnąca popularność ruchów antyszczepionkowych. Wedle danych ze stycznia 2021 r. na COVID-19 na Ukrainie zachorowało ponad 1,16 mln osób, z czego 21 tys. zmarło, co daje 47 zgonów na 100 tys. mieszkańców. Można podejrzewać, iż oficjalne statystyki nie uwzględniają części chorych i zmarłych, zwłaszcza że na Ukrainie wykonywanych jest mało testów. Najwięcej chorych odnotowano w Kijowie, a także w obwodach charkowskim, odeskim i lwowskim. Nośnikiem wirusa byli prawdopodobnie przede wszystkim obywatele ukraińscy pracujący i studiujący poza Ukrainą; pod koniec marca 2020 r. na polsko-ukraińskich przejściach granicznych zgromadziło się ok. 10 tys. Ukraińców chcących wrócić do kraju. Działania mające na celu powstrzymanie epidemii objęły okresowe zamknięcie granic, szkół i niektórych sektorów gospodarki. Największe znaczenie będą miały gospodarcze następstwa pandemii i związanych z nią ograniczeń. Wedle szacunków MFW ukraiński PKB skurczył się w 2020 r. o 7,2%.

Białoruś

Wybory prezydenckie i ich konsekwencje. Najważniejszym wydarzeniem politycznym na Białorusi były wybory prezydenckie, które odbyły się 9 sierpnia 2020 r. Urzędujący od 1994 r. prezydent Alaksandr Łukaszenka po raz piąty ubiegał się o reelekcję. Nie można określić realnego poparcia społecznego dla białoruskiego przywódcy w okresie przedwyborczym, gdyż na Białorusi nie prowadzi się tego typu badań społecznych; sondaże internetowe, które dawały Łukaszence jedynie 3–5% poparcia, mają ograniczoną wiarygodność. Faktem jest natomiast, że kampania wyborcza potwierdziła rosnące niezadowolenie społeczne sytuacją polityczną, o czym świadczyło w szczególności masowe poparcie dla kandydatów opozycyjnych zbierających podpisy potrzebne do udziału w wyborach. W lipcu 2020 r. Łukaszenka dokonał rekonstrukcji rządu – nowym premierem został Raman Hałouczanka, związany z kompleksem przemysłowo-zbrojeniowym; ponadto wzmocniono wpływ KGB w aparacie państwowym. Centralna Komisja Wyborcza nie dopuściła do udziału w wyborach najważniejszych przedstawicieli opozycji: Wiktara Babaryki i Waleryja Capkały; temu pierwszemu zarzucano oszustwa finansowe, w przypadku drugiego zakwestionowano część zebranych pod jego kandydaturą podpisów. W tych okolicznościach główną kontrkandydatką stała się pozbawiona doświadczenia politycznego żona popularnego opozycyjnego blogera Swiatłana Cichanouska. Zgodnie z oficjalnymi wynikami wybory w pierwszej turze wygrał Łukaszenka, który otrzymał 80,1% głosów, natomiast Cichanouską poparło 10,1% głosujących. Dane te bez wątplenia nie odpowiadały rzeczywistości, o czym świadczyły protokoły wyborcze publikowane w Internecie – w niektórych komisjach wyniki zostały „poprawione”, tak by odzwierciedlały te oficjalne; ponadto Łukaszenka dostał znacząco więcej głosów podczas łatwiejszego do sfalszowania przedterminowego głosowania, trwającego od 4 do 8 sierpnia.

W odpowiedzi na ogłoszone wyniki wyborów na Białorusi, przede wszystkim w Mińsku, rozpoczęły się masowe protesty społeczne. Od sierpnia do października w manifestacjach w białoruskiej stolicy brało udział co niedzielę ok. 50–150 tys. ludzi; protestowano również w największych zakładach przemysłowych. Protesty miały charakter pokojowy, początkowo spontaniczny, rozproszony i pozbawiony przywództwa politycznego. Wyników wyborów nie zaakceptowała Cichanouska, która uznała się za ich zwyciężczynię – zarazem kandydatka opozycji wyjechała 10 sierpnia z Białorusi, zarówno pod naciskiem władz, jak i w trosce o własne bezpieczeństwo. W połowie sierpnia powstała Rada Koordynacyjna mająca na celu skonsolidowanie białoruskiej opozycji. W skład prezydium Rady weszły m.in. Swiatłana Aleksijewicz – białoruska noblistka w dziedzinie literatury – a także najbliższe współpracowniczki Cichanouskiej. Słabością tego gremium był fakt, że większość jego kierownictwa przebywała na emigracji. Wymiernych efektów nie przyniosło październikowe ultimatum Cichanouskiej, która zażądała, by wraz z końcem kadencji Łukaszenka ustąpił z urzędu, grożąc w przeciwnym wypadku strajkiem generalnym.

Władze białoruskie podjęły brutalne działania mające na celu stłumienie protestów (masowe zatrzymania uczestników manifestacji i dziennikarzy, pobicia, próby rozpędzenia protestujących za pomocą broni na gumowe kule, granatów hukowo-błyskowych, amatek wodnych). Zginęły co najmniej cztery osoby. W grudniu ograniczono możliwość podróżowania do państw UE graniczących z Białorusią, oficjalnie motywując to koniecznością przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. Unikano zarazem otwartej konfrontacji z największymi pod względem liczebności manifestacjami, pozorowano działania na rzecz przemian politycznych, m.in. przez zainicjowanie dyskusji na temat reformy konstytucyjnej mającej ograniczyć kompetencje głowy państwa; zwolniono część więźniów politycznych. W listopadzie–grudniu protesty zaczęły stopniowo wygasać. W marcu 2021 r. rozpoczęła się nowa fala represji skierowana w szczególności przeciwko Związkowi Polaków na Białorusi; aresztowana została m.in. jego przewodnicząca Andżelika Borys. Łukaszenka pozostał u władzy, ale utracił legitymizację do jej sprawowania. Jego dalsze rządy były możliwe jedynie dzięki wsparciu resortów siłowych.

Kryzys na Białorusi miał istotny wpływ na jej relacje z zagranicą. Na początku października 2020 r. UE wprowadziła zakaz wjazdu dla 44 przedstawicieli władz białoruskich odpowiedzialnych za fałszerstwa wyborcze i represje wobec protestujących (nie objęły one jednak Łukaszenki). Białoruś i Rosja odpowiedziały, wprowadzając analogiczne sankcje przeciwko niewymienionym z nazwiska przedstawicielom państw członkowskich i instytucji UE. Ponadto Białoruś ograniczyła kontakty dyplomatyczne z najbardziej aktywnie wspierającą białorską opozycję Litwą, która stała się najmocniej zaangażowanym zwolennikiem sprawy białoruskiej nie tylko w regionie, lecz także na świecie, oraz z Polską. Wydarzenia na Białorusi krytycznie oceniły również Stany Zjednoczone. Aktywną działalność międzynarodową podjęła Cichanouska, która jesienią 2020 r. spotkała się m.in. z prezydentem Francji Emmanuelem Macronem i kanclerz Niemiec Angelą Merkel. W niektórych państwach UE, tak jak w Polsce, liderka białoruskiej opozycji przyjmowana była niemal jak głowa państwa. Rosja liczyła, że protesty osłabią pozycję wewnętrzną i międzynarodową Łukaszenki, co będzie sprzyjać dalszej integracji obu krajów w ramach Państwa Związkowego Białorusi i Rosji – dlatego udzieliła mu ograniczonego poparcia (w rozwiązanie kryzysu nie zaangażowała się w szczególności Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym), choć zarazem Federacja Rosyjska zdecydowanie przestrzegła państwa zachodnie przed ingerencją w sprawy białoruskie; rosyjska propaganda prezentowała wydarzenia na Białorusi jako zachodnią operację specjalną. Realizacja rosyjskich planów jest prawdopodobna, w szczególności w sferze wojskowej. Od sierpnia 2020 r. oba państwa prowadziły intensywne konsultacje na szczeblu ministrów obrony i szefów sztabów generalnych. Uczestniczyły również kilkakrotnie we wspólnych manewrach, takich jak „Nienaruszalne Braterstwo”, których scenariusz zakładał działania wymierzone w sąsiednie państwa NATO.

Reforma sektora energetycznego. Głównym instrumentem nacisku ze strony Rosji na Białoruś jest uzależnienie tej ostatniej od importu rosyjskiej ropy po cenie niższej niż na światowych rynkach. Sektor petrochemiczny przetwarzający ten surowiec wytwarza ok. 10% białoruskiego PKB i przynosi 20% do budżetu. Od 2018 r. Rosja ograniczyła subsydiowanie Białorusi przez opodatkowanie eksportowanego surowca, co miało zmniejszyć wpływy białoruskich rafinerii w 2020 r. o 420–430 mln USD, choć w lutym 2020 r. Rosja zobowiązała się do częściowego pokrycia tych strat. Ponadto w pierwszym kwartale 2020 r. rosyjski eksport ropy na Białoruś został zredukowany w wyniku braku porozumienia obu państw co do jego warunków. W tych okolicznościach Białoruś kontynuowała wysiłki na rzecz ograniczenia uzależnienia od Federacji Rosyjskiej w sferze energetycznej; ich efekty były jednak niejednoznaczne. W pierwszej połowie roku sprowadzono z Rosji 3 mln ton ropy, a z innych krajów (m.in. Stanów Zjednoczonych, Norwegii i Arabii Saudyjskiej) 800 tys. ton. Umowy zawierane ze wspomnianymi dostawcami miały jednak charakter doraźny i krótkoterminowy, a ceny za dostarczany przez nich surowiec były znacząco wyższe niż w przypadku ropy rosyjskiej; do tego import ropy ze wspomnianych państw wymagał przeładunku w portach w państwach sąsiedzkich (Kłajpeda na Litwie, Odessa na Ukrainie). W efekcie Rosja pozostała głównym dostawcą ropy na Białoruś.

W listopadzie 2020 r. uruchomiona została elektrownia jądrowa w Ostrowcu. Jej budowa również miała na celu ograniczenie uzależnienia Białorusi od importu gazu z Rosji. Racjonalność tego przedsięwzięcia jest jednak wątpliwa, gdyż Białoruś będzie zmuszona do sprowadzania z Rosji paliwa jądrowego; ponadto Rosja będzie kupować od Białorusi energię elektryczną wyprodukowaną w nowej elektrowni. Wreszcie inwestycja ta negatywnie wpłynęła na relacje Białorusi z państwami bałtyckimi, zwłaszcza z Litwą, która postrzega elektrownię jako zagrożenie ekologiczne – m.in. z tego powodu Litwa zablokowała możliwość importu energii elektrycznej z Białorusi.

Epidemia COVID-19. Białoruski system ochrony zdrowia był w przeszłości jednym z bardziej efektywnych na obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, na co składały się relatywnie wysoki poziom wydatków na ochronę zdrowia na mieszkańca, niski poziom śmiertelności niemowląt i znacząco niższy niż w Rosji lub na Ukrainie poziom zakażeń wirusem HIV (25,2 na 100 tys. mieszkańców). Na COVID-19 na Białorusi zachorowało 218 tys. osób, z czego 1544 zmarło, co daje 16,3 zgonu na 100 tys. mieszkańców (dane ze stycznia 2021 r.). Relatywnie ograniczony charakter epidemii wynika zarówno ze stanu białoruskiej służby zdrowia, jak i innych mniej oczywistych czynników, takich jak np. niewielka liczba domów opieki, które w innych krajach przyczyniły się do wysokiej śmiertelności wśród osób starszych. Władze białoruskie długo ignorowały epidemię COVID-19 w trosce o swój wizerunek, zwłaszcza w perspektywie zaplanowanych na sierpień wyborów prezydenckich; można sądzić, że starano się ukryć jej przebieg. Wprowadzono ograniczenia jedynie w niektórych sektorach gospodarki. Dopiero pod koniec roku postanowiono wykorzystać epidemię jako instrument walki

z protestami społecznymi i opozycją (wspomniane już ograniczenia w podróżowaniu do UE). Największe znaczenie będą miały gospodarcze następstwa epidemii, związane mniej z jej skutkami na Białorusi, a bardziej z pogorszeniem się sytuacji ekonomicznej w państwach będących najważniejszymi partnerami gospodarczymi Białorusi (kraje UE, Rosja). Według szacunków MFW PKB Białorusi spadł w 2020 r. o 3%.

Mołdawia

Sytuacja polityczna. U progu 2020 r. w Mołdawii najważniejszą siłą polityczną była Partia Socjalistyczna: jej lider Igor Dodon od 2016 r. piastował stanowisko prezydenta, ponadto socjaliści współtworzyli z Partią Demokratyczną rząd, na którego czele stał formalnie były doradca Dodona Ion Chicu; faktycznie rządem kierował prezydent. Wewnątrz kraju Partia Socjalistyczna prowadziła politykę pozorowania reform demokratyzujących państwo i wzmacniających rządy prawa (w praktyce nadal nie zreformowano wymiaru sprawiedliwości i nie rozliczono defraudacji ok. miliarda dolarów z mołdawskiego sektora bankowego w 2014 r.), a na arenie międzynarodowej opowiadała się za równoczesną współpracą z Unią Europejską i Eurazjatycką Unią Gospodarczą (EUG). Taka postawa zaowocowała krytyką ze strony Stanów Zjednoczonych i UE. Pogorszeniu uległy w szczególności relacje mołdawsko-rumuńskie, co związane było zarówno ze wspomnianym już brakiem reform w Mołdawii, jak i faktem, że socjaliści negują przynależność Mołdawian do narodu rumuńskiego, co jest fundamentalnym założeniem polityki Rumunii wobec Mołdawii. Na początku roku Rumunia wstrzymała pomoc finansową dla Mołdawii. Władze mołdawskie podjęły próby uzyskania wsparcia ze strony Rosji – w maju 2020 r. mołdawski Sąd Konstytucyjny uchylił jednak podpisaną w kwietniu tego samego roku mołdawsko-rosyjską umowę kredytową opiewającą na 200 mln euro.

W listopadzie 2020 r. w Mołdawii odbyły się wybory prezydenckie. Wygrała je Maia Sandu, liderka opozycyjnej Partii Działanie i Solidarność (PAS) i premier Mołdawii w okresie od czerwca do listopada 2019 r., na którą zagłosowało ponad 57% wyborców. Urzędujący premier Igor Dodon uzyskał 42% głosów. Wybory miały charakter wolny i pluralistyczny; problemem były jednak media, których zaangażowanie po stronie konkretnych kandydatów utrudniało wyborcom zdobycie rzetelnych informacji, a także nieprawidłowości finansowe podczas kampanii. Obejmując urząd, nowa prezydent zapowiedziała, że jej celem będzie zjednoczenie mołdawskiego społeczeństwa, walka z korupcją i ubóstwem oraz integracja europejska. Sandu była w przeszłości symbolem walki z układem polityczno-biznesowym rządzącym Mołdawią, a jej zwycięstwo jest wynikiem narastającego rozczarowania społeczeństwa sytuacją w kraju. Kandydatkę opozycji wsparli mołdawscy emigranci (łącznie 16% ze wszystkich oddanych w wyborach głosów), a także część środowisk prorosyjskich. W grudniu 2020 r. do dymisji podał się rząd Chicu, co ma umożliwić przedterminowe wybory parlamentarne, które mogłyby się odbyć wiosną 2021 r. Według sondaży na

zwycięstwo może liczyć PAS. Problemem dla nowej prezydent są jednak zmiany ustawowe przyjęte przez obecny parlament już po jej zwycięstwie: zakładają one m.in. obniżenie wieku emerytalnego i zwiększenie świadczeń emerytalnych, zniesienie zakazu retransmisji na terytorium Mołdawii rosyjskich programów publicznych i politycznych, a także przekazanie kontroli nad wywiadem parlamentowi (dotychczas należało to do kompetencji głowy państwa). W marcu 2021 r. kryzys polityczny zaostriżył się w związku z konfliktem między prezydentem a parlamentem w sprawie obsadzenia stanowiska premiera.

Sytuacja w Naddniestrzu. Naddniestrze to parapaństwo leżące w granicach Mołdawii; władze mołdawskie nie kontrolują tego terytorium od zawieszenia broni w 1992 r. Brak jest precyzyjnych danych o liczebności sił zbrojnych Naddniestrza. Stacjonuje tam ok. 1,5 tys. żołnierzy rosyjskich; 400 z nich ma status sił pokojowych, choć faktycznie są gwarantem niezależności Naddniestrza od Mołdawii. Naddniestrze jest archetypem „zamrożonego konfliktu” – nie toczy się tam konflikt zbrojny ani inne aktywne działania sprzeczne z prawem międzynarodowym i suwerennością Mołdawii nad tym terytorium (takie jak np. paszportyzacja mieszkańców przez Rosję na Ukrainie czy pelżająca zmiana przebiegu granicy w Gruzji). Zarazem konflikt pozostaje nierozwiązany. Sytuacja taka odpowiada przede wszystkim Rosji: konflikt naddniestrzański jest dla władz rosyjskich dogodnym instrumentem nacisku na Mołdawię. W 2020 r. nie były prowadzone rozmowy w ramach formatu 5 + 2, obejmującego Mołdawię i Naddniestrze jako strony konfliktu, misję OBWE w Mołdawii, Rosję i Ukrainę jako mediatorów oraz UE i Stany Zjednoczone jako obserwatorów. Sandu opowiada się za ożywieniem rozmów w ramach tego formatu; zarazem zapowiada bardziej zdecydowaną od poprzednika politykę wobec separatystycznej republiki, domagając się w szczególności wycofania z Naddniestrza rosyjskich wojsk. Postulaty te zaowocują zapewne pogorszeniem relacji mołdawsko-rosyjskich, a także potencjalnie – choć to mniej prawdopodobne – eskalacją konfliktu w Naddniestrzu.

Epidemia COVID-19. Mołdawski system ochrony zdrowia już przed 2020 r. borykał się z istotnymi problemami związanymi m.in. z niedofinansowaniem i emigracją studentów kierunków medycznych; ich przejawem był w szczególności najwyższy wśród państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego poziom zachorowalności na gruźlicę (80 na 100 tys. mieszkańców). Wedle danych ze stycznia 2021 r. na COVID-19 w Mołdawii zachorowało 151 tys. osób, z czego 3,2 tys. zmarło, co daje 90 zgonów na 100 tys. mieszkańców. Znacząca liczba zakażeń związana była w szczególności z istnieniem licznej, żyjącej poza granicami kraju diaspory – w szczególności tej we Włoszech (250 tys. Mołdawian), gdzie pierwsza fala pandemii miała bardzo ciężki przebieg – a także ze wspomnianymi już problemami systemu ochrony zdrowia. Władze podejmowały próby ograniczenia powrotu do kraju migrantów zarobkowych przez zmuszenie ich do zakupu wartej ok. 250 USD polisy ubezpieczeniowej. Wprowadzone przez rząd ograniczenia objęły zamknięcie szkół, niektórych gałęzi gospodarki,

ograniczenia w przemieszczaniu się i zamknięcie granic. Istotne znaczenie będą mieć dla Moldawii gospodarcze konsekwencje pandemii. Według prognoz MFW PKB Moldawii spadł w 2020 r. o 4,5%.

Gruzja

Sytuacja polityczna. W Gruzji od 2012 r. władzę sprawuje partia Gruzińskie Marzenie – Demokratyczna Gruzja (GM); od 2013 r. jej przedstawiciele pełnią również urząd prezydenta. Od połowy 2019 r. w kraju trwały protesty społeczne związane z sytuacją społeczno-ekonomiczną (bezrobocie, rosnące ceny, osłabienie waluty narodowej – lari) i sporem o kształt ordynacji wyborczej (stosowana w przeszłości ordynacja mieszana, proporcjonalno-większościowa sprzyjała partii rządzącej). W marcu 2020 r. dzięki presji i mediacji zachodnich dyplomatów GM i ugrupowania opozycyjne wypracowały porozumienie, w myśl którego od najbliższych wyborów miał być stosowany system proporcjonalny. Ustalenia te miały zostać przyjęte przez parlament, a następnie wprowadzone do konstytucji, ale tak się nie stało – oficjalnie z powodu epidemii COVID-19.

W październiku 2020 r. w Gruzji odbyła się pierwsza tura wyborów parlamentarnych wedle ordynacji mieszanej. Według OBWE procedura wyborcza miała charakter konkurencyjny, a podstawowe wolności były przestrzegane; pojawiły się jednak zarzuty dotyczące nacisków na wyborców i zatarcia granicy między partią rządzącą a państwem. Gruzińskie Marzenie zdobyło 61 mandatów z list proporcjonalnych i 14 w okręgach jednomandatowych (na 120 mandatów łącznie). Ugrupowania opozycyjne, w szczególności Zjednoczony Ruch Narodowy byłego prezydenta Michiła Saakaszwilego, który uzyskał drugi wynik, uznały, że wybory zostały sfałszowane. Odmówiły przyjęcia mandatów i udziału w drugiej turze (choć ordynacja nie przewiduje takiej możliwości). Celem partii opozycyjnych była prawdopodobnie przede wszystkim eskalacja sporu politycznego w obawie, że kolejna kadencja rządów GM doprowadzi do marginalizacji innych sił politycznych. W efekcie Gruzińskie Marzenie zdobyło pozostałe mandaty, uzyskując w parlamencie 91 miejsc. U schyłku 2020 r. w Gruzji wciąż trwały protesty społeczne przeciwko rzekomym fałszerstwom wyborczym. Aby uspokoić nastroje, w styczniu 2021 r. odejście z życia politycznego ogłosił twórca i lider GM oligarcha Bidzina Iwaniszwili, ale w szczerść tej zapowiedzi można powątpiewać.

Sytuacja w Abchazji i Osetii Południowej. Abchazja i Osetia Południowa to dwa leżące w granicach Gruzji parapaństwa, których niepodległość uznała po wojnie rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. Rosja i kilka pomniejszych państw pozaeuropejskich. W praktyce zarówno Abchazja, jak i Osetia Południowa są częściowo zintegrowane z Federacją Rosyjską; na ich terytorium stacjonuje ok. 7 tys. żołnierzy rosyjskich. Brak jest precyzyjnych danych na temat potencjału zbrojnego obu podmiotów. W 2020 r.

Rosja podjęła działania na rzecz modernizacji abchaskich sił zbrojnych, które mogą być użyte do zbrojnych prowokacji wobec Gruzji.

Po wyborach prezydenckich w Abchazji we wrześniu 2019 r. wybuchły tam protesty społeczne, które w styczniu 2020 r. zaowocowały dymisją prezydenta Raula Chadzimby. W marcu 2020 r. odbyły się przedterminowe wybory prezydenckie, które wygrał przedstawiciel opozycji, wywodzący się ze wschodniej części Abchazji Asłan Bżania. Wybory miały charakter demokratyczny, choć zostały uznane przez Gruzję i większość społeczności międzynarodowej za nielegalne. Bżania akcentuje konieczność większej niezależności od Rosji, choć pod jego rządami nie należy spodziewać się istotnych zmian w tej sferze. W Osetii Południowej u władzy od 2017 r. pozostaje prezydent Anatolij Bibilow, który opowiada się za wejściem regionu w skład Rosji.

Epidemia COVID-19. Wedle danych ze stycznia 2021 r. na COVID-19 w Gruzji zachorowało 243 tys. osób, z czego 2,8 tys. zmarło, co daje 76,3 zgonu na 100 tys. mieszkańców. We wrześniu 2020 r. przeprowadzano ok. 190 testów dziennie na 100 tys. mieszkańców. Rozwój epidemii związany był ze wzrostem zachorowań w sąsiednim Iranie i powrotem do kraju obywateli pracujących za granicą; szczególnie dotknięty był nią region Dolna Kartlia zamieszkaną m.in. przez mniejszość azerską. Wprowadzone przez rząd ograniczenia objęły zamknięcie szkół, okresowy lockdown gospodarki, ograniczenia w przemieszczaniu się i zamknięcie granic. Walkę z pandemią utrudniały jednak niewydolność systemu ochrony zdrowia, niewielka liczba testów i ich wątpliwa wiarygodność, niska dyscyplina społeczna wobec wprowadzonych restrykcji, a także postawa Gruzińskiego Kościoła Prawosławnego, który w okresie pandemii kontynuował odprawianie nabożeństw z udziałem wiernych. Istotne znaczenie będą mieć dla Gruzji gospodarcze konsekwencje pandemii. Według MFW PKB Gruzji spadł w 2020 r. o 5%.

Azerbejdżan

Sytuacja polityczna. W Azerbejdżanie niepodzielną władzę sprawuje rządzący krajem od 2003 r. prezydent Ilham Alijew i jego rodzina (zwłaszcza jego żona Mehriban Alijewa, od 2017 r. zajmująca stanowisko pierwszego wiceprezydenta). W lutym 2020 r. w Azerbejdżanie odbyły się przedterminowe wybory parlamentarne, w których 72 ze 125 miejsc zdobyła prezydencka Partia Nowego Azerbejdżanu; część nowo wybranych deputowanych „niezależnych” to również zwolennicy władz. W opinii OBWE wybory nie miały charakteru konkurencyjnego, a brak rzeczywistej debaty politycznej i kampanii w głównych mediach uniemożliwił wyborcom podjęcie decyzji. Parlament odgrywa w azerbejdżańskim systemie politycznym ograniczoną rolę; najważniejszym celem wyborów z perspektywy władz było jednak dokończenie wymiany elit, w szczególności odsunięcie polityków związanych pokoleniowo z ekipą Hejdara Alijewa, ojca Ilhama, prezydenta w latach 1993–2003, i wypromowanie technokratów bez zaplecza

Tabela 2

Potencjał obronny Azerbejdżanu, Armenii i Górskiego Karabachu

	Azerbejdżan	Armenia	Górski Karabach
Budżet obronny (2019, w USD z 2015 r.)	1,94 mld	607 mln	b.d.
Liczebność sił zbrojnych (w tys.)	66,9	44,8	18–20
Liczebność rezerwy (w tys.)	300	ok. 210	b.d.

Źródło: *Military Balance 2020*, International Institute for Strategic Studies, London 2020, s. 183–186.

politycznego, którzy pomogą sprawnie realizować projekt przekształcenia Azerbejdżanu w nowoczesne państwo autorytarne. W polityce zagranicznej ograniczono współpracę z UE (pomijając kluczowe ze względów gospodarczych projekty energetyczne) na rzecz współpracy z bliższymi ustrojowo sąsiadami, takimi jak Turcja, Rosja i Iran.

Wojna o Górski Karabach. Azerbejdżan od wojny z Armenią w latach 1991–1994 nie kontrolował historycznego regionu Górskiego Karabachu i terytoriów przyległych (leżących między Górkim Karabachem a Armenią). Na terytorium tym powstało nieuznane przez społeczność międzynarodową parapaństwo znane jako Górski Karabach lub Arcach. W przeszłości konfliktu nie udało się rozwiązać ani na drodze dyplomatycznej, ani militarnej. W 2020 r. sytuacja uległa zasadniczej zmianie. Pod koniec września wojska azerbejdżańskie podjęły ofensywę przeciwko Górskiemu Karabachowi, skutecznie przełamując ormiańskie linie obronne. O sukcesach Azerbejdżanu przesądziły m.in. lepsze uzbrojenie, wykorzystanie na szeroką skalę dronów bojowych, a także – po stronie ormiańskiej – błędy dowództwa i brak odpowiedniej ochrony kontrwywiadowczej. Na początku listopada siły Azerbejdżanu zajęły historyczne miasto Szusza. W tych warunkach doszło do zawarcia rozejmu pod auspicjami Rosji. Na jego mocy Azerbejdżan odzyskał kontrolę nad ok. 75% spornego terytorium. Kadłubkowy Górski Karabach zachowa łączność z Armenią przez tzw. korytarz lacyński; ostateczny status tego terytorium nie jest przesądzony. W regionie zostały rozlokowane rosyjskie siły pokojowe (blisko 2 tys. żołnierzy). Porozumienie gwarantuje również powrót do miejsc zamieszkania uchodźców i przesiedleńców – w efekcie ziemie przyznane Azerbejdżanowi opuścili zamieszkali tam Ormianie, zaczęli natomiast wracać wygnani stamtąd 30 lat temu Azerowie. Konflikt o Górski Karabach był znaczącym sukcesem Rosji, która umocniła swoją pozycję w regionie Kaukazu Południowego; nie przyniósł natomiast oczekiwanych korzyści Turcji, która wspierała Azerbejdżan. W konflikcie zginęło wedle oficjalnych danych 3360 żołnierzy ormiańskich i 2840 azerskich.

Epidemia COVID-19. Wedle danych ze stycznia 2021 r. na COVID-19 w Azerbejdżanie zachorowało 228 tys. osób, z czego 3 tys. zmarło, co daje 30,9 zgonu na 100 tys. mieszkańców. Rozwój epidemii związany był z sytuacją epidemiczną w krajach sąsiednich

i powrotem do kraju obywateli z zagranicy; wysoki wzrost zachorowań odnotowano zwłaszcza w stołecznym Baku i na Półwyspie Apszerońskim. Oficjalne dane zdają się świadczyć o tym, że Azerbejdżan na tle regionu relatywnie dobrze poradził sobie z epidemią, choć zarazem władze zaniżały jej realną skalę. Problemami były m.in. niewielka liczba wykonywanych testów, słabość systemu ochrony zdrowia i niechęć społeczeństwa do wprowadzanych ograniczeń. Podjęte przez rząd działania na rzecz przeciwdziałania pandemii objęły zamknięcie szkół, krótkotrwałe lockdown gospodarki, ograniczenia w przemieszczaniu się i trwające od wiosny 2020 r. do końca roku zamknięcie granic. Ponadto zawieszono odprawianie modlitw w meczetach. Istotne znaczenie będą mieć dla Azerbejdżanu gospodarcze konsekwencje pandemii. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego PKB Azerbejdżanu spadł w 2020 r. o 5%.

Armenia

Sytuacja polityczna. W Armenii u władzy pozostaje premier Nikol Paszynian, który zdobył ją w 2018 r. w wyniku „aksamitnej rewolucji”. Po dwu latach rządów, mimo powolnego procesu reform i pogarszającej się sytuacji epidemicznej związanej z rozprzestrzenianiem się COVID-19, Paszynian cieszył się silnym poparciem społecznym. Wedle badań z czerwca 2020 r. pozytywnie oceniało go 84% ankietowanych. Sytuacja uległa zasadniczej zmianie po przegranej wojnie w Górskim Karabachu, w wyniku której Ormianie utracili kontrolę nad większością spornego terytorium. Armenia i Górski Karabach tworzyły faktycznie jeden organizm państwowy, mimo formalnej odrębności dysponowały też wspólną armią. Tzw. klan karabaski rządził Armenią w latach 1997/1998–2018, a obecnie pozostaje wpływową siłą opozycyjną. Rozejm z Azerbejdżanem został uznany przez opinię publiczną w Armenii za kapitulację; odpowiedzialność polityczną za ten stan rzeczy ponosił Paszynian, choć zaniedbania w sferze polityki obronnej obciążały również jego poprzedników. Przeciwno zawartemu porozumieniu i rządowi Paszyniana w Armenii na przełomie listopada i grudnia 2020 r. protestowało kilkadziesiąt tysięcy osób. Po raz pierwszy od „aksamitnej rewolucji” liczba przeciwników premiera przekroczyła liczbę jego zwolenników. Osłabienie pozycji premiera starała się wykorzystać bez większych skutków podzielona wewnętrznie opozycja. W odpowiedzi na protesty Paszynian przedstawił program działań naprawczych; odmówił jednak podjęcia rozmów na temat przyspieszonych wyborów parlamentarnych. Na początku grudnia 2020 r. zniesiono większość ograniczeń praw politycznych i swobód obywatelskich, jakie zostały wprowadzone wraz z wybuchem konfliktu z Azerbejdżanem. Nie uspokoiło to jednak sytuacji w kraju. W lutym 2021 r. armia zażądała dymisji Paszyniana, co ten uznał za próbę zamachu stanu. Premier skierował do prezydenta Armena Sarkisjana wniosek o dymisję szefa sztabu generalnego Onika Gaspariana; głowa państwa odmówiła jednak podjęcia stosownej decyzji. Wydarzenia 2020–2021 r. mogą istotnie zagrozić procesowi demokratycznej transformacji Armenii.

Na uwagę zasługuje również postawa Rosji podczas konfliktu. Federacja Rosyjska nie wsparła Armenii mimo sojuszniczego charakteru więzi łączących oba kraje w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Ta wstrzemięźliwość wynikała z faktu, że konflikt toczył się na terytorium Azerbejdżanu, z troski o zachowanie dobrych relacji z tym krajem, a wreszcie z chęci osłabienia pozycji Paszyniana, któremu Rosja nie ufa, jako że doszedł do władzy w wyniku „kolorowej rewolucji”.

Epidemia COVID-19. Wedle informacji ze stycznia 2021 r. w Armenii na COVID-19 zachorowało 165 tys. osób; śmierć poniosło 3 tys. Armenia jest tym spośród krajów regionu, gdzie epidemia zbiera największe żniwo – śmiertelność wynosi 103 zgonów na 100 tys. mieszkańców. Jej rozwój warunkowany był podobnymi czynnikami jak w Gruzji i Azerbejdżanie – niewydolnością systemu ochrony zdrowia, wzrostem zakażeń w innych państwach regionu i czasowymi powrotami do Armenii emigrantów zarobkowych. Najwięcej zakażeń odnotowano w stołecznym Erywaniu. Wprowadzone w marcu 2020 r. rozwiązania mające przeciwdziałać rozwojowi pandemii objęły m.in. zamknięcie szkół, ograniczenie działalności gospodarczej i niemal całkowite zamknięcie granic; nabożeństwa odbywały się bez udziału wiernych. Mimo wzrostu zachorowań już w maju 2020 r. zdecydowano się na stopniowe zniesienie wprowadzonych wcześniej ograniczeń, co wynikało z troski o gospodarkę (MFW szacuje, że PKB Armenii skurczył się w 2020 r. o 4,5%) – wedle słów Paszyniana państwo „musiało nauczyć się żyć z wirusem”. Decyzja ta, podobnie jak jesienna wojna w Górskim Karabachu, w istotnym stopniu przyczyniła się do ciężkiego przebiegu epidemii w Armenii.

*

Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia) spełniają przynajmniej po części definicję państw kruchych (*fragile states*). Zgodnie z definicją OECD państwa są kruche, gdy strukturom państwowym brakuje woli politycznej i/lub zdolności do zapewnienia podstawowych funkcji potrzebnych do ograniczenia ubóstwa, rozwoju i zagwarantowania bezpieczeństwa oraz ochrony praw człowieka w odniesieniu do ich ludności. Ich instytucje są nieefektywne i skorumpowane, uzależnione od światowych rynków, cechujące się niskim poziomem rozwoju gospodarki nie gwarantują podstawowego poziomu dobrobytu, a społeczeństwo nie tworzy rzeczywistej wspólnoty; ważną cechą państw kruchych są ponadto angażujące je współcześnie lub w niedalekiej przeszłości konflikty zbrojne. Sytuacja ta stała się szczególnie widoczna w 2020 r., gdy państwa regionu musiały się borykać z pandemią COVID-19, niestabilnością wewnętrzną i nowymi-starymi konfliktami zbrojnymi. Bilans 2020 r. jest pozytywny jedynie w przypadku dwóch krajów: Azerbejdżanu (zwycięstwo w Górskim Karabachu) i Mołdawii (zwycięstwo proeuropejskiej kandydatki w wyborach prezydenckich).

Analiza sytuacji w regionie prowadzi również do innych wniosków. Po pierwsze, omawiane problemy wewnętrzne mają też wymiar międzynarodowy. Pierwszoplanową

rolę odgrywała w tym kontekście w 2020 r. Rosja, choć uznała ona wydarzenia na Białorusi, a także na Kaukazie Południowym za kolejną próbę naruszenia jej strefy wpływów – w pierwszym przypadku przez Polskę, w drugim zaś przez Turcję. Po drugie, jeśli wierzyć oficjalnym danym, epidemia COVID-19 dotknęła państwa regionu w stopniu nie większym niż kraje wysoko rozwinięte (w Polsce liczba zgonów na 100 tys. mieszkańców wynosi 93, w Stanach Zjednoczonych – 128). Sytuację tę można wyjaśnić zarówno niską wiarygodnością danych z krajów regionu, jak i specyfiką tych ostatnich. W państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego średnia długość życia jest niższa niż w państwach zachodnich – mniej jest zatem osób starszych, najbardziej narażonych na zachorowanie. Ponadto ich ludność jest mniej mobilna; wyższe wskaźniki zachorowań w takich krajach jak Ukraina czy Mołdawia były skorelowane z powrotem obywateli pracujących poza granicami kraju. Po trzecie, 2020 r. był w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego rokiem kobiet: w Mołdawii władzę objęła Maia Sandu, na Białorusi swego rodzaju prezydentem na wygnaniu stała się Swiatłana Cichanouska; do tej listy należałoby dopisać Salome Zurbiszwili, od 2018 r. prezydenta Gruzji, choć ta ostatnia jest przedstawicielem partii władzy. Po czwarte wreszcie, wydarzenia 2020 r., zwłaszcza konflikt o Górski Karabach, dowiodły, że reżimy autorytarne są bardziej skuteczne niż słabe demokracje. Jak pokazuje jednak przykład Białorusi, ich skuteczność i legitymizacja z czasem się wyczerpuje, co może – choć nie musi – prowadzić do zmian ustrojowych.

Eastern Europe and Southern Caucasus: An area of instability

The countries of Eastern Europe and the South Caucasus (Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Azerbaijan, Armenia) meet, at least in part, the definition of fragile states. Their state structures lack the political will and/or capacity to fulfil the basic functions needed for poverty reduction, development, and safeguarding the security and human rights of their populations. The aim of this article is to present the most important political, economic, social, and military challenges, both of a long-term and current nature, faced by these countries. It focuses in particular on the events of 2020, in particular the massive social protests in Belarus after the falsified presidential election, the Azeri-Armenian war in Nagorno Karabagh, and the COVID-19 pandemic in the region.

Keywords: Eastern Europe, South Caucasus, internal problems, frozen conflicts, COVID-19 epidemic

Słowa kluczowe: Europa Wschodnia, Kaukaz Południowy, problemy wewnętrzne, zamrożone konflikty, epidemia COVID-19

Niemcy: schyłek ery Merkel w cieniu pandemii

„Od czasu zjednoczenia, nie, od czasu II wojny światowej nasze państwo nie stanęło przed wyzwaniem, które tak bardzo wymagałoby wspólnego solidarnego działania” – powiedziała Angela Merkel 18 marca 2020 r. w wieczornym orędziu telewizyjnym. Choć RFN stawiała czoła kryzysowi finansowemu z 2009 r. oraz uchodźczemu z 2015 r., które w głównej mierze wpłynęły na bieg wydarzeń w Europie dwóch pierwszych dekad XXI w., to pandemia COVID-19 jest największym testem dla niemieckich instytucji państwowych i społeczeństwa. Wyzwanie potęgują zbliżający się koniec szesnastoletnich rządów Angeli Merkel oraz wybory do Bundestagu. We wrześniu 2021 r. Niemcy zdecydują, kto przejmie od pani kanclerz zadanie przeprowadzenia ich przez trwający kryzys oraz kim będzie nowy architekt polityki zagranicznej RFN. UE oczekuje bowiem, że „niechętny hegemon”, jak często nazywane są Niemcy, wskaże kierunek, w którym powinna zmierzać popandemiczna Europa. Wysokie oczekiwania są również związane z odnową w relacjach transatlantyckich i tchnięciem nowego ducha we współpracę USA i RFN po zwycięstwie Joe Bidena w amerykańskich wyborach prezydenckich. Jest to szczególnie ważne wobec wzrostu tendencji antyamerykańskich w niemieckim społeczeństwie w czasie rządów Donalda Trumpa, inflacji zaufania do gwarancji sojuszniczych USA oraz podważenia roli i wizerunku Stanów Zjednoczonych jako lidera państw demokratycznych. Do tego katalogu tradycyjnie dochodzą relacje z Chinami i Rosją: wydarzenia 2020 r. pokazały, że Niemcom coraz trudniej utrzymywać zasadę „dialogu mimo wszystko” z państwami, których polityka stanowi zagrożenie dla całej UE i NATO.

Polityka wewnętrzna – walka z pandemią i przygotowania do roku wyborczego *Niemiecka strategia wobec pandemii COVID-19*

Wydarzeniem, które zdeterminowało sytuację na niemieckiej scenie politycznej w 2020 r., był wybuch pandemii COVID-19. Pierwszy przypadek na terenie RFN został odnotowany w Bawarii pod koniec stycznia 2020 r. Na tym etapie władze nie postrzegały jeszcze COVID-19 jako poważnego zagrożenia¹. Sytuacja szybko zaczęła

¹ A. Reuß, „Gefahr durch Coronavirus für Deutschland »sehr gering«”, *Süddeutsche Zeitung*, 23 marca 2020 r., <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-deutschland-1.4765606> [dostęp 25.03.2020].

się jednak pogarszać: na początku marca liczba infekcji w RFN przekroczyła tysiąc². Problem w walce z koronawirusem stanowił chaos regulacyjny będący pośrednio konsekwencją federalnego ustroju RFN, w którym odpowiedzialność za politykę zdrowotną spoczywa w rękach władz landowych. W efekcie poszczególne kraje związkowe różniły się zakresem obostrzeń oraz ich skalą. Aby skoordynować i maksymalnie ujednolicić walkę z pandemią, w marcu kanclerz Merkel wraz z premierami krajów związkowych rozpoczęła regularne spotkania i wideokonferencje, podczas których ustalano wytyczne obejmujące całą RFN. W celu usprawnienia działań w marcu Bundestag i Bundesrat przyjęły nowelizację ustawy o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu. Rozszerzyło to kompetencje federalnego ministra, który zyskał możliwość ograniczenia międzynarodowego transportu osobowego oraz rozdysponowania leków i środków medycznych za pomocą rozporządzeń.

Ze względu na spadek liczby zachorowań w kwietniu władze federalne i landowe zdecydowały o stopniowym poluzowaniu obostrzeń, a w maju o wprowadzeniu tzw. strategii hotspotów. Zgodnie z nią, jeżeli w danej gminie liczba infekcji na 100 tys. mieszkańców przekroczyła 50, obostrzenia były przywracane. Jesienią poziom infekcji zaczął ponownie wzrastać i na początku listopada przywrócono restrykcje. W obawie o dalsze pogorszenie sytuacji epidemicznej w wyniku zwiększonej mobilności społecznej i częstszych spotkań związanych z okresem świąt Bożego Narodzenia i Nowego Roku kanclerz Merkel i premierzy landów zdecydowali o wprowadzeniu tzw. twardego lockdownu³, a w styczniu 2021 r. o utrzymaniu go do 14 lutego.

Duże nadzieje na zniesienie obostrzeń wiązano ze szczepionką na COVID-19. Choć produkty amerykańskiej firmy Pfizer i niemieckiej BioNTech były dostępne już na początku grudnia 2020 r., do pierwszego zaszczepienia doszło 26 grudnia. Wynikało to z oczekiwania przez niemiecki rząd na decyzję Europejskiej Agencji Leków o dopuszczeniu substancji do obrotu. Od 11 stycznia 2021 r. RFN dysponowała również szczepionkami firmy Moderna. W pierwszym kwartale 2021 r. spodziewano się wejścia do użytku szczepionek niemieckiej firmy Curevac współpracującej z koncernem Bayer⁴. Choć gotowość do szczepień zadeklarowało 67% Niemców⁵, to problemem pozostawało zbyt wolne tempo: pod koniec stycznia w RFN całkowicie

² Archiv der Situationsberichte des Robert Koch-Instituts zu COVID-19, 4 marca 2020 r., Robert Koch Institut, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-09-de.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 26.03.2020].

³ Więcej o obostrzeniach zob.: L. Gibadlo, S. Plóciennik, „Lockdown na święta – Niemcy zaostrzają walkę z pandemią”, *Biuletyn PISM*, 18 grudnia 2020 r., nr 260.

⁴ L. Kohlenbach, „Klinische Phase-3-Studie an der Uniklinik Köln”, *Deutschlandfunk*, 18 stycznia 2021 r., https://www.deutschlandfunk.de/corona-impfstoff-von-curevac-klinische-phase-3-studie-an.676.de.html?dram:article_id=491027 [dostęp: 20.01.2021].

⁵ „Corona: Gut zwei Drittel impfbereit”, *ZDF Politbarometer*, 15 stycznia 2021 r., <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/politbarometer-corona-impfen-cdu-vorsitz-100.html?slide=1610638518787> [dostęp: 20.01.2021].

zaszczepionych zostało 0,05% populacji⁶. Było to efektem słabej polityki komunikacyjnej między władzami federalnymi a landami, wewnątrz landów oraz zbytniego zbiurokratyzowania procesu⁷.

Jednym z priorytetów rządu Angeli Merkel w czasie pandemii było ograniczenie jej skutków dla niemieckiej gospodarki. Jako jeden z liderów światowego handlu Niemcy były szczególnie narażone na spadek globalnego popytu i przerwanie łańcuchów dostaw. Dlatego od marca 2020 r. RFN przyjmowała kolejne pakiety pomocowe. Ich celem było zapewnienie ochrony socjalnej pracownikom, zapobieżenie upadkowi małych i średnich firm oraz uniemożliwienie przejęcia największych koncernów przez zagraniczne podmioty. Jedynie na pierwsze dwa programy pomocowe rząd federalny przeznaczył 885 mld euro, deklarując możliwość powiększenia tej kwoty do 1,06 bln euro⁸. W ten sposób Niemcy skonsumowały kumulowane latami nadwyżki budżetowe, we wrześniu 2020 r. rząd zatwierdził budżet z limitem zadłużenia netto w wysokości 96,2 mld euro, a w grudniu Bundestag zawiesił wpisany do konstytucji limit zadłużenia, by zezwolić rządowi na zaciągnięcie w 2021 r. do 180 mld euro długu. W efekcie rząd federalny odszedł od zasady równowagi budżetowej, tzw. czarnego zera. W 2020 r. po raz pierwszy od 2009 r. niemiecka gospodarka skurczyła się o 5%⁹.

Niemiecka scena polityczna na rok przed wyborami do Bundestagu

Walce z pandemią COVID-19 towarzyszyły przygotowania partii politycznych do tzw. superroku wyborczego (niem. *Superwahljahr*), którego ukoronowaniem będą wybory do Bundestagu 26 września 2021 r.

CDU zaczęła 2020 r. od wewnątrzpartyjnego kryzysu. W lutym posłowie CDU w Turyngii wspólnie z AfD poparli kandydaturę Thommаса Kemmericha na stanowisko premiera landu mimo wytycznych zarządu federalnego partii wykluczających taką możliwość. Gdy po głosowaniu przewodnicząca CDU Annegret Kramp-Karrenbauer stwierdziła, że w tej sytuacji należy przeprowadzić ponowne wybory regionalne, chadeccy deputowani do lokalnego landtagu sprzeciwili się

⁶ Tabelle mit den gemeldeten Impfungen bundesweit und nach Bundesland sowie nach STIKO-Indikation, Robert Koch Institut, stan na dzień 20 stycznia 2021 r., https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Impfquotenmonitoring.html [dostęp: 20.01.2021].

⁷ A. Dowideit, R. Alexander, J. Boie, M. Bewarder, C. Brause, H. Crolly, A. Ettel, T. Kaiser, K. Klapsa, A. Nabert, T. Röhn, C. Schiltz, J. Wilton, „Das deutsche Impf-Versagen und seine Verantwortlichen”, *Die Welt*, 11 stycznia 2021 r., <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus224072816/Coronavirus-Deutsches-Impf-Versagen-und-seine-Verantwortlichen.html> [dostęp: 20.01.2021].

⁸ S. Plóciennik, „Finansowa »tarcza« przeciw COVID-19 – działania Niemiec w obliczu kryzysu gospodarczego”, *Biuletyn PISM*, 19 marca 2020 r., nr 50; idem, „Koniec »czarnego zera« – druga fala działań antykryzysowych w Niemczech”, *Biuletyn PISM*, 27 marca 2020 r., nr 57.

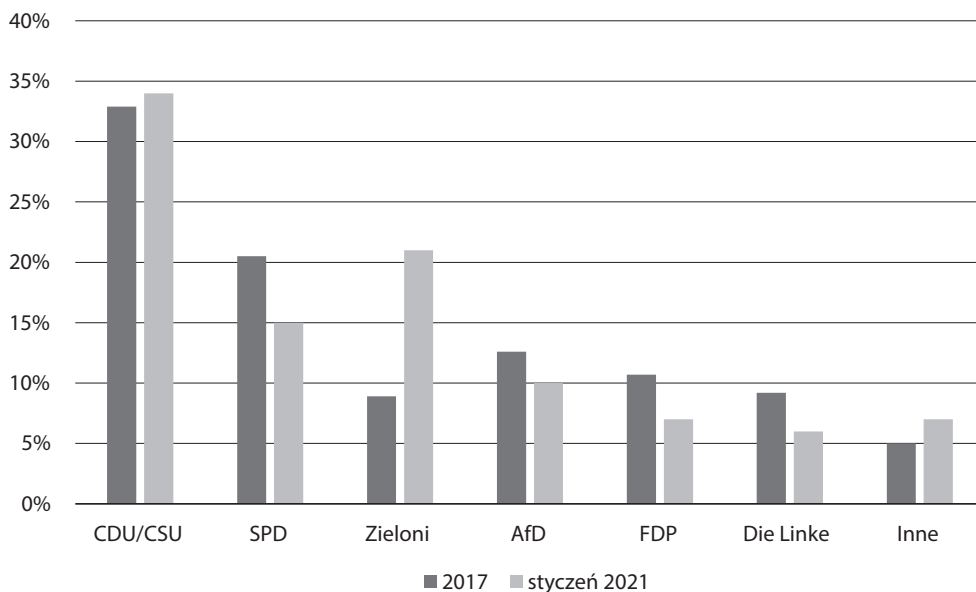
⁹ D. Eckert, H. Zschäpitz, „Dieses Minus ist ein positives Wunder”, *Die Welt*, 14 stycznia 2021 r., <https://www.welt.de/wirtschaft/article224337578/BIP-Zahlen-Deutschland-erlebt-ein-besonderes-Wirtschaftsmaerchen.html> [dostęp: 21.01.2021].

Tabela 1

Kalendarz wyborczy w Niemczech w 2021 r.

Data	Zasięg	Obszar
14 marca	samorządowe	Hesja
14 marca	landowe	Badenia-Wirtembergia
14 marca	landowe	Nadrenia-Palatynat
6 czerwca	landowe	Saksonia-Anhalt
12 września	samorządowe	Dolna Saksonia
26 września	federalne	cała RFN
26 września	landowe	Berlin
26 września	landowe	Meklemburgia-Pomorze Przednie
26 września	landowe	Turyngia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wahltermine, Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme*, <https://www.wahlrecht.de/termine.htm> [dostęp: 21.01.2021].



Wykres 1

Poparcie dla partii politycznych w styczniu 2020 r. w porównaniu z wynikami wyborów do Bundestagu w 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wahltermine, Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme*, <https://www.wahlrecht.de/termine.htm> [dostęp: 21.01.2021].

temu¹⁰. Niezdolność do wyegzekwowania działań od członków partii była ostateczną przesłanką do rezygnacji z pełnionej funkcji. Chadecka po raz kolejny stanęła przed decyzją dotyczącą wyboru nowego lidera, którym w styczniu 2021 r. został premier Nadrenii Północnej-Westfalii Armin Laschet. Nowy szef CDU jest utożsamiany z kontynuacją centrowego kursu Angeli Merkel. Laschet to również zwolennik zaktywizowania roli RFN w procesach integracji europejskiej oraz odnowy w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Popiera też kontynuację współpracy z Chinami i Rosją na dotychczasowych warunkach, traktując ją jako niezbędną dla interesów gospodarczych i bezpieczeństwa RFN. O tym, czy Laschet będzie odgrywał wiodącą rolę w partii, zdecyduje wskazanie chadeckiego kandydata na kanclerza. Choć dotychczas najczęściej był nim szef CDU, to niewykluczone, że w 2021 r. ugrupowanie zdecyduje się powierzyć tę rolę Markusowi Söderowi, liderowi bawarskiej CSU, z którą CDU tworzy wspólną frakcję w Bundestagu. Premier Bawarii jest jednym z najpopularniejszych niemieckich polityków. Istnieje jednak obawa, że ponowne rozdzielenie funkcji przewodniczącego ugrupowania oraz kanclerza RFN będzie prowadziło do wewnątrzpartyjnych kryzysów i spadku poparcia dla chadecki. Byłoby to szczególnie niekorzystne w sytuacji, gdy chadekom ponownie udało się odbudować notowania¹¹.

W sierpniu 2020 r. decyzję o nominacji kanclerskiej podjęła SPD, wskazując Olafa Scholza. Socjaldemokraci liczyli, że federalny minister finansów i wicekanclerz w rządzie Angeli Merkel przyciągnie głosy tych wyborców, dla których jest jednym z liderów walki z COVID-19: Scholz jako współtwórca planu przeciwdziałania gospodarczym skutkom pandemii był odpowiedzialny za to, aby rządowa pomoc obejmowała zarówno niemieckie przedsiębiorstwa, jak i wsparcie sfery socjalnej. Dodatkowo jako reprezentant konserwatywnej frakcji w SPD równoważy lewicowe stronnictwo w partii zyskujące na znaczeniu po przejęciu przewodnictwa przez Saskię Esken i Norberta Waltera-Borjansa. Nominacji kandydata na kanclerza wciąż nie dokonali Zieloni, partia zajmująca drugie miejsce w badaniach opinii publicznej i postrzegana jako potencjalny koalicjant chadecki po wyborach do Bundestagu. W grudniu 2020 r. ugrupowanie przyjęło nowy program polityczny, dzięki któremu chce utrzymać lewicową tożsamość, a jednocześnie otworzyć się na centrowych wyborców i zasygnalizować chadekom gotowość do utworzenia koalicji na szczeblu federalnym.

Istotnym wydarzeniem niemieckiej sceny politycznej w 2020 r. było rozwiązanie nieformalnej grupy Skrzydło (niem. *Der Flügel*) działającej w ramach AfD. Decyzja zarządu

¹⁰ Wybory w październiku 2020 r. zakończyły się zwycięstwem *die Linke* oraz dużym sukcesem AfD. Zbyt mała liczba głosów dla SPD i Zielonych uniemożliwiła im utworzenie lewicowej koalicji, a budowa rządu z CDU lub skrajnie prawicową AfD była niemożliwa.

¹¹ Notowania chadecki w marcu 2020 r. wzrosły o ok. 10 punktów procentowych, więcej zob. L. Gibadlo, „Rząd zyskuje – scena polityczna RFN w czasie pandemii COVID-19”, *Biuletyn PISM*, 14 kwietnia 2020 r., nr 77.

federalnego partii z marca 2020 r. była podyktowana zakwalifikowaniem Skrzydła jako organizacji ekstremistycznie prawicowej i poddaniem jej obserwacji przez Federalny Urząd Ochrony Konstytucji. Nieodcięcie się od grupy powiązanej ze środowiskami neonazistowskimi groziło objęciem taką procedurą całej partii, co w skrajnym przypadku mogłoby zakończyć się jej rozwiązaniem. Sprawa była tym poważniejsza, że w ostatnich latach w RFN coraz częściej dochodziło do ataków na tle antysemickim¹². Umocnienie Skrzydła budziło również napięcia w samej AfD, grożąc kolejnym podziałem.

Nowe wyzwania i stare spory. Polityczny dryf „niechętnego hegemonu” *Unia Europejska – prezydencja w czasach pandemii*

W 2020 r. od Niemiec jako najsilniejszej gospodarki UE, która do tej pory trzykrotnie przewodziła Unii podczas kryzysów, oczekiwano, że wobec COVID-19 po raz kolejny podejmie się tego zadania. Te oczekiwania wzmacniała sprawna walka RFN z koronawirusem na tle innych państw UE¹³ oraz przewodnictwo Niemiec w Radzie UE przypadające na drugą połowę 2020 r. Jednak początkowe działania RFN zaprzeczały zasadzie solidarności europejskiej: na początku pandemii Niemcy wprowadziły zakaz eksportu sprzętu i wyposażenia medycznego. Ta sytuacja sprzyjała Rosji i Chinom, które pośpieszyły z pomocą takim państwom jak Włochy, rozpowszechniając wizerunek słabej Wspólnoty i wzmacniając nastroje antyunijne. Dlatego w marcu rząd Niemiec po krytyce ze strony Komisji Europejskiej zdecydował o zniesieniu zakazu. Dodatkowo wobec pogarszającej się sytuacji epidemicznej w Austrii, Francji, Hiszpanii oraz we Włoszech RFN zaoferowała pomoc medyczną obejmującą leczenie pacjentów zarażonych COVID-19 w niemieckich szpitalach oraz skierowanie ekip medycznych do najbardziej poszkodowanych krajów. Niemcy poparły również mechanizm wspólnego kupowania szczepionki przez Komisję Europejską, co miało zapobiec konkurencji między państwami UE i sytuacji, w której mniejsze i biedniejsze państwa otrzymałyby mniej dawek¹⁴. Problemem wizerunkowym dla RFN stał się jednak zakup dodatkowych 30 mln dawek szczepionki BioNtech i Pfizer poza systemem blokowym.

Kluczowym wyzwaniem była walka z ekonomicznymi skutkami pandemii oraz dostosowanie do nowej sytuacji wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027, których wynegocjowanie stanowiło priorytet niemieckiej prezydencji. Wirusem najbardziej dotknięte zostały te z państw, które w 2009 r. ucierpiały najmocniej w wyniku kryzysu finansowego, natomiast RFN jako najsilniejsza gospodarka UE znajdowała się

¹² K. Frymark, „Odcienie niemieckiego antysemityzmu”, *Komentarze OSW*, 16 maja 2019 r.

¹³ T. Buck, „Germany’s coronavirus anomaly: High infection rates but few deaths”, *Financial Times*, 20 marca 2020 r., <https://www.ft.com/content/c0755b30-69bb-11ea-800d-da70cff6e4d3> [dostęp: 28.01.2021].

¹⁴ A. Dowideit, R. Alexander, J. Boie..., op. cit.

w gronie tych, które w najmniejszym stopniu odczuły uderzenie pandemii¹⁵. Jednym z głównych czynników, które decydowały o wielkości i formie pomocy, było stanowisko RFN wobec emisji tzw. koronaobligacji (ang. *corona bonds*). Na początku pomysł został odrzucony przez Niemcy obawiające się, że będzie to pierwszy krok do uwspólnotowienia długów strefy euro. Dlatego choć w kwietniu 2020 r. RFN zadeklarowała gotowość do zwiększenia swojego wkładu do nowego unijnego budżetu, to wciąż otwarty pozostawał problem wypracowania dużego planu odnowy gospodarczej i przede wszystkim jego finansowania. Kluczowa w tym procesie była zmiana niemieckiego stanowiska w maju, gdy RFN wraz z Francją przedstawiła pomysł stworzenia wspólnych obligacji, które miałyby pokryć koszty programów odbudowy. Po tygodniach negocjacji ostateczne porozumienie udało się zawrzeć podczas spotkania Rady Europejskiej w lipcu. Nowy wieloletni budżet miał opiewać na 1,074 bln euro. Niemcom i Francji udało się pozyskać zgodę państw Europy Północnej na przekazanie części pomocy finansowej w formie bezzwrotnych dotacji (390 mld euro) oraz stworzenie funduszu odbudowy przez zaciągnięcie pożyczek na rynkach finansowych (350 mld euro). Oprócz polityki rolnej i polityki spójności, na które tradycyjnie kierowane są największe fundusze, w nowej perspektywie finansowej Unia postawiła na cyfryzację, innowacje oraz ekologię¹⁶. Niemcom udało się również wypracować porozumienie z Polską i Węgrami, grożącymi zablokowaniem negocjacji dotyczących budżetu w przypadku uzależnienia środków z tego źródła od kwestii przestrzegania praworządności.

Celem niemieckiej prezydencji, a zarazem jednym z najważniejszych wydarzeń, które wpływają na przyszłość UE, było zakończenie negocjacji w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej w grudniu 2020 r. Porozumienie, które reguluje przede wszystkim kwestie dostępu do rynków, przepływu usług i konkurencji, wyznacza nowy etap i stanowi wyzwanie dla UE: brexit wzmacnia bowiem rolę i wpływ RFN oraz Francji w procesach decyzyjnych UE¹⁷. Opuszczenie jej przez Zjednoczone Królestwo, jednego z głównych przeciwników pogłębienia integracji europejskiej, otwiera przed Unią szansę na przyspieszenie współpracy i podjęcie nowych inicjatyw, w tym w zakresie bezpieczeństwa. Brexit zwiększył znaczenie Francji jako państwa o najsilniejszym potencjale militarnym, jedyne go posiadacza broni nuklearnej i jedyne go członka Rady Bezpieczeństwa ONZ w ramach UE. Potencjalnie zwiększyłyby to szanse na realizację francuskich planów związanych z utworzeniem europejskiej autonomii strategicznej,

¹⁵ A. Sapir, „Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?”, *Bruegel Policy Contribution*, wrzesień 2020, nr 18, s. 3–4.

¹⁶ Na wydatki w zakresie jednolitego rynku, innowacji i sfery cyfrowej przeznaczono 143,4 mld euro, a na finansowanie działań dotyczących zasobów naturalnych i środowiska 373,9 mld euro, zob. „Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 przyjęte”, Komunikat prasowy Rady UE, 17 grudnia 2020 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> [dostęp: 25.01.2021].

¹⁷ Zob. J. Szymańska, S. Zaręba, „Wpływ brexitu na głosowanie w Radzie UE”, *Biuletyn PISM*, 8 kwietnia 2018 r., nr 39.

gdyby nie stanowisko RFN: niemiecki rząd wciąż pozostawał przeciwny koncepcjom prezydenta Emmanuela Macrona, czego wyrazem było przemówienie minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer w listopadzie 2020 r., gdy wykluczyła możliwość wzmacniania europejskiego bezpieczeństwa bez USA i NATO¹⁸. Utrzymanie współpracy z Wielką Brytanią może być zatem wykorzystane przez Niemcy do zrównoważenia zamiarów Francji dotyczących europejskiego bezpieczeństwa, a także dalszego wzmacniania europejskiego filaru bezpieczeństwa NATO, utrzymania porozumienia nuklearnego z Iranem oraz współpracy w ramach ONZ. Narzędziem realizacji tych interesów są konsultacje trójstronne Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii w ramach tzw. formatu E3. W sierpniu 2020 r. w RFN doszło do pierwszego formalnego spotkania szefów resortów obrony tych państw. Wśród poruszonych tematów były m.in. sytuacja w Afryce Północnej, polityka wobec USA, współpraca obronna i technologiczna oraz sytuacja w Mali¹⁹. Innym sposobem utrzymania bliskiej kooperacji w sprawach bezpieczeństwa byłoby utworzenie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, która w jednym z wariantów zakłada członkostwo Wielkiej Brytanii²⁰.

Jednym z najważniejszych punktów polityki Niemiec wobec UE, a także NATO w 2020 r. były napięcia w relacjach z Turcją²¹. Do pierwszego doszło na przełomie lutego i marca, gdy w północno-zachodniej Syrii po ataku syryjskich sił rządowych zginęło 30 tureckich żołnierzy. Strona turecka, licząc, że w ten sposób uzyska wsparcie państw NATO w konfrontacji z Rosją wypierającą siły Baszara al-Asada, ogłosiła otwarcie granic dla migrantów, łamiąc porozumienie zawarte z UE w 2016 r.²² Ostatecznie w marcu prezydenci Recep Tayyip Erdoğan oraz Emmanuel Macron, kanclerz Angela Merkel i premier Boris Johnson osiągnęli porozumienie: Turcja zgodziła się na ponowne zamknięcie granicy z Grecją i Bułgarią, a RFN i Francja zadeklarowały gotowość do zwiększenia kierowanych do niej funduszy na pomoc uchodźcom²³. W czasie prezydentury w Radzie UE Niemcom przypadło zadanie zakończenia sporu związanego z prowadzeniem przez Turcję poszukiwań złóż ropy i gazu w akwenie Morza Śródziemnego, które Grecja i Cypr uważają za część swojego

¹⁸ „Idea europejskiej strategicznej autonomii posuwa się za daleko, jeśli podtrzymuje iluzję, że możemy zagwarantować bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt w Europie bez NATO i bez USA”, zob. Zweite Grundsatzrede der Verteidigungsministerin, Bundesministerium der Verteidigung, 17 listopada 2020 r., <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/zweite-grundsatzrede-verteidigungsministerin-akk-4482110> [dostęp: 26.01.2021].

¹⁹ „E3-Verteidigungsminister treffen sich im Saarland”, Bundesministerium der Verteidigung, 24 sierpnia 2020 r., <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/e3-verteidigungsminister-treffen-sich-im-saarland-1464722> [dostęp: 27.01.2021].

²⁰ A. Billon-Galland, T. Raines, R.G. Whitman, „The future of the E3 post-brexit cooperation between the UK, France and Germany”, *Chatham House Research Paper*, lipiec 2020, s. 8.

²¹ Więcej zob. K. Wasilewski, „Zmiany w polityce Unii Europejskiej wobec Turcji”, *Biuletyn PISM*, 28 sierpnia 2020 r., nr 180.

²² Idem, „Polityka Turcji wobec syryjskiej prowincji Idlib”, *Biuletyn PISM*, 30 kwietnia 2020 r., nr 95.

²³ E. Wallis, „Turkey closes its borders to the EU once again”, *Infomigrants*, 19 marca 2020 r., <https://www.infomigrants.net/en/post/23545/turkey-closes-its-borders-to-the-eu-once-again> [dostęp: 27.01.2021].

szelfu kontynentalnego. W efekcie RFN ostrzegała Turcję przed kolejnymi prowokacjami na tym terenie, ale odrzuciła apel greckiego szefa dyplomacji Nikosa Dendiasa o nałożenie na Turcję embarga na broń. Ostatecznie Niemcom nie udało się złagodzić sporu. Kolejną kwestią była wojna domowa w Libii. Turcja kierowała do tego państwa żołnierzy, którzy mieli szkolić lokalne oddziały i walczyć po stronie Rządu Zgody Narodowej (Government of National Accord, GNA) Fajiza as-Sarradża, a także wysyłała broń, łamiąc embargo Rady Bezpieczeństwa ONZ i postanowienia konferencji w Berlinie z 19 stycznia 2020 r. W czerwcu 2020 r. doszło do zatrzymania przez tureckie okręty francuskiej fregaty rakietowej Courbet, która chciała skontrolować statek podejrzewany o nielegalne dostawy broni. Francja zareagowała zawieszeniem udziału w misji „Sea Guardian” i zaapelowała o zwołanie specjalnej Rady UE ds. zagranicznych poświęconej Turcji²⁴. Choć w lipcu szefowie rządów Francji, Niemiec i Włoch zagrozili nałożeniem sankcji na strony łamiące embargo na broń, nie wpłynęło to na zmianę działań Turcji. W listopadzie przeszukanie kontenerowca pod banderą turecką znajdującego się 200 km od wybrzeży Libii i podejrzewanego o dostawy broni, które prowadziła załoga niemieckiej fregaty Hamburg, zostało przerwane na żądanie władz Turcji. Niemiecki okręt uczestniczył w unijnej operacji Irini mającej na celu kontrolę przestrzegania embarga na broń dla Libii. Turcja nie zrezygnowała również z zakupu systemu przeciwrakietowej obrony przeciwlotniczej S-400 od Rosji, czego konsekwencją było nałożenie na Turcję sankcji przez USA na podstawie Ustawy o przeciwdziałaniu wrogom Ameryki przez sankcje (CAATSA), co potęgowało napięcia między członkami NATO.

Stany Zjednoczone – z nadziejami na renesans w relacjach transatlantyckich

W rok 2020 RFN weszła z nadziejami na przełamanie impasu w relacjach transatlantyckich w związku z wyborami prezydenckimi w USA. W Berlinie liczono, że zwycięstwo byłego wiceprezydenta Joe Bidena poprawi relacje amerykańsko-niemieckie i pozwoli na powrót do bliskiej współpracy z okresu prezydentury Baracka Obamy. Reelekcja Donalda Trumpa budziła bowiem obawy dotyczące amerykańskich planów wobec NATO. W czerwcu 2020 r. Trump potwierdził zamiar redukcji sił USA stacjonujących na terenie RFN, co miało być konsekwencją zbyt wolnego wzrostu niemieckich wydatków zbrojeniowych: choć RFN zwiększyła budżet obronny o 16,8 mld euro (+48,3%) od 2014 r., wciąż nie osiągnął on poziomu 2% PKB wydatków na obronność. W lipcu Departament Stanu przedstawił plan zmniejszenia liczebności oddziałów amerykańskich stacjonujących na terenie RFN o 12 tys. żołnierzy. Zgodnie z założeniami ok. 5,6 tys. z nich miano skierować do innych państw NATO, a pozostałych – na stałe do USA. W planach znalazło się także przeniesienie do Belgii m.in. Dowództwa Europejskiego USA, a do Włoch eskadry myśliwców F-16 oraz dwóch batalionów brygady

²⁴ Ł. Maślanka, K. Wasilewski, „Napięcia francusko-tureckie”, *Biuletyn PISM*, 10 lipca 2020 r., nr 147.

powietrznodesantowej²⁵. Niemieckie władze powstrzymywały się od krytycznych komentarzy: zarówno szef dyplomacji Heiko Maas, jak i minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer podkreślali znaczenie obecności amerykańskich sił na terenie RFN dla europejskiego bezpieczeństwa, zwracając uwagę na „napięty okres” w kontaktach z USA²⁶. Reakcja była efektem nadziei na rewizję postanowień przez nową administrację w przypadku zwycięstwa Bidena w wyborach prezydenckich. Z apelem o zapobieżenie wycofania jednostek USA do amerykańskich kongresmenów zwrócili się premierzy landów, na których terenie stacjonują Amerykanie²⁷.

Poprawie relacji nie pomagały dyskusje na temat kwestii bezpieczeństwa wewnątrz niemieckiej koalicji rządowej. W kwietniu 2020 r. ministerstwo obrony RFN zdecydowało o wyborze samolotu F/A-18 produkowanego przez Boeinga do przenoszenia broni jądrowej, który po 2025 r. ma zastąpić samoloty Tornado. W reakcji na to szef frakcji SPD w Bundestagu Rolf Mützenich otworzył debatę dotyczącą wycofania Niemiec z programu umożliwiającego przenoszenie przez Luftwaffe amerykańskiej broni jądrowej (ang. *nuclear sharing*) oraz o zakończeniu jej stacjonowania na terytorium RFN. Realizacja tych postulatów oznaczałaby wycofanie z Niemiec 20 bomb B-61 (w Europie rozmieszczonych jest ok. 100–150) i osłabienie potencjału odstraszenia Sojuszu²⁸. Stanowisko kierownictwa SPD skrytykowali kanclerz Angela Merkel, szefowa resortu obrony Kramp-Karrenbauer i minister spraw zagranicznych z ramienia SPD Maas²⁹. Kolejny poważny spór dotyczył sprzeciwu SPD wobec wyposażenia Bundeswehry w uzbrojone drony. W grudniu 2020 r. liderzy SPD uznali dotychczasową debatę na temat sposobu i zasad ich wykorzystania za niewystarczającą. Uniemożliwiło to zakup uzbrojenia, które miało być wykorzystane przez Bundeswehrę w misjach zagranicznych, m.in. w Afganistanie czy w Mali³⁰.

Nieziemiennie kwestią sporną w relacjach z USA pozostawała budowa gazociągu Nord Stream 2 (NS2). Na początku grudnia 2020 r. Kongres uzgodnił ostateczną roboczą

²⁵ A. Kacprzyk, „Pentagon przedstawia koncepcję relokacji sił USA z Niemiec”, *Komentarz PISM*, 30 lipca 2020 r., nr 58.

²⁶ „Maas: Amerikanische Truppen in Deutschland auch für USA wichtig”, *RND*, 16 czerwca 2020 r., <https://www.rnd.de/politik/aussenminister-maas-us-truppen-in-deutschland-auch-fur-usa-wichtig-LB7FYKHBA-IENJSMKBBT4IDQG64.html> [dostęp: 27.01.2021].

²⁷ „Kretschmann, Dreyer, Söder und Bouffier werben für Verbleib von US-Soldaten”, *Der Spiegel*, 19 lipca 2020 r., <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/militaer-deutsche-laender-chefs-werben-fuer-verbleib-von-us-soldaten-a-bb1444fc-e39e-4585-b7e8-13d274eb7667> [dostęp: 27.01.2021].

²⁸ Ł. Kulesa, „Niemiecka dyskusja o broni jądrowej – znaczenie dla Sojuszu Północnoatlantyckiego”, *Biuletyn PISM*, 14 lipca 2020 r., nr 149.

²⁹ „Maas stellt sich im Streit über US-Atomwaffen gegen seinen Parteichef”, *Die Welt*, 4 maja 2020 r., <https://www.welt.de/politik/deutschland/article207728769/Distanz-zu-Walter-Borjans-Maas-steht-zu-US-Atomwaffen-in-Deutschland.html> [dostęp: 28.01.2021].

³⁰ „Kramp-Karrenbauer wirft SPD Feigheit vor”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22 grudnia 2020 r., <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/drohnen-streit-kramp-karrenbauer-wirft-spd-feigheit-vor-17115229.html> [dostęp: 28.01.2021].

wersję amerykańskiego budżetu obronnego (NDAA) na rok 2021, która precyzowała i poszerzała sankcje wobec NS2 z 2019 r. Nowe przepisy (konkretnie sekcja nr 1242 – *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act*, PEESCA) zakładały, że sankcje będą obejmować m.in. firmy dostarczające lub używające statki zaangażowane w budowę rosyjskich gazociągów eksportowych na głębokości poniżej 100 stóp (ok. 30 m) bądź umożliwiające wykorzystanie takich jednostek oraz podmioty świadczące na rzecz statków zaangażowanych w budowę NS2 usługi ubezpieczenia lub reasekuracji niezbędne lub istotne dla realizacji projektu. PEESCA przewidywała również mechanizm rewidujący efektywność i skutki wprowadzanych sankcji. Konstrukcja przepisów (np. ich niejednoznaczność) pozwala USA na elastyczność w ich stosowaniu, stanowiąc potencjalne narzędzie presji na Berlin w kwestii gazociągu³¹. Polityka USA nie wpłynęła jednak na zmianę stanowiska rządu RFN, który nadal twierdził, że projekt ma charakter gospodarczy.

Szansą na zmianę w relacjach transatlantyckich RFN stało się zwycięstwo demokracji Joe Bidena w wyborach prezydenckich w listopadzie 2020 r. Jeszcze przed nimi RFN deklarowała gotowość do odnowy w relacjach transatlantyckich, oczekując powrotu USA do polityki multilateralizmu: wspólnej walki z COVID-19, ochrony klimatu oraz podjęcia rozmów o TTIP. W październiku 2020 r. minister obrony RFN wskazała na współzależność Europy i USA w trosce o ich interesy bezpieczeństwa. Kramp-Karrenbauer zadeklarowała, że Niemcy są gotowe rozszerzać swoje zobowiązania finansowe i militarne w ramach NATO, m.in. zwiększając aktywność wojskową w sąsiedztwie UE, wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi przeciwdziałać działaniom Chin i Rosji oraz kontynuować zaangażowanie w *nuclear sharing*³². Niemcy zwrócili się także do USA z propozycją nowego transatlantyckiego „New Deal”³³. Zapowiedzi z czasu kampanii, a także pierwsze decyzje Bidena po zaprzysiężeniu (powrót do paryskiego porozumienia klimatycznego i Światowej Organizacji Zdrowia, przedłużenie układu New START) wskazywały, że oczekiwania Niemiec mają szansę na realizację. Jednocześnie wypowiedzi Bidena i członków jego administracji, a także pierwsza rozmowa telefoniczna nowego prezydenta i kanclerz Merkel sygnalizowały, że punktami spornymi w relacjach amerykańsko-niemieckich pozostawały polityka wobec Rosji i Chin³⁴.

³¹ Więcej zob. A. Łoskot-Strachota, „Kongres USA: porozumienie w sprawie nowych sankcji wobec Nord Streamu 2”, *Analizy OSW*, 4 grudnia 2020 r.

³² „AKK: Rede zur Verleihung des Medienpreises”, Bundesministerium der Verteidigung, 23 października 2020 r., <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/akk-rede-medienpreis-steuben-schurz-3816700> [dostęp: 28.01.2021].

³³ C. Hoffmann, M. Knobbe, „We have waited a long time for this”, *Spiegel International*, 4 grudnia 2020 r., <https://www.spiegel.de/international/germany/germany-s-foreign-minister-on-the-future-of-trans-atlantic-relations-a-68d28367-ae98-4785-bebf-6dbad3990b26> [dostęp: 28.01.2021].

³⁴ Por.: Telefonat zwischen Bundeskanzlerin Merkel und dem amerikanischen Präsidenten Biden, Die Bundesregierung, 25 stycznia 2021 r., <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/telefonat-zwischen-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-amerikanischen-praesidenten-biden-1843056> [dostęp: 28.01.2021] oraz Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Chancellor Angela Merkel of Germany, The White

Rosja i Chiny – na wschodzie bez zmian

Niemiecka strategia wobec Chin i Rosji w 2020 r. nadal podlegała założeniu o konieczności współpracy, mimo że ich działania stanowią zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa RFN. W przypadku Rosji przykładem takiego podejścia było utrzymanie dialogu dotyczącego stabilizacji sytuacji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, co miało zmniejszyć napływ uchodźców i migrantów do Europy. Dlatego zakończenie wojny w Syrii oraz Libii stanowiło stały punkt niemiecko-rosyjskich rozmów dwustronnych. Rosja została również zaproszona do uczestnictwa w dotyczącej Libii konferencji w Berlinie w styczniu 2020 r.: choć inicjatywa okazała się sukcesem wizerunkowym dla RFN, to nie przyniosła ona długotrwałych rezultatów³⁵. W 2020 r. doszło jednak do dwóch wydarzeń, które zachwiały dotychczasowym modelem współpracy. Pierwszym było sfalszowanie wyborów prezydenckich na Białorusi w sierpniu 2020 r., represje wobec opozycji oraz brutalne tłumienie protestów przez białoruskie władze. Niemcy sprawujące wówczas prezydencję w Radzie UE potępiły działania administracji i służb specjalnych podległych Alaksandrowi Łukaszence, nie uznały wyborów prezydenckich i zadeklarowały wraz z Francją gotowość do dialogu zarówno z opozycją, jak i władzami w Mińsku i w Moskwie, proponując pośrednictwo UE oraz zaangażowanie OBWE³⁶. Rosja i Białoruś odrzuciły jednak taką możliwość, postrzegając ofertę francusko-niemiecką jako ingerencję w sprawy wewnętrzne państwa trzeciego. Ostatecznie odpowiedzią Niemiec i innych państw UE było objęcie zakazem wjazdu na teren Unii oraz zamrożenie aktywów wybranych członków białoruskich władz. Drugim wydarzeniem było otrucie w sierpniu 2020 r. Aleksieja Nawalnego, którego leczenia podjęły się Niemcy. Badania wskazały, że w jego organizmie znajdowała się trucizna z grupy „nowiczoków”, co sugerowało możliwe zaangażowanie służb rosyjskich w próbę jego zabójstwa. Władze RFN zaapelowały do Rosji o zbadanie sprawy, jednak niechęć strony rosyjskiej do podjęcia efektywnej współpracy uniemożliwiała jej wyjaśnienie. W styczniu Nawalny wrócił do Rosji, a jego aresztowanie spotkało się z żądaniem natychmiastowego uwolnienia ze strony kanclerz Merkel³⁷. Poparcie Rosji dla utrzymania władzy przez Alaksandra Łukaszenkę oraz sprawa Nawalnego mogłyby się stać pretekstem do rezygnacji Niemiec z budowy NS2. Choć taki krok zyskał poparcie

House, 25 stycznia 2021 r., <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/25/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-chancellor-angela-merkel-of-germany/> [dostęp: 28.01.2021].

³⁵ R. Formuszewicz, „Konferencja berlińska w sprawie Libii – udana inwestycja niemieckiej dyplomacji”, *Analizy OSW*, 20 stycznia 2020 r.

³⁶ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron am 20. August 2020, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 20 sierpnia 2020 r., <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-praesident-macron-am-20-august-2020-1778928> [dostęp: 29.01.2021].

³⁷ Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zur aktuellen Lage, Die Bundeskanzlerin, 21 stycznia 2021 r., <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-aktuellen-lage-1841788> [dostęp: 29.01.2021].

Zielonych, FDP oraz części polityków CDU, rząd federalny się na niego nie zdecydował, wysyłając jedynie sugestie, że mógłby rozważyć taką ewentualność³⁸.

Działania Chin w 2020 r. dowodziły, że rola ChRL w polityce zagranicznej RFN coraz szybciej ewoluuje ze statusu partnera na rzecz rywala. Wskazywało na to ukrywanie przez Chiny skali pandemii w jej początkowej fazie, co uniemożliwiło zatrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa, a także działania dezinformacyjne sugerujące pochodzenie wirusa z USA. Przerwanie łańcuchów dostaw z Chin stało się problemem dla firm na całym świecie, w tym dla Niemiec, dla których ChRL pozostawała największym partnerem handlowym³⁹. Na relacjach chińsko-niemieckich ciążyła również polityka Chin wobec Hongkongu. W reakcji na wprowadzenie w życie przez władze Chin kontrowersyjnej ustawy o bezpieczeństwie narodowym w Hongkongu 22 lipca 2020 r. minister Heiko Maas wskazał na możliwość m.in. zatrzymania eksportu określonych towarów z Niemiec, a kilka dni później RFN zawiesiła wykonywanie umowy ekstradycyjnej z Hongkongiem⁴⁰. We wrześniu 2020 r. niemiecki rząd przyjął wytyczne polityki wobec Indo-Pacyfiku. Dokument jest przede wszystkim ofertą dla państw regionu, które w największym stopniu są narażone na łamanie prawa międzynarodowego na Morzu Południowochińskim przez ChRL, skutki rywalizacji amerykańsko-chińskiej, a także konsekwencje zmiany klimatu oraz kampanie dezinformacyjne⁴¹. Decyzje podejmowane przez RFN nie oznaczały jednak trwałej zmiany paradygmatu w polityce wobec Chin: w grudniu 2020 r., tuż przed zakończeniem niemieckiej prezydentury w Radzie UE, Komisja Europejska ogłosiła zakończenie negocjacji kompleksowego porozumienia inwestycyjnego (CAI) z ChRL. Choć umowa otwiera chiński rynek dla produktów europejskich, na czym skorzysta szczególnie RFN, to jej zawarcie mimo konfrontacyjnej polityki Chin wobec takich państw UE jak Szwecja czy Czechy⁴² wskazuje na prymat interesów gospodarczych nad interesami bezpieczeństwa w polityce zagranicznej RFN wobec Chin.

