

1-2 (386)
2023

Przegląd Zachodni

Czasopismo Instytutu Zachodniego w Poznaniu

W CIENIU WOJNY

- Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie
- Konflikt rosyjsko-ukraiński z perspektywy Niemiec
- Polska, Niemcy i rosyjska wojna przeciwko Ukrainie
- Ewolucja postawy elit politycznych V Republiki Francuskiej wobec Rosji
- The United States and Germany's policy towards the Russian aggression
- Amerykańska próba układania się z Rosją w latach 90. XX wieku
- Polityka Chińskiej Republiki Ludowej wobec wojny rosyjsko-ukraińskiej
- Federacja Rosyjska a koncept „szczegółności Arktyki” po 24 lutego 2022 roku
- Terroryzm dżihadystyczny we Włoszech
- *
• Tendencje i zmiany w produkcji i spożyciu mięsa w Polsce na tle UE i świata
- Reguły pochodzenia towarów w systemie preferencji jednostronnych GSP Unii Europejskiej



1-2 (386)
2023

Przeegląd Zachodni

Czasopismo Instytutu Zachodniego w Poznaniu

Kwartalnik



W cieniu wojny

- 3 Od Redakcji
- 7 *Janusz Józef Węc*, Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022-2023. Dynamika – instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe
- 33 *Michał M. Kosman*, Pod znakiem *Zeitenwende*. Konflikt rosyjsko-ukraiński z perspektywy Niemiec (2014-2022)
- 51 *Krzysztof Garczewski*, W cieniu historii. Polska, Niemcy i rosyjska wojna przeciwko Ukrainie
- 75 *Michał Kuryłowicz*, Ewolucja postawy elit politycznych V Republiki Francuskiej wobec Rosji w kontekście wojny na Ukrainie
- 95 *Łukasz Jureńczyk*, The United States and Germany's policy towards the Russian aggression against Ukraine in 2022
- 115 *Jadwiga Kiwerska*, „Strategiczne partnerstwo”. Amerykańska próba układania się z Rosją w latach 90. XX wieku
- 141 *Rafał Wiśniewski*, Polityka Chińskiej Republiki Ludowej wobec wojny rosyjsko-ukraińskiej. Uwarunkowania i perspektywy dalszej ewolucji
- 171 *Przemysław Piotr Damski*, Przypadki Alaski i Svalbardu jako przykład odchodzenia Federacji Rosyjskiej od konceptu „szczególności Arktyki” po 24 lutego 2022 roku
- 193 *Stanisław Kosmynka*, Terroryzm dżihadystyczny we Włoszech – skala problemu i odpowiedź państwa
- 213 *Anna Zielińska-Chmielewska*, produkcja i spożycie mięsa w Polsce na tle UE i świata w latach 2000-2022. Tendencje i zmiany
- 239 *Małgorzata Czerwińska*, Znaczenie reguł pochodzenia towarów dla beneficjentów systemu preferencji jednostronnych GSP Unii Europejskiej – kierunki ich zmian po 2010 roku

OCENY I OMÓWIENIA

- 269 Tomasz Morozowski, Współkształtowanie globalizacji. Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec mocarstw wschodzących po 2004 roku (omów. *Agnieszka Bielawska*)

Szanowni Państwo,

tocząca się na Ukrainie wojna wstrząsnęła światem, a uchodzącą za synonim pokoju i bezpieczeństwa Europę postawiła wobec bezprecedensowych wyzwań. Niszczycielska agresja i podważenie przez Federację Rosyjską fundamentów porządku międzynarodowego, mozolnie wypracowanego przez dekady, jakie upłynęły od – zdawało się – ostatniej tak okrutnej wojny, stały się próbą nie tylko dla ludzkich postaw, ale również dla rozwiązań ustrojowych oraz instytucji międzynarodowych. Rewizji wymagają militarne strategie, sieci powiązań gospodarczych oraz polityczne koncepcje, a przede wszystkim sposób myślenia o otaczającej nas rzeczywistości, w której stabilizacja nie jest dana raz na zawsze.

Otwierający to wydanie „Przeglądu Zachodniego” artykuł prezentuje dynamikę pomocy świadczonej przez Unię Europejską w pierwszym roku trwania wojny, prowadząc do interesujących konkluzji o skuteczności instrumentów prawnych oraz instytucjonalnych wykorzystanych w tym największym od niemal ośmiu dziesięcioleci kryzysie migracyjnym i humanitarnym. Niejednokrotnie traktowana sceptycznie, europejska solidarność zaskoczyła także swoich krytyków, choć przecież nadal nie uwolniła się od dramatycznej dychotomii, dzielącej ukraińskich tułaczy i ludzi ginących na Morzu Śródziemnym.

W kolejnych opracowaniach znajdziemy wiele odniesień do przeszłości oraz pytań o doświadczenia wymagające przekraczania rutyny i doraźnych barier. Brzemiona historii na długo determinują postawy ludzkie, ale w podobnym stopniu ograniczają sferę polityki i relacji międzynarodowych, czego przykładem była niemiecka doktryna militarna. Żywotność dziejowych stygmatów można też odnieść do trwającego nad Dnieprem konfliktu – trudno dziś nawet oszacować, jak długo będzie on rzutował na postawy oraz decyzje Ukraińców, Rosjan i innych narodów. Z kolei realia globalnych powiązań powodują, że konflikt na Ukrainie może zasadniczo zmienić pozycję Chin, a **cień trwającej wojny** kładzie się na tak odległych zakątkach kuli ziemskiej, jak Alaska czy Svalbard. W każdej z tych perspektyw widać również kluczową rolę komunikacji: wynikającą z powszechnego dostępu do informacji czy instrumentalizacji i propagandy, prób rewidowania historii oraz manipulacji posuniętej do tzw. fake newsów.

Wstrząs o takich rozmiarach, jakim jest rosyjska agresja na Ukrainę, bywa uwypukleniem trwającej latami ewolucji bądź, rzeczywiście, epokowym zwrotem. Aby jednak przekonać się o trwałości zmiany, potrzeba pewnego dystansu. Wojna trwa, dlatego zaproponowane przez autorów niniejszego tomu „Przeglądu Zachodniego” studia przyjęć należy jako zaproszenie do dyskusji o Europie i świecie, jaki zarysuje się po jej zakończeniu.

Natalia Jackowska

JANUSZ JÓZEF WĘC
Kraków
ORCID: 0000-0002-6331-4133

Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022-2023

Dynamika – instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe

Uwagi wstępne

Celem artykułu jest analiza stanowiska instytucji Unii Europejskiej oraz państw członkowskich UE wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego spowodowanego agresją Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Analiza ogranicza się zasadniczo do stanu prawnego na dzień 3 kwietnia 2023 r. Autor formułuje dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że UE oraz jej państwa członkowskie poradziły sobie o wiele lepiej z kryzysem uchodźczym i humanitarnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę aniżeli z kryzysem migracyjnym z lat 2015-2016, ponieważ tym razem z o wiele większą pomocą przyszli wolontariusze, krajowe i lokalne organizacje pozarządowe, podmioty społeczeństwa obywatelskiego państw przyjmujących uchodźców, ale przede wszystkim polskie społeczeństwo, które na masową skalę udzieliło schronienia nawet we własnych domach, uciekającej przed wojną ukraińskiej ludności. Druga hipoteza badawcza zakłada, iż niezwykle istotną rolę w radzeniu sobie z masowym napływem uchodźców ukraińskich odegrały istniejące już wcześniej, ale dotąd niedoceniane lub nieaktywne instrumenty UE, takie jak: mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców, mechanizm zintegrowanego reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym oraz unijny mechanizm ochrony ludności. W ślad za tym autor formułuje następujące pytania badawcze: po pierwsze, które państwa członkowskie UE uczyniły najwięcej na rzecz pomocy uchodźcom ukraińskim i dlaczego?; po drugie, z czego wynikała duża skuteczność wspomnianych wyżej instrumen-

tów prawnych, instytucjonalnych i pomocowych UE?; po trzecie, jaka była skala pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej UE oraz jej państw członkowskich na rzecz Ukrainy?

Dynamika kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie spowodowanego agresją Rosji (2022-2023)

Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. doprowadziła do jednego z największych kryzysów uchodźczych i humanitarnych w Europie po drugiej wojnie światowej. Ogromna była liczba ofiar wojskowych i cywilnych poniesionych przez Ukrainę w latach 2022-2023 wskutek zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości i najprawdopodobniej również zbrodni ludobójstwa. Rządy wielu państw członkowskich UE, w tym także władze Polski, zaskoczyła skala, zakres i brutalność rosyjskich agresorów. Już teraz jest jasne, że Rosja stosowała w tej wojnie zakazaną przez prawo międzynarodowe broń termobaryczną, na szeroką skalę torturowała jeńców wojennych oraz popełniała zbrodnie na ludności cywilnej. Ukraińscy cywile byli ofiarami ostrzałów i przemocy, zaś ukraińskie dzieci na masową skalę wywożone były do Rosji i poddawane rusyfikacji. Na to wszystko nakładał się ogrom zniszczeń wojennych ukraińskiej infrastruktury krytycznej i cywilnej.

Już w dniu agresji, 24 lutego 2022 r., Rada Europejska podczas nadzwyczajnego posiedzenia w Brukseli ostro potępiła „niczym niesprobowaną i nieuzasadnioną agresję” wojskową Rosji wobec Ukrainy, podkreślając, że rażąco naruszyła ona „prawo międzynarodowe i zasady Karty Narodów Zjednoczonych”. Zażądała również, aby Rosja „niezwłocznie zaprzestała działań wojskowych, bezwzględnie wycofała wszystkie siły i sprzęt wojskowy z całego terytorium Ukrainy oraz w pełni respektowała integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy w ramach jej granic uznanych przez społeczność międzynarodową”. Rada Europejska potwierdziła też, że Rosja „ponosi pełną odpowiedzialność za ten akt agresji oraz za wszelkie zniszczenia i ofiary śmiertelne, które on spowoduje”, a także „zostanie pociągnięta do odpowiedzialności za swoje działania”. W duchu solidarności z Ukrainą Rada Europejska uzgodniła kolejne od 2014 r. sankcje wobec Rosji oraz zwróciła się do Komisji Europejskiej o zaproponowanie środków awaryjnych (RE. Konkluzje. EUCO 18/22: 1-2).

Żądania UE wobec Rosji zostały powtórzone w deklaracji szefów państw lub rządów przyjętej 11 marca 2022 r. w Wersalu. Deklaracja wersalska zawierała także zapowiedź ustanowienia tymczasowej ochrony dla wszystkich uchodźców wojennym z Ukrainy oraz niezwłocznego udostępnienia środków finansowych

z programu kohezyjnego przeznaczonego dla uchodźców w Europie (*Cohesion's Action for Refugee in Europe – CARE*) oraz instrumentu *REACT-EU* przeznaczonego na odbudowę gospodarek państw członkowskich po pandemii koronawirusa. Szefowie państw lub rządów wyrazili również „uznanie dla krajów europejskich, zwłaszcza tych sąsiadujących z Ukrainą, za okazanie ogromnej solidarności w przyjmowaniu ukraińskich uchodźców wojennych”, a także zapewnienie, że „UE i jej państwa członkowskie będą nadal okazywać solidarność oraz zapewniać humanitarne, medyczne i finansowe wsparcie wszystkim uchodźcom i państwom ich przyjmującym” (Deklaracja wersalska 2022: 1-2).

Nieco ponad trzy miesiące później, 24 czerwca 2022 r., Rada Europejska ponownie stanowczo potępiła „masowe ataki Rosji na ludność cywilną i cywilną infrastrukturę” oraz wezwała Rosję „do niezwłocznego i bezwarunkowego wycofania wszystkich oddziałów i sprzętu wojskowego z całego terytorium Ukrainy w ramach jej granic uznanych przez społeczność międzynarodową”. Zażądała również przestrzegania przez rząd rosyjski międzynarodowego prawa humanitarnego, w tym przepisów dotyczących „traktowania jeńców wojennych”, zapewnienia bezpiecznego powrotu Ukraińców, „którzy zostali przymusowo wywiezieni do Rosji, zwłaszcza dzieci”, a także zapewniła, że „Rosja, Białoruś i wszystkie osoby odpowiedzialne za zbrodnie wojenne i inne najpoważniejsze zbrodnie zostaną pociągnięte do odpowiedzialności za swoje działania, zgodnie z prawem międzynarodowym” (RE. Konkluzje. EUCO 24/22: 2).

Jedną z wielu konsekwencji rosyjskiej agresji były masowe przesiedlenia ludności ukraińskiej. Według niektórych szacunków w początkowym okresie wojny około jedna trzecia Ukraińców została zmuszona do opuszczenia swoich domów w obrębie kraju, zaś około 6 mln osób uciekło przed wojną do państw ościennych, w tym głównie do Polski, Słowacji, Węgier i Rumunii. Z drugiej strony ponad 17,6 mln Ukraińców potrzebowało pomocy humanitarnej, w tym 6,3 mln osób wewnątrz przesiedlonych w wyniku wojny. Agresja Rosji na Ukrainę doprowadziła zatem do jednego z największych kryzysów uchodźczych i humanitarnych na świecie (*UNHCR. Ukraine Refugee Situation 2023*: 10). Według danych Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*) w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. granicę Ukrainy z państwami ościennymi przekroczyło aż 17 320 725 uchodźców, z czego później na Ukrainę wróciło 11 623 325 osób. Najwięcej uchodźców przekroczyło granicę Ukrainy z Polską (10 606 537), Węgrami (2 448 937), Rumunią (2 185 338), Słowacją (1 281 690) i Mołdawią (798 223). Natomiast powróciło na Ukrainę odpowiednio: 8 388 808 osób z Polski, 1 791 599 z Rumunii, 1 015 740 ze Słowacji oraz 427 178 z Mołdawii (por. tabela 1).

Tabela 1
Państwa objęte Regionalnym Planem Działania na rzecz Uchodźców UNHCR¹

Państwo	Data publikacji danych	Przekroczenia granicy z Ukrainy	Przekroczenia granicy na Ukrainę
Słowacja	2.04.2023	1 281 690	1 015 740
Rumunia	2.04.2023	2 185 338	1 791 599
Mołdawia	3.04.2023	798 223	427 178
Polska	3.04.2023	10 606 537	8 388 808
Litwa	31.03.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Łotwa	3.04.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Węgry	3.04.2023	2 448 937	Brak danych
Estonia	3.04.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Czechy	2.04.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Bułgaria	4.04.2023	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Razem		17 320 725	11 623 325

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: UNHCR, *Ukraine Refugee Situation 2023*: 1-2.

Ponadto w tym samym okresie część uchodźców uciekła do Rosji i Białorusi. I tak, granicę Ukrainy z Rosją przekroczyło 2 852 395 osób, zaś granicę z Białorusią 16 705 osób, przy czym brak jest rosyjskich i białoruskich danych na

¹ UNHCR, jako agencja ONZ upoważniona przez Zgromadzenie Ogólne do kierowania działaniami dotyczącymi uchodźców, udzielała pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej uchodźcom wojennym z Ukrainy za pośrednictwem państw sąsiedzkich, do których uchodźcy ci przybywali. Pomoc dostarczana była zgodnie z tzw. Regionalnymi Planami Działania na rzecz Uchodźców (*Regional Refugee Response Plan – RRP*). Pierwszy Regionalny Plan Działania UNHCR na 2022 r. objął następujące państwa: Polskę, Słowację, Rumunię, Węgry, Mołdawię, Litwę, Łotwę, Estonię, Czechy i Bułgarię. Drugi Regionalny Plan Działania opublikowano w styczniu 2023 r. i odnosił się on do tych samych państw. Por. UNHCR, *Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan (January – December 2023)*, 2023: 30. Ponadto należy pamiętać, że statystyki UNHCR są opracowywane głównie na podstawie danych dostarczanych przez władze poszczególnych państw europejskich. Mimo że – jak zapewnia UNHCR – „dołożono wszelkich starań, aby zapewnić weryfikację wszystkich informacji statystycznych, dane liczbowe mają charakter szacunkowy. Triangulacja informacji i źródeł jest przeprowadzana w sposób ciągły. Dlatego mogą wystąpić zmiany w danych liczbowych, również z mocą wsteczną”. Ponadto liczba uchodźców z Ukrainy zarejestrowanych w systemie ochrony tymczasowej lub w podobnych krajowych programów ochrony w Europie może obejmować (1) wielokrotne rejestracje tej samej osoby w dwóch lub więcej krajach UE; (2) rejestracje niekompletne z różnych powodów, a także (3) rejestracje uchodźców, którzy przenieśli się dalej, w tym poza Europę. Jeśli chodzi natomiast o powroty uchodźców na Ukrainę, to nie muszą one mieć trwałego charakteru, ponieważ sytuacja na Ukrainie nadal pozostaje wysoce niestabilna i nieprzewidywalna. Por. UNHCR, *Ukraine Refugee Situation 2023*: 1-2.

temat ich ewentualnych późniejszych powrotów na Ukrainę (por. tabela 4) (*UNHCR. Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*).

Spośród wszystkich ukraińskich uchodźców wojennych aż 5 288 705 osób zarejestrowało się w państwach europejskich, z czego 5 027 182 Ukraińców uczyniło to w przedstawionym niżej systemie ochrony tymczasowej UE lub w podobnych programach ochrony krajowej (por. tabela 2) (*UNHCR, Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*). Jeśli uwzględnić dane osób zarejestrowanych w Rosji i Białorusi, to łączna liczba zarejestrowanych we wszystkich państwach europejskich w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. wyniosłaby aż 8 163 268 osób.

Tabela 2

Państwa objęte Regionalnym Planem Działania na rzecz Uchodźców UNHCR

Państwo	Data publikacji danych	Uchodźcy zarejestrowani w mechanizmie ochrony tymczasowej UE lub podobnych programach ochrony krajowej	Uchodźcy zarejestrowani w kraju
Słowacja	2.04.2023	113 253	113 253
Rumunia	2.04.2023	125 316	107 706
Mołdawia	3.04.2023	Nie dotyczy	106 634
Polska	3.04.2023	1 581 148	1 581 148
Litwa	31.03.2023	76 309	76 309
Łotwa	3.04.2023	46 976	32 488
Węgry	3.04.2023	34 248	34 248
Estonia	3.04.2023	44 588	68 930
Czechy	2.04.2023	504 107	504 352
Bułgaria	4.04.2023	155 883	48 974
Razem		2 681 828	2 674 042

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *UNHCR, Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*.

Tabela 3

Pozostałe państwa europejskie

Państwo	Data publikacji danych	Uchodźcy zarejestrowani w mechanizmie ochrony tymczasowej UE lub podobnych programach ochrony krajowej	Uchodźcy zarejestrowani w kraju
Albania	23.03.2023	28	2 758
Armenia	28.03.2023	Nie dotyczy	553
Austria	20.03.2023	94 984	94 984
Azerbejdżan	13.03.2023	Nie dotyczy	5 031
Belgia	3.04.2023	69 557	70 307

Bośnia i Hercegowina	26.03.2023	Nie dotyczy	168
Chorwacja	20.03.2023	21 352	21 352
Cypr	12.03.2023	21 842	16 281
Czarnogóra	3.04.2023	8 298	31 770
Dania	2.04.2023	39 338	41 419
Finlandia	27.03.2023	52 790	47 067
Francja	31.10.2022	118 994	118 994
Grecja	06.12.2022	20 955	20 955
Gruzja	31.01.2023	Nie dotyczy	24 658
Hiszpania	3.04.2023	172 682	172 682
Irlandia	19.03.2023	78 025	78 462
Islandia	28.02.2023	2 674	2 674
Liechtenstein	18.01.2023	536	410
Luksemburg	25.10.2022	6 756	6 756
Macedonia Północna	3.04.2023	Nie dotyczy	6 562
Malta	19.02.2023	1 744	1 744
Niderlandy	10.02.2023	89 730	89 730
Niemcy	25.03.2023	922 657	1 056 628
Norwegia	3.04.2023	44 798	44 798
Portugalia	26.02.2023	58 242	58 242
Serbia i Kosowo	3.04.2023	1 286	3 096
Słowenia	2.04.2023	8 990	9 222
Szwajcaria	31.03.2023	83 428	65 818
Szwecja	30.03.2023	53 755	53 755
Turcja	26.01.2023	Nie dotyczy	95 874
Wielka Brytania	28.03.2023	198 700	198 700
Włochy	17.03.2023	173 213	173 213
Razem		2 345 354	2 614 663

Źródło: UNHCR, *Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*.

Tabela 4

Pozostałe państwa ościennie: Rosja i Białoruś

Państwo	Data publikacji danych	Uchodźcy zarejestrowani w kraju	Przekroczenia granicy z Ukrainy	Przekroczenia granicy na Ukrainę
Białoruś	28.03.2023	22 168	16 705	Brak danych
Rosja	3.10.2022	2 852 395	2 852 395	Brak danych
Razem		2 874 563	2 869 100	Brak danych

Źródło: UNHCR, *Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*.

Ponieważ już w latach 2015-2016 masowy napływ migrantów zupełnie zaskoczył UE, wydawało się, że i tym razem nie będzie ona w stanie poradzić sobie z *exodusem* ukraińskich uchodźców wojennych. W odróżnieniu jednak od poprzedniego kryzysu migracyjnego, w tym przypadku na masową skalę z pomocą przyszły społeczeństwa niektórych państw członkowskich UE, wolontariusze, krajowe i lokalne organizacje pozarządowe oraz podmioty społeczeństwa obywatelskiego państw przyjmujących uchodźców. Również społeczności diaspory ukraińskiej i sami uchodźcy zmobilizowali się, aby zapewnić ochronę i pomoc osobom uciekającym przed przemocą. Według danych *Eurostatu* Polska zrobiła najwięcej spośród państw członkowskich UE na rzecz pomocy uchodźcom ukraińskim, jeśli wziąć pod uwagę takie kryteria jak: zaangażowanie społeczeństwa oraz skalę pomocy, wsparcie moralne, a także działania dyplomatyczne rządu mające na celu przekonanie innych państw do zastosowania środków pomocowych (Reakcja UE na agresję 2023: 5). W tym kontekście należy jednak wskazać przede wszystkim na wkład polskiego społeczeństwa, które na masową skalę udzieliło schronienia uciekającej przed wojną ukraińskiej ludności, nawet we własnych domach, co wzbudziło niekłamany podziw rządów innych państw oraz światowej opinii publicznej.

Instrumenty prawne i instytucjonalne Unii Europejskiej oraz państw członkowskich

Mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców

Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 27 lutego 2022 r. po raz pierwszy rozważana była możliwość zastosowania mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców, przewidzianego w dyrektywie Rady 2001/55/WE. Dyrektywa została uchwalona przez Radę ponad 20 lat wcześniej, 20 lipca 2001 r., w związku z masowym wówczas napływem uchodźców do UE, zwłaszcza z Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa, spowodowanym konfliktami zbrojnymi na Bałkanach Zachodnich. Jednak w ciągu ponad dwudziestu lat nie skorzystano z tego instrumentu prawnego. Dyrektywa stanowiła, że tymczasowa ochrona miała być stosowana wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych oraz winna zapewnić natychmiastową i zbiorową ochronę osobom przesiedlonym, niebędącym w stanie powrócić do swojego kraju pochodzenia. Zastosowanie mechanizmu tymczasowej ochrony miało w założeniu zmniejszyć presję na krajowe systemy azylowe i umożliwić osobom przesiedlonym korzystanie z ujednoczonych praw w całej UE. Winna

ona obowiązywać najpierw przez jeden rok, ale okres ten mógł być automatycznie przedłużany o kolejne 6 miesięcy, maksymalnie do jednego roku. Ponadto Komisja Europejska mogła zaproponować Radzie dodatkowe przedłużenie tymczasowej ochrony o kolejny rok (Dyrektywa Rady 2001/55/WE 2001: 162-171). Na mocy dwóch protokołów załączonych do TUE oraz TWE w wersji traktatu amsterdamskiego, czyli protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii (art. 1) oraz protokołu w sprawie stanowiska Danii (art. 1 i 2), przepisy dyrektywy nie miały zastosowania wobec odpowiednio: Irlandii i Danii. Natomiast na mocy art. 3 pierwszego z protokołów, Zjednoczone Królestwo przekazało w nocy dyplomatycznej z 27 września 2000 r. informację o zamiarze wzięcia udziału w jej przyjęciu i stosowaniu (Dyrektywa Rady 2001/55/WE 2001: 163; Protokół 1 1997: 83; Protokół 2 1997: 84-85).

Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych uchwaliła 4 marca 2022 r. jednogłośnie decyzję wykonawczą 2022/382, stwierdzającą istnienie masowego napływu uchodźców wojennych z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE. Skutkiem tej decyzji było wprowadzenie dla uchodźców mechanizmu tymczasowej ochrony w UE (Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 2022: 1-6). Decyzja wykonawcza weszła w życie jeszcze w tym samym dniu i obowiązywała początkowo przez jeden rok, a następnie Rada przedłużyła jej ważność do 4 marca 2024 r. W zależności od rozwoju sytuacji w Ukrainie będzie można przedłużyć jej obowiązywanie ponownie o kolejny rok, czyli do 4 marca 2025 r. Decyzja wykonawcza dotyczy ochrony obywateli Ukrainy zamieszkałych tam przed 24 lutego 2022 r., bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed tym dniem „korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej na Ukrainie”, a także członków rodzin wyżej wymienionych osób (art. 2 ust. 1 decyzji). Za koordynację współpracy i wymianę informacji między państwami członkowskimi, w szczególności monitorowanie zdolności przyjmowania uchodźców oraz identyfikowanie ich potrzeb odpowiedzialna była Komisja Europejska. Miała ona współpracować w tym zakresie z państwami członkowskimi UE, Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (*Frontexem*), Agencją UE ds. Azylu oraz *Europolem*. Wszystkie trzy agencje zostały również zobowiązane do udzielania wsparcia operacyjnego każdemu państwu członkowskiemu UE, które wystąpiłoby z wnioskiem o pomoc w radzeniu sobie z napływem migrantów oraz stosowaniem decyzji wykonawczej (art. 3 ust. 2 decyzji) (Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 2022: 5-6).

Jak wspomniano wyżej, decyzja wykonawcza Rady z 4 marca 2022 r. umożliwiła wprowadzenie mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców wojennych z Ukrainy na całym terytorium UE (Dyrektywa Rady 2001/55/WE

2001: 163). Mechanizm ten zapewniał natychmiastową i zbiorową ochronę dla osób uciekających przed wojną. Oznaczało to, iż państwa przyjmujące nie musiały indywidualnie rozpatrywać wniosków uchodźczych, choć z drugiej strony tymczasowa ochrona nie przesądzała o możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r., zmienionej na podstawie protokołu nowojorskiego z 31 stycznia 1967 r. (art. 3 ust. 1 dyrektywy). Wręcz przeciwnie, osoby korzystające z mechanizmu tymczasowej ochrony w UE miały zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu w dowolnym czasie, zaś rozpatrzenie takiego wniosku, jeśli nie zostało zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, winno zostać ukończone po upływie tego okresu (art. 17 ust. 1-2 dyrektywy). Zarejestrowanie się w mechanizmie tymczasowej ochrony UE dawało zainteresowanym osobom status równoznaczny ze statusem uchodźcy. Tymczasowa ochrona zapewniała bowiem zachowanie należnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasady *non-refoulement* (art. 3 ust. 2 dyrektywy)². Ponadto ustanowienie, wprowadzenie i zawieszenie systemu tymczasowej ochrony miało być regularnie konsultowane z UNHCR oraz innymi właściwymi organizacjami międzynarodowymi (art. 3 ust. 3 dyrektywy). Na podstawie art. 12, art. 13 ust. 1-4 oraz art. 14 ust. 1-2 dyrektywy Rady 2001/55/WE uchodźcy uzyskiwali m.in. prawo pobytu przez co najmniej rok na terytorium państwa przyjmującego, dostęp do rynku pracy i mieszkań, pomoc medyczną oraz prawo do edukacji dla swoich dzieci (Dyrektywa Rady 2001/55/WE 2001: 166).

Według danych UNHCR w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. w mechanizmie ochrony tymczasowej UE lub w podobnych programach ochrony krajowej państw członkowskich UE oraz państw stowarzyszonych (Norwegii, Islandii i Liechtensteinu) lub krajów trzecich (Albanii, Czarnogóry, Serbii oraz Kosowa), zarejestrowało się aż 5 027 182 uchodźców z Ukrainy. Dane te nie obejmują jednak Rosji, Białorusi, Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Bośni i Hercegowiny, Macedonii Północnej oraz Turcji, które nie wprowadziły programów ochrony krajowej. Spośród państw członkowskich UE najwięcej uchodźców zarejestrowało się w Polsce (1 581 148), zaś na kolejnych miejscach

² Zasada *non-refoulement* została skodyfikowana w art. 33 konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. w sprawie statusu uchodźców. Stanowi ona, że żadnej osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować do państwa, w którym groziłoby jej prześladowanie, należy jej natomiast przyznać inną formę ochrony międzynarodowej. Od tej zasady dopuszczalne są dwa wyjątki: jeżeli osoba taka stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub jest zagrożeniem dla społeczeństwa państwa, ponieważ została skazana prawomocnie za poważna zbrodnię. Por. Węc, *Reforma*, 2017: 29.

znalazły się: Niemcy (922 657), Czechy (504 107), Wielka Brytania (198 700), Włochy (173 213), Hiszpania (172 682), Rumunia (125 316), Francja (118 994) oraz Słowacja (113 253) (por. tabela 2-3) (*UNHCR, Ukraine Refugee Situation 2023: 1-2*).

Wejście w życie decyzji wykonawczej do dyrektywy o mechanizmie tymczasowej ochrony oraz decyzji rządu polskiego o otwarciu granicy dla wszystkich uciekających przed wojną spowodowały, że do Polski w krótkim okresie wjechało kilka milionów uchodźców wojennych, w zdecydowanej większości obywateli Ukrainy. Ze względu na wprowadzony, z niewielkimi wyjątkami, zakaz wyjazdu z Ukrainy mężczyzn pomiędzy 18. a 60. rokiem życia, uchodźcami wojennymi były i nadal pozostają głównie kobiety z dziećmi. Ograniczenie do minimum procedur kontrolnych i rejestracyjnych przez polski rząd zmniejszyło kolejki na granicy, choć i tak na przełomie lutego i marca 2022 r. trzeba było oczekiwać na jej przekroczenie nawet kilkanaście godzin. Jak wspomniano wyżej, kluczowa była jednak mobilizacja polskiego społeczeństwa w sprawie pomocy uciekinierom. Zdaniem Macieja Duszczyka, do Polski przybyły zasadniczo trzy grupy uchodźców wojennych. Pierwszą stanowiły osoby, które dołączały do swoich rodzin lub znajomych mieszkających w Polsce. W ich przypadku konieczna była jedynie pomoc doraźna i to w pierwszym okresie od przyjazdu. Drugą grupę tworzyli uchodźcy, którzy nie mieli wcześniej kontaktów w Polsce i przyjechali bez rozpoznania sytuacji. W ich wypadku pomoc musiała mieć szerszy zakres, tj. obejmować m.in. zapewnienie wyżywienia, organizację miejsca pobytu oraz dostęp do szkół dla dzieci. To właśnie w udzielaniu pomocy tej grupie uchodźców bardzo dobrze sprawdziło się polskie społeczeństwo. Część z tej grupy uchodźców powróciła później na Ukrainę, zaś część przeniosła się do innych państw członkowskich UE. Trzecia grupa obejmowała osoby migrujące pomiędzy Polską, Ukrainą a innymi państwami UE, przy czym była to raczej niewielka grupa mobilnych osób, które zasadniczo nie wymagały wsparcia. Większość z nich nie podjęła jeszcze decyzji co do docelowego miejsca pobytu. Nie należy jednak zakładać, że duża liczba osób z tej grupy wybierze Polskę (Duszczyk. Raport 2022: 1-3).

Wysiłki państw członkowskich na rzecz wypełnienia zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady z 4 marca 2022 r. były wspierane finansowo ze środków funduszy unijnych odpowiedzialnych za politykę spójności³

³ W perspektywie finansowej 2014-2020 UE posiadała pięć Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (FSI): Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Polityka spójności była wspierana przez EFRR, EPS i FS, zaś wspólna polityka rolna i wspólna polityka

oraz politykę spraw wewnętrznych w zakresie migracji, zarządzania granicami i bezpieczeństwa⁴. W tym celu podjęto decyzję o możliwości elastyczniejszego korzystania z tych funduszy. 6 kwietnia 2022 r. Parlament Europejski i Rada uchwaliły dwa rozporządzenia ustawodawcze. Były to: rozporządzenie 2022/562 określające działania kohezyjne na rzecz uchodźców w Europie (*Cohesion's Action for Refugee in Europe – CARE*) oraz rozporządzenie 2022/585 o nowelizacji przepisów dotyczących zasad funkcjonowania Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), a także Instrumentu Wsparcia Finansowego Współpracy Policyjnej, Zapobiegania i Zwalczenia Przemocy oraz Zarządzania Kryzysowego. Natomiast 19 października 2022 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie 2022/2039 o elastycznej pomocy dla terytoriów (*Flexible Assistance for Territories – FAST*) – CARE.

Na mocy pierwszego rozporządzenia uelastyczniono zasady korzystania ze środków polityki spójności, w szczególności z zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) należących do poprzednich wieloletnich ram finansowych 2014–2020. Wsparcie ze środków EFRR i EFS miało jednak jedynie charakter uzupełniający w stosunku do zasobów Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Dodatkowo do pomocy ofiarom rosyjskiej agresji miał być wykorzystywany Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (EFPNP), który winien się zaj-

rybołówstwa przez odpowiednio: EFRROW i EFMR. W wyniku reformy z 1 stycznia 2021 r. (1) EFS i Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (EFPNP) przekształcono w Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+); (2) EFMR zmieniono na Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA); (3) ustanowiono nowy Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), zajmujący się polityką klimatyczną UE, a także (4) wyłączono EFRROW z FSI. W związku z tym perspektywie finansowej 2021-2027 UE dysponuje następującymi pięcioma Funduszami Strukturalnymi i Inwestycyjnymi: EFRR, EFS+, FS, EFMRA i FST (art. 1 ust. 1 b rozporządzenia (UE) 2021/1060).

⁴ W perspektywie finansowej 2014-2020 polityka spraw wewnętrznych UE w zakresie migracji, zarządzania granicami i bezpieczeństwa była wspierana przez Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) (rozporządzenie (UE) 516/2014) oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW). Ten ostatni składał się z Instrumentu Wsparcia Finansowego w zakresie Granic Zewnętrznych i Wiz (rozporządzenie (UE) 515/2014) oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego Współpracy Policyjnej, Zapobiegania i Zwalczenia Przemocy oraz Zarządzania Kryzysowego (rozporządzenie (UE) 513/2014). W perspektywie finansowej 2021-2027 za politykę spraw wewnętrznych odpowiadają: FAMI (rozporządzenie (UE) 2021/1147) oraz FBW (rozporządzenie (UE) 2021/1149), a także Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, który powstał w miejsce wspomnianego wyżej Instrumentu Wsparcia Finansowego w zakresie Granic Zewnętrznych i Wiz oraz stanowi część Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (rozporządzenie (UE) 2021/1148).

mować dostarczaniem żywności i podstawowej pomocy materialnej ofiarom rosyjskiej agresji⁵. Zmiany wprowadzone przez analizowane rozporządzenie dotyczyły m.in. zapewnienia możliwości przenoszenia środków między programami finansowanymi z EFRR i EFS, uzyskiwania 100% unijnego finansowania z programów wspieranym przez EFRR, EFS i EFPNP w roku obrotowym 2021/2022, a także dodatkowego zaliczkowania projektów w celu udzielenia państwom członkowskim szybkiej pomocy. Elastyczność miała polegać m.in. na relokacji niewykorzystanych jeszcze środków z EFRR na projekty infrastrukturalne przeznaczone dla uchodźców (m.in. opieka zdrowotna oraz dostęp do edukacji) (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/562 2022: 1-5).

Na podstawie drugiego rozporządzenia wprowadzono przepisy umożliwiające przeznaczenie dla ukraińskich uchodźców środków finansowych niewykorzystanych w perspektywie finansowej 2014-2020 w wysokości do 420 mln euro z obszaru polityki spraw wewnętrznych. Dokonano również zmiany zasad funkcjonowania drugiej edycji FAMI, realizowanej w ramach nowej perspektywy finansowej w latach 2021-2027 (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/585 2022: 1-5). Głównym celem FAMI stało się teraz zwiększenie krajowych zdolności do radzenia sobie z napływem uchodźców z Ukrainy, poprawa procedur zarządzania migracją oraz wspieranie solidarności i podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w szczególności poprzez pomoc w sytuacjach kryzysowych i mechanizm relokacji, umożliwiając państwom UE oraz innym darczyńcom publicznym lub prywatnym przekazywanie dodatkowych środków na jego działalność⁶. Ponadto udostępniono dla uchodźców ukraińskich część środków (10 mld euro) zarezerwowanych w wieloletnim budżecie na lata 2021-2027 w ramach instrumentu *REACT-EU* przeznaczonego na odbudowę gospodarek państw członkowskich UE po pandemii (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/585 2022: 1-5). Szacuje się, że UE przeznaczyła w 2022 r. łącznie ok. 17 mld euro na wsparcie państw członkowskich przyjmujących ukraińskich uchodźców, w tym 7 mld euro środków funduszy unijnych niewydanych w latach 2014-2020 oraz 10 mld euro ramach instrumentu *REACT-EU*. Państwa członkowskie UE mogły rozdysponować te środki na wspieranie ukraińskich uchodźców w pilnych potrzebach, takich jak:

⁵ W perspektywie finansowej 2014-2020 EFPNP zajmował się udzielaniem pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej (odzież, obuwie, środki czystości) osobom najbardziej potrzebującym, a także doradztwem i pomocą dla najbardziej w zakresie wydobycia się z ubóstwa oraz włączenia społecznego.

⁶ Korzystanie ze środków FAMI przez państwa przyjmujące uchodźców ukraińskich zostało przedłużone do połowy 2024 r.

zakwaterowanie, edukacja, opieka zdrowotna czy opieka nad dziećmi (por. tabela 5) (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 6-7).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2039 z 19 października 2022 r. w sprawie *FAST – CARE* przewidywało nowe środki finansowe dla ukraińskich uchodźców. Przepisy te jeszcze bardziej niż dotąd wzmacniały elastyczność w korzystaniu z unijnych funduszy, zwiększając płatności zaliczkowe o dodatkowe 3,5 mld euro, pozwalając na współfinansowanie w 100% inwestycji promujących społeczno-gospodarczą integrację i włączenie społeczne obywateli państw trzecich, umożliwiając przenoszenie środków nie tylko między EFRR i EFS, ale także Funduszem Spójności (FS), oraz wyodrębniając 30% ze środków na rzecz uchodźców dla władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w społecznościach lokalnych (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022/2039 2022: 23-29).

Aby pomóc państwom członkowskim w stosowaniu decyzji wykonawczej Rady z 4 marca 2022 r., Komisja Europejska opracowała również wytyczne operacyjne, oferując wiedzę fachową (Instrument Wsparcia Technicznego), które miały ułatwić państwom członkowskim pełne wykorzystanie unijnych funduszy na przyjmowanie i integrację uchodźców (European Commission 2022: 1-2)⁷. Ponadto opublikowała ona wytyczne dla funkcjonariuszy straży granicznej państw członkowskich, które winny im pomóc skutecznie zarządzać ruchem na granicach z Ukrainą i skrócić czas oczekiwania, nie zmniejszając poziomu bezpieczeństwa (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 7).

Zintegrowane Reagowanie Kryzysowe na Szczepku Politycznym

Już trzy dni po rosyjskiej inwazji, 27 lutego 2022 r., Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podjęła decyzję o uruchomieniu mechanizmu Zintegrowanego Reagowania Kryzysowego na Szczepku Politycznym (*Integrated Political Crisis Response – IPCR*) (Posiedzenie RWSiSW 2022: 1-3). *IPCR* został ustanowiony 25 czerwca 2013 r. przez Radę UE. Może go uruchomić albo prezydencja, albo dowolne państwo członkowskie UE, powołując się

⁷ Instrument Wsparcia Technicznego to program UE, w którego ramach udostępniana jest wiedza techniczna niezbędna do realizacji reform. Wsparcie jest finansowane wyłącznie przez UE, zaś współfinansowanie przez państwa członkowskie nie jest wymagane. Instrument ma na celu udzielanie pomocy państwom członkowskim w łagodzeniu gospodarczych i społecznych skutków kryzysu związanego z COVID-19. Jest on kontynuacją programu wspierania reform strukturalnych (2017–2020), a zarządza nim Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej. Por. Komisja Europejska. Instrument Wsparcia Technicznego, 2023: s. 1-2.

na art. 222 TFUE (klauzula solidarności). Służy on wypracowaniu uzgodnień dotyczących reagowania w różnych sytuacjach kryzysowych, a także skoordynowanemu podejmowaniu decyzji przez Unię w przypadku poważnych i złożonych kryzysów, w tym aktów terroryzmu. W poprzednich latach *IPCR* był powoływany kilkakrotnie. W październiku 2015 r. prezydencja luksemburska podjęła decyzję o uruchomieniu trybu wymiany informacji w ramach *IPCR* w celu monitorowania rozwoju przepływów migracyjnych, wspierania procesu decyzyjnego i lepszego wdrażania uzgodnionych środków. W następnym miesiącu prezydencja powołała mechanizm *IPCR* w trybie pełnym⁸. Odtąd może on działać w tym trybie jeśli zostanie uaktywniony. Dzięki temu UE mogła sukcesywnie organizować posiedzenia w ramach tzw. okrągłego stołu z zainteresowanymi stronami w celu omówienia i koordynowania swojej reakcji na różne kwestie migracyjne. W ten sposób monitorowany był przez UE m.in. kryzys migracyjny w 2021 r. na granicy polsko-białoruskiej.

Natomiast w związku z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie pierwsze posiedzenie techniczne okrągłego stołu *IPCR* odbyło się już 28 lutego 2022 r. Podczas kolejnych spotkań tego gremium rozpatrywano m.in. kwestie pomocy humanitarnej (głównie środki opieki zdrowotnej i środki medyczne oraz sprzęt do zakwaterowania), wsparcia UE w zakresie przyjmowania uchodźców, a także pomocy w zarządzaniu granicami zewnętrznymi (m.in. w zakresie kontroli bezpieczeństwa i rejestracji na granicach). Posiedzenia te odbywały się pod przewodnictwem prezydencji UE z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, agencji UE, rządu Ukrainy, gabinetu przewodniczącego Rady Europejskiej oraz ekspertów (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2023: 1-4).

28 marca 2022 r. Komisja Europejska ogłosiła 10-punktowy plan w sprawie wzmocnienia koordynacji przyjmowania osób uciekających przed wojną na Ukrainie. Przewidywał on m.in. następujące instrumenty pomocowe: (1) uruchomienie unijnej platformy rejestracji uchodźców, zwanej platformą solidarności, która pozwoliłaby skoordynować wszystkie działania antykryzysowe, w tym także współpracę z władzami Ukrainy i innymi podmiotami z tego kraju; (2) pomoc w koordynacji prac głównych krajowych węzłów transportowych i informacyjnych, rozmieszczonych w kluczowych punktach na trasie przemiesz-

⁸ *IPCR*, działający w pełnym trybie, dysponuje czterema instrumentami: okrągłym stołem, specjalną platformą internetową do wymiany i gromadzenia informacji; całodobowym punktem kontaktowym zapewniający stały kontakt z zainteresowanymi podmiotami, a także grupą roboczą ekspertów odpowiedzialnych za przygotowywanie raportów analitycznych dających decydentom jasny obraz aktualnej sytuacji. W Polsce punktem kontaktowym dla *IPCR* jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Por. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2023: 1-4.

czania się uciekinierów (przejścia graniczne, dworce autobusowe i kolejowe, duże ośrodki zakwaterowania tranzytowego itd.); (3) wzmocnienie systemów recepcyjnych oraz zapewnienie ciągłej opieki nad uchodźcami (m.in. inicjatywa „bezpieczne domy” w celu wykorzystania prywatnego budownictwa mieszkaniowego dla uciekinierów); (4) opracowanie planu awaryjnego na poziomie UE w celu zapewnienia koordynacji działań na rzecz zaspokajania średnio- i długoterminowych potrzeb uchodźców, przewidywanych w krajowych planach awaryjnych; (5) wprowadzenie standardowych procedur operacyjnych i wytycznych w sprawie przyjmowania i wspierania dzieci (w szczególności dzieci niepełnosprawnych, małoletnich bez opieki i dzieci rozdzielonych) w zakresie szybkiej identyfikacji i rejestracji, zakwaterowania i zapobiegania handlowi ludźmi; (6) przygotowanie wspólnego planu UE na rzecz przeciwdziałania handlowi ludźmi i udzielania wszelkiej pomocy ofiarom tego procederu; (7) zapewnienie odpowiednich zasobów oraz środków przeznaczonych na finansowanie wymienionych wyżej działań (The 10-Point Plan 2022: 1-3).

Platforma solidarności umożliwiła państwom członkowskim wymianę informacji na temat osób zarejestrowanych w mechanizmie ochrony tymczasowej lub odpowiedniej ochrony na mocy prawa krajowego. W ramach koordynacji współpracy z krajowymi węzłami transportowymi i informacyjnymi Agencja UE ds. Azylu, w ścisłej kooperacji z odpowiednimi organizacjami działającymi już na miejscu, zajmowała się dostarczaniem informacji w sprawie m.in. miejsc recepcyjnych czy też małoletnich bez opieki. Za zapewnienie ciągłej opieki nad uchodźcami odpowiedzialna była Komisja Europejska, która współpracowała w tym zakresie z państwami członkowskimi oraz UNHCR. Miała ona również opracować tzw. wspólny indeks UE, do którego powinny się włączyć państwa członkowskie, agencje UE i inne organizacje międzynarodowe. Celem tego indeksu winno być monitorowanie zmian w zakresie przyjazdów, ocena presji migracyjnej oraz natychmiastowe reagowanie na poziomie krajowym lub, w razie potrzeby, na poziomie UE. Platforma solidarności, pod przewodnictwem koordynatora UE ds. przeciwdziałania handlowi ludźmi, współpracowała z państwami członkowskimi i agencjami UE, w tym z Europejskim Urzędem Pracy oraz *Europolem*, aby opracować wspólny plan mający na celu przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z handlem ludźmi oraz wspieranie potencjalnych ofiar (The 10-Point Plan 2022: 1-3).

Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła 8 czerwca 2022 r. konkluzje polityczne o prawach dziecka, kładąc szczególny nacisk na ochronę praw dziecka w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych. Zwróciła uwagę na potrzebę ochrony dzieci doświadczających konfliktów zbrojnych i ich następstw, powołując się na przepisy Karty Praw Podstawowych UE. Działania

te miały w szczególności dotyczyć ochrony przed poborem do wojska, handlem ludźmi, nielegalną adopcją, wykorzystywaniem seksualnym czy też odseparowaniem od rodziny (Rada Unii Europejskiej. Konkluzje 2022: 1-11). 27 czerwca 2022 r. Rada zwróciła się do państw członkowskich, aby zapewniały one dzieciom wysiedlonym z Ukrainy bezpłatną pomoc prawną i dostęp do usług opieki zdrowotnej; informowały podróżujące z Ukrainy dzieci bez opieki i dzieci odseparowane od rodzin o ich prawach oraz objęły je krajowymi systemami ochrony dziecka, a także dołożyły wszelkich starań, aby sposób przyjmowania dzieci stał na wysokim poziomie (Council of the European Union 2022: 1-7).

Unijny mechanizm ochrony ludności

Trzecim instrumentem pomocowym UE dla Ukrainy był unijny mechanizm ochrony ludności (*Union Civil Protection Mechanism – UCPM*). Został on ustanowiony na mocy decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom z 23 października 2001 r. w celu nawiązywania wzmocnionej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi UE w interwencjach wspierających ochronę ludności (Decyzja Rady 2001/792/WE 2001: 7). Decyzja ta była kilkakrotnie nowelizowana, po raz ostatni w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/836 z 20 maja 2021 r. (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2021/836 2021: 1-22). *UCPM* koordynował na szczeblu UE wszelkie reakcje na klęski żywiołowe i katastrofy humanitarne spowodowane przez człowieka. Ochrona ludności obejmowała zarówno działania prewencyjne (ograniczenie skutków przyszłych sytuacji nadzwyczajnych bądź klęsk żywiołowych), jak i pomoc bieżącą, dostarczaną ludności w sytuacjach nadzwyczajnych. Pomoc ta polegała m.in. na: działaniach poszukiwawczo-ratowniczych; wysyłaniu personelu i sprzętu medycznego oraz leków; zapewnianiu tymczasowego schronienia, a także bezpiecznej repatriacji obywateli UE.

W *UCPM* uczestniczą wszystkie państwa członkowskie UE oraz Wielka Brytania, Islandia, Norwegia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Macedonia Północna, Czarnogóra, Serbia i Turcja. *UCPM* dysponuje ustanowionym 25 czerwca 2013 r. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*), które całodobowo monitoruje wydarzenia na świecie i koordynuje ewentualną reakcję UE⁹. Podobnie jak *IPCR*, zostało ono ustanowione 25 czerwca 2013 r. przez Radę UE. Każde państwo na świecie, ONZ i jej agencje, a także inne organizacje międzynarodowe, mogą

⁹ W Polsce punktem kontaktowym dla *ERCC* – podobnie jak w przypadku *IPCR* – jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Por. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2023: 1-4.

zwrócić się do *ERCC* z wnioskiem o pomoc, gdy opanowanie klęski żywiołowej lub katastrofy humanitarnej spowodowanej przez człowieka przekracza możliwości samodzielnego reagowania. Po otrzymaniu wniosku *ERCC* mobilizuje i koordynuje pomoc oferowaną przez państwa członkowskie. Od 2001 r. unijny mechanizm ochrony ludności był uruchamiany ponad 600 razy w UE i poza jej terytorium, w tym m.in. w sprawie repatriacji z Afganistanu (2021); kryzysu pandemicznego (2020–2022); pożaru lasów w Europie (2021–2022), a ostatnio w związku z wojną Rosji przeciw Ukrainie (2022-2023) oraz trzęsieniem ziemi w Turcji i Syrii (2023) (Unijna ochrona ludności 2023: 1-4).

Gdy w dniu rosyjskiej agresji Ukraina złożyła wniosek o objęcie jej programem ochrony ludności, UE na wniosek Słowacji niezwłocznie uruchomiła *UCPM*. 28 lutego 2022 r. również Polska ustanowiła krajowy mechanizm ochrony ludności. 13 marca 2022 r. UE rozpoczęła ewakuację z terytorium Ukrainy osób wymagających interwencji medycznej, 9 dni później otwarto Przedstawicielstwo Humanitarne UE we Lwowie, zaś 19 kwietnia tegoż roku UE przekazała 45 mln euro pomocy humanitarnej dla osób bezpośrednio dotkniętych inwazją Rosji. Uruchomienie *UCPM* okazało się nie tylko niezwykle przydatne, ale – jak podaje Komisja Europejska – pomoc dla Ukrainy była największą jak dotąd operacją realizowaną w jego ramach. Za pośrednictwem *UCPM* państwa członkowskie UE mogły zwracać się o artykuły niezbędne do zaspokojenia potrzeb wysiedleńców z Ukrainy, przebywających na ich terytorium i korzystać ze współfinansowania przez UE takiej pomocy (Unijna ochrona ludności 2023: 3). Wszystkie państwa członkowskie UE oraz Islandia, Macedonia Północna, Norwegia, Serbia i Turcja zapewniły Ukrainie pomoc materialną. Łączna pomoc udzielona ukraińskiej ludności przez UE w ramach *UCPM* w okresie od 24 lutego 2022 r. do 14 marca 2023 r. przekroczyła 535 mln euro (por. tabela 7). Z powodu rosnącego zapotrzebowania Ukrainy na artykuły medyczne uruchomiono również ustanowioną w 2019 r. strategiczną rezerwę *rescUE*, która obejmuje m.in.: flotę samolotów i śmigłowców strażackich; samoloty do ewakuacji medycznej; zespoły ratownictwa medycznego i szpitale polowe; zapas środków medycznych i mobilne laboratoria; środki tymczasowego zakwaterowania oraz transport i logistykę (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 3-4).

Pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz EBOiR dla Ukrainy i uchodźców ukraińskich

Poza wykorzystaniem mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców, instrumentów *IPCR* oraz *UCPM*, UE oraz jej państwa członkowskie udzielały

w analizowanym okresie znaczącej pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej na rzecz Ukrainy. Jeśli chodzi o pomoc gospodarczą i finansową, to należy podkreślić, że już od 2014 r. UE przekazywała Ukrainie środki z budżetu ogólnego UE na reformy i inwestycje, natomiast w odpowiedzi na rosyjską agresję w 2022 r. Unia, ale także państwa członkowskie i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), udostępniły łącznie 19,73 mld euro na wsparcie odporności gospodarczej, społecznej i finansowej tego państwa. Środki te zostały przeznaczone głównie na pomoc kryzysową oraz odbudowę uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury krajowej i komunalnej, w tym mieszkalnictwa. Pomoc ta miała jednak charakter doraźny, wymagała znacznego zasilenia z budżetu ogólnego UE oraz gwarancji krajowych. Przełomowe znaczenie w zakresie pomocy gospodarczej i finansowej dla Ukrainy miało jednak dopiero uchwalenie 14 grudnia 2022 r. przez Parlament Europejski i Radę UE rozporządzenia ustanawiającego Instrument pomocy makrofinansowej plus (MFA+). Akt ten ustanowił bowiem uporządkowane i trwałe ramy przekazywania pomocy gospodarczej i finansowej w formie pożyczek i dotacji celowych, w tym dotacji na spłatę odsetek, sfinansowanie pilnych potrzeb gospodarczych, odbudowę infrastruktury krytycznej oraz wstępną odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych. Łącznie na te cele do końca 2023 r. UE zamierzała przeznaczyć 18 mld euro (por. tabela 6) (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022: 1-14).

Tabela 5

Pomoc Unii Europejskiej dla uchodźców

Instrument	Kwota w mld euro
<i>EFRR, EFS, EFPNP i FAMI: środki niewydane w latach 2014-2020</i>	7,00
Instrument <i>REACT-EU</i>	10,00
Łącznie	17,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą, 2023: 6-7.

Tabela 6

Pomoc gospodarcza i makrofinansowa UE oraz państw członkowskich na wsparcie ukraińskiej gospodarki, zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i szybką odbudowę

Podmiot	Cel	Kwota w mld euro
Państwa członkowskie UE		7,80
Unia Europejska	Wsparcie budżetowe	1,80
	Pomoc humanitarna	0,63
	Pomoc makrofinansowa	7,20
	Dotacje i pożyczki z EBI i EBOiR gwarantowane przez UE	2,30

Łącznie do końca 2022 r.		19,73
Unia Europejska	MFA+	18,00
Łącznie do końca 2023 r.		37,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą 2023: 1.

Jak wspomniano wyżej, w okresie od 24 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. pomoc gospodarcza i finansowa UE, jej państw członkowskich oraz EBOiR przeznaczona na wsparcie ukraińskiej gospodarki, zarządzanie sytuacjami nadzwyczajnymi i szybką odbudowę Ukrainy ze zniszczeń wojennych wyniosła ok. 19,73 mld euro, pomoc dla uchodźców – 17 mld euro, zaś pomoc humanitarna oraz wsparcie w ramach UCPM – 2,235 mld euro (por. tabele 5-7) (Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2022: 5). Warto ponownie zauważyć, że kwota 17 mld euro przeznaczona dla uchodźców została przekazana państwom członkowskim UE przyjmującym na swoich terytoriach ukraińskich uchodźców, przy czym 7 mld euro stanowiły środki spójnościowe niewydane w latach 2014–2020, zaś 10 mld euro pochodziło z instrumentu *REACT-EU* (por. tabela 5) (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 6-7). Z kolei pomoc humanitarna dla ludności cywilnej na Ukrainie oraz dla samych uchodźców ukraińskich przebywających w państwach członkowskich UE, wyasygnowana przez instytucje UE i państwa członkowskie UE w okresie od 24 lutego 2022 r. do 14 marca 2023 r., wyniosła 2,235 mld euro.

Tabela 7

Pomoc finansowa w ramach UCPM oraz pomoc humanitarna

Rodzaj pomocy finansowej	Kwota w mld euro
Wartość finansowa UE w ramach UCPM	0,535
Pomoc humanitarna państw członkowskich UE	1,070
Pomoc humanitarna Komisji Europejskiej	0,630*
Łącznie	2,235

* Kwota wykorzystana w całości w 2022 r.

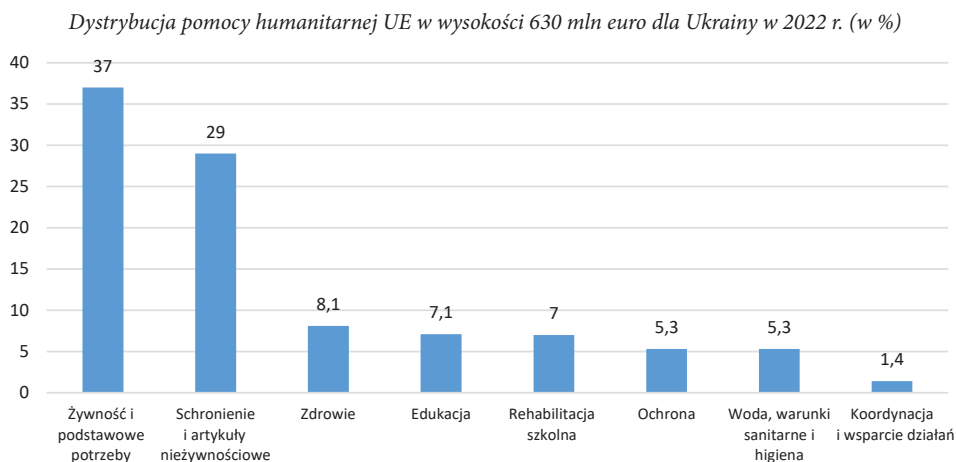
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą, 2023: 3.

Spośród tej kwoty pomoc humanitarna państw członkowskich stanowiła 1,07 mld euro, pomoc humanitarna UE – 630 mln, zaś pomoc UE w ramach UCPM – 535 mln euro (por. tabela 7). Warto zauważyć, że w samym tylko 2022 r. na pomoc humanitarną dla Ukrainy Komisja Europejska wydała całą zarezerwowaną kwotę 630 mln euro (wykres 1)¹⁰. Dlatego 3 lutego 2023 r. pod-

¹⁰ Już na początku działań wojennych Komisja Europejska zarezerwowała na ten cel 668 mln euro, w tym 630 mln euro dla Ukrainy oraz 38 mln euro dla uchodźców, którzy uciekli

czas posiedzenia na szczycie UE-Ukraina w Kijowie podjęta została decyzja o przekazaniu na pomoc humanitarną dla Ukraińców dalszych 145 mln euro. Z pomocy humanitarnej, obejmującej m.in. żywność, interwencje lub dostawy zdrowotne, usługi ochrony krytycznej i pomoc gotówkową, skorzystało dotąd 13,9 mln osób (Solidarność UE z Ukrainą 2023: 4).

Wykres 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Europejskie operacje ochrony ludności i pomocy humanitarnej, 2023: 3.

Oznacza to, że całkowita pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna ze strony UE, jej państw członkowskich oraz EBOiR w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. osiągnęła kwotę 38,965 mld euro. Jeśli dodać do tego wsparcie wojskowe, które do 3 kwietnia 2023 r. wyniosło 12 mld euro (por. diagram 1)¹¹, to łączna pomoc UE i państw członkowskich UE dla Ukrainy w analizowanym okresie osiągnęła poziom aż 50,965 mld euro (por. wykres 2). Z kolei pomoc zadeklarowana UE na 2023 r. obejmuje 18 mld euro w ramach MFA+ oraz 1 mld euro na wsparcie wojskowe z Europejskiego Instrumentu na

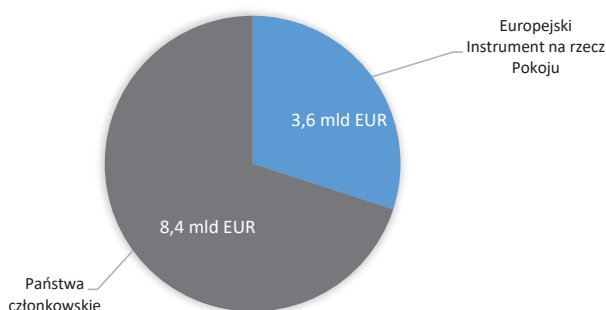
do sąsiedniej Mołdawii. Środki te zostały przeznaczone m.in. na zapewnienie ludności cywilnej żywności, podstawowych artykułów gospodarstwa domowego, wody, opieki zdrowotnej, schronienia w sytuacjach nadzwyczajnych i w okresie zimowym, ochrony, w tym edukacji w sytuacjach nadzwyczajnych, a także pomocy pieniężnej w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb.

¹¹ Wsparcie wojskowe objęło środki wyasygnowane przez poszczególne państwa członkowskie UE (8,4 mld euro) oraz Europejski Instrument na rzecz Pokoju (3,6 mld euro). Na temat genezy i zasad funkcjonowania ustanowionego w 2021 r. Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Por. Węc, *Perspektywy reformy 2022*: 222-224. Węc, *Zu den Perspektiven der Reform 2023*: 135-137.

rzecz Pokoju¹². Łączna pomoc UE i państw członkowskich na rzecz Ukrainy, czyli pomoc zrealizowana w latach 2022-2023 oraz zadeklarowana od 13 kwietnia 2023 r., opiewa zatem na astronomiczną kwotę 69,965 mld euro (tabela 8).

Diagram 1

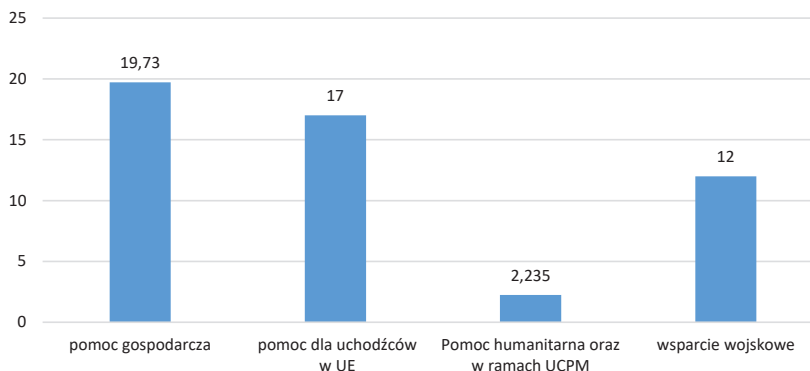
Wsparcie wojskowe w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą 2023: 5.

Wykres 2

Całkowita pomoc gospodarcza, finansowa, humanitarna i wojskowa w okresie od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą, 2023: 5-6.

¹² 13 kwietnia 2023 r. Rada do Spraw Zagranicznych podjęła decyzję o przeznaczeniu 1 mld euro z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju w celu wsparcia ukraińskich sił zbrojnych. Dzięki tej decyzji UE będzie mogła zwrócić państwom członkowskim koszty amunicji przekazanej Ukrainie z własnych zapasów lub w wyniku zmiany priorytetów co do istniejących zamówień w okresie od 9 lutego do 31 maja 2023 r. Wraz z siedmioma poprzednimi transzami wsparcia z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (28 lutego, 23 marca, 13 kwietnia, 23 maja, 21 lipca i 17 października 2022 r. oraz 2 lutego 2023 r.) łączna finansowa pomoc wojskowa UE na rzecz Ukrainy wyniesie 4,6 mld euro. Por. Rada UE. Komunikat 2023: 1-2.

Tabela 8

Całkowita pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna zrealizowana w latach 2022-2023 oraz zadeklarowana od 13 kwietnia 2023 r.

Podmiot	Cel	Kwota w mld euro
UE i państwa członkowskie oraz EBOiR	Pomoc zrealizowana	50,965*
	Pomoc zadeklarowana	19,000
Łącznie		69,965

*W tym mieści się pomoc finansowa ze strony EBOiR.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Solidarność UE z Ukrainą, 2023: 5-6.

Konkluzje

Analiza dostępnego materiału źródłowego potwierdziła obydwie hipotezy badawcze sformułowane w tej pracy. UE oraz jej państwa członkowskie poradziły sobie o wiele sprawniej z kryzysem uchodźczym i humanitarnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę aniżeli miało to miejsce podczas kryzysu uchodźczego i migracyjnego z lat 2015-2016 (hipoteza 1). Można wskazać dwie podstawowe przyczyny tego sukcesu. Po pierwsze, do walki z kryzysem na masową skalę zaangażowali się wolontariusze, krajowe i lokalne organizacje pozarządowe oraz podmioty społeczeństwa obywatelskiego państw przyjmujących uchodźców. Po drugie, ze spontaniczną pomocą przyszło polskie społeczeństwo, które na masową skalę udzieliło schronienia we własnych domach uciekającej przed wojną ukraińskiej ludności, co wzbudziło podziw w wielu państwach zachodnich oraz w tamtejszej opinii publicznej. Jest to tym bardziej godne podkreślenia, że napływ uchodźców wojennych z Ukrainy w latach 2022-2023 był kilkukrotnie wyższy aniżeli liczba uchodźców wojennych z Syrii i Iraku oraz uchodźców i migrantów zarobkowych z państw afrykańskich w latach 2015-2016. Rola polskiego społeczeństwa była nie do przecenienia, tym bardziej że to właśnie do Polski napłynęła największa fala uchodźców. Spośród 17 320 725 ukraińskich uchodźców, którzy przybyli do państw ościennych aż 10 606 537 przekroczyło granicę Ukrainy z Polską, 2 448 937 z Węgrami, 2 185 338 z Rumunią, 1 281 690 ze Słowacją oraz 798 223 z Mołdawią. Niezwykle istotną rolę w radzeniu sobie z masowym napływem uchodźców ukraińskich odegrały również istniejące wcześniej, ale niedoceniane lub nieaktywne instrumenty prawne i instytucjonalne UE, jak mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców, mechanizm zintegrowanego reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym oraz unijny mechanizm ochrony ludności (hipoteza 2).

Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że najwięcej spośród wszystkich państw członkowskich UE na rzecz pomocy uchodźcom ukraińskim uczyniła Polska, przy czym jako kryteria uwzględniane były: zaangażowanie społeczeństwa oraz skala pomocy, wsparcie moralne, a także działania dyplomatyczne rządu mające na celu przekonanie innych państw do zastosowania środków pomocowych. Do mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców UE lub podobnych programów ochrony krajowej najwięcej uchodźców zarejestrowało się właśnie w Polsce (1 581 148). Na trzech następnych miejscach znalazły się Niemcy (1 056 628), Czechy (504 352) oraz Wielka Brytania (198 700). Duża skuteczność mechanizmu tymczasowej ochrony dla uchodźców, mechanizmu zintegrowanego reagowania kryzysowego na szczeblu politycznym oraz unijnego mechanizmu ochrony ludności – i to jest odpowiedź na drugie pytanie badawcze – wynikała z dwóch powodów: po pierwsze, wspomniane instrumenty prawne i instytucjonalne były znane już wcześniej w UE, ale nie były dotąd aktywowane, zaś ich uruchomienie pozwoliło na szybką reakcję w czasie kryzysu; po drugie, pominięto w ten sposób skomplikowany i niekiedy bardzo żmudny proces legislacyjny nowych aktów prawnych, co mogłoby się zakończyć podobną porażką, jak w czasie kryzysu z lat 2015-2016. Nie do przecenienia był zwłaszcza mechanizm tymczasowej ochrony dla uchodźców, ponieważ zarejestrowanie się w nim dawało zainteresowanym osobom status równoznaczny ze statusem uchodźcy ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi, finansowymi i społecznymi (m.in. prawo pobytu przez co najmniej rok na terytorium państwa przyjmującego, dostęp do rynku pracy i mieszkań, pomoc medyczna oraz prawo do edukacji dla swoich dzieci). Skala pomocy gospodarczej, finansowej i humanitarnej UE oraz jej państw członkowskich – i to jest odpowiedź na trzecie pytanie badawcze – była ogromna, ale też dotyczyła ona największego od czasów drugiej wojny światowej kryzysu uchodźczego i humanitarnego w Europie. Całkowita zrealizowana pomoc gospodarcza, finansowa i humanitarna UE oraz jej państw członkowskich dla Ukrainy, z wyłączeniem pomocy militarnej, opiewała w analizowanym okresie, czyli od 24 lutego 2022 r. do 3 kwietnia 2023 r. na astronomiczną kwotę 38,965 mld euro, zaś pomoc zadeklarowana do końca 2023 r. wyniosła dalsze 18 mld euro.

Bibliografia

Źródła

Council of the European Union. Political statement on the protection of displaced children from Ukraine in the context of Russia's war of aggression against Ukraine, Brussels, 29 June 2022, 10827/22.

- Decyzja Rady 2001/792/WE, Euratom z dnia 23 października 2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2001, nr 297.
- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2022 L, nr 71.
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2001 L, nr 212.
- European Commission. Press release. Ukraine refugees: Operational guidelines to support Member States in applying the Temporary Protection Directive, Brussels, 18 March 2022.
- Komisja Europejska. Instrument Wsparcia Technicznego, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_pl (dostęp: 10.03.2023)
- Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (24 lutego 2022 r.). Konkluzje, Bruksela, 24 lutego 2022 r., EUCO 18/22.
- Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska, 10-11 marca 2022 r., Paryż (Wersal), 11 .03. 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf/>, (dostęp: 20.03.2023).
- Polska. Regionalny Plan Działania na rzecz Uchodźców z Ukrainy (styczeń – grudzień 2023), Ukraine Situation Data Portal: Poland, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location/10781/> (dostęp: 20.03.2023).
- Posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 27 lutego 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/calendar/?Category=meeting&Page> (dostęp: 23.03.2023).
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 23-24 czerwca 2022 r. Konkluzje, Bruksela, 24 czerwca 2022 r., EUCO 24/22.
- Protokół w sprawie stanowiska Danii, (w:) Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2 października 1997 r., http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties/treaties_other.htm/ (dostęp: 23.03.2023).
- Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, (w:) Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2 października 1997 r., http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties/treaties_other.htm/ (dostęp: 23.03.2023).
- Rada Unii Europejskiej. Komunikat prasowy, Amunicja dla Ukrainy: Rada uzgadnia wsparcie w wysokości 1 mld EUR w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/04/13/ammunition-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/> (dostęp: 14.04.2023).
- Rada Unii Europejskiej. Konkluzje w sprawie strategii UE na rzecz praw dziecka, Bruksela, 9 czerwca 2022 r., 10024/22.
- Reakcja UE na agresję Rosji na Ukrainę <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/> (dostęp: 23.03.2023).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/836 z dnia 20 maja 2021 r. zmieniające decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Tekst mający znaczenie dla EOG), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2021, nr 185.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2039 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) 2021/1060 w odniesieniu do dodatkowej elastyczności w celu przeciwdziałania skutkom agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej FAST (Flexible Assistance for Territories – elastyczna pomoc dla terytoriów) – CARE, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2022, nr 275.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/562 z dnia 6 kwietnia 2022 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 223/2014 w odniesieniu do działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2022, nr 109.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/585 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE): nr 514/2014 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego, (UE) nr 516/2014 ustanawiającego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz (UE) 2021/1147 ustanawiającego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2022, nr 112.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiające instrument wsparcia dla Ukrainy na 2023 r. (pomoc makrofinansowa +), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2022 L, nr 322.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Współpraca w ramach Unii Europejskiej, <https://www.gov.pl/web/rcb/wspolpraca-w-ramach-unii-europejskiej/> (dostęp: 23.03.2023).
- Solidarność UE z Ukrainą, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/m>, (dostęp: 23.03.2023).
- The 10-Point Plan. For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/The%2010-Point%20Plan-or%20stronger%20European%20coordination%20on%20welcoming%20people%20fleeing%20the%20war%20from%20Ukraine_en.pdf (dostęp: 11.03.2023).
- UNHCR. Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan (January – Decembre 2023), Genewa, January 2023, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/97958/> (dostęp: 20.03.2023).
- UNHCR, Ukraine Refugee Situation, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/> (dostęp: 4.04.2023)
- Unijna ochrona ludności, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/civil-protection/> (dostęp: 20.03.2023).

Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

- Ćwiek J. (2023), *Całkiem inna fala uchodźców*, Rzeczpospolita, 20.04., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art38353991-calkiem-inna-fala-uchodzcow/> (dostęp: 20.04.2023).
- Duszczyk M. (2022), *Pomiędzy dwoma kryzysami migracyjnymi: Czego się nauczyliśmy, a co może nas czekać w przyszłości*. Raport, 11 listopada, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/art/> (dostęp: 23.03.2023).
- Gierat-Bieroń B., Węc J.J. (Hrsg.) (2023), *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert. Im Gedenken an Bronisław Geremek*, Polen in der Gegenwart. Schriftenreihe des Deutschen Polen-Instituts, Hrsg. von P. O. Loew und A. Łada, Bd. 2, Wiesbaden.
- Lis M. (2023), *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/liczba-cudzoziemcow-w-polsce-to-ponad-dwa-miliony-gus-podal-dane/ydbgxy9/> (dostęp: 20.04.2023).
- Węc J.J. (2022), *Perspektywy reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE do 2025 roku. Autonomia strategiczna UE?*, „Politeja”, nr 3.
- Węc J.J. (2017), *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni”, nr 2.

Węc J.J. (2023), *Zu den Perspektiven der Reform der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union bis 2025. Strategische Autonomie der EU?*, w: B. Gierat-Bieroń, J.J. Węc (Hrsg.), *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert. Im Gedenken an Bronisław Geremek*, Polen in der Gegenwart. Schriftenreihe des Deutschen Polen-Instituts, Hrsg. von P. O. Loew und A. Łada, Bd. 2, Wiesbaden.

Prof. dr hab. Janusz Józef Węc, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński (janusz.wec@uj.edu.pl)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Ukraina, kryzys uchodźczy i humanitarny, Mechanizm Tymczasowej Ochrony dla Uchodźców, Mechanizm Zintegrowanego Reagowania Kryzysowego na Szczepku Politycznym, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

Keywords: European Union, Ukraine, refugee and humanitarian crisis, temporary protection system for refugees, Integrated Political Crisis Response Mechanism, EU Civil Protection Mechanism

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the position of the European Union institutions and EU Member States towards the refugee and humanitarian crisis caused by the Russian invasion of Ukraine on February 24, 2022. The analysis is limited to the legal status as of April 3, 2023.

Two research hypotheses are presented by the author. The first one is based on the premise that, compared to the migration crisis of 2015-2016, the EU and its Member States fared much better in dealing with the refugee and humanitarian crisis caused by Russia's aggression against Ukraine. The reason for this is that this time volunteers, national and local non-governmental organizations, civil society entities of the countries receiving refugees, but most importantly, the entire Polish society provided shelter to the Ukrainian population fleeing the war, with the Polish people even allowing Ukrainian refugees into their own homes. The second research hypothesis postulates that the already existing, but so far underestimated or inactive EU aid instruments, such as: the mechanism of temporary protection for refugees, the mechanism of integrated crisis response at the political level and the EU Civil Protection Mechanism, played a crucial role in coping with the massive influx of Ukrainian refugees.