³⁸ „Regierung schließt Sanktionen bei Nord Stream 2 nicht aus”, Reuters, 7 września 2020 r., <https://www.reuters.com/article/deutschland-russland-nord-stream-idDEKBN25Y12N> [dostęp: 29.01.2021].

³⁹ W 2019 r. wymiana handlowa RFN z Chinami wyniosła ponad 205 mld euro, zob. „Fakten zum deutschen Außenhandel”, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, wrzesień 2020, s. 15.

⁴⁰ „Maas kündigt Reaktion auf Chinas Sicherheitsgesetz für Hongkong an”, *Die Welt*, 22 lipca 2020 r., <https://www.welt.de/politik/ausland/article212070463/Maas-kuendigt-Reaktion-auf-Chinas-Sicherheitsgesetz-fuer-Hongkong-an.html> [dostęp: 29.01.2021].

⁴¹ „Leitlinien zum Indo-Pazifik”, Die Bundesregierung, sierpień 2020.

⁴² M. Przychodniak, „Zakończenie negocjacji porozumienia inwestycyjnego UE–Chiny”, *Komentarz PISM*, 31 grudnia 2020 r., nr 95.

Germany: The twilight of the Merkel era overshadowed by the pandemic

The main factor shaping Germany's domestic and foreign policy in 2020 was the outbreak of the COVID-19 pandemic, the consequences of which will be of fundamental importance for Germany's position in world politics and further European integration. The first part of the article presents the government's actions against the crisis at the national level and the situation on the German political scene one year before the Bundestag elections. Next, the Author describes the main directions of German foreign policy: the German presidency of the EU during the pandemic, its relations with the USA as well as expectations of a renewal in transatlantic relations after Biden's victory, and the difficult cooperation with Russia and China. At the beginning of the new decade of the 21st century, Germany's task will be to propose a postpandemic vision of Europe and to breathe a new spirit into the US-German relations. Germany will also have to determine whether, in order to maintain the current policy of balancing in its relations with China and Russia, it is ready to endanger Europe's security interests and the relations with allies.

Keywords: Germany, COVID-19 pandemic, European Union, United States, Brexit, Turkey, Russia, China

Słowa kluczowe: Niemcy, pandemia COVID-19, Unia Europejska, Stany Zjednoczone, brexit, Turcja, Rosja, Chiny

Bliski Wschód: w oczekiwaniu na nowe otwarcie

Ostatni rok urzędowania prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa charakteryzował się wzmocnieniem tych elementów w polityce USA wobec Bliskiego Wschodu, które jego zdaniem zakonserwowałyby kształt i cechy regionalnego porządku międzynarodowego decydujące o trwałości założeń jego polityki. W tym kontekście w obliczu ograniczenia działań organizacji dżihadystycznych oraz relatywnego zmniejszenia wpływu na zachowania regionalnych aktorów sprzeczności generowanych przez lokalne konflikty (jak w Syrii, Iraku czy Jemenie) dyplomacja amerykańska koncentrowała wysiłki na dwóch kierunkach. Po pierwsze, przez propozycje nowych rozwiązań pokojowych dla Izraela i świata arabskiego podjęto wysiłek na rzecz normalizacji tych relacji, przy jednoczesnej próbie zmarginalizowania kwestii palestyńskiej jako kluczowego czynnika determinującego dotychczas te stosunki. Po drugie, kontynuowane były działania mające pogłębić izolację międzynarodową Iranu i tym samym przyspieszyć erozję jego systemu politycznego. W obu przypadkach sukcesy wydają się połowiczne, a zmiana u steru władzy w Waszyngtonie stwarza przestrzeń dla redefinicji celów i priorytetów w kształtowaniu strategii amerykańskiego mocarstwa na Bliskim Wschodzie.

Stany Zjednoczone – Izrael – świat arabski: nadzieja na przełom i stare problemy

Objęcie przez Donalda Trumpa urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych w styczniu 2017 r. dla stosunków amerykańskiego mocarstwa z Izraelem stało się wydarzeniem bardzo korzystnym. W przeciwieństwie do nieufności charakteryzującej osobiste kontakty prezydenta Baracka Obamy i premiera Izraela Benjamina Netanjahu relacje tego ostatniego z nowym prezydentem USA odznaczały się wzajemnym zrozumieniem i gotowością kierowania się podobną aksjologią wobec głównych problemów i zjawisk zachodzących na Bliskim Wschodzie. Obaj politycy budowali swoje pozycje na odwoływaniu się do haseł nacjonalistycznych, obaj wpisywali się swoimi poglądami w nurt populistyczno-konserwatywnej wizji świata, zdobywającej coraz większą przestrzeń społecznej akceptacji w obliczu ujawnienia się kryzysu dotychczasowego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego i kumulacji negatywnych skutków przyspieszonej globalizacji opartej na neoliberalnym paradygmacie pozimnowojennym.

Niestabilność Bliskiego Wschodu, będąca rezultatem kryzysowych zjawisk w rozwoju państw pokolonialnych, negatywnych społecznych skutków reform modernizacyjnych i pogłębiających się dystansów w sferze standardów i poziomu życia mieszkańców państw regionu wobec świata rozwiniętego, w połączeniu z polityką wymuszania na państwach kontestujących dominację Zachodu pożądanych zachowań przez Stany Zjednoczone, doprowadziły do pogłębienia lokalnych sprzeczności i ujawniania się nowych konfliktów pomiędzy lokalnymi aktorami. W wymiarze społeczno-politycznym oznaczało to także wzrost roli i znaczenia ruchów fundamentalistycznych odwołujących się do konserwatywnej interpretacji islamu, w warstwie realizacyjnej często gotowych sięgać po przemoc o charakterze terrorystycznym. Izrael z jednej strony w tej sytuacji stał się państwem bardziej bezpiecznym – sąsiednie państwa arabskie w obliczu wyzwań dla ich stabilności koncentrowały bowiem siły i środki na zapewnieniu wewnętrznej stabilizacji. Z drugiej strony jednak coraz bardziej niestabilne otoczenie międzynarodowe tworzyło potencjalną przestrzeń dla ujawniania się nowych wyzwań i zagrożeń, choćby w postaci ekspansji fundamentalistycznych ugrupowań negujących kształt terytorialny Bliskiego Wschodu, ukształtowany po upadku imperium osmańskiego, i obwiniających Zachód (do którego ich zdaniem należy także Izrael) o polityczny, gospodarczy i kulturowy imperializm. Częścią tego problemu – w odpowiednich proporcjach – jest także problem palestyński: brak uznanego powszechnie państwa, kontynuacja izraelskiej okupacji części terytoriów zajmowanych od 1967 r., słabość struktur palestyńskich władz narodowych mogły doprowadzić do radykalizacji nastrojów wśród Arabów palestyńskich i zagrozić kolejnym wybuchem niezadowolenia skierowanym wobec Izraela, postrzeganego jako mocarstwo okupacyjne (zwłaszcza w Okręgu Gazy, gdzie władzę sprawuje od 2006 r. Muzułmański Ruch Oporu – Hamas, łączący w warstwie programowej hasła nacjonalistyczne z odwołaniem do aksjologii politycznego islamu).

Gospodarczy i militarny potencjał Izraela (pomimo ograniczonego terytorium i relatywnie niewielkiej populacji) stanowi gwarancję jego bezpieczeństwa. Zaawansowanie technologiczne izraelskiego przemysłu zapewnia wysoki poziom techniki wojskowej. W wymiarze międzynarodowym kraj ten cieszy się bezwzględnym poparciem Stanów Zjednoczonych, co ma przełożenie zarówno na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, jak i rozbudowaną kooperację w wymiarze ekonomicznym (w tym także bezpośrednią pomoc gospodarczą i wojskową). Strategiczny sojusz łączący te dwa państwa jest elementem ponadpartyjnego konsensusu w obu krajach, niezależnie od orientacji politycznej sił znajdujących się w danym momencie u władzy. Niezależnie jednak od tak sformułowanych – aksjomatycznie – założeń odnośnie do fundamentów wzajemnych relacji, polityka administracji prezydenta Trumpa wobec Izraela opierała się na szczególnie mocnym zaangażowaniu w obronę interesów tego kraju, bezwzględnym poparciu dla jego obecnych władz (z premierem Benjaminem Netanjahu na czele) i poszukiwaniu rozwiązań gwarantujących wzmocnienie jego międzynarodowej pozycji w regionie.

U jej źródeł leżały m.in. podobne interpretacje procesów zachodzących na Bliskim Wschodzie, podobnie definiowane interesy obu państw, a także – co w tym przypadku było również istotne – rodzinne koneksje urzędującego prezydenta (rzecznikiem interesów Izraela i wzmocnienia sojuszu obu krajów był zwłaszcza Jared Kushner – mający żydowskie korzenie zięć i doradca prezydenta Trumpa, jeden z wykonawców blisko-wschodniej polityki jego administracji)¹.

Zbliżenie amerykańsko-izraelskie uwidoczniło się zwłaszcza na dwu płaszczyznach realizacyjnych bliskowschodniej polityki obu partnerów. Po pierwsze, w działaniach zmierzających do maksymalizacji presji na Iran i izolacji tego kraju w środowisku międzynarodowym w nadziei na takie osłabienie władz w Teheranie, które zapoczątkuje proces erozji i upadku tamtejszego reżimu. Po drugie, dyplomacja amerykańska okresu prezydentury Trumpa zredefiniowała na korzyść Izraela główne elementy programu ustanowienia trwałego pokoju w relacjach pomiędzy Izraelem a światem arabskim (w tym ze stroną palestyńską) w ramach przeżywającego kryzys procesu pokojowego zapoczątkowanego bezpośrednio po zakończeniu zimnej wojny. Obie płaszczyzny działań należy rozpatrywać łącznie – przyświecał im cel zbudowania na Bliskim Wschodzie ładu międzynarodowego opartego na współpracy najbliższych sojuszników USA, gwarantujących jednocześnie izolację i marginalizację tych podmiotów, które w Waszyngtonie postrzegano jako kontestujące istniejący porządek. Towarzyszyły temu wysiłki na rzecz wzmocnienia sojuszników i przekonania ich do rozwoju współpracy, mającej wzmacniać ich wzajemne bezpieczeństwo i generować stałą presję na ewentualnych przeciwników (przede wszystkim Iran i jego sojuszników).

W tym kontekście może rodzić się pytanie o przyczyny dążeń do marginalizacji strony palestyńskiej w ramach postulowanego odnowionego procesu pokojowego. Wydaje się, że stało za tym przekonanie, iż wzmocnienie Izraela kosztem „słabej” Palestyny zwiększa szanse realizacji amerykańskiej strategii bliskowschodniej, oraz założenie – trudne do udowodnienia – że trwała marginalizacja władz palestyńskich w dłuższej perspektywie czasowej będzie sprzyjać stabilizacji regionu dzięki dominacji silniejszego partnera. Ponadto i w Jerozolimie, i w Waszyngtonie kwestię palestyńską postrzegano w dużym stopniu przez pryzmat aktywności Hamasu jako siły łączącej w sobie postulaty nacjonalistyczne z fundamentalistyczną orientacją religijną i konsekwentną odmową uznania Izraela. To, w połączeniu z akcjami bojowymi podejmowanymi przez Hamas (ewentualnie przez inne organizacje radykalne, mające zaplecze w kontrolowanym przez Hamas Okręgu Gazy, np. Palestyński Muzułmański Dżihad), stwarza stałe zagrożenie dla przygranicznych obszarów państwa żydowskiego.

¹ Zob. J. Wagner, A. Parker, „Trump's son-in-law, Jared Kushner, to join White House as senior adviser; no formal role for Ivanka Trump”, *The Washington Post*, 9 stycznia 2017 r., źródło: URL <<https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/01/09/trumps-son-in-law-jared-kushner-expected-to-join-white-house-as-a-senior-adviser/>> [dostęp: 1.02.2021].

Wydaje się jednak, że w takim założeniu tkwi pewna sprzeczność. Marginalizacja władz palestyńskich legitymizowanych przez izraelsko-palestyńskie porozumienia pokojowe z lat dziewięćdziesiątych XX wieku (organy władzy stworzone na potrzeby istniejącej od 1994 r. Autonomii Palestyńskiej przez OWP z Mahmudem Abbasem na czele, tzw. Palestyńskie Władze Narodowe) w dłuższej perspektywie może jedynie wzmocnić pozycję Hamasu jako siły konsekwentnie podkreślającej prawo Palestyńczyków do samostanowienia i obiecującej niezłomne dążenie do realizacji tego celu. Odrzucenie przez dominującą na izraelskiej scenie politycznej prawicę idei kompromisu ze stroną palestyńską i próba „delegitymizacji” już istniejących struktur Palestyńskich Władz Narodowych² nie unieważnia palestyńskich aspiracji do podmiotowości, a obecna słabość Palestyńczyków w manifestowaniu swoich żądań może w dłuższej perspektywie czasowej wzmacniać radykalizm ugrupowań skrajnych, nie tylko w palestyńskim ruchu narodowym; będzie to także wykorzystywane przez siły fundamentalistyczne w retoryce przeciwko Zachodowi i jego sojusznikom w regionie. Najnowsza historia Bliskiego Wschodu pokazuje istnienie ograniczeń dla polityki realizowanej z pozycji siły, a zewnętrzne interwencje zbrojne (Zachodu) nie osiągały zakładanych celów (Irak, Afganistan, Libia, Jemen, Syria). Kontynuowanie polityki z pozycji siłowych w związku z tym na przełomie drugiej i trzeciej dekady XXI w. również wydaje się ryzykownym przedsięwzięciem, niezależnie od sił i środków, którymi potencjalny „hegemon” dysponuje.

Istotne znaczenie dla kształtowania relacji izraelsko-amerykańskich oraz izraelsko-palestyńskich miała decyzja Waszyngtonu z 6 grudnia 2017 r. o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela. Kontrowersje wokół tej decyzji wynikają przede wszystkim z historycznych uwarunkowań i sprzeczności, jakie narosły wokół statusu tego miasta. Według rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 29 listopada 1947 r. określającej przyszły status brytyjskiego mandatu Palestyny Jerozolima miała pozostać odrębnym terytorium (*corpus separatum*) pod zarządem Rady Powierniczej ONZ³. Takie rozwiązanie uzasadniano przede wszystkim religijnym znaczeniem zlokalizowanych w tym mieście i w jego bezpośrednim sąsiedztwie miejsc świętych dla wyznawców trzech religii monoteistycznych – judaizmu, chrześcijaństwa i islamu. Konieczność zapewnienia równych praw, niezależnie od wyznawanej religii, wszystkim ich wyznawcom w świętym mieście – zdaniem autorów odpowiednich zapisów – leżała u źródeł rozstrzygnięć uniemożliwiających przejście nad nim kontroli przez państwa, które na

² W dniu 29 listopada 2012 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ większością 138 głosów przyznało Palestyńskim Władzom Narodowym status obserwatora w ONZ – przynależny jednostkom geopolitycznym o charakterze państwowym. W związku z tym 4 stycznia 2013 r. przywódca Autonomii Palestyńskiej Mahmud Abbas oficjalnie przekształcił ją w Państwo Palestyny. Zob. *Resolution adopted by the General Assembly on 29 November 2012*, źródło: URL <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19> [dostęp: 1.02.2021].

³ Status Jerozolimy określa część trzecia rezolucji ZO NZ nr 181 z 1947 r. Tekst dokumentu zob.: URL <https://avalon.law.yale.edu/20th_century/res181.asp> (tekst polski dostępny na stronie Wikipedii pod hasłem *Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 181*; dostęp: 3.02.2021).

obszarze Palestyny mandatowej miały powstać. Decyzje te nigdy nie zostały zrealizowane, a rezultaty pierwszej wojny arabsko-izraelskiej doprowadziły *de facto* do podziału Jerozolimy pomiędzy Izrael i Jordanię, która zajęła, a następnie inkorporowała ziemie określone dzisiaj jako Zachodni Brzeg Jordanu i Wschodnia Jerozolima⁴. Wzgórze Świątynne wraz ze zlokalizowanymi tam obiektami kultu religijnego znalazło się po wschodniej stronie granicy, a więc pod kontrolą Jordanii. Zachodnia Jerozolima, w istocie żydowskie dzielnice zbudowane już w XX w., została uznana przez Izrael za swoją stolicę już w 1950 r. Fakt ten nie uzyskał akceptacji wspólnoty międzynarodowej stojącej na stanowisku, iż w świetle wcześniejszych decyzji ONZ oraz braku umowy pokojowej między Izraelem a krajami arabskimi takie jednostronne rozstrzygnięcia nie powinny pociągać za sobą trwałych skutków prawnych. W konsekwencji formalnie (choć nie faktycznie) stolicą kraju pozostawał Tel Awiw (tam rezydowały wszystkie przedstawicielstwa dyplomatyczne). Nie zmieniły tego stanu rzeczy rozstrzygnięcia terytorialne wojny sześciodniowej – zajęcie ziem jordańskich położonych na zachód od Jordanu. Jerozolima została zjednoczona pod kontrolą Izraela (27 czerwca 1967 r.) i w tym nowym kształcie uznana za stolicę państwa, a w 1980 r. parlament izraelski przyjął ustawę, na mocy której jej obszar został anektowany. Wszystkie te decyzje jako mające źródło w rozstrzygnięciach militarnych i jednostronnych działaniach strony izraelskiej nie były uznawane za zgodne z prawnomiędzynarodowym statusem omawianych obszarów, tak więc wszystkie słowniki i encyklopedie poza Izraelem podawały nadal Tel Awiw jako stolicę państwa⁵. Kwestia statusu Jerozolimy stała się również przedmiotem negocjacji w ramach dialogu izraelsko-palestyńskiego. Palestynczycy, dążący do ustanowienia własnego państwa na terytoriach administrowanych przed czerwcem 1967 r. przez Jordanię, widzieli Jerozolimę (Wschodnią) jako przyszłą siedzibę ich władz. Kwestia statusu Jerozolimy była jedną z najtrudniejszych barier w tym dialogu, a brak możliwości pogodzenia sprzecznych oczekiwań (zarówno wśród elit władzy, jak i w obu społecznościach etnicznych) przyczynił się istotnie do kryzysu dialogu pokojowego⁶.

W tej sytuacji decyzja prezydenta Trumpa o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela musiała doprowadzić do kontrowersji. Wyluczając z zakresu tematów negocjacyjnych w ramach dialogu palestyńsko-izraelskiego tę kwestię, strona amerykańska, jako

⁴ Zob. szerzej: A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *Izrael*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2003, s. 100–109; B. Wróblewski, *Jordania*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2011, s. 88–113; J. Zdanowski, *Stosunki międzynarodowe na Bliskim Wschodzie w XX wieku*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 181–187.

⁵ Na temat prawnomiędzynarodowych aspektów statusu Jerozolimy po 1947 r. zob.: *The Status of Jerusalem*, United Nations, New York 1997, źródło: URL <<https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/07/The-Status-of-Jerusalem-English-199708.pdf>> [dostęp: 2.02.2021].

⁶ Zob. P. Napolitano, *Jerusalem: The Heart of the Israeli-Palestinian Conflict*, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union Policy Department, Policy Briefing, 30 marca 2012 r., źródło: URL <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2012/491443/EXPO-AFET_SP%282012%29491443_EN.pdf> [dostęp: 2.02.2021].

główny mediator na wcześniejszych etapach rozmów, stawiała się w pozycji sojusznika jednej ze stron, burząc budowany od wielu lat przez kolejnych prezydentów USA wizerunek neutralnego arbitra w konflikcie i zwolennika rozstrzygnięcia go przez utworzenie na obszarze mandatowej Palestyny dwóch państw – żydowskiego i arabskiego. Oficjalne przeniesienie ambasady amerykańskiej do Jerozolimy 14 maja 2018 r. oznaczało w istocie akceptację punktu widzenia strony izraelskiej odnośnie do przyszłego statusu tego miasta. Problem zresztą nie leżał tylko w kwestii jego statusu (trudno sobie wyobrazić, by Izrael wycofał się ze Wschodniej Jerozolimy i przekazał administrację nad nią palestyńskim strukturom administracyjnym w sytuacji długotrwałego i efektywnego wykonywania zwierzchniej władzy nad miastem), ale raczej w jednostronnej decyzji zaburzającej możliwość dalszych negocjacji pomiędzy zwaśnionymi stronami i naruszającej w istocie trwający 70 lat konsensus prezentowany przez państwa wspólnoty międzynarodowej.

W 2018 r. administracja Trumpa podjęła kolejne decyzje jednoznacznie wskazujące na proizraelski kurs w bliskowschodniej polityce. Palestyńczycy w sierpniu zostali pozbawieni pomocy gospodarczej wynoszącej ok. 200 mln USD⁷. Strona amerykańska wkrótce zablokowała również dofinansowanie dla agencji ONZ pomagającej uchodźcom palestyńskim (Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim, UNRWA). Środki te wynosiły ok. 360 mln USD rocznie i były przeznaczone na wsparcie dla około 5 mln osób, które uciekły z obszaru dawnego mandatu palestyńskiego w wyniku wojen izraelsko-arabskich⁸. Warto dodać, że ponad 2 mln uchodźców palestyńskich zamieszkuje współcześnie terytorium Jordanii, decyzja ta wpłynęła więc negatywnie również na wewnętrzną stabilizację tego kraju. Uzasadnieniem dla tych działań było dążenie do wymuszenia na stronie palestyńskiej bardziej ugodowego stanowiska, zwłaszcza w kwestii wyrzeczenia się prawa powrotu dla uchodźców (jest to jedna z nierozwiązanych kwestii, która leżała u źródeł załamania się procesu pokojowego).

Kolejnym krokiem administracji prezydenta Trumpa, który przyczynił się do zaburzenia wizerunku amerykańskiego mocarstwa jako neutralnego negocjatora w konflikcie palestyńsko-izraelskim, było ogłoszenie planu pokojowego, mającego doprowadzić do trwałych rozstrzygnięć (praktycznie każdy z amerykańskich prezydentów przedstawiał swoją wizję zakończenia konfliktu). Ostateczna wersja dokumentu została zaprezentowana publicznie w trakcie konferencji prasowej w Białym Domu z udziałem prezydenta Trumpa i premiera Netanjahu w dniu 28 stycznia 2020 r. W ogólnych zarysach nawiązywała ona do wcześniejszych propozycji pokojowych, włącznie z akceptacją tzw. rozwiązania

⁷ I. Kershner, „Palestinians blast Trump's aid cut as political 'blackmail'”, *The New York Times*, 25 sierpnia 2018 r., źródło: URL <<https://www.nytimes.com/2018/08/25/world/middleeast/israel-palestian-aid-cut.html?searchResultPosition=4>> [dostęp: 4.02.2021].

⁸ E. Wong, „U.S. to end funding to U.N. Agency that helps Palestinian refugees”, *The New York Times*, 31 sierpnia 2018 r., źródło: URL <<https://www.nytimes.com/2018/08/31/us/politics/trump-unrwa-palestinians.html>> [dostęp: 4.02.2021].

dwupaństwowego, czyli powstania dwóch państw – żydowskiego i arabskiego – w granicach dawnego mandatu palestyńskiego. Jednocześnie w wielu szczegółach postulowała osiągnięcie kompromisu na zasadach, które w istocie wychodziły daleko naprzeciw oczekiwaniom strony izraelskiej⁹. Już sam fakt udziału w konferencji szefa rządu Izraela wobec nieobecności przedstawicieli drugiej strony budził kontrowersje, pogłębiane zwłaszcza późniejszymi deklaracjami strony palestyńskiej o braku wzajemnej komunikacji i o zaskoczeniu propozycjami odzwierciedlającymi przede wszystkim punkt widzenia jednej ze stron konfliktu. Ten brak otwarcia na postulaty strony palestyńskiej miała zniwelować obecność w trakcie konferencji prasowej przedstawicieli dyplomatycznych trzech krajów arabskich – Bahrajnu, Omanu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich, dla których utrzymanie jak najlepszych relacji z USA jest imperatywem strategicznym, a kwestia palestyńska – w obliczu napięć w Zatoce Perskiej powstałych na tle rywalizacji saudyjsko-irańskiej – zesłała na dalszy plan. W tej sytuacji kontestacja przez stronę palestyńską zgłoszonych wówczas propozycji (dotyczy to zarówno reprezentującego antyizraelskie stanowisko Hamasu, jak i władz powiązanych z OWP z prezydentem Mahmudem Abbasem na czele), a także ze strony opinii publicznej i niezależnych ekspertów, wydawała się oczywista – szanse na wznowienie poważnego dialogu izraelsko-palestyńskiego na bazie nowych propozycji były minimalne¹⁰.

Istotny element pokojowego planu Trumpa stanowiły postulaty zmian terytorialnych. Ta kwestia również nie była zupełnie nowa – idea przekazania Izraelowi położonych na Zachodnim Brzegu Jordanu terytoriów objętych osadnictwem izraelskim w zamian za porównywalne obszary na pustyni Negew na rzecz przyszłego państwa palestyńskiego pojawiła się w trakcie konferencji pokojowej w Camp David w lipcu 2000 r. i oprócz kwestii statusu Jerozolimy okazała się jedną z najtrudniejszych w procesie negocjacyjnym. Tym razem jednak odpowiednie postulaty szły o wiele dalej – proponowano aneksję przez Izrael obszarów zwartej osadnictwa na Zachodnim Brzegu Jordanu oraz praktycznie całej doliny Jordanu (w tym przypadku motywując to m.in. względami bezpieczeństwa). W zamian Palestyna miałaby otrzymać tereny w południowo-zachodniej części dzisiejszego Izraela – obejmujące dwie enklawy połączone korytarzami komunikacyjnymi z Okręgiem Gazy. Realizacja tych propozycji doprowadziłaby do pogłębienia procesu rozczłonkowania Palestyny na szereg enklaw połączonych w niektórych przypadkach wąskimi szlakami komunikacyjnymi i otoczonych przez stosunkowo zwarte terytorium Izraela. Państwo palestyńskie o takim kształcie terytorialnym, otoczone przez ziemie silnego gospodarczo i militarnie Izraela, pozbawione infrastruktury zapewniającej sprawne funkcjonowanie w wymiarze

⁹ Zob. szerzej: „What does Trump’s Middle East plan say on key issues?”, BBC, 29 stycznia 2020 r., źródło: URL <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51299145?pi=modal>> [dostęp: 4.02.2021].

¹⁰ Por. S. Fayyad, „Trump’s Middle East peace plan: What’s there to be upset about?”, Brookings, 21 lutego 2020 r., źródło: URL <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/02/21/trumps-middle-east-peace-plan-whats-there-to-be-upset-about/>> [dostęp: 4.02.2021].

ekonomicznym i społecznym, byłoby skazane na wasalny charakter wobec silniejszego sąsiada. W istocie propozycje pokojowe Trumpa zmierzały do pogłębienia niekorzystnych rozwiązań terytorialnych, charakteryzujących współczesną Palestynę w kształcie uzyskanym dzięki osiągnięciom procesu pokojowego z lat 1993–2000. Co prawda, autorzy planu wskazywali, że akceptacja tych rozwiązań mogłaby nawet zwiększyć terytorialny stan posiadania Palestyńczyków, jednak perspektywa dalszego rozczłonkowania obszaru Palestyny przy jednoczesnej propozycji wymiany żyznych terenów Zachodniego Brzegu na pustynne regiony Negewu musiała budzić sprzeciw większości mieszkańców, którym proponowano tego typu transakcje¹¹.

Postulaty zmian terytorialnych odpowiadały oczekiwaniom izraelskiej prawicy dominującej na scenie politycznej kraju w obecnym stuleciu (ewoluująca w kierunku nacjonalizmu partia Likud pod kierunkiem Binjamina Netanjahu, partie religijne, lobby osadników z Zachodniego Brzegu Jordanu i Wschodniej Jerozolimy). Natomiast brak wcześniejszych konsultacji kwestii terytorialnych ze stroną palestyńską skutkowało odrzuceniem jakichkolwiek propozycji zmierzających w tym kierunku. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia strony izraelskiej mogła to być sytuacja pożądana – brak gotowości do negocjacji ze strony palestyńskiej otwierał bowiem drogę do jednostronnych decyzji. Elity rządzące w Izraelu postulowały takie rozwiązanie, a uwiarygodnienie przez stronę amerykańską polityki aneksjonistycznej miało ułatwić podjęcie odpowiednich decyzji przy jednoczesnym zminimalizowaniu obaw o negatywną reakcję środowiska międzynarodowego. Dotyczyło to także wielu państw arabskich, które jako większe zagrożenie dla swoich interesów postrzegają Iran niż wzmacniający własną geopolityczną pozycję kosztem strony palestyńskiej Izrael. Ogłoszenie pod koniec stycznia nowych propozycji pokojowych przez prezydenta Trumpa miało również na celu wzmocnienie rządzącego prawicowego obozu w Izraelu (Likud i jego sojusznicy) w obliczu zaplanowanych na marzec 2020 r. wyborów parlamentarnych¹².

Zachętą do pozytywnego zaangażowania się strony palestyńskiej w działania na rzecz realizacji propozycji pokojowych były obietnice skierowania do niej szerokiego strumienia pomocy gospodarczej i rozwojowej. Obiecywano, przy aprobachie Izraela, stworzenie stref przemysłowych (m.in. w południowej enklawie, którą Palestyna miała uzyskać w ramach wymiany terytoriów), na których obszarze inwestowano by w nowoczesne sektory przemysłu, zapewniając w ten sposób awans cywilizacyjny tych ziem.

¹¹ „What does Trump's Middle East plan say...”, op. cit. (do tekstu zostały załączone mapy, które obrazują skalę proponowanych zmian terytorialnych na obszarze mandatowej Palestyny i kształt postulowanej granicy izraelsko-palestyńskiej).

¹² Brak możliwości sformułowania stabilnej koalicji rządzącej i nieprzewidywalne różnice programowe pomiędzy poszczególnymi partiami politycznymi sprawiły, że w ciągu poprzednich dwóch lat Izraelczycy trzykrotnie wybierali parlament. W marcu 2021 r. wybory odbędą się po raz kolejny. Zob. M. Wojnarowicz, „The Israeli political scene and the next parliamentary elections”, *PISM Bulletin*, 25 stycznia 2021 r., nr 12, źródło: URL <<https://pism.pl/file/327fdd3d-9d43-413a-a393-0724d887efb9>> [dostęp: 5.02.2021].

Wielkość tej pomocy określano nawet na 50 mld USD. W okresie przejściowym, w którym miały się odbyć negocjacje pokojowe, zaproponowano także zawieszenie działalności osadniczej na terytoriach okupowanych – ta kwestia wydaje się oczywista i mało kosztowna dla Izraela w sytuacji, kiedy efektem postulowanych rozmów miało być ustalenie nowych granic obu państw, pozostawiające tereny osadnicze po stronie izraelskiej. Poza proponowanym zakresem tematycznym procesu negocjacyjnego pozostała sprawa przyszłego statusu Jerozolimy, która dla Palestyńczyków, tak jak i dla Izraela, jest symbolicznym wyrazem ich aspiracji narodowych i religijnych (kontrola Wzgórza Świątynnego i znajdujących się tam obiektów sakralnych ważnych dla wyznawców judaizmu i islamu). Kolejnym zagadnieniem pominiętym całkowicie w planie Trumpa jest problem powrotu uchodźców palestyńskich – wobec takich postulatów stanowisko Izraela jest zdecydowanie negatywne. Podkreśla to zwłaszcza fakt uznania 19 lipca 2018 r. przez Kneset Izraela za państwo narodu żydowskiego (w sytuacji gdy 20% ludności kraju ma korzenie arabskie)¹³.

Elementem planu, który mógł wzbudzić niechęć u części obywateli państwa żydowskiego, wyznających koncepcję Wielkiego Izraela, było podtrzymanie idei ustanowienia państwa palestyńskiego. Część prawicowych sił w tym kraju stoi bowiem na stanowisku aneksji całości ziem dawnego mandatu Palestyny, wskazując niekiedy na Jordanię jako ewentualną ojczyznę arabskojęzycznych mieszkańców tych ziem. Postulat ten, coraz bardziej popularny na izraelskiej prawicy, w obliczu założeń propozycji prezydenta Trumpa nie mógł jednak stać się elementem strategii rządowej. Premier Netanjahu po odrzuceniu przez Palestyńczyków planu pokojowego Trumpa, powołując się na niechęć Palestyńczyków wobec poszukiwania kompromisu, ogłosił konieczność aneksji części ziem Zachodniego Brzegu Jordanu w trybie jednostronnym. Nietrudno zauważyć, że amerykański plan, wykazujący zbieżność ze stanowiskiem sił rządzących w Izraelu, umożliwiał dokonanie takiego kroku przy przychylniej neutralności Waszyngtonu. Niemniej zabiegi o aprobatę tego posunięcia ze strony Stanów Zjednoczonych nie zakończyły się sukcesem, w związku z czym wyznaczony przez premiera Netanjahu termin 1 lipca jako początek procesu pozostał na papierze¹⁴.

Plan pokojowy Trumpa spotkał się raczej z chłodnym przyjęciem innych państw poza USA i Izraelem. Strona palestyńska – jak już wyżej wspomniano – od początku wyrażała wątpliwości co do głównych jego elementów, oskarżając jednocześnie Stany Zjednoczone o stronniczość i tym samym utratę zdolności do podejmowania działań

¹³ Zob. „Jewish nation state: Israel approves controversial bill”, BBC, 19 lipca 2018 r., źródło: URL <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-44881554>> [dostęp: 5.02.2021]; tekst dokumentu zob.: *Basic Law: Israel – The Nation State of the Jewish People*, źródło: URL <<http://knesset.gov.il/laws/special/eng/basiclawnationstate.pdf>> [dostęp: 5.02.2021].

¹⁴ T. Staff, „Netanyahu: West Bank annexation ‘not off the table’; issue ‘is in Washington’”, *The Times of Israel*, 3 sierpnia 2020 r., źródło: URL <<https://www.timesofisrael.com/netanyahu-west-bank-annexation-not-off-the-table-issue-is-in-washington/>> [dostęp: 5.02.2021].

mediacyjnych, a zapowiedzi premiera Netanjahu dotyczące aneksji części Zachodniego Brzegu Jordanu budziły jej irytację i niechęć. Próba wymuszenia bardziej koncyliacyjnej postawy była decyzja Mahmuda Abbasa z dnia 19 maja 2020 r. o zakończeniu współpracy z Izraelem w sferze bezpieczeństwa, o tyle istotna, że według różnych ocen palestyńskie siły bezpieczeństwa udaremniły w minionych latach ok. 40% zamachów terrorystycznych planowanych przeciwko celom izraelskim¹⁵. Nieufnie do planu podeszły władze Jordanii, które do 1967 r. administrowały Zachodnim Brzegiem Jordanu i Wschodnią Jerozolimą, a dziedzictwem tej sytuacji jest fakt, iż większość obywateli współczesnej Jordanii ma palestyńskie korzenie. Wzajemne relacje izraelsko-jordańskie w obliczu zapowiedzi planów aneksjonistycznych uległy osłabieniu, a w dniu 21 maja premier Jordanii zasygnalizował konieczność dokonania przeglądu stosunków z Izraelem, co jednoznacznie odebrano jako wyraz niezadowolenia z polityki państwa żydowskiego¹⁶. Jednoznacznie stronnictwo USA wzbudziło także pytania o trwałość mechanizmów współpracy Jordanii z amerykańskim mocarstwem i możliwość zachowania uprzywilejowanej pozycji Ammanu wobec zarządzania świętymi dla muzułmanów miejscami na Wzgórzu Świątynnym w Jerozolimie, co zagwarantowało izraelsko-jordańskie porozumienie pokojowe z 1994 r.¹⁷ W dniu 1 lutego w Kairze spotkali się ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Ligi Państw Arabskich, wskazując na Arabską Inicjatywę Pokojową z 2002 r. jako punkt wyjścia do dwupaństwowego rozwiązywania pokojowego, tym samym dystansując się od inicjatywy prezydenta Trumpa¹⁸.

W państwach regionu Zatoki Perskiej kwestia palestyńska była postrzegana przede wszystkim przez pryzmat ich interesów bezpieczeństwa oraz wynikających stąd powiązań strategicznych ze Stanami Zjednoczonymi i rysującą się wspólnotą interesów z Izraelem w ramach strategii „powstrzymywania” Iranu. W praktyce oznaczało to przyzwolenie, choć jednocześnie także zachowanie rozsądnego dystansu, wobec podjętej inicjatywy pokojowej. Jednak odbieranie zarówno w Izraelu, jak i w konserwatywnych monarchiach arabskich regionu Zatoki Perskiej sytuacji na Bliskim Wschodzie głównie w kontekście potencjalnych zagrożeń płynących ze strony Iranu rozszerzało przestrzeń dla wzajemnej współpracy, co skutecznie wykorzystywała dyplomacja amerykańska do realizacji swojej strategii w tej części świata. Zaowocowało to ostatecznie przełomem

¹⁵ „The Palestinians move to cut security ties with Israel: A bluff or something bigger?”, Stratfor, 29 maja 2020 r., źródło: URL <<https://worldview.stratfor.com/article/palestinians-move-cut-security-ties-israel-bluff-or-something-bigger>> [dostęp: 4.02.2021].

¹⁶ „Jordan says it will review ties if Israel annexes West Bank”, *The Times of Israel*, 21 maja 2020 r., źródło: URL <https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/jordan-says-it-will-review-ties-if-israel-annexes-west-bank/> [dostęp: 3.02.2020].

¹⁷ Zob. O. Al Sharif, *Why Jordan Was So Quick to Reject Trump's Peace Plan*, Middle East Institute, 3 lutego 2020 r., źródło: URL <<https://www.mei.edu/publications/why-jordan-was-so-quick-reject-trumps-peace-plan>> [dostęp: 30.01.2021].

¹⁸ Na temat inicjatywy zob. W. Lizak, „Izraelsko-palestyńskie gry wojenne”, *Rocznik Strategiczny 2002/2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 300–301.

we wzajemnych stosunkach, a zawarte porozumienia nazwano imieniem biblijnego (i koranicznego) praojca Żydów i Arabów – Abrahama (The Abraham Accords Declaration)¹⁹.

W dniu 13 sierpnia 2020 r. w Waszyngtonie zostały ogłoszone porozumienia, na mocy których Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Bahrajn zdecydowały się na uznanie państwowości Izraela i nawiązanie z nim oficjalnych stosunków. Odpowiednie dokumenty podpisano 15 września 2020 r.²⁰ Ceną, jaką Izrael musiał zapłacić za tę decyzję, było zawieszenie jego planów aneksjonistycznych, chociaż podtrzymano sugestie (istotną zwłaszcza wobec nastrojów dużej części opinii publicznej w tym kraju), iż jest to konieczny element długofalowej strategii zmierzającej do rozwiązania kwestii statusu Palestyny²¹. Sugestie o możliwości dokonania przełomu w relacjach niektórych państw arabskich z Izraelem pojawiały się już wcześniej. 12 czerwca 2020 r. w izraelskiej prasie został opublikowany artykuł ambasadora ZEA w Stanach Zjednoczonych, Jusufa al-Utaiba, w którym wyraził on sprzeciw wobec aneksjonistycznych planów Izraela²². W świetle późniejszych wydarzeń można uznać ten fakt za element dyplomatycznego przygotowania izraelskiej i światowej opinii publicznej do zaakceptowania przełomowych w istocie decyzji. Dwa kraje arabskie znad Zatoki Perskiej decydowały się bowiem na radykalną zmianę w podejściu do relacji z Izraelem. Sukces w postaci odejścia Izraela od planów aneksjonistycznych miał uwiarygadniać z kolei politykę tych państw w oczach arabskiej opinii publicznej. Dla Izraela taki rozwój sytuacji był korzystny przede wszystkim ze względu na dezintegrację arabskiego bloku, który w przeszłości najpierw przez kilka dekad konsekwentnie odmawiał Izraelowi prawa do istnienia, a po zakończeniu zimnej wojny uzależniał jakkolwiek postęp w tej kwestii od wcześniejszego uznania państwa palestyńskiego²³.

¹⁹ Tekst deklaracji towarzyszącej porozumieniom dwustronnym dostępny na stronach internetowych Departamentu Stanu, zob.: *The Abraham Accords*, źródło: URL <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/10/Abraham-Accords-signed-FINAL-15-Sept-2020-508-1.pdf>> [dostęp: 1.02.2021].

²⁰ *Abraham Accords: Declaration of Peace, Cooperation, and Constructive Diplomatic and Friendly Relations, announced by the State of Israel and the Kingdom of Bahrain on 15 September 2020*, źródło: URL <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/09/Bahrain_Israel-Agreement-signed-FINAL-15-Sept-2020-508.pdf>; *Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization between The United Arab Emirates and the State of Israel*, źródło: URL <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/09/UAE_Israel-treaty-signed-FINAL-15-Sept-2020-508.pdf> [dostęp: 4.02.2021].

²¹ Zob. C.D. Kasbari, *Abraham Abandoning the Palestinians*, Middle East Institute, 14 sierpnia 2020 r., źródło: URL <<https://www.mei.edu/publications/abraham-abandoning-palestinians>> [dostęp: 1.02.2021].

²² Y. Al Otaiba, „Annexation will be a serious setback for better relations with the Arab world”, Ynetnews, 12 czerwca 2020 r., źródło: URL <<https://www.ynetnews.com/article/H1GulceTL>> [dostęp: 5.02.2021]. Zob. też: R. Ahern, „In first-ever op-ed for Israeli paper, UAE diplomat warns against annexation”, *The Times of Israel*, 12 czerwca 2020 r., źródło: URL <<https://www.timesofisrael.com/in-first-ever-op-ed-for-israeli-paper-uae-diplomat-warns-against-annexation/>> [dostęp: 5.02.2021].

²³ Na temat reakcji świata arabskiego na porozumienia zob. M. Khurma, A. Farley, B. Sherman, F.A. Harb, *News Roundup: UAE, Bahrain Normalize Relations with Israel*, Wilson Center, 16 września 2020 r., źródło: URL <<https://www.wilsoncenter.org/article/news-roundup-uae-bahrain-normalize-relations-israel>> [dostęp: 6.02.2021].

Po decyzjach Egiptu (1979) i Jordanii (1994) o uznaniu Izraela przełom w relacjach z kolejnymi państwami arabskimi może oznaczać ostateczne zakończenie polityki bojkotu tego kraju, chociaż zarówno opinia publiczna, jak i mniej koncyliacyjne rządy niektórych państw arabskich będą zapewne odkładały decyzje normalizacyjne w bliżej nieokreśloną przyszłość²⁴. Po ZEA i Bahrajnie krok w kierunku normalizacji z Izraelem przed końcem 2020 r. zrobiły dwa kolejne państwa – Sudan (26 października podpisano jedynie Deklarację porozumień Abrahama, zobowiązując się do dalszych kroków normalizacyjnych) i Maroko (ustalenia zapadły w rozmowie telefonicznej 10 grudnia, a umowa została podpisana 22 grudnia).

Decydującą rolę jako mediator w nawiązaniu tych relacji odegrała dyplomacja amerykańska. Zgoda czterech państw arabskich na normalizację stosunków z Izraelem wiązała się w każdym przypadku z pewnymi koncesjami na ich rzecz ze strony Stanów Zjednoczonych, co jedynie potwierdzało fakt, że zaangażowanie Waszyngtonu w regionie jest ukierunkowane na bezwarunkowe wspieranie Izraela. Bahrajn dzięki porozumieniu zdobył wsparcie dla słabego i niestabilnego reżimu politycznego, kontestowanego przez szyicką większość mieszkańców dyskryminowanych przez elity władzy pochodzenia sunnickiego. ZEA otrzymały obietnicę wsparcia militarnego w postaci dostaw nowoczesnej broni, w tym samolotów bojowych najnowszej generacji F-35. Sudan przechodzący okres reform, mających doprowadzić do demokratyzacji reżimu, dzięki nawiązaniu współpracy z Izraelem uzyskał możliwość zniesienia sankcji amerykańskich nałożonych w odwecie za wspieranie ugrupowań terrorystycznych w okresie władzy obalonego w 2019 r. prezydenta Omara Hasana al-Baszira²⁵. Maroko z kolei w zamian za normalizację stosunków z Izraelem doczekało się zmiany stanowiska USA wobec Sahary Zachodniej – Waszyngton zgodził się na uznanie aneksji Sahary przez Maroko (*de facto* okupowanej przez ten kraj od 1976 r.)²⁶.

Podejmowano także zabiegi dyplomatyczne mające przekonać Arabię Saudyjską do dokonania przełomu w relacjach z Izraelem. Nieformalne kontakty dyplomatyczne i w sferze bezpieczeństwa pomiędzy obu krajami nawiązano już wcześniej, przede wszystkim w kontekście podobnej oceny polityki irańskiej w regionie. Mimo to postępu w tej kwestii nie udało się osiągnąć, a zorganizowane 22 listopada w mieście

²⁴ Por. M. Wojnarowicz, „Consequences of the normalisation of relations between Israel and Gulf states”, *PISM Bulletin*, 6 października 2020 r., nr 204, źródło: URL <https://www.pism.pl/publications/Consequences_of_the_Normalisation_of_Relations_between_Israel_and_Gulf_States> [dostęp: 6.02.2021].

²⁵ M. Atit, N. Biajo, „Sudan: Normalization with Israel was US condition but will be beneficial”, *Voice of America*, 26 października 2020 r., źródło: URL <<https://www.voanews.com/africa/south-sudan-focus/sudan-normalization-israel-was-us-condition-will-be-beneficial>> [dostęp: 3.02.2021].

²⁶ L. Jakes, I. Kershner, A. Alami, D.M. Halbfinger, „Morocco joins list of Arab nations to begin normalizing relations with Israel”, *The New York Times*, 10 grudnia 2020 r., źródło: URL <<https://www.nytimes.com/2020/12/10/world/middleeast/israel-morocco-trump.html>> [dostęp: 4.02.2021]; tekst umowy: *Joint Declaration, The Kingdom of Morocco, the United States of America and the State of Israel*, źródło: URL <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/01/Joint-Declaration-US-Morocco-Israel.pdf>> [dostęp: 4.02.2021].

Neom w Arabii Saudyjskiej spotkanie przywódców obu krajów (premier Netanjahu i saudyjski następca tronu Muhammed ibn Salman) z udziałem dyplomatów amerykańskich nie przyniosło spodziewanego przełomu – odmowa przyznania przez Arabię Saudyjską, iż takie spotkanie rzeczywiście się odbyło, została odczytana przez analityków jako dowód fiaska inicjatywy²⁷. Niemniej trudno wyobrazić sobie sytuację, by mniejsze państwa regionu (zwłaszcza Bahrajn) zdecydowały się na kroki normalizacyjne bez akceptacji ze strony Ar-Rijadu, a późniejsza zgoda Arabii Saudyjskiej na wykorzystanie jej przestrzeni powietrznej do celów tranzytowych przez linie lotnicze Izraela (loty do ZEA) to potwierdza.

W oczekiwaniu na przełom w relacjach z Iranem

Relacje amerykańsko-irańskie przyciągały uwagę świata kolejny rok z rzędu. Wypowiedzenie przez prezydenta Trumpa układu o ograniczeniu irańskiego programu jądrowego (JCPOA) 8 maja 2018 r. unieważniło postęp w normalizacji stosunków bliskowschodniego mocarstwa z Zachodem, jaki dokonał się za sprawą kompromisowego porozumienia wynegocjowanego w lipcu 2015 r. przez administrację prezydenta Baracka Obamy z udziałem Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Rosji i ChRL²⁸. Administracja prezydenta Trumpa od początku krytykowała porozumienie, oskarżając Iran o kontynuowanie programu nuklearnego (choć bez przedstawiania dowodów i wbrew raportom Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, potwierdzających realizację jego założeń przez Teheran) oraz wskazując na jego ograniczenia, a przede wszystkim brak regulacji dotyczących irańskiego programu zbrojeń rakietowych, jako podstawę dla unieważnienia dokumentu. Takie podejście spotkało się z akceptacją Izraela, który w swojej retoryce wielokrotnie podkreślał konieczność utrzymywania bezkompromisowej polityki mającej doprowadzić do izolacji reżimu w Teheranie i wymuszenia na nim pożądanых zachowań²⁹. W nurt tych oczekiwań wpisywały się także oczekiwania części państw arabskich, a zwłaszcza Arabii Saudyjskiej i jej regionalnych sojuszników zaangażowanych w rywalizację z Iranem. Tłem dla takiego stanowiska była rywalizacja obu krajów o wpływy w regionie Bliskiego Wschodu (zwłaszcza w Zatoce Perskiej) oraz próba wykorzystania przez nie różnic wyznaniowych (sunnicka Arabia Saudyjska kontra szyicki Iran) do osiągnięcia pozycji lidera w świecie islamu³⁰.

²⁷ „A historic meeting portends closer Saudi-Israeli ties”, Stratfor, 24 listopada 2020 r., źródło: URL <<https://worldview.stratfor.com/article/historic-meeting-portends-closer-saudi-israeli-ties>> [dostęp: 5.02.2021].

²⁸ Tekst dokumentu zob.: *Joint Comprehensive Plan of Action, Vienna, 14 July 2015*, źródło: URL <<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf>> [dostęp: 3.02.2021].

²⁹ Na temat izraelskiego punktu widzenia por. M. Oren, Y. Klein Halevi, „The case against the Iran deal”, *The Atlantic*, 21 stycznia 2021 r., źródło: URL <<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/01/case-against-iran-deal/617755/>> [dostęp: 3.02.2021].

³⁰ Zob. D. Postel, N. Hashemi, „Playing with fire: Trump, the Saudi-Iranian rivalry, and the geopolitics of sectarianization in the Middle East”, *IEMed Mediterranean Yearbook* 2018, s. 58–63.

W 2019 r. doszło do licznych wydarzeń wskazujących na eskalację napięć między Iranem a USA i ich sojusznikami w regionie – ataków na instalacje naftowe w Arabii Saudyjskiej oraz na tankowce w Zatoce Perskiej i Zatoce Omańskiej, wrogich zajęć tankowców, a także ataków o charakterze terrorystycznym na amerykańskich żołnierzy w regionie. Stany Zjednoczone, obarczając Iran odpowiedzialnością za wrogie działania, nakładały na ten kraj kolejne sankcje w nadziei na załamanie jego gospodarki, a w konsekwencji także reżimu politycznego. Iran w odwecie – bezpośrednio bądź przy pomocy sojusznicznych sił (takich jak Huti w Jemenie czy milicje szyickie w Iraku) – podejmował akcje, chociaż raczej o ograniczonych celach, mające uzmysłowić przeciwnikom gotowość obrony własnych interesów.

Na przełomie 2019 i 2020 r. nastąpiło ogromne zaostrzenie relacji w bezpośrednich stosunkach amerykańsko-irańskich. W wyniku narastania sprzeczności wewnętrznych w Iraku i utrzymywania się antyamerykańskich nastrojów wśród części ludności tego kraju doszło do eskalacji ataków na amerykańskie cele, które pociągnęły za sobą ofiary śmiertelne (27 grudnia 2019 r. proirańskie bojówki dokonały zamachu na bazy amerykańskie w okolicach Kirkuku, a po odwetowych atakach sił zbrojnych USA szyckie bojówki ostrzelały ambasadę Stanów Zjednoczonych w Bagdadzie). O wrogie działania Amerykanie oskarżyli irackie jednostki tworzące Siły Mobilizacji Ludowej (Al-Haszd asz-Szabi), które w okresie walk z tzw. Państwem Islamskim stały się bardzo istotnym elementem koalicji walczącej z siłami samozwańczego kalifatu, co zaowocowało włączeniem ich do regularnych sił zbrojnych Iraku w 2016 r. Wiele ugrupowań tego typu było wspieranych przez sąsiedni Iran. Stało się to jednym z elementów strategii budowy przez Teheran sieci sojusznicznych organizacji w innych państwach regionu i umacniania w ten sposób własnej strefy wpływów. W obliczu rosnących napięć Stany Zjednoczone zdecydowały się na początku 2020 r. na radykalny krok wymierzony w Iran – w nocy z 2 na 3 stycznia w ataku z wykorzystaniem dronów bojowych dokonano zabójstwa gen. Kasema Sulejmaniego, stojącego na czele brygady al-Kuds – specjalnej jednostki w strukturze Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej (część sił zbrojnych Iranu) – i postrzeganego jako osoba numer dwa w irańskim systemie władzy³¹.

Wyrażane wówczas obawy o wybuch otwartego konfliktu jednak się nie potwierdziły. Iran dokonał co prawda odwetowego uderzenia na największą bazę wojskową sił zbrojnych USA w Iraku (8 stycznia 2020 r.), jednak operacja ta nie przyniosła poważnych szkód, a według doniesień irackich władze w Bagdadzie zostały uprzedzone o akcji, co pozwoliło na zminimalizowanie strat. Taki przebieg wydarzeń wskazywał jednoznacznie, że Iran nie był zainteresowany eskalacją konfliktu, a odwet miał wymiar raczej symboliczny³². Wydaje się,

³¹ Zob. szerzej: W. Lizak, „Bliski Wschód: w poszukiwaniu nowej równowagi”, w: *Rocznik Strategiczny 2019/20*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 315–318.

³² M. Safi, „Iran's assault on US bases in Iraq might satisfy both sides”, *The Guardian*, 8 stycznia 2020 r., źródło: URL <<https://www.theguardian.com/us-news/2020/jan/08/irans-assault-on-us-bases-in-iraq-might-satisfy-both-sides>> [dostęp: 3.02.2021].

że działania Iranu w tym okresie, polegające głównie na realizacji ograniczonych operacji wojskowych wymierzonych w interesy państw postrzeganych jako wrogie, miały uświadomić im gotowość Teheranu do obrony swoich regionalnych interesów. Jednocześnie pewne elementy powściągliwości w realizacji tej strategii miały, z jednej strony, uniemożliwić wybuch konfliktu na dużą skalę, z drugiej – ukazać gotowość Teheranu do współpracy w przypadku uznania go za partnera w kreowaniu regionalnego porządku międzynarodowego. Nawet jeśli w okresie prezydentury Donalda Trumpa taki scenariusz wydawał się nieprawdopodobny, to perspektywa wyborów w USA pod koniec 2020 r. dawała nadzieję na zasadniczą zmianę priorytetów w amerykańskiej strategii bliskowschodniej pod rządami nowej administracji, a wypowiedzi kandydata Partii Demokratycznej na stanowisko prezydenta, Joe Bidena, w których krytycznie odnosił się do polityki ówczesnej administracji wobec Iranu, mogły dawać nadzieję na powrót kursu politycznego kojarzonego z prezydentem Obamą (fakt, iż Joe Biden firmował tę politykę, piastując urząd wiceprezydenta, uwiarygodniał taką perspektywę)³³.

Oczekiwanie na zmianę ekipy rządzącej w Stanach Zjednoczonych były zapewne czynnikiem łagodzącym napięcia na Bliskim Wschodzie, chociaż nie oznaczało to rezygnacji z działań wymierzonych w interesy przeciwnika. Po wymianie ciosów w konflikcie irańsko-amerykańskim na początku 2020 r. nie pojawiły się jednak tak spektakularne działania jak we wcześniejszych miesiącach. Strony ograniczały się raczej do ostrej retoryki wymierzonej w przeciwnika i podejmowania wrogich działań na tych płaszczyznach, które redukowały ryzyko bezpośredniej konfrontacji militarnej, pojawiły się m.in. doniesienia o wykorzystywaniu środków walki cybernetycznej. W kwietniu 2020 r. doszło do cyberataku na system dystrybucji wody w Izraelu, o co władze tego kraju oskarżyły Iran, podejmując w odwecie podobne działania³⁴. Stany Zjednoczone przede wszystkim utrzymały politykę zacieśniania sankcji antyirańskich, chociaż nie udało się przekonać pozostałych państw będących stronami porozumienia JCPOA do odnowienia bardzo dokuczliwych restrykcji, nałożonych na Iran przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w okresie eskalacji napięć na tle realizacji programu jądrowego. Niemniej za pośrednictwem mechanizmu zakładającego możliwość karania podmiotów współpracujących z Iranem w zakresie objętym amerykańskimi sankcjami Waszyngton wymusił na wielu przedsiębiorstwach, gotowych do wznowienia

³³ Por. E. Batmanghelidj, S. Shah, „Three solutions to Biden’s nuclear stalemate with Iran”, Politico, 5 lutego 2021 r., źródło: URL <<https://www.politico.com/news/magazine/2021/02/05/biden-nuclear-iran-foreign-policy-466120>> [dostęp: 6.02.2021].

³⁴ Nieprawidłowe działanie pomp w systemie dystrybucji wody w Izraelu mogło doprowadzić do niebezpiecznego zwiększenia poziomu chloru. W odwecie w maju najprawdopodobniej Izrael dokonał cyberataku wymierzonego w irańskie urządzenia portowe. Izrael od dawna prowadzi działania z wykorzystaniem środków walki elektronicznej zmierzające do uzyskania dostępu do krytycznej infrastruktury w Iranie, przyjęcie podobnych metod działania ze strony przeciwnika nie jest więc nieoczekiwanym wydarzeniem. Zob. „Iran appears poised to go on the cyber offensive”, Stratfor, 18 czerwca 2020 r., źródło: URL <<https://worldview.stratfor.com/article/iran-appears-poised-go-cyber-offensive>> [dostęp: 6.02.2021].

współpracy z sektorem energetycznym w tym kraju, bardziej wstrzemięźliwe podejście. Także państwa tradycyjnie zaopatrujące się w surowce energetyczne w Iranie (np. Indie) po okresach przejściowych musiały podjąć działania dostosowawcze.

Iran ze swej strony odpowiadając na wrogie działania Stanów Zjednoczonych, podejmował kolejne kroki służące odbudowie potencjału jądrowego. Uruchomione zostały nowe instalacje do wzbogacania uranu (bardziej zaawansowane technicznie wirówki), podniesiono także poziom wzbogacania tego pierwiastka, z początkowych 3,67% zagwarantowanych przez porozumienia z wielkimi mocarstwami do ok. 5% (decyzję ogłoszono w listopadzie 2019 r.), a pod koniec 2020 r. na mocy odpowiedniej rezolucji parlamentu irańskiego zdecydowano o możliwości wzbogacania uranu do około 20%, co wzbudziło obawy obserwatorów i ekspertów międzynarodowych o możliwość powrotu do regionalnego wyścigu zbrojeń. Wątpliwości co do dalszego kierunku rozwoju programu jądrowego Iranu znalazły się m.in. w raporcie MAEA z końca 2020 r.³⁵ Tego typu aktywność jednak może stanowić raczej przygotowywanie taktyki negocjacyjnej po stronie irańskiej w obliczu pojawienia się szansy na wznowienie negocjacji z administracją prezydenta Bidena, o czym mogą świadczyć wstrzemięźliwe wypowiedzi przedstawicieli władz wykonawczych Iranu.

Aktywizacja działań w ramach programu badań jądrowych i groźby podjęcia dalszych kroków na rzecz uzyskania wysoko wzbogaconego uranu wydają się bowiem sprzeczne z zasygnalizowaną powyżej powściągliwością Iranu w wykorzystaniu środków siłowych – zarówno bezpośrednio, jak i w postaci akcji irańskich sojuszników. Aktywność w sferze badań jądrowych powinna być raczej oceniona jako próba podniesienia poprzeczki w ewentualnych negocjacjach z USA. Pomimo gotowości Joe Bidena do wznowienia rozmów nie będą one prostym powrotem do sytuacji z 2015 r., kiedy porozumienie JCPOA zostało zawarte. Dyplomacji amerykańskiej trudno będzie pominąć mocno nagłośnioną w okresie prezydentury Trumpa kwestię irańskich programów rozwoju broni rakietowej. Odpowiednie technologie wojskowe będące w dyspozycji strony irańskiej pozwalają na rażenie celów na całym obszarze Bliskiego Wschodu, a także części Europy. Po zerwaniu porozumienia nuklearnego wzrósł poziom nieufności we wzajemnych relacjach, co również będzie wymagało szerszego spojrzenia na sprzeczności dzielące te państwa i kompleksowego uregulowania kwestii mogących zagrozić stabilizacji relacji wzajemnych i pokojowi na Bliskim Wschodzie. Wpływ na te relacje mają sprzeczne interesy ukształtowane w ramach konfliktów w Syrii, Iraku i Jemenie. Ogniska potencjalnych antagonizmów tlą się także w Libanie (Hezbollah jako sojusznik Iranu), w którym kryzys gospodarczy i polityczny pogłębił wewnętrzne sprzeczności w ciągu 2020 r., stawiając kraj na krawędzi destabilizacji, oraz w Palestynie, w której nieustępliwość Izraela wobec perspektywy samostanowienia Arabów palestyńskich (w granicach terytoriów arabskich sprzed 1967 r.)

³⁵ Raporty IAEA na temat Iranu zob. na stronie internetowej organizacji (ostatni z 17 listopada 2020 r.): <<https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-reports>> [dostęp: 6.02.2021].

może wzmacniać bardziej radykalne skrzydła ruchu narodowego (Hamas i ugrupowania odwołujące się do fundamentalistycznych koncepcji religijno-politycznych, takie jak Palestyński Muzułmański Dżihad). Wydaje się, że powrót do porozumienia z Iranem z 2015 r. bez dodatkowych uzgodnień w tej sytuacji byłby działaniem narażonym na kontestację z wielu stron. Stany Zjednoczone muszą także brać pod uwagę interesy swoich sojuszników – Izraela, który jednoznacznie jest przeciwny odejściu od strategii realizowanej przez prezydenta Trumpa i grozi jednostronną akcją wojskową³⁶, w przypadku gdyby pojawiły się obawy o możliwość rozbudowy irańskiego potencjału wojskowego do poziomu zagrażającego jego bezpieczeństwu (izraelska prawica wykorzystuje „zagrożenie” irańskie do budowania swojej pozycji na wewnętrznej scenie politycznej w obliczu kolejnych wyborów parlamentarnych zaplanowanych na marzec 2021 r.), oraz państw arabskich skupionych wokół Arabii Saudyjskiej i traktujących Iran jako politycznego, ideologicznego i wojskowego rywala w świecie islamu. Po stronie irańskiej czynnikiem wzmacniającym niepewność co do przyszłej polityki tego kraju jest oczekiwana zmiana na stanowisku prezydenta. W czerwcu 2021 r. umiarkowanego prezydenta Hasana Rouhaniego raczej na pewno zastąpi polityk bardziej konserwatywny (wybory parlamentarne w 2020 r. zakończyły się zwycięstwem frakcji konserwatywnych). Te uwarunkowania sprawiają, że perspektywa powrotu do dyplomatycznych reguł gry w rozwiązywaniu sprzeczności, jakie dzieli Iran z USA i jego sojusznikami, choć jest bardzo prawdopodobna, to jednak niesie ze sobą wiele wyzwań i problemów, które mogą opóźnić osiągnięcie zadowalających wyników. Początek prezydentury Joe Bidena przyniósł deklaracje obu stron o uzależnieniu wznowienia negocjacji od wycofania się drugiej strony z działań postrzeganych jako sprzeczne z postanowieniami JCPOA (powrót do ograniczeń w zakresie wzbogacania uranu po stronie Iranu i zniesienie sankcji po stronie Stanów Zjednoczonych)³⁷.

³⁶ 27 listopada 2020 r. w Iranie w zamachu (według strony irańskiej z użyciem broni automatycznej, najprawdopodobniej sterowanej satelitarnie, zamontowanej na samochodzie terenowym – co wielu ekspertów podaje w wątpliwość) zginął szef programu badań jądrowych Mohsen Fakhri-zadeh – kierujący irańską Organizacją Innowacji i Badań Obronnych i w latach 1989–2003 kierownik tzw. projektu Amad, który rzekomo służył opracowaniu strategii działań na rzecz uzyskania broni jądrowej. Strona irańska obwiniała o zamach Izrael, który jak zwykle w takich sytuacjach pominął to milczeniem. Informacje te wywołały m.in. sugestie, iż Izrael stara się w ten sposób pogłębić nieufność w relacjach Iranu z Zachodem i utrudnić ewentualną politykę kompromisu po zmianie amerykańskiej prezydentury. Zamach na Fakhri-zadeha był kolejnym o podobnym charakterze – w latach 2007–2012 zginęło pięciu fizyków zaangażowanych w irański program jądrowy (w jednym z zamachów w 2010 r. fizyk będący jego celem przeżył, odnosząc poważne obrażenia). Zob. F. Fassihi, D.E. Sanger, E. Schmitt, R. Bergman, „Iran’s top nuclear scientist killed in Ambush, state media say”, *The New York Times*, 27 listopada 2020 r., źródło: URL <<https://www.nytimes.com/2020/11/27/world/middleeast/iran-nuclear-scientist-assassinated-mohsen-fakhri-zadeh.html>>; „Mohsen Fakhri-zadeh: ‘Machine-gun with AI’ used to kill Iran scientist”, BBC, 7 grudnia 2020 r., źródło: URL <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55214359>>; M. Jedinia, „History of assassinations of Iran’s top nuclear scientists”, *Voice of America*, 3 grudnia 2020 r., źródło: URL <<https://www.voanews.com/extremism-watch/history-assassinations-irans-top-nuclear-scientists>> [dostęp: 5.02.2020].

³⁷ Por. m.in. artykuły: irańskiego ambasadora przy ONZ: M. Takht-Ravanch, „Biden wants to return to the Iran deal. He can start here”, *The New York Times*, 27 stycznia 2021 r., źródło: URL <<https://www.nytimes.com/2021/01/27/opinion/biden-iran-deal.html?searchResultPosition=1>>; oraz czołowego felietonisty ds.

The Middle East: Waiting for a new opening

Faced with the reduction of activity of jihadist organizations and a relatively smaller influence of contradictions generated by local conflicts (e.g. in Syria, Iraq, or Yemen) on the behaviour of regional actors, the United States diplomacy and regional actors focused their efforts on two dimensions. First, efforts were made to normalize these relations by proposing new peace solutions for Israel and the Arab world. At the same time, there were attempts to marginalize the Palestinian issue as a key factor in determining these relations so far. Second, a push continued to deepen Iran's international isolation and thus accelerate the erosion of its political system. In the case of each of these dimensions, successes seem partial, but the change in power in Washington is a premise for redefining goals and priorities in shaping the strategy of the American power in the Middle East.

Keywords: Middle East, Israel, Iran, United States, US-Israeli relations, US-Iranian relations, the Palestinian issue, Israeli-Arab relations, Abraham Accords

Słowa kluczowe: Bliski Wschód, Izrael, Iran, Stany Zjednoczone, stosunki amerykańsko-izraelskie, stosunki amerykańsko-irańskie, problem palestyński, stosunki izraelsko-arabskie, porozumienia Abrahama

międzynarodowych NYT: T.L. Friedman, „Dear Joe, it's not about Iran's nukes anymore”, *The New York Times*, 29 listopada 2021 r., źródło: URL <<https://www.nytimes.com/2020/11/29/opinion/iran-biden-nuclear-scientist.html?searchResultPosition=4>> [dostęp: 3.02.2021].

Polityka zagraniczna RP: czy leci z nami pilot?

Problem COVID-19 zdominował politykę wewnętrzną państw europejskich w 2020 r., ale także miał ogromny wpływ na stosunki zewnętrzne i możliwości realizacji polityki zagranicznej. Intensywność wizyt, spotkań i dyskusji radykalnie spadła, a zdalne spotkania dyplomatyczne utrudniały budowanie bezpośrednich relacji. Kwestia zwalczania pandemii, zakupów środków medycznych i szczepionek oraz potrzeba reakcji na postępujący kryzys gospodarczy zdominowały agendę licznych instytucji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej.

W przypadku Polski prowadzenie spójnej polityki zagranicznej utrudniało dodatkowo zamieszanie kompetencyjne, wynikające głównie z wycofania z Ministerstwa Spraw Zagranicznych pewnych obszarów polityki zagranicznej. Sprawy Unii Europejskiej prowadziła Kancelaria Rady Ministrów – b. sekretarz stanu w MSZ Konrad Szymański został mianowany na urząd ministra do spraw Unii Europejskiej. Relacje ze Stanami Zjednoczonymi rozwijane głównie wokół spraw bezpieczeństwa koordynowało Ministerstwo Obrony, a promocją gospodarki za granicą zajmowało się Ministerstwo Rozwoju. W 2020 r. nie doszło do ogłoszenia przez ministra spraw zagranicznych dorocznej informacji na temat polityki zagranicznej. Sejm nie był zainteresowany? Czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych przestało być główną jednostką koordynującą wykonywanie polityki zagranicznej RP?¹

W sierpniu minister Jacek Czaputowicz poinformował w mediach o złożeniu dymisji. Tuż przed odejściem w wywiadzie dla *Rzeczpospolitej* dokonał krytyki sytuacji w podległym mu ministerstwie, wskazując, że konieczne jest zatrudnienie choć jednego zawodowego dyplomaty w kierownictwie ministerstwa. „Na poziomie ministra i wiceministrów nie ma obecnie w MSZ nikogo, kto przeszedł przez szkołę dyplomatyczną, szczeble kariery czy był choćby na jakiejś placówce” – podkreślał². Następcą Czaputowicza na stanowisku ministra spraw zagranicznych został Zbigniew Rau, wykładowca, poseł RP

¹ Zob. publikację zbiorową poświęconą polityce zagranicznej RP po 2015 r. w odniesieniu do programu pierwszego ministra spraw zagranicznych po 1989 r. Krzysztofa Skubiszewskiego: A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar (red.), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

² „Jacek Czaputowicz: Premier stroną w sporze z Ziobrą”, *Rzeczpospolita*, 31 sierpnia 2020 r.

i samorządowiec, przez krótki czas przewodniczący sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych i delegacji polskiego parlamentu do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Minister spraw zagranicznych miał w istocie coraz mniejszy wpływ na politykę zagraniczną państwa, a także na politykę personalną, w tym obsadę kierownictwa resortu i ambasadorów. 21 stycznia 2021 r. Sejm przyjął nową ustawę o służbie zagranicznej, która groziła dalszą deprofesjonalizacją służby zagranicznej. Przewidywała powołanie nowego stanowiska szefa służby zagranicznej oprócz istniejącego stanowiska dyrektora generalnego, co groziło brakiem transparentności w zarządzaniu kadrowym. Wprowadzała niejasne pojęcie „tajemnicy dyplomatycznej”. Zakładała dalsze obniżenie standardów w polskiej dyplomacji, m.in. przez zmniejszenie wymagań dla pracowników zagranicznych i ambasadorów³. Przykładem instrumentalnego wykorzystania prawa dyplomatycznego było wystąpienie o status dyplomatyczny dla obywatela polskiego w stanie śpiączki, przebywającego w Wielkiej Brytanii.

Kolejny rok z rzędu mniejszą aktywnością międzynarodową wykazywał się prezydent Andrzej Duda, wybrany na drugą kadencję w lipcu 2020 r. Częściowo było to spowodowane zaangażowaniem w kampanię wyborczą, stylem jej prowadzenia, sytuacją pandemiczną, a ponadto świadczyło o pozycji prezydenta w obozie władzy i kompetencjach jego zaplecza. W 2020 r. powiodła się organizacja jedynie pięciu wizyt państwowych: w Czechach, na Litwie, w Stanach Zjednoczonych, na Ukrainie i we Włoszech. Próba wyjścia z sytuacji była przedstawiona na początku 2021 r. prezydencka inicjatywa powołania Biura Polityki Międzynarodowej w Kancelarii Prezydenta, co tłumaczono koniecznością „usystematyzowania zakresu polityki głowy państwa, jakim jest uczestnictwo w polityce międzynarodowej”⁴. Nie uzasadniono przy tym, dlaczego postanowiono porzucić termin „polityka zagraniczna” na rzecz niejasnego terminu „polityki międzynarodowej”. Sugeruje to brak zrozumienia dla podstawowych kategorii i dalsze problemy z koordynacją i rozłożeniem kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej.

Czynnikiem utrudniającym realizację polityki zagranicznej był wizerunek państwa dokonującego odwrotu od demokracji. Dobitnie ukazał to m.in. raport organizacji Freedom House z 2020 r. na temat procesów antydemokratycznych na świecie, w którym szczególną uwagę poświęcono Polsce i innym państwom Europy Środkowej i Wschodniej⁵, ale także raport Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w sprawie wyborów prezydenckich w 2020 r.⁶ W raporcie *Democracy*

³ Projekt ustawy o służbie zagranicznej: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/4CC2087659A-08231C125866400271A25/%24File/904.pdf> [dostęp: 31.01.2020].

⁴ „K. Szczerski: Powstanie »dyplomatyczny BBN« – Biuro Polityki Międzynarodowej”, *Aktualności*, 4 stycznia 2021 r., www.prezydent.pl [dostęp: 31.01.2021].

⁵ Z. Csaky, *Dropping the Democratic Façade*, „Nations in Transition 2020”, Freedom House 2020.

⁶ Sprawozdanie końcowe Misji Specjalnej Obserwacji Wyborów ODIHR na temat wyborów prezydenckich w Rzeczypospolitej Polskiej, 28 czerwca i 12 lipca 2020 r., z 23 września 2020 r., <https://www.osce.org/files/f/documents/7/f/471351.pdf> [dostęp: 31.01.2021].

Report 2021 Polska zajęła już pierwsze miejsce w zestawieniu państw najszybciej autokratyzujących się⁷. Polska, która po 1989 r. budowała swój autorytet międzynarodowy, opierając się na sukcesie transformacji, konsekwentnie traciła ważny atut na rzecz skutecznej polityki zagranicznej.

Z krytyczną reakcją międzynarodową spotkały się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ograniczające możliwości przerywania ciąży oraz dyskryminujące wypowiedzi przedstawicieli władz na temat środowiska LGBT, wykorzystywane już w przeszłości przez przedstawicieli partii rządzącej na polityczne potrzeby kampanii wyborczych. We wrześniu 2020 r. pięćdziesięciu ambasadorów akredytowanych w Warszawie, nie tylko z państw UE i Stanów Zjednoczonych, lecz także Ukrainy, Republiki Południowej Afryki czy Wenezueli, wystosowało do polskich władz list z sugestią szerzenia świadomości społecznej o problemach mniejszości⁸. Samorządy, w których doszło do przegłosowania uchwał „strefa wolna od LGBT”, nie otrzymały funduszy w ramach unijnego programu „Partnerstwo miast”, a także straciły wielomilionowe dotacje z Funduszy Norweskich⁹, których regulamin zawiera klauzulę zakazującą wszelkiej dyskryminacji. Minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro zapowiedział przyznawanie pomocy finansowej stratom gminom, przedstawiając postępowanie KE jako „prześladowanie ideologiczne”, „napaść” i „szykany”¹⁰. Władze nie zamierzały także prowadzić z Komisją Europejską dialogu na temat zarzutów w sprawie praworządności, przyjmując propagandowe stanowisko, że terminu „praworządność” nie da się w sposób jednoznaczny zinterpretować, i używając w wypowiedziach lekceważącego określenia „tak zwana praworządność”.

Polityka europejska – pieniądze „tak”, wartości „nie”

Polskie władze borykające się z problemami covidowymi chętnie obwiniały „Brukselę” za trudności i niepowodzenia, choć sprawy zdrowotne pozostawały zasadniczo w gestii państw członkowskich UE. Charakterystyczny był brak rzetelnej informacji na temat dokonywanych przez UE działań, wyolbrzymianie jej błędów¹¹ i umniejszanie dokonań. Unii zarzucano słabość decyzyjną i brak solidarności (Jacek Saryusz-Wolski)¹², słabość (Jan Ardanowski)¹³ i brak spójności i strategii (Jan Czarnecki)¹⁴. Jeszcze 27 marca

⁷ Projekt V-Dem, Autocratization Turns Viral, <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf> [dostęp: 31.03.2021].

⁸ List otwarty, https://pl.usembassy.gov/pl/list_otwarty/ [dostęp: 31.01.2021].

⁹ Na przykład województwo podkarpackie straciło 1,7 mln euro przyznanych przez Fundusze Norweskie na wieloletni międzynarodowy projekt „Szlak Karpacki”, serwis gazeta.pl, 2 lutego 2020 r.

¹⁰ Konferencja prasowa ministra Zbigniewa Ziobry z 1 sierpnia 2020 r., por. polityka.pl, 19 sierpnia 2020 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1968140,1,gra-na-polexit-ziobro-hojnie-nagradza-strefy-anty-lgbt.read> [dostęp: 31.01.2021].

¹¹ Choć błędy popełniały głównie państwa członkowskie, a nie instytucje UE.

¹² Wypowiedź ministra Jacka Saryusza-Wolskiego dla TVP Info z 2 kwietnia 2020 r.

¹³ Wywiad ministra Jana Ardanowskiego dla *Gazety Polskiej* z 25 marca 2020 r.

¹⁴ Wypowiedź posła do PE Jana Czarneckiego dla TV „Republika” z 27 kwietnia 2020 r.

premier Mateusz Morawiecki podkreślał, że w tych czasach najważniejsze są państwa narodowe, a „niestety dzisiaj Unia Europejska nie dała jeszcze żadnego eurocenta na walkę z koronawirusem”¹⁵.

Nieprzychylność wobec UE w wypowiedziach polityków Zjednoczonej Prawicy i programach TVP nie była niczym nowym. W 2020 r. spotęgowały ją problem COVID-19, unijna krytyka stanu praworządności w Polsce, negocjacje budżetowe, a także opóźnienia w dostawach szczepionek. Władze jednak wołały fetować lądowanie samolotów z zakupionymi w Chinach środkami medycznymi niż przykłady pomocy i współpracy w UE. Najwyraźniej przygotowywały wyborców na dalszy rozpad relacji między Polską a UE i zamierzały zawczasu wskazać winnego. Prezes PiS Jarosław Kaczyński przekonywał, że Unia Europejska jest gorsza od Związku Radzieckiego¹⁶ i nie ma takich pieniędzy, za które można by się pozbyć suwerenności¹⁷.

Najwięcej kontrowersji wzbudzały negocjacje dotyczące ram finansowych UE na lata 2021–2027 i Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy opracowanego na cele zwalczania skutków pandemii. W przypadku Polski chodzi o kwotę 750 mld zł (około 623 mld zł w formie dotacji oraz 153 mld zł w pożyczkach)¹⁸. W rezultacie przyjętej przez państwa UE propozycji Komisji Europejskiej, aby wypłatę funduszy uzależniać od przestrzegania praworządności, Polska wraz z Węgrami zagroziły zastosowaniem weta wobec budżetu unijnego. Było to o tyle nieoczekiwane, że premier Mateusz Morawiecki osobiście uczestniczył w obradach Rady Europejskiej, które odbyły się w Brukseli od 17 do 21 lipca, i wyraził zgodę na zapis o znaczeniu praworządności w procesie dystrybucji środków i wprowadzeniu systemu warunkowości w celu ochrony budżetu i Instrumentu na rzecz Odbudowy¹⁹.

Szczegółowe rozporządzenie przygotowane przez Komisję Europejską, precyzujące mechanizm warunkowości, zostało przyjęte kwalifikowaną większością głosów przez ambasadorów państw przy UE (COREPER) 16 listopada 2020 r. Polska oraz Węgry były jedynymi państwami głosującymi przeciw rozporządzeniu. Zakładało ono podejmowanie decyzji o zamrożeniu środków na wniosek KE przez Radę UE decyzją co najmniej 15 państw zamieszkanym przez nie mniej niż 65% ludności UE. Premier Mateusz Morawiecki uznał procedurę za sposób na obejście traktatów, próbę wprowadzenia prymatu

¹⁵ Wypowiedź premiera Mateusza Morawieckiego na posiedzeniu Sejmu 27 marca 2020 r., *Sprawozdanie stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 marca 2020 r.* Zob. także raport: K. Sumińska, *Obraz Unii Europejskiej w Polsce w trakcie pierwszych miesięcy pandemii Covid-19*, Fundacja Centrum im. prof. Bronisława Geremka, 2020, https://geremek.pl/assets/files/Aktualnosci/Raport_Obraz_UNE_pandemia.pdf [dostęp: 31.01.2020].

¹⁶ Wywiad Jarosława Kaczyńskiego dla *Gazety Polskiej*, 14 października 2020 r.

¹⁷ Wywiad Jarosława Kaczyńskiego dla *Gazety Polskiej*, 16 grudnia 2020 r.

¹⁸ Informacja Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z 23 lipca 2020 r., <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/750-mld-zl-w-latach-2021-2027--jest-sukces-na-szczycie-rady-europejskiej> [dostęp: 31.01.2020].

¹⁹ The European Council Conclusions, 17–21 July 2020, 21.07.2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> [dostęp: 17.02.2021].

prawa wtórnego nad pierwotnym i przestrzegal przed nadużyciami interpretacyjnymi. Wątpliwości budziło przyznanie KE prawa do oceny, czy zasada praworządności jest naruszana. W emocjonalnym wystąpieniu sejmowym 18 listopada 2020 r. premier przedstawił Unię Europejską jako wspólnotę, w której rządzi „europejska oligarchia, która karze tych dzisiaj słabszych i wciska ich do kąta”²⁰. Sugerował, że Unia manipulująca prawem, która nie będzie Europą suwerennych ojczyzn, z pewnością nie przetrwa.

Wobec solidarności państw unijnych, zdeterminowanych do otrzymania jak najszybszej pomocy w sytuacji kryzysu, ale także zniecierpliwionych brakiem postępów w dyskusji na temat standardów demokratycznych z Polską i Węgrami i nieskutecznością procedury z art. 7 Traktatu Europejskiego, ostatecznie premier Morawiecki wycofał weto w sprawach budżetowych²¹. Poza Węgrami żadne inne państwo Grupy Wyszehradzkiej czy Trójmorza nie podzielało obaw Polski w sprawie mechanizmów warunkowości. Brak zdolności do pozyskiwania sojuszników w regionie nie po raz pierwszy pokazał pozycję państwa w UE. Niemniej jednak Rada Europejska umożliwiła odsunięcie w czasie wdrożenia mechanizmu, chociaż z niego nie zrezygnowała. Przy założeniu dalszego lekceważenia rekomendacji Komisji Europejskiej Polskę czeka zderzenie z instytucjami europejskimi²².

Nieoczekiwanie premier Morawiecki zgodził się także na realizację celu 55% redukcji dwutlenku węgla do 2030 r., co jest istotnym elementem na drodze do neutralności klimatycznej w 2050 r. Polski sprzeciw w tej sprawie był okresowo wspierany przez Węgry i Czechy, które ostatecznie osamotniły Polskę w jej postulatach. W zamian za ustępstwo przewidziano przyznanie jej dodatkowych środków z Funduszu Modernizacyjnego.

Jednocześnie warto podkreślić, że rząd Polski w kluczowych sprawach udzielił zgody na bliższą integrację Unii Europejskiej. Zgodził się na zaciągnięcie bezprecedensowych kredytów na poczet Funduszu Odbudowy i ich spłatę z dochodów własnych UE, które mają pochodzić ze wspólnych unijnych cel i opłat. Nie sprzeciwiał się również wspólnym zakupom szczepionek na COVID-19 i działaniom w zakresie ochrony zdrowia, które dotychczas nie były tradycyjnym przedmiotem integracji europejskiej. Polska nie łamała także solidarności unijnej w negocjacjach umowy o handlu i współpracy między UE i Wielką Brytanią, próbowała też zmobilizować UE do wspólnych działań wobec sytuacji na Białorusi.