As a result, the author formulates the following research questions: 1. Which EU Member States have helped Ukrainian refugees the most, and why? 2. What was the impact of the highly effective EU legislative, institutional and aid tools indicated above? 3. What was the scale of the economic, financial and humanitarian assistance of the EU and its Member States to Ukraine?

MICHAŁ M. KOSMAN
Bydgoszcz
ORCID: 0000-0002-1966-9658

Pod znakiem *Zeitenwende*

Konflikt rosyjsko-ukraiński z perspektywy Niemiec (2014-2022)

Uwagi wstępne

Atak Rosji na Ukrainę, zapoczątkowany 24 lutego 2022 r., stał się jaskrawym potwierdzeniem końca pozimnowojennej epoki, identyfikowanej z pokojowym ładem międzynarodowym w Europie (wyjątkiem były wojny na Bałkanach w latach 90. ubiegłego wieku). Jego główne cechy sprowadzały się do wiary w przestrzeganie norm prawa międzynarodowego, pokojowe rozstrzyganie sporów i (względna) nienaruszalność granic na Starym Kontynencie. Wojna rosyjsko-ukraińska przyniosła багаż niepewności co do jej skutków dla globalnego ładu politycznego i gospodarczego. Unaocniła dylematy rywalizacji mocarstwowej także w innych częściach świata, zmuszając np. do postawienia pytań o jej konsekwencje dla rywalizacji amerykańsko-chińskiej i bezpieczeństwa Tajwanu. Można skonstatować, że wojna we wschodniej Europie przywróciła i wzmocniła myślenie charakterystyczne dla paradygmatu realistycznego z jego głównym wyznacznikiem, tj. priorytetowym znaczeniem siły w stosunkach międzynarodowych. Oczywiście błędem byłoby uleganie wyłącznie eurocentrycznej perspektywie, należy bowiem mieć świadomość, że potoczne opisywanie stosunków międzynarodowych jako względnie stabilnych było charakterystyczne dla zamożnych państw Zachodu, w szczególności społeczeństw Unii Europejskiej, które nie zaznały wojny od 1945 r.

W Europie Zachodniej jednym z ważniejszych warunków owego poczucia stabilności po zakończeniu zimnej wojny było założenie mówiące o konieczności ułożenia stabilnych i pokojowych relacji z Rosją. Służyć miało temu m.in. budowanie i utrwalanie więzi gospodarczych. Wciąganie Moskwy do współ-

pracy z instytucjami zachodnimi, zwłaszcza UE i w pewnym stopniu także z NATO, było przez kilkanaście lat po zakończeniu zimnej wojny aksjomatem polityki wielu państw Europy Zachodniej. Dotyczyło to w szczególności Niemiec. Z perspektywy interesów Republiki Federalnej Niemiec szczególne znaczenie miała trwałość dostaw stosunkowo tanich surowców energetycznych z Rosji. Taki układ dwustronnych relacji przynosił nie tylko korzyści dla niemieckiej gospodarki poprzez zaopatrywanie jej w niezbędne surowce, ale również – przynajmniej takie można było odnieść wrażenie – poprzez wspólne interesy stabilizował stosunki polityczne.

W okresie pierwszych kilkunastu lat po zakończeniu zimnej wojny nie brakowało oczywiście różnic zdań pomiędzy Rosją a Zachodem, zwłaszcza na tle konfliktu w Czeczenii czy wojen na Bałkanach. Nie zakłócały one wprawdzie bieżących relacji, jednak – jak pokazały późniejsze rosyjskie reakcje – rodziły one w Moskwie (nie rozstrzygając w tym miejscu, czy uzasadnione) poczucie ignorowania jej interesów. Pierwszym poważniejszym sygnałem, który mógł być zwiastunem zakłóceń stosunków Rosji z Zachodem, było słynne przemówienie prezydenta Władimira Putina na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa w 2007 r. oraz wojna z Gruzją w sierpniu 2008 r. Wprawdzie ten kilkudniowy konflikt udało się szybko zakończyć przy mediacji działającego w imieniu UE prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, jednak wydarzenia te w pewnym stopniu zachwiały wizerunkiem Rosji jako względnie przewidywalnego partnera w rozwiązywaniu głównych problemów bezpieczeństwa w Europie i na jej obrzeżach. Aneksja Krymu w 2014 r. i pełnoskalowy atak na Ukrainę w 2022 r. wyznaczały kolejne cezury w załamywaniu się stosunków z Rosją oraz całego dotychczasowego porządku międzynarodowego na Starym Kontynencie.

Celem artykułu jest zarysowanie polityki Niemiec wobec Rosji po zakończeniu zimnej wojny, zwłaszcza w kontekście przełomowych wydarzeń politycznych na Ukrainie: pomarańczowej rewolucji, aneksji Krymu i konfliktu na wschodzie kraju oraz inwazji Rosji w lutym 2022 r., jak również związanych z tym zapowiedzi przełomu w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, kryjących się pod hasłem *Zeitenwende*. W związku z tym można sformułować następującą hipotezę badawczą: rosyjskie działania zbrojne przeciwko Ukrainie w 2022 r. wydają się być punktem przełomowym w niemieckiej polityce wobec Rosji, oznaczającym radykalne odejście od jej wizerunku w Niemczech jako ogniwa wspierającego stabilność środowiska międzynarodowego. Stanowią też zwiastun możliwej istotniejszej zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej w kierunku przejmowania większej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Wprawdzie we wcześniejszych latach na-

stępowała stopniowa modyfikacja wizerunku Rosji w Niemczech, jednak nowa faza konfliktu (od lutego 2022 r.) radykalnie przyspieszyła ten proces. W przygotowaniu artykułu zastosowano metodę monograficzną, która umożliwiła omówienie przytaczanych faktów włącznie z ich ciągiem przyczynowo-skutkowym, pozwalając na analizę istotnego wycinka ewolucji niemieckiej polityki wobec Rosji. Ponadto posłużono się metodą analizy treści, obejmującą m.in. dokumenty programowe, wypowiedzi, wybrane akty prawne i opracowania.

Fundamenty polityki Niemiec wobec Rosji po zimnej wojnie

Zakończenie zimnej wojny przyniosło ogromne zmiany w geopolitycznej sytuacji zarówno Niemiec, jak i ZSRR. Wchłonięcie NRD przez RFN w październiku 1990 r. i rozpad Związku Radzieckiego w grudniu 1991 r. oznaczały początek nowej konfiguracji w stosunkach niemiecko-rosyjskich. Do tej pory były one realizowane w relacji pomiędzy ZSRR a dwoma państwami niemieckimi, spośród których jedno było formalnym sojusznikiem (NRD), a drugie rywalem zza żelaznej kurtyny (RFN). W praktyce ich relacje w drugiej połowie lat 80. XX w. były jednak znacznie bardziej skomplikowane i wymykały się powyższemu stereotypowemu wyobrażeniu (szerzej zob. Kosman 2013: 77-137). Natomiast z początkiem 1992 r. podmiotami je kształtującymi stały się z jednej strony Rosja, która w porównaniu z ZSRR doznała znacznych strat terytorialnych i demograficznych, z drugiej natomiast zjednoczone Niemcy, czyli *de iure* powiększona RFN. Bez wątpienia Niemcy zostały beneficjentem przemian politycznych w Europie. Rosja jednak – pomimo strat terytorialnych (jeśli ZSRR zdefiniujemy jako powiększoną postać Rosji) – pozostała największym terytorialnie państwem na świecie. Dysponowała także innymi atrybutami mocarstwowości: potencjałem surowcowym, wciąż dużą liczbą ludności, bronią jądrową i jedną z najliczniejszych armii na świecie.

Rosja od początku zajęła szczególne miejsce w polityce zagranicznej Niemiec. Dla Berlina kwestią natury strategicznej stało się ustabilizowanie stosunków z Moskwą w rysującym się nowym ładzie międzynarodowym w pierwszych latach po zimnej wojnie, tym bardziej że kwestii spornych Rosji z Zachodem nie brakowało. Wśród nich na czoło wysuwały się latach 90. proces rozszerzenia NATO zwieńczony w 1999 r. czy naloty sił lotniczych państw Północnoatlantyckiego na Jugosławię, z którą Rosja wyraźnie sympatyzowała z uwagi na historyczne sentymenty. Niemniej jednak niemiecka troska o jakość relacji z Moskwą skłaniała do wyważonej polityki i łagodzenia kwestii spornych. Na początku XXI w. oba państwa wraz z Francją zbliżyły się do siebie na tle ame-

rykańskiej wojny z Irakiem z 2003 r., budując wspólny blok protestu przeciwko unilateralnej polityce Waszyngtonu. Stopniowe przywrócenie poprawnych relacji z USA nastąpiło dopiero w czasach Angeli Merkel, tj. od 2005 r., co z kolei przyczyniało się do schładzania stosunków z Moskwą. Nie bez znaczenia była skłonność pani kanclerz do akcentowania sfery aksjologicznej w polityce i krytyki łamania praw człowieka w Rosji, co wyraźnie kontrastowało z postawą jej poprzednika, Gerharda Schrödera. Do przeszłości odeszły także poufale relacje między przywódcami, jakie przepełniały spotkania kanclerza Schrödera z prezydentem Putinem. Korekty, które nastąpiły w czasach kanclerz Merkel, nie stanowiły jednak przeszkody w kontynuacji pragmatycznego kursu wobec Rosji i rozwijania partnerstwa energetycznego, spektakularnie wyrażonego budową Gazociągu Północnego (*Nord Stream*) i powiązaniem koncernów energetycznych.

Znaczenie, jakie do stosunków z Rosją po zimnej wojnie przykładały Niemcy, znajdowało szerokie odbicie w sferze deklaratywnej. W wypowiedziach licznych niemieckich polityków, jak również w niektórych dokumentach, relacje z Moskwą nierzadko były określane jako „partnerstwo”, a nawet „strategiczne partnerstwo”. Szczególną popularność ten ostatni termin zaczął zyskiwać z początkiem XXI w., gdy w Niemczech zapanowały rządy Gerharda Schrödera, a na Kremlu władzę objął Władimir Putin (Singhofen 2006: 3). Postulat „strategicznego partnerstwa” z Rosją, zarówno na poziomie stosunków dwustronnych, jak i na szczeblu UE, został np. zapisany w umowie koalicyjnej CDU/CSU-SPD z 2005 r. (*Gemeinsam* 2005: 156). Formujący nowy rząd w 2009 r. chadecy i liberałowie wprawdzie już nie powtórzyli tego określenia, jednak docenili znaczenie stosunków z Rosją i jej rolę w międzynarodowej architekturze bezpieczeństwa (*Wachstum* 2009: 119-120). Tę powściągliwość formy można tłumaczyć brakiem w koalicji socjaldemokratów, bardziej niż liberałowie wyrozumiałych wobec Rosji. Należy przy tym mieć na uwadze, że tworzenie nowej koalicji nastąpiło nieco ponad rok po sygnalizowanej wcześniej wojnie rosyjsko-gruzyńskiej z sierpnia 2008 r., która zachwiała stosunkowo pozytywnym dotąd wizerunkiem Rosji nad Łabą.

Stabilność relacji Rosji z Zachodem zaczęła stopniowo ulegać zaburzeniom w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. Zapowiedzią napięć okazało się sygnalizowane wcześniej słynne półgodzinne przemówienie Władimira Putina na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa 10 lutego 2007 r. Rosyjski przywódca poddał ostrej krytyce jednostronne działania Waszyngtonu w polityce międzynarodowej. Główne zastrzeżenia dotyczyły skłonności Stanów Zjednoczonych do używania siły w stosunkach międzynarodowych, amerykańskich planów budowy tarczy antyrakietowej oraz procesu rozszerzania NATO na

wschód i zbliżania się sojuszu do granic Rosji (zapis wideo dostępny w Internecie: *Putin's* 2007). Był to zatem zwiastun wyraźnego pogarszania się stosunków Rosji z Zachodem, aczkolwiek celem rosyjskiej krytyki były przede wszystkim Stany Zjednoczone. Niemniej jednak przemówienie Władimira Putina można było odczytać jako początek starań o przewyżczenie poczucia marginalizacji Rosji, jakie narosło na Kremlu w latach 90. XX w. oraz chęć powrotu do intensywnej rywalizacji politycznej na arenie międzynarodowej, podszytej ambicjami mocarstwowymi (Schulze 2007: 114-115).

Oznaczało to też przejście do bardziej rywalizacyjnej polityki wobec UE. Kilkanaście miesięcy później potwierdziły się obawy o negatywny rozwój międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa – w pierwszej połowie 2008 r. nastąpiły dwa wydarzenia, które w interpretacji Kremla miały potwierdzać ekspansywną politykę Stanów Zjednoczonych. Pierwszym było ogłoszenie w lutym niepodległości Kosowa, drugim postanowienia szczytu NATO w kwietniu w Bukareszcie. To pierwsze wydarzenie można określić jako domknięcie interwencji NATO przeciwko Jugosławii z 1999 r., finalizujące redukcję terytorium zaprzyjaźnionej Serbii. Z kolei w dokumencie końcowym kwietniowego szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego pojawiła się (bardzo mglista, ale jednak) zapowiedź przyjęcia Ukrainy i Gruzji w bliżej nieokreślonej przyszłości do NATO (*Bucarest* 2008; Rahr 2009: 221-225). Deklaracja szczytu w stolicy Rumunii teoretycznie dawała obu państwom szansę ubiegania się o członkostwo w sojuszu, jednak trudno nie dostrzec, że stanowiła wówczas jedynie retoryczną formułę maskującą rozbieżności między członkami paktu odnośnie do potencjalnej akcesji obu państw. Francja i Niemcy nawet szczególnie nie ukrywały swych obaw przed przyznaniem Gruzji i Ukrainie Planu Działań na rzecz Członkostwa, który oznaczałby faktyczną otwartość NATO na oba państwa. Faktem jest jednak, że deklaracja bukaresztańska stworzyła formalne ramy na rzecz ubiegania się o wejście do NATO w przyszłości.

Można przyjąć, że powyższe dwa wydarzenia skłoniły Rosję do aktywnych działań zmierzających do udaremnienia rozciągnięcia NATO na dwa kolejne państwa poradzieckie. Sierpniowa rosyjska operacja militarna przeciwko Gruzji stała się wyraźnym sygnałem determinacji Kremla, wprowadzając poczucie destabilizacji w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że operacja militarna Rosji spotkała się w Niemczech z potępieniem. Wprawdzie z jednej strony kanclerz Angela Merkel krytycznie oceniała decyzję gruzińskiego prezydenta Micheila Saakaszwilego o podjęciu operacji zbrojnej przeciwko Osetii Południowej, która była pretekstem do działań rosyjskich, z drugiej jednak reakcja Rosji uznana została za zdecydowanie niewspółmierną (*Eisiges Treffen* 2008) i była sygnałem, że nie można liczyć na odgrywanie

przez Rosję konstruktywnej roli w budowie bezpieczeństwa międzynarodowego. Mimo wszystko jednak proces erozji wizerunku Rosji w Niemczech i generalnie na Zachodzie był stosunkowo powolny, przyspieszył natomiast wraz z aneksją Krymu w 2014 r.

Aneksja Krymu i konflikt w Donbasie

Biorąc pod uwagę przestrzeń poradziecką w polityce zagranicznej Niemiec po zimnej wojnie, bez wątpienia Rosja odgrywała w niej centralną rolę. Ukraina przed długi czas znajdowała się w jej cieniu, aż do pomarańczowej rewolucji z 2004 r. Społeczny bunt po wyborach prezydenckich, których wyniki w powszechnym odczuciu zostały sfalszowane na korzyść wspieranego przez Rosję Wiktora Janukowycza przeciwko Wiktorowi Juszczenko (szerzej na temat tych wydarzeń zob. Erler 2005: 103-147), wywołała duże wrażenie w Europie i w samych Niemczech. Kreml natomiast formułował pogląd, że protesty były inspirowane przez państwa zachodnie czy wręcz amerykańskie służby specjalne (Rahr 2008: 119-122). Tymczasem kręgi polityczne w Niemczech były zasadniczo zgodne w poglądzie, że najlepszym rozwiązaniem byłaby powtórka drugiej tury wyborów w udziałem obu kandydatów. Czołowi politycy ówczesnej koalicji SPD-Zieloni: kanclerz Gerhard Schröder, jak i szef resortu spraw zagranicznych Joschka Fischer, podjęli intensywne zakulisowe mediacje na rzecz rozwiązania problemu, korzystając ze swoich międzynarodowych kontaktów (Timmermann 2007: 108).

Wydarzenia pomarańczowej rewolucji przyczyniły się do wzrostu zainteresowania Ukrainą w Niemczech, która zaczęła stopniowo wychodzić z cienia Rosji (Koszel 2008). Popularność i autorytet prezydenta Juszczenki potwierdzały takie wydarzenia, jak zaproszenie go na szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w lutym 2005 r. czy miesiąc później wizyta w Niemczech (*Juschtschenko dankt* 2005), gdzie wygłosił przemówienie w *Bundestagu* (Victor 2005). Wzrost proukraińskich sympatii nad Szprewą jednak nie przełożył się na poparcie dla aspiracji Kijowa w sprawie przystąpienia do *NATO* czy UE. Taką diagnozę można sformułować prześledziwszy liczne wypowiedzi przedstawicieli niemieckich elit politycznych, jeszcze przy okazji wizyty Juszczenki (*Köhler empfängt* 2005). Można przyjąć, że takie postawy były wynikiem zarówno obaw przed pogorszeniem stosunków z Rosją, jak również nienajlepszej reputacji Ukrainy odnośnie do jej polityki wewnętrznej (zarzuty wysokiego poziomu korupcji, opieszałości reform czy skłócenia elit politycznych). Diagnozy te wydawały się potwierdzać w kolejnych latach.

Europejska opinia publiczna ponownie zainteresowała się Ukrainą niemal dekadę po pomarańczowej rewolucji, tj. pod koniec 2013 r. Ówczesny prezydent Wiktor Janukowycz zrezygnował wówczas z podpisania przygotowanej wcześniej umowy o stowarzyszeniu Ukrainy z UE, ulegając naciskom Kremla zmierzającego do włączenia Ukrainy do montowanego pod rosyjskim patronatem euroazjatyckiego bloku gospodarczego. Jeśli mielibyśmy ocenić dyplomatyczne zmagania o Ukrainę pomiędzy Rosją a UE wyłącznie w aspekcie finansowym, to rosyjska oferta pomocy ekonomicznej przewyższała u schyłku 2013 r. propozycje unijne. Prezydent Putin miał obiecać wsparcie w wysokości ok. 11 mld euro, podczas gdy Unia ok. 600 mln euro (Böttger 2014: 99). Ukraińcy jednak masowo zaprotestowali przeciwko decyzji Janukowicza, kierując się pragnieniem zbudowania lepszej przyszłości dla ich państwa i włączenia go do europejskiej przestrzeni cywilizacyjnej. Kulminacja protestów nastąpiła na ulicach Kijowa w lutym 2014 r., przyjmując formę starć z użyciem broni palnej i przynosząc kilkadziesiąt ofiar śmiertelnych. Dramat udało się powstrzymać dzięki mediacji ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji: Radosława Sikorskiego, Franka-Waltera Steinmeiera i Laurenta Fabiusa. Rozmowy z udziałem trzech szefów dyplomacji utorowały drogę do rozejmu 21 lutego 2014 r. i zakończenia przemocy w stolicy. Nie uspokoiło to jednak nastrojów społecznych i nie przerwało protestów, które ostatecznie skłoniły prezydenta Janukowicza do ucieczki do Rosji, po czym nastąpiło przejście władzy przez jego oponentów.

W tym miejscu rozmijają się interpretacje Rosji i szeroko rozumianego Zachodu. Rosyjski punkt widzenia zakłada, że opisywane wydarzenia były inspirowanym przez Zachód, głównie Stany Zjednoczone, zamachem stanu, który obalił legalnego prezydenta (von Fritsch 2022: 68-69). Natomiast w zachodnich wykładniach wydarzenia z przełomu lat 2013/2014 stanowiły uzasadniony zryw społeczny, będący wyrazem oporu przeciwko ignorującemu interes Ukrainy prezydentowi. Opuszczenie kraju przez Janukowicza oznaczało w tej interpretacji rezygnację ze swojej funkcji, tym samym nowe władze stały się legalną reprezentacją państwa. Te sprzeczne perspektywy utrzymują się do dnia dzisiejszego.

Jak wiadomo, kolejne wydarzenia utrzymywały się nadal w logice konfrontacji. Rosja dokonała bezkrwawego przejścia Krymu i zaczęła wspierać proklamowane niebawem separatystyczne Doniecką Republikę Ludową i Ługańską Republikę Ludową na wschodzie Ukrainy. Począwszy od marca 2014 r. na Rosję nakładane były sankcje, obejmujące ograniczenia gospodarcze, finansowe i wizowe (szerzej zob. *Timeline – EU restrictive measures*). Kolejnym ciosem w wizerunek Rosji stało się zestrzelenie przez separatystów 17 lipca 2014 r. malezyjskiego samolotu pasażerskiego nad wschodnią Ukrainą.

Problem antyrosyjskich sankcji w Niemczech rodził natomiast znaczne kontrowersje. Uogólniając można stwierdzić, że głównym ogniwem wielkiej koalicji opartym na sankcjach była CDU i kanclerz Angeli Merkel. Nurt krytyczny wobec Rosji potwierdzały dokumenty CDU (*Umgang* 2015). Twarde stanowisko wobec Rosji okazywały także opozycyjne FDP (*Rechte* 2018) oraz Sojusz '90 Zieloni (*Wir stehen*). Z kolei współrządząca SPD wydawała się być skłonna do łagodniejszego kursu. Z wypowiedzi jej polityków i dokumentów partii można było wprawdzie także wywnioskować potępienie aneksji Krymu, oceniane bezsprzecznie jako złamanie prawa międzynarodowego, jednak odnosiło się wrażenie, że socjaldemokraci byli bardziej przywiązani do tezy o Rosji jako ważnym i nieodzownym ogniwie międzynarodowej architektury bezpieczeństwa (*Zeit für* 2017:107). Rezerwę wobec instrumentu sankcji okazywała także – co zrozumiałe – ta część kręgów gospodarczych, która poniosła straty wskutek ograniczenia handlu z Rosją (szerzej zob. Kiwerska 2017: 302-320). Zgodnie z oczekiwaniami, także tradycyjnie wyrozumiałe wobec Rosji Lewica (*Entspannung* 2017) czy Alternatywa dla Niemiec protestowały przeciwko sankcjom. Aby jednak dopełnić skomplikowany obraz poglądów na niemieckiej scenie politycznej wypada podkreślić, że linia podziału w kwestii sankcji dość wyraźnie zarysowała się pomiędzy starymi a nowymi krajami związkowymi, łamiąc podziały partyjne. Wschodnie kraje federacji, które zostały bardziej boleśnie dotknięte spadkiem obrotów handlowych z Rosją, optowały za zakończeniem sankcji. Wyrazem takiej postawy było ich wspólne oświadczenie w styczniu 2018 r., które podważyło efektywność sankcji i oceniło je jako instrument szkodliwy dla przedsiębiorstw we wschodnich Niemczech (Eichhorn 2018).

Oczywiście opisu reakcji Niemiec na aneksję Krymu nie można redukcjonować do kwestii sankcji. Należy też odnotować ich aktywność dyplomatyczną, przejawiającą się przede wszystkim obecnością w formacie normandzkim (złożonym z Niemiec, Francji, Rosji i Ukrainy), stanowiącym forum negocjacji na temat rozwiązania pokojowego. Ich efektem okazało się porozumienie mińskie z 12 lutego 2015 r., poprzedzone bardzo intensywną aktywnością dyplomatyczną niemieckiej kanclerz (Koszel 2019: 341). Porozumienie to, przynosząc rozejm, w pewnym sensie zamroziło konflikt i na siedem lat ograniczyło jego zasięg. Krytycy porozumienia mińskiego zwracali jednak uwagę na kruchość rozejmu oraz na fakt, że nie przybliżył trwałego rozwiązania pokojowego. Natomiast sprzyjające Angeli Merkel interpretacje zakładały, że dało ono Ukrainie cenny czas na przygotowanie się do dużego konfliktu z Rosją, który nastąpił wraz z inwazją jej wojsk na Ukrainę w 2022 r. Zamykając ten wątek nie można jednak zapominać, że nawet aneksja Krymu nie zachwiała wiarą niemieckich

elit politycznych w ułożenie stabilnych relacji z Rosją w oparciu o partnerstwo energetyczne – wszak półtora roku po aneksji zapadła decyzja o budowie gazociągu *Nord Stream 2* z udziałem *Gazpromu* (51% udziałów), niemieckich *E.ON* i *BASF* (po 10% udziałów) a także koncernów *OMV*, *Shell* (także po 10%) i *ENGIE* (9%) (Lang, Westphal 2016: 10).

***Zeitenwende* – pozorny przełom czy trwała zmiana?**

Zanim przejdziemy do omawiania reakcji Niemiec na – jak to określił Kreml – rosyjską „specjalną operację” na Ukrainie, spróbujemy dokonać zarysu analizy rosyjskiego punktu widzenia na ewolucję jej środowiska bezpieczeństwa w ostatnich latach. Kolejne rozszerzenia *NATO*, począwszy od 1999 r., z perspektywy Zachodu stanowiły istotną część procesu poszerzania strefy stabilności na Starym Kontynencie. Natomiast w interpretacji Rosji określone były jako istotne zagrożenie ze względu na zbliżanie się sojuszu (a tym samym potencjalnie infrastruktury militarnej) do jej granic. Odwracając nieco ten tok rozumowania i jednocześnie go uzupełniając, można z kolei przyjąć, że w sensie geopolitycznym rozszerzanie przez Rosję jej terytorium, lub co najmniej strefy wpływów, w ciągu ostatnich kilkuset lat było strategią zmierzającą do wzmacniania jej bezpieczeństwa poprzez tworzenie bufora odgradzającego od zewnętrznych zagrożeń (zob. Kissinger 2017: 53-62). Natomiast z zewnątrz taka strategia postrzegana była jako czysty imperializm i rodziła odruchy obronne w najbliższym sąsiedztwie. Wracając do sytuacji po zimnej wojnie i konkretnych zastrzeżeń Moskwy w kontekście sytuacji na Ukrainie – na Kremlu stawiano zarzuty nadmiernego zainteresowania *NATO* Ukrainą i aktywności Stanów Zjednoczonych w tym państwie, np. w postaci wspierania szkolenia armii ukraińskiej. Obawy Rosji uległy zwielokrotnieniu po wspomnianym wcześniej szczycie *NATO* z 2008 r. Hipotetycznie rzecz ujmując, obecność obu państw w sojuszu umożliwiłaby mu wyraźną supremację na Morzu Czarnym i ograniczyłaby pole manewru rosyjskiej Floty Czarnomorskiej. Wypada jednak przypomnieć, że obietnica przyjęcia Gruzji i Ukrainy do *NATO* nie posiadała żadnego skonkretyzowanego scenariusza, pozostając *de facto* w zawieszeniu, a to przede wszystkim za sprawą Niemiec i Francji, które na bukaresztańskim szczycie sojuszu „rozwodniły” te zapowiedzi. Trudno przy tym uwierzyć, aby doświadczona dyplomacja rosyjska nie była świadoma nikłego prawdopodobieństwa rozszerzenia *NATO* o oba państwa. Stąd też doszukując się faktycznych przyczyn rosyjskiej inwazji w lutym 2022 r. można zaryzykować tezę, że chodziło nie tyle o obawę przed przyjęciem Ukrainy do *NATO* (udaremnienie

tego można było uznać za plan minimum Rosji), co raczej dalekosiężne założenie, że utrzymanie przez Rosję statusu mocarstwa wymaga zatrzymania Ukrainy w jej strefie wpływów. Kuszący potencjał terytorialny, ludnościowy czy surowcowy, w tym metale rzadkie we wschodniej części kraju, łączył się tu z argumentami przytaczanymi przez prezydenta Putina o etnicznej i historycznej bliskości Rosjan i Ukraińców (*Статья* 2021).

Od czasu aneksji Półwyspu Krymskiego oraz rozpętania walk w Donbasie w 2014 r. do wybuchu pełnoskalowej wojny w 2022 r. utrzymywał się stan permanentnego napięcia w stosunkach rosyjsko-ukraińskich. W lutym 2022 r., przed wybuchem konfliktu można było jeszcze żywić nadzieję, że gromadzenie się wojsk rosyjskich przy granicy z Ukrainą stanowi jedynie element taktyki negocjacyjnej i próbę wywarcia nacisku na Ukrainę w celu uzyskania ustępstw politycznych. Jednak eksperci wojskowi nie pozostawiali wątpliwości, że charakter rosyjskich działań oznacza jednoznaczne przygotowanie do inwazji (Sabbagh, 2022).

24 lutego 2022 r. rozpoczął się ostrzał raketowy i artyleryjski, a wojska rosyjskie wkroczyły na Ukrainę. Zaledwie trzy dni później, tj. 27 lutego 2022 r. kanclerz Olaf Scholz wygłosił swoje słynne przemówienie zapowiadające fundamentalny przełom w niemieckiej polityce zagranicznej, znany pod hasłem *Zeitenwende*. W zapowiedzi kanclerza można było wyłonić kilka punktów określających cele Niemiec w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej. Należały do nich: wsparcie dla Ukrainy włącznie z dostawami broni (na tym etapie jeszcze bez bliższych szczegółów); wzmocnienie presji sankcyjnej na Rosję w celu skłonienia jej do zaniechania działań militarnych; zapobiegnięcie rozprzestrzenieniu się konfliktu na inne państwa; potwierdzenie gwarancji sojusznicych w ramach NATO; zapowiedź wzrostu wydatków na zbrojenia włącznie ze stworzeniem puli nadzwyczajnych środków (*Sondervermögen*) w wysokości 100 mld euro w nadchodzących latach; poprawa koherentności polityki zagranicznej UE, która powinna być główną zbiorową platformą relacji z Rosją (*Regierungserklärung* 2022).

Wydarzenia te stały się także katalizatorem prac nad strategią bezpieczeństwa RFN, która znalazła swą zapowiedź jeszcze w umowie koalicyjnej SPD, Zielonych i FDP (*Mehr Fortschritt*: 144). Ministerstwo obrony informowało na swoich stronach internetowych, że w tym dokumencie potwierdzona zostanie trwałość euroatlantyckiego kursu RFN i oparcie bezpieczeństwa narodowego na obecności w NATO i UE. W debacie na temat planowanej strategii bezpieczeństwa Niemiec pojawiały się wątki dotyczące wzmocnienia wschodniej flanki NATO, jak np. w przemówieniu ówczesnej minister obrony Christine Lambrecht z 12 września 2022 r., wygłoszonym w Niemieckim Towarzystwie Polityki Zagranicznej (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*). Przytoczy-

ła ona także zapowiedzi wyasygnowania 100 mld euro na obronność, zawarte w przytaczanym wcześniej przemówieniu Olafa Scholza. Potwierdziła postulat wzmocnienia europejskiego filara NATO, zakładając możliwość mniejszego zaangażowania się w przyszłości Stanów Zjednoczonych w sprawy europejskie (*Grundsatzrede* 2022). W innych gremiach i warsztatach eksperckich poszukiwano także odpowiedzi na pytanie, jaka winna być interpretacja nadchodzącej *Zeitenwende*. Można przyjąć, że oznaczała ona zapowiedź zmiany paradygmatu definiowania bezpieczeństwa Niemiec przy założeniu, że bezpieczeństwo nie może sprowadzać się tylko do ograniczania międzynarodowych kryzysów i konfliktów w sąsiedztwie UE, lecz wymaga uświadomienia sobie, że sama Europa nie jest wolna od zagrożeń. Zaczął rysować się konsens, że konieczne jest wzmocnienie niemieckich sił zbrojnych pod kątem ich efektywności, interoperacyjności czy zdolności do szybkiego reagowania. Podkreślano, że wzrosło znaczenie i odpowiedzialność Niemiec w NATO i UE jako kluczowego centrum logistycznego sił sojuszniczych. Istotny akcent położono na potrzebę odpowiedniej komunikacji strategicznej z sojusznikami i partnerami na rzecz umacniania wiodącej roli Niemiec w Europie w kontekście *Zeitenwende* (*Nationale Sicherheitsstrategie* 2022).

Debata dotycząca narodowej strategii bezpieczeństwa objęła także aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego. Na jednym ze spotkań ze środowiskami biznesowymi minister spraw zagranicznych Annalena Baerbock 6 września 2022 r. podkreśliła potrzebę poprawy ekonomicznej odporności Niemiec i uniezależnienia się od państw niewiarygodnych jako partnerów gospodarczych. Według jej danych, po wybuchu wojny wycofało się z Rosji ok. 600 niemieckich przedsiębiorstw. Odpierała jednocześnie zarzuty o zbyt powolne odchodzenie od importu rosyjskich surowców, argumentując że Niemcy nie mogą zrezygnować z nich z dnia na dzień (*Rede der Bundesministerin* 2022). Z kolei w komentarzach nad strategią bezpieczeństwa zwracano także uwagę na oczekiwania sojusznicze dotyczące jasnej definicji *Zeitenwende*, szczególnie ze strony Waszyngtonu, w kontekście nie tylko europejskim, ale obejmującym także rywalizację z Chinami. Nie były bowiem sekretem różnice zdań w gronie partii koalicyjnych w ocenie inwestycji chińskich w Niemczech. Spore kontrowersje wzbudziło m.in. przeforsowanie przez kanclerza zakupu przez chiński koncern *Cosco* udziałów w terminalu przeładunkowym w porcie w Hamburgu. Zastrzeżenia partnerów koalicyjnych doprowadziły do tego, że inwestycja doszła do skutku w formie ograniczonej w porównaniu z pierwotnymi planami. Kolejne sporne kwestie dotyczyły ułatwień w eksporcie broni przez Niemcy, za czym miała optować minister obrony Christine Lambrecht z *SPD* wbrew Zielonym, jak również ewentualnego zapisania w Narodowej Strategii Bez-

pieczeństwa ustalonego w ramach NATO celu wydatków na rzecz obronności w wysokości 2% PKB (Krüger 2023). Przygotowanie Strategii planowano na pierwszy rok rządów Scholza, jednak spory o jej kształt, zwłaszcza pomiędzy Urzędem Kanclerskim a *Auswärtiges Amt*, spowodowały przesunięcie terminu jej ogłoszenia (Vates 2023).

Wydaje się, że w szerszym odbiorze *Zeitenwende* zaczęto interpretować przede wszystkim w kontekście wzmocnienia zasobów wojskowych RFN. W analizach na ten temat wiele miejsca poświęcano najbardziej jaskrawym niedociągnięciom niemieckich sił zbrojnych. Od lat bowiem utyskiwano na niedofinansowanie *Bundeswehry*, co należało uznać za efekt swoistej dywidendy pokoju, jaka nastąpiła po zakończeniu zimnej wojny. Istotną bolączką był także niewłaściwy rozkład wydatków w ramach resortu obrony, większość pochłaniały bowiem koszty osobowe i bieżące funkcjonowanie *Bundeswehry*, zaś stosunkowo niewielkie zasoby pozostawały na uzbrojenie. Niemcom daleko było również do wypełnienia natowskiego planu wydatków 2% PKB. Zapowiedziane nadzwyczajne wydatki w wysokości 100 mld euro otwierały natomiast szansę na wzmocnienie sektora zbrojeń. Zakładano jednak potrzebę uwzględnienia poziomu inflacji w wydatkach obronnych, zjawisko to bowiem nie pozostawało bez wpływu na sektor zbrojeniowy. Ponadto decyzje o zakupach uzbrojenia za granicą, jak np. w przypadku systemów obrony przeciwrakietowej czy samolotów F-35, powinny uwzględniać partycypację rodzimego przemysłu zbrojeniowego. Wśród najważniejszych rekomendacji eksperci wskazywali stałe podnoszenie wydatków na obronność w ramach rocznych budżetów (niezależnie od zapowiadanych 100 mld euro), które powinny pokrywać koszty krótko- i średnioterminowych projektów, zaś te dalekosiężne powinny być finansowane z zapowiedzianej nadzwyczajnej puli 100 mld euro (Mölling, Schütz 2022).

Zapowiedzi finansowego wzmocnienia sektora zbrojeniowego zostały zwieńczone uchwaleniem ustawy o finansowaniu *Bundeswehry* oraz utworzeniu „nadzwyczajnych środków *Bundeswehry*” i o zmianie federalnego prawa budżetowego z 1 lipca 2022 r. Ustanowiła ona wspomniane zasoby nadzwyczajne (*Sondervermögen*), które miały zasilić wydatki na obronność w celu osiągnięcia natowskiego pułapu 2% PKB (*Gesetz zur Finanzierung* 2022). Natomiast z końcem 2022 r. został uchwalony budżet federalny na 2023 r. Przewidziano w nim łączne wydatki w wysokości 476,29 mld euro. Na drugim miejscu pod względem wielkości przewidzianych wydatków, za Ministerstwem Pracy i Spraw Społecznych, które uzyskało 166,229 mld euro, tj. prawie 39% budżetu znalazł się resort obrony. Na Ministerstwo Obrony przewidziano 50,117 mld euro, co stanowiło 10,52% budżetu. Co ciekawe, oznaczało to spadek wydatków w porównaniu z 2022 r. o 287 mln euro, jednak – jak zakładano – ów

spadek miały rekompensować wydatki w ramach *Sondervermögen* (*Gesetz über die Feststellung* 2022).

Mimo szumnych zapowiedzi, na przełomie lat 2022/2023 w niemieckiej debacie publicznej obecne były wciąż krytyczne opinie na temat stanu sił zbrojnych. Wyrażano przekonanie, że jednorazowa kwota 100 mld euro jest zbyt mała, aby w pełni nadrobić wieloletnie zaniedbania w uzbrojeniu *Bundeswehry*. Deficytowe obszary dotyczyły w szczególności ciężkich śmigłowców transportowych, myśliwców, okrętów, jak również wyposażenia ochronnego, łączności radiowej czy amunicji – jej zapasy (w przypadku konfliktu zbrojnego) szacowano na kilka dni, zamiast trzydziestu, zalecanych według standardów *NATO*. Posłowie opozycji narzekali ponadto na utrudnianie im dostępu do informacji w sprawach dotyczących uzbrojenia. Ekspertki nie mieli wątpliwości, że nakłady na siły zbrojne muszą bez zbędnej zwłoki wzrosnąć, zaś przy planowaniu należy mieć na względzie ograniczone możliwości sektora zbrojeniowego w zakresie tempa realizacji zamówień (Metzger 2022).

Uwagi końcowe

Podejmując próbę określenia, jakie treści kryją się za hasłem *Zeitenwende*, można zauważyć, że w jego interpretacji możliwy jest różny rozkład akcentów. Można przyjąć ogólne, ramowe założenie, że *Zeitenwende* stanowi przełomową zmianę w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Obejmuje problemy związane z polityką zagraniczną, reformę sektora bezpieczeństwa i obrony, ale i taką sferę jak polityka ekonomiczna, zwłaszcza energetyczna.

W sferze politycznej *Zeitenwende* w wersji ambitniejszej powinna prowadzić do przyjmowania większej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. W węższym znaczeniu może natomiast oznaczać definitywne zerwanie z traktowaniem Rosji jako partnera w rozwiązywaniu problemów międzynarodowego bezpieczeństwa i utrwalenie jej wizerunku jako państwa destabilizującego porządek światowy. Będzie to zapewne proces stopniowy z trudnym do przewidzenia rezultatem. Pewnym jego probierzem może być stosunek Berlina do konfliktu na Ukrainie i wspierania jej sprzętem wojskowym. Dotychczasowa debata na niemieckiej scenie politycznej w tej sprawie wskazuje, że wśród partii koalicyjnych do zwolenników takiego rozwiązania należą przede wszystkim *FDP* i Sojusz '90/Zieloni – czyli dwa mniejsze ogniwa koalicji. Jeśli z kolei oceniać stanowiska partii opozycyjnych, to wśród chadeków dominują postawy proukraińskie, natomiast *AfD* i Lewica są przeciwne dostawom broni dla Ukrainy, aczkolwiek sama ocena konfliktu z ich strony jest już

mniej jednoznaczna. Można zauważyć, że w oficjalnej narracji obu partii pojawiało się wprawdzie potępienie rosyjskiej inwazji na Ukrainę, ale połączone z usprawiedliwianiem działań Rosji jako odpowiedzi na rozszerzenie NATO.

W niemieckim myśleniu geopolitycznym, zwłaszcza w pierwszych miesiącach wojny, wydawało się być obecne przekonanie, że prędzej czy później musi nastąpić pokojowe uregulowanie relacji z Rosją. Tego rodzaju kalkulacje były niewątpliwie przyczyną – przynajmniej początkowo – bardzo ostrożnego, umiarkowanego poparcia dla Ukrainy zakładającego, że Ukraina nie może przegrać, ale nie może nastąpić także nadmierne osłabienie Rosji, mogące uruchomić procesy destabilizacji (a może nawet rozpadu) Federacji Rosyjskiej, co stanowiłoby scenariusz bardzo niebezpieczny dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Na płaszczyźnie militarnej *Zeitenwende* wydaje się łatwiejsza do zdefiniowania – oznacza proces modernizacji *Bundeswehry* z wykorzystaniem zarówno corocznych budżetów, jak i środków nadzwyczajnych (*Sondervermögen*), tj. zapowiadanych 100 mld euro. Głosy ekspertów jednak wskazują, że modernizacja sił zbrojnych będzie ogromnym wyzwaniem, wymagającym nie tylko ogromnych nakładów finansowych, ale także rozsądnego planowania i gospodarowania środkami. Jeszcze na początku 2023 r. eksponowano liczne zaniedbania i bardzo powolne tempo konceptualizacji modernizacji niemieckich sił zbrojnych. Takie oceny przyczyniły się zapewne do ustąpienia minister obrony Christine Lambrecht na początku 2023 r. i objęcie tej funkcji przez Borisa Pistoriusa. Należy jednocześnie zaznaczyć, że Niemcy potrafiły zdobyć się na odejście od dotychczasowej tradycyjnej kultury powściągliwości, co przejawiało się decyzją o wysłaniu Ukrainie czternastu czołgów *Leopard-2*, ogłoszoną 25 stycznia 2023 r. Była ona poprzedzona silnymi naciskami ze strony sojuszników i intensywnymi sporami w łonie koalicji. Dwa mniejsze jej ogniwa, czyli Zieloni i *FDP*, opowiadały się za wsparciem wojskowym i wysłaniem czołgów dla sił zbrojnych Ukrainy, natomiast wśród socjaldemokratów sprawa ta długo budziła opory. Ostatecznie decyzję w tej sprawie bez wątpienia ułatwiła amerykańska zapowiedź wsparcia Ukrainy liczbą trzydziestu jeden czołgów Abrams. Pozwoliło to ubrać tę decyzję w szaty wspólnego działania sojuszniczego. Jak można było się spodziewać, postanowienie o wysłaniu czołgów zyskało aprobatę opozycyjnej chadecji, a potępienie ze strony *AfD* i Lewicy (*Panzerlieferungen 2023*; zob. także debatę w *Bundestagu: Plenarprotokoll 2009: 9411-9428*). W uzupełnieniu tego wątku można przytoczyć wyniki ankiety wśród zwolenników poszczególnych partii, określające ich stanowiska w sprawie wysłania niemieckich czołgów na Ukrainę. Najwięcej zwolenników takiego rozwiązania było wśród Zielonych (75%), następnie chadeków (64%), *SPD* (61%), *FDP* (55%), Lewicy (31%) i *AfD* (zaledwie 6%) (*Umfrage 2023*).

Z kolei w sferze ekonomicznej *Zeitenwende* następuje w stosunkowo szybkim tempie. Przejawia się ograniczeniem stosunków gospodarczych i finansowych z Rosją. Najbardziej spektakularny element tego procesu polega na relatywnie szybkim przerwaniu importu surowców z Rosji – dostawcy, który według Berlina okazał się partnerem niewiarygodnym i destrukcyjnym dla ładu międzynarodowego. Niemcy podjęły działania zmierzające do dywersyfikacji kierunków importu surowców, oddając do użytku terminal do skroplonego gazu LNG w Wilhelmshaven (Connolly 2022).

Nieco zachowawcza w pierwszych miesiącach konfliktu postawa Niemiec podyktowana była bez wątpienia tradycyjną dla Berlina obawą przed antagonizowaniem Rosji, eskalacją i rozprzestrzenieniem się konfliktu. Do tego dochodzą doświadczenia niedawnej bliskiej współpracy energetycznej i – jak się wydaje – wyższy poziom akceptacji dla rosyjskich argumentów geopolitycznych. Istotną rolę odgrywa świadomość, że Rosja będzie wciąż obecna w przestrzeni euroazjatyckiej i ostatecznie UE stanie przed koniecznością uregulowania i ustabilizowania relacji z nią. Trudno odmówić logiki takiemu stanowisku, jednocześnie jednak nie można odmówić Ukrainie prawa do samodzielnego kształtowania własnej przyszłości. Pogodzenie tych perspektyw jest wyjątkowo trudnym zadaniem.

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, że wszechstronna analiza konfliktu rosyjsko-ukraińskiego wymagałaby ujęcia w szerszym kontekście, który wykracza poza ramy niniejszego artykułu – uwzględnienia roli Chin i sporu o Tajwan (tym samym potencjalnej współpracy chińsko-rosyjskiej), czynników personalnych (jak choćby stan zdrowia czy temperament najważniejszych przywódców politycznych) czy specyfiki systemów politycznych. Otwartą kwestią pozostaje także tempo i zakres niemieckiej *Zeitenwende*, ale wydaje się, że Berlin uczynił poważny krok w kierunku przejmowania większej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego. W przypadku sukcesu *Zeitenwende* Niemcy, które są trwale przywiązane do euroatlantyckiego kursu w polityce zagranicznej, mogą w przyszłości stać się istotnym podmiotem wspierającym stabilizację europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa.

Bibliografia

- Bucarest Summit Declaration*, 3.04.2008, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm (dostęp: 25.02.2023).
- Connolly K. (2022), *Germany completes construction of its first floating LNG terminal*, "The Guardian" 15.11.2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/15/germany-completes-construction-floating-lng-terminal-liquefied-natural-gas-energy> (dostęp: 15.03.2023).

- Victor Juschtschenko (09.03.2005), <https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/juschtschenko/juschtschenko-196886>.
- Eichhorn M. (2018), *Kein Käse für Kaliningrad*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 5.02.2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ostdeutsche-ministerpraesidenten-gegen-russland-sanktionen-15431130.html> (dostęp: 17.04.2023).
- Eisiges Treffen Merkels mit Medwedjew* (2008), „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 16.08.2008, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/kaukasus-konflikt-eisiges-treffen-merkels-mit-medwedjew-1677277.html> (dostęp: 18.03.2023).
- Entspannung mit Russland – Keine Verlängerung der Sanktionen gegen Russland* (2017), Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/95, 22.11.2017, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900095.pdf> (dostęp: 4.04.2023).
- Erler G. (2005), *Russland kommt. Putins Staat – der Kampf um Macht und Modernisierung*, Freiburg.
- von Fritsch R. (2022), *Quo vadis Rosjo? Spojrzenie ambasadora Niemiec*, Warszawa.
- Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP*, 11.11.2005, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/778548/262e947ed0871d9e14c68e682188dffe/koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (dostęp: 6.06.2023)
- Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr” und zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung*, 1.07.2022, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 23, 6.07.2022.
- Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023)*, vom 19. Dezember 2023, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 54, 23.12.2022.
- Grundsatzrede von Verteidigungsministerin Christine Lambrecht mit Podiumsdiskussion*, 12.09.2022, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, <https://dgap.org/de/veranstaltungen/grundsatzrede-von-verteidigungsministerin-christine-lambrecht-mit-podiumsdiskussion> (dostęp: 6.05.2023).
- Juschtschenko dankt Deutschland für Beistand in Staatskrise* (2005), „Der Spiegel” 9.03.2005, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rede-im-bundestag-juschtschenko-dankt-deutschland-fuer-beistand-in-staatskrise-a-345561.html> (dostęp: 11.03.2023).
- Kissinger H. (2017), *Porządek światowy*, Wołowiec.
- Kiwerska J. (2017), *Partnerstwo w przywództwie? Stany Zjednoczone i Niemcy (1989-2016). Perspektywa polska*, Poznań.
- Köhler empfängt Juschtschenko* (2005), „Der Tagesspiegel”, 8.03.2005, <https://www.tagesspiegel.de/politik/kohler-empfangt-juschtschenko-1200679.html> (dostęp: 16.04.2023).
- Kosman M. M. (2013), *Polityka RFN wobec ZSRR/Rosji w latach 1989-2009*, Bydgoszcz.
- Koszel B. (2008), *Polska i Niemcy a europejskie aspiracje Ukrainy*, „Przegląd Zachodni” nr 1.
- Koszel B. (2019), *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań.
- Krüger P.-A., Richter N., Roßbach H. (2023), *Die Verbündeten werden langsam ungeduldig*, „Süddeutsche Zeitung”, 3.01.2023, <https://www.sueddeutsche.de/politik/deutschland-nationale-sicherheitsstrategie-usa-ampelkoalition-1.5726333> (dostęp: 6.05.2023).
- Lang K.-O., Westphal K. (2016), *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und Wirtschaftlichen Einordnung*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, Dezember.
- Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und die FDP*, 2021, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (dostęp: 6.06.2023).
- Metzger N., *Bundeswehr bei Ausrüstung weiter blank* (2022), *zdfheute*, 23.11.2022, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/bundeswehr-zeitenwende-sondervermoegen-munition-ukraine-krieg-100.html> (dostęp: 19.04.2023).

- Mölling Ch., Schütz T., *Zeitenwende in der Verteidigungspolitik. Bundeswehr-Sondervermögen effektiv und nachhaltig ausgeben* (2022), Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP Policy Brief, Nr. 16, Mai.
- Nationale Sicherheitsstrategie: Gesellschaftliche Resilienz im Fokus*, 26.10.2022, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/nationale-sicherheitsstrategie-gesellschaftliche-resilienz-fokus-5514816>.
- Panzerlieferungen sind weiterer Tabubruch. Pressemitteilung von Amira Mohamed Ali, Dietmar Bartsch* (2023), Die Linke, 25.01.2023, <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/panzerlieferungen-sind-weiterer-tabubruch/> (dostęp: 3.05.2023).
- Plenarprotokoll 20/79, Stenografischer Bericht, 79. Sitzung* (2023), Deutscher Bundestag, Berlin 19.01.2023, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20079.pdf#P.9411> (dostęp: 14.05.2023).
- Putin's famous Munich speech 2007*, <https://www.youtube.com/watch?v=hQ58Yv6kP44> (dostęp: 11.05.2023).
- Rahr A. (2008), *Russland gibt Gas. Die Rückkehr einer Weltmacht*, München.
- Rahr A. (2009), *Putin nach Putin. Das kapitalistische Rußland am Beginn einer neuen Weltordnung*, Wien.
- Rechte wahren, Werte verteidigen, Dialog führen – zehn Vorschläge für die Zusammenarbeit mit Russland. Beschluss des 69. Ord. Bundesparteitags der FDP, Berlin, 12 bis 13. Mai 2018*, <https://www.fdp.de/beschluss/beschluss-des-69-ord-bundesparteitages-recht-wahren-werte-verteidigen-dialog-fuehren-zehn> (dostęp: 18.04.2023).
- Rede der Bundesministerin des Auswärtigen, Annalena Baerbock, beim Wirtschaftstag der Konferenz der Leitungen deutscher Auslandsvertretungen am 6. September 2022 in Berlin*, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 110-4, 10.09.2022.
- Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (dostęp: 2.05.2023).
- Sabbagh D. (2022), *Harsh conditions mean Russian troops near Ukraine will need to be moved soon*, „The Guardian”, 23.02.2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/23/harsh-conditions-mean-russian-troops-near-ukraine-will-need-to-be-moved-soon> (dostęp: 6.06.2023).
- Schulze P. (2007), *Russlands Rückkehr als Machtfigur der europäischen und internationalen Politik*, „Internationale Politik und Gesellschaft” Nr. 3.
- Singhofen S. C., *Die Zukunft der deutsch-russischen Beziehungen. Gibt es eine Alternative zur Strategischen Partnerschaft?* (2006), Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20, Oktober.
- Timeline – EU restrictive measures against Russia over Ukraine*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.
- Timmermann H. (2007), *Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext*, „Internationale Politik und Gesellschaft” Nr. 1.
- Umfrage zur Lieferung von Kampfpanzern an die Ukraine nach Parteien 2023*, 5.05.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1360764/umfrage/lieferung-von-kampfpanzern-an-die-ukraine-nach-parteien/> (dostęp: 14.05.2023).
- Umgang mit Russland – Zehn Handlungsempfehlungen. Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik unter der Leitung von Oderich Kiesewetter MdB sowie des CDU-Bundesfachausschusses Europapolitik unter der Leitung von Elmar Brok MdEP vom 16. November 2015*, https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/151116-eu-russland-beziehungen.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=3365.
- Vates D. (2023), *Wie die Bundesregierung über die nationale Sicherheitsstrategie streitet*, 10.02.2023, RedaktionsNetzwerk Deutschland, <https://www.rnd.de/politik/nationale-sicherheitsstrategie->

bundesregierung-streitet-um-verteidigung-und-katastrophenschutz-OQ6MT5RYY5EJFC-5QJOUZSC5JA.html (dostęp: 22.03.2023).

Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009.

Wir stehen ein für Frieden und Menschenrechte, <https://www.gruene.de/themen/gruene-themen-von-a-bis-z/wir-stehen-ein-fuer-frieden-und-menschenrechte.html> (dostęp: 10.05.2023).

Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland (2017), SPD, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf (dostęp: 13.04.2023).

Статья Владимира Путина „об историческом единстве Русских и Украинцев”, 12.06.2021, <https://www.prlib.ru/statya-vladimira-putina-ob-istoricheskom-edinstve-russkih-i-ukraincev> (dostęp: 12.05.2023).

Dr hab. Michał M. Kosman, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (m.kosman@ukw.edu.pl)

Słowa kluczowe: konflikt rosyjsko-ukraiński, aneksja Krymu, Niemcy, *Zeitenwende*

Keywords: Russian-Ukrainian conflict, annexation of Crimea, Germany, *Zeitenwende*

ABSTRACT

*The aim of the article is to provide an overview of Germany's post-Cold War policy towards Russia, especially in the context of such epoch-making political events in Ukraine as the Orange Revolution, the Russian annexation of Crimea and the conflict in eastern Ukraine, and Russia's February 2022 invasion of Ukraine, as well as the accompanying announcements of a breakthrough in German foreign and security policy under the *Zeitenwende* banner.*

Therefore, the following research hypothesis can be put forward: Russian military actions against Ukraine in 2022 appear to mark a turning point in German policy towards Russia that signifies a major divergence from the German perception of Russia as a link promoting the stability of the global environment. They also portend a potential bigger turn in German foreign policy toward assuming more responsibility for international security matters. Although Russia's image in Germany had been undergoing gradual changes in the previous years, the new phase of the conflict (since February 2022) radically accelerated this process.

The monographic method was used in the preparation of the article, which allowed for discussion of the facts cited, including their cause and effect sequence, and this in turn facilitated an analysis of the key aspects of the evolution of German policy towards Russia. Content analysis method was also employed to examine program documents, statements, selected legislative acts and studies.

KRZYSZTOF GARCZEWSKI
Bydgoszcz
ORCID: 0000-0003-4984-1209

W cieniu historii

Polska, Niemcy i rosyjska wojna przeciwko Ukrainie¹

Wprowadzenie

Głównym celem autora artykułu jest przeanalizowanie miejsca oraz roli historii w działaniach Polski oraz Niemiec w sferze polityki wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie i jej przebiegu w pierwszych miesiącach tego konfliktu w 2022 r. W tekście skoncentrowano się na wybranych elementach polskiej i niemieckiej polityki wschodniej zarówno w ujęciu historycznym, jak i współczesnym, zwrócono przy tym uwagę na związek między rolą odgrywaną przez przeszłość we współczesnym dyskursie publicznym a polityką wschodnią i europejską. Artykuł opiera się na założeniu, iż wspomniane elementy działają na zasadzie systemu naczyń połączonych, oddziałując wzajemnie na siebie, co w ostatnich latach przynosiło poważne konsekwencje. Na tej sytuacji skorzystała przede wszystkim Federacja Rosyjska, wykorzystując w skrajnie zmanipulowany sposób historię w bieżących działaniach, wymierzonych zarówno w Ukrainę, jak i inne państwa europejskie.

Rosyjskie manipulacje historyczne stanowią poważne wyzwanie zarówno dla polskiej, jak i niemieckiej polityki wschodniej, której korzenie również osadzone są w najnowszej historii obu państw. Charakterystyczne jest w tym kontekście odwoływanie się przez kanclerza Niemiec Olafa Scholza we współczesnej polityce do historycznych korzeni zachodnioniemieckiej *Ostpolitik*,

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt. *Deutsche und polnische Ostpolitik – Geschichte und Gegenwart*, realizowanego przez autora w 2022 r. w Deutsches Polen-Institut Darmstadt.

sięgających lat 60. i 70. ubiegłego wieku. W badanym okresie odgrywało to również niebagatelną rolę zarówno w działaniach Niemiec wobec Rosji, Ukrainy, jak i całego obszaru Europy Wschodniej. Z drugiej strony istotne wydaje się spojrzenie na niemiecką aktywność w tym regionie w kontekście tzw. polityki „samoograniczania się” (niem. *Selbstbeschränkung*) na arenie międzynarodowej, co ma wynikać także z przesłanek historycznych. Z kolei współczesna aktywność Polski w polityce wschodniej oparta jest w dużej mierze na negatywnych dwudziestowiecznych doświadczeniach, związanych przede wszystkim z konsekwencją ludobójczych działań III Rzeszy i Związku Radzieckiego. W tym kontekście podobną funkcję pełni historia dla Ukrainy, która po uzyskaniu niepodległości na początku lat 90. XX w. musiała się zmierzyć z licznymi zaszłościami historycznymi, co odbijało się później negatywnie zarówno na relacjach wewnętrznych, jak i międzynarodowych. W tekście ukazano również związek między historią a polityką, w szczególności w kontekście wykorzystywania przez Federację Rosyjską tzw. „narzędzi historycznych” w działaniach hybrydowych wymierzonych w Polskę, Niemcy, Ukrainę oraz inne demokratyczne państwa europejskie, w celu osiągnięcia przez Moskwę założonych wcześniej celów, do których należy m.in. doprowadzanie do trwałych podziałów między poszczególnymi państwami Starego Kontynentu.

Aby rozwiązać główny problem badawczy, w tekście wykorzystano metodę historyczną, dzięki której zwrócono uwagę na główne przesłanki historyczne leżące u podstaw współczesnych działań Polski i Niemiec w regionie Europy Wschodniej. Sięgnięto też do metody porównawczej, z której pomocą opisano m.in. główne elementy niemieckiej i polskiej polityki wschodniej w kontekście historycznym oraz współczesnym, zwracając przy tym uwagę na istniejące różnice oraz podobieństwa. W tekście zastosowano ponadto analizę dyskursu do zbadania wybranych wypowiedzi polityków i innych przedstawicieli życia publicznego w Polsce oraz w Niemczech, związanych z historią i polityką wschodnią. Wykorzystano również elementy analizy procesu decyzyjnego, związanego z problematyką pamięci historycznej, polityki wschodniej, jak również polityki europejskiej.

Historyczne przesłanki niemieckiej *Ostpolitik*

Korzenie *Ostpolitik*, na której swoje późniejsze działania oparły zjednoczone w 1990 r. Niemcy, sięgają przełomu lat 60. i 70. ubiegłego wieku. Wówczas tworzyły się podwaliny polityki wschodniej Republiki Federalnej Niemiec, zapoczątkowane przez pełniące od 1969 r. funkcję kanclerza Willy’ego Brandta

oraz jednego z jego najbliższych współpracowników – Egon Bahr, uważanego za architekta ówczesnej niemieckiej *Ostpolitik*. Bahr w 1969 r. objął funkcję sekretarza stanu w Urzędzie Kanclerskim, później był ministrem ds. specjalnych i ministrem współpracy gospodarczej. Pełnił również funkcję przewodniczącego Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), a w okresie rządów Brandta stworzył koncepcję „zmiany poprzez zbliżenie” (niem. *Wandel durch Annäherung*)². Jak zauważył Adam Krzemiński:

„Willy Brandt nie był w żadnym wypadku »kanclerzem kapitulantów«, gdy 7 grudnia 1970 r. (...) podpisywał w Warszawie traktat graniczny, a następnie klękał przed pomnikiem getta. W istocie otwierał nowy rozdział w relacjach polsko-niemieckich, a to dlatego, że ten akt opierał się na długim procesie publicznej debaty w zachodnich Niemczech o polsko-niemieckim sąsiedztwie w XX w. Kiedy zostawał kanclerzem w 1969 r., jego *Ostpolitik* nadal nie miała większości, ale gdy wygrywał przedterminowe wybory w 1972 r., jako swoje referendum za lub przeciw jego polityce, tę większość już miał” (Krzemiński 2020: 59).

Biorąc pod uwagę współczesne uwarunkowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, także w polityce wschodniej, pojawia się pytanie, w jaki sposób dwudziestowieczne doświadczenia tego państwa rzutują na ich współczesną postawę na arenie międzynarodowej, szczególnie w odniesieniu do reakcji na toczące się w różnych miejscach świata konflikty zbrojne? W dotychczasowym dyskursie na temat niemieckiej aktywności w polityce bezpieczeństwa, nierzadko podkreślało się m.in. rolę pamięci o zbrodniach III Rzeszy i odpowiedzialności za tragiczne wydarzenia II wojny światowej. Stworzony w RFN mechanizm tzw. samoograniczania się przez lata stanowił wytłumaczenie dla unikania zaangażowania militarnego *Bundeswehry*, a obawa przed możliwością ponownego odgrywania roli agresora w jakimkolwiek konflikcie, skutecznie hamowała wszelkie próby zmiany tego podejścia. Taka postawa wynikała zarówno z przesłanek wewnętrznych, jak i zewnętrznych, bowiem przez wiele lat również część państw nie chciała ponownego zwiększania zaangażowania i potencjału militarnego Niemiec, mniej lub bardziej otwarcie obawiając się „powtórki z historii”. Z drugiej strony nie brakowało również głosów krytykujących bierną postawę Niemiec w wielu konfliktowych sytuacjach.

Klasyyczny mechanizm samoograniczania się dominował w Niemczech do końca lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku, kiedy to żołnierze *Bundeswehry* po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej zostali wysłani za granicę, w ramach misji w Kosowie. Od tamtego czasu rozpoczął się proces

² Niemiecki polityk zmarł w sierpniu 2015 r. *Zmarł Egon Bahr, architekt polityki wschodniej*, „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki” 2015, nr 2, s. 61.

tw. normalizacji w niemieckiej polityce bezpieczeństwa, w efekcie którego wojska tego państwa wzięły później udział w misjach w różnych częściach świata, w tym m.in. w Afganistanie, Afryce Północnej czy na Bliskim Wschodzie. Przełom w niemieckiej polityce wschodniej nastąpił pod tym względem dopiero po niezgodnej z prawem międzynarodowym rosyjskiej aneksji Krymu, kiedy to na skutek podjętych w ramach NATO decyzji dotyczących wzmocnienia tzw. wschodniej flanki, Niemcy wysłały w marcu 2017 r. swoich żołnierzy na Litwę, obejmując jednocześnie dowództwo nad utworzonym tam kontyngentem (Manthey 2022). Decyzje podjęte wówczas przez NATO w sprawie tzw. wschodniej flanki były efektem coraz większych obaw o bezpieczeństwo, które pojawiły się w państwach bałtyckich po wydarzeniach na Ukrainie w 2014 r. (Lang 2020: 121-129). Od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zarówno sytuacja międzynarodowa, jak i uwarunkowania wewnętrzne po zachodniej stronie Odry istotnie się zmieniły. Mimo to, każda kolejna decyzja dotycząca udzielania innym państwom istotnej pomocy militarnej czy wysłania niemieckich żołnierzy poza granice państwa, wywoływała także później wewnętrzne i zewnętrzne dyskusje. Co do zasady Niemcy nie decydowały się przez lata na wysyłanie broni do obszarów objętych konfliktami zbrojnymi. Takie stanowisko niemiecki rząd federalny starał się również podtrzymać tuż po rosyjskiej agresji na Ukrainę w lutym 2022 r., co wywołało masową krytykę zarówno w Kijowie, jak i wśród zdecydowanej większości sojuszników, która w efekcie spowodowała zmianę decyzji Berlina w tym zakresie.

Dyskusja na temat konieczności militarnego wsparcia dla Ukrainy w obliczu narastającego zagrożenia ze strony Moskwy toczyła się w Niemczech również krótko przed rosyjskim atakiem na początku 2022 r. Niespełna dwa tygodnie przed rosyjską agresją Instytut Forsa przeprowadził sondaż, pytając, czy istnieją okoliczności, które uzasadniałyby niemieckie dostawy broni do obszarów wojennych lub innych regionów objętych kryzysem (IP-Forsa-Frage 2022: 5). Mimo istnienia coraz bardziej realnego już wówczas rosyjskiego zagrożenia wobec Ukrainy, jedynie co trzeci ankietowany (34%) odpowiedział wtedy twierdząco, natomiast blisko dwie trzecie badanych wyrażało sprzeciw wobec takiej możliwości (64%). Warto zauważyć, że szczególnie duża niechęć wobec wysyłania uzbrojenia w rejony wojen i innych konfliktów była widoczna wśród respondentów zamieszkujących wschodnią część Niemiec, gdzie taką opinię wyraziło aż 77% badanych, w porównaniu do 61% mieszkańców zachodnich krajów związkowych. Mniejszy opór w tym zakresie wyrażali młodszy ankietowani (59% wśród osób w wieku 30-44 lata i 51% wśród badanych w wieku 18-29 lat.) Ponadto uwagę zwracają duże różnice między zwolennikami poszczególnych partii politycznych. Największy opór przeciw wysyłaniu przez

Niemcy broni w rejonach objętych wojną czy innymi kryzysami prezentowali wówczas zwolennicy *Die Linke* (81% przeciw, przy 19% za) oraz *AfD* (78% przeciw, 22% za). Znacznie więcej przeciwników niż zwolenników udzielenia pomocy militarnej było też wśród wyborców *SPD*, Zielonych i *FDP*. Wyraźnie podzieleni w tej materii byli jedynie sympatycy współrządzącej do niedawna *CDU/CSU* (51% przeciw, 47% za) (Tamże)³.

Negatywne doświadczenia historyczne Niemiec w dalszym ciągu pojawiają się wśród argumentów przeciwko pośredniemu lub bezpośredniemu militar-nemu angażowaniu się w wojny, jednak w coraz mniejszym stopniu odpowiadają one rzeczywistości, czego potwierdzeniem jest sytuacja, w jakiej znalazły się Niemcy i cała Europa po rosyjskiej agresji na Ukrainę. W rezultacie, zarówno w samych Niemczech, jak i poza granicami państwa pojawia się coraz więcej głosów mówiących o zaniedbaniach i błędach popełnionych w niemieckiej polityce bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny oraz o konieczności dużo większego niż dotychczas zaangażowania zachodniego sąsiada Polski w tej sferze. Odejście od utartych schematów i przejście przez Berlin większej niż dotychczas odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy wydaje się w tej sytuacji konieczne i bezdyskusyjne (Mölling 2022: 71-76).

Między zmianą i kontynuacją – polityka wschodnia nowego rządu federalnego od 2021 r.

Pod koniec 2021 r., w cieniu wzrastających napięć w Europie Wschodniej, będących wynikiem coraz bardziej agresywnej postawy Rosji, w Niemczech powstał nowy rząd federalny złożony z przedstawicieli *SPD*, Zielonych i *FDP*. Kanclerzem został Olaf Scholz (*SPD*), natomiast ministrem spraw zagranicznych Annalena Baerbock (Zieloni). Wraz z utworzeniem pierwszej tego typu koalicji rządowej na szczeblu federalnym, w dyskursie publicznym pojawiło się wiele otwartych pytań o sposób prowadzenia polityki zagranicznej nowego niemieckiego gabinetu (Parkes 2022: 6-11), w tym również polityki wschodniej, w obliczu coraz poważniejszych napięć między Moskwą i państwami zachodnimi. Inne istotne wyzwanie dotyczyło też polityki wobec Chin (Lau 2022: 13-18). Olaf Scholz w wywiadzie dla niemieckiej telewizji publicznej *ARD* udzielonym 8 grudnia 2021 r., zapytany o działania, które podejmie w kontekście mających już wówczas miejsce poważnych napięć między Rosją i Ukrainą, przekonywał

³ Badanie przeprowadzono 8 lutego 2022 r. na 1003 osobach w Niemczech. Deklarowana tolerancja błędów wyniosła +/- 3 punkty procentowe.

o konieczności dalszego prowadzenia rozmów, zwracając jednocześnie uwagę na jasne stanowisko Zachodu przeciwko wszelkim siłowym próbom zmiany granic w Europie. Scholz zapewnił przy tym, że w przypadku zrealizowania się takiego scenariusza spotka się to z „jasnymi konsekwencjami” (*klare Konsequenzen*), (Rinke 2022: 58). Lider SPD powołał się wówczas także na politykę wschodnią prowadzoną w przeszłości przez dwóch innych socjaldemokratycznych kanclerzy: Willy’ego Brandta oraz Helmuta Schmidta, podkreślając ich rolę odegraną na rzecz polityki odprężenia, co jego zdaniem stanowiło też podstawę dla późniejszych przemian demokratycznych w wielu europejskich państwach (Tamże)⁴. Tym samym rozpoczynając swoje urzędowanie na stanowisku kanclerza, Scholz nawiązał bezpośrednio do polityki wschodniej dwóch socjaldemokratycznych poprzedników. Jednak tego typu analogie są również w Niemczech poddawane krytyce. Podważane są m.in. próby porównywania ówczesnych działań ZSRR w latach 70. i 80. na arenie międzynarodowej ze współczesną Rosją, która otwarcie i celowo dąży do siłowych zmian granic w Europie, czego potwierdzeniem była już wojna przeciwko Gruzji w sierpniu 2008 r., bezprawna aneksja Krymu w 2014 r. czy wcześniejsze określenie przez Putina upadku ZSRR mianem „największej katastrofy XX wieku”. Tak twierdzi m.in. Johann Wadephul, wiceprzewodniczący frakcji CDU/CSU, krytykując w tym kontekście stosowane przed SPD analogie słowami: „Kto dzisiaj mówi o polityce wschodniej, ten ulega iluzji” (Rinke 2022: 60). Brak konsekwencji w „nowej polityce wschodniej” zapowiedzianej na początku rządów przez kanclerza Scholza, był widoczny także w innych aspektach. Powołując się na spuściznę Schmidta, nie można bowiem także zapominać o jego twardej postawie w sprawie przeforsowania tzw. podwójnej decyzji NATO (*NATO-Doppelbeschluss*) jako reakcji na ówczesną konfrontacyjną postawę ZSRR, którą prezentował do końca pełnienia funkcji niemieckiego szefa rządu w 1982 r. i co w dłuższej perspektywie przyczyniło się także do zakończenia zimnej wojny. Ówczesne działania w obszarze polityki wschodniej nie polegały więc tylko na zabiegach na rzecz pokoju i odprężenia (niem. *Friedens- und Entspannungspo-*

⁴ „Ich will noch einmal erinnern an zwei sozialdemokratische Bundeskanzler – Willy Brandt und Helmut Schmidt, die mit der Ostpolitik und der Entspannungspolitik die Grundlage dafür gelegt haben, dass jetzt die Demokratie in vielen Ländern Europas möglich geworden ist, wo früher kommunistische Diktaturen waren, dass der Eiserne Vorhang verschwunden ist, dass wir alle gemeinsam in der EU zusammen sind“. W dyskursie na temat źródeł powojennej niemieckiej polityki wschodniej podkreśla się także rolę, jaką odegrały ówczesne relacje w sferze kultury między RFN i Polską. Zob. P. Zajas, *Aus der Vorgeschichte der Ostpolitik. Literaturtransfer zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen im kulturpolitischen Kontext (1960-1979)*, „Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung“, 2017, Heft 1, s. 70-98.

litik), lecz także na stosowaniu wobec ZSRR środków odstraszenia, co jednak nie zawsze jest przypomniane we współczesnym dyskursie nad dziedzictwem socjaldemokratycznej *Ostpolitik* (Lau 2021: 15).

Polityka wschodnia realizowana po 1990 r. przez przedstawicieli *SPD* ulegała na przestrzeni lat pewnej ewolucji. Dominowały w niej jednak elementy kontynuacji, natomiast zasadniczych korekt dokonywano w dużo mniejszym stopniu i najczęściej były one wprowadzane pod wpływem zewnętrznych czynników. Wraz z widocznym wzrostem zagrożenia dla Europy płynącego ze strony Rosji, *SPD* musiało sobie również radzić z coraz większym problemem wizerunkowym, przede wszystkim ze względu na bliskie od lat powiązania z Moskwą byłego kanclerza Gerharda Schrödera (1998-2005), jak również na przyjazną i otwartą politykę, jaką prowadził wobec Moskwy przez długi okres Frank-Walter Steinmeier. Socjaldemokratyczny polityk, który od marca 2017 r. sprawuje urząd prezydenta RFN, w latach 1999-2005 był szefem Urzędu Kanclerskiego Schrödera, natomiast w latach 2005-2009 i 2013-2017, a więc w okresie pierwszego i trzeciego rządu federalnego kanclerz Merkel, stał na czele niemieckiej dyplomacji. W dużej mierze współtworzył niemiecką politykę zagraniczną, przez lata optując przede wszystkim za budową gazociągów *Nord Stream* z Rosji do Niemiec (Tamże). Jeszcze w lutym 2021 r. bronił publicznie projektu *Nord Stream 2* jako „jednego z ostatnich mostów między Rosją i Europą”, który nie powinien być zrywany, przekonując jednocześnie, że Niemcy mają w ten sposób zadośćuczynić Rosji za krzywdy wyrządzone w okresie II wojny światowej (Raik 2021: 25). Po wybuchu wojny w 2022 r. przyznał się jednak publicznie do błędów popełnianych w dotychczasowej polityce wobec Rosji. Mimo to wcześniejsza postawa urzędującego prezydenta Niemiec wywoływała oburzenie m.in. na Ukrainie, która podczas tamtej wojny stała się ofiarą zarówno III Rzeszy, jak i Związku Radzieckiego i dla której budowa kilkadziesiąt lat później obu bałtyckich gazociągów oznaczała bezpośrednie zagrożenie, nie tylko dla bezpieczeństwa energetycznego. Strategicznych błędów popełnionych w dotychczasowej niemieckiej polityce wobec Rosji było jednak znacznie więcej. Należało do nich m.in. lekceważenie (niem. *Missachten*) geopolitycznych czynników obecnych w relacjach gospodarczych, zaniedbania w sferze militarnej, budowanie polityki na nieuzasadnionej optymistycznej wierze w skuteczność tzw. miękkich środków opartych na zaangażowaniu, współpracy i dialogu, jak również utrzymywanie przez wiele lat w polityce wschodniej uprzywilejowanych stosunków z Rosją, kosztem relacji ze środkowo- i wschodnioeuropejskimi partnerami (Tamże).