²⁰ *Sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 listopada 2020 r.*

²¹ Konkluzje posiedzenia Rady Europejskiej z 10–11 grudnia: <https://www.consilium.europa.eu/media/47337/1011-12-20-euco-conclusions-pl.pdf> [dostęp: 31.01.2021], zob. także: P. Buras, S. Ananicz, *Obrona rządów prawa po szczycie Unii Europejskiej: kompromis i co dalej*, Komentarz Forum Idei Fundacji imienia Stefana Batorego, Warszawa 2020.

²² Komisja Europejska 27 stycznia 2001 r. dała Polsce miesiąc na rozwianie wątpliwości wokół funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, następnie może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE, zob. Komisja Europejska, Komunikat prasowy z 27 stycznia 2001 r.

W sprawach budżetowych, pandemii i problemów za wschodnią granicą polskie władze chętnie zwracały się do Unii Europejskiej, natomiast podtrzymywały opór w kwestiach wartości traktatowych, w tym praworządności oraz stosunku do prawa UE. Nic na tym nie zyskiwały na forum UE, zatem sprawianie oporu było najwyraźniej celem samym w sobie i służyło korzyściom w polityce wewnętrznej. Najostrzejszy kurs antyunijny przejawiał Zbigniew Ziobro, lider koalicyjnej Solidarnej Polski, który krytykował premiera Mateusza Morawieckiego za ostateczną zgodę na mechanizm praworządności i prezentował jedną z najbardziej konfrontacyjnych postaw wobec UE.

Duże trudności towarzyszyły rozwojowi stosunków dwustronnych w ramach UE.

Choć kwestię praworządności i standardów pozostawiono głównie relacjom Polski z Komisją Europejską, to faktycznie wpływała ona na stosunek państw do Polski, która w ostatnich latach utraciła wizerunek wiarygodnej demokracji i państwa sprzyjającego integracji europejskiej. Jeszcze przed wprowadzeniem pandemicznych obostrzeń doszło do spotkania premiera Morawieckiego z kanclerz Angelą Merkel 28 stycznia 2020 r. w Berlinie oraz do długo oczekiwanej wizyty prezydenta Emmanuela Macrona w Polsce²³.

Bardziej pragmatyczny wymiar miało spotkanie polsko-francuskie, na którym przyjęto Program współpracy, Deklarację intencji na rzecz wzmocnienia współpracy w obszarze cyberbezpieczeństwa, a także Deklarację współpracy w zakresie polityki europejskiej²⁴. Zobowiązano się do odnowienia corocznych konsultacji międzyrządowych i wzmocnienia dialogu politycznego. W 2020 r. nie było widać dalszych efektów podpisanych dokumentów. Pomimo wyrażanego zainteresowania Polska nie została dołączona do jednego z ważniejszych projektów PESCO, koordynowanego przez Francję i Niemcy, a dotyczącego rozwoju systemu bojowego wojsk lądowych nowej generacji (MGCS – *Main Ground Combat System*). Zakładał on głównie produkcję następcy czołgów Leclerc i Leopard 2. Nie zmieniło tego pierwsze od 2016 r. październikowe spotkanie Trójkąta Weimarskiego na szczepku ministrów spraw zagranicznych w Paryżu²⁵.

Kością niezgody w stosunkach polsko-niemieckich pozostawał niemal ukończony projekt Nord Stream 2. Pomimo amerykańskich sankcji, kontrowersji i rosnącej krytyki, w tym rezolucji Parlamentu Europejskiego z 21 stycznia 2021 r. wzywającej do wstrzymania budowy gazociągu, Niemcy i Rosja konsekwentnie zapowiadały

²³ Na temat wpływu pogorszenia stosunków Polski z Francją i Niemcami po 2015 r. na bezpieczeństwo państwa zob. M. Madej, „Polityka bezpieczeństwa Polski czasów ministra Skubiszewskiego a nasza teraźniejszość”, w: A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar (red.), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego...*, op. cit., s. 106–108.

²⁴ Treść dokumentów zob. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1664,wizyta-prezydenta-francji.html>; <https://www.gov.pl/web/premier/polsko-francuska-deklaracja-wspolpracy-w-zakresie-polityki-europejskiej> [dostęp: 31.01.2021].

²⁵ W 2020 r. Polska przystąpiła do dwóch nowych projektów Europejskiej Agencji Obrony. Projekt „Definiowane programowo sieci taktyczne i teatru działań” (SOFTANET – *Software Defined Tactical and Theatre Network*) realizowany jest z Francją, Holandią i Niemcami. Z kolei z Włochami i Norwegią Polska rozpoczęła projekt „Nowa generacja pędników okrętowych” (NEXTPROP – *Next Generation of Propellers*).

jego kontynuację. Niemcy nie przyjmowały argumentów związanych z bezpieczeństwem energetycznym Europy. Nie brały także pod uwagę sytuacji praw człowieka w Rosji, w tym skandalu z próbą otrucia opozycjonisty Aleksieja Nawalnego, co stało w sprzeczności z moralnym wymiarem niemieckiej polityki²⁶. Krytyczna wobec projektu pozostawała w Niemczech opozycyjna Wolna Partia Demokratyczna (FDP). Napięcie w stosunkach polsko-niemieckich wywołała także kandydatura Arndta Freytaga von Loringhove na ambasadora Niemiec. Polska miesiącami zwlekała z udzieleniem mu oficjalnej zgody na pełnienie misji dyplomatycznej ze względu na służbę ojca dyplomaty w Wehrmachcie. Nie zgłaszano uwag na wstępnym etapie rozpoznawania kandydatury, co tym bardziej wzbudzało irytację władz niemieckich. Polskie władze nie podnosiły kwestii odszkodowań za II wojnę światową, tymczasem niemiecki Bundestag podjął decyzję o powstaniu w Berlinie miejsca pamięci poświęconego polskim ofiarom wojny.

Jedynym państwem, z którym w 2020 r. przeprowadzono konsultacje międzyrządowe, była Litwa. Było to w pewien sposób przełomowe, pierwsze tego typu wydarzenie po 1989 r. Premierzy podpisali deklarację w sprawie polsko-litewskiego partnerstwa strategicznego. Omówiono m.in. problemy współpracy gospodarczej, energetycznej, infrastrukturalnej oraz stosunki transatlantyckie. Podpisany został także harmonogram wdrażania deklaracji w sprawie oświaty polskiej mniejszości narodowej w Republice Litewskiej i litewskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej, która została przyjęta w Warszawie 20 listopada 2019 r. Obydwa państwa łączyło zrozumienie i współpraca na rzecz Białorusi. Państwa podpisały deklarację w tej sprawie. Tak zwane strategiczne partnerstwo nie przełożyło się jednak na poparcie Litwy dla polskich starań w czasie negocjowania budżetu UE.

Konsekwentnie po 2015 r. władze wykazywały zainteresowanie rozwojem współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej, jednak słaba pozycja Polski w Unii Europejskiej napawała przywódców regionu ostrożnością wobec relacji z Polską. Żadne realne korzyści nie wyniknęły z afirmowania niedemokratycznych i sprzyjających Rosji Węgier. Utwierdzało to natomiast w przekonaniu, że polskie władze zamierzają kontynuować antydemokratyczne zmiany na wzór węgierski. Na forum Grupy Wyszehradzkiej, której przewodnictwo Polska przejęła 1 lipca 2020 r., omawiano bieżące sprawy związane z koronawirusem w Europie i negocjowanym budżetem, jak również polityką migracyjną. Niepowodzeniem zakończyły się czynione przez premiera Morawieckiego na szczytach V4 11 czerwca i 3 lipca starania dotyczące wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie Funduszu Odbudowy. Państwa V4 zgodnie odniosły się do sytuacji w Białorusi po sierpniowych wyborach i poparły przyjęcie pakietu pomocowego. Zajęły także wspólne stanowisko w sprawie próby

²⁶ Zob. L. Gibadlo, „Ostpolitik na rozdrożu – Niemcy wobec Rosji po otruciu Aleksieja Nawalnego”, *Biuletyn PISM*, 22 października 2020 r., nr 211.

otrucia Aleksieja Nawalnego, wydając potępiające oświadczenie, w którym wezwano do przeprowadzenia uczciwego śledztwa²⁷.

Stany Zjednoczone – wszystko na kartę Donalda Trumpa

Stosunki polsko-amerykańskie rozwijały się przewidywalnie, z towarzyszącym im w tle rozdźwiękiem między Stanami Zjednoczonymi a Europą oraz napięciami amerykańsko-chińskimi. Polskie władze zabiegały o podtrzymywanie amerykańskiego zainteresowania problemami bezpieczeństwa w Europie Środkowej, Trójmorzem i gazociągami Nord Stream 2. W czerwcu 2020 r. prezydent Duda złożył wizytę w Waszyngtonie, która zbiegła się w czasie z deklaracjami prezydenta Donalda Trumpa o wycofaniu części amerykańskich wojsk z Niemiec. W czasie konferencji prasowej prezydentów doszło do niejasnych deklaracji na temat zwiększenia liczby amerykańskich wojsk w Polsce, a także dostarczenia Polsce ewentualnych szczepionek przeciwko COVID-19. Przyjęte przez prezydentów wspólne oświadczenie oznaczało raczej potwierdzenie intencji dalszej współpracy niż przełom²⁸.

Pewnym konkretem była umowa o wzmocnionej współpracy obronnej, podpisana 15 sierpnia 2020 r. Wbrew zapewnieniom polskiego rządu nie stanowiła ona wprost o zwiększeniu liczby amerykańskich żołnierzy w Polsce²⁹, lecz jedynie uszczegółowiła status i warunki regulujące ich pobyt, a także polskie zobowiązania związane z zapewnieniem infrastruktury i wsparciem dla stacjonujących wojsk. Kontrowersje wzbudzała sprawa jurysdykcji karnej. Polska rzekła się pierwszeństwa w jej sprawowaniu wobec amerykańskiego personelu, uznając w tym zakresie prawa państwa wysyłającego. W polsko-amerykańskim porozumieniu wykorzystano formułę zawartą w umowie NATO SOFA. Pozostawiono możliwość wycofania rzeczenia w przypadkach o szczególnym znaczeniu dla państwa polskiego.

W listopadzie zainaugurowano w Poznaniu działalność Wysuniętego Dowództwa V Korpusu Sił Lądowych USA w Polsce, odpowiedzialnego za dowodzenie i koordynację działań sił zbrojnych USA na wschodniej flance NATO. Pomimo pandemii przeprowadzono wspólne ćwiczenia wojskowe. W ramach „Emergency Deployment

²⁷ Zob. *Wspólne oświadczenie premierów państw Grupy Wyszehradzkiej*, <https://www.gov.pl/web/premier/po-szczycie-grupy-v4-propozycja-pakietu-dla-bialorusi-i-wspolne-stanowisko-w-kwestii-otrucia-lidera-opozycji-w-rosji> [dostęp: 31.01.2021].

²⁸ *Wspólne oświadczenie Prezydenta Andrzeja Dudy i Prezydenta Donalda J. Trumpa*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,370,prezydent-andrzej-duda-w-bialym-domu-pleng.html> [dostęp: 31.01.2021].

²⁹ Jedynie w Aneksie B widnieje zapis: „Dążąc do osiągnięcia celów i zasad wyszczególnionych w Preambule niniejszej Umowy oraz Wspólnych Deklaracjach w niej wskazanych, włączając w to, że Stany Zjednoczone planują wzmocnić swoją bieżącą obecność wojskową...”, *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o wzmocnionej współpracy obronnej z 15 sierpnia 2020 r.*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/tresc-umowy-zawartej-miedzy-rzadem-rzeczypospolitej-polskiej-a-rzadem-stanow-zjednoczonych-ameryki-o-wzmocnionej-wspolpracy-obronnej> [dostęp: 31.01.2021].

Readiness Exercise” ćwiczone przerzuty do Europy amerykańskiej jednostki pancernej. Odbłyły się także ćwiczenia „Defender Europe 20”.

Postępowały rozmowy na temat polsko-amerykańskiej współpracy w dziedzinie energetyki jądrowej. W październiku strony podpisały umowę o rozwoju polskiego programu zakładającą współpracę na rzecz rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Polsce. Ustalono, że w ciągu 18 miesięcy amerykańskie firmy wykonają prace przygotowawcze i projektowe w zakresie budowy elektrowni jądrowych w Polsce. Koordynacją prac miał się zająć wspólny, polsko-amerykański Komitet Sterujący.

Polskim władzom zabrakło dalekowzroczności w kontekście wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych. Prezydent Andrzej Duda, któremu Donald Trump wyświadczył przysługę, zapraszając do Waszyngtonu tuż przed wyborami w Polsce, nie krył sympatii wobec bliskiej mu ideowo administracji amerykańskiej. Gdy zachodni przywódcy składali Joe Bidenowi gratulacje wygranej w wyborach, prezydent Duda gratulował mu udanej kampanii wyborczej, a oficjalne gratulacje przekazał dopiero po zaprzysiężeniu amerykańskiego prezydenta 20 stycznia 2021 r. Ataki zwolenników Donalda Trumpa na Kapitol i podważanie przez niego fundamentów amerykańskiej demokracji prezydent Duda nazwał wewnętrzną sprawą Stanów Zjednoczonych (tweet z 7 stycznia 2021 r.), który to zwrot stosował historycznie Związek Sowiecki i podległe mu państwa, a obecnie jest on wciąż charakterystyczny raczej dla państw niedemokratycznych.

Zwycięstwo Joe Bidena, zaangażowanego w przeszłości w sprawy Europy Środkowej i Wschodniej, stworzyło nowe szanse na poprawę relacji transatlantyckich przy zachowaniu dobrych relacji z Polską³⁰. Nie jest pewne, w jaki sposób nowy prezydent będzie odnosił się w dłuższym terminie do polskich problemów z demokracją, Niemiec, Rosji i projektu Nord Stream 2, a także czy polskie władze będą umiały wyciągnąć wnioski z krytykowanych przez Bidena błędów polityki wewnętrznej, od których może w przyszłości zależeć intensywność stosunków polsko-amerykańskich.

Polityka wschodnia

Do czasu wyborów na Białorusi 9 sierpnia 2020 r. i protestów, które po nich nastąpiły, Polska wykazywała małe zaangażowanie w problemy za wschodnią granicą. Stosunki polsko-rosyjskie tkwiły w stanie zamrożenia, podzielone przez historię, katastrofę smoleńską (Rosja nie zwróciła wraku samolotu) oraz odmienne wizje przyszłości ich wschodnich sąsiadów³¹. Polska konsekwentnie protestowała w Europie

³⁰ Por. R. Formusiewicz, „Powrót do gry zespołowej. Niemieckie nadzieje na odnowę współpracy z USA”, *Komentarz OSW*, 17 listopada 2020 r.

³¹ A. Szeptycki, „Poland versus Russia: Competition in Ukraine”, *East European Politics and Societies and Cultures* 2020, t. XX, nr X.

przeciwko Nord Stream 2 i w rozmowach ze Stanami Zjednoczonymi oraz państwami europejskimi podejmowała temat sankcji wobec firm uczestniczących w projekcie. Kontynuowała jednocześnie starania zmierzające do zmniejszenia zależności od rosyjskiego gazu. Pozytywnie rozstrzygnęła się sprawa przeciwko Gazpromowi przed sądem arbitrażowym w Sztokholmie, który w wyroku z 30 marca 2020 r. nakazał Gazpromowi zwrócić spółce PGNiG 1,5 mld USD za zawyżone i nierynkowe ceny za gaz płacone przez stronę polską w ramach tzw. kontraktu jamalskiego. W grudniu sąd odrzucił także skargę Gazpromu na orzeczenie częściowe z 2018 r., w którym potwierdził zasadność żądania PGNiG z 2014 r. (spółka domagała się od Gazpromu dostosowania cen gazu dostarczanego do Polski do warunków rynkowych). W 2020 r. zawarto nadto wszystkie kontrakty potrzebne do realizacji budowy gazociągu z Norwegii (Baltic Pipe), co umożliwiło jej rozpoczęcie. Jednocześnie rozwój importu węgla z Rosji oraz niekontrolowanego przez Ukrainę Donbasu zdradzał brak konsekwencji w polityce energetycznej³².

Władze rosyjskie kontynuowały propagandową ofensywę historyczną względem Polski. Przy różnych okazjach rosyjscy politycy sugerowali współwinę Polski za wybuch II wojny światowej³³, a w maju 2020 r. z gmachu byłej siedziby NKWD w Twerze zdjęto tablicę upamiętniającą Polaków zamordowanych w Katyniu. Przykładem rosyjskich działań dezinformacyjnych przeciwko Polsce, niezwiązanych z problemami historycznymi, była kłamliwa wypowiedź rosyjskiego senatora Aleksieja Puszkowa, który zarzucił Polsce zamknięcie przestrzeni powietrznej dla rosyjskich samolotów przewożących pomoc medyczną do Włoch. Polska dyplomacja zaktywizowała się z kolei w związku z próbą otrucia Aleksieja Nawalnego. Wyraziła zaniepokojenie sprawą opozycjonisty³⁴, a następnie zainicjowała w tej sprawie wspólne oświadczenie Grupy Wyszehradzkiej.

Stosunki polsko-ukraińskie nie były priorytetem dla żadnego z państw. Polskie władze nie dążyły do postępu w relacjach, zwłaszcza że Ukraina utrzymywała powściągliwe stanowisko wobec różniących oba kraje kwestii historycznych i sama nie dostrzegała wystarczających korzyści ze współpracy z Polską. Październikowa wizyta prezydenta Andrzeja Dudy na Ukrainie służyła podtrzymaniu relacji i omówieniu bieżących spraw politycznych i gospodarczych. Prezydenci podpisali dość wszechstronną deklarację, w której poruszyli kwestie współpracy politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej, w tym – co rzadkie w stosunkach z Ukrainą – sprawy mniejszości narodowych³⁵. Przy dobrej woli i zainteresowaniu obu stron mogłaby ona być

³² Por. idem, „Kwestia dziedzictwa Krzysztofa Skubiszewskiego we współczesnej polityce wschodniej Polski”, w: A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar (red.), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego...*, op. cit., s. 209.

³³ Szerzej: A.M. Dynier, „II wojna światowa w polityce zagranicznej Rosji”, *Biuletyn PISM*, 28 stycznia 2020 r., nr 12.

³⁴ *Oświadczenie MSZ ws. doniesień o otruciu Aleksieja Nawalnego z dn. 20 sierpnia 2020*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-ws-doniesien-o-otruciu-aleksieja-nawalnego> [dostęp: 31.01.2021].

³⁵ Wspólna deklaracja Prezydentów Polski i Ukrainy z 12 października 2020 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,1181,wspolna-deklaracja-prezydentow-polski-i-ukrainy.html> [dostęp: 31.01.2021].

impulsem do poprawy dwustronnych relacji. Podpisana została także umowa poufności PGNiG z ukraińskim Funduszem Mienia Państwowego, co miało umożliwić zaangażowanie się przedsiębiorstwa w proces prywatyzacji ukraińskiego sektora. Pomimo generalnego zmniejszenia przez Polskę w 2020 r. wydatków na pomoc rozwojową i humanitarną Ukraina pozostała państwem priorytetowym, do którego organizowane były m.in. konwoje humanitarne zawierające sprzęt i wyposażenie przeznaczone na walkę z koronawirusem (także do Moldawii).

Polska podtrzymywała stanowisko w sprawie euroatlantyckich aspiracji Ukrainy, w tym utrzymania przez nią statusu partnera o rozszerzonych możliwościach Sojuszu Północnoatlantyckiego, zachowania integralności terytorialnej Ukrainy i kontynuowania sankcji przeciwko Rosji. Negatywnie odniosła się do przeprowadzenia przez władze Rosji głosowania w sprawie nowelizacji konstytucji FR na terenie Autonomicznej Republiki Krymu oraz miasta Sewastopol. Krytycznie oceniła umożliwienie udziału w głosowaniu „obywatelom Ukrainy z nielegalnie wydanymi paszportami Federacji Rosyjskiej, mieszkającym w okupowanych przez nią częściach obwodów donieckiego i ługańskiego”³⁶. Polska nie uznała także wyników wyborów do władz lokalnych, zorganizowanych przez władze Rosji na terenie Autonomicznej Republiki Krymu w Ukrainie 13 września 2020 r.³⁷

28 lipca 2020 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski, Litwy i Ukrainy tradycyjnie spotkali się w Lublinie, odwiedzając brygadę polsko-litewsko-ukraińską LITPOL-UKRBRIG. Co jednak istotniejsze, trzy państwa wspólnie odniosły się do brutalnie tłumionych protestów powyborczych w Białorusi. Wzywały władze białoruskie do powstrzymania się od użycia siły, uwolnienia wszystkich zatrzymanych i dialogu, zapewniając o wsparciu dla rozwoju niezależnej i suwerennej Białorusi. Zadeklarowały także intensyfikację współpracy w formule trójstronnej (nazywając ją Trójkątem Lubelskim), a ministrowie spraw zagranicznych na spotkaniu 29 stycznia 2021 r. zapowiedzieli wypracowanie wspólnej agendy³⁸.

Trudna sytuacja na Białorusi była dla polskich władz impulsem do aktywizacji w polityce zagranicznej na kierunku wschodnim. Polska starała się budować międzynarodowe poparcie dla zmian prodemokratycznych przez rozmowy dwustronne z państwami UE, inicjatywy na forum Rady Europejskiej i Grupy Wyszehradzkiej. Było

³⁶ Oświadczenie MSZ ws. organizacji przez władze Federacji Rosyjskiej głosowania ws. nowelizacji konstytucji FR na terytorium Ukrainy z 2 lipca 2020, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-ws-organizacji-przez-wladze-federacji-rosyjskiej-glosowania-ws-nowelizacji-konstytucji-fr-na-terytorium-ukrainy> [dostęp: 31.01.2021].

³⁷ Oświadczenie MSZ w sprawie nielegalnych „wyborów” organizowanych przez władze Federacji Rosyjskiej na terytorium Autonomicznej Republiki Krym oraz Sewastopola na Ukrainie z 14 września 2020, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-w-sprawie-nielegalnych-wyborow-organizowanych-przez-wladze-federacji-rosyjskiej-na-terytorium-autonomicznej-republiki-krym-oraz-sewastopola-na-ukrainie> [dostęp: 31.01.2021].

³⁸ Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Litwy, Polski i Ukrainy z 10 sierpnia 2020, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-ministrow-spraw-zagranicznych-litwy-polski-i-ukrainy> [dostęp: 31.01.2021].

to trudne ze względu na determinację prezydenta Alaksandra Łukaszenki dążącego do utrzymania władzy, problem COVID-19 i generalnie nieszczególne zainteresowanie państw europejskich sytuacją w tym państwie. Rząd Polski, w przeszłości starający się rozwijać współpracę z Białorusią Alaksandra Łukaszenki, pozostawał o krok za Litwą, która zdecydowanie i szybciej reagowała na wydarzenia, udzielając wsparcia opozycji³⁹. 10 sierpnia Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydało oświadczenie, w którym wyraziło głębokie zaniepokojenie brutalną pacyfikacją powyborczych manifestacji i zaapelowało do władz Białorusi, aby respektowały podstawowe prawa człowieka⁴⁰. Władze powściągliwie zareagowały na przegrupowania wojsk białoruskich w kierunku granicy z Polską i sugestie białoruskich mediów o polskiej inspiracji protestów, szkoleniach i możliwym ataku NATO na Białoruś.

Rząd przyjął tzw. pakiet solidarności z Białorusią, w ramach którego zapowiedział pomoc poszkodowanym i ich rodzinom, ułatwienia w przekraczaniu granicy dla osób uciekających przed represjami, wsparcie dla młodzieży, studentów i młodych naukowców (m.in. kontynuację programu stypendialnego im. Wincentego Konstantego Kalinowskiego), dla organizacji pozarządowych i mniejszości polskiej na Białorusi oraz dalsze wspomaganie niezależnych mediów i dziennikarzy. Wyrazem wsparcia było także przekazanie symbolicznych kluczy do nowej siedziby Białoruskiego Domu przy ul. Krynicznej 6 w Warszawie liderce opozycji Swiatłanie Cichanouskiej. Na realizację programu w pierwszym roku rząd obiecał przeznaczyć 50 mln zł⁴¹.

W związku z kryzysem na Białorusi premier Morawiecki zaapelował o zwołanie nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej. Po konsultacjach z Grupą Wyszehradzką przedstawił propozycję „Planu gospodarczego dla demokratycznej Białorusi”, którego częścią mają być m.in. inwestycje infrastrukturalne i wsparcie ekonomiczne dla tego państwa. Plan został zaakceptowany przez europejskich przywódców i skierowany do dalszych prac w Komisji Europejskiej.

Niejasno komunikowany był cel polskich wysiłków. Minister Rau w wywiadzie udzielonym Polskemu Radiu 17 stycznia 2021 r. powiedział, że „my w Polsce będziemy w sposób naturalny wspierać dążenia społeczeństwa białoruskiego do demokratyzacji, ale [...] nigdy nie będziemy sugerować Białorusinom, jaką formę ustrojową powinni przyjąć”⁴². Odejście od promocji demokratyzacji oznaczałoby zwrot w polityce zagranicznej RP wobec wschodnich państw sąsiednich.

³⁹ J. Hyndle-Hussein, „Wilno skreśla Łukaszenkę. Litewska polityka wobec kryzysu na Białorusi”, *Komentarz OSW*, 18 września 2020 r.

⁴⁰ Oświadczenie MSZ w związku z sytuacją na Białorusi z 10 sierpnia 2020, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-w-zwiazku-z-sytuacja-na-bialorusi> [dostęp: 31.01.2021].

⁴¹ Informacja Kancelarii Prezesa Ministrów z dn. 28 sierpnia 2020 r.

⁴² Tweet Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 17 lutego 2021 r.

*

Walka z koronawirusem i skutkami pandemii w sferze gospodarczej i społecznej nie usprawiedliwia zaniedbań, dezorganizacji i braku kompleksowej wizji polityki zagranicznej Polski. W 2020 r. minister spraw zagranicznych nie przedstawił dorocznej informacji na temat polityki zagranicznej. Trudno stwierdzić, czy i gdzie była kreowana polityka zagraniczna w 2020 r. Może exposé na jej temat powinien wygłosić premier Mateusz Morawiecki? A może prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński?

Pod hasłem „Obszary” umieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych wymieniono m.in: Balkany Zachodnie, Bałtyk, Forum Polsko-Czeskie, Proces Warszawski i wiele innych. Próżno szukać Unii Europejskiej czy Stanów Zjednoczonych, za to w dziale „Publikacje” jedyna pozycja z 2020 r. dotyczy „Polskiej polityki polarnej”. Warto, aby Ministerstwo Spraw Zagranicznych uporządkowało własną stronę internetową, tym bardziej że do obszarów polityki zagranicznej zalicza dyplomację publiczną.

W opublikowanym „Planie działalności ministra spraw zagranicznych na rok 2020”⁴³ za cel numer jeden przyjęto poprawę i wzmocnienie wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Założeniem było m.in. osiągnięcie 4500 pozytywnych relacji medialnych o Polsce. Ministerstwo nie przedstawiło do tej pory raportu, czy zostało ono zrealizowane⁴⁴. Dużo miejsca poświęcono także promocji i wspieraniu rozwoju demokracji i praw człowieka jako metodzie na poprawę wizerunku państwa. Niestety, trudno wiarygodnie zajmować się tymi problemami, gdy władze w państwie stopniowo pozbawiają podstawowego prawa do niezależnych sądów, a policja nadużywa siły wobec demonstrujących⁴⁵. W Europie, do której Polska aspirowała po 1989 r., prawa człowieka, demokracja i praworządność są podstawowymi wartościami i bez ich przestrzegania trudno wyobrazić sobie osiągnięcie celów polityki zagranicznej. Odrzucenie tych wartości w jakimkolwiek państwie europejskim nie leży zresztą w interesie Polski.

Powyższe podsumowujące uwagi mają charakter jedynie selektywny. Dziś zasadne są pytania podstawowe, o wizję przyszłości Polski i Unii Europejskiej, przyszłe zaangażowanie Stanów Zjednoczonych i NATO, wschodnich sąsiadów Polski, a także coraz poważniejszą presję ze strony Chin. Sporna polityka Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej zakończyła się brexitem. W przypadku Polski krótkowzroczność władz może się skończyć wstrzymaniem potężnych funduszy i dalszym demontażem relacji z Unią Europejską. Państwa Grupy Wyszehradzkiej czy Trójmorza nie będą poświęcały swoich interesów w imię poparcia dla Polski i nie są też kluczowe dla promocji

⁴³ *Plan działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2020 r.*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/plan-dzialalnosci-ministra-spraw-zagranicznych> [dostęp: 31.01.2020].

⁴⁴ Do dnia 5 lutego 2020 r.

⁴⁵ Zob. sprawozdania Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur dostępne na stronie: https://www.rpo.gov.pl/raport_1/995 [dostęp: 31.01.2020].

polskich interesów w Europie. Wewnętrzne kłopoty Polski z przestrzeganiem europejskich wartości są problemem dla Unii Europejskiej i NATO, ale przede wszystkim dla Polski, która osłabiona i pozbawiona dobrych relacji z głównymi państwami na własne życzenie ogranicza możliwości skutecznego prowadzenia polityki zagranicznej.

Poland's foreign policy: Is there a pilot on board?

The problem of COVID-19 strongly influenced international relations in 2020 and limited Poland's opportunities regarding foreign policy. The pursuit of a coherent foreign policy was additionally hampered by confusion relating to competence, new division of labour between state institutions, new internal legal initiatives as well as Poland's image as a country which had strayed from the path of democracy. The Polish government did not implement the European Commission's recommendations on the rule of law and had a critical approach to the European Union's reaction to COVID-19. Poland and Hungary were not able to prevent tying EU funds to respect of the rule of law. Unexpectedly, Prime Minister Morawiecki agreed to try to reduce carbon dioxide emissions by 55% by 2030, which is an important step on the road to climate neutrality in 2050. Bilateral relations were rather limited: there was no positive development in relations with Germany or any other Western European state. The Polish government was focused on cooperation with the United States and on 15 August 2020 it signed a new agreement on defence cooperation. However, the future relations with the new President Joe Biden's administration seem uncertain. In the East, the government reacted mainly to the situation in Belarus after its August presidential election, offering support to the opposition groups.

Keywords: Poland's foreign policy, Poland, Polish-American relations, Poland in the European Union, Poland's Eastern policy

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Polski, Polska, stosunki polsko-amerykańskie, Polska w Unii Europejskiej, polska polityka wschodnia

PANORAMA
ROCZNIKA

2020 rokiem Chin

Pandemia, która ruszyła z Chin

W początkach 2020 r. z różnych stron i źródeł zaczęły napływać informacje, że w Chinach, w prowincji Hubei i jej stolicy, mieście Wuhan, wybuchła epidemia. Źródeł i charakteru jej pochodzenia nie znamy do chwili pisania tych słów, to nadal przedmiot badań, jak też spekulacji i wielu teorii spiskowych. Poza dyskusją pozostaje jednak fakt, że epidemia wybuchła w Chinach, szybko się rozszerzała i mimo wręcz drastycznych działań ze strony władz ChRL (słynny później lockdown) już na przełomie lutego i marca zamieniła się w globalną pandemię, z którą przychodzi niemal całej ludzkości walczyć do dziś. A z jej skutkami, w tym powszechnie przewidywaną recesją, będziemy walczyli jeszcze dłużej.

Ponieważ do momentu pisania tych słów liczba ofiar pandemii nazwanej COVID-19 przekroczyła 2 mln osób, a zakażonych 90 mln¹, jest oczywiste, że mamy do czynienia z bezprecedensowym, globalnym wyzwaniem o dalekosiężnych skutkach, których ostateczne wymiary trudno jeszcze ocenić, jako że pandemia trwa. Jednakże najbardziej szacowne instytucje, w tym Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Komisja Europejska, przewidują, że recesja w skali globalnej sięgnie 5–65% PKB, a w niektórych przypadkach może być nawet dwucyfrowa. Należy się też zgodzić z oceną, iż będzie to największa recesja od chwili zakończenia II wojny światowej², co mówi samo za siebie.

W tym kontekście znamienne jest, iż **jedynym dużym państwem świata, które na koniec 2020 r. wykazało się 2,3-procentowym wzrostem, są Chiny**³. Co prawda w pierwszym kwartale 2020 r. one też doświadczyły głębokiej recesji (rzędu 6,8%), ale potem okazały się skuteczne w jej zwalczaniu, a 8 września ogłoszono wręcz „dniem

¹ Podstawowe i wiarygodne źródło to dane zbierane przez Johns Hopkins University w USA: <https://coronavirus.jhu.edu/> [dostęp: 12.01.2021].

² Według oceny Banku Światowego: <https://blogs.worldbank.org/opendata/understanding-depth-2020-global-recession-5-charts> [dostęp: 12.01.2021].

³ Oceny MFW: <https://news.cgtn.com/news/2020-10-13/World-GDP-to-drop-4-4-in-2020-IMF--UyNuoUIFIC/index.html> Komunikat władz chińskich: <https://edition.cnn.com/2021/01/17/economy/china-gdp-2020-intl-hnk/index.html> [dostęp: 18.01.2021].

zwycięstwa z pandemią”. W trakcie podniosłej uroczystości w gmachu parlamentu przewodniczący i wyrazisty przywódca państwa Xi Jinping nadał tytuły bohaterów i wysokie odznaczenia czterem osobom najbardziej zasłużonym w walce z pandemią⁴.

Naturalnie Chiny nadal obawiają się kolejnej fali zakażeń, ale są skuteczne (czytaj: bezwzględne) w zwalczaniu wirusa, a na dodatek mają swoją szczepionkę, firm Sinovac i Sinopharm, którą pod sam koniec 2020 r. dopuścili do powszechnego obiegu, po wcześniejszych eksperymentach w kraju, a przede wszystkim w Indonezji i na Bliskim Wschodzie⁵. W początkach 2021 r., a więc rok po wybuchu zarazy, władze rozpoczęły program masowych szczepień, mając na uwadze prawdziwą wędrówkę ludów związaną z chińskim Nowym Rokiem, a równocześnie są gotowe dostarczać te szczepionki do Afryki i wschodzie tam, gdzie będzie na nie zapotrzebowanie (np. na Ukrainę, do Turcji czy Brazylii).

Wszystko wskazuje jednak na to, że sytuacja może się powtórzyć i przypominać tę z przełomu pierwszego i drugiego kwartału 2020 r., kiedy to okazało się, głównie w Europie, ale też na całym świecie, jak bardzo jesteśmy uzależnieni od chińskich dostaw sprzętu medycznego (maseczek, kombinezonów, respiratorów itp.). Chiny taki towar posiadały i go chętnie dostarczały (a dostawy te witali na lotniskach nawet premierzy państw, również w Polsce); tyle że nie były wspaniałomyślne i szczodre. To nie były donacje i bezinteresowna pomoc, lecz rynkowa sprzedaż. Cała tzw. **kampania maseczkowa** nie zakończyła się – z chińskiego punktu widzenia – spodziewanym sukcesem, lecz wizerunkową kląpą. Wiele wskazuje na to, że w przypadku szczepionek ponownie może tak być (te dostarczane na Ukrainę mają kosztować po 18 dolarów za ampulkę), o ile Chiny nie odejdą od swej prawdziwie merkantylnej mentalności.

Kwestia łańcuchów dostaw stała się kolejnym problemem w relacjach Chin ze światem zewnętrznym, a szczególnie w relacjach z USA, które przecież były mocno napięte już przed pandemią. Doszło do wojny handlowej, zainicjowanej w początkach 2018 r. przez prezydenta Donalda Trumpa. Dodatkowymi clami objęto cały dwustronny handel USA z Chinami, którego wartość przekracza rocznie 700 mld USD po obu stronach (z ogromną chińską nadwyżką, wynoszącą ponad 400 mld USD)⁶, a porozumienie podpisane w Białym Domu 15 stycznia 2020 r. było niczym innym jak tylko klasycznym rozejmem czy zawieszeniem broni, albowiem większość podwyższonych cel nie została wcale zniesiona i nadal obowiązuje.

Natomiast w sytuacji, gdy Chiny coraz lepiej sobie z pandemią radziły i wzięły ją pod kontrolę, a USA stały się jej największą ofiarą (ponad 400 tys. ofiar śmiertelnych w chwili

⁴ <https://www.scmp.com/video/china/3100701/experts-who-helped-china-fight-covid-19-receive-top-honours-president-xi> [dostęp: 12.01.2021]. Analiza: B. Góralczyk, „Państwo smoka chce więcej”, *Rzeczpospolita Plus Minus*, 24–27 grudnia 2020 r.

⁵ <https://thediplomat.com/2021/01/chinas-ambitious-covid-19-vaccine-targets/> [dostęp: 12.01.2021].

⁶ Oficjalne dane o handlu USA–Chiny: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> [dostęp: 12.01.2021].

zaprzyiężenia administracji Joe Bidena), w stosunkach dwóch mocarstw otworzyły się kolejne fronty niezgody i otwartego sporu. Dość szybko **wojna handlowa została zamieniona w inny front: propagandowo-medialny**, w ramach którego najważniejsi politycy amerykańscy, poczynawszy od prezydenta, wiceprezydenta i sekretarza stanu, zaczęli otwarcie mówić o „chińskim kryzysie”, „wirusie z Wuhanu” czy „zarazie płynącej z Chin”.

Doświadczylismy tego zderzenia nawet w Polsce, gdzie, podobnie jak w wielu innych krajach, doszło do bezprecedensowej w dyplomacji, otwartej sprzeczki między panią ambasador USA a ambasadorem Chin. Ta pierwsza zarzuciła drugiej stronie wprost: „tuszując prawdę, Chiny doprowadziły do globalnej pandemii”⁷. Na co ambasador chiński dosłownie następnego dnia nie tylko argumentował, iż USA „przerzucają odpowiedzialność na innych”, lecz także zaapelował do strony amerykańskiej, by nie upolityczniała sprawy i tym samym „nie rozsiewała politycznego wirusa”⁸.

To zwarecie, a było kilka takich przypadków, dowodziło jednego: zamiast współpracy, wzajemnego zrozumienia i solidarności w globalnej walce z wirusem w relacjach dwóch największych mocarstw mamy do czynienia z czymś dokładnie odwrotnym – nową odsłoną w walce o prymat i prestiż. Innymi słowy, chodzi o **nowe rozdanie w wojnie hegemonicznej między dotychczasowym hegemonem a pretendentem do tronu**, co Graham Allison i eksperci z Harvardu tak ładnie nazwali „pułapką Tukidydesa”⁹. Stało się jasne, że podczas pandemii zamienia się ona w bój medialny i propagandowy, najwyraźniej wprowadzając nas w nową fazę – wojny ideologicznej, czyli poniekąd znanej już nam z nieodległej historii zimnej wojny i otwartego starcia dwóch odmiennych kultur, z których każda jest przekonana o wyższości swoich racji.

W ramach tego aksjologicznego wręcz sporu kluczową rolę, do końca kadencji administracji Donalda Trumpa, odgrywał sekretarz stanu Mike Pompeo, który przez wiele miesięcy wprost bombardował stronę chińską ostrymi zarzutami i mocną frazeologią. Za punkt krytyczny należałoby chyba uznać jego wypowiedź w parku-mauzoleum Richarda Nixona w Yorba Linda w Kalifornii. Pompeo uznał wówczas, że prowadzona przez ponad cztery dekady (a zapoczątkowana właśnie przez Nixona, co ma rangę symbolu) **polityka zaangażowania wobec Chin**, postrzegana z amerykańskiej perspektywy, nie przyniosła spodziewanych efektów, była wręcz przeciwnie skuteczna i **okazała się „błędem”**. Toteż **trzeba ją zmienić i zastąpić nowym kursem – strategicznej rywalizacji i ograniczania globalnych wpływów Chin**, co mówca uznał wprost za „**misję nowych czasów**”¹⁰.

⁷ <https://wiadomosci.onet.pl/opinie/koronawirus-ambasador-usa-w-polsce-komentuje-dla-onetu/zlkttyzb> [dostęp: 12.01.2021].

⁸ <https://wiadomosci.onet.pl/opinie/koronawirus-ambasador-chin-w-polsce-to-ameryka-rozsiewa-polityczny-wirus/qdbl7rj> [dostęp: 12.01.2021].

⁹ G. Allison, *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny unikną pułapki Tukidydesa?*, przeł. R. Mościcka i in., Wydawnictwo Pascal, Bielsko-Biała 2018.

¹⁰ M. Pompeo, *Communist China and Free World's Future*, 23 lipca 2020 r., <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/> [dostęp: 12.01.2021].

Hongkong, a w domyśle Tajwan

Znaczną część swojej wypowiedzi Mike Pompeo poświęcił kwestii obrony wolności i w tym kontekście ulokował **zagadnienie Hongkongu**, któremu władze ChRL od 1 lipca 2020 r. zaordynowały własną, surową narodową ustawę o bezpieczeństwie, eliminując tym samym dotychczasową autonomię tego specjalnego regionu autonomicznego¹¹. W ten sposób wkraczamy w drugi poza pandemią krąg zagadnień, który mocno określał rzeczywistość Chin i ich otoczenia międzynarodowego w 2020 r., czyli sposób funkcjonowania tamtejszego systemu politycznego.

Do dziś kwestią otwartą i niewyjaśnioną pozostaje, czemu władze chińskie, wiedząc już o zarazie, tak późno zareagowały; czemu ponad miesiąc milczały i zezwoliły nawet ludziom na tradycyjne wyjazdy na tamtejsze, huczne obchody święta Nowego Roku i uderzyły, za to z całą mocą, dopiero w trakcie wędrówki ludów z tym świętem związanej. Dziś możemy jedynie stwierdzić, że zagadnienie to wywołało pewien **ferment w chińskich elitach władzy** i – co naturalne w systemie autokratycznym i wobec coraz bardziej jednoosobowych rządów „przewodniczącego od wszystkiego”¹² Xi Jinpinga – skupiło się na krytyce jego właśnie postępowania.

Już w początkach lutego, gdy doszło do pierwszego, głośnego i bezprecedensowego wówczas zamknięcia miasta Wuhan, na Zachodzie, ale też w chińskich elitach intelektualnych i władzy, sporym echem odbiło się kolejne wystąpienie znanego już wcześniej z krytycznego podejścia do sposobu sprawowania władzy profesora Uniwersytetu Qingua (Tsinghua) w Pekinie Xu Zhangruna. Jego wcześniejszych sześć esejów z 2018 r., mocno krytycznych wobec Komunistycznej Partii Chin (KPCh) oraz Xi Jinpinga, planowano wydać w Hongkongu wiosną 2020 r., ale wydawcę zmuszono do porzucenia tego pomysłu, a samego autora 6 lipca zatrzymano, a potem pozbawiono pracy na uniwersytecie i wszelkich przywilejów¹³. A to dlatego, że 4 lutego, w szczycie lockdownu w Wuhanie, Xu Zhangrun opublikował w chińskim Internecie swój nowy esej, zatytułowany *Wirusowy alarm: Gdy wściekłość pokonuje strach*, natychmiast przetłumaczony na angielski przez znanego australijskiego sinologa i tłumacza Geremie Barmé¹⁴. Autor po raz kolejny zwrócił uwagę na fakt, iż chiński system polityczny jest coraz mocniej scentralizowany, spersonifikowany i zdany na wolę Ostatecznego

¹¹ Treść ustawy oraz materiały i analizy: https://www.scmp.com/topics/hong-kong-national-security-law-nsl?utm_medium=email&utm_source=mailchimp&utm_campaign=enlzgme_national_security_law&utm_content=20210111&tpcc=enlzgme_national_security_law&MCUID=1b300680ad&MCCampaignID=cf11200919&MCAccountID=7b1e9e7f8075914aba9cff17f&tc=3 [dostęp: 12.01.2021].

¹² G. Barmé, „Chairman of everything”, *The Economist*, 2 kwietnia 2016 r., <https://www.economist.com/china/2016/04/02/chairman-of-everything> [dostęp: 12.01.2021].

¹³ Opis tego przypadku zob. <http://chinaheritage.net/journal/%E7%84%A1%E5%8F%AF%E5%A5%88%E4%BD%95-so-it-goes/> [dostęp: 12.01.2021].

¹⁴ Obie wersje językowe zob. <https://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/viral-alarm-when-fury-overcomes-fear> [dostęp: 12.01.2021].

Arbitra (czytaj: Xi), co ostatecznie może doprowadzić do tego, iż „katastrofa naturalna zmieni się w katastrofę wywołaną przez człowieka”.

Niemal równocześnie, również w lutym, odezwał się prawnik oraz dysydent, który już wcześniej spędził cztery lata w więzieniu, Xu Zhiyong, i – nawiązując do chińskiej tradycji – opublikował list otwarty adresowany do przewodniczącego Xi¹⁵. Ponieważ zaatakował władcę (bo chyba tego terminu można już użyć) frontalnie i zasugerował, że „pora już odejść”, w czerwcu został aresztowany „za działalność wywrotową”¹⁶ i czeka prawdopodobnie na swój proces, podczas gdy jego koncepcja zbudowania w Chinach „konstytucyjnej demokracji” zawisła w powietrzu.

Nieco inny los spotkał kolejnego krytyka władz, znanego dewelopera Ren Zhiqiang. Należy on do gremium „książątek”, czyli potomków uprzywilejowanych przedstawicieli KPCh i rządzącej elity (jego ojciec był wiceministrem w epoce Mao Zedonga), czyli do tego samego, z którego wywodzi się również Xi Jinping. Przez długi czas korzystał on z przywilejów władzy, dorobił się majątku i stał się miliarderem. Przez lata był blisko związany z obecnym wiceprzewodniczącym (na Zachodzie zwanym wiceprezydentem) Wang Qishanem, który w pierwszej kadencji rządów ekipy Xi, w latach 2012–2017, wślawił się bezpardonowym wykonywaniem strategii Xi podczas bezprecedensowej pod względem skali i zasięgu kampanii antykorupcyjnej. W ostatnich latach jednak, widząc nadmierną koncentrację władzy w rękach Xi, zbuntował się i także stał się otwartym krytykiem systemu. Najpierw opublikował obszerny esej pod znamienym tytułem *Tysiąc potakiwaczy nie równa się jednemu uczciwemu doradcy*¹⁷, a 16 marca zwrócił się do członków KPCh z listem otwartym, by domagali się rezygnacji Xi¹⁸.

Tego było już dla centrum władzy zdecydowanie za dużo. Ren Zhiqiang nie tylko został szybko aresztowany, ale 18 września wydano na niego wyrok aż 18 lat więzienia¹⁹. Uzasadnienie wyroku było jedno: „za korupcję”. Faktycznie jednak tu też odezwała się chińska tradycja zawarta w znanym w Państwie Środka powiedzeniu „zabić kurczaka, by przestraszyć małpę”, przez Mao Zedonga ujęta jeszcze dosadniej: „zglądź jednego, a przestraszysz sto tysięcy”. Ponieważ chodziło o prominentnego do niedawna przedstawiciela establishmentu, postąpiono tak samo jak Deng Xiaoping

¹⁵ <https://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/dear-chairman-xi-its-time-you-go> [dostęp: 12.01.2021].

¹⁶ <https://asia.nikkei.com/Politics/China-arrests-vocal-activist-Xu-Zhiyong-for-alleged-subversion> [dostęp: 12.01.2021].

¹⁷ „Qian ren zhi nuonuo, bu ru yi shi e” (to cytat ze znanego traktatu *Zapiski historyka*). Pochodzenie i znaczenie w języku chińskim zob. <https://baike.baidu.com/item/%E5%8D%83%E4%BA%BA%E8%AF%BA%E8%AF%BA%EF%BC%8C%E4%B8%8D%E5%A6%82%E4%B8%80%E5%A3%AB%E8%B0%94%E8%B0%94/4943571?fr=aladdin>; tekst Ren Zhiqiang: https://web.archive.org/web/20160318162236/http://www.ccdi.gov.cn/xcyj/lssj/201602/t20160229_75034.html [dostęp: 21.01.2021].

¹⁸ <https://chinadigitaltimes.net/2016/03/open-letter-devoted-party-members-urge-xis-resignation/> [dostęp: 12.01.2021].

¹⁹ <https://www.rp.pl/Biznes/309229944-Chinski-miliarder-Ren-Zhiqiang-skazany-na-18-lat-wiezienia-za-korupcje.html> [dostęp: 21.01.2021].

u progu reform. Gdy forsowano pierwszy program reform, czterech modernizacji, Wei Jingshenga, domagającego się na słynnej wówczas „ścianie demokracji” piątej modernizacji – demokratyzacji, przykładnie uwięziono na 14,5 roku, uniemożliwiając tym samym otwarcie systemu politycznego²⁰.

Przykład Ren Zhiqiang dowodził jednego: **kwestia coraz większej centralizacji systemu oraz jednoosobowych rządów, sprzecznych ze spuścizną Deng Xiaopinga**, jakby nie było ofiar kultu jednostki, który zbudował system „kolektywnego cesarza”, **budziła duże kontrowersje w najwyższych kręgach władzy**. Swego rodzaju *katharsis* stał się wybuch pandemii i długie milczenie najwyższego kierownictwa. Dowody na tę tezę znalazły się i później. Na przykład w cenionym wśród specjalistów magazynie *China Leadership Monitor* ukazało się wnikliwe studium jednego chińskiego ekspertów²¹, w którym autor dowodzi, że czystek dokonuje się i w armii, i w aparacie bezpieczeństwa. A jeszcze dobitniej potwierdza to spektakularny przypadek prof. Cai Xia, do niedawna szefowej Centralnej Szkoły Partijnej, której poprzednikiem na tym stanowisku był sam Xi Jinping. Pandemia zastała ją poza granicami kraju, gdzie ze względu na niejasność sytuacji pozostała, a potem zdecydowała się otworzyć zaatakować władze za to, że odradza się kult jednostki i że obecne rządy ekipy Xi „zdegenerowały się i przeobraziły w polityczną oligarchię”, a w sensie politycznym na terenie ChRL jesteśmy obecnie świadkami „wielkiego skoku wstecz”²². Naturalnie, ten akt sprawił, iż stała się ona politycznym banitą.

W takiej właśnie napiętej atmosferze oraz w warunkach bezprecedensowej, nienotowanej od początków lat 60. minionego stulecia recesji, władze w Pekinie podjęły jednak decyzję znamionną, mianowicie dotyczącą **dalszych losów Hongkongu**, gdzie od czerwca poprzedniego roku bezustannie, choć z różnym natężeniem, trwały masowe demonstracje, głównie młodzieży oraz środowisk inteligenckich. Podczas przełożonej z racji pandemii z początków marca na koniec maja sesji Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych (OZPL – parlamentu) zapadła decyzja, by Hongkongowi narzucić wspomnianą wyżej ustawę o bezpieczeństwie, czyli w istocie ustawodawstwo rodem z ChRL. Przypomnijmy, że demonstracje te rozpoczęły się od protestów wobec prób narzucenia obywatelom enklawy ustawy o ekstradycji²³. Natomiast decyzja z maja 2020 r. sprawiła, iż nastąpiło odejście od ustaleń i ducha dwóch podstawowych dokumentów, na których dotychczas oparta była autonomia:

²⁰ B. Góralczyk, *Wielki Renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2018, rozdz. I.

²¹ Guoguang Wu, „Continuous purges: Xi's control of the public security apparatus and the changing dynamics of the CCP elite politics”, *China Leadership Monitor*, 1 grudnia 2020 r. (nr 66), <https://www.prcleader.org/> [dostęp: 12.01.2021].

²² Cai Xia, „The party that failed”, *Foreign Affairs*, styczeń/luty 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-12-04/chinese-communist-party-failed> [dostęp: 12.01.2021].

²³ O źródłach i początkowej fazie demonstracji: B. Góralczyk, „Pekin stawia na nękanie i wyczerpywanie społeczeństwa Hongkongu”, *Rzeczpospolita*, 3 września 2019 r.

dwustronnej deklaracji z Brytyjczykami z grudnia 1984 r. oraz ustawy zasadniczej Hongkongu z 4 kwietnia 1990 r., na mocy których wcielono w życie jakże kreatywną wówczas formułę Deng Xiaopinga „jeden kraj, dwa systemy”. Na mocy nowych przepisów narzuconych z dniem 1 lipca, a więc w rocznicę przejścia od Wielkiej Brytanii suwerennych praw nad była kolonią, co ma znaczenie symboliczne, poprzednią formułę zarzucono już po 23 latach (a nie 50, jak pierwotnie planowano) i zamieniono w nową: „jeden kraj, jeden system”²⁴.

Takie podejście do wydarzeń w Hongkongu uznano na Zachodzie, poczynając od USA i Wielkiej Brytanii, za wiarołomstwo, a administracji Donalda Trumpa dało ono kolejne argumenty na rzecz podnoszenia temperatury i napięć w stosunkach z ChRL. W ten sposób, niejako automatycznie, na plan pierwszy wysunęła się **kwestia Tajwanu**, od samego zarania oficjalnych relacji USA–Chiny newralgiczna i nigdy nierozstrzygnięta. **Z punktu widzenia mieszkańców wyspy losy Hongkongu były niejako papierkiem lakmusowym tego, jakie są zamiary władz w Pekinie w stosunku do nich.** Takie, a nie inne potraktowanie Hongkongu sprawiło, że Tajwańczycy w jeszcze większym stopniu niż do tej pory odrzucają oferty władz ChRL mówiące o „pokojowym zjednoczeniu”. Władze amerykańskie postanowiły tę nową sytuację wykorzystać do swych celów, wychodząc z całą paletą nowych inicjatyw wobec Tajwanu. Coraz częściej i bardziej otwarcie proponuje się „podniesienie globalnego statusu Tajwanu”²⁵, czyli mówiąc prościej: wzmocnienie jego praw i ewentualnej suwerenności, będącej otwartym wyzwaniem wobec aktualnej strategii Chin, mówiącej o „pokojowym zjednoczeniu przez Cieśninę”.

Tężejąca atmosfera sprawiła, że również w Pekinie zmieniono retorykę i po raz pierwszy zaczęto mówić o „zjednoczeniu z Tajwanem”, odrzucając słowo „pokojowym”. Z punktu widzenia Chin, a jeszcze bardziej kreszącego ambitne plany „chińskiego renesansu” Xi Jinpinga, Tajwan, podobnie jak Hongkong czy Makau, też wcześniej czy później stanie się integralną częścią chińskiej macierzy, o czym otwarcie pisze się w art. 52 konstytucji ChRL (co jest na ogół niedostrzegane na Zachodzie). O intencjach władz ChRL nie mniej mówi specjalna ustawa antysecesyjna²⁶, przyjęta przez OZPL w marcu 2005 r., w której zastrzegły sobie one sięganie po „wszelkie możliwe środki” (w domyśle: również militarne) w przypadku, gdyby Tajwan próbował ogłaszać samodzielność czy suwerenność.

Wzburzenie mieszkańców wyspy nałożyło się na nowy kurs administracji amerykańskiej wobec Chin, tak bardzo uwidoczniiony w wypowiedziach Mike’a Pompeo. W ten

²⁴ B. Góralczyk, „Jeden kraj, jeden system”, *Rzeczpospolita*, 24 maja 2020 r.

²⁵ <https://thedi diplomat.com/2020/04/us-sees-coronavirus-window-to-push-taiwans-global-status/> [dostęp: 14.01.2021].

²⁶ *Anti-Secession Law*, Adopted March 14, 2005. Jej pełny tekst: <http://www.china-embassy.org/eng/zt/999999999/t187406.htm> [dostęp: 12.01.2021].

sposób doszło do wydarzeń bezprecedensowych: wizyt oficjalnych przedstawicieli amerykańskiej administracji na Tajwanie, co przez Pekin musiało być przyjmowane jako policzek i obraza. Atmosfera wokół wyspy tężała do końca sprawowania rządów przez administrację Trumpa, a zakończyło się to mocną wymianą ciosów, czyli zniesieniem ograniczeń wobec amerykańskich wizyt oficjalnych na Tajwanie, na co władze chińskie zareagowały sankcjami dla 28 członków administracji Trumpa, poczynwszy od Pompeo, „za szkodliwe działania związane z Tajwanem”²⁷.

Nowy ład światowy z pierwszoplanową rolą Chin

Tajwan, przez władze ChRL traktowany jako „sprawa wewnętrzna”, wcale taką nie jest, albowiem już podczas wojny koreańskiej (1950–1953) został zdefiniowany jako „najbardziej na zachód wysunięty amerykański lotniskowiec na Pacyfiku”. Tym samym wszelkie próby zmiany jego statusu natychmiast stawiają na porządku dziennym wspomnianą już wyżej „pułapkę Tukidydesa”, podobnie jak spory terytorialne na sąsiednim akwenie Morza Południowochińskiego, co jednak nie jest przedmiotem niniejszej analizy.

W tych napiętych okolicznościach władze ChRL jako swój wielki sukces potraktowały skuteczne zakończenie 8-letnich negocjacji i podpisanie 15 listopada 2020 r. na specjalnym szczycie w Hanoi – oczywiście, zdalnie – umowy w sprawie ugrupowania RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), czyli **Rozwiniętego Regionalnego Partnerstwa Gospodarczego**, które ma być oparte nie na czterech, jak w UE, lecz na trzech wolnościach – bez swobodnego przepływu osób²⁸. **Formalnie RCEP jest kolejnym przejawem i dowodem triumfu globalizacji**, wolnych rynków oraz handlu bez barier i cel lub po ich obniżonych stawkach (od 49 do 65%, najwięcej wyłączeń zastosowano w rybołówstwie i w odniesieniu do towarów rolnych). Jest ono jednak na tyle rozbudowane, że obejmuje nie tylko kapitały i usługi, lecz także, co istotne, wiele dziedzin z zakresu wysokich technologii – jak bowiem wiadomo – jest ich tam w regionie coraz więcej i o czym tak przekonująco pisze „guru” sztucznej inteligencji, Kai-fu Lee²⁹.

Urodzony na Tajwanie, wykształcony w USA, a robiący karierę i pieniądze na terytorium ChRL Kai-fu Lee patrzy w przyszłość i dostrzega tam teraz przede wszystkim **rosnącą konkurencję – zarówno gospodarczą i handlową, jak i w dziedzinie wysokich technologii – między Chinami i USA** (jeśli chodzi o sztuczną inteligencję,

²⁷ <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/chiny-nalozono-sankcje-na-28-osob-z-administracji-trump/ktd3j3y,79cfc278> [dostęp: 21.01.2021].

²⁸ B. Góralczyk, „Świat skupia się w Azji”, *Obserwator Finansowy*, 17 listopada 2020 r., <https://www.obserwatortfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/swiat-skupia-sie-w-azji/> [dostęp: 14.01.2021].

²⁹ Kai-fu Lee, *Inteligencja sztuczna, rewolucja prawdziwa: Chiny, USA i przyszłość świata*, przeł. K. Hejwowski, Media Rodzina, Poznań 2020.

widzi tylko tych dwóch graczy: USA i Chiny. Nie jest on bynajmniej jedynym, który tak uważa. Znany intelektualista i były długoletni ambasador Singapuru przy ONZ **Kishore Mahbubani** w 2018 r. opublikował niewielki esej, zatytułowany znamienne, a wręcz prowokacyjnie: *Czy Zachód już przegrał?*. Autor postawił tam taką oto tezę: „Żadna licząca się postać w świecie zachodnim nie ma odwagi zdefiniować podstawowej prawdy naszych czasów, a mianowicie tego, że zachodnia dominacja na świecie dobiega naturalnego końca”. A do tego dodawał jeszcze drugą, równie mocną tezę wyjściową: „Zachód odgrywał wiodącą rolę w historii świata przez ostatnie niemal 200 lat. Teraz musi się nauczyć, jak dzielić się władzą, a nawet porzucić dominację i dostosować się do świata, w którym już niepodzielnie nie panuje”³⁰.

Mahbubani zdawał sobie sprawę, iż tak mocne tezy wymagają głębszego uzasadnienia. Dlatego dwa lata później, tuż przed wybuchem pandemii, opublikował kolejny, obszerniejszy tom, tym razem zatytułowany *Czy Chiny wygrały?*. Do tego dodał jeszcze znamienny podtytuł: „Chińskie wyzwanie wobec amerykańskiego prymatu”. Autor słusznie podkreśla tezę, że chińska cywilizacja „nie ma impulsu misyjnego”, tzn. że Chiny nie próbują narzucać innym swojego modelu i własnych rozwiązań (Tybetańczycy czy Ujgurzy mieliby inne zdanie na ten temat). Nie eksponuje natomiast należycie chińskiej ekspansji gospodarczej na świat, w tym geostrategicznej z natury Inicjatywy Pasa i Szlaku (BRI) ani wspomnianego RCEP. Nie dostrzega też, a na pewno należycie nie uwydatnia, **ogromnych zmian technologicznych, jakie błyskawicznie dokonują się na terenie Chin**, przeobrażając tamtejsze społeczeństwo i jego zachowania, a zarazem dając autokratycznym władzom nowe narzędzie kontroli mas (co tak sugestywnie obrazuje niedawno wydana u nas książka byłego korespondenta niemieckiego w ChRL, Kaia Strittmattered) ³¹.

Podstawowy problem z odbiorem ważnej pracy Mahbubaniego, która odbiła się na Zachodzie dużym echem, jest fakt, iż jej autor mocno krytykuje USA i działalność administracji Trumpa, a równocześnie jest wręcz pobłażliwy dla władz KPCh, sugerując nawet zmianę nazwy tej partii na Cywilizacyjną Partię Chin³². Dostrzega on więc to, co najczęściej umyka autorom zachodnim, w tym w Polsce, ograniczającym się tylko do interpretacji w duchu ideologicznym, patrzącym na chiński system władzy jako kolejną adaptację marksizmu-leninizmu czy maoizmu³³. **Chiny to tymczasem „cywilizacja ubrana w szaty państwa”**, gdzie oprócz aparatu władzy funkcjonuje sprawna i rzetelna biurokracja oraz trzeźwa technokracja i merytokracja, kierująca się

³⁰ K. Mahbubani, *Has the West Lost It? A Provocation*, Allen Lane – Penguin, New York–London 2018, s. 4, 7.

³¹ K. Strittmatter, *Chiny 5.0. Jak powstaje cyfrowa dyktatura*, przeł. A. Gadzała, Wydawnictwo W.A.B., Warszawa 2020.

³² K. Mahbubani, *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*, Public Affairs, New York 2020, s. 7, 11.

³³ M. Bogusz, J. Jakóbowski, *Komunistyczna Partia Chin i jej państwo. Konserwatywny zwrot Xi Jinpinga*, OSW, Warszawa, wrzesień 2019.

interesami państwa. Ono tymczasem, co teraz nie mniej istotne, znajduje się w fazie wielkiego odrodzenia³⁴.

W sukurs Mahbubaniemu idzie inny Hindus z pochodzenia, zawodowo związany z Singapurem, **Parag Khanna**. Jego zdaniem, czeka nas na świecie trzecia fala globalizacji, która będzie zdominowana właśnie przez Azję, tamtejszą technokrację i merytokrację. Wierzy on więc w rządy światłych i dobrze wykształconych elit, o jakich marzyli nie tylko starożytni chińscy mędrcy, lecz także Platon w swej koncepcji *polis*. Inaczej rzecz ujmując, **to nie masowa demokracja, lecz elitarna merytokracja będzie przesądzała o naszej przyszłości**³⁵.

Głos w tych sprawach zabrał jeszcze inny Hindus z pochodzenia, który z kolei wielką karierę (medialną i intelektualną) zrobił w USA, **Fareed Zakaria**. **Twierdzi on jeszcze mocniej: „odbudowa ładu opartego na dominacji Ameryki już nie jest możliwa”**, a przy tym autentycznie obawia się „nowej zimnej wojny”. Pisze: „Jeśli Stany Zjednoczone i Chiny, dwa najbardziej dynamiczne i technologicznie zaawansowane państwa świata, wkroczą w nieograniczony konflikt – od militaryzacji kosmosu, przez nasycenie cyberprzestrzeni bronią, podsycane jeszcze wyścigiem w dziedzinie sztucznej inteligencji – to rezultat będzie katastrofalny [...] jak lunatycy wpadniemy w konflikt niczym w 1914 roku”³⁶.

Ambitne chińskie plany na przyszłość

Tymczasem władze chińskie prą do przodu. W dniach 26–29 października 2020 r. odbyły się obrady plenarne KC KPCh. Otworzył je wszechmocny teraz lider Chin, **Xi Jinping**, dokonując oceny i analizy mijającej trzynastej pięciolatki (2015–2020). Wskazał na niebywale sukcesy, akcentując przede wszystkim osiągnięcia w sferze inwestycji infrastrukturalnych, postępu naukowo-technicznego oraz bezpardonowej walki z biedą.

Poinformował, że na koniec 2019 r. liczba osób żyjących poniżej minimum socjalnego ograniczyła się do sumy 5,51 mln, podczas gdy w roku 2012 było ich jeszcze 98,99 mln. Natomiast w połowie roku 2021, gdy Chiny sięgną po status „społeczeństwa umiarkowanego dobrobytu”, nie ma już ich być wcale, co wiąże się z nowym pojmowaniem socjalizmu w chińskim wydaniu.

³⁴ B. Góralczyk, „Czy Chiny już wygrały?”, *Nowa Konfederacja*, 19 listopada 2020 r., <https://nowakonfederacja.pl/czy-chiny-juz-wygraly/> [dostęp: 15.01.2021].

³⁵ P. Khanna, *Przyszłość należy do Azji: globalny początek w XXI stuleciu*, przeł. J. Morka, Wętkory, Wrocław 2020, s. 296.

³⁶ F. Zakaria, *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*, W.W. Norton, New York 2020, s. 231. Komentarz i recenzja: B. Góralczyk, „Deglobalizacja czy tylko przystanek?”, *Obserwator Finansowy*, 29 listopada 2020 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/deglobalizacja-czy-tylko-przystanek/> [dostęp: 15.01.2021].

Na **proces wyciągania szerokich warstw społecznych z biedy** nakładają się dwa inne: szybka budowa klasy średniej (szacowanej na 400 mln osób) oraz jeszcze szybszy **proces urbanizacji**, który właśnie przekroczył 60%, a za dekadę ma sięgnąć 70%, podczas gdy u progu reform wynosił tylko 18%. Są to procesy długotrwałe i wykraczające poza ramy jednej czy drugiej pięciolatki. Natomiast jeśli chodzi o tę ostatnią, Xi Jinping jako najważniejsze osiągnięcia wymienił ukończenie wszystkich planowanych na pięć minionych lat 165 wielkich inwestycji, w tym oddanie do użytku lotniska Daxing między Pekinem a Tianjinem (koszt szacunkowy: 63 mld USD)³⁷. Ma być ono częścią już budowanego wielkiego inteligentnego miasta (*smart city*) Xiongan, opartego na zielonych technologiach oraz alternatywnych źródłach energii i najnowocześniejszej technice, z wykorzystaniem sztucznej inteligencji oraz komunikacji 5G³⁸.

Inne największe wyeksponowane przedsięwzięcie to wielki, liczący ponad 55 km długości most nad falami morza, łączący Hongkong z Makau oraz Zhuhai, niegdyś, u progu reform, jedną z pierwszych czterech specjalnych stref gospodarczych³⁹. Jest on z kolei zaczynem innego wielkiego megaprojektu, czyli budowy w dorzeczu Rzeki Perłowej największego na globie megamiasta (do stu mln mieszkańców), łączącego dziewięć ośrodków miejskich tam istniejących. Dzięki tej inwestycji Hongkong stanie się jedynie jedną z dzielnic, a sąsiadujący z nim bezpośrednio Shenzhen, zbudowany praktycznie od zera po 1979 r., ma być bogatszy i nowocześniejszy⁴⁰. Do tego dodano jeszcze sieć najdłuższych i najszybszych na świecie kolei (38 tys. km torów, po których pociągi poruszają się z szybkością ponad 300 km/h, a eksperymentalny skład Fuxing jedzie z prędkością nawet 600 km/h), najdłuższa na świecie sieć autostrad (już 155 tys. km) czy oddanie do użytku aż 241 nowych lotnisk.

Ponad 350 członków KC KPCh zasiadło jednak nie po to, by słuchać o sukcesach, lecz przede wszystkim wyznaczyć kierunki na przyszłość. **Przyjęło założenia nowej, czternastej pięciolatki na lata 2021–2025, a także drugiego już 15-letniego planu rozwoju nauki, techniki i technologii, na lata 2020–2035**, którego zwieńczeniem ma być nic innego jak nadanie Chinom tytułu społeczeństwa innowacyjnego, a więc takiego, które będzie budowane na kreatywności i pomysłach pochodzących z kraju, a nie towarach sprowadzonych, ukradzionych czy zmontowanych na częściach importowanych skądinąd.

Zakłada się, że jest to możliwe, Xi Jinping bowiem wyeksponował także sukcesy na drodze rozwoju własnych technologii i innowacji. Wskazał na pierwszy chiński samolot pasażerski C919, naturalnie technologię 5G, wokół której tyle szumu w świecie,

³⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=0Q85mHJqpuE> [dostęp: 15.01.2021].

³⁸ <https://www.scmp.com/tech/innovation/article/3027415/president-xis-dream-city-xiongan-pushes-ahead-smart-city> [dostęp: 15.01.2021].

³⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=dStITCgn73w> [dostęp: 15.01.2021].

⁴⁰ <https://www.visualcapitalist.com/pearl-river-delta-megacity-2020/> [dostęp: 15.01.2021].

a nade wszystko uruchomienie własnego odpowiednika systemu nawigacji GPS, zwanego BeiDou. Ten ostatni w praktyce zamyka budowę alternatywnego wobec zachodniego czy amerykańskiego systemu Internetu, gdyż Chińczycy mają swoje odpowiedniki Facebooka (WeChat), Google (Baidu), Twittera (Weibo) itd.

Właśnie kwestia rozwoju nowych technologii jest teraz szczególnie mocno akcentowana. Podano, że **środki na badania i rozwój bezustannie rosną** (obecnie to ok. 2,2% PKB) i mają rosnąć nadal. Mają być budowane nie tylko nowe inteligentne miasta, poczynając od „okrętu flagowego” w tej dziedzinie, czyli Xiongan, ale przede wszystkim temu celowi ma być podporządkowany cały system oświaty. Zapowiada się wprowadzenie w życie programu wychwytywania talentów na najniższym i najwcześniejszym możliwym etapie, jak w Singapurze, a następnie prowadzenie ich indywidualnymi ścieżkami. Przewiduje się promowanie i forsowanie krajowych start-upów, których w Chinach jest coraz więcej, podobnie jak rodzimych patentów i wynalazków.

Przy okazji omawianych obrad **napisano wprost: „Chiny znajdują się na ścieżce wyprzedzenia Stanów Zjednoczonych Ameryki i zajęcia pozycji gospodarki numer jeden na świecie”**. Państwo Środka cieszy się również, co wiadomo ze statystyk, pozycją lidera w światowym handlu. A teraz stawia sobie cel – choć ze względu na pandemię i ogólną niepewność z nią związaną – bez wskazywania konkretnych dat (poza docelową: 2035), zgodnie z którym **chce być wielkim wyzwaniem dla świata zachodniego, w tym przede wszystkim USA, już nie tylko w gospodarce i handlu, lecz także w najnowszych technologiach**.

Kto wie, czy na samym szczycie ambitnych celów, postawionych teraz w Pekinie, nie należałoby wskazać **nowego modelu rozwojowego, zwanego „podwójnym obrotem” czy cyrkulacją (shuang xunkuang)**. Zgodnie z nim Chiny kończą z dotychczasowym wzrostem ekstensywnym, czyli modelem działającym na zasadzie „wzrost nade wszystko” (i bez względu na koszty: społeczne, ekonomiczne, ekologiczne itd.). Teraz wzrost ma być zrównoważony oraz przychylny środowisku naturalnemu, a przede wszystkim oparty na kwitnącej klasie średniej i rynku wewnętrznym, które zapewnią „pierwszy obieg”, podczas gdy globalizacja i rynki światowe będą odgrywać ważne, ale jednak uzupełniające role („drugi obieg”).

Dlatego istotne i ciekawe są nie tylko dokumenty chińskiego plenum (na razie znamy jedynie zarysy i kierunki tych programów, szczegóły będą podane na sesji OZPL w marcu 2021 r.), lecz także opinie chińskich ekspertów, ekonomistów i strategów. Ci natomiast podkreślają, że **gospodarka chińska w stosunku do punktu wyjściowego przed reformami i transformacją z końca 1978 r. jest 16-krotnie większa**. A co więcej i co ważniejsze, w 2019 r. jej wkład do całości gospodarki światowej wynosił 16,3%, natomiast na koniec roku bieżącego, z powodu recesji w USA i na Zachodzie, może przekroczyć 17% i na dodatek pokonać inny, istotny próg: 71% PKB USA, czyli

najwyższy, po jaki kiedykolwiek sięgnęła w największym rozkwicie Japonia (były ZSRR osiągał co najwyżej 40% PKB USA).

Tym samym pandemia, jak wiele na to wskazuje, choć nie mamy do tej kwestii jeszcze odpowiedniego dystansu, stała się poważną cezurą, zamknęła bowiem zarówno dotychczasową formułę globalizacji, wymuszając zmiany w łańcuchach dostaw, jak i wprowadziła wręcz turbulencje na scenie globalnej, kończąc okres prosperity i spokoju (niektórzy nazywają go „geopolityczną pauzą”) w ramach dotychczasowej dominacji amerykańskiej („jednobiegunowej chwili”, jak to celnie ujął Charles Krauthammer). Co najbardziej istotne, **tak jak po poprzednim kryzysie z roku 2008 doszło do wyraźnego przesunięcia ośrodka siły gospodarczej i handlu z Atlantyku na Pacyfik, w wyniku pandemii z 2020 r. sytuacja się powtórzyła**, to bowiem właśnie państwa Azji Wschodniej, począwszy od Chin (mające wcześniejsze doświadczenia epidemii SARS z lat 2002/2003), lepiej sobie poradziły z tym wyzwaniem, podczas gdy szeroko rozumiany Zachód, z USA na czele, miał – i będzie jeszcze miał – z nią i jej skutkami ogromne kłopoty. Tym razem zaś dochodzi już do zderzenia strukturalnego, obejmującego praktycznie wszystkie dziedziny, a nie tylko gospodarkę i handel, począwszy od newralgicznych wysokich technologii.

W maju 2019 r., gdy ważyły się losy ewentualnego porozumienia w wojnie handlowej z USA (przyjętego przez negocjatorów obu stron, ale odrzuconego przez najwyższe chińskie władze), przewodniczący **Xi Jinping wezwał ponad 90 mln członków KPCh do Nowego Długiego Marszu**⁴¹, czyli nawiązał do wydarzenia wykreowanego przez tamtejszą historiografię jako okres heroiczny, kiedy to – w latach 1934–1936 – chińscy komuniści pokonali wszelkie przeciwności losu i przetrwali jako siła polityczna, a po latach zdobyli władzę w całym kraju. Mówca zaapelował zatem do zebranych, by „zacząć wszystko na nowo”, w świetle rosnących wyzwań. Do tej poetyki powrócił Xi Jinping w innym okolicznościowym przemówieniu, gdy 23 października 2020 r. wezwał chińskich weteranów wojny koreańskiej w 70. rocznicę jej zakończenia oraz całe społeczeństwo do „ożywienia ducha tamtej wojny”, tylko bowiem w ten sposób, jak zapewniał, „pokonamy wszelkich przeciwników” oraz przeciwności losu. Wypowiedział przy tym znamienne i czytelne słowa: „Trzeba mówić do najeźdźców językiem, który znają, to znaczy że na inwazję odpowiemy wojną i musimy w niej **odnieść zwycięstwo, aby zachować pokój i cieszyć się szacunkiem**”⁴².

Na tę „wojenną” retorykę nakłada się zauważalna kumulacja władzy i stanowisk w rękach wodza, co wzbudza, jak tutaj wykazano, spore kontrowersje także

⁴¹ http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/22/c_138080944.htm. Krytyczna ocena: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3011186/xi-jinping-calls-new-long-march-dramatic-sign-china-preparing> [dostęp: 14.01.2021].

⁴² http://www.xinhuanet.com/english/2020-10/23/c_139462880.htm. Krytyczna ocena: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3106290/xi-jinping-invokes-chinas-korean-war-spirit-70th-anniversary> [dostęp: 14.01.2021].

w chińskich elitach intelektualnych, a nawet w kręgach władzy. Znając chińską tradycję strategiczną, a czytany Xi Jinping nieraz do niej otwarcie nawiązywał, trzeba chyba przyznać rację żyjącemu od lat, a nawet dekad na Tajwanie, ale publikującemu w Polsce Piotrowi Plebaniakowi, który, nawiązując do klasycznego traktatu *Intrygi walczących państw*, pisze, iż w przypadku wojny: „nie ma przebaczyć! Wszystkie zjawiska, które obniżają sprawność maszyny administrującej państwem, muszą zostać ukrócone. Wszystkie patologie należy bezlitośnie likwidować, gdyż przez nie państwo trwoni bezcenne zasoby potrzebne do przetrwania: niekompetentni usunięci, niepotrzebne stanowiska pracy zlikwidowane, nepotyzm i prywata wyrwane z korzeniami”⁴³.

Innymi słowy, **chińska tradycja strategiczna nakazuje, by w czasach turbulencji i niepokoju kumulować i centralizować władzę oraz zasoby**, co też teraz następuje – nie tylko przez kumulację władzy w rękach Xi Jinpinga, lecz także przez np. wprowadzenie komórek partyjnych do prywatnego biznesu we wrześniu 2020 r., a potem poskromienie prezesa największej chińskiej firmy Alibaba, Jacka Ma (Ma Yuna). Tym samym trudno sobie wyobrazić, by firma prywatna w Chinach okazała się silniejsza od państwa, a tamtejszy odpowiednik Facebooka czy Twittera zablokował władzy swe konto, jak to się stało w USA.

Chiny nie są jednym z wielu zwykłych państw na świecie, lecz państwem najludniejszym, w istocie kontynentem i „cywilizacją ubraną w szaty państwa”, która, na dodatek, jak wykazują teraz wszystkie statystyki i dostępne dane, znajduje się w fazie kolejnego renesansu; tego renesansu, którego pandemia COVID-19 nie przerwała, lecz wręcz przeciwnie – raz jeszcze wzmocniła. Władze w Pekinie mają tego pełną świadomość. Przewodniczący Xi w początkach stycznia 2021 r. na zamkniętym posiedzeniu stwierdził więc wprost, że „czas gra na korzyść Chin”. Bez względu na liczne wyzwania wewnętrzne (starzejące się społeczeństwo, problemy ekologiczne i klimatyczne, zadłużenie regionów i in.) oraz zewnętrzne (USA, Hongkong, Tajwan) mają one przed sobą „sprzyjające okoliczności”, które wymagają jednak „trzeźwego patrzenia na świat”, by w należyty sposób wykorzystać tę „strategiczną sposobność”⁴⁴.

W ten sposób **tworzy się zupełnie nowa jakość na arenie międzynarodowej, wymagająca całkowicie nowego i odmiennego podejścia i narzędzi analizy w kontekście rodzącego się światowego ładu**. Na razie wiemy jedno: nie jest on już i w przewidywalnej przyszłości nie będzie jedno-, lecz wielobiegunowy. Przede wszystkim od tego, co zrobią w konsekwencji pandemii władze USA i Chin, dwóch największych supermocarstw, zależy, jak ten ład się ukształtuje i jak będzie wyglądał. Na razie mamy bowiem jedynie jego zarysy, a nie konkretny kształt.

⁴³ P. Plebaniak, *Chiny. Zrozumieć imperium*, Wydawnictwo Defence24, Warszawa 2020, s. 149.

⁴⁴ <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3117314/xi-jinping-says-time-and-momentum-chinas-side-he-sets-out> [dostęp: 14.01.2021].

2020: The year of China

The year 2020 turned out to be extremely important for China, both on its domestic scene and on the international arena. Domestically, the Chinese system is more and more centralized and autocratic. Simultaneously, however, this country of origin of the global pandemic is the only major power to finish 2020 without an economic recession. What is even more important, the authorities in the PRC suppressed year-long mass demonstrations in Hong Kong, imposing a harsh security law in the territory, which almost immediately put the question of Taiwan on the agenda. On the other hand, China has adopted not only a new 5-year plan of economic growth, but also a long-term (until 2035) programme of scientific development and a new model of development known as “double circulation”. All of these led to “unprecedented risks and challenges” in bilateral relations with the US, which hit historical lows, with disputes on everything from the pandemic and trade to Taiwan and Hong Kong. Thus, the year of COVID-19 brought about a new power shift, once again from the Atlantic to the Pacific, like in the crisis of 2008, and also a new turbulence in global order, with further rise of China (and the East Asia region) and relative decline of Europe and the whole transatlantic world. It is a new, open chapter, with many questions unresolved on the contemporary global arena.

Keywords: China, Hong Kong, Taiwan, Asia-Pacific, international order, power politics, COVID-19, development model

Słowa kluczowe: Chiny, Hongkong, Tajwan, region Azji-Pacyfiku, porządek międzynarodowy, polityka siły, pandemia COVID-19, model rozwojowy

Bartłomiej Nowotarski

ORCID 0000-0002-2242-1522

Covidowe dyktatury i covidowe demokracje

Tytuł został sformułowany nieco na wyrost. Przynajmniej do tej pory nie istnieje jeszcze bowiem autokracja (ani demokracja), która swoje powstanie i trwanie zawdzięczałaby wyłącznie covidowej pandemii. Koronawirus nie był motywem żadnego puczu ani elekcji. Nie znaczy jednak, że jest to niemożliwe w jakiejś nawet najbliższej przyszłości. Można było, jak w przypadku populistycznego autokratyzmu, dojść do władzy przeciw elitom, można będzie przeciw COVID-19, a raczej przeciw obecnym elitom, które sobie z nim i jego skutkami nie radzą. Albo wręcz oskarżając jakąś mniejszość o rozprzestrzenienie się wirusa. Tak uczyniły już władze Kambodży wobec muzułmańskich Khmerów czy Chin względem Ujgurów i Turków, w odniesieniu do których zastosowano najnowocześniejsze metody inwigilacji. Prezydent Korei Południowej oskarżył o szerzenie wirusa Kościół Jezusowy oraz Japonię.

Niniejszy esej jest opowieścią o dwóch wirusach, które zaatakowały ludzkość. O ich wzajemnych relacjach lub ich braku, o tym, który z nich pasożytuje na drugim. Mowa o wirusach: biologicznym (ściślej SARS-CoV-2) oraz politycznym, zwanym najczęściej „wyborczą dyktaturą” („wyborczą autokracją”), a który osobiście nazwałem, ze względu na jego związki z demokracją, po prostu „falszywą demokracją”¹. Fenomen ten stał się produktem ubocznym tzw. trzeciej fali demokratyzacji, koncepcji autorstwa nieżyjącego już guru światowej politologii, Samuela Huntingtona². Od początku tej fali, czyli od 1974 r. (upadku dyktatur w: Brazylii, Hiszpanii, Portugalii i Grecji), w 40 krajach świata wystąpiło zjawisko poważnych erozji demokracji, w tym po 1990 r. aż 26 przypadków (według danych Freedom House)³. Efektem tego regresu była utrata walorów liberalnej demokracji na rzecz jakiejś formy hybrydalnej: autokratyczno-demokratycznej.

¹ Tak nazywam ten model autokracji i opisuję go w: B. Nowotarski, „Falszywa (*fake*) demokracja: próba modelowego ujęcia”, *Studia Socjologiczno-Polityczne* 2018, nr 2(09), s. 43–63. Literatura dotycząca funkcjonowania dzisiejszych „twardych” i „wyborczych dyktatur” jest pokaźna. Wyróżniają się tu prace: B. Magalloni, J. Brownlee, A. Schedlera, M. Svolika, L.A. Waya.

² S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdzik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

³ Zob. G. Erdmann, „Transition from democracy. Loss of quality and breakdown of democracy”, *GIGA Working Papers* 2011, nr 161, s. 10–12.

Choć nie można jeszcze mówić o covidowej autokracji jako takiej, to pandemia przyczyniła się niewątpliwie do demokratycznego regresu do poziomu „wyborczych dyktatur”, a wśród nich z kolei stała się pretekstem do dalszej koncentracji władzy oraz destrukcji praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do wieloźródłowej informacji. Oczywiście, jak pokazuje przykład Chin, tzw. twarde dyktatury nie za bardzo miały już co pogłębiać. Zatem skończyło się tam na nachalnej propagandzie reżimu jako niezwykle skutecznego i poświęcającego się w walce z pandemią metodą masowej inwigilacji społeczeństwa oraz permanentnego śledzenia kontaktów ludzkich⁴. Tymczasem „wyborcze dyktatury” poszły dalej utartymi ścieżkami w kierunku większej koncentracji władzy oraz degenerowania głównych mechanizmów jej odpowiedzialności, tego horyzontalnego (*checks and balances*) i tego wertykalnego, związanego z procesem wyborczym i deformacją pola gry wyborczej coraz bardziej na niekorzyść oponentów władzy⁵. Opisane procesy okazywały się tym łatwiejsze, im bardziej społeczeństwa wykazywały syndrom „jednoczenia się wokół flagi” czy zgody na rządy silnej ręki w trudnym okresie kryzysowym. W dalszej części prześledzimy ten przebieg.

Co z demokracjami w okresie pandemii? Im prawdopodobniej będzie trudniej. Nie tyle w kwestii walki z wirusem, jak zobaczymy, ile w utrzymaniu społecznej legitymacji demokracji. Nie ma wątpliwości, że i dyktatury, i demokracje chcą zyskać taką legitymację w oczach swoich społeczeństw, ale społeczeństwa autorytarne oceniają władzę tylko po efektach rządzenia (tzw. legitymacja *out-put*), demokratyczne zaś – także względem praw i wolności oraz odpowiedzialności władz (tzw. legitymacja *in-put*). Prześledzimy krótko zatem, jak sobie oba typy reżimów radziły. Z góry uprzedzam, że przykład Nowej Zelandii czy Tajwanu wyraźnie pokazuje, iż w walce z COVID-19 nie potrzebujemy dyktatury. A właściwie według starożytnej nomenklatury pojęciowej – wypracowanej chociażby przez Dionizjusza z Halikarnasu i Appiana z Aleksandrii – możemy oczywiście potrzebować czegoś w rodzaju rzymskiej dyktatury, której podstawowym zadaniem było przecież przywrócenie, po czasach nadzwyczajnych, podstawowych praw republiki. Miała ona charakter epizodyczny i nie wolno jej było sięgać po władzę prawodawczą (wyjątki: Sulla i Cezar). Tymczasem klasyczne tyranie przejmowały nieograniczoną w czasie władzę, do tego tę legislacyjną, często także z woli ludu⁶. Zatem z tej perspektywy dyktatury, zwane słusznie dziś „stanami nadzwyczajnymi”, ale tylko jako ściśle wykonawcze (nietworzące praw) i epizodyczne, mogą być użyteczne dla demokracji w przeciwieństwie do czystych tyranii, które dziś kryją się pod pojęciami dyktatur: autorytarnych, totalitarnych czy właśnie tych „wyborczych”. Te ostatnie zaczęły w okresie pandemii wprowadzać niebezpieczne – bo nieograniczone czasowo – stany wyjątkowe

⁴ Zob. np. N. Rolland, „China’s pandemic power play”, *Journal of Democracy* 2020, t. 31, nr 3, s. 25–39.

⁵ Na temat ataków na demokrację według tego schematu zob. B. Nowotarski, *Erozja młodych demokracji. Odpowiedzialność władzy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

⁶ Zob. np. A. Kalyvas, „The tyranny of dictatorship. When the Greek tyrant met the Roman dictator”, *Political Theory* 2007, t. 35, nr 4, s. 412–442.

(np. Filipiny Duterte i Węgry Orbána), wszędzie też zaatakowano media i dziennikarzy pod pretekstem szerzenia fake newsów czy paniki. Ograniczano, niezgodnie z konstytucjami, prawo publicznego demonstrowania, a manifestacje publiczne zwalczano (np. Algieria, Indie, Polska, Rosja, Węgry). Społeczeństwa poddano „wrażliwej” inwigilacji, z możliwością, za każdym razem, rozpoznania twarzy czy pozyskania intymnej wiedzy (np. Chiny, Korea Południowa, Rosja). Manipulowano terminami wyborczymi oraz wyborcami (62 kraje). Co zasługuje na uwagę, podobnie zachowywały się nie tylko państwa, lecz także kontrolujące określony teren kartele narkotykowe czy oddziały paramilitarne (*guerrilla* w Kolumbii, talibowie w Afganistanie).

W dalszej części zajmę się najpierw charakterystyką reżimu „wyborczej dyktatury” (mojej: „falszywej demokracji”) jako niewątpliwego fenomenu naszych czasów, odpowiadając na pytanie, skąd nas nawiedziła i w otoczeniu jakich innych jeszcze wrogów demokracji. Następnie spróbuję zobrazować pokrótce jej stałą strategię ataku na demokrację, a wówczas zobaczymy, jakim instrumentem lub raczej okolicznością, dogodną lub nie, mogła być sytuacja pandemiczna. Posłużę się szerzej przykładem Węgier premiera Orbána jako kraju, w którym doszło do zastanawiającej liczby dodatkowych politycznych tzw. oportunistycznych infekcji. Tym bardziej że zapowiedziano nam kiedyś w Polsce „drugi Budapeszt”. Na koniec krótko podsumuję efekty zmagania z biologiczną pandemią dyktatur oraz demokracji jako takich.

Fala demokratyzacji i fala autokratycznego odpływu⁷

Trwająca od 1974 r. fala demokratyzacji (określona przez Samuela Huntingtona jako „trzecia fala”) była fascynującym zjawiskiem. Świat wolnych ludzi wpadł w euforię. Niestety, nie na długo. Około połowy lat dziewięćdziesiątych złowrogo zaczęła wzbierać także fala demokratycznych odpływów w kierunku autokratycznym, głównie w Europie Wschodniej (Rosja Jelcyna, Białoruś Łukaszenki) oraz Centralnej Azji. Pochłonięci budowaniem polskiej demokracji zbagatelizowaliśmy to zjawisko. Jakby w postsowieckim dziedzictwie demokracja miałaby być czymś mało prawdopodobnym. Z biegiem czasu nastąpiły tylko dalsze skuteczne próby demontażu liberalnych demokracji przez zwolenników jakichś innych „prawdziwych” (prezydent Erdoğan w Turcji), „suwerennych” (prezydent Putin w Rosji), „boliwariańskich” (prezydent Chávez w Wenezueli), „nieoliberalnych” (premier Orbán na Węgrzech) czy „plurinarodowych” (prezydent Morales w Boliwii) – jak je określali – demokracji.

„Trzecia fala” trwała jednak nadal. Jeśli wziąć pod uwagę większe kraje, powyżej 1 mln mieszkańców (174 kraje), to w 1974 r. było zaledwie 36 demokracji, w szczytowym okresie zaś, w 2011 r., było ich dokładnie 100, co obrazowało skok procentowy z 23% aż do 58%. Liberalna demokracja szybowwała w górę, a wraz z nią wszystkie jakościowe

⁷ Fragment oparłem na: B. Nowotarski, „Falszywa...”, op. cit., s. 46–48.

jej składniki, takie jak: rządy prawa, jakość praw cywilnych i politycznych, parlamentarna i sądowa kontrola nad rządem, wreszcie jakość powszechnych wyborów. Był to wzrost ilościowy i jakościowy, według analiz *The Varieties of Democracy Project* (V-Dem), rządu nawet ok. 30%⁸. Natomiast po 2000 r. regionalne spadki demokratycznego trendu objęły także obszar Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Boliwia, Ekwador, Wenezuela). Raporty V-Dem z 2017 i 2018⁹ r. pokazywały, że od połowy pierwszej dekady obecnego wieku sukcesywnie wyraźnie malała liczba państw poprawiających swoją demokrację w kierunku liberalnym (z 40 do 16). Ponadto **w 2019 r. aż 26 liberalnych demokracji znalazło się w stanie znaczącej erozji**. Co gorsza, od początku XXI w. erozja dotknęła większą światową populację niż demokratyczny awans i pod względem obu trendów cofnęła świat do 1979 r. Liberalne odpływy spowodowane były najczęściej naruszeniami zasad rządów prawa (12 państw) oraz sądowej i parlamentarnej kontroli nad władzą wykonawczą (8 państw). Powyższe trendy potwierdzały także dane i opracowania Freedom House (FH) oraz Nation in Transit (NIT). Kategorie FH (*free* i *partly free*) definicyjnie odpowiadają kategoriom: „demokracji liberalnej” i „wyborczej demokracji” według nomenklatury V-Dem w dwóch aspektach: wolności i praw politycznych i cywilnych. Również według raportów FH „trzecia fala” przyniosła ze sobą brudny grzbiet. Przykładowo raport FH z 2018 r. mówił o 23 demokracjach upadłych w ciągu ostatnich dziesięciu lat. W stupunktowym rankingu np. Słowenia uzyskała 93 pkt – to poziom Hiszpanii i Chile. Polska z 83 pkt trafiła do grona takich państw jak Rumunia i Korea Południowa, a Węgry, które uzyskały 72 pkt – wylądowały razem z Albanią, Botswaną i Tunezją. Do szacownego „klubu 100” wciąż należały: Norwegia, Szwecja, Finlandia, a tuż za nimi Urugwaj (98 pkt).

Inni niż wirus wrogowie demokracji

Konstytucyjne (liberalne) demokracje mają wielu zewnętrznych i wewnętrznych zarazem wrogów, z dwóch zasadniczych powodów: swojej natury oraz demokratycznego boomu po doświadczeniach najpierw II wojny światowej, potem dyktatur i junt wojskowych, głównie na obszarze Ameryki Łacińskiej. Moda na demokrację stała się wręcz, *nomen omen*, zaraźliwa i dlatego różne programy jej promocji w świecie zaczęły odnosić sukcesy – często jednak tylko umiarkowane – w Europie Środkowej i Wschodniej, Ameryce Południowej czy w Afryce Subsaharyjskiej. Najgorsze, że zaczęli się uczyć także dyktatorzy. Zrozumieli, iż świat krwawych i morderczych totalitaryzmów przeminął, a w dodatku był on zawsze kosztowny również dla władców. Nauczyli się, że

⁸ V-Dem – projekt Uniwersytetu w Göteborgu, który konceptualizuje szeroko pojęcie demokracji i bada jej jakość na podstawie analizy 350 wskaźników. Bazą konceptualizacji „wyborczej demokracji” (*electoral democracy*) jest Dahla koncepcja „poliarchii”, a liberalnej, prócz „poliarchii” – rządy prawa, prawa cywilne, władza wykonawcza ograniczana i kontrolowana zarówno przez władzę sądowniczą, jak i legislacyjną.

⁹ *Democracy at Dusk?*, V-Dem Annual Report 2017, s. 8–22; *Democracy for All?*, V-Dem Annual Report 2018, s. 16–34, www.v-dem.net/en/news-publications/annual-report [dostęp: 25.01.2021].

sprytny dyktator nie morduje swoich owiec, lecz je po prostu „strzyże”, i to nie do gołej skóry, ale za to systematycznie. Tak powstały różne iluzje i imitacje demokracji, z fasadowymi wyborami powszechnymi, parlamentami czy prezydentami. Współcześni dyktatorzy czy quasi-dyktatorzy są najczęściej prezydentami, rzadziej premierami. Jak pokazuje bogata literatura naukowa, te typowe dla demokracji przedstawicielskich instytucje pełnią jednak zupełnie inne funkcje, głównie monitorowania, selekcji, mobilizacji oraz kontroli dyktatorów nad swoimi koalicjami i „selektorem” (w odróżnieniu od demokratycznego elektoratu).

Dziś „twarde” dyktatury, takie jak Arabia Saudyjska, Kuba, Korea Północna czy Turkmenistan, trzymają się niezłe, ale stanowią zaledwie, chociażby według raportu instytutu badawczego Varieties of Democracy z 2019 r., 14% krajów świata. Na początku „trzeciej fali” było ich aż 55%. Za to liczba państw tzw. hybrydowej szarej strefy wzrosła z 30 do 65%, a samych „wyborczych autokracji” z 10 do 31%¹⁰.

Obecnie zewnętrznymi wrogami liberalnych demokracji (nawet tych w wersji mniej liberalnej, a bardziej większościowej¹¹) są potężne autokracje: Chin, Iranu czy Rosji, a coraz bardziej także Turcji. To prawdziwe „zderzenie cywilizacji”, nie chrześcijańskiej i islamskiej – jak widział to Huntington – lecz demokratycznej i autorytarnej. To odwrócenie słynnej clausewitzowskiej tezy, że wojna jest kontynuacją dyplomacji. Tym razem to kontynuacja wojny z użyciem „miękkich środków”: inwigilacji, trollingu, wpływania na wyniki wyborów w demokracjach, ich dyskredytacji w oczach społeczeństw, wreszcie wabienie swoimi ekonomicznymi i socjalnymi (kuratelsko-opiekuńczymi) sukcesami.

Demokracje liberalne miały także zawsze swoich wewnętrznych wrogów, głównie w okresach różnych kryzysów. Analizując ewolucję krajów postkomunistycznych, Joel Hellman w artykule zatytułowanym *Zwycięzcy biorą wszystko*¹² zakwestionował działanie na tym obszarze słynnej „krzywej J” Iana Bremmera, według której koszty transformacji miały się koncentrować w wyraźnie identyfikowalnych grupach społecznych, a korzyści ulegać rozproszaniu. Tu stało się odwrotnie. Pojawili się „krótkoterminowi zwycięzcy” reform, zainteresowani ich zamrażaniem. Wystarczyło właściwie zainwestować w jakiś działający „zero-jedynkowo” ustrój polityczny, np. prezydencki, i kandydata, aby zapewnić sobie oligarchiczną pozycję. Najwyraźniej zatriumfowała polityczna kultura w stylu „zwycięzca bierze wszystko”. I dziś wśród badaczy nie ma wątpliwości, że nadmierna polaryzacja i zero-jedynkowe „kto kogo” nie korelują z budowaniem demokracji¹³.

¹⁰ *Democracy Facing Global Challenges*, V-Dem Annual Democracy Report 2019, s. 15–16.

¹¹ Zob. to rozróżnienie i koncepcje tzw. radykałów w: R. Gargarella, „Większościowe odczytanie rządów prawa”, w: J.M. Maravall, A. Przeworski, *Demokracja i rządy prawa*, przeł. P. Kazimierzczak, J. Winczorek, Warszawa 2010, s. 147–167.

¹² J.S. Hellman, „Winners take all: The politics of partial reforms in postcommunist transition”, *World Politics* 1998, t. 50, nr 2.

¹³ L. Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999, s. 176.

Oczywistymi wewnętrznymi wrogami liberalnej demokracji, oddziałującymi także na zewnątrz, są politycy oraz ruchy czy partie: jawnie antydemokratyczne, natywistyczne oraz populistyczne¹⁴. Nikt dzisiaj nie jest już tak jawnie antydemokratyczny i anty-liberalny, jak byli kiedyś komuniści, faszyci czy naziści. Rządząca Singapurem Partia Akcji Ludowej, będąca wrogiem obu wartości politycznych, okazuje się bardziej liberalna gospodarczo niż np. mocno interwencjonistyczne „państwo rozwoju” generała i prezydenta Parka w Korei Południowej. Wszyscy dzisiejsi wrogowie uczestniczą też w powszechnych wyborach.

Fałszywa demokracja: wyborcza dyktatura

Fałszywa demokracja to modelowy amalgamat dwóch kategorii reżimów: „wyborczej demokracji” oraz „wyborczej dyktatury” (autokracji). To w przeważającej mierze demokracja tylko *de iure*, lecz autokracja *de facto*, a w pozostałych przypadkach również autokracja *de iure* (po formalnych zmianach konstytucji w kierunkach antydemokratycznych). To twór autokratyczny, ponieważ nie jest tylko jakąś „pomniejszoną” (*diminished*), „defektywną” (literatura przedmiotu używa tu wielu różnych określeń) demokracją niskiej jakości. Zatem nie jest wyłącznie słynną „delegatywną” demokracją Guillermo O'Donnella (która w gruncie rzeczy odpowiada tzw. wyborczej demokracji), czyli jeszcze demokracją, jednak z nadmiernie scentralizowaną władzą wykonawczą, głównie w modelu prezydenckim (lub raczej nadprezydenckim), w znacznym stopniu uwolnioną od kontroli horyzontalnego mechanizmu odpowiedzialności władzy, czyli *checks and balances*¹⁵. Fałszywa demokracja jest dodatkowo reżimem, którego władza wykorzystuje państwowe zasoby, zwalcza niezależność mediów (przez co narusza prawo obywatela do wieloźródłowej informacji) oraz upartyjniia instytucje państwa w celu zniekształcenia na swoją korzyść warunków gry wyborczej, zarówno w wersji wielopartyjnej „rywalizacyjnej”, jak i w ustroju z syndromem „partii dominującej” (hegemonicznej). Jest więc amalgamatem złożonym z cech typowych dla: „wyborczej demokracji” (według kategorii V-Dem), „wadliwej demokracji”, *flawed democracy* (zgodnie z oceną *The Economist*), niepełnej „demokracji” (Polity IV). A jednocześnie ma ona immanentne cechy charakterystyczne (według tych samych kolejno pracowni badawczych) dla: „wyborczych autokracji”, państw „hybrydowych” oraz „otwartych anokracji”¹⁶ (*open anocracy*). Pierwszą grupę, słabych jakościowo demokracji, reprezentują lub reprezentowały m.in.: Bułgaria (do 1996), Węgry (od 2010), Polska (od

¹⁴ Por. T.S. Pappas, „Distinguishing liberal democracy's challengers”, *Journal of Democracy* 2016, t. 27, nr 4, s. 23–36; W.A. Galston, „The populist challenge to liberal democracy”, *Journal of Democracy* 2017, t. 29, nr 2, s. 5–20.

¹⁵ G. O'Donnell, „Delegative democracy”, *Journal of Democracy* 1994, t. 5, nr 1, s. 55–69.

¹⁶ Trzeba przyznać, że naukowcy jeszcze te podziały komplikują. Łączą np. „demokrację” (wg Polity IV) z „otwartą anokracją” (a więc punktację wg przyjętego przez tę instytucję indeksu od 0 do 9) i nazywają je łącznie „częściowymi demokracjami”. Zob. np. D.L. Epstein, R. Bates, J. Goldstone, I. Kristensen, S. O'Halloran, „Democratic transition”, *American Journal of Political Science* 2006, nr 50/3, s. 551–569.

2015), drugą, „wyborczych autokracji”: Armenia (za Sarkisjana), Białoruś (za Łukaszenki), Boliwia (za Moralesa), Ekwador (za Correi), Honduras (za Zelayi), Korea Południowa (gdy rządziła Park Geun-hye), Malezja (za rządów partii UMNO), Rumunia (za Iliescu), Słowacja (za Mečiara), Rosja (za Putina), Turcja (za Erdoğan)¹⁷.

Głębsza analiza tego światowego zjawiska w ciągu ostatnich 25 lat pozwoliła ustalić, że to byt polityczny, który nie tylko się zagnieżdżył w „szarej strefie” między konstytucyjną demokracją a twardą dyktaturą, zatem w obszarze demokracji niskich jakości – „nieoliberalnych”, „delegatycznych”, „wadliwych” (*flawed*) czy „wyborczych”, lub wprost wśród tzw. wyborczych autokracji, lecz także w swojej dynamice porusza się w niej dziś.

„Wyborcza dyktatura” (falszywa demokracja) to hybryda autokratyczno-demokratyczna, w której instytucje konstytucyjnej demokracji stają się coraz bardziej fasadowe. Ich potencjał jest wycinany plasterkami, jak salami. To rodzaj dyktatury „w białych rękawiczkach” bez masowych represji i oszustw wyborczych na wielką skalę wtedy, gdy można ich uniknąć. Głównym przedmiotem ataku i postępującego paraliżu są instytucje rządów prawa oraz praw i wolności obywatelskich, a także opozycja, ale tylko w stopniu, w którym zagrozić mogą one trwałym zwycięstwom wyborczym osób lub tzw. partii dominującej. Celem jest faktyczne pozbawienie społeczeństwa możliwości alternacji władzy¹⁸, a więc wyboru (dlatego władza ma charakter **uzurpatorski**). Środkami zaś – „rządy za pomocą prawa”, autokratyczny i „plytki legalizm”¹⁹ lub „abuzywny konstytucjonalizm”²⁰ oraz korumpowani w celu uzasadniania nowego prawa prawnicy. Z tego z kolei powodu władza w takim państwie ma znamiona **bezprawia**.

Strategie fałszywej demokracji (wyborczej dyktatury)

Reżimy „szarej strefy”, poza sytuacją „partii dominującej” (która jest stanem względnej równowagi), podlegają stałym wewnętrznym naprężeniom, głównie w relacjach: rządzący *versus* „koalicja wspierająca” (relacje horyzontalne), rządzący i wyborcy, rządzący i opozycja. Strategiami w tych grach są: ratowanie legitymacji do władzy (ideologiczno-propagandowej, kompetencyjnej – wobec „selektoratu”), utrzymywanie stosunków patronacko-klientelistycznych (z „selektorem” i jakąś częścią opozycji w ramach polityki kooptacji) oraz represja (stosownie do potrzeb).

W fałszywej demokracji poważne reformy i inwestowanie w usługi publiczne nigdy nie znajdują się na pierwszym miejscu z powodu ich długookresowej, nie zaś podyktowanej wymogami wyborczymi stopy zwrotu. A więc strategia budowania legitymacji

¹⁷ Za: B. Nowotarski, „Tranzycja demokratyczna z fałszywej demokracji. Czy nowy paradygmat tranzycyjny?”, *Studia Socjologiczno-Polityczne* 2020, nr 1(12), s. 55–56.

¹⁸ Zob. S. Issacharoff, „Fragile democracies”, *Harvard Law Review* 2007, t. 120, nr 6, s. 1406–1467.

¹⁹ K.L. Scheppele, „Autocratic legalism”, *The University of Chicago Law Review* 2018, t. 85, nr 2, s. 545–583.

²⁰ D. Landau, „Abusive constitutionalism”, *Davis Law Review* 2013, t. 47, nr 189, s. 190–258.

społecznej dla władzy nie jest jej najmocniejszą stroną. W dobie koronawirusa może się jeszcze ona uratować dzięki wiarygodnej społecznie, transparentnej z nim walce lub/i sprawnemu szczepieniu obywateli. Dodatkowo jednak upartyjnianie państwa zaczyna ważyć na profesjonalnej autonomii administracji publicznej, dbającej o wiarygodność relacji gospodarczych (wyjątek Singapur) i pozyskiwanie państwowych zasobów, także z powodu ewentualnej gorszej światowej koniunktury (np. cen ropy, gazu, złota, inflacji, spadku poboru podatków itp.). Wówczas też zaczynają się kurczyć zasoby przeznaczane na transfery socjalne, „kupowanie” głosów i frekwencji wyborczej. W dłuższym okresie osłabia to poczucie „wdzięczności” obdarowywanego społeczeństwa²¹. W konsekwencji fałszywa demokracja (wyborcza dyktatura) wchodzi w stadium „kleptokracji” (korupcja na skalę masową – dla „swoich”, ewentualne – zależne od stanu budżetu – transfery socjalne, ale wciąż niska represyjność)²², w którym zasoby państwowe służą już tylko potrzebie zapewnienia sobie poparcia najbliższej „koalicji wspierającej” (policji, wojska, oligarchów itp.). „Kleptokracja” jako najbardziej rozpowszechniony stan „wyborczej dyktatury” charakteryzuje się tą jednak cechą, że w obliczu wyborów władza zawsze zaostrza środki represyjne i coraz bardziej deformuje „pole gry” wyborczej na swoją korzyść, sięgając głębiej do państwowych zasobów. Wszystko w zależności od poziomu rywalizacyjności w politycznym otoczeniu i związanego z nim stopnia niepewności nadchodzącej wyborczej konfrontacji²³. W ten sposób „kleptokracja” przepoczwarza się w najgorsze stadium „wyborczej dyktatury” („tyranię”), w którym zaczynają dominować różne formy represji, i dla zachowania władzy jest gotowa nawet użyć zależnych od siebie sędziów czy członków komisji wyborczych do sfalszowania wyborów lub odrzucenia niekorzystnego werdyktu wyborczego, pod byle pretekstem.

Powstaje zasadnicze pytanie: co sytuacja pandemii zmienia w dynamice powyższych strategii? Zmienia, i to zasadniczo. Po pierwsze, daje szansę odzyskania legitymacji. Zły stan gospodarki może spotkać się ze zrozumieniem dużej części społeczeństwa, a powstaje szansa wykazania się kompetencją w reakcji na koronawirusa dzięki masowej diagnostyce i sprawnie zorganizowanym szczepieniom. Po drugie, strategia represyjna (np. inwigilacyjna, ograniczania wolności mediów czy zgromadzeń) przestaje być tak kosztowna dla władzy jak w normalnych czasach. Część obywateli może bowiem uznać poczynione kroki za uzasadnione, a represje wobec opozycji przestają być pierwszorzędnym społecznym problemem.

²¹ Zob. refleksje dotyczące obszaru postkomunistycznego i postsowieckiego w: R. Pešić, B. Boričić, „The political economy of post-communist autocracy: The continuum between dictatorship and democracy”, *European Political Economy Review* 2004, t. 2, nr 1, s. 36–50.

²² Chodzi tu szczególnie o zjawisko „nowej kleptokracji”, czyli „prania” pieniędzy i reputacji. Zob. O. Bulloch, „The dark side of globalization”, *Journal of Democracy* 2018, t. 29, nr 1, s. 40–49.

²³ A. Schedler, *Transitions from Electoral Authoritarianism*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico, 2010, no. 222, <https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/327/1/00> [dostęp: 12.03.2020].

Atak na mechanizmy odpowiedzialności władzy

Konstytucyjna demokracja składa się z wielu małych ogniw („częściowych reżimów”)²⁴, uporządkowanych w dwa zasadnicze mechanizmy. Oba nazywane są mechanizmami odpowiedzialności władzy²⁵. To zgodnie z logiką tych mechanizmów populistyczni autokraci dokonują dewastacji demokracji. Zatem za każdym razem inwazja przebiega w dość przewidywalny sposób. Jak się okazuje, dotyczy to także pandemii COVID-19.

Pierwszy mechanizm zwany bywa też **wertykalnym** mechanizmem odpowiedzialności władzy, ponieważ odpowiada za arenę wyborczą i, mówiąc w skrócie, dba o uczciwość i równowagę w procesie oceny i wyboru politycznych reprezentantów. Tu ważne jest każde ogniwo zapewniające równość szans wyborczych, zarówno pod względem partycypacji, jak i uznania, że obywatele są dobrze reprezentowani. Co ważniejsze, ma to dotyczyć nie tylko okresu kampanii wyborczej, lecz także całej kadencji, ponieważ opinia wyborców kształtuje się cały ten czas. Ogniwa tego mechanizmu oraz ich liczba mogą się różnić w poszczególnych krajach ze względu na inwencję projektodawców konstytucji czy potrzeby każdej demokracji. Z reguły należą do nich przede wszystkim prawa cywilne i polityczne obywateli, czyli wszystkie prawa wymienione w „poliarchii” Roberta Dahla²⁶, a ponadto zabezpieczenia przed agresją ze strony tych właśnie, których demokratycznie wybraliśmy do władzy, czyli rządów, prezydentów i większości parlamentarnych. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że chodzi tu o efektywność takich ogniw mechanizmu (co najmniej niezależnych od władzy politycznej), jak media, sądy, organizacje pozarządowe, wyedukowani w swych prawach obywatele czy Kościoły i ich organizacje.

Pierwszy mechanizm ma zapewniać pomyślność „demokracji wyborczej”, drugi, o którym będzie mowa poniżej – pomyślność demokracji konstytucyjnej w całości. To **horyzontalny** mechanizm oddziaływania na siebie podmiotów państwowych, które nazywam „weto-aktorami” (w odróżnieniu od „weto-graczy”, czyli partii politycznych)²⁷, w celu kontroli, wedle zasady wzajemności. Innymi słowy, jest to rozdział władz połączony elastycznie z zasadą kontroli i wzajemnego się równoważenia tych podmiotów, do których należą między innymi: drugie izby parlamentów, prezydenci (w modelu semiprezydenckim czy parlamentarnym), sądownictwo konstytucyjne i powszechne, agencje kontrolujące rząd (instytucje audytu, rzecznicy praw obywatelskich) czy lokalne jednostki zdecentralizowane (federalne, samorządowe). Mechanizm stoi też na straży wyważonych, kompromisowych i reprezentatywnych najważniejszych

²⁴ Zob. np. W. Merkel, „Embedded and defective democracies”, *Democratization* 2004, t. 11, nr 5, s. 33–58.

²⁵ Oba mechanizmy oraz sposoby ich atakowania przez autokratów dokładnie opisałem w: B. Nowotarski, *Erozja młodych demokracji...*, op. cit., s. 20–38, 65–91, 171–245.

²⁶ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak – Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995, s. 6, 324–325.

²⁷ Takie rozróżnienie przyjąłem np. w: B. Nowotarski, „Weto-aktorzy i weto-gracze jako model konstytucyjnego projektowania dla młodych demokracji”, *Przegląd Sejmowy* 2010, nr 6, s. 103–125.

decyzji państwowych (ustaw). Dlatego autokratyczny atak na tym kierunku w efekcie powoduje niekonstytucyjną kumulację władzy w rękach atakującego, przybliżając system do warunków dyktatury. A ponieważ mechanizmy horyzontalny i wertykalny, przynajmniej w dotychczas praktykowanym ich ułożeniu, to naczynia połączone, demontaż jednego z nich obezwładnia także ten drugi.

Łamanie mechanizmu horyzontalnego w covidowej rzeczywistości

Przypadki łamania tego mechanizmu okazały się rzadsze w rzeczywistości pandemicznej, z prostej przyczyny: zdecydowana większość fałszywych demokracji (wyborczych autokracji) dawno już je połamała, w pierwszej zresztą kolejności. Podstawowym krokiem covidowego ataku horyzontalnego okazało się wprowadzanie stanów wyjątkowych, wyposażających władze wykonawcze w prawa dekretów, czyli deprecjonujące pozycję parlamentów, szczególnie gdy, tak jak na Filipinach i na Węgrzech, nie skonkretyzowano terminu ich trwania. W RPA na skutek stanu wyjątkowego zaczęło rządzić wojsko. Zdarzyły się wypadki strzelania do ludzi, a zakazy sprzedaży alkoholu i tytoniu przeszły już do ludowych opowieści²⁸. Na Węgrzech nie tylko ewentualne odwołanie stanu wyjątkowego, lecz także jego kolejne przedłużenia pozostawiono do decyzji rządu. Dodatkowo raz wprowadzone dekrety mają nigdy nie wygasnąć, chyba że parlament (pozostający w całości pod kontrolą rządu) je zdelegalizuje²⁹. Atakiem horyzontalnym było też zamykanie sądów czy zawieszanie prac parlamentów (Izrael) i paraliżowanie partii opozycyjnych. Premier Węgier dekretem obniżył o połowę subwencję dla partii politycznych, w sytuacji gdy jego zaplecze polityczne czerpie garściami z państwowych posad i kontraktów (jednocześnie, co powinno nam coś przypomnieć, sekretarzom stanu podwyższono pensje o 35%). Indyjska partia Janata i premier Modi jak najbardziej skorzystali z wirusowego atutu. Tamtejszy sąd najwyższy sam złożył broń przed władzą wykonawczą, odrzucając wszystkie powództwa w sprawie tragicznej sytuacji prawie 60 mln migrantów pozostawionych przez rząd bez żadnej pomocy. Tymczasem rząd rozpoczął rozprawę z niezależnością stanów federalnych, pozbawiając je ustawowo przewidzianych co roku dotacji (wyplacił 3,3 mln USD zamiast 9,9 mln). Stany pozbawiono też kompetencji w zakresie ochrony zdrowia, co umożliwiło premierowi powołanie specjalnego centralnego funduszu na rzecz walki z wirusem (PM CARES). Fundusz ten, jak i inne scentralizowane instytucje, pozostał w dyspozycji premiera, poza jakąkolwiek kontrolą dotyczącą gromadzonych tam i wydatkowanych środków. Do zasilania funduszu zobowiązane zostały właśnie stany

²⁸ J. Seekings, N. Natrass, „South Africa's lockdown misfire”, *Journal of Democracy* 2020, t. 31, nr 4, s. 106–122.

²⁹ Zob. np. J. Detmer, *Hungary: The First Dictatorship in the EU?*, <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/hungary-first-dictatorship-eu> [dostęp: 25.01.2021]; „Nothing is more permanent than a temporary solution – the state of danger will come to an end in Hungary, but its impact remains”, *Political Capital*, https://politicalcapital.hu/news.php?article_read=1&article_id=2540 [dostęp: 25.01.2021].

Indii³⁰. Prezydent Korei Mun Jae-in w kwietniowych wyborach do parlamentu otworzył listy wyborcze dla byłych lub zasłużonych sędziów, czym zasygnalizował pełniącym obecnie misję, że opiekuje się sędziami i nie warto z nim zadzierać³¹.

Covidowy atak na wertykalny mechanizm odpowiedzialności

Okazało się, że takich przypadków ataku było na świecie znacznie więcej. Przypomnę, że idzie tu o niszczenie, wykrzykiwanie „równego pola” (które już i tak z reguły nie było równe) gry okółwyborczej na niekorzyść politycznych oponentów. Celem pozostaje zawsze wygrywanie wyborów, nawet bez wytworzenia syndromu partii hegemonicznej. W tym zakresie najwyraźniej ujawnił się przyływ strategii represyjnej. Wymierzona ona została głównie w media i prawa obywatelskie. Użyto do tego głównie argumentów: walki z fake newsami, „sianiem paniki” oraz konieczności ograniczania lub eliminowania zgromadzeń publicznych. Prezydent Azerbejdżanu Ilham Alijew, korzystając z tego ostatniego pretekstu, pozamykał lokale wszystkich opozycyjnych partii i organizacji społecznych. Prezydent Wenezueli zaniechał w ogóle informowania opinii publicznej o stanie zagrożenia. Premier Indii przestał organizować konferencje prasowe, a policja zaczęła wysyłać do mediów ostrzeżenia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sytuacji relacjonowania jakichkolwiek zdarzeń związanych z pandemią, głównie dotyczących migrantów. A sąd najwyższy wydał wprost orzeczenie o zakazie publikowania informacji bez zgody rządu. Węgry przyjęły dekret „o sianiu paniki”, na podstawie którego zaczęto kontrolować nawet treści na FB. Chiny, Korea Południowa i Rosja wprowadziły masowe metody inwigilacji, często głównie w odniesieniu do różnych mniejszości, umożliwiające identyfikację twarzy, w tym rozpoznawanie osobistych kontaktów, a Korea zaczęła ujawniać publicznie pozyskane dane intymne i wrażliwe. Dodatkowo zawieszono 108 aktów wyborów powszechnych. Wszystko to zaczęło się dziać, jakby koronawirus zawiesił jakąś mgłę umożliwiającą różne nadużycia władzy.

Przypadek Węgier

Posłużę się przypadkiem Węgier jako przykładem dość niezwyklej „kreatywności” w dobie koronawirusa. Premier Orbán nie omieszkiał skorzystać z dogodnej okoliczności, aby kraj błyskawicznie stał się pierwszą „wyborczą dyktaturą” w Unii Europejskiej (V-Dem) oraz państwem zaledwie „częściowo wolnym” (*partly free*) w kategorii Freedom House.

Węgry najwyraźniej zastosowały politykę ograniczonego testowania obywateli; świadczy o tym średnia dzienna wykrywalność na poziomie 700 przypadków. Nic dziwnego, przeprowadzano zaledwie 20 tys. testów na dzień, co oczywiście utrudniało

³⁰ Zob. R. Mukherji, „India's illiberal remedy”, *Journal of Democracy* 2020, t. 31, nr 4, s. 91–106.

³¹ G. Shin, „South Korea's democratic decay”, *Journal of Democracy* 2020, t. 31, nr 3, s. 104.

rozpoznanie skali zagrożenia. Poza tym Węgry zderzyły się z wirusem, podobnie jak Polska, w sytuacji dramatycznego niedofinansowania ochrony zdrowia. Na trzy lata przed pandemią dodatkowo zakończono działalność centralnego ośrodka pandemicznego, a wirusologów rozparcelowano po różnych instytucjach. Zdemontowano także sieć terenowych ośrodków pandemicznych. A w 2020 r.:

- 1) wprowadzono stan wyjątkowy, umożliwiając rządowi dowolne dobieranie środków do prowadzonych polityk, poza kontrolą parlamentu. Decyzja w sprawie stanu wyjątkowego, jak już zaznaczyłem, pozostała w całkowitej dyspozycji rządu, który może go w każdej chwili odwołać lub ponownie wprowadzić;
- 2) na stanie wyjątkowym zaczęli korzystać biznesmeni pozostający w bliskich relacjach z premierem. Trafiło do nich 27% środków publicznych (przeznaczonych na przetargi organizowane między styczniem a kwietniem) w efekcie przeprowadzenia przetargów bez zachowania warunków konkurencji. Mocą dekretu przeznaczono również 5,4 mld USD dla chińskiej spółki realizującej wraz z węgierskimi oligarchami projekt linii kolejowej Budapeszt–Belgrad;
- 3) wprowadzono nowy podatek detaliczny, także na rok 2021, który pozbawi sektor ok. 175 mln USD, a nie dotknie oligarchów związanych z władzą;
- 4) dekrety dotknęły samorządu terytorialnego – zakres usług publicznych (opieka nad rodziną, starszymi, budynkami komunalnymi itp.), które ma on realizować, został znacząco poszerzony bez wzmianki o rządowych subwencjach, odebrano dochody z podatku od pojazdów, zawieszono opłaty parkingowe i turystyczne oraz zredukowano fundusze rozwojowe, na czym sama stolica straciła 3,2 mln euro;
- 5) dekret umożliwił również tworzenie przez rząd specjalnych „stref” w samorządach, powodujących przepływ środków samorządowych – wyłącznie decyzją rządu – na wyższy poziom terytorialny, co może uderzyć w miasta i gminy zarządzane przez przedstawicieli opozycji;
- 6) wreszcie wprowadzono dekret o „sianiu paniki”.

Dyktatury i demokracje w starciu z wirusem

Demokraci świata niewątpliwie podnieśli głowę zaraz po incydencie w Wuhanie. Te trzy tygodnie, w ciągu których władze chińskiej prowincji próbowały wyciszyć sprawę, mogły mieć kolosalne znaczenie dla powszechnego zdrowia. Potem do gry weszła martyrologiczna propaganda o poświęceniu się heroicznego doktora Li Wenlianga dla Chin, a Chin dla świata. W demokracjach Zachodu powtarzano, że tylko dyktatura mogła zablokować wolny obieg informacji, w wyniku czego świat przegrał na czasie. Chiny jednak potrafiły coś zrobić poza propagandą: złapać wirusa w regionalny lockdown. Wielu europejskim krajom pod tym względem poszło tak sobie albo jeszcze gorzej (Francja). Tymczasem Singapur czy Hongkong mogły się chlubić najniższym poziomem zakażeń (tylko 50 dziennie), podobnie, co warte podkreślenia, jak demokratyczny Tajwan czy Nowa Zelandia. Kraje względnego sukcesu (bez względu na demokratyczną

czy autokratyczną proveniencję) po prostu wzajemnie się od siebie uczyły. Nowa Zelandia – od Chin, w aspekcie regionalnego domknięcia wirusa, ale też od Tajwanu, w kwestii śledzenia dróg jego rozprzestrzeniania się oraz nadzoru i opieki nad już zainfekowanymi. To na dobrym przykładzie Nowej Zelandii możemy obserwować reakcję demokracji na różne nadużycia jeszcze w okresie pandemii. Tamtejszy sąd najwyższy badał legalność pierwszego lockdownu i orzekł, że przez pierwsze dziewięć dni został on wprowadzony poza konstytucją. W efekcie Freedom House dał najwyższą punktację właśnie Nowej Zelandii (97 na 100 pkt) i Tajwanowi (93), a potem Korei (83).

W odniesieniu do różnic w efektach walki z wirusem i jego skutkami nie można dziś, a może i w ogóle, wyciągnąć żadnych zdecydowanych wniosków na temat przewagi demokratycznej czy autokratycznej formy rządów. Zdaje się, że decydowały, po pierwsze, wydolność państwa i jego struktur (dość słaba na Zachodzie – zaniedbana ochrona zdrowia, a dobra w Singapurze i na Tajwanie – chodzi tu o profesjonalizm i autonomiczność biurokracji, stan opieki zdrowotnej itd.), po drugie, zaufanie obywateli do posunięć władzy (związane z zaufaniem w ogóle). Pod tym względem Chiny uplasowały się na pierwszym, a Singapur na szóstym miejscu (analogicznie jak w 2019 r.), a Nowej Zelandii w szczycie tabeli Edelman Trust Barometer w ogóle nie widać³². Ogólnie kraje Zachodu wyładowały raczej w strefie słabego zaufania. Można jednak mieć względem tej kategorii wątpliwości. Na szczycie notowań pojawiły się dyktatury, z kolei nas w demokracjach zawsze uczono sceptycyzmu wobec poczynań każdej władzy. Po trzecie, swoją rolę mogły odegrać uprzednie doświadczenia z SARS – większe raczej u Azjatów.

Teza na koniec

Na koniec jednak ośmielę się postawić tezę, że stosunkowo najgorsze wyniki – w całościowej i perspektywicznej walce o zdrowie i dobro obywateli – powinny osiągać właśnie fałszywe demokracje – „wyborcze dyktatury”. To z powodu ich cechy strategicznej – braku dbałości o zdobywanie długoterminowej legitymacji społecznej, poddane stale presji wyborczej, mają one mało czasu na perspektywiczne myślenie, trochę jak nasze demokracje. Tylko zniszczenie warunków „rywalizacyjnej autokracji” i przejście w stadium reżimu z partią hegemoniczną, a więc stale zapewniającą zwycięstwa, może być jakimś rozwiązaniem dla „wyborczych autokracji”. To sytuacja reżimu singapurskiego w pełnej krasie. Tamtejsze rządy miały czas na zaprojektowanie długofalowych polityk, a ci, którzy się z nimi nie zgadzali, lądowali w więzieniach albo doprowadzani byli przez władzę (to już tamtejsza tradycja) wyrokami „niezależnych” sądów do bankructwa. Singapur jest jednak wyjątkiem, aby bowiem wygrywać

³² *Edelman Trust Barometer 2020 Global Report*, https://cdn2.hubspot.net/hubfs/440941/Trust%20Barometer%202020/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf?utm_campaign=Glo-bal%20Trust%20Barometer%202020&utm_source=Website [dostęp: 15.03.2021].

wybory, w ramach tzw. polityki imigracyjnej musiał sprowadzić do państwa-miasta zagraniczny elektorat (chińsko-indyjski), liczący prawie 2 mln osób³³. W ten sposób skazał rdzennych Singapurczyków raczej na codzienną wegetację. Z kolei budowanie takiej „wyborczej dyktatury” okazało się zupełnie niemożliwe w Korei Południowej, która w 1987 r. wybrała jednak drogę ku demokracji. Natomiast dzięki wysokiej skuteczności zarządzania kryzysem, autonomii profesjonalnej służby cywilnej, sprawnej ochronie zdrowia oraz dużej transparentności działań większość „dyktatur wyborczych” może jeszcze tym razem z powodzeniem obronić swoją legitymację władzy.

Covid dictatorships and covid democracies

The article is a story of two viruses that have attacked mankind, of their mutual relations or lack thereof, and of which one parasitizes the other. These viruses are a biological one, SARS-CoV-2, and a political one, called electoral authoritarianism. The latter implanted in Huntington's third wave of democracy and has been replicating since the mid-1990s, mainly in Latin America and the post-communist region. Scholars often write today of a third wave of autocratization. The biological virus infected the world in 2020 and was immediately used by various autocrats to further concentrate their power. Of course, it did not happen everywhere to the same degree. But everywhere pluralistic inclusive institutions were further degraded, and everywhere exploiting and exclusive institutions gained in power. It was all in accordance with a horizontal or vertical mechanism of accountability of those in power. The exclusive and exploiting institutions started of course to infect other economic and social institutions, which is best exemplified by Orbán's Hungary. Meanwhile, governments with no tendency to democratic backsliding, e.g. in Taiwan, New Zealand or South Korea, fared rather well in the pandemic.

Keywords: electoral democracy, electoral authoritarianism, democracy, mechanisms of accountability, political virus

Słowa kluczowe: wyborcza demokracja, wyborcza dyktatura, demokracja, mechanizmy odpowiedzialności władzy, wirus polityczny

³³ M.Verweij, R. Pelizzo, „Singapore: Does authoritarianism pay?”, *Journal of Democracy* 2009, t. 20, nr 2, s. 18–32.

COVID-19 testuje multilateralizm

Ewolucja współczesnego multilateralizmu

COVID jest globalistą. Za nic ma granice państw. Nie ma dla niego znaczenia, czy atakuje prezydentów najpotężniejszych mocarstw na świecie, czy obywateli najmniej rozwiniętych państw. Dlatego wymaga globalnej odpowiedzi. Jeżeli nie zostanie powstrzymany wszędzie, to w praktyce nikt na świecie nie może czuć się bezpieczny.

Mimo że globalna pandemia dla nikogo nie powinna być zaskoczeniem, to trafiła ona na instytucje multilateralne, których kondycja jest coraz słabsza. Po pierwsze, skala i złożoność międzynarodowych problemów coraz bardziej się powiększa, podczas gdy instytucje te pozostają zasadniczo niezreformowane. W najlepszym wypadku można stwierdzić, że proces ich reform odbywa się w nieprzystawalnym do potrzeb tempie. Po drugie, mamy do czynienia z coraz bardziej zdecentralizowanym czy też policentrycznym porządkiem międzynarodowym, w którym przywództwo państw Zachodu uległo znaczącemu osłabieniu. W tym samym czasie „nowe potęgi” w polityce światowej nie chcą objąć takiego przywództwa, ale też nie są jeszcze do tego zdolne. Poważnie utrudnia to skuteczne działanie organizacji międzynarodowych. Po trzecie, koncentracja państw na własnych interesach i dający się zauważyć powrót do polityki siły¹ w stosunkach międzynarodowych oznacza, że instytucje międzynarodowe są w coraz mniejszym stopniu punktem odniesienia dla najważniejszych aktorów globalnej polityki. W zasadzie we wszystkich obszarach globalnego zarządzania instytucje multilateralne stawały się w ostatnich latach więźniem sporów pomiędzy najsilniejszymi państwami na świecie. Wszystko to każe postawić pytanie o przyszłość multilateralnych rozwiązań w polityce międzynarodowej XXI w.

Problemy z multilateralizmem nie są zasadniczo czymś nowym. Obecne były znacznie wcześniej, nim Donald Trump doszedł do władzy w USA, a Chiny, Rosja czy Turcja zaczęły w sposób asertywny korzystać ze swojej siły. Jeszcze dekadę temu prezydent Barack Obama podkreślał: „Ameryko, nadszedł czas, aby skupić się na budowaniu

¹ Zob. R. Kuźniar, „Przegląd sytuacji międzynarodowej – aspekty globalne i regionalne”, *Rocznik Strategiczny 2018/19*, s. 24–29.

narodu tutaj w domu”², a od innych państw oczekiwał ponoszenia znacznie większej odpowiedzialności za dostarczanie transnarodowych dóbr publicznych (tzw. idea „odpowiedzialnych udziałowców”). W tym samym czasie najbardziej rozwinięta i kompleksowa organizacja międzynarodowa, jaką jest Unia Europejska, od 2010 r. przechodziła całą serię kryzysów, które określano czasami jako kryzysy egzystencjalne: w strefie euro, migracyjny, kryzys bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie UE, wreszcie wystąpienie Wielkiej Brytanii ze struktur UE (tzw. brexit). Nieco wcześniej, mimo istnienia rozwiniętych multilateralnych instytucji gospodarczych, świat nie uniknął największego od 1929 r. globalnego kryzysu finansowego.

O ile Obama był jeszcze przekonany multilateralistą, który poszukiwał sposobów reformy takiego systemu, o tyle prezydent Donald Trump definiował amerykańskie interesy w opozycji do innych państw. Nieraz narzucał swoje preferencje polityczne poza jakimikolwiek multilateralnymi ramami. Twierdził, że „przyszłość należy do patriotów”, a nie globalistów³. Paradoksalnie podczas dorocznego spotkania Światowego Forum Ekonomicznego w Davos w 2017 r. to prezydent Chin, Xi Jinping, okazał się obrońcą globalizacji, co było wymownym symbolem zmieniającego się porządku międzynarodowego. Problemy multilateralizmu mają jednak swoje głębsze podstawy, widoczne na kilku poziomach, a pandemia COVID tylko je uwypukliła. Aby zrozumieć reperkusje roku 2020, warto określić, jak zmienił się multilateralizm i w jaki sposób powinniśmy na niego spoglądać dzisiaj.

Pisząc o multilateralizmie, klasycy stosunków międzynarodowych koncentrowali się zwykle na roli państw. Na przykład Robert O. Keohane określał multilateralne instytucje i rozwiązania jako „trwały zestaw zasad, które ograniczają działanie, kształtują oczekiwania i przypisują rolę”⁴. John G. Ruggie zdefiniował multilateralizm jako „instytucjonalną formułę, która pozwala koordynować relacje między trzema lub większą liczbą państw na bazie generalnych zasad postępowania”⁵. Współczesne, nowoczesne ujęcie multilateralizmu bliższe jest natomiast sieciowemu rozumieniu polityki globalnej, które – biorąc za przykład Internet – ewoluowało od zbioru poszczególnych stron do całościowej i złożonej platformy aplikacji będących ze sobą w nieustającej interakcji. Anne-Marie Slaughter zaproponowała nowe rozumienie zjawiska władzy, które byłoby bardziej odpowiednie dla rzeczywistości sieciowej. Rozróżnia ona pomiędzy „władzą

² B. Obama, *Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan*, 22 czerwca 2011 r., <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-Afghanistan> [dostęp tu i dalej: 16.03.2021].

³ D. Trump, *Remarks by the President Trump to the 74th Session of the United Nations General Assembly*, 25 września 2019 r., <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-74th-session-united-nations-general-assembly/>.

⁴ R.O. Keohane, „International institutions: Two approaches”, *International Studies Quarterly* 1988, nr 32, s. 384.

⁵ J.G. Ruggie, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York 1993, s. 11.

nad”, charakteryzującą dotychczasowe definicje, a „władzą z”. Ta ostatnia może być praktykowana tylko w relacji z innymi i jest „władzą wielu do robienia razem tego, czego nikt nie może zrobić sam”⁶. Takie określenie jest dobrze połączone z podejściem wielostronnym (*multi stakeholder*) w zarządzaniu problemami międzynarodowymi, które powoli staje się „złotą zasadą”.

Współczesny multilateralizm charakteryzuje się dywersyfikacją i mnogością różnych aktorów, włącznie z organizacjami pozarządowymi, firmami sektora prywatnego czy jednostkami, które odgrywają coraz większą rolę w polityce międzynarodowej. Zarządzanie systemem multilateralnym jest z natury rzeczy zdecentralizowane lub policentryczne⁷, bardziej nieformalne i mniej zinstytucjonalizowane. Co ważne, może to – ale niekoniecznie musi – prowadzić do fragmentacji systemu. Stwarza za to sytuację jeszcze większego popytu na multilateralne rozwiązania. Teoretycy globalnych dóbr publicznych twierdzą też, że współpraca międzynarodowa nie jest już opcją, jak było do tej pory, lecz nagłą potrzebą. Współzależność dotyczy bowiem zarówno konsumpcji, jak i dostarczania tego typu dóbr. Najnowsze badania zwracają z kolei uwagę na pojawienie się zupełnie nowej jakościowo zaawansowanej współzależności pomiędzy gospodarkami⁸.

System taki można określić jako „multilateralizm 2.0.”⁹ lub kompleksowe zarządzanie w Nowym Podejściu do Współzależności (ang. *New Interdependence Approach*)¹⁰. Taka perspektywa czyni multilateralizm zjawiskiem z natury otwartym i inkluzywnym, co może podważać wiele sceptycznych ocen co do jego przyszłości. A takie oceny pojawiły się ostatnimi czasy w związku z polityką Donalda Trumpa czy nawrotem autorytarnych tendencji w systemach politycznych, których wyrazem jest coraz bardziej asertywna i ukierunkowana na realizację interesów własnych polityka międzynarodowa całej grupy państw. Powrót polityki siły, który jest faktem, nie musi jednak oznaczać końca multilateralizmu 2.0 ani jego zasadniczego regresu. Rok 2020 dowodzi raczej współwystępowania tych zjawisk równocześnie, ich wzajemnej interakcji i koewolucji. W tej perspektywie rezultaty użycia tradycyjnych narzędzi prowadzenia wojny handlowej, jakimi posługiwał się prezydent Trump w stosunku do Chin czy

⁶ A.-M. Slaughter, *The Chess-Board & The Web. Strategies of Connection in A Networked World*, Yale University Press, New Haven 2017.

⁷ B.E. Nowak, „A polycentric world order and the supply-demand of global public goods”, *Yearbook of the Institute of East-Central Europe* 2017, t. 15, nr 4, s. 29–45.

⁸ Zob. G. Papaconstantinou, J. Pisani-Ferry (red.), *Global Governance: Demise or Transformation?*, European University Institute, Florence 2019; *Risk, Resilience and Rebalancing in Global Value Chains*, McKinsey Global Institute, San Francisco 2020; A. Tooze, *Crashed. How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Penguin Books, New York 2019.

⁹ Zob. L. Van Langenhove, „The transformation of multilateralism mode 1.0 to mode 2.0”, *Global Policy*, 2010, t. 1, nr 3; I. Kaul, „Multilateralism 2.0: It is here – are we ready for it?”, *Perspectives* 2020, t. 1, nr 1; A.-M. Slaughter, op. cit.

¹⁰ M. Kahler, „Complex governance and the new interdependence approach”, *Review of International Political Economy* 2016, t. 23, nr 5, s. 825–839.

UE, są obustronnie niekorzystne i pogarszają pozycję wszystkich uczestników sporu. Pandemia COVID oferuje podobną lekcję: brak współpracy w jej rozwiązywaniu może pogorszyć pozycję wszystkich państw nią dotkniętych (w teorii gier sytuacja *lose-lose*).

COVID-19 a współpraca międzynarodowa

Wielu uznanych teoretyków uważa pandemię COVID-19 za jedno z kluczowych wydarzeń dla stosunków międzynarodowych. Stephen M. Walt twierdzi, że świat po COVID będzie „mniej otwarty, mniej wolny, słabiej rozwijający się i bardziej skory do klótni niż ten, który bezpośrednio go poprzedzał”¹¹. John J. Mearsheimer przewiduje, że pogłębiona współpraca międzynarodowa występować będzie tylko w strefach wpływu mocarstw. Dlatego będziemy świadkami regionalizacji porządku międzynarodowego lub jego podziału opartego na ideologiach. Świat powinniśmy zasadniczo postrzegać przez pryzmat realizmu i rywalizacji mocarstw, a skutkiem jest coraz bardziej ograniczona współpraca na poziomie globalnym¹². Co charakterystyczne, podczas gdy potrzeby współdziałania wobec globalnych problemów są coraz większe, nie istnieją oczywiste koalicje na rzecz ich rozwiązywania. John Ikenberry i Charles A. Kupchan zwracają uwagę, że śmiertelne skutki kryzysu pandemicznego porównywalne są z poważnym konfliktem zbrojnym, co nie spowodowało jednak, aby współpraca państw w jakikolwiek sposób rozwinęła się w stosunku do potrzeb¹³. Henry Kissinger jako remedium proponuje określenie wspólnego programu działania na poziomie globalnym i ochronę zasad liberalnego (!) porządku międzynarodowego¹⁴, co w ustach klasyka realizmu daje do myślenia.

Abstrahując od sporu, do jakiego stopnia mieliśmy do czynienia z liberalnym porządkiem międzynarodowym, warto poczynić tutaj dwie uwagi. Po pierwsze, multilateralizm jest pojęciem dynamicznym i podlega ewolucji. Dlatego dobrze jest sprecyzować, o jakim multilateralizmie dzisiaj mówimy. Po drugie, zbyt często nasze rozumienie multilateralizmu i lament nad jego zanikaniem łączą się z tym, że spoglądamy na niego przez kalkę teorii hegemonicznej stabilności, która wiązała pewien typ porządku międzynarodowego z wiodącą rolą Zachodu i przypisywała mu jakże pożądaną cechę względnej stabilności. Odchodzenie od tego porządku, a więc ład transformujący się, *in statu nascendi*, oznaczać może w tej perspektywie poważny regres multilateralizmu i prymat realistycznych rozwiązań odwołujących się do kategorii siły i interesu narodowego.

¹¹ S.M. Walt, *The Global Order After COVID-19*, Institute for Security Policy Working Paper, Vienna 2020.

¹² J.J. Mearsheimer, „Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order”, *International Security* 2019, nr 4(43).

¹³ G.J. Ikenberry, Ch.A. Kupchan, „Global distancing”, *The Washington Post*, 21 maja 2020 r.

¹⁴ H.A. Kissinger, „The coronavirus pandemic will forever alter the world order”, *The Wall Street Journal*, 3 kwietnia 2020 r.

Jak podkreśla sekretarz generalny ONZ, António Guterres, z takim ładem w okresie transformacji mamy właśnie do czynienia: „Nie żyjemy już w świecie bipolarnym lub unipolarnym, ale nie jest to jeszcze świat multipolarny. Znajdujemy się w pewnego rodzaju chaotycznej sytuacji tranzycji”¹⁵.

Tradycyjnie już czyni się założenie, że moment zmiany jest szczególnie niebezpieczny. Tyle że znowu zakłada to statyczne i mocno uogólniające podejście do ewolucji porządku międzynarodowego. Zimnowojenny i pozimnowojenny ład międzynarodowy nie był czymś *constans*, ale nieustannie ewoluował i adaptował się do zmieniających się okoliczności¹⁶, podobnie jak multilateralne instytucje. Jednak ostatnimi czasy tempo tej ewolucji jest zdecydowanie niewystarczające i pozostaje daleko w tyle w stosunku do skali i jakości problemów, jakimi powinny się one zajmować.

Kryzys multilateralizmu można wyjaśnić w podobny sposób, jak Thomas Hale, David Held i Kevin Young objaśniali kryzys globalnego zarządzania: „istniejące instytucje rozwiązują pewne problemy, do których zostały one początkowo powołane, ale też nie potrafią zająć się problemami, które pojawiły się w ramach globalnego systemu gospodarczego, jaki same stworzyły”¹⁷. Według tych autorów impas w globalnym zarządzaniu spowodowany jest wzrastającą wielobiegowością, instytucjonalną inercją, zwiększającą się fragmentacją i trudniejszymi problemami do rozwiązania. W podobny sposób kryzys liberalnego porządku międzynarodowego wyjaśnia John Ikenberry, przywołując analogię do transformacji Karla Polanyiego. W jej ramach szybkie zmiany w globalnym kapitalizmie, społeczeństwie i kompleksowej współzależności podminowują polityczne fundamenty, na których dotychczasowy porządek się opierał. W tym sensie ład międzynarodowy staje przed problemem nie tyle powrotu do anarchii, ile raczej odpowiedzi na modernizację¹⁸.

W obu przypadkach centralnym problemem jest niedostosowanie instytucji globalnego zarządzania do dynamicznej rzeczywistości. Siła bądź słabość multilateralizmu jest pochodną nie tylko woli państw do współdziałania, lecz także struktury systemu międzynarodowego, w jakim ona funkcjonuje. Już wiele lat temu raport Transatlantic Academy zwracał uwagę na pojawienie się nowego, bardziej podzielonego i zdecentralizowanego światowego porządku, w którym instytucje multilateralne odgrywają jedynie ograniczoną rolę w cieniu organizacji regionalnych i narodowych strategii¹⁹.

¹⁵ A. Guterres, *Secretary-General's remarks to the General Assembly on his priorities for 2020*, 22 stycznia 2020 r., <https://news.un.org/en/story/2020/01/1055791>.

¹⁶ Zob. G.J. Ikenberry, *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, Princeton 2011, s. 7.

¹⁷ T. Hale, D. Held, K. Young, *Gridlock. Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*, Polity Press, Cambridge UK – Malden USA 2013, s. 10.

¹⁸ G.J. Ikenberry, *A World Safe for Democracy. Liberal Internationalism And The Crises of Global Liberal Order*, Yale University Press, New Haven 2020, s. 238.

¹⁹ T. Flockhart, Ch. Kupchan, Ch. Lin, B.E. Nowak, P.W. Quirk, L. Xiang, *Liberal Order in a Post-Western World*, Transatlantic Academy, Washington D.C. 2014.

Oliver Stuenkel mówił z kolei o powstających „równoległych porządkach”, w których oprócz tradycyjnych instytucji formują się nowe; nie podważają one bezpośrednio dotychczas istniejących, ale działają w nowym układzie sił i priorytetów²⁰.

Wydarzenia roku 2020 pokazują ewidentną słabość najważniejszych instytucji międzynarodowych, ale nie dają jednoznacznych dowodów, że multilateralizm jako sposób uprawiania polityki międzynarodowej znajduje się w poważnym odwrocie. Multilateralna współpraca międzynarodowa występowała zawsze w wersji minimum w stosunku do szybko wzrastającego na nią popytu i potrzeb świata w tym zakresie. Chyba bardziej powinniśmy wziąć sobie do serca słowa Daga Hammarskjölda²¹, który podkreślał, że ONZ nie została stworzona do tego, aby zaprowadzić nas do nieba, ale aby uchronić przed piekłem. Podobnie jest ze współpracą międzynarodową. W tej perspektywie niezorganizowana, niesolidarna i spóźniona reakcja świata na COVID-19 nie była niczym nowym.

System globalnego zarządzania okazał się nieprzygotowany na nadejście koronawirusa i na ograniczenie jego skutków już po wybuchu epidemii. Na nieszczęście kryzys wybuchł w momencie gwałtownie rosnących napięć gospodarczych między Chinami a USA, które Międzynarodowy Fundusz Walutowy określał mianem jednego z największych zagrożeń systemowych dla globalnej ekonomii. W obliczu COVID-19 ewidentnie należałoby oczekiwać jakościowego wzmocnienia współpracy międzynarodowej. Zamiast tego obserwowaliśmy festiwal wzajemnych oskarżeń między USA i Chinami oraz całkowity paraliż na poziomie Rady Bezpieczeństwa ONZ i G-20. Epidemia, która ma wymierny wpływ na światowe bezpieczeństwo, w agendzie RB ONZ pojawiła się jedynie jako temat poboczny. Zgromadzenie Ogólne przedstawiło tylko dosyć ogólnikową rezolucję podkreślającą poparcie dla rozwiązań multilateralnych opartych na systemie ONZ i centralnej roli WHO w celu koordynacji globalnej odpowiedzi²². G-20 natomiast spotkała się dopiero trzy miesiące po wybuchu epidemii. Apel sekretarza generalnego o globalne zawieszenie broni, poparty rezolucją Rady Bezpieczeństwa, przeszedł w zasadzie bez echa²³. Podobnie jak wspólna idea Guterresa i komisarza ONZ do spraw praw człowieka, Michelle Bachelet, aby rozluźnić reżimy sankcyjne w stosunku do państw, które zmagają się z COVID, co ułatwiłoby im dostęp do wyposażenia medycznego i specyfików potrzebnych do walki z pandemią. Podobnym echem odbiły się pomysły oddłużenia najbiedniejszych państw w obliczu takiego kryzysu. Z inicjatywy Banku Światowego i MFW 73 państwa dostały co prawda propozycje zawieszenia obsługi zadłużenia zagranicznego do czerwca 2021 r., a 46 z nich dodatkową pomoc z grupy G-20 na łączną sumę 5 mld USD. Jest to jednak

²⁰ O. Stuenkel, *Post Western World*, Polity Press, Cambridge–Malden 2016.

²¹ Wybitny sekretarz generalny ONZ, swój urząd sprawował w latach 1953–1961.

²² United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly on 2 April 2020. Global Solidarity to Fight the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, A/RES/74/270, 3.04.2020.

²³ <https://www.crisisgroup.org/global/salvaging-security-councils-coronavirus-response>.

kropla w morzu potrzeb, gdyż zadłużenie państw rozwijających się wzrosło w trakcie COVID o kolejne 30% PKB, aż do 250% PKB²⁴.

Propozycja powiększenia zasobów pożyczkowych MFW dzięki dodatkowej emisji Specjalnych Praw Ciągnięcia (ang. *Special Drawing Rights*) również nie spotkała się z odzewem.

Gdyby w początkowej fazie pandemii Chiny nie wstrzymywały informacji na temat zagrożenia, reakcja pozostałej części świata mogła być znacznie szybsza. Chiny koniecznie chciały też uniknąć dyskusji na temat okoliczności wybuchu pandemii. Pokazałaby ona bardzo słabą jakość zarządzania na samym początku i mogłaby skutkować konsekwencjami prawnymi wobec Chin ze strony innych państw i sektora prywatnego. Misja ekspertów WHO, która miała za zadanie zidentyfikować źródła pochodzenia pandemii w Wuhanie i sposób transmisji wirusa, została wpuszczona na miejsce dopiero w 2021 r. i ma niesłychanie ograniczony mandat. Uniemożliwia to dotarcie światowej społeczności naukowej do szczegółowej wiedzy, która pomogłaby w walce z COVID i kolejnymi wirusami.

Stany Zjednoczone również torpedowały działania organizacji międzynarodowych, gdyż otwarcie określały COVID jako „chiński wirus” i domagały się, aby takie wyrażenie stosowane było w rezolucjach organizacji międzynarodowych. Nawet na forum Unii Europejskiej, która jest przecież najbardziej rozwiniętym projektem integracyjnym na świecie, początkowa reakcja pokazywała całkowity brak koordynacji w trzech kluczowych dziedzinach: zdrowia publicznego, gospodarki i w kwestii zamykania granic obszaru Schengen²⁵. Każde z państw działało na własną rękę. Nie chciały nawet dzielić się informacjami na temat tego, jaki jest ich realny stan przygotowań do obrony przed COVID. Bez jakiegokolwiek koordynacji starały się o zakup masek i respiratorów, a Niemcy wprowadziły zakaz ich eksportu ze swojego kraju (choć na krótko). Dopiero po jakimś czasie Komisja Europejska podjęła się próby koordynacji działań, choć w zakresie zdrowia publicznego nie ma przyznanych traktatowych kompetencji.

Pandemia COVID-19 okazała się zupełnym zaskoczeniem dla USA i Europy. A nie powinna była. Wiedza na temat tego, jak zarządzać ryzykiem pandemicznym, jest przecież wspólnym, światowym repozytorium, za którego promocję powinna odpowiadać Światowa Organizacja Zdrowia. Dlaczego z tego nie skorzystano? Ponieważ organizacje międzynarodowe nie są niczym więcej niż tym, na co pozwolą im państwa.

Przypadek WHO jest dosyć typowy dla niemal każdej organizacji międzynarodowej. Państwa członkowskie regularnie dokonywały cięć w jej budżecie, nie akceptowały proponowanych zmian, a w tym samym czasie poszerzały agendę i zadania

²⁴ Dane za styczeń–wrzesień 2020 r.

²⁵ Zob. „How Europe failed the coronavirus test”, Politico, 7 kwietnia 2020 r., <https://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test>.

organizacji²⁶. Nie zdołały uzgodnić między sobą, jakie powinny być priorytety WHO. W rezultacie można było obserwować postępującą fragmentację globalnego systemu ochrony zdrowia²⁷. Przykładowo program UNAIDS, który miał być odpowiedzią na problem wirusa HIV/AIDS, stworzony był poza ramami WHO, a nie wewnątrz niej. Podobnie jak Fundusz Globalny, który ma za zadanie budować porozumienie na rzecz walki z AIDS, gruźlicą i malarią.

Jednym z głównych problemów WHO było raportowanie w ramach tzw. Międzynarodowych Regulacji Zdrowia, które ustanawiają zobowiązania państw na wypadek wystąpienia chorób zakaźnych. W czasie COVID zaś państwa wprowadzały prawa związane z sytuacjami nadzwyczajnymi, ale bez zgody ani pomocy organizacji międzynarodowych, a czasem w ogóle nie informując WHO we właściwym czasie. Brakowało także protokołów, które gwarantowałyby dostęp do szczepionek dla wszystkich państw. Pojawił się „szczepionkowy nacjonalizm”, który wciągnął rywalizację geopolityczną w globalny kryzys zdrowia publicznego. Najbogatsze państwa zaczęły działać na własną rękę, pomijając wspólny mechanizm COVAX²⁸. W styczniu 2021 r. spośród 42 państw na świecie, które rozpoczęły szczepienia, nie było ani jednego z grupy słabiej rozwiniętych, a tylko sześć o średnim poziomie dochodu. A przecież największe długoterminowe zagrożenie COVID-19 stwarza właśnie dla słabiej rozwiniętych państw. Do zakupu szczepionek ustawiły się w pierwszej kolejności kraje najbogatsze, szczepienie ludności biedniejszych państw może więc zająć nawet pięć lat²⁹. Sekretarz generalny WHO stwierdził wręcz, że świat znajduje się na progu „katastrofy moralnej”, której ceną będzie życie ludzi³⁰. Nadaremno przekonywał, że nie może być tak, iż młodzi ludzie w krajach rozwiniętych będą szczepieni szybciej niż pracownicy medyczni państw rozwijających się.

Pomimo apeli państw rozwijających się³¹ nikt nie zamierza też zmieniać zasad ochrony własności intelektualnej na forum Światowej Organizacji Handlu, co ułatwiłoby lokalną produkcję szczepionek w krajach rozwijających się. Istnieje poważne ryzyko, że po raz kolejny lekcje z przeszłości pozostaną niewykorzystane. W 2009 r. niewielka grupa najbogatszych krajów wykupiła ogromną większość szczepionek przeciwko

²⁶ I. Kickbusch, K. Reddy, „Global health governance: The next political revolution”, *Public Health* 2015, nr 129(7), s. 838–842.

²⁷ Zob. D.P. Fidler, „Health”, w: A. Acharya (red.), *Why Govern? Rethinking Demand and Progress in Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, s. 230–251; G.W. Brown, D. Held, „Health: New leadership for devastating challenges”, w: T. Hale, D. Held (red.), *Beyond Gridlock*, Polity Press, Cambridge–Melford 2017, s. 162–184.

²⁸ WHO Media Briefing by Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, 8 stycznia 2021 r.; „Vaccine ‘nationalism’ slows virus fight”, *Financial Times*, 15 maja 2020 r.

²⁹ „Left stuck at the back of the line for vaccines”, *International New York Times*, 28 grudnia 2020 r.

³⁰ WHO Director-General’s opening remarks at the 148th session of the Executive Board, 18 stycznia 2021 r., <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>.

³¹ Zob. A. Prabhala, A. Jayadev, D. Baker, „Want vaccines fast? Suspend intellectual property rights”, *International New York Times*, 9 grudnia 2020 r.

wirusowi H1N1, dla państw rozwijających się zostało już bardzo niewiele. Fatalna odpowiedź na niedawną erupcję wirusa Ebola w zachodniej Afryce (2014–2015) też nie wywołała żadnych dalej idących zmian w globalnym zarządzaniu zdrowiem publicznym. Rozwiązaniem mogłoby być multilateralne porozumienie w tym zakresie, które będzie bardziej prawdopodobne po powrocie USA do struktur WHO³², ale chyba mało kto żywi nadzieję, że takie porozumienie dojdzie do skutku.

COVID-19 powinien dać przedsmak tego, jak fatalnie może wyglądać następna pandemia i co powinniśmy zrobić, aby jej przeciwdziałać. Każda z poprzednich pandemii zaskakiwała świat, a przecież ich występowanie nie powinno być dla nikogo niespodzianką. Gdyby społeczność międzynarodowa zainwestowała wystarczające środki w badania i rozwój szczepionki na SARS i MERS, mogłaby osiągnąć krytyczną infrastrukturę dla walki z COVID znacznie szybciej. W perspektywie porównawczej globalna odpowiedź na COVID nie uruchomiła szerszej współpracy niż reakcja na gripę hiszpankę sto lat temu, która zainfekowała 1/3 populacji i uśmierciła od 50 do 100 mln ludzi³³.

Ta gorzka refleksja nie powinna jednak przesłaniać innych faktów istotnych dla oceny kondycji współczesnego multilateralizmu. Chyba najciekawszy przykład wielostronnej współpracy pochodzi ze świata nauki, a dotyczy produkcji szczepionki. Widoczna była niespotykana wcześniej jakość współpracy, jeśli chodzi o wymianę danych i mobilizację zasobów uniwersytetów, sektora prywatnego, rządów, organizacji filantropijnych. Cały proces do momentu produkcji szczepionki zajął dziesięć miesięcy – a przeciętnie trwa dziesięć lat – i nie odbiło się to negatywnie na standardach testowania i procedur sprawdzania. W 2020 r. światowa nauka zanotowała też niemałe sukcesy w dziedzinie chorób zakaźnych: WHO ogłosiła zwycięstwo w walce z dziką odmianą wirusa polio w Afryce, po raz drugi udało się całkowicie wyleczyć człowieka z HIV, a brytyjscy naukowcy z pomocą sztucznej inteligencji określili wreszcie kształt białka 3D z sekwencji aminokwasów, co może zrewolucjonizować możliwości odkrywania nowych leków. Francis Fukuyama zaobserwował, że zarządzanie pandemią promowało wiedzę i odnoszenie się do faktów. Populistyczne emocje – mimo siły ruchów antyszczepionkowych – w okresie kryzysu COVID są w odwrocie. Mocno pogłębiło się współdziałanie ekspertów i urzędników zajmujących się zdrowiem publicznym³⁴. Co więcej, badania opinii publicznej pokazują rosnący popyt na wiedzę ekspertów na całym świecie. 74% ankietowanych zgadza się z twierdzeniem, że nieprawdziwych informacji jest za dużo, a 85% jest przekonanych, że powinniśmy słuchać bardziej naukowców, a mniej polityków³⁵. Teoretycy globalnych dóbr publicznych podkreślają

³² Takie porozumienie zasugerowała A.O. Krueger, *Can Poor Countries Avoid a Vaccine Bidding War?*, Project Syndicate, 22 grudnia 2020 r.

³³ Nie ma dokładnych danych.

³⁴ F. Fukuyama, „The pandemic and political order”, *Foreign Affairs* 2020, t. 99, nr 4.

³⁵ *Edelman Trust Barometer 2020. Global Report*, <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/440941/Trust%20Barometer%202020/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report-1.pdf>.

zresztą, że współpraca transnarodowa jest najbardziej prawdopodobna wtedy, gdy dochodzi do niej na poziomie technicznym/eksperyckim³⁶.

Pogłoski o śmierci multilateralizmu i – w konsekwencji – odwróceniu od globalizacji są w dużej części przesadzone. Wynikają najczęściej z posługiwania się koncepcją multilateralizmu, która została przedstawiona w stosunkach międzynarodowych dawno temu i nie odzwierciedla już współczesnych realiów i ewolucji tego pojęcia. Z pojęciem globalizacji jest natomiast ten kłopot, że najczęściej bywa ono stosowane zawężająco i selektywnie, np. w odniesieniu do globalizacji gospodarczej, podczas gdy w rzeczywistości globalizacja obejmuje znacznie więcej dziedzin. W niektórych sferach możemy więc mówić o deglobalizacji, ale w innych, takich jak wykorzystanie technologii czy globalnego przepływu informacji i idei, raczej o przyspieszonej globalizacji. Na przykład ponadgraniczny ruch w Internecie podczas pandemii COVID-19 wzrósł niemal o połowę w stosunku do lat 2016–2018. Według badania DHL/NYU ogólny poziom globalizacji co prawda spadł, głównie ze względu na zamknięcia gospodarek i ograniczenia w przemieszczaniu się ludzi (globalizacja przepływu osób) oraz słabszy poziom handlu międzynarodowego, ale i tak jest on wyższy niż w 2008 r., kiedy wybuchł międzynarodowy kryzys finansowy³⁷.

Jak z tego wynika, ogólne wrażenie dotyczące nacjonalizacji myślenia czy prymatu i konkurencji interesów narodowych nie powinno przysłaniać faktu, że są to procesy występujące równolegle z poszukiwaniem rozwiązań na globalną skalę i globalizacją nowych dziedzin polityki publicznej. Z jednej strony mieliśmy więc serię unilateralnych posunięć Stanów Zjednoczonych, polegających nie tylko na działaniach poza jakimikolwiek ramami instytucjonalnymi, lecz także na uderzeniu w międzynarodowe organizacje w sposób bezpośredni. USA bowiem wycofały się z WHO³⁸, UNESCO, Rady Praw Człowieka ONZ, paryskiego porozumienia klimatycznego, porozumienia nuklearnego z Iranem i inicjatywy globalnego uregulowania problemu opodatkowania wielkich firm technologicznych, podjętej przez OECD. Doprowadziły do praktycznego paraliżu WTO przez odwoływanie się w swoim działaniu do klauzuli bezpieczeństwa narodowego, a także blokowały nominację sędziów w systemie rozwiązywania sporów handlowych. Przedstawiciele Międzynarodowego Trybunału Karnego, którego USA i tak nie są członkiem, obłożyły sankcjami za pomysły rozliczenia zbrodni wojennych w Afganistanie i Iraku, a wartość samego NATO i słynnego art. 5 traktatu waszyngtońskiego o wspólnej obronie zaczęły otwarcie podważać.

³⁶ B. Eichengreen, „International policy coordination. The long view”, w: R.C. Feenestra, A.M. Taylor (red.), *Globalization in an Age of Crisis. Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, University of Chicago Press, Chicago 2013, s. 43.

³⁷ S.A. Altman, P. Bastian, *DHL Global Connectedness Index 2020. The State of Globalization in a Distancing World*, DHL-NYU Stern, New York 2020.

³⁸ W tym wypadku rozpoczęły proces wycofywania, przerwany jednak przez nową administrację prezydenta Joe Bidena.

Z drugiej strony warto zauważyć, że wycofanie się prezydenta Trumpa z niektórych porozumień wielostronnych czy organizacji międzynarodowych wcale nie doprowadziło do ich upadku, wywołało zaś wzmożony wysiłek ze strony innych państw i graczy niepaństwowych. W rezultacie to Stany Zjednoczone do tych organizacji i porozumień dzisiaj wracają, tyle że osłabione i już mniej wiarygodne.

Pozytywnych aspektów multilateralizmu w ostatnim czasie jest więcej. Prawdą jest, że w Unii Europejskiej można było zaobserwować koncert narodowych egoizmów, ale dotyczył on głównie pierwszej fazy epidemii. Co najważniejsze, Unia zrobiła wielki krok w integracji europejskiej i przeżywa być może „hamiltonowski moment” polegający na niemal podwojeniu swojego wieloletniego budżetu, którego część będzie finansowana za pomocą emisji obligacji przez Komisję Europejską i nowych środków własnych budżetu. Tak wielki krok do przodu nie wydarzyłby się bez COVID-19. To Unia Europejska okazała się też globalnym liderem w mobilizacji światowej społeczności do wspólnych działań w obliczu COVID. Była ona bardzo aktywna na różnych międzynarodowych forach i zorganizowała globalną konferencję, na której uzyskano dodatkowe środki finansowe dla państw rozwijających się w wysokości niemal 36 mld euro.

Wreszcie pamiętać trzeba, że globalne przywództwo niekoniecznie musi być przywództwem Zachodu. Brak dominacji Zachodu może wręcz zwiększyć popyt na multilateralizm, a dowodów na to było ostatnio aż nadto. Chiny opłacają obecnie 12% budżetu ONZ, podczas gdy na początku tego wieku płaciły tylko 1%. Przewodzą też czterem z piętnastu wyspecjalizowanych agencji, podczas gdy USA tylko jednej. Tradycyjnie państwa G-7 były liderami w globalnej polityce zdrowia publicznego dzięki innowacjom, koordynacji grupowej i zasobom finansowym³⁹. Dzisiaj to się zmienia. Wpływ państw BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA) na globalną politykę zdrowia publicznego jest już dobrze udokumentowany⁴⁰. Wspólnie państwa te mogą nawet przedstawić alternatywę wobec zachodniego punktu widzenia na zdrowie publiczne⁴¹, zaoferować inny rodzaj pomocy rozwojowej w tym zakresie⁴² i zapewnić dostęp do leków spoza tradycyjnych rynków⁴³ czy stworzyć skuteczne szczepionki przeciw COVID.

³⁹ G.W. Brown, D. Held, op. cit., s. 162–184.

⁴⁰ Np. A. Harmer, K. Buse, „The BRICS: A paradigm shift in global health?”, *Contemporary Politics* 2014, nr 20(2), s. 127–145; L. Gautier, A. Harmer, F. Tediosi, E. Missoni, „Reforming the World Health Organization: What influence do the BRICS wield?”, *Contemporary Politics* 2014, nr 20(2), s. 163–181.

⁴¹ T. Bax, „Poll: Will the BRICS bank shift the balance of power”, *The Guardian*, 25 lipca 2014 r.; P. Bond, A. Garcia (red.), *BRICS: An Anti-Capitalist Critique*, Pluto Press, London 2015.

⁴² M. Chan, *WHO Director-General Addresses First Meeting of BRICS Health Ministers. Remarks delivered at the first meeting of BRICS health ministers*, 11 lipca 2011 r., https://www.who.int/dg/speeches/2011/BRICS_20110711/en/; L. Cabral, G. Russo, J. Weinstock, „Brazil and the shifting consensus on development cooperation: Salutory diversions from the ‘aid-effectiveness’ trail?”, *Development Policy Review* 2014, nr 32(2), s. 179–202.