Bez wątplenia rosyjski atak na Ukrainę w 2022 r. stanowi kolejną cezurę nie tylko w dziejach Europy, ale i całego świata. Rozpoczęta przez Moskwę wojna

spowodowała również, że inne państwa zachodnie z dużo większym niż dotychczas zainteresowaniem i wrażliwością zaczęły wsłuchiwać się w głosy płynące od wschodnioeuropejskich partnerów, którzy już wielokrotnie wcześniej przestrzegali przed takim scenariuszem. Jak zauważył historyk Andrzej Chwalba:

„Przypominając własne dzieje, możemy ostatecznie rozbić zachodnie złudzenia, że niedemokratyczna Rosja jest wiarygodnym partnerem w polityce czy w handlu. Nie jest i zapewne szybko nie będzie, co mieszkańcy Europy Środkowo-Wschodniej przerabiali nie raz. Pytanie, czy Europejczycy bardziej spokojnych części naszego kontynentu chcą o tym wiedzieć” (Chwalba 2022: 33).

Jednocześnie w ramach dyskusji dotyczącej rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie pojawiło się także wiele analogii odwołujących się do historii. Ze względu na specyficzne uwarunkowania każdego konfliktu zbrojnego, trudno jednak oceniać tę agresję jedynie w takich kategoriach (Leonhard 2022: 3-12).

Historyczne przesłanki polskiej polityki wschodniej

Ze względu na uwarunkowania historyczne i geopolityczne polityka wschodnia odgrywa bardzo ważną rolę również w polityce zagranicznej Polski, przede wszystkim z perspektywy bezpieczeństwa państwa. Negatywne doświadczenia historyczne związane z dominującą pozycją carskiej Rosji, a później Związku Radzieckiego w Europie Wschodniej, jak również współczesna konfrontacyjna postawa Federacji Rosyjskiej, skłoniły Polskę do prowadzenia polityki opartej na stopniowym wzmacnianiu własnego bezpieczeństwa i poszukiwaniu sojuszy z innymi państwami regionu, które także w sposób pośredni lub bezpośredni odczuwały zagrożenie ze strony Moskwy. W tym kontekście kluczową rolę w polskiej polityce wschodniej odgrywa przede wszystkim rozwijanie partnerskich i dobrosąsiedzkich relacji z Ukrainą oraz państwami bałtyckimi. Polska jako pierwszy kraj na świecie uznała 2 grudnia 1991 r. niepodległość Ukrainy, a hasło „Nie ma wolnej Polski bez wolnej Ukrainy” stało się jednym z elementów polskiej racji stanu. W efekcie Polska od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia wspierała wszelkie przemiany społeczno-polityczne, które miały doprowadzić do umocnienia demokracji na Ukrainie i zbliżenia tego państwa do zjednoczonej Europy. Warszawa udzieliła m.in. silnego wsparcia politycznego podczas tzw. Pomarańczowej Rewolucji z lat 2004/2005, która wybuchła po sfałszowanych wyborach prezydenckich (Nowakowski, Urbanowicz, Przełomiec i in. 2005). Na skutek masowych protestów wybory wówczas powtórzono i na czele państwa stanął wywodzący się z „pomarańczowego” i prozachodnie-

go obozu politycznego Wiktor Juszczenko (Kappeler 2014: 282-333). Ówczesne wydarzenia na Ukrainie nastąpiły krótko po przystąpieniu Polski do UE, która wspierając silnie Kijów jednocześnie chciała odgrywać rolę pioniera w nowej Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (Lang 2004: 54).

Odmienne traktowano w tym czasie Ukrainę zarówno w Niemczech, jak i we Francji. Oba państwa były bowiem wówczas zainteresowane przede wszystkim dbaniem o podtrzymywanie jak najlepszych relacji z Rosją i nie podzielały polskiego punktu widzenia polityki wschodniej, opartej na ściślejszej kooperacji z Kijowem. W Berlinie uważano wprawdzie w tamtym okresie Ukrainę za ważnego partnera w Europie Wschodniej, który w dalszej perspektywie mógł stanowić dla niemieckich firm zaplecze produkcyjne i ważny rynek zbytu, jednak rząd federalny nie był zainteresowany pogłębianiem relacji politycznych z Kijowem ze względu na nieskrywane wtedy priorytetowe traktowanie Moskwy (Lindner 2004: 17 i nast.). W efekcie Niemcy otwarcie zrezygnowały z szerszego wsparcia politycznego Ukrainy, obawiając się pogorszenia stosunków z Moskwą, co z czasem spotykało się z coraz większą krytyką widoczną również w niemieckim dyskursie publicznym. Wstrzeźliwa polityka wobec Ukrainy i jednocześnie bezkrytyczne podejście ówczesnego kanclerza Schrödera do reżimu Putina wywoływały także coraz większe irytacje nad Wisłą (Kerski 2004: 63). Taka postawa zachodniego sąsiada Polski dominowała w dużej mierze także po powstaniu w 2005 r. kolejnego rządu federalnego i powołaniu nowego kanclerza, którym została wówczas Angela Merkel, pełniąc tę funkcję do grudnia 2021 r.

Kilka lat po Pomarańczowej Rewolucji Polska zainicjowała przy wsparciu Szwecji powstanie w 2009 r. Partnerstwa Wschodniego, które zostało skierowane m.in. do Ukrainy i miało stanowić filar wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (Törnquist-Plewa 2016: 203). Za pomocą tego projektu Warszawa starała się doprowadzić przede wszystkim do zbliżenia Ukrainy z UE, zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i społeczno-gospodarczej, próbując od początku przekonać partnerów zachodnioeuropejskich do nadania Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w UE. Podejmowane wówczas działania na rzecz zbliżenia Ukrainy do UE rozbudziły też duże oczekiwania wśród mieszkańców tego państwa (Zhadan 2016: 60-65). W tym samym czasie Rosja prowadziła jednak działania mające zapobiec integracji byłych republik radzieckich z UE, tworząc tzw. Euroazjatycką Unię Gospodarczą (Spahn 2015: 191-199). Jednak zarówno w Berlinie, jak i Paryżu podchodzono wówczas do polskiej propozycji z dużym dystansem, kontynuując wcześniejszą politykę w tym zakresie, co w praktyce uniemożliwiało Kijowowi szybsze zintegrowanie się z UE (Garczewski 2017: 87-105). W kolejnych latach Polska udzieliła Ukrainie bezwarunkowego wsparcia

podczas rosyjskich agresji w 2014 oraz w 2022 r. Niezwykłą solidarnością wobec ukraińskich uchodźców wykazało się również polskie społeczeństwo, które udzieliło pomocy milionom potrzebującym (Solecka 2022: 45-47; Zielonka 2022: 50-51). Dopiero po tych tragicznych dla Ukrainy wydarzeniach niemiecki rząd federalny wraz z pozostałymi państwami UE zgodził się podczas szczytu Rady Europejskiej 23 czerwca 2022 r. na nadanie zaatakowanemu cztery miesiące wcześniej przez Rosję państwu oraz sąsiedniej Mołdawii oficjalnego statusu kandydata do członkostwa w tej organizacji (Nieczypor, Całus 2022). W warunkach trwającej na pełną skalę rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie był to przede wszystkim symboliczny akt solidarności zjednoczonej Europy z Kijowem (Heinemann-Grüder 2022: 164-165).

Polska przez kilkanaście lat konsekwentnie dążyła do nadania Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w UE, co m.in. ze względu na wspomniany opór Niemiec oraz Francji ostatecznie nastąpiło dopiero po wybuchu wojny w 2022 r. Wcześniejsze działania UE w zakresie polityki sąsiedztwa, odnoszące się zarówno do wschodniego wymiaru, jak i współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich, były również poddawane krytyce (Koiava 2022: 176-183).

W ramach polityki wschodniej we wszelkich sporach z Rosją, Polska wielokrotnie wspierała także Gruzję, co było widoczne szczególnie po rosyjskim ataku na ten kraj w sierpniu 2008 r. Jednocześnie Polska popierała zarówno aspiracje euroatlantyckie Kijowa, jak i Tbilisi. Konsekwentne wzmocnienie strategicznego sojuszu polsko-ukraińskiego następowało także pomimo istnienia zaszłości historycznych między tymi państwami oraz innych trudności, które pojawiały się między Warszawą i Kijowem na przestrzeni lat (Berdychowska 2004: 165-173; Pawliw 2017-2018: 75-77; Hrycak 2004: 151-163).

Między historią a polityką

Rola historii w polityce wschodniej Niemiec i Polski to czynnik, który był często pomijany, bądź przynajmniej niedoceniany w wielu wcześniejszych analizach. Działania Rosji wobec Polski, Ukrainy, a także Niemiec i innych państw europejskich w tej sferze, od lat miały bowiem charakter destrukcyjny. Celem rosyjskiej polityki historycznej była próba wywołania jak najgłębszych podziałów wśród innych państw europejskich, przy wykorzystaniu istniejących zaszłości historycznych. W okresie rządów Putina historia wielokrotnie była wykorzystywana jako broń wymierzona w przeciwników reżimu, co odnosi się zarówno do polityki wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Celem tych działań jest m.in. mobilizacja społeczeństwa i umocnienie posiadanej władzy.

Szczególnie istotną w tym rolę odgrywają mity i propaganda, za pomocą której dokonywane są liczne manipulacje historyczne, dotyczące głównie pamięci o wydarzeniach dwudziestego wieku, w tym przede wszystkim okresu II wojny światowej, czasów stalinowskich (Chavkin 2014: 65-94), jak i lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia (Kolesnikov 2020: 3 i nast.; Zykowa 2014: 95-112). Ważną rolę odgrywają w tym kontekście antypolskie kampanie oraz inne prowokacje wymierzone bezpośrednio w Warszawę, w których Rosja podważała podstawowe fakty historyczne (Kolesnikov 2020: 10-11). W rosyjskiej propagandzie wielokrotnie były także wykorzystywane luki obecne przez dekady w niemieckiej świadomości historycznej, dotyczące ludobójczych działań nazistowskiego reżimu wobec Polaków i Ukraińców w czasie II wojny światowej, co współcześnie niejednokrotnie przekładało się także na chłodny stosunek części społeczeństwa oraz elit wobec pamięci o krzywdach doznanych w przeszłości przez oba narody ze strony Niemców i Rosjan. Jak zaznacza Timothy Snyder: „Jeśli chodzi o dyskurs publiczny, Niemcy rzeczywiście często wykluczają Ukrainę i Ukraińców z grona ofiar II wojny światowej, mieszają Rosję i Związek Radziecki, a to niesie za sobą poważne konsekwencje” (Snyder 2015: 64). Amerykański historyk przekonuje również, że:

„Najbardziej znani niemieccy intelektualści, moim zdaniem niesłusznie, naiwnie, kiedy mówimy o ofiarach II wojny światowej na Ukrainie, odpowiadają, że wciąż pamiętają o niemieckich czołgach w Rosji. Tyle że w rzeczywistości mają na myśli niemieckie czołgi nie w Rosji, a na terenie Ukrainy albo Białorusi. Dzięki takiemu przekonaniu, powszechnemu w Niemczech, to Rosja była ofiarą agresywnych Niemiec, a nie Ukraina” (Tamże: 64-65).

Przemówienie Putina na temat Ukrainy, wygłoszone 21 lutego 2022 r., a więc trzy dni przed atakiem na to państwo, było oparte na wielu przekłamaniach historycznych i pokazało, jak ważną nadal rolę odgrywa propaganda historyczna we współczesnych działaniach rosyjskiego reżimu („Wir erkennen die Volksrepubliken an” 2022: 119-135). Rewizjonizm historyczny połączony z licznymi groźbami wymierzonymi w Ukrainę był też stosowany przez Rosję wielokrotnie wcześniej (Kappeler 2021: 67-76). Po ataku dokonanym na Ukrainę w 2022 r., Rosja w kolejnych miesiącach nie tylko kontynuowała, ale i próbowała wywoływać kolejne napięcia na tle historycznym, np. między Polską i Ukrainą. Stosowana od wielu lat przez rosyjskie instytucje publiczne propaganda, odwołująca się zarówno do historii, jak i współczesności, odgrywa też kluczową rolę w samej Rosji, a jej efektem jest duże poparcie społeczne, jakie otrzymał rosyjski rząd w pierwszych miesiącach po wywołaniu wojny przeciwko Ukrainie, co pokazują m.in. niezależne badania przeprowadzone w 2022 r. przez Centrum Levady (Gudkov 2022: 29-43).

Rosyjski atak na Ukrainę i jego „historyczne” konsekwencje

Atak Rosji na Ukrainę w 2022 r. wywołał za Odrą całkowite zaskoczenie wśród zdecydowanej większości elit politycznych. Rozwijane konsekwentnie od początku lat 90. ubiegłego wieku „specjalne relacje” między Berlinem i Moskwą (niem. *Sonderbeziehungen*) zostały przerwane rosyjską agresją na wschodniego sąsiada Polski. W Niemczech pojawiły się wówczas m.in. opinie o nagłym pożegnaniu z „rosyjskim kompleksem” (niem. *Russland-Komplex*), obecnym przez lata w tamtejszej przestrzeni publicznej (Koenen 2022: 19 i nast.). Rosyjska agresja wywołała duże zaniepokojenie zarówno wśród polskiego, jak i niemieckiego społeczeństwa. Jak wynika ze szczegółowych badań przeprowadzonych z lutym oraz na początku marca 2022 r. w ramach projektu „Barometr Polska-Niemcy 2022” przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie, *Deutsches Polen-Institut* w Darmstadt (Niemiecki Instytut Spraw Polskich), Fundację Konrada Adenauera w Polsce i Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej, zarówno Polacy, jak i Niemcy w podobny sposób postrzegali wówczas zagrożenie płynące ze strony Rosji (Kucharczyk, Łada-Konefał 2022: 6)⁵. Autorzy tego raportu pisali m.in.:

„Polacy najsilniej odczuwają ze strony Rosji zagrożenie militarne i polityczne, a nieco mniej – gospodarcze. Niemcy uważają, że Rosja jest w zbliżonym wysokim stopniu zagrożeniem dla Niemiec we wszystkich trzech obszarach. Poczucie zagrożenia ze strony Rosji jest w Polsce niezależne od preferencji politycznych (...). W Niemczech poczucie zagrożenia także dominuje w elektoratach wszystkich sił politycznych, przy czym widać dość istotne różnice w sile odczuwalnego zagrożenia między zwolennikami głównych sił politycznych z jednej strony, a wyborcami partii *Die Linke* oraz Alternatywy dla Niemiec. Ci ostatni odczuwają to zagrożenie stosunkowo słabiej” (Tamże: 4).

Wybuch wojny wymusił na Polsce oraz Niemczech podjęcie natychmiastowych kroków. Zarówno w Warszawie, Berlinie oraz innych państwach UE i NATO obawiano się wprawdzie rosyjskiego ataku militarnego na Ukrainę przynajmniej od jesieni 2021 r., kiedy to Moskwa przeprowadziła kolejne duże manewry wojskowe (Fel’gengauer 2021: 9-13), w wyniku których przy granicach tego państwa zostało rozmieszczonych około 130 tys. wojsk rosyjskich (Luchterhandt 2021: 5-34), po zachodniej stronie Odry do samego końca liczono jednak na dyplomatyczne rozwiązanie pogłębiającego się z każdym tygodniem konfliktu. Temat ten zdominował dyskusję w *Bundestagu* podczas pierwszej po przerwie bożonarodzeniowej debaty plenarnej w dniu 12 stycz-

⁵ Badania przeprowadził Kantar Public na grupie reprezentatywnej 1000 dorosłych mieszkańców Polski i Niemiec w wieku 18-75 lat w dniach 14-22 lutego oraz 4-8 marca 2022 r.

nia 2022 r. Mimo codziennie napływających niepokojących informacji o coraz większej koncentracji wojsk rosyjskich w pobliżu ukraińskich granic, zarówno kanclerz federalny Olaf Scholz, jak i minister spraw zagranicznych Annalena Baerbock nadal w dość powściągliwy sposób wypowiadali się na temat działań rosyjskich wokół Ukrainy. Szef niemieckiego rządu zwrócił uwagę, że po raz pierwszy od dłuższego czasu odbyły się rozmowy w ramach Rady NATO-Rosja, a dzień wcześniej doszło do bezpośrednich rozmów rosyjsko-amerykańskich. Scholz wspominał też wtedy o roli OBWE, zapewniając jednocześnie o podjęciu przez stronę niemiecką starań na rzecz ożywienia Formatu Normandzkiego w celu „przewycięzenia kryzysu na Ukrainie” (Tamże: 17)⁶. Oceniał ponadto ówczesną sytuację związaną z koncentracją tysięcy rosyjskich wojsk wokół tego państwa jako „poważne zagrożenie bezpieczeństwa w Europie” (Tamże). Lider SPD zapewniał również o konieczności ścisłej współpracy w ramach UE i NATO i podtrzymania wraz ze stroną amerykańską istniejących kanałów dialogu na rzecz bezpieczeństwa w Europie. Jak zauważył Otto Luchterhandt, niemiecki kanclerz nadal unikał bezpośredniej krytyki Rosji, a mówiąc o dokonanej przez to państwo w 2014 r. aneksji Krymu nawet nie wspominał o złamaniu przez nią już wtedy podstawowych zasad prawa, unikając jednoznacznych słów wymierzonych bezpośrednio w Moskwę (Tamże: 17-18).

W nieco ostrzejszych słowach wypowiedziała się o ówczesnej sytuacji na forum niemieckiego parlamentu Annalena Baerbock. Nazwała ruchy rosyjskich wojsk wokół Ukrainy „prowokacją”, przekonując jednocześnie o „wyraźnej reakcji” jaka, jej zadaniem, nastąpiła wtedy ze strony niemieckiego rządu federalnego oraz partnerów. Zwróciła przy tym uwagę, że zarówno suwerenność Ukrainy, jak i kwestie nienaruszalności granic w Europie (*Unverrückbarkeit der Grenzen*) nie mogą być przedmiotem żadnych negocjacji (*nicht verhandelbar*), przekonując jednocześnie, że Rosji przyjdzie zapłacić „wysoką cenę” w przypadku „nowej militarnej agresji wobec Ukrainy” (Tamże: 18). Mimo tak dużego zagrożenia, jakie wówczas powstało w Europie na skutek działań Rosji, Baerbock przekonywała, że jedyną możliwością „rozwiązania aktualnych napięć” pozostaje w takiej sytuacji dyplomacja (Tamże)⁷. Podobnie jak kanclerz

⁶ Format Normandzki powstał na początku czerwca 2014 r. Znalazły się w nim cztery państwa: Francja, Niemcy, Ukraina i Rosja. Inicjatywa miała doprowadzić do zakończenia konfliktu zbrojnego między Ukrainą i Rosją, który wybuchł po rosyjskim ataku na Ukrainę i nielegalnym zajęciu Krymu. Podjęte w ramach Formatu działania dyplomatyczne okazały się w dłuższej perspektywie całkowicie nieskuteczne.

⁷ „Trotz dieses unglaublich besorgniserregenden russischen Agierens gibt es nur eine Lösung, und die heißt Diplomatie, um die aktuellen Spannungen zu lösen“.

Scholz, przedstawicielka niemieckich Zielonych pozytywnie oceniła podejmowane w tamtym czasie działania dyplomatyczne na forum międzynarodowym, mając na myśli bezpośrednie rozmowy amerykańsko-rosyjskie, spotkanie w ramach Rady NATO-Rosja i OBWE oraz niemieckie i francuskie zabiegi na rzecz wznowienia dialogu w ramach Formatu Normandzkiego. W wypowiedzi niemieckiej szefowej dyplomacji, do której doszło na forum *Bundestagu* 12 stycznia 2022 r., zabrakło jednak stanowczych słów przypominających Rosji o konieczności pełnego respektowania przez nią jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ zasad prawa międzynarodowego, które od dłuższego czasu łamała (Tamże).

Po rosyjskim ataku na Ukrainę niemiecki rząd federalny zapewnił o podjęciu szybkich i zdecydowanych kroków na rzecz jak najszybszego zakończenia wojny, deklarując jednocześnie pełne wsparcie dla Kijowa oraz wschodnioeuropejskich partnerów należących do UE i NATO. Kolejne miesiące przyniosły jednak niezdecydowaną i w wielu aspektach bardzo wstrzemięźliwą postawę Berlina, co spotkało się ze zmasowaną krytyką zarówno w samych Niemczech, jak i poza ich granicami. Opóźnianie zapowiadanych wcześniej dostaw broni, niechętna w pierwszej fazie wojny postawa wobec planów wprowadzenia na poziomie unijnym całkowitego bojkotu dostaw ropy naftowej oraz gazu z Rosji, jak również przeciąganie przed długi czas decyzji o nadaniu Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w UE, kosztowały Niemcy utratę zaufania na arenie międzynarodowej (Schwarzer 2022: 24). Oprócz intensywnej debaty politycznej, już krótko po wybuchu wojny po obu stronach Odry pojawiły się liczne opinie, komentarze i opracowania dotyczące skutków prawnych dokonywanych przez Rosję zbrodni i złamania przez nią podstawowych zasad prawa międzynarodowego (Tomuschat 2022: 33-50). Szczególnie wobec informacji o zniszczeniu przez Rosję ukraińskiego miasta Mariupol, również w niemieckim dyskursie publicznym poruszano temat popełnianych przez rosyjskich żołnierzy zbrodni, które mogły mieć charakter ludobójstwa (niem. *Völkermord*), (Luchterhandt 2022: 65-85).

Kolejne miesiące wywołały za Odrą szeroką dyskusję na temat konieczności zwrotu w niemieckiej polityce bezpieczeństwa. Temat ten zdominował dyskusję na forum *Bundestagu*, do której doszło 27 lutego 2022 r., a więc trzy dni po rosyjskim ataku na Ukrainę. Kanclerz Scholz zapowiedział wtedy przełomowe zmiany (*Zeitenwende*). Wyraził on m.in. zgodę na dostarczenie Ukrainie niezbędnego uzbrojenia, zadeklarował wysłanie dodatkowych wojsk do państw tzw. wschodniej flanki NATO oraz zapowiedział przekazanie w 2022 r. 100 mld euro na *Bundeswehrę*. Odtąd Niemcy miały przeznaczać każdego kolejnego roku na wydatki obronne ponad 2% PKB (Besch, Brockmeier 2022:

62). Zapowiedzi rewolucyjnych zmian w niemieckiej polityce bezpieczeństwa odbiły się szerokim echem po obu stronach Odry. Marek Prawda, komentując działania rządu federalnego podjęte bezpośrednio po rosyjskim ataku na Ukrainę, przekonywał m.in.:

„Teraz dochodzi w Niemczech do strategicznej reorientacji w relacjach z Rosją. Proklamowano nową normalność, która oznacza odejście od mantry «bezpieczeństwa tylko z Rosją». Uznano natomiast, że trzeba się przeciwstawić krajowi, który używa siły, by zniszczyć ład międzynarodowy i utworzyć strefy wpływów. Również szantaż antynazizmu stracił na znaczeniu, gdyż tragedia wojny i postawa Ukraińców podważyły w oczach świata prawo agresora do wyłączonej sukcesji jako pogromcy niemieckiego nazizmu” (Prawda 2022: 13).

Kolejne miesiące nie przyniosły jednak przełomu w sprawie niemieckiego uzbrojenia dla Ukrainy. Co więcej, z każdym kolejnym tygodniem wzrastała krytyka rządu federalnego za zwlekanie z dostawami broni na Ukrainę, w efekcie czego w kwietniu 2022 r. doszło też do kryzysu dyplomatycznego w relacjach niemiecko-ukraińskich, kiedy to strona ukraińska nie wyraziła zgody na wizytę w Kijowie niemieckiego prezydenta ze względu na wcześniejszą postawę Steinmeiera wobec Rosji (Küstner 2022). W trwającej wówczas emocjonalnej debacie nad wstrzemięźliwą postawą Niemiec wobec rosyjskiej agresji ponownie nie zabrakło odniesień do „argumentów historycznych”, wysuwanych zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników zachowawczego stanowiska Niemiec w tej sprawie.

„Narzędzia historyczne” w rosyjskich działaniach hybrydowych

Zaszczości historyczne odgrywały wielokrotnie również w przeszłości destrukcyjną rolę, zarówno w stosunkach między Berlinem i Warszawą, jak i w relacjach Polski z Rosją, a wcześniej także z Ukrainą. Nierozwiązane spory z „historią w tle”, występujące między poszczególnymi państwami, niejednokrotnie osłabiały też współpracę między europejskimi partnerami w innych obszarach, w tym także w polityce bezpieczeństwa. Taka sytuacja była bezwzględnie wykorzystywana przez Rosję w działaniach o charakterze hybrydowym, skierowanych zarówno przeciwko Polsce, jak i innym państwom regionu, a głównym ich celem było wywoływanie bądź pogłębianie konfliktów historycznych między poszczególnymi państwami Europy.

Wykorzystywanie tzw. narzędzi historycznych w działaniach hybrydowych wobec Polski, Ukrainy, Niemiec, jak i innych demokratycznych państw Europy, stanowiło jednocześnie w ostatnich latach element szerszej strategii Moskwy,

która próbowała uzasadnić atak na Ukrainę, przedstawiając przy tym całkowicie zafałszowany obraz historii tego kraju. Jaskrawym przykładem takich działań było nie tylko wspomniane wcześniej wystąpienie Putina trzy dni przez rosyjskim atakiem w lutym 2022 r. Podobny charakter miały też późniejsze wypowiedzi najwyższych przedstawicieli rosyjskich władz, wpisujące się w rosyjską strategię dezinformacyjną. Pod koniec marca 2022 r. strona rosyjska zarzucała państwu europejskim stosowanie „nazistowskich metod” po tym, jak zdecydowano o odwołaniu serii koncertów rosyjskich artystów (AFP, eb 2022). Na tę formę zagrożeń wielokrotnie zwracali uwagę m.in. przedstawiciele polskich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, co miało miejsce zarówno przed, jak i po rosyjskim ataku na Ukrainę. Prezydent Rosji konsekwentnie przedstawiał bowiem wydarzenia historyczne w zmanipulowany i niezgodny z prawdą sposób, co było widoczne również podczas obchodów Dnia Zwycięstwa 9 maja 2022 r., kiedy Putin kolejny raz próbował usprawiedliwić zbrodnie swojego państwa dokonywane współcześnie na Ukrainie za pomocą sfałszowanej wizji historii (Główczewski 2022).

W kolejnych miesiącach Rosja dążyła jednocześnie do podzielenia Polaków i Ukraińców za pomocą tzw. argumentów historycznych, korzystając w tym celu m.in. z mediów społecznościowych. W podejmowanych przez Federację Rosyjską wobec Polski czy Ukrainy licznych manipulacjach historycznych wykorzystywany jest też istniejący w wielu państwach zachodnich deficyt pamięci dotyczący najnowszej historii Europy Środkowej i Wschodniej. Stanowi to dziś dodatkowe poważne wyzwanie dla poszczególnych państw regionu, w tym Polski, która jak dotąd wielokrotnie musiała się przeciwstawiać rosyjskiej dezinformacji historycznej. W tym kontekście trafna okazała się analiza, którą podjął autor niniejszego tekstu w artykule opublikowanym w 2020 r., pisząc m.in.:

„Obecna sytuacja wymaga opracowania i wdrożenia przez stronę polską kompleksowej skutecznej strategii na rzecz wzmocnienia polskiego przekazu dotyczącego przede wszystkim najnowszej historii, nierzadko stojącej w opozycji wobec narracji historycznych forsowanych zarówno przez Niemcy, jak i niektóre inne państwa Starego Kontynentu, w tym przede wszystkim Rosję, która jest modelowym przykładem na stosowanie we współczesnym świecie destrukcyjnej polityki historycznej w relacjach międzynarodowych. Jednym z takich przykładów jest próba skonfliktowania w ostatnich latach Polski i Ukrainy z wykorzystaniem przez Moskwę «narzędzi historycznych», co w obliczu współczesnej sytuacji w Europie Wschodniej odgrywa szczególną rolę. Nie powinno się więc o tym zapominać w Warszawie i Kijowie, dyskutując także nad spornymi rozdziałami historii, istniejącymi między Polską i Ukrainą. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że występujące także między Polską a Niemcami spory o charakterze historycznym są przede wszystkim na rękę Rosji, liczącej pod rządami Władimira

Putina na utrzymanie jak największych podziałów między tymi państwami. Toczące się przez lata emocjonalne debaty na tle historycznym między Warszawą a Berlinem częściowo osłabiały także współpracę w innych dziedzinach, w tym także w odniesieniu do polityki wschodniej. Podobny skutek miały w ostatnich latach spory o politykę migracyjną, klimatyczną czy energetyczną. Warto jednak zauważyć, że mimo istnienia wielu konfliktów historycznych między sąsiadami, prowadzenie opartej na faktach skutecznej polityki historycznej, zgodnej z polską racją stanu, nie musi prowadzić do dalszego pogłębiania podziałów po obu stronach Odry. Kluczowe jest w tej materii znalezienie balansu między nadal w dużej mierze nierozwiązanymi kwestiami historycznymi a współczesnymi wyzwaniem w Europie, przed którymi stoją oba państwa” (Garczewski 2020: 269-270).

Po rosyjskim ataku na Ukrainę w 2022 r. i wykorzystaniu przez Moskwę historii do destrukcyjnych działań hybrydowych, wyzwania w zakresie polityki historycznej, zarówno z perspektywy Polski, jak i krajów sąsiednich, nabrały jeszcze większego znaczenia.

Zakończenie

Zarówno polskiej, jak i niemieckiej polityce wschodniej ostatnich lat przyświecał wspólny cel, jakim była bezpieczna oraz stabilna pod względem politycznym i gospodarczym Europa Wschodnia. Jednak oba kraje stosowały w badanym okresie inne środki do jego osiągnięcia, na które nakładały się liczne zaszczości historyczne, co niejednokrotnie osłabiało współpracę między Warszawą i Berlinem i nierzadko było wykorzystywane przez Federację Rosyjską. Mimo podejmowanych na przestrzeni lat wielu wspólnych inicjatyw, z czasem katalog rozbieżności w relacjach polsko-niemieckich się poszerzał, co również nie sprzyjało zacieśnianiu współpracy w obszarze polityki wschodniej.

Podstawową barierę dla skutecznej kooperacji Polski i Niemiec w analizowanej sferze stanowi obecnie brak elementarnego zaufania między partnerami, który jest efektem toczących się w poprzednich latach równocześnie na wielu płaszczyznach sporów, przede wszystkim związanych z dotychczasowymi relacjami z Rosją (uzasadnione zarzuty ze strony polskiej wobec Niemiec), szeroko pojętej polityki bezpieczeństwa (różnice dotyczące m.in. wydatków na obronę i zakresu wsparcia militarnego dla Ukrainy), różnych aspektów polityki europejskiej, w tym sporu o fundamentalne wartości, które w Warszawie i Berlinie interpretowano w całkowicie odmienny sposób. W obu państwach miały miejsce emocjonalne dyskusje, które z jednej strony dotyczyły licznych kontrowersji związanych z różnymi aspektami polityki europejskiej Niemiec, a z drugiej strony odnosiły się do niemieckiej krytyki kwestii praworządności oraz innych

działań podejmowanych nad Wisłą. Oprócz powyższych istotnych rozbieżności oba państwa prezentowały też przeciwstawne wizje polityki klimatycznej (m.in. w kwestii energetyki jądrowej), a na poszczególne spory nakładały się konflikty „z historią w tle”.

Lista zarzutów po obu stronach z czasem tylko rosła. Na przestrzeni lat Warszawa, powołując się m.in. na negatywne doświadczenia historyczne, nie tylko jednoznacznie negatywnie oceniała niemieckie działania wobec Rosji prowadzące do coraz większego uzależniania się od surowców energetycznych z tego państwa, lecz z czasem zaczęła również krytykować większość decyzji podejmowanych przez Berlin w polityce europejskiej. Strona polska przede wszystkim zarzucała swojemu zachodniemu sąsiadowi próbę zdominowania UE i przekształcenia jej w model federalny, czemu się sama zdecydowanie przeciwstawiała. Duże przy tym obciążenie stanowiły nadal istniejące między państwami zaszłości historyczne, które co jakiś czas powracały do polsko-niemieckiego dyskursu, m.in. za sprawą podjętego przez Warszawę tematu odszkodowań wojennych. Berlin zarzucał z kolei stronie polskiej dążenie do realizacji jedynie narodowych interesów na forum UE i łamanie podstawowych europejskich wartości, co spotykało się ze zdecydowaną reakcją ze strony Warszawy. Ponadto po 2015 r. obie strony nie były w stanie wypracować wspólnej linii w polityce migracyjnej. W efekcie kryzys, który wybuchł wówczas w Europie, jeszcze bardziej podzielił oba państwa, mające całkowicie odmienne podejście do problemu. Podobnie stało się w przypadku polityki klimatycznej. Berlin z dużym dystansem podchodził m.in. do polskich planów budowy elektrowni atomowych, zmierzając samemu od ponad dekady w odwrotnym kierunku. Widoczny z czasem po obu stronach Odry coraz większy rozdźwięk miał swoje konsekwencje zarówno dla relacji dwustronnych, jak i współpracy europejskiej, co istotnie osłabiało również kooperację w polityce wschodniej.

Rosyjski atak na Ukrainę w lutym 2022 r. zmusił jednak oba kraje do podjęcia wspólnego wzmoczonego wysiłku na arenie międzynarodowej w celu wsparcia Kijowa i jak najszybszego zakończenia wywołanej przez Moskwę wojny. Krytyczny punkt, w którym znalazła się wtedy Europa, początkowo dawał nadzieję na dokonanie faktycznego przełomu w relacjach polsko-niemieckich, przynajmniej w obszarze polityki wschodniej.

Pierwsze miesiące wojny nie przyniosły jednak pod tym względem oczekiwanych zmian. Mimo deklarowanego niezmiennie w Warszawie i Berlinie wspólnego celu, w praktyce działania obu państw w polityce wschodniej nadal wyraźnie się od siebie różniły, co wynikało z wielu przesłanek. Polska m.in. słusznie krytykowała w tym czasie zbyt zachowawczą postawę niemieckiego rządu federalnego, który mimo początkowych zapowiedzi, w praktyce

wyraźnie ociągał się w kolejnych miesiącach z udzieleniem istotnej pomocy militarnej Ukrainie, co nie tylko nad Wisłą spotykało się z dużym rozczarowaniem. Problem pojawił się także w kontekście ewentualnego przekazania przez Niemcy sprzętu militarnego Polsce. W efekcie postawa kanclerza Scholza i duży rozdźwięk między zapowiedzianą przez niego pod koniec lutego 2022 r. *Zeitenwende* a realnymi działaniami Berlina w kolejnych miesiącach wojny, wywołały zmasowaną i w pełni uzasadnioną krytykę nie tylko za granicą, ale również w samych Niemczech.

W europejskim dyskursie publicznym także nie brakowało sprzeczności, jeśli chodzi o oczekiwania wobec Berlina. Z jednej strony Niemcy były często słusznie krytykowane za niebezpieczną dla całego kontynentu „bezczyność”, która szczególnie uwidoczniła się w obliczu trwającej wojny, jak również za przeznaczanie od wielu lat zdecydowanie zbyt małych środków na armię, co miało mieć z kolei negatywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa współczesnej Europie. W efekcie Berlinowi zarzucano unikanie wzięcia odpowiedzialności za losy Europy w krytycznym momencie, co może przynieść negatywne skutki dla całego kontynentu. Z drugiej jednak strony, po zapowiedzi kanclerza Scholza dokonania całkowitego zwrotu i skokowym zwiększeniu wydatków na *Bundeswehrę*, w niektórych państwach pojawiły się opinie o rzekomej niebezpiecznej dla Europy ponownej militaryzacji Niemiec, która w dłuższej perspektywie miałaby również przynieść negatywne skutki (Magro, Einzel 2022). Warto zauważyć, że ta sprzeczność jest widoczna od wielu lat w polskim dyskursie publicznym i wynika z nakładania się na siebie zaszczości historycznych oraz współczesnych wyzwania, przed którymi stoją oba państwa. W rezultacie z jednej strony nadal dominuje pamięć o zbrodniach dokonanych przez nazistowskie Niemcy w XX w., która przez lata miała hamować wszelkie dyskusje nad próbami istotnego zwiększenia potencjału militarnego tego państwa, a z drugiej strony coraz częściej oczekuje się od Berlina zakończenia polityki „samoograniczania się” i podejmowania dużo bardziej zdecydowanych kroków na arenie międzynarodowej, także w sferze bezpieczeństwa i obronności, wymagających zdecydowanie większych nakładów. Wiele wskazuje na to, że obecny od zjednoczenia Niemiec nie tylko w polskim dyskursie publicznym „niemiecki dylemat”, również w następnych latach będzie przedmiotem dyskusji i polemik, których nie wyciszył rosyjski atak na Ukrainę.

Wybuch rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie w lutym 2022 r. nie zakończył również polsko-niemieckich sporów w innych istotnych obszarach, w tym dotyczących polityki historycznej, na co po cichu liczono w Berlinie, czy w związku z praworządnością, na co liczono w Warszawie, nadal czekając na odblokowanie przeznaczonych dla Polski środków z nowego unijnego budżetu.

tu. Kwestia ta podzieliła również polityków po zachodniej stronie Odry oraz na salonach unijnych. Część zachodnich komentatorów uważała, że skoro Polska od początku „miała rację” w sprawie polityki wschodniej i relacji z Rosją, należy w obecnych okolicznościach zakończyć dyskusje o innych problemach, które osłabiają bieżącą współpracę, koncentrując się na fundamentalnych sprawach zapewnienia Ukrainie i całej Wspólnocie Europejskiej bezpieczeństwa militarnego i energetycznego.

Obecna sytuacja geopolityczna w Europie wymaga dokonania istotnych przewartościowań i zmian, zarówno w niemieckiej polityce wschodniej, jak i w polskiej polityce europejskiej. Obie sfery są bowiem ze sobą ściśle powiązane, wzajemnie na siebie oddziałując, zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Nie można zapominać, że pretekstem do nielegalnego zajęcia przez Rosję Krymu i ataku na wschodnią Ukrainę w 2014 r. były właśnie wcześniejsze proeuropejskie aspiracje narodu ukraińskiego, z którymi nie chciała się pogodzić Moskwa. Prozachodnie dążenia Kijowa zostały też wykorzystane przez reżim Putina do wywołania opartej na fałszywych przesłankach historycznych brutalnej wojny przeciwko demokratycznej, proeuropejskiej i pokojowo nastawionej Ukrainie. Wydarzenia ostatnich lat potwierdzają, że polityka wschodnia stanowi obecnie nierozzerwalną część polityki europejskiej. W jej ramach rozgrywa się dziś jednocześnie „bitwa o pamięć”, w której aktywny udział bierze również Rosja, próbując za pomocą narzędzi historycznych podzielić państwa wspierające Ukrainę, o czym powinni pamiętać decydenci polityczni zarówno w Polsce, jak i w Niemczech.

Bibliografia

- AFP, eb, (2022), *Putin wirft westlichen Staaten Nazi-Methoden in der Kultur vor*, „Berliner-Zeitung“, 25.03., <https://www.berliner-zeitung.de/news/putin-wirft-westlichen-staaten-nazi-methoden-in-der-kultur-vor-li.218903> (dostęp 22.08.2022).
- Berdychowska B. (2004), *Schwierige Versöhnung. Zur ukrainischen Wolhynien-Debatte 2003*, w: Markarska R., Kerski B., (Hrsg.), *Die Ukraine, Polen und Europa. Europäische Identität an der neuen EU-Ostgrenze*, Osnabrück.
- Besch S., Brockmeier S. (2022), *Großprojekt Zeitenwende*, „Internationale Politik“, nr 3, s. 62-67.
- Chavkin B. (2014), *Eine neue Popularität Stalins? Der Platz Stalins in der Erinnerungskultur des heutigen Russland*, „Forum für osteuropäische Ideen- und Zeitgeschichte“, 18. Jahrgang, Heft 1, s. 65-94.
- Chwalba A. (2022), *„Rosja nie jest wiarygodnym partnerem i zapewne szybko nie będzie, co mieszkający Europy Środkowo-Wschodniej przerabiali nie raz”*. Rozmowa DIALOGU z historykiem Andrzejem Chwalbą na temat relacji polsko-rosyjskich w historii i współczesności, „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki”, nr 1-2, s. 30-33.

- Fel'gengauer P. (2021), *Marsch nach Westen. Ein riskantes Spiel: Russlands Truppenübungen*, „Osteuropa“, 71. Jahrgang, Heft 7, s. 9-13.
- Garczewski K. (2020), *Narracje historyczne w niemieckim dyskursie publicznym – wybrane problemy i implikacje dla Polski*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 18, z. 2, s. 255-274.
- Garczewski K. (2017), *Republika Federalna Niemiec wobec państw Partnerstwa Wschodniego w kontekście niemieckiej polityki wschodniej w XXI wieku. Implikacje dla Polski*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” nr 25, z.1, s. 87-105.
- Główczewski A. (2022), *Żaryn: Putin manipulował historią wojny i usprawiedliwiał zbrodnicze działania przeciw Ukrainie*, „Polska Agencja Prasowa”, 10.05., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1206278%2Czaryn-putin-manipulowal-historia-wojny-i-usprawiedliwial-zbrodnicze> (dostęp 22.08.2022).
- Gudkov L. (2022), *Phasen der Gewöhnung. Russlands Krieg im Meinungsbild der Bevölkerung*, „Osteuropa“ 72. Jahrgang, Heft 4-5, s. 29-43.
- Heinemann-Grüder A. (2022), *Der Ukraine-Krieg, Russland und die neue Unordnung in Europa*, „OST-WEST Europäische Perspektiven“ 23. Jahrgang, Heft 3, s. 162-169.
- Hrycak J. (2004), *Wolhynien in der ukrainischen Erinnerung*, Makarska R., Kerski B., (Hrsg.), *Die Ukraine, Polen und Europa. Europäische Identität an der neuen EU-Ostgrenze*, Osnabrück.
- IP-Forsa-Frage (2022), *Gibt es Umstände, in denen deutsche Lieferungen von Waffen in Kriegs- oder Kriesengebiete richtig sind?*, „Internationale Politik“ nr 2, s. 5.
- Kappeler A. (2014), *Kleine Geschichte der Ukraine*, München.
- Kappeler A. (2021), *Revisionismus und Drohungen. Vladimir Putins Text zur Einheit von Russen und Ukrainern*, „Osteuropa“, 71. Jahrgang, Heft 7, s. 67-76.
- Kerski B., *Die polnisch-ukrainischen Beziehungen am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Makarska R., Kerski B. (Hrsg.), (2004). *Die Ukraine, Polen und Europa. Europäische Identität an der neuen EU-Ostgrenze*, Osnabrück
- Koenen G., *Russland gründlich entzaubert. Vom Ende eines deutschen Komplexes* (2022), „Osteuropa“ 72. Jahrgang, Heft 1-3, s. 19-32.
- Koiava S. (2022), *Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Krise*, „OST-WEST Europäische Perspektiven“, 23. Jahrgang, Heft 3, s. 176-183.
- Kolesnikov A. (2020), *Erinnerung als Waffe. Die Geschichtspolitik des Putin-Regimes*, „Osteuropa“, 70. Jahrgang, Heft 6, s. 3- 28.
- Krzemiński A. (2020), *Luk warszawsko-berliński*, „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki” nr 2, s. 57-59.
- Kucharczyk J., Łada-Konefał A. (2022), *Jednym głosem. Polacy i Niemcy o rosyjskiej agresji na Ukrainę*, „Barometr Polska-Niemcy 2022” (wydanie specjalne), Warszawa, Darmstadt.
- Küstner K. (2022), *Ukrainische Absage an Steinmeier: Deutschland in der Zwickmühle*, „Tagesschau.de“, 13.04 <https://www.tagesschau.de/inland/selenskyj-steinmeier-ukraine-absage-reaktionen-101.html> (dostęp 30.08.2022).
- Lang K.-O. (2020), *Baltikum: Drei Staaten im Schatten des östlichen Nachbarn*, „OST-WEST Europäische Perspektiven“, 21. Jahrgang, Heft 2, s. 121-129.
- Lang K.-O., *Polen und die Ukraine: eine strategische Partnerschaft für das neue Europa?*, Makarska R., Kerski B. (Hrsg.) (2004,) *Die Ukraine, Polen und Europa. Europäische Identität an der neuen EU-Ostgrenze*, Osnabrück.
- Lau J. (2022), *Eine mutigere Außenpolitik ist möglich*, „Internationale Politik Special“ nr 2, s. 13-18.
- Lau J. (2021), *„Neue Ostpolitik“*, „Internationale Politik“, nr 6, s. 15.
- Leonhard J. (2022), *Die Grenzen der Analogien. Der Krieg in der Ukraine als historische Zäsur*, „Osteuropa“, 72. Jahrgang, Heft 4-5, s. 3-12.

- Lindner R. (2004), *Die Ukraine zwischen Russland und der EU. Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte*, Makarska R., Kerski B., (Hrsg.), *Die Ukraine, Polen und Europa. Europäische Identität an der neuen EU-Ostgrenze*, Osnabrück.
- Luchterhandt O. (2021), *Russlands Geisel Ukraine. Die militärische Einkreisung und das Völkerrecht*, „Osteuropa“, 71. Jahrgang, Heft 10-12, s. 5-34.
- Luchterhandt O. (2022), *Völkermord in Mariupol. Russlands Kriegsführung in der Ukraine*, „Osteuropa“, 72. Jahrgang, Heft 1-3, s. 65-85.
- Manthey F. (2022), *Brigadengefechtsstand als Voraussetzung für schnelle Reaktion an NATO-Ostflanke* Veröffentlichungsdatum, „Bundesministerium der Verteidigung“, 09.09., <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/gefechtsstand-fuer-schnelle-reaktion-an-der-ostflanke-5493926> (dostęp 10.09.2022).
- Magro J.-M., Einzel D. (2022), *So reagiert das Ausland auf die deutsche Aufrüstung*, „Bayerischer Rundfunk“, 10.03., <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/wie-reagiert-das-ausland-auf-die-deutsche-aufruestung,SzeqRvq> (dostęp 23.08.2022).
- Mölling Ch. (2022), *Keine Gewalt ist keine Lösung*, „Internationale Politik“, nr 4, s. 71-76.
- Nieczypor K., Całus K. (2022), *Początek długiej drogi. Ukraina i Mołdawia kandydatami do UE*, „Ośrodek Studiów Wschodnich“, 24.06., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-24/poczatek-dlugiej-drogi-ukraina-i-moldawia-kandydatami-do-ue> (dostęp 28.08.2022).
- Nowakowski J.M., Urbanowicz J., Przelomiec M., Kowalski, M. Malicki J., Korniejenko A. (2005), *Ukraina na zakręcie. Drogi i bezdroża pomarańczowej rewolucji*, Warszawa.
- Parkes R. (2022), *Mehr Chronopolitik wagen!*, „Internationale Politik Special“, nr 2, s. 6-11.
- Pawliw W. (2017-2018), *Czkawka partnerstwa polsko-ukraińskiego*, „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki“, nr 4, s. 75-77.
- Prawda M. (2022), *Jak wojna na Ukrainie zmienia Europę*, „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki“, nr 1-2, s. 12-13.
- Raik K. (2021), *Zeit für eine neue Russland-Politik*, „Internationale Politik“, nr 4, s. 25 -29.
- Rinke A. (2022), *Das Ringen der SPD um die Ostpolitik*, „Internationale Politik“, nr 2, s. 58-63.
- Schwarzer D. (2022), *Demaskiert in einer neuen Welt. Die UE muss international viel stärker gestalten, nach dem russischen Angriffskrieg mehr denn je*, „Internationale Politik“, nr 4, s. 18-24.
- Snyder T. (2015), *Metamorfozy Ukrainy. Z Timothy D. Snyderem, amerykańskim historykiem, rozmawia Iza Chruślińska*, „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki“, nr 1, s. 62-65.
- Solecka M. (2022), *Tsunami solidarności*, „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki“, nr 1-2, s. 45-47.
- Spahn S. (2015), *Die harte Hand des großen Bruders. Wie Russland den postsowjetischen Raum integrieren will*, „OST-WEST. Europäische Perspektiven“, 16. Jahrgang, Heft 3, s. 191-199.
- Tomuschat Ch. (2022), *Russlands Überfall auf die Ukraine. Der Krieg und die Grundfragen des Rechts*, „Osteuropa“, 72. Jahrgang, Heft 1-3, s. 33-50.
- Törnquist-Plewa B. (2016), *„Was zum Teufel scheren dich Polens Affären?“ Polen aus schwedischer Perspektive*, „OST-WEST. Europäische Perspektiven“, 17. Jahrgang, Heft 3, s. 200-208.
- „Wir erkennen die Volksrepubliken an“. Rede von Vladimir Putin, 21.2.2022. Aus dem Russischen von Volker Weichsel, Berlin (2022), „Osteuropa“, 72. Jahrgang, Heft 1-3, s. 119-135.
- Zajas P. (2017), *Aus der Vorgeschichte der Ostpolitik. Literaturtransfer zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen im kulturpolitischen Kontext (1960-1979)*, „Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung“, Heft 1, s. 70-98.
- Zhadan S. (2016), *Die Ukraine und Europa: die Unausweichlichkeit einer gemeinsamen Existenz*, „OST-WEST. Europäische Perspektiven“, 17. Jahrgang, Heft 1, s. 60-65.

- Zielonka A. (2022), „Naprawdę jesteście empatyczni i solidarni”. Rozmowa DIALOGU z Agnieszką Zielonką, psycholożką, o solidarności Polaków z ukraińskimi uchodźcami, „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki”, nr 1-2, s. 50-51.
- Zmarł Egon Bahr, architekt polityki wschodniej (2015), „Dialog. Magazyn Polsko-Niemiecki” nr 2, s. 61.
- Zykowa A. (2014), *Russland und das totalitäre Erbe: zwischen nationalen Traumata und „falsifizierter“ Geschichte*, „Forum für osteuropäische Ideen- und Zeitgeschichte“ 18. Jahrgang, Heft 1, s. 95-112.

Dr Krzysztof Garczewski, Wydział Historyczny, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (garczewski@ukw.edu.pl)

Słowa kluczowe: stosunki polsko-niemieckie, narracje historyczne, polityka wschodnia, wojna Rosji przeciwko Ukrainie, Partnerstwo Wschodnie, polityka historyczna

Keywords: Polish-German relations, historical narratives, eastern policy, Russia's war against Ukraine, Eastern Partnership, politics of memory

ABSTRACT

The main objective is to analyze the place and role played by history in the operations of Poland and Germany in the field of Eastern policy, with particular emphasis on the context surrounding the Russian war against Ukraine and how it developed in the first months of this conflict.

In order to demonstrate the relationship between history's influence on the present public discourse and Eastern and European policy of Poland and Germany, the article focuses on selected aspects of these countries' Eastern policy, both historically and currently. The study also shows the connection between history and politics, particularly as it relates to the Russian Federation's use of the so-called historical tools in hybrid tactics aimed at Poland, Germany, Ukraine and other democratic European countries.

The text employs both the historical method and the comparative method. Additionally, discourse analysis was used in order to examine selected utterances of politicians and other representatives of public life in Poland and Germany, regarding history and Eastern policy. Selected elements of the analysis of the decision-making process related to the issues of the politics of memory, Eastern policy as well as European policy were also used.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Stanisław Sierpowski

Historia II Rzeczypospolitej

ISBN 978-83-66412-54-5

Poznań 2023, 437 ss.

Wydaniem *Historii II Rzeczypospolitej* autorstwa Stanisława Sierpowskiego Instytut Zachodni nawiązuje do ważnego nurtu w swej działalności naukowej i wydawniczej. Przez prawie 80 lat istnienia ukazały się tu liczne prace z zakresu dziejów Polski międzywojennej. Pracownicy naukowcy Instytutu oraz badacze z nim związani koncentrowali się na dziejach polityki zagranicznej II Rzeczypospolitej, i to nie tylko w odniesieniu do stosunków polsko-niemieckich. Zajmowano się również innymi aspektami historii Polski tego okresu, zwłaszcza problematyką mniejszości narodowych.

Wieloaspektową syntezę dziejów Drugiej Niepodległości (1918-1939), będącą bilansem kilkudziesięcioletnich badań prof. Stanisława Sierpowskiego, Instytut Zachodni kieruje do szerokich kręgów czytelników. Napisana żywym językiem książka omawia wiele aspektów historii II Rzeczypospolitej, od wewnętrznych problemów politycznych i polityki zagranicznej, poprzez spory ideowe czy problematykę gospodarczą, po życie codzienne. Współczesny czytelnik znajdzie w tym nowocześnie ujętym opracowaniu próbę odpowiedzi na pytania, które nurtują kolejne już pokolenie Polaków.

MICHAŁ KURYŁOWICZ
Kraków
ORCID: 0000-0002-5041-6683

Ewolucja postawy elit politycznych V Republiki Francuskiej wobec Rosji w kontekście wojny na Ukrainie

Agresja wojsk rosyjskich na Ukrainę spowodowała daleko idącą aktywizację sceny międzynarodowej. Konsolidacja świata zachodniego (zwłaszcza członków Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej) oraz pomoc dla walczącej Ukrainy stały się szybko przedmiotem analiz naukowych oraz reakcji publicystycznych. W Polsce, kraju przyfrontowym, wojna sprzyja umiędzynarodowieniu myślenia politycznego: nawet debaty odnoszące się do spraw wewnętrznych uwzględniają ich okołowojsny kontekst. Blisko tocząca się wojna skłania ponadto do poszukiwania analogii historycznych, pozwalających zrozumieć trajektorię bieżącego konfliktu i jego możliwe rozwiązanie, najczęściej poprzez odwołanie do doświadczeń ubiegłego stulecia. Jednym z tematów szerzej obecnych w debacie publicznej jest kwestia trwałości asertywnej postawy Zachodu wobec Rosji. Stąd bierze się powszechna wśród obserwatorów sceny międzynarodowej obawa o zmianę polityki USA w przypadku powrotu do władzy Donalda Trumpa czy niepokój, związany ze wschodnim wymiarem polityki dwóch największych państw członkowskich UE: Niemiec i Francji.

Przypadek francuski wydaje się szczególnie interesujący. Doniesienia medialne, prezentujące i oceniające postawę Paryża wobec konfliktu w znacznej mierze dowodzą siły utrwalonego nad Wisłą przekonania o Francji jako kraju z zasady antyamerykańskim i równocześnie prorosyjskim. Wskazywane są przy tej okazji takie argumenty, jak opuszczenie przez Paryż struktur wojskowych NATO w 1966 r. czy krytyka amerykańskiej operacji w Iraku ze strony Jacquesa Chiraca od 2003 r., współgrająca zresztą wówczas z głosem Kremla. *Per analogia* generuje to negatywny odbiór działań prezydenta Emmanuela Macrona, przekonanego – również bezpośrednio po 24 lutego – o konieczności podtrzymania dialogu z prezydentem Rosji. Krytycznie oceniane są wreszcie więzi, łączące wielu francuskich polityków z ich rosyjskimi odpowiednikami

oraz polityka francuskich koncernów handlowych, zwlekających z opuszczeniem rynku rosyjskiego (Chojnowska 2023).

Dobiegające często z Paryża wezwania do rozwiązania konfliktu na drodze negocjacji budzą w Polsce skojarzenia z porozumieniami monachijskimi czy nawet jałtańskimi, co jest do pewnego stopnia paradoksalne, bowiem *duch Jałty*, czyli strach przed porozumieniem mocarstw o podziale świata kosztem słabszych partnerów wydaje się być nietrafiony w przypadku Francji. Paryż nie brał udziału we wspomnianej konferencji. Co więcej, w społeczeństwie francuskim „Jałta” wzbudza bardzo negatywne skojarzenia. Jej pejoratywny odbiór jest w dużej mierze zasługą gen. de Gaulle’a, który od 1947 r. spopularyzował tezę o cynicznym podziale świata między USA i ZSRR. Stała się ona swoistym mitem założycielskim polityki zagranicznej V Republiki po 1958 r. (Soutou 2023: 91).

Ewoluuująca w czasie postawa Paryża wobec Moskwy oraz percepcja Rosji jako partnera Francji w stosunkach międzynarodowych jest również przedmiotem autorefleksji francuskich elit politycznych i obiektem zainteresowania tamtejszego środowiska naukowego. Znajduje się wreszcie, zwłaszcza po bezpośrednim ataku rosyjskim na Ukrainę, w centrum analiz publicystycznych. Z powyższymi trzema elementami francuskiej debaty o Rosji wiąże się koncepcja niniejszego artykułu. Celem autora jest charakterystyka postawy elit francuskich wobec Rosji, zmieniającej się pod wpływem rozwijającego się po 24 lutego 2022 r. konfliktu oraz szerzej – ewolucji postrzegania we Francji dotychczasowej polityki Paryża wobec Moskwy. Zmiana ta ukazana jest przez pryzmat reakcji francuskich sił politycznych na konflikt, oceny tej postawy, dokonywanej przez świat francuskich mediów oraz poprzez naukową refleksję we Francji dotyczącą dotychczasowej polityki francuskiego *establishmentu* wobec Rosji.

Dobór opracowań, które stanowią bazę dla opisu analizowanego problemu wymaga krótkiego uzasadnienia. Autor tekstu ma świadomość, iż tematyka stosunków francusko-rosyjskich (wcześniej francusko-radzieckich) stanowi od lat przedmiot analizy środowisk naukowych i publicystycznych: francuskojęzycznych (Delcour 2015; de Gliniasty 2020; Vedrine, Toranian 2017), anglojęzycznych (Cadier 2018; Staunton 2022), rosyjskojęzycznych (Рубинский, Арзаканян (ред.) 2010; Богоявленская 2021; Чихачев 2022), jak również polskojęzycznych (Jurczyszyn 2019; Parzymies 2017; Helnarska 2015). Zarazem intencją autora jest oddanie charakteru dzisiejszej debaty o stosunku Francji do Rosji, będącego pokłosiem konfliktu na Ukrainie. Uzasadnia to uwzględnienie przede wszystkim pozycji eksponowanych na francuskim rynku księgarskim po 24 lutego 2022 r. oraz ich sposobu ujmowania relacji francusko-

-rosyjskich. W przekonaniu autora prace te, jako najszerszej dostępnej opinii publicznej w momencie, w którym toczy się ożywiona francuska debata o Rosji, mają znaczną możliwość społecznego oddziaływania. Ponieważ przeważającą część tych pozycji stanowią opracowania historyczne (m.in. Bernstein, Milza 2009; Lazar 2005; Soutou 2023), ukazujące badaną problematykę także w odniesieniu do czasów przed 1991 r., w artykule scharakteryzowana zostanie również postawa francuskich elit politycznych wobec Związku Radzieckiego – tak, jak widzą ją popularni w ostatnim czasie autorzy. Jeśli w tekście pojawia się odniesienie do innych prac naukowych (nie tylko francuskojęzycznych), ma to charakter uzupełniający, poszerzający wiedzę o kontekst istotny dla zrozumienia dzisiejszych wyborów politycznych.

W artykule zostanie poddana weryfikacji hipoteza zakładająca, iż wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej zdeterminował rewizję umiarkowanej polityki francuskiej wobec Rosji oraz skłonił znaczną część tamtejszych elit do wyrażniejszej niż wcześniej krytyki polityki międzynarodowej Moskwy. Sprzyjała temu równoległe tocząca się we Francji kampania wyborcza (prezydencka oraz parlamentarna), która wymuszała na aktorach politycznych, rywalizujących o głosy Francuzów, bieżącą ocenę wydarzeń rozgrywających się na wschodzie Europy. Weryfikacji zostanie poddane również wstępne założenie, iż postawa elit francuskich wobec Moskwy – nawet w wersji skorygowanej – pozostaje zasadniczo odmienna od myślenia politycznego na temat Rosji w państwach Europy Środkowej. Wynikać ma to z utrwalonego we Francji przekonania o konieczności włączenia Rosji do europejskiej architektury bezpieczeństwa, celem zapewnienia stabilności UE postrzeganej w Paryżu jako kluczowy gwarant silnej pozycji międzynarodowej Francji.

W toku wywodu naukowego udzielone zostaną odpowiedzi na pytania o postawę istotnych partii politycznych wobec konfliktu oraz o to, jak zmieniało się w czasie ich postrzeganie Rosji – w tym na potrzeby toczącej się kampanii wyborczej. Wskazana zostanie również rola mediów w falsyfikowaniu postaw poszczególnych środowisk politycznych wobec Rosji. Analiza opisanego wyżej literatury przedmiotu posłuży odpowiedzi na pytanie o eksponowane dzisiaj spojrzenie na spuściznę ostatnich dziesięcioleci: o to, jak oceniana jest historyczna postawa partii politycznych oraz najważniejszych polityków V Republiki wobec Związku Radzieckiego i Federacji Rosyjskiej. Proponowany tekst jest pokłosiem badań prowadzonych podczas stażu naukowego w Université Bordeaux-Montaigne (marzec 2023)¹.

¹ Publikacja powstała w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” w Uniwersytecie Jagiellońskim.

Jedna z kluczowych obaw, determinujących postrzeganie Francji jako kraju podatnego na wpływy rosyjskie, wynika z przekonania o powszechnym antyamerykańskim nastawieniu Francuzów i ich skłonności do budowy samodzielnej pozycji międzynarodowej. Zwraca na to uwagę Georges-Henri Soutou, zdaniem którego jednoznacznie „atlantycka” polityka zagraniczna była rzadko i niechętnie wybierana nad Sekwaną. Podczas zimnej wojny francuskie elity polityczne starały się odnaleźć za fasadą konfrontacji ideologicznej, zrozumiałej dla nich klasycznej rywalizacji mocarstw o wpływy. Wychodząc z takiego przekonania, miały szukać możliwości zabezpieczenia swoich interesów poprzez politykę „podwójnego bezpieczeństwa”: współpracy ze Stanami Zjednoczonymi dla ochrony przed ekspansją ZSRR i równocześnie poprawy relacji z tym ostatnim w obawie przed nadmiernym wzmocnieniem Niemiec (Soutou 2023: 609-610).

Podobne przekonanie miało stanowić podstawę myślenia Charlesa de Gaulle’a, co w znacznej mierze zaciążyło nad polityką V Republiki. Serge Bernstein i Pierre Milza wskazują, iż przedstawiciele ruchu *gaullistowskiego* (Unia Demokratów na rzecz Republiki, *Union des démocrates pour la République*, UDR; Zgromadzenie na rzecz Republiki, *Rassemblement pour la République*, RPR) zasadniczo podzielali pogląd o prawdziwej – rosyjskiej – naturze Związku Radzieckiego, zamaskowanej jedynie chwilowo przez kwestie ideologiczne (Bernstein, Milza 2009: 326-327). Pozwalało to dostrzegać w komunistycznym imperium starego sojusznika Francji przeciw hegemonii Niemiec w Europie (Soutou 2023: 361-362). Prowadzona od 1964 r. polityka *détente*, skutkująca wizytami de Gaulle’a i jego następcy w Moskwie (kolejno w latach 1966 i 1970), miała potwierdzać szczególne stosunki łączące te dwa kraje, w tym silne więzi ekonomiczne. Autorzy monografii poświęconej historii V Republiki wskazują jednakże, że francuskie otwarcie na wschód obejmowało również wizyty de Gaulle’a w innych stolicach, tradycyjnie ważnych dla Francji: w Warszawie (1967) i w Bukareszcie (1968) (Bernstein, Milza 2009: 328), co zapewne podkreślało niezależność tych państw wewnątrz obozu socjalistycznego.

Pomimo podobnych gestów, to asertywność generała wobec USA stała się główną przyczyną obaw o postawę Francji w zimnowojennej konfrontacji: opuszczenie struktur wojskowych NATO w 1966 r. faktycznie jawi się jako przejaw polityki proradzieckiej. W dyplomacji Paryża lat 60. można było dostrzec wolę utrzymania *équilibre* w relacjach z oboma supermocarstwami, ale system polityczny ściśle łączył Francję z opcją „atlantycką”: *Gaulliści* prezentowali jawnie antykomunistyczną postawę wewnątrz kraju (Soutou 2023: 402). Również w kluczowych momentach spornych: kryzysu berlińskiego w 1961 r. oraz kubańskiego rok później, interwencji wojsk Układu Warszawskiego

w Czechosłowacji czy wojny w Afganistanie, Francja jednoznacznie stała po stronie Zachodu (Bernstein, Milza 2009: 326).

Potrzeba autonomizacji francuskiej polityki zagranicznej wobec USA niewątpliwie korygowała postawę założyciela V Republiki wobec ZSRR, zaważyła też na postrzeganiu jego następców jako prorosyjskich. Podobne zarzuty najczęściej stawiane były wobec Jacquesa Chiraca, aktywnego od lat 70. polityka gaullistowskiego, który w latach 1995-2007 pełnił urząd Prezydenta Francji. Gospodarz Pałacu Elizejskiego, korzystając ze zmienionej po 1991 r. sytuacji politycznej, otwarcie wymieniał Rosję jako kluczowego gracza nowej – jego zdaniem wielobiegowej – sceny międzynarodowej (Chirac 2007: 61). Francuscy autorzy przypominają w tym kontekście zwłaszcza wspólny francusko-rosyjski sprzeciw wobec amerykańsko-brytyjskiej inwazji na Irak w 2003 r. (Bernstein, Milza 2009: 774), wprost wyrażony nie tylko podczas głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, ale też podczas wizyty Chiraca w Rosji w kwietniu 2003 r. (Chirac 2007: 75-77). Jego spotkania z rosyjskim odpowiednikiem były zresztą częstsze i niewątpliwie świadczyły o pewnej zażyłości obu polityków: w lutym 2003 r. Władimir Putin przybył z oficjalną wizytą do Paryża. Z kolei w maju 2005 r. Jacques Chirac wizytował Moskwę podczas obchodów 60-lecia zwycięstwa w Wielkiej Wojnie Ojczyźnianej.

Chirac nie odbiegał w swojej polityce międzynarodowej od kanonu *gaullizmu*: zbliżenie z Rosją pozostawało dla niego środkiem do wzmocnienia pozycji Francji wobec USA – niekoniecznie zaś zanegowania sojuszu euroatlantyckiego. To zresztą jego administracja podjęła w 1995 r. pierwsze kroki na rzecz powrotu Paryża do wspólnego dowództwa NATO, zwieńczone dopiero w 2009 r. przez Nicolasa Sarkozy'ego (Cholewa 2009: 2). Mimo to zażyłość Chiraca z Władimirem Putinem pozostawała faktem, co odnotowywały również media nad Sekwaną. We wrześniu 2019 r. gospodarz Kremla przyjechał do Paryża na pogrzeb byłego prezydenta. Podróż ta miała miejsce już w mocno zmienionej przez rosyjską aneksję Krymu sytuacji międzynarodowej, ale też w momencie, gdy fotel prezydenta Francji objął polityk dystansujący się od dominującego dotąd duopolu *gaullistowsko-socjalistycznego* (Reynié 2023: 19).

Emmanuel Macron podczas zwycięskiej dla niego kampanii wyborczej w 2017 r. rywalizował o głosy prawicowo nastawionych wyborców z politykami dużo korzystniej wypowiadającymi się o Rosji: *gaullistą* François Fillonem (Vitkine 2016) oraz reprezentującą skrajną prawicę Marine Le Pen. Jego zwycięstwo, interpretowane nieraz jako odrzucenie przez Francuzów prorosyjskiej retoryki, nie oznaczało jednak zdezawuowania spuścizny polityki międzynarodowej V Republiki. Wkrótce po wyborze, w maju 2017 r., Macron spotkał się z Władimirem Putinem, chociaż głównym tematem rozmów była sytuacja

na Ukrainie i porozumienia mińskie, w których wynegocjowanie Francja była zaangażowana (Franceinfo 2017). Motywacją gospodarza Pałacu Elizejskiego było zapewne nie tyle zbliżenie z Rosją, ile podkreślenie roli Francji w rozwiązywaniu konfliktów na kontynencie europejskim (Elysee.fr 2017)².

W podobny sposób, jako chęć zapobieżenia eskalacji konfliktu, tłumaczona jest postawa francuskiego przywódcy, utrzymującego kontakt z rosyjskim prezydentem po 24 lutego 2022 r. (Elysee.fr 2022). Taktyka otwarcia na dialog przyniosła Pałacowi Elizejskiemu określone profity polityczne, pozwoliła bowiem dokonać falsyfikacji rosyjskich zapewnień o gotowości do negocjacji. Ujawniona wiosną 2022 r. treść rozmowy między prezydentami Rosji i Francji, odbytej w przeddzień agresji na Ukrainę, ukazała Władimira Putina jako polityka lekceważącego rozmówców i skłonnego do wojny, wywołała też zrozumiałą, nerwową reakcję Moskwy (Pierre 2023). Wraz z rozwojem konfliktu francuskie próby mediacji ustały, być może zresztą pod wpływem negatywnego odbioru kontaktów Macrona z Putinem w samej Francji (Peyron 2023). Prezydent zaczął energiczniej zapewniać o francuskim (i unijnym) wsparciu militarnym dla armii ukraińskiej, dbając zarazem, aby zamawiana przez instytucje UE amunicja dostarczana była przez rodzimych producentów broni (Bielecki 2023). Zdobył się również na istotny symboliczny gest względem nieufnych wobec polityki wschodniej Paryża państw Europy Środkowej. Podczas konferencji *GLOBSEC* w Bratysławie, w maju 2023 r. potwierdził, iż państwa Zachodu powinny uważniej słuchać swoich partnerów, blisko graniczących z Rosją i zarazem ostrzegających przed nią (Elysee.fr 2023).

Postawy dzisiejszych władz Francji i – szerzej – centroprawicowego *establishmentu* wobec Rosji nie sposób wytłumaczyć, nie uwzględniając wyzwania, jakie po tej stronie francuskiej sceny politycznej stanowi skrajnie prawicowe, określane wprost jako prorosyjskie, Zjednoczenie Narodowe (*Rassemblement national, RN*). Ugrupowanie to, powstałe w 1972 r. jako Front Narodowy (*Front national, FN*) i skupione wokół Jean-Marie Le Pen'a stało się prawdziwym wyzwaniem dla elit V Republiki w 2002 r., gdy po raz pierwszy jego lider wszedł do II tury wyborów prezydenckich. Zagrożenie to wynikało z otwartego podważania przezeń sensu obecności Francji w strukturach UE, odwoływania się do haseł antyimigranckich, a nawet negacjonistycznych (Igounet 2020: 69-75). O ile przed 1991 r. jakiegokolwiek więzi antykomunistycznego FN z Moskwą byłyby nie do pomyślenia, o tyle nowa sytuacja polityczna otworzyła takie możliwości. Sukces wyborczy Frontu Narodowego i jego lidera zbiegł się zresztą

² Administracja prezydenta podkreślała zresztą, że Władimir Putin przybył z wizytą roboczą, a spotkanie z Macronem odbyło się przy okazji wystawy w Wersalu.

w czasie z dojściem do władz ekipy Władimira Putina. Dla nowych władz na Kremlu, zmierzających do restytucji pozycji imperialnej Rosji już bez zbędnego bagażu marksizmu, a nawet w kontrze do propozycji partii komunistycznej, ugrupowanie Le Pen'a – konserwatywne, podważające porządek demoliberalny, krytykujące dominację neomarksistów wśród elit UE i dyktat mniejszości (etnicznych, religijnych czy seksualnych) w Europie – było i pozostaje ważnym sojusznikiem.

Odmłodzenie przywództwa Frontu i późniejsza zmiana nazwy na Zjednoczenie Narodowe nie przeszkodziły w utrzymaniu ciepłych relacji tego ugrupowania z władzami w Moskwie. Co więcej, nowa liderka – Marine Le Pen – w kolejnych głosowaniach uzyskiwała coraz lepsze wyniki, przekraczając w niedawnych wyborach prezydenckich barierę 40% poparcia (Interieur.gouv.fr 2022). Media francuskie każdorazowo podkreślają oskarżenia o jej niepokojące więzi z Rosją: spotkania z Władimirem Putinem w trakcie kampanii wyborczych we Francji (Motet 2016); kredytowanie działalności RN przez banki rosyjskie (Turchi 2022); otwarte wsparcie aneksji Krymu przez Rosję, czego potwierdzeniem była wizyta Marine Le Pen w Moskwie w kwietniu 2014 r. i jej spotkanie z przewodniczącym Dumy, Siergiejem Naryszkinem (Jégo 2014). W 2022 r., w obliczu agresji rosyjskiej na Ukrainę, nastąpiła pewna korekta stanowiska partii. Mimo iż wcześniej deputowani Zjednoczenia cyklicznie torpedowali uchwały wspierające integralność terytorialną Ukrainy, po 24 lutego zajęli bardziej wyważone stanowisko, głosując na forum Parlamentu Europejskiego za rezolucją potępiającą Rosję (Lamant, Poinssot 2022). Na tym tle doszło zresztą do różnicy zdań między Marine Le Pen a nowym (od 2021 r.) liderem partii, Jordanem Bordella, wyraźnie opowiadającym się w kontekście Ukrainy za powrotem do formuły porozumień mińskich (Massol 2023).

Skrupulatność, z którą opiniotwórcze media oraz adwersarze polityczni wskazują na uwikłanie Zjednoczenia Narodowego w politykę Kremla dyktowana jest niewątpliwie dynamiką rozwoju sytuacji wewnętrznej we Francji. Program skrajnej prawicy postrzegany jest jako zagrożenie dla podstaw ładu konstytucyjnego ustanowionego po 1958 r., chociaż w wymiarze międzynarodowym oznacza – paradoksalnie – powrót do idei założyciela V Republiki. Suwerenistyczne hasła Zjednoczenia Narodowego, wzywającego do odbudowy samodzielności Francji na arenie międzynarodowej i ochrony jej własnych interesów, do rewizji relacji ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią i Niemcami, a nawet do ponownego opuszczenia struktur wojskowych NATO, w znacznej mierze nawiązują do podstaw myślenia o świecie Charlesa de Gaulle'a (Le Pen 2022: 6-7). W ramach tej spuścizny mieści się również obraz Rosji: tradycyjnego sojusznika Francji przeciw hegemonii niemieckiej na kontynencie,

kontrapunktu wobec wpływów amerykańskich czy „dyktatu Brukseli”. Zjednoczenie Narodowe, nawiązując w programie wyborczym do współpracy z Rosją, deklaruje: „będziemy, bez obawy przed amerykańskimi sankcjami, dążyć do sojuszu z Rosją w pewnych istotnych kwestiach: bezpieczeństwa europejskiego, które bez niej jest nie do pomyślenia; walki z terroryzmem, którą Rosja prowadzi bardziej konsekwentnie niż ktokolwiek inny; koordynacji w rozwiązywaniu głównych problemów regionalnych, ważnych z punktu widzenia Francji” (tamże: 10-11). Rosja jest zatem w optyce RN partnerem co najmniej ważnym, jeśli nie wzorem do naśladowania, chociażby w kontekście rozwiązania francuskiego problemu imigracyjnego, definiowanego przez partię często w charakterze ekstremizmu religijnego (Rassemblement national 2022).

W tym kontekście niejednoznaczne – i odbiegające od wcześniejszego standardu – stanowisko, jakie partia ta zajęła wobec agresji Rosji na Ukrainę, może być odbierane jako próba ocieplenia wizerunku ugrupowania. Zapewne istotne znaczenie miał kontekst wyborczy: próba poszerzenia tradycyjnego elektoratu Marine Le Pen przy świadomości, że większość Francuzów kontestuje rosyjską agresję (Garnier 2022). W tonowaniu prorosyjskiego wizerunku RN pomogła też nieoczekiwana rywalizacja tej partii z reprezentującym jeszcze bardziej szowinistyczne poglądy Érikiem Zemmourem. Wysokie z początku notowania wyborcze byłego dziennikarza „Le Figaro”, również otwarcie prorosyjskiego, zaczęły z upływem czasu spadać z powodu jego braku empatii dla uchodźców z Ukrainy oraz wskutek przywołania przezeń „ducha” Vichy i argumentów negujących *Holocaust*. Dość szybko i niezwykle krytycznie na tezy wyborcze Zemmoura zareagowały nie tylko media (Lagane 2022), ale też środowisko historyków, w tym badający zjawisko negacjonizmu Laurent Joly (Joly 2023: 9-29). W tej sytuacji większość zrażonych do byłego dziennikarza „Le Figaro” wyborców wybrała odżegnującą się od podobnych haseł Marine Le Pen.

Jeśli prawica francuska postrzega Rosję jako ważny komponent równowagi sił na kontynencie oraz, zwłaszcza dziś, konserwatywnego sojusznika w walce z „tyranią mniejszości”³, o tyle prorosyjskość wielu ugrupowań lewicowych bazuje w większym stopniu na sympatii wobec dziedzictwa Związku Radzieckiego oraz trwałej atrakcyjności haseł komunistycznych w samej Francji. Dowodzi tego między innymi historyczna popularność tamtejszej partii komunistycznej (*Parti Communiste Français, PCF*) oraz reprezentowanych przez nią poglądów w społeczeństwie francuskim. Marc Lazar, przypomniany niedawno na rynku księgarskim Francji badacz europejskich ruchów komunistycznych,

³ Nawiązanie do tytułu jednego z wydań skrajnie prawicowego czasopisma „Front Populaire” publikowanego przez Michela Onfray (Front Populaire 2023).

wprost wyraził to w tytule jednej z prac: *Le communisme, une passion Française* (*Komunizm, francuska pasja* – tłum. aut) (Lazar 2005).

Rzecz sprowadza się nie tylko do „słupków” poparcia dla komunistów w kolejnych wyborach, chociaż faktem pozostaje, że bezpośrednio po wojnie dysponowali oni najszerszą, spośród zachodnioeuropejskich ugrupowań o podobnym rodowodzie, bazą społecznego poparcia: pomiędzy 1945 a 1956 r. ich wynik wyborczy oscylował pomiędzy 26% a 28% głosów (Delwit 2014: 17). Istotniejszy, zdaniem Marca Lazara, jest fakt, iż *PCF* aż do końca lat 70. odwoływała się wprost do marksizmu-leninizmu, pozostając w bezwzględnej zależności od KPZR również po śmierci Stalina, stanowiąc tym samym „totalitarny ruch w demokratycznym społeczeństwie” (Lazar 2005: 120-128)⁴.

Fenomen popularności francuskiej partii komunistycznej przez długi czas dopełniał inne zjawisko: siłę przyciągania samego państwa radzieckiego, do którego *PCF* odwoływała się w kategoriach wzorca. Pozytywny odbiór komunistów w społeczeństwie francuskim warunkowała m.in. siła ich partyzantki, stanowiącej istotną składową narodowego ruchu oporu podczas okupacji hitlerowskiej Francji oraz naturalna dla wielu powojennych społeczeństw europejskich atrakcyjność poglądów lewicowych (Judt 2018: 113). Równoległe wzrastająca popularność Związku Radzieckiego wynikała przede wszystkim z faktu, iż pozostawał on sojusznikiem w walce z Hitlerem, a tylko częściowo dlatego, że reprezentował atrakcyjny model przemian społecznych. Marc Lazar wskazuje na fakt, iż wkrótce po wyzwoleniu Francji przez zachodnich aliantów ponad połowa Francuzów uważała ZSRR za państwo, które wniosło największy wkład w zwycięstwo nad III Rzeszą (Lazar 2005: 59). Tłumaczy to także spontaniczny trend nadawania imienia Stalingradu wielu placom i ulicom francuskich miast bezpośrednio po wojnie: np. w Paryżu w 1945 r.⁵, w Bordeaux w 1946 r. (Descas 2008: 645-646). Ten zamysł kommemoracyjny okazał się zresztą dość trwały: nazwy przetrwały śmierć Stalina, odebranie jego imienia samemu miastu, a nawet rozpad ZSRR. Intencja podobnych działań bardziej wpisywała się w utrwalony w świadomości francuskiej obraz Rosji jako sojusznika i przeciwwagi dla wpływów niemieckich na kontynencie, niż w poczucie ideologicznej bliskości samego ZSRR, na co zwraca uwagę Marc Lazar (Lazar 2005: 58).

⁴ Z tym poglądem polemizuje Tony Judt, przekonując, że przynajmniej bezpośrednio po wojnie *PCF* szła „umiarkowaną, demokratyczną drogą”, a Maurice Thorez „w dalszym ciągu nawoływał górników by *wydobywali*” (Judt 2018: 113).

⁵ W 1993 r. doprecyzowano jego nazwę na „Place de la bataille de Stalingrad” (Fadoul 2013).

Zauroczenie Francuzów przez model rozwoju państwa radzieckiego również było faktem, jednak okazało się przemijalne. Niewątpliwie bezpośrednio po wojnie żywe były jeszcze w społeczeństwie francuskim poszukiwania w doświadczeniu radzieckim odpowiedzi na pytania dotyczące ich własnego państwa: sposobów radzenia sobie z kryzysem ekonomicznym, przemian społecznych, kondycji robotników czy zmian obyczajowych (Lazar 2005: 59). Jeszcze w 1972 r. pytani przez ośrodek badawczy *SOFRES* robotnicy francuscy w 62% mieli pozytywny obraz Związku Radzieckiego. Jednak w dekadę później, u schyłku epoki Breżniewa, odsetek ten spadł do 32% (Lazar 2005: 54). Zbiegło się to w czasie ze spadkiem poparcia wyborczego dla samej partii komunistycznej: z 16% w 1981 do 9,8% w 1986 r. (Delwit 2014: 75). *PCF*, która z trudem i niechętnie odwracała się od marksizmu-leninizmu w stronę eurokomunizmu, aż do rozpadu ZSRR pozostała pod wpływami epigonów ery Breżniewa: w sierpniu 1991 r. w pierwszej, odruchowej reakcji poparła przywódców Puczu Janajewa (Lazar 2005: 45).

Komuniści, mimo posiadania zwartych struktur instytucjonalnych i wpływów w ruchu związkowym (*Confédération Générale du travail, CGT*), zawsze mieli silną konkurencję wśród innych ugrupowań lewicowych Francji. Te zaś pozostawały bardziej krytyczne wobec rzeczywistości radzieckiej. Najwięksi rywale – socjaliści (Partia Socjalistyczna, *Parti Socialiste, PS*, przed 1969 r. Sekcja Francuska Międzynarodówki Robotniczej, *Section Française de l'Internationale Ouvrière, SFIO*) – wprost określali komunistów jako ugrupowanie, które „nie reprezentuje lewicy ani prawicy, lecz Wschód” (Lazar 2005: 56). Nie znaczy to, że sama Partia Socjalistyczna pozostawała zupełnie obojętna na radziecką „pokusę” ustrojową i międzynarodową. Niemniej jednak stosunek tego ugrupowania wobec ZSRR, zwłaszcza w czasach przywództwa François Mitterranda, charakteryzował się daleko posuniętym utylityzmem. Przyszły prezydent Francji, który już w latach 60. zaakceptował system polityczny V Republiki i jej reżim wyborczy, zabiegał o przejęcie tradycyjnego elektoratu komunistów (Myśliwiec 2007: 98-99). Skłaniało go to do okresowego poszukiwania przychylności ze strony władz ZSRR, naturalnego patrona *PCF* i punktu odniesienia wielu jej wyborców. Tym Marc Lazar tłumaczy postawę delegacji *PS* podczas wizyty w Moskwie w 1975 r., w trakcie której opublikowała wspólny z KPZR komunikat konstatający postęp dobrobytu społeczeństwa radzieckiego (Lazar 2005: 56). Sam Mitterrand wydawał się nie mieć złudzeń co do charakteru systemu politycznego ZSRR i całego bloku sowieckiego. W wywiadzie radiowym 8 września 1980 r. stwierdził w kontekście powstania w Polsce „Solidarności”, że nie widzi szans na utrzymanie wolności instytucjonalnej w warunkach systemu marksistowsko-leninowskiego (Pleskot 2010: 94). Skry-

tykował też wprowadzenie w PRL stanu wojennego, a na tle oceny tego wydarzenia doszło zresztą do kryzysu w ówczesnej socjalistyczno-komunistycznej koalicji rządowej (Heruday-Kiełczewska 2015: 717).

Autorzy francuscy zauważają, że socjaliści w większym stopniu niż PCF potrafili dostrzec i przyznać, iż ZSRR prowadzi klasyczną politykę imperialną. Ta świadomość korygowała politykę zagraniczną ekipy F. Mitterranda w latach 80., która niewiele odbiegała od tradycyjnej dla powojennej dyplomacji francuskiej polityki „podwójnego bezpieczeństwa” (Soutou 2023: 551). Niezależnie zresztą od radykalnie socjalistycznych rozwiązań, promowanych początkowo przez Mitterranda wewnątrz kraju, to właśnie pod jego rządami w 1983 r. doszło do najbardziej spektakularnej akcji wyrzucenia z Francji aż 47 dyplomatów radzieckich, zamieszanych w szpiegostwo technologiczne (Soutou 2023: 554). Z drugiej strony, socjaliści ciepło przyjęli reformy Michaiła Gorbaczowa po 1985 r., mając nadzieję na współpracę z promotorem *pierestrojki*, wychodząc też z założenia, że „istnieje droga pośrednia pomiędzy gospodarką uspołecznioną a liberalizmem Reagana” (Soutou 2023: 568). „Utylitarne” spojrzenie ekipy Mitterranda na ZSRR podkreślała jego propozycja z 31 grudnia 1989 r. dotycząca utworzenia konfederacji europejskiej, uwzględniającej również Związek Radziecki (Soutou 2023: 602). W obliczu rozpadu systemu komunistycznego w Europie Wschodniej i rychłego zjednoczenia Niemiec, można postrzegać te słowa jako próbę swoistej ucieczki do przodu – zabezpieczenia interesów Francji przez pogłębienie integracji europejskiej i zrównoważenie tym samym wpływów niemieckich w Europie. Podobna konstatacja po 1991 r. stała się wyznacznikiem myślenia o świecie francuskich elit liberalnych i lewicowych – promocja wartości europejskich i budowa siły UE niekoniecznie musiała w ich oczach zakładać polityczne „wypchnięcie” Moskwy z kontynentu, zwłaszcza wobec nadziei na demokratyzację tej ostatniej. To późniejsze zmiany w samej Rosji sprawiły, że trudno było wcielić tę politykę w życie. Ekipa Władimira Putina zaczęła zresztą szukać zupełnie nowych sojuszników na francuskiej scenie politycznej.

Analizując meandry francuskiego, lewicowego odbioru Związku Radzieckiego, nie sposób pominąć marginalnych z punktu widzenia wpływów politycznych, ale zarazem trwale obecnych nad Sekwaną środowisk trockistowskich. Ich reprezentanci, wśród których warto zwrócić uwagę na Rewolucyjną Ligę Komunistyczną (*Ligue Communiste Révolutionnaire, LCR*⁶) czy partię Walka Robotników (*Lutte Ouvrière, LO*), zgodnie ze swoimi tradycjami kontestowali wszelką politykę imperialną: tak USA, jak i ZSRR. Angażując się w równej mierze w pro-

⁶ W 2009 r. partia, z inicjatywy Oliviera Besancenota została przekształcona w Nową Partię Antykapitalistyczną (*Nouveau Parti Anticapitaliste, NPA*) (Salle 2014: 116-119).

testy przeciwko amerykańskiej operacji w Wietnamie, jak i radzieckiej inwazji na Afganistan czy wspierając polską „Solidarność”⁷, trockiści rzucali wyzwanie dużym ugrupowaniom lewicowym. Choć pozostali na marginesie systemu politycznego Francji (Salle 2014: 111), przetrwali kryzys popularności marksizmu i nieco odżyli na scenie politycznej zwłaszcza po 2000 r.⁸

W nowej sytuacji trockistom dużo łatwiej krytykować rosyjską politykę neoimperialną, stanowiącą dla nich proste przedłużenie ekspansjonizmu państwa radzieckiego. W ten też sposób interpretują oni konflikt rosyjsko-ukraiński: Olivier Besancenot, najbardziej rozpoznawalny aktywista *LCR/NPA*, pojechał wiosną 2022 r. na Ukrainę i zaangażował się w organizację pomocy dla społeczeństwa nękanego skutkami wojny. Polityk ten nie szczędzi zarazem krytyki wobec władz w Kijowie, zwłaszcza w kontekście liberalizacji gospodarki dokonywanej przez nie w cieniu wojny (Geslin, Goanec 2022).

Niewątpliwie niechęć partii komunistycznej do rozliczenia się z błędów przeszłości po 1991 r. pogłębiła jej wewnętrzny kryzys. Nie mogąc w sposób przekonujący uzasadnić wcześniejszej ideologicznej i organizacyjnej bliskości wobec Moskwy partia ta, mimo silnych wpływów we francuskim ruchu związkowym, oscyluje na granicy progu wyborczego. Wizerunkowa przemiana *PCF*, związana z promocją haseł ekosocjalizmu (Delwit 2014: 68), sprawiła że zanikły pozytywne odniesienia partii do Rosji⁹, co nie dziwi wobec silnego zwrotu konserwatywnego Kremla w ostatnich latach. Nie poprawiła ona jednak notowań ugrupowania, któremu trwanie na scenie politycznej zapewnia niemal wyłącznie wchodzenie w bloki wyborcze z innymi ugrupowaniami: w ostatnim czasie w ramach koalicji, na czele której stoi charyzmatyczny secesjonista z szeregów socjalistów, Jean-Luc Melenchon.

Niezwykła popularność, jaką w ostatnich latach cieszy się lider partii Francja Niepokorna (*La France insoumise, LFI*), dowodzi nie tylko kryzysu tradycyjnych ugrupowań lewicowych: *PS* i *PCF*. Owszem, Jean-Luc Melenchon już dwukrotnie zajął trzecie miejsce w wyborach prezydenckich, zdobywając kolejno 19% w 2017 r. i 22% w 2022 r. (Interieur.gouv.fr 2022), zdołał też stworzyć szeroką lewicową koalicję wyborczą do parlamentu. Jego sukcesowi od początku towarzyszy krytyka poglądów tego polityka w sprawach międzyna-

⁷ W 1981 r. niedoszły kandydat tej partii w wyborach prezydenckich we Francji, Alain Krivine, kolportował ulotki zawierające logo „Solidarność”. (*Pologne Solidarite avec Solidarnosc*).

⁸ W 2002 i 2007 r. w wyborach prezydenckich wystartował z ramienia tej partii Olivier Besancenot, zdobywając w obu przypadkach ponad 4% głosów (Salle 2014: 116-119).

⁹ *L'humanité* – organ prasowy partii, analizuje wydarzenia międzynarodowe z punktu widzenia krytyki polityki imperialnej (np. rywalizacja Rosji i USA w Gruzji) czy przejawów nacjonalizmu i rasizmu (np. sytuacji Palestyńczyków w Izraelu) („L'humanité”, 2023).

rodowych, zwłaszcza w odniesieniu do zapowiedzi wyprowadzenia Francji ze struktur euroatlantyckich i chęci współpracy z Rosją.

Znaczny problem stanowią dla Melenchona oskarżenia o współpracę z rosyjskimi ugrupowaniami politycznymi. Bliskie kontakty z Siergiejem Udalcowem (*Сергей Удальцов*), liderem Lewego Frontu (*Левый фронт*), zarazem jednym z przywódców antyputinowskich protestów w Rosji (2011-2012) początkowo nie budziły większej konsternacji – były raczej przejawem tradycyjnego w obu krajach bujnego rozwoju ruchów odwołujących się do marksizmu. Problematyczne okazały się dopiero po 24 lutego 2022 r., gdy rosyjski opozycjonista publicznie wsparł „specjalną operację wojskową” i wezwał do rychłej restytucji ZSRR z Ukrainą w jego granicach (Pezet 2022).

Media we Francji podkreślają częstą zmienność wypowiedzi Melenchona w sprawie Rosji i jej międzynarodowych aspiracji: od krytyki „nachalnego parcia NATO na Wschód”, przekonania o tym, że „Rosja nie jest wrogiem, lecz partnerem”, słów o „rozumiałej polityce Władimira Putina”, aż po krytykę „niesprowokowanej agresji Rosji przeciwko Ukrainie” (Radiofrance.fr 2022). Wydaje się, że potencjalna bliskość Francji Niepokornej wobec retoryki Kremla w większym stopniu, niż wynikałoby to z pojedynczych wypowiedzi, wiąże się z międzynarodową częścią programu tego ugrupowania, symbolicznie zatytułowanego „O Francję niezależną, suwerenną i niezaangażowaną” (*Pour une France indépendante* 2022).

Partia Melenchona stawia główny nacisk na wyzwolenie Francji spod „dyktatu” Stanów Zjednoczonych oraz instytucji UE, symbolizujących jego zdaniem katastrofalny dla społeczeństwa i środowiska konsensus neoliberalny. W tym celu proponuje m.in. opuszczenie przez Paryż struktur Paktu Północnoatlantyckiego, co pozwoli Francji uniknąć „zaangażowania w korzystny wyłącznie z punktu widzenia Waszyngtonu konflikt z Chinami i Rosją” (*Pour une France indépendante* 2022: 3). Melenchon wzywa do prowadzenia polityki pokojowej i wykorzystania struktur Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) jako „platformy dialogu z Rosją, wolnej od amerykańskiej kurateli” (tamże: 9). W sprawach pozaeuropejskich idzie nawet krok dalej, proponując ściślejsze więzi ze współtworzoną przez Moskwę platformą BRICS jako „bazą dla współpracy alterglobalistycznej” (tamże: 11).

Propozycje Melenchona stanowią w istocie mieszankę dwóch, tradycyjnych dla francuskiego myślenia politycznego, komponentów: dążenia do uwolnienia polityki zagranicznej Francji od wpływów amerykańskich oraz silnego pierwiastka komunizującego, antykapitalistycznego – u podłoża którego również leży sprzeciw wobec modelu ekonomicznego promowanego przez USA. Oba wątki wydają się czynić partię Melenchona naturalnym sojusznikiem dla

Kremla, stawiającego również na sprzeciw wobec dominacji amerykańskiej i nowe, nie *demoliberalne*, ułożenie relacji międzynarodowych.

Wojna na Ukrainie stanowi zatem poważne wyzwanie interpretacyjne dla Jean Luca Melenchona. Konflikt ten został zanalizowany odrębnie we wspomnianym programie i scharakteryzowany jako przejaw XIX-wiecznego myślenia imperialnego. Melenchon jednak obarcza odpowiedzialnością nie tyle całą Rosję ile „Pana Putina” (tamże: 19-21), sugerując tym samym, że wojnę wywołała tylko część nacjonalistycznie nastawionych elit. Lider *France insoumise* z jednej strony krytykuje podobne, archaiczne i imperialne myślenie polityczne, z drugiej strony obarcza współodpowiedzialnością za globalizację konfliktu NATO i UE. Przestrzega zarazem, zgodnie z proekologiczną wykładnią, przed nuklearną katastrofą. W tym sensie zatem wspiera rosyjską interpretację przyczyn wojny, zasadzając się na argumentach o dominacji USA i ekspansji NATO u granic Rosji.

Relacje międzynarodowe, w tym stosunek do Rosji/ZSRR były zawsze ważnym, jednak nie decydującym, komponentem tożsamości środowisk politycznych V Republiki. Ewolucja systemu partyjnego Francji po 1958 r. widziana przez pryzmat przypomnianych w kontekście wojny na Ukrainie prac naukowych dowodzi, że wszystkie ugrupowania głównego nurtu politycznego (zarówno *gaullistowskie*, centrowe, jak i socjalistyczne), nawet jeśli testowały możliwości bliższej współpracy z Moskwą, ostatecznie wybierały – być może niechętnie i zdroworozsądkowo – opcję euroatlantycką. Z kolei te partie (jak PCF), które nadmiernie uzależniły się od wpływów ZSRR, stopniowo ulegały marginalizacji na scenie politycznej.

Alternatywne wobec propozycji Stanów Zjednoczonych spojrzenie Francji na Rosję, autorzy tłumaczą (a nawet usprawiedliwiają) osadzeniem polityki Paryża w kontekście europejskim i zabiegami na rzecz wzmocnienia struktur unijnych. Potwierdza to zresztą ich postawa wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, w tym utrzymywanie przez Emmanuela Macrona instrumentów kontaktu z Władimirem Putinem. Jak się wydaje, stoi za tym charakterystyczne dla dość szerokiego kręgu elit powojennej Francji postrzeganie procesu integracji europejskiej jako sposobu na zapewnienie krajowi bezpieczeństwa i prestiżu międzynarodowego (Bernstein, Milza 2009: 317; Mikołajczyk 2011).

Najwyraźniej wojna rosyjsko-ukraińska, z francuskiego punktu widzenia, zagraża temu celowi. Konflikt sam w sobie stanowi bowiem zewnętrzne wyzwanie bezpieczeństwa, które odciąga uwagę od przemian wewnątrz kontynentu i uzależnia stabilność tego ostatniego od zaangażowania ze strony USA. Wojna uwykuła też determinację strony ukraińskiej do wejścia do UE, co sprawia, że na

porządku dziennym dyskusji wewnątrz wspólnoty kwestie jej rozszerzenia naturalnie wypierają debatę o pogłębieniu procesów integracji. Po trzecie, o ile samo w sobie poszerzenie granic Unii niekoniecznie musi stać w sprzeczności z zachowaniem jej spójności wewnętrznej, o tyle działać się tak musi, jeśli do wspólnoty wchodzi państwa targane wewnętrznym konfliktem politycznym i kulturowym. Dotyczy to tym bardziej kraju tak dużego jak Ukraina. Terytorialną rozległość państwa ukraińskiego elity francuskie (a wraz z nimi społeczeństwo) uświadamiają sobie zresztą dopiero teraz. Nie musi to skutkować twardą niechęcią Paryża wobec przyjęcia Kijowa do wspólnoty, może jednak sprowadzać się do – co prawda nigdzie dotąd *explicite* nie wyrażonej – woli zakończenia konfliktu nawet za cenę ustępstw terytorialnych Ukrainy. Okrojony w ten sposób, ale zarazem nastawiony jednoznacznie prozachodnio kraj łatwiej będzie wkomponować w już i tak niejednorodną strukturę Unii. Emmanuel Macron, będący pod wieloma względami kontynuatorem myślenia środowiska socjalistycznego w kwestiach europejskich¹⁰, z pewnością bierze pod uwagę podobne, „geokulturowe” argumenty.

Nieodmiennie zainteresowanie Rosją, jej doświadczeniem ustrojowym i wyborami międzynarodowymi, pozostaje elementem trwale kształtującym polityczne myślenie we Francji. Ma to miejsce również obecnie, w kontekście poszukiwania przez Paryż uzasadnienia dla swojej wyjątkowej pozycji międzynarodowej w erze postzimnowojennej. Dlatego też kryzysowi, jaki w ostatnich latach dotknął silne wcześniej środowiska polityczne: *gaullistów*, komunistów i socjalistów, towarzyszy wzrost znaczenia nowych ugrupowań, akcentujących konieczność dialogu z Rosją.

Zaskakujący i symboliczny zarazem jest fakt, iż na dzisiejszej scenie politycznej Francji o prorosyjskość oskarżane są partie (*LFI* i *RN*) zasiadające po przeciwnych stronach sali parlamentu. Zaskakujący – bowiem ugrupowania te odziewają się od jakiegokolwiek współpracy w polityce wewnętrznej, co dobrze pokazuje kwestia kontestowanej przez obie, a forsowanej przez większość prezydencką, reformy emerytur (France Inter 2023). Symboliczny – ponieważ obie partie, co niewątpliwie podoba się w Moskwie, otwarcie negują obecny kształt ustrojowy Francji, przede wszystkim zaś sojusze międzynarodowe V Republiki.

Kluczowym podobieństwem – takim, które ma wpływ na ich postawę wobec Rosji – pozostaje niewątpliwie reprezentowane przez oba skrajne odłamy francuskiej sceny politycznej stanowisko suwerenistyczne. Mieści się w nim otwarcie wyrażana kontestacja obecności Francji w strukturach *NATO* czy w *UE* (postrzeganych jako symbol podporządkowania Paryża wobec zewnętrznych centrów władzy), poszukiwanie nowych partnerów na arenie międzynarodowej usytu-

¹⁰ Przed 2017 r. obecny prezydent był związany z Partią Socjalistyczną.

owanych poza obszarem euroatlantyckim, wreszcie silny antyamerykanizm, któremu towarzyszy krytyka liberalnej demokracji jako systemu wspierającego zglobalizowaną gospodarkę kapitalistyczną. Ten zestaw cech suwerenizmu francuskiego, naturalny dla skrajnej prawicy, jest nieco zaskakujący w przypadku radykalnej lewicy, z zasady prezentującej przecież pozycję internacjonalistyczną. Przybliżyła on natomiast obie partie do sedna prowadzonej przez Kreml polityki zagranicznej. Rosja Władimira Putina, odrzucająca amerykańskie przywództwo w stosunkach międzynarodowych, zmierzająca do odbudowy „koncertu mocarstw” (i własnej strefy wpływów), niechętna procesowi zjednoczeniowemu w Europie, wydaje się być naturalnym partnerem dla partii stawiających na wyjątkowość i samodzielność Francji na arenie międzynarodowej – niezależnie od ich ideologicznej proweniencji.

Prorosyjskość obu ugrupowań budzi poważne obawy i krytykę ze strony politycznego *mainstreamu* Francji. Niechętnie wobec Zjednoczenia Narodowego oraz Francji Niepokornej są również francuskie media. Zarazem warto w tym miejscu zauważyć, że silniejsza jest w tym względzie krytyka wobec określanej otwarcie jako antysystemowa partii Marine Le Pen, niż wobec ugrupowania Jean Luca Melenchona, zmierzającego do odbudowy parlamentarnej formy rządów we Francji. Polityczną i medialną izolację Zjednoczenia Narodowego znakomicie oddaje efekt prac parlamentarnej komisji śledczej, badającej kwestię rosyjskich wpływów we Francji. Komisja, która zaczęła zresztą działać z inicjatywy partii Marine Le Pen, opublikowała raport krytyczny głównie wobec Zjednoczenia Narodowego, co natychmiast zostało podchwyczone przez media (*Express.fr* 2023; *France24.com* 2023).

Rok po wybuchu wojny na wschodzie Europy wyraźnie widać, iż kwestia stosunku do Rosji wśród elit politycznych Francji wciąż pozostaje wypadkową ich spojrzenia na miejsce Francji w Europie. Umiarkowane, proeuropejskie środowiska polityczne (skupione obecnie wokół Emmanuela Macrona), a w ślad za nimi media głównego nurtu, skłonne są wspierać Ukrainę i stopniowo zajmują coraz bardziej asertywną postawę wobec Rosji. Dostrzegają one bowiem zagrożenie, jakie niesie ekspansywna polityka Kremla dla powodzenia projektu europejskiego, stanowiącego ich zdaniem gwarancję bezpieczeństwa Francji. Stają tym samym po stronie dotychczasowego dorobku polityki międzynarodowej V Republiki, w ramach którego Francja ostatecznie zawsze wybierała trwanie w zachodnich strukturach sojusznicych.

W najbliższych latach wspomniane „republikańskie” dziedzictwo stanie niewątpliwie przed kolejną próbą, związaną ze wzrostem popularności ugrupowań skrajnych, kontestujących zarówno system polityczny Francji, jak i jej dotychczasowe wybory międzynarodowe. Warto jednak dodać, że potencjal-

ne dojście do władzy którejkolwiek z radykalnych partii oznaczać będzie jednocześnie konfrontację ich własnych wyobrażeń i planów politycznych z rzeczywistością. Tym, co łączy Jean Luca Melenchona i Marine Le Pen jest fakt, iż do tej pory pozostają w głębokiej opozycji wobec rządu. Brak praktycznej realizacji ich założeń programowych sprawia, że trudno wnioskować, czy po objęciu władzy pozostałyby równie prorosyjskie. Sama tylko promocja idei suwerenizmu potencjalnie może prowadzić je do konfliktu z ambicjami międzynarodowymi Kremla: Francja poza swoim obszarem kontynentalnym posiada również terytoria zamorskie, m.in. na Oceanie Indyjskim i Spokojnym, utrzymuje też, jako echo przeszłości kolonialnej, silne więzi w Afryce. We wszystkich tych miejscach już obecnie dochodzi do konfrontacji interesów Francji z Rosją (np. na skutek działalności tzw. Grupy Wagnera w Republice Środkowoafrykańskiej czy w Czadzie) (ADF 2023) oraz jej sojusznikiem – Chinami (wokół wysp Polinezji Francuskiej) (Le Pen 2022: 8). Można zatem założyć, że deklarowane dzisiaj przez obie partie zrozumienie dla ambicji Rosji niekoniecznie przetrwa próbę czasu i realiów międzynarodowych.

Bibliografia

- ADF (2023), *L'expansion Du Groupe Wagner Au Sahel Passe Par Le Tchad*, <https://adf-magazine.com/fr/2023/03/lexpansion-du-groupe-wagner-au-sahel-passe-par-le-tchad/>, (dostęp: 28.03.2023).
- Bernstein S., Milza P. (2009), *Histoire de la France Au XXe siècle, III. 1958 à nos jours*, Éditions Perrin, Paris.
- Bielecki T. (2023), *UE: milion pocisków dla Ukrainy*, <https://www.dw.com/pl/ue-milion-pocisk%C3%B3w-dla-ukrainy/a-65053802>, (dostęp: 28.03.2023).
- Cadier D. (2018), *Continuity and change in France's policies towards Russia: a milieu goals explanation*, "International Affairs", Vol. 94, Is. 6, ss. 1349-1369.
- Chirac J. (2007), *Mon combat pour la paix. Textes et interventions 1995-2007*, Odile Jacob, Paris.
- Chojnowska A. (2023), *Jak Polakom wyszedł bojkot Auchan, Leroy Merlin i Decathlonu. Analiza porównów rok od wybuchu wojny w Ukrainie*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,29498822,-jak-wyszedl-polakom-bojkot-auchan-leroy-merlin-i-decathlonu.html?disableRedirects=true>, (dostęp: 01.04.2023).
- Cholewa M. (2009), *Relacje Francji z NATO. Powrót do zintegrowanych struktur militarnych*, „BIULETYN OPINIE”, nr 17/2009, ss. 1-14.
- Delcour L. (2015), *Les dilemmes de la politique russe de la France: une relation à l'épreuve de la crise en Ukraine*, „DGAPanalyse”, nr 4, ss. 1-9.
- Delwit P. (2014), *Partis et système de partis en France de 1945 à nos jours*, (w:) (red.) Delwit P., *Les partis politiques en France*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2014, ss. 7-34.
- Descas A. (2008), *Dictionnaire des rues de Bordeaux*, Éditions Sud Ouest, Bordeaux 2008.
- Elysee.fr (2017), *Visite de travail de M. Vladimir Poutine, Président de la Fédération de Russie*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/05/29/visite-de-travail-de-m-vladimir-poutine-president-de-la-federation-de-russie-2>, (dostęp: 27.03.2023).

- Elysee.fr (2022), *Entretien téléphonique avec Vladimir Poutine, Président de la fédération de Russie*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/05/03/entretien-vladimir-poutine-president-de-la-federation-de-russie>, (dostęp: 15.06.2023).
- Elysee.fr (2023), *Sommet Globsec à Bratislava*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/01/sommet-globsec-a-bratislava>, (dostęp: 15.06.2023).
- Express.fr (2023), *Le Pen et la Russie : le rapport qui accuse le RN d'être une "courroie de transmission" de Moscou*, <https://www.lexpress.fr/politique/le-pen-et-la-russie-le-rapport-qui-accuse-le-rn-detre-une-courroie-de-transmission-de-moscou-NFVFGKN44ZH6RL6QYVRTIJJTFY/> (dostęp: 16.06.2023).
- Fadoul K. (2013), *Renommer l'espace public lorsqu'il fait polémique : pourquoi l'avenue Stalingrad à Bruxelles n'a jamais changé de nom*, <https://www.rtbf.be/article/renommer-lespace-public-lorsquil-fait-polemique-pourquoi-lavenue-stalingrad-a-bruxelles-na-jamais-change-de-nom-10944914>, (dostęp: 01.04.2023).
- Franceinfo.fr (2017), *En 2017, Emmanuel Macron rencontre Vladimir Poutine à Versailles*, https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/manifestations-en-ukraine/video-en-2017-emmanuel-macron-rencontre-vladimir-poutine-a-versailles_5007426.html, (dostęp: 27.04.2023).
- France Inter (2023), *Retraites : la principale motion de censure échoue à 9 voix près, celle du RN également rejetée*, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/retraites-la-principale-motion-de-censure-echoue-a-9-voix-pres-3393171>, (dostęp: 28.03.2023).
- France24.com (2023), *Prêt russe au RN : Marine Le Pen se défend de toute contrepartie politique vis-à-vis de Poutine*, <https://www.france24.com/fr/france/20230524-pr%C3%AAt-russe-au-rn-marine-le-pen-se-d%C3%A9fend-de-toute-contrepartie-politique-vis-%C3%A0-vis-de-poutine>, (dostęp: 16.06.2023).
- „Front Populaire” (2023), N° 12, Mars-avril-mai 2023: *La tyrannie des minorités. L'art. De détruire la France*.
- Garnier H. (2022), *Sondage BFMTV. Guerre en Ukraine: 88% des Français choqués par l'invasion russe*, https://www.bfmtv.com/international/sondage-bfmtv-guerre-en-ukraine-88-des-francais-choques-par-l-invasion-russe_AN-202203010030.html, (dostęp: 28.03.2023).
- Geslin L., Goanec M. (2022), *Olivier Besancenot: «Une forme de paralysie politique travaille la gauche Française sur la Guerre en Ukraine»*, <https://www.mediapart.fr/journal/international/110522/olivier-besancenot-une-forme-de-paralysie-politique-travaille-la-gauche-francaise-sur-la-guerre-en>, (dostęp: 25.03.2023).
- De Gliniasty J. (2020), *La politique russe du président Macron*, „Revue internationale et stratégique”, nr 1, ss. 31-39.
- Helnarska K. (2015), *Polityka zagraniczna Francji wobec Rosji w sektorze energetycznym*, „Nowa Polityka Wschodnia”, nr 2/9, ss. 66-84.
- Heruday-Kielczewska M. (2015), *Francuska lewica a NSZZ „Solidarność”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. Prace Historyczne 142, z. 4, 2015, ss. 713-723.
- Igounet V. (2020), *Le négationnisme en France*, Humensis, Paris.
- Interieur.gouv.fr (2022), *Résultats de l'élection présidentielle 2022*, [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2022/\(path\)/presidentielle-2022/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2022/(path)/presidentielle-2022/FE.html), (dostęp: 28.03.2023).
- Jégo M. (2014), *Marine Le Pen reçue à bras ouverts par la Douma*, https://www.lemonde.fr/international/article/2014/04/14/marine-le-pen-recue-a-bras-ouverts-par-la-douma_4400754_3210.html, (dostęp: 27.03.2023).
- Joly L. (2023), *La falsification de l'Histoire. Éric Zemmour, l'extrême droite, Vichy et les juifs*, Éditions Flammarion, Paris.

- Judt T. (2018), *Powojnie. Historia Europy od roku 1945*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- Jurczyszyn Ł. (2019), *Ryzykowna strategia zbliżenia: Rosja w polityce zagranicznej Francji*, „Biuletyn PISM”, nr 149 (1897), ss. 1-2.
- Lagane G. (2022), *Zemmour et la Russie*, <https://atlantico.fr/article/decryptage/eric-zemmour-et-la-russie-vladimir-poutine-la-france-n-a-pas-dit-son-dernier-mot-moscou-guillaume-lagane>, (dostęp: 28.03.2023).
- Lamant L., Poinssot A. (2022), *Ces dix votes au Parlement européen qui révèlent les impostures du RN*, <https://www.mediapart.fr/journal/international/160422/ces-dix-votes-au-parlement-europeen-qui-revelent-les-impostures-du-rn>, (dostęp: 27.03.2023).
- Lazar M. (2005), *Le communisme, une passion Française*, Éditions Perrin, Paris 2005.
- Le Pen M. (2022), *Projet pour la France. La défense. Réarmer la France-puissance*, Rassemblement national 2022.
- „L’humanité” (2023), N° 23647, 9 mars.
- Massol N. (2023), *Le RN et la Russie: Marine Le Pen recadre Jordan Bardella*, https://www.liberation.fr/politique/elections/le-rn-et-la-russie-marine-le-pen-recadre-jordan-bardella-20230224_AGHL26LL65EWNFOM5OZ3EZ5OXU/, (dostęp: 27.03.2023).
- Mikołajczyk M. (2011), *Rola Francji w procesie integracji europejskiej w latach 1946-1958*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Motet L. (2016), *Visites, financement : le Front national et la Russie, une idylle qui dure*, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/11/18/le-front-national-et-la-russie-une-idylle-qui-dure_5033857_4355770.html, (dostęp: 27.03.2023).
- Myśliwiec M. (2007), *System partyjny V Republiki Francuskiej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 3, ss. 79-122.
- Parzymies S. (2017), *Polityka zagraniczna Francji po zimnej wojnie. 25 lat w służbie wielobiegunowości*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa.
- Peyron J. (2023), *Macron-Poutine: bluff, mensonge et téléphone*, https://www.lepoint.fr/monde/macron-poutine-bluff-mensonge-et-telephone-11-04-2023-2515720_24.php#11, (dostęp: 15.06.2023).
- Pezet J. (2022), *Est-il vrai que les « alliés russes » de Jean-Luc Mélenchon s’opposent à la guerre en Ukraine?*, https://www.liberation.fr/checknews/est-il-vrai-que-les-allies-russes-de-jean-luc-melenchon-sopposent-a-la-guerre-en-ukraine-20220405_E3TTI6WBYNACPKFEYGIPWDTR2A/, (dostęp: 11.03.2023).
- Pierre T. (2022), *Guerre en Ukraine : quand Macron échange avec Poutine pour éviter l’invasion russe*, <https://www.rtl.fr/actu/international/guerre-en-ukraine-quand-macron-echange-avec-poutine-pour-eviter-l-invasion-russe-7900168821>, (dostęp: 28.03.2023).
- Pleskot P. (2010), *Zerkając na Moskwę. „Wybuch «Solidarności»” w ocenach dyplomacji zachodniej*, „Biuletyn IPN”, nr 9-10, ss. 91-97.
- Pologne Solidarité avec Solidarnosc - Votez Alain Krivine – Ligue Communiste Revolutionnaire*, <https://www.chisholm-poster.com/posters/CL83094.html>, (dostęp: 10.03.2023).
- Pour une France indépendante, souveraine et non-alignée. Les livrets thématiques de l’Avenir en commun* (2022), coord. par A. le Gall, M. Michel, L’Union Populaire, Éditions.
- Radiofrance.fr (2022), *De “la menace n’existe pas” à “la Russie agresse l’Ukraine”: sur la Russie, Mélenchon varie*, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/de-la-menace-n-existe-pas-a-la-russie-agresse-l-ukraine-sur-la-russie-melenchon-varie-3565552>, (dostęp: 11.03.2023).
- Rassemblement national (2022), *22 mesures pour 2022*, <https://rassemblementnational.fr/22-mesures>, (dostęp: 28.03.2023).
- Reynié D. (2023), *Ni LR, ni le PS n’ont montré leurs capacités à bâtir des compromis*, „La Croix”, N° 42579, 27 mars 2023.

- Salle J.P. (2014), *De la Ligue communiste révolutionnaire (LCR) au Nouveau parti anticapitaliste (NPA): l'impossible mutation?*, *Les partis politiques en France*, (red.) Delwit P., Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, ss. 109-126.
- Soutou G.-H. (2023), *La Guerre froide de la France 1941-1990*, Éditions Tallandier, Paris.
- Staunton E. (2022), *A useful failure: Macron's ouverture to Russia*, "Survival", vol. 64, Is. 2, ss. 17-24.
- Turchi M. (2022), *Le Pen-Poutine: dix ans de soutien que la candidate du RN veut faire oublier*, <https://www.mediapart.fr/journal/france/030422/le-pen-poutine-dix-ans-de-soutien-que-la-candidate-du-rn-veut-faire-oublier>, (dostęp: 27.03.2023).
- Védrine H., Toranian V. (2017), *Emmanuel Macron reveille l'idée d'une politique étrangère Française: Entretien avec Hubert Védrine*, "Revue des Deux Mondes", ss. 8-20.
- Vitkine B. (2016), *Poutine et Fillon, une amitié géopolitique*, https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2016/11/22/fillon-et-la-russie-une-relation-profonde-et-ancienne_5035506_4854003.html, (dostęp: 27.03.2023).
- Богоявленская Т. (2021), *Россия и Франция. История отношений и культурных связей*, Москва.
- Рубинский Ю., Арзаканян М. (ред.) (2010), *Россия – Франция. 300 лет особых отношений*, Москва.
- Чихачев А.Ю. (2022), *Российско-французские отношения при президенте Эммануэле Макроне: достижения и противоречия*, «Вестник СПбГУ. Международные отношения, Т. 15, Вып. 1, сс. 86-104.

Dr Michał Kuryłowicz, Uniwersytet Jagielloński (michal.kurylowicz@uj.edu.pl)

Słowa kluczowe: Francja, Rosja, komunizm, suwerenizm, „podwójne bezpieczeństwo”

Keywords: France, Russia, communism, sovereignism, „double security”

ABSTRACT

The aim of the article is to characterize the changing attitude of the French elites towards Russia in consequence of the Russian-Ukrainian conflict that has been developing since February 24, 2022, and more broadly – to describe how the evolution of Paris's current policy toward Moscow is perceived in France. This change is shown through the lens of the reaction of French political parties to the conflict, the assessment of this stance by the French media, and the scientific reflection of French academics on the current policy of the French establishment toward Russia.

The article will verify the hypothesis that the outbreak of the Russian-Ukrainian war made France change its previously moderate stance toward Russia and gave a majority of the French elite cause to express their criticism of Moscow's foreign policy more forcefully than before. This was facilitated by the electoral campaign preceding simultaneous presidential and parliamentary elections in France, which made it necessary for the political actors participating in the election race to evaluate the events taking place in Eastern Europe on an ongoing basis.

The initial assumption that the French elites' attitude towards Moscow is fundamentally different from the political thinking about Russia in Central European countries will also be verified, and confirmed even in an amended version. This is the case supposedly because France, which views Russia as a crucial guarantor of France's strong international position, believes that Russia must be a part of the European security architecture in order to ensure the stability of the EU.

With regard to France's stance toward Russia in the wake of the conflict in Ukraine, the author's goal is to reflect on the nature of the current French debate on the topic. This justifies considering, above all, the books published in France after February 24, 2022, and how they portray French-Russian relations.

ŁUKASZ JUREŃCZYK
Bydgoszcz
ORCID: 0000-0003-1149-925X

The United States and Germany's policy towards the Russian aggression against Ukraine in 2022

Introduction

The full-scale Russian aggression against Ukraine surprised the German political elites and society. Successive German governments invested huge political capital in Russia, striving to maintain the best possible relations with Moscow. In turn, German industry invested a lot of financial capital in Russia, including in the energy sector. The war in Ukraine showed that Germany's betting on Russia, to some extent at the expense of relations with the United States, turned out to be a serious mistake. After the outbreak of the war, it was very difficult for Germans to quickly adapt to the new political reality. Trying to minimize losses and protect their own interests, they exposed themselves to increasingly serious criticism from allies, including the US. Washington's pressure became one of the factors that influenced the redefinition of Germany's policy of helping Ukraine and sanctioning Russia.

The article analyzes and attempts to assess Germany's policy towards Russia's full-scale aggression against Ukraine from the perspective of the United States, which plays a key role in the West's reaction to the war. It tries to answer the question: Does Germany's policy of supporting Ukraine and sanctioning Russia meet US expectations? It was assumed that after the initial disgrace of Germany in the eyes of the US, it is gradually trying to rebuild the image of one of the key allies in Europe. This is due to increasing arms deliveries to Ukraine and abandoning economic cooperation with Russia. The first section of the article discusses the reasons for Germany's restraint in the US-led pro-Ukrainian coalition. The focus was on four factors: Germany's fear of Russia and diplomatic attempts to maintain cooperation; Germany's energy dependence on

Russia; attempts to make Germany's foreign policy independent of the US; and the burden of history in the form of pacifism and post-Cold War disarmament. The second section of the article is devoted to Germany's military support for Ukraine, and the third section – to Germany's economic, energy and humanitarian activities in the face of war. These issues were analyzed in the perspective of expectations and pressure from the United States. Doing research, scientists and analysts in the field of international and security policy from research institutions in Washington and New York were interviewed. This includes both leading American universities as well as American think-tanks with a global reach. The interviews were individual, non-standardized, unstructured and in-depth. They were conducted in a form reminiscent of an ordinary conversation, in which threads of the interlocutor's specialties were developed.

Reasons for Germany's restraint in the US-led pro-Ukrainian coalition

Focus on diplomacy and fear of Russia

Many Germans are attached to the idea of "Ostpolitik", i.e. the policy of opening up to the Soviet Union and the Eastern Bloc in the 1970s. They see the way to stability and security in Europe in easing conflicts with the USSR/Russia and in political and economic rapprochement. Since the end of the Cold War, Russia has played a special role in Germany's foreign policy, more important than other post-Soviet states. Already in the 1990s, German diplomats told their Ukrainian counterparts that Russia was their most important partner in Eastern Europe and they would not spoil these relations for the sake of supporting the interests of another post-Soviet state (Locoman 2022). Through formal and informal diplomatic channels, Russia decisively promoted its interests among the German elites and society. One of the consequences is that many Germans permanently perceive Ukraine as Russia's sphere of influence (Schwarz 2023). As noted by Julie George (2022), Germany is very skeptical about the possibility of further NATO enlargement to include countries that Russia considers its sphere of influence, like Ukraine. At NATO's 2008 Bucharest Summit, Germany, contrary to the United States, opposed granting of Membership Action Plans to Ukraine and Georgia. President Putin was aware of this difference in the approach to Ukraine's NATO aspirations, and played it skillfully. Before the summit, he warned the U.S. Undersecretary for Political Affairs William J. Burns, saying: "This would be another mistake in American diplomacy, and I know Germany and France are not ready anyway." (Burns 2019).

After the Russian annexation of Crimea and aggression in eastern Ukraine in 2014, Germany and France led a diplomatic offensive to end the war. As a result, the Minsk Agreements were signed, thanks to persuading Ukraine to make concessions to Russia (Mallick 2022: 13) and Normandy Format – a consultative group of Ukraine, Russia, Germany and France – was established. The government of Angela Merkel perceived Moscow's military actions as an attempt to defend its own interests. For this reason, it made diplomatic efforts to support Russia's involvement in European security, not believing in the possibility of Russia's full-scale aggression against Ukraine. In relation to Ukraine, Germany focused on supporting political and legal reforms on its way to the European Union, instead of strengthening the state security sector. In the meantime, there were voices in Germany about the need to abandon the sanctions imposed on Russia after 2014 and to rebuild political relations. The most radical attitude on this issue was presented by *Die Linke*, but such demands were also expressed by prominent representatives of the grand coalition, including the *SPD*, such as the then party chairman and vice-chancellor Sigmar Gabriel (Kosman 2019). In Ukraine, Germany's attitude in 2014-2021 is often referred to as "Germany's appeasement of Russia" (Kusa 2023). Edward Luttwak believes that Germans are good at almost everything but strategy. According to him, the German authorities are co-responsible for the war in Ukraine, because for years they did not counteract infiltration and pressure from Russia (Tavberidze 2022).

At the beginning of 2022, when the risk of a war in Ukraine increased, numerous Western political circles, including in the United States, accused Germany of passivity. Germany, however, conducted a diplomatic offensive to prevent aggression. In order to establish a common position with the US, Washington was visited by Foreign Minister Annalena Baerbock on 5 January and by Chancellor Olaf Scholz on 7 February. President Biden appreciated Germany's diplomatic efforts to resolve the crisis, including cooperation with the US in this regard, saying: "Germany and the United States, together with our Allies and partners, are working closely together to pursue diplomatic resolutions of this situation [...] Germany has also been a leader in pushing de-escalation of tensions and encouraging dialogue through the Normandy Format." (*Remarks by President Biden and Chancellor Scholz... 2022*). However, these actions did not bring the desired result.

The policy of the Scholz government regarding the war in Ukraine is largely a derivative of public sentiment towards Russia. A representative survey conducted in August 2022 by the opinion research institute Kantar Public showed that 80 percent of Germans feared a spillover of the war from Ukraine to neigh-

boring NATO countries, 72 percent felt threatened by Russia, and 69 percent feared a Russian nuclear strike. At the same time, 52 percent of Germans wanted the government to continue to act cautiously. Of the 41 percent of Germans who wanted their state's greater involvement in the Ukrainian crisis, 65 percent demanded more active diplomacy, only 14 percent – more military support, and 13 percent – more financial commitment. It is worth mentioning that many more former West Germans than East Germans demanded more toughness toward Russia (47:31) (Schwarz 2023). The main difference between Germany and Ukraine is how they would view an acceptable outcome of the war. Fearing its escalation, Germany is inclined to treat Ukraine as a buffer zone separating Russia and the West, which is unacceptable from Ukraine's perspective (Kusa 2023). The United States is closer to the position of Ukraine than Germany on this issue.

Energy cooperation with Russia

In Germany's political elites, including the largest parties – the *SPD* and the *CDU* – the prevailing belief was that the Soviet Union/Russia were reliable natural gas suppliers, even in periods of tension and political disputes (Reuters 2022). After the Cold War, Germany contributed to deepening Europe's dependence on Russian gas. This was conducive to the implementation by Russia of the Falin-Kwicinski doctrine formulated in 1991, according to which dependence on energy supplies was to be an instrument to weaken the processes of integration of Central and Eastern European countries with Western organizations (Ruszel 2015: 114). In 2006-2012, together with Russia, Germany built two branches of the Nord Stream gas pipeline at the bottom of the Baltic Sea, bypassing the territory of Ukraine. Prior to the full-scale invasion of Ukraine, natural gas imports from Russia covered 55 percent of Germany's demand (Reuters 2022). During the war in the Donbas, contrary to the position of the United States, Ukraine and most countries in the region, Germany and Russia decided to build Nord Stream 2 (Choonara 2022: 18). The project implemented in 2017-2021 was the most symbolic manifestation of Germany's attempt to return to "business as usual" in its relations with Russia. It met with the Ukrainian narrative as "German betrayal", which irritated Berlin (Kusa 2023). From the point of view of the USA and Ukraine, NS 2 was seen as a political project aimed at hobbling Ukraine's economy by severely limiting its capacity to transport Russian gas to the EU. However, it was in the interest of Germany, which wanted to become the largest gas trading hub in Europe (Dutsyk, Dyczok 2021: 163). In 2020, President Donald Trump imposed sanctions on NS 2, but in May 2021 President Joe Biden lifted the sanctions at the request

of Chancellor Angela Merkel (Francis 2022). On 21 July 2021, the German Foreign Ministry and the US State Department issued a joint statement regarding the conditions for withdrawing the American objection to NS2. Germany undertook that further aggression by Russia in Ukraine or its use of energy as a weapon would result in actions at the national and European level aimed at imposing sanctions on the Russian energy sector. Berlin also declared financial support for Ukraine's energy transition and efforts to maintain Ukraine's importance as a transit country (*Joint Statement...* 2021). The US concession was not the result of a change in the perception of NS2, but a desire to rebuild transatlantic relations strained during the Trump presidency.

Long-term Chancellor Merkel was hailed as Europe's foremost stateswoman just a few years ago. Currently, she is widely criticized for tightening cooperation with Russia as an allegedly reliable partner and main supplier of energy resources (Hastings 2022). However, the mistakes concern the entire German political class, including the left-wing circles, which opted most strongly for abandoning nuclear energy in favor of green energy and dependence on Russia for natural gas imports. Although, for example, the Greens criticized NS 2, but they were even more opposed to LNG imports from the US, given that it was extracted by fracturing. As a result of this policy, Europe's largest economic power became a de facto hostage to Moscow. As noted by James H. Lebovic (2022), President Putin hoped for a rift among NATO states, the more so that during Trump's presidency the divisions in the Alliance deepened. An important role in the Russian strategy was to be played by Germany given its gas dependence on Russia.

Anti-Americanism and German foreign policy independence from the United States

During the Cold War, West Germany's foreign policy was in line with that of the United States, which dominated the Western Bloc. On the other hand, East Germany was a member of the Warsaw Pact hostile to NATO. Today, anti-Americanism is deeply rooted in Germany, especially in the eastern federal states. This is, among other things, the effect of anti-American propaganda conducted by the German Democratic Republic for many decades. Historian Sönke Neitzel says that a considerable number of Germans "still consider the U.S. to be the real enemy" (Schwarz 2023). After World War II, Chancellor Konrad Adenauer closely linked West Germany with the transatlantic structures, as he saw it as an opportunity for the country's freedom and development. American security guarantees, both conventional and nuclear, as well as economic assistance and cooperation were crucial in this regard. The United

States strongly supported the reunification of Germany while guaranteeing its full membership in NATO. In the first decade after the Cold War, Germany pursued a foreign policy towards the US that was often described as transatlantic (Cziomer 2005: 134-135). Although relations with the US are still of paramount importance for Germany's security policy, in recent decades we have observed its attempts to become fully independent on the international arena. As James Goldgeier (2022) notes, in the world dominated by the US, Germany did not line up with the US foreign policies, a symbolic example of which was the opposition to the war in Iraq in 2003. U.S. Secretary of Defense Donald Rumsfeld referred to Germany and other countries opposing the war as "Old Europe", contrasting it with a ready-to-act "New Europe", which consisted mainly of CEE countries. What is particularly important, Germany and the US assessed the role of Russia and China in the international environment differently. With the reduction of the US presence in Europe, first due to the global war on terror and then the "pivot to Asia", Germany tried to consolidate its dominant role in European politics. Recognizing the growing importance of Russia, Berlin did so in political and economic cooperation with Moscow. Germany tried to gain the strongest possible position in the emerging multipolar international environment. Although the transatlantic bond remains an axiom of German foreign policy, the growing aspirations and new status of Germany led to the search for ways to subtly re-tune the formula of relations with the USA (Malinowski 2021: 7). However, as noted by Richard K. Betts (2022), despite the above frictions and controversies, along with Great Britain and France, Germany remained the most important European ally of the United States in NATO.

Russian aggression in Ukraine has led to a certain ferment on the German political scene in the context of relations with the US, which also applies to the ruling coalition. Many members of the *SPD* consider the war in Ukraine a proxy war between Russia and the US. Since they do not consider it "their war", they are in favor of ending the arming of Ukraine and forcing it to conclude an agreement with Russia at the price of far-reaching concessions. The Greens have put aside traditional restraint towards the US and strongly support the arming of Ukraine, as does the traditionally transatlantic-oriented liberal *FDP*. The largest opposition party, the *CDU*, which during the rule of Chancellor Merkel sought to strengthen cooperation with Russia, sometimes even at the expense of relations with the USA, returns to its pro-American roots and advocates military aid for Ukraine. However, there are divisions within the party on this issue (Schwarz 2023). The far-right *AfD* and *Die Linke* are in favor of ending military support for Ukraine and forcing it to make peace with

Russia. The war in Ukraine showed that Germany, due to its military weakness and the presence of American troops on its territory, remains dependent on American security guarantees. For this reason, Washington still has a significant influence on German foreign and security policy in the region. This is evident despite the fact that Chancellor Scholz tries to maintain the appearance of a decision-making independence from the United States.

The burden of history, pacifism and disarmament

Nazi Germany was responsible for unleashing World War II and its crimes, including the Holocaust. After the attack of the Third Reich on Soviet Russia, Ukraine found itself under German occupation. The occupation authorities interned politicians who tried to recreate Ukrainian statehood in concentration camps and persecuted people promoting Ukrainian culture and education. Ukrainian food and raw materials were requisitioned and consumed by the German army. About 2.2 million people were taken from Ukraine to Germany as slave laborers (Britannica). About 7 million Ukrainians died during the war, including 1-1.5 million of Jewish origin, of whom tens of thousands were shot and dumped in mass graves in the infamous Babi Yar ravine in Kiev. On the other hand, a minority of Ukrainians, including the followers of Stepan Bandera, tried to ally themselves with the Nazis (Choonara 2022, 18).

As a consequence of World War II, post-Nazi aversion to war persists in Germany. In the post-war period, the pacifist movement developed on a large scale. Pacifism is most deeply rooted in the parties and voters of the *SPD*, *Die Grünen* and *Die Linke*. Germany also adopted a number of restrictions on the use of its armed forces, including in peacekeeping missions. As a rule, it also does not send arms to areas of armed conflict, which was used as an argument for not supplying arms to Ukraine in the first months of the war. In recent years, however, there is no consistency in this matter, as Germany sent weapons to many Arab states fighting in the Saudi-led coalition in Yemen (Miedziński 2022). Earlier, Germans armed the Iraqi Kurdish Peshmerga fighting Islamic State (Reuters 2022).

President Vladimir Putin denies Ukraine the right to statehood, just as Chancellor Adolf Hitler wanted to destroy the statehood of Czechoslovakia, Poland and other European countries. In doing so, the Russian army is destroying civilian infrastructure and murdering Ukrainians. Given its historical experience, Germany should assume a special responsibility for counteracting the crimes of totalitarianism. Germany's policy towards Russia in the 21st century resembled the appeasement policy of the European powers towards

Germany in the 1930s. Germany's military weakness and its tendency to make deals at all costs encouraged Putin to adopt an increasingly assertive policy towards Russia's neighbours. As Max Hasting (2022) writes: "The Russian leader contemptuously defies the guiding spirit of such nations as Germany, industrial giant of Europe, which has long renounced Bismarckian principles: It has identified itself as a so-called 'civilian power,' forswearing credible armed forces." In the context of the tragic events of World War II, the Kremlin's propaganda of calling the Ukrainian government fascist and attacking President Zelenskiy for his Jewish roots should be particularly controversial among Germans.

During the Cold War, West Germany had the largest army in Europe, which resulted from its role as a NATO flank state. Only in recent decades has a huge gap emerged between German economic power and their inadequate defense capability. The demobilization of Germany that began in the 1990s went too far. As Cynthia Roberts (2022) rightly points out, today Russia also does not have an army as powerful as the Soviet Union, so there is no need for a German army to be as large as during the Cold War. However, Germany should have a military potential equivalent to its economic strength. In the 21st century, the main discrepancy in relations with the US was Germany's avoidance of financing defense spending at least at the level of the NATO-required 2 percent of GDP (Malinowski 2022: 21). The US hoped that European states, including Germany, would take responsibility for the security of the continent so that it could focus on other regions of the world, especially the Indo-Pacific. In recent years, demands have also appeared in Germany, including those of the *SPD* chairman, Rolf Mützenich, to withdraw from the NATO nuclear sharing program. In order for Germany to be an important pillar of Europe's security, it is necessary to significantly increase military spending and reorganize the army, including filling gaps in military equipment and ammunition. In practice, however, Berlin shuns military leadership in the European and transatlantic context. America's security umbrella created a comfortable situation for Germany to avoid a leadership role in the defense area, which became a kind of mindset in Berlin (Dempsey 2022).

The United States towards German military support of war-torn Ukraine

After the outbreak of war on 24 February 2022, the leaders of the United States and Germany – President Biden and Chancellor Scholz – unequivocally condemned Russia's brutal and unprovoked attack on Ukraine, announcing

a strong response to the aggressor and multifaceted support for the victim of aggression (*Remarks by President Biden on Russia's...* 2022; *Federal Government condemns...* 2022). However, while from the beginning of the war the USA sent significant amounts of arms to Ukraine, Germany held back. The government of Chancellor Scholz variously justified the very limited military support for Ukraine in the first months of the war. Among the key arguments was the fear of the conflict escalating, including its transformation into an open war between Russia and NATO, and the possibility of Russia using nuclear weapons. It also pointed to the limited stocks of military equipment and ammunition in the German army and referred to the tradition of Germany not sending lethal weapons to war-torn regions. Both the US and Ukrainian authorities saw these arguments as excuses. The war in Ukraine once again showed the lack of German leadership, especially in the military area (Dempsey 2022). Only the crimes committed by the Russian army, the destabilizing impact of the conflict on European security and pressure from NATO allies, mainly the US, gradually influenced the evolution of Germany's position on this issue (Bryjka 2022: 1). Pierre Morcos (2022) estimates that initially Germany was very restrained in terms of military support for Ukraine, unlike, for example, the USA, Great Britain or Poland. However, this position is evolving and Germany is increasingly meeting the expectations of Ukraine and the US in this regard. In mid-September 2022, the US Ambassador in Berlin, Amy Gutmann, praised Germany for supplying weapons to Ukraine, but also called for stronger military support. During the meeting in Washington with Chancellor Scholz on 3 March 2023, President Biden appreciated this and other changes in Germany's foreign and security policy: "You've stepped up to provide critical military support [...] And you've driven historic changes at home and, you know, increasing defense spending and diversifying away from Russian energy sources." (*Remarks by President Biden and Chancellor Scholz...* 2023). On the other hand, time plays a key role, and yet Germany still uses the tactic of dosing heavy military equipment (Malinowski 2022: 28).

According to the Kiel Institute for the World Economy, in the period between 24 January to 20 November 2022, the total value of individual licenses issued by the Federal Government for the export of military goods to Ukraine amounted to about 2.34 billion EUR (Hofmann 2022). Germans have allocated a very diverse armament and military equipment, including the Patriot air defense system, the Marder infantry fighting vehicles, the IRIS-T SLM air defense systems, various types of howitzers, various types of vehicles, drones, anti-aircraft systems, anti-tank weapons, anti-mine systems, diversified ammunition, small arms, individual equipment of soldiers and many others (The Federal

Government 2023). For comparison, in this period the USA declared 18.51 billion EUR, the United Kingdom 1.9 billion EUR, Poland 1.82 billion EUR, Canada 0.99 billion EUR and France 0.47 billion EUR (Hofmann 2022). However, this is a declared amount, and by 5 December Germany had actually delivered military aid worth 1.93 billion EUR (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2022: 5). In addition, while Germany's military aid is quite good in terms of amounts, it is in a distant position in terms of its share in GDP.

After the outbreak of war in Ukraine, Germany has gradually reversed its historic policy of not sending weapons to conflict zones (Choonara 2022: 2). In April 2022, Chancellor Scholz announced the delivery to Ukraine of heavy weaponry, which broke the existing taboo in Germany and caused discontent among some politicians of the *SPD*. The German government also successively gave consent for the supply of more and more advanced equipment of German production by other countries, including consent for Estonia to send German Howitzers (Kotoulas, Pusztai 2022: 16). The pressure from the US to increase military aid by Germany was growing every month. In late July 2022, U.S. Secretary of Defense Lloyd J. Austin expressed hope that artillery and missile systems from Germany would soon be on the battlefield in Ukraine (*Opening Remarks by Secretary of Defense...* 2022). Equally important was forcing Germans to decide to send Patriot missile systems to Ukraine at the end of 2022 and Leopard 2A tanks at the beginning of 2023. The international discussion in this regard was opened by Poland, but it was the United States that played a key role in persuading Germany to send this technically advanced equipment. Germany only agreed to send them when the US declared sending its own Patriot system and M1 Abrams tanks to Ukraine, respectively (Roque 2023). These decisions were also influenced by internal factors, including scuffles within the ruling coalition and pressure from the opposition *CDU* and *CSU*. However, it was not without voices of opposition. A peculiar comment was made by the *ARD* correspondent in Washington, Gudrun Engel, after the visit of President Volodymyr Zelensky to the USA on the 300th day of Russian aggression. She called the visit, where the Ukrainian president asked for more military support, "an act of desperation." She assessed that the visit had "probably only a symbolic meaning and did not bring the world closer to the end of the war even by a meter", and depreciated President Biden's decision to hand over the Patriot system to Ukraine (PAP 2022). Even though it was one of many different voices on the matter, this kind of narrative has not appeared in the mainstream media in Poland or the Baltic States. In order to create the image of a leading country in the supply of tanks to Ukraine, the German government also decided to send

the older type of tanks, the Leopard 1, a significant number of which ended up in storage during the reduction of the German armored forces (Tavberidze 2022). Announcing this decision, the fact that large quantities of older tanks were delivered by other countries at the beginning of the war, including about 250 T 72 and PT 91 tanks by Poland, was omitted.

After the outbreak of war in Ukraine, Chancellor Scholz announced the “turning point” (*Zeitenwende*) in German foreign policy. According to Krzysztof Malinowski (2022: 18-19), it was not the result of a strategic plan or in-depth strategic reflection, but of awareness of the risks associated with war. Continuing a passive defense policy and maintaining energy cooperation with Russia could weaken Germany's position towards the US and the cohesion of NATO. Chancellor Scholz announced to improve the country's defensive military capacities: “The goal is a powerful, cutting-edge, progressive *Bundeswehr* that can be relied upon to protect us”. He pledged to spend an additional 100 billion EUR for the army and to increase the defense spending to 2 percent of GDP by 2024. He also announced multi-faceted support for the brutally attacked Ukraine and actions to strengthen NATO's eastern flank. (*Policy statement...* 2022). Chancellor Scholz repeated these promises at the NATO summit in Madrid on 29-30 June 2022 (Graham 2022). Ambassador Gutmann described Germany's decision to bolster the armed forces as “bold and historic”, announcing the strengthening of American-German defense and security cooperation, and confirming unwavering support for Ukraine (*Ambassador Amy Gutmann...* 2022). As Steven Pifer (2022) states, Berlin's decision was in line with the US expectations that Germany would take on greater responsibility for the security of NATO's eastern flank, and perhaps also other regions of the world. Unfortunately, bureaucratic obstacles in the administration and the *Bundeswehr* are already visible in the implementation of this ambitious goal. Stephen Biddle (2022) believes that because of the war in Ukraine, Germany has become radically more forceful in just a few months than it had been in decades. This can be seen in the rapid evolution in the approach to the increase in defense spending and military aid for Ukraine. However, he believes that such an attitude will not last long and the readiness to support Ukraine militarily will diminish. Germany will also return to traditional anti-military policies to some extent, but it will not be a return to what it was before February 2022, because now Berlin is more aware of the existing threats. Biddle believes that Germany will not implement the radical defense spending increase that it announced, and in practice Berlin will decide to implement less ambitious goals. Still, the prognosis for German defense spending is higher than it was before the war.

In the context of the war in Ukraine, American military installations on German territory play an important role. The US base in Ramstein in southwest Germany is involved in supporting and coordinating military assistance to Ukraine (Wright 2022). It is also the operational center for NATO operations to patrol the airspace of the Baltic states (Big-Alabo, MacAlex-Achinulo 2022: 30). However, Germany is cautious about using the base to support Ukraine. In early March 2022, when the Polish government proposed to transfer 28 MiG-29 fighter jets to Ukraine via the US base in Ramstein, Chancellor Scholz said that there was no option for Germany to host jets for Ukraine (Mackinnon, Detsch 2022). However, this issue may return in the future. In turn, the US Army base in Grafenwoehr in Germany is a home for the Joint Multinational Training Group-Ukraine. The Americans carry out training for Ukrainian soldiers there, mainly in the field of using the armament and military equipment provided to them (Liebermann, Lillis, Bertrand, et. al. 2022). In the long term, it is possible that the United States will transfer part of the military infrastructure from Germany to NATO's eastern flank, which largely depends on Germany's credibility as an ally, including its assistance to Ukraine.

Economic, energy and humanitarian area

After the meeting with President Biden in Washington on 7 February 2022, Chancellor Scholz said: "If there was a military aggression against Ukraine, this will entail severe consequences that we agreed upon together, severe sanctions that we have worked on together. So, there will be a high price for Russia." (*Remarks by President Biden and Chancellor Scholz...* 2022). After the war broke out the United States has played a leading role in the West's imposition of sanctions on Russia, and Germany has traditionally been among the European countries most reluctant to tighten the sanctions (Haesebrouck, Taghon, Van Coppenolle 2022: 37). Nevertheless, given the size and importance of the German economy in the European and global economic system and its trade relations with Russia, Germany's role is extremely important. Pierre Morcos (2022) believes that Germany has played a quite critical role in terms of sanctioning Russia, mainly within the G7 and the EU. Along with the progressing Russian crimes, Berlin agreed to increasingly far-reaching economic sanctions. Initially, they concerned individuals in President Putin's immediate ward, including his ministers and the oligarchs who supported his regime. Over time, sanctions were significantly expanded, including cutting off Russian banks and enterprises from international financial markets, banning exports to Russia,

mainly of modern technologies, and banning imports of raw materials, including energy resources (Federal Foreign Office 2023). The purpose of the sanctions for both the US and Germany is to force Russia to withdraw its army from Ukraine. Washington does not officially argue that the sanctions are also intended to initiate regime change in Russia, which Berlin is all the more wary of (Hoffman 2022). Currently, however, the German government also realizes that a return to “business as usual” with President Putin’s regime is impossible. Confirmation of this is that at the beginning of 2023 Germany called for the establishment of a special international tribunal to prosecute Russian leaders for war crimes committed in Ukraine.

The most serious controversy aroused the issue of German-Russian gas cooperation. After Russia recognized the republics of Luhansk and Donetsk, Germany suspended certification of Nord Stream 2. In March 2022, Germany objected, however, to suddenly suspend the import of energy resources from Russia. This met with international criticism of Germany, including from the US. Cynthia Roberts (2022) does not agree with the legitimacy of such strong criticism of Germany in the context of its reluctance to withdraw from the purchase of energy resources from Russia. As she notes, switching to new directions of energy supplies is a very difficult transition which doesn’t happen overnight. Moscow itself forced Berlin to change its approach, as in the following months the Kremlin weaponized its control over gas supplies to Germany. In early July, Gazprom halted gas deliveries via Nord Stream 1, arguing for technical reasons. It preyed on the German public’s fears about a cold and expensive winter. Moscow’s energy blackmail was aimed at making German industry and individual consumers pressure the government to make concessions to Russia (Dempsey 2022). Among other things, Putin wanted to force the West to certify the NS 2. Germany, however, sent the turbine from NS 1 to Canada, where it was serviced for Siemens. After a few days of delay, at the request of the German government, the certified turbine was sent back. Although this was a breach in Western sanctions, it deprived Russia of one of its arguments for gas blackmailing Europe (Francis 2022).

Over time, Germany began to gradually abandon the purchase of Russian gas, which is possible thanks to concluding contracts with other suppliers, including Qatar and the US (Geletukha, Zheliezna, Drahnev 2022, et. al.: 5). For this reason, Chancellor Scholz announced to rapidly build two LNG terminals in Brunsbüttel and Wilhelmshaven (*Policy statement...* 2022). S. Pifer (2022) believes that Germany absolutely needs to build two or three LNG terminals. German Uniper, the largest individual customer of Gazprom, published a 40 billion EUR loss for the first three quarters of 2022, after which the Ger-

man government decided to nationalize it. The Management Board of Uniper has decided to completely stop buying gas from Russia until 2024. At the same time, Germany was moving away from buying oil from Russia (Tran, Dallara 2022). Preparing to function without energy resources from Russia, Germany modified its energy policy, temporarily suspending the implementation of an ambitious transition program to the green economy. Berlin was forced to do this to prevent possible power shortages and reduce the consumption of gas, which was needed for heating in winter. For these reasons, Germany temporarily maintained two of the remaining three nuclear reactors on standby for emergencies until mid-April. Germany also temporarily returned to coal-fired power plants and even highly-polluting oil-fired power plants (Reuters 2022). Despite the difficult circumstances, these actions partly undermined Germany's credibility as one of the global leaders in clean technologies.

Germany also suffers significant losses due to sanctions on exports to Russia. It was a drastic change, because just from February to March 2022, German exports to Russia halved (Pradetto 2022: 1). As Michael Doyle (2022) notes, due to its economic and technological strength, Germany has the ability to influence the Russian economy. In the context of the war in Ukraine, it was especially important to cut off Russia from German modern technologies that could be used by the Russian military industry. Attempts to evade sanctions by German companies are prosecuted by the relevant authorities. The collapse of economic cooperation with Russia should make German companies rethink their current strategies towards other problematic markets. This applies, among others, to China, over which the specter of American retaliation and even sanctions hangs. Looking at this from a broader perspective, the German government have to rethink its export-oriented economic model (Saxer 2022).

Germany is also involved in humanitarian and economic support for Ukraine. In a special report, the Chancellor's Office announced that from 24 February to 21 December 2022, the German government allocated 12.51 billion EUR in bilateral assistance for Ukraine. The aid considers all areas, including military and humanitarian aid (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2022: 1). However, these data are in contradiction with other data. The Kiel Institute for the World Economy reports that, in the period from 24 January to 20 November 2022, Germany's total commitment to Ukraine (both bilateral and share of EU commitments), for all purposes, amounted to 12.6 billion EUR (IFW Kiel 2022). From 24 February 2022 to 15 January 2023, the German government promised Ukraine bilateral support in the amount of 6.15 billion EUR (Rank 3 in the world), which corresponded to only 0.17% of GDP (Rank 14 in the world). For comparison, during this period the US bilateral

aid pledge amounted to 73.18 billion EUR (Rank 1) and 0,37% of GDP (Rank 5), UK to 8.31 billion EUR (Rank 2) and 0.32% of GDP (Rank 8), Poland's to 3.56 billion EUR (Rank 5) and 0.63% of GDP (Rank 4), and Estonian to 0.31 billion EUR (Rank 21) and 1.07% of GDP (Rank 1) (IFW Kiel 2023). The data presented by the German government as bilateral aid actually refer to overall aid, as they include international programs. In addition, some of the initiatives included in the government report do not have starting dates, so it is difficult to determine which ones have actually been ongoing since the outbreak of the war. Besides, some funds also include support for other countries in the region. This way of presenting the data is to picture of Germany as a clear leader of regional help to Ukraine in every area (Frymark 2023).