⁴³ P.K. Yu, „Access to medicines, BRICS alliances, and collective action”, *American Journal of Law and Medicine* 2008, nr 34(2–3), s. 561–581.

Niezwykłe dynamicznie rozwija się też multilateralna integracja regionalna. W ostatnim czasie obserwujemy fascynujący moment tworzenia Afrykańskiej Kontynentalnej Strefy Wolnego Handlu (ACFTA), która inkorporowała wiele pomysłów z historii Unii Europejskiej. Niektóre rozwiązania, które ma w planach ACFTA, są nawet bardziej zaawansowane niż w przypadku UE⁴⁴. Z kolei w Azji w 2020 r. sfinalizowano Regionalne Całościowe Porozumienie Ekonomiczne (ang. *Regional Comprehensive Economic Partnership*), największe do tej pory w historii, bo obejmujące 1/3 ludności ziemi. Dotyczy ono państw ASEAN, Chin, Japonii, Korei Południowej, Australii i Nowej Zelandii. Na samym końcu negocjacji na przystąpienie nie zdecydowały się co prawda Indie, ale być może w przyszłości zrewidują swoje stanowisko. Wcześniej 11 państw podpisało jeszcze Całościowe i Progresywne Porozumienie o Partnerstwie Transpacyficznym (ang. *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*)⁴⁵.

Pamiętać trzeba, że organizacje regionalne są kamieniem węgielnym systemu ONZ. Powinny one podejmować główną odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów ze względu na to, że są wobec nich znacznie bliżej i oferują bardziej specyficzne rozwiązania. Zestawianie multilateralnych rozwiązań globalnych w kontrze do regionalizmu jest błędem, ale przy założeniu, że mamy do czynienia z multilateralizmem otwartym. Z kolei warunkiem istnienia takowego jest reforma organizacji systemu ONZ. Jej brak tworzy ryzyko powstania regionalnych bloków, które rzeczywiście skomplikują możliwość jakichkolwiek nowych globalnych porozumień. Amitav Acharya przekonuje, że multilateralizm nie powinien być postrzegany wyłącznie w kategoriach globalnych. Nie musi być też pojęciem konkurencyjnym w stosunku do regionalizmu, rozłącznym z nim⁴⁶. Przeciwnie, oba mogą się uzupełniać i w procesie interakcji wytwarzać wartość dodaną. Regionalizm jest przecież jedną z najsukcesowniejszych emanacji globalizacji, ale jest też jej kamieniem węgielnym. Oczywiście na całym świecie regiony różnią się pod względem stopnia integracji, zarówno w znaczeniu charakteru kolektywnych decyzji/stopnia delegacji kompetencji w kierunku ponadnarodowych instytucji, jak i poziomu kooperacji/integracji⁴⁷. Jednak przeciwstawianie globalnego multilateralizmu regionalizmowi coraz bardziej traci sens ze względu na wzrastającą rolę inter- i transregionalizmu⁴⁸.

⁴⁴ Zob. *The African Continental Free Trade Area. Economic and Distributional Effects*, The World Bank Group, Washington D.C. 2020; L. Abrego, M. de Zamaroczy, T. Gursoy, S. Issoufou, G.P. Nicholls, H.P.-Saiz, J.-N. Rosas, *The African Continental Free Trade Area: Potential Economic Impact and Challenges*, Staff Discussion Note 20/04, International Monetary Fund, Washington D.C. 2020.

⁴⁵ Zob. P.A. Petri, M.G. Plummer, *20-9 East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper, Washington D.C. 2020; J. Palkemans, *New Asia-Pacific Trade Deal. Implications for East Asia and Globalisation*, Policy Insight, Centre for European Policy Studies, Brussels 2020.

⁴⁶ A. Acharya, *The End of American World Order*, Polity Press, Cambridge 2018.

⁴⁷ Zob. T. Lenz, G. Marks, „Regional institutional design”, w: T.A. Börzel, T. Risse (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press, Oxford 2016.

⁴⁸ A.R. Hoffmann, „Inter- and transregionalism”, w: T.A. Börzel, T. Risse (red.), op. cit., s. 600–620.

Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych może służyć za przykład zmieniającego się multilateralizmu. Powstał on z inicjatywy Chin i na początku był w sposób otwarty zwalczany przez rząd Stanów Zjednoczonych. Pomimo to do tworzącego go porozumienia przystąpiły aż 103 państwa, a kolejnych 21 stara się o członkostwo.

Multilateralizm jako sposób uprawiania polityki międzynarodowej potrzebuje sprzyjającego środowiska, w którym może być praktykowany. Nie tyle porządku międzynarodowego, ile jego lepszej wersji: „ładu”⁴⁹. Wymaga też nowej konceptualizacji, która byłaby adekwatna do potrzeb XXI w. Charakteryzowałaby się ona, po pierwsze, redefinicją pojęcia suwerenności i siły. Po drugie, położeniem nacisku na jakość interakcji pomiędzy zróżnicowanymi aktorami multilateralnych działań, nie tylko państwowymi. Po trzecie wreszcie, odważną adaptacją perspektywy transnarodowych dóbr publicznych, która zakłada, że różne dobra mogą być dostarczone przez różnych graczy i na różnych poziomach. Jak najszersze koalicje nie zawsze są konieczne, powinny być po prostu adekwatne do zapewnienia podaży danego dobra uwarunkowanej jego szczegółową charakterystyką.

Aby cokolwiek osiągnąć, świat potrzebuje nowych ram myślenia o wspólnych działaniach. Koncepcje suwerenności i siły powinny zostać zdefiniowane na nowo. Stare rozumienie suwerenności wciąż jest najważniejszą przeszkodą dla promocji współpracy w sferze globalnych dóbr publicznych. Multilateralizm nie może być postrzegany jako zagrożenie dla suwerenności państwa. Daje on szanse na skuteczne radzenie sobie z problemami, których same państwa na swoim poziomie nie rozwiążą. Jeśli suwerenność zdefiniujemy jako „zdolność do działania”, to multilateralizm może okazać się efektywnym sposobem realizacji suwerenności państwa, chociaż na poziomie ponadnarodowym. Siła do takiego działania nie będzie wynikać z dominacji nad innymi aktorami, ale ze zdolności do współdziałania z nimi. Jakość tej interakcji już ma ogromne znaczenie. Co ważne, państwa są jednymi z uczestników takich kolektywnych działań, ale nie jedynymi.

Pandemia COVID pokazała, że istnieje dostatecznie duża przestrzeń dla aktorów pozarządowych, aby mogli uczestniczyć w rozwiązywaniu globalnych problemów i być częścią multilateralnych rozwiązań. Przykładowo w Afryce to sektor prywatny prowadzi walce z pandemią, podczas gdy rządy stanowią słabe ogniwo⁵⁰. Koalicja na rzecz Epidemicznego Przygotowania Innowacji (CePi) jest fundacją stworzoną w 2017 r., która zapewnia finansowanie rozwoju szczepionek przeciwko pojawiającym się chorobom zakaźnym. Jej sponsorami są zarówno publiczni donatorzy, w tym konsorcjum państw (np. Niemcy, Japonia, Norwegia), jak i prywatne fundacje (Fundacja Billa i Melindy Gatesów, Welcome Trust). Globalny Sojusz na rzecz Szczepionek

⁴⁹ Rozróżnienie porządku, ładu i systemu międzynarodowego zob. R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 27–33.

⁵⁰ „Private sector drives Africa fight against virus”, *Financial Times*, 19 czerwca 2020 r.

i Immunizacji (GAVI), UNITAID, Globalny Fundusz do Walki z AIDS, Gruźlicą i Malarią także odegrały ważną rolę przy różnych okazjach. W tej chwili organizacje te, wraz z WHO i Bankiem Światowym, tworzą główną multilateralną inicjatywę w walce z COVID-19, tzw. Partnerstwo na rzecz Przyspieszenia Działań (ang. *Act-Accelerator Partnership*). Ma ona na celu diagnostykę, leczenie, szczepienie i wzmocnienie systemów ochrony zdrowia. Na razie do stycznia 2021 r. zebrała 5,8 mld USD z potrzebnych 38 mld USD.

Z kolei Fundacja Billa i Melindy Gatesów stała się tak ważnym aktorem w globalnej polityce zdrowotnej, że stworzyła – jak niektórzy argumentują – „popyt Gatesa”. Są to działania napędzane przez priorytety fundacji, które niekoniecznie wcześniej odgrywały rolę tradycyjnych czynników funkcjonalnych i normatywnych⁵¹. Fundacja ukierunkowała WHO, aby ta rozszerzyła swoją agendę w kierunku przeciwdziałania wybranym chorobom zamiast wzmacniania odporności narodowych zdolności w polityce zdrowia publicznego. Takiej zmianie priorytetów nie towarzyszyła niestety alokacja adekwatnych środków finansowych⁵².

Interesujących inicjatyw mających na celu zapewnienie transnarodowych dóbr publicznych było w ostatnim czasie całkiem sporo. Przykładowo Paryskie Forum Pokoju, zainicjowane przez prezydenta Francji, kanclerz Niemiec, sekretarza generalnego ONZ, przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, jest przykładem takiego hybrydowego działania w wybranych dziedzinach globalnego zarządzania⁵³. Z inicjatywy Francji i Niemiec podczas Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2019 r. zainaugurowano z kolei „Sojusz dla Multilateralizmu”. W zamierzeniach ma on być luźną i elastyczną siecią (*network*), bez formalnego członkostwa, do której państwa mogą się przyłączać lub się wyłączać, w zależności od polityki lub celu. Sojusz ma za zadanie udowodnić, że multilateralizm jest wciąż najlepszą opcją jako sposób na rozwiązywanie problemów globalnego zarządzania. Przekonuje on, że powinniśmy doprowadzić do reform instytucji międzynarodowych, aby dostosować je do nowej rzeczywistości, bronić minimalnych standardów i zaangażować je w nowych dziedzinach, w których one jeszcze nie działają. Na początku wyznaczono sześć obszarów potencjalnej współpracy: wzmocnienie międzynarodowego prawa humanitarnego, zwiększenie zaufania i bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, obrona wolności prasy i przeciwdziałanie dezinformacji, walka ze zmianami klimatycznymi jako zagrożeniem bezpieczeństwa, promocja praw kobiet, regulacja systemów broni śmiertelnej i autonomicznej.

Państwa UE już wcześniej zaczęły zresztą poważnie podchodzić do procesu osłabiania multilateralizmu. W czerwcu 2019 r. Rada Unii Europejskiej jednogłośnie przyjęła

⁵¹ D.P. Fidler, op. cit., s. 241.

⁵² S. Patrick, „When the system fails, *Foreign Affairs* 2020, t. 99, nr 4.

⁵³ Zob. <https://parispeaceforum.org>.

strategię „Działania UE na rzecz wzmocnienia multilateralizmu w oparciu o zasady”⁵⁴. Celem strategii jest podtrzymanie fundamentalnych międzynarodowych norm i porozumień, reforma istniejących instytucji i ustalenie zasad reżimów międzynarodowych dla nowych obszarów polityki publicznej⁵⁵.

Konstelacja aktorów, którzy będą działali na rzecz tego typu rozwiązań, okaże się pewnie inna niż ta aktywna obecnie. Jedną z opcji jest koalicja podobnie myślących (ang. *like minded*), odpowiedzialnych państw⁵⁶. Może to przypominać koalicję „mini-lateralną” lub „klubową” w konkretnej sprawie⁵⁷, z dużym prawdopodobieństwem poza systemem ONZ⁵⁸. Prezydent Joe Biden już np. zapowiedział „szczyt demokracji”⁵⁹. Takie „globalne kluby” dzieliłyby między sobą koszty finansowania transnarodowych dóbr publicznych, ale korzyści z tego wynikające nie dotyczyłyby „złych aktorów”⁶⁰. Z punktu widzenia transnarodowych dóbr publicznych nie jest to zła perspektywa. Aby je skutecznie dostarczyć, potrzeba często grupy państw (bądź aktorów) chętnych i zdolnych do tego. Nie zawsze wszystkie muszą brać w tym udział. W wielu przypadkach rozwiązania można znaleźć na poziomie regionalnym, w jeszcze innych kluczową rolę odgrywa zdecydowane przywództwo ze strony jednej z potęg bądź nawet wspólne powstrzymanie się od działania⁶¹.

Fareed Zakaria zwraca uwagę, że pandemia nie tyle zmieni historię, ile ją przyspieszy. „Świat na sterydach” będzie otwarty, szybki i niestabilny, poza czyjąkolwiek kontrolą, a COVID jest znakomitą przykładem nowych zagrożeń. Nie trzeba broni atomowej, aby wywołać globalne skutki⁶². Wstrząsy w światowej polityce i gospodarce zdarzają się regularnie, a będzie się to działo z coraz większą częstotliwością. Sekretarz generalny ONZ António Guterres podkreśla, że „żyjemy w świecie, w którym globalne wyzwania są coraz bardziej zintegrowane, podczas gdy odpowiedzi na nie coraz bardziej sfragmentaryzowane. Jeśli to się nie zmieni, mamy przepis na klęskę”⁶³. Na szczęście

⁵⁴ Council of the European Union, *EU Action to Strengthen Rules-Based Multilateralism*, 10341/19, Bruksela, 17 czerwca 2019 r.

⁵⁵ Można ją streścić w hasła 3D: ang. *defend, develop, deliver*.

⁵⁶ Więcej na temat koncepcji: A. Jain, *Like-Minded And Capable Democracies. A New Framework for Advancing a Liberal World Order*, Working Paper, Council of Foreign Relations, styczeń 2013, a także G.J. Ikenberry, *A World Safe...*, op. cit.

⁵⁷ S. Patrick, „The alliance for multilateralism makes sense. Can it make good?”, 16 grudnia 2019 r., <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28414/the-alliance-for-multilateralism-makes-sense-can-it-make-good>.

⁵⁸ R. Haas, *The UN's Unhappy Birthday*, Project Syndicate, 10 września 2020 r.

⁵⁹ Na wzór koncepcji przedstawionej pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przez sekretarza stanu USA Madeleine Albright i ministra spraw zagranicznych RP Bronisława Geremka.

⁶⁰ O. Hathaway, S. Shapiro, „If American hegemony is over, global clubs can fill the gap”, *Foreign Policy*, 4 lipca 2020 r., <https://foreignpolicy.com/2020/07/04/after-hegemony>.

⁶¹ Jak w przypadku broni masowego rażenia.

⁶² F. Zakaria, *Ten Lessons For A Post-Pandemic World*, Allen Lane, London 2020.

⁶³ A. Guterres, *Speech to the Annual Meeting of the World Economic Forum*, Davos, 24 stycznia 2019 r., <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/these-are-the-global-priorities-and-risks-for-the-future-according-to-antonio-guterres/>.

jest wiele sfer, w których państwa mają ewidentnie wspólny interes: powstrzymanie zarówno koronawirusa, jak i przyszłych pandemii, uniknięcie katastrofy klimatycznej, bezpieczeństwo nuklearne i zahamowanie wyścigu w tym zakresie, zapobieżenie całkowitemu pogrzebaniu przez COVID-19 sukcesu międzynarodowej polityki rozwojowej, regulacja nowych technologii⁶⁴, które odegrały przecież kluczową rolę w odpowiedzi na COVID, zasady zarządzania Internetem, stabilność finansowa i międzynarodowe opodatkowanie, ochrona globalnych i regionalnych łańcuchów wartości. W niemal wszystkich dziedzinach polityki potrzeba dzisiaj więcej, a nie mniej działań kolektywnych i multilateralnych. Nacjonalizacja odpowiedzi na te wyzwania byłaby kontrproduktywna i szkodliwa. To nie globalizacja jest problemem, ale nasze braki w sposobie zarządzania nią⁶⁵. Organizacje międzynarodowe wzbudzają zresztą więcej zaufania po stronie obywateli niż ich własne rządy narodowe; dotyczy to zarówno Unii Europejskiej, jak i ONZ⁶⁶. Poparcie opinii publicznej dla rozwiązań multilateralnych i współpracy wielostronnej jest wysokie. W badanych krajach średnio 81% respondentów zgadzało się, że państwa „powinny działać jako część globalnej społeczności, która współpracuje razem w celu rozwiązywania problemów”, a nie zmagać się z nimi niezależnie. 60% z kolei twierdzi, że państwa powinny być skore do kompromisu w sprawach międzynarodowych i że ściślejsza współpraca międzynarodowa osłabiłaby skutki pandemii⁶⁷.

Z perspektywy czasu pandemię COVID-19 będziemy wspominali jako moment, w którym wszystkie te zjawiska uległy przyspieszeniu. Szkoda, że 75. rocznica powstania ONZ w zasadzie przeszła bez echa w formule online. Był to najlepszy moment na pogłębioną refleksję na temat kondycji multilateralnej polityki globalnej. Światowi przywódcy muszą udzielić odpowiedzi na kluczowe pytania: (a) jakie elementy obecnego systemu międzynarodowego powinny być utrzymane, a które zmienione?; (b) jak zreformować istniejący ład instytucjonalny, aby dostosować go do potrzeb XXI w.?; (c) jakie zasady stworzyć dla nowych dziedzin polityki, które wymagają globalnej regulacji? Jak osiągnąć większy konsensus normatywny w podstawowych sprawach?

⁶⁴ Na temat wpływu nowych technologii na globalne zarządzanie ekonomiczne zob. B.E. Nowak, A. Kluź, „Global economic governance and the challenge of technological revolution”, w: M. Rewizorski, K. Jędrzejowska, A. Wróbel, *The Future of Global Economic Governance. Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty*, Springer 2020, s. 43–58.

⁶⁵ T.G. Weiss, *Global Governance. Why? What? Whither?*, Polity Press, Cambridge–Malden 2013.

⁶⁶ Według badań Eurobarometru, Pew Research i Edelman Trust Barometer.

⁶⁷ <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/21/international-cooperation-welcomed-across-14-advanced-economies>.

COVID-19 as a test of multilateralism

The return of power politics in International Relations has become one of the most significant challenges for the future of multilateralism and governance of global problems. However, the crisis of multilateralism is not a new phenomenon and was present long before the COVID-19 pandemic – both on the international system and its actors' behaviour. The pandemic's global consequences could have been lesser if international cooperation to fight COVID was an obvious choice for states. But they acted on their own, particularly during the first wave of COVID. The pandemic proved that globalization is not a problem, but deficiencies in governance are. The existing international organizations showed their weakness again. However, it is worth remembering that they are no more than what member states want them to be. COVID-19 has also demonstrated that a multilateral approach is needed now more than ever. Statements regarding its death are premature. All global problems are too complex and interdependent to be solved by individual states alone. However, multilateralism in the 21st century will be different than before. Solutions will be created by new coalitions of actors, via new channels, and in new fields.

Keywords: COVID, multilateralism, international organizations, global governance

Słowa kluczowe: COVID, multilateralism, organizacje międzynarodowe, globalne zarządzanie

Ostry cień mgły: antyzachodnia dezinformacja ze strony Chin i Rosji w związku z pandemią COVID-19

W rzeczywistości trzeciej już dekady XXI w. coraz więcej jej aspektów określa się mianem opartych na wiedzy (*knowledge-based*). Wiedza staje się kluczowym zasobem i budulcem wszelkiego rozwoju¹. Umożliwia to w szczególności postęp technologiczny, m.in. przez doskonalenie różnorodnej aparatury badawczej, pozwalający na dogłębsze poznanie praw i mechanizmów rządzących światem, lub przepływ informacji o bezprecedensowej skali i dynamice (pod względem sposobów ich pozyskiwania, dystrybucji oraz niemal nieograniczonego dostępu do tych danych). Pandemia COVID-19 uwidoczniła zarówno blaski (np. bezprecedensowo szybkie opracowanie szczepionki), jak i cienie takiego stanu rzeczy. Do tych drugich zaliczyć można m.in. chaos informacyjny – kakofonię prawd, półprawd, fake newsów, plotek bądź teorii spiskowych (swoistą „mgłę”). Jest to zrozumiałe o tyle, że, po pierwsze, mieliśmy do czynienia z sytuacją nową – pierwszą pandemią zarówno w zglobalizowanym świecie, jak i w epoce Internetu; a po drugie, sam wirus i powodowana przez niego choroba nie były początkowo wystarczająco rozpoznane, co utrudniało reagowanie kryzysowe i kreślenie scenariuszy rozwoju pandemii. Miało to swój istotny oddźwięk społeczny.

O dualizmie racjonalności naukowej i społecznej – potrzebie swego rodzaju zapośredniczenia wiedzy naukowej przez osobistą konfrontację jednostek z ryzykiem – także w odniesieniu do różnorodnych zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego, pisał Ulrich Beck w *Spółeczeństwie ryzyka*². Wiele jego wniosków znalazło swoje potwierdzenie w rzeczywistości pandemii COVID-19, m.in. ten dotyczący potrzeby społecznej konstrukcji zagrożeń – ich intersubiektywnej interpretacji w sytuacji, kiedy są one dla wielu niepoznawalne i niedostrzegalne, podczas gdy wiedza *stricte* naukowa okazuje się niewystarczająca. Stwarza to szerokie spektrum oddziaływania na percepcję społeczeństwa w ramach przestrzeni informacyjnej.

¹ Peter Drucker określał w ten sposób gospodarkę, uznając, że wiedza staje się kluczowym środkiem produkcji, istotniejszym niż kapitał, praca bądź zasoby naturalne (zob. P.F. Drucker, *Post-capitalist Society*, Butterworth Heinemann, Oxford 1993, s. 7). Choć pojęcie gospodarki opartej na wiedzy trzeba uznać za najbardziej rozpowszechnione, napotkać można to określenie także w odniesieniu do wielu innych dziedzin życia.

² U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, przeł. S. Cieśla, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 36–46.

Nowy wirus z wielu przyczyn stworzył wymarzoną wręcz okoliczność prowadzenia konfrontacji informacyjno-psychologicznej – pierwszą od wielu dziesięcioleci globalną pandemię, a jednocześnie w erze nieograniczonego przepływu informacji, w dodatku spowodowaną przez wirusa egzotycznego (dla większości państw), nie w pełni potwierdzonego pochodzenia, a przebieg choroby, którą wywoływał, był bardzo zróżnicowany pod względem objawów i ich skali. W dodatku nie istniała żadna skuteczna metoda leczenia, zapobieganie zakażeniu zaś wymogło na społeczeństwach całego świata ogromną zmianę stylu życia i codziennych nawyków, co często budziło sprzeciw. Reakcje te pogłębiane były dodatkowo przez liczne ograniczenia wprowadzane przez państwa lub władze lokalne w celu walki ze skutkami pandemii – zakazy przemieszczania się, zgromadzeń, podróżowania; czy też uciążliwe nierzadko kwarantanny bądź obowiązkowe stosowanie środków zapobiegawczych (np. zasłanianie ust i nosa). Lockdowny ograniczające możliwości prowadzenia działalności gospodarczej znacząco pogorszyły dobrostan w szczególności przedsiębiorców i pracowników sektora prywatnego. Skutki pandemii negatywnie odbiły się ponadto na zdrowiu psychicznym wielu osób³. Wszystkie te okoliczności sprawiały, że potencjalne ofiary agresji informacyjnej stawały się szczególnie podatne na manipulacje.

Okazało się że zaistniała sytuacja sprzyja próbom realizacji polityki niektórych państw, zarówno w wymiarze wewnętrznym (np. konsolidacji władzy przez zmiany prawa w związku z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych lub prawodawstwa *ad hoc* pod pretekstem pandemii), jak i polityki zagranicznej. Użytecznym instrumentem okazała się w tym kontekście dezinformacja w odniesieniu do zagrożenia COVID-19. Niektóre rządy narodowe wykorzystywały ów środek na użytek wewnętrzny (np. Serbia⁴, Wenezuela czy część poradzieckich państw Azji Centralnej⁵), a także w ramach wywierania presji na inne państwa. Mogło to dotyczyć rywalizacji regionalnej, czego przykładem wydarzenia w niektórych państwach Bliskiego Wschodu⁶. Temat niniejszego opracowania stanowi jednak rywalizacja globalna mocarstw w związku z pandemią COVID-19, a ściślej – kampania wymierzona w Zachód (rozumiany jako USA i Kanada oraz ich europejscy sojusznicy zrzeszeni w NATO i UE), prowadzona przez dwóch najaktywniejszych w drugiej dekadzie XXI w. w tym zakresie „challengerów” – Rosję i Chiny.

³ Zob. C. Ettman, S.M. Abdalla, G.H. Cohen, L. Sampson, P.M. Vivier, S. Galea, „Prevalence of depression symptoms in US adults before and during the COVID-19 pandemic”, *JAMA Network Open* 2020, nr 9.

⁴ S. Greene (et al.), *Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them*, Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union, Luxembourg 2020, s. 22–33.

⁵ M. Fisher, „Why coronavirus conspiracy theories flourish. And why it matters”, *The New York Times*, 8 kwietnia 2020 r.

⁶ Zob. N. Bulos, „Coronavirus becomes a weapon of disinformation in Middle East battle for influence”, *Los Angeles Times*, 8 kwietnia 2020 r.; B. Daragahi, „Coronavirus: Iran’s leader suggests US cooked up ‘special version’ of virus to target country”, *The Independent*, 22 marca 2020 r.

Mocarstwa te podejmują intensywne działania o charakterze niemilitarnym, obliczone na rewizję globalnego układu sił, w tym osłabienie znaczenia USA oraz transatlantyckich więzi sojuszniczych. Do ich szerokiego katalogu zaliczyć można także wykorzystanie instrumentarium wojny psychologicznej lub informacyjnej, w tym wszelkie próby dezinformacji. W opisywanym kontekście prowadzono je różnymi kanałami – od dyplomacji publicznej, przez media tradycyjne (państwowe lub powiązane z rządem) oraz za pośrednictwem mediów społecznościowych – w sposób zdezagregowany. Wszystkie wymienione zostały zastosowane przez Rosję i Chiny przeciwko Zachodowi w ramach konfrontacji informacyjnej wokół pandemii COVID-19.

Główne cele Chin i Rosji towarzyszące kampanii dezinformacji wokół COVID-19

Do najważniejszych motywacji Pekinu i Moskwy związanych z wywołaniem określonych reakcji społecznych zaliczyć można w szczególności:

- spowodowanie chaosu, dezorientacji pośród społeczeństw państw strefy euroatlantyckiej, a przez to – ich demobilizacji oraz niższego poczucia bezpieczeństwa;
- podważenie wiarygodności instytucji (ze szczególnym uwzględnieniem systemu ochrony zdrowia, m.in. przez kwestionowanie podstaw obiektywnej wiedzy medycznej) oraz władz państwa na płaszczyźnie zaufania społecznego, a w konsekwencji – trudniejsze, z uwagi na opór społeczeństwa, warunki wdrażania działań w ramach reagowania kryzysowego;
- osłabienie wzrostu gospodarczego w poszczególnych państwach – w szczególności przez utrwalanie złych wzorców postępowania społeczeństwa w obliczu pandemii (tj. maksymalizację liczby zachorowań), czego efektem krótkoterminowym miałyby być lockdowny, a długofalowym – ogólne pogorszenie stanu materialnej bazy funkcjonowania państwa (zwłaszcza gospodarki i warunków bytowych ludności).

Tak zdefiniowane reakcje społeczne na informacyjną dywersję wywołać mają, co oczywiste, określone efekty polityczne. W krótkiej perspektywie są to m.in. konsolidacja przywództwa i odwrócenie uwagi społeczności międzynarodowej od własnych problemów wywołanych pandemią COVID-19 bądź zdjęcie z siebie odpowiedzialności za nie (np. przez obwinienie aktorów zewnętrznych), jak również wzrost poparcia dla ruchów i ugrupowań politycznych o tożsamych (przynajmniej częściowo) celach czy preferujących określone orientacje geopolityczne. W ujęciu długofalowym chodzi o kontestację zachodniego modelu funkcjonowania państwa (opartego na fundamencie liberalno-demokratycznym, w szczególności w kontekście relacji jednostka–władza) i stylu życia przez ukazanie ich słabości, przeciwstawianych „sprawczości” czy też „skuteczności” autokratów; a także o pogłębienie podziałów w obrębie instytucji Zachodu (w szczególności NATO i Unii Europejskiej).

Kanały oddziaływania

W porównaniu z wcześniejszymi kampaniami tego typu – m.in. rosyjskimi prowadzonymi w związku z agresywną polityką w rejonie Europy Wschodniej lub próbami ingerowania w sprawy wewnętrzne innych państw (w tym w wybory i referenda)⁷ lub chińskimi (próby wpływania na przebieg procesów politycznych w Hongkongu i na Tajwanie⁸) – największą różnicę stanowiło wykorzystanie na szeroką skalę instrumentarium dyplomacji publicznej. Działania te obejmowały z jednej strony akcje pomocy międzynarodowej określane nieraz mianem „dyplomacji maseczkowej”⁹ (w nawiązaniu do „dyplomacji pingpongowej” z okresu zimnej wojny), obliczone na efekt wizerunkowy, z drugiej zaś, zwłaszcza w przypadku chińskim, aktywne zaangażowanie przedstawicieli władz państwa i misji dyplomatycznych w promowanie określonych treści związanych z COVID-19. „Dyplomacja maseczkowa” dotyczyła w szczególności dostaw sprzętu medycznego (środków ochronnych, respiratorów, lekarstw bądź zestawów do testów lub szczepionek *in spe* na preferencyjnych warunkach) oraz wysyłania wyspecjalizowanych zespołów (lekarskich, pielęgniarских, ale też np. dezynfekcyjnych), przekazywania ekspertyz czy wymiany doświadczeń. Kanały dyplomatyczne służyły również rezonowaniu stosownego przekazu informacyjnego. Analitycy PISM wskazują w tym zakresie na następujący schemat działania ze strony ChRL: 1) chińskie MSZ publikuje komunikat lub stanowisko, 2) przekaz trafia na łamy chińskich gazet i czasopism wydawanych po angielsku, 3) treści te są powielane w mediach społecznościowych przez profile chińskich misji oraz przedstawicieli dyplomatycznych, 4) czasem trafiają one również do mediów wydawanych w poszczególnych państwach w ich językach narodowych¹⁰. Aktywność chińskich dyplomatów w mediach społecznościowych w 2020 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, mierzona liczbą wpisów, zwiększyła się ponad czterokrotnie¹¹.

Istotny wkład do opisanego zjawiska, w postaci kolportowania i utrwalania propagandowego lub dezinformującego przekazu, wniosły również media – tradycyjne

⁷ Zob. szerzej: P. Śledź, „Zewnętrzna ingerencja w wybory jako problem bezpieczeństwa międzynarodowego”, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2018, nr 3, s. 117–128.

⁸ Zob. szerzej: K. Conger, „Hong Kong: China is spreading disinformation about pro-democracy protests, Facebook and Twitter say”, *The Independent*, 20 sierpnia 2019 r.; A. Huang, *Combating and Defeating Chinese Propaganda and Disinformation. A Case Study of Taiwan's 2020 Elections*, Harvard Kennedy School of Government, Cambridge 2020, s. 13–28.

⁹ Zob. np. B. Góralczyk, „Jak okiełznać chińskiego smoka”, *Rzeczpospolita*, 3 maja 2020 r.; M. Przychodniak, „Najważniejsze wyzwania w polityce zagranicznej ChRL po pierwszej fazie pandemii”, *Biuletyn PISM*, 26 października 2020 r., nr 214.

¹⁰ A. Legucka, M. Przychodniak, „Disinformation from China and Russia during the COVID-19 pandemic”, *PISM Bulletin*, 21 kwietnia 2020 r., nr 86. Przykład oświadczenia wydanego przez ambasadę ChRL w Polsce stanowiącego reakcję na tezy głoszone przez polityków amerykańskich zob. <http://pl.china-embassy.org/pol/ywsz/ggwj/t1778346.htm> [dostęp: 6.01.2021].

¹¹ Za: M. Scott, „Chinese diplomacy ramps up social media offensive in Covid-19 info war”, *Politico*, 29 kwietnia 2020 r., <https://www.politico.com/news/2020/04/29/chinese-diplomacy-ramps-up-social-media-offensive-in-covid-19-info-war-220738> [dostęp: 6.01.2021].

(powiązane z rządami – szczególnie Sputnik i RT, jak również chińskie dzienniki *People's Daily* i *Global Times* oraz agencja informacyjna Xinhua), a także, w szczególności, społecznościowe, wykorzystujące dobrze już znane z prób rosyjskiej ingerencji w wybory prezydenta USA i Francji oraz referendum o członkostwie Wielkiej Brytanii w UE sieci trolli (internautów udostępniających konkretne treści) i botów (specjalnych algorytmów generujących określony ruch sieciowy, imitujących zachowania użytkowników Internetu). W przypadku Rosji działalnością tego typu zajmują się m.in. określone komórki służb specjalnych¹². Media społecznościowe i internetowe portale informacyjne o niskiej wiarygodności (specjalizujące się w tzw. *junk news*¹³) umożliwiają dezinformowanie na ogromną skalę przez publikowanie tak wielkiej liczby kłamstw lub informacji, często zupełnie ze sobą sprzecznych, aby maksymalnie utrudnić zgodną z faktami interpretację rzeczywistości¹⁴.

Główne narracje chińskiej i rosyjskiej dezinformacji

Chiny po raz pierwszy na szeroką skalę zastosowały dezinformację o charakterze zaczepnym¹⁵. Wcześniej, tak jak w kontekście Hongkongu, miała ona charakter raczej defensywny. Gdyby zresztą uznać, że część tego typu działań prowadzona była na użytek wewnętrzny także i w tym wypadku, da się dostrzec takie motywacje – w kontekście nieskutecznej polityki w pierwszej fazie pandemii i stosowania represji wobec lekarzy alarmujących o pogarszającej się sytuacji¹⁶ – w postępowaniu chińskich władz. Narracja wymierzona w Zachód była z kolei zróżnicowana w zależności od adresata – w odniesieniu do Europy Pekin próbował promować pozytywny przekaz, wobec USA zaś prowadził dość agresywne działania propagandowe¹⁷.

¹² Zob. np. *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections*, Intelligence Community, 6 stycznia 2017 r., https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf [dostęp: 6.01.2021].

¹³ Chodzi o sprymitywizowany (fałszywy lub oparty na plotkach, pogłoskach bądź półprawdach czy fake newsach) przekaz obliczony na wzbudzenie medialnej sensacji, zainteresowania (generujący ponadto większy ruch sieciowy), nie zaś na przekazanie odbiorcy rzetelnych informacji. Zob. T. Venturini, „From fake to junk news, the data politics of online virality”, w: D. Bigo, E. Isin, E. Ruppert (red.), *Data Politics. Words, Subjects, Rights*, Routledge, London–New York 2019, s. 126–137.

¹⁴ K. Giles, *Handbook of Russian Information Warfare*, NATO Defense College, Rome 2016, s. 57–60.

¹⁵ E. Chan, „Chinese communist party information warfare. US–China competition during the COVID-19 pandemic”, *Journal of Indo-Pacific Affairs* 2020, nr 2, s. 148.

¹⁶ Przykład stanowi w tym kontekście dr Li Wenliang, upomniany przez władze za publiczne ostrzeżenie o skutkach COVID-19 w pierwszych dniach stycznia 2020 r. Wedle szacunków badaczy z Uniwersytetu w Southampton, gdyby Chiny wprowadziły restrykcje tydzień wcześniej, skalę pandemii w kraju można było ograniczyć o ok. 2/3 – w przypadku interwencji dwa tygodnie wcześniej byłoby to 86%, a trzy tygodnie wcześniej – 95%. Za: S. Lai, *Early and Combined Interventions Crucial in Tackling COVID-19 Spread in China*, University of Southampton, 11 marca 2020 r., <https://www.southampton.ac.uk/news/2020/03/covid-19-china.page> [dostęp: 6.01.2021].

¹⁷ Y. Brovdiy, „Disinformation in times of COVID-19: Reinforcing the responses of the European Union and the United States”, *College of Europe Policy Brief* 2020, nr 5, s. 2.

Kampania wobec państw europejskich miała w sobie wiele z utrwalonego chińskiego podejścia do operacji psychologicznych – odwoływała się do wspólnych więzi i interesów¹⁸. Nie sposób nie połączyć jej z angażowaniem tych państw we współpracę na okoliczność projektu Jednego Pasa i Jednej Drogi. Ponieważ Włochy jako pierwsze z grupy G-7 przystąpiły do tej inicjatywy, nie dziwi chińska *charm offensive* względem tego państwa w sytuacji pierwszej, niezwykle głębokiej fali pandemii. Skutkiem był wzrost zaufania opinii publicznej do Chin i spadek pozytywnych ocen działalności UE¹⁹. Znaczące było też udzielenie przez Państwo Środka pomocy dla równie mocno spustoszonej przez COVID-19 w marcu i kwietniu Hiszpanii, której stosunek do chińskiej inicjatywy jest w dalszym ciągu ambiwalentny²⁰, a która, z racji swojego atlantyckiego położenia, mogłaby stanowić jej niezwykle istotny element. Tego typu praktyki obliczone były na poszerzenie chińskich wpływów politycznych w Europie, nie tylko zresztą w kontekście Belt and Road Initiative, ale także m.in. rozbudowy na kontynencie infrastruktury sieci 5G czy też negocjacji z UE dotyczących kształtu umowy inwestycyjnej, podobnie jak wpisujące się w linię rządu w Pekinie akcje wysyłania do Europy sprzętu medycznego przez gigantów biznesu z Chin – Alibabę czy Huawei²¹. Państwem, które okazało się w największym stopniu podatne na analogiczne działania ze strony Pekinu, była Serbia²² – mająca status kandydata do przystąpienia do UE. Zadaniem tego typu akcji miało być przede wszystkim promowanie pozytywnego wizerunku Chin – jako odpowiedzialnego mocarstwa (które, jak interpretował te działania w swojej analizie Eric Chan, poświęciło się, wprowadzając lockdown, aby dać światu czas na przygotowania do zwalczania skutków pandemii) pod silnym i skonsolidowanym przywództwem Xi Jinpinga (ważnym kontekstem pozostają tu niedawne zmiany w ramach chińskiego systemu politycznego, obliczone na personalne wzmocnienie przewodniczącego)²³.

Nie sposób osądzić, w jakim stopniu agresywna chińska dezinformacja wymierzona w USA miała charakter proaktywny, a w jakim stanowiła kontrakcję względem wypowiedzi prezydenta Donalda Trumpa. Wielokrotnie oskarżał on Chiny, m.in. na Twitterze, ale także np. w swoim przemówieniu na forum ZO ONZ, o: wyprodukowanie

¹⁸ D. Cheng, *Cyber Dragon. Inside China's Information Warfare and Cyber Operations*, Praeger, Santa Barbara–Denver 2017, s. 137.

¹⁹ Za: EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the Covid-19/Coronavirus Pandemic (Update 2–22 April), European External Actions Service, 24 kwietnia 2020 r., <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/> [dostęp: 6.01.2021].

²⁰ Zob. A. Ortega, *Spain and China: A European Approach to an Asymmetric Relationship*, Center for Strategic & International Studies, 15 października 2019 r., <https://www.csis.org/analysis/spain-and-china-european-approach-asymmetric-relationship> [dostęp: 6.01.2021].

²¹ N. Bentzen, *COVID-19 Foreign Influence Campaigns. Europe and the Global Battle of Narratives*, European Parliamentary Research Service, Bruxelles 2020, s. 3.

²² V. Vuksanovic, „China has its eyes on Serbia”, *Foreign Policy*, 8 kwietnia 2020 r., <https://foreignpolicy.com/2020/04/08/china-serbia-aleksander-vucic-xi-jinping-coronavirus/> [dostęp: 6.01.2021].

²³ E. Chan, op. cit., s. 149–152.

nowego koronawirusa (którego regularnie określał mianem „chińskiego wirusa”), fałszowanie statystyk dotyczących zachorowań i zgonów, wprowadzanie społeczności międzynarodowej w błąd lub zinfiltrowanie Światowej Organizacji Zdrowia, domagając się przy tym, by Pekin został ze swojego postępowania rozliczony²⁴. Strona chińska zaś, zarówno za pośrednictwem kanałów rządowych, jak i sieci społecznościowych, rozpowszechniała na szeroką skalę fake newsy i teorie spiskowe. Sugerowały one m.in.: udział amerykańskich żołnierzy w przeniesieniu wirusa do Wuhanu, plany wprowadzenia przez USA lockdownu na poziomie ogólnokrajowym (do czego nie doszło) czy też tuszowanie przez Amerykanów rzeczywistej skali pandemii i jej skutków w kraju²⁵. Przedmiotem ataku byli także sojusznicy USA, w szczególności Australia (domagająca się od WHO ustalenia pochodzenia wirusa)²⁶.

Niektórzy analitycy zwracają uwagę na stosunkowo dobrą, jak na pierwsze tego typu tak szeroko zakrojone działania, koordynację przez Chiny swoich obliczonych na dezinformację i walkę psychologiczną wysiłków, w tym takie ich cechy, jak m.in.: rozpowszechnianie przekazu w różnych językach jednocześnie, twórcze omijanie przepisów dotyczących wykupywania reklam politycznych w mediach społecznościowych, skoordynowane akcje botów wzmacniające określoną narrację (np. w związku z kampanią adresowaną do Włoch)²⁷.

Rosja w swoich działaniach obliczonych na dywersję psychologiczną również wykorzystywała instrumenty dyplomacji publicznej. Podobnie jak Chiny wysyłała wsparcie do państw mocno dotkniętych skutkami COVID-19. Przykład stanowi misja medyczna nazwana „From Russia with Love”. Dziennik *La Stampa* skrytykował działania Rosji, zauważając, że Władimir Putin wykorzystuje dramat Włochów do realizacji własnych celów geostrategicznych, a większość dostarczonego przez Rosjan sprzętu określając jako bezużyteczny²⁸. W dodatku pod pretekstem dezynfekcji Rosjanie intensywnie zbierali na terytorium Włoch dane wywiadowcze²⁹. Następnie Moskwa wysłała samolot ze sprzętem medycznym do USA, co Donald Trump ocenił jako „bardzo miły gest”³⁰. Tym aktem rzekomej dobrej woli towarzyszył jednocześnie intensywny lobbing za zniesieniem sankcji nałożonych na Rosję w następstwie agresji na Krym i wschodnią Ukrainę – rezygnacja z nich miałaby umożliwić władzom w Moskwie, wedle

²⁴ K. Manson, „Donald Trump calls on UN to hold China responsible for Covid-19”, *Financial Times*, 22 września 2020 r.

²⁵ E. Chan, op. cit., s. 153–154.

²⁶ Ibidem, s. 152–153.

²⁷ EEAS Special Report Update...

²⁸ Za: A. Giuffrida, A. Roth, „Moscow’s motives questioned over coronavirus aid shipment to Italy”, *The Guardian*, 27 kwietnia 2020 r.

²⁹ D. Cristiani, „Russian motives behind helping Italy’s coronavirus response: A multifaceted approach”, *Eurasia Daily Monitor* 2020, t. 17 (47).

³⁰ R. Dixon, „Trump called Russia’s coronavirus aid to U.S. ‘very nice.’ Putin may use it as a propaganda coup”, *The Washington Post*, 2 kwietnia 2020 r. (tłum. P.Ś.).

oficjalnej retoryki, skuteczniejsze świadczenie pomocy państwom poszkodowanym przez pandemię koronawirusa³¹.

Rdzeniem rosyjskiej dezinformacji w związku z COVID-19 była jednak propaganda medialna. W powiązanych z Kremlm mediach tradycyjnych dyskredytowano państwa Zachodu i ich politykę w związku z pandemią – zamknięcie granic w obrębie strefy Schengen określano jako akt słabości, bezradności i dowód na to, że państwa te (i UE jako organizacja międzynarodowa) nie radzą sobie z wyzwaniem i dbają wyłącznie o własne interesy (aby podważyć w ten sposób europejską solidarność), co dopełnia obraz upadku Zachodu, który nie może równać się z Rosją pod względem sprawczości i skuteczności działania³².

Jednak kluczowym narzędziem propagandy i dezinformacji po raz kolejny okazały się dla Rosji media społecznościowe. W działaniach prowadzonych za ich pośrednictwem dostrzec można wiele elementów właściwych rosyjskiej koncepcji wojny psychologicznej, które przywołuje Daniel Ventre, w szczególności zaś: 1) odwrócenie uwagi (przez dezinformację), 2) zdezorientowanie, przytłoczenie dużą liczbą wzajemnie sprzecznych informacji, 3) zidentyfikowanie słabości przeciwnika i ich nagłaśnianie, by uczynić je celem ataku, 4) generowanie podziałów (tu: w wymiarze zarówno wewnątrzpaństwowym, jak i międzynarodowym, np. UE lub NATO), 5) pacyfikacja, uśpienie czujności (tu: np. dostawy pomocy medycznej), 6) skierowanie uwagi przeciwnika na fałszywe problemy³³. W rosyjskich narracjach często stosowaną metodą było także budowanie zniekształconego przekazu na bazie informacji częściowo prawdziwych, choć często o niewielkim rzeczowym znaczeniu³⁴.

Treści te nierzadko wpisywały się w motywy obecne od lat w rosyjskim dyskursie dotyczącym problematyki międzynarodowej – stawianie się w roli ofiary polityki Zachodu (np. w kontekście wiązania pandemii COVID-19 z programami rozwoju amerykańskiej broni masowego rażenia³⁵), podminowywanie jedności państw NATO i UE oraz budowanie negatywnego wizerunku tych instytucji (*vide* fake newsy o manewrach „Defender Europe 20” jako ognisku wielu zakażeń koronawirusem czy też o blokowaniu przez niektóre państwa UE dostaw sprzętu medycznego innym jej członkom³⁶) lub krytyka postawy Zachodu wobec Ukrainy (rzekomo porzuconej, pozostawionej

³¹ R. Weitz, *Assessing the Russian Disinformation Campaign During COVID-19*, International Center for Defence and Security, 13 listopada 2020 r., <https://icds.ee/en/assessing-the-russian-disinformation-campaign-during-covid-19/> [dostęp: 6.01.2021].

³² Y. Brovdiy, op. cit., s. 1–2. Autorka przywołuje wypowiedzi z rosyjskich mediów głoszące, że „Unia Europejska stoi bezczynnie, kiedy COVID-19 masowo zabija, a gospodarcze tsunami za moment przytłoczy Europę” lub że: „zachodni humanocentryczny system wartości upadł” (tłum. P.Ś.).

³³ Na podstawie: D. Ventre, *Information Warfare*, John Wiley & Sons, Hoboken 2016, s. 232–233.

³⁴ R. Weitz, op. cit.

³⁵ Y. Brovdiy, op. cit.

³⁶ A. Legucka, M. Przychodniak, op. cit.

bez pomocy na okoliczność pandemii)³⁷. W dodatku 28 lipca 2020 r. *The New York Times* doniósł o posiadanych przez USA informacjach dotyczących zaangażowania rosyjskich służb specjalnych, Głównego Zarządu Wywiadowczego (GRU) i Służby Wywiadu Zagranicznego (SWR), w działania obliczone na dezinformację w sieci za pośrednictwem określonych serwisów internetowych³⁸.

Jednak najbardziej brzemiennym w skutki działaniem Rosji w środowisku internetowych sieci społecznościowych, o wiele trudniejszym do powiązania z jej polityczną narracją, było propagowanie na szeroką skalę teorii spiskowych związanych z pandemią COVID-19. Szczególne znaczenie spośród nich należy przypisać tym, które negowały wiedzę medyczną, utrudniając w ten sposób sprawne przeciwdziałanie skutkom pandemii, zwłaszcza zaś podsycającym popularność ruchów antyszczepionkowych. Zgodnie z raportem Amerykańskiego Towarzystwa Zdrowia Publicznego jeszcze z 2018 r., ok. 93% treści o takim charakterze publikowanych w serwisie Twitter (w amerykańskiej sieci) wygenerowanych zostało przez powiązane z Rosją boty lub trolle³⁹. Analitycy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) zwracają jednak uwagę, że w związku z opracowaniem wzbudzającej liczne wątpliwości szczepionki na COVID-19 pod nazwą Sputnik V i akcją szczepień na terytorium tego państwa zasięg prowadzonych kampanii dezinformacji musiał zostać nieco ograniczony, aby częściowo zapobiec ich potencjalnym skutkom w samej Rosji (ze względu na dalece mniejszy niż w przypadku chińskim zakres cenzury Internetu przez Kreml)⁴⁰, gdzie liczba zachorowań oraz zgonów i tak okazała się jedną z największych w skali świata.

Spektrum teorii spiskowych wokół pandemii koronawirusa było jednak znacząco szersze. Dotyczyły one m.in. kwestii: 1) pochodzenia wirusa (który miałby się wywodzić np. z programów broni biologicznej USA lub Chin bądź być efektem ubocznym uruchamiania infrastruktury sieci 5G), 2) fałszywej pandemii (bagatelizowania skutków choroby wywoływanej przez COVID-19 lub zaprzeczania jej istnieniu), 3) upolitycznienia pandemii i jej wykorzystania do ograniczenia zakresu wolności osobistej⁴¹ (przez różne podmioty inicjujące, w tym m.in. Światową Organizację Zdrowia, Billa Gatesa i jego inicjatywy czy też szeroko pojęte elity), 4) metod zapobiegania i leczenia

³⁷ EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic, European External Actions Service, 1 kwietnia 2020 r., <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic/> [dostęp: 11.01.2021].

³⁸ J.E. Barnes, D.E. Singer, „Russian intelligence agencies push disinformation on pandemic”, *The New York Times*, 28 lipca 2020 r.

³⁹ Za: D.A. Broniatowski et al., „Weaponized health communication: Twitter bots and Russian trolls amplify the vaccine debate”, *American Journal of Public Health* 2018, nr 10, s. 1379–1382.

⁴⁰ EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic (Update May–November), European External Actions Service, 2 grudnia 2020 r., <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-may-november/> [dostęp: 11.01.2021].

⁴¹ Teorie te łączyły się ze sprzeciwem wobec szczepień, uzasadnianym np. tezą o wszczepianiu podskórnych chipów.

choroby wywołanej przez koronawirusa (z jednej strony podważanie skuteczności zaordynowanych przez państwa środków, np. noszenia maseczek ochronnych lub dezynfekcji, z drugiej – sugerowanie alternatywnych metod leczenia, m.in. przez różne środki właściwe medycynie niekonwencjonalnej, jak również spożywanie alkoholu, narkotyków lub wybielacza⁴²43). W myśl badań The Royal Society na temat podatności użytkowników sieci na teorie spiskowe dotyczące COVID-19 zdecydowana ich większość deklaruje sceptycyzm wobec tego typu prób wyjaśniania rzeczywistości – największą skłonność ku temu wykazywały osoby czerpiące wiedzę przede wszystkim z portali społecznościowych, wykazujące (bez większej korelacji z poglądami politycznymi) brak zaufania do polityków, mediów i naukowców oraz będące zwolennikami innych teorii spiskowych⁴⁴. Oczywiście podkreślić należy, że przypisanie wszystkich obecnych w sieci teorii spiskowych dotyczących COVID-19 aktywności strony rosyjskiej mijaloby się z prawdą – wiele środowisk politycznych prowadzi tego typu kampanie na użytek wewnętrzny, czego najlepszym przykładem niektóre komunikaty prezydenta Trumpa⁴⁵.

Trudno orzec, czy działania w zakresie dezinformacji prowadzone przez Chiny i Rosję były w jakikolwiek sposób ze sobą koordynowane. Wśród analityków napotkać można dwugłos opinii na ten temat⁴⁶. Departament Stanu USA dostrzegł wspólne elementy obecne zarówno w chińskim, jak i rosyjskim przekazie medialnym dotyczącym COVID-19⁴⁷. Przykład powtarzania przez obie strony tych samych tez stanowi teoria o rzekomym wyprodukowaniu wirusa w amerykańskim laboratorium wojskowym na terytorium Gruzji⁴⁸.

⁴² *Coronavirus Disease (COVID-19) Advice for the Public: Mythbusters*, World Health Organization, 23 listopada 2020 r., <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters> [dostęp: 11.01.2021].

⁴³ Na podstawie: M. Krawczyk, K. Mikulski, *Covid-19: dezinformacja w polskiej cyberprzestrzeni*, Instytut Kościuszki, Kraków 2020, s. 14–16.

⁴⁴ J. Roozenbeek et al., „Susceptibility to misinformation about COVID-19 around the world”, *Royal Society Open Science*, 14 października 2020 r., <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rsos.201199> [dostęp: 11.01.2021].

⁴⁵ „Trump, aides flirt with China lab coronavirus conspiracy theory”, *Al Jazeera*, 17 kwietnia 2020 r., <https://www.aljazeera.com/news/2020/4/17/trump-aides-flirt-with-china-lab-coronavirus-conspiracy-theory> [dostęp: 11.01.2021].

⁴⁶ Zob. A. Legucka, M. Przychodniak, op. cit. (stanowisko sceptyczne); R. Weitz, op. cit. (stanowisko twierdzące).

⁴⁷ *Briefing on Disinformation and Propaganda Related to COVID-19*, U.S. Department of State, 27 marca 2020 r., <https://www.state.gov/briefing-with-special-envoy-lea-gabrielle-global-engagement-center-on-disinformation-and-propaganda-related-to-covid-19/> [dostęp: 11.01.2021].

⁴⁸ *EEAS Special Report Update: Short Assessment of Narratives and Disinformation Around the COVID-19 Pandemic (Update 23 April – 18 May)*, European External Action Service, 20 maja 2020 r., <https://euvs-disinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-updated-23-april-18-may/> [dostęp: 11.01.2021].

Środki zaradcze w dyspozycji Zachodu

Dezinformacja w związku z pandemią koronawirusa ukazała jednak pozytywy, gdy mowa o radzeniu sobie przez struktury Zachodu z próbami zewnętrznego oddziaływania tego typu, co dowodzi wyciągnięcia pewnych wniosków w stosunku do wydarzeń z 2016 r. Choć także na obszarze euroatlantyckim nie zabrakło środowisk i polityków głoszących nieprawdziwe, obliczone na efekt propagandowy, lecz szkodliwe z punktu widzenia zdrowia publicznego informacje o COVID-19, z Donaldem Trumpem na czele⁴⁹, wiele podmiotów na bieżąco dyskredytowało opisywane w tekście kampanie propagandowe i dezinformacyjne. Problemem stało się jednak odpowiednio szerokie rozpowszechnienie kontrprzekazu.

Pewne instrumentarium mechanizmów zapobiegających dezinformacji wypracowała Unia Europejska w ramach Planu działania przeciwko dezinformacji z 2018 r. Można w tym kontekście przywołać w szczególności stosowne raporty ESDZ (w ramach działu komunikacji strategicznej, zwłaszcza grupy zadaniowej EastStrat Com), publikowane na stronie www.euvdisinfo.eu – wedle informacji ESDZ do końca listopada zidentyfikowano 640 fake newsów obecnych w przestrzeni informacyjnej⁵⁰ – a także System Wczesnego Ostrzegania o kampaniach dezinformacyjnych, służący państwom UE do wymiany informacji i koordynowania ich działań w zakresie środków zaradczych. Upowszechnianiu rzetelnej wiedzy medycznej w związku z pandemią służyć ma z kolei European Science Media Hub będący inicjatywą Parlamentu Europejskiego⁵¹. Wśród inicjatyw multilateralnych określoną aktywnością, w szczególności analityczną, wykazały się w omawianym kontekście także NATO – zwłaszcza tzw. Zadaniowe Grupy Badawcze działające w ramach Organizacji NATO ds. Nauki i Technologii (NSTO) oraz centra doskonałości zajmujące się problematyką komunikacji strategicznej (bazujące w Rydze) i wojny hybrydowej

⁴⁹ Poza przypisywaniem Chinom odpowiedzialności za pandemię Trump przez długi czas bagatelizował jej skalę, głosząc nieuprawnione tezy, m.in. o bezobjawowości 99% przypadków zakażenia (za: D. Smith, „Trump claims 99% of US COVID-19 cases are ‘totally harmless’ as infections surge”, *The Guardian*, 5 czerwca 2020 r.). Ponadto fałszywie zapowiadał perspektywę produkcji szczepionek i lekarstw na COVID-19 (za: D. Wolfe, D. Dale, „It’s going to disappear”: A timeline of Trump’s claims that COVID-19 will vanish”, CNN International, 31 października 2020 r., <https://edition.cnn.com/interactive/2020/10/politics/covid-disappearing-trump-comment-tracker/> [dostęp: 11.01.2021]), a także nie zaprzeczył skuteczności leczenia wirusa za pomocą wybielacza (za: K. Rogers, C. Hauser, A. Yuhas, M. Haberman, „Trump’s suggestion that disinfectants could be used to treat coronavirus prompts aggressive pushback”, *The New York Times*, 24 kwietnia 2020 r.).

⁵⁰ Napotkać można jednak głosy sugerujące, że UE łagodziła swój przekaz w tym zakresie pod presją Chin. Zob. S.L. Vériter, C. Bjola, J.A. Koops, „Tackling COVID-19 disinformation: Internal and external challenges for the European Union”, *The Hague Journal of Diplomacy* 2020, nr 4, s. 576. Z pewnością na krytykę zasługuje fakt, że wzmiankowana strona prowadzona jest jedynie w sześciu językach, pośród których brakuje języków państw silnie narażonych na dezinformację, takich jak Polska, Węgry czy państwa bałtyckie, za to treść tłumaczona jest na rosyjski, niebędący oficjalnym językiem żadnego z państw UE, co jednocześnie stwarza Rosji pewne ułatwienia.

⁵¹ Zob. <https://sciencemediahub.eu/> [dostęp: 11.01.2021].

(z siedzibą w Helsinkach) – jak również UNESCO realizujące funkcję edukacyjną na rzecz rozpoznawania propagandy i dezinformacji.

Aktywność Stanów Zjednoczonych w tym zakresie była oceniana gorzej niż UE⁵², w czym z pewnością nie pomogło podejście prezydenta Donalda Trumpa do dezinformacji i fake newsów. Mimo to istotną rolę w zakresie dyplomacji publicznej odegrało Global Engagement Center działające w strukturze Departamentu Stanu⁵³, jak również – w zakresie rozpoznawania zagrożenia dezinformacją – Federalne Biuro Śledcze⁵⁴. Kluczową kwestią okazała się jednak współpraca z wielkimi korporacjami IT na rzecz przeciwstawiania się omawianemu zjawisku – Stanom Zjednoczonym nie udało się ani przyjąć w tym zakresie stosownego prawodawstwa, ani porozumieć ze wspomnianymi spółkami co do wypracowania stałych mechanizmów tego typu współdziałania, czego przykład stanowić może odmowa usunięcia przez Twittera na wniosek Global Engagement Center 250 tys. kont rozsiewających fake newsy, zidentyfikowanych jako powiązane z Chinami boty⁵⁵.

Zauważyć jednak należy, że serwisy społecznościowe – w tym Facebook, Twitter czy Youtube – choć w ograniczonym zakresie, podjęły jednak pewne działania zapobiegające szerzeniu dezinformacji za ich pośrednictwem, takie jak: usuwanie tego rodzaju kont, oznaczanie umieszczanych materiałów odpowiednimi etykietkami wskazującymi na ich ograniczoną wiarygodność (lub fakt powiązania z rządem danego państwa) czy też pewne formy *fact-checkingu* na bieżąco. Stąd próby poszukiwania forów alternatywnych i, w rezultacie, rosnąca popularność bardziej niszowych portali społecznościowych, w których zakres możliwości moderowania treści pozostaje ograniczony, np. Parler czy Gab, niepodlegających ograniczeniom właściwym największym tego typu serwisom.

*

Światowa Organizacja Zdrowia określiła stan wywołany dezinformacją związaną z pandemią COVID-19 mianem *infodemii*⁵⁶, co wskazuje na globalny charakter zjawiska i skalę jego destrukcyjnego oddziaływania. Wydaje się, że można potraktować ją jako kolejny, po wydarzeniach z 2016 r., akt wymierzonej w Zachód szeroko zakrojonej akcji dezinformacyjnej z użyciem instrumentarium nowych mediów masowych. Choć jej skuteczność ocenić należy jako dalece mniejszą w stosunku do wspomnianych wcześniejszych działań⁵⁷, to po raz kolejny uwidoczniła ona rosnące znaczenie

⁵² Zob. np. Y. Brovdiy, op. cit.

⁵³ Zob. <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/global-engagement-center/> [dostęp: 11.01.2021].

⁵⁴ Zob. <https://www.fbi.gov/coronavirus> [dostęp: 11.01.2021].

⁵⁵ Za: Y. Brovdiy, op. cit.

⁵⁶ Za: <https://www.who.int/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation> [dostęp: 11.01.2021].

⁵⁷ Badanie Pew Research Center z października 2020 r. wykazało rekordowo wysoki odsetek negatywnych opinii na temat Chin wśród społeczeństw wybranych państw OECD. Równie źle oceniona została polityka

komunikacji strategicznej oraz skalę zagrożeń, jakie płyną z tzw. *grassroot disinformation*, często wymykającej się spod kontroli podmiotów inicjujących. Do takiego stanu rzeczy przyczynia się ponadto polityka portali społecznościowych i innych serwisów internetowych, obliczona na generowanie *kliknięć (clickbait)*, a więc coraz większego ruchu sieciowego (m.in. w kontekście wyświetlania reklam). Wydaje się jednak, że wydarzenia, jakie rozegrały się na Kapitolu 6 stycznia 2021 r., w kontekście restrykcyjnych środków powziętych w reakcji na nie przez największe korporacje branży IT, stwarzają nadzieję na pewien punkt zwrotny w odniesieniu do rzeczonoego procederu.

The fog of falsehoods: Chinese and Russian anti-western COVID-19 disinformation

COVID-19, the first pandemic of the time of globalization and of widespread access to the Internet, as an effect of the virus whose aetiology and effects are unknown, created a favourable atmosphere for disinformation and propaganda campaigns. China and Russia made ample use of it, heading for accomplishing their geostrategic purposes, particularly to weaken the Euroatlantic bloc. They launched an extensive campaign using the tools of public diplomacy, of traditional as well as social media, where they spread a message that was favourable to them and very detrimental to the efforts of Western countries trying to curb the effects of the pandemic (because it e.g. propagates fake news and conspiracy theories concerning COVID-19).

Keywords: COVID-19, Coronavirus, propaganda, disinformation, psychological warfare, China, Russia, social media, public diplomacy, conspiracy theories

Słowa kluczowe: COVID-19, koronawirus, propaganda, dezinformacja, wojna psychologiczna, Chiny, Rosja, media społecznościowe, dyplomacja publiczna, teorie spiskowe

ChRL w związku z pandemią. Za: L. Silver, K. Devlin, C. Huang, *Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries. Majorities Say China Has Handled COVID-19 Outbreak Poorly*, Pew Research Center, Washington 2020, s. 5–17. W dodatku najszerzej rozpowszechnioną w Internecie teorią spiskową o COVID-19 okazała się ta dotycząca wyprodukowania nowego wirusa w laboratorium w Wuhanie. Za: J. Roozenbeek et al., op. cit., s. 5–10.

Piotr Śledź

ORCID 0000-0003-4562-7491

Kalendarium wydarzeń 2020

Europa i Ameryka Północna

1 stycznia – Lider Austriackiej Partii Ludowej (ÖVP), były kanclerz Sebastian Kurz, poinformował o zawarciu porozumienia koalicyjnego z partią Zieloni – Zielona Alternatywa. 7 stycznia rząd Kurza uzyskał wotum zaufania.

5 stycznia – Kandydat Socjaldemokratycznej Partii Chorwacji i były premier w latach 2011–2016, Zoran Milanović, zwyciężył w drugiej turze wyborów prezydenckich, pokonując urzędującą prezydent, Kolindę Grabar-Kitarović.

7 stycznia – Dotychczasowy premier Hiszpanii Pedro Sánchez uzyskał wotum zaufania dla swojego nowego rządu, złożonego z Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE) i Unidos Podemos, popartego przez część mniejszych ugrupowań regionalnych.

13 stycznia – Robert Abela, po przejęciu dzień wcześniej władzy w rządzącej Partii Pracy, zastąpił Josepha Muscata (oskarżanego o korupcję i powiązania z grupami przestępczymi) na stanowisku premiera Malty.

15 stycznia – Rosyjski rząd premiera Dmitrija Miedwiediewa ogłosił podanie się do dymisji. Dzień później Duma wyraziła zgodę na powołanie na stanowisko szefa rządu dotychczasowego zwierzchnika Federalnej Służby Podatkowej, Michaiła Miszustina.

15 stycznia – Izba Reprezentantów USA zdecydowała w głosowaniu o przesłaniu do Senatu artykułów impeachmentu Donalda Trumpa, uruchamiając tym samym proces parlamentarny urzędującego prezydenta. 1 lutego kontrolowany przez republikanów Senat w głosowaniu odrzucił możliwość wezwania świadków w trwającym procesie, a 5 lutego uniewinnił Trumpa od zarzucanych mu czynów – nadużycia władzy i utrudniania pracy Kongresowi.

22 stycznia – Przewodnicząca Rady Państwa (naczelnego sądu administracyjnego), bezpartyjna Katerina Sakellaropoulou, została wybrana przez parlament Grecji na stanowisko prezydenta tego państwa.

22 stycznia – Brytyjska Izba Lordów zrezygnowała z forsowania poprawek do przyjętej przez Izbę Gmin 20 grudnia 2019 r. ustawy o warunkach wyjścia Wielkiej Brytanii

z UE, co implikowało opuszczenie 31 stycznia przez to państwo Unii, a do końca 2020 r. – obowiązywanie okresu przejściowego, w którym Londyn, pozostając członkiem jednolitego rynku UE, unii celnej, płatnikiem składek do unijnego budżetu oraz podmiotem prawa UE, negocjował z Brukselą warunki trwałego porozumienia o wzajemnych stosunkach i współpracy. 24 stycznia przewodniczący: Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, podpisali umowę o brexicie. 29 stycznia została ona ratyfikowana przez Parlament Europejski. O północy 31 stycznia Wielka Brytania przestała być państwem członkowskim UE.

27 stycznia – Premier Słowenii Marjan Šarec podał swój rząd do dymisji. Nowy gabinet utworzyły cztery partie centrowe i centroprawicowe, z chadecką Słoweńską Partią Demokratyczną na czele, a jego szefem został Janez Janša, który po raz trzeci objął funkcję premiera.

31 stycznia – Polska podpisała umowę o zakupie 32 myśliwców V generacji Lockheed Martin F-35A Lightning II za niemal 18 mld zł. Decyzja nie została poprzedzona procedurą przetargową ani nie zakładała choćby częściowej kompensacji zakupu w jakiejkolwiek formie.

5 lutego – Parlament Rumunii przegłosował wotum nieufności dla technicznego rządu Ludovica Orbana. Mimo to dwa dni później prezydent państwa, Klaus Iohannis, powierzył Orbanowi misję utworzenia nowego gabinetu. 24 lutego rumuński Trybunał Konstytucyjny uznał jednak ten ruch za niekonstytucyjny. W związku z tym dwa dni później jako tymczasowy premier został desygnowany dotychczasowy minister finansów – Florin Cîțu, natomiast przez wzgląd na pandemię koronawirusa parlament zagłosował 14 marca za udzieleniem rządowi Orbana wotum zaufania.

8 lutego – Liberalna partia Fianna Fáil zdobyła najwięcej mandatów w wyborach do Zgromadzenia Irlandii. Mimo najwyższego poparcia społecznego o jedno miejsce mniej w irlandzkiej izbie niższej zajęła lewicowa partia Sinn Féin. Trzeci wynik wyborczy uzyskała rządząca do tej pory centroprawicowa Fine Gael premiera Leo Varadkara. 15 czerwca Fianna Fáil, Fine Gael oraz Partia Zielonych zawarły porozumienie o utworzeniu wspólnego rządu. Na czele stanął lider liberalów, Micheál Martin. Leo Varadkar, na mocy umowy koalicyjnej, ma ponownie objąć stanowisko premiera w grudniu 2022 r.

19 lutego – Jeden z najważniejszych doradców Władimira Putina i współautorów politycznej koncepcji funkcjonowania współczesnej Rosji, Władisław Surkow, zrezygnował z zajmowanych stanowisk.

28 lutego – Początek manewrów NATO „Defender Europe 20” z udziałem 37 tys. żołnierzy (w tym ok. 20 tys. amerykańskich, co stanowi największą w XXI w. dyslokację sił US Army do Europy). Ich zakres, ze względu na pandemię COVID-19, znacząco jednak ograniczono.

29 lutego – Konserwatywna partia Zwyczajni Ludzie i Niezależne Osobowości (OLaNO) zdobyła najwięcej mandatów do Rady Narodowej, pokonując rządzący Słowacją od ośmiu lat centrolewicowy Smer. 21 marca nowym premierem Słowacji został Igor Matovič, lider OLaNO, z poparciem mniejszych prawicowych i centrowych partii.

2–11 marca – Ćwiczenia NATO „Cold Response” na terytorium Norwegii z udziałem kilkunastu tysięcy żołnierzy. Z powodu pandemii koronawirusa ich zakres został jednak znacząco ograniczony, a same manewry zakończone tydzień wcześniej, niż planowano.

4 marca – Ukraińska Rada Najwyższa przyjęła dymisję premiera Oleksija Honczaruka i przegłosowała wotum zaufania dla rządu Denysa Szmyhala – dotychczasowego wicepremiera.

10–11 marca – Rosyjska Duma przegłosowała liczne poprawki do konstytucji. Część z nich dotyczyła kwestii ustrojowych, w tym ograniczenia liczby kadencji prezydenta do dwóch (bez uwzględniania dotychczasowych), co umożliwi Władimirowi Putinowi start w kolejnych wyborach prezydenckich. Pozycję prezydenta wzmacniają dodatkowo m.in. zasadnicze kierownictwo nad pracami rządu, przejęcie kontroli nad częścią resortów (w tym tzw. siłowymi) oraz osłabienie premiera względem prezydenta i większe podporządkowanie głowie państwa Sądowi Konstytucyjnego i Sądowi Najwyższego. Przewidziano także immunitet dla byłych prezydentów i zapewniono im miejsce w Radzie Federacji. Wzmocniono ponadto kompetencje Rady Państwa (dotychczas organu *stricte* doradczego) oraz osłabiono pod tym względem władze lokalne. W przeprowadzonym w dniach 25 czerwca – 1 lipca referendum według oficjalnych wyników zmiany poparło ponad 78,5% głosujących. 3 lipca Władimir Putin podpisał dekret, w myśl którego nowy tekst konstytucji stał się obowiązujący.

27 marca – Macedonia Północna jako 30. państwo przystąpiła do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

27 marca – Węgierski parlament przyjął ustawę przedłużającą bezterminowo stan wyjątkowy, wprowadzony 11 marca w związku z epidemią koronawirusa. Prawo to znacząco rozszerza uprawnienia władzy wykonawczej, przewidując m.in.: bezterminowe zawieszenie prac parlamentu i możliwość uchylania obowiązujących ustaw, ustanawianie prawa na mocy rządowych dekretów, zakaz organizacji wyborów i referendów. Zaniepokojenie w związku z kierunkiem dokonywanych zmian wyraziły m.in. UE, Rada Europy, ONZ i OBWE.

5 maja – Niemiecka policja wydała międzynarodowy list gończy za agentem GRU, Dmitrijem Badinem, który według informacji niemieckiego wywiadu odpowiadał m.in. za cyberatak na system teleinformatyczny Bundestagu w 2015 r. (co stanowi podstawę dochodzenia), atak na serwery Światowej Agencji Antydopingowej

(WADA) oraz wyciek wiadomości z prywatnej skrzynki poczty elektronicznej Hillary Clinton przed wyborami na prezydenta USA w 2016 r.

5 maja – Agencje rządowe odpowiadające za cyberbezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii we wspólnym oświadczeniu poinformowały o zintensyfikowanych działaniach hakerskich wobec instytucji odpowiedzialnych za zwalczanie skutków pandemii COVID-19, w tym wykradaniu danych elektronicznych oraz informacji niejawnych.

5 maja – Federalny Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe podważył decyzję Europejskiego Banku Centralnego o wykupie obligacji strefy euro w latach 2015–2018, dostrzegając w tej decyzji naruszenie niemieckiej konstytucji oraz prawa UE (w zakresie ukrytego finansowania państw przez EBC).

24 maja – Początek protestów społecznych na Białorusi o antyrządowym charakterze. Początkowo związane z krytyczną oceną polityki władz w obliczu pandemii manifestacje przybrały na sile w reakcji na działania obozu rządzącego przed wyborami prezydenckimi. Aresztowano potencjalnych opozycyjnych kandydatów – Siergieja Cichanowskiego (vlogera i aktywistę, którego żona Swiatłana została główną kontrkandydatką Alaksandra Łukaszenki w wyborach) oraz Wiktara Babarykę (byłego prezesa Belgasprombanku – banku należącego do rosyjskiego Gazpromu). 29 lipca pod Mińskiem zatrzymano 33 najemników należących do rosyjskiej Grupy Wagnera.

26 maja – Początek rozruchów i zamieszek na dużą skalę na terenie obszaru metropolitalnego Minneapolis-Saint Paul w stanie Minnesota. Ich zarzewiem była śmierć czarnoskórego George'a Floyd'a w następstwie brutalnej interwencji policji. W kolejnych dniach protesty i rozruchy (animowane w dużej mierze przez aktywistów ruchu Black Lives Matter), połączone z aktami przemocy i wandalizmu, wybuchały w wielu miastach, we wszystkich stanach USA. Do podobnych rozruchów w reakcji na policyjną przemoc wobec czarnoskórych doszło 23 sierpnia w Kenosha (Wisconsin) po postrzeleniu Jacoba Blake'a (zginęły w nich dwie osoby) oraz 26 października w Filadelfii po zastrzeleniu Williama Wallace'a Jr.

29 maja – Początek wycieku ogromnej ilości oleju napędowego (w wyniku topnienia wiecznej zmarzliny) ze zbiornika należącego do elektrowni nieopodal Norylska w środkowej Syberii. W ciągu kilkunastu dni do lokalnych wód, w szczególności do rzeki Ambarnaja, dostało się ok. 20 tys. ton oleju napędowego. 3 czerwca prezydent Putin ogłosił wprowadzenie stanu wyjątkowego w związku ze skażeniem okolicy. 12 lipca w Kraju Krasnojarskim w wyniku rozszczelnienia się rurociągu wyciekło ponad 40 ton paliwa lotniczego.

2 czerwca – Prezydent Władimir Putin zatwierdził nową rosyjską doktrynę nuklearną. Zakłada ona m.in. atomową kontrakcję w razie ataku jądrowego lub konwencjonalnego (zagrożającego żywotnym interesom Rosji).

6 czerwca – *The Wall Street Journal* poinformował o decyzji prezydenta Donalda Trumpa, niekonsultowanej z niemieckimi władzami, dotyczącej zmniejszenia liczebności stacjonujących na terytorium Niemiec oddziałów US Army o ok. 11,9 tys. żołnierzy (do poziomu niecałych 25 tys.). 15 czerwca władze USA oficjalnie ogłosiły ten plan. Spośród wycofywanych oddziałów 5,6 tys. żołnierzy miało trafić do innych państw NATO, w szczególności do Belgii (dokąd przeniesiono również Dowództwo Europejskie Stanów Zjednoczonych) i Włoch.

21 czerwca – W zbojkotowanych przez opozycję wyborach parlamentarnych w Serbii samodzielną większość w Zgromadzeniu Narodowym zdobyła koalicja skupiona wokół rządzącej od ośmiu lat konserwatywnej Serbskiej Partii Postępowej premiera Aleksandra Vučića.

27 czerwca – Prezydent Islandii Guðni Jóhannesson uzyskał reelekcję, zdobywając ponad 92% głosów w wyborach.

3 lipca – W ramach rekonstrukcji francuskiego rządu do dymisji podał się wybrany na mera Hawru premier Édouard Philippe. Na nowego szefa rządu desygnowany został Jean Castex, odpowiedzialny uprzednio za strategię wyjścia Francji z lockdownu spowodowanego pandemią koronawirusa. Jedną z przyczyn rekonstrukcji gabinetu były słabe wyniki rządzącej partii La République En Marche! w wyborach władz lokalnych.

3 lipca – Niemiecki parlament przyjął pakiet ustaw zakładających stopniowe odejście (do 2038 r.) od pozyskiwania energii z węgla; obejmuje on m.in. rozłożony w czasie plan zamknięcia kopalni i elektrowni węglowych, a także wypłaty spółkom z branży energetycznej rekompensat o łącznej wysokości ok. 40 mld euro.

5 lipca – Rządząca państwem centroprawicowa Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (HDZ), z premierem Andrejem Plenkovićem na czele, zwyciężyła w wyborach parlamentarnych, pokonując koalicję partii centrolewicowych Restart. Koalicję rządzącą uzupełnili przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych. 24 lipca Zgromadzenie Chorwackie udzieliło nowemu rządowi Plenkovicia wotum zaufania.

10 lipca – Holandia złożyła przeciw Rosji skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z zestrzeleniem 17 lipca 2014 r. samolotu malezyjskich linii lotniczych nad terytorium wschodniej Ukrainy, w wyniku czego śmierć poniosło 298 osób, w większości Holendrów.

10 lipca – Komisja Europejska poinformowała o włączeniu waluty bułgarskiej (lew) i chorwackiej (kuna) do mechanizmu ERM II. W przypadku utrzymania przez obie waluty stabilnego kursu w 2023 r. Bułgaria i Chorwacja mogą zostać przyjęte do strefy euro.

10 lipca – Początek masowych protestów społecznych w Bułgarii. Początkowo były one demonstracją antyrządową w związku z aresztowaniem dwóch współpracowników

premiera Bojko Borisowa. Nasiliły się po dotkliwym pobiciu przez policję protestującego studenta. W odpowiedzi na protesty 24 lipca dokonano rekonstrukcji rządu.

12 lipca – Andrzej Duda uzyskał reelekcję w wyborach prezydenckich, pokonując reprezentującego opozycję Rafała Trzaskowskiego (poparcie obu kandydatów przekroczyło 10 mln głosów).

15 lipca – Rządząca Macedonią Północną partia Socjaldemokratyczny Związek Macedonii, z byłym premierem Zoranem Zaewem na czele, zwyciężyła w wyborach parlamentarnych. Wspólny rząd utworzyła z dwiema partiami reprezentującymi albańską mniejszość narodową. Na jego czele stanął Zaew, a na sto dni przed końcem kadencji parlamentu ma go zastąpić osoba pochodzenia albańskiego.

15 lipca – Cyberatak na konta Twittera należące do osób publicznych (w tym czołowych amerykańskich polityków i biznesmenów). Departament Sprawiedliwości USA poinformował 31 lipca, że za przeprowadzenie ataku odpowiadał 17-letni licealista z Florydy.

17–21 lipca – W Brukseli odbył się szczyt Rady Europejskiej poświęcony ustaleniu ram unijnego budżetu na lata 2021–2027. Przywódcy państw członkowskich uzgodnili wysokość Funduszu Odbudowy Next Generation EU do wykorzystania w ciągu najbliższych 3–4 lat na 750 mld euro (390 mld to bezzwrotne dotacje, a 360 mld – nisko oprocentowane pożyczki), a regularnego siedmioletniego budżetu UE – 1,074 bln euro. Istotną okoliczność stanowi powiązanie wypłaty środków budżetowych z przestrzeganiem zasad traktatowych UE, w tym praworządności, a także z unijnymi celami polityki klimatycznej. Środki przyznane Polsce z obu pul wyniosą ok. 125 mld euro (oraz 34 mld euro w nisko oprocentowanych kredytach). W związku z oporem państw będących największymi w UE płatnikami *per capita* znacząco ograniczono wysokość części funduszy w stosunku do pierwotnych propozycji (m.in. dotacji dla rolników, środków na transformację energetyczną czy funduszu spójności). Zredukowano także nakłady na programy z zakresu bezpieczeństwa i obronności, w tym Europejski Fundusz Obronny i program Mobilność Wojskowa. 23 lipca Parlament Europejski przyjął rezolucję krytykującą niektóre aspekty osiągniętego porozumienia. 10 listopada sfinalizowane zostały negocjacje dotyczące nowego budżetu UE między Parlamentem Europejskim a Radą UE, m.in. przez uelastycznienie go w wyniku wprowadzenia stosownych mechanizmów finansowych, zwiększenie nakładów na edukację, naukę i ochronę zdrowia oraz uzależnienie wypłaty środków od przestrzegania zasad praworządności. Mimo początkowych gróźb weta ze strony Polski i Węgier, a także Holandii w związku z kształtem mechanizmu powiązania wypłat z respektowaniem zasady rządów prawa, 10 grudnia państwa UE osiągnęły kompromis co do ostatecznych ustaleń w tym zakresie.

22 lipca – Prezydent Ukrainy Wołodymyr Zelenski poinformował o osiągnięciu porozumienia z Rosją (pod auspicjami OBWE) w sprawie całkowitego zawieszenia od

27 lipca działań zbrojnych między ukraińską armią a siłami prorosyjskimi w obwodach donieckim i ługańskim. Jego realizacja ma posłużyć implementacji porozumień mińskich. Mimo przyjęcia tych ustaleń do końca roku dochodziło do starć.

28 lipca – Powstał tzw. Trójkąt Lubelski – format współpracy trilateralnej z udziałem Polski, Litwy i Ukrainy.

9 sierpnia – Odbyły się wybory prezydenckie na Białorusi. Już w ich trakcie odnotowano liczne nieprawidłowości i fałszerstwa. Władze nie zgodziły się na udział obserwatorów OBWE. Według oficjalnie ogłoszonych wyników Alaksandr Łukaszenka otrzymał ok. 80% głosów, a Swiatłana Cichanouska ok. 10%. Wielu Białorusinów kontestowało sposób przeprowadzenia wyborów i ich wyniki, czemu dali wyraz w licznych manifestacjach ulicznych. W trakcie powyborczej nocy doszło do starć z oddziałami wojska i policji, a ok. 3 tys. osób zostało aresztowanych. Swiatłana Cichanouska, zmuszona przez władze do opuszczenia kraju, udała się na Litwę. W kolejnych dniach protesty, obejmujące Mińsk oraz wiele mniejszych miast, przybrały na sile, wspierane przez strajki licznych zakładów pracy. 14 sierpnia Cichanouska ogłosiła swoje zwycięstwo wyborcze i zapowiedziała powołanie Rady Koordynacyjnej, mającej wypracować warunki pokojowego przekazania władzy. Osoby wypuszczone z aresztu, media oraz organizacje broniące praw człowieka informowały o licznych nadużyciach ze strony aparatu państwa, w tym stosowaniu tortur oraz przykładach niehumanitarnego traktowania, jak również atakach na relacjonujących wydarzenia dziennikarzy i próbach ich cenzurowania. 19 sierpnia zwołano specjalny „wideoszczyt” Rady Europejskiej, po którym przywódcy państw UE poinformowali o nieuznaniu wyniku wyborów z 9 sierpnia. 23 sierpnia odbył się największy z opozycyjnych wieców – w Mińsku z udziałem ok. 200 tys. osób. Przez wiele tygodni w dni wolne od pracy organizowano antyrządowe manifestacje z udziałem dziesiątek tysięcy Białorusinów. 27 sierpnia prezydent Rosji Władimir Putin poinformował o utworzeniu specjalnych oddziałów policyjnych gotowych do wsparcia sił białoruskich w razie dalszej eskalacji protestów. 23 września prezydent Łukaszenka został zaprzysiężony na kolejną kadencję. 29 września Wielka Brytania i Kanada ogłosiły nałożenie sankcji (gospodarczych oraz zakazu wjazdu na ich terytorium) na Alaksandra Łukaszenkę i 10 przedstawicieli jego administracji. 26 października rozpoczął się strajk generalny, do którego wezwwała Swiatłana Cichanouska, w odpowiedzi na zignorowanie przez władze postulatów opozycji. 11 listopada w starciach z policją zginął aktywista Roman Bandarenka, co przyczyniło się do intensyfikacji protestów w kolejnych dniach.