The German position is extremely important in the context of Ukraine's prospects for joining the European Union. On 28 February 2022, four days after the Russian invasion, President Zelensky submitted Ukraine's formal application to join the EU. However, there was no consensus among the leaders of the member states on whether Ukraine should be given an accelerated path to the membership (Locoman 2022). As P. Morcos (2022) notes, however, as a result of the war in Ukraine, Germany changed its approach to the country's membership in the EU, agreeing to its official candidate status, which it obtained in June 2022. Berlin realizes that this is a very significant symbolic and political signal. The decision was in line with the position of the US, which supports the idea of including Ukraine in European integration structures. Unlike NATO, the EU enlargement focuses on economic, legal and social rather than military issues, therefore allowing Ukraine to join the organization would be easier for Germany to accept (Youngs 2022b). Due to Germany's position in the EU and the European economy, it should be assumed that after the war, Germany will also become an important participant in the reconstruction of Ukraine.

Conclusions

Ukraine places much of the blame on Germany for full-scale Russian aggression in 2022. This is due to the pressure exerted by the government of Angela Merkel on Ukraine to accept the Minsk protocols, calls for the lifting of sanctions imposed on Russia, and the construction of Nord Stream 2. The United States had a different perspective on relations with Russia than Germany, but did not want to interfere excessively in European politics. Due to German ambivalent attitude, both before and in the first months of the war,

Germany's image was seriously damaged. This concerned, among others, the role of Germany as one of the most important US allies in Europe, as well as a potential EU leader on its way to strategic autonomy. On the other hand, the evolution of Germany's attitude towards Russia and Ukraine, forced by the US and other allies, made it possible to maintain the unity of the West in the face of the war. This came at a great economic cost to Germany and resulted from a major re-evaluation of German foreign and security policy. This evolution has been appreciated in the United States, although Berlin is only partially succumbing to Washington's pressure to increase aid. Chancellor Scholz's government is delaying decisions and actions regarding military support for Ukraine, even though time plays a key role in the context of the final outcome of the war. The protracted war, in turn, increases the risk of politicians in Germany advocating limiting aid to Ukraine and forcing it to make concessions to Russia.

Bibliography

- Ambassador Amy Gutmann at the Free University in Berlin. Zeitenwende and the Renewed U.S.–German Relationship*, Berlin, 5.04.2022, <https://de.usembassy.gov/zeitenwende-and-the-renewed-u-s-germany-relationship/> (access 20.03.2023).
- Betts R.K. (2022), *Interview given to the author*, New York: Columbia University, 28.04.2022.
- Biddle S. (2022), *Interview given to the author*, New York: Columbia University, 5.05.2022.
- Big-Alabo T., MacAlex-Achinulo E.C. (2022), *Russia-Ukraine Crisis and Regional Security*, "International Journal of Political Science" 8(1): 21-35, DOI: 10.20431/2454-9452.0801003.
- Britannica, *The Nazi occupation of Soviet Ukraine*, <https://www.britannica.com/place/Ukraine/The-Nazi-occupation-of-Soviet-Ukraine> (access 16.01.2023).
- Bryjka F. (2022), *The Importance of Western Arms Supplies for Ukraine*, "PISM Spotlight" 34: 1-2.
- Burns W.J. (2019), *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, New York: Random House.
- Choonara J. (2022), *The devastation of Ukraine: NATO, Russia and imperialism*, "International Socialism" 2(174): 3-30.
- Cziomer E. (2005), *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa: Elipsa.
- Dempsey J. (2022), *Europe's Continued Commitment to Ukraine Hinges on Germany*, 19.07.2022, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/87531> (access 16.01.2023).
- Doyle M. (2022), *Interview given to the author*, New York: Columbia University, 27.04.2022.
- Dutysk D., Dyczok M. (2021), *Ukraine's Media: A Field Where Power Is Contested*, in: M. Minakov, G. Kasianov, M. Rojansky (eds.), *From "the Ukraine" to Ukraine. A Contemporary History, 1991-2021* (137-168), Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Federal Foreign Office (2023), *12.5 billion euro in humanitarian assistance and disaster relief for Ukraine*, 10.01.2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/ukraine-node/ukraine-solidarity/2513994> (access 10.01.2023).

- Federal Government condemns attack on Ukraine "This is Putin's war" (2022), Berlin, 24.02.2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/federal-government-ukraine-war-russia-2007196> (access 20.03.2023).
- Francis D. (2022), *Russian gas attack: Europe must not give in to Putin's energy blackmail*, 21.07.2022, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russian-gas-attack-europe-must-not-give-in-to-putins-energy-blackmail/> (access 16.01.2023).
- Frymark K. (2023), *German support for Ukraine: taking the communications initiative*, 18.01.2023, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-01-18/german-support-ukraine-taking-communications-initiative> (access 16.01.2023).
- Geletukha G., Zheliezna T., Drahniev S., Haidai O. (2022), *Analysis of Actions for Ukraine to Replace Russian Natural Gas*, "Ecological Engineering & Environmental Technology" 23(4): 1–9, DOI: 10.12912/27197050/149458.
- George J. (2022), *Interview given to the author*, New York: Columbia University, 23.05.2022.
- Goldgeier J. (2022), *Interview given to the author*, Washington D.C.: American University, 16.05.2022.
- Graham T. (2022), *NATO Countries Signal Resolve at Summit: What Does It Mean for Russia?*, 30.06.2022, <https://www.cfr.org/in-brief/nato-countries-signal-resolve-summit-what-does-it-mean-russia> (access 16.01.2023).
- Haesebrouck T., Taghon S., Van Coppenolle H., *The War in Ukraine*, Gent: Ghent Institute for International and European Studies.
- Hastings M. (2022), *Putin May Win in Ukraine, But the Real War Is Just Starting*, 19.06.2022, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-06-19/russia-ukraine-war-putin-is-winning-but-the-us-and-europe-must-act> (access 16.01.2023).
- Hoffman F.G. (2022), *America Needs a Comprehensive Compellence Strategy Against Russia*, 28.04.2022, <https://www.fpri.org/article/2022/04/america-needs-a-comprehensive-compellence-strategy-against-russia/> (access 16.01.2023).
- Hofmann F. (2022), *Ukraine war: How much does Germany spend on help?*, 20.12.2022, <https://www.dw.com/en/ukraine-war-how-much-does-germany-spend-on-help/a-64160984> (access 18.01.2023).
- IFW Kiel (2022), *Ukraine Support Tracker: Europe surpasses the U.S. in total committed aid*, 7.12.2022, <https://www.ifw-kiel.de/publications/media-information/2022/ukraine-support-tracker-europe-surpasses-the-us-in-total-committed-aid/> (access 12.01.2023).
- IFW Kiel (2023), *Ukraine Support Tracker. A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine*, 21.02.2023, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (access 24.03.2023).
- Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals* (2022), Washington D.C., 21.07.2021, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-united-states-and-germany-on-support-for-ukraine-european-energy-security-and-our-climate-goals/> (access 20.03.2023).
- Kosman M. (2019). *Niemieckie partie polityczne wobec Rosji na tle konfliktu na Ukrainie w latach 2014-2018*, „Przegląd Zachodni” 1: 105-122.
- Kotoulas I.E., Puszta W. (2022), *Geopolitics of the War in Ukraine*, Athens: Foreign Affairs Institute.
- Kusa I. (2023), *Can Ukraine and Germany Overcome Their Disagreements Over Russia?*, 10.01.2023, <https://carnegieendowment.org/politika/88764> (access 16.01.2023).
- Lebovic J. H. (2022), *Interview given to the author*, Washington D.C.: George Washington University, 11.05.2022.
- Liebermann O., Lillis K.B., Bertrand N., Atwood K. (2022), *First on CNN: US considers dramatically expanding training of Ukrainian forces, US officials say*, 30.11.2022, <https://edition.cnn.com/2022/11/30/ukraine-training/index.html>

- cnn.com/2022/11/30/politics/us-military-expanding-training-ukraine/index.html (access 18.01.2023).
- Locoman E. (2022), *What's Next for Ukraine's (and its Neighbors') Domestic and Foreign Policy?*, 7.06.2022, <https://www.fpri.org/article/2022/06/whats-next-for-ukraines-and-its-neighbors-domestic-and-foreign-policy/> (access 16.01.2023).
- Mackinnon A., Detsch J. (2022), *Ukraine Wants NATO Jets. Biden Says Not Yet*, 09.03.2022, <https://foreignpolicy.com/2022/03/09/ukraine-nato-jets-russia-biden/> (access 18.01.2023).
- Malinowski K. (2021), *Orientacja transatlantycka w Niemczech w obliczu nowego otwarcia w stosunkach niemiecko-amerykańskich*, „Przegląd Zachodni” 1: 7-28.
- Malinowski K. (2022), *Epokowy zwrot (Zeitenwende) w niemieckiej polityce bezpieczeństwa. Chwiejne podstawy i niepewne rezultaty*, „Przegląd Zachodni” 3: 17-45.
- Mallick P. (2022), *Russia-Ukraine-Conundrum*, New Delhi: Vivekananda International Foundation.
- Miedziński P. (2022), *Zachodnie czółgi dla Ukrainy teraz albo nigdy [OPINIA]*, 27.09.2022, <https://defence24.pl/geopolityka/zachodnie-czolg-dla-ukrainy-teraz-albo-nigdy-opinia> (access 18.01.2023).
- Morcus P. (2022), *Interview given to the author*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 11.05.2022.
- Opening Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the Fourth Ukraine Defense Contact Group (As Delivered)*, Washington D.C., 20.07.2022, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3098918/opening-remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-fourth-ukrain/> (access 12.01.2023).
- PAP (2022), *Niemieckie media: Wizyta Zelenskigo w USA jest aktem desperacji*, 12.12.2022, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1513137%2Cniemieckie-media-wizyta-zelenskigo-w-usa-jest-aktem-desperacji.html> (access 18.01.2023).
- Pifer S. (2022), *Interview given to the author*, Washington D.C.: Brookings Institution, 29.04.2022.
- Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin*, (2022), Berlin, 27.02.2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378> (access 18.03.2023).
- Pradetto A., *Reactions of Germany, the EU, and NATO to the Ukraine War and their Global Implications*, “Korea Europe Review” 2: 1-5.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2022), *Deutsche bilaterale Unterstützungsleistungen für die Ukraine und Menschen aus der Ukraine*, 21.12.2022, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/2155792/c3dbab706421f63d3d612091e7ecad4c/2022-12-27-untersuetzung-ukraine-breg-data.pdf?download=1> (access 10.01.2023).
- Remarks by President Biden and Chancellor Scholz of the Federal Republic of Germany at Press Conference* (2022), Washington D.C., 7.02.2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/07/remarks-by-president-biden-and-chancellor-scholz-of-the-federal-republic-of-germany-at-press-conference/> (access 20.03.2023).
- Remarks by President Biden and Chancellor Scholz of Germany Before Bilateral Meeting* (2023), Washington D.C., 3.03.2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/03/03/remarks-by-president-biden-and-chancellor-scholz-of-germany-before-bilateral-meeting/> (access 20.03.2023).
- Remarks by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine* (2022), Washington D.C., 24.02.2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/>

- remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/ (access 20.03.2023).
- Reuters, *Factbox: Ukraine war forces German parties to cross red lines on energy, defence*, 6.09.2022, <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-war-forces-german-parties-cross-red-lines-energy-defence-2022-09-06/> (access 18.01.2023).
- Roberts, C. (2022), *Interview given to the author*, New York: Columbia University, Columbia University, 13.05.2022.
- Roque A. (2023), *Abrams to rumble into Ukraine: US joins Germany's vow to send Kyiv tanks*, 25.01.2023, <https://breakingdefense.com/2023/01/abrams-to-rumble-into-ukraine-us-joins-germanys-vow-to-send-kyiv-tanks/> (access 28.01.2023).
- Ruszel M. (2015), *Analiza wybranych nieformalnych sposobów wpływania na politykę energetyczną UE – na przykładzie Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 3: 111-129.
- Saxer M. (2022), *The coming world order*, 14.04.2022, <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/the-return-of-geo-economics-5874/> (access 18.01.2023).
- Schwarz K-P. (2023), *Understanding Germany's half-hearted support of Ukraine*, 17.01.2023, <https://www.gisreportsonline.com/r/germany-russia-ukraine/> (access 18.01.2023).
- Tayberidze V., *Interview: Edward Luttwak, A Military Adviser to Presidents, Explains How the Ukraine War Began and How It Might End*, 11.06.2022, <https://www.rferl.org/a/ukraine-war-luttwak-interview-putin-russia-plebiscite/31893485.html> (access 16.01.2023).
- The Federal Government (2023), *Military support for Ukraine*, 27.01.2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/military-support-ukraine-2054992> (access 28.01.2023).
- Tran H., Dallara Ch. (2022), *Ukraine needs more international support*, 13.07.2022, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/ukraine-needs-more-international-support-now/> (access 16.01.2023).
- Wright R. (2022), *Ukraine is now Americas war too*, 01.05.2022, <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/ukraine-is-now-americas-war-too> (access 18.01.2023).
- Youngs R. (2022a), *The Awakening of Geopolitical Europe?*, Carnegie Europe, 28.07.2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/07/28/awakening-of-geopolitical-europe-pub-87580> (access 16.01.2023).
- Youngs R. (2022b), *Ukraine's EU Membership and the Geostrategy of Democratic Self-Preservation*, 01.04.2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/04/01/ukraine-s-eu-membership-and-geostrategy-of-democratic-self-preservation-pub-86771> (16.01.2023).

Dr hab. Łukasz Jureńczyk, prof. UKW, Wydział Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (lukaszjurenczyk@ukw.edu.pl)

Słowa kluczowe: wojna w Ukrainie, stosunki niemiecko-amerykańskie, dostawy uzbrojenia, bezpieczeństwo energetyczne, sankcje gospodarcze, pomoc humanitarna

Keywords: war in Ukraine, German-American relations, arms supplies, energy security, economic sanctions, humanitarian aid

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze and evaluate Germany's policy toward the 2022 war in Ukraine from the standpoint of the United States, anti-Russian coalition leader.

The main research problem is the question: Does Germany's policy of supporting Ukraine and sanctioning Russia meet US expectations? The main hypothesis is that after Germany's disgrace in the first

months of the war, its reputation as a reliable ally of the United States in Europe was gradually restored as a result of its successively increasing support for Ukraine and breaking off cooperation with Russia. Germany saw significant revaluations in consequence of the war in Ukraine, especially in the military and energy sectors. Regardless of the outcome of the war, a return to „business as usual” in terms of economic and energy cooperation with Russia is very unlikely. In turn, the military improvements that have been announced, including a major boost in the combat potential of the Bundeswehr, will probably only partially be carried out. Germany will continue to be one of US key allies in Europe during the coming years, but it is likely that Washington will tighten cooperation with the countries of NATO’s eastern flank, to some extent at Germany’s expense.

Interviews with American scientists and analysts specializing in international politics were conducted as part of the research.

JADWIGA KIWERSKA
Poznań
ORCID: 0000-0002-4022-0775

„Strategiczne partnerstwo”

Amerykańska próba układania się z Rosją w latach 90. XX wieku

Wstęp

Jednym z głównych problemów strategicznych Europy lat 90. ubiegłego wieku, który po rozpadzie imperium radzieckiego starały się rozwiązać Stany Zjednoczone, było zintegrowanie państw dawnego Związku Radzieckiego, w tym przede wszystkim Federacji Rosyjskiej, z ustabilizowanym systemem bezpieczeństwa europejskiego. Uznając geopolityczne znaczenie Rosji i jej potencjału nuklearnego, zdolnego zagrozić Ameryce, administracja Williama J. Clintona początkowo temu właśnie wyzwaniu podporządkowała inne cele swej polityki europejskiej. Przyjęta taktyka ustępstw i uznawania racji Moskwy, wiodąca – w zamyśle Amerykanów – do zbudowania z nią „strategicznego partnerstwa”, zdominowała w latach 1993-1995 amerykańską politykę wobec Rosji. W opracowaniu starano się odpowiedzieć na pytania o uwarunkowania, założenia i cele polityki „strategicznego partnerstwa”, sięgając w analizie także do lat wcześniejszych. Próbowano dokonać oceny tego nadmiernie optymistycznego i przychylnego Rosji podejścia, przedstawić jego konsekwencje dla sytuacji międzynarodowej, zwłaszcza dla procesu rozszerzenia NATO na Wschód. Intencją było wreszcie zarysowanie przyczyn rezygnacji strony amerykańskiej z budowania „strategicznego partnerstwa” z Rosją i zastąpienia go polityką „dwutorową”.

Ameryka i rozpad Związku Radzieckiego

Kres Związku Radzieckiego pod koniec 1991 r. postawił przed dyplomacją Stanów Zjednoczonych wyzwania, do których ani amerykańscy politycy,

ani eksperci, łącznie z tzw. sowietologami, nie byli przygotowani. Zresztą nie tylko USA, ale i wiele innych państw było zaskoczonych tempem dezintegracji i upadku największego pod względem terytorialnym imperium, których aktem finalnym była 25 grudnia 1991 r. dymisja radzieckiego prezydenta Michaiła Gorbaczowa i opuszczenie z wieży Kremla czerwonej flagi z sierpem i młotem. Na obszarze zajmowanym dotychczas przez ZSRR powstało kilkanaście nowych państw, różniących się rozmiarem, potencjałem, skalą przygotowania do samodzielnego bytu, wreszcie stopniem zależności od Moskwy. Sukcesorem Związku Radzieckiego, spadkobiercą jego międzynarodowych zobowiązań i jednocześnie największym państwem była Federacja Rosyjska, wstrząsana jednak chaosem gospodarczym i społecznym, przekładającym się na kryzys ustrojowy.

Z drugiej strony to okrojone terytorialnie i pozbawione wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej państwo rosyjskie nadal rozporządzało potencjałem, który powodował, że mimo wewnętrznego rozkładu wciąż znacząco ważyło na koncepcjach i decyzjach polityków amerykańskich. Państwo powstałe na gruzach ZSRR praktycznie jako jedyne na świecie mogło bezpośrednio zagrozić USA, a nawet je zniszczyć. Choć Rosja odziedziczyła tylko 60% terytorium i ludności państwa radzieckiego, a jej PKB w 1996 r. stanowił zaledwie 27-28% PKB jej poprzednika, to jednak utrzymała status mocarstwa nuklearnego. W zakresie strategicznych broni atomowych na równi z USA posiadała 20-krotną przewagę nad Wielką Brytanią, Francją i Chinami (Garnham 1994: 126)¹. Amerykanie nie wyzbyli się więc obawy, że Moskwa w niesprzyjających okolicznościach, pod presją sytuacji może zrobić użytek ze swego arsenału nuklearnego. W Waszyngtonie brano też pod uwagę inne atuty Rosji, takie jak położenie, potencjał demograficzny, zasoby surowcowe, a także ewentualne konsekwencje pozostawienia Rosji poza mocarstwową grą na arenie międzynarodowej.

Zachowanie przez Rosję niektórych atrybutów mocarstwowości sprawiło, że USA – choć w powszechnym przekonaniu wyszły zwycięsko z zimnej wojny – to musiały wypracować nową strategię, w której nie traktowano by Rosji jako przeciwnika i w której czynnik zagrożenia z jej strony nie miałby już tak zasadniczego znaczenia. Henry Kissinger zauważył, że po każdej wojnie – a więc i zimnej – ważnym zadaniem jest umożliwienie powrotu pokonanych

¹ Rosja była znacznie bardziej osłabiona w zakresie zbrojeń konwencjonalnych. W wyniku podziału radzieckich sił zbrojnych, wycofania się z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Niemiec Wschodnich, a także z powodu braku sensownej reformy w wojsku nastąpił poważny spadek gotowości bojowej armii.

przeciwników na arenę polityki. Pozostawienie ich poza systemem międzynarodowym stanowi ryzyko podważenia istniejącego porządku. Były sekretarz stanu odwoływał się do przykładu Niemiec po I wojnie światowej, gdy zastosowane wobec nich restrykcje polityczne, gospodarcze, finansowe i militarne, nie wspominając o ubytkach terytorialnych, potęgowały poczucie krzywdy i tendencje nacjonalistyczne, wykorzystane następnie przez Hitlera. „Trzeba zrozumieć psychologię Rosjan. Po wszystkim, co się zdarzyło, Rosjanie znaleźli się w szoku. W żadnym przypadku Rosji nie wolno izolować” – przekonywał na łamach „Gazety Wyborczej” (23 czerwca 1994 r.) Richard Pipes, uznany sowietolog i generalnie bardzo krytyczny wobec Moskwy doradca prezydenta Ronalda Reagana (Pipes 1997: 68). Myśl tę rozwijał były prezydent Richard Nixon na łamach „New York Timesa” (6-7 marca 1993 r.), którego zdaniem Rosję powinno się traktować „jako dumnego, borykającego się z trudnościami przyjaciela, nie zaś jako ex-wroga, rozglądającego się za jałmużną”.

Istota amerykańskiej polityki wobec Rosji opierała się więc na założeniu, że zwycięstwo w zimnej wojnie będzie niepełne, jeśli nie zostanie zapewniony pokój i stabilizacja. Sukces polityki Zachodu powinien polegać nie na tym, że Rosja znajdzie się na krawędzi załamania, lecz na tym, że wejdzie ona do społeczności państw demokratycznych i wolnorynkowych oraz zajmie odpowiednie miejsce na arenie europejskiej, w nowej architekturze bezpieczeństwa. „Stajemy przed niezwykłą szansą fundamentalnej przebudowy stosunków między byłym Związkiem Radzieckim a resztą świata. Jeśli tę okazję mądrze wykorzystamy, może to zapoczątkować bezprecedensową erę współpracy” – dowodził Kissinger na łamach „Newsweeka” (2 lutego 1992 r.).

Zadaniem USA było zatem wspieranie rosyjskich wysiłków w procesie transformacji politycznej i gospodarczej, a równocześnie unikanie wszystkiego, co mogłoby ten proces zakłócić. „Udzielanie pomocy Rosji jest inwestycją w dobrobyt Stanów Zjednoczonych” – przekonywał Nixon, w czasach swojej prezydentury kreator polityki odprężenia w stosunkach ze Związkiem Radzieckim. Także w opracowaniach eksperckich pisano, że ustabilizowana i zreformowana Rosja „może się stać aktywnym partnerem w dziele utrzymania bezpieczeństwa europejskiego, w rozwiązywaniu lokalnych konfliktów, a także w walce z rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady” (Asmus 1997: 30). Można było zakładać, że jeśli wysiłki Rosjan, aby zbudować demokratyczne państwo, zakończą się niepowodzeniem, będzie to równoznaczne z przegraną Zachodu, w tym Ameryki.

Proces destrukcji imperium radzieckiego przypadł na czas prezydentury George’a H. W. Busha. Administracja republikańska jako pierwsza podjęła więc koncepcyjny i praktyczny wysiłek realizacji strategii, najpierw wobec chylącego

się ku upadkowi Związku Radzieckiego, a potem Rosji. W kalkulacjach amerykańskich początkowo nie brano pod uwagę rozpadu ZSRR, przewidywano raczej możliwość zastąpienia Gorbaczowa przez polityka mniej otwartego na współpracę z Zachodem (Levine 1992: 15, 21-22). Aby nie dopuścić do realizacji takiego scenariusza, przyjęto taktykę wspierania Gorbaczowa. Był to też efekt pewnego uznania dla przywódcy radzieckiego, który nie tylko pogodził się ze zmianami w Europie Środkowo-Wschodniej pod koniec 1989 r., ale też przystał w 1990 r. na zjednoczenie Niemiec, mimo że Moskwa w konsekwencji tych wydarzeń traciła tak ważną strefę wpływów.

Taktyka wspierania Gorbaczowa i dogadywania się z imperium zmierzającym ku upadkowi zaowocowało nie tylko poparciem Moskwy dla kierowanej przez USA koalicji antyirackiej i jej zbrojnej interwencji w Zatoce Perskiej na początku 1991 r., ale też podpisaniem 31 lipca 1991 r. porozumienia *START I* (*Strategic Arms Reduction Treaty*) o redukcji strategicznych broni ofensywnych, średnio o 25-30%.

Z drugiej strony, poparcie Gorbaczowa, nawet wówczas gdy proces destrukcji ZSRR wymknął się spod jego kontroli, stawiało administrację Busha w dość niezręcznej sytuacji wobec coraz popularniejszego Borysa Jelcyna, wtedy jeszcze przywódcy Rosyjskiej Republiki Radzieckiej. W Waszyngtonie początkowo zastanawiano się, czy uznać go za wiarygodnego partnera, z którym warto – bez względu na reakcję Gorbaczowa – budować relacje. Pucz moskiewski w sierpniu 1991 r., następnie rozpad Związku Radzieckiego i przejście pełni władzy w Federacji Rosyjskiej przez Jelcyna uczyniło sytuację klarowną. Ekipa Busha rozumiała, że współpraca z Jelcynem jest konieczna dla realizacji ważnych celów w zakresie bezpieczeństwa: stabilizowania sytuacji na obszarze dawnego imperium radzieckiego, zablokowania proliferacji broni jądrowej i powodzenia transformacji ustrojowej w nowo powstałych państwach. W lutym 1992 r. prezydent Federacji Rosyjskiej złożył pierwszą wizytę w Białym Domu, a w czerwcu 1992 r. USA i Rosja podpisały Kartę Amerykańsko-Rosyjskiej Przyjaźni i Partnerstwa.

Trudniejszym zadaniem było udzielanie finansowego wsparcia dla rosyjskich reform ustrojowych, gdyż realizowano je w atmosferze walki wyborczej w USA, gdy kwestia deficytu budżetowego znalazła się w centrum kampanii prezydenckiej. Tymczasem program pomocy dla Rosji, już opiewający na sumę 5,2 mld dol., zgodnie z opiniami ekspertów powinien wzrosnąć. Ważną sprawą było też przejście kontroli nad poradzieckim arsenałem jądrowym. Dlatego administracja Busha, podzielając stanowisko Moskwy, wywierała presję na Ukrainę, Białoruś i Kazachstan, aby te przekazały Rosji rozmieszczoną na ich terytorium broń jądrową. Rosja byłaby wtedy jedynym mocarstwem nu-

klearnym na obszarze byłego ZSRR i jedynym partnerem USA w negocjacjach rozbrojeniowych. Obecność Busha w Białym Domu uświetniło podpisanie 3 stycznia 1993 r. nowego porozumienia *START II*, zakładającego redukcję do 2002 r. strategicznej broni jądrowej (o 3-3,5 tys. głowic nuklearnych przez każdą ze stron).

Koncepcja „strategicznego partnerstwa”

Wypracowanie koncepcji oraz zrealizowanie polityki, której celem byłoby wkomponowanie Rosji w architekturę bezpieczeństwa europejskiego, stało się zadaniem dla już nowej, demokratycznej ekipy, która w styczniu 1993 r. wprowadziła się do Białego Domu. Od początku prezydentury Billa Clintona państwo rosyjskie zajęło czołowe miejsce w amerykańskiej polityce zagranicznej. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że kwestia poparcia dla władz rosyjskich i osobiście Jelcyna stanowiła jeden z nielicznych, stałych punktów w pełnej zygzaków strategii administracji Clintona wobec Europy i świata w pierwszym okresie jej urzędowania (Asmus 1995: 166). Uznano bowiem, że wspieranie przemian demokratycznych w Rosji to inwestycja w bezpieczeństwo regionalne i globalne, choćby poprzez zmniejszenie groźby wybuchu wojny nuklearnej i ograniczenie wydatków na zbrojenia (U.S. Department of State, Dispatch 1993). Była to więc historyczna szansa dla Ameryki.

Z tych powodów administracja Clintona uczyniła sprawę Rosji priorytetową dla swoich działań i jej podporządkowała inne kierunki polityki europejskiej i globalnej. Stwierdzono, że przede wszystkim nie należy prowokować Moskwy, aby nie zaszkodzić procesowi demokratyzacji Rosji, gdyż alternatywą byłby rozkład państwa, a nawet wojna domowa. Gdyby chciano wykorzystać moment słabości Rosji, aby ją pognębić i upokorzyć, konsekwencją byłoby wzmocnienie tendencji autokratycznych i imperialnych. Strobe Talbott, doradca Clintona i architekt jego strategii wobec Rosji, a następnie zastępca sekretarza stanu, przekonywał, że na rosyjską politykę trzeba oddziaływać, stosując łagodne metody i okazując Moskwie zaufanie, wtedy zrezygnuje ona np. z prób odzyskania kontroli nad dawnym imperium.

Na gruncie takich poglądów powstała koncepcja „strategicznego partnerstwa”, której założeniem było, aby dotychczasowy cel – powstrzymanie radzieckiej ekspansji – zastąpić budowaniem partnerstwa z Rosją i jej przywódcą Jelcynem jako wyłącznym reprezentantem Moskwy w dialogu z Waszyngtonem. Należało więc skoncentrować się na wspieraniu procesu demokratyzacji Rosji przy jednoczesnym umocnieniu Rosjan w przekonaniu, że wraz z Ame-

rykanami ponoszą odpowiedzialność za sytuację w świecie. „Strategiczne partnerstwo” kładło zatem nacisk na współpracę obu państw na arenie międzynarodowej w sprawach, które w czasach zimnej wojny były przedmiotem ostrej rywalizacji oraz na wspólne rozwiązywanie problemów pozimnowojennych. Tym samym starano się skłonić Rosję „do działania w sposób odpowiedzialny na arenie międzynarodowej i jednocześnie wpływać na jej wewnętrzną transformację” (Mendelsohn 1994: 22). Politykę „strategicznego partnerstwa” charakteryzowała ogromna wiara w możliwości i dobre intencje Rosji oraz optymistyczne przekonanie co do jej przyszłości, bo – jak twierdził Clinton – przemawiała za tym cała historia Rosji i charakter narodu rosyjskiego.

Elementem polityki „strategicznego partnerstwa” była finansowa pomoc dla Rosji. Już podczas swego pierwszego spotkania z Jelcynem, 3-4 kwietnia 1993 r. w Vancouver, prezydent Clinton zadeklarował pomoc w wysokości 1,6 mld dol., a kilkanaście dni później na szczycie państw G7 w Tokio przekonywał, że najważniejszym obowiązkiem wszystkich państw Zachodu jest przyjsięcie Rosji z pomocą.

Najpełniejszy wyraz „strategiczne partnerstwo” uzyskało na płaszczyźnie politycznej. W pełnych nadziei oczekiwaniach Waszyngtonu państwo rosyjskie miało odegrać ważną geostrategiczną rolę jako stabilizator regionu, czyli dawnego ZSRR. Biorąc pod uwagę fakt, że uzyskanie niepodległości przez niektóre republiki radzieckie rodziło regionalne konflikty, rola Moskwy na tym obszarze rzeczywiście wzrastała. W ten sposób cele Rosji i USA stawały się zbieżne. Administracja Clintona nie sprzeciwiła się, gdy Rosja uzurpowała sobie specjalne uprawnienia do ingerowania w sprawy „bliskiej zagranicy”, co zostało wyrażone w nowej doktrynie wojskowej Federacji Rosyjskiej, ogłoszonej w listopadzie 1993 r. Wspólny komunikat Clintona i Jelcyna z ich spotkania w Vancouver nie kwestionował sposobu interpretacji przez Rosję misji „strzeżenia pokoju” w „krajach bliskiej zagranicy”.

Celem Amerykanów było zatem, aby państwa wchodzące niegdyś w skład ZSRR powstrzymywały się od nadmiernych przejawów nacjonalizmu oraz ułożyły się w różnych sprawach z Federacją Rosyjską, uwalniając w ten sposób USA od dodatkowych problemów. Kierując się takimi przesłankami, Clinton zaakceptował fakt, że Rosja będzie się angażować militarnie na terytorium swych sąsiadów „dokładnie tak, jak Stany Zjednoczone angażowały się w ostatnich latach w Panamie i Grenadzie – blisko granic naszego państwa”. Wkrótce tę aprobatę amerykański prezydent odniósł do konkretnej sytuacji, zapewniając, że „Stany Zjednoczone nie mają obiekcji, by Rosja odegrała aktywną rolę w rozwiązaniu kwestii Górnego Karabachu”. Problem polega tylko na tym, „jak można to zrobić w sposób bardziej przypominający nasze działania na Haiti”

(U.S. Department of State, Dispatch 1994; Weekly Compilation 1994). Istotą rozumowania administracji Clintona było więc uznanie prawa Rosji do posiadania swojej strefy wpływów i obszaru wyłącznych roszczeń, ale przy zapewnieniu mandatu, np. ONZ, tak jak uczynili to Amerykanie na Haiti.

Pozostało jednak kluczowe pytanie, jak rozległa i jak dalece ulegająca naciskom Moskwy miała to być strefa wpływów. Tej kwestii dotyczył nieformalny dokument Departamentu Stanu, autorstwa zastępcy sekretarza stanu Petera Tarnoffa, rozpowszechniony w lecie 1994 r. na łamach „Washington Times” (19 sierpnia 1994 r.), nazwany w kręgach dyplomacji amerykańskiej „Jałta II”. Proponowano w nim, aby uznać obecny stan rzeczy i zgodzić się na istnienie rozległej strefy specjalnych wpływów Rosji, obejmującej terytorium dawnego Związku Radzieckiego. Wschodnia granica Polski stanowiłaby zewnętrzną granicę Europy, zaś państwa bałtyckie znalazłyby się w strefie nieokreślonej. W dokumencie napisano, że USA nie będą zgłaszały sprzeciwu wobec działań Rosji, jeśli będzie to przebiegało z poszanowaniem prawa międzynarodowego oraz bez „groźby odrodzenia się rosyjskiego imperializmu”.

Gdyby dokument Tarnoffa został oficjalnie przyjęty, mogłoby to świadczyć, że Waszyngton formalnie uznał dominację Rosji nad „bliską zagranicą”. To stanowisko administracji Clintona, przyzwalające Rosji na pełnienie roli gwaranta stabilności na obszarze dawnego ZSRR, zaowocowało wzrostem jej „proimperialnych” działań. Przykładem był atak w grudniu 1994 r. wojsk rosyjskich na republikę Czeczenii, która w 1991 r. ogłosiła niepodległość, a w 1992 r. wystąpiła z Federacji Rosyjskiej. Rozpoczął się długotrwały i krwawy konflikt w tym regionie świata, zakończony dopiero na początku XXI w. pogrzebaniem przez Moskwę niepodległościowych dążeń Czeczenów.

Rosja rozszerzyła też swoje rozumienie „bliskiej zagranicy”, obejmując jego zasięgiem także państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Tak należało rozumieć stanowcze weto Moskwy wobec przystąpienia swych dawnych satelitów do NATO, wyrażone po raz pierwszy w liście Jelcyna z września 1993 r. skierowanym do przywódców głównych państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego: USA, Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec. Prezydent Rosji, odstępując od wcześniej udzielonej zgody na przystąpienie Polski do NATO (uczynił to w sierpniu 1993 r. podczas wizyty w Warszawie), ostrzegał przed jego rozszerzeniem na Wschód. Dowodził, że oznaczałoby to postawienie Rosji na marginesie europejskiego systemu bezpieczeństwa i w konsekwencji jej izolację. W zamian Jelcyn proponował zbliżenie między Rosją a NATO oraz ich wspólne gwarancje dla państw Europy Środkowo-Wschodniej (Zięba 2010: 87).

Trudno było wówczas nie uznać niektórych niepokojów Rosji związanych z rozszerzeniem NATO. Z psychologicznego punktu widzenia należało rozu-

mieć obawy, zgłaszane także przez wielu demokratów rosyjskich, a dotyczące izolacji i wykluczenia ich państwa. Poczucie, że Federacja Rosyjska pozostanie na zewnątrz integrującej się Europy, skazana na ostracyzm polityczny i uznana za niegodną członkostwa w zinstytucjonalizowanych strukturach Zachodu, mogło być naturalną konsekwencją zmiany zasięgu Sojuszu Północnoatlantyckiego. Podobnie uzasadnione wydawały się przewidywania negatywnego wpływu rozszerzenia *NATO* na przebieg procesu transformacji w Rosji. Rzecznicy demokratycznych zmian w państwie rosyjskim mogli się poczuć porzucone przez Zachód (Błagowolin 1992: 3-14; Trenin 1993: 3-6).

Jednak inne powody stanowczego sprzeciwu Rosji wynikały z tradycyjnego – pochodzącego z okresu zimnej wojny – sposobu myślenia rosyjskich elit politycznych i wojskowych, dla których Europa Środkowo-Wschodnia pozostała w potencjalnej orbicie wpływów Moskwy. Stąd przyjęcie jej dawnych satelitów do Sojuszu nie stanowiło – zdaniem strony rosyjskiej – integralnej części procesu tworzenia nowej architektury bezpieczeństwa w Europie i poszerzania obszaru stabilizacji, ale oznaczało ostateczną utratę przez Rosję jej dawnych sfer oddziaływania w Europie Środkowo-Wschodniej. Co więcej, odczytywano to jako zbliżenie do granic Rosji zwycięskiego i wciąż wrogiego – w przekonaniu wielu Rosjan – sojuszu militarnego pod przywództwem Ameryki. Rosyjscy politycy i wojskowi instynktownie wyczuwali, że rozszerzenie *NATO* doprowadzi do budowy w Europie systemu bezpieczeństwa, w którym Rosja nie będzie już taką potęgą jak w przeszłości, a jej głos nie będzie miał takiej siły oddziaływania jak dotąd. W takim kontekście nie dziwi fakt, że rosyjskie bezpieczeństwo zaczęto definiować poprzez pryzmat powstrzymania otwarcia *NATO* na Wschód (Puszkow 1994: 173, 174).

Argumenty Rosji o jej izolowaniu, tworzeniu nowych podziałów w Europie oraz groźbie dojścia do władzy w Moskwie sił skrajnych były dość sugestywne. Zorientowana na „strategiczne partnerstwo” z Rosją ekipa Clintona początkowo uznała racje strony rosyjskiej i tak formułowane jej interesy. Przyjęto, że zainteresowanie USA obszarem Europy Środkowo-Wschodniej zostanie uznane przez Rosję jako przejaw wrogości i dlatego starano się ją uspokoić, godząc się nie tylko na maksymalne spowolnienie tempa rozszerzania *NATO*, ale w pewnym momencie nawet je blokując. Można było odnieść wrażenie, że USA chcą rozwiązać problem bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej z pomocą rosyjskiego partnera, widząc w jego dążeniu do demokratycznej transformacji i jego postępach w procesie stabilizacji obszaru poradzieckiego wystarczające gwarancje dla państw leżących na zachód od Rosji. Celem administracji Clintona było uspokojenie Rosjan, zdobycie ich zaufania, wreszcie unikanie wszelkich działań mogących sprawić, że poczuliby się oni izolowani, czy nawet za-

groźni. „Ale przecież – jak kiedyś powiedział Kissinger – gdy się rozporządza terytorium równym 17 mln km², nie powinno się cierpieć na klaustrofobię”.

Był jeszcze jeden aspekt politycznego wymiaru „strategicznego partnerstwa”. Otóż, celowo przyjazna postawa Waszyngtonu wobec Moskwy zjednywała rosyjskie elity i wzmacniała tendencje proamerykańskie. Nowe władze Rosji czuły się usatysfakcjonowane kordialnymi stosunkami z liderami politycznymi najsilniejszego mocarstwa światowego. Z drugiej jednak strony Jelcyn i jego współpracownicy z łatwością ulegali złudzeniu, że nadal reprezentują państwo o statusie supermocarstwa. Gdy Ameryka rzuciła hasło „strategicznego partnerstwa” Rosja uwierzyła, że „oto dawne współzawodnictwo zostało zastąpione przez nowe, demokratyczne rosyjsko-amerykańskie współzrządzenie światem jako kondominium” (Brzeziński 1998: 123,124). Przypuszczano również, że w ramach tego kondominium Rosja będzie mogła podtrzymywać swe roszczenia do uprzywilejowanej pozycji geopolitycznej nie tylko na obszarze dawnego Związku Radzieckiego, lecz nawet wobec dawnych satelitów w Europie Środkowo-Wschodniej.

Polityka „strategicznego partnerstwa” doprowadziła do dość absurdalnej sytuacji, np. w przypadku Czeczenii. Podczas gdy rosyjska artyleria ostrzeliwała próbującą się wybić na niepodległość Czeczenię, zdrowy rozsądek nakazywałby, aby to Kreml uspokajał międzynarodową opinię co do swych intencji. Tymczasem to Amerykanie starali się znaleźć usprawiedliwienie dla działań Jelcyna w Czeczenii. Kolejny raz rosyjscy politycy wykazali, że są mistrzami w czerpaniu korzyści z własnej słabości. W tym konkretnym przypadku do perfekcji opanowali umiejętność posługiwania się groźbą wzrostu nastrojów radykalnych i odwrotu od procesów transformacji, wreszcie niebezpieczeństwem rozpadu państwa rosyjskiego. Zdołali też wiele uzyskać w kwestii rozszerzenia NATO.

Kolejnym elementem „strategicznego partnerstwa” miała być współpraca w dziedzinie kontroli zbrojeń i przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia. Niewątpliwie doprowadzenie do zmniejszenia arsenałów broni nuklearnej było bardzo ważnym zadaniem dyplomacji Stanów Zjednoczonych. Cel ten do pewnego stopnia usprawiedliwiał wiele kompromisowych posunięć Waszyngtonu wobec Moskwy. Stanowił też wytłumaczenie dla wspólnego z Rosją wywierania presji na państwa poradzieckie, zwłaszcza na Ukrainę, aby zrezygnowały z posiadania arsenału nuklearnego, zlokalizowanego na ich terytorium w czasach ZSRR (Ukraina dysponowała w 1991 r. trzecim co do wielkości arsenałem nuklearnym w świecie).

Dawne republiki radzieckie, poddane naciskom z dwóch stron, nie miały wyjścia i zdecydowały się zrezygnować ze zlokalizowanej na ich obszarach

broni jądrowej. Uzyskane w zamian przez Kijów gwarancje integralności terytorialnej i bezpieczeństwa, udzielone w 1994 r. m.in. przez Rosję (a także USA i Wielką Brytanię), zostały – jak wiemy – tragicznie zweryfikowane, najpierw w 2014 r., gdy Rosja dokonała pierwszej zbrojnej interwencji w Ukrainie, gwałcąc jej integralność terytorialną (aneksja Krymu i zajęcie Donbasu), a następnie w lutym 2022 r., gdy rozpoczęła się otwarta agresja rosyjska w Ukrainie.

Z drugiej jednak strony Rosjanie potrafili doskonale wykorzystać – ważną dla administracji Clintona – kwestię ograniczenia zbrojeń, także broni konwencjonalnej, dla realizacji własnych celów, w tym zwłaszcza niedopuszczenia do rozszerzenia Sojuszu na Wschód. Amerykański sekretarz obrony William Perry usłyszał w kwietniu 1995 r. w Moskwie, że jeśli NATO przybliży się do granic Rosji, to może ona wycofać się z porozumienia o ograniczeniu broni konwencjonalnej w Europie. Może też zmienić doktrynę wojskową i dokonać dyslokacji swoich sił zbrojnych, aby reagować na zagrożenie płynące z Zachodu. Może wreszcie odtworzyć coś w rodzaju Układu Warszawskiego z byłymi republikami radzieckimi. Na szali stawiano również sprawę ratyfikacji układu *START II*.

Ustępliwość Ameryki, charakteryzująca politykę „strategicznego partnerstwa”, spowodowała więc, że postawa Moskwy stała się bardziej stanowcza, a nawet nieugięta. Rosjanie uważali bowiem kompromis za porażkę, a nie za sukces. Ustępstwa drugiej strony odczytywali zwykle jako przejaw słabości i starali się to wykorzystać, aby zrealizować swe cele. Jelcyn i minister spraw zagranicznych Andriej Kozyriew bardzo umiejętnie dyskutowali wahania i brak konsekwencji ekipy Clintona w polityce wobec Europy. Szef rosyjskiej dyplomacji głośno formułował pod adresem Waszyngtonu żądania i oczekiwania. „Powinniście uznać Rosję za równorzędnego partnera, zrozumieć konieczność obrony naszych interesów i naszego dążenia do odgrywania ważnej roli w świecie” – pisał w artykule opublikowanym w „Washington Post” (Kozyriew 1995). Podczas spotkania w Istambule szefów dyplomacji państw NATO z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych w czerwcu 1994 r., minister Kozyriew domagając się specjalnych przywilejów dla Rosji, stosował – jak opisał to przedstawiciel Departamentu Stanu – „prawdziwie radziecką taktykę”.

Kontrowersje i polemika

Polityka „krucjaty” na rzecz demokratycznej transformacji Rosji, realizowana poprzez ustępstwa wobec władz na Kremlu i dopuszczenie jej do politycznej zażyłości z administracją Clintona, stała się w USA przedmiotem

ostrzych kontrowersji. Koncepcję „strategicznego partnerstwa” z aprobatą przyjęli ci przedstawiciele amerykańskiego establishmentu politycznego, którzy za priorytet uznali stabilizację sytuacji na obszarze byłego imperium radzieckiego i skłonni byli zaakceptować zarówno mocarstwowe aspiracje Rosji, jak i jej dążenia do posiadania strefy wpływów. Oni też ze zrozumieniem odnosili się do rosyjskich sprzeciwów wobec rozszerzenia NATO. Ekspert z tego kręgu dowodził, że przyszłe zagrożenia wynikają w znacznie większej mierze „z niestabilizowanej sytuacji w państwach narodowych [byłego ZSRR], niż z prób odrodzenia się rosyjskiego imperializmu”. Postulowano nawet, aby elementem „strategicznego partnerstwa” stała się amerykańsko-rosyjska wspólnota obronna (Iklé 1991, 22-32; tenże 1995; Sestanowich 1994: 3-13; tenże 1994a: 83-98; por. Odum 1995: 38, 39).

Znacznie głośniej zabrzmiały jednak głosy krytyki. Dotyczyły one m.in. kwestii uznania sprzeciwu Moskwy wobec otwarcia NATO na Wschód. „Pomyśl, aby uzależnić rozszerzenie Sojuszu od postępów w zmaganiach o przeobrażenie charakteru Rosji, jest równoznaczny ze zgodą na paraliż polityczny oraz impotencję strategiczną” – twierdził na łamach „International Herald Tribune” (30 grudnia 1994 r.) amerykański ekspert Ronald D. Asmus. Pisał on, że przyszłość Rosji określą czynniki inne niż rozszerzenie NATO i nie od tego zależeć będzie układ sił politycznych w Moskwie.

Należało się zgodzić, że kwestia przyjęcia państw z Europy Środkowo-Wschodniej do NATO może ukierunkować debatę w Rosji na temat jej nowej roli w systemie bezpieczeństwa europejskiego, może nawet wpłynąć na temperaturę tej dyskusji, ale nie będzie decydowała o losach Jelcyna. Wpływ na przyszłość Rosji będą miały czynniki wewnętrzne, takie jak przewyciężenie problemów gospodarczych, postęp procesu demokratyzacji czy powstanie społeczeństwa obywatelskiego. Wszystko to w niewielkim stopniu zależne było od tego, czy NATO przyjmie do swego grona nowych członków, czy też nie (Spero, Umbach 1994: 13).

Dyplomacji amerykańskiej zarzucono więc interpretowanie rosyjskiej sytuacji politycznej w kategoriach personalnych. Najpierw Gorbaczow, a następnie Jelcyn stali się adresatami bezwarunkowego poparcia ze strony Waszyngtonu. Zdaniem komentatorów administracja Clintona w swojej postawie wobec prezydenta Rosji wykroczyła daleko poza normy stosunków międzynarodowych. „Jelcyna należy popierać, a nie ubóstwiać” – przekonywał Nixon, który miał własne doświadczenia jako prezydent w kontaktach z władzami na Kremlu, choćby Leonidem Breżniewem. Pojawiły się zarzuty, że Biały Dom stał się kibicem Jelcyna, a nawet jego współnikiem. W ten sposób Ameryka została uwikłana w niektóre, nierozsądne, nawet niedemokratyczne działania prezydenta

Rosji. „Polityka Clintona (...) zawiodła i stała się czymś niewiele wykraczającym poza organizowaniem *claque* dla przywódcy, którego niejednoznacznie w ocenie dokonania mogą znacznie przeważać nad wszelkimi pozytywami” – pisał we wrześniu 1994 r. Stephen F. Cohen, profesor politologii na Uniwersytecie Princeton. Ostrzegał, że „jak tak dalej pójdzie, Ameryka będzie miała niewielu przyjaciół i partnerów w pojełcynowskiej Rosji” (Cohen 1994).

Krytycznie oceniono uczynienie spraw rosyjskich priorytetem dyplomacji Stanów Zjednoczonych. Przypominano, że Rosja jest jeszcze zbyt słaba i nieukształtowana, aby mogła odgrywać rolę wyznacznika amerykańskiej polityki wobec Europy. „Stosunki Waszyngton – Moskwa traktuje się tak, jakby były kamieniem węgielnym europejskiej, jeżeli nie wręcz światowej polityki Stanów Zjednoczonych” – twierdził Kissinger. „Jednak uczynienie z Rosji centrum amerykańskiej polityki atlantyckiej oznacza powierzenie niesłuchanie odpowiedzialnej roli jednemu z najbardziej niestabilnych państw świata” (Kissinger 1994).

Najsilniej atakowano samą istotę „strategicznego partnerstwa”. „Na czym oprzeć to partnerstwo” – pytał republikański senator Richard Lugar, dowodząc, że Rosja nie jest partnerem, ale rywalem Stanów Zjednoczonych. Senator Lugar należał do tego grona Amerykanów, którzy wyrażali zaniepokojenie perspektywą odrodzenia się imperialnych ambicji Rosji i dlatego apelował do administracji o jak najszybsze odejście od dotychczasowej polityki (Lugar 1993: 39, 40). Zdecydowanie i podobnie wypowiedział się Zbigniew Brzeziński. Doradca prezydenta Jamesa E. Cartera ds. bezpieczeństwa narodowego i czołowy amerykański analityk opublikował na łamach „Foreign Affairs” artykuł pod znaczącym tytułem *Premature Partnership*. Bynajmniej nie jest rzeczą przesadzoną, czy Rosja będzie państwem demokratycznym – twierdził Brzeziński. Rosja może być imperium albo państwem demokratycznym, ale nie jednym i drugim jednocześnie. Tymczasem wiele wskazywało na to, że w Rosji odżywają ambicje imperialne. „Koncepcja prawdziwego partnerstwa, jeśli nie ma być tylko rytualnym sloganem, obliczonym na ukojenie rosyjskiej zranionej dumy narodowej, musi mieć mocną podstawę w postaci wspólnych celów oraz interesów. Jeśli nawet obecne cele rosyjskiej polityki nie są jawnie imperialne, to (...) są one proimperialne” – dowodził Brzeziński (Brzeziński 1994: 29).

Potwierdzeniem opinii Brzezińskiego były posunięcia Rosji. Ogłoszona w listopadzie 1993 r. nowa rosyjska doktryna wojskowa zakładała nie tylko zwiększenie potencjału militarnego Federacji Rosyjskiej, ale także rezygnację z głoszonej przez wiele lat przez Związek Radziecki zasady, że Moskwa nie użyje jako pierwsza broni jądrowej. Teraz takiej ewentualności nie wykluczono

w przypadku agresji ze strony innych państw. Niektórzy waszyngtońscy komentatorzy dopatrzyli się w tym wyraźnego sygnału ostrzegawczego wobec zagranicy, a nawet odrodzenia doktryny Breżniewa² (Evans, Novak 1993). Chodziło również o ekonomiczną i wojskową, dobrowolną lub wymuszoną integrację dawnych republik radzieckich pod politycznym dyktatem Moskwy. Celem tych posunięć było odrodzenie się Rosji jako potężnego, ponadnarodowego państwa i prawdziwego mocarstwa światowego.

Fakt, że Rosja nadal utrzymywała wojska na przeważającej części dawnego terytorium ZSRR, mógł być tłumaczony pełnieniem przez nią roli stabilizatora sytuacji w regionie. Z drugiej strony, wojska te brały udział w wojnach domowych zgodnie ze strategią, która miała raczej uczynić z niepodległości tak „nieznośny ciężar”, by powrót byłych republik pod patronat Moskwy okazał się nie tylko mniejszym złem, ale nawet koniecznością. „Rosja ma szczególny interes związany z bezpieczeństwem na obszarach ‘bliskiej zagranicy’. Ale w imię pokoju na świecie interesy te powinny być zabezpieczone bez uciekania się do presji militarnej i jednostronnych interwencji o charakterze wojskowym” – podkreślał Kissinger (Kissinger 1996: 897).

Także postawa Moskwy wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej i ich aspiracji do członkostwa w NATO – zdaniem Brzezińskiego – odzwierciedlała proimperialne skłonności Rosji i jej wciąż żywe przekonanie, że jest to obszar specjalnych interesów i wpływów rosyjskich. „To, że rozszerzenie strefy bezpieczeństwa demokratycznej Europy przesunie Zachód bliżej Rosji, nie jest żadnym powodem do składania przeprosin. Demokratyczna w przyszłości Rosja powinna dążyć do związania się ze stabilną i czującą się bezpiecznie Europą. W tej sprawie umizgiwanie się do rosyjskich imperialistów nie jest sposobem pomagania rosyjskiej demokracji” – przekonywał były prezydencki doradca ds. bezpieczeństwa (Brzeziński 1993).

Występując z generalną krytyką „strategicznego partnerstwa”, Brzeziński znalazł się w dość licznym gronie tych przedstawicieli amerykańskiej *classe politique*, którzy twierdzili, że bardziej realistyczne, pozbawione iluzji i twardsze podejście do Rosji może ją skłonić do refleksji i podjęcia prawdziwej współpracy. Ich zdaniem należało porzucić mrzonki, że Rosja szybko stanie się państwem demokratycznym, jeśli tylko Zachód będzie się zgadzał na wszystkie jej żądania. „Wyjątkowe traktowanie Rosji, jakby zwykłe reguły polityki zagranicznej nie miały wobec niej żadnego zastosowania, nie jest dla tego kraju

² Przyjęta w 1968 r. radziecka doktryna stwierdzała, że w państwach Układu Warszawskiego obowiązuje ograniczenie suwerenności państw członkowskich na rzecz interesów wspólnoty socjalistycznej, czyli w praktyce Związku Radzieckiego.

korzystne” – pisał Kissinger. „Jeśli bowiem polityka wewnętrzna Rosji będzie głównym punktem odniesienia amerykańskiej polityki zagranicznej, to ta stanie się ofiarą sił pozostających poza jej wpływem, a w efekcie straci wszelkie kryteria oceny” – przestrzegał były szef amerykańskiej dyplomacji, realizujący w okresie zimnej wojny politykę odprężenia (Kissinger 1996: 899, 900). Chodziło więc o utrzymanie wobec Rosji większego dystansu, tylko bowiem w ten sposób możliwe będzie wytyczenie bardziej stabilnego i pragmatycznego kursu strategii amerykańskiej.

Pojawiły się również propozycje zastosowania nowej taktyki politycznej wobec Rosji. Jej celem miało być – z jednej strony – niedopuszczenie do reaktywacji skłonności imperialnych państwa rosyjskiego, z drugiej zaś przekonanie Moskwy o korzyściach wynikających ze współpracy z Zachodem, a także znalezienie dla Rosji odpowiadającego jej pozycji i aspiracjom miejsca w nowej strukturze bezpieczeństwa europejskiego. Wszystko bez konieczności dokonywania ciągłych ustępstw wobec polityków rosyjskich.

Najdalej idącą koncepcję zaproponował Brzeziński. Zamiast rosjocentryzmu były doradca prezydencki przedstawił propozycję wspierania niepodległych państw – dawnych republik radzieckich. Nazwał tę koncepcję „konsolidowaniem geopolitycznego pluralizmu wewnątrz dawnego Związku Radzieckiego”. Silne poradzieckie republiki – zdaniem Brzezińskiego – mogły stanowić przeszkodę dla uaktywnienia się resentymentów imperialnych w samej Rosji z jej zgubnymi następstwami dla perspektyw demokracji rosyjskiej. Umocnienie geopolitycznego pluralizmu pociągnęłoby za sobą rozszerzenie strefy stabilizacji europejskiej. Aczkolwiek integracja gospodarcza nowych organizmów politycznych w ramach dawnego ZSRR była pożądana, to jednak nie powinno to być sprzężone z budowaniem związków na zasadzie „centralizmu politycznego, gdyż – dowodził Brzeziński – byłoby to zarzewiem zagrożenia bezpieczeństwa Europy i osłabieniem perspektyw rozwoju demokracji w samej Rosji” (Brzeziński 1993).

Tak jak pluralizm geopolityczny na obszarze dawnego państwa radzieckiego miał służyć umocnieniu demokracji w samej Rosji, tak kolejna koncepcja, której autorstwo przypisuje się również Brzezińskiemu, tzw. dwutorowego podejścia, służyła włączeniu Rosji w stabilny system bezpieczeństwa europejskiego. U jej podstaw leżało przekonanie, że dopóki nie zostanie przedstawiona wizja Europy, w której demokratyczna Rosja mogłaby odgrywać jedną z czołowych ról, dopóty próby przyjęcia do NATO państw z Europy Środkowo-Wschodniej będą wywoływały sprzeciw Moskwy. Rozwiązaniem nie było z pewnością przyznanie Rosji prawa weta w kwestiach ważnych dla państw tego regionu, jak choćby wobec ich członkostwa w NATO.

Mało realne było też przyjęcie Rosji do Sojuszu, choć przedstawiciele administracji Clintona w ramach „strategicznego partnerstwa” takiej ewentualności nie wykluczali³. Federacja Rosyjska była jednak zbyt ogromna, zbyt odmienna, aby stać się częścią NATO – twierdzili oponenti. Członkostwo Rosji w NATO mogłoby doprowadzić do osłabienia jego wewnętrznej struktury. W takim przypadku „NATO przestanie być sojuszem obronnym, a stanie się zbiorowym systemem bezpieczeństwa, podobnym do ONZ” – pisał Kissinger, wskazując jednoznacznie na jej nieskuteczność (Kissinger 1993; tenże 1994a). W analizach pisano, że przynależność Rosji do Sojuszu groziłaby wciągnięciem Europy i Ameryki Północnej w spory Moskwy z Chinami czy Japonią. Należało wątpić, czy pozostałe państwa członkowskie byłyby gotowe wystąpić w obronie granic Rosji na Dalekim Wschodzie, do czego byłyby zobowiązane na mocy art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Wątpliwe było również, czy USA zaakceptują Rosję z jej potencjałem nuklearnym w ramach tej samej struktury wojskowo-politycznej (Brown 1995: 84; Odom 1995: 46; Brzeziński 1995: 30, 31).

Aby rozwiązać swoistą kwadraturę koła powstała w związku z trudnością pogodzenia procesu rozszerzenia NATO z potrzebami Rosji w zakresie bezpieczeństwa i jej aspiracji uczestnictwa w polityce europejskiej i światowej, zaproponowano na przełomie lat 1994 i 1995 właśnie taktykę „dwutorowego podejścia”. Jej autorem był Brzeziński, jakkolwiek podobne postulaty pojawiały się i w innych wypowiedziach, np. Kissingera czy Asmusa. W styczniu 1995 r. na łamach „Foreign Affairs” ukazał się kolejny artykuł Brzezińskiego – *A Plan for Europe* – w którym dowodził on, że otwarcie Sojuszu na Wschód nie powinno być postrzegane jako akcja skierowana przeciwko komukolwiek, lecz jako część konstruktywnego, historycznego procesu kształtującego bezpieczną, stabilną Europę. Plan Brzezińskiego zakładał więc prowadzenie „dwutorowej” polityki, zmierzającej równoległe do rozszerzenia Sojuszu o państwa z Europy Środkowo-Wschodniej oraz zawarcia układu o współpracy między NATO a Rosją (Brzeziński 1995: 26-42).

W szerszym ujęciu i wychodząc z założenia, że nie można całkowicie ignorować zastrzeżeń Rosji wobec rozszerzenia NATO, ani obaw związanych z groźbą jej izolowania, postulowano, aby niezależnej decyzji Sojuszu o przyjęciu nowych państw towarzyszyła skierowana do Rosji propozycja zbudowania nowej struktury transkontynentalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

³ Należy dodać, że politycy rosyjscy nie deklarowali woli członkostwa Federacji Rosyjskiej w NATO, nadal uważanego za głównego jej wroga. Rosja nie była zainteresowana ani przyjęciem na siebie obowiązków i powinności członka NATO, ani dostosowaniem się do jego zasad i standardów.

Tworzyłyby ją formalny układ o globalnej współpracy NATO – Rosja, a także nowy mechanizm prowadzenia konsultacji w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). „Sojusz powinien stworzyć nowe mechanizmy konsultacyjne, przyznające Rosji istotną rolę i ważny głos w sprawach bezpieczeństwa Europy” – pisał Asmus na łamach „International Herald Tribune” (30 grudnia 1994 r.).

Formalne zadeklarowanie współpracy między Rosją a Sojuszem byłoby potwierdzeniem, że rozszerzenie NATO nie jest skierowane przeciwko niej. Ale przede wszystkim byłyby to wyraz akceptacji ambicji państwa rosyjskiego, aby utrzymać liczącą się pozycję na arenie europejskiej i globalnej. Z kolei usprawnienie działań OBWE i zwiększenie jej roli mogło odpowiadać od dawna zgłaszanym przez Kreml propozycjom podniesienia rangi organizacji, w której Rosja była stosunkowo silnym, równorzędnym graczem. W ten sposób Rosja zostałaby włączona w tworzenie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. „Dwutorowa strategia, łącząca rozszerzenie NATO z nową transkontynentalną architekturą, obejmująca Rosję, byłaby wyrazem skutecznej reakcji na obawy rosyjskie” – przekonywał Brzeziński (Brzeziński 1995: 35, 36, 39, 40; także Brown 1995: 83).

Propozycja sformalizowania współpracy w zakresie bezpieczeństwa globalnego między NATO a Federacją Rosyjską poprzez zawarcie traktatu, a także zwiększenie roli OBWE, wraz z wcześniejszą sugestią Brzezińskiego dotyczącą umacniania państwowości dawnych republik radzieckich wytyczały nowe cele strategiczne dla amerykańskiej dyplomacji w relacjach z Rosją. Mogły one zastąpić coraz bardziej iluzoryczne „strategiczne partnerstwo”. Problem polegał bowiem na tym, że koncepcja „strategicznego partnerstwa”, aczkolwiek schlebiała Rosjanom, to jednak była w znacznym stopniu zwodnicza. Z jednej strony – pomimo bogatej retoryki – Stany Zjednoczone nie zamierzały dopuścić, by Rosja pełniła podobną jak one rolę w świecie. Z drugiej zaś, nawet gdyby USA brały poważnie pod uwagę taką ewentualność, było to w dużej mierze niemożliwe. Powstała na gruzach Związku Radzieckiego nowa Rosja była zbyt słaba, targana konfliktami, aby mogła przyjąć na siebie obowiązek współodpowiedzialności za porządek w Europie i na świecie. Zresztą w wielu ważnych obszarach cele oraz interesy USA i Rosji były rozbieżne, a nawet sprzeczne.

Nie leżało w interesie amerykańskim uczynienie z Rosji – m.in. poprzez bliską współpracę z USA – mocarstwa dominującego na całym obszarze Euroazji. Strona amerykańska skłaniała się raczej ku takiemu układowi sił, w którym komponentem o zdecydowanej potędze pozostałaby Federacja Rosyjska, ale obok niej istniałoby wiele stabilnych państw o odpowiednim potencjale gospodarczym i pozycji politycznej.

Zasadnicza różnica stanowisk odnosiła się jednak do przyszłości NATO. Politycy rosyjscy, dostrzegając w Sojuszu głównie dawnego zimnowojennego wroga oraz potencjalne zagrożenie dla swych celów w Europie Środkowo-Wschodniej, zainteresowani byli jego zneutralizowaniem, zmniejszeniem jego skuteczności. Najlepsza ku temu droga wiodła przez przekształcenie tej wojskowej struktury w organizację polityczną i uczynienie jej elementem pa-neuropejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, np. poprzez usytuowanie Sojuszu w ramach OBWE (Carpenter 1994: 143).

Inaczej też Rosjanie dostrzegali rolę Stanów Zjednoczonych w pozimnowojennej Europie. Wielu przedstawicieli rosyjskiej elity kształtującej politykę zagraniczną swego państwa eksponowało pogląd, że nie jest wskazane, by Ameryka wpływała na rozstrzygnięcia dotyczące problemów Europy, także w zakresie bezpieczeństwa europejskiego. Sprawy te powinny pozostać w domenie państw europejskich, do których zaliczano Rosję, a – z przyczyn zrozumiałych – wykluczano mocarstwo zza Atlantyku.

Z perspektywy amerykańskiej nierozstrzygnięty był z kolei kierunek i charakter przeobrażeń w Rosji. Czy kurs ku demokracji i wolnemu rynkowi będzie z powodzeniem kontynuowany, czy może zwyciężą resentymy dyktatorskie i autorytarne? Czy w polityce zagranicznej Moskwa przyjmie opcję proeuropejską, czy zdecyduje się eksponować raczej swe interesy euroazjatyckie, a może skoncentruje wysiłki na tym, aby mocno powiązać ze sobą państwa poradzieckie i na tym zbudować swą globalną rolę? A może przyszłe działania Rosji potwierdzą tezę, którą w 1946 r. postawił George F. Kennan w „długim telegramie”, że bez względu na to, kto rządzi w Moskwie, jej cele pozostają imperialne. Brak rozstrzygnięć w tych kwestiach czynił koncepcję „strategicznego partnerstwa” jeszcze bardziej kontrowersyjną.

Polityka „dwutorowa”

Już od przełomu lat 1994 i 1995 w amerykańskiej polityce wobec Rosji była dostrzegalna ewolucja, która wkrótce doprowadziła do zastąpienia „strategicznego partnerstwa” podejściem zdecydowanie bardziej pragmatycznym niż dotychczasowa taktyka, oparta bardziej na złudzeniach i kreowaniu mało realistycznych celów. Doszło do tego pod wpływem niekorzystnych sygnałów, docierających z Moskwy, gdzie coraz wyraźniej na plan pierwszy wysuwano imperialne ambicje. Zmiany w amerykańskiej polityce wobec Rosji nastąpiły też pod wpływem licznych analiz uznanych ekspertów, którzy krytycznie oceniali dotychczasową strategię Waszyngtonu. Szczególnie liczyły się głosy Brzezińskiego i Kissingera.

Bardzo silną presję wywierali także politycy na Kapitolu, gdzie przeważał pogląd głoszony przez republikańską większość w obu izbach Kongresu, że Rosja jest nadal rywalem i dlatego trzeba energiczniej zdyskontować zwycięstwo Ameryki w zimnej wojnie. Zresztą Partia Republikańska tradycyjnie podchodziła z większą nieufnością do działań Moskwy na arenie międzynarodowej, a teraz Republikanie dość sceptycznie oceniali szansę demokratyzacji Rosji oraz możliwość jej współpracy z Zachodem (Dole 1995: *passim*; Steinbruner 1995: *passim*). W swoim programie politycznym, z którym Republikanie szli do zwycięskich dla nich wyborów *mid-term* do Kongresu w listopadzie 1994 r., zatytułowanym *Contract with America*, zapisali konkretny postulat przyjęcia Polski, Czech, Słowacji i Węgier do NATO i to nie później niż do 10 stycznia 1999 r. (*A Contract with America* 1994: 11).

Było oczywiste, że opozycyjna Partia Republikańska traktuje postulat rozszerzenia NATO jako przeciwwagę dla polityki demokratycznej administracji prezydenckiej, zgodnej – jak to nazywali Republikanie – z hasłem *Russia First*. Będąc zwolennikiem utrzymania amerykańskiego przywództwa w Europie i na świecie, Partia Republikańska traktowała ekspansję NATO na Wschód jako istotny czynnik umocnienia tej roli Ameryki. Jednoznaczne stanowisko republikańskiej większości na Kapitolu wobec Rosji i rozszerzenia NATO, a także jej nacisk na wzmocnienie przywództwa Ameryki w Europie i świecie stało się wyzwaniem dla Partii Demokratycznej.

Biały Dom, poddany różnorodnej presji i chcąc odzyskać po klęsce w wyborach *mid-term* poparcie społeczne właśnie drogą sukcesów w polityce zagranicznej, zdecydował się zastąpić „strategiczne partnerstwo” polityką „dwutorową”, która miała doprowadzić do zbudowania dwóch głównych filarów bezpieczeństwa europejskiego: NATO, poszerzonego o państwa z Europy Środkowo-Wschodniej oraz strategicznej współpracy Sojuszu z Rosją.

Koncepcja polityki „dwutorowej” zyskała na jesieni 1994 r. poparcie Richarda C. Holbrooke’a, do niedawna ambasadora USA w Niemczech, a teraz nowo mianowanego asystenta sekretarza stanu. Holbrooke właśnie pracował nad nową wykładnią amerykańskiej polityki wobec Europy, Rosji i w odniesieniu do kwestii rozszerzenia NATO. „Jeśli Zachód ma stworzyć trwałe i stabilne ramy bezpieczeństwa Europy – pisał Holbrooke – to musi rozwiązać najstarszy problem strategiczny tej części świata i zintegrować państwa dawnego Związku Radzieckiego – zwłaszcza Rosję – z ustabilizowanym systemem bezpieczeństwa europejskiego” (Holbrooke 1995: 41).

W tym samym artykule, opublikowanym prawie równocześnie w kwartalniku „Foreign Affairs” i na łamach dziennika „International Herald Tribune” pod tytułem *America, A European Power*, asystent sekretarza stanu dowodził,

że działanie na rzecz bezpieczeństwa europejskiego „musi się koncentrować na Europie Środkowej, miejscu, które było zarzewiem najbardziej tragicznych konfliktów w obecnym stuleciu”. Filarem zaś nowego systemu bezpieczeństwa pozostaje *NATO*, a jego rozszerzenie jest logiczną konsekwencją końca zimnej wojny, gdyż stanowi odpowiedź na potrzebę zjednoczenia Europy wokół wspólnego systemu wartości. „Zachód musi rozszerzyć się na Europę Środkową tak szybko, jak jest to możliwe, a Stany Zjednoczone są gotowe przeprowadzić w tym procesie” – deklarował Holbrooke (tamże; Kober 1995: 9 i n.).

Sojuszniakiem w realizacji polityki „dwutorowej” okazał się wkrótce zastępca sekretarza stanu Talbott, uchodzący nie tylko za lidera rusofilskiej frakcji w amerykańskim establishmentie, ale także za największego oponenta rozszerzenia *NATO*⁴. Tymczasem w sierpniu 1995 r. opublikował on obszerny esej na łamach prestiżowego „New York Review of Books”, w którym pisał: „*NATO* powinno się otworzyć na nowo powstałe państwa demokratyczne, które (...) podzielają wspólne wartości i mogą wspomóc realizację politycznych i militarnych celów Paktu”. Rewidując swe poprzednie poglądy, dowodził, że w interesie demokratycznej Rosji leży rozszerzenie poprzez *NATO* „strefy politycznej stabilności na Europę Środkową, choćby dlatego, że „dwukrotnie w tym stuleciu, w dwóch wojnach światowych Rosja ucierpiała z powodu niestabilności tego regionu” (Talbott 1995; Nowak-Jeziorański 2006: 601 i n.).

Zespolone wysiłki samego prezydenta Clintona, wysokich urzędników jego administracji oraz zaangażowanych w sprawę amerykańskich ekspertów spowodowały, że proces rozszerzenia *NATO* stał się rzeczywistością, a nie jedynie dążeniem zainteresowanych państw z Europy Środkowo-Wschodniej i ich sojuszników wśród amerykańskiej elity politycznej. Po drugie, w tych wysiłkach składających się na politykę „dwutorową” chodziło przede wszystkim o przyjęcie nowych państw do *NATO* i tym samym poszerzenie strefy bezpieczeństwa w Europie, a dopiero w następnym punkcie i jakby podporządkowane pierwotnemu celowi – otwarcia Sojuszu – znalazły się wysiłki na rzecz przełamania oporu Moskwy drogą sformalizowania jej współpracy z *NATO*. Tak więc zastąpienie „strategicznego partnerstwa” polityką „dwutorową” było równoznaczne z odwróceniem priorytetów w amerykańskiej taktyce wobec Rosji i zaowocowało postępem w procesie rozszerzania *NATO*. Realizacja polityki

⁴ Wśród przyczyn, które spowodowały zmianę stanowiska Talbotta, podaje się jego długą rozmowę podczas wizyty w Warszawie z wiceministrem spraw zagranicznych Jerzym Koźmińskim, późniejszym ambasadorem Polski w USA. Wśród argumentów przedstawionych przez Koźmińskiego znalazły się i te, dotyczące wpływu rozszerzonego *NATO* na wzmocnienie bezpieczeństwa europejskiego i ugruntowanie pozycji USA w Europie.

„dwutorowej” jest jednak osobnym tematem, dlatego w tym miejscu wypada zasygnalizować tylko jej najważniejsze punkty.

Sukcesy na tej trudnej drodze, niepozobawionej wprowadzie kunktatorskiego i kompromisowego zachowania administracji Clintona, powodującego wielokrotne usztywnianie stanowiska przez Rosję i stwarzającego wrażenie, że negocjacje biegnące „torem rosyjskim” uzyskiwały szybsze tempo, były jednak wyraźne (Kiwerska 2000: 277 i n). W grudniu 1995 r. Rada Północnoatlantycka zadeklarowała wolę poszerzenia NATO, następnie była zapowiedź prezydenta Clintona z października 1996 r., czyli w trakcie walki o swoją drugą kadencję w Białym Domu, rysująca perspektywę osiągnięcia członkostwa w Sojuszu przez państwa z Europy Środkowo-Wschodniej w ciągu 3 lat, potem, w lipcu 1997 r., podczas szczytu NATO w Madrycie, zaproszono Polskę, Czechy i Węgry do członkostwa w Sojuszu, wreszcie 12 marca 1999 r. szefowie dyplomacji Polski, Czech i Węgier podpisali akt przystąpienia tych pierwszych państw z Europy Środkowo-Wschodniej do NATO.

Realizując drugi filar bezpieczeństwa europejskiego, czyli współpracę NATO z Rosją, administracja Clintona musiała co rusz pokonywać opór władz na Kremlu. Najpierw strona rosyjska odmawiała podpisania Indywidualnego Programu Partnerstwa dla Pokoju (PdP), uważając tę ofertę NATO za niewystarczającą dla Rosji formę zadośćuczynienia za akceptację rozszerzenia Sojuszu. Wreszcie, po trudnych negocjacjach, 31 maja 1995 r. Rosja podpisała Indywidualny Program PdP zakładający „prowadzenie pogłębionego dialogu” na linii Federacja Rosyjska – NATO. Istniało jednak uzasadnione podejrzenie, że Moskwa będzie próbowała wykorzystać PdP, aby blokować od wewnątrz plany przyjęcia swych dawnych satelitów do Sojuszu.

Równocześnie Rosjanie starali się wytargować najwyższą cenę za nieformalną zgodę na rozszerzenie NATO. W efekcie podpisana 27 maja 1997 r. Karta NATO – Federacja Rosyjska, potocznie nazywana Aktem stanowiącym (*Founding Act, Osnowopolożnyj akt*), co w zamyśle autorów oznaczało otwarcie nowej ery w stosunkach między Sojuszem a Rosją, zakładała współpracę, konsultacje, a nawet wspólne działania na rzecz utrzymania pokoju w Europie. Ponadto, pod naciskiem Moskwy, w dokumencie znalazła się deklaracja, że nie jest intencją Sojuszu rozmieszczanie na obszarze nowych państw członkowskich broni nuklearnej oraz dużych zgrupowań wojsk NATO, co niestety mogło oznaczać dla tych państw członkostwo drugiej kategorii (Akt stanowiący 1997: 157-168).

Efektom tych uzgodnień była sytuacja, że dopiero po rosyjskiej agresji na Gruzję w 2008 r. przygotowano tzw. plany ewentualnościowe NATO, dotyczące obrony państw członkowskich wschodniej flanki Sojuszu, czyli obszaru Europy Środkowo-Wschodniej. Z kolei do 2014 r., czyli daty pierwszej zbrojnej in-

terwencji Rosji w Ukrainie, flanka wschodnia *NATO* była pozbawiona choćby rotacyjnej obecności wojsk Sojuszu. Zresztą nawet i wówczas Niemcy, odwołując się do ustaleń Aktu stanowiącego, skutecznie sprzeciwiały się utworzeniu stałych baz wojsk natowskich w państwach członkowskich flanki wschodniej, a nawet niektórzy niemieccy politycy krytycznie wypowiadali się o prowadzonych na terytorium państw Europy Środkowo-Wschodniej ćwiczeniach wojsk *NATO* (Kiwerska 2017: 314-319).

Karta miała jednak być przede wszystkim potwierdzeniem roli Rosji w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego, ponieważ uzyskała ona możliwość bezpośrednich konsultacji z *NATO* w sprawach ważnych dla Europy. Administracji Clintona zależało na współpracy z Rosją głównie w takich sprawach, jak rozbrojenie, nieprolifercja broni masowego rażenia, zapobieganie terroryzmowi czy utrzymanie pokoju na Bałkanach. Teraz w dużej mierze od samej Rosji zależało, czy wykorzysta ona stworzoną jej perspektywę współpracy z *NATO* i Stanami Zjednoczonymi, aby działać konstruktywnie na rzecz stabilizacji i pokoju w Europie, budując tym samym swoją rolę jako ważnego i odpowiedzialnego gracza na arenie międzynarodowej.

Mogło też temu służyć zaproszenie Rosji przez stronę amerykańską w 1997 r. do grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata (G7). Odtąd, aż do 2014 r., gdy członkostwo Rosji po jej agresji w Ukrainie zostało decyzją USA i pozostałych państw członkowskich zawieszono – grupa działała w formacie G8. Gest Clintona spowodował, że kraj znajdujący się w głębokim kryzysie politycznym i gospodarczym wszedł do elitarnego klubu, co niewątpliwie nadmiernie Rosję dowartościowało.

Trudno więc było nie zgodzić się z głosami krytyki, które towarzyszyły zabiegom Waszyngtonu o Rosję w ramach „dwutorowej” polityki. „Jelcyn grał swoimi słabymi kartami dość zręcznie. W kwestii rozszerzenia *NATO* nie miał nic do zaoferowania prócz przyzwolenia na rozszerzenie, którego Sojusz zresztą nie potrzebował” – pisał w „International Herald Tribune” (15 maja 1997 r.) amerykański analityk Jim Hoagland. Jego zdaniem, w zamian za nieutrudnianie sprawy Jelcyn skłonił Clintona oraz innych przywódców Zachodu do przyjęcia serii zobowiązań, które w miarę wprowadzania porozumienia w życie mogą nadwerżyć zwartość *NATO* i jednolitość poglądów w Sojuszu. W taki pesymistyczny ton wpisywała się zresztą nowa rosyjska doktryna wojskowa, przyjęta w styczniu 2000 r., która główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Rosji nadal widziała w procesie rozszerzania *NATO*, a sam Sojusz traktowała jako potencjalnego przeciwnika, a nie pożądanego partnera.

W takim kontekście realizacja procesu rozszerzania *NATO* i przyjęcie do jego grona w 1999 r. pierwszych trzech państw z Europy Środkowo-Wschod-

niej: Polski, Czech i Węgier było działaniem służącym bezpieczeństwu nie tylko tej części kontynentu, ale generalnie bezpieczeństwu europejskiemu. Administracja Clintona, doprowadzając po okresie wahania do otwarcia Sojuszu na Wschód, przyczyniła się bowiem do wypełnienia próżni w zakresie bezpieczeństwa, która po rozpadzie imperium radzieckiego powstała w Europie Środkowo-Wschodniej.

Z kolei, uznając interesy i aspiracje Rosji, stworzono jej szansę odegrania ważnej roli w procesie kształtowania pozimnowojennego ładu w Europie, m.in. poprzez zbudowanie platformy współpracy z *NATO* i państwami Zachodu, w tym Stanami Zjednoczonymi. Sukces w realizacji tego drugiego celu zależał jednak w dużej mierze od Rosji i tego, czy w polityce zagranicznej postawi ona na współdziałanie z Zachodem i wspólne z nim rozwiązywanie problemów, czy dostrzegając w otaczającym ją środowisku międzynarodowym głównie zagrożenie, będzie się starała nie tylko z nim rywalizować, ale i odbudować wpływy imperialne.

Podsumowanie

Koniec zimnej wojny oznaczał nowe podejście Stanów Zjednoczonych do kwestii roli i znaczenia państwa rosyjskiego na arenie międzynarodowej. Za ważny element nowego porządku w Europie uznana została przez Waszyngton stabilna i demokratyczna Rosja, współpracująca z *NATO*. Od momentu rozpadu imperium radzieckiego USA starały się więc rozwikłać główny problem strategiczny Europy i zintegrować państwa dawnego Związku Radzieckiego, w tym przede wszystkim Federację Rosyjską, z ustabilizowanym systemem bezpieczeństwa europejskiego.

Uznając znaczenie Rosji i jej potencjału nuklearnego, zdolnego zagrozić Ameryce, administracja Clintona przez pewien czas temu właśnie problemowi podporządkowała inne cele swej polityki europejskiej. Nie było więc dziełem przypadku, że polityka USA wobec Rosji stanowiła stały punkt w pełnej meandrów dyplomacji amerykańskiej w latach 1993-1995.

Przyjęta taktyka ustępstw i uznawania racji Moskwy, określona mianem „strategicznego partnerstwa”, nie ułatwiała jednak osiągnięcia głównych celów: wzmocnienia demokracji w Rosji, uczynienia z niej odpowiedniego partnera na arenie międzynarodowej, wreszcie przełamania oporu Moskwy wobec przyjęcia do *NATO* państw z dawnego bloku radzieckiego. Można tę taktykę uznać za zbyt optymistyczną, opartą na złudnym przekonaniu, że Rosja jest gotowa współpracować z USA/Zachodem, aby realizować wspólne zadania,

zgodnie z uznawanymi przez świat demokratyczny standardami i wartościami. Nie przybliżała ona jednak perspektywy otwarcia Sojuszu na Wschód, ani też nie gwarantowała wkomponowania Rosji w architekturę bezpieczeństwa europejskiego. Nic dziwnego, że polityka „strategicznego partnerstwa” stała się obiektem ostrej krytyki w Ameryce.

W 1995 r. wypracowano nową taktykę, która zmierzała do osiągnięcia dwóch priorytetów: rozszerzenia NATO oraz zawarcia specjalnego porozumienia między Sojuszem a Federacją Rosyjską. Efektem było przyjęcie w 1999 r. trzech pierwszych państw z Europy Środkowo-Wschodniej do NATO. Jednak długotrwałe negocjacje nad układem o współpracy między Rosją a NATO nie były łatwe, gdyż Rosjanie starali się wytargować najwyższą cenę za swą nieformalną zgodę na rozszerzenie Sojuszu. Podpisana 27 maja 1997 r. Karta NATO – Rosja potwierdzała rolę Rosji w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego. Od Rosji zależało wówczas konstruktywne wykorzystanie stworzonej jej perspektywy współpracy z NATO oraz Stanami Zjednoczonymi i stanie się wiarygodnym partnerem Zachodu w podejmowaniu wyzwań i rozwiązywaniu problemów na arenie międzynarodowej.

Dzisiaj odpowiedź na to pytanie jest już jasna: Rosja uznała, że nie leży w jej interesie współpraca z Zachodem, traktowanym przez rosyjskiego przywódcę Putina jak rywal i wróg. Głównym celem Rosji stała się odbudowa imperialnych wpływów, czego skutkiem była agresja na Ukrainę w 2022 r. Takie podejście Moskwy okazało się druzgocące dla bezpieczeństwa nie tylko Ukrainy, ale także Europy. Oznaczało też kres różnych złudzeń – również amerykańskich – wiązanych z Rosją i jej ewentualną konstruktywną rolą na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

Dokumenty

- Akt stanowiący o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwie między NATO a Federacją Rosyjską (1997), w: „Studia Europejskie”, nr 2.
A Contract with America (1994), The Republican National Committee, Ballentine, New York.
U.S. Department of State, Dispatch (1993), 5.04.
U.S. Department of State, Dispatch (1994), 24.04.
Weekly Compilation of Presidential Documents (1994), 27.10.

Opracowania i artykuły

- Asmus R. D. (1997), *NATO. Koncepcja Bezpieczeństwa w XXI wieku*, Warszawa.
Asmus R.D. (1995), *The Rise – or Fall? – of Multilateralism: America’s New Foreign Policy and What it Means for Europe*, w: M. Cornvale (ed.), *European Security and International Institutions after the Cold War*, London.

- Blagowolin S. (1992), *On the Foreign and Military Policy of Russia*, „Swobodnaja Mysl”, nr 18.
- Brom H. (1995), *Transatlantic Security*, „The Washington Quarterly” Autumn, No 4.
- Brzeziński Zbigniew (1995), *A Plan for Europe*, „Foreign Affairs” January/February, No 1.
- Brzeziński Zbigniew (1994), *Premature Partnership*, „Foreign Affairs” March/April, No 2.
- Brzeziński Zbigniew (1993), *The Way Forward for an Inspired NATO*, „International Herald Tribune” 2.12.
- Brzeziński Zbigniew (1998), *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa.
- Carpenter T.G. (1994), *Conflicting Agendas and The Future of NATO*, *The Journal of Strategic Studies*” December, No 4.
- Cohen S.F. (1994), *NATO and Russia Clash on Future Alliances*, „International Herald Tribune” 26.09.
- Dole R. (1995), *Shaping America's Global Future*, Spring.
- Evans R., Novak R (1993), *Ghost of Yalta*, „The Washington Post” 18.11.
- Garnham D. (1994), *Ending Europe's Security Dependence*, „The Journal of Strategic Studies” December, No 4.
- Holbrooke R.C. (1995), *America, A European Power*, „Foreign Affairs” March/April, No 2.
- Iklé F.C. (1991), *Comrades in Arms*, „The National Interest” Winter.
- Iklé F.C. (1995), *How to Ruin NATO*, „The New York Times” 11.01.
- Kiwerska J. (2000), *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, Poznań.
- Kiwerska J. (2017), *Partnerstwo w przywództwie? Stany Zjednoczone i Niemcy (1989-2016). Perspektywa polska*, Poznań.
- Kober S. (1995), *The United States and the Enlargement Debate*, „Transition” 15.12.
- Kissinger H. (1994), *At Sea in a New World*, „Newsweek” 6.06.
- Kissinger H. (1996), *Dyplomacja*, Warszawa.
- Kissinger H. (1994a), *Expand NATO Now*, „The Washington Post” 19.12.
- Kissinger H. (1993), *Russen in die NATO? Auf keinen Fall*, „Welt am Sonntag” 14.11.
- Kozyriew A. (1995), *Old War Replaces Cold War*, „The Washington Post” 1.05.
- Levine R. (1992), *The United States*, w: R.A. Levine, *Transition and Turmoil in the Atlantic Alliance*, New York, Philadelphia, Washington, London.
- Lugar R. (1993), *Out of Area or Out of Business*, U.S. Policy Information and Texts, 8.07.
- Nowak-Jeziorański J. (2006), *Polska droga do NATO*, Wrocław.
- Mendelsohn J. (1994), *Clinton Initiatives Find Success in Europe – For Now*, „Arms Control Today” January/February, No1.
- Odom W.E. (1995), *NATO's Expansion. Why the Critics Are Wrong*, „The National Interest” Spring.
- Pipes R. (1997), *Is Russia Still an Enemy?* „Foreign Affairs” September/October, No 5.
- Puszkow A. (1994), *Building a New NATO at Russia's Expense*, „Foreign Affairs” January/February, No 1.
- Sestanowich S. (1994), *Giving Russia Its Due*, „National Interest” Summer.
- Sestanowich S. (1994a), *Rusia Turns the Corner*, „Foreign Affairs” January/February, No 1.
- Spero J.B., Umbach F. (1994), *NATO's Security Challenge to the East and the American-German Geo-Strategic Partnership in Europe*, Köln.
- Steinbruner J.D. (1995), *Reluctant Strategic Realignment. The Need for a New View of National Security*, „Brookings Review” Winter.
- Talbot S. (1995), *Why NATO Should Grow?* „The New York Review of Books” 10.08.
- Trienien D. (1993), *Will NATO Expand Eastward?* „Nowoje Wriemia” Oktober, nr 43.
- Zięba R. (2010), *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa.

Prof. dr hab. Jadwiga Kiwerska, Instytut Zachodni, Poznań (kiwerska@iz.poznan.pl)

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, administracja Clintona, Rosja, Europa Środkowo-Wschodnia, NATO

Keywords: United States, Clinton administration, Russia, Central and Eastern Europe, NATO

ABSTRACT

A stable and democratic Russia that cooperated with the West after the collapse of the Soviet Union, was seen by the United States as a key component of the new European order and a strategic challenge to American policy. The article provides a historical analysis of the 1990s Russian policy of the Clinton administration. The study's main focus is on American efforts to make Russia a strategic partner in international affairs.

The major objective of the research is to find answers to questions about the determinants, assumptions and goals of the „strategic partnership” policy. The main purpose is to evaluate the US administration's too positive and optimistic stance. The reasons why the Americans abandoned the idea of forming a „strategic partnership” in favor of a „two-track” policy are also explained. According to the general consensus at the time, the latter was a contributing factor to the NATO membership of the first countries from Central and Eastern Europe.

The main research method used in developing this topic is a critical and comparative analysis of documents, speeches of politicians and diplomats, literature on the subject, contemporary press and online resources.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Stanisław Żerko

Niemiecka polityka zagraniczna 1933-1939 (wyd. II uzupełnione)

Studium Niemcoznawcze Instytutu Zachodniego nr 100

ISBN 978-83-66412-42-2

Poznań 2022

464 ss.

Książka stanowi opartą na wnikliwej kwerendzie źródłowej syntezę polityki zagranicznej Trzeciej Rzeszy. Punktem wyjścia stało się przedstawienie koncepcji tej polityki w okresie przed dojściem NSDAP do władzy, jak i kształtowanie się nazistowskiego programu pod wpływem poglądów Hitlera, a także osób z kręgu elit władzy Trzeciej Rzeszy i innych osobistości nawiązujących do tradycyjnego nurtu niemieckiego nacjonalizmu.

Autor przedstawia główne kierunki aktywności niemieckiej dyplomacji w okresie konsolidacji reżimu hitlerowskiego, jak i późniejsze wysiłki budowania mocarstwowej pozycji Rzeszy. Szczegółowo zostały ukazane stosunki z mocarstwami, zwłaszcza próby pozyskania Wielkiej Brytanii jako sojusznika, lecz także wiele uwagi poświęcono polityce wobec mniejszych państw.

Ważne miejsce zajmują też relacje z Polską, szczególnie zabiegi o włączenie naszego kraju do grupy państw-sprzymierzeńców Rzeszy, jak i kryzys powstały w związku z próbą podporządkowania sobie Polski, który doprowadził do rozpętania przez Hitlera II wojny światowej.

RAFAŁ WIŚNIEWSKI
Poznań
ORCID: 0000-0002-0155-246X

Polityka Chińskiej Republiki Ludowej wobec wojny rosyjsko-ukraińskiej

Uwarunkowania i perspektywy dalszej ewolucji

Nowy etap rosyjsko-ukraińskiego konfliktu zbrojnego, zapoczątkowany atakiem 24 lutego 2022 r., jest niewątpliwie jednym z kluczowych procesów wpływających na ewolucję aktualnego ładu międzynarodowego. Nie ulega wątpliwości, iż konsekwencje tej wojny wykraczają daleko poza region Europy Wschodniej. Analiza globalnych uwarunkowań konfliktu wymaga uwzględnienia polityki Chińskiej Republiki Ludowej. Wynika to z trzech zasadniczych przesłanek. Po pierwsze, w sposób najbardziej bezpośredni, państwo to jest strategicznym partnerem agresora – Federacji Rosyjskiej. Rodzi to po obu stronach konfliktu (mniej lub bardziej uzasadnione) oczekiwania odegrania przez ChRL aktywnej roli w stosunku do toczących się zmagających. Po stronie rosyjskiej dotyczy to możliwości udzielenia szeroko rozumianego wsparcia w konfrontacji z Zachodem. Z kolei przynajmniej niektórzy przywódcy wspierający Ukrainę zdają się liczyć na zdolności chińskiej dyplomacji do wpływania na politykę Federacji Rosyjskiej celem wypracowania rozwiązania dyplomatycznego lub przynajmniej ograniczenia intensywności konfliktu. Po drugie, wojna rosyjsko-ukraińska (będąca faktycznie również pośrednią konfrontacją między Rosją a NATO) współwystępuje czasowo z nasilającą się gwałtowną rywalizacją amerykańsko-chińską (która w opinii autora, coraz wyraźniej nosi znamiona relacji zimnowojennej). W konsekwencji, centralnym zagadnieniem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA (lidera koalicji antyrosyjskiej) nie jest bynajmniej wojna w Europie, a długofalowa rywalizacja z ChRL o wpływy globalne. Po trzecie w końcu, nawet gdyby ChRL nie była strategicznym partnerem Rosji, a relacje amerykańsko-chińskie miały bardziej konsensualny charakter, to stanowiska Chin wobec wojny nie można by ignorować. Wynika to z faktu, iż państwo to jest obecnie praktycznie drugim supermocarstwem i pretendentem do przywództwa międzynarodowego w skali globalnej.

W obliczu nakreślonych powyżej uwarunkowań, autor artykułu przyjął następujące cele badawcze: 1) zdefiniowanie i wyjaśnienie stanowiska ChRL względem pełnoskalowej rosyjskiej inwazji Ukrainy; 2) określenie konsekwencji wojny rosyjsko-ukraińskiej dla pozycji międzynarodowej ChRL; 3) identyfikacja kluczowych uwarunkowań dalszej ewolucji chińskiej polityki względem konfliktu. W konsekwencji, niniejszy tekst stanowi próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) W jaki sposób rosyjska inwazja Ukrainy dotyka interesów narodowych ChRL?
- 2) Które determinanty (wewnętrzne i zewnętrzne) w największym stopniu kształtują politykę Chin wobec konfliktu?
- 3) Jakie są konsekwencje wojny rosyjsko-ukraińskiej dla pozycji międzynarodowej ChRL?
- 4) Które czynniki mogą w największym stopniu kształtować dalszą ewolucję polityki Chin względem konfliktu rosyjsko-ukraińskiego?

Zaprezentowany powyżej zamysł badawczy określa strukturę dalszego wywodu. Pierwsza sekcja tekstu zawiera charakterystykę kluczowych determinant polityki zagranicznej ChRL na początku lat 20. XXI w. Pozwala to na ukazanie kontekstu kształtowania się reakcji tego państwa na obecną wojnę. Kolejna część zwięźle przedstawia dotychczasową (do początku marca 2023r.) politykę ChRL względem konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz podejmuje próbę jej wyjaśnienia z perspektywy nakreślonych wcześniej determinant całości polityki zagranicznej tego państwa. Ostatnia sekcja artykułu zawiera kluczowe wnioski i podejmuje próbę określenia uwarunkowań dalszej polityki Chin wobec wojny.

Systemowe, państwowe i decyzyjne determinanty polityki zagranicznej ChRL

Aby podjąć próbę wyjaśnienia stanowiska ChRL względem konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, należy najpierw ukazać szerszy kontekst, w którym jest formułowana polityka zagraniczna tego państwa na początku lat. 20. XXI w. Celem identyfikacji i uporządkowania licznych czynników składających się na tę sferę podejmowanych decyzji i przyjmowanych stanowisk autor sięgnął do dorobku subdyscypliny analizy polityki zagranicznej (ang. *Foreign Policy Analysis – FPA*). Spośród licznych propozycji teoretycznych wypracowanych na jej gruncie, autor zdecydował się na wykorzystanie dla celów tego artykułu podejścia opartego na trzech poziomach analizy polityki zagranicznej wyłożonego przez Wojciecha Kosteckiego (Kostecki 2013: 45-50). Zakłada ono

wydzielenie trzech poziomów analitycznych przydatnych do całościowego badania uwarunkowań polityki zagranicznej państwa: międzynarodowego, państwowego oraz decyzji.

Podejście to jest spójne z założeniami teorii realizmu neoklasycznego. Jego istotą jest założenie, iż kluczowe znaczenie dla wyjaśniania polityki zagranicznej państw mają czynniki zewnętrzne (impulsy z systemu międzynarodowego – poziom międzynarodowy). Jednak analiza taka nie może pominąć sposobu, w jaki sygnały płynące z otoczenia międzynarodowego są przetwarzane wewnątrz struktur decyzyjnych państwa (poziomy państwowy i decyzji) (Taliaferro, Lobell and Ripsman 2009). Wśród zmiennych wewnętrznych identyfikowanych przez teoretyków realizmu neoklasycznego można wymienić np.: procesy poznawcze i wyobrażenia liderów politycznych, kulturę strategiczną, relacje na linii państwo-społeczeństwo czy układ instytucji w państwie (Kozub-Karkut 2020:233-267).

W myśl tych założeń, poniżej zostaną zaprezentowane trzy grupy czynników kształtujących politykę ChRL względem wojny rosyjsko-ukraińskiej. Poczynając od poziomu decyzji (obejmującego określanie celów i środków działania w łączności z percepcjami decydentów) zostaną wskazane kluczowe interesy narodowe, których realizacji służy prowadzona przez władze partyjno-państwowe ChRL polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. W analizie poziomu państwowego zwrócono uwagę na kwestię zmian w obrębie systemu politycznego ChRL (związanych z umocnieniem jedynowładztwa Xi Jinpinga) oraz powiązane z nimi podstawy ideologiczne prowadzonej polityki. Bezwzględnie uwzględnienia wymaga również kondycja gospodarcza Chin. Na poziomie międzynarodowym analizy kluczowe znaczenie, w opinii autora, mają trzy grupy zagadnień: rywalizacja amerykańsko-chińska, ewolucja gospodarki światowej w stronę mniej liberalnego systemu międzynarodowej wymiany gospodarczej oraz strategiczne partnerstwo ChRL z Federacją Rosyjską.

W toku ponad 70 lat, które upłynęły od ustanowienia Chińskiej Republiki Ludowej, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa tego państwa przeszła ogromną ewolucję. Niemniej można określić cztery kluczowe interesy narodowe, których realizacji konsekwentnie ona służyła:

I. Zachowanie władzy Komunistycznej Partii Chin. System polityczny ChRL jest całkowicie zdominowany przez KPCh. Struktury państwa są całkowicie podporządkowane hierarchii i interesom partyjnym. Tym samym, bezpieczeństwo i interes państwa jest utożsamiany z bezpieczeństwem i interesem partii. Zachowanie i stabilność aktualnego reżimu politycznego jest zatem podstawowym interesem wyznaczającym cele i kierunki polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa.

Ochrona suwerenności i jedności narodowej. Jest to zasadniczo podstawowy interes bezpieczeństwa każdego współczesnego państwa. W przypadku Chin należy go jednak rozpatrywać w kontekście restrykcyjnego pojmowania suwerenności (wypływającego zarówno z charakteru reżimu politycznego, jak i doświadczeń historycznych dominacji kolonialnej w trakcie tzw. „wieku poniżenia” (Shan Wenhua, 2008)) oraz roszczeń ChRL względem terytoriów kontrolowanych obecnie przez inne państwa (np. wyspy Diaoyu/Senkaku kontrolowane przez Japonię, sporne wyspy na Morzu Południowochińskim czy terytoria lądowe będące przedmiotem sporu z Indiami). Na tym gruncie rangę kluczowego interesu narodowego ma „zjednoczenie” z Tajwanem. Warto w tym miejscu podkreślić, iż dla władz ChRL kwestia Tajwanu nie jest w pierwszej kolejności problemem międzynarodowym, ale dotyczy ona suwerenności i jedności narodowej (jako wewnętrzna sprawa Chin).

Utrzymanie korzystnych warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Wraz z początkiem tzw. okresu „reform i otwarcia” (zainicjowanego przez cztery reformy Deng Xiaopinga w 1978 r.) rozwój społeczno-gospodarczy stał się priorytetem władz partyjno-państwowych (Medeiros 2009: 15-16; Yong Deng 2022: 3-7). Po kryzysie związanym z masakrą na placu Tiananmen rosnący dobrobyt stał się wręcz jednym z zasadniczych źródeł legitymacji władzy KPCh. Równocześnie spektakularny sukces gospodarczy, stał się też podstawą rosnącej pozycji mocarstwowej państwa w XXI w. Czynnikiem ten odgrywa również znaczącą rolę w wizji „wielkiego odrodzenia narodu chińskiego”, promowanej przez aktualne władze z Xi Jinpingem na czele.

Utrzymanie statusu mocarstwa i realizacja ambicji przywódczych na arenie międzynarodowej. Ważnym aspektem aktualnej chińskiej kultury strategicznej są ambicje mocarstwowe i dążenie do kształtowania ładu międzynarodowego zgodnie z własnymi preferencjami polityczno-ideologicznymi. Szczególnie w okresie rządów Xi Jinpinga widoczne jest jawne dążenie do kształtowania agendy międzynarodowej i wzrostu międzynarodowych wpływów politycznych, gospodarczych oraz militarnych państwa (Economy 2018; Yong Deng 2022: 13-22, 28-69).

Powyższa charakterystyka wskazuje, że kluczowe interesy narodowe ChRL są komplementarne i wzajemnie się wspierają. Przykładowo, pozycja mocarstwa służy skuteczniejszej ochronie suwerenności, jedności narodowej i żywotności reżimu. Analogicznie, rozwój społeczno-gospodarczy tworzy podstawy silnej pozycji międzynarodowej i wzmacnia legitymację rządów partii. Zasadniczo można przyjąć, iż zapewnienie przetrwania reżimu oraz ochrona suwerenności i jedności narodowej są niezmiennie najważniejszymi priorytetami polityki ChRL. Od pewnego czasu toczy się debata dotycząca rangi rozwoju

społeczno-gospodarczego oraz mocarstwowości w oczach przywództwa partyjno-państwowego. Można przyjąć, iż od początku okresu „reform i otwarcia”, pierwszeństwo przyznano budowie pomyślności gospodarczej, kosztem pewnego ograniczenia ambicji, a przynajmniej retoryki mocarstwowej (Yong Deng 2008: 5-6). Polityka zagraniczna w okresie rządów Xi Jinpinga jest często określana jako stawiająca większy nacisk na budowanie pozycji międzynarodowej państwa, a niektóre posunięcia w polityce wewnętrznej zachodni obserwatorzy uznali za ekonomicznie przeciwnie skuteczne (szerzej na ten temat w dalszej części artykułu). Debaty tej nie sposób obecnie jednoznacznie rozstrzygnąć. Można jednak bezpiecznie założyć, iż ranga poszczególnych interesów może w różnych okresach ulegać pewnym zmianom.

Po zidentyfikowaniu względnie trwałych interesów narodowych, określających cele strategiczne polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ChRL (poziom decyzji analizy polityki zagranicznej) można zwrócić uwagę na wpływ warunkowań z pozostałych dwóch poziomów. Na początek przyjrzymy się wewnętrznym procesom politycznym i gospodarczym, które tworzą kontekst dla procesów decyzyjnych, także w obszarze polityki zagranicznej (poziom państwowy analizy). Niewątpliwie najważniejszym i przyciągającym największą uwagę trendem w chińskiej polityce wewnętrznej jest zmiana relacji władzy wewnątrz KPCh, sprowadzająca się do ustanowienia stanu zbliżonego do jedynowładztwa Xi Jinpinga. Należy w tym miejscu pamiętać, iż w okresie „reform i otwarcia” (a szczególnie po zakończeniu przywództwa Deng Xiaopinga) KPCh przyjęła nie do końca skodyfikowany, ale czytelny mechanizm instytucjonalizacji transferu władzy i utrzymania pewnej równowagi politycznej w ścisłym kierownictwie partyjno-państwowym (Jinghan Zeng 2014). Należy podkreślić, iż rozwiązania te nie zostały skodyfikowane i miały raczej nieformalny charakter. Niemniej przynajmniej na przełomie XX i XXI w. dość konsekwentnie je stosowano.

Mechanizm ten można sprowadzić do czterech głównych reguł: 1) kolektywnego kierownictwa na najwyższym szczeblu (Komitetu Stałego Biura Politycznego); 2) unii personalnej na szczycie struktur władzy partyjnej, państwowej i wojskowej (pełnienie przez tę samą osobę funkcji Sekretarza Generalnego KPCh, Przewodniczącego ChRL oraz Przewodniczącego Centralnej Komisji Wojskowej) (Jakobson, Knox 2010: 5-6); 3) limitu dwóch kadencji dla najwyższych przywódców (z Sekretarzem Generalnym Partii na czele); 4) limitu wieku emerytalnego dla członków najwyższych władz partyjnych (Ling Li 2022). Łącznie zasady te miały gwarantować stabilność wewnętrzną reżimu, ograniczać ryzyko negatywnych skutków nadmiernej koncentracji władzy w rękach jednej osoby oraz zapewniać sprawną tranzycję władzy przez wymia-

nę pokoleniową najwyższego kierownictwa. Już w toku swej pierwszej kadencji na stanowisku Sekretarza Generalnego Partii (2012-2017) Xi Jinping rozpoczął bezprecedensowy od czasów Deng Xiaopinga (a może nawet od czasów Mao Zedonga) proces centralizacji i personalizacji władzy, skupiając w swych rękach kompetencje decyzyjne oraz marginalizując pozostałych przywódców (*The Economist* 2016; Miller 2017; Economy 2018). Zwieńczeniem tego procesu jest jego wybór na bezprecedensową (w ostatnich dekadach), trzecią kadencję w trakcie XX Zjazdu KPCh w październiku 2022 r. (Willy Wo-Lap La, 2022).

Głębsza centralizacja i personalizacja władzy w KPCh współwystępuje również z zauważalnym wzrostem znaczenia ideologicznych podstaw prowadzonej polityki. Jednym z wyznaczników okresu „reform i otwarcia” było bardziej elastyczne podejście do ram ideologicznych stanowiących bazę reżimu i wyznaczających parametry prowadzonej polityki. Choć istota tożsamości politycznej reżimu KPCh nie uległa zmianie i niezmiennie opierała się na myśli marksistowsko-leninowsko-maoistowskiej, to jednak zasadniczy wektor myśli i działania był bardziej pragmatyczny. Przejawem tego podejścia w polityce wewnętrznej był szeroko zakrojony program stopniowych reform, skutkujących transformacją gospodarczą do kapitalizmu. Towarzystwo temu również pewne poluzowanie kontroli partii i państwa nad życiem społecznym¹. Jedną z podstaw polityki zagranicznej od czasów rządów Deng Xiaopinga była teza o „pokoju i rozwoju” jako tendencjach dominujących w stosunkach międzynarodowych. W konsekwencji, choć Chiny nie zaniechały swych roszczeń terytorialnych ani ambicji mocarstwowych, to jednak zasadniczym kierunkiem w relacjach ze światem zewnętrznym stała się budowa pozytywnych stosunków dyplomatycznych i współpracy gospodarczej z jak najszerszym gronem państw oraz dążenie do ograniczenia wpływu sporów i konfliktów z innymi państwami na rozwój wewnętrzny (Goldstein 2020: 172-177; Yong Deng 2022: 3-7). Przemiany te mogły prowadzić do zewnętrznych ocen o malejącej roli ideologii jako czynnika kształtującego politykę ChRL (szczególnie zagraniczną).

Okres rządów Xi Jinpinga, oprócz zmian w strukturze sprawowania władzy, przyniósł również równoległą redefinicję zasadniczych założeń strategicznych leżących u podstaw polityki wewnętrznej i zagranicznej partii-państwa. Na zasadzie kontrastu z polityką „reform i otwarcia” można nowe podejście określić jako „konsolidację i ekspansję”. Autor rozumie przez to konsolidację władzy partii i państwa nad gospodarką i społeczeństwem Chin oraz ekspansję wpływów ChRL na arenie międzynarodowej. Elizabeth Economy określiła te zmiany mianem „trzeciej rewolucji” w polityce chińskiej (Economy 2018).

¹ Szerzej na ten temat np. w: (Overholt 2008: 103-123), (Wright 2017).

Kevin Rudd mówi natomiast o „wzroście człowieka ideologicznego” w okresie rządów Xi Jinpinga (Rudd 2022). Wszystkie te określenia wydają się trafne i zwracają uwagę na to, iż w koncepcji politycznej obecnego przywódcy dużą rolę odgrywają takie kwestie, jak: wzmocnienie dyscypliny partyjnej (jednym z tego przejawów jest niewątpliwie szeroko zakrojona kampania antykorupcyjna), wzmocnienie kontroli partii na aktorami i procesami gospodarczymi czy ponowne uwypuklenie znaczenia edukacji i „pracy” ideologicznej dla umocnienia podstaw reżimu (Blanchette and Medeiros 2022: 62-64).

Ten zwrot w stronę większego rygoryzmu doktrynalnego jest często interpretowany jako skutek wzrostu poczucia zagrożenia dla podstaw dalszego trwania reżimu. W tym kontekście wzmożony nacisk kładzie się na analizę „błędów” popełnionych przez Komunistyczną Partię Związku Radzieckiego i prowadzących do rozpadu ZSRR (Buckley 2022). Rosnące niepokoje polityczne w Hongkongu i sytuacja w Sinciangu również były interpretowane jako przejawy rosnących zagrożeń wewnętrznych dla władzy KPCh. W połączeniu z narastającym konfliktem (o istotnym wymiarze ideologicznym) ze Stanami Zjednoczonymi (o czym szerzej w dalszej części tekstu) tworzy to klimat, w którym kierownictwo partyjne może skłaniać się ku ocenom o rosnącym zagrożeniu dla podstaw władzy reżimu (Blanchette, Medeiros 2022: 67-68). W tym kontekście względne „odprężenie” kontroli partyjnej i mobilizacji ideologicznej w okresie „reform i otwarcia” może być postrzegane jako nieadekwatne do sytuacji politycznej. W relacjach zagranicznych ChRL również można zaobserwować symptomy pewnego ograniczenia pragmatyzmu i bardziej asertywnej (czy wręcz agresywnej) polityki względem spraw kluczowych dla interesów narodowych ChRL. Wyraźnym tego przejawem jest tzw. „wilcza dyplomacja”, czyli wysoce konfrontacyjny styl uprawiania dyplomacji publicznej upowszechniający się w ostatnich latach w chińskiej służbie zagranicznej (Sullivan and Weixiang Wang 2022).

Jedną z konsekwencji ideologicznego usztywnienia reżimu może być mniejsza elastyczność procesów decyzyjnych (tak w odniesieniu do polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej) oraz osłabienie mechanizmów korekty prowadzonej polityki w obliczu zmiany sytuacji lub wątpliwości co do jej efektywności. Często przytaczanym przykładem, mającym świadczyć o negatywnych konsekwencjach centralizacji władzy oraz większej dyscypliny ideologicznej jest długotrwałe utrzymywanie polityki „zero-COVID”. W toku 2022 r. narastało przekonanie o niecelowości jej utrzymywania z uwagi na koszty gospodarcze i społeczne. Wrazem tego były zarówno komentarze obserwatorów zagranicznych, jak i pojawiające się w społeczeństwie chińskim oznaki niezadowolenia. W komentarzach zachodnich często przyjmowano założenie, iż jednym z głównych powodów

trwania władz ChRL przy tej polityce jest jej jednoznaczne utożsamianie z osobą i pozycją polityczną Sekretarza Generalnego (*The Economist* 2022). Trwałość „zero-COVID” miałyby też być wyrazem doktrynalnej sztywności obecnego kierownictwa. Tym bardziej dość gwałtowne zniesienie większości ograniczeń pandemicznych w końcu 2022 r. zaskoczyło zagranicznych obserwatorów (Zhuoran Li 2023). Choć kulisy tej decyzji nie są publicznie znane, to w kontekście wpływu centralizacji władzy oraz ideologicznej mobilizacji na procesy decyzyjne w ChRL można wysunąć przynajmniej dwie interpretacje tych wydarzeń. W myśl jednej, wycofanie się z polityki „zero-COVID” miałyby świadczyć o zachowaniu zdolności systemu politycznego do uznania zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i społecznej oraz korekty raz obranej polityki. Druga interpretacja, nie wykluczająca pierwszej, wskazywałaby na szybkość i skalę korekty jako wyznaczniki nieprzewidywalności oraz woluntarystycznego charakteru decyzji podejmowanych w warunkach centralizacji i personalizacji władzy.

Kolejnym istotnym uwarunkowaniem wewnętrznym polityki zagranicznej ChRL jest kondycja gospodarcza tego państwa. Jak już wcześniej zaznaczono, wzrost i rozwój gospodarczy stanowią zarówno ważny czynnik legitymacji władzy KPCh, jak i podstawę rosnących wpływów międzynarodowych rządzonego przez nią państwa. Na przestrzeni ostatnich trzech lat gospodarka chińska musiała się zmierzyć z istotnymi wstrząsami, wpływającymi niekorzystnie na stabilność makroekonomiczną. Wynikały one najpierw z pandemii COVID-19, będących jej konsekwencją problemów ze spowolnieniem handlu światowego i zakłóceniami w łańcuchach dostaw, a ostatecznie również z rosyjskiej inwazji Ukrainy. Naturalnie, wstrząsy te miały charakter globalny i dotyczyły praktycznie całej gospodarki światowej. Ich skumulowanym efektem jest jednak zauważalne spowolnienie dynamiki wzrostu. Tym samym, kondycja gospodarki stała się z pewnością jednym z priorytetowych obszarów zainteresowania kierownictwa partyjno-państwowego i źródłem istotnych obaw politycznych. Należy jednak zwrócić uwagę, iż aktualnie nieuzasadnione byłoby twierdzenie o popadnięciu gospodarki chińskiej w poważny kryzys. Pierwsze odczyty wskaźników gospodarczych po zniesieniu ograniczeń pandemicznych wskazują raczej na szybką poprawę koniunktury (*The Economist* 2023a).

Obok krótko- i średnioterminowych konsekwencji wstrząsów gospodarczych, w ostatnich latach z dużą ostrością zarysowały się również efekty długoterminowych problemów rzutujących na potencjał rozwojowy ChRL. Zalicza się do nich kwestia zadłużenia – znajdująca odbicie w kryzysie płynności finansowej firm deweloperskich (z Evergrande na czele) (Sara Hsu 2021). Powiązana z tym jest kwestia szybko zmieniającej się polityki regulacyjnej, tak wobec sektora nieruchomości, jak i np. technologicznego. Czynnikiem o potencjalnie

najdalej idących konsekwencjach dla długoterminowych perspektyw rozwoju Chin jest starzenie się społeczeństwa. Liczba ludności ChRL zmniejszyła się w 2022 r. o 850 000 osób. Świadczy to skali procesu starzenia się społeczeństwa, który w przyszłości będzie generował coraz większe problemy społeczne i gospodarcze (*The Economist* 2023c). Podsumowując, władze chińskie muszą mierzyć się z wieloma powiązаныmi ze sobą wyzwaniem społeczno-gospodarczymi, które mogą potencjalnie osłabić dynamikę rozwojową gospodarki chińskiej, tworząc tym samym nowe ograniczenia, także dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Środowisko międzynarodowe, w którym funkcjonuje ChRL również podlega w ostatnich latach doniosłym i dynamicznym przemianom, tworzącym istotne wyzwania dla chińskiej polityki zagranicznej. Niewątpliwie centralnym zagadnieniem chińskiej polityki zagranicznej są relacje ze Stanami Zjednoczonymi, które w ostatnich latach przybrały charakter otwartej rywalizacji oraz konfliktu polityczno-gospodarczego. Mniej więcej od czasu globalnego kryzysu gospodarczego (przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w.) relacje amerykańsko-chińskie ulegały systematycznemu pogorszeniu. Wynikało to z zaognienia w obrębie wszystkich trzech zasadniczych źródeł rywalizacji USA i ChRL: kwestii geopolitycznych (dotyczących np. przyszłego statusu politycznego Tajwanu i Morza Południowochińskiego, czy szerzej rozgraniczenia chińskiej i amerykańskiej strefy wpływów w regionie Indo-Pacyfiku), różnic ideologicznych oraz rywalizacji o przywództwo międzynarodowe. Znalazło to kumulację w polityce administracji Donalda Trumpa, która zainicjowała wojnę handlową z Chinami, nałożyła na chińskie firmy technologiczne daleko idące sankcje, zwiększyła skalę zbrojeń obliczonych na potencjalny konflikt z ChRL oraz otworzyła ChRL jako strategicznego rywala i zagrożenie dla żywotnych interesów narodowych USA. Administracja prezydenta Josepha Bidena kontynuuje zasadniczą linię strategii wobec Chin, dodatkowo zwiększając rolę konfrontacji ideologicznej (przez podkreślanie ustrojowego charakteru rywalizacji z ChRL) oraz nakładając jeszcze dalej idące restrykcje na handel mikroprocesorami, obliczone na spowolnienie rozwoju technologicznego gospodarki chińskiej².

Zasadniczo poczucie zagrożenia ze strony ChRL i kontynuacja wielowymiarowej rywalizacji z tym państwem stały się jednym z niewielu obszarów ponadpartyjnego konsensusu w polityce amerykańskiej. Zmiany te fundamentalnie reorientują kontekst zewnętrzny, w którym toczy się polityka zagraniczna ChRL. Pekin musi się konfrontować z otwartą wrogością supermocarstwa

² Szerzej w (Wiśniewski 2022).

i wieloma konfrontacyjnymi działaniami dyplomatycznymi, ekonomicznymi i militarnymi podejmowanymi przez USA oraz ich sojuszników. Coraz częściej w odniesieniu do relacji amerykańsko-chińskich pojawia się analogia do zimnej wojny. W opinii autora użycie koncepcji „zimnej wojny” jako pewnego typu relacji między mocarstwami wydaje się uzasadnione. Choć dopiero z odpowiedniego dystansu czasowego będzie można ustalić, na ile analogia ta jest trafna, to jednak można zauważyć liczne elementy zimnowojennego schematu. Dotyczy to choćby kształtującej się dwubiegunowości układu sił oraz polaryzacji znacznej części społeczności międzynarodowej wokół obu mocarstw jako pretendentów do przywództwa. Widoczna jest również ideologiczna motywacja rywalizacji, jak i coraz częstsze traktowanie wzajemnych relacji jako gry o sumie zerowej (w kontekście geopolitycznym doskonale widoczne choćby w rywalizacji o wpływy na wyspach Południowego Pacyfiku) (O'Brien 2022; Girard 2022). Perspektywa zysków i strat w rywalizacji z USA ma ogromny wpływ na chińską politykę względem wojny rosyjsko-ukraińskiej (o czym szerzej w dalszej części artykułu).

Innym ważnym czynnikiem zewnętrznym warunkującym politykę zagraniczną ChRL jest coraz bardziej zauważalna zmiana modelu globalizacji gospodarczej. Spektakularny sukces gospodarczy Chin był możliwy dzięki integracji z gospodarką światową. W tym kontekście, państwo to jest jednym z największych beneficjentów globalizacji i liberalizacji gospodarki światowej w drugiej połowie XX w. oraz pierwszych dekadach obecnego stulecia (Sułek 2017; Friedberg 2018). Dostęp do zagranicznych (w dużej mierze zachodnich) rynków, kapitału i technologii dał chińskiej gospodarce ogromny impuls rozwojowy. Mimo iż obecnie wzrost gospodarczy w ChRL jest w znacznie większym stopniu stymulowany przez rynek i aktywności wewnętrzne, to jednak chociażby wojna handlowa z USA unaoczniała, jak dużą wagę ma tutaj wymiana gospodarcza, dostęp do kapitału i technologii zachodnich (Thomas 2021; Chor and Li Bingjing 2021; Fajgelbaum and Khandelwal 2021).

Dlatego widoczny od co najmniej dekady trend do pewnej korekty modelu liberalnej globalizacji nie jest z perspektywy interesów ChRL korzystny. Cała seria wydarzeń i procesów, w tym globalny kryzys gospodarczy i jego następstwa, wzrost nastrojów populistycznych i antyglobalistycznych w świecie zachodnim, sekurytyzacja części procesów gospodarczych (w znacznej mierze w odpowiedzi na działania Chin) czy w końcu pandemia i wojna rosyjsko-ukraińska doprowadziły do stopniowej zmiany myślenia o globalnym handlu i inwestycjach. O ile nie można mówić o pełnym odwróceniu od modelu liberalnego i o „deglobalizacji”, to jednak można zaobserwować wyraźne spowolnienie umiędzynarodowienia działalności gospodarczej (tzw. *slowbali-*

zation (Titievskaja et al. 2020)), wzrost nastrojów i praktyk protekcyjnych (bardzo wyraźny w USA – np. w decyzji o wycofaniu się z Partnerstwa Trans-Pacyficznego czy protekcyjnych elementach Ustawy o Redukcji Inflacji) czy coraz szersze wprowadzanie mechanizmów oceny inwestycji zagranicznych z perspektywy bezpieczeństwa narodowego.

Tendencje te są niekorzystne dla Chin, ponieważ uderzają w procesy kluczowe dla ich dotychczasowego sukcesu gospodarczego. Protekcyjizm stwarza bariery dla eksportu chińskich produktów. Dążenie do powrotu produkcji przemysłowej do państw zachodnich (*reshoring*) miałyby przecież ostatecznie odbyć się kosztem lokowania produkcji w Chinach. Nowe reżimy kontroli inwestycji zagranicznych są w znacznej mierze wymierzone w blokowanie chińskich inwestycji w branżach strategicznych (Ghiretti 2023). Coraz odważniej zgłaszane pomysły lokowania łańcuchów dostaw w państwach sojuszniczych (tzw. *friendshoring*) są elementem rywalizacji chińsko-amerykańskiej (*The 'friend-shoring' of supply chains* 2022). Część tych tendencji jest wynikiem społecznych i politycznych konsekwencji liberalnej globalizacji prowadzących do wzmocnienia ruchów protestu i przewartościowania założeń polityki gospodarczej. Jednak rosnąca sekurytyzacja inwestycji zagranicznych oraz kwestii łańcuchów dostaw jest również w dużej mierze odpowiedzią na chińską strategię gospodarczą, określaną jako kapitalizm państwowy. Bliskie związki chińskiego państwa i biznesu (nie tylko firm państwowych) czynią dość trudnym rozróżnienie działań czysto komercyjnych od elementów strategii politycznej. W efekcie, działalność chińskich firm jest coraz częściej postrzegana na Zachodzie jako przedłużenie polityki ChRL (Pearson, Rithmire, Tsai 2022). W efekcie wszystkich nakreślonych powyżej trendów, międzynarodowa działalność chińskich firm spotyka się z coraz większą podejrzliwością (dotyczy to jednak zasadniczo państw zachodnich), czego doskonałym przykładem jest historia Huawei i *de facto* globalnej kampanii prowadzonej przeciwko tej firmie przez USA (Lim and Ferguson 2019; Fidler 2020).

W kontekście tego artykułu konieczne jest również przedstawienie znaczenia stosunków chińsko-rosyjskich. Strategiczny charakter tych relacji jest powszechnie znany i komentowany. Niemal każde opracowanie na ten temat wspomina o wspólnym komunikacie przywódców obu państw z lutego 2022 r., w którym pada stwierdzenie, iż „ich przyjaźń nie ma granic” (*Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development* 2022). Istotne w tym miejscu jest wyjaśnienie źródeł chińsko-rosyjskiej wspólnoty interesów i określenie wartości partnerstwa strategicznego z Federacją Rosyjską dla strategii polityki zagranicznej ChRL.

Zasadniczo partnerstwo Rosji i Chin opiera się na trzech podzielanych przez obie strony i ściśle ze sobą powiązanych interesach: zbliżonej wizji ładu międzynarodowego, kontestacji międzynarodowego przywództwa USA oraz dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa reżimom politycznym. Od lat 90. XX w. rządy ChRL i Federacji Rosyjskiej w kolejnych wspólnych deklaracjach opowiadają się za wizją świata wielobiegunowego i kontestują dążenia hegemoniczne (utożsamiane z globalną polityką USA) (Ferdinand 2007; Charap, Drennan and Noël 2017). W miarę spójna wizja pożądanego kształtu ładu międzynarodowego wypracowana i promowana przez przywódców ChRL jest w zasadzie kompatybilna z oczekiwaniami Federacji Rosyjskiej. Stoi ona bowiem w opozycji do uniwersalistycznych dążeń do liberalizacji politycznej i gospodarczej stanowiących oś amerykańskiej (zachodniej) wizji liberalnego ładu międzynarodowego. Zakłada zatem poszanowanie odrębnych modeli ustrojowych (tzn. akceptację autorytarnych form rządów w Rosji i Chinach), nieingerencję w sprawy wewnętrzne oraz poszanowanie interesów mocarstw (które można interpretować jako respektowanie ich stref wpływów)³. Wspólne poparcie takiej wizji wynika także ze sporów i konfliktów obu mocarstw z USA. Amerykańska hegemonia była i jest postrzegana jako przeszkoda do realizacji ich geopolitycznych i mocarstwowych aspiracji, konkretnie podporządkowania sobie obszaru poradzieckiego (w przypadku Rosji) czy „zjednoczenia” z Tajwanem (w wypadku ChRL).

Mimo iż w analizach relacji chińsko-rosyjskich często umieszcza się tę zbieżność interesów geopolitycznych w centrum partnerstwa strategicznego obu państw, to jak zauważa np. Marcin Kaczmarek, ważne są tu również kwestie kompatybilności reżimów politycznych i poczucia wzajemnego wzmocnienia bezpieczeństwa politycznego (Kaczmarek 2020; Kaczmarek 2022). Należy tu podkreślić, iż zarówno KPCh, jak i elita władzy skupiona wokół Władimira Putina, uważają, iż polityka Zachodu (USA zwłaszcza) stanowi śmiertelne zagrożenie dla zachowania przez nie władzy, gdyż jest ostatecznie obliczona na zmianę reżimów i transformację polityczną obu państw według wzorców zachodnich. Nie sposób nie zauważyć, iż konsekwentne przedstawianie przez władze USA (zwłaszcza administracją Bidena) konfliktów z Rosją i Chinami jako starcia demokracji z autorytaryzmem jedynie pogłębia takie poczucie zagrożenia. Może być bowiem postrzegane jako delegitymizacja obu reżimów. Trafna wydaje się zatem diagnoza, iż w relacjach chińsko-rosyjskich nad realnymi różnicami interesów politycznych i gospodarczych (dotyczących np. cen surowców czy podziału wpływów w Azji Centralnej) dominuje jednak po-

³ Szerzej w: (Wiśniewski 2019).

czucie bezpieczeństwa wynikające z tego, iż żadna ze stron tej relacji nie dąży w najmniejszym nawet stopniu do zmiany politycznej reżimu partnera. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, można uznać, iż strategiczne partnerstwo ChRL i Federacji Rosyjskiej jest oparte na długoterminowej i głębokiej wspólnocie interesów, która zasadniczo czyni te państwa potęgami rewizjonistycznymi względem dotychczasowego ładu międzynarodowego pod przywództwem USA (choć skala, zakres i intensywność tego rewizjonizmu różni się w przypadku obu tych państw).

Polityka ChRL względem rosyjskiej inwazji Ukrainy i jej motywacje

Dla dokładnego przedstawienia i analizy polityki ChRL względem zainicjowanej przez Rosję 24 lutego 2022 r. pełnoskalowej inwazji Ukrainy można oprzeć się na kilku kluczowych oświadczeniach władz chińskich oraz ich publicznej narracji na temat konfliktu. Warto tu rozpocząć od wspólnego oświadczenia wydanego przy okazji spotkania przewodniczącego Xi Jinpinga z prezydentem Władimirem Putinem w Pekinie 4 lutego 2022 r. (*Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development 2022*). Stało się ono przedmiotem licznych komentarzy z uwagi na to, iż wydano je w okresie bezpośrednio poprzedzającym inwazję. W opinii autora, warto podkreślić kilka punktów tego oświadczenia, ponieważ doskonale podsumowuje ono zbieżność interesów obu państw i stanowi dobrą ilustrację założeń, na których opiera się polityka ChRL względem wojny rosyjsko-ukraińskiej.

Duże zainteresowanie wzbudził następujący fragment Wspólnego Oświadczenia: „Przyjaźń między obu Państwami nie ma ograniczeń, nie ma żadnych 'zakazanych' obszarów współpracy, wzmacnianie dwustronnej współpracy strategicznej nie jest ani wymierzone przeciwko państwom trzecim, ani nie podlega wpływom zmieniającego się środowiska międzynarodowego oraz zmianom okoliczności w państwach trzecich” (*Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development 2022*: 13). Deklarację „przyjaźni bez granic” interpretowano czasami jako zapowiedź bezapelacyjnego poparcia polityki partnera. Należy jednak rozpatrywać to stwierdzenie w kontekście dalszej części (faktycznie dość rozbudowanego) zdania. Wydaje się, iż autorzy oświadczenia starali się podkreślić szeroki zakres współpracy chińsko-rosyjskiej oraz jej trwały charakter (niewarunkowany doraźnymi zmianami sytuacji międzynarodowej).

Tekst Wspólnego Oświadczenia z 4 lutego 2022 r. w wielu miejscach podkreśla zbieżność ocen obu rządów w odniesieniu do kluczowych zagadnień bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wzajemne zrozumienie i akceptację zasadniczych interesów narodowych partnerów. Znajduje to wyraz w stwierdzeniu, iż „Strony potwierdzają ich silne wzajemne poparcie dla ochrony ich żywotnych interesów, suwerenności państwowej i integralności terytorialnej i sprzeciwiają się ingerencji sił zewnętrznych w ich sprawy wewnętrzne” (*Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development 2022*: 6). Fragment ten podkreśla podzielaną przez oba rządy ocenę zagrożeń dla ich kluczowych interesów.

W tekście oświadczenia pojawia się otwarta krytyka sojuszy polityczno-wojskowych i polityki przeciwstawnych bloków. W tym kontekście wprost wymienia się NATO i AUKUS (porozumienie o współpracy wojskowej Australii, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii). Pokazuje to wspólną optykę Chin i Rosji odnośnie do porozumień w dziedzinie bezpieczeństwa pod przywództwem USA, w myśl której stanowią one narzędzia hegemonicznej polityki amerykańskiej zagrażającej żywotnym interesom obu państw. Strona rosyjska podkreśla swoje poparcie dla „zasady Jednych Chin” i uznawanie Tajwanu za nieodłączną część Chin. Z kolei ChRL wyraża poparcie dla przedstawionych przez Rosję propozycji dotyczących długoterminowych gwarancji bezpieczeństwa w Europie (co nawiązuje do propozycji nowych traktatów regulujących relacje NATO-Rosja z grudnia 2021r.). Podkreślany jest również sprzeciw wobec „promocji demokracji” i „kolorowych rewolucji”. Podsumowując można przyjąć, iż Wspólne Oświadczenie z 4 lutego 2022 r. zawiera wykładnię podzielanej przez ChRL i Federację Rosyjską oceny zagrożenia ze strony Zachodu (przede wszystkim USA). To wspólne poczucie zagrożenia stanowi bardzo mocne spoiwo chińsko-rosyjskiego partnerstwa strategicznego. Jednak z treści oświadczenia nie wynika gotowość do materialnego (ekonomicznego lub militarnego) wsparcia wszelkich działań podejmowanych przez jedną ze stron celem obrony żywotnych interesów.

Późniejsza reakcja władz ChRL na inwazję oraz dalsza polityka względem konfliktu potwierdzają tę ocenę. Jak trafnie zauważyła Sheena Chestnut Greitens, wsparcie ChRL dla Rosji wyraża się przede wszystkim w sferze dyplomatycznej i informacyjnej (Greitens 2022). Oficjalne komunikaty władz chińskich podkreślały neutralność w toczącej się wojnie, jednocześnie jednak wyraźnie wspierały rosyjską narrację o powodach i warunkach zakończenia konfliktu. Symboliczne było długotrwałe unikanie przez władze chińskie słów „wojna” i „inwazja”. Podporządkowany partii i państwu aparat informacyjno-propa-

gandowy (w tym media państwowe) dość konsekwentnie lansował interpretację przypisującą odpowiedzialność za eskalację konfliktu NATO (a szczególnie USA) (Medeiros 2022: 3-5; Repnikova 2022).

Wyrazem tego podejścia może być opublikowany w rocznicę rosyjskiej inwazji dokument określający „stanowisko ChRL wobec politycznego rozwiązania kryzysu ukraińskiego” (*China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis* 2023). Media zachodnie często używają w odniesieniu do niego określenia „chiński plan pokojowy”. W opinii autora taka charakterystyka nie jest w pełni uzasadniona. Dokument ten stanowi raczej podsumowanie poglądów władz ChRL na temat pożądaných przez nie warunków zakończenia konfliktu i nie zawiera skonkretyzowanych propozycji, które mogłyby stanowić podstawę negocjacji i finalnego rozejmu/porozumienia pokojowego. Na tej podstawie trudno uznać, aby Chiny podjęły poważną próbę mediacji. Można natomiast domniemywać, iż władze ChRL odczuwały wizerunkową potrzebę zaprezentowania międzynarodowej opinii publicznej choćby symbolicznego zaangażowania na rzecz ustanowienia pokoju.

Warto zaznaczyć, iż większość punktów stanowiska ChRL współgra z podzielaną z Rosją diagnozą sytuacji międzynarodowej zawartą choćby we Wspólnym Oświadczeniu z 4 lutego 2022 r. Po podkreśleniu w pierwszym punkcie znaczenia poszanowania suwerenności wszystkich państw, autorzy dokumentu przechodzą do konieczności odejścia od „zimnowojennej mentalności”. Określenie to często pojawia się w oficjalnej narracji Chin i Rosji jako krytyka utrzymania przez USA zimnowojennej struktury sojuszy polityczno-militarnych. Choć nie wprost, umieszczenie tego stwierdzenia w drugim punkcie stanowiska świadczy *de facto* o przypisaniu NATO przynajmniej współodpowiedzialności za wybuch konfliktu. W dokumencie, obok cieszących się szerokim poparciem międzynarodowym postulatów niezwłocznego rozpoczęcia negocjacji pokojowych oraz zarządzenia kryzysowi humanitarnemu, wyraźnie zaznaczono również konieczność zniesienia sankcji. Taki kształt chińskiego stanowiska wobec warunków pokoju w zasadzie potwierdza dążenie do dyplomatycznego i retorycznego wsparcia strony rosyjskiej.

Dla uzyskania pełnego obrazu polityki ChRL należy jednak zestawić (naturalnie istotną) retorykę chińskiej dyplomacji i szerszego przekazu publicznego z aktywnością w sferze gospodarczej czy militarnej. W toku 2022 r. i pierwszych miesiącach 2023 r. dyplomacja amerykańska kilkakrotnie wysuwała zarzuty o możliwości dostaw chińskiego sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, jednocześnie ostrzegając władze ChRL przed negatywnymi skutkami takich działań (Borger 2022; Salama, Mauldin and Youssef 2023). Do momentu ukończenia tego artykułu (początek marca 2023 r.) nie przed-

stawiono żadnych dowodów potwierdzających takie transfery lub ich zamiar. Można zatem przyjąć wstępne założenie, iż Chiny (w przeciwieństwie np. do Iranu) nie zaangażowały się bezpośrednio we wsparcie sprzętowe rosyjskiego wysiłku wojennego.

W tym miejscu warto podjąć refleksję nad motywacją publicznie stawianych przez władze USA oskarżeń o możliwości wojskowego wsparcia Chin dla Rosji. Poza pierwotną i publiczną motywacją, wynikającą z chęci zapobieżenia takim działaniom, zdaniem autora nie można również wykluczyć, iż komunikaty mogą stanowić element szerszej rywalizacji politycznej USA z ChRL. Warto tu przypomnieć, iż USA usilnie starają się przekonać sojuszników z NATO do wspólnej diagnozy wzrostu międzynarodowych wpływów Chin jako zagrożenia i na tej podstawie dołączenia innych państw do amerykańskiej polityki rywalizacji z ChRL. W tym kontekście publiczne sugestie, iż Chiny mogłyby wspierać rosyjską agresję (postrzeganą przez europejskich członków wspólnoty transatlantycznej jako najpoważniejsze zagrożenie dla ich bezpieczeństwa) dostawami sprzętu wojskowego, mogłyby ułatwić budowę „wspólnego frontu” Zachodu również wobec ChRL.

Biorąc pod uwagę, iż obecnie państwa Zachodnie *de facto* toczą z Rosją wojnę gospodarczą, wsparcie w tym obszarze można uznać za nie mniej istotne dla przebiegu konfliktu niż bezpośrednie wsparcie militarne. W tym kontekście należy najpierw zaznaczyć, iż ChRL nie wprowadziła żadnych formalnych ograniczeń na relacje handlowe z Federacją Rosyjską. Kontynuacja normalnych relacji handlowych i inwestycyjnych z drugą gospodarką świata niewątpliwie stanowi istotne wsparcie dla Rosji. Pozwala na ograniczenie deficytu handlowego w sytuacji ograniczenia dostępu rosyjskich produktów do wielu rynków zagranicznych. Stwarza także możliwość utrzymania importu np. mikroprocesorów (choć chiński przemysł nie jest w stanie dostarczyć tu najbardziej zaawansowanych produktów) zarówno do zastosowań cywilnych, jak i wojskowych (Spegele 2022; Shagina and Kilcrease 2022).

Tradycyjnie w chińsko-rosyjskiej wymianie gospodarczej dużą rolę odgrywają dostawy rosyjskich surowców energetycznych do ChRL. Warto w tym kontekście odnotować, iż w sytuacji, gdy państwa zachodnie wprowadziły daleko idące ograniczenia względem importu ropy naftowej i gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej, Chiny zwiększyły zakupy rosyjskiego surowca. W 2022 r. Rosja stała się największym źródłem importu ropy naftowej do ChRL. W porównaniu z 2021 r. wartość chińskiego importu rosyjskiej ropy wzrosła o 44% do 58,4 mld dolarów (Jason Li 2023). Na wyszczególnienie zasługuje również wspomniana dostępność chińskich podzespołów elektronicznych dla odbiorców rosyjskich. Choć w przestrzeni publicznej brak wyczerpujących informa-

cji nt. aplikacji militarnych tych podzespołów, są one naturalnie produktami podwójnego zastosowania, a niedobory bazy elementowej dla elektroniki wojskowej stanowią potwierdzony problem Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej.

Biorąc pod uwagę choćby te dwie sfery: zakupy surowców energetycznych oraz eksport podzespołów elektronicznych, można przyjąć, iż ChRL udziela Rosji istotnego wsparcia gospodarczego przez sam fakt braku sankcji. Należy jednak zwrócić uwagę (na ile pozwalają na to publicznie dostępne źródła) na ograniczenia chińskiego zaangażowania na rynku rosyjskim. Nawet potencjalnie nieprzychylni polityce Chin obserwatorzy zachodni konsekwentnie oceniali, iż kluczowe chińskie firmy (zwłaszcza państwowe) starannie unikały działań na kierunku rosyjskim, które mogłyby skutkować naruszeniem amerykańskich sankcji i narazić je na działania odwetowe (Jason Li 2023; Chorzempa 2022). Można to interpretować jako świadomą decyzję polityczną władz ChRL, wyznaczającą jednak pewne granice dla przyjaźni z Rosją (częściowo sprzeczną z retoryką wspólnego oświadczenia z 4 lutego 2022 r.). Granice te wyznacza interes gospodarczy chińskich koncernów oraz gospodarki chińskiej jako całości, które nie mogą sobie wciąż pozwolić na zablokowanie czy choćby ograniczenie dostępu do zachodnich rynków i systemu finansowego. Warto również podkreślić, iż ChRL jest jednym z wielu państw, które nie ograniczyły swych relacji gospodarczych z Federacją Rosyjską w wyniku inwazji Ukrainy. Analogiczną politykę prowadzą choćby pozostali członkowie grupy BRICS, a wśród państw NATO (do pewnego stopnia) Turcja. W konsekwencji, choć wsparcie, które dla Rosji stanowią normalne relacje gospodarcze z ChRL ma potencjalnie największy efekt w wartości absolutnej (z uwagi na wielkość chińskiej gospodarki), to jednak polityczna decyzja o ich utrzymaniu przez ChRL nie jest wyjątkowa w skali globalnej. ChRL raczej nie poszła we wsparciu gospodarczym Rosji radykalnie dalej niż inne państwa, w tym strategiczny partner Zachodu, jakim są Indie.

Podsumowując, nakreślone powyżej działania dyplomatyczne i gospodarcze ChRL pozwalają, zdaniem autora, określić aktualną politykę tego państwa względem wojny rosyjsko-ukraińskiej jako „neutralność życzliwą Rosji”. Neutralność, z uwagi na brak bezpośredniego wsparcia militarnego żadnej ze stron, ale życzliwą Rosji z uwagi na retoryczne poparcie rosyjskiej narracji o wojnie oraz brak istotnych zmian w stosunkach dyplomatycznych i gospodarczych z Federacją Rosyjską. Wyjaśniając źródła takiej polityki można zacząć od ogólnego stwierdzenia, iż neutralność wynika z faktu, iż konflikt rosyjsko-ukraiński nie dotyka bezpośrednio żywotnych interesów narodowych ChRL. Życzliwość wobec Rosji wynika natomiast przede wszystkim z głębokiej wspólnoty interesów obu państw, wzmocnionej dodatkowo przez kontekst nasilającej się rywalizacji amerykańsko-chińskiej.

Szczegółową analizę tego zagadnienia można zacząć od oceny, na ile obecna wojna rosyjsko-ukraińska dotyka czterech kluczowych interesów narodowych ChRL wymienionych w pierwszej części tekstu. Z uwagi na to, iż Chiny nie są zaangażowane w walki, ich rezultat nie wpływa bezpośrednio na legitymację władzy KPCh. Analogicznie, suwerenność i integralność terytorialna ChRL również nie są stawką tego konfliktu. Naturalnie można wskazać na pośrednie oddziaływanie na te dwa kluczowe interesy takich aspektów konfliktu, jak przedstawianie go przez Zachód jako starcia demokracji z autorytaryzmem czy konsekwencje doświadczeń Ukrainy dla polityki USA i ich sojuszników względem Tajwanu. Zagadnienia te dotyczą jednak w większym stopniu pozycji międzynarodowej ChRL względem innych mocarstw, która zostanie szerzej omówiona dalej.

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż konsekwencje wojny wpływają na perspektywy rozwojowe chińskiej gospodarki. Choć w przeciwieństwie do Europy, walka zbrojna i gospodarcza między Rosją a Zachodem nie wymusiła na ChRL przeorientowania kierunków dostaw surowców energetycznych czy nie zaburzyła fundamentalnie ważnych łańcuchów dostaw, to jednak wpływ wojny na ogólną kondycję gospodarki światowej jest znaczący i zasadniczo niekorzystny dla Chin. Należy tu wziąć pod uwagę scharakteryzowany powyżej stan chińskiej gospodarki w momencie inwazji. W obliczu licznych wyzwań gospodarczych (efekty polityki „zero-COVID” i jej zniesienia, kryzys zadłużenia deweloperów, problemy z łańcuchami dostaw) korzystna dla perspektyw rozwojowych ChRL byłaby stabilna sytuacja gospodarki światowej. Wstrząsy i niepewność wynikające z reakcji na wojnę i sankcje raczej nie sprzyjają gospodarce wciąż w dużej mierze nastawionej na eksport. Mimo możliwości zakupu rosyjskich surowców energetycznych po atrakcyjnych cenach, skokowy wzrost cen surowców na rynkach światowych również nie sprzyjał rozwojowi Chin.

Potencjalnie jedną z najbardziej niekorzystnych średnio-/długoterminowych konsekwencji trwającej wojny dla chińskich interesów gospodarczych jest fakt, iż wzmocniła ona tendencje do sekurytyzacji łańcuchów dostaw, skutkujące tendencją do fragmentacji gospodarki światowej wzdłuż linii podziałów politycznych. Doświadczenie zależności państw UE od rosyjskich surowców energetycznych zwiększyło polityczną atrakcyjność wspomnianych już wcześniej *reshoringu* i *friendshoringu*. W dyskusjach i oświadczeniach państw NATO czy *Quadu* (Czterostronnego Dialogu Bezpieczeństwa w składzie: Australia, Indie, Japonia, USA) coraz wyraźniej przewija się dążenie do współpracy w budowie łańcuchów dostaw obejmujących państwa o zbliżonym ustroju i interesach politycznych, celem uniezależnienia od mocarstw autorytarnych (czytaj:

Rosji i Chin). Choć w krótkiej perspektywie trudno zauważyć i spodziewać się masowego odwrotu firm zachodnich z Chin, to jednak tendencje te wydają się na tyle trwałe, iż mogą utrudnić kontynuację dotychczasowego chińskiego modelu gospodarczego opartego na ścisłej integracji z gospodarką światową.

Zaznaczone powyżej uwarunkowania polityczno-gospodarcze sygnalizują, iż wojna rosyjsko-ukraińska w największym stopniu dotyka chińskiego interesu narodowego, którego treścią jest utrzymanie pozycji mocarstwowej. Można to rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: globalnego wizerunku ChRL jako aspiranta do przywództwa międzynarodowego oraz wpływu konfliktu na relacje Chin ze Stanami Zjednoczonymi i ich sojusznikami. Pierwsze z wyżej wymienionych zagadnień sprowadza się zasadniczo do oceny, jak stanowisko ChRL wobec wojny rosyjsko-ukraińskiej wpływa na nastawienie rządów i społeczeństw państw trzecich względem Chin, ich aspiracji i polityki. Co nie zaskakuje, „życzliwa Rosji neutralność” jest generalnie negatywnie odbierana w państwach zachodnich, zaangażowanych pośrednio w konflikt z Rosją. Przykładem mogą być wyniki amerykańskiego sondażu *Pew Research Center* z marca 2022 r., w którym 62% respondentów wskazała partnerstwo chińsko-rosyjskie jako źródło największych problemów w relacjach USA-ChRL (odpowiedź ta uzyskała największą liczbę wskazań) (Huang, Silver, Clancy 2022). Krytyczny odbiór stanowiska ChRL wobec wojny przebiegał też z komentarzy po wirtualnym szczycie UE-Chiny z kwietnia 2022 r. Nawet Wysoki Przedstawiciel UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Joseph Borrell określił dyskusję na ten temat „dialogiem głuchych” (*EU-China Summit: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary* 2022). Można zatem przyjąć, iż stanowisko Chin wobec wojny przyczyniło się do pogorszenia wizerunku tego państwa wśród członków NATO. W przypadku USA niekorzystna zmiana nie jest relatywnie tak wielka, większość amerykańskiej opinii publicznej raczej utwierdziła się w negatywnym odbiorze Chin widocznym już wcześniej (Silver, Devlin, Huang 2020; Silver, Devlin, Huang 2021). W przypadku Europy zdaje się to mieć większe znaczenie, gdyż poglądy na temat właściwej polityki względem ChRL były tam wyjściowo mniej skryształizowane, tak wśród opinii publicznej, jak i elit politycznych. Można zatem przyjąć, iż życzliwość wobec Rosji generuje realne straty wizerunkowe dla międzynarodowej pozycji Chin.

Należy jednak tu uwzględnić postawy w państwach „Globalnego Południa”. Badania opinii publicznej przeprowadzone przez *European Council on Foreign Relations* na przełomie lat 2022 i 2023 jasno pokazują, iż odbiór wojny, odpowiedzialności za nią oraz efektów konfliktu jest poza Europą o wiele bardziej zniuansowany (Ash, Krastev and Leonard 2023). Wspomniane badania

jasno pokazują, iż mieszkańcy wielu państw Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej niekoniecznie podzielają zachodnie oburzenie działaniami Rosji i są bardziej otwarci na przyznanie choćby częściowej odpowiedzialności za eskalację konfliktu USA i NATO. Tym samym, chińska narracja o neutralności, szerokiej odpowiedzialności za wybuch wojny oraz konieczności jak najszybszego znalezienia kompromisu celem ulżenia cierpieniom wynikającym z walk (zarówno bezpośrednim dla walczących społeczeństw, jak i pośrednim dotyczącym gospodarczo „Globalne Południe“), może trafić na podatny grunt i spotykać się z poparciem. Tym samym w oczach opinii publicznej „Globalnego Południa“ wizerunek Chin może wcale istotnie nie cierpieć, a nawet zyskiwać.

Wcześniej w artykule podkreślono, iż rywalizacja z USA stanowi obecnie centralne zagadnienie dla polityki zagranicznej ChRL. Należy zatem rozpatrywać także politykę Pekinu względem wojny z tej perspektywy. W opinii autora uzasadniona jest teza, iż w szerokim spektrum geopolitycznym ChRL była politycznym beneficjentem pierwszej fazy konfliktu rosyjsko-ukraińskiego (2014-2022). Wynika to z dwóch jej efektów: ponownego głębokiego zaangażowania USA w problemy bezpieczeństwa europejskiego oraz izolacji Rosji od świata zachodniego. Pierwszy z tych czynników komplikował realizację zapowiedzianego przez administrację Baracka Obamy „zwrotu ku Azji” (*pivot to Asia*), obliczonego na skuteczniejsze przeciwstawienie się rosnącemu wpływowi ChRL. Upraszczając można przyjąć, iż im więcej uwagi i kapitału politycznego, środków finansowych oraz zasobów wojskowych USA poświęcały na wzmocnienie bezpieczeństwa NATO i pomoc Ukrainie, tym mniej tych zasobów miały dostępnych w regionie Indo-Pacyfiku do prowadzenia rywalizacji z ChRL. Jednocześnie, ochłodzenie relacji Federacji Rosyjskiej z Zachodem (a przede wszystkim sankcje gospodarcze), wyraźnie poprawiły chińską pozycję przetargową względem Rosji. Za przykład tego uznać można np. przyspieszenie negocjacji w sprawie dużego kontraktu gazowego, do którego doszło po aneksji Krymu (Edward C. Chow and Lelyveld 2015).