15 sierpnia – Podczas wizyty sekretarza stanu USA Mike’a Pompeo w Warszawie podpisano umowę o wzmocnionej współpracy obronnej między obydwojema państwami, umożliwiającą relokację ok. tysiąca amerykańskich żołnierzy z Niemiec do baz w Polsce. Koszty ich pobytu (ok. 0,5 mld USD rocznie), zgodnie z ustaleniami, pokryje strona polska.

17–20 sierpnia – Odbyła się, przeprowadzona w części wirtualnie, narodowa konwencja Partii Demokratycznej, w trakcie której nominację jako kandydat na prezydenta USA oficjalnie otrzymał zwycięzca prawyborów, wiceprezydent USA w latach 2009–2017, Joe Biden. Kandydatką na wiceprezydenta ogłoszono senator z Kalifornii i była prokurator generalną tego stanu Kamalę Harris.

18 sierpnia – Komisja Senatu USA ds. służb specjalnych opublikowała raport wskazujący w konkluzji na liczne próby wywierania wpływu na wynik wyborów prezydenckich w 2016 r. przez Rosję na korzyść kandydatury Donalda Trumpa.

20 sierpnia – W Tomsku doszło do próby otrucia lidera rosyjskiej opozycji Aleksieja Nawalnego. 22 sierpnia Nawalny został przetransportowany na leczenie do szpitala w Berlinie. 2 września kanclerz Angela Merkel ogłosiła, że do próby otrucia wykorzystano bojowy środek trujący „nowiczok” (podobnie jak w przypadku Siergieja Skripała w 2018 r.).

24 sierpnia – Cyberatak na serwery norweskiego parlamentu. 13 października norweskie MSZ poinformowało, że za jego przeprowadzenie odpowiada Rosja.

26 sierpnia – Nowym ministrem spraw zagranicznych RP został dotychczasowy przewodniczący sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, Zbigniew Rau.

30 sierpnia – Rządząca Czarnogorą centrolewicowa i proeuropejska Demokratyczna Partia Socjalistów Czarnogóry zwyciężyła w wyborach parlamentarnych, pokonując niewielką różnicą głosów prawicowo-populistyczną koalicję „Dla Przyszłości Czarnogóry”. 4 grudnia parlament udzielił wotum zaufania rządowi opozycyjnych dotąd ugrupowań; na jego czele stanął centrowy intelektualista i filantrop Zdravko Krivokapić („Dla Przyszłości Czarnogóry”).

4 września – Serbia i Kosowo pod auspicjami USA podpisały w Waszyngtonie porozumienie o normalizacji relacji gospodarczych. Jednocześnie władze w Prisztinie poinformowały o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z Izraelem (który uznał tym samym Kosowo) oraz zlokalizowaniu swojej ambasady w Jerozolimie (jako pierwsze państwo w większości muzułmańskie).

14 września – Polska zdecydowała o wysłaniu kontyngentu Sił Zbrojnych RP (samolotu patrolowo-rozpoznawczego Bryza oraz do 80 osób) do udziału w operacji obserwacyjno-rozpoznawczej NATO „Tailored Assurance Measures for Turkey”.

1 października – 16 miesięcy po wyborach parlamentarnych w Belgii powołano rząd większościowy siedmiu partii o nastawieniu liberalno-lewicowym. Na jego czele stanął Alexander de Croo – dotychczasowy wicepremier oraz minister rozwoju i finansów z partii Flamandzcy Liberalowie i Demokraci.

1–2 października – Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej w związku z sytuacją na Białorusi, we wschodniej części Morza Śródziemnego oraz w Górskim Karabachu.

W jego trakcie Cypr zablokował możliwość zastosowania sankcji wobec przedstawicieli białoruskich władz, oficjalnie domagając się powiązania tej kwestii z wprowadzeniem restrykcji wobec Turcji za jej działania na Morzu Śródziemnym. Przyjęto też pakiet wsparcia gospodarczego dla Białorusi.

9 października – Holenderski admirał Rob Bauer został wybrany na nowego przewodniczącego Komitetu Wojskowego NATO.

15 października – Premier Rosji Michaił Miszustin wydał rozporządzenie dotyczące otwarcia w Belgradzie biura rosyjskiego resortu obrony w celu umocnienia współpracy wojskowej z Serbią.

16 października – 18-letni uczeń czeczeńskiego pochodzenia dokonał w miejscowości Conflans-Sainte-Honorine (aglomeracja paryska) aktu dekapitacji nauczyciela, Samuela Paty'ego, z zemsty za prezentowanie przezeń karykatur Mahometa w szkole. W kilku francuskich miastach odbyły się marsze w imię potępienia przemocy, a minister spraw wewnętrznych Gérald Darmanin zdecydował o zamknięciu jednego z podparyskich meczetów, gdzie nawoływano do zabicia nauczyciela. 24 października prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan ostro skrytykował Emmanuela Macrona, zarzucając mu negatywny stosunek do francuskich muzułmanów.

22 października – Obradujący w kontestowanym prawnie składzie Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z Konstytucją RP ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży w aspekcie dotyczącym przesłanki możliwości usunięcia ciąży z uwagi na ciężkie i nieodwracalne uszkodzenie płodu. Pokłosiem tej decyzji były masowe protesty uliczne osób sprzeciwiających się faktycznemu zaostreniu przepisów o możliwości przerwania ciąży. 28 października w wiecach i demonstracjach w całej Polsce wzięło udział kilkaset tysięcy uczestników.

25 października – Opozycyjna centroprawicowa partia Związek Ojczyzny – Litewscy Chrześcijańscy Demokraci zdobyła najwięcej mandatów do Sejmu, pokonując rządzącą dotychczas partię Litewski Związek Rolników i Zielonych. 25 listopada zaprzysiężono nowy rząd złożony ze zwycięskiego ugrupowania oraz dwóch mniejszych partii liberalnych i proeuropejskich, którego szefem została Ingrida Šimonytė.

29 października – W ataku nożownika w katedrze w Nicei zginęły trzy osoby. W jego trakcie sprawca wykrzykiwał muzułmańskie hasła. Tego dnia doszło też do zamachu na francuski konsulat w Dżuddzie w Arabii Saudyjskiej.

1 listopada – Władze Cypru zawiesiły program wydawania tzw. złotych paszportów, umożliwiający uzyskanie jego obywatelstwa (a więc także obywatelstwa UE) osobom, które zainwestowały w tym państwie min. 2 mln euro. Kilka tygodni wcześniej telewizja Al-Dżazira poinformowała o masowym wydawaniu cypryjskich paszportów osobom z zarzutami i wyrokami za przestępstwa gospodarcze.

2 listopada – W ataku terrorystycznym w Wiedniu, przeprowadzonym przez 20-letniego islamskiego ekstremistę z użyciem broni palnej, zginęły 4 osoby (napastnik został zabity przez policję), a 22 odniosły obrażenia.

3 listopada – Odbyły się wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych. Ich zwycięzcą okazał się kandydat demokratów Joe Biden, który pokonał urzędującego prezydenta Donalda Trumpa, uzyskawszy łącznie 306 głosów elektorskich. W wyborach zagłosowało ok. 2/3 uprawnionych, najwięcej w epoce powszechnego prawa wyborczego, a na Joe Bidena oddano więcej głosów niż na jakiegokolwiek kandydata w historii USA (ok. 81,26 mln). Dodatkowo Kamala Harris jako pierwsza kobieta została wybrana na stanowisko wiceprezydenta. Donald Trump odmówił uznania porażki, oskarżając organizatorów wyborów, mimo braku dowodów na poparcie swoich tez, o fałszerstwa związane ze zliczaniem głosów korespondencyjnych (te z powodu pandemii COVID-19 stanowiły znaczący odsetek spośród wszystkich oddanych). 14 grudnia Kolegium Elektorskie wybrało Bidena na prezydenta.

5 listopada – Specjalna Izba ds. Kosowa, umiędzynarodowiony sąd badający zbrodnie międzynarodowe popełnione podczas wojny w latach 1998–2000 przez Wyzwoleńczą Armię Kosowa (UÇK), wydała kolejne akty oskarżenia. Jeden z nich dotyczył prezydenta Kosowa, Hashima Thaçiego, który w konsekwencji podał się do dymisji. Tymczasowo obowiązki głowy państwa przejęła przewodnicząca parlamentu Vjosa Osmani. Już następnego dnia Thaçi został przewieziony do Hagi i osadzony w areszcie MTK.

13 listopada – Dominic Cummings, kontrowersyjny główny doradca premiera Wielkiej Brytanii Borisa Johnsona, zrezygnował z pełnionego stanowiska. Przed jego objęciem był głównym strategiem kampanii organizacji Vote Leave, nakłaniającej Brytyjczyków do głosowania za brexitem.

15 listopada – Była premier Moldawii i liderka prozachodniej opozycji, Maia Sandu, zwyciężyła w drugiej turze wyborów prezydenckich, pokonując urzędującą głowę państwa – Igora Dodona związanego z prorosyjską Partią Socjalistów. W związku ze zwycięstwem Sandu rządzący Moldawię socjaliści przegłosowali w parlamencie ustawy ograniczające w pewnych dziedzinach uprawnienia głowy państwa oraz wzmacniające status języka rosyjskiego i nadających z Rosji mediów. Decyzje te spowodowały falę antyrządowych protestów na ulicach Kiszyniowa.

6 grudnia – Partia Socjaldemokratyczna zwyciężyła w wyborach parlamentarnych w Rumunii, pokonując centroprawicową Narodową Partię Liberalną. W rezultacie wywodzący się z przegranej ugrupowania premier Ludovic Orban podał się do dymisji, a na p.o. szefa rządu został desygnowany dotychczasowy minister obrony, gen. Nicolae Ciucă. Dość niespodziewanie wysoki wynik (ok. 9% głosów) uzyskała partia Sojusz dla Jedności Rumunów (AUR) – skrajnie prawicowa, antyeuropejska formacja, postulująca przyłączenie Moldawii. 23 grudnia zaprzysiężono rząd

utworzony przez Narodową Partię Liberalną oraz dwie mniejsze formacje – liberalną 2020 USR-PLUS Sojusz i partię mniejszości węgierskiej – na jego czele stanął były minister finansów w rządzie Orbana, Florin Cițu.

9 grudnia – Europejska Agencja Leków oświadczyła, że padła ofiarą cyberataku ze strony niezidentyfikowanych sprawców, w którym wykradziono dane dotyczące szczepionek na COVID-19.

14 grudnia – Departament Stanu USA poinformował o nałożeniu sankcji na Turcję w następstwie zakupu przez Ankarę rosyjskiego systemu rakiet ziemia–powietrze S-400.

16 grudnia – Trzy agencje federalne USA odpowiedzialne za cyberbezpieczeństwo przyznały, że doszło do cyberataku o bezprecedensowej skali na serwery i systemy komputerowe kilku kluczowych instytucji władz federalnych USA. Według *The New York Times* atak przeprowadziła rosyjska Służba Wywiadu Zagranicznego.

17 grudnia – Dowództwo Sił Kosmicznych USA poinformowało o przeprowadzeniu przez Rosję dwa dni wcześniej testu z użyciem pocisku antysatelitarnego.

24 grudnia – Premier Wielkiej Brytanii Boris Johnson i przewodnicząca KE Ursula von der Leyen ogłosili osiągnięcie kompromisu w sprawie warunków porozumienia regulującego stosunki handlowe między Brukselą a Londynem po upływie okresu przejściowego po brexicie. 30 grudnia umowa została oficjalnie podpisana.

Afryka, Ameryka Łacińska, Australia, Oceania i Azja

2 stycznia – Parlament w Ankarze wyraził zgodę na wysłanie tureckich wojsk do Libii w celu wsparcia sił podległych rządowi Fajiza as-Sarradża w kontekście ofensywy sił dowodzonych przez marszałka Chalifę Haftara, lojalnych wobec skonfliktowanego z rządem parlamentu. 16 stycznia prezydent Recep Tayyip Erdoğan ogłosił początek dyslokowania tureckich wojsk na terytorium Libii.

11 stycznia – Zmarł Kabus ibn Said – sultan Omanu, rządzący tym państwem nieprzerwanie od 1970 r. Jego następcą został kuzyn – Haitham ibn Tarik.

11 stycznia – Prezydent Tajwanu, Tsai Ing-wen, zwyciężyła w wyborach, uzyskując reelekcję i najwyższą w historii liczbę głosów. Jej partia, proniepodległościowa liberalna Demokratyczna Partia Postępu, wygrała wybory do jednoizbowego parlamentu, zdobywając samodzielną większość mandatów.

13 stycznia – Wyrok skazujący byłego prezydenta i premiera Pakistanu, Perveza Musharrafa, na karę śmierci za zdradę stanu i sprzeniewierzenie się konstytucji został unieważniony przez sąd najwyższy z przyczyn proceduralnych.

19 stycznia – W Berlinie odbyła się konferencja pod egidą ONZ dotycząca procesu pokojowego w związku z działaniami zbrojnymi w Libii. W przyjętym dokumencie

końcowym określone zostały kolejne jego etapy: zawieszenie broni, embargo na broń, stworzenie ram nowego systemu politycznego Libii, powołanie jednolitych sił zbrojnych, reformy gospodarcze i finansowe, zapewnienie przestrzegania prawa humanitarnego i praw człowieka oraz zinstytucjonalizowany dialog stron walczących, także w zakresie monitorowania sytuacji w związku z konfliktem zbrojnym. 8 lipca sekretarz generalny ONZ, António Guterres, poinformował o naruszaniu berlińskich ustaleń oraz innych decyzji NZ w związku z eskalacją w II kwartale 2020 r. walk na terytorium Libii (w tym o wzroście liczby ofiar cywilnych o ok. 172% w stosunku do I kwartału, a także rosnącej liczbie walczących tam najemników na usługach państw trzecich).

22 stycznia – Faure Gnassingbé po raz czwarty zwyciężył w wyborach prezydenckich w Togo.

26 stycznia – W wyborach do jednoizbowego parlamentu Peru (Kongresu) najwięcej mandatów zdobyła liberalna partia Akcja Ludowa, pokonując m.in. prawicową Siłę Ludu, mającą uprzednio najwięcej deputowanych.

28 stycznia – Syryjska armia odzyskała kontrolę nad miastem Ma'arrat an-Numan – jednym z największych ośrodków w prowincji Idlib, będącej teatrem intensywnych działań zbrojnych w ramach operacji „Odkupienie” (ze wsparciem wojsk rosyjskich).

1 lutego – Mohammed Tawfiq Allawi został desygnowany na stanowisko premiera Iraku. Nie sformował on jednak rządu, podobnie jak kolejny z wyznaczonych – Adnan al-Zurfi (gubernator prowincji Nadżaf). Misja ta powiodła się dopiero trzeciemu z kandydatów – Mustafie al-Kazimiemu (dotychczasowemu szefowi narodowego wywiadu) – którego gabinet 7 maja uzyskał wotum zaufania. Jego nominację oprotestował Iran i sprzymierzone z Teheranem ugrupowania (Fatah i Hezbollah), obwiniając al-Kazimiego o pomocnictwo w zabójstwie gen. Sulejmaniego.

18 lutego – Dziennikarze BBC ujawnili kolejną partię dokumentów dowodzących prześladowań Ujgurów przez władze Chin w prowincji Xinjiang. 19 lipca *The New York Times* poinformował o wynikach dziennikarskiego śledztwa, w którym ustalono, że są oni wykorzystywani przez chińskie władze do pracy przymusowej.

21 lutego – Odbyła się pierwsza tura głosowania w wyborach do Islamskiego Zgromadzenia Konsultatywnego – irańskiego jednoizbowego parlamentu. Według oficjalnych wyników zdecydowane zwycięstwo odniosły stronnictwa konserwatywne. Reformistyczne ugrupowania opozycyjne wezwały jednak wcześniej swoich zwolenników do bojkotu głosowania, co poskutkowało rekordowo niską frekwencją.

27 lutego – W ramach działań zbrojnych w syryjskiej prowincji Idlib siły rządowe wspierane przez wojska rosyjskie zaatakowały pozycje rebeliantów. W starciach zginęło m.in. 33 żołnierzy tureckich. W odpowiedzi prezydent Erdoğan zapowiedział traktowanie przez Turcję sił podległych al-Asadowi jako wrogich, a także otwarcie na

72 godziny granicy turecko-syryjskiej w celu umożliwienia uchodźcom przedostania się do państw Europy.

1 marca – W następstwie zmiany koalicji rządzącej w Malezji premierem złożonego z partii prawicowych gabinetu został Muhyiddin Yassin, który zastąpił Mahathira Mohamada.

2 marca – Likud zwyciężył w powtórzonych kolejny raz wyborach do Knesetu, pokonując opozycyjną koalicję Niebiesko-Białych. W związku z deklaracjami mniejszych partii co do poparcia rządu misję jego sformowania otrzymał lider Niebiesko-Białych, Benny Gantz. Wbrew przedwyborczym zapowiedziom, w obliczu pandemii koronawirusa, zaproponował on Likudowi utworzenie rządu jedności narodowej, co spowodowało wystąpienie partii Yesh Atid i Telem z koalicji Niebiesko-Białych. 20 kwietnia podpisano porozumienie o powołaniu takiego rządu – na stanowisku premiera przez 1,5 roku miał pozostać Benjamin Netanjahu, a następnie objąć je Benny Gantz. Do koalicji dołączyła również Partia Pracy. Z powodu sporów partyjnych i frakcyjnych porozumienie zostało zerwane, a nieuchwalenie do 22 grudnia budżetu państwa na 2020 r. poskutkowało rozwiązaniem Knesetu. Kolejne, czwarte od kwietnia 2019 r. wybory parlamentarne rozpisano na 23 marca 2021 r.

2 marca – Testy północnokoreańskich rakiet krótkiego zasięgu na Morzu Japońskim. Kolejne tego typu próby przeprowadzono 9, 21 i 25 marca oraz 14 kwietnia.

2 kwietnia – Zatopienie wietnamskiego kutra przez chiński okręt patrolowy na Morzu Południowochińskim w rejonie Wysp Paracelskich. 30 marca Wietnam wystosował do ONZ notę, w której, podobnie jak wcześniej Filipiny i Malezja, wyraził sprzeciw wobec chińskich działań i roszczeń względem rzeczonego terytorium.

15 kwietnia – Rządząca liberalna Partia Demokratyczna Korei zwyciężyła w wyborach parlamentarnych w Korei Południowej, zdobywając samodzielną większość mandatów w Zgromadzeniu Narodowym.

26 kwietnia – Sprzymierzeni uprzednio z jemeńskimi władzami przeciwko rebeliantom Huti przedstawiciele ruchów secesjonistycznych z południa kraju (zrzeszeni w ramach Rady Przejściowej Południa) poinformowali o zerwaniu porozumienia pokojowego z rządem, w tym ustaleń dotyczących ustanowienia w regionie autonomicznej administracji z siedzibą w Adenie, i ogłosili zwierzchnictwo nad podległym sobie terytorium (wprowadzając ponadto na nim stan wyjątkowy). 27 grudnia w Rijadzie, pod auspicjami Arabii Saudyjskiej, został zaprzysiężony nowy jemeński rząd jedności narodowej złożony z przedstawicieli dotychczasowych władz państwa, Rady Przejściowej Południa i islamistycznej partii Al-Islah. 30 grudnia samolot z przybywającymi do Jemenu członkami rządu został zaatakowany na terenie lotniska w Adenie. W ataku zginęło 25 osób, a 110 zostało rannych.

2–4 maja – Eskalacja ataków ze strony bojowników Państwa Islamskiego na terytorium Iraku. W ramach skoordynowanej akcji na północy i południu tego kraju zginęło kilkadziesiąt osób związanych z proirańskimi bojówkami oraz irackimi siłami bezpieczeństwa i wielu cywilów. ISIS zniszczyło także elementy infrastruktury gospodarczej (linie energetyczne) oraz obiekty kultu religijnego.

17 maja – Prezydent Afganistanu Aszraf Ghani oraz premier tego państwa Abdullah Abdullah – kontrkandydaci w zeszłorocznych wyborach prezydenckich (wygranych przez Ghaniego, którego to wyniku nie uznał Abdullah) – zawarli porozumienie o podziale władzy. Zgodnie z nim Abdullah Abdullah objął przewodnictwo rady zajmującej się pertraktacjami z talibami, a przedstawiciele jego środowiska politycznego znaleźli się w składzie rządu.

19 maja – Prezydent Autonomii Palestyńskiej Mahmud Abbas poinformował o zerwaniu zawartych dotychczas ze Stanami Zjednoczonymi i Izraelem porozumień międzynarodowych w reakcji na izraelskie plany aneksji części terytorium Doliny Jordanu.

20 maja – Évariste Ndayishimiye, związany z rządzącą partią, reprezentującą interesy plemienia Hutu, zwyciężył w wyborach na prezydenta Burundi.

27 maja – Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych zatwierdziło plany nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie narodowym, odnoszącej się do Hongkongu. Zmiany dotyczyły ograniczenia działalności opozycyjnej i umożliwienia służbom ChRL działań na jego terytorium. Reformy te oraz restrykcyjna ustawa o ochronie hymnu narodowego wywołały protesty uliczne mieszkańców regionu. Stany Zjednoczone potępiły plany Pekinu, podając w wątpliwość autonomiczny status Hongkongu, i zapowiedziały zniesienie pewnych przywilejów handlowych dla prowincji. 30 czerwca ustawa została ostatecznie przyjęta. Restrykcyjnie spenalizowała m.in. nawoływanie do wyzwolenia Hongkongu, wyrażanie sprzeciwu wobec działań władz ChRL czy też ataki na budynki i zasoby użyteczności publicznej. W reakcji na zmiany jeden z największych ruchów opozycyjnych, Demosisto, zakończył działalność. 3 czerwca premier Boris Johnson uznał, że nowo przegłosowana ustawa narusza brytyjsko-chińską umowę o przekazaniu Chinom zwierzchnictwa nad Hongkongiem z 1984 r., i zapowiedział, że osoby urodzone w czasach brytyjskiego zwierzchnictwa nad tym terytorium mają prawo osiedlenia się w Wielkiej Brytanii, co spotkało się z potępieniem ze strony chińskiej. 14 lipca prezydent Trump ogłosił zniesienie przywilejów dla Hongkongu (zrównanie jego statusu z ChRL) oraz podpisał ustawę o karach dla banków współpracujących z chińskimi urzędnikami odpowiedzialnymi za te reformy, kilka tygodni później zaś nałożył sankcje na czołowych hongkońskich urzędników (w tym szefową administracji, Carrie Lam). 31 lipca Lam poinformowała o przesunięciu o rok zaplanowanych na 6 września wyborów parlamentarnych pod pretekstem zagrożenia epidemicznego (według sondaży większość mandatów uzyskaliby przedstawiciele stronnictw proniepodległościowych). 11 listopada prochiński rząd Hongkongu

usunął ze składu regionalnego parlamentu czterech opozycyjnych deputowanych. Na znak protestu pozostałych 15 posłów opozycji zrezygnowało z mandatów. 3 grudnia w odpowiedzi na działania wobec Hongkongu Departament Stanu USA nałożył ograniczenia wizowe na część urzędników związanych z Komunistyczną Partią Chin.

5 czerwca – Komunikat Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka o pogarszającej się sytuacji ludności cywilnej w związku z konfliktem w Demokratycznej Republice Konga (prowincje Kiwu Północne, Kiwu Południowe i Ituri). Michelle Bachelet poinformowała, że w ciągu poprzednich kilku miesięcy zginęło ok. 1300 cywilów, a ponad pół miliona osób zmuszono do uchodźstwa.

5 czerwca – Libijskie wojska rządowe, wspierane przez siły tureckie, zajęły Tarhunę – ostatnie z większych miast kontrolowanych przez Libijską Armię Narodową marszałka Chalify Haftara, przełamując tym samym ofensywę jej wojsk na Trypolis.

9 czerwca – Korea Północna ogłosiła zerwanie wszelkich kontaktów z Koreą Południową, w tym zamknięcie biura łącznikowego w Kaesong (16 czerwca zostało ono przez władze KRLD wysadzone w powietrze) i likwidację tzw. gorących linii.

15–16 czerwca – Eskalacja trwających od 5 maja starć na granicy chińsko-indyjskiej w spornym rejonie doliny Galwan w zachodnich Himalajach. W potyczkach zginęli żołnierze obydwu armii (20 indyjskich i 43 chińskich). Do starć doprowadziły działania ChRL związane z rozbudową infrastruktury w spornym rejonie granicznym (tzw. Linii Faktycznej Kontroli) oraz kontrakcje ze strony Indii. 23 czerwca obie strony zawarły wstępne porozumienie o załagodzeniu napięć w związku z incydentami. 10 września wydały deklarację o chęci ustabilizowania sytuacji, wycofania wojsk ze spornych obszarów oraz przestrzegania dotychczas przyjętych porozumień. W listopadzie *The Times* doniósł o prawdopodobnym użyciu przez Chiny pod koniec sierpnia broni elektromagnetycznej przeciwko indyjskim żołnierzom w rejonie Ladakh. Byłoby to pierwsze w historii udokumentowane ofensywne zastosowanie tego typu uzbrojenia.

29 czerwca – W Addis Abebie został zastrzelony etiopski muzyk Hachalu Hundessa, zaangażowany w walkę o emancypację prześladowanego w kraju plemienia Oromów. Następstwem zabójstwa były masowe protesty i zamieszki w regionie Oromia, w których w ciągu tygodnia zginęło 156 osób.

1 lipca – Indie ogłosiły zablokowanie możliwości korzystania z 59 chińskich aplikacji, w tym zyskującego globalną popularność TikToka.

10 lipca – W związku z orzeczeniem tureckiego sądu o nielegalności przekształcenia świątyni Hagia Sophia w muzeum prezydent Erdoğan podpisał dekret o ponownym przeznaczeniu jej na cele religijne. Decyzję skrytykowali m.in. Stany Zjednoczone, część państw UE, a także Stolica Apostolska i patriarcha Konstantynopola. 24 lipca wznowiono odprawianie tam muzułmańskich modlitw.

10 lipca – Rządząca Singapurem od uzyskania przezeń niepodległości Partia Akcji Ludowej, na której czele od 16 lat stoi premier Lee Hsien Loong, zwyciężyła w wyborach parlamentarnych.

12 lipca – Początek intensyfikacji starć na granicy Armenii i Azerbejdżanu. W konfrontacji zginęło co najmniej kilkunastu żołnierzy obu armii.

12–26 lipca – Seria ataków na wioski w Darfurze w związku z konfliktami o ziemię między tamtejszymi plemionami. W napaściach na trzy wioski zginęło co najmniej 89 osób, a ponad 100 zostało rannych. W związku z atakami 13 lipca władze Sudanu zdecydowały o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

18 lipca – Początek kolejnej fali masowych antyrządowych protestów społecznych w Tajlandii. Pierwsza, zatrzymana przez pandemię koronawirusa, wybuchła pod koniec lutego w związku z rozwiązaniem jednej z prodemokratycznych postępowych partii. Postulaty protestujących, w znaczącej mierze osób młodych, sprzeciwiających się nadużyciom ze strony rządzącej junty wojskowej gen. Prayuta Chan-ochy (w tym skandalom korupcyjnym, nierównoprawnemu traktowaniu obywateli i naruszeniom praw człowieka) oraz króla Mahy Vajiralongkorna (ułaskawianiu groźnych przestępców oraz jego ekscesom obyczajowym w kontekście funkcjonowania prawa kryminalizującego krytykę monarchy), obejmują przede wszystkim liberalizację systemu politycznego.

20 lipca – Egipski parlament zdecydował o wysłaniu wojsk na terytorium Libii w związku z walkami w rejonie Syrty. Decyzję tłumaczono potrzebą zwalczania zbrojnych grup terrorystycznych, choć była ona również reakcją na zaangażowanie tureckie i chęcią wsparcia działań wojsk pod dowództwem Chalify Haftara. Prezydent Erdoğan potępił interwencję Egiptu w konflikt libijski, oceniając te działania jako nielegalne.

21 lipca – Izraelski nalot na pozycje Hezbollahu w okolicach Damaszku. Śmierć poniosło 5 bojowników tej organizacji terrorystycznej.

29 lipca – Władze Turcji wprowadziły ustawę regulującą funkcjonowanie mediów społecznościowych, która nakłada znaczące restrykcje na zagraniczne platformy tego typu i wymusza na nich współpracę z władzami w związku z publikowanymi tam treściami, jak również przechowywanie danych.

2 sierpnia – Atak terrorystyczny na więzienie w afgańskim Dżalalabadzie. Do samobójczego ataku bombowego na zakład karny, w którym przebywało 50 bojowników ISIS, przyznała się ta organizacja. W trwających dwa dni walkach o odzyskanie kontroli nad więzieniem zginęło 29 osób, a kilkuset osadzonych zdołało uciec.

6 sierpnia – Początek serii inicjowanych przez Hamas ataków na terytorium Izraela z użyciem balonów wyposażonych w środki zapalające. W odpowiedzi Izrael przeprowadził ostrzał powietrzny i artyleryjski pozycji Hamasu w Strefie Gazy oraz ograniczył

dostawy paliwa do elektrowni znajdującej się na jej terenie. 31 sierpnia obie strony podpisały porozumienie – w zamian za wstrzymanie ataków Izrael zobowiązał się wznowić dostawy.

9 sierpnia – Prezydent Afganistanu Aszraf Ghani podpisał dekret umożliwiający zwolnienie z więzień ok. 400 osadzonych talibów. Krok ten stanowił realizację ich warunku wstępnego, umożliwiając powrót do rozmów pokojowych. Negocjacje te rozpoczęły się 12 września w Dausze z udziałem sekretarza stanu USA, Mike'a Pompeo.

10 sierpnia – Premier Libanu Hassan Diab podał swój rząd do dymisji w następstwie masowych protestów społecznych i rozruchów. Demonstranci oskarżali władze o wieloletnie zaniedbania i korupcję, a bezpośrednim punktem zapalnym była eksplozja 2,75 t azotanu amonu składowanego w bejruckim porcie (4 sierpnia); w jej następstwie zginęło co najmniej 220 osób. 1 września prezydent Francji Emmanuel Macron poinformował o ultimatum dotyczącym wstrzymania pomocy rozwojowej dla Libanu (na mocy ustaleń konferencji międzynarodowej z 2018 r.) w razie braku postępów reform. Desygnowanemu na premiera Mustafie Adibowi misja sformowania rządu się nie powiodła i 22 października prezydent Michel Aoun powierzył ją byłemu dwukrotnemu szefowi rządu – Saadowi Haririemu (pod koniec 2019 r. Hariri podał rząd do dymisji w związku z protestami społecznymi).

13 sierpnia – Izrael i Zjednoczone Emiraty Arabskie, pod auspicjami Stanów Zjednoczonych, podpisały porozumienie o normalizacji stosunków wzajemnych i ustanowieniu relacji dyplomatycznych (pierwsze z serii tzw. porozumień Abrahama). Izrael w związku z jego zawarciem odroczył plany aneksji części terytoriów Zachodniego Brzegu Jordanu oraz zobowiązał się do ułatwienia muzułmanom dostępu do miejsc kultu znajdujących się pod jego jurysdykcją. 11 września porozumienie o uregulowaniu wzajemnych relacji zdecydowały się podpisać (również przy wsparciu USA) Izrael i Bahrajn. 23 października premier Netanjahu ogłosił z kolei plany normalizacji relacji izraelsko-sudańskich. 10 grudnia Biuro Prasowe Białego Domu poinformowało, że zawarte zostanie trójkonne porozumienie o normalizacji stosunków wzajemnych między Izraelem i Marokiem, w efekcie którego USA i Izrael uznają prawo Maroka do Sahary Zachodniej. Sprzeciw wobec tej decyzji wyrazili przedstawiciele Frontu Polisario. 12 grudnia władze Izraela poinformowały o zawarciu porozumienia o nawiązaniu relacji dyplomatycznych z Bhutanem.

18 sierpnia – Początek zamachu stanu w Mali. Zamachowcy, dowodzeni przez płk. Assimiego Goitę, uwięzili prezydenta Ibrahima Boubacara Keitę, który pod ich naciskiem ogłosił swoją rezygnację, rozwiązanie parlamentu, dymisję rządu, premiera Boubou Cisse oraz grona urzędników wysokiej rangi. Pucyści informowali o zamiarze przeprowadzenia nowych wyborów prezydenckich. Zamach stanu potępiły Unia Afrykańska (19 sierpnia zawiesiła Mali w prawach członka), ECOWAS (nałożyła sankcje na Mali i wezwała sąsiadujące z nim państwa do zamknięcia granic),

UE oraz sekretarz generalny ONZ, jak również przedstawiciele USA (które zapowiedziały też wycofanie wsparcia wojskowego) i Francji. Tłem przewrotu są trwające od 5 czerwca masowe antyrządowe protesty przeciwko sposobowi przeprowadzenia wyborów parlamentarnych z kwietnia 2020 r., polityce w związku z pandemią koronawirusa oraz korupcji władz. Według szacunków w zamieszkach zginęło 11 osób, a ponad 100 odniosło obrażenia. 20 sierpnia RB ONZ jednogłośnie przyjęła rezolucję potępiającą przewrót oraz wzywającą do uwolnienia dotychczasowych władz. 23 sierpnia puczyści poinformowali o zwolnieniu Ibrahima Boubacara Keity z aresztowania. 25 września jako nowy, przejściowy prezydent Mali zaprzysiężony został przez juntę były minister obrony – Bah Ndaw.

21 sierpnia – Prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan ogłosił odkrycie w południowej części Morza Czarnego złoża gazu ziemnego o wielkości szacowanej na ok. 320 mld m³.

23 sierpnia – Początek masowych protestów w dużych ośrodkach miejskich Libii. Manifestacje, trwające do października, stanowiły sprzeciw wobec pogarszających się warunków życia w związku z działaniami zbrojnymi. W ich trakcie wielokrotnie dochodziło do starć z policją i siłami paramilitarnymi. W odpowiedzi prezydent Fajiz as-Sarradż zapowiedział nieubieganie się o reelekcję w wyborach prezydenckich w 2021 r.

28 sierpnia – Premier Japonii Shinzō Abe ogłosił swoją rezygnację z zajmowanego stanowiska ze względu na stan zdrowia. 16 września nowym premierem (po objęciu funkcji przewodniczącego Partii Liberalno-Demokratycznej) został Yoshihide Suga – dotychczasowy szef komitetu stałego (Biura Gabinetu) rządu.

9–10 września – Co najmniej 10 osób zginęło, a kilkaset odniosło obrażenia w starciach z policją na ulicach Bogoty. Zarzewiem protestów była śmierć 45-letniego Javiera Ordoneza w wyniku stosowanych przez kolumbijską policję tortur.

22 września – Agencja Reuters poinformowała o trwającym procederze kierowania przez chińskie władze Tybetańczyków (łącznie ok. 15% ludności tego regionu autonomicznego) do „centrów szkolenia” działających jak obozy pracy przymusowej.

24 września – Testy tajwańskich rakiet ziemia–powietrze. W odpowiedzi ChRL przeprowadziła próbę pocisków balistycznych ziemia–ziemia.

24 września – Przedstawiciele dwóch głównych palestyńskich organizacji polityczno-wojskowych, Hamas i Fatah, porozumieli się co do warunków przeprowadzenia w ciągu sześciu miesięcy wyborów parlamentarnych i prezydenckich w Autonomii Palestyńskiej.

25 września – Deklaracja niepodległości Togolandu Zachodniego. Pas terenów na terytorium Ghany, leżący na wschód od jeziora Wolta i na zachód od granicy z Togo, został opanowany przez secesjonistyczne wojska zrzeszone w ugrupowaniu Homeland

Study Group Foundation (z Charlesem Korim Kudzordzem na czele), które zajęły budynki rządowe i obiekty infrastruktury krytycznej. W odpowiedzi rząd Ghany podjął operację policyjno-militarną.

27 września – Eskalacja działań zbrojnych w związku z konfliktem o Górski Karabach. Doszło m.in. do ostrzału raketowego, artyleryjskiego i za pomocą dronów pozycji znajdujących się na spornym terytorium, w tym jego nieoficjalnej stolicy – Stepanakertu. Oba państwa oraz nieuznawana Republika Górskiego Karabachu wprowadziły stan wojenny. Jeszcze 27 września rozpoczęły się walki z użyciem ciężkiego sprzętu. Część pozycji na terenie Górskiego Karabachu została zajęta przez wojska azerskie. Pojawiły się doniesienia o zaangażowaniu w konflikt (po stronie azerskiej) bojowników z Syrii i Libii oraz o udziale przedstawicieli rosyjskiej Grupy Wagnera wspierających Armenię. Mimo zgody stron na zawieszenie broni (10 października) walki kontynuowano. 8 listopada wojska Azerbejdżanu zajęły miasto Szusza i zaczęły gromadzić się na obrzeżach Stepanakertu. 9 listopada agencja TASS doniosła o zestrzeleniu w pobliżu granicy azersko-ormiańskiej rosyjskiego śmigłowca bojowego Mi-24, do czego przyznała się armia Azerbejdżanu. Tego też dnia przywódcy Armenii i Azerbejdżanu, z udziałem przedstawicieli Rosji, podpisali porozumienie o zawieszeniu broni. Usankcjonowało ono azerskie zdobycze terytorialne, w tym miasto Szusza oraz regiony agdamski, kelceberski i Laczin. Ustalono też rozmieszczenie w rejonie Górskiego Karabachu rosyjskich sił stabilizacyjnych (co rozpoczęto następnego dnia). Podpisanie porozumienia wzbudziło masowe antyrządowe protesty, rozruchy i zamieszki w Armenii. Wedle szacunków rosyjskiej misji w starciach na terenie Górskiego Karabachu zginęło łącznie ponad 4 tys. osób, dwa razy tyle odniosło rany, a do uchodźstwa zmuszono kilkadziesiąt tysięcy. 1 grudnia Rosja i Turcja podpisały porozumienie o utworzeniu wspólnego centrum monitorującego przestrzeganie zawieszenia broni przez strony konfliktu. W listopadzie i grudniu Armenia i Azerbejdżan kilkakrotnie oskarżały się wzajemnie o jego łamanie. 10 grudnia Amnesty International poinformowała o istnieniu dowodów na popełnianie przez obie strony zbrodni wojennych.

27 września – W trakcie trwających w szwajcarskim Glion rozmów pokojowych dotyczących konfliktu jemeńskiego strona rządowa i bojownicy Huti osiągnęli porozumienie w sprawie wymiany ponad tysiąca więźniów.

28 września – Parlament Indii przegłosował trzy ustawy dotyczące warunków prowadzenia działalności rolniczej w tym państwie (m.in. zmniejszające zakres skupu interwencyjnego). Reforma ta była zarzewiem trwających jeszcze od sierpnia masowych protestów rolników. Do największego z nich, z udziałem ok. 250 mln demonstrantów, doszło 26 listopada w ramach strajku generalnego. Około 300 tys. rolników z południa kraju rozpoczęło marsz na stolicę, który po przybyciu do New Delhi zmienił się w strajk okupacyjny.

29 września – *The Wall Street Journal* poinformował o istnieniu tajnego raportu ONZ, oskarżającego Zjednoczone Emiraty Arabskie o aktywne wspieranie wojsk marszałka Chalify Haftara (m.in. dostarczanie broni i amunicji oraz wsparcie z powietrza w prowadzonych przez jego armię akcjach zbrojnych).

29 września – Zmarł emir Kuwejtu – Sabah Al-Ahmad Al-Dżabir Al-Sabah. Jego następcą został brat zmarłego emira – Nawaf.

3 października – Władze Sudanu i rebelianckie ugrupowanie Sudański Front Rewolucyjny (SFR) podpisały w Dżubie porozumienie pokojowe. Do jego założeń należą m.in.: przyznanie prowincjom Nil Błękitny, Kordofan Południowy i Kordofan Zachodni częściowej autonomii oraz wsparcia finansowego ze strony rządu w Chartumie, powrót osób przesiedlonych na ich terytoria i wcielenie bojówek SFR do sudańskiej armii.

4 października – Mieszkańcy Nowej Kaledonii zagłosowali w referendum niepodległościowym przeciw uniezależnieniu się od Francji.

4 października – Przeprowadzono wybory parlamentarne w Kirgistanie. Według wstępnych szacunków najwięcej głosów uzyskały dwie prorosyjskie partie – lewicowa Jedność i centrowa Moja Ojczyzna Kirgistan. Wyniki te zostały zakwestionowane przez część partii i wywołały gwałtowne protesty społeczne; w Biszkeku manifestanci zajęli kilka budynków użyteczności publicznej. Tłum uwolnił z więzienia skazanego w czerwcu za korupcję byłego prezydenta Almazbeka Atambajewa (został ponownie zatrzymany przez policję kilka dni później) oraz nacjonalistycznego polityka, Sadyra Dżaparowa, odsiadującego wyrok za wzięcie państwowego urzędnika jako zakładnika. W starciach z policją i siłami porządkowymi wedle oficjalnych danych zginęła 1 osoba, a ponad 1000 zostało rannych. 6 października wybory zostały unieważnione. Do dymisji podali się liczni urzędnicy, w tym premier Kubatbek Boronow. Na jego następcę Rada Najwyższa wyznaczyła Dżaparowa. 13 partii opozycyjnych utworzyło Radę Koordynacyjną w celu organizacji nowych wyborów. Prezydent Sooronbaj Dżeenbekow ogłosił gotowość do przekazania władzy opozycji. 9 października na ulicach Biszkeku doszło do kolejnych starć z udziałem zwolenników rządu i ugrupowań opozycyjnych, w tym ostrzelania samochodu z głową państwa. 12 października prezydent wprowadził stan wyjątkowy i godzinę policyjną, a armia została wezwana do opanowania sytuacji w stolicy. 15 października Dżeenbekow ogłosił dymisję, a uprawnienia prezydenckie przejął premier Dżaparow. 14 listopada i on zrezygnował z pełnionej funkcji, a p.o. głowy państwa został przewodniczący parlamentu Talant Mamytow.

17 października – Partia Pracy z premier Jacindą Ardern na czele zwyciężyła w wyborach do parlamentu Nowej Zelandii, zdobywając samodzielną większość mandatów.

18 października – Luis Arce, kandydujący z ramienia partii Ruch na rzecz Socjalizmu, związany z obalonym rok wcześniej prezydentem Boliwii Evo Moralesem, już w I turze zwyciężył w wyborach prezydenckich.

18 października – Rządzący Gwineą od 10 lat Alpha Condé uzyskał reelekcję w wyborach prezydenckich. Wcześniej wskutek przeprowadzonego 22 marca referendum konstytucyjnego, zbojkotowanego przez środowiska opozycyjne (towarzyszyły mu tłumione siłą przez władze protesty), zniesiony został limit dwóch prezydenckich kadencji.

19 października – Gazeta *South China Morning Post*, wydawana w Hongkongu, poinformowała o rozmieszczaniu przez Chiny w prowincjach Zhenjiang oraz Fujian, nieopodal Tajwanu, hipersonicznych pocisków średniego zasięgu.

20 października – Podczas protestu ruchu „End SARS” sprzeciwiającego się brutalności nigeryjskiej policji kryminalnej w Lagos doszło do starć demonstrantów z siłami porządkowymi, które użyły ostrej amunicji. Zginęło co najmniej 12 osób.

23 października – Rząd Libii i siły pod dowództwem Chalify Hafnara podpisały w Genewie porozumienie o permanentnym zawieszeniu broni na całym terytorium państwa. Zagranicznym oddziałom i najemnikom nakazano opuszczenie Libii w ciągu 90 dni. Strony zobowiązały się również m.in. do: zawieszenia szkolenia wojskowego, ustrukturyzowania i ujednolicenia sił milicyjnych, rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji walczących oraz wymiany jeńców i kontroli zawieszenia broni. Kilka tygodni później osiągnięto porozumienie o przeprowadzeniu 24 grudnia 2021 r. wolnych wyborów parlamentarnych i prezydenckich, które mają wyłonić jednolite władze Libii.

25 października – Przeprowadzono referendum dotyczące nowej konstytucji Chile. Ponad 3/4 głosujących poparło postulat ponownego spisania ustawy zasadniczej.

31 października – W pierwszej turze wyborów parlamentarnych w Gruzji najwięcej mandatów i poparcie prawie połowy głosujących zdobyła rządząca partia Gruzińskie Marzenie. Partie opozycyjne nie uznały wyników, zarzucając rządzącemu ugrupowaniu fałszerstwa. Na ulicach Tbilisi odbyły się cztery masowe demonstracje. Po II turze przeprowadzonej 21 listopada partia władzy zapewniła sobie samodzielną większość w parlamencie.

31 października – Wybory prezydenckie w Wybrzeżu Kości Słoniowej, zbojkotowane przez opozycję w związku ze sporem o legalność trzeciej kadencji urzędującego prezydenta Alassane Ouattary. Zwycięzcą ogłoszony został Ouattara. Środowiska opozycyjne nie uznały tego rezultatu i zapowiedziały powołanie rządu przejściowego w celu organizacji nowych wyborów. Głosowaniu towarzyszyły akty przemocy, w których zginęło co najmniej 35 osób.

4 listopada – Początek operacji etiopskiej armii w prowincji Tigray przeciwko siłom Ludowego Frontu Wyzwolenia Tigraju (TPLF). Premier Abyi Ahmed Ali poinformował o wprowadzeniu na 6 miesięcy stanu wyjątkowego w tym regionie, odcięciu łączności internetowej i telefonicznej oraz elektryczności. U źródeł konfliktu leżą przede wszystkim spory polityczne między rządzącą Etiopią Partią Prosperity a TPLF oraz

nieuznanie przez władze państwa wyników wyborów lokalnych w Tigraju przeprowadzonych we wrześniu 2020 r. 8 listopada doszło do nalotów sił rządowych na strategiczne punkty prowincji. 10 listopada władze Tigraju poinformowały o udziale w walkach wojsk graniczącej z tym regionem Erytrei (po stronie Etiopii). W masakrach i aktach terrorystycznych przeprowadzonych przez TPLF zginęło łącznie od kilkudziesięciu do kilkuset osób. W nocy z 14 na 15 listopada doszło do nalotów na lotnisko w stolicy Erytrei, Asmarze, przeprowadzonych przez TPLF. 16 listopada lotnictwo Etiopii przeprowadziło bombardowania stolicy Tigraju – Mekelie. Po upływie wyznaczonego przez rząd terminu ultimatum 26 listopada etiopskie siły lądowe przystąpiły do ofensywy na Mekelie. 28 listopada premier Abiy ogłosił zakończenie działań zbrojnych i przejęcie pełnej kontroli nad Tigrajem. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża poinformował o pogarszającej się w miarę trwania walk sytuacji ludności cywilnej prowincji. Konflikt, także z powodu fali kilkudziesięciu tysięcy uchodźców z Etiopii szukających schronienia za jej północno-zachodnią granicą, w listopadzie i grudniu przyczynił się do eskalacji etiopsko-sudańskiego sporu granicznego (w rejonie al-Fashaqa). W starciach zginęło co najmniej 4 walczących, a ponad 20 osób odniosło rany. Etiopia oskarżyła Sudan o zasadzki na uchodźcych cywilów. 22 grudnia w Chartumie oba państwa zainicjowały rozmowy o demarkacji granicy w spornych rejonach.

8 listopada – W wyborach do obu izb parlamentu Mjanmy zwyciężyła, uzyskując w nich samodzielną większość mandatów, rządząca od czterech lat Narodowa Liga na rzecz Demokracji – partia Aung San Suu Kyi. Wielu przedstawicieli prześladowanej w tym kraju grupy etnicznej Rohingya nie zostało dopuszczonych do głosowania.

10 listopada – Kongres Peru sfinalizował procedurę usunięcia z urzędu prezydenta Martina Vizcarray. Tymczasowym pełniącym obowiązki głowy państwa został przewodniczący Kongresu Manuel Merino. Bezpośrednimi przyczynami usunięcia Vizcarray ze stanowiska były zła sytuacja zdrowia publicznego w związku z pandemią COVID-19 oraz upublicznienie nagrań stanowiących dowód nadużycia przez niego władzy i praktyk kumoterskich. Zaprzysiężenie Merino spotkało się ze sprzeciwem części Peruwiańczyków i masowymi protestami, w których zginęły co najmniej 3 osoby, a kilkadziesiąt odniosło rany. Ogłosił on swoją dymisję po zaledwie pięciu dniach sprawowania urzędu. Na nowego przejściowego prezydenta 17 listopada wybrano Francisca Sagastiego, który dzień wcześniej został przewodniczącym Kongresu. Kilka dni później zaprzysiężono rząd jedności narodowej pod jego kierownictwem.

13 listopada – Starcia na granicy indyjsko-pakistańskiej w Kaszmirze. W wyniku ostrzału moździerzowego i artyleryjskiego zginęło co najmniej 15 osób po obu stronach (z czego 10 cywilów).

13 listopada – Marokańskie siły zbrojne podjęły operację usunięcia blokady jednej z dróg na terytorium Sahary Zachodniej, prowadzonej przez zwolenników niepodległościowego Frontu Polisario (w odpowiedzi na treść rezolucji nr 2548 RB ONZ,

uznanej przez secesjonistów za ignorującą ich postulaty). W odpowiedzi rząd nieuznawanej republiki Sahary Zachodniej oskarżył władze w Rabacie o złamanie porozumienia pokojowego z 1991 r.

14 listopada – Władze Armenii poinformowały o zatrzymaniu lidera opozycji, Artura Wanecjana, pod zarzutem udziału w przygotowaniu zamachu na premiera Nikoła Paszyniana.

15 listopada – Państwa ASEAN oraz Australia, Chiny, Japonia, Korea Południowa i Nowa Zelandia podczas szczytu ASEAN w Hanoi podpisały będące efektem ośmiolletnich negocjacji porozumienie (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP) o ustanowieniu między nimi strefy wolnego handlu. Pod względem wielkości wytwarzanego PKB (ok. 1/3 światowego) stworzyło ono największą tego typu strefę.

18 listopada – Izraelskie naloty na pozycje syryjskiej armii i operujących w Syrii irańskich bojówek w odpowiedzi na ostrzelanie przez nie pozycji Izraela oraz rozmieszczenie na Wzgórzach Golan improwizowanych urządzeń wybuchowych. 22 listopada, w reakcji na atak raketowy Hamasu dzień wcześniej, Izrael przeprowadził naloty na jego pozycje w Strefie Gazy.

18 listopada – Eskalacja masowych protestów i starć demonstrantów z siłami porządkowymi i wojskiem w Ugandzie. Ich zarzewiem były decyzje władz o aresztowaniu dwóch opozycyjnych kandydatów w styczniowych wyborach na urząd głowy państwa, który od 34 lat sprawuje Yoweri Museveni – piosenkarza i działacza humanitarnego, Roberta Kyagulanyi Ssentamu (ps. „Bobi Wine”), oraz kandydata głównej partii opozycyjnej Patricka Oboi Amuriata. W kilkudniowych starciach zginęło co najmniej 37 osób, a kilkaset zostało aresztowanych. 2 grudnia „Bobi Wine” poinformował o zawieszeniu swojej kampanii prezydenckiej po ostrzelaniu samochodu, którym podróżował.

22 listopada – Rządzący od pięciu lat prezydent Roch Marc Christian Kaboré uzyskał reelekcję w wyborach prezydenckich w Burkina Faso.

23 listopada – Izraelskie media doniosły o spotkaniu premiera Benjamina Netanjahu (w obecności m.in. sekretarza stanu USA Mike’a Pompeo) z saudyjskim następcą tronu, księciem Muhammadem, w sprawie perspektyw normalizacji stosunków wzajemnych.

27 listopada – W zasadzce zorganizowanej nieopodal Teheranu zginął Mohsen Fakhrizadeh – fizyk uznawany za jedną z kluczowych postaci dla irańskiego programu nuklearnego. O przeprowadzenie zamachu władze Iranu oskarżyły Izrael.

6 grudnia – Zjednoczona Partia Socjalistyczna Wenezueli ogłosiła zwycięstwo w zwojotowanych przez większość partii opozycyjnych wyborach do parlamentu.

7 grudnia – Nana Akufo-Addo z centroprawicowej Nowej Partii Patriotycznej uzyskał reelekcję na stanowisko prezydenta Ghany.

15 grudnia – Somalia poinformowała o zerwaniu stosunków dyplomatycznych z Kenią w związku z oskarżeniami o ingerencję w wybory prezydenckie w Jubalandzie – jednej z autonomicznych prowincji Somalii.

Sprawy globalne

3 stycznia – W ostrzale z powietrza (za pomocą drona) w Bagdadzie, na rozkaz prezydenta USA, został zabity gen. Kasem Sulejmani – jeden z czołowych irańskich wojskowych, dowódca al-Kuds – elitarnej jednostki Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej. W odpowiedzi 5 stycznia Teheran ogłosił wzbogacanie uranu na pełną skalę, bez stosowania się do postanowień porozumienia JCPOA, a trzy dni później przeprowadził ostrzał raketowy amerykańskich baz w Ain al-Asad i Irbilu na terytorium Iraku. Prezydent Trump poinformował o nałożeniu na Iran kolejnych sankcji (nie podając ich szczegółów).

5 stycznia – Iracki parlament przyjął rezolucję, w której wycofał swoje poparcie dla obecności wojsk dowodzonej przez USA koalicji na terytorium państwa i wezwał do jego opuszczenia.

8 stycznia – Ukraiński samolot pasażerski, lecący z Teheranu do Kijowa, rozbił się tuż po starcie. Zginęli wszyscy pasażerowie (176). W reakcji na informacje USA 11 stycznia władze Iranu przyznały się do nieumyślnego ich zdaniem zestrzelenia samolotu przez pocisk przeciwlotniczy.

9 stycznia – Zmarł 61-letni mężczyzna zarażony nową odmianą koronawirusa (2019-nCoV). Była to pierwsza ofiara śmiertelna epidemii w chińskiej prowincji Hubei, z epicentrum w jej stolicy – Wuhanie. 23 stycznia chińskie władze zarządziły kwarantannę tej 11-milionowej metropolii (zamknięto lotniska, odwołano wszystkie imprezy masowe i wprowadzono restrykcyjne kontrole w transporcie lądowym). W styczniu przypadki infekcji koronawirusem odnotowano również w innych państwach Azji Wschodniej. 30 stycznia Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła stan zagrożenia globalnego w wyniku rozprzestrzeniania się wirusa, a 11 marca – stan globalnej pandemii. Do końca 2020 r. chorobą wywołaną przez wirusa zaraziło się ok. 83,5 mln osób, z których ponad 1,8 mln zmarło (najwięcej w USA). Następstwem pandemii było wprowadzenie przez dotknięte ją państwa lockdownów – ograniczeń w: poruszaniu, gromadzeniu, przemieszczaniu się obywateli (w tym zwłaszcza w podróżach międzynarodowych), prowadzeniu działalności gospodarczej, transporcie – oraz przymusowej kwarantanny. Skala pandemii spowodowała niewydolność systemu ochrony zdrowia w wielu państwach. Reakcją rynków na pandemię i lockdowny była największa od 1929 r. zapaść gospodarcza – od 20 lutego do 7 kwietnia indeks Dow Jones stracił ponad 1/3 wartości, a większość państw zanotowała spadek PKB (choć II połowa roku przyniosła pewne ożywienie koniunktury). Kolejna fala zachorowań nadeszła w ostatnim kwartale roku, co spowodowało

ponowne wprowadzanie restrykcji na poziomie narodowym. Mimo większej skali zachorowań i śmiertelności jej konsekwencje gospodarcze okazały się daleko mniejsze w porównaniu z okresem wiosennym.

15 stycznia – Stany Zjednoczone podpisały pierwszą część umowy handlowej z Chinami. W jej myśl amerykański eksport do Chin ma zostać zwiększony o wartość ponad 200 mld USD. Pekin zobowiązał się do ograniczenia skali dewaluacji juana, a Waszyngton – do niewprowadzenia kolejnych cel odvetowych. Jednocześnie dotychczasowe stawki celne pozostały w mocy.

23 stycznia – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości nakazał władzom Mjanmy (Birmanii) podjęcie pilnych działań na rzecz ochrony mniejszości Rohingya i niedopuszczenia do zbrodni ludobójstwa wobec jej przedstawicieli.

20–24 stycznia – Odbyło się 50. Forum Ekonomiczne w Davos. Udział wzięli m.in. prezydent Trump, kanclerz Merkel, premierzy Conte i Sánchez oraz sekretarze generalni ONZ i NATO. Jednym z kluczowych poruszanych zagadnień były implikacje kryzysu klimatycznego. Ponadto podjęto również takie kwestie jak: globalne skutki COVID-19, cyberbezpieczeństwo oraz instrumentarium na rzecz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego.

27 stycznia – Kolejny ostrzał rakietowy amerykańskiej ambasady w Bagdadzie.

28 stycznia – Prezydent Donald Trump ogłosił założenia planu pokojowego dla Bliskiego Wschodu. Rozwiązanie to opierałoby się na stworzeniu dwóch państw – izraelskiego i palestyńskiego (ze stolicą w Jerozolimie Wschodniej). W zamian za prawie dwukrotne powiększenie powierzchni terytorium Palestyny Izrael miałby otrzymać pełną suwerenność nad osiedlami na Zachodnim Brzegu Jordanu. Palestyńskie bojówki podległyby demilitaryzacji, a izraelskie władze zobowiązywałyby się na cztery lata zawiesić osadnictwo na administrowanych przez siebie terytoriach palestyńskich. Plan został przyjęty życzliwie przez władze Izraela. Jego założenia odrzuciła za to 1 lutego Liga Arabska, a 3 lutego – Organizacja Współpracy Islamskiej. 1 lutego o całkowitym odrzuceniu założeń planu poinformowała Autonomia Palestyńska. Jej prezydent Mahmud Abbas zadeklarował ponadto zerwanie „wszelkich stosunków” z USA i Izraelem. Po ogłoszeniu założeń planu doszło do kilku incydentów zbrojnych między siłami Hamasu i armią izraelską.

11 lutego – Filipiny wypowiedziały umowę z 1998 r. regulującą status pobytu amerykańskich wojsk na terytorium tego państwa. 2 czerwca prezydent Duterte zawiesił jednak wykonanie ustanowionego w tym celu prawa.

11 lutego – W trakcie rozmów pokojowych w Dżubie rząd Sudanu oraz rebelianckie bojówki walczące w Darfurze zgodziły się co do wydania MTK przedstawicieli reżimu Omara al-Baszira, w tym samego byłego prezydenta.

14–16 lutego – Odbyła się 56. Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa. Jej pojęciem przewodnim była *Westlessness*, czyli spadek globalnego znaczenia Zachodu i coraz większa strategiczna atrofia jego państw. Omawiano w tym kontekście m.in.: implikacje polityki USA, stan partnerstwa transatlantyckiego, erozję zachodnich wartości oraz odwrót od współpracy wielostronnej.

29 lutego – Stany Zjednoczone podpisały porozumienie pokojowe z talibami, które kończy trwający od 2001 r. konflikt. Zakłada ono m.in.: wycofanie amerykańskich wojsk z Afganistanu w ciągu 14 miesięcy, wsparcie ze strony talibów w zwalczaniu islamskiego terroryzmu międzynarodowego, zniesienie sankcji nałożonych przez USA na talibów, a także uwolnienie przez obie strony więźniów i jeńców wojennych.

6 marca – Prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan w rozmowie telefonicznej poinformował kanclerz Merkel, że porozumienie o readmisji migrantów z 2016 r. jest nieskuteczne, a jego warunki powinny zostać zrewidowane. Od końca 2019 r. ich liczba na granicy turecko-greckiej zaczęła znacząco rosnać, przez co w kolejnych miesiącach dochodziło do zamieszek, a grecki rząd zdecydował o zamknięciu południowej granicy dla imigrantów oraz wzmógł środki służące jej ochronie.

9 marca – Największy od 17 lat spadek cen ropy naftowej. Cena baryłki ropy Brent spadła o ok. 29% wartości. Ma to związek z decyzją Arabii Saudyjskiej o obniżeniu cen i sugestiami co do zwiększenia wydobycia tego surowca w reakcji na wcześniejszy brak porozumienia z Rosją o zmniejszeniu jego podaży. W połączeniu z pandemią koronawirusa przyczyniło się to do gwałtownych spadków na światowych giełdach. Indeks Dow Jones zanotował największą od 2008 r. stratę (7,79%).

31 marca – Początek morskiej operacji reagowania kryzysowego Unii Europejskiej EUNAVFOR MED Irini, służącej wzmocnieniu egzekucji embarga na broń nałożonego na Libię w związku z trwającą wojną domową. Misja ta zastąpiła prowadzoną od 2015 r. „Sophię”, której cel stanowiło zwalczanie przemytu migrantów do Europy z Libii przez Morze Śródziemne.

20 kwietnia – Cena baryłki ropy naftowej WTI na nowojorskiej giełdzie osiągnęła ujemną wartość ponad 37 USD, jej dzienny spadek przekroczył 300%. Stanowiło to najniższy poziom w historii pomiarów.

3–4 maja – Nieudana próba przewrotu w Wenezueli z udziałem wenezuelskich żołnierzy-dysydentów oraz amerykańskiego prywatnego przedsiębiorstwa wojskowego Silvercorp USA w ramach operacji „Gideon”.

6 maja – BBC i agencja Reuters poinformowały o treści tajnego raportu sporządzonego dla RB ONZ, w którym stwierdzono obecność w Libii żołnierzy z Rosji w ramach prywatnego, choć powiązanego z Kremlm przedsiębiorstwa wojskowego Grupa Wagnera, którego najemnicy (ok. 1000 osób) walczą po stronie Chalify Haftara.

7 maja – USA rozpoczęły wycofywanie dwóch baterii rakiet Patriot oraz niektórych bombowców stacjonujących na terytorium Arabii Saudyjskiej.

21 maja – Departament Obrony USA oficjalnie ogłosił zamiar wycofania się Stanów Zjednoczonych z Traktatu o otwartych przestworzach (*Open Skies Treaty*) ustalającego zasady przeprowadzania lotów obserwacyjnych i zwiadowczych w przestrzeni powietrznej państw stron. Waszyngton uzasadnił swoją decyzję notorycznym naruszeniem postanowień traktatu ze strony Rosji (w tym zwłaszcza ograniczaniem dostępu do lotów nad strategicznymi obszarami – obwodem kaliningradzkim i pograniczem rosyjsko-gruzińskim). Formalne wystąpienie USA z traktatu nastąpiło 22 listopada.

29 maja – Prezydent Donald Trump ogłosił zamiar wystąpienia USA ze Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) oraz zerwanie z nią współpracy w jakiegokolwiek formie. Decyzję uzasadnił skalą wpływu Chin na prace organizacji. 8 lipca Stany Zjednoczone oficjalnie wystąpiły z WHO.

4 czerwca – Spółka Google poinformowała o próbach ataków phishingowych z terytorium Iranu, wymierzonych w konta przedstawicieli sztabu wyborczego Donalda Trumpa, oraz analogicznych działaniach prowadzonych z obszaru Chin przeciwko sztabowcom Joe Bidena.

5 czerwca – Raport MAEA poświęcony wzbogacaniu uranu przez Iran, w związku z realizacją postanowień porozumienia nuklearnego (JCPOA) z 2015 r. Agencja poinformowała o naruszaniu jego warunków przez Teheran, m.in. przekroczeniu limitów ilościowych i jakościowych (tu: poziomu nasycenia izotopem rozszczepialnym) nałożonych na posiadany przez to państwo zasób wzbogaconego uranu. Z kolei 4 września inspektorzy agencji w raporcie pokontrolnym stwierdzili, że posiadana przez Iran ilość wzbogaconego uranu przekracza limit określony w porozumieniu z 2015 r. dziesięciokrotnie, a także poinformowali o wzbogacaniu uranu do 4,5% (przy wartości progowej 3,67%).

5 czerwca – Armia francuska poinformowała o fizycznej eliminacji dwa dni wcześniej przywódcy skrzydła Al-Kaidy działającego w Afryce Północnej, Abdelmaleka Droukdeli, i jego bliskich współpracowników.

11 czerwca – Prezydent Donald Trump wydał dekret wykonawczy nakładający sankcje na osoby współpracujące z Międzynarodowym Trybunałem Karnym w sprawach przeciwko personelowi amerykańskiej armii oraz administracji Stanów Zjednoczonych i państw sojuszników.

17–18 czerwca – Odbyło się głosowanie w sprawie wyboru pięciu nowych członków niestałych RB ONZ. Zostali nimi: Kenia, Indie, Irlandia, Meksyk i Norwegia; zastępując: Belgię, Dominikanę, Indonezję, Niemcy i RPA.

20 czerwca – Chiny przystąpiły jako strona do Traktatu o handlu bronią (ATT).

8 lipca – Powołana przez Radę Praw Człowieka ONZ komisja śledcza opublikowała raport sugerujący dokonywanie zbrodni wojennych przez syryjskie siły rządowe oraz oddziały rosyjskie w trakcie walk w prowincji Idlib od listopada 2019 r. do czerwca 2020 r.

14 lipca – Wielka Brytania zdecydowała, mimo wydanej w styczniu zgody, o usunięciu całej technologii chińskiego koncernu Huawei rozmieszczonej w kraju w związku z budową sieci 5G.

20 lipca – Stany Zjednoczone nałożyły sankcje na przywódcę Czeczenii, Ramzana Kadyrowa, w związku z naruszeniami praw człowieka (w tym stosowaniem tortur, zabójstw i wymuszonych zaginięć), obejmujące m.in. zakaz wjazdu na terytorium tego państwa oraz restrykcje ekonomiczne.

20 lipca – Zgodnie z informacjami hiszpańskiego dziennika ABC, Rosja do końca czerwca розміściła na terytorium Wenezueli 11 systemów przeciwrakietowych S-400 i S-500.

21 lipca – Stany Zjednoczone wezwały przedstawicieli Chin do opuszczenia w ciągu 72 godzin konsulatu w Houston w związku z oskarżeniami o szpiegostwo oraz naruszenia praw własności intelektualnej i dotyczących danych osobowych. Po opuszczeniu placówki przez chińskich dyplomatów na teren konsulatu wkroczyły amerykańskie służby, co Chiny uznały za naruszenie prawa dyplomatycznego i umów bilateralnych. W akcie retorsji 24 lipca Pekin nakazał przedstawicielom USA opuszczenie w ciągu trzech dni konsulatu generalnego w Chengdu.

28 lipca – Na podstawie informacji od urzędników administracji USA dziennik *The New York Times* doniósł o powiązaniu pomiędzy trzema portalami internetowymi siejącymi dezinformację w związku z pandemią koronawirusa a aktywnością rosyjskiej Służby Wywiadu Zagranicznego oraz GRU.

30 lipca – Unia Europejska nałożyła sankcje na sześć osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie cyberataków – czterech Rosjan powiązanych z GRU (za atak na Organizację ds. Zakazu Broni Chemicznej) oraz dwóch obywateli Chin i po jednej firmie z ChRL i KRLD (za ataki na dostawców usług IT).

7 sierpnia – Prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan zadeklarował wznowienie odwiertów na Morzu Śródziemnym w celu eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. Tłem tej decyzji był nieuregulowany spór o podział wód terytorialnych i wyłącznych stref ekonomicznych pomiędzy Turcją, Grecją, Cyprzem i Egiptem. 12 sierpnia doszło do zderzenia greckiej fregaty z tureckim okrętem ubezpieczającym statek badawczy. 3 września sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg poinformował o gotowości Grecji i Turcji do rozmów o deeskalacji napięcia w związku z sytuacją na Morzu Śródziemnym, w ramach mechanizmów sojuszniczych.

2 września – Stany Zjednoczone wprowadziły ograniczenia dla chińskich dyplomatów związane z poruszaniem się po terytorium tego państwa – organizacja spotkań z władzami stanowymi i lokalnymi, środowiskami akademickimi oraz wszelkich wydarzeń liczących ponad 50 osób poza terenem ambasady i konsulatów uzależniona została od zgody Departamentu Stanu.

11 września – Wielka Brytania i Japonia podpisały umowę o wolnym handlu. Dla Brytyjczyków było to pierwsze tego typu porozumienie po brexicie.

16 września – Niezależna komisja śledcza, powołana na zlecenie Rady Praw Człowieka ONZ, opublikowała raport poświęcony sytuacji w Wenezueli po wyborach prezydenckich z 2018 r. Stwierdzono w nim przypadki egzekucji i aresztowań bez wcześniejszego osądzenia, wymuszonych zaginięć, tortur i nieludzkiego traktowania, będące elementem szerszej polityki represji ze strony władz.

9 października – Światowy Program Żywnościowy ONZ nagrodzony Pokojową Nagrodą Nobla.

24 października – Honduras jako 50. państwo ratyfikował Traktat o całkowitym zakazie broni jądrowej (TPNW). Oznaczało to wejście układu w życie w terminie 90 dni, tj. 22 stycznia 2021 r. Traktatu nie podpisało żadne z państw dysponujących taką bronią.

9 listopada – Amerykański koncern farmaceutyczny Pfizer poinformował o wytworzeniu, wraz z niemiecką firmą biotechnologiczną BioNTech, szczepionki na COVID-19. W kolejnych tygodniach analogiczny rezultat prac ogłosiły amerykański koncern Moderna Therapeutics oraz brytyjski AstraZeneca (we współpracy z Uniwersytetem w Oksfordzie). 8 grudnia Wielka Brytania jako pierwsze z państw rozpoczęła akcję masowego szczepienia obywateli.

17 listopada – Departament Obrony USA ogłosił decyzję prezydenta Trumpa o wycofaniu z terytoriów Afganistanu i Iraku ok. 2,5 tys. żołnierzy US Army. Krok ten ma związek m.in. z zawartym w lutym porozumieniem pokojowym z talibami.

21–22 listopada – W formule wideokonferencji odbył się zorganizowany przez Arabię Saudyjską szczyt grupy G-20. Zasadniczy temat stanowiła pandemia COVID-19 i jej skutki dla sytuacji społeczno-gospodarczej świata, w szczególności działania związane z dystrybucją szczepionek oraz programami zwalczania następstw kryzysu gospodarczego (w tym m.in. redukcją lub zawieszeniem zadłużenia zagranicznego oraz kształtem reform Światowej Organizacji Handlu). Poruszono również problematykę zmian klimatu i transformacji energetycznej oraz pozycji konsumentów w warunkach gospodarki cyfrowej.

1 grudnia – Rosyjski resort obrony poinformował o rozmieszczeniu na terenie Wysp Kurylskich pocisków przeciwrakietowych S-300. Decyzja ta spotkała się ze sprzeciwem Japonii, z którą Rosja toczy spór o zwierzchność nad wyspami.

4 grudnia – Departament Obrony USA poinformował o decyzji prezydenta Trumpa dotyczącej wycofania większości (ponad 600 z 700) żołnierzy służących na terytorium Somalii w ramach operacji „Enduring Freedom” w związku ze zwalczaniem zbrojnych bojówek organizacji terrorystycznej Asz-Szabab.

4 grudnia – Niemiecka dyplomatka, Helga Schmid, stojąca dotychczas na czele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, objęła funkcję sekretarza generalnego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Brak porozumienia politycznego w łonie OBWE sprawił, że stanowisko to (podobnie jak pozostałe kluczowe urzędy w organizacji) pozostawało od lipca nieobsadzone.

13 grudnia – Biuro prokuratora MTK ogłosiło zakończenie postępowania przygotowawczego w związku z konfliktem we wschodniej Ukrainie. Fatou Bensouda przyznała, że istnieją liczne przesłanki wskazujące na możliwość popełnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości.

14 grudnia – Stany Zjednoczone usunęły Sudan, po wypłaceniu przezeń rekompensaty w wysokości ok. 335 mln USD, z listy państw sponsorujących terroryzm.

22 grudnia – Dziennik *Kommiersant* poinformował o obecności oddziałów rosyjskiej armii w Republice Środkowoafrykańskiej, uczestniczących w walkach z rebeliantami po stronie sił rządowych. Informacja ta została zdementowana przez Kreml.

30 grudnia – Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel obwieścił osiągnięcie wstępnego porozumienia między Unią Europejską a Chinami, dotyczącego treści kompleksowej umowy inwestycyjnej.

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mld USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB (%)		PKB <i>per capita</i> (USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB <i>per capita</i> (%)		Wielkość populacji (mln)		Przyrost naturalny (%)		Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)		Odsetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)		Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI)	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018	2020	2020
GRUPY DOCHODOWE																		
Wysoki dochód	55140,63	1,64			44617,48	1,20			1235,85		0,43		34,91		0,60			
Średni wyższy dochód	25807,76	3,60			9036,77	2,94			2855,86		0,64		49,23		1,60			
Średni niższy dochód	6334,93	3,96			2174,44	2,50			2913,36		1,43		130,95		..			
Niski dochód	541,51	3,96			810,09	1,29			668,45		2,63		43,08		..			
PAŃSTWA ŚWIATA – ALFABETYCZNIE																		
Afganistan	19,29	3,91			5071,10	1,54			38,04		2,31		56,94		..		0,51	
Albania	15,28	2,24			5353,24	2,68			2,85		-0,43		104,61		..		0,80	
Algieria	171,09	0,80			3973,96	-1,13			43,05		1,93		177,3		..		0,75	
Andora	3,15	1,85			40886,39	1,67			0,08		0,18		163,84		..		0,87	
Angola	88,82	-0,62			2790,73	-3,80			31,83		3,24		24,71		51,80		0,58	
Antigua i Barbuda	1,66	4,66			17112,82	3,76			0,10		0,86		218,83		..		0,78	
Arabia Saudyjska	792,97	0,33			23139,80	-1,33			34,27		1,67		15,68		..		0,85	
Argentyna	445,45	-2,09			9912,28	-3,06			44,94		0,99		16,26		1,30		0,85	
Armenia	13,67	7,60			4622,73	7,38			2,96		0,20		103,68		1,40		0,78	
Aruba	..	..			..	..			0,11		0,44		588,03		..			
Australia	1396,57	2,16			55060,33	0,62			25,36		1,52		3,25		..		0,94	
Austria	445,08	1,42			50137,66	1,00			8,88		0,41		107,13		..		0,92	
Azerbejdżan	48,05	2,22			4793,59	1,37			10,02		0,84		120,26		..		0,76	
Bahamy	13,58	1,22			34863,74	0,22			0,39		0,99		38,53		..		0,81	
Bahrajn	38,57	1,82			23503,98	-2,63			1,64		4,47		2012,10		..		0,85	
Bangladesz	302,57	8,15			1855,74	7,03			163,05		1,04		1239,58		..		0,63	
Barbados	5,21	-0,10			18148,24	-0,23			0,29		0,13		666,61		..		0,81	
Belgia	533,10	1,74			46420,66	1,24			11,48		0,50		377,38		..		0,93	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mld USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB (%)		PKB <i>per capita</i> (USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB <i>per capita</i> (%)		Wielkość populacji (mln)		Przyrost naturalny (%)		Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)		Odsetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)		Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI)	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018	2020	2020
Belize	1,88	0,27			4815,16	-1,60			0,39		1,88		16,79				0,72	
Benin	14,39	6,87			1219,43	4,00			11,80		2,72		101,85				0,55	
Bermudy	748	0,46			117089,29	0,46			0,06		0,00		1183,70					
Bhutan	2,53	5,46			3316,18	4,26			0,76		1,15		19,78				0,65	
Białoruś	63,08	1,22			6663,30	1,40			9,47		-0,18		46,72		0,00		0,82	
Boliwia	40,90	2,22			3552,07	0,80			11,51		1,40		10,48		4,50		0,72	
Bośnia i Hercegowina	20,16	2,68			6108,51	3,39			3,30		-0,69		64,92				0,78	
Botswana	18,34	2,97			7961,33	0,75			2,30		2,18		3,98				0,74	
Brazylia	1839,76	1,14			8717,19	0,38			211,05		0,75		25,06		4,40		0,77	
Brunei Darussalam	13,47	3,87			31086,75	2,83			0,43		1,00		81,40				0,84	
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	..	..	..	..	..	..	..	..	0,03		0,76		198,68					
Bulgaria	68,56	3,69			9828,15	4,43			6,98		-0,70		64,71				0,82	
Burkina Faso	15,99	5,70			786,90	2,74			20,32		2,84		72,19				0,45	
Burundi	3,01	1,84			261,25	-1,29			11,53		3,13		435,18				0,43	
Chile	282,32	1,05			14896,45	-0,13			18,95		1,18		25,19				0,85	
Chiny	14342,90	6,11			10261,68	5,73			1397,72		0,36		147,77				0,76	
Chorwacja	60,75	2,86			14936,10	3,37			4,07		-0,50		72,24				0,85	
Curaçao	3,10	-3,40			19689,14	-2,01			0,16		-1,43		359,91					
Cypr	24,95	3,08			27858,37	1,86			1,20		0,78		128,71				0,89	
Czad	11,31	3,25			709,54	0,21			15,95		2,99		12,29				0,40	
Czarnogóra	5,54	4,06			8908,93	4,08			0,62		-0,01		46,26				0,83	
Czechy	250,68	2,34			23494,60	1,95			10,67		0,37		137,69				0,90	
Dania	350,10	2,85			60170,34	2,41			5,82		0,43		144,84				0,94	
Demokratyczna Republika Konga	50,40	4,38			580,72	1,11			86,79		3,19		37,08				0,48	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mld USD bieżące)	Tempo wzrostu PKB (%)	PKB <i>per capita</i> (USD bieżące)	Tempo wzrostu PKB <i>per capita</i> (%)	Wielkość populacji (mln)	Przyrost naturalny (%)	Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)	Odsetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)	2018	2020
Demokratyczna Republika Korei	..	..	..	..	25,67	0,45	212,19	..	..	..
Dominika	0,58	3,56	8110,57	3,29	0,07	0,26	95,50	..	..	0,74
Dominikana	88,94	5,05	8282,12	3,96	10,74	1,05	219,98	0,40	..	0,76
Dżibuti	3,32	7,77	3414,92	6,15	0,97	1,52	41,37	..	..	0,52
Egipt	303,09	5,56	3019,21	3,49	100,39	1,98	98,87	..	..	0,71
Ekwador	107,44	0,05	6183,82	-1,61	17,37	1,68	68,79	3,30	..	0,76
Erytrea	..	..	..	..	..	..	34,19	..	..	0,46
Estonia	31,47	5,00	23723,31	4,63	1,33	0,35	30,41	..	..	0,89
Eswatini (Suazi)	4,47	2,24	3894,68	1,18	1,15	1,05	66,06	..	..	0,61
Etiopia	95,91	8,36	855,76	5,60	112,08	2,58	96,72	..	..	0,49
Federacja Rosyjska	1699,88	1,34	11585,00	1,41	144,37	-0,07	8,82	0,00	..	0,82
Fidżi	5,50	-0,45	6175,89	-1,17	0,89	0,73	48,36	..	..	0,74
Filipiny	376,80	6,04	3485,08	4,60	108,12	1,36	357,69	..	..	0,72
Finlandia	269,30	1,15	48782,79	1,06	5,52	0,09	18,15	..	..	0,94
Francja	2715,52	1,51	40493,93	1,37	67,06	0,14	122,30	..	..	0,90
Gabon	16,87	3,94	7767,01	1,39	2,17	2,48	8,22	..	..	0,70
Gambia	1,83	6,06	777,81	3,00	2,35	2,92	225,31	..	..	0,50
Ghana	66,98	6,48	2202,12	4,20	30,42	2,16	130,82	..	..	0,61
Gibraltar	..	..	..	..	0,03	-0,05	3371,80	..	..	..
Grecja	209,85	1,87	19582,54	2,03	10,72	-0,15	83,27	..	..	0,89
Grenada	1,21	1,91	10808,67	1,41	0,11	0,49	327,81	..	..	0,78
Grenlandia	..	..	..	..	0,06	0,36	0,14	..	..	..
Gruzja	17,48	4,98	4697,70	5,16	3,72	-0,17	65,20	4,50	..	0,81
Guam	..	..	..	..	0,17	0,92	306,98	..	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mld USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB (%)		PKB per capita (USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB per capita (%)		Wielkość populacji (mln)		Przyrost naturalny (%)		Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)		Odsetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)		Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI)	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018	2020	2020
Kanada	1736,43	1,66			46194,73	0,22			37,59		1,42		4,13		..		0,93	
Katar	175,84	0,77			62088,06	-1,02			2,83		1,80		242,10		..		0,85	
Kazachstan	181,67	4,50			9812,39	3,16			18,51		1,29		6,77		..		0,83	
Kenia	95,50	5,37			1816,55	3,00			52,57		2,27		90,30		..		0,60	
Kirgistan	8,45	4,51			1309,39	2,34			6,46		2,10		32,97		0,60		0,70	
Kiribati	0,19	2,25			1655,08	0,72			0,12		1,51		143,02		..		0,63	
Kolumbia	323,62	3,26			6428,68	1,87			50,34		1,36		44,76		4,20		0,77	
Komory	1,17	1,99			1370,15	-0,24			0,85		2,21		447,24		..		0,55	
Kosowo	7,93	4,17			4417,52	4,34			1,79		-0,16		..		..			
Kostaryka	61,80	2,08			12243,81	1,11			5,05		0,96		97,91		1,50		0,81	
Kuba	..	..			..	..			11,33		-0,04		109,23		..		0,78	
Kuwejt	134,63	0,43			32000,45	-1,24			4,21		1,67		232,17		..		0,81	
Laos	18,17	4,65			2534,90	3,08			7,17		1,52		30,60		..		0,61	
Lesotho	2,38	-0,81			1118,13	-1,61			2,13		0,81		69,44		..		0,53	
Liban	51,99	-6,70			7583,69	-6,79			6,86		0,10		669,49		..		0,74	
Liberia	3,07	-2,28			621,89	-4,62			4,94		2,43		50,03		..		0,48	
Libia	52,09	2,54			7685,95	1,04			6,78		1,47		3,80		..		0,72	
Liechtenstein	..	..			..	..			0,04		0,29		236,94		..		0,92	
Litwa	54,63	4,34			19601,89	4,89			2,79		-0,53		44,73		..		0,88	
Luksemburg	71,10	2,30			114704,59	0,33			0,62		1,95		250,19		..		0,92	
Łotwa	34,10	2,05			17828,89	2,82			1,91		-0,75		31,04		..		0,87	
Macedonia Północna	12,55	3,20			6022,22	3,18			2,08		0,02		82,59		..		0,77	
Madagaskar	14,11	4,85			523,36	2,10			26,97		2,66		45,14		..		0,53	
Makau	53,86	-4,71			84096,40	-6,02			0,64		1,38		19198,66		..			