Można argumentować, że przejście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego do fazy obecnej wojny jedynie pogłębiło te korzystne dla ChRL tendencje. Jednak w opinii autora, eskalacja konfliktu pociąga za sobą doprowadzenie obu wyżej wymienionych tendencji do ekstremum, które zaczyna rodzić więcej kosztów politycznych dla ChRL niż zysków. Rosyjska agresja doprowadziła bowiem do bezprecedensowej (od dni bezpośrednio po zamachach z 11 września 2001r., a może nawet od czasów zakończenia zimnej wojny) konsolidacji Zachodu pod przywództwem USA. Co istotne, odnowiona jedność sojusznicza ma być, według wizji władz USA, wymierzona nie tylko przeciwko Rosji, ale szerzej, w zagrożenia ze strony mocarstw autorytarnych, a zatem także ChRL.

Od czasu nasilenia rywalizacji chińsko-amerykańskiej w ubiegłej dekadzie amerykańska dyplomacja usilnie zabiegała o poparcie europejskich sojuszników w działaniach wymierzonych przeciwko Chinom. Z kolei dyplomacja ChRL równie usilnie starała się przekonać rządy europejskie do zachowania neutralności i podtrzymania pozytywnych relacji. Wynikająca z wojny konsolidacja Zachodu nie doprowadziła do całkowitego przewartościowania europejskiej polityki względem Chin (o czym mogą świadczyć choćby wizyty w Chinach kanclerza RFN Olafa Scholza w listopadzie 2022 r. oraz prezydenta Francji Emmanuela Macrona w kwietniu 2023 r. i towarzyszące im kontrowersje⁴), ale (z uwagi na wszystkie nakreślone wcześniej uwarunkowania) widoczny jest „sinosceptyczny” zwrot w polityce większości członków wspólnoty transatlantyckiej. Dowodem na to może być treść konkluzji Szczytu NATO w Madrycie, w którym wzrost Chin uznano za wyzwanie (*Madrid Summit Declaration* 2022). Innym, niedawnym przykładem przyłączenia się państw europejskich do amerykańskiej polityki względem Chin jest decyzja rządu holenderskiego o wprowadzeniu ograniczeń w eksporcie zaawansowanych narzędzi do produkcji mikroprocesorów (Haecck 2023). Krok ten jest powszechnie odbierany jako przyłączenie się do amerykańskiego reżimu sankcji technologicznych wobec ChRL. W tym kontekście należy również rozpatrywać coraz częstsze wprowadzanie przez państwa europejskie ograniczeń względem chińskich inwestycji w sektory strategiczne (Ghiretti 2023).

Przyglądając się natomiast efektom wojny dla stosunków chińsko-rosyjskich należy zwrócić uwagę na pogłębienie nierównowagi potencjałów i pozycji na korzyść ChRL. Można by uznać, że to korzystne dla Chin, gdyż osłabiony i izolowany gospodarczo przez świat zachodni partner rosyjski może mieć jeszcze słabszą pozycję negocjacyjną. Jednak nadmierne osłabienie Rosji również nie służy interesom chińskim. Poza oczywistym faktem, iż słabsza gospodarczo i militarnie Rosja jest mniej użytecznym partnerem w rozgrywce z USA, to dodatkowo jej oczekiwania względem partnera chińskiego mogą istotnie wzrosnąć. Naturalnie dokładna treść i charakter rozmów chińsko-rosyjskich nie są publicznie znane. Niemniej logiczne wydaje się założenie, iż w miarę pogarszającej się sytuacji gospodarczej i militarnej, oczekiwania władz Federacji Rosyjskiej wsparcia ze strony ChRL mogą istotnie rosnąć. Równocześnie (jak już zaznaczono) władze ChRL nie wydają się skłonne do ponoszenia nadmiernych kosztów politycznych i finansowych wsparcia dla rosyjskiego partnera.

⁴ Szerzej np. w: (Tiezzi 2022), (Bogusz and Gibadło 2022), (McElwee 2022), (Anderlini, Caulcutt 2023), (Pajon 2023).

Tworzy to dodatkowy dylemat oraz utrudnia kalkulacje zysków i strat po stronie chińskiej.

Przedstawione powyżej uwarunkowania są, zdaniem autora, kluczowe dla wyjaśnienia chińskiej polityki „neutralności życzliwej Rosji” Chin w obecnym konflikcie. Stanowi ona pewien kompromis między utrzymywaniem partnerstwa strategicznego z Rosją a niechęcią do ponoszenia nadmiernych politycznych i gospodarczych kosztów wsparcia rosyjskiej agresji. Jak trafnie określił to Evan Medeiros, jest to swoiste dyplomatyczne balansowanie między różnymi interesami ChRL (Medeiros 2022). Wspólne poczucie zagrożenia ze strony USA stanowi bardzo silne spoiwo partnerstwa chińsko-rosyjskiego. Pokrewieństwo ideologiczne i dobre personalne relacje przywódców dodatkowo wzmacniają więź i czynią jej rewizję nieatrakcyjną ze strony chińskiego przywództwa partyjno-państwowego. Jednocześnie jednak rosyjska agresja na Ukrainę rodzi dla Chin wiele niekorzystnych efektów gospodarczych i wizerunkowych, a przed wszystkim wzmacnia (niepożądaną przez Chiny) konsolidację Zachodu. Obawa przed pogłębieniem tych trendów zapewne w największym stopniu tłumaczy istotną powściągliwość ChRL w bezpośrednim wsparciu działań Rosji.

Perspektywy dalszej ewolucji polityki ChRL

Przedstawienie szerokich uwarunkowań polityki zagranicznej ChRL, jak i motywacji aktualnego stanowiska względem wojny rosyjsko-ukraińskiej pozwala na pewną refleksję odnośnie do jej dalszej ewolucji. Biorąc pod uwagę wszelkie ograniczenia prognostyki, można przynajmniej podjąć próbę określenia szerokich warunków, których spełnienie uprawdopodobniłoby istotną zmianę polityki Chin. Z powodów wyczerpująco powyżej opisanych, „neutralność życzliwa Rosji” jest póki co uznawana przez władze partyjno-państwowe za najbardziej optymalną z punktu widzenia interesów ChRL. Rozważając przyszłe scenariusze rozwoju wypadków można przyjąć, iż najbardziej logiczne warianty zmiany to odejście od „życzliwości wobec Rosji” w stronę autentycznej neutralności (a nawet pewnych nacisków na Moskwę w sprawie zakończenia konfliktu) lub rewizja neutralności na rzecz otwartego i bezpośredniego wsparcia Federacji Rosyjskiej.

Można wskazać przynajmniej trzy czynniki, które (samodzielnie lub łącznie) mogłyby przybliżyć realizację pierwszego scenariusza, tj. zdystansowania się Chin wobec rosyjskiego partnera: 1) eskalacja przez Rosję konfliktu do poziomu nieakceptowalnego przez zdecydowaną większość społeczności międzynarodowej (np. użycie broni masowego rażenia); 2) definitywne za-

łamanie militarne i polityczne Federacji Rosyjskiej oraz rządzącego nią reżimu; 3) perspektywa radykalnej poprawy relacji ChRL z przynajmniej częścią państw zachodnich. Zasadniczo czynniki te obracają się wokół istotnego wzrostu kosztów (politycznych, gospodarczych, wizerunkowych) chińskiej życzliwości wobec Federacji Rosyjskiej lub perspektywy większych korzyści z rewizji stanowiska.

Obserwowana na przełomie lat 2022 i 2023 swoista „ofensywa wdzięku” chińskiej dyplomacji (m.in. względem państw europejskich) wydaje się wypływać z dostrzeżenia dyplomatycznych kosztów konfrontacji ze skonsolidowanym blokiem Zachodnim (*The Economist* 2023b). Jednak, w opinii autora, droga od tego typu wysiłków dyplomatycznych do istotnej rewizji poparcia Rosji jest odległa i wymagałaby bardzo daleko idącej zmiany nastawienia państw zachodnich. W niniejszym artykule wielokrotnie podkreślano, jak głęboka jest zbieżność interesów ChRL i Federacji Rosyjskiej. Wykazano również, jak bardzo zmieniło się postrzeganie chińskiej pozycji, polityki i ambicji w szeroko rozumianym świecie Zachodu. Gdyby chińska „życzliwość” wobec Rosji stanowiła główny (lub jeden z głównych) punktów spornych w relacjach Chin-Zachód, to można by logicznie założyć, iż zdystansowanie się od działań reżimu Putina mogłoby otworzyć przynajmniej szansę na trwalszą poprawę relacji choćby z państwami UE (jeśli nie z USA). Biorąc pod uwagę, iż dyplomacja chińska usilnie zabiega o podtrzymanie obopólnie korzystnej współpracy z państwami europejskimi i zachowanie przez nie neutralności w rywalizacji chińsko-amerykańskiej, perspektywa swoistego „resetu” mogłaby być dla kierownictwa ChRL bardzo atrakcyjna. W opinii autora scenariusz ten jest jednak w obecnych warunkach mało realny, bowiem coraz głębszy antagonizm między ChRL a szeroko pojętym Zachodem wynika ze znacznie głębszych przesłanek, związanych z rywalizacją geopolityczną, ideologiczną i gospodarczą. We wszystkich tych obszarach ChRL jest coraz wyraźniej postrzegana jako zagrożenie. Trudno sobie wyobrazić, aby zmiana polityki Chin względem wojny rosyjsko-ukraińskiej była wystarczająca dla całkowitego odwrócenia tego trendu. Biorąc pod uwagę aktualny poziom nieufności oraz obustronnego poczucia zagrożenia, prawdopodobne wydaje się, iż chińskie kierownictwo partyjno-państwowe może raczej zakładać, iż Zachód nie jest skłonny do zaakceptowania Chin jako równorzędnego i prawomocnego partnera w globalnym przywództwie, przynajmniej dopóki zmiana nie ulegnie charakter reżimu politycznego w Pekinie. W tym kontekście Federacja Rosyjska staje się jeszcze cenniejszym partnerem, a dyplomatyczne i wizerunkowe korzyści z rewizji stosunków z nią mogą wydawać się iluzoryczne. Pewnym potwierdzeniem takiej oceny sytuacji przez władze chińskie może być szeroko komentowana wizyta przewod-

niczącego Xi Jinpinga w Moskwie w dniach 21-23 marca 2023 r. W kontekście odbioru publicznego warto zauważyć, iż odbyła się ona krótko po postawieniu rosyjskiego prezydenta w stan oskarżenia przez Międzynarodowy Trybunał Karny. Widać zatem, iż podkreślenie trwałości partnerstwa strategicznego z Rosją zostało przez władze chińskie uznane za warte strat wizerunkowych wynikających z publicznego i przyjaznego spotkania z przywódcą oskarżonym o zbrodnie wojenne.

Bardziej prawdopodobnymi przesłankami mogącymi prowadzić do zdystansowania się ChRL od Rosji może być perspektywa użycia w obecnym konflikcie zbrojnym broni nuklearnej. Znajduje to odzwierciedlenie w oficjalnych komunikatach strony chińskiej. Wizerunkowe koszty poparcia dla państwa, które złamało „nuklearne tabu” mogłyby być zbyt wielkie dla mocarstwa, które ceni sobie wizerunek „odpowiedzialnego uczestnika społeczności międzynarodowej”. Całkowita klęska militarna i polityczna Federacji Rosyjskiej naturalnie również mogłaby być istotną przesłanką redefinicji polityki. Jeżeli Chiny nie są skłonne ponosić nadmiernych kosztów wsparcia partnera, który wciąż jest zdolny do kontynuacji wojny, a nawet (potencjalnie) osiągnięcia pewnych (ograniczonych) sukcesów, to można zakładać, iż tendencja ta pogłębi się jedynie w sytuacji jego wyraźniej klęski. Nie jest to jednak jedyny realny scenariusz.

W tym punkcie można płynnie przejść do analizy czynników, które mogłyby doprowadzić do zmiany polityki ChRL w przeciwnym kierunku – otwartego wsparcia Rosji. Przyjmując popularną w studiach strategicznych logikę (wywiedzioną z teorii racjonalnego wyboru i teorii gier) można uznać, iż do takiego wyboru mógłby skłaniać spadek kosztów takiego działania (mniejsze negatywne konsekwencje otwartego opowiedzenia się po stronie Federacji Rosyjskiej) i/lub perspektywa istotnych korzyści z wyboru takiego kierunku działania. W odniesieniu do scenariusza przytoczonego już w powyżej, można założyć, iż perspektywa utraty Rosji jako wartościowego partnera strategicznego (wynikająca z załamania militarnego i gospodarczego państwa i/lub zmiany rządzącego nim reżimu) byłaby dla władz partyjno-państwowych ChRL bardzo niekorzystna. Warto zatem postawić pytanie, jaka byłaby reakcja ChRL, gdyby reżimowi Putina groziła ostateczna i zdecydowana klęska militarna oraz zapewne wiążący się z tym wewnętrzny kryzys polityczny. Naturalnie nie sposób precyzyjnie przewidzieć decyzji podejmowanych w tak skomplikowanej sytuacji, jednak nie można wykluczyć, iż gdyby istniała szansa, iż wsparcie (np. w postaci znaczących dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego z ChRL) mogłoby oddalić perspektywę pełnej rosyjskiej porażki na polu walki, to władze chińskie zapewne przynajmniej poważnie rozważyłyby taką możliwość.

Można też wskazać na inny czynnik mogący uprawdopodobnić zmianę chińskiej neutralności na otwarte wsparcie Federacji Rosyjskiej. Jak już wcześniej zaznaczono, ChRL do tej pory unikała wymiernego i otwartego wsparcia Rosji (poza sferą retoryczną) w dużej mierze (choć nie wyłącznie) z uwagi na chęć uniknięcia pogorszenia relacji np. z państwami UE. Gdyby jednak antagonizm z szeroko rozumianym Zachodem pogłębił się na tyle, iż realna stałaby się głęboka „zimna wojna”, władze chińskie mogłyby uznać, iż szukanie porozumienia z chociaż częścią Zachodu nie ma szans powodzenia, a wsparcie rosyjskiej agresji może osłabić przeciwstawny blok. Tym bardziej, gdyby zapadła decyzja o zbrojnym rozwiązaniu kwestii tajwańskiej, zwiększenie nacisku na „drugim froncie” w Europie byłoby dla Chin korzystne.

Powyższe rozważania nie dają naturalnie rozstrzygającej odpowiedzi co do prawdopodobieństwa zachowania lub zmiany aktualnej chińskiej polityki „życzliwej wobec Rosji neutralności”. Przedstawiona w tym artykule analiza pokazuje, że aktualne stanowisko ChRL jest pewnym wygodnym kompromisem wobec przeciwstawnych interesów, które władze chińskie starają się równoważyć. Biorąc również pod uwagę szersze uwarunkowania chińskiej polityki zagranicznej, można założyć, iż kurs ten będzie utrzymywany tak długo, jak długo istotna zmiana sytuacji międzynarodowej nie wymusi jego korekty. Jako ilustrację tego stanu rzeczy można chociażby przytoczyć wizytę Xi Jinpinga w Moskwie z marca 2023 r. Była ona bardzo wyraźnym sygnałem trwałości chińsko-rosyjskiego partnerstwa strategicznego. Jednocześnie jednak nie można stwierdzić (naturalnie w oparciu o publicznie dostępne informacje), aby przyniosła ona wymierny wzrost bezpośredniego chińskiego wsparcia dla rosyjskiego wysiłku wojennego. Naturalnie, analiza ta bierze pod uwagę głównie bilans kosztów i zysków z perspektywy czynników zewnętrznych. Zmiana polityki, jeśli nadejdzie, może być efektem wewnętrznych procesów politycznych lub nawet personalnych decyzji lidera, które, póki co, trudno z zewnątrz w pełni dostrzec i ocenić.

Bibliografia

- Anderlini J., Caulcutt C. (2023), *Europe must resist pressure to become “America’s followers,” says Macron*, “Politico EU” 9.04. <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview> (dostęp: 4.05.2023).
- Ash T.G., Krastev I., Leonard M. (2023), *United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia’s war on Ukraine*. Available at: <https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/>.
- Blanchette J., Medeiros E.S. (2022), *Xi Jinping’s Third Term*, “Survival” 64(5), 61–90.

- Bogusz M. and Gibadło L. (2022), *Cooperation in spite of everything. Scholz's visit to China, Ośrodek Studiów Wschodnich*. Available at: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2022-11-07/cooperation-spite-everything-scholz-s-visit-to-china>.
- Borger J. (2022), *China has already decided to send economic aid to Russia in Ukraine conflict, US officials fear*, "The Guardian" 15 March. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/15/china-has-already-decided-to-send-economic-aid-to-russia-in-ukraine-conflict-us-officials-fear>.
- Buckley C. (2022), *Bristling Against the West, China Rallies Domestic Sympathy for Russia*, "The New York Times" 4 April. Available at: <https://www.nytimes.com/2022/04/04/world/asia/china-russia-ukraine.html>.
- Charap S., Drennan J., Noël, P. (2017), *Russia and China: A New Model of Great-Power Relations*, "Survival" 59(1), 25–42.
- China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis* (2023). Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China. Available at: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202302/t20230224_11030713.html.
- Chor D., Li B. (2021), *Illuminating the Effects of the Us-China Tariff War on China's Economy*, NBER WORKING PAPER SERIES. 29349. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3940035>.
- Chorzempa M. (2022), *Export controls against Russia are working—with the help of China*, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/export-controls-against-russia-are-working-help-china>.
- Chow E.C., Lelyveld M. (2015), *Russia-China Gas Deal and Redeal*, Center for Strategic and International Studies. Available at: <https://www.csis.org/analysis/russia-china-gas-deal-and-redeal>.
- Deng Y. (2008), *China's Struggle for Status The Realignment of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deng Y. (2022), *China's Strategic Opportunity. Change and Revisionism in Chinese Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Economy E.C. (2018), *China's New Revolution The Reign of Xi Jinping*, "Foreign Affairs" 97(3), 60–74. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-04-17/chinas-new-revolution>.
- EU-China Summit: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary* (2022) European Union External Action Service. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary_en.
- Fajgelbaum P., Khandelwal A.K. (2021), *The Economic Impacts of the Us-China Trade War*, NBER WORKING PAPER SERIES. 29315. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3931838>.
- Ferdinand P. (2007), *Sunset, Sunrise: China and Russia Construct a New Relationship*, "International Affairs" 83(5), pp. 841–867.
- Fidler D.P. (2020), *The Clean Network Program: Digital Age Echoes of the "Long Telegram"?*, Council on Foreign Relations. Available at: <https://www.cfr.org/blog/clean-network-program-digital-age-echoes-long-telegram>.
- Friedberg A.L. (2018), *Globalisation and Chinese Grand Strategy*, "Survival" 60(1), 7–40.
- Ghiretti F. (2023), *From opportunity to risk: The changing economic security policies vis-à-vis China*. Available at: https://merics.org/en/report/opportunity-risk-changing-economic-security-policies-vis-vis-china?utm_source=pocket_saves.
- Girard B. (2022), *China, US Woo Pacific Island Nations*, "The Diplomat" 1 August. Available at: <https://thediplomat.com/2022/08/china-us-woo-pacific-island-nations/>.
- Goldstein A. (2020), *China's Grand Strategy Under Xi Jinping Reassurance, Reform, and Resistance*, "International Security" 45(1), 164–201. Available at: <https://doi.org/10.4324/9781003111047>.

- Greitens S.C. (2022), *China's Response to War in Ukraine*, "Asian Survey" 62(5–6), pp. 751–781. Available at: <https://doi.org/10.1525/as.2022.1807273>.
- Haeck P. (2023), *The Netherlands to block export of advanced chips printers to China* "Politico EU" 8 March. Available at: <https://www.politico.eu/article/netherlands-impose-restrictions-chips-export-to-china,asml/?fbclid=IwAR3lIiTFHHziIhVcUH9Q7OYfh97cUIAw9JUHnySUX11d-KU1P9pLivacrts>.
- Hsu S. (2021), *Evergrande Is a Symptom, Not Cause, of China's Debt Woes*, "The Diplomat" 20 September. Available at: <https://thediplomat.com/2021/09/evergrande-is-a-symptom-not-cause-of-chinas-debt-woes/>.
- Huang C., Silver L., Clancy L. (2022), *China's Partnership With Russia Seen as Serious Problem for the U.S.*, Pew Research Center. Available at: <https://www.pewresearch.org/global/2022/04/28/chinas-partnership-with-russia-seen-as-serious-problem-for-the-us>.
- Jakobson L., Knox D. (2010), *New Foreign policy actors in China*. 26. Available at: <https://www.sipri.org/publications/2010/sipri-policy-papers/new-foreign-policy-actors-china>.
- Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development* (2022). President of Russia. Available at: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.
- Kaczmarek M. (2020), *The Sino-Russian Relationship and the West*, "Survival" 62(6), 199–212.
- Kaczmarek M. (2022), *Domestic Politics: A Forgotten Factor in the Russian-Chinese Relationship*, w: S. Kirchberger, S. Sinjen, and N. Wörmer (eds) *Russia-China Relations Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Cham: Springer, 59–71. Available at: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/57343>.
- Kostecki W. (2013), *Poziomy analizy polityki zagranicznej*, w: E. Haliżak and M. Pietraś (eds) *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych t.1*. Warszawa: Rambler, 39–53.
- Kozub-Karkut M. (2020), *Realizm neoklasyczny w perspektywie teorii stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Lam W.W.-L. (2022), *The 20th Party Congress: Xi Jinping Exerts Overwhelming Control Over Personnel, but Offers No Clues on Reviving the Economy*. 20. Available at: https://jamestown.org/program/the-20th-party-congress-xi-jinping-exerts-overwhelming-control-over-personnel-but-offers-no-clues-on-reviving-the-economy/?utm_source=pocket_reader.
- Li J. (2023), *Ukraine at One Year: Has China Supported Russia?*, *Stimson Commentary*. Available at: <https://www.stimson.org/2023/ukraine-at-one-year-has-china-supported-russia>.
- Li Z. (2023), *How Beijing Accidentally Ended the Zero COVID Policy*, "The Diplomat" 7 January. Available at: <https://thediplomat.com/2023/01/how-beijing-accidentally-ended-the-zero-covid-policy>.
- Lim D., Ferguson V. (2019), *Huawei and the U.S.-China Supply Chain Wars: The Contradictions of a Decoupling Strategy*, *War On The Rocks*. Available at: <https://warontherocks.com/2019/05/huawei-and-the-u-s-china-supply-chain-wars-the-contradictions-of-a-decoupling-strategy>.
- Ling Li (2022), *China's 20th Party Congress: The Implications for CCP Norms*, "The Diplomat" 3 November.
- Madrid Summit Declaration* (2022). North Atlantic Treaty Organization. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm.
- McElwee L. (2022), *How Scholz's Unpopular Trip to Beijing Actually Served U.S. Interests*, *Center for Strategic and International Studies*. Available at: <https://www.csis.org/analysis/how-scholz-unpopular-trip-beijing-actually-served-us-interests>.
- Medeiros E.S. (2009), *China's International Behavior Activism, Opportunism, and Diversification*. Available at: <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG850.html>.

- Medeiros E.S. (2022), *China's Strategic Straddle: Analyzing Beijing's Diplomatic Response to the Russian Invasion of Ukraine*, "China Leadership Monitor" [Preprint], (72). Available at: <https://www.prcleader.org/medeiros-1>.
- Miller A. (2017), *What Would Deng Do?*, "China Leadership Monitor" O'Brien P. (2022), 'It's Game On in the Pacific', *The Diplomat*, 28 May. Available at: <https://thediplomat.com/2022/05/its-game-on-in-the-pacific>.
- Overholt W.H. (2008), *Asia, America and the Transformation of Geopolitics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pajon C. (2023), *France's Macron is sending China the wrong signals*, "Nikkei Asia" 12.04, <https://asia.nikkei.com/Opinion/France-s-Macron-is-sending-China-the-wrong-signals> (dostęp: 4.05.2023).
- Pearson M.M., Rithmire M., Tsai K.S. (2022), *China's Party-State Capitalism and International Backlash From Interdependence to Insecurity*, "International Security" 47(2), 135–176. Available at: https://doi.org/10.1162/isec_a_00447.
- Repnikova M. (2022), *China's Propaganda on the War in Ukraine*, "China Leadership Monitor" (72), 1–13. Available at: <https://www.prcleader.org/repnikova>.
- Rudd K. (2022), *Xi Jinping, the Rise of Ideological Man, and the Acceleration of Radical Change in China*, *Asia Society Policy Institute*. Available at: https://asiasociety.org/policy-institute/xi-jinping-rise-ideological-man-and-acceleration-radical-change-china?utm_source=pocket_saves.
- Salama V., Mauldin W., Youssef N.A. (2023), *U.S. Considers Release of Intelligence on China's Potential Arms Transfer to Russia*, "The Wall Street Journal" 23 February. Available at: <https://www.wsj.com/articles/u-s-considers-release-of-intelligence-on-chinas-potential-arms-transfer-to-russia-8e353933?>
- Shagina M., Kilcrease E. (2022), *Can Russia Rebuild Its Tech Sector with China's Help?*, *War On The Rocks*. Available at: <https://warontherocks.com/2022/06/can-russia-rebuild-its-tech-sector-with-chinas-help>.
- Shan W. (2008), *Redefining the Chinese Concept of Sovereignty*, w: G. Wang and Y. Zheng (eds), *China and the New International Order*. London: Routledge.
- Silver, L., Devlin, K. and Huang, C. (2020), *Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries*. Available at: <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>.
- Silver L., Devlin K., Huang C. (2021), *Most Americans Support Tough Stance Toward China on Human Rights, Economic Issues*, *Pew Research Center*. Available at: <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues>.
- Spegel, B. (2022), *Chinese Firms Are Selling Russia Goods Its Military Needs to Keep Fighting in Ukraine*, "The Wall Street Journal" 15 July. Available at: https://www.wsj.com/articles/chinese-firms-are-selling-russia-goods-its-military-needs-to-keep-fighting-in-ukraine-11657877403?campaign_id=249&emc=edit_ruwb_20220715&instance_id=66803&nl=russia-ukraine-war-briefing.
- Sulek M. (2017), *Transformacja globalnego układu sił po zimnej wojnie*, „Rocznik Strategiczny” 2016/17. Warszawa: Scholar.
- Sullivan J., Wang W. (2022), *China's "Wolf Warrior Diplomacy": The Interaction of Formal Diplomacy and Cyber-Nationalism*, *Journal of Current Chinese Affairs* [Preprint]. Available at: <https://doi.org/10.1177/18681026221079841>.
- Taliaferro jeffrey w., Lobell, steven e. and Ripsman, norrin m. (2009), *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, w: S.E. Lobell, norrin m. Ripsman, and jeffrey w. Taliaferro

- ro (eds), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–41.
- The Economist* (2016), *Chairman of everything*, 2 April. Available at: <https://www.economist.com/china/2016/04/02/chairman-of-everything>.
- The Economist* (2022), *China's covid failure*, 1 December. Available at: <https://www.economist.com/leaders/2022/12/01/xi-jinpings-zero-covid-policy-has-turned-a-health-crisis-into-a-political-one>
- The Economist* (2023a), *A beating heart*, 5 February. Available at: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/02/05/chinas-ultra-fast-economic-recovery>.
- The Economist* (2023b), *A cuddlier China?*, 25 January. Available at: <https://www.economist.com/china/2023/01/25/china-is-trying-to-win-over-westerners-and-private-firms>.
- The Economist* (2023c), *Struggling to stay on top*, 17 January. Available at: <https://www.economist.com/china/2023/01/17/for-the-first-time-since-the-1960s-chinas-population-is-shrinking>.
- The 'friend-shoring' of supply chains* (2022), 35. Available at: <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2022/the-friend-shoring-of-supply-chains>.
- Thomas C.A. (2021), *Lagging but motivated: The state of China's semiconductor industry*, Brookings. Available at: <https://www.brookings.edu/techstream/lagging-but-motivated-the-state-of-chinas-semiconductor-industry/> (Accessed: 8 May 2022).
- Tiezzi S. (2022), *China Celebrates German Chancellor's Trip*, "The Diplomat" 5 November. Available at: <https://thediplomat.com/2022/11/china-celebrates-german-chancellors-trip>.
- Titievskaja J., Kononenko V., Navarra C., Stamegna C., Zumer, K. (2020), *Slowing down or changing track? Understanding the dynamics of 'Slowbalisation'*. PE 659.383. Available at: <https://doi.org/10.2861/914072>.
- Wiśniewski R. (2019), *Chiny a alternatywna wizja ładu międzynarodowego*, w: K. Smogorzewski, B.E. Nowak, and W. Kostecki (eds), *Przyszłość międzynarodowego ładu liberalnego i rola Europy*. Warszawa: Akademia Finansów i Biznesu Vistula.
- Wiśniewski R. (2022), *Na drodze do "zimnej wojny"? Nowy etap stosunków USA-ChRL*, in R. Kuźniar (ed.) *Rocznik Strategiczny 2021/22*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 420–439.
- Wright T.J. (2017), *All Measures Short of War. The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*. New Haven: Yale University Press.
- Zeng J. (2014), *Institutionalization of the authoritarian leadership in China: a power succession system with Chinese characteristics?*, "Contemporary Politics," 20(3), 294–314. Available at: <https://doi.org/10.1080/13569775.2014.911502>.

Dr Rafał Wiśniewski, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań (rafal.wisniewski@amu.edu.pl)

Słowa kluczowe: Chińska Republika Ludowa, wojna rosyjsko-ukraińska, rywalizacja mocarstw, stosunki chińsko-rosyjskie

Keywords: People's Republic of China, Russia-Ukraine war, great power rivalry, Sino-Russian relations

ABSTRACT

In analyzing the worldwide consequences of the Russia-Ukraine war, it is necessary to consider the position of People's Republic of China. This results from three major factors. First, the aggressor state, the Russian Federation, has China as a strategic partner. Second, the ongoing armed conflict

(which is actually also a confrontation between Russia and US/NATO) coincides with a period of increased rivalry between United States and China. And third, even if China wasn't Russia's strategic partner and Sino-American weren't so tense, it would have been impossible to ignore China's stance on the war. That is due to the fact that PRC is at present the second superpower and a strong candidate for international leadership.

The articles aims to achieve the following research goals: 1) Identifying and explaining PRC's position on the full-scale Russian invasion of Ukraine. 2) Assessing the effects of the current war on China's international position. 3) Identifying the key factors that will determine the future course of PRC's policy towards the conflict.

PRZEMYSŁAW PIOTR DAMSKI
Łódź
ORCID: 0000-0001-6308-9733

Przypadki Alaski i Svalbardu jako przykład odchodzenia Federacji Rosyjskiej od konceptu „szczególności Arktyki” po 24 lutego 2022 roku

Wstęp

Agresja rosyjska na Ukrainę z 24 lutego 2022 r. doprowadziła do wielu zmian na obszarach odległych od tego konfliktu zbrojnego. Liczne podmioty międzynarodowe zaczęły kwestionować wiarygodność Federacji Rosyjskiej podkreślając, że straciły do niej zaufanie¹. Przeobrażeniom uległa też sytuacja w Arktyce. Najpierw siedem państw członkowskich (A7) Rady Arktycznej (*Arctic Council*, RA) oprócz Rosji wstrzymało się od udziału w jej pracach, co skutkowało przerwą w działalności tego forum. Wznowiono ją w czerwcu, jednak A7 zadeklarowała powstrzymanie się od realizacji projektów, które wymagałyby współpracy z Rosją („Reuters Media” 2022a; Bye 2022a; Jonassen 2022b). Państwa arktyczne zjednoczyły się wokół USA (Rosen, Y. 2022), nordyckie zacieśniły współpracę obronną (Edvardsen 2022a; 2022b; Jonassen 2022a), a Finlandia i Szwecja zgłosiły akces do NATO (Henley 2022).

¹ Deklaracje tego typu pojawiały się od momentu ataku na Ukrainę, aż po ostatni kwartał 2022 r. Według premier Finlandii Sanny Marin Rosja „utraciła zaufanie na pokolenia” („France 24” 2022). Stały przedstawiciel Francji przy ONZ stwierdził z kolei: „Jeżeli słowa nie mają żadnego znaczenia, jeżeli prawda i kłamstwo mają jednakowe znaczenie, dyplomacja nie jest dłużej możliwa”. (Riviere 2022). Pomimo to dostrzegalny jest brak podobnych reakcji wśród części państw afrykańskich, amerykańskich i azjatyckich, które powstrzymały się przed jednoznacznym potępieniem Rosji w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. (UN News 2022).

Rosja, od dekady zwiększająca swą obecność Arktyce, odpowiedziała stawiając w stan gotowości tamtejszą strategiczną broń atomową na półwyspie Kola, zapowiedziała przekazanie 500 sztuk dodatkowej broni na półwysep oraz inwestycje w renowacje dwudziestu ośmiu baz wojskowych (Devyatkin 2018; Legucka 2020; Nilsen 2022). Niedaleko fińskiej granicy pojawiły się też pojazdy wojskowe (Anglesey 2022). Działania te miały charakter odstrasżający, gdyż część rosyjskich oddziałów stacjonujących dotychczas na półwyspie (np. 200. Zmotoryzowana Brygada Strzelców) skierowano do walk w Ukrainie, osłabiając tym samym swoje możliwości operacyjne na Dalekiej Północy (Bye 2022b; 2022c; 2022d). Równocześnie wskazywano na rzekomą nielegalność działań pozostałych państw arktycznych. 14 czerwca 2022 r. wiceprzewodniczący Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew oskarżył je o nielegalne izolowanie Moskwy w RA. Zarzuty te powtarzali rosyjscy dyplomaci, a kolportowały rosyjskie media z „Kommiersantem” i agencją TASS na czele, sugerując iż decyzje A7 były elementem międzynarodowego spisku mającego na celu wykluczenie Rosji z Arktyki („TASS” 2022a; 2022b; Федотова 2022). Dodatkowo Miedwiediew twierdził, iż RA to organizacja międzynarodowa. Oskarżano zatem A7 o podważanie dotychczasowej praktyki RA oraz łamanie prawa międzynarodowego. Decyzje w tym forum rzeczywiście zapadają w oparciu o zasadę jednomyślności. Niemożliwe było zatem zerwanie obrad bez zgody Rosji. Decyzje zapadające w RA nie są jednak wiążące prawnie, gdyż nie jest ona organizacją międzynarodową (Graczyk i Koivurova 2015: 298–327). Poza tym decyzja o izolowaniu Rosji nie zapadła w ramach RA, lecz była osobną deklaracją A7², która w praktyce skutkowałą przerwą w obradach forum.

Przypadek RA nie był jedynym, gdy Federacja Rosyjska wystąpiła zdecydowanie przeciwko pozostałym państwom regionu posługując się manipulacjami. W czerwcu i lipcu 2022 r. w rosyjskiej przestrzeni publicznej pojawiły się, podchwytywane następnie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, pretensje pod adresem Stanów Zjednoczonych i Norwegii. Przewodniczący Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej Wiaczesław Wołodin kazał USA mieć się na baczności, bo – jak twierdził – Alaska jest rosyjska („TASS” 2022c, Staalesen 2022). Z kolei wiceprzewodniczący Piotr Tołstoj postulował zorganizowanie tam referendum, które odpowiedziałoby na pytanie, czy miejscowa ludność chce się przyłączyć do Rosji („The Moscow Times” 2022). Tymczasem wicemarsza-

² Nie dążono przy tym do odebrania Rosji jej funkcji przewodniczącej RA. Norwegia zadeklarowała, że przejmie je dopiero po wygaśnięciu mandatu rosyjskiego w 2023 r. (Woodrow Wilson Center, 2022).

łek Rady Federacji Rosyjskiej Konstantin Kosaczew zarzucił Norwegii łamanie traktatu svalbardzkiego z 1920 r. Wtórował mu przewodniczący Komisji Ustawodawstwa Konstytucyjnego Andriej Kliszas, sugerując że postępowanie Oslo podawało w wątpliwość norweskie prawa do Archipelagu Svalbardzkiego („TASS” 2022c, Staalesen 2022).

Uzasadnienie

Kwestie rosyjskich pretensji dotyczących Alaski i Svalbardu są istotne z kilku powodów. USA stanowiły w omawianym okresie jeden z głównych filarów pomocy dla Ukrainy, a w obliczu wojny przyspieszyły remilitaryzację Alaski i sukcesywnie zwiększały swoją obecność w pozostałych częściach Arktyki (Baker 2022; Harris 2022). Są najważniejszym członkiem NATO³ i to wokół nich gromadzą się pozostałe państwa regionu, co pogłębia izolację Rosji. Z kolei Norwegia to najważniejszy europejski partner USA na Dalekiej Północy, na którego terytorium przeprowadzano natowskie ćwiczenia *Cold Response* i *Trident Juncture*. Ona też prowadziła politykę określaną jako *High North, low tension*, unikając napięć w Arktyce, a nawet kontynuując współpracę z Rosją w zakresie bezpieczeństwa (Devyatkin 2018), gdy ta po aneksji Krymu przestała uczestniczyć w zebraniach *Arctic Chiefs of Defence Staff* oraz *Arctic Security Forces Roundtable* (Soroka, 2022: 211). Po agresji na Ukrainę wypowiedziała się jednak jednoznacznie przeciw Rosji („Reuters Media” 2022b; Office of the Prime Minister 2022) i w razie konfliktu zbrojnego jest na pierwszej linii frontu NATO; obok Finlandii, która w kwietniu 2023 r. została członkiem sojuszu.

Zdając sobie z tego sprawę, Kreml nie zdementował żadnej z przytaczanych pretensji, a wręcz wykorzystywał je przy różnych okazjach. Maria Zacharowa, rzeczniczka rosyjskiego MSZ, zapytana przez dziennikarza CNN o legalność zbierania przez Rosję jej rzekomych historycznych ziem⁴, zapytała ironicznie czy miał on na myśli Alaskę („РИА Новости” 2022). W przypadku norweskim rosyjskie MSZ wezwało *chargé d'affaires* tego państwa, aby skłonić Oslo do powstrzymania się od rzekomego łamania traktatu (Павленко, 2022). Tym

³ Podczas dorocznej konferencji *Arctic Circle Assembly* w październiku 2022 r. szef Komitetu Wojskowego NATO adm. Rob Bauer stwierdził, że powrót do *business as usual* w Arktyce jest wątpliwy (*Arctic Circle Assembly* 2022).

⁴ Podczas konferencji prasowej 9 czerwca 2022 r. Putin porównywał siebie do Piotra I oraz mówił o odzyskiwaniu rosyjskich ziem (Roth 2022). Wątek roszczeń historycznych powraca w wypowiedziach różnych rosyjskich polityków, także tych z najbliższego otoczenia prezydenta (Grala 2022).

samym pretensje pojawiające się na szczeblu parlamentarnym zostały przejęte przez szczebel rządowy rosyjskiej administracji i wpisały się w antyzachodnią politykę Moskwy.

Przynajmniej część osób występujących z tymi tezami była blisko związana z prezydentem Władimirem Putinem. O Wołodinie mówiono jako o członku jego „wewnętrznego kręgu”. Do 2016 r. był zastępcą szefa administracji prezydenta, który ze względu na swoje ambicje został zdymisjonowany, ale zachował dużą część wpływów jako jeden z tzw. siłowików oraz tzw. „obrońców” Rosji przed niepożądanymi wpływami (Langton 2022; Stanovaya 2020; Service 2019: rozdz. 17). Tołstoj był szefem reprezentacji Rosji w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy, do czasu jej wykluczenia. Prezentowano go jako jednego z czołowych propagandzistów prezydenta. Kliszas to oligarcha i współautor zmian konstytucyjnych z 2020 r. umożliwiających Putinowi pozostanie przy władzy. Za bliskie związki z przywódcą Rosji po ataku na Ukrainę państwa europejskie nałożyły nań sankcje (Hyatt 2022; „swissinfo.ch” 2022; Squires 2022; „Associated Press” 2016). Wszystkie te osoby wielokrotnie wypowiadały się zgodnie z oficjalnym przekazem najwyższych władz państwowych oraz demonstrowały swoje oddanie prezydentowi. Według Briana Taylora (2018: 195), Wołodin uważa go wręcz za kogoś w rodzaju zbawcy. Z dużą dozą prawdopodobieństwa zdawali sobie oni sprawę z tego, jakiego typu komunikaty spotkają się z aprobatą Kremla.

Należy jednocześnie zauważyć, iż prezentowane przez nich oskarżenia i sugestie kolportowały media zagraniczne, także polskie, co zwiększało ich żywotność („Polska Agencja Prasowa” 2022; Zaremba 2022). Docierający do znacznej części odbiorców przekaz bazował na założeniu, iż Norwegia oraz USA zarzucały Rosji łamanie prawa międzynarodowego, choć im także można było postawić podobne zarzuty. Podważano tym samym wiarygodność obu państw. Ciężar tych pretensji oraz to, kto je zgłaszał, skłania do bliższego przyjrzenia się tym zagadnieniom.

Szczegółowość Arktyki w ujęciu szkoły angielskiej stosunków międzynarodowych

Po zakończeniu zimnej wojny Arktyka była postrzegana przez państwa Dalekiej Północy jako region szczególny – izolowany od sporów międzynarodowych w innych częściach świata (Hoogensen Gjørvi i Hodgson 2019; Lackenbauer i Dean 2020). Jak twierdzą Heather Exner-Pirot oraz Robert Murray (2017: 48), w regionie celowo wynegocjowano powstanie społeczeństwa mię-

dzynarodowego, opartego o normy, multilateralizm, instytucje międzynarodowe i równowagę sił. Badaczka, w ślad za przedstawicielami szkoły angielskiej stosunków międzynarodowych, podkreśla kluczowe znaczenie dla konceptu społeczeństwa międzynarodowego takich norm jak suwerenność czy porządek oparty na zasadach (tamże: 50 i 52). Choć po aneksji Krymu dostrzegano, że polityka Rosji wobec Ukrainy może stanowić wyzwanie dla szczególności regionu (Käpylä i Mikkola [2015]: 12-17), to współpraca państw zachodnich z Rosją miała pozostać niezakłócona, gdyż miała ona interes w zachowywaniu równowagi sił w Arktyce, co sprzyjało utrzymaniu szczególności regionu (Exner-Pirot 2020: 316-317; taż i Murray 2017: 55-56).

Oceny takie nie były bezpodstawne. Przed 2022 r. Rosja, podobnie jak pozostałe państwa regionu, zasadniczo przestrzegała obowiązujących tam norm i zasad. Swoje roszczenia opierała na argumentach prawnych, które prezentowała w RA czy przed Komisją ds. Szelfu Kontynentalnego (Łuszczuk 2013; Kubiak 2012). Nie zgłaszała również pretensji do terytoriów innych państw, jak też nie używała jako środka nacisku kwestii mniejszości narodowych. Pomimo zwiększenia swojej obecności militarnej w Arktyce, nie wykorzystywała sił zbrojnych do zastraszania innych państw, a do 2014 r. współpracowała z państwami NATO w regionie, a z Norwegią aż do 2022 r. Arktyka była dla niej wprawdzie „strefą pokoju” (Schaller 2019; Åtland 2008), a następnie „terytorium negocjacji” („TASS” 2017), gdzie realizacja interesów narodowych była możliwa przy poszanowaniu interesów społeczeństwa międzynarodowego w Arktyce.

Metodologia

Przyjmuję, że nałożone na Rosję sankcje oraz zawieszenie współpracy w ramach RA spowodowało, iż utraciła ona swoje „terytorium negocjacji”. W efekcie zaczęła wykorzystywać narzędzia, które stosowała już wcześniej w innych częściach świata, zwłaszcza na obszarze postsowieckim, a tym samym odeszła od koncepcji „szczególności Arktyki”. Do narzędzi tych zaliczają się: zgłaszanie pretensji do rzekomych historycznych terytoriów Rosji, ochrona mniejszości rosyjskiej/prawosławnej, protestowanie przeciw rzekomemu naruszeniu postanowień międzynarodowych⁵.

⁵ Kwestie te wykorzystywano w polityce rosyjskiej wobec Gruzji i Ukrainy, ale także Łotwy, Estonii oraz byłych republik sowieckich w Azji Centralnej. (Karolak-Michalska 2017; Herpen 2016: 149 i in.; Ziegler 2006). W zakresie porozumień międzynarodowych do najbardziej znanych rosyjskich manipulacji zalicza się kwestia rozszerzenia NATO. Jak wykazała Mary M. Sarotte

W niniejszym tekście analizuję roszczenia i zarzuty rosyjskie zgłaszane pod adresem Stanów Zjednoczonych i Norwegii w kwestiach Alaski oraz Svalbardu. Porównuję je z zapisami amerykańsko-rosyjskiego traktatu z 1867 r. oraz traktatu svalbardzkiego z 1920 r. – stanowiącymi podstawowy punkt odniesienia dla obu sporów – oraz ich implementacją. Następnie weryfikuję, czy polityka rosyjska w Arktyce złamała w tych przypadkach zasady leżące u podstaw szczególności regionu ustanowionej w ramach arktycznego społeczeństwa międzynarodowego, zgodnie z założeniami teoretycznymi szkoły angielskiej stosunków międzynarodowych.

Alaska

Tło historyczne

W XVII w. Rosja organizowała wyprawy w celu dotarcia wokół północnego wybrzeża Eurazji do Ameryki. Osiągnął to dopiero Vitus Bering, a odkrycie Alaski umożliwiło carowi Pawłowi I ustanowienie Rosyjsko-Amerykańskiej Kompanii Handlowej oraz kolonii (Grinev 2015: 5–16)⁶. Założono tam ok. dwudziestu osad, w większości na wybrzeżu, ale liczba ludności nigdy nie przekroczyła siedmiuset osób. Począwszy od XIX w. wśród osadników zaczęli dominować etniczni Rosjanie; Finowie i Niemcy bałtyccy mieli zaś stanowić ok. $\frac{1}{3}$ populacji kolonii. Wszyscy oni pochodzili w przytłaczającej większości z europejskiej części imperium, a na Alaskę dotarli morzem, z pominięciem Syberii. Jak podkreśla Ilja Vinkovetsky (2014: 36) wpłynęło to na stosunek rosyjskich elit do kolonii, widzących w niej „zarówno najbardziej wysuniętą granicę rosyjskiej Syberii, jak i paradoksalnie kolonię mentalnie bliższą Sankt Petersburgowi niż większa część Syberii”.

Kolonia handlowała przede wszystkim futrami, lecz opłacalność tego przedsięwzięcia kwestionowano ze względu na koszty transportu do metropolii. Aby się utrzymać Kompania wolała sprzedawać zatem swoje towary w bliższych jej Chinach niż odległej europejskiej części Rosji (Wheeler 1971: 420–421). Pomi-

(2010) Rosjanie podnoszą, że Amerykanie obiecali im, że nie dojdzie do rozszerzenia NATO na państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Tymczasem USA jedynie zgłaszały taką możliwość jako element targów międzynarodowych. Samą obietnicę miał złożyć na osobnych rozmowach kanclerz RFN Helmut Kohl, co nie mogło być utożsamiane ze stanowiskiem sojuszu wobec rozszerzenia NATO na wschód. Dodatkowo NATO podpisało umowę regulującą stosunki z Federacją Rosyjską (*Akt podstawowy* 1997)

⁶ Szczegółowo na temat rosyjskich ekspedycji i kolonizacji Ameryki do 1799 r. zob. Grinëv (2018).

mo to, dla admiralicji oraz cara Aleksandra I Alaska była elementem globalnej polityki imperialnej i zamierzali strzec jej jako części carskiej domeny (Nichols 1967: 15). Jednak Mikołaj I uważał inwestycję za zbyt drogą, niepewną i prowokującą Amerykanów (Vinkovetsky 2014: 49). Mimo to, rząd carski subsydiował istnienie kolonii, nie traktując jej już jako środka ekspansji. Można było wręcz dostrzec brak jakiegokolwiek zainteresowania caratu kolonią, zmuszoną radzić sobie samej w obliczu rosnącej aktywności amerykańskich wielorybników (Grinev 2015: 24).

Administrująca kolonią Kompania miała licznych przeciwników na dworze carskim. Od połowy lat 40. XIX w. notowała coraz gorsze obroty, a poszukujący po wojnie krymskiej oszczędności rząd zaczął rozważać opcję sprzedaży Alaski uznawanej za „całkowicie zbędną” dla Rosji (Petrov 2015: 61–90; Vinkovetsky 2014: 181–182, Miller 1943: 524) Ponieważ z terytorium sąsiadowały posiadłości brytyjskie i obawiano się ekspansji Londynu w kierunku azjatyckim, zaproponowano je USA. Pierwsze próby sprzedaży podjęto już w 1857 r., jednak transakcję sfinalizowano dopiero 30 marca 1867 r.

Pretensje rosyjskie a postanowienia traktatowe

Pretensje rosyjskie w stosunku do Alaski ogniskują się na trzech problemach. Pierwszy to twierdzenie, iż w rzeczywistości stan ten jest własnością Federacji Rosyjskiej. Opiera się ono na założeniu, że umowa z 1867 r. nie mówiła o sprzedaży terytorium, ale o jego dzierżawie. Opowieść ta ma długą tradycję, gdyż w sowieckich szkołach uczono, że owo terytorium nie zostało sprzedane, lecz wydzierżawione (Vinkovetsky 2014: 14). Drugi podważa finalizację sprzedaży, gdyż USA zgodnie z tą narracją nie zapłaciły kwoty ustalonej w traktacie (Smith-Peter 2015: 2)⁷. Wreszcie ostatni problem odwołuje się do koncepcji istnienia jakiejś, prawdopodobnie rosyjskiej, grupy ludzi zamieszkującej Alaskę, niechętniej swojemu obecnemu statusowi i skłonnej poprzeć przyłączenie tego stanu do Federacji Rosyjskiej.

Wszystkie trzy narracje są bezpośrednio lub pośrednio związane z traktatem z 1867 r. lub jego wdrażaniem. Już w artykule I tego dokumentu czytamy, że „Jego Wysokość Cesarz Wszechrusi zgadza się scedować na Stany Zjedno-

⁷ Rosyjscy nacjonaliści dosyć sprawnie posługują się kwestią sprzedaży Alaski w swojej retoryce imperialnej. Często odwołują się do wiary w „żydomasoński spisek”, który rzekomo doprowadził do transakcji. Pojawia się w niej też wątek „polskiego zdrajcy”, separatysty, który chciał oderwania zarówno polskich ziem od Rosji, jak i uczynienia z Alaski niepodległej i działającej w sojuszu przeciw caratowi (Znamenski 2009: 359–366).

czone, natychmiast po wymianie ratyfikacji” terytorium Alaski (*Treaty with Russia* 1867: Art. I). Kluczowe jest tu słowo „cesja”, które wyraźnie wskazuje na przekazanie całości terytorium. W przypadku dzierżawy byłaby mowa np. o „cesji administracyjnej” lub bardziej adekwatnie o „dzierżawie terytorium” (*territorial leasing*) (Bugajski 2013: 55–56).

Dokument sporządzono w dwóch językach, po angielsku i – zgodnie z ówczesną praktyką dyplomacji rosyjskiej – francusku⁸. Porównanie obu tekstów pozwala określić intencje jego twórców z większą dozą prawdopodobieństwa. W części anglojęzycznej traktatu mówi się o „*ceded territory*”, a we francuskiej „*Territoire cédée*” (*Treaty with Russia* 1867: Art. III), czyli o sprzedaży terytorium, które rozumiano nie tylko jako przekazanie ziemi, ale i wszystkich niezagospodarowanych placów, budynków publicznych, fortów i jednostek wojskowych oraz archiwów z chwilą ratyfikacji dokumentu przez obie strony. W dokumencie podkreślono, że cesja jest „kompletna i całkowita” (*complete and absolute/complète et absolue*) (*Treaty with Russia* 1867: Art. II-V). Warto zaznaczyć jest również to, iż problem ten przewijał się także w ówczesnej korespondencji dyplomatycznej, w której planowaną transakcję określał jako „cesję” nie tylko amerykański sekretarz stanu William Seward (Seward 1867), ale i rosyjski ambasador Eduard Stoeckl (Stoeckl 1867)⁹. Finalizacji cesji gratulowali temu drugiemu minister Aleksandr Górczakow oraz cesarz Aleksander II (Golder 1920: 421). Rząd rosyjski był zatem w pełni świadom, że dokonuje sprzedaży terytorium, a nie jego dzierżawy.

Integralną częścią tej transakcji było uiszczenie zapłaty za otrzymane terytorium. Traktat ustalał kwotę na 7 200 000 dolarów w złocie (*Treaty with Russia* 1867: Art. VI). Wątpliwości czy rząd amerykański wywiązał się ze swych zobowiązań, pojawiły się w 1868 r. Wiązało się to z dwoma kwestiami. Po pierwsze, od chwili podpisania traktatu do zatwierdzenia przez Kongres wypłaty uzgodnionej kwoty upłynął ponad rok¹⁰. Po drugie, choć wypłacono pełną sumę, to pojawiły się pogłoski, że za ocean dotarło jedynie 5 000 000 dolarów (Dunning

⁸ Oficjalny organ prasowy rosyjskiego MSZ „*Journal de Saint-Petersbourg*” także wydawano w tym języku.

⁹ Stoeckl był przekonany, że przyszłość rosyjskiej ekspansji znajdowała się w Azji ze względu na bliskość bogatych portów Chin i Japonii (Hunter 1943: 530).

¹⁰ Było to związane z roszczeniami rodziny Perkinsów oraz ich sympatyków, która twierdziła, że zmarły Benjamin Perkins został w 1855 r. oszukany przez rosyjskiego szpiega Rakielewiczę przy współudziale ambasadora Stoeckla. Część z kongresmenów sprzeciwiających się ratyfikacji traktatu z Rosją dotyczącego zakupu Alaski wspierała roszczenia. Niektórzy z nich zmienili następnie zdanie. Zob. Golder (1920: 422–424).

1912: 391–392). Stawiałoby to USA w niekorzystnym świetle jako państwo, które nie chciało się wywiązać ze swoich zobowiązań.

Dokładniejsze śledztwo przeprowadzone przez komisję wydatków publicznych wykazało, że strona amerykańska wypłaciła ambasadorowi rosyjskiemu pełną kwotę wskazaną w traktacie. Ten jednak przekazał dalej jedynie 7 035 000 dolarów, co oznaczało ubytek 165 000 dolarów (Dunning 1912: 392; Jensen 1975: 127). Komisja nie zdołała ustalić, co stało się z brakującymi pieniędzmi. W późniejszych latach historycy dotarli do memorandum prezydenta Andrew Johnsona, według którego ambasador zapłacił niektórym amerykańskim dziennikarzom i politykom za popieranie koncepcji zakupu Alaski, a następnie przeforsowanie przez Kongres ustawy o spłaceniu Rosji (Dunning 1912: 385–386). Niezależnie od tego, czy ambasador Stoeckl przekupywał lub jedynie wspierał finansowo osoby popierające zakup Alaski, wszystkie ustalenia, którymi dysponujemy nie pozostawiają wątpliwości, że rząd amerykański, pomimo opóźnień, przekazał ustalony traktatem 7 200 000 dolarów¹¹.

Wspomniano już, że liczba kolonistów w Rosyjskiej Ameryce nie przekraczała w szczytowym okresie 700 osób, na ogół oscylując wokół 600¹². Należy jednak mieć także na uwadze, że część ludności tubylczej przyjęła język rosyjski oraz przeszła na prawosławie (Veniaminov, Nichols i Croskey 1972: 41–54; Vinkovetsky 2014: 127–130, 163–180), co zwiększało oddziaływanie kultury rosyjskiej. Po ratyfikacji traktatu mieszkańcy tego terytorium mieli prawo do pozostania na miejscu oraz swobody praktyk religijnych. Rosyjscy nacjonalisci argumentowali w ostatnich latach, że Amerykanie nie wywiązali się z tej części traktatu utrudniając naukę języka i zamykając rosyjskie szkoły (Devonshire-Ellis 2021). Jednak zdecydowana większość osadników, elita kulturalna kolonii, zdecydowała się na powrót do Rosji (Lain 1976: 146–149). Od tamtego czasu liczba osób posługujących się językiem rosyjskim w domach na Alasce sukcesywnie spadała, co skutkowało także zamykaniem szkół. Nawoływania Tołstoja do referendum odwołują się do sytuacji z 2014 r., gdy prokremlowska organizacja ogłosiła, rzekomo dla żartu, petycję domagającą się powrotu Ala-

¹¹ Ronald Jensen (1975: 131) powoływał się tu m.in. na ustalenia H. Millera, według którego ambasador Stoeckl przekazał swoim zwierzchnikom w Petersburgu, iż przeznaczył dużą część z ok. \$ 200 000 na załatwienie sprawy Perkinsa. F. A. Golder (1920: 424) stwierdził wprost, że za pieniądze te kupiono przychylność kongresmanów. Ustalenia innych badaczy wydają się potwierdzać tę hipotezę. Należy jednak zwrócić uwagę, że przypadek Alaski nie stanowił tu istotnego wyłomu w procesie legislacyjnym USA XIX w., którego łapówki były integralną częścią (Jensen 1975: 131–132).

¹² Stoeckl wskazywał, że byli to na ogół pracownicy Kompanii i nie udało się przyciągnąć innych osadników. Liczba kreoli nie przekraczała zaś 1200 osób (Miller, 1943: 528).

ski do Rosji. Podpisało ją wówczas rzekomo 37 000 osób, jednak trudno zweryfikować wiarygodność tych podpisów (Sarhaddi Nelson 2014; Tetrault-Farber 2014). Baza społeczna potencjalnego referendum nie wydaje się znacząca. Według danych Biura Cenzusu USA ok. 0,7% obywateli amerykańskich na Alasce posługiwało się językiem rosyjskim (*The Demographic Statistical Atlas of the United States* 2018b). Około 3% mieszkańców wskazało jako miejsce urodzenia Rosję (*The Demographic Statistical Atlas of the United States* 2018c), 1,4% deklarowało pochodzenie rosyjskie (*The Demographic Statistical Atlas of the United States* 2018a). Liczba osób wyznania prawosławnego nie przekracza 5% (Pew Research Center 2014). Wspomniana liczba podpisów pod petycją zbliża się do odsetka osób prawosławnych, jednak duża część z nich to rdzenni Amerykanie niemający od dawna żadnych związków kulturowych z Rosją. Poza tym alaskańska diecezja kościoła prawosławnego jest częścią autokefalicznego Kościoła Prawosławnego Ameryki uznawanego przez rosyjską cerkiew.

Funkcjonujące w rosyjskiej przestrzeni publicznej pretensje wobec Alaski są zatem zbudowane na wątpliwych przesłankach. Pomimo to pytany w 2014 r. o ekspansjonistyczne zapędy Rosji ambasador tego kraju przy UE Władimir Cziżow powiedział: „Czy mam powiedzieć senatorowi McCainowi, aby [Amerykanie – P.P.D.] uważali na Alaskę?”. Zaraz po tym dodał, że jedynie żartował (Sarhaddi Nelson 2014). Tego rodzaju insynuacje nie zostały wówczas podchwyczone przez rosyjskie MSZ. Mogły być więc interpretowane jako indywidualna inicjatywa dyplomaty. Putin zresztą publicznie oświadczył wówczas, że traktat z 1867 r. nie był zagrożony (Rupar 2014). W 2022 r. podobna narracja nie tylko korzystała z wcześniejszych haseł nacjonalistycznych, ale była prezentowana zarówno przez czołowych rosyjskich parlamentarzystów, jak i rzeczniczkę rosyjskiego MSZ, co uczyniło ją elementem oficjalnej polityki państwowej.

Svalbard

Tło historyczne

Sytuacja Archipelagu Svalbardzkiego była odmienna od Alaski. W 1596 r. odkrył go holenderski żeglarz Willem Barents, a na początku w XVII w. Anglicy i Holendrzy, a także Francuzi i Hiszpanie polowali na tamtejsze foki, morsy i wieloryby. Rywalizacja, zwłaszcza między Anglią i Niderlandami, przybierała szczególnie agresywny charakter i skutkowałą uszczupleniem ich dochodów. W efekcie zdecydowano się na ugodę, która zakończyła polowania. Przetrwała

ona do XIX w., gdy na archipelagu uaktywnili się Rosjanie, którzy do połowy XIX w. polowali na tamtejsze morsy (Numminen [2011]: 7–8).

Pomimo to, do XX w. Svalbard pozostawał ziemią niczyją (*terra nullius*), co było charakterystyczne dla wielu wysp i archipelagów Oceanu Arktycznego. Odkrycie pokładów węgla wzmagало zainteresowanie nim poszczególnych podmiotów. Jako pierwsze z roszczeniami wystąpiły Zjednoczone Królestwa Szwecji i Norwegii z intencją założenia tam kolonii. Sprzeciw rosyjski spowodował porzucenie tych zamiarów. Temat powrócił, gdy Norwegia uzyskała niepodległość, jednak jej plany ponownie pokrzyżowała Rosja, a także Niemcy, które zainteresowały się regionem. Próbując znaleźć rozwiązanie Norwegia, Szwecja i Rosja wystąpiły z koncepcją utrzymania statusu archipelagu jako ziemi niczyjej, ale pod administracją Oslo, Sztokholmu i Petersburga. Wybuch I wojny światowej oraz opozycja ze strony Niemiec i USA pogrzebała te plany (Grydehøj 2020: 269–270; Numminen [2011]: 8).

Uregulowanie sytuacji Svalbardu było możliwe dopiero po zakończeniu globalnego konfliktu. USA straciły wówczas zainteresowanie archipelagiem. Niemcy były izolowane na arenie międzynarodowej, a Rosja pogrążyła się w wojnie domowej. W tych okolicznościach państwa ententy zdecydowały się wynagrodzić Norwegię, która – formalnie pozostając neutralną podczas konfliktu – oddała do dyspozycji brytyjskiej swoją flotę handlową i straciła blisko połowę swoich jednostek oraz ok. 2 tys. marynarzy (Knutsen 1999: 57). 9 lutego 1920 r. Norwegia, USA, Francja, Dania, Włochy, Japonia, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania, Australia, Kanada, Nowa Zelandia, Indie i Związek Południowej Afryki podpisały traktat svalbardzki przyznający Oslo pełne prawa do archipelagu¹³. Związek Sowiecki w zamian za uznanie i nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Norwegią ratyfikował go w 1935 r. (Closson 2018: 3).

¹³ Dariusz Rozmus twierdzi, że „na mocy traktatu svalbardzkiego archipelag nie należy do Norwegii”, lecz jest jedynie jej terytorium zamorskim. (Rozmus 2017: 270). W art. 1. traktatu stwierdzono, że państwa sygnatariusze uznają „pełną i całkowitą suwerenność Norwegii nad archipelagiem”. (Por. *Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen* (1920) i *Oświadczenie rządowe* (1931). D. H. Anderson (2009: 373–374) wskazuje z kolei, że traktat w rzeczywistości uregulował nowy status Svalbardu w stosunkach międzynarodowych oraz przyznał Norwegii suwerenność nad archipelagiem za sprawą jej własnej proklamacji oraz uznania tej suwerenności przez inne państwa sygnatariuszy traktatu. Z kolei według Jensena (2020: 86) wskazanie w art. 1 norweskiej suwerenności miało na celu podkreślenie, iż nie różniła się ona niczym od jej zwyczajowej suwerenności nad pozostałymi jej terytoriami. Dysponując zatem uznaniem swojej suwerenności nad Svalbardem w 1925 r. Norwegia ogłosiła Ustawę o Svalbardzie (*Svalbard Act*) uznającą archipelag za część Królestwa Norwegii (*Lov om Svalbard* 1925).

Postanowienia traktatowe a roszczenia rosyjskie

Po ratyfikowaniu traktatu svalbardskiego Norwegia uchwaliła w 1925 r. ustawę włączającą archipelag w skład królestwa. Był to początek procesu, w ramach którego Oslo sukcesywnie podkreślało swoją suwerenność nad tym terytorium. Elementem tej polityki była próba ustanowienia w 1977 r. zgodnie z Konwencją o Prawie Morza (*UNCLOS*) Wyłącznej Strefy Ekonomicznej (*EEZ*) wokół Svalbardu. Sprzeciwił się temu jednak ZSRS i jego satelici, a także niektóre państwa NATO (Pedersen 2009: 323–325). Opozycja wynikała nie tylko z rozbieżności interesów poszczególnych podmiotów międzynarodowych. W chwili sporządzania traktatu w prawie morza nie występowały takie elementy reżimu międzynarodowego, jak wspomniana już *EEZ*, dająca określone przywileje państwu przybrzeżnemu. Stąd pojawiało się wiele, nieraz wykluczających się interpretacji praw Norwegii. O ile nie kwestionowano jej suwerenności nad terytorium archipelagu ani morzem terytorialnym, to stosunek poszczególnych państw do *EEZ* był różny. Aby uniknąć, przynajmniej tymczasowo, dalszych komplikacji, Norwegia w 1977 r. utworzyła wokół archipelagu Strefę Ochrony Łowisk, co spotkało się z protestami sowieckimi. Spór nie zanikł po rozpadzie ZSRS. Od 1998 r. norweska straż przybrzeżna kilkakrotnie próbowała zatrzymać rosyjskie kutry rybackie pod zarzutem nielegalnych, niezgłoszonych i nieuregulowanych połowów na terenie strefy (Østhagen 2018: 101). Dopiero zawarcie w 2010 r. norwesko-rosyjskiego traktatu o współpracy i delimitacji granicy morskiej na Morzu Barentsa częściowo rozwiązało narosłe problemy (Grydehøj 2020: 274; Østhagen, Jørgensen i Moe 2020: 150–168; Tiller i Nyman 2015: 141–148). Jednak w 2017 r., tj. gdy na terenie Norwegii odbywały się natowskie ćwiczenia *Trident Juncture*, rosyjskie ministerstwo obrony uznało jej politykę wobec Svalbardu za potencjalnie grożącą wojną (Nilsen 2017).

W obliczu norweskiego stanowiska w wojnie rosyjsko-ukraińskiej, Moskwa groziła wypowiedzeniem traktatu z 2010 r. (Эрозбек 2023). Jej główne zarzuty skoncentrowały się jednakowoż na kwestii dostępności do Svalbardu. W wyniku nałożonych sankcji rosyjskie ciężarówki nie mogły przekroczyć granicy z Norwegią. Dotyczyło to także tych pojazdów, które zmierzały do portu w Tromsø z zaopatrzeniem dla czterystu rosyjskich górników pracujących w Barentsburgu na Svalbardzie. Kosaczew i Kliszasz twierdzili, że oznaczało to blokowanie tranzytu na archipelag, a w efekcie naruszało art. 3 traktatu z 1920 r., a tym samym kwestionowało norweską suwerenność nad tym terytorium („TASS” 2022c; Staalesen 2022).

Powyzszą argumentację można sprowadzić do twierdzenia, że łamanie traktatu polegało na uniemożliwianiu Rosji transportu, a w konsekwencji

i dostępu do Svalbardu, jak sugerowali rosyjscy parlamentarzyści. Wskazany w zarzutach art. 3 rzeczywiście odnosi się do tej kwestii. Stwierdzono w nim absolutną równość obywateli państw sygnatariuszy traktatu do „dostępu i postoju z jakiegokolwiek przyczyny i w jakimkolwiek celu” w portach archipelagu. Podobne prawa uzyskały okręty tych państw „[n]ie bacząc na przepisy, które by obowiązywały w Norwegii, co do żeglugi przybrzeżnej”. Przysługuje im także prawo dostępu do norweskich portów w celu przyjęcia i wyładunku podróży oraz towarów. Ponadto nie wolno na żadnego z sygnatariuszy traktatu nakładać ciężarów dotyczących tranzytu i wywozu towarów, które nie dotyczyłyby także Norwegii (*Oświadczenie rządowe*, 1931: Art. 3; *Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen*, 1920: art. 3).

Przytoczony powyżej artykuł precyzyjnie określa prawa państw sygnatariuszy. Przywoływane przez rosyjskich polityków opinie opierają się na założeniu, że zamknięcie granic uniemożliwia korzystanie z portu w Tromsø. Jednakże rząd norweski nie zabronił Rosji użytkowania go. Okręty rosyjskie wciąż miały prawo zawijać do norweskich portów oraz Svalbardu zgodnie z traktatem. Potwierdziła to szefowa norweskiego MSZ Anniken Huitfeldt oświadczając, że nie było sprzeciwu wobec dostarczania zaopatrzenia dla górników w Barentsburgu. Rosjanie mogli przetransportować je do Tromsø alternatywnymi drogami. Podkreślono jednocześnie, iż na archipelagu nie obowiązywała polityka sankcji (Staalesen 2022).

Rząd norweski korzystał w tej sytuacji z faktu, iż art. 3 traktatu nie odnosił się do kwestii transportu lądowego w Norwegii kontynentalnej, a jedynie do komunikacji morskiej. Zarzuty rosyjskie opierały się na założeniu, że brak tranzytu przez terytorium norweskie oznaczał w praktyce brak jakiegokolwiek tranzytu, co nie znajdowało odzwierciedlenia w rzeczywistości. Nieugięte stanowisko Oslo skłoniło Rosję do wezwania norweskiej *chargé d'affaires* (Павленко 2022), nadając tym samym pretensjom rosyjskich parlamentarzystów statusu oficjalnego stanowiska rządu. W odpowiedzi rząd norweski zdecydował się na rozwiązanie kompromisowe. Podstawił na granicę z Rosją własne ciężarówki (Andreassen, Rypeng i Skeie 2022). Umożliwiło to przetransportowanie zaopatrzenia do portu drogą lądową. Ponieważ tranzyt odbył się przy użyciu jednostek norweskich, nie stworzono sytuacji sugerującej, że Oslo uznaje roszczenia odnoszące się do art. 3 za zasadne.

Choć w przeszłości rząd rosyjski wyrażał swój sprzeciw wobec svalbardzkiej polityki Norwegii, to mogły być one interpretowane jako nieodbiegające od wątpliwości innych państw sprzeciwiających się ustanowieniu EEZ wokół archipelagu. Podobnie ostrzeżenia ministerstwa obrony Federacji Rosyjskiej, choć przesadzone, odnosiły się do polityki Norwegii, która mogła być uważana

za kontrowersyjną. Jednak wezwanie norweskiej *chargé d'affaires*, aby wymusić zmianę politykę Oslo w zakresie sankcji oznaczało identyfikowanie się Kremla z manipulacjami tych parlamentarzystów, którzy zarzucali Norwegii łamanie art. 3 traktatu svalbardzkiego.

Podsumowanie

Przeanalizowane przypadki pozwalają wyciągnąć następujące wnioski: 1) pretensje rosyjskie oparto na założeniach niemających poparcia w zapisach traktatowych, ani ich implementacji; 2) praktyka ta nosiła znamiona manipulacji wykorzystywanej do podważania suwerenności USA nad Alaską i Norwegii nad Svalbardem; 3) kwestionowanie suwerenności państw arktycznych oraz używanie w tym celu manipulacji jest sprzeczne z koncepcją „szczególności Arktyki” opartej m.in. na akceptowaniu norm, zasad i poszanowaniu prawa międzynarodowego; 4) podchwytывanie przez rosyjskie MSZ narracji opartej na manipulacjach i kwestionowaniu suwerenności państw arktycznych, wskazuje na porzucanie przez Rosję koncepcji szczególności Dalekiej Północy, przynajmniej w jej dotychczasowym rozumieniu, co potwierdziły późniejsze zmiany w jej strategii regionalnej, z której wykreślono współpracę w RA oraz położono większy nacisk na interes narodowy i samodzielność jej arktycznych projektów przemysłowych (Humpert 2023).

W obliczu jednoczenia się pozostałych państw regionu wokół USA, Rosja uznała, że traci swoje „terytorium negocjacji” i implementowała do swojej polityki arktycznej narzędzia stosowane przez nią dotychczas gdzie indziej (np. manipulacja ustaleniami międzynarodowymi, wykorzystywanie kwestii mniejszości). Daleka Północ stała się teatrem polityki dezinformacyjnej Rosji (Damski 2022), komplementarnej wobec jej szerszej aktywności na tym polu (zob. Legucka i Szczudlik 2023).

Odchodzenie Rosji od konceptu „szczególności Arktyki” w jego dotychczasowym rozumieniu wydaje się towarzyszyć podobnej konstatacji wśród innych państw regionu, które zgadzają się, że będzie on w przyszłości miejscem napięć i incydentów (Rosen, K. R., 2022). Stanowi to zasadnicze odejście, także przez Rosję, od koncepcji izolowania Dalekiej Północy od sporów i zwrot w kierunku amerykańskiej idei postrzegania regionu jako elementu jednego z komponentów bezpieczeństwa poszczególnych państw arktycznych¹⁴.

¹⁴ George Soroka (2022: 212) zauważa, że Rosja miała osobną strategię dla Arktyki, podczas gdy arktyczna strategia USA była elementem ich szerszej strategii obronnej.

Bibliografia

- Akt podstawowy o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie między NATO i Federacją Rosyjską* (1997), „Biuletyn Informacyjny Biblioteki Sejmowej”, t. 4, nr 1, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/nato/z4s5.html> (dostęp: 24.04.2022)
- Anderson, D.H. (2009), *The Status Under International Law of the Maritime Areas Around Svalbard*, „Ocean Development & International Law”, t. 40 nr 4: 373–384.
- Andreassen, R.N., Rypeng, L. i Skeie, T. (2022), *Russland får likevel sende varer til Barentsburg på Svalbard*, „NRK”, 6 lipca. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/russland-far-likevel-sende-varer-fra-norge-til-barentsburg-pa-svalbard-1.16029177> (dostęp: 27.01.2023).
- Anglesey, A. (2022), *Russian Forces Appear to Move Military Equipment to Finland Border in Video*, „Newsweek”, 12 .04., <https://www.newsweek.com/russian-forces-appear-move-military-equipment-finland-border-video-1697319> (dostęp 8.03.2023)
- Arctic Circle Assembly (2022), *NATO and the Arctic*, https://www.youtube.com/watch?v=6n-6GEuO0_dM&ab_channel=ArcticCircle (dostęp: 27.12.2022).
- „Associated Press” (2016), *Russia's Vladimir Putin again reshuffles his inner circle*, 23 września, <https://apnews.com/article/40e702426c3147fc9abbfbdcd1bdcd2> (dostęp: 02.01.2023).
- Åtland, K. (2008), *Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic*, „Cooperation and Conflict” 2008, Vol. 43, No. 3, s. 289–311.
- Baker, M. (2022), *How the US Military is Preparing for an Arctic Future With Eyes on Russia*, „The New York Times”, 27.03., <https://www.nytimes.com/2022/03/27/us/army-alaska-arctic-russia.html> (dostęp: 02.01.2023).
- Bugajski, D.R. (2013), *Dzierżawa terytorium na przykładzie praktyki rosyjskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, t. 47 nr 1: 55–83.
- Bye, H. (2022a), *Joint Declaration from Arctic States: Pausing Arctic Council Meetings*, „High North News”, 4.03., <https://www.highnorthnews.com/en/joint-declaration-arctic-states-pausing-arctic-council-meetings> (dostęp: 24.06.2022).
- Bye, H. (2022b), *Ukraine Conflict: Maritime Areas in the High North Vulnerable if Situation Escalates*, „High North News”, 24 .02., <https://www.highnorthnews.com/en/ukraine-conflict-maritime-areas-high-north-vulnerable-if-situation-escalates> (dostęp 08.03.2023).
- Bye, H. (2022c), *Russian Troop Relocation Indicates Little Interest in Expanding the Conflict to the High North*, „High North News”, 2.03., <https://www.highnorthnews.com/en/russian-troop-relocation-indicates-little-interest-expanding-conflict-high-north> (dostęp 08.03.2023).
- Bye, H. (2022d), *Chief of Defence to HNN: Russian Military Activity is Unusually Low in the High North*, „High North News”, 28 sierpnia, <https://www.highnorthnews.com/en/chief-defence-hnn-russian-military-activity-unusually-low-high-north> (dostęp 08.03.2023).
- Closson, S. (2018), *Good Fences Make Good Neighbors: Russia and Norway's Svalbard*, Kennan Institute (Kennan Cable 37).
- Damski, P.P. (2022), *Arktyka w przestrzeni informacyjnej państw arktycznych w dobie wojny rosyjsko-ukraińskiej (24 .02.–8.06. 2022 r.)*, „Sprawy Międzynarodowe”, t. 76 nr 2: 125–144.
- Devonshire-Ellis, C. (2021), *Alaska Must Be Returned To Russia – Political Scientist*, Russia Briefing, 23.12., <https://www.russia-briefing.com/news/alaska-must-be-returned-to-russia-political-scientist.html/> (dostęp 10.03.2023)
- Devyatkin, P. (2018), *Russia's Arctic Strategy: Military and Security (Part II)*, 28 .02., The Arctic Institute, <https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-military-and-security-part-two/> (dostęp: 30.04.2020).