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mld USD bieżące)	Tempo wzrostu PKB (%)	PKB <i>per capita</i> (USD bieżące)	Tempo wzrostu <i>per capita</i> (%)	Wielkość populacji (mln)	Przyrost naturalny (%)	Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)	Odszetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)	2018	2020
Malawi	7,67	4,37	411,55	1,65	18,63	2,64	192,44	..	..	0,48
Maledivy	5,64	6,99	10626,51	3,91	0,53	2,92	1718,99	..	..	0,74
Malezja	364,68	4,30	11414,21	2,93	31,95	1,33	95,96	..	..	0,81
Mali	17,28	4,75	879,01	1,66	19,66	3,00	15,64	..	..	0,43
Malta	14,99	4,92	29820,60	1,16	0,50	3,65	1514,47	..	..	0,90
Mariany Północne	..	..	..	..	0,06	0,59	123,66	..	..	..
Maroko	119,70	2,48	3204,10	1,04	36,47	1,22	80,73	..	..	0,69
Mauretania	7,60	5,93	1679,44	3,07	4,53	2,74	4,27	..	..	0,55
Mauritius	14,05	3,01	11099,24	2,98	1,27	0,03	623,30	..	..	0,80
Meksyk	1268,87	-0,05	9946,03	-1,14	127,58	1,09	64,91	1,70	..	0,78
Mikronezja	..	..	..	..	0,11	1,04	160,91	..	..	0,62
Mjanma	76,09	2,89	1407,81	2,25	54,05	0,63	82,28	..	..	0,58
Moldawia	11,97	3,58	4503,52	5,47	2,66	-1,81	94,26	0,00	..	0,75
Monako	..	..	..	..	0,04	0,73	19083,37	..	..	..
Mongolia	14,00	5,16	4339,84	3,37	3,23	1,72	2,04	0,50	..	0,74
Mozambik	15,29	2,28	503,57	-0,65	30,37	2,91	37,51	..	..	0,46
Namibia	12,37	-1,13	4957,46	-2,97	2,49	1,87	2,97	..	..	0,65
Nauru	0,12	0,00	9396,98	0,98	0,01	-0,97	635,20	..	..	..
Nepal	30,64	6,99	1071,05	5,04	28,61	1,84	195,94	..	..	0,60
Niemcy	3861,12	0,56	46445,25	0,28	83,13	0,27	237,29	..	..	0,95
Niger	12,91	5,90	553,90	1,96	23,31	3,79	17,72	..	..	0,39
Nigeria	448,12	2,21	2229,86	-0,38	200,96	2,56	215,06	39,10	..	0,54
Nikaragua	12,52	-3,88	1912,90	-5,05	6,55	1,23	53,73	..	..	0,66
Norwegia	403,34	1,15	75419,63	0,47	5,35	0,68	14,55	..	..	0,96

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mld USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB (%)		PKB <i>per capita</i> (USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB <i>per capita</i> (%)		Wielkość populacji (mln)		Przyrost naturalny (%)		Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)		Odsetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)		Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI)	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018	2020	
Nowa Kaledonia	..	..	..	..	..	..	..	..	0,29	1,31	15,54	..	..	..	..	..	..	
Nowa Zelandia	206,93	2,81	42084,35	1,22	4,92	18,39	..	..	4,92	1,56	18,39	..	..	..	..	..	0,93	
Oman	76,33	-1,65	15343,06	-4,52	4,97	15,60	..	..	4,97	2,97	15,60	..	..	..	..	..	0,81	
Pakistan	278,22	0,99	1284,70	-1,04	216,57	275,29	..	..	216,57	2,03	275,29	..	..	..	..	..	0,56	
Palau	0,27	-4,25	14901,98	-4,78	0,02	38,93	..	..	0,02	0,56	38,93	..	..	..	..	..	0,83	
Panama	66,80	3,01	15731,02	1,32	4,25	56,31	..	..	4,25	1,65	56,31	1,70	1,70	..	..	..	0,82	
Papua-Nowa Gwinea	24,83	5,90	2829,17	3,85	8,78	19,00	..	..	8,78	1,95	19,00	..	..	..	..	..	0,56	
Paragwaj	38,15	-0,03	5414,80	-1,29	7,04	17,51	..	..	7,04	1,27	17,51	1,40	1,40	..	..	..	0,73	
Peru	226,85	2,15	6977,70	0,51	32,51	24,99	..	..	32,51	1,62	24,99	2,70	2,70	..	..	..	0,78	
Polinezja Francuska	..	..	..	..	0,28	78,89	..	..	0,28	0,58	78,89	..	..	..	..	..	..	
Polska	595,86	4,54	15692,51	4,55	37,97	124,03	..	..	37,97	-0,01	124,03	..	..	..	..	..	0,88	
Portoryko	104,99	1,19	32873,72	1,18	3,19	360,02	..	..	3,19	0,01	360,02	..	..	..	..	..	..	
Portugalia	238,79	2,24	23252,06	2,38	10,27	112,26	..	..	10,27	-0,14	112,26	..	..	..	..	..	0,86	
Republika Konga	12,27	-3,54	2279,97	-5,98	5,38	15,36	..	..	5,38	2,56	15,36	..	..	..	..	..	0,57	
Republika Korei	1646,74	2,04	31846,22	1,84	51,71	529,19	..	..	51,71	0,20	529,19	..	..	..	..	..	0,92	
Republika Południowej Afryki	351,43	0,15	6001,40	-1,18	58,56	47,63	..	..	58,56	1,34	47,63	..	..	..	..	..	0,71	
Republika Szwajcarii	2,22	2,97	467,91	1,26	4,75	7,49	..	..	4,75	1,67	7,49	..	..	..	..	..	0,40	
Republika Szwajcarii	2,22	2,97	467,91	1,26	4,75	7,49	..	..	4,75	1,67	7,49	..	..	..	..	..	0,40	
Republika Zielonego Przylądka	1,98	5,67	3603,78	4,48	0,55	134,93	..	..	0,55	1,13	134,93	..	..	..	..	..	0,67	
Rumunia	250,08	4,15	12919,53	4,78	19,36	84,63	..	..	19,36	-0,60	84,63	..	..	..	..	..	0,83	
Rwanda	10,35	9,43	820,03	6,61	12,63	498,66	..	..	12,63	2,61	498,66	..	..	..	..	..	0,54	
Saint Martin	..	..	..	..	0,04	1195,71	..	..	0,04	0,19	1195,71	..	..	..	..	..	..	
Salwador	27,02	2,38	4187,25	1,86	6,45	309,88	..	..	6,45	0,51	309,88	1,50	1,50	..	..	..	0,67	
Samoa	0,85	3,58	4324,01	3,07	0,20	69,30	..	..	0,20	0,49	69,30	..	..	..	..	..	0,72	
Samoa Amerykańskie	..	..	..	..	0,06	277,33	..	..	0,06	-0,28	277,33	..	..	..	..	..	..	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mld USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB (%)		PKB <i>per capita</i> (USD bieżące)		Tempo wzrostu <i>per capita</i> (%)		Wielkość populacji (mln)		Przyrost naturalny (%)		Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)		Odsetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)		Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI)	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018	2020	2020
San Marino	..	..	..	..	..	..	..	..	0,03	0,03	0,22	0,22	563,08	..	..	..	..	..
Senegal	23,58	5,27	..	..	1446,83	2,42	..	..	16,30	16,30	2,75	2,75	82,35	..	..	..	0,51	0,51
Serbia	51,48	4,25	4,25	..	7411,84	4,81	..	..	6,94	6,94	-0,54	-0,54	79,84	..	..	..	0,81	0,81
Seszele	1,70	5,31	5,31	..	17448,27	4,38	..	..	0,10	0,10	0,89	0,89	210,35	..	..	..	0,80	0,80
Sierra Leone	4,12	5,51	5,51	..	527,53	3,31	..	..	7,81	7,81	2,11	2,11	105,99	43,00	..	..	0,45	0,45
Singapur	372,06	0,73	0,73	..	65233,28	-0,41	..	..	5,70	5,70	1,14	1,14	7953,00	..	..	..	0,94	0,94
Słowacja	105,08	2,32	2,32	..	19266,28	2,18	..	..	5,45	5,45	0,13	0,13	113,29	..	..	..	0,86	0,86
Słowenia	54,17	3,18	3,18	..	25946,18	2,49	..	..	2,09	2,09	0,68	0,68	102,99	..	..	..	0,92	0,92
Somalia	..	..	..	..	..	..	..	..	15,44	15,44	2,86	2,86	23,92	..	..	..	..	..
Sri Lanka	84,01	2,28	2,28	..	3853,08	1,66	..	..	21,80	21,80	0,61	0,61	350,28	..	..	..	0,78	0,78
St. Kitts i Nevis	1,05	2,84	2,84	..	19934,97	2,07	..	..	0,05	0,05	0,75	0,75	201,68	..	..	..	0,78	0,78
St. Lucia	2,12	1,73	1,73	..	11611,42	1,23	..	..	0,18	0,18	0,49	0,49	298,18	..	..	..	0,76	0,76
St. Martin (część francuska)	..	..	..	..	..	..	..	..	0,04	0,04	1,96	1,96	745,28	..	..	..	..	..
St. Vincent i Grenadyny	0,82	0,49	0,49	..	7457,51	0,15	..	..	0,11	0,11	0,34	0,34	282,59	..	..	..	0,74	0,74
Stany Zjednoczone	21433,23	2,16	2,16	..	65297,52	1,68	..	..	328,24	328,24	0,47	0,47	35,71	..	..	..	0,93	0,93
Sudan	30,51	-2,50	-2,50	..	441,51	-4,86	..	..	42,81	42,81	2,39	2,39	22,60	..	..	..	0,51	0,51
Sudan Południowy	..	..	..	..	..	..	..	..	11,06	11,06	0,78	0,78	17,37	..	..	..	0,43	0,43
Surinam	3,70	0,27	0,27	..	6359,83	-0,66	..	..	0,58	0,58	0,93	0,93	3,69	..	..	..	0,74	0,74
Syria	..	..	..	..	..	..	..	..	17,07	17,07	0,96	0,96	92,07	..	..	..	0,57	0,57
Szwajcaria	703,08	0,93	0,93	..	81993,73	0,22	..	..	8,57	8,57	0,71	0,71	215,47	..	..	..	0,96	0,96
Szwecja	530,88	1,26	1,26	..	51615,02	0,18	..	..	10,29	10,29	1,08	1,08	24,98	..	..	..	0,95	0,95
Tadżykistan	8,12	7,01	7,01	..	870,79	4,48	..	..	9,32	9,32	2,39	2,39	65,57	..	..	..	0,67	0,67
Tajlandia	543,55	2,35	2,35	..	7806,74	2,07	..	..	69,63	69,63	0,28	0,28	135,90	0,00	..	..	0,78	0,78
Tanzania	63,18	5,79	5,79	..	1122,12	2,72	..	..	58,01	58,01	2,95	2,95	63,58	..	..	..	0,53	0,53

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mld USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB (%)		PKB <i>per capita</i> (USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB <i>per capita</i> (%)		Wielkość populacji (mln)		Przyrost naturalny (%)		Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)		Odsetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)		Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI)	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018	2020	2020
Timor Wschodni	2,02	18,72			1560,51	16,41			1,29		1,96		85,27				0,61	
Togo	5,49	5,34			679,29	2,82			8,08		2,42		145,05				0,52	
Tonga	0,51	0,73			4903,15	-0,52			0,10		1,25		143,33				0,73	
Trynidad i Tobago	24,27	0,00			17397,98	-0,37			1,39		0,37		270,93				0,80	
Tunezja	38,80	1,04			3317,45	-0,08			11,69		1,11		74,44				0,74	
Turcja	761,43	0,92			9126,56	-0,43			83,43		1,34		106,96		0,00		0,82	
Turkmenistan	..	..			..	..			5,94		1,55		12,45				0,72	
Tuvalu	0,05	9,76			4059,03	8,46			0,01		1,19		383,60					
Uganda	35,17	6,80			794,34	3,07			44,27		3,56		213,06				0,54	
Ukraina	153,78	3,23			3659,03	3,83			44,39		-0,53		77,02		0,00		0,78	
Urugwaj	56,05	0,22			16190,13	-0,14			3,46		0,36		19,71		0,10		0,82	
Uzbekistan	57,92	5,56			1724,84	3,60			33,58		1,88		74,81				0,72	
Vanuatu	0,93	3,26			3115,36	0,78			0,30		2,43		24,01				0,61	
Wenezuela	..	..			..	..			28,52		-1,24		32,73				0,71	
Węgry	163,47	4,58			16731,82	4,64			9,77		-0,06		107,12				0,85	
Wielka Brytania	2829,11	1,46			42330,12	0,89			66,83		0,56		274,71				0,93	
Wietnam	261,92	7,02			2715,28	5,99			96,46		0,96		308,13		1,90		0,70	
Włochy	2003,58	0,34			33228,24	0,55			60,30		-0,21		202,94				0,89	
Wybrzeże Kości Słoniowej	58,54	6,23			2276,33	3,56			25,72		2,55		78,83				0,54	
Wyspa Man	..	..			..	..			0,08		0,60		147,50					
Wyspy Dziewicze	..	..			..	..			0,11		-0,32		305,65					
Wyspy Kanałowe	..	..			..	..			0,17		1,03		861,11					
Wyspy Marshalla	..	..			..	..			0,06		0,65		324,52				0,70	
Wyspy Owcze	..	..			..	..			0,05		0,37		34,74					

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	PKB (mln USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB (%)		PKB <i>per capita</i> (USD bieżące)		Tempo wzrostu PKB <i>per capita</i> (%)		Wielkość populacji (mln)		Przyrost naturalny (%)		Gęstość zaludnienia (liczba osób na km ²)		Odsetek osób ubogich przy linii ubóstwa 1,9 USD/dzień (%)		Wskaźnik rozwoju ludzkiego (HDI)	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018	2020	2020
Wyspy Salomona	1,59	1,19	1,19	1,19	2373,63	-1,37	-1,37	-1,37	0,67	0,67	2,57	2,57	23,32	23,32	..	..	0,57	0,57
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	0,42	1,30	1,30	1,30	1946,64	-0,60	-0,60	-0,60	0,22	0,22	21,89	21,89	219,82	219,82	..	..	0,63	0,63
Wyspy Turks i Caicos	1,20	5,32	5,32	5,32	31353,33	3,87	3,87	3,87	0,04	0,04	1,39	1,39	39,65	39,65	..	..	0,57	0,57
Zimbabwe	21,44	-8,10	-8,10	-8,10	1463,99	-9,40	-9,40	-9,40	14,65	14,65	1,42	1,42	37,32	37,32	..	..	0,57	0,57
Zjednoczone Emiraty Arabskie	421,14	1,68	1,68	1,68	43103,32	0,23	0,23	0,23	9,77	9,77	1,44	1,44	135,61	135,61	..	..	0,89	0,89

Źródło: World Bank Development Indicators, 17.02.2021, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> [dostęp: 24.02.2021]; UNDP, *Human Development Report 2020*, <http://hdr.undp.org/en/data> [dostęp: 24.02.2021].

Tabela 2

Wybrane wskaźniki rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba osób w pełni zaszczepionych: 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odsetek testów pozytywnych stan na 20.02.2021
AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW									
Świat	112109,8	14382,64	2485,434	318,858	128579,3	43637,71			
Afryka	3846,159	2868,987	102,142	76,191					
Ameryka Południowa	17543,01	40725,73	457,02	1060,963					
Ameryka Północna	32469,91	54841,12	731,859	1236,098					
Azja	24656,85	5314,15	393,774	84,868					
Europa	33560,62	44826,38	799,677	1068,116					
Unia Europejska	21894,62	49210,34	535,48	1203,545	17826,17	9595,827			
PAŃSTWA ŚWIATA – ALFABETYCZNIE									
Afganistan	55,646	1429,447	2,435	62,551					
Albania	102,306	35550,07	1,696	589,339					
Algieria	112,279	2560,464	2,967	67,661					
Andora	10,739	138989,2	0,11	1423,672					
Angola	20,584	626,296	0,5	15,213					
Antigua i Barbuda	0,636	6494,567	0,014	142,962					
Arabia Saudyjska	375,668	10790,76	6,47	185,845			13332,33	382,96	0,007
Argentyna	2077,228	45960,67	51,51	1139,708	481,689	264,926			
Armenia	170,672	57596,53	3,171	1070,115					
Australia	28,939	1134,868	0,909	35,647					
Austria	448,371	49783,6	8,434	936,445	312,624	201,848	13128,81	1457,72	
Azerbejdżan	233,424	23021,99	3,204	316,002					

Nazwa grupy państw/regiónu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba osób w pełni zaszczepionych: 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odsetek testów pozytywnych stan na 20.02.2021
Bahamy	8,477	21556,37	0,179	455,183					
Bahrain	119,205	70055,35	0,433	254,469	281,425		2968,423	1744,507	0,054
Bangladesz	544,116	3303,892	8,374	50,847	2491,053		3930,708	23,867	0,028
Barbados	2,852	9924,453	0,031	107,874					
Belgia	757,696	65377,15	21,956	1894,454			9181,434	792,212	0,065
Belize	12,264	30843,44	0,314	789,697					
Benin	5,434	448,232	0,07	5,774					
Bhutan	0,867	1123,622	0,001	1,296					
Białoruś	280,428	2967,705	1,93	204,247					0,091
Boliwia	244,38	20935,44	11,508	985,862					
Bośnia i Hercegowina	129,176	39373,14	5,034	1534,375					
Botswana	277,21	11788,02	0,3	127,571					
Brazylia	10257,88	48258,86	248,529	1169,221	6002,873	1294,188			
Brunei Darussalam	0,185	422,874	0,003	6,857					
Bulgaria	240,391	34596,37	9,978	1436,005	118,549	29,677	1580,691	227,488	0,1
Burkina Faso	11,868	567,758	0,141	6,745					
Burundi	2,041	171,646	0,003	0,252					
Chile	805,317	42127,44	20,151	1054,132	3037,063	55,463	8987,249	470,138	
Chiny	100,807	70,038	4,833	3,358					
Chorwacja	240,36	58549,16	5,462	1330,486			1298,994	316,421	0,059
Cypr	33,567	38322,91	0,23	262,587			2018,18	2304,124	0,004
Czad	3,882	236,335	0,136	8,28					
Czarnogóra	72,969	116181,2	0,969	1542,841					

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba osób w pełni zaszczepionych: 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odszetek testów pozytywnych stan na 20.02.2021
Czechy	1168,491	109113,2	19,537	1824,356	360,618	220,924			0,141
Dania	209,244	36125,12	2,344	404,682					
Demokratyczna Republika Konga	25,144	280,746	0,7	7816					
Dominika	0,141	1958,578	0						
Dominikana	236,21	21774,71	3,057	281,806					
Dżibuti	6,052	6125,494	0,063	63,765					
Egipt	179,407	1753,145	10,443	102,048					
Ekwador	275,78	15631,08	15,567	882,33					
Erytrea	2,773	781,914	0,007	1,974					
Estonia	59,407	44783,46	0,553	416,874	64,508	27,277	889,574	670,598	0,131
Eswatini (Suazi)	16,839	14514,33	0,647	557,68					
Etiopia	154,257	1341,79	2,305	20,05			2084,845	18,135	0,138
Federacja Rosyjska	4142,126	28383,47	82,666	566,46			109071,5	747,401	0,041
Fidżi	0,056	62,469	0,002	2,231					
Filipiny	564,865	5154,767	12,107	110,484					
Finlandia	54,532	9842,046	0,734	132,474					
Francja	3689,534	56524,22	85,195	1305,2					
Gabon	13,884	6237,959	0,076	34,146			8064,959	73,598	0,055
Gambia	4,612	1908,416	0,146	60,414			3183,175	574,506	0,037
Ghana	80,759	2599,013	0,582	18,73					
Grecja	182,783	17536,41	6,343	608,555	505,148	257,476			
Grenada	0,148	1315,333	0,001	8,887					
Gruzja	268,995	67431,24	3,457	866,595					

Nazwa grupy państw/regiónu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba osób w pełni zaszczepionych: 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odsetek testów pozytywnych stan na 20.02.2021
Gujana	8,452	10745,54	0,19	241,558					
Gwatemala	172,072	9604,608	6,315	352,487					
Gwinea	15,487	1179,262	0,087	6,625					
Gwinea Bissau	3,156	1603,66	0,047	23,882					
Gwinea Równikowa	5,852	4171,107	0,091	64,862					
Haiti	12,309	1079,497	0,247	21,662					
Hiszpania	3161,432	67617,3	68,079	1456,086					
Holandia	1079,272	62986,87	15,466	902,604					
Honduras	166,547	16815,1	4,04	407,891					
Indie	11030,18	7992,856	156,567	113,454	10585,76	1321,635			
Indonezja	1298,608	4747,7	35,014	128,011	1269,905	789,966	6871,21	25121	0,276
Irak	675,982	16806,07	13,311	330,934			6512,743	161,918	0,072
Iran	1590,605	18937,36	59,663	710,333					0,14
Irlandia	216,3	43804,97	4,181	846,734			3410,478	690,688	0,054
Islandia	6,049	17726,01	0,029	84,982	17,379	10,554	274,879	805,506	0,004
Izrael	759,572	87755,58	5,634	650,913	4537,244	3146,509	12511,63	1445,506	0,058
Jamajka	21,826	7370,758	0,405	136,771			194,188	65,578	0,234
Japonia	426,828	3374,762	7,595	60,051			7426,565	58,719	0,026
Jemen	2,187	73,325	0,62	20,787					
Jordania	372,417	36500,23	4,589	449,764					
Kajmany	0		0		12,245	7,693			
Kambodża	0,633	37,861	0						
Kamerun	33,749	1271,347	0,523	19,702					

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba osób w pełni zaszczepionych: 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odsetek testów pozytywnych stan na 20.02.2021
Kanada	857,403	2271,738	21,761	576,57					
Katar	161,344	56001,61	0,257	89,203			1495,417	519,051	0,088
Kazachstan	258,609	13772,86	3,155	168,027			7292,91	388,402	0,025
Kenia	104,5	1943,416	1,837	34,163					
Kirgistan	86,001	13181,86	1,46	223,783					
Kolumbia	2233,589	43896,67	59,118	1161,845	48,15		11094,31	218,036	0,117
Komory	3,522	4050,161	0,144	165,594					
Kosowo	66,74	34530,68	1,575	814,891					
Kostaryka	203,097	39868,96	2,785	546,709					
Kuba	46,197	4078,623	0,304	26,839			2263,282	199,82	0,05
Kuwejt	186,004	43554,91	1,057	247,508					
Laos	0,045	6,185	0						
Lesotho	10,467	4885,98	0,291	135,838					
Liban	359,337	52646,7	4,446	651,386					
Liberia	1,998	395,043	0,085	16,806					
Libia	130,701	19021,33	2,125	309,258					
Liechtenstein	2,553	66942,86	0,054	1415,948					
Litwa	194,833	71569,5	3,189	1171,44	132,888	69,845			
Luksemburg	54,354	86830,81	0,629	1004,831					
Łotwa	82,462	43718,54	1,57	832,36	32,99	16,844	1372,614	727,713	0,073
Macedonia Północna	99,917	47959,09	3,085	1480,767			502,37	241,132	0,137
Madagaskar	19,831	716,153	0,297	10,725					
Malawi	31,106	1626,036	1,024	53,529					0,143

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba osób w pełni zaszczepionych: 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odsetek testów pozytywnych stan na 20.02.2021
Malewiy	19,038	35220,21	0,06	111					
Malezja	288,229	8905,302	1,076	33,245			5821,709	179,871	0,058
Mali	8,324	411,045	0,348	17,184					
Malta	21,306	48253,95	0,306	693,031					
Maroko	481,709	13050,71	8,574	232,291	2635,859	31,232			
Mauretania	17,13	3684,14	0,437	93,985					
Mauritius	0,61	479,648	0,01	7,863					
Meksyk	2052,266	15917,34	181,809	1410,107	1336,854	464,302	4841,877	37,554	0,286
Mikronezja	0,001	8,694	0						
Mjanma	141,783	2605,836	3,197	58,758			2482,29	45,622	0,021
Monako	1,904	48516,97	0,023	586,077					
Mongolia	2,755	840,377	0,002	0,61			1583,183	482,929	0,001
Mozambik	56,595	1810,725	0,606	19,389					
Namibia	37,896	14914,31	0,411	161,753					
Nepal	273,666	9392,45	2,065	70,873			2136,309	73,32	0,032
Niemcy	2405,263	28707,92	68,785	820,981	3518,294	1854,928			
Niger	4,74	195,814	0,172	7,105					
Nigeria	153,187	743,123	1,874	9,091					0,127
Nikaragua	6,445	972,896	0,173	26,115					
Norwegia	69,148	12755,01	0,608	112,151					
Nowa Zelandia	2,365	490,437	0,026	5,392			1651,035	342,38	0
Oman	139,989	27413,23	1,557	304,898	48,641	19,019			
Pakistan	574,58	2601,177	12,708	57,53			8644,847	39,136	0,033

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba osób w pełni zaszczepionych: 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odszetk testów pozytywnych stan na 20.02.2021
Palestyna	176,377	34574,13	1,994	390,872					0,164
Panama	337,805	78290,42	5,772	1337,731			1836,811	425,703	0,089
Papua-Nowa Gwinea	1,111	124,175	0,01	1,118					
Paragwaj	153,79	21561,77	3,101	434,769			722,71	101,326	0,287
Peru	1286,757	39025,93	45,263	1372,777	204,046		0		
Polska	1648,962	43569,62	42,436	1121,263			9197,128	243,011	0,156
Portugalia	799,106	78369,03	16,086	1577,568	444,73	249,567			
Republika Konga	8,625	1563,04	0,127	23,015					
Republika Korei	88,12	1718,771	1,576	30,74			6314,494	123,164	0,013
Republika Południowej Afryki	1505,586	25385,59	49,413	833,149	32,315	32,315	8867,659	149,517	0,063
Republika Środkowoafrykańska	5,001	1035,454	0,063	13,044					
Republika Zielonego Przylądka	15,089	27139,08	0,144	258,998					
Rumunia	784,711	40790,31	20,013	1040,302	836,86	601,573	5861,921	304,71	0,108
Rwanda	18,325	1414,817	0,253	19,533			973,922	75,194	0,023
Salwador	59,235	9132,464	1,815	279,825					
Samoa	0,003	15,12	0						
San Marino	3,538	104248,9	0,073	2150,981					
Senegal	33,242	1985,316	0,832	49,69			381,078	22,759	0,134
Serbia	442,853	65081,45	4,366	641,625			2835,856	416,756	0,2
Seszele	2,514	25564,37	0,011	111,857					
Sierra Leone	3,862	484,143	0,079	9,903					
Singapur	59,883	10235,81	0,029	4,957					

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba osób w pełni zaszczepionych: 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odsetek testów pozytywnych stan na 20.02.2021
Słowacja	294,79	53994,37	6,671	1221,875	286,408	108,382	13182,96	2414,619	0,019
Słowenia	185,916	89428,61	3,792	1824,013			1552,293	746,678	0,03
Somalia	6,246	392,998	0,208	13,087					
Sri Lanka	81,009	3783,125	0,453	21,155			2017,091	94,198	0,046
St. Kitts i Nevis	0,041	770,793	0						
St. Lucia	3,142	17110,59	0,032	174,264					
St. Vincent i Grenadyny	1,511	13619,12	0,006	54,08					
Stany Zjednoczone	28261,6	85381,78	502,66	1518,598	44544,97	19882,54			
Sudan	30,205	688,837	1,876	42,783					
Sudan Południowy	7098	634,105	0,087	7,772			102,954	9,197	0,207
Surinam	8,88	15137,21	0,17	289,789					
Syria	15,282	873,224	1,004	57,369					
Szwajcaria	551,355	63706,45	9,93	1147,364					
Szwecja	642,099	63578,75	12,713	1258,804	427,783	217,478			
Tadżykistan	13,308	1395,313	0,09	9436					
Tajlandia	25,692	368,08	0,083	1,189					
Tajwan	0,942	39,552	0,009	0,378			171,5	7,201	0,001
Tanzania	0,509	8,521	0,021	0,352					
Timor Wschodni	0,107	81,156	0						
Togo	6,466	781,037	0,081	9,784			228,27	27,573	0,062
Trynidad i Tobago	7,686	5491,997	0,139	99,322					
Tunezja	229,781	19442,29	7,843	663,614					
Turcja	2655,633	31487,58	28,213	334,519	6106,522	1182,976	32217,08	381,995	0,065

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Całkowita liczba odnotowanych przypadków (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba przypadków (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba zgonów (tys.) stan na 23.02.2021	Liczba zgonów (na 1 mln mieszkańców) stan na 23.02.2021	Liczba osób zaszczepionych 2 dawki (tys.) stan na 23.02.2021	Całkowita liczba wykonanych testów (tys.) stan na 20.02.2021	Liczba testów na 1000 mieszkańców stan na 20.02.2021	Odsetek testów pozytywnych stan na 20.02.2021
Uganda	40,243	879,801	0,333	7,28				
Ukraina	1358,871	31071,44	26,69	610,284				0,203
Urugwaj	53,973	15537,49	0,588	169,271		965,579	277,966	0,094
Uzbekistan	79,717	2381,802	0,622	18,584				
Vanuatu	0,001	3,256	0					
Watykan	0,027	33374,54	0					
Wenezuela	136,986	4817,354	1,325	46,596				
Węgry	407,274	42159,34	14,45	1495,805	208,846	3029,608	313,613	0,117
Wielka Brytania	4146,76	61084,17	121,536	1790,295				
Wietnam	2,403	24,687	0,035	0,36				
Włochy	2832,162	46842,15	96,348	1593,534	1341,78	37807,95	625,319	0,046
Wybrzeże Kości Słoniowej	32,124	1217,82	0,188	7,127				
Wyspa Man	0		0		13,077			
Wyspy Marshalla	0,004	67,574	0					
Wyspy Owcze	0		0		4,172			
Wyspy Salomona	0,018	26,206	0					
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	1,655	7551,526	0,026	118,634				
Zimbabwe	35,91	2416,079	1,448	97,424		367306	24,713	0,04
Zjednoczone Emiraty Arabskie	375,535	37969,65	1,145	115,769	2187,849	29162,43	2948,559	0,018

Źródło: WHO, WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, <https://covid19.who.int/> [dostęp: 24.02.2021]; Our World in Data, Coronavirus (COVID-19) Vaccinations, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> [dostęp: 24.02.2021].

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% całkowitej siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe i zasoby złota (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia narodowego brutto	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
GRUPY DOCHODOWE																			
Wysoki dochód	1,53	4,79	..	65,36	16,36	33,26	32,10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Średni wyższy dochód	2,14	5,97	..	47,85	7,40	24,58	23,27	..	..	..	87,52	4,12	6,26	32,49	32,49	32,49	32,49	32,49	32,49
Średni niższy dochód	3,06	5,05	..	54,47	12,83	24,65	29,82	..	..	..	60,16	3,12	14,97	27,44	27,44	27,44	27,44	27,44	27,44
Niski dochód	2,83	4,81	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1,73	22,15	20,27	20,27	20,27	20,27	20,27	20,27
PAŃSTWA ŚWIATA – ALFABETYCZNIE																			
Afganistan	2,30	10,98	-19,66	..	9,67	..	..	..	0,00	8,50	319,26	0,28	25,77	14,06	14,06	14,06	14,06	14,06	14,06
Albania	1,41	11,47	-7,98	76,89	40,59	31,56	45,34	-1,16	3,76	3,76	39,10	4,31	18,47	20,20	20,20	20,20	20,20	20,20	20,20
Algieria	1,95	11,81	..	52,03	7,75	22,79	29,23	..	..	71,80	1307,21	0,12	12,38	37,44	37,44	37,44	37,44	37,44	37,44
Andora	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Angola	17,08	6,93	5,78	68,85	9,71	40,56	28,29	1,75	16,33	16,33	31,41	12,07	6,66	54,41	54,41	54,41	54,41	54,41	54,41
Antigua i Barbuda	1,43	..	..	..	..	..	..	..	..	0,28	..	..	1,76	21,57	21,57	21,57	21,57	21,57	21,57
Arabia Saudyjska	-2,09	6,13	5,92	63,66	12,98	36,05	27,61	9,17	514,96	514,96	..	..	2,23	47,43	47,43	47,43	47,43	47,43	47,43
Argentyna	..	9,84	-0,90	32,63	7,52	17,44	15,19	-5,12	44,88	44,88	16,07	9,32	6,09	23,41	23,41	23,41	23,41	23,41	23,41
Armenia	1,44	18,81	-7,22	95,74	35,73	41,19	54,55	-0,40	2,85	2,85	23,97	14,91	11,99	24,29	24,29	24,29	24,29	24,29	24,29
Aruba	4,26	..	..	..	..	..	..	..	0,14	0,98	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Australia	1,61	5,16	0,55	45,71	10,23	24,11	21,60	-33,12	58,75	58,75	..	..	2,12	25,38	25,38	25,38	25,38	25,38	25,38
Austria	1,53	4,49	2,85	107,78	31,83	55,58	52,20	7,41	23,62	23,62	..	..	1,09	25,52	25,52	25,52	25,52	25,52	25,52
Azerbejdżan	2,61	4,84	9,08	86,04	21,10	49,18	36,86	0,93	7,04	7,04	44,46	4,70	5,72	48,69	48,69	48,69	48,69	48,69	48,69
Bahamy	2,49	10,11	0,62	75,92	42,33	39,24	36,68	-0,26	1,76	1,76	..	..	0,60	12,89	12,89	12,89	12,89	12,89	12,89
Bahrajn	1,01	1,56	..	..	..	..	..	..	..	3,90	..	..	0,28	42,42	42,42	42,42	42,42	42,42	42,42
Bangladesz	5,59	4,22	-1,14	36,76	5,24	15,32	21,44	-1,98	32,70	32,70	57,27	1,82	12,68	29,65	29,65	29,65	29,65	29,65	29,65

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% całkowitej siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe i zasoby złota (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)	Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (% PKB)	Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Barbados	4,10	10,10	..	..	83,69	..	42,01	41,68	..	0,77	..	..	..	..
Belgia	1,44	5,36	0,35	163,06	45,86	81,84	81,22	81,22	-1,02	28,97	..	..	0,63	19,12
Belize	..	6,46	-9,42	115,71	49,54	57,70	58,01	58,01	-0,10	0,28	20,15	6,05	9,56	11,96
Benin	-0,92	2,32	..	63,68	..	29,63	34,05	34,05	..	..	..	3,61	26,88	16,31
Bermudy	..	..	..	75,86	35,38	50,24	25,62	25,62	..	..	..	..	0,22	6,39
Bhutan	2,73	2,27	-20,22	84,36	15,80	34,01	50,35	50,35	-0,01	1,24	45,81	2,68	15,82	36,13
Białoruś	5,60	4,71	-1,99	133,35	24,51	66,43	66,91	66,91	-1,28	9,39	23,06	7,37	6,78	31,30
Boliwia	1,84	3,46	-3,33	56,40	10,50	24,97	31,43	31,43	0,21	6,46	45,00	2,70	12,22	25,21
Bośnia i Hercegowina	0,56	15,69	-3,09	95,26	15,44	40,05	55,20	55,20	-0,40	7,21	43,43	4,69	5,60	23,94
Botswana	2,77	17,21	..	74,11	11,11	33,59	40,52	40,52	..	6,17	394,24	1,16	1,95	28,30
Brazylia	3,73	11,93	-2,77	28,98	5,64	14,32	14,65	14,65	-50,68	356,89	62,68	8,48	4,44	17,92
Brunei Darussalam	-0,39	6,92	6,64	108,51	18,00	57,95	50,56	50,56	-0,37	4,27	..	..	0,99	62,52
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Bulgaria	3,10	4,23	4,00	125,17	25,36	64,19	60,98	60,98	-0,89	27,90	68,89	8,52	3,24	21,62
Burkina Faso	-3,23	4,62	..	56,73	..	25,37	31,36	31,36	..	..	..	1,02	20,17	25,58
Burundi	-0,69	1,42	..	41,86	..	9,13	32,73	32,73	..	0,11	19,26	1,34	28,90	10,96
Chile	2,56	7,29	-3,87	56,76	8,48	28,20	28,56	28,56	-3,50	40,66	..	..	3,54	29,33
Chiny	2,90	4,60	0,99	35,68	5,23	18,42	17,26	17,26	-58,11	3222,89	152,44	1,93	7,11	38,97
Chorwacja	0,77	6,62	2,40	104,17	36,54	51,96	52,21	52,21	-0,94	20,77	..	..	2,92	20,26
Curaçao	2,62	..	-17,39	..	72,36	..	..	..	-0,07	..	..	..	..	..
Cypr	0,25	7,07	-6,63	144,82	96,07	71,87	72,94	72,94	-10,14	1,03	..	..	1,74	12,71
Czad	-0,97	1,91	..	74,57	..	36,74	37,83	37,83	..	..	..	1,41	42,59	14,27

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% całkowitej siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe i zasoby złota (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia narodowego brutto	Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie (% PKB)		Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)	
		2019	2019										2019	2019	2019	2019
Czarnogóra	0,36	15,12	-15,11	108,51	47,87	43,70	64,81	-0,39	1,53	18,34	27,51	6,39	16,13			
Czechy	2,85	2,01	-0,27	142,76	22,39	74,39	68,37	-2,65	149,86	..	..	1,93	31,43			
Dania	0,76	5,02	7,77	109,29	45,55	58,32	50,97	15,32	66,84	..	..	1,33	21,12			
Demokratyczna Republika Konga	..	4,13	-3,36	63,17	4,77	30,11	33,07	-1,35	..	..	2,61	19,97	40,73			
Dominika	1,50	..	..	108,72	..	37,74	70,98	..	0,17	58,96	4,68	13,05	15,34			
Dominikana	1,81	6,36	-1,35	51,01	14,88	23,07	27,94	-3,01	8,87	24,70	6,15	5,23	29,08			
Dżibuti	3,32	10,97	..	..	53,51	..	..	..	0,50	19,66	2,47	1,27	15,94			
Egipt	..	9,73	-3,37	43,27	15,26	17,50	25,77	-8,61	44,57	38,73	3,01	11,05	35,62			
Ekwador	0,27	3,81	-0,10	46,74	6,97	23,39	23,35	-0,94	2,94	5,68	8,99	9,00	32,27			
Erytrea	..	6,34	..	..	..	..	..	..	0,19	24,84	..	..	..			
Estonia	2,28	4,45	1,96	141,81	43,87	72,91	68,90	-1,10	1,43	..	..	2,49	22,04			
Eswatini (Suazi)	2,60	22,24	4,38	89,09	6,53	45,90	43,20	-0,11	0,44	70,30	1,49	8,45	34,09			
Etiopia	15,84	2,04	..	28,82	..	7,94	20,88	..	2,99	10,58	2,33	33,52	24,82			
Federacja Rosyjska	4,47	4,60	3,84	49,07	9,52	28,31	20,76	-10,05	555,18	113,13	5,73	3,45	32,17			
Fidzi	1,77	4,11	-12,67	..	43,77	..	..	-0,36	1,04	102,29	3,61	11,85	15,59			
Filipiny	2,48	2,24	-0,90	68,61	18,36	28,34	40,27	-4,38	89,52	107,00	2,53	8,82	30,17			
Finlandia	1,02	6,70	-0,47	80,04	27,04	40,18	39,86	-4,89	11,43	..	..	2,31	24,19			
Francja	1,11	8,44	-0,68	64,52	20,77	31,77	32,75	4,68	189,01	..	..	1,60	17,14			
Gabon	2,46	19,64	..	72,25	..	50,67	21,58	..	..	..	4,24	5,55	47,21			
Gambia	7,12	8,94	..	55,54	..	20,64	34,90	..	..	..	2,65	21,80	15,79			

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% całkowitej siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpłatnie inwestycje zagraniczne netto (mld USD bieżące)		Rezerwy walutowe złota (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)	Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (% PKB)	Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Ghana	7,18	4,12	..	..	71,38	34,97	35,98	35,40	..	..	7,56	28,05	2,90	17,31	31,99
Gibraltar	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Grecja	0,25	17,31	-1,40	74,38	31,54	37,19	37,20	37,20	-4,19	8,51	..	..	..	3,65	15,28
Grenada	0,60	..	..	..	110,20	..	52,22	57,98	..	0,24	42,94	..	4,78	4,90	13,57
Grenlandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Gruzja	4,85	11,57	-5,11	118,65	40,20	54,82	63,83	63,83	-0,99	3,51	20,25	..	13,86	6,50	20,31
Guam	..	5,65	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Gujana	2,09	13,91	..	..	..	31,94	..	..	..	0,57	35,90	..	2,70	17,60	28,69
Gwatemala	3,70	2,36	2,42	45,87	9,46	17,70	28,17	28,17	-0,82	14,78	55,60	..	5,04	9,37	21,92
Gwinea	9,47	4,14	-2,56	76,20	7,69	30,60	45,60	45,60	-0,04	1,42	49,45	..	0,75	23,64	23,73
Gwinea Bissau	0,25	2,79	..	57,01	..	23,50	33,51	33,51	..	..	..	..	1,18	52,54	13,20
Gwinea Równikowa	1,24	7,95	..	107,38	..	55,13	52,25	52,25	..	..	..	..	..	2,53	50,48
Haiti	18,70	13,48	..	47,35	10,79	11,07	36,29	36,29	..	..	..	..	0,15	19,38	23,32
Hiszpania	0,70	14,10	1,96	66,78	17,42	34,89	31,88	31,88	12,08	74,73	..	..	..	2,61	20,48
Holandia	2,63	3,38	9,95	156,22	42,71	83,33	72,90	72,90	42,52	43,32	..	..	..	1,65	17,70
Honduras	4,37	5,57	-1,37	96,61	21,44	40,25	56,37	56,37	-0,50	5,74	58,81	..	3,72	10,72	27,39
Hongkong	2,86	2,96	6,14	353,23	49,24	177,46	175,76	175,76	-9,12	441,35	..	..	..	..	..
Indie	7,66	5,27	-1,04	39,55	12,04	18,41	21,14	21,14	-37,47	463,47	82,76	..	1,81	16,02	24,78
Indonezja	3,03	3,62	-2,71	37,30	6,35	18,41	18,90	18,90	-20,51	129,19	32,13	..	7,53	12,72	38,95
Irak	-0,20	12,76	6,73	77,35	12,89	38,05	39,30	39,30	3,27	68,02	..	..	..	1,48	49,90
Iran	39,91	11,14	..	56,17	..	25,27	30,91	30,91	..	..	..	..	..	12,18	31,68
Irlandia	0,94	4,95	-11,56	239,22	149,04	126,80	112,42	112,42	-97,44	5,73	..	..	..	0,90	35,18

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)		Bezrobocie, całkowite (% według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe i zasoby złota (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)	Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)	
	2019	2019	2019	2019									2019	2019
Islandia	3,01	3,51	6,18	85,92	38,33	45,32	40,60	0,78	6,78	..	..	..	4,34	19,39
Izrael	0,84	3,80	3,33	56,77	22,17	29,32	27,45	-10,45	126,01	..	..	..	..	..
Jamajka	3,91	7,72	..	89,03	..	37,96	51,07	..	3,63	22,89	14,43	6,60	20,25	20,25
Japonia	0,48	2,40	3,63	..	8,14	..	..	211,51	1322,44	..	..	..	..	..
Jemen	..	12,90	..	..	..	..	..	..	..	..	0,51	5,70	40,61	40,61
Jordania	0,76	16,85	-2,25	86,34	28,79	36,36	49,99	-0,78	..	..	7,56	4,91	24,45	24,45
Kajmany	..	..	..	..	..	..	..	..	0,18	..	..	..	..	..
Kambodża	..	0,13	-15,00	123,56	34,55	61,09	62,47	-3,56	18,77	122,54	5,93	20,71	34,23	34,23
Kamerun	2,45	3,32	..	44,87	12,89	20,21	24,65	..	..	..	3,06	14,51	26,04	26,04
Kanada	1,95	5,66	-2,04	64,98	12,50	31,64	33,33	25,96	85,30	..	..	..	..	..
Katar	-0,67	0,12	2,42	90,32	31,01	52,35	37,97	7,26	39,72	..	..	0,23	56,89	56,89
Kazachstan	..	4,80	-3,58	63,90	10,60	36,24	27,66	-5,71	28,96	18,53	20,61	4,47	33,03	33,03
Kenia	..	2,60	-5,82	33,40	9,92	12,03	21,37	-1,13	9,12	26,64	4,78	34,15	16,15	16,15
Kirgistan	1,13	6,72	-11,20	103,08	24,88	37,39	65,70	-0,21	2,43	29,12	7,24	12,09	27,61	27,61
Kiribati	-1,88	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Kolumbia	3,53	9,96	-4,25	37,71	7,37	15,80	21,91	-11,09	52,65	37,96	6,13	6,74	26,26	26,26
Komory	..	7,70	..	42,08	18,26	12,81	29,27	..	0,20	67,46	0,66	33,07	8,85	8,85
Kosowo	2,68	..	-5,79	85,47	34,18	29,22	56,25	-0,23	0,97	39,78	3,17	6,91	26,56	26,56
Kostaryka	2,10	11,49	-2,39	66,02	22,31	33,79	32,23	-2,48	8,94	29,97	5,40	4,24	18,46	18,46
Kuba	..	1,67	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Kuwejt	1,09	2,41	25,10	..	28,83	..	..	-3,16	43,67	..	..	0,45	57,46	57,46
Laos	3,32	0,62	..	..	..	..	..	..	1,07	6,39	2,88	15,29	30,91	30,91

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% całkowitej siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe i zasoby złota (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)	Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (% PKB)	Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Lesotho	5,19	23,86	-6,15	139,37	19,01	45,17	94,20	94,20	-0,12	0,77	82,71	2,69	4,53	29,06
Liban	3,01	6,04	-22,20	96,04	51,94	35,36	60,68	60,68	-1,87	52,21	70,57	36,32	3,07	12,76
Liberia	..	2,89	..	127,45	..	28,73	98,73	98,73	..	0,35	25,74	1,50	39,11	11,97
Libia	..	18,34	..	117,47	..	64,37	53,10	53,10	..	84,66	..	..	..	..
Liechtenstein	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Litwa	2,33	6,26	4,21	149,69	38,48	77,45	72,24	72,24	-0,82	5,09	..	..	3,22	25,26
Luksemburg	1,74	5,60	4,35	381,52	273,70	208,75	172,76	172,76	-35,48	1,05	..	..	0,23	11,32
Łotwa	2,81	6,31	-0,65	121,09	28,73	60,13	60,97	60,97	-0,98	4,48	..	..	3,72	18,56
Macedonia Północna	0,77	17,26	-2,81	138,83	26,02	62,30	76,53	76,53	-0,32	3,65	40,62	6,03	8,05	23,50
Madagaskar	5,61	1,67	..	59,88	..	26,60	33,28	33,28	..	1,69	41,65	0,84	23,34	17,22
Makau	..	1,70	32,86	116,94	88,88	83,50	33,44	33,44	-4,79	22,21	..	..	..	..
Malawi	9,37	5,56	-23,97	66,60	7,05	31,01	35,60	35,60	-0,10	0,82	33,88	1,33	25,54	12,92
Malezja	..	5,82	-26,56	146,99	83,78	69,02	77,97	77,97	-0,89	0,76	28,47	9,01	5,23	11,70
Mali	0,66	3,31	..	123,00	23,20	65,22	57,78	57,78	..	103,63	..	..	7,26	37,40
Mali	-1,66	7,24	..	57,95	..	23,32	34,63	34,63	..	..	..	1,35	37,32	20,92
Malta	1,64	3,40	9,58	273,72	194,36	143,82	129,89	129,89	-10,79	0,94	..	..	0,71	12,47
Mariany Północne	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Maroko	0,20	9,01	-4,11	87,14	24,69	39,11	48,03	48,03	-0,57	26,41	48,05	3,51	12,16	25,34
Mauretania	2,30	10,13	-10,93	93,04	13,14	40,00	53,04	53,04	0,88	1,03	19,16	5,10	18,70	25,32
Mauritius	0,41	6,36	-5,42	92,17	36,05	38,52	53,66	53,66	-2,01	7,36	..	..	2,90	17,27
Meksyk	3,64	3,48	-0,34	77,92	5,65	38,83	39,08	39,08	-23,26	183,06	38,97	5,07	3,39	30,88
Mikronezja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,40	..	..	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe (złoty mld USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)	Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (% PKB)		Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)	
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Mjanma	8,83	0,50	0,50	0,50	..	13,60	..	..	-2,29	5,82	52,40	0,97	..	..	..	..
Moldawia	4,84	5,10	-9,69	-9,69	87,39	22,84	31,41	55,98	-0,55	3,06	40,60	4,89	10,05	10,05	22,77	22,77
Monako	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Mongolia	7,30	5,31	-15,44	-15,44	126,22	31,84	60,10	66,11	-2,32	4,36	13,88	94,37	10,80	10,80	38,45	38,45
Mozambik	2,78	3,19	-19,78	-19,78	116,55	24,55	41,01	75,54	-2,21	3,89	19,10	5,88	26,03	26,03	22,86	22,86
Namibia	3,72	19,75	-2,03	-2,03	83,48	10,21	35,81	47,67	0,05	2,05	..	..	6,61	6,61	26,59	26,59
Nauru	..	..	..	..	99,21	..	19,96	79,25	..	..	..	..	..	..	..	..
Nepal	5,57	2,85	-5,59	-5,59	54,93	10,86	8,67	46,26	-0,19	8,71	133,77	0,91	24,26	24,26	13,30	13,30
Niency	1,45	3,14	7,07	7,07	87,99	18,58	46,89	41,10	62,73	224,03	..	..	0,72	0,72	26,70	26,70
Niger	-2,49	0,46	..	..	37,79	..	11,02	26,78	..	..	..	1,15	37,81	37,81	20,23	20,23
Nigeria	11,40	8,53	-3,80	-3,80	34,02	9,74	14,22	19,80	-1,80	38,34	69,91	1,18	21,91	21,91	27,38	27,38
Nikaragua	5,38	5,14	6,04	6,04	95,08	17,62	45,11	49,97	-0,44	2,40	20,51	9,59	15,41	15,41	25,07	25,07
Norwegia	2,17	3,69	4,13	4,13	72,15	24,36	36,95	35,20	-6,06	66,95	..	..	1,93	1,93	29,10	29,10
Nowa Kaledonia	..	15,45	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Nowa Zelandia	1,62	4,07	-2,92	-2,92	..	16,00	..	..	-5,42	17,81	..	..	..	..	..	..
Onan	0,13	1,84	-5,42	-5,42	106,75	22,39	60,51	46,24	-2,79	16,66	..	..	2,35	2,35	53,72	53,72
Pakistan	10,58	3,98	-2,57	-2,57	30,44	5,61	10,12	20,32	-2,23	16,59	16,45	4,03	22,04	22,04	18,34	18,34
Palau	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Panama	-0,36	4,74	-5,24	-5,24	83,21	28,53	39,69	43,52	-4,20	3,42	..	..	2,13	2,13	29,52	29,52
Papua-Nowa Gwinea	3,64	2,37	..	..	..	..	..	..	..	2,34	12,48	9,94	..	..	..	..
Paragwaj	2,76	6,60	-1,03	-1,03	69,16	6,30	34,67	34,48	-0,48	7,72	47,09	5,38	10,08	10,08	32,24	32,24
Peru	2,14	3,03	..	..	47,12	7,90	24,19	22,94	..	67,71	105,46	3,06	6,96	6,96	30,22	30,22

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)		Bezrobocie, całkowite (% siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)		Wymiana handlowa (% PKB)		Handel usługami (% PKB)		Eksport towarów i usług (% PKB)		Import towarów i usług (% PKB)		Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mld USD bieżące)		Rezerwy walutowe i zasoby złota (mld USD bieżące)		Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)		Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)		Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybnołwstwie (% PKB)		Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	
Polinezja Francuska	..	12,72	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Polska	2,23	3,28	0,41	106,36	19,02	55,54	50,83	-13,18	128,39	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2,35	28,65	28,65	28,65	28,65
Portoryko	..	8,30	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,68	48,51	48,51	48,51	48,51
Portugalia	0,34	6,46	-0,10	86,78	24,85	43,51	43,28	-8,70	25,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2,06	18,90	18,90	18,90	18,90
Republika Konga	2,21	9,60	..	122,25	..	69,09	53,16	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	5,24	7,78	50,36	50,36	50,36	50,36
Republika Korei	0,38	3,75	3,64	77,00	14,47	39,95	37,05	24,97	408,82	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1,62	32,83	32,83	32,83	32,83
Republika Południowej Afryki	4,12	28,47	-3,04	59,20	8,65	29,85	29,35	-1,51	55,06	29,34	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	5,16	1,88	26,00	26,00	26,00	26,00
Republika Srodkowoafrykańska	..	4,04	..	66,14	..	18,66	47,48	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1,59	32,43	21,13	21,13	21,13	
Republika Zielonego Przylądka	1,11	12,07	-0,28	116,21	55,61	50,86	65,35	-0,08	0,74	40,52	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	3,17	4,80	19,61	19,61	19,61	19,61
Rumunia	3,83	3,91	-4,55	84,56	20,35	40,35	44,21	-5,94	42,01	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	4,10	28,16	28,16	28,16	28,16
Rwanda	3,35	0,99	..	57,95	..	21,82	36,13	..	1,46	23,58	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1,69	23,55	18,89	18,89	18,89	18,89
Saint Martin	..	..	..	..	..	..	..	-0,05	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Salwador	0,08	3,96	-2,06	77,18	19,25	29,54	47,64	-0,66	4,45	24,62	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	21,88	5,08	25,63	25,63	25,63	25,63
Samoa	0,98	8,22	..	88,86	..	37,13	51,74	..	0,19	45,35	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	3,72	9,75	15,59	15,59	15,59	15,59
Samoa Amerykańskie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
San Marino	..	..	..	..	..	..	..	..	0,47	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Senegal	1,76	6,47	..	60,51	..	22,79	37,71	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	4,10	14,79	24,38	24,38	24,38	24,38
Serbia	1,85	10,40	-6,87	112,08	28,02	51,05	61,03	-4,01	14,99	41,77	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	15,00	5,95	25,57	25,57	25,57	25,57
Seszele	1,81	..	-16,33	172,26	105,57	80,32	91,94	-0,24	0,58	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2,30	10,98	10,98	10,98	10,98
Sierra Leone	14,80	4,36	..	53,52	..	15,99	37,53	..	0,53	29,45	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1,59	54,34	5,24	5,24	5,24	5,24
Singapur	0,57	3,10	16,97	319,15	108,55	173,52	145,63	-72,18	285,48	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,03	24,49	24,49	24,49	24,49

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% całkowitej siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mln USD bieżące)	Rezerwy walutowe i zasoby złota (mln USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)	Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (% PKB)	Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Słowacja	2,66	5,75	-2,70	184,48	22,14	92,44	92,04	92,04	-2,27	7,17	..	..	2,47	28,72
Słowenia	1,63	4,45	5,63	159,03	29,55	83,74	75,28	75,28	-0,84	1,02	..	..	2,01	28,89
Somalia	..	12,79	..	133,99	..	22,67	111,32	111,32	..	..	..	..	..	..
Sri Lanka	3,53	4,27	-2,15	52,37	14,40	23,12	29,25	29,25	-0,68	7,65	13,63	7,65	7,42	27,40
St. Kitts i Nevis	-0,33	..	..	..	..	..	..	..	..	0,35	..	..	1,39	25,61
St. Lucia	0,54	15,59	..	..	..	..	..	..	..	0,26	40,83	2,52	2,01	9,97
St. Martin (część francuska)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
St. Vincent i Grenadyny	0,91	18,62	..	..	..	..	..	..	..	0,19	54,22	4,49	7,16	13,96
Stany Zjednoczone	1,81	3,67	-2,24	26,31	6,83	11,73	14,58	14,58	-163,16	516,70	..	..	..	..
Sudan	50,99	16,76	..	16,67	9,15	7,67	9,00	9,00	..	..	..	0,68	11,61	0,96
Sudan Południowy	..	12,01	..	..	..	..	..	..	0,16	0,38	..	..	..	..
Surinam	..	6,94	-11,09	..	23,14	..	..	..	0,02	0,65	..	..	9,74	29,77
Syria	..	8,16	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Szwajcaria	0,36	4,39	12,26	119,44	36,09	66,03	53,40	53,40	33,02	854,93	..	..	0,65	25,60
Szwecja	1,78	6,83	4,21	90,48	28,22	47,02	43,47	43,47	0,89	55,51	..	..	1,44	22,18
Tadżykistan	0,21	6,66	-2,28	..	9,00	..	..	..	-0,19	1,47	22,11	5,89	..	..
Tajlandia	0,71	0,72	7,04	110,39	25,87	59,77	50,62	50,62	8,79	224,36	124,48	5,13	7,98	33,41
Tanzania	3,45	1,96	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2,36	..	..
Timor Wschodni	0,96	4,42	6,64	83,69	26,69	28,15	55,54	55,54	-0,07	0,66	322,62	0,27	14,19	29,37
Togo	0,69	3,60	..	71,65	..	30,06	41,59	41,59	..	..	..	2,15	22,55	15,43
Tonga	..	3,01	-1,47	87,61	40,84	21,05	66,56	66,56	0,00	0,23	123,02	1,03	..	..
Trynidad i Tobago	..	3,46	4,81	..	10,89	..	..	..	0,14	7,02	..	..	1,11	43,66

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% całkowitej siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpśrednie inwestycje zagraniczne netto (mln USD bieżące)	Rezerwy walutowe i zasoby złota (mln USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)	Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie (% PKB)		Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)	
		2019	2019										2019	2019	2019	2019
Tunezja	6,72	15,13	-8,46	109,38	18,61	49,30	60,08	-0,81	7,92	20,97	8,28	10,37	22,74			
Turcja	15,18	13,67	1,16	62,68	12,11	32,74	29,94	-5,86	105,62	23,96	11,60	6,42	27,19			
Turkmenistan	..	3,74	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Tuvalu	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Uganda	2,87	1,72	-6,63	39,57	13,41	17,20	22,37	-1,27	..	..	0,88	23,05	26,30			
Ukraina	7,89	8,19	-2,68	90,17	21,58	41,17	49,00	-5,21	25,32	20,44	8,74	9,01	22,56			
Urugwaj	7,88	9,35	0,62	41,03	16,12	21,72	19,31	0,44	14,50	..	..	5,90	24,18			
Uzbekistan	..	5,65	-5,80	73,02	14,60	31,20	41,82	-2,31	29,29	134,70	4,48	25,52	33,16			
Vanuatu	2,76	1,69	..	..	..	..	..	..	0,51	121,63	2,48	..	..	..	..	
Wenezuela	..	7,16	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Węgry	3,34	3,42	-0,20	161,26	31,69	82,19	79,07	0,48	31,83	..	..	3,36	24,96			
Wielka Brytania	1,74	3,74	-4,00	64,29	24,12	31,60	32,68	-87,85	173,57	..	..	0,61	17,42			
Wietnam	2,80	2,04	5,00	210,40	13,60	106,80	103,60	-15,64	78,33	66,76	6,66	13,96	34,49			
Włochy	0,61	9,95	2,94	59,96	12,19	31,50	28,45	-1,59	175,40	..	..	1,91	21,38			
Wybrzeże Kości Słoniowej	-1,11	3,17	..	46,40	..	23,78	22,62	..	..	..	5,27	20,67	21,19			
Wyspa Man	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Wyspy Dziewicze	..	8,09	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Wyspy Kanalne	..	7,11	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Wyspy Marshalla	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Wyspy Owcze	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Wyspy Salomona	1,63	0,60	-9,69	..	24,28	..	..	-0,03	0,57	163,11	1,04	..	..	..	..	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Inflacja, wskaźnik cen towarów i usług (CPI) (%)	Bezrobocie, całkowite (% całkowitej siły roboczej) (według metodologii ILO)		Bilans obrotów bieżących (% PKB)	Wymiana handlowa (% PKB)	Handel usługami (% PKB)	Eksport towarów i usług (% PKB)	Import towarów i usług (% PKB)	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (mln USD bieżące)	Rezerwy walutowe i zasoby złota (mln USD bieżące)	Rezerwy walutowe (% zadłużenia zagranicznego)	Obsługa zadłużenia (% dochodu narodowego brutto)	Wartość dodana w rolnictwie, leśnictwie i rybnołwstwie (% PKB)	Wartość dodana w przemyśle i budownictwie (% PKB)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	..	13,05	-21,29	..	29,93	..	..	..	-0,03	0,05	18,74	2,13	12,46	12,33
Wyspy Turks i Caicos	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,36	11,87
Zachodni Brzeg Jordanu i Strefa Gazy	1,58	25,34	..	69,21	..	15,55	53,66	..	-0,20	0,66	..	..	..	..
Zambia	9,15	11,91	0,63	68,79	10,93	34,64	34,15	0,15	1,45	5,30	11,31	2,86	34,94	..
Zimbabwe	..	5,02	..	..	..	..	..	..	..	0,15	1,23	8,00	..	..
Zjednoczone Emiraty Arabskie	-1,93	2,28	..	160,94	..	92,46	68,48	..	108,36	..	..	..	0,73	46,16

Źródło: World Bank Development Indicators, 17.02.2021, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> [dostęp: 24.02.2021].

Tabela 4
Wybrane wskaźniki jakości życia

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odsetek osób korzystających z Internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)		Edukacja obywatelska (lata)		Wydatki na edukację (% PKB)		Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE.SEC.ENRR] – 2019 [YR2019]		Częstość występowania niedożywienia (% populacji)		Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)	
	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2019	2019	2019	2019
AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW																	
Świat	89,57	51,10	106,58	10,00	..	75,97	8,90	37,70	0,70								
Afryka Subsaharyjska	47,67	25,08	78,62	8,00	..	..	17,53	75,80	3,72								
Ameryka Łacińska i Karaiby	98,33	65,97	103,16	13,00	..	97,94	7,43	16,30	0,50								
Ameryka Północna	100,00	87,65	120,50	11,00	..	100,52	2,50	6,30	..								
Azja Południowa	91,62	30,05	85,60	9,50	..	69,78	13,84	40,20	..								
Azja Wschodnia i Pacyfik	97,99	56,38	126,02	9,00	..	85,71	5,10	14,30	..								
Bliski Wschód i Afryka Północna	96,47	63,59	111,75	9,00	..	81,69	6,32	21,90	0,10								
Europa i Azja Środkowa	99,99	79,56	126,19	10,00	..	105,19	2,67	8,10	..								
Europa Środkowa i państwa bałtyckie	100,00	80,23	126,66	10,00	..	101,71	2,73	4,82	..								
Państwa arabskie	89,29	55,80	99,57	9,00	..	72,56	7,63	34,67	0,12								
Unia Europejska	100,00	83,93	123,10	10,00	..	110,09	2,56	3,95	..								
Strefa euro	100,00	84,49	122,46	10,00	..	108,62	2,57	3,74	..								
Państwa członkowskie OECD	100,00	83,70	120,21	10,00	..	104,74	3,07	6,96	..								
Państwa słabe (<i>fragile</i>) i dotknięte konfliktami	55,02	27,87	74,71	9,00	..	..	18,35	82,27	1,63								
Mocno zadłużone państwa ubogie (HIPC)	44,63	18,92	68,28	8,50	..	41,70	21,15	66,45	2,39								
Państwa najsłabiej rozwinięte (LDCs)	51,58	17,88	..	8,00	..	..	19,41	..	..								
GRUPY DOCHODOWE																	
Wysoki dochód	100,00	86,98	126,29	10,00	..	104,80	2,67	5,00	..								
Średni wyższy dochód	99,42	59,86	121,81	10,00	..	92,17	4,57	13,30	..								

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odszetek osób korzystających z internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)	Edukacja obowiązkowa (lata)		Wydatki na edukację (% PKB)	Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE,SEC,ENRR] – 2019 [YR2019]	Częstość występowania niedożywienia (% populacji)	Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)
		2019	2018		2019	2019				2018	2019	
PAŃSTWA ŚWIATA – ALFABETYCZNIE												
Średni niższy dochód	86,26	35,41	94,78	10,00	..	..	67,52	12,71	48,90	..	..	..
Niski dochód	41,92	15,30	55,74	9,00	..	..	..	..	67,60	1,91	..	..
Afganistan	98,71	13,50	59,36	9,00	..	..	..	29,90	60,30	0,10	..	..
Albania	100,00	69,64	91,29	9,00	93,88	95,09	..	3,60	9,70	0,10	..	..
Algieria	100,00	59,58	109,36	10,00	..	..	..	2,80	23,30	0,10	..	..
Andora	100,00	91,57	113,96	10,00	99,46	..	..	..	3,00	..	..	..
Angola	43,26	14,34	46,60	6,00	..	..	..	18,60	74,70	1,90	..	..
Antigua i Barbuda	100,00	76,00	192,82	11,00	..	..	..	..	6,60	..	..	..
Arabia Saudyjska	100,00	95,72	120,52	9,00	..	111,79	..	4,80	6,60	..	..	..
Argentyna	100,00	74,29	130,87	14,00	..	..	..	3,80	9,30	0,40	..	..
Armenia	100,00	64,74	122,35	12,00	..	86,47	..	2,60	11,80	0,20	..	..
Aruba	100,00	97,17	135,13	13,00	..	..	..	..	..	..	..	..
Australia	100,00	86,55	110,62	10,00	..	..	..	2,50	3,60	0,10	..	..
Austria	100,00	87,75	119,78	13,00	..	..	..	2,50	3,50	..	..	..
Azerbejdżan	100,00	79,80	106,99	10,00	98,66	94,78	..	2,50	20,40	0,10	..	..
Bahamy	100,00	85,00	109,25	12,00	..	..	..	..	12,60	..	..	..
Bahrajn	100,00	99,70	115,79	9,00	..	97,11	..	..	6,90	..	..	..
Bangladesz	85,16	12,90	101,55	5,00	..	72,56	..	13,00	30,80	..	..	..
Barbados	100,00	81,76	108,61	11,00	..	102,71	..	4,30	12,70	0,80	..	..
Belgia	100,00	90,37	99,74	12,00	..	..	..	2,50	3,40	..	..	..
Belize	99,54	47,08	65,30	8,00	..	86,39	..	7,60	12,30	..	..	..
Benin	41,53	20,00	87,70	6,00	..	..	..	7,40	90,30	1,00	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odszetek osób korzystających z internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)	Edukacja obowiązkowa (lata)	Wydatki na edukację (% PKB)	Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE.SEC.ENRR] – 2019 [YR2019]	Częstość występowania niedożywienia (% populacji)	Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)	
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2019	2019	2019	2019
Bermudy	100,00	98,37	103,09	13,00	..	..	..	..	..	..	..	..
Bhutan	100,00	48,11	95,56	..	..	..	..	..	28,50	..	..	..
Białoruś	100,00	82,79	122,93	9,00	..	..	..	2,50	3,20	0,50	0,50	0,50
Boliwia	95,59	43,83	100,82	14,00	..	..	..	15,50	26,00	0,20	0,20	0,20
Bośnia i Hercegowina	100,00	69,95	111,91	9,00	..	..	..	2,50	5,90	..	..	..
Botswana	64,85	47,00	173,81	..	..	..	..	24,10	41,60	20,70	20,70	20,70
Brazylia	100,00	67,47	98,84	14,00	..	..	..	2,50	13,90	0,50	0,50	0,50
Brunei Darussalam	100,00	95,00	128,65	9,00	..	..	92,10	2,50	11,40	..	..	..
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	100,00	77,70	198,38	12,00	..	..	..	..	..	..	..	..
Bulgaria	100,00	67,95	116,21	11,00	..	..	..	3,00	6,70	0,10	0,10	0,10
Burkina Faso	14,40	16,00	100,21	10,00	..	..	41,31	19,20	87,50	0,70	0,70	0,70
Burundi	11,02	2,66	57,62	..	..	..	45,09	..	56,50	1,00	1,00	1,00
Chile	100,00	82,33	132,19	12,00	..	..	..	3,50	7,00	0,50	0,50	0,50
Chiny	100,00	54,30	120,36	9,00	..	..	..	2,50	7,90	..	..	..
Chorwacja	100,00	79,08	106,64	8,00	..	..	..	2,50	4,80	0,10	0,10	0,10
Curaçao	100,00	68,13	115,55	14,00	..	..	..	..	..	..	..	..
Cypr	100,00	86,06	143,85	10,00	..	..	..	6,80	2,30	..	..	..
Czad	11,76	6,50	48,06	10,00	..	..	20,56	39,60	113,80	1,20	1,20	1,20
Czarnogóra	100,00	73,48	183,28	9,00	..	..	90,09	2,50	2,30	0,10	0,10	0,10
Czechy	100,00	80,87	123,54	9,00	..	..	..	2,50	3,20	..	..	..
Dania	100,00	98,05	125,50	10,00	..	..	..	2,50	3,80	..	..	..
Demokratyczna Republika Konga	18,98	8,62	42,77	6,00	..	..	..	..	84,80	0,80	0,80	0,80

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odsetek osób korzystających z internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)	Edukacja obowiązkowa (lata)		Wydatki na edukację (% PKB)	Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE.SEC.ENRR] – 2019 [YR2019]		Częstość występowania niedożywienia (% populacji)	Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)
		2018	2019		2019	2019		2019	2018		2019	2019	
Dominika	100,00	69,62	105,79	12,00	..	..	101,06	5,80	34,70	..	..	..	
Dominikana	100,00	74,82	83,32	15,00	..	..	81,59	5,50	28,00	0,90	0,90	..	
Dżibuti	60,40	55,68	41,20	10,00	..	..	51,97	..	57,50	0,80	0,80	..	
Egipt	100,00	57,28	94,97	12,00	..	..	89,48	4,70	20,30	0,10	0,10	..	
Ekwador	100,00	57,27	91,25	15,00	..	..	..	8,80	14,00	0,40	0,40	..	
Erytrea	49,62	1,31	20,36	8,00	..	..	..	..	40,50	0,60	0,60	..	
Estonia	100,00	89,53	147,18	9,00	..	..	..	2,50	2,40	..	..	..	
Eswatini (Suazi)	76,50	47,00	93,53	7,00	..	..	..	16,90	49,40	27,00	27,00	..	
Etiopia	44,98	18,62	36,20	8,00	..	..	..	19,70	50,70	0,90	0,90	..	
Federacja Rosyjska	100,00	82,64	164,39	11,00	..	..	..	2,50	5,80	..	..	..	
Fidzi	99,59	49,97	117,83	..	..	..	..	3,90	25,70	0,20	0,20	..	
Filipiny	94,86	43,03	154,76	13,00	..	..	..	14,50	27,30	0,20	0,20	..	
Finlandia	100,00	89,61	129,24	10,00	..	..	..	2,50	2,40	..	..	..	
Francja	100,00	83,34	110,62	10,00	..	..	..	2,50	4,50	0,30	0,30	..	
Gabon	93,04	62,00	138,28	10,00	..	..	..	16,60	42,50	3,50	3,50	..	
Gambia	60,30	19,84	139,53	9,00	..	..	..	11,90	51,70	1,90	1,90	..	
Ghana	82,39	39,00	134,32	11,00	..	..	74,68	6,50	46,20	1,70	1,70	..	
Gibraltar	100,00	94,44	120,28	10,00	..	..	92,89	..	..	..	..	..	
Grecja	100,00	75,67	113,45	10,00	..	..	..	2,50	3,80	..	..	..	
Grenada	95,29	59,07	102,08	12,00	..	..	..	..	16,50	..	..	..	
Grenlandia	100,00	69,48	114,48	10,00	..	..	..	..	..	..	..	..	
Gruzja	100,00	68,85	134,72	9,00	..	..	106,30	8,20	9,60	0,40	0,40	..	
Guam	100,00	80,51	..	0,00	..	..	..	..	..	..	..	..	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odsetek osób korzystających z internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)		Edukacja obowiązkowa (lata)		Wydatki na edukację (% PKB)		Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE-SEC.ENRR] – 2019 [YR2019]		Częstość występowania niedożywienia (% populacji)		Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)	
	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2019	2019	2019	2019	2019
Gujana	91,85	37,33	82,97	6,00	..	..	..	..	..	..	..	5,70	29,30	1,40	..	..	..
Gwatemala	94,70	65,00	118,73	16,00	92,39	51,15	16,10	24,50	0,30	..	..	..	98,80	1,40	..	..	..
Gwinea	44,00	18,00	100,80	6,00	87,63	..	..	78,50	3,40	..	..	..	81,80	7,20	..	..	..
Gwinea Bissau	28,66	3,93	82,79	9,00	..	..	..	..	..	..	..	..	62,80	1,90	..	..	..
Gwinea Równikowa	67,03	26,24	45,17	6,00	..	..	..	..	..	..	..	..	3,10	0,40	..	..	..
Haiti	45,28	32,47	57,53	6,00	..	..	..	..	..	..	..	..	4,00	0,20	..	..	..
Hiszpania	100,00	90,72	118,25	10,00	..	..	..	..	..	..	..	..	16,80	0,30	..	..	..
Holandia	100,00	93,29	127,29	13,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Honduras	91,89	31,70	72,74	12,00	..	66,24	13,80	..	..	66,24	107,74	2,50	..	..	..	..	..
Hongkong	100,00	91,74	288,53	9,00	..	73,79	14,00	..	..	..	..	..	23,90	..	..	..	..
Indie	95,24	34,45	84,27	8,00	..	..	..	..	..	..	..	..	25,90	..	..	..	..
Indonezja	98,51	47,69	127,49	9,00	..	..	..	..	..	..	..	..	13,90	0,10	..	..	..
Irak	99,90	49,36	94,88	6,00	..	..	..	..	..	..	..	..	3,30	0,20	..	..	..
Iran	100,00	70,00	142,39	9,00	95,12	..	4,70	..	..	..	..	..	2,00	..	..	..	..
Irlandia	100,00	84,52	105,38	10,00	..	..	2,50	..	..	..	..	..	3,70	..	..	..	..
Islandia	100,00	99,01	121,95	10,00	..	..	2,50	..	..	..	..	..	13,90	1,40	..	..	..
Izrael	100,00	86,79	126,77	15,00	..	..	2,50	..	..	..	..	..	2,50	..	..	..	..
Jamaika	98,93	55,07	102,56	6,00	98,04	85,35	8,70	..	..	..	..	..	2,50	..	..	..	..
Japonia	100,00	84,59	139,20	9,00	..	..	2,50	..	..	..	..	..	58,40	0,10	..	..	..
Jemen	62,00	26,72	55,18	9,00	..	..	..	..	..	..	..	..	15,60	..	..	..	..
Jordania	99,90	66,79	77,00	10,00	89,60	65,19	8,50	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Kajmany	100,00	81,07	152,50	12,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Kambodża	91,55	40,00	129,92	..	..	..	14,50	..	..	..	..	..	26,60	0,50	..	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odszetek osób korzystających z Internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)		Edukacja obowiązkowa (lata)		Wydatki na edukację (% PKB)	Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE SEC ENRR] – 2019 [YR2019]		Częstość występowania niedożywienia (% populacji)		Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)	
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2019	2019	2019	2019
Kamerun	62,66	23,20	81,76	6,00	..	..	..	..	..	..	6,30	6,30	74,80	74,80	3,10	3,10
Kanada	100,00	91,00	92,53	10,00	..	..	..	..	..	..	2,50	2,50	4,90	4,90	..	..
Katar	100,00	99,65	138,33	9,00	..	..	..	..	..	..	..	..	6,50	6,50	..	..
Kazachstan	100,00	81,88	138,58	9,00	95,45	113,23	113,23	95,45	113,23	113,23	2,50	2,50	10,50	10,50	0,30	0,30
Kenia	75,00	22,57	103,77	12,00	..	..	..	..	..	..	23,00	23,00	43,20	43,20	4,50	4,50
Kirgistan	100,00	38,00	134,40	10,00	..	..	..	..	96,37	96,37	6,40	6,40	18,30	18,30	0,20	0,20
Kiribati	100,00	14,58	46,48	9,00	..	..	..	..	..	..	3,00	3,00	50,90	50,90	..	..
Kolumbia	99,94	65,01	131,67	12,00	87,36	..	..	87,36	..	..	5,50	5,50	13,80	13,80	0,50	0,50
Komory	81,92	8,48	67,60	6,00	..	..	..	..	..	..	..	..	62,90	62,90	0,10	0,10
Kosowo	100,00	89,44	32,30	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Kostaryka	100,00	81,20	161,88	13,00	97,40	141,36	141,36	97,40	141,36	141,36	3,20	3,20	8,60	8,60	0,40	0,40
Kuba	100,00	61,84	53,32	9,00	..	100,34	100,34	..	100,34	100,34	2,50	2,50	5,10	5,10	0,40	0,40
Kuwejt	100,00	99,54	174,16	9,00	..	..	..	..	..	..	2,50	2,50	7,90	7,90	..	..
Laos	97,92	25,51	60,84	9,00	..	65,77	65,77	..	65,77	65,77	..	..	45,50	45,50	0,30	0,30
Lesotho	47,00	29,00	113,83	7,00	96,53	..	..	96,53	..	..	32,60	32,60	86,40	86,40	22,80	22,80
Liban	100,00	78,18	61,82	10,00	..	..	..	..	..	..	5,70	5,70	7,20	7,20	0,10	0,10
Liberia	25,92	7,98	56,57	6,00	..	..	..	..	..	..	37,50	37,50	84,60	84,60	1,50	1,50
Libia	67,00	21,76	91,48	9,00	..	..	..	..	..	..	..	..	11,50	11,50	0,20	0,20
Liechtenstein	100,00	98,10	127,06	9,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Litwa	100,00	81,58	168,82	10,00	..	..	..	..	..	..	2,50	2,50	3,70	3,70	0,20	0,20
Luksemburg	100,00	97,06	135,76	12,00	..	..	..	..	..	..	2,50	2,50	2,80	2,80	..	..
Łotwa	100,00	86,14	108,66	11,00	..	..	..	..	..	..	2,50	2,50	3,60	3,60	0,50	0,50
Macedonia Północna	100,00	79,17	98,65	13,00	..	..	..	..	..	..	3,10	3,10	6,10	6,10	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odsetek osób korzystających z internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)		Edukacja obowiązkowa (lata)		Wydatki na edukację (% PKB)		Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE.SEC.ENRR] – 2019 [YR2019]		Częstość występowania niedożywienia (% populacji)		Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)	
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2019	2019	2019	2019
Madagaskar	25,91	9,80	40,57	5,00	..	..	..	..	34,60	41,70	50,60	0,30	0,30	..	..	..	..
Makau	100,00	86,47	345,33	10,00	81,23	101,04	..	..	..	..	..	8,50	8,50	..	..	..	..
Malawi	18,02	13,78	47,78	8,00	..	37,08	..	..	..	18,80	41,60	8,90	8,90	..	..	..	..
Malediwy	100,00	63,19	155,95	7,00	..	81,33	..	..	..	..	7,60	..	..	..	..	..	..
Malezja	100,00	84,21	139,60	6,00	93,36	83,75	..	..	..	3,00	8,60	0,40	0,40	..	..	..	..
Mali	50,90	13,00	115,09	9,00	..	..	..	..	..	5,10	94,00	1,20	1,20	..	..	..	..
Malta	100,00	85,78	144,14	11,00	..	..	..	..	..	2,50	7,00	..	..	..	..	..	..
Mariany Północne	100,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Maroko	100,00	74,38	127,95	9,00	..	81,19	..	..	..	4,30	21,40	0,10	0,10	..	..	..	..
Mauretania	44,53	20,80	104,09	9,00	..	39,41	..	..	..	11,90	72,90	0,20	0,20	..	..	..	..
Mauritius	97,47	64,00	151,36	11,00	..	97,12	..	..	..	5,30	16,00	1,20	1,20	..	..	..	..
Meksyk	100,00	70,07	95,13	14,00	..	..	..	..	..	7,10	14,20	..	..	..	..	..	..
Mikronezja	82,10	35,30	20,74	8,00	..	..	..	..	..	..	29,40	..	..	..	..	..	..
Mjanma	66,26	30,68	113,84	5,00	..	..	..	..	..	14,10	44,70	0,70	0,70	..	..	..	..
Moldawia	100,00	76,12	89,38	11,00	88,35	86,36	..	..	..	..	14,40	0,70	0,70	..	..	..	..
Monako	100,00	97,05	86,70	11,00	..	..	..	..	..	..	3,10	..	..	..	..	..	..
Mongolia	98,10	51,08	137,01	12,00	..	..	..	..	..	21,30	15,60	0,10	0,10	..	..	..	..
Mozambik	31,10	10,00	47,72	..	..	..	..	..	..	32,60	74,20	12,40	12,40	..	..	..	..
Namibia	53,87	51,00	113,17	7,00	..	..	..	..	..	14,70	42,40	11,50	11,50	..	..	..	..
Nauru	99,84	57,00	94,58	14,00	..	96,70	..	..	..	..	30,90	..	..	..	..	..	..
Nepal	93,92	34,00	139,45	10,00	..	80,18	..	..	..	6,10	30,80	0,10	0,10	..	..	..	..
Niency	100,00	88,13	128,36	13,00	..	..	..	..	..	2,50	3,80	..	..	..	..	..	..
Niger	17,60	5,25	40,64	..	..	..	..	..	..	..	80,40	0,20	0,20	..	..	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)		Odszetek osób korzystających z internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)		Edukacja obowiązkowa (lata)		Wydatki na edukację (% PKB)		Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE-SEC-ENRR] – 2019 [YR2019]		Częstość występowania niedożywienia (% populacji)		Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)	
	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2019	2019	2019	2019	2019
Nigeria	56,50	42,00	88,18	9,00	..	..	12,60	117,20	1,30	..	..	..	12,60	117,20	1,30	..	..	..
Nikaragua	88,08	27,86	88,43	7,00	..	..	17,20	16,60	0,20	..	..	..	17,20	16,60	0,20	..	..	..
Norwegia	100,00	98,00	107,17	10,00	..	..	2,50	2,40	..	..	..	..	2,50	2,40	..	..	..	..
Nowa Kaledonia	100,00	82,01	96,02	0,00	..	..	8,20	..	..	..	..	..	8,20	..	..	..	..	..
Nowa Zelandia	100,00	90,81	134,93	10,00	..	..	2,50	4,70	0,10	..	..	..	2,50	4,70	0,10	..	..	..
Oman	100,00	92,41	138,23	10,00	..	..	7,80	11,40	0,10	..	..	..	7,80	11,40	0,10	..	..	..
Pakistan	71,09	17,07	76,38	12,00	..	..	12,30	67,20	0,10	..	..	..	12,30	67,20	0,10	..	..	..
Palau	100,00	..	134,41	12,00	..	..	..	17,30	..	..	..	..	..	17,30	..	..	..	..
Panama	100,00	63,63	131,85	11,00	..	..	6,90	14,90	..	..	..	..	6,90	14,90	..	..	..	..
Papua-Nowa Gwinea	58,97	11,21	47,62	..	..	..	..	44,80	0,90	..	..	..	..	44,80	0,90	..	..	..
Paragwaj	100,00	68,52	106,95	13,00	..	..	8,80	19,40	0,50	..	..	..	8,80	19,40	0,50	..	..	..
Peru	95,20	59,95	123,76	14,00	83,18	108,83	6,70	13,20	0,30	..	..	..	6,70	13,20	0,30	..	..	..
Polinezja Francuska	100,00	72,70	104,25	..	..	..	3,60	..	..	..	..	..	3,60	..	..	..	..	..
Polska	100,00	84,52	137,96	10,00	..	..	2,50	4,40	..	..	..	..	2,50	4,40	..	..	..	..
Portoryko	100,00	70,87	114,95	13,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Portugalia	100,00	75,35	116,46	12,00	..	..	2,50	3,70	..	..	..	..	2,50	3,70	..	..	..	..
Republika Konga	68,52	8,65	95,34	10,00	..	..	28,00	47,80	3,10	..	..	..	28,00	47,80	3,10	..	..	..
Republika Korei	100,00	96,16	134,49	9,00	..	..	2,50	3,20	..	..	..	..	2,50	3,20	..	..	..	..
Republika Południowej Afryki	91,23	56,17	165,60	9,00	95,05	..	5,70	34,50	19,00	..	..	..	5,70	34,50	19,00	..	..	..
Republika Środkowoafrykańska	32,42	4,34	32,25	10,00	..	..	..	110,10	3,50	..	..	..	..	110,10	3,50	..	..	..
Republika Zielonego Przylądka	93,59	58,17	108,32	10,00	..	..	18,50	14,90	0,60	..	..	..	18,50	14,90	0,60	..	..	..
Rumunia	100,00	73,66	117,08	10,00	..	..	2,50	7,00	0,10	..	..	..	2,50	7,00	0,10	..	..	..
Rwanda	34,72	21,77	76,49	6,00	..	44,32	35,60	34,30	2,60	..	..	..	35,60	34,30	2,60	..	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odszetek osób korzystających z internetu (%)	Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)	Edukacja obywatelska (lata)	Wydatki na edukację (% PKB)	Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE-SEC.ENRR] – 2019 [YR2019]	Częstość występowania niedożywienia (% populacji)	Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)	Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)
	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2019	2019
Saint Martin	100,00	..	195,94	14,00	..	..	..	..	..
Salwador	100,00	33,82	146,91	15,00	93,30	..	8,90	13,30	0,50
Samoa	100,00	33,61	63,58	8,00	..	..	2,50	15,00	..
Samoa Amerykańskie	..	..	..	..	..	..	..	..	..
San Marino	100,00	60,18	114,44	10,00	99,31	67,97	..	1,70	..
Senegal	66,96	46,00	109,72	11,00	..	46,24	9,40	45,30	0,40
Serbia	100,00	77,42	96,37	8,00	96,80	94,47	4,60	5,30	0,10
Seszele	100,00	58,77	198,15	10,00	..	78,61	..	14,20	..
Sierra Leone	26,10	9,00	86,13	9,00	..	..	26,00	109,20	1,60
Singapur	100,00	88,95	156,38	6,00	..	..	..	2,50	0,20
Słowacja	100,00	82,85	135,60	10,00	..	..	6,10	5,80	..
Słowenia	100,00	83,11	120,85	9,00	..	..	2,50	2,10	..
Somalia	35,26	2,00	48,80	..	..	..	..	117,00	0,10
Sri Lanka	99,58	34,11	115,06	11,00	74,66	..	7,60	7,10	0,10
St. Kitts i Nevis	100,00	80,71	147,71	12,00	..	..	..	15,40	..
St. Lucia	99,54	50,82	101,68	10,00	93,84	89,87	..	22,30	..
St. Martin (część francuska)	100,00	..	..	..	..	..	..	..	..
St. Vincent i Grenadyny	100,00	22,39	92,87	12,00	..	..	5,70	14,60	..
Stany Zjednoczone	100,00	87,27	123,69	12,00	..	..	2,50	6,50	..
Sudan	59,78	30,87	77,11	8,00	..	..	12,40	58,40	0,20
Sudan Południowy	28,20	7,98	33,46	8,00	..	..	..	96,20	2,50
Surinam	97,40	48,95	139,99	6,00	..	..	8,10	18,00	1,30
Syria	86,00	34,25	113,58	9,00	..	..	..	21,50	0,10

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)		Odszetek osób korzystających z internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)		Edukacja obowiązkowa (lata)		Wydatki na edukację (% PKB)		Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE SEC ENRR] – 2019 [YR2019]		Częstość występowania niedożywienia (% populacji)		Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)		Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)	
	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2019	2019	2019	2019	2019
Szwajcaria	100,00	93,15	127,19	11,00	..	..	..	..	..	..	..	..	2,50	4,00	0,20	..	..	..
Szwecja	100,00	94,49	126,32	10,00	..	..	..	..	..	..	..	..	2,50	2,60	..	..	..	..
Tadżykistan	99,30	21,96	111,53	9,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	33,80	0,20	..	..	..
Tajlandia	100,00	66,65	186,16	9,00	..	..	..	..	..	..	115,15	..	9,30	9,00	1,00	..	..	..
Tanzania	35,56	25,00	82,21	7,00	..	..	..	..	..	..	32,04	..	25,00	50,30	4,80	..	..	..
Timor Wschodni	85,59	27,49	110,22	9,00	..	..	..	..	..	..	86,54	..	30,90	44,20	0,20	..	..	..
Togo	51,35	12,36	77,20	10,00	..	..	..	..	..	..	..	..	20,70	66,90	2,20	..	..	..
Tonga	98,89	41,25	59,43	15,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	16,60	..	..	..	..
Trynidad i Tobago	100,00	77,33	155,11	7,00	..	..	..	..	..	..	..	..	5,50	17,50	0,70	..	..	..
Tunezja	99,80	66,70	126,31	9,00	..	..	..	..	..	..	..	..	2,50	16,90	0,10	..	..	..
Turcja	100,00	73,98	96,84	12,00	..	..	..	..	..	..	..	..	2,50	10,00	..	..	..	..
Turkmenistan	100,00	21,25	162,86	12,00	..	..	..	..	..	..	89,67	..	4,00	42,00	..	..	..	..
Tuvalu	100,00	49,32	70,36	8,00	..	..	..	..	..	..	41,13	..	..	23,90	..	..	..	..
Uganda	42,65	23,71	57,27	7,00	..	..	..	..	..	..	..	..	..	45,80	5,80	..	..	..
Ukraina	100,00	58,89	130,63	11,00	..	..	..	..	..	..	..	..	3,50	8,40	1,00	..	..	..
Urugwaj	100,00	76,95	138,08	14,00	96,35	..	..	..	..	..	..	..	2,50	7,10	..	..	..	..
Uzbekistan	100,00	52,31	101,21	12,00	..	..	..	..	..	..	97,42	..	2,60	17,40	0,20	..	..	..
Vanuatu	61,86	25,72	88,44	..	..	..	..	..	..	..	..	..	9,80	25,90	..	..	..	..
Wenezuela	100,00	72,00	58,07	17,00	..	..	..	..	..	..	..	..	31,40	24,20	0,60	..	..	..
Węgry	100,00	80,37	106,07	13,00	..	..	..	..	..	..	..	..	2,50	3,70	..	..	..	..
Wielka Brytania	100,00	92,52	117,55	11,00	..	..	..	..	..	..	..	..	2,50	4,30	..	..	..	..
Wietnam	100,00	68,70	141,23	10,00	..	..	..	..	..	..	..	..	6,40	19,90	0,30	..	..	..
Włochy	100,00	74,39	133,08	12,00	..	..	..	..	..	..	..	..	2,50	3,10	0,20	..	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Dostęp do energii elektrycznej (% ludności)	Odsetek osób korzystających z internetu (%)		Abonament telefonii komórkowej (na 100 osób)	Edukacja obowiązkowa (lata)	Wydatki na edukację (% PKB)	Zapisy do szkół ponadpodstawowych (%) [SE-SEC.ENRR] – 2019 [YR2019]	Częstość występowania niedożywienia (% populacji)	Śmiertelność dzieci poniżej 5. roku życia (na 1000 żywych urodzeń)	Częstość występowania HIV (% populacji w wieku 15–49 lat)
		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2019	2019
Wybrzeże Kości Słoniowej	66,99	36,45	145,34	10,00	94,62	54,61	19,90	79,30	2,40	-
Wyspa Man	100,00	..	..	..	..	..	..	..	..	-
Wyspy Dziewicze	100,00	64,38	..	..	..	..	..	..	..	-
Wyspy Kanalne	..	..	..	..	..	..	..	..	..	-
Wyspy Marshalla	96,36	38,70	27,56	13,00	..	63,94	..	31,80	..	-
Wyspy Owcze	100,00	97,58	116,47	9,00	..	..	..	..	..	-
Wyspy Salomona	66,67	11,92	71,38	..	..	..	13,20	19,70	..	-
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	71,00	29,93	77,08	6,00	..	..	12,00	29,80	..	-
Wyspy Turks i Caicos	100,00	..	..	13,00	81,16	..	..	..	..	-
Zachodni Brzeg Jordanu i Strefa Gazy	100,00	70,62	89,49	10,00	..	90,67	..	19,40	..	-
Zambia	39,81	14,30	96,41	7,00	..	..	..	61,70	11,50	-
Zimbabwe	41,04	27,06	90,10	7,00	..	..	..	54,60	12,80	-
Zjednoczone Emiraty Arabskie	100,00	99,15	200,63	6,00	..	..	3,10	7,50	..	-

Źródło: World Bank Development Indicators, 17.02.2021, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> [dostęp: 24.02.2021].

Tabela 5
Wybrane wskaźniki potencjału sił zbrojnych

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydutki na wojsko (mld USD bieżące)	2019	Wydutki na wojsko (% PKB)	2019	Liczba personelu sił zbrojnych (mln)	2018	Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	2018
AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW								
Świat	1868,08		2,21		27,64		0,81	
Afryka Subsaharyjska	17,63		1,01		1,84		0,44	
Ameryka Łacińska i Karaiby	61,51		1,22		2,80		0,91	
Ameryka Północna	753,95		3,25		1,45		0,78	
Azja Południowa	88,06		2,40		4,90		0,74	
Azja Wschodnia i Pacyfik	426,59		1,67		8,14		0,65	
Bliski Wschód i Afryka Północna	141,80		5,41		3,51		2,40	
Europa i Azja Środkowa	378,54		1,69		4,99		1,14	
Europa Środkowa i państwa bałtyckie	29,68		1,81		0,52		1,04	
Państwa arabskie	109,60		5,41		2,85		2,17	
Unia Europejska	219,62		1,42		1,92		0,89	
Strefa euro	184,34		1,39		1,45		0,88	
Państwa członkowskie OECD	1208,89		2,26		5,94		0,89	
Państwa słabe (<i>fragile</i>) i dotknięte konfliktami	16,40		1,55		3,10		1,16	
Mocno zadłużone państwa ubogie (HIPC)	9,05		1,20		1,49		0,48	
Państwa najsłabiej rozwinięte (LDCs)	13,43		1,36		2,80		0,69	
GRUPY DOCHODOWE								
Wysoki dochód	1279,38		2,38		5,49		0,89	
Średni wyższy dochód	457,85		1,86		10,24		0,70	
Średni niższy dochód	126,03		2,11		8,77		0,80	
Niski dochód	4,82		1,23		3,14		1,25	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mld USD bieżące)		Wydanki na wojsko (% PKB)	Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2019		2018	2018		
PAŃSTWA ŚWIATA – ALFABETYCZNIE							
Afganistan	0,23	1,17	0,27	2,64			
Albania	0,20	1,27	0,01	0,64			
Algieria	10,30	6,01	0,32	2,52			
Andora	..	..	..	..			
Angola	1,47	1,64	0,12	0,92			
Antigua i Barbuda	..	..	0,00	..			
Arabia Saudyjska	61,87	798	0,25	1,80			
Argentyna	3,14	0,71	0,11	0,51			
Armenia	0,67	4,95	0,05	3,92			
Aruba	..	..	..	..			
Australia	25,91	1,88	0,06	0,44			
Austria	3,24	0,73	0,02	0,50			
Azerbejdżan	1,85	4,00	0,08	1,61			
Bahamy	..	..	0,00	0,57			
Bahrajn	1,40	3,69	0,02	2,07			
Bangladesz	4,36	1,34	0,23	0,33			
Barbados	..	..	0,00	0,39			
Belgia	4,82	0,93	0,03	0,62			
Belize	0,02	1,17	0,00	0,86			
Benin	0,07	0,65	0,01	0,26			
Bermudy	..	..	..	..			
Bhutan	..	..	..	..			
Białoruś	0,78	1,24	0,16	3,05			

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mln USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)		Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
Boliwia	0,60	0,60	1,42	0,07	1,26	0,07	1,26	0,07
Bośnia i Hercegowina	0,18	0,18	0,94	0,01	0,80	0,01	0,80	0,01
Botswana	0,52	0,52	2,77	0,01	0,86	0,01	0,86	0,01
Brazylia	26,95	26,95	1,48	0,76	0,72	0,76	0,72	0,76
Brunei Darussalam	0,41	0,41	3,35	0,01	3,73	0,01	3,73	0,01
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	..	..	..	..	..	..	..	..
Bulgaria	2,13	2,13	3,22	0,04	1,11	0,04	1,11	0,04
Burkina Faso	0,36	0,36	2,43	0,01	0,15	0,01	0,15	0,01
Burundi	0,06	0,06	1,77	0,05	1,06	0,05	1,06	0,05
Chile	5,18	5,18	1,82	0,12	1,30	0,12	1,30	0,12
Chiny	261,08	261,08	1,89	2,70	0,34	2,70	0,34	2,70
Chorwacja	1,01	1,01	1,67	0,02	1,01	0,02	1,01	0,02
Curaçao	..	..	..	..	..	..	..	..
Cypr	0,40	0,40	1,63	0,02	2,56	0,02	2,56	0,02
Czad	0,23	0,23	2,18	0,03	0,57	0,03	0,57	0,03
Czarnogóra	0,09	0,09	1,64	0,01	4,46	0,01	4,46	0,01
Czechy	2,91	2,91	1,19	0,02	0,41	0,02	0,41	0,02
Dania	4,56	4,56	1,32	0,01	0,49	0,01	0,49	0,01
Demokratyczna Republika Konga	0,35	0,35	0,67	0,13	0,47	0,13	0,47	0,13
Dominika	..	..	..	..	..	..	..	..
Dominikana	0,62	0,62	0,73	0,07	1,41	0,07	1,41	0,07
Dżibuti	..	..	..	0,01	3,31	0,01	3,31	0,01
Egipt	3,74	3,74	1,18	0,84	2,85	0,84	2,85	0,84
Ekwador	2,47	2,47	2,29	0,04	0,49	0,04	0,49	0,04

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mld USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)	Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)
	2019	2018		2019	2018	
Erytrea	..	..	..	0,20	12,69	..
Estonia	0,66	0,66	2,12	0,01	0,95	..
Eswatini (Suazi)	0,09	0,09	1,82	..	..	..
Etiopia	0,54	0,54	0,60	0,14	0,27	..
Federacja Rosyjska	65,10	65,10	3,88	1,45	1,97	..
Fidżi	0,08	0,08	1,62	0,00	1,12	..
Filipiny	3,47	3,47	0,96	0,15	0,35	..
Finlandia	3,97	3,97	1,48	0,03	0,92	..
Francja	50,12	50,12	1,86	0,30	1,00	..
Gabon	0,27	0,27	1,59	0,01	0,95	..
Gambia	0,01	0,01	0,82	0,00	0,11	..
Ghana	0,23	0,23	0,44	0,02	0,12	..
Gibraltar	..	..	..	..	..	..
Grecja	5,47	5,47	2,57	0,15	3,08	..
Grenada	..	..	..	..	..	..
Grenlandia	..	..	..	..	..	..
Gruzja	0,32	0,32	1,99	0,03	1,33	..
Guam	..	..	..	..	..	..
Gujana	0,07	0,07	1,65	0,00	1,11	..
Gwatemala	0,34	0,34	0,42	0,04	0,64	..
Gwinea	0,20	0,20	2,03	0,01	0,30	..
Gwinea Bissau	..	..	..	0,00	0,57	..
Gwinea Równikowa	..	..	..	0,00	0,29	..
Haiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mld USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)		Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2018	2019	2018	2018	2018	2018	2018
Hiszpania	17,18		1,24		0,20		0,85	
Holandia	12,06		1,34		0,04		0,45	
Honduras	0,40		1,63		0,02		0,51	
Hongkong	..		..		..		..	
Indie	71,12		2,40		3,03		0,62	
Indonezja	7,66		0,67		0,68		0,51	
Irak	7,60		3,47		0,34		3,31	
Iran	12,62		2,31		0,65		2,34	
Irlandia	1,11		0,29		0,01		0,36	
Islandia	0,00		0,00		..		..	
Izrael	20,46		5,26		0,18		4,33	
Jamaika	0,25		1,60		0,01		0,40	
Japonia	47,61		0,93		0,26		0,38	
Jemen	..		..		0,02		0,30	
Jordania	2,03		4,68		0,10		3,93	
Kajmany	..		..		..		..	
Kambodża	0,60		2,26		0,19		2,08	
Kamerun	0,42		1,10		0,03		0,31	
Kanada	22,20		1,28		0,07		0,36	
Katar	..		..		0,02		1,03	
Kazachstan	1,77		1,06		0,07		0,79	
Kenia	1,15		1,16		0,03		0,13	
Kirgistan	0,12		1,51		0,02		0,83	
Kiribati	..		..		..		..	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mld USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)		Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018	2018
Kolumbia	10,08	3,15	0,48	1,83				
Komory	..	..	..	..				
Kosowo	0,07	0,82	..	..				
Kostaryka	0,00	0,00	0,01	0,41				
Kuba	..	..	0,08	1,49				
Kuwejt	771	5,62	0,02	1,03				
Laos	..	..	0,13	3,47				
Lesotho	0,04	1,55	0,00	0,21				
Liban	2,52	4,24	0,08	3,36				
Liberia	0,02	0,52	0,00	0,10				
Libia	..	..	..	..				
Liechtenstein	..	..	..	..				
Litwa	1,08	2,03	0,04	2,69				
Luksemburg	0,43	0,62	0,00	0,63				
Łotwa	0,71	2,03	0,01	0,69				
Macedonia Północna	0,15	1,24	0,02	1,67				
Madagaskar	0,08	0,61	0,02	0,16				
Makau	..	..	..	..				
Malawi	0,07	0,89	0,01	0,19				
Malediwy	..	..	..	..				
Malezja	3,77	1,03	0,14	0,88				
Mali	0,47	2,71	0,02	0,30				
Malta	0,08	0,56	0,00	0,74				
Mariany Północne	..	..	..	..				

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mld USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)		Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2018	2019	2018	2018	2018	2018	2018
Maroko	3,72		3,09		0,25		2,06	
Mauretania	0,16		2,82		0,02		1,74	
Mauritius	0,02		0,15		0,00		0,50	
Meksyk	6,54		0,52		0,35		0,62	
Mikronezja	..		..		..		..	
Mjanma	..		..		0,51		2,08	
Moldawia	0,04		0,38		0,01		0,70	
Monako	..		..		..		..	
Mongolia	0,10		0,70		0,02		1,33	
Mozambik	0,14		0,90		0,01		0,09	
Namibia	0,41		3,03		0,02		1,74	
Nauru	..		..		..		..	
Nepal	0,43		1,56		0,11		0,69	
Niemcy	49,28		1,28		0,18		0,42	
Niger	0,17		1,84		0,01		0,13	
Nigeria	1,86		0,46		0,22		0,37	
Nikaragua	0,08		0,65		0,01		0,40	
Norwegia	700		1,68		0,02		0,83	
Nowa Kaledonia	..		..		..		..	
Nowa Zelandia	2,93		1,50		0,01		0,34	
Oman	6,73		8,76		0,05		1,80	
Pakistan	10,26		3,98		0,94		1,31	
Palau	..		..		..		..	
Panama	0,00		0,00		0,03		1,28	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mld USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)	Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2018		2019	2018	2019	2018
Papua-Nowa Gwinea	0,08	0,00	0,37	0,00	0,14		
Paragwaj	0,40	0,03	0,99	0,03	0,82		
Peru	2,72	0,16	1,17	0,16	0,86		
Polinezja Francuska	..	..	..	..	..		
Polska	11,90	2,02	2,02	0,20	1,07		
Portoryko	..	..	..	..	..		
Portugalia	4,51	0,05	1,94	0,05	0,99		
Republika Konga	0,30	0,01	2,66	0,01	0,56		
Republika Korei	43,89	0,61	2,67	0,61	2,15		
Republika Południowej Afryki	3,47	0,09	0,98	0,09	0,39		
Republika Środkowoafrykańska	0,03	0,01	1,50	0,01	0,54		
Republika Zielonego Przylądka	0,01	0,00	0,49	0,00	0,51		
Rumunia	4,94	0,13	2,04	0,13	1,40		
Rwanda	0,12	0,04	1,19	0,04	0,57		
Saint Martin	..	..	..	..	..		
Salwador	0,32	0,04	1,19	0,04	1,51		
Samoa	..	..	..	..	..		
Samoa Amerykańskie	..	..	..	..	..		
San Marino	..	..	..	..	..		
Senegal	0,35	0,02	1,45	0,02	0,45		
Serbia	1,14	0,03	2,22	0,03	0,99		
Seszele	0,02	0,00	1,33	0,00	..		
Sierra Leone	0,03	0,01	0,73	0,01	0,33		
Singapur	11,21	0,06	3,21	0,06	1,69		

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mln USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)		Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2018	2019	2018	2018	2018	2018	2018
Słowacja	1,87		1,76		0,02		0,58	
Słowenia	0,57		1,05		0,01		0,70	
Somalia	0,08		..		0,02		0,52	
Sri Lanka	1,67		1,94		0,32		3,65	
St. Kitts i Nevis	..		..		..		..	
St. Lucia	..		..		..		..	
St. Martin (część francuska)	..		..		..		..	
St. Vincent i Grenadyny	..		..		..		..	
Stany Zjednoczone	731,75		3,41		1,38		0,83	
Sudan	0,72		1,65		0,12		1,03	
Sudan Południowy	0,09		3,36		0,19		4,00	
Surinam	..		..		0,00		0,85	
Syria	..		..		0,26		5,01	
Szwajcaria	5,18		0,73		0,02		0,43	
Szwecja	5,92		1,12		0,02		0,28	
Tadżykistan	..		..		0,02		0,72	
Tajlandia	7,31		1,34		0,45		1,17	
Tanzania	0,80		1,32		0,03		0,11	
Timor Wschodni	0,03		1,05		0,00		0,41	
Togo	0,17		3,12		0,01		0,35	
Tonga	..		..		..		..	
Trynidad i Tobago	0,17		0,74		0,00		0,60	
Tunezja	1,00		2,56		0,05		1,17	
Turcja	20,45		2,72		0,51		1,56	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mld USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)	Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2018		2019	2018	2019	2018
Turkmenistan	..	..	..	0,04	1,77	..	..
Tuvalu	..	..	..	..	..	..	..
Uganda	0,65	2,05	2,05	0,05	0,29	..	..
Ukraina	5,23	3,36	3,36	0,30	1,45	..	..
Urugwaj	1,15	2,02	2,02	0,02	1,26	..	..
Uzbekistan	..	..	..	0,07	0,47	..	..
Vanuatu	..	..	..	..	..	..	..
Wenezuela	..	..	..	0,34	2,72	..	..
Węgry	1,90	1,22	1,22	0,04	0,84	..	..
Wielka Brytania	48,65	1,74	1,74	0,15	0,43	..	..
Wietnam	..	..	..	0,52	0,92	..	..
Włochy	26,79	1,35	1,35	0,34	1,31	..	..
Wybrzeże Kości Słoniowej	0,54	1,14	1,14	0,03	0,35	..	..
Wyspa Man	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Dziewicze	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Kanałowe	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Marshalla	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Owcze	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Salomona	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Turks i Caicos	..	..	..	..	..	..	..
Zachodni Brzeg Jordanu i Strefa Gazy	..	..	..	..	..	..	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	Wydatki na wojsko (mln USD bieżące)		Wydatki na wojsko (% PKB)		Liczba personelu sił zbrojnych (mln)		Personel sił zbrojnych (% całkowitej siły roboczej)	
	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2018	2018
Zambia	0,29	1,21	0,02	0,23				
Zimbabwe	0,55	0,70	0,05	0,74				
Zjednoczone Emiraty Arabskie	..	..	0,06	0,93				

Źródło: World Bank Development Indicators, 17.02.2021, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> [dostęp: 24.02.2021].

Tabela 6
Wybrane wskaźniki jakości instytucji

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie zrównowazonego rozwoju i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)		Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI) 2020	
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020	2020
AGREGATY REGIONALNE I GRUPY PAŃSTW																
Świat	2,85	3,25	2,81	3,27	3,18	2,89	63,05									
Afryka Subsaharyjska	2,72	3,17	2,72	3,23	3,23	2,76	51,85									
Ameryka Łacińska i Karaiby	3,38	3,38	3,25	3,48	3,31	3,19	59,51									
Ameryka Północna	..	..	..	..	..	..	81,82									
Azja Południowa	3,00	3,14	3,07	3,47	3,36	2,93	58,17									
Azja Wschodnia i Pacyfik	3,04	3,32	2,75	3,07	2,89	3,11	65,98									
Bliski Wschód i Afryka Północna	2,00	2,25	2,25	2,75	2,50	2,25	61,02									
Europa i Azja Środkowa	2,60	4,10	2,80	3,66	3,40	3,00	75,33									
Europa Środkowa i państwa bałtyckie	..	..	..	..	..	..	76,34									
Państwa arabskie	2,17	2,58	2,33	2,77	2,50	2,25	56,54									
Unia Europejska	..	..	..	..	..	..	76,22									
Strefa euro	..	..	..	..	..	..	76,08									
Państwa członkowskie OECD	..	..	..	..	..	..	77,93									
Państwa słabe (fragile) i dotknięte konfliktami	2,53	2,86	2,52	2,89	2,83	2,45	45,42									
Mocno zadłużone państwa ubogie (HIPC)	2,66	3,11	2,74	3,21	3,20	2,71	49,56									
Państwa najsłabiej rozwinięte (LDCs)	2,66	3,09	2,68	3,13	3,07	2,72	49,23									

¹ CPIA: Country Policy and Institutional Assessment – Ocena polityki krajowej i ocena instytucjonalna.

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)		Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020		
GRUPY DOCHODOWE															
Wysoki dochód	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	74,19	..
Średni wyższy dochód	3,64	3,64	3,36	3,44	3,44	3,41	3,64	63,87	..	..	..	..	..	63,87	..
Średni niższy dochód	2,93	2,93	3,46	3,37	3,37	3,23	2,99	57,89	..	..	..	..	..	57,89	..
Niski dochód	2,41	2,93	2,54	3,06	3,06	3,02	2,44	46,48	..	..	..	..	..	46,48	..
PAŃSTWA ŚWIATA – ALFABETYCZNIE															
Afganistan	2,00	1,50	2,00	2,70	2,70	2,50	2,00	44,06	19	..	..	..	..	44,06	19
Albania	..	..	..	..	..	..	..	67,75	36	..	..	..	..	67,75	36
Algieria	..	..	..	..	..	..	..	48,60	36	..	..	..	..	48,60	36
Andora	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Angola	..	..	..	..	..	..	..	41,29	27	..	..	..	..	41,29	27
Antigua i Barbuda	..	..	..	..	..	..	..	60,28	..	..	..	..	..	60,28	..
Arabia Saudyjska	..	..	..	..	..	..	..	71,56	53	..	..	..	..	71,56	53
Argentyna	..	..	..	..	..	..	..	58,96	42	..	..	..	..	58,96	42
Armenia	..	..	..	..	..	..	..	74,49	49	..	..	..	..	74,49	49
Aruba	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Australia	..	..	..	..	..	..	..	81,22	77	..	..	..	..	81,22	77
Austria	..	..	..	..	..	..	..	78,75	76	..	..	..	..	78,75	76
Azerbejdżan	..	..	..	..	..	..	..	76,71	30	..	..	..	..	76,71	30
Bahamy	..	..	..	..	..	..	..	59,87	63	..	..	..	..	59,87	63
Bahrain	..	..	..	..	..	..	..	76,03	42	..	..	..	..	76,03	42
Bangladesz	2,50	3,00	2,50	3,30	3,30	3,00	2,50	45,05	26	..	..	..	..	45,05	26

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency) i odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)	Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020
Barbados	..	..	..	..	..	..	57,91	64
Belgia	..	..	..	..	..	..	74,99	76
Belize	..	..	..	..	..	..	55,47	..
Benin	3,50	3,50	2,50	3,50	3,50	3,50	52,40	41
Bermudy	..	..	..	..	..	..	..	..
Bhutan	4,50	4,00	3,00	4,00	4,00	4,00	65,97	68
Białoruś	..	..	..	..	..	..	74,29	47
Boliwia	..	..	..	..	..	..	51,66	31
Bośnia i Hercegowina	..	..	..	..	..	..	65,44	35
Botswana	..	..	..	..	..	..	66,20	60
Brazylia	..	..	..	..	..	..	59,08	38
Brunei Darussalam	..	..	..	..	..	..	70,06	60
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	..	..	..	..	..	..	..	..
Bulgaria	..	..	..	..	..	..	71,97	44
Burkina Faso	3,50	3,50	3,00	3,60	4,00	3,00	51,40	40
Burundi	1,50	4,00	2,50	3,50	3,00	2,00	46,77	19
Chile	..	..	..	..	..	..	72,58	67
Chiny	..	..	..	..	..	..	77,93	42
Chorwacja	..	..	..	..	..	..	73,62	47
Curaçao	..	..	..	..	..	..	..	..
Cypr	..	..	..	..	..	..	73,35	57
Czad	2,50	2,50	2,50	3,00	3,00	2,50	36,94	21

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie równowagi i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)		Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020	
Czarnogóra	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	73,82	45	
Czechy	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76,34	54	
Dania	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	85,29	88	
Demokratyczna Republika Konga	2,00	3,00	2,50	3,10	3,40	3,50	3,00	2,00	4,00	60,55	36,21	55	18		
Dominika	4,00	3,00	3,50	3,40	3,50	3,50	3,50	4,00	60,55	36,21	55				
Dominikana	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	59,99	28	
Dżibuti	2,50	3,00	3,00	3,20	3,20	2,50	2,50	3,00	60,50	60,50	27				
Egipt	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	60,05	33	
Ekwador	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	57,72	39	
Erytrea	2,50	3,00	1,00	2,60	2,60	2,00	2,50	2,50	21,60	21,60	21				
Estonia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	80,62	75	
Eswatini (Suazi)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	59,49	33	
Etiopia	3,00	3,50	3,00	3,80	3,80	3,50	3,00	3,00	47,98	47,98	38				
Federacja Rosyjska	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	78,16	30	
Fidżi	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	61,48		
Filipiny	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	62,83	34	
Finlandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	80,18	85	
Francja	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76,80	69	
Gabon	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	45,03	30	
Gambia	2,50	3,50	2,50	3,40	3,40	3,50	3,00	3,00	50,29	50,29	37				
Ghana	3,50	4,00	3,00	3,70	3,70	4,00	4,00	4,00	59,96	59,96	43				

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)		Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020	
Gibraltar	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Grecja	..	..	..	..	..	..	..	68.42	50	..
Grenada	4,00	3,50	3,50	3,50	3,80	4,00	3,50	53.44	53	..
Grenlandia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Gruzja	..	..	..	..	..	..	..	83.73	56	..
Guam	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Gujana	3,00	3,00	3,50	3,50	3,20	3,00	3,00	55.49	41	..
Gwatemala	..	..	..	..	..	..	..	62.60	25	..
Gwinea	2,50	3,00	2,50	2,50	3,30	4,00	2,50	49.43	28	..
Gwinea Bissau	1,50	2,00	2,00	2,00	2,30	2,50	2,00	43.23	19	..
Gwinea Równikowa	..	..	..	..	..	..	..	41.05	16	..
Haiti	2,50	2,50	3,00	3,00	2,60	2,50	2,00	40.72	18	..
Hiszpania	..	..	..	..	..	..	..	77.94	62	..
Holandia	..	..	..	..	..	..	..	76.10	82	..
Honduras	2,50	3,50	3,50	3,50	3,60	3,50	2,50	56.27	24	..
Hongkong	..	..	..	..	..	..	..	85.32	77	..
Indie	..	..	..	..	..	..	..	71.05	40	..
Indonezja	..	..	..	..	..	..	..	69.58	37	..
Irak	..	..	..	..	..	..	..	44.70	21	..
Iran	..	..	..	..	..	..	..	58.55	25	..
Irlandia	..	..	..	..	..	..	..	79.58	72	..
Islandia	..	..	..	..	..	..	..	78.96	75	..

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie równowagi i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)		Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020	
Izrael	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76,68	60	
Jamaika	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	69,68	44	
Japonia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	78,00	74	
Jemen	1,50	1,50	1,50	2,30	1,50	2,30	2,50	2,50	1,50	1,50	1,50	1,50	31,76	15	
Jordania	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	68,97	49	
Kajmany	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Kambodża	1,50	4,00	3,00	3,50	3,00	3,50	3,00	3,00	2,50	2,50	2,50	2,50	53,84	21	
Kamerun	2,50	3,00	3,00	3,20	3,00	3,20	3,50	3,50	2,50	2,50	2,50	2,50	46,10	25	
Kanada	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	79,64	77	
Katar	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	68,67	63	
Kazachstan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	79,56	38	
Kenia	3,00	3,50	3,00	3,70	3,00	3,70	3,50	3,50	3,00	3,00	3,00	3,00	73,22	31	
Kirgistan	3,00	4,50	3,00	3,80	3,00	3,80	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	67,82	31	
Kiribati	3,50	3,00	2,50	3,10	3,00	3,10	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	46,94	..	
Kolumbia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	70,06	39	
Komory	2,50	3,00	2,50	2,70	2,50	2,70	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	47,87	21	
Kosowo	3,00	3,50	4,00	3,40	4,00	3,40	3,50	3,50	3,00	3,00	3,00	3,00	73,18	36	
Kostaryka	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	69,24	57	
Kuba	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	47	
Kuwejt	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	67,40	42	
Laos	2,50	4,00	2,00	3,40	2,00	3,40	3,50	3,50	3,00	3,00	3,00	3,00	50,82	29	
Lesotho	3,00	4,00	3,00	3,40	3,00	3,40	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	59,43	41	

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie zrównowoczonego rozwoju i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)	Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020
Liban	..	..	..	..	..	..	54,33	25
Liberia	2,50	3,00	2,50	3,10	3,00	2,50	43,23	28
Libia	..	..	..	..	..	..	32,69	17
Liechtenstein	..	..	..	..	..	..	64,84	..
Litwa	..	..	..	..	..	..	81,62	60
Luksemburg	..	..	..	..	..	..	69,60	80
Łotwa	..	..	..	..	..	..	80,28	57
Macedonia Północna	..	..	..	..	..	..	80,75	35
Madagaskar	2,50	4,00	3,00	3,30	3,00	2,50	47,73	25
Makau	..	..	..	..	..	..	..	..
Malawi	2,50	3,50	3,50	3,60	3,50	3,00	60,94	30
Malediwy	3,00	3,50	3,00	3,70	4,00	3,00	53,27	43
Malezja	..	..	..	..	..	..	81,47	51
Mali	3,00	2,50	3,00	3,20	3,50	2,50	52,94	30
Malta	..	..	..	..	..	..	66,14	53
Mariany Północne	..	..	..	..	..	..	..	..
Maroko	..	..	..	..	..	..	73,38	40
Mauretania	3,00	3,50	2,50	3,50	3,00	3,00	51,06	29
Mauritius	..	..	..	..	..	..	81,47	53
Meksyk	..	..	..	..	..	..	72,36	31
Mikronezja	3,50	3,00	2,50	2,60	2,50	3,00	48,10	..
Mjanma	2,50	3,00	3,00	2,60	2,50	2,00	46,83	28

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: działania w zakresie równowagi i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)		Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)		Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020	
Moldawia	2,50	4,50	2,50	3,90	4,00	3,50	74,39	34							
Monako	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Mongolia	3,00	4,00	2,00	3,80	3,50	3,00	67,77	35							
Mozambik	2,50	3,50	3,00	3,30	3,50	2,50	55,00	25							
Namibia	..	..	..	..	..	..	61,35	51							
Nauru	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Nepal	3,00	3,50	4,00	3,70	3,50	3,00	63,19	33							
Niemy	..	..	..	..	..	..	79,71	80							
Niger	3,00	2,50	2,50	3,30	3,50	3,00	56,76	32							
Nigeria	3,00	3,00	2,50	3,50	3,50	2,50	56,88	25							
Nikaragua	2,50	4,00	2,50	3,60	3,00	2,50	54,39	22							
Norwegia	..	..	..	..	..	..	82,63	84							
Nowa Kaledonia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
Nova Zelandia	..	..	..	..	..	..	86,76	88							
Oman	..	..	..	..	..	..	69,98	54							
Pakistan	3,00	2,50	3,50	3,20	3,00	3,00	60,95	31							
Palau	..	..	..	..	..	..	53,70	..							
Panama	..	..	..	..	..	..	66,56	35							
Papua-Nowa Gwinea	2,50	2,50	3,50	2,60	2,00	2,00	59,77	27							
Paragwaj	..	..	..	..	..	..	59,05	28							
Peru	..	..	..	..	..	..	68,70	38							
Polinezja Francuska	..	..	..	..	..	..	..	..							

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)	Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
Słowenia	"	"	"	"	"	"	76,52	60
Somalia	2,00	2,00	2,00	2,40	2,00	1,00	20,04	12
Sri Lanka	3,00	4,00	3,50	3,70	3,50	3,00	61,81	38
St. Kitts i Nevis	"	"	"	"	"	"	54,64	
St. Lucia	4,50	4,00	3,00	3,90	3,50	4,00	63,65	56
St. Martin (część francuska)	"	"	"	"	"	"	..	
St. Vincent i Grenadyny	4,00	3,50	3,50	3,70	3,50	4,00	57,09	59
Stany Zjednoczone	"	"	"	"	"	"	84,00	67
Sudan	1,50	2,50	2,50	2,50	2,00	2,00	44,83	16
Sudan Południowy	1,50	1,50	2,00	1,50	1,00	1,50	34,62	12
Surinam	"	"	"	"	"	"	47,46	38
Syria	"	"	"	"	"	"	41,97	14
Szwajcaria	"	"	"	"	"	"	76,62	85
Szwecja	"	"	"	"	"	"	81,99	85
Tadżykistan	2,00	4,00	2,00	3,40	3,00	2,50	61,27	25
Tajlandia	"	"	"	"	"	"	80,09	36
Tanzania	3,00	3,00	3,00	3,60	3,00	3,00	54,46	38
Timor Wschodni	3,00	3,50	2,50	2,90	2,00	2,00	39,36	40
Togo	3,00	3,50	2,50	3,60	4,00	3,00	62,29	29
Tonga	3,50	3,00	3,50	3,30	3,00	4,00	61,39	
Trynidad i Tobago	"	"	"	"	"	"	61,29	40
Tunezja	"	"	"	"	"	"	68,66	44

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)	Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020
Turcja	..	..	..	..	..	..	76,79	40
Turkmenistan	..	..	..	..	..	..	..	19
Tuvalu	3,50	3,00	2,50	2,90	3,00	3,50	..	..
Uganda	2,50	3,00	3,50	3,50	3,50	3,50	59,98	27
Ukraina	..	..	..	..	..	..	70,21	33
Urugwaj	..	..	..	..	..	..	61,54	71
Uzbekistan	2,50	4,00	2,50	3,80	3,50	3,00	69,88	26
Vanuatu	3,00	3,50	3,00	3,10	3,50	3,50	61,05	43
Wenezuela	..	..	..	..	..	..	30,24	15
Węgry	..	..	..	..	..	..	73,42	44
Wielka Brytania	..	..	..	..	..	..	83,55	77
Wietnam	..	..	..	..	..	..	69,77	36
Włochy	..	..	..	..	..	..	72,85	53
Wybrzeże Kości Słoniowej	3,50	3,00	3,00	3,50	4,00	3,50	60,69	36
Wyspa Man	..	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Dziewicze	..	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Kanalne	..	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Marshalla	3,50	3,00	2,00	2,60	3,00	3,50	50,89	..
Wyspy Owcze	..	..	..	..	..	..	..	..
Wyspy Salomona	3,00	3,00	3,00	2,70	2,50	3,00	55,26	42
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	3,50	3,00	2,50	3,10	3,50	3,00	44,97	47

Nazwa grupy państw/regionu/państwa	CPIA: przejrzystość (transparency), odpowiedzialność (accountability) i korupcja w sektorze publicznym (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena równości płci (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: ocena sektora finansowego (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie włączenia społecznego (social inclusion) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: działania w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	CPIA: prawa własności i ocena zarządzania opartego na regulacjach (rule-based governance) (skala od 1 do 6, 1 = niska, 6 = wysoka)	Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (ease of doing business) (skala od 0 do 100, 0 = niska, 100 = wysoka)	Wskaźnik Percepcji Korupcji (CPI)
	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2020
Wyspy Turks i Caicos	..	..	..	..	..	..	..	..
Zachodni Brzeg Jordanu i Strefa Gazy	..	..	..	..	..	..	59,98	..
Zambia	2,50	3,00	3,50	3,10	3,50	3,00	66,94	33
Zimbabwe	2,50	4,00	2,50	3,70	4,00	2,00	54,47	24
Zjednoczone Emiraty Arabskie	..	..	..	..	..	..	80,91	71

Źródło: World Bank Development Indicators, 17.02.2021, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> [dostęp: 24.02.2021]; Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index> [dostęp: 24.02.2021].

Skorowidz

A

Abbas Mahmud 312, 315, 318, 415, 426
Abdullah Abdullah 415
Abdulmalek Maen S. 146
Abela Robert 402
Abyi Ahmed Ali 147, 148, 422–423
Acharya Amitav 383
Achmetow Rinat 282
Adib Mustafa 418
Afwerki Isaias 147
Agah Yonov F. 187
Akufo-Addo Nan 424
Al-Ahmad Al-Dżabir Al-Sabah Nawaf 421
Al-Ahmad Al-Dżabir Al-Sabah Sabah 421
al-Asad Baszar 105, 137, 138, 276, 302, 413
al-Baghdadi Abu Bakr 106, 234
al-Baszir Omar Hasan 320, 426
Albright Madeleine 21, 34, 53, 78, 386
Alijew Hejdar 290
Alijew Ilham 290, 368
Alijew Mehriban 290
Al-Kaida 108
al-Kazimi Mustafa 413
Allawi Mohammad Tawfiq 413
Allison Graha 345
al-Thinni Abdullah 154
Al-Tuwaijri Mohammad Maziad 187
al-Utaib Jusuf 319
al-Zurfi Adnan 413
Amuriat Patrick O. 424
Appian z Aleksandrii 359
Applebaum Anne 34, 35, 50
Arce Luis 421

Ardanowski Jan 329
Arderne Jacinda 421
Arias Jaime C. 185
Aspelund Harald 187
as-Sarradż Fajiz 152, 154, 277, 303, 412, 419
Atambajew Almazbek 421
Aung San Suu Kyi 423
Austin Lloyd 236, 237
Azcona Ginetta 196
Azevêdo Roberto 184, 186, 187

B

Babaryka Wiktar 284, 405
Babrowski Jörg 17
Babiš Andrej 211
Bachelet Michelle 139, 377, 416
Badin Dmitrij 404
Baldwin Richard 174, 177
Bandarenka Roman 408
Bank Światowy 28, 34, 186, 193–194, 197, 343, 377, 385
Bannon Steven 218
Barett Amy C. 233
Barkin Noah 249
Barmé Geremie 346
Bauer Rob 410
Beasley David 117, 195
Becerra Xavier 236
Beck Ulrich 389
Bedingfield Kate 237
Bensouda Fatou 431
bezpieczeństwo energetyczne 156, 161, 166, 170, 512
Biden Joe 12–15, 33, 38, 43, 48–55, 64, 65, 67, 74, 78, 79, 81–83, 89,

- 102, 123, 132, 133, 151, 157, 162,
169, 177, 218–219, 221, 228–231,
235–241, 243, 247, 249, 259, 260,
274–276, 295, 303–305, 308,
323–325, 335, 340, 345, 381, 386,
409, 411, 428
- Billingsle Marshall 131, 132
- Bismarck Otto von 217
- Biuro Narodów Zjednoczonych
ds. Koordynacji Pomocy
Humanitarnej (OCHA) 70, 105, 144
- Blake Jacob 405
- Blinken Antony 55, 236, 237
- Bolsonaro Jair 211
- Borisow Bojko 211, 407
- Boronow Kubatbek 421
- Borrell Josep 14
- Borys Andżelika 285
- Bradbury Ray 23
- Brauner Karl 187
- Bremmer Ian 362
- brexit 22, 199, 214–215, 220, 301–302,
308, 373
- Burns Willam J. 237
- Bush George W. 49, 50
- Bush Jeb 52
- Buttigieg Pete 228, 236
- Bżania Aslan 290
- C**
- Cai Xia 348
- Cameron David 216
- Capkała Waleryj 284
- Castex Jean 406
- Castillo Dacio 187
- Cele Zrównoważonego Rozwoju
(*Sustainable Development Goals*,
SDGs) 116, 175, 195–197
- Cezar (Gajusz Juliusz Cezar) 359
- Chadżimba Raul 290
- Chan Eric 394
- Chan-ocha Prayut 417
- Chávez Hugo 360
- Chen Alicia 245
- Chicu Ion 287
- Chodorkowski Michail 264
- Churchill Winston 210
- Cichanouska Swiatlana 284–285, 294,
338, 405, 408
- Cichanouski Siergiej 405
- Cisse Boubou 418
- Cîțu Florin 403, 412
- Ciucă Nicolae 411
- Clinton Bill 34, 237
- Clinton Hillary 50, 405
- Comprehensive Agreement on Investment*
(CAI) 60, 243, 247, 260, 307
- Condé Alpha 422
- Conte Giuseppe 211, 426
- Correa Rafael 364
- Craft Kelly 107
- Croo Alexander de 409
- Cruz Ted 231
- Cummings Dominic 411
- cyberbezpieczeństwo 104, 332, 405, 412,
426
- Czaputowicz Jacek 327
- Czarnecki Jan 329
- D**
- Dahl Robert 361, 366
- Darmanin Gérald 410
- Dempsey Judy 220
- Dendias Nikos 303
- Deng Xiaoping 246, 347–349
- Diab Hassan 418
- Dionizjusz z Halikarnasu 359
- Dodon Igor 287, 411
- Doggett Lloyd 223
- Döpfner Mathias 50
- Douthat Ross 46
- Droukdel Abdelmalek 428
- Drucker Peter 389
- Duda Andrzej 19, 51, 219, 328,
334–336, 407
- Duterte Rodrigo 211, 259, 360, 426
- „dyplomacja masieczkowa” 253, 255, 260
- „dyplomacja szczepionkowa” 260

Dżaparow Sadyr 421
Dżeenbekow Sooronbaj 421

E

ebola 117, 237
Ederer Markus 273
emisje CO₂ 156, 162, 163, 165, 170
Erdoğan Recep Tayyip 21, 23, 59, 67, 137,
155, 211, 278, 302, 360, 364, 410,
412, 413, 416, 417, 419, 427, 429
Esken Saskia 299
Europejski Zielony Ład (Nowy Zielony
Ład, Green Deal) 58, 84, 102,
167–169, 202, 207, 238
Evenett Simon 174, 177

F

Fakhrizadeh Mohsen 122, 325, 424
Fauci Anthony 223
Finer Jon 237
Finkielkraut Alain 47
Fischer Joschka 218
Floyd George 52, 53, 228, 405
Fotyga Anna 78
Fox Liam 187
Francke Mathias 185
Freytag von Loringhoven Arndt 333
Friedman Thomas 12, 51
Fudge Marcia 236
Fukuyama Francis 33, 35, 380
Fundusz Odbudowy (Instrument na rzecz
Odbudowy, Europejski Instrument
na rzecz Odbudowy) 14, 18, 43,
57, 58, 60, 66, 88, 102, 201, 209,
330–331, 333, 407
Furgal Siergiej 263

G

G-20 194, 198, 272, 377, 430
Gagnon Michelle 253
Gantz Benny 414
Garland Merrick 236
Garton Ash Timothy 217
Gasparian Onik 292

Gates Bill 384, 385, 397
Gates Melinda 384, 385
Gazprom 269, 336, 405
Georgiewa Kristalina 192
Geremek Bronisław 34, 330, 386
Ghani Aszraf 415, 418
Ghebreyesus Tedros A. 250, 251
Ginsberg Ruth B. 233
Gnassingbé Faure 413
Goita Assimi 418
Gorbaczow Michail 32
Gordona Miguel 236
Gottemoeller Rose 132
Gómez José L.C. 185
Grabar-Kitarović Kolinda 402
Grajewski *vel* Żurawski Przemysław 20
Granholm Jennifer 236
Grant Charles 15, 56
Gray John 47
Grove Michael 214
Gulewicz Władimir 22
Gurira Danai 107
Guterres António 45, 272, 376, 377,
386, 413
Guzman Isabel 236

H

Hadi Abd Rabbnuh Mansur 145, 146
Haftar Chalifa 74, 152–154, 277, 412,
416, 417, 421, 422, 427
Haines Avril 236
Haitham ibn Tarik 412
Halecki Oskar 22
Hale Thomas 376
Halland Deb 236
Hamilton Alexander 57, 101
Hammarskjöld Dag 377
Hariri Saad 418
Harris Kamala 48, 50, 52, 229, 231, 236,
409, 411
Hawley Josh 231
Held David 376
Hellman Joel 362
Herrero Alicia 248

Holmes Leslie 16, 35
 Honczaruk Oleksij 281, 404
 Hua Chunying 245
 Hun Sen 257
 Hundessa Hachalu 416
 Huntington Samuel 358, 360, 362, 371

I

Idlib 106, 136–138, 140, 276, 302, 413, 429
 Ikenberry John 375, 376
 Iliescu Ion 364
 Iohannis Klaus 403
 ISIS (Państwo Islamskie, IS) 73, 105–
 106, 138, 140–141, 415, 417
 Iwaniszwili Bidzina 289

J

Janša Janez 403
 Jeffrey James 238
 Jelcyn Borys 265, 360
 Johnson Boris 21, 49, 210, 212–215, 302,
 411–412, 415
 Jóhannesson Guðni 406

K

Kabus ibn Said 412
 Kabore Roch M.Ch. 424
 Kabuga Félicien 110
 Kaczyński Jarosław 16, 18, 58, 206, 211,
 330, 339
 Kaczyński Lech 206
 Kaddafi Muammar 65
 Kadyrow Ramzan 429
 Kai-fu Lee 350
 Karpiński Wojciech 20
 Keita Ibrahim Boubacar 100, 418, 419
 Keohane Robert O. 373
 Kerry John 169, 237, 238
 Khann Parag 352
 Kim Dzong-un 123
 King Inga R. 107
 Kirkpatrick Jeane 35
 Kissinger Henry 21, 23–26, 32, 39, 375
 Klein Ron 237

Klemperer Victor 23
 Kolodko Grzegorz 64
 Kolomojski Ihor 282
 Korda Matt 130
 Kramp-Karrenbauer Annegret 89, 297,
 302, 304, 305
 Krastew Iwan 35
 Krauthammer Charles 355
 Kristensen Hans 130
 Kristof Nicholas 52
 Krivokapić Zdravko 409
 Król Marcin 20
 Krugman Paul 50
 Kudzordz Charles Kori 420
 Kupchan Charles A. 375, 376
 Kuri Jesús S. 187
 Kurz Sebastian 402
 Kushner Jared 311
 Kuźniar Roman 24–25

L

Labonté Ronald 253
 Lam Carrie 415
 Lander Eric 237
 Laschet Armin 299
 Le Drian Jean-Yves 29
 Lee Michael 34
 Lenin Włodzimierz I. 12
 Leonard Mark 15
 Leyen Ursula von der 29, 56, 207, 214,
 215, 412
 Li Wenliang 369, 393
 Lijian Zhao 245
 Lincoln Abraham 50
 Lityński Jan 20
 lockdown (Wielki Lockdown) 6, 45, 156,
 157, 163–164, 173, 198, 223–224,
 226, 271, 290, 292, 343, 367, 369, 394
 Loong Lee H. 417

Ł

Ławrow Siergiej 14, 133, 272
 Łukaszenka Alaksandar 37, 60, 211, 284,
 285, 306, 338, 360, 364, 405, 408

M

Ma Jack (Ma Yun) 255, 356
 Maas Heiko 29, 273, 304, 307
 Macron Emmanuel 14, 29, 49, 57, 67,
 89, 215, 273, 285, 302, 306, 332,
 410, 418
 Maduro Nicolas 211, 274
 Mahbubani Kishore 351, 352
 Maizière Thomas de 78
 Malpass David 197
 Mamdough Abdel-Hamid 187
 Mamytow Talant 421
 Mao Zedong 62, 347
 Marshall George 45, 206
 Martin Micheál 403
 Matovič Igor 404
 May Theresa 190, 213, 397, 398
 Mayorkas Alejandro 236, 237
 Mbeki Thabo 52
 McDonough Denis 236
 Mečiar Vladimír 364
 Merino Manuel 423
 Merkel Angela 14, 29, 49, 57–60, 76, 90,
 199, 205–206, 210, 214–218, 220,
 285, 295–297, 299, 302, 304–306,
 332, 409, 426–427
 Meyer Brett 210
 Michel Charles 29, 205, 418, 431
 Miedwiediew Dmitrij 261, 402
 Międzynarodowy Fundusz Walutowy
 (MFW) 156, 174–176, 192–194,
 283, 287, 289, 290, 293, 343, 377,
 378
 Międzynarodowy Trybunał Karny 110,
 381, 428
 Międzynarodowy Trybunał
 Sprawiedliwości 107, 111, 426
 Milanović Zoran 402
 Mina George 185
 Miszustin Michail 261, 270, 402, 410
 Mitchell Wes 78
 Modi Narendra 211, 367
 Mohamad Mahathir 414
 Mohamed Amina C. 187, 188

Molter Vanessa 245
 Monnet Jean 14
 Morales Evo 360, 364, 421
 Morawiecki Mateusz 58, 211, 330–333,
 338–340
 MSCI World Index 177
 Muhammad, książę 424
 Mun Jae-in 368
 Munk Yascha 51
 Muscat Joseph 402
 Museveni Yoweri 424
 Musharraf Pervez 412
 Mützenich Rolf 304

N

Najder Zdzisław 20
 National Energy and Climate Plan
 (NECP) 167
National Oil Companies (NOC) 156,
 159–170
 Nawalny Aleksiej 14, 37, 59, 77, 261,
 263–266, 273, 306, 333–334, 336,
 409
 Ndaw Bah 419
 Ndayishimiye Évariste 415
 Netanjahu Benjamin 54, 211, 309, 310,
 314, 316–318, 321, 414, 418, 424
 Niemcow Borys 264
 Nixon Richard 345
 Nord Stream 2 59, 274, 279, 304, 307,
 332, 334–336
 Nowy START (New START) 38, 55, 77,
 81, 129, 131–134, 275–276, 305

O

Obama Barack 13, 50, 52, 132–133, 224,
 229, 232, 235–238, 303, 309, 321,
 372–373
 Obrador Andrés M.L. 211
 O'Brien Robert 132, 249
 odnawialne źródła energii (OZE) 157,
 158, 162, 166–168, 237
 O'Donnell Guillermo 363
 Okonjo-Iweala Ngozi 187, 188

OPEC+ 158, 160, 170
 Orban Ludovic 403, 411, 412
 Orbán Viktor 18, 23, 58, 211, 360, 368, 371
 Ordonez Javier 419
 Orlowski Witold 45
 Ortega Daniel 211
 Orwell George 23
 Osmani Vjosa 411
 Ouattara Alassan 422

P

Pakulski Jan 16
 Park Chung-hee 363
 Park Geun-hye 364
 Paszynian Nikol 292–293, 424
 Patruszew Nikolaï 132
 Paty Samuel 410
 Payne Marise 244
 PEESCA (ustawa) 274, 305
 Philippe Édouard 406
 Pieskow Dmitrij 272
 Platon 352
 Plebaniak Piotr 356
 Plenković Andrej 406
 Polanyi Karl 376
 Pompeo Michael (Mike) 225, 250, 253, 345–346, 349–350, 408, 418, 424
 Poroszenko Petro 281
 porozumienie P5 + 1 – Iran (JCPOA) 120–123, 134, 135, 240, 276, 321, 323–325, 425, 428
 porozumienie paryskie 28, 63, 81, 84, 156–157, 159–160, 164–166, 168–169, 237, 248, 305, 381
 Power Samantha 29, 33, 237, 357
 Prigożyn Jewgienij 278
 Psaki Jen 133, 237
 Puskow Alesiej 336
 Putin Władimir 15, 21–23, 27, 37, 43, 51, 55, 59, 131–133, 137, 217, 261, 263–267, 270–272, 275, 280, 360, 364, 395, 403–405, 408

Q

QAnon 13, 55, 218, 227
 Qu Dongyu 251

R

Rada Stabilności Finansowej (Financial Stability Board, FSB) 192, 193, 198, 261, 264, 279
 Raimondo Gina 236, 237
 Rajapaksa Gotabaya 211
 Raport Rozwoju Ludzkiego (Human Development Report, HDR) 195
 Rau Zbigniew 327, 338, 409
 Regan Michael S. 236
Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) 63, 191, 247, 248, 260, 350, 351, 424
 Reinhart Carmen 194
 Ren Zhiqiang 347–348
 Requen Pilar 217
 Riabkow Siergiej 131, 132
 Rice Susan 237
 Rittiman Olivier 69
 Roble Mohamed H. 151
 Rohingya 107, 423, 426
 Rola-Żymierski Michał 16
 Rotblat Józef 32
 Rotfeld Adam D. 12
 Rouhani Hasan 325
 Rouse Cecilia 237
 Ruggie John G. 373

S

Saakaszwili Micheil 289
 Sacharow Andriej 32
 Sagasti Francisco 423
 Sakellaropoulou Katerina 402
 Salman ibn Muhammed 321
 Sánchez Pedro 402, 426
 Sanders Bernie 228–230
 Sandu Maia 287, 288, 294, 411
 Šarec Marjan 403
 Sarkisjan Armen 292, 364

Sarkozy Nicolas 65
Saryusz-Wolski Jacek 329
Scheidel Walter 45
Schmid Helga 431
Scholz Olaf 299
Shapiro Jeremy 15
Shinzō Abe 419
Šimonytė Ingrida 410
Skripal Siergiej 409
Skubiszewski Krzysztof 327, 332
Slaughter Anne-Marie 373
Sobianin Siergiej 270
Söder Markus 299
Ssentamu Robert Kyagulanyi 424
Steiner Achim 195
Stern Nicolas 165
Stiglitz Joseph E. 33, 34
Stoltenberg Jens 69, 74, 78, 79, 429
Strittmatter Kai 351
Stuenkel Oliver 377
Sulejmani Kasem 73, 106, 107, 145, 225, 322, 413, 425
Sulla (Lucjusz Korneliusz Sulla) 359
Sullivan Jake 237
Surkow Władisław 403
Symonides Janusz 24, 25, 513
Szijjártó Péter 256
Szmyhal Denys 281, 282, 404
Szymański Konrad 327

Ś

Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO) 179–181, 183–191, 218, 240, 381
Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organization, WHO) 28, 36, 55, 56, 70, 81, 85, 115, 117, 119, 194, 225, 241, 244, 249–251, 254, 255, 257, 377–382, 385, 395, 428, 451
Światowe Forum Ekonomiczne (World Economic Forum, WEF) 165, 176, 192, 198

T

Tai Katherine 236
Tan Hung Seng 185
Tanden Neera 236
Tang Daren 252
Taylor-Green Marjorie 231
Thaçi Hashim 64, 411
Thomas-Greenfield Linda 237
Tokarczuk Olga 39
Traktat o całkowitej likwidacji pocisków rakietowych średniego i krótkiego zasięgu (INF) 68, 76, 119, 129, 275
Traktat o zakazie broni jądrowej (TZBJ) 125–128, 134, 135
Traktat (układ) o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) 119, 120, 122–125, 127, 128, 134
Trump Donald 12, 13, 15, 20–23, 28, 29, 31, 33, 34, 43, 44, 47–55, 58–61, 63, 65, 67, 73–76, 78–79, 81, 82, 84–85, 89, 104, 110, 115, 122–125, 131–133, 141, 146, 151, 157, 177, 211, 213–214, 217–225, 227–235, 238–242, 244, 246, 249–251, 253–254, 260, 273–276, 295, 303, 309–311, 313–318, 321, 323–325, 334–335, 344–345, 349–351, 372–374, 382, 394–395, 398–400, 402, 406, 409, 411, 415, 425–426, 428, 430–431

Trump Donald Jr 229

Trybunał Konstytucyjny RP 17–18, 329, 410

Trybunał Sprawiedliwości UE 206, 331

Trzaskowski Rafał 407

Tsai Ing-wen 412

U

Układ o całkowitym zakazie prób jądrowych (CTBT) 124–125, 127–128, 134–135

Ulianovschi Tudor 187

V

Vajiralongkorn Maha 417
Varadkara Leo 403
Ventre Daniel 396
Vilsack Tom 236
Vizcarra Martin 423
Vučić Aleksandar 211, 406

W

Walker David 184, 187
Wallace William Jr 405
Walsh Marty 236
Walt Stephen 46, 375
Walter-Borjans Norbert 299
Wanecjan Artur 424
Wang Binying 252
Wang Qishan 347
Wang Yi 187, 256, 257
Warren Elizabeth 228
Waszyngton Jerzy 101
Wei Jingsheng 348
Widodo Joko 256
wielostronne banki rozwoju (Multilateral
Development Banks, MDBs) 193
Wilkin Jerzy 19
Wolff Alan 187
Wujec Henryk 20

X

Xi Jinping 23, 166, 177, 244, 246–247,
251, 344, 346–349, 351–353,
355–356, 373, 394
Xu Zhangrun 346

Y

Yamazaki Kazuyuki 185
Yassin Muhyiddin 414
Yellen Jannet 236, 237
Yi Xiaozhun 187
Yoo Myung-hee 187, 188
Yoshihide Suga 419
Young Kevin 376

Z

Zaew Zoran 407
Zakaria Fareed 352, 386
Zelaya Manuel 364
Zelenski Wołodomyr 15, 281, 282, 407
Zenawi Meles 147
Ziobro Zbigniew 329, 332
Zurabiszwili Salome 294

Ż

Żyrinowski Władimir 263

Zespół Roczника

Bolesław Balcerowicz – profesor dr hab., generał dywizji w stanie spoczynku. Zainteresowania badawcze: problemy wojny i pokoju, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo militarne, obronność, wojskowość. Autor kilku książek, m.in.: *Sojusz a obrona narodowa* (1999), *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych* (2010), *Pokój i „nie-pokój”* (2002), *O pokoju. O wojnie* (2013); współautor m.in.: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, wyd. 1 (2012, R. Kuźniar i zespół), *Wojny Zachodu* (2017, red. nauk. M. Madej).

Agnieszka Bieńczyk-Missala – doktor habilitowana, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, wicedyrektor ds. badań naukowych i współpracy z zagranicą Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW (2008–2012), analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (2006–2008). Kierownik projektu naukowego *Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2013–2017). Stypendystka Fundacji Edukacyjnej Jana Karskiego na seminarium Georgetown Leadership (2016). Autorka publikacji z zakresu polityki zagranicznej RP, a także ochrony praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego: *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.* (2005), *Rafał Lemkin – The Hero of Humankind* (2010, red. nauk. z S. Dębskim), *Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka. Międzynarodowe instytucje i instrumenty* (2018), *Wielkie mocarstwo i Polska. 100 lat stosunków polsko-amerykańskich* (2019, red. nauk.); ostatnio *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautorka), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. z R. Kuźniarem).

Paweł J. Borkowski – doktor habilitowany, w latach 2004–2019 pracownik Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, od 2019 r. profesor w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Autor 5 książek i ponad 30 artykułów naukowych, w tym *Polityczne teorie integracji międzynarodowej* – pierwszej w Polsce monografii poświęconej temu zagadnieniu. Swoje zainteresowania naukowe ogniskuje wokół teorii i historii integracji, wybranych problemów polityki zagranicznej Unii Europejskiej oraz instytucjonalnych aspektów integracji europejskiej. Ostatnio opublikował: „Kryzysy w procesie integracji w perspektywie teorii”, w: J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich*

przewyciężania (2015), „EU foreign policy in times of EU crisis and fragmentation”, w: T.G. Grosse (red.), *European Union Policies at the Time of Crisis* (2017), „Unia Europejska – kryzys opowieści, kryzysowa opowieść”, *Sprawy Międzynarodowe* (2018). Autor rozdziału poświęconego Unii Europejskiej w *Roczniku Strategicznym* od 2010 r.

Mateusz Chatys – młodszy analityk Ośrodka Spraw Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego, absolwent tej uczelni na kierunku stosunki międzynarodowe, specjalność orientalna; doktorant w Zakładzie Azji Wschodniej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ; specjalizuje się w polityce ChRL wobec państw ASEAN, ze szczególnym uwzględnieniem teorii patron–klient w odniesieniu do stosunków z Wietnamem, Filipinami oraz Malezją; sekretarz konferencji Lodz East Asia Meeting (2018, 2019); stypendysta programu EU Window Chinese Government Scholarship w Chinach na Hainan University (2014–2015).

Przemysław Ciborek – młodszy analityk oraz kierownik administracyjny biura Ośrodka Spraw Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego, absolwent tej uczelni na kierunku stosunki międzynarodowe, specjalność orientalna; doktorant w Zakładzie Azji Wschodniej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ; specjalizuje się w problematyce polityki zagranicznej ChRL w Europie Środkowej i Wschodniej ze szczególnym uwzględnieniem Bałkanów Zachodnich; uczestnik wymiany kulturowej na Tajwanie (2014); stypendysta rocznego kursu języka chińskiego na Tianjin University of Science and Technology w Tianjinie, Chiny (2014–2015); praktykant w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Pekinie (2015); uczestnik programu dla młodych sinologów w Xi'an organizowanego przez Ministerstwo Kultury ChRL, Chińską Akademię Nauk Społecznych oraz Shaanxi Normal University (2016).

Lidia Gibadło – analityczka ds. Niemiec w programie Trójkąt Weimarski. Absolwentka studiów licencjackich i magisterskich ze specjalizacją bezpieczeństwo i studia strategiczne na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Uczestniczka programu Institute on Economics and International Affairs na George Mason University. Stypendystka Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej (DAAD) i Rowny-Paderewski Scholarship.

Bogdan J. Góralczyk – profesor nauk społecznych, w latach 2016–2020 dyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie nadal jest zatrudniony. Długoletni dyplomata i ambasador tytularny. Specjalizacja: współczesne stosunki międzynarodowe, w tym szczególnie globalizacja i wyzwania globalne, Chiny, Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia na arenie międzynarodowej, pozycja międzynarodowa UE i integracja europejska, problematyka węgierska. Autor wielu książek, w tym ostatnio: *Wielki Renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje* (2018), *Węgierski syndrom Trianon* (2020) i *Złota Ziemia roni łzy. Esej birmański* (2010, rozszerzone wydanie 2021). Autor kilkudziesięciu prac naukowych w publikacjach zbiorowych i periodykach. Od 2016 r. także redaktor naczelny Programu Wydawniczego

CE UW, a od 2020 r. przewodniczący rady naukowej kwartalnika *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*.

Patrycja Grzebyk – doktor habilitowana, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW oraz profesor kontraktowy na Uniwersytecie Bolońskim. Specjalizuje się w problematyce międzynarodowego prawa karnego, międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prawa do użycia siły. Stypendystka Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Laureatka Nagrody im. Manfreda Lachsa. Członek redakcji *ESIL Reflections, Journal of International Humanitarian Action* oraz *Rocznika Strategicznego* (wicenaczelną). Autorka m.in. *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji* (2010) [wyd. angielskojęzyczne: *Criminal Responsibility for the Crime of Aggression* (London–New York 2013)]; *Cele osobowe i rzeczowe w konfliktach zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego* (2018); ostatnio *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautorka), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar).

Aleksandra Jarczewska – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Ośrodka Studiów Amerykańskich, stypendystka Programu Fulbrighta. Pracownik Katedry Studiów Regionalnych i Globalnych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Zainteresowania badawcze: polityka i gospodarka Stanów Zjednoczonych, relacje transatlantyckie, również problematyka działalności przedsiębiorstw międzynarodowych i funkcjonowania gospodarki światowej. Autorka książki *Przedsiębiorstwa międzynarodowe* (2003), a także artykułów z zakresu polityki zagranicznej USA, stosunków transatlantyckich oraz globalizacji i działalności przedsiębiorstw międzynarodowych. Redaktor naukowy tomu *TTIP. Transatlantyckie Partnerstwo w Dziedzinie Handlu i Inwestycji. Nowy etap instytucjonalizacji współpracy UE–USA* (2015, z M. Dunin-Wąsowicz) oraz *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985–2015* (2016, z J. Zajączkowskim).

Karina Jędrzejowska – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (Katedra Studiów Regionalnych i Globalnych). Absolwentka University of Manchester (MSc Globalisation and Development), Szkoły Głównej Handlowej (Finanse i Bankowość) oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW. Autorka monografii *Upadłość (bankructwo) państwa w stosunkach międzynarodowych* (2018) oraz licznych publikacji z zakresu finansów międzynarodowych, międzynarodowej ekonomii politycznej oraz ekonomii rozwoju. Współredaktor *The Future of Global Economic Governance – Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty* (2020,

z A. Wróbel i M. Rewizorskim) oraz *Globalne zarządzanie gospodarcze. Wyzwania dla światowego systemu handlu* (2020, z A. Wróbel i M. Rewizorskim). Zainteresowania badawcze: finansowanie rozwoju gospodarczego, zarządzanie światowym systemem finansowym (*Global Financial Governance*), międzynarodowy system walutowy, zadłużenie międzynarodowe, międzynarodowe rynki finansowe oraz systemy finansowe państw rozwijających się. Członek Zarządu oraz skarbnik World International Studies Committee (WISC).

Roman Kuźniar – profesor dr hab., kierownik Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Były dyrektor departamentu analityczno-planistycznego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych; redaktor naczelny *Rocznika Strategicznego* od 1995 r. Autor wielu publikacji z zakresu historii najnowszej stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa międzynarodowego, ochrony praw człowieka, polityki zagranicznej RP, m.in.: *Prawa człowieka. Prawo – instytucje – stosunki międzynarodowe* (wyd. III, dodruk 2006), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki* (2005; wyd. II 2006), *Późnnowojenne dwudziestolecie 1989–2010. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku* (2011), *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej* (2012), *My, Europa* (2013), *Europa w porządku międzynarodowym* (2016), *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna* (2019/20); współredaktor i współautor: *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian* (wyd. pol. 2003, ang. 2004, z Z. Lachowskim), *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu* (2011), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, wyd. 1 (2012, z zespołem), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (2017, red. nauk. M. Madej), *Jestem obywatelem Unii Europejskiej* (2019, dodruk 2021); ostatnio *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. z A. Bieńczyk-Missalą). W latach 2010–2015 doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

Wiesław Lizak – doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce, pracownik Katedry Studiów Regionalnych i Globalnych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe w regionach Afryki, Bliskiego i Środkowego Wschodu (zwłaszcza problemy bezpieczeństwa i stabilizacji w tych regionach) oraz konflikty międzynarodowe. Autor kilkudziesięciu publikacji poświęconych tym zagadnieniom. M.in. współautor i współredaktor naukowy tomów: *Stosunki międzynarodowe w Afryce* (2002, z J.J. Milewskim), *Terroryzm w świecie współczesnym* (2004, z E. Halizakiem, L. Łukaszukiem i E. Śliwką); *Kuba i Afryka. Sojusz dla rewolucji* (2006, z M.F. Gawryckim); *Ochrona zdrowia w stosunkach międzynarodowych* (2013, z A.M. Solarz); *Bliski Wschód w stosunkach międzynarodowych w XXI wieku* (2016, z A.M. Solarz). Autor monografii *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa* (2012).

Marek Madej – doktor habilitowany, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, wiceprzewodniczący Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie UW. W latach 2016–2019 wicedyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW, 2006–2010 główny specjalista – analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, a w okresie 2012–2013 ekspert ds. bezpieczeństwa w pierwszej edycji Laboratorium Idei – Prezydenckiego Programu Eksperymentalnego przy Kancelarii Prezydenta RP. Stypendysta Departamentu Stanu USA (2009) i MSZ Japonii (2017). Wykładał gościnnie m.in. na uniwersytetach w Nottingham, Dublinie, Kent, Manipal (Indie) oraz Zurychu. Ostatnio opublikował: *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (2017, red. nauk.), *Western Military Interventions after the Cold War. Evaluating the Wars of the West* (2019, red. nauk.); również *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar).

Marek Menkiszak – politolog. Absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1995–2003 pracownik naukowy w Zakładzie Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych WDiNP UW; od 2000 r. w Zespole Rosyjskim Ośrodka Studiów Wschodnich. Od 2006 r. kierownik Zespołu Rosyjskiego OSW. W 2013 r. *visiting researcher* w Fińskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (FIIA), Helsinki. W 2015 r. OSW Fellow w Transatlantic Academy, GMF, Waszyngton. Autor wielu artykułów na temat problematyki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki wewnętrznej Rosji, a także problemów obszaru WNP, bezpieczeństwa europejskiego i studiów strategicznych; ostatnio: *Strategiczna kontynuacja, taktyczna zmiana. Rosyjska polityka bezpieczeństwa europejskiego* (2019), *Documents Talk. NATO-Russia Relations after the Cold War* (2020, z R. Kupieckim); *Between War and Integration: NATO and Russia towards 2030* (2020).

Dominik Mierzejewski – doktor habilitowany w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce; kierownik Ośrodka Spraw Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego; profesor nadzwyczajny w Zakładzie Azji Wschodniej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ, specjalizuje się w zakresie retoryki dyplomacji chińskiej, chińskiej polityki zagranicznej w ujęciu regionalnym oraz rozwoju polityczno-ekonomicznego Chin współczesnych; studia języka chińskiego na Shanghai International Studies University (1999–2000 i 2003–2004); stypendium Jana Karskiego przyznawane przez American Center for Polish Culture; staż w the Heritage Foundation w Waszyngtonie (2003); staż w Chińskiej Akademii Nauk (2010–2011, Pekin); kierownik projektów naukowych finansowanych z Narodowego Centrum Nauki; członek organizacji międzynarodowych: Association for Asian Studies,

European Association for Chinese Studies, European International Studies Association oraz członek zespołów redakcyjnych *Azja–Pacyfik* (rocznik) i *Journal of Contemporary Eastern Asia*.

Bartłomiej E. Nowak – politolog, dr nauk ekonomicznych. Pracownik naukowy Akademii Finansów i Biznesu Vistula. Zajmuje się problemami globalnego zarządzania, organizacji międzynarodowych i etyki w stosunkach międzynarodowych. Był stypendystą Transatlantic Academy w Waszyngtonie oraz Szkoły Zarządzania Transnarodowego w European University Institute we Florencji.

Bartłomiej Nowotarski – prawnik konstytucjonalista i politolog, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Jest lub był ekspertem: Fundacji im. Stefana Batorego, Instytutu Spraw Publicznych, Europejskiego Centrum Solidarności, Jasmine Foundation, Swedish Institute in Alexandria, USAID. Współzałożyciel Instytutu Studiów nad Islamem, prezes Stowarzyszenia Wiedzy Obywatelskiej na rzecz Demokracji i Integracji Europejskiej. Uczestnik misji demokratyzacyjnych i obserwacyjnych m.in. w: Ekwadorze, Egipcie, Tunezji i Turcji. Specjalizuje się w badaniach procesów demokratyzacji, a także demokratycznych kryzysów i upadków demokracji.

Kamila Pronińska – doktor habilitowana, adiunkt w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: problematyka bezpieczeństwa energetycznego, polityka energetyczna UE i Rosji oraz konflikty międzynarodowe. Autorka monografii z tych dziedzin, m.in.: *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych* (2012), *Wpływ współpracy energetycznej krajów Europy Środkowej na regionalne bezpieczeństwo energetyczne i politykę energetyczną UE* (2013), oraz licznych artykułów, m.in.: „Energy security: Global and regional dimensions”, *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security* (2007), „Rozwój odnawialnych źródeł energii a wymiar geostrategiczny bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej”, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* (2017); ostatnio *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautorka).

Adam Daniel Rotfeld – profesor dr hab., w latach 1989–2002 dyrektor Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem w Sztokholmie (SIPRI) i redaktor naczelny SIPRI YEARBOOK; osobisty przedstawiciel Przewodniczącego KBWE z mandatem przygotowania politycznego rozwiązania konfliktu na lewym brzegu Dniestru (1992–1993); minister spraw zagranicznych w rządzie Marka Belki (2005); wieloletni członek Kolegium Doradczego Sekretarza Generalnego ONZ do spraw rozbrojenia (ABDM, 2006–2011); współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do spraw Trudnych (2008–2015); powołany przez sekretarza generalnego NATO w skład Grupy Ekspertów („Grupa Mędrców”) do przygotowania Nowej Strategii Sojuszu NATO 2020; na wniosek przewodniczącego OBWE w składzie gremium Panel of Eminent Persons

on European Security as a Common Project (2014–2015), który przedstawił raport pt. *Back to Diplomacy*; uczestnik Aspen Ministers Forum, członek European Leadership Network i Europejskiej Rady Stosunków Międzynarodowych (ECFR) oraz wielu innych międzynarodowych grup roboczych. Opublikował ponad 30 książek; ostatnio tom esejów *W poszukiwaniu strategii* (2018) oraz *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar). Pracuje na Wydziale „Artes Liberales” Uniwersytetu Warszawskiego.

Andrzej Szeptycki – doktor habilitowany, profesor uczelni na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, profesor Donieckiego Uniwersytetu Narodowego im. Wasyla Stusa w Winnicy, kierownik Centrum Studiów Polskich i Europejskich w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki. Publicysta dwumiesięcznika *Nowa Europa Wschodnia*. Zainteresowania badawcze: polityka wewnętrzna i zagraniczna Ukrainy, polityka zagraniczna Polski, stosunki na obszarze poradzieckim i polityka wschodnia Unii Europejskiej. Najnowsze publikacje: *Contemporary Relations between Poland and Ukraine. “The Strategic Partnership” and the Limits Thereof* (2019), *Pamięć zbiorowa, pojednanie i stosunki międzynarodowe* (2020, red. nauk. z N. Masłowskim); również *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor), *Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP* (2021, red. nauk. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar).

Piotr Śledź – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o bezpieczeństwie, asystent badawczo-dydaktyczny w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo międzynarodowe w wymiarze politycznym i militarnym, problematyka bezpieczeństwa w teorii stosunków międzynarodowych, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, zbrojenia i przemysł obronny, kontrola zbrojeń i rozbrownienie. Ostatnio opublikował: *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor).

Marek Tabor – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: teoria stosunków międzynarodowych, zagadnienia z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i wojskowych, w tym globalizacja i problemy globalne, zbrojenia, kontrola zbrojeń i rozbrownienie. Autor wielu artykułów z tego zakresu. Ważniejsze publikacje: „Działalność ONZ na rzecz dekolonizacji”, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy* (2006); „Układ Moskiewski – nowe podejście do redukcji strategicznych zbrojeń ofensywnych”, w: E. Haliżak i in. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku* (2006); „Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego”, w: S. Parzymies,

I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych* (2012); „Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia”, w: R. Kuźniar i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, wyd. 1 (2012). Ostatnio również: *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor).

Marcin Terlikowski – doktor nauk ekonomicznych (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), kierownik programu Bezpieczeństwo międzynarodowe w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Zainteresowania badawcze: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, polityka przemysłowa i przemysł obronny w Unii Europejskiej, europejski rynek uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz regionalna współpraca wojskowa w Europie. Autor wielu analiz i artykułów naukowych nt. ekonomii obronności, polskiej polityki bezpieczeństwa oraz operacji zarządzania kryzysowego. Współprowadzący kilku międzynarodowych projektów badawczych, w tym: *Restructuring Europe's Armed Forces in Times of Austerity: A Dialog on Challenges and Opportunities for Government and Industry* (2010), *Weimar Defence Cooperation – Projects to Respond to the European Imperative* (2011), *Defence Austerity: A New Paradigm for Defence and Security Cooperation in the Visegrad Region* (2011–2013) (DAV4), *National and European Governance: Polish and Norwegian Cooperation towards More Efficient Security, Energy and Migration Policies – GoodGov* (2013–2016), *The Evolving Concept of Security: A Critical Evaluation across Four Dimensions* (EvoCS (2014–2015)).

Anna Wróbel – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (Katedra Studiów Regionalnych i Globalnych). Autorka monografii *Międzynarodowa wymiana usług* (2009), *The Dragon and the Evening Stars: Essays on the determinants of EU–China relations* (2013, z P.J. Borkowskim i Ł. Zamęckim), *Wewnętrzne uwarunkowania aktywności międzynarodowej Chińskiej Republiki Ludowej i jej relacji z Unią Europejską* (2013, z P.J. Borkowskim i Ł. Zamęckim), *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej* (2014), *Geografia ekonomiczna – międzynarodowe struktury produkcji i wymiany* (2016), oraz wielu artykułów poświęconych problemom współczesnych międzynarodowych stosunków gospodarczych. Współredaktor m.in. *The Future of Global Economic Governance – Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty* (2020, z K. Jędrzejowską i M. Rewizorskim) oraz *Globalne zarządzanie gospodarcze. Wyzwania dla światowego systemu handlu* (2020, z K. Jędrzejowską i M. Rewizorskim). Zainteresowania badawcze: globalne zarządzanie handlem światowym (*Global Trade Governance*), liberalizacja handlu międzynarodowego (w szczególności liberalizacja międzynarodowego handlu usługami i artykułami rolnymi), wspólna polityka handlowa UE, polityka handlowa Chin.

Adres redakcji:
Katedra Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski
ul. Żurawia 4, 00-503 Warszawa
e-mail: rocznik.strategiczny@uw.edu.pl

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel. 22 692 41 18, 22 828 93 91, 22 826 59 21
dział handlowy: jak wyżej w. 103, 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze, objętość 36 ark. wyd.
Skład i łamanie: Andrzej Kaczmarek
Printed in Poland