- Dunning, W.A. (1912), *Paying for Alaska*, „Political Science Quarterly”, t. 27, nr 3: 385-398.
- Edvardsen, A. (2022a), *Nordic Defense Cooperation: New Cap of the North Agreement*, „High North News”, 23 listopada, <https://www.highnorthnews.com/en/nordic-defense-cooperation-new-cap-north-agreement> (dostęp: 19.12.2022).
- Edvardsen, A. (2022b), *Nordic Defense Ministers: Will Increase Future Military Presence in the Nordic Countries*, „High North News”, 25.05., <https://www.highnorthnews.com/en/nordic-defense-ministers-will-increase-future-military-presence-nordic-countries> (dostęp: 19.12.2022).
- Эрозбек, Д. (2023), *Володин поручил изучить вопрос денонсации договора о передаче части Баренцева моря Норвегии*, „Коммерсантъ”, 24.01., <https://www.kommersant.ru/doc/5447114> (dostęp: 24.01.2023).
- Exner-Pirot, H., Murray R. (2017), *Regional Order: Negotiate Exceptionalism*, „Politik” 2017, t. 20, nr 3, s. 47-65.
- Exner-Pirot, H. (2020), *The Arctic in International Relations*, [w:] *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*, red. K. S. Coates i H. Crain, Palgrave MacMillan: 307-318.
- Федотова, М. (2022), *Медведев: для уничтожения экономики России ее враги будут идти до конца*, „Коммерсантъ”, 14.06., <https://www.kommersant.ru/doc/5410204> (dostęp: 24.06.2022).
- „France 24” (2022), *Finnish PM says trust in Russia lost for „generations” during Kyiv trip*, 26.05., <https://www.france24.com/en/live-news/20220526-finnish-pm-says-trust-in-russia-lost-for-generations-during-kyiv-trip> (dostęp: 10.01.2023).
- Golder, F.A. (1920), *The Purchase of Alaska*, „The American Historical Review”, t. 25, nr 3: 411-425.
- Gontmakher, E. (2022), *Russia’s Arctic economy is heading for decline*, „Geopolitical Intelligence Services AG”, 21.10., <https://www.gisreportsonline.com/r/russia-arctic-economy/> (dostęp: 30.12.2022).
- Graczyk, P. i Koivurova, T. (2015), *The Arctic Council*, [w:] *Handbook of the Politics of the Arctic*, red. L. C. Jensen i G. Hønneland, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing: 298-327.
- Grala, H (2022), *„Rosja powstaje z kolan” – uwagi o polityce historycznej kremlowskiej elity*, „Przegląd Historyczny”, 2022, t. 113, z. 3: 545-582.
- Grinev, A.V. (2015), *Russia’s Emperors and Russian America (for the Four Hundredth Anniversary of the Romanov Dynasty)*, „Russian Studies in History”, t. 54, nr 1: 5-35.
- Grinëv, A.V. (2018), *Russian colonization of Alaska: Preconditions, discovery, and initial development, 1741-1799*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Grydehøj, A. (2020), *Svalbard: International Relations in an Exceptionally International Territory*, [w:] *The Palgrave handbook of Arctic policy and politics*, red. K. Coates i C. Holroyd, Cham: Palgrave Macmillan: 267-282.
- Harris, B. (2022), *White House Arctic strategy calls for enhanced military presence*, „Defense News”, 7.10., <https://www.defensenews.com/pentagon/2022/10/07/white-house-arctic-strategy-calls-for-enhanced-military-presence/> (dostęp: 02.01.2023).
- Henley, J. (2022), *Finland and Sweden confirm intention to join NATO*, „The Guardian”, 15.05., <https://www.theguardian.com/world/2022/may/15/finland-formally-confirms-intention-to-join-nato-russia> (dostęp: 24.06.2022).
- Herpen, M. W. V. (2016), *Putin’s Propaganda Machine: Soft Power and Russian Foreign Policy*, New York-London: Rowman & Littlefield.
- Hoogensen Gjørsv, G. i Hodgson, K.K. (2019), *„Arctic Exceptionalism” or „comprehensive security”? Understanding security in the Arctic*, „The Arctic Yearbook”: 1-13.
- Humpert, M. (2023), *Russia Amends Arctic Policy Prioritizing ‘National Interest’ and Removing Cooperation Within Arctic Council*, „High North News”, 23.02., <https://www.highnorthnews.com/en/russia-amends-arctic-policy-prioritizing-national-interest-and-removing-cooperation-within-arctic> (dostęp: 11.03.2023).

- Hyatt, J. (2022), *How Russia's Wealthiest Oligarch Is Expanding His Financial Empire Free From Sanctions*, „Forbes” 02.05., <https://www.forbes.com/sites/johnhyatt/2022/05/05/how-russias-wealthiest-oligarch-is-expanding-his-financial-empire-free-from-sanctions/?sh=2896a9d47613> (dostęp 08.03.2022)
- Jensen, Ø. (2020), *The Svalbard Treaty and Norwegian Sovereignty*, „Arctic Review on Law and Politics”, t. 11, s. 82–107.
- Jensen, R.J. (1975), *The Alaska purchase and Russian-American relations*, Seattle: University of Washington Press.
- Jonassen, T. (2022a), *Joint Nordic support for Finland and Sweden in NATO*, „High North News”, 18.05., <https://www.highnorthnews.com/en/joint-nordic-support-finland-and-sweden-nato> (dostęp: 26.06.2022).
- Jonassen, T. (2022b), *The Arctic Council: The Arctic 7 Resume Limited Work Without Russia*, „High North News”, 8.06., <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-council-arctic-7-resume-limited-work-without-russia> (dostęp: 24.06.2022).
- Kapoor, N. (2021), *Russia and the Future of Arctic* (ORF Occasional Paper 336).
- Käpylä, J.; Mikkola H. ([2015]), *On Arctic Exceptionalism. Critical Reflections in the Light of the Arctic Sunrise Case and Crisis in Ukraine*. FIIA Working Papers 85.
- Karolak-Michalska, M. (2017), *Ruchy etnopolityczne mniejszości rosyjskiej w państwach byłego ZSRR po aneksji Krymu do Rosji*, „Cywilizacja i Polityka”, t. 15, nr 15: 264-277.
- Knutsen, J.N. (1999) *Norway in the First World War*, „Folia Scandinavica Posnaniensia”, t. 5: 43–58.
- Lackenbauer, P.W. i Dean, R. (2020), *Arctic Exceptionalisms*, [w:] *The Arctic World Order*, red.K. Spohr, D.S. Hamilton i Moyer, Jason, C. Washington D.C.: Johns Hopkins University: 327–356.
- Lain, B.D. (1976), *The Decline of Russian America's Colonial Society*, „The Western Historical Quarterly”, t. 7, nr 2: 143–153.
- Langton, J. (2022), *Meet Russia's siloviki — Putin's inner circle*, „The National”, 15.03., <https://www.thenationalnews.com/world/europe/2022/03/15/meet-russias-siloviki-putins-inner-circle/> (dostęp: 02.01.2023).
- Legucka, A. (2020), *Polityka Rosji wobec Arktyki*, „Biuletyn PISM”, nr 136 (2068), 26.06., https://www.pism.pl/publikacje/Polityka_Rosji_wobec_Arkytyki (dostęp: 24.07.2020).
- Legucka, A. i Szczudlik, J. (2023), *Dezinformacja i propaganda Rosji oraz Chin w kontekście wojny na Ukrainie*, „Strategic File”, nr 2 (123), <https://www.pism.pl/publikacje/dezinformacja-i-propaganda-rosji-oraz-chin-w-kontekscie-wojny-na-ukrainie>.
- Lov om Svalbard [Svalbardloven]* (1925), Lovdata, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1925-07-17-11> (dostęp: 19.01. 2023).
- Miller, H. (1943), *Russian opinion on the cession of Alaska*, „American Historical Review”, t. 48, z. 3: 521-531.
- Nichols, I.C. (1967), *The Russian Ukase and the Monroe Doctrine: A Re-Evaluation*, „Pacific Historical Review”, t. 36, nr 1: 13–26.
- Nilsen, T. (2017), *Kommersant: Russia lists Norway's Svalbard policy as potential risk of war*, „The Barents Observer”, 4 .10., <https://thebarentsobserver.com/en/security/2017/10/kommersant-russia-lists-norways-svalbard-policy-potential-risk-war> (dostęp: 02.01.2023).
- Nilsen, T. (2022), *Full speed ahead in rearmament of the Kola Peninsula, Shoigu told military commanders*, „The Barents Observer”, 21 .04., <https://thebarentsobserver.com/en/security/2022/04/full-speed-ahead-rearmament-kola-peninsula-shoigu-told-military-commanders> (dostęp: 24.06.2022).
- Numminen, L. ([2011]), *A History and Functioning of the Spitsbergen Treaty*, [w:] *The Spitsbergen Treaty: Multilateral Governance in the Arctic*, red. D. Wallis i S. Arnold, [Helsinki] (Arctic Papers, 1).

- Office of the Prime Minister (2022), *Norway strongly condemns Russian attacks*, „Government.no”, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-strongly-condemns-russian-attacks/id2902211/> (dostęp: 02.01.2023).
- Østhagen, A. (2018), *Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone*, „Arctic Review on Law and Politics”, t. 9, s. 100–123.
- Østhagen, A., Jørgensen; A.-K. i Moe, A. (2020), *The Svalbard Fisheries Protection Zone: How Russia and Norway Manage an Arctic Dispute*, „Arctic and North”, nr 40: 150–168.
- Oświadczenie rządowe w sprawie przystąpienia Polski do traktatu dotyczącego Spitsbergenu, podpisanego w Paryżu dnia 9.02.1920 r. (1931), <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/traktat-dotyczacy-spitsbergu-paryz-1920-02-09-16777854> (dostęp: 19.01.2023).
- Павленко, О. (2022), *МИД России вызвал временную поверенную в делах Норвегии из-за ситуации с сухопутными поставками на Шпицберген*, „Коммерсантъ”, 29.06., <https://www.kommersant.ru/doc/5435927> (dostęp: 19.01.2023).
- Pedersen, T. (2009), *Denmark's Policies Toward the Svalbard Area*, „Ocean Development & International Law”, t. 40, nr 4: 319–332.
- Petrov, A.I. (2015), *The Activity of the Russian-American Company on the Eve of the Sale of Alaska to the United States (1858–67)*, „Russian Studies in History”, t. 54, nr 1: 61–90.
- Pew Research Center (2014), *Adults in Alaska: Religious Composition of Adults in Alaska* [w:] *Religious Landscape Study*. (Religion & Public Life), <https://www.pewresearch.org/religion/religious-landscape-study/state/alaska/> (dostęp 30.01.2023)
- „Polska Agencja Prasowa” (2022), *Rosyjska Duma zagroziła USA. Łupem ma być Alaska*, 6 lipca, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1282730%2Crosyjska-duma-zagrozi-la-usa-lupem-ma-byc-alaska.html> (dostęp: 02.01.2023).
- „Reuters Media” (2022a), *Arctic Council in upheaval over Russia as climate change transforms region*, 3.03., <https://www.reuters.com/world/arctic-council-countries-halt-meetings-over-russias-invasion-ukraine-2022-03-03/> (dostęp: 24.06.2022).
- „Reuters Media” (2022b), *Norway to send weapons to Ukraine, in change of policy*, 28.02., <https://www.reuters.com/markets/europe/norway-send-weapons-ukraine-change-policy-2022-02-28/> (dostęp: 02.01.2023).
- “РИА Новости” (2022), *Захарова завершила дискуссию с журналистом CNN по Украине шуткой про Аляску*, 15.06., <https://ria.ru/20220615/alyaska-1795496382.html> (dostęp 06.03.2023).
- Riviere, N. de (2022), *Russia is isolated, more than ever, and its lies fool no one*, Permanent Mission of France to the United Nations in New York, <https://onu.delegfrance.org/russia-is-isolated-more-than-ever-and-its-lies-fool-no-one> (dostęp: 10.01.2023).
- Rosen, K. R. (2022), *A Battle for the Arctic Is Underway. And the U.S. Is Already Behind*, „Politico”, 12.12., <https://www.politico.com/news/magazine/2022/12/17/climate-change-arctic-00071169> (dostęp: 11.03.2023)
- Rosen, Y. (2022), *Arctic leaders gathered in Anchorage ponder a path forward without Russia*, „Arctic Today”, 14.04., <https://www.arctictoday.com/arctic-leaders-gathered-in-anchorage-ponder-a-path-forward-without-russia/> (dostęp: 24.06.2022).
- Roth A. (2022), *Putin compares himself to Peter the Great in quest to take back Russian lands*, „The Guardian” 10.06., <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/10/putin-compares-himself-to-peter-the-great-in-quest-to-take-back-russian-lands> (dostęp 06.03.2023)
- Rozmus, D. (2017), *Traktat svalbardzki – wykorzystane szanse?*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr 17: 269–287.

- Rupar, T. (2014), *Putin indicates he is not planning on taking over Alaska*, „Washington Post”, 17 .04., <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/04/17/putin-says-hes-not-planning-on-taking-over-alaska/> (dostęp: 11.03.2023)
- Sarotte, M. E. (2010), *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, „Diplomatic History”, t. 34, nr 1: 119-140.
- Schaller, B. (2019), *The Forgotten Spirit of Gorbachev*, „Arctic Yearbook” 2019, s. 1–2
- Service, R. (2019), *Kremlin Winter: Russia and the Second Comming of Vladimir Putin*, London: Pan McMillan (Kindle e-book)
- Seward, W.H. (1867), *Doc. 338, to Eduard A. Stoeckl*, [w:] *Papers Relating to the Foreign Affairs, Accompanying the Annual Message of the President to the Second Session of the Fortieth Congress, 1867*. Washington: United States Government Printing Office.
- Smith-Peter, S. (2015), *Russian Colonization in North America*, „Russian Studies in History”, t. 54, nr 1: 1–4.
- Soroka, G. (2022), *A Reluctant Arctic Power No More? The United States’ Evolving Engagement with the High North*, [w:] *Arctic Fever: Political, Economic & Environmental Aspects*, red. A. Likhacheva, Singapore: Springer Nature: 193–240.
- Squires, N. (2022), *Tolstoy’s great-great-grandson boasts of his ancestor „slaughtering” British troops in Crimea*, „The Telegraph”, 4.05., <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2022/05/04/tolstoys-great-great-grandson-boasts-ancestor-slaughtering-troops/> (dostęp: 02.01.2023).
- Staalesen, A. (2022), *Top Russian legislators question Norwegian sovereignty over Svalbard*, „The Barents Observer”, 29.06., <https://thebarentsobserver.com/en/life-and-public/2022/06/top-russian-legislators-question-norwegian-sovereignty-over-svalbard> (dostęp: 19.12. 2022).
- Staalesen, A. (2023), *Waging energy war, Gazprom saw production slump 20 percent*, „The Barents Observer”, 2 .01., <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2023/01/raging-energy-war-gazprom-saw-production-slump-20-percent> (dostęp: 25.01.2023).
- Stanovaya, T. (2020), *The Putin Regime Cracks*, „Carnegie Endowment for International Peace”, 7.05., <https://carnegieendowment.org/2020/05/07/putin-regime-cracks-pub-81726?fbclid=IwAR3zjbue-BzEfVGIzOt2mfZDPxdQRDhotFpodsHMxWLSjNBa6ABiIC7iJK8> (dostęp 08.03.2023).
- Stoeckl, E.A. (1867), *Doc. 340, to William H. Seward* [w:] *Papers Relating to the Foreign Affairs, Accompanying the Annual Message of the President to the Second Session of the Fortieth Congress, 1867*. Washington: United States Government Printing Office.
- „swissinfo.ch” (2022), *Russian oligarch’s holiday home blocked in Switzerland*, 13.05., <https://www.swissinfo.ch/eng/multimedia/russian-oligarch-s-holiday-home-blocked-in-switzerland/47584946> (dostęp: 02.01.2023).
- „TASS” (2017), *Arctic has no potential for any conflict, says Lavrov*, 11.05.2017, <https://tass.com/politics/945543> (dostęp 13.12.2022)
- „TASS” (2019), *Investments in Russian economy in Arctic to exceed \$86 bln until 2025*, 29.03., <https://tass.com/economy/1051080> (dostęp: 25.01.2023).
- „TASS” (2022a), *Medvedev says enemies of Russia will go all the way to ruin its economy*, 14.06., <https://tass.com/economy/1464731> (dostęp: 27.01. 2023).
- „TASS” (2022b), *Russian ambassador to US warns Arctic Council against making decisions without Moscow*, 9.06., <https://tass.com/politics/1462561> (dostęp: 24.06.2022).
- „TASS” (2022c), *Russian senator slams Norway’s blockage of Russian goods to Spitsbergen*, 29.06., <https://tass.com/politics/1473169> (dostęp: 27.01. 2023).
- Taylor, B. (2018), *The Code of Putinism*, New York: Oxford University Press.

- The Demographic Statistical Atlas of the United States* (2018a), *Ancestry in Alaska*, 4 września, <https://statisticalatlas.com/state/Alaska/Ancestry> (dostęp: 29.01.2023).
- The Demographic Statistical Atlas of the United States* (2018b) *Languages in Alaska*, 4 września, <https://statisticalatlas.com/state/Alaska/Languages> (dostęp: 29.01.2023).
- The Demographic Statistical Atlas of the United States* (2018c), *National Origin in Alaska*, 4 września, <https://statisticalatlas.com/state/Alaska/National-Origin> (dostęp: 29.01.2023).
- „The Moscow Times” (2022), *Russian House Speaker Threatens to „Take Back” Alaska*, 7 lipca, <https://www.themoscowtimes.com/2022/07/07/russian-house-speaker-threatens-to-take-back-alaska-a78230> (dostęp: 19.12.2022).
- Tiller, R. i Nyman, E. (2015), *Having the cake and eating it too: To manage or own the Svalbard Fisheries Protection Zone*, „Marine Policy”, t. 60: 141–148.
- Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen* (1920), World Legal Information Institut: League of Nations Treaty Series, LNTSer 40; 2 LNTS 7, <http://www.worldlii.org/int/other/treaties/LNTSer/1920/40.html> (dostęp: 27.01.2023).
- Treaty with Russia* (1867), Library of Congress, *A Century of Lawmaking for a New Nation: U.S. Congressional Documents and Debates, 1774–1875*, 30.03., <https://memory.loc.gov/cgibin/ampage?collId=llsl&fileName=015/llsl015.db&recNum=572> (dostęp 2.01.2023).
- UN News (2022), *BREAKING. The UN General Assembly adopted a resolution that condemns Russia’s “illegal so-called referendums”...*, „Twitter”, 12.10., https://twitter.com/UN_News_Centre/status/1580290964165341185?s=20&t=fmqtwn6KfVuAihghSQ5duQ (dostęp: 10.01.2023).
- Veniaminov, I., Nichols, R. i Croskey, R. (1972), *The Condition of the Orthodox Church in Russian America*, „The Pacific Northwest Quarterly”, t. 63, nr 2: 41–54.
- Vinkovetsky, I. (2014), *Russian America: An overseas colony of a continental empire, 1804–1867*, Oxford: Oxford University Press.
- Wheeler, M.E. (1971), *Empires in conflict and cooperation: The „Bostonians” and the Russian-American Company*, „Pacific Historical Review”, t. 40, nr 4: 419–441.
- Woodrow Wilson Center (2022), *Nordic Security Perspectives in the Arctic*, <https://www.youtube.com/watch?v=O5pYOSrd370&t=2468s> (dostęp: 24.06.2022).
- Zaremba, J. (2022), *Moskwa oskarża Norwegię o blokadę dostępu do Svalbardu. Zapowiada „odwet”*, „Wirtualna Polska”, 29.06., <https://wiadomosci.wp.pl/moskwa-oskarza-norwegie-o-blokade-dostepu-do-svalbardu-zapowiada-odwet-6785052804639296a> (dostęp: 02.01.2023).
- Ziegler, C. (2006), *The Russian Diaspora in Central Asia: Russian Compatriots and Moscow’s Foreign Policy*, „Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization”, t. 14, nr 1: 103–126.
- Znamenski, A.A. (2009), *History with an Attitude: Alaska in Modern Russian Patriotic Rhetoric*, „Jahrbücher für Geschichte Osteuropas”, t. 57, nr 3: 346–373.

Dr Przemysław Piotr Damski, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki (ppdamski@gmail.com)

Słowa kluczowe: Arktyka, Rosja, Stany Zjednoczone, Norwegia, zakup Alaski, traktat svalbardzki, dezinformacja, prawo międzynarodowe, szkoła angielska SM

Keywords: Arctic, Russia, United States, Norway, Alaska purchase, Svalbard Treaty, disinformation, international law, English School of IR

ABSTRACT

This article examines the rise of Russian public claim to Alaska in the US, challenging Norwegian sovereignty over Svalbard. Both cases are analyzed in light of the theoretical framework of the English school of international relations, which presupposes that the international community is governed by treaty provisions and norms of conduct, as well as principles and values shared by its members.

For this reason, the main part of the article focuses on the analysis of the treaty provisions and their implementation. Based on this, it was concluded that the rhetoric towards Alaska and Svalbard adopted by the Russian government represents Russia's departure from the norms and principles constituting the Arctic regime (the so-called exceptionalism) and the implementation in the High North of foreign policy tools which, although typical for the Kremlin in other parts of the world, have not yet been applied in the Arctic.

Then, in accordance with the theoretical presumptions of the English school of international relations, it was verified whether the Russian policy in the Arctic in these cases violated the principles underlying the particularity of the region established within the framework of the Arctic international society.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Karol Janoś, Agata Kałabunowska,
Jadwiga Kiwerska, Tomasz Morozowski (red.)

Interesy – wartości – kompromisy. Polityka zagraniczna Niemiec w erze Angeli Merkel

Seria: Studium Niemcoznawcze nr 99

ISBN 978-83-66412-39-2

Poznań 2022, 445 ss.

Głównym celem opublikowanej monografii jest dokonanie oceny działań kanclerz Angeli Merkel na polu niemieckiej polityki zagranicznej. Analizując różne pola i kierunki zewnętrznej aktywności Niemiec w latach 2005-2021, starano się rozstrzygnąć, czy i jak zmieniła się w tym czasie ich rola zarówno w Europie, jak i w wymiarze globalnym.

Zastanawiano się, jaki był w tym udział kanclerz Merkel, mającej szerokie kompetencje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki zagranicznej. Czy skala i charakter zaangażowania Niemiec na arenie międzynarodowej odpowiadały potencjałowi państwa niemieckiego oraz czy były one adekwatne do oczekiwań i potrzeb społeczności międzynarodowej? W jakim stopniu czynnikiem wpływającym na niemiecką politykę zagraniczną było przywiązanie do wartości, a w jakim stopniu – żywotne interesy Niemiec? Na te i inne pytanie czytelnik znajdzie interesujące odpowiedzi podczas lektury prezentowanej książki.

STANISŁAW KOSMYNKA
Łódź
ORCID: 0000-0003-4131-4762

Terroryzm dżihadystyczny we Włoszech

Skala problemu i odpowiedź państwa

Wprowadzenie

Terroryzm islamistyczny od lat pozostaje kreatorem zagrożeń dla bezpieczeństwa w wielu częściach świata, w tym także dla znacznej liczby państw europejskich. Skala tego problemu i jego zasięg różnią się od siebie i zmieniają na przestrzeni czasu, niemniej nie przestaje on być aktualny. W ciągu ostatnich kilkunastu lat państwa Europy Zachodniej i Południowej powzięły szereg inicjatyw i wprowadziły wiele rozwiązań w ramach walki z terroryzmem. Obejmują one dwutorowe kierunki poczynań: są to operacje nakierowane na grupy czy jednostki uwikłane w ruch globalnego dżihadu, a także wielosegmentowe projekty prewencyjne, służące zapobieganiu ryzyku radykalizacji, a jak wiadomo proces ten często poprzedza stosowanie przemocy. Kroki podejmowane w tym zakresie przez państwa Starego Kontynentu są pod wieloma względami zbieżne i spójne, pod innymi z kolei wykazują różnice wynikające ze specyfiki doświadczeń, poziomu ryzyka ataków terrorystycznych oraz stopnia integracji społeczeństw wielokulturowych. Warto przyjrzeć się pod tym kątem sytuacji Włoch – państwa odgrywającego ważną rolę m.in. ze względu na jego strategiczne położenie dla ruchów migracyjnych do Europy, udział w międzynarodowych działaniach stabilizacyjnych, wymierzonych zarazem w międzynarodowy terroryzm, jak również z perspektywy doświadczeń w budowaniu i funkcjonowaniu wielokulturowości, tak wyraźnie widocznej w pejzażu społecznym i kulturowym licznych miejscowości Półwyspu Apenińskiego.

Zamierzeniem artykułu jest ukazanie kształtu oraz skali wyzwań, wynikających z obecności symptomów ekstremizmu dżihadystycznego na terenie

Włoch oraz nakreślenie głównych obszarów działań antyterrorystycznych, realizowanych przez władze tego państwa w odpowiedzi na ten typ zagrożeń dla bezpieczeństwa. W niniejszej analizie zostały zastosowane metody łączące różne perspektywy badawcze. Wśród nich należy wskazać metodę historyczną zarysowania mechanizmów przyczynowo-skutkowych w kontekście rozwoju radykalnych postaw integrystycznych we Włoszech oraz systemową, umożliwiającą przedstawienie omawianej problematyki jako powiązanego zespołu elementów, w ramach którego uwaga skupia się zarówno na ich częściach składowych, jak i wzajemnych korelacjach. Dotyczy to odniesienia swoistego ruchu społecznego, za który może być uważany dżihadyzm do specyfiki i skali krystalizacji jego sieci we Włoszech. W odpowiedzi na symptomy wyzwań płynących z ruchu globalnego dżihadu na terenie tego państwa, jego władze koncentrowały się w minionych latach na implementowaniu przede wszystkim instrumentów reaktywnych, których główną osią stało się penalizowanie ekstremizmu i ściganie osób zaangażowanych w tego typu działalność. Dopiero od niedawna zaczęto wzbogacać te narzędzia o programy *stricte* prewencyjne. Stwierdzenie to stanowi główne założenie niniejszego artykułu.

Dżihadyzm jest tu rozumiany – jak wspomniano wyżej – jako ruch społeczny o zasięgu międzynarodowym, łączący ideologię o charakterze radykalnie salafickim i wywrotowym z praktyką działań terrorystycznych, spajany siecią powiązań o charakterze bezpośrednim i wirtualnym. Zagadnienie to jest ujmowane w taki sposób w licznych pracach badaczy zagranicznych i polskich (Hegghammer 2009: 248; Machnikowski 2009: 301-312; Sageman 2008: 29-31; Wejkszner 2010: 14). Warto zwrócić w tej kwestii uwagę na koncepcję Marca Sagemana, który postrzega dżihadyzm jako ruch złożony z wielu nieformalnych sieci, obejmujących kontakty w grupach znajomych i przyjaciół (*bunch of guys*), w których następuje swoista socjalizacja do przyśwajania postaw afirmujących ekstremizm (Sageman 2008: 29-31). Od lat proces ten dokonuje się równolegle za pośrednictwem kontaktów bezpośrednich i w cyberprzestrzeni.

Zagadnienia dotyczące aktywności komórek islamistycznych we Włoszech, kwestii związanych z mechanizmami radykalizacji muzułmanów żyjących w tym państwie oraz reakcji władz na zagrożenia terrorystyczne są poddawane analizie przede wszystkim przez włoskich badaczy. Wymienić tu należy m.in.: Lorenzo Vidino, Francesco Marone, Adelaide Martelli, Marię Stellę Bonomi, Michele Groppiego, Marco Olimpjo. W polskich opracowaniach naukowych brak jest kompleksowego ujęcia tej problematyki.

Obraz zagrożeń dżihadystycznych we Włoszech

Włochy, jak do tej pory, nie doświadczyły poważnych ataków ze strony ekstremizmu dżihadystycznego, jednak również na ich terytorium zaznaczyły obecność komórki tego nurtu. Od końca XX w. na terenie południowej i zachodniej Europy grupy afiliujące się do sieci Al-Kaidy, a później także tzw. Państwa Islamskiego, stworzyły formę niestałych powiązań, odbiegających od struktury organizacyjnej w tradycyjnym rozumieniu, prowadząc działalność propagandową i werbunkową wśród lokalnych wspólnot muzułmańskich, wspierając nurty integrystyczne (Vidino 2006). Przez długi czas Al-Kaida była – co ważne, także w warstwie symbolicznej – organizacją najmocniej identyfikowaną z ekstremizmem salafickim. Decentralizacja ruchu światowego dżihadu spowodowała powstanie i funkcjonowanie struktury sieciowej, łączącej komórki terrorystyczne i działania jednostkowe realizowane w różnych częściach świata pod hasłami „świętej wojny z niewiernymi i apostatami”. Powstanie tzw. Państwa Islamskiego oraz opanowanie znacznych obszarów Syrii i Iraku przez samozwańczy kalifat wykreowały nowego protagonistę tego ruchu – organizację, która w przeciwieństwie do Al-Kaidy postulowała budowę organizmu państwowego, a zatem kontrolę terytorialną nad zdobytym obszarem. Jego sukcesy ożywiły idee dżihadyzmu i okazały się inspiracją dla radykałów angażujących się w działalność wywrotową i terrorystyczną w wielu częściach świata, m.in. w Europie i Afryce.

Na Półwyspie Apenińskim, zwłaszcza w północnej jego części, w drugiej połowie lat 90. XX i na początku XXI w. powstawały komórki takich organizacji, jak: algierska Muzułmańska Grupa Zbrojna (*GIA*), Salafickie Ugrupowanie Kaznodziejstwa i Walki (*GSPC*), Ansar al-Islam, Al-Kaida. Dodajmy, że Islamski Instytut Kulturalny (*ICI*) w Mediolanie w latach 90. XX w. wspierał muzułmanów walczących w konflikcie w Bośni. Ważną rolę w tym zakresie odegrał kierujący nim imam Anwar Shabaan, który poniósł śmierć w trakcie konfrontacji z policją w Chorwacji w 1995 r. W kolejnych latach *ICI* zakładał meczety nie tylko na terenie Lombardii, lecz również Piemontu, Emilii Romanii oraz Toskanii. W latach 90. XX w. ważnym ośrodkiem rekrutacyjnym było miasto Cremona, w której działała siatka dżihadystyczna kierowana przez Ahmeda al-Bouhaliego, związana z Marokańską Islamską Grupą Walczącą (*GICM*). Istniejące na terenie Włoch grupy odzwierciedlały znamienne dla tego okresu strukturę sieciową komórek terrorystycznych, charakteryzującą się zdecentralizowanymi powiązaniem międzynarodowymi i dywersyfikacją aktywności: logistycznej, prozelickiej i propagandowej. Oprócz wspomnianych

wyżej przykładów, ilustrujących ten proces, warto przywołać kolejne. Siatka działająca w Bolonii w latach 90. XX w. była zaangażowana w konflikt na Bałkanach. Mieszkający we Włoszech Marokańczyk Muhammad Rafik został aresztowany w 2003 r. w związku z przeprowadzonym wiosną tamtego roku zamachem w Casablance. W Neapolu w latach 90. XX w. powstała komórka algierskich ekstremistów, kierowana przez Dżamala Louniciego, która była powiązana z GSPC. Złożone głównie z osób pochodzących z Maghrebu siatki funkcjonowały w Genui, Rzymie i w wielu miastach regionu Veneto (Vidino 2008: 16-21).

Na przełomie wieków i później Włochy stawały się więc obszarem działań logistycznych ruchu globalnego dżihadu – gromadzono tutaj środki i zasoby potrzebne do prowadzenia operacji w innych zakątkach świata. Warto wspomnieć, że przebywali tam również terroryści zamieszani w przygotowanie zamachu w Madrycie w 2004 r. W latach 2001–2017 co najmniej w 108 meczetach miała miejsce indoktrynacja ideami radykalnie salafickimi, w jedenastu zaś bezpośrednio wzywano do stosowania przemocy w imię religii (Groppi 2017: 20-28). Warto przypomnieć, że zwerbowani we Włoszech dżihadysty uczestniczyli w atakach na siły amerykańskie w Iraku i obiekty należące do ONZ w Bagdadzie latem i jesienią 2003 r.: m.in. Algierczyk Fahdal Nassim, Tunezyjczyk Lotfi Rihani, Marokańczyk Kamal Morchidi. Symptomy aktywności komórek terrorystycznych były widoczne wówczas szczególnie na terenie Lombardii, Emilii Romanii i w Veneto, choć nie tylko tam. Komórki afiliujące się do sieci Al-Kaidy rozbito w Apulii i na Sardynii. Jednak to właśnie Lombardia i jej stolica Mediolan zyskały miano regionu najmocniej doświadczonego przez aktywność siatek dżihadystycznych we Włoszech, co uwidoczniło się już w dekadach lat 80. i 90. XX w. oraz później, w okresie formowania tzw. Państwa Islamskiego.

Jego powstanie przyczyniło się również w Europie i Afryce (Maghreb, Sahel) do aktywizacji dżihadyzmu (de la Corte Ibañez 2018: 36-51). Nasiliły się wówczas, realizowane zarówno *on line*, jak i *off line*, oddziaływania propagandowe, służące wsparciu idei kalifatu, a także werbunkowe, mające na celu pozyskanie ochotników walczących w jego szeregach. Należy przy tym dodać, że sympatycy tzw. Państwa Islamskiego byli aktywni nie tylko w dużych miastach, lecz również w mniejszych miejscowościach, gdzie społeczności wyznawców islamu nie były tak liczne. To także, obok poniżej sygnalizowanych wyznaczników, stanowi jedno z elementów określających profil muzułmańskich radykałów we Włoszech, odróżniający ich od dżihadystów w innych częściach Starego Kontynentu, którzy związani byli w przeważnie z dużymi ośrodkami miejskimi. Istotnym rysem, charakteryzującym wywodzących się z Półwyspu

Apenińskiego bojowników tzw. Państwa Islamskiego w Syrii, był spory odsetek konwertytów (aż 29%) oraz mocno zindywidualizowany proces radykalizacji, istotniejszy od wpływu czynników wewnątrzgrupowych, odgrywających w tamtym okresie tak ważną rolę w innych państwach (Marone 2016: 5).

Proces radykalizacji zachodził tutaj, podobnie zresztą jak i w innych państwach, pod wpływem kontaktów bezpośrednich oraz oddziaływania treści obecnych w internecie, afirmujących przemoc i wzywających do walki z „niewiernymi” (Vicente 2019: 109-119). Również analogicznie do innych obszarów Starego Kontynentu, na Półwyspie Apenińskim początkowo postawy integrystyczne były udziałem przede wszystkim osób urodzonych poza Europą, jednak wraz z biegiem czasu także we Włoszech uwidoczniły się symptomy fenomenu tzw. „rodzimego terroryzmu” (*homegrown terrorism*), choć od razu należy dodać, że jego skala nie dorównała wyzwaniom tego rodzaju w innych państwach europejskich.

Lorenzo Vidino i Francesco Marone podkreślają, że wyeliminowaniu dżihadystów pierwszej generacji – przełomu lat 90. XX i pierwszej dekady XXI w. – nie towarzyszyło tak efektywne oddziaływanie przesłania walki z „niewiernymi” w imię islamu na środowiska (post)imigracyjne, jak w innych częściach Europy (Vidino, Marone 2017: 3). Idee walczącego salafizmu przyswajali sobie co prawda sporadycznie młodzi muzułmanie wywodzący się ze środowisk imigracyjnych, ale ci urodzeni już we Włoszech w skali znacznie mniejszej – co trzeba podkreślić – aniżeli miało to miejsce w tamtym okresie w Niemczech, Francji, Belgii, Wielkiej Brytanii, państwach od dawna borykających się z poważnymi wyzwaniami dla bezpieczeństwa na tym tle. Praktykę tę egzemplifikuje profil bojowników tzw. Państwa Islamskiego, którzy wyruszyli z Włoch na obszary kontrolowane przez tę organizację. Jedynie niespełna 9% z nich urodziło się już na Półwyspie Apenińskim, pozostali odznaczeni pochodzeniem napływowym (Marone, Vidino 2019: 2).

Wspomniani eksperci tłumaczą tę różnicę przez pryzmat doświadczeń imigracyjnych – w przeciwieństwie do Francji czy Wielkiej Brytanii, znaczący napływ cudzoziemców wyznających islam miał miejsce pod koniec dekady lat 80. oraz – przede wszystkim – w latach 90. XX w. Tak więc dorastanie drugiego pokolenia imigrantów urodzonych już na Półwyspie Apenińskim staje się faktem dopiero od niedawna, od drugiej dekady XXI w. Stan ten ma niewątpliwie znaczenie w kwestii zasięgu procesu krystalizacji postaw niechętnych społeczeństwu przyjmującemu, wynikających często z kryzysu tożsamości, odczuwania niespójności między normami i wartościami o różnym pochodzeniu itp., tworzących nierzadko splot uwarunkowań sprzyjających pojawianiu się postaw antysystemowych i wyrotowych.

Podobną diagnozę formułują zresztą także inni uczeni i publicyści, według których czynnikami dużej wagi dla zrozumienia uwarunkowań niskich wskaźników radykalizacji społeczności muzułmańskich był relatywnie dobry poziom integracji wyznawców islamu żyjących na obszarze Włoch (Savio 2017). Problem separacji społecznej i kulturowej w sensie analizowanym przez kanadyjskiego psychologa Johna W. Berry'ego (1997: 5-34) przez długi czas nie osiągnął tam poważnych rozmiarów. Ważną rolę w tym procesie odegrał też sprzyjający integracji włoski system edukacji: mniej nastolatków niż np. w Wielkiej Brytanii czy Francji przerywało naukę, odrzucało istniejące normy i buntowało się przeciwko stylowi życia swych rodziców, które to emocje – jak wiadomo – niejednokrotnie bywały zagospodarowywane nie tylko przez dżihadizm, ale np. także przez subkultury.

Trudno precyzyjnie ustalić liczbę muzułmanów żyjących na obszarze Włoch. Szacunkowe dane sytuują tamtejszą zbiorowość wyznawców islamu w przedziale od 1,6 nawet do 2,6 mln. (Marone, Olimpio 2019: 26). Wywodzą się oni głównie z Maghrebu (Maroka), a także Egiptu, Albanii, Bangladeszu i Pakistanu. Jest to zatem zbiorowość niehomogeniczna. Tylko nieliczni przedstawiciele tych społeczności (w tym także konwertyci) ulegli procesowi radykalizacji, jednak w niektórych analizach zwraca się uwagę na czynniki ryzyka, mogące rzutować w nieodległej przyszłości na zwiększenie skali problemów na tym tle (Gaudino 2017–2018: 231). Można wśród nich wyróżnić m.in. katalizatory społeczne i ekonomiczne, sprawiające, że część imigrantów odczuwa dyskryminację i wykluczenie społeczne. Nie sposób także nie wspomnieć o widocznym we włoskim społeczeństwie wzroście postaw niechętnych przybyszom. Może to zachęcić szczególnie osoby młode do wsłuchania się w przekaz sięjący nienawiść i dychotomicznie objaśniający rzeczywistość. W niektórych dzielnicach włoskich miast, np. w Mediolanie (Via Padova), Rzymie (Tropignatarra), Turynie (Machera), zauważalne są symptomy procesu „gettoizacji” – na obszarach zamieszkałych głównie przez imigrantów odnotowuje się wyższe wskaźniki ubóstwa, bezrobocia i przypadków konfliktów z prawem. Dotyczy to przede wszystkim środowisk Marokańczyków i Albańczyków, zwłaszcza kobiet (Marteli 2021: 23). Tendencje te mogą stanowić powód do niepokoju dla władz lokalnych i centralnych, szczególnie, jeśli weźmie się pod uwagę minione doświadczenia np. miast francuskich. Zjawiska te pozwalają antycypować krystalizację przyszłych wyzwań i powinny skłonić władze do opracowania i podjęcia działań prewencyjnych na szerszą skalę.

Opierając się na danych włoskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, pochodzących z kwietnia 2018 r., można podać, że przynajmniej 125 wywodzących się z Włoch ochotników zagranicznych – tzw. *foreign fighters* – udało się

przede wszystkim do Syrii, incydentalnie również do Iraku i Libii, by uczestniczyć w formowaniu tzw. Państwa Islamskiego i walczyć w imię ustanowienia samowładczego kalifatu lub zaangażować się w szeregi innych skrajnych organizacji, takich jak Dżabhat an-Nusra. Blisko 24% z nich było wcześniej powiązanych z innymi komórkami dżihadystycznymi, również istniejącymi poza granicami Włoch. Prawie czterdziestu bojowników poniosło śmierć w trakcie działań zbrojnych (Vidino, Marone 2017: 4). W niektórych przypadkach akces ten bądź jego próba stawały się udziałem całych rodzin. Warto przypomnieć, że trudna do oszacowania liczba mieszkających na Półwyspie Apenińskim wyznawców islamu wyruszała i wcześniej, by wziąć udział w walkach w różnych konfliktach – szczególnie w latach 90. XX w. na terenie Bałkanów, o czym była mowa wcześniej, ale także, choć w mniejszym zakresie, po 2003 r. w Iraku.

Podobnie jak w innych państwach, radykalizacji doświadczają przede wszystkim mężczyźni w wieku 18–30 lat, choć zdarzały się przypadki akceptacji przekazu integrystycznego przez osoby młodsze. Wywodzą się oni z różnych obszarów świata islamu; wśród bojowników zwerbowanych do komórek terrorystycznych znajdowali się muzułmanie wywodzący się z regionu Maghrebu, Afryki Subsaharyjskiej, Bałkanów, a nawet Azji Południowej.

Mechanizmy socjalizacji ideami dżihadystycznymi, których efektem był akces do zbrojnych bojówek w strukturach tzw. Państwa Islamskiego, egzemplifikuje historia urodzonego na początku lat 90. XX w. w Maroku Anasa al-Abbubiego (Groppi 2017: 24). Wraz z rodziną wyemigrował do Włoch i dorastał w niewielkiej miejscowości niedaleko Brescii. Rodzina była nieźle zintegrowana z lokalną społecznością i nie przejawiała sympatii do postaw integrystycznych. Al-Abbubi wiodł życie podobne do innych nastolatków, słuchał muzyki, pragnął zostać raperem. Wskutek obcowania z treściami dżihadystycznymi w cyberprzestrzeni uległ procesowi radykalizacji i podjął aktywność w ruchu Sharia4Italy, usiłował też nawiązać kontakty z innymi ekstremistami. W czerwcu 2013 r. został aresztowany pod zarzutem przygotowywania aktów o charakterze terrorystycznym, jednak nie zdołano udowodnić mu złamania prawa, toteż odzyskał wolność. Wkrótce potem al-Abbubi udał się do Syrii, gdzie wstąpił w szeregi bojowników samowładczego kalifatu.

W lipcu 2015 r. rozbito komórkę terrorystyczną w Brescii, której członkowie – Tunezyjczyk Briki Lassaad i Pakistańczyk Muhammad Waqas – planowali przeprowadzenie ataku na bazę wojskową USA w Ghedi w Lombardii. Obydwaj mieli stabilne zatrudnienie, a ich profil znacznie odbiegał od stereotypowego wizerunku ekstremisty.

Te i inne historie potwierdzają wnioski hiszpańskich ekspertów zajmujących się problematyką radykalizacji, Fernando Reinaresa i Caroli Garcíi-Calvo.

Z ich badań wynika, że nawet osoby wywodzące się ze środowisk zintegrowanych, niedoświadczające w znacznym stopniu marginalizacji czy ekskluzji społecznej, mogą ulec światopoglądowi prowadzącemu do postaw ekstremistycznych (García-Calvo, Reinares, 2012: 4-5).

Wprawdzie Półwysep Apeniński nie stał się celem operacji terrorystycznych o szerokim zasięgu, to jednak włoska policja udaremniła kilka ataków o mniejszej skali, np. w Mediolanie, Agrigento oraz Modenie, planowanych przez ekstremistów zradykalizowanych m.in. pod wpływem styczności z materiałami zamieszczanymi przez organizacje dżihadystyczne w przestrzeni wirtualnej. Włochy wielokrotnie były wymieniane w ich materiałach propagandowych jako cel ataków, na co wpływ miał nie tylko udział tego państwa w koalicji antyterrorystycznej, ale kojarzenie go z Rzymem – symbolem Zachodu i religii chrześcijańskiej (Groppi 2017: 23-24). Warto w tym miejscu zaakcentować, że warstwa symboliczna odgrywa istotną rolę dla narracji prowadzonej przez dżihadyzm. Egzemplifikują ją hasła rewindykacyjne wobec Hiszpanii i jej muzułmańskiej przeszłości – np. koncept Al-Ándalus (de la Corte Ibañez, Blanco Navarro 2014: 109; Kosmynka 2015: 126-137) czy właśnie retroaktywność odniesień do pragnących zniszczyć islam „Rzymu” i „krzyżowców”. Dyskurs ten legitymizuje od lat afirmację stosowania przemocy i do niej wzywa. W 2009 r. w Mediolanie Muhammad Game zdetonował ładunek wybuchowy, wskutek czego rany odniósł sam zamachowiec oraz jeden ze strażników. Plan zamachu samobójczego się jednak nie powiódł, terrorysta został aresztowany i skazany na 14 lat pozbawienia wolności. Inne planowane akty terroru nie zostały zrealizowane, choć ich przygotowanie obrazowało, że Półwysep Apeniński w planach architektów „świętej wojny” także stał się celem operacji przeciwko Zachodowi. Warto w tym kontekście wspomnieć tego rodzaju planowane i udaremnione zamierzenia:

- atak bronią chemiczną na ambasadę USA w Rzymie w 2001 r. (siatka Al-Kaidy);
- wysadzenie statku w porcie w Neapolu w 2005 r. (*GSPC*);
- zamachy w metrze w Bolonii i Mediolanie w 2006 r. (Al-Kaida w Muzułmańskim Maghrebie – *AQIM*);
- atak na synagogę w Mediolanie w 2012 r. (komórka powiązana z tzw. Państwem Islamskim);
- zamach samobójczy na terenie Watykanu w 2016 r. (ekstremista identyfikujący się z tzw. Państwem Islamskim);
- atak na terenie Koloseum i Circus Maximus w Rzymie w 2016 r. (Afgańczycy inspirowani ideologią dżihadyzmu);
- zamach na moście Rialto w Wenecji w 2017 r. (ekstremiści identyfikujący się z tzw. Państwem Islamskim).

Można przytoczyć także i inne fakty (Vidino, Marone 2017: 5-6). Tunezyjczyk Anis Amri, sprawca ataku na jarmark bożonarodzeniowy w Berlinie w 2016 r., uległ radykalizacji w trakcie pobytu we włoskim więzieniu. Po przeprowadzonym zamachu Amri powrócił do Włoch, gdzie poniósł śmierć w efekcie wymiany ognia z policją. Dodajmy, że zakłady penitencjarne od dawna były ośrodkami wzmoczonego oddziaływania propagandy dżihadystycznej, dlatego wiele państw wdrożyło na przestrzeni ostatniej dekady liczne rozwiązania o charakterze prewencyjnym, obejmujące te placówki (Kosmyńska 2022: 115-132). Jest znamienne, że ok. 44% przyjezdnych z Włoch żołnierzy kalifatu miało przeszłość kryminalną (Marone, Vidino 2019: 3), co nie kontrastuje zresztą z rysem biograficznym dżihadystów pochodzących z innych państw europejskich. Dotyczy to także niektórych osób, które w późniejszym wieku uległy indoktrynacji religijnej. Chociaż konwersja podczas pobytu w więzieniu nie powinna być automatycznie łączona z radykalizacją, nie sposób nie wspomnieć, że sytuacje takie nie należały do rzadkości, także we włoskich ośrodkach odbywania kary pozbawienia wolności (Marone, Olimpio 2019: 5).

W maju 2017 r. włosko-tunezyjski bezdomny dwudziestolatek podczas próby wylegitymowania zasztyletował w Mediolanie policjanta i dwóch żołnierzy. Śledztwo wykazało, że sprawca był sympatykiem tzw. Państwa Islamskiego. Jussef Zaghba, jeden z autorów zamachu na London Bridge w czerwcu 2017 r., miał włosko-marokańskie obywatelstwo, a przed atakiem w Wielkiej Brytanii został zatrzymany w Bolonii podczas próby wyjazdu do Turcji i prawdopodobnie do Syrii. Tunezyjczyk Ahmed Hanachi, który zasztyletował dwie kobiety w Marsylii jesienią 2017 r., wiele lat mieszkał nieopodal Rzymu. Ideami salafickimi zindoktrynował go jego brat, który w latach 2014–2016 był bojownikiem tzw. Państwa Islamskiego. Po powrocie do Włoch został aresztowany w Ferrarze.

Powyższe przykłady nie są co prawda alarmujące i mają – jak do tej pory – skalę incydentalną, niemniej powinny stanowić ostrzeżenie przed pokusą bagatelizowania zagrożeń płynących ze strony ekstremizmu tego typu i budzić zaniepokojenie, zwłaszcza uwzględniając fakt, że część byłych bojowników tzw. Państwa Islamskiego powróciła do Europy. Poza tym należy pamiętać, że przebywający na terenie Włoch cudzoziemcy niekiedy powiązani byli z zagranicznymi siatkami islamistycznymi.

Narrację dżihadystyczną prowadzą, jak wiadomo, nurty reprezentujące przede wszystkim sunnicki odłam islamu. Nie można jednak nie przypomnieć, że także w łonie szytyzmu powstały formacje uznane za ugrupowania terrorystyczne. Najbardziej znaną z nich jest odpowiedzialna za wiele aktów terroru w różnych zakątkach świata libańska organizacja Hezbollah (Ożarowski 2011).

Jej członkowie oraz osoby związane ze służbami specjalnymi Iranu podczas pobytów w minionych dekadach we Włoszech realizowały poczynania kwalifikujące do postawienia zarzutów działalności terrorystycznej, np. w 1987, 1991, 1993 r., a także logistycznej, m.in. „prania brudnych pieniędzy”. W ostatnich latach wskazuje się, że sympatycy ugrupowania Hezbollah zaktywizowali działalność prozelicką również na obszarze Włoch; analizy przestrzegają w tym kontekście przed pomijaniem zagrożeń wynikających z procesów radykalizacyjnych, mających miejsce w obrębie społeczności tego odłamu islamu (Pugliese 2020). Nie bez wpływu na tę aktywność była obecność włoskiego kontyngentu wojskowego w południowym Libanie w ramach funkcjonującej od 1978 r. misji pokojowej i stabilizacyjnej *UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon)*. Z zamieszkałej we Włoszech, głównie w Rzymie, Mediolanie, Brescii, Legnano i na Capri społeczności szyitów (w tym także konwertytów) wywodzą się ruchy zaangażowane politycznie, m.in. o profilu integrystycznym. Ich aktywizacja związana była z walką z prześladowającym szyitów tzw. Państwem Islamskim i nieprzerwanie od lat prowadzonym dyskursem antyizraelskim. W 2015 i 2016 r. odnotowano przypadki werbunku na terenie Półwyspu Apenińskiego ochotników do walki w szeregach Hezbollahu i szyickich bojówek w Syrii, Iraku oraz Jemenie. Szyicki radykalizm, jak wspomniano, nie osiągnął nigdy wymiarów tak znacznych jak sunnicki ruch globalnej „świętej wojny”, niemniej idee integrysty religijno-politycznego mogą we Włoszech w przyszłości zyskiwać zwolenników wśród szyickich społeczności imigracyjnych, na co niewątpliwie wpływ mają sytuacja w regionie i polityka Rzymu wobec świata muzułmańskiego.

Główne płaszczyzny włoskiej polityki antyterrorystycznej

Włoskie podejście do problemu terroryzmu splota się w ogólnych założeniach z kierunkami polityki Unii Europejskiej oraz NATO. Z uwagi na swoje położenie, państwo to zajmuje strategiczne miejsce pod względem ochrony południowej flanki UE, co nie pozostaje bez wpływu na prowadzoną od lat politykę migracyjną, realizowaną przy wsparciu różnych instytucji: *Europolu*, *Frontexu*, *EASO (European Asylum Support Office)*, czy *EUNAVFOR Med (European Union Naval Force Mediterranean) (Counter Terrorism and External Border Management in Italy 2018: 22-24)*. Należy pamiętać, że doświadczenia Włoch w zmaganiach z ruchami wywrotowymi są długotrwałe i wykraczają znacznie poza kontekst zwalczania dżihadyzmu. Wpisują się w nie konfrontacja z ekstremizmem lewicowym w latach 70. i 80. XX w. (Czerwone Brygady),

a także niewygasająca od dekad przemoc organizacji mafijnych. Podobnie jak w, borykającej się przez dziesięciolecia z baskijskim terroryzmem separatystycznym Hiszpanii (*ETA*), we Włoszech wyzwania te postawiły władze przed koniecznością wdrożenia instrumentów przeciwdziałania rozrostowi ekstremizmu politycznego. Proces ten został zainicjowany pod koniec lat 60. XX w.; rozwijano go w szczególności w kolejnej dekadzie, kiedy to wprowadzono rozwiązania, których główną przesłanką było zwiększenie kar dla terrorystów.

Doświadczenia tamtego okresu okazały się cenne w procesie wypracowania metod neutralizacji terroryzmu dżihadystycznego, choć należy podkreślić, że jego pojawienie się i ewolucja przyniosły nowy, nieznany dotąd wymiar zagrożeń. Ich kształt zmusił władze Hiszpanii, Włoch i innych państw do podjęcia kompleksowych, wielotorowych poczynań, będących odpowiedzią na zaistniałe ryzyko. Przykładem jest widoczna w wielu państwach rozbudowa programów zapobiegania radykalizacji i deradykalizacji jako ważnego filaru prewencyjnego polityki antyterrorystycznej – elementu, który wcześniej był nieobecny lub przejawiał się w bardzo ograniczonym zakresie w kontekście odpowiedzi na zagrożenia ze strony terroryzmu organizacji politycznych, w tym także separatystycznych. We Włoszech przez długi czas nie implementowano jednakże programów o takim charakterze; koncentrowano się raczej na wprowadzaniu rozwiązań reaktywnych, stanowiących odpowiedź na zaistniałe symptomy zagrożeń dla bezpieczeństwa. Dopiero od 2017 r. widać zwiększenie inicjatyw władz, zmierzających do stworzenia mechanizmów zapobiegania radykalizacji dżihadystycznej, jednak nadal trudno mówić o wypracowaniu skonsolidowanej strategii prewencyjnej, nastawionej na delegitymizowanie dyskursu propagatorów „świętej wojny” i na reagowanie na pojawienie się czynników ryzyka oddziaływania tego typu idei.

W 2009 r. administracja penitencjarna stworzyła Ośrodki Podwyższonego Bezpieczeństwa (*Alta sicurezza*) w celu zapewnienia specjalnej pieczy nad szczególnie niebezpiecznymi osadzonymi. Wyodrębniono trzy kategorie tych obiektów, m.in. dla odbywających karę z powodu czynów o charakterze terrorystycznym i członków zorganizowanych grup przestępczych. Ważnym elementem tego systemu jest izolacja i monitoring określonych kategorii więźniów i uniemożliwienie im oddziaływania na innych skazanych. Dżihadyści przetrzymywani są w ośrodkach w Kalabrii, Abruzzo i na Sardynii. Izolacją powinni być objęci więźniowie uznani za terrorystów lub ekstremistów, a specjalnym procedurom kontrolnym poddawane są osoby skazane z powodu pospolitych przestępstw, jednak uznane za szczególnie podatne na ryzyko radykalizacji. Bardzo ważną rolę w realizacji tych zadań odgrywa istniejąca od 2007 r. (zreorganizowana w 2017 r.) w ramach policji więziennej Centralna

Jednostka Śledcza (*Nucleo Investigativo Centrale – NIC*), mająca dostęp do międzynarodowej bazy danych na temat ekstremistów. Departament Administracji Penitencjarnej wprowadził system klasyfikacji osób odbywających karę pozbawienia wolności na trzy grupy, zależne od stopnia radykalizacji lub prawdopodobieństwa podatności na ten proces:

1. Do poziomu wysokiego jesienią 2018 r. zakwalifikowano 233 osoby powiązane z siatkami terrorystycznymi, biorące udział w działalności werbunkowej i prozelickiej.
2. Do poziomu średniego zaliczono 103 osoby, u których stwierdzono symptomy sympatyzowania z ruchem globalnego dżihadu oraz próby przekazywania innym tych idei itp.
3. Poziom niski obejmował 142 osoby, co do których brak było danych pozwalających je jednoznacznie sklasyfikować, ale które uznano za podejrzane (Marone, Olimpio 2019: 7).

Jak widać, w tym okresie pod specjalnym nadzorem znalazło się ponad 470 więźniów. Wywodzili się oni głównie z północnej Afryki: Tunezji, Maroka, Algierii i Egiptu. Funkcjonariusze *NIC* poddają ich obserwacji, monitorują kontakty, interakcje itp., szczególnie pod kątem szerzenia agitacji integrystycznej i prób prozelityzmu. W przypadku ich stwierdzenia wdrażają program deradykalizacyjny; niekiedy uruchamiają procedurę deportacji danej osoby do państwa pochodzenia. Zastosowano ją m.in. w odniesieniu do samozwańcych imamów, usiłujących rozpowszechniać w więzieniach ideologię fundamentalistyczną (Tamże: 9). W trakcie obserwacji osadzonych brane są pod uwagę różnorodne wskaźniki radykalizacji, podobne zresztą do kryteriów, którymi kierują się w tym zakresie administracje penitencjarne w innych państwach, m.in. w Hiszpanii (Kosmynka 2022: 126-127): zmiany w zachowaniu w trakcie pobytu w więzieniu, stosunek do wydarzeń na świecie, manifestowane postawy i przekonania, charakter praktyk religijnych itp. W rozpoznaniu tych oznak pomocną rolę spełniają organizowane od 2010 r. szkolenia i warsztaty dla personelu ośrodków i funkcjonariuszy *NIC*. Projekty deradykalizacyjne i resocjalizacyjne są prowadzone przy udziale psychologów, psychiatrów, pracowników socjalnych, kryminologów i innych specjalistów, jednak w praktyce realizacja przedsięwzięć na rzecz reintegracji społecznej wciąż pozostawia wiele do życzenia (Martelli 2021: 8-9).

Po zamachu przeprowadzonym 11 września 2001 r., podobnie jak w innych państwach, we Włoszech zintensyfikowano reformy legislacyjne zmierzające w stronę poprawy poziomu bezpieczeństwa i ochrony infrastruktury. Określały je dwa główne kierunki (Bonomi 2017: 154): po pierwsze, poszerzono zakres czynów penalizowanych, klasyfikowanych jako czyny związane z przygotowaniem aktów terrorystycznych, także o charakterze pośrednim. Po drugie,

wdrożono środki administracyjne, stanowiące odpowiedź na zagrożenia tego typu. Maria Stella Bonomi podkreśla, że sytuują się one pomiędzy instrumentami represyjnymi a prewencyjnymi (Tamże: 155-156). Innymi słowy, integrowały „twarde” i „miękkie” narzędzia strategii antyterrorystycznej. Najbardziej oczywistym wyrazem pierwszego z nich są operacje włoskich organów ścigania, wymierzone w siatki ekstremistyczne. Dzięki nim udało się zatrzymać wielu zaangażowanych w działalność wywrotową radykałów. Przykładem tego jest kompleksowa operacja „Martese”, przeprowadzona latem 2015 r. w Mediolanie, Bergamo i Grosseto oraz w Albanii. Zatrzymane w jej wyniku osoby, sympatyzujące z tzw. Państwem Islamskim, miały włoskie i albańskie obywatelstwo i usiłowały dotrzeć na kontrolowane przez tę organizację obszary w Syrii (Marone 2016: 32).

Niemniej ważne są przedsięwzięcia komplementarne, ukierunkowane na zredukowanie ryzyka realizacji czynów terrorystycznych. Wydzźwięk punityw-ny „miękkich” instrumentów walki z terroryzmem zaznacza się z kolei wyraźnie w kwestii możliwości nałożenia sankcji o różnym charakterze, np. pozbawienia benefitów socjalnych, czy nawet obywatelstwa, a także wydalenia z kraju z rygiorem natychmiastowej wykonalności, o czym mowa dalej. Charakter prewencyjny z kolei przejawia się w aplikowaniu tych rozwiązań wobec osób uznanych za zagrażające bezpieczeństwu publicznemu, przed popełnieniem przez nie aktu terrorystycznego *sensu stricto*.

W ramach środków zaradczych powołano organy i agendy zajmujące się przeciwdziałaniem nowym zagrożeniom, np. w 2007 r. Komitet Bezpieczeństwa Finansowego (*Comitato di sicurezza finanziaria*), mający m.in. chronić ten sektor przez działaniami terrorystycznymi (Vettori 2007: 13-14). W tym samym roku uzupełniono i rozszerzono akt prawny z 1980 r. penalizujący przynależność do organizacji terrorystycznych. W sierpniu 2004 r. wprowadzono rozwiązania umożliwiające monitoring miejsc uznanych za newralgiczne pod względem możliwości rozpowszechniania idei fundamentalistycznych, m.in. ośrodków kultu religijnego, instytucji i stowarzyszeń kulturalnych itp. Służby policyjne i antyterrorystyczne zostały zarazem wyposażone w instrumenty pozwalające na inwigilację osób podejrzanych o prowadzenie działalności terrorystycznej. Jak wiadomo, efektywna polityka zwalczania ekstremizmu jest skorelowana ze współpracą ze społecznościami muzułmańskimi otwartymi na dialog i piętnującymi stosowanie przemocy w imię zinstrumentalizowanego przesłania religijnego. W tym zakresie pod auspicjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych powołano we wrześniu 2005 r. Radę Islamską, w skład której weszli przedstawiciele umiarkowanych środowisk muzułmańskich, pełniący funkcje doradcze.

Wprowadzone w lipcu 2005 r. zmiany legislacyjne były skierowane przeciwko osobom prowadzącym działalność werbunkową, szkolącym i podżegającym do aktów terrorystycznych w kraju i poza jego granicami. Rozszerzono i doprecyzowano zarazem definiowanie działań terrorystycznych. W tym samym roku przyjęto we Włoszech regulacje prawne – zmodyfikowane następnie w 2015 r. – umożliwiające m.in. deportację osób niebędących obywatelami UE i powiązanych z nurtami wywrotowymi, czemu towarzyszył zakaz ponownego wjazdu na terytorium Włoch. Procedurę tę przewidziano w odniesieniu do przebywających we Włoszech cudzoziemców, którym nie można było postawić zarzutów bezpośredniego udziału w siatkach terrorystycznych, ale których profil został uznany przez odpowiednie organy za zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa. Od 2015 do października 2017 r. wydano na tej podstawie z Półwyspu Apenińskiego 339 osób (Vidino, Marone 2017: 6). W samym 2017 r. los ten stał się udziałem 106 cudzoziemców, których podejrzewano o związki z siatkami terrorystycznymi (Martelli 2021: 62).

Dane te potwierdzają obecność na obszarze Włoch jeśli jeszcze nie terrorystów, to przynajmniej sympatyków dyskursu radykalnie salafickiego. Procedura ta była niejednokrotnie stosowana względem osób, wobec których materiały zebrane w śledztwie nie były wystarczające do postawienia ich przed sądem i skazania. Stała się bardzo istotnym elementem włoskiej polityki antyterrorystycznej. Stosują ją także inne państwa, m.in. Hiszpania. Warto zarazem podkreślić, że wątek sekurytyzacji polityki migracyjnej, w tym także instrumentu wydalania z kraju, przewija się od dawna we włoskim dyskursie politycznym, często w uproszczony sposób diagnozując charakter wyzwań, z pominięciem wielu ważnych czynników rzutujących na pojawienie się problemu radykalizacji (Elia, Fedele 2020: 253-280). Niechęć wobec imigrantów niejednokrotnie zaznaczała się w wypowiedziach i działaniach polityków, np. ministra spraw wewnętrznych i wicepremiera (2018–2019) Matteo Salvini, podsycając będące udziałem części Włochów obawy przed przybyszami z państw muzułmańskich. Niechętne opinie na temat wyznawców islamu, które pojawiają się w wielu badaniach, są czynnikiem utrudniającym integrację (Martelli 2021: 25-27).

Według oceny ekspertów zajmujących się omawianą problematyką: Lorenzo Vidino i Francesco Marone, deportacja oraz jej szerokie zastosowanie odgrywają niebagatelną rolę w sytuacji relatywnie niskich wskaźników radykalizacji społeczności imigracyjnych (Vidino, Marone 2017: 7). Trzeba jednocześnie zauważyć, że skutki praktyk ekspulsji były poddawane krytyce przez organizacje stojące na straży praw człowieka, które argumentowały, że w wielu przypadkach osoby deportowane do państw pochodzenia rządzonych przez

reżimy niedemokratyczne, doświadczają tam represji zagrażających ich życiu i zdrowiu. Nie brak też opinii, że – paradoksalnie – mogą one w niektórych przypadkach przynieść odwrotny skutek od zamierzonego: zintensyfikować doświadczenie stygmatyzacji i upokorzenia, umocnić przekonanie o dyskryminacji wobec społeczności muzułmańskich i w konsekwencji przyczynić się do stworzenia uwarunkowań korzystnych dla narracji dżihadystycznej i ją legitymizujących (Bonomi 2017: 157). Jakkolwiek procedura ta jest niewątpliwie przydatnym narzędziem ograniczania ryzyka pojawienia się aktów przemocy tego rodzaju, powinna być sukcesywnie uzupełniana o inne, komplementarne rozwiązania, zważywszy zwłaszcza na fakt, że jedynie kwestią czasu – i to nieodległej przyszłości – jest pojawienie się kolejnych pokoleń postimigracyjnych, urodzonych już na Półwyspie Apenińskim. To przede wszystkim z myślą o nich należy rozbudowywać wielowymiarowe programy integracyjne i inkluzyjne.

Wprowadzone w 2015 r. zmiany prawne dotyczyły penalizacji szerokiego *spectrum* czynów, m.in.: werbunku do organizacji terrorystycznych, wzywania i zachęcania do popełniania czynów o takim charakterze, rozpowszechniania treści ekstremistycznych w przestrzeni wirtualnej – zwiększono wysiłki w celu monitoringu materiałów zamieszczanych w internecie. Doprecyzowano zarazem kategorię *foreign fighter*, kryminalizując wyjazdy do innych państw w celu prowadzenia działań terrorystycznych i wyrotowych, uczestnictwie w szkoleniach i akcjach zbrojnych (Tamże 158; D’Amato 2018: 416-434). Regulacje te dostarczyły katalogu kar ułatwiających reagowanie na te procedury i ściganie uczestniczących w nich osób. Uwzględniły także potrzebę koordynacji pracy poszczególnych służb i organów, odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa. W kolejnych latach kontynuowano wysiłki legislacyjne, podyktowane potrzebą reagowania na istniejące i stale zmieniające swój charakter zagrożenia. Tak np. w listopadzie 2017 r. weszły w życie zmodyfikowane instrumenty prawne wymierzone w organizacje mafijne, choć zawarte w nich zapisy dotyczyły też zwalczania grup terrorystycznych: konfiskaty środków finansowych, zastosowania bardziej przejrzystych i sprawnych procedur administracyjnych, nadzoru nad osobami podejrzanymi itp.

Jak wiadomo, efektywna współpraca międzyinstytucjonalna na szczeblu krajowym i międzynarodowym jest jednym z filarów skuteczności walki z terroryzmem. Latem 2021 r. podpisane zostało porozumienie między policją a Narodowym Departamentem Walki z Mafią i Terroryzmem (*Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo* – DNAA) – organem skupiającym funkcje prokuratorские i integrującym działania przeciwko sieciom przestępczości zorganizowanej oraz grupom wyrotowym. Przewidywało ono zacieśnienie wspólnych poczynań w sferze informacyjnej i śledczej w ramach zwalczania dżihadyzmu,

także w cyberprzestrzeni, werbunku i szkoleń, przygotowujących do akcji zbrojnych. Funkcje koordynujące główne kierunki aktywności w odpowiedzi na wyzwania tego rodzaju spełnia też stały Komitet Antyterrorystyczny Analiz Strategicznych (*Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo –C.A.S.A.*), powołany w 2003 r. z inicjatywy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych po zamachu na włoski kontyngent wojskowy w Nasiriji w Iraku. W jego skład weszli m.in. przedstawiciele policji, żandarmerii (*carabinieri*) oraz służb wywiadowczych. Przesłanką powstania tej instytucji było stworzenie mechanizmów współdziałania organów policyjnych i wywiadowczych w celu wymiany informacji, pozyskiwania danych i stałych konsultacji dotyczących zagrożeń terrorystycznych w kraju i poza jego granicami. Komitet nadaje kierunek projektom m.in. kontroli miejsc i przestrzeni newralgicznych pod względem ryzyka rozpowszechniania treści radykalnych (m.in. ośrodków religijnych i kulturalnych, internetu, zakładów penitencjarnych). Ważnym elementem funkcjonowania tej instytucji jest wymiana doświadczeń z partnerami zagranicznymi, zwłaszcza z USA, Francji i Hiszpanii.

Jak wspomniano, zabiegi prewencyjne pozostają związane z dialogiem ze środowiskami muzułmańskimi; z nurtami umiarkowanymi, które przy różnych okazjach piętnowały stosowanie przemocy w imię religii, jednocześnie protestując przeciwko stereotypowemu łączeniu ekstremizmu z islamem. Warto w tym kontekście wspomnieć o projektach przedstawicieli włoskiej administracji rządowej na rzecz dialogu i konsultacji z przedstawicielami tych środowisk. W 2010 r. powstał organ doradczy z inicjatywy ministra spraw wewnętrznych Roberto Maroniego. W 2016 r. powołana została Rada Stosunków z Islamem (*Consiglio per le Relazioni con l'Islam*). Rok później minister spraw wewnętrznych Marco Minniti i reprezentanci głównych organizacji muzułmańskich podpisali porozumienie o współpracy (*Patto Nazionale per un Islam Italiano*), przewidujące intensyfikację wysiłków służących wzajemnemu zrozumieniu, integracji i dialogowi międzykulturowemu.

Podsumowanie

Reasumując, wyzwania wynikające z „rodzimego terroryzmu” są we Włoszech – jak na razie –raczej niewielkie, niemniej odpowiedzialna strategia w zakresie bezpieczeństwa powinna uwzględniać zauważalne już obecnie czynniki ryzyka, mogące w przyszłości zintensyfikować zagrożenia płynące ze strony dżihadyzmu. Pomocne w tym zakresie są np. doświadczenia Hiszpanii. Także w tym państwie na przełomie wieków podjęli działalność ekstremiści „pierw-

szego pokolenia”, napływowi, którzy początkowo rozwijali działania logistyczne, wspierające organizacje salafickie, aktywne przede wszystkim poza obszarem Półwyspu Iberyjskiego. Następnie terroryści przeprowadzili bezpośrednie akcje operacyjne, wymierzone w hiszpańskie społeczeństwo. Podobnie jak we Włoszech, wyraźny napływ imigrantów nastąpił tam znacznie później niż we Francji, Niemczech czy Wielkiej Brytanii, a tym samym później też pojawiły się kolejne pokolenia urodzonych już na terenie Hiszpanii. Tak więc w środowiskach dżihadystów zaczęły przeważać osoby urodzone już na Półwyspie Iberyjskim, które tam doświadczyły procesu radykalizacji. Tendencję tę obrazują m.in. badania wspomnianych hiszpańskich uczonych: Fernando Reinaresa, Caroli Garcíi-Calvo, Álvaro Vicente.

Jakkolwiek zdecydowana – co dobitnie i stale należy podkreślać – większość imigrantów wyznających islam odrzuca ekstremizm, to jednak analiza wspomnianych wyżej mechanizmów powinna budzić czujność lokalnych i centralnych władz włoskich oraz skłaniać je do rozbudowy programów prewencyjnych, mających na celu zapobieganie radykalizacji przez rozwój inicjatyw na rzecz inkluzji i integracji społecznej, adresowanych szczególnie do osób młodych. Niezwykle cenna w tym zakresie powinna być współpraca z organizacjami muzułmańskimi, w kierunku której podjęto w ostatnich latach wiele kroków instytucjonalnych. Jak wiadomo, nie w każdym przypadku radykalizacja prowadzi do ataków terrorystycznych, ale zwykle poprzedza motywowane ideologicznie akty przemocy, dlatego też tak bardzo potrzebne jest uwrażliwienie organów państwa, instytucji pozarządowych i innych podmiotów na ten problem. Przede wszystkim pomocna jest przemyślana polityka promująca współistnienie i dialog społeczności odmiennych kulturowo i religijnie. Postulat ten może okazać się niełatwy do zrealizowania, zważywszy na zwycięstwo bloku centroprawicy w wyborach parlamentarnych we wrześniu 2022 r., w skład którego – obok ugrupowania Bracia Włosi (*Fratelli d'Italia*) Giorgii Meloni – weszły niechętne imigrantom i wielokulturowości Liga Północna (*Lega Nord*) Matteo Salvini i *Forza Italia* Silvio Berlusconi.

Jak wykazano, do niedawna priorytetem dla włoskich władz była implementacja głównie „twardych” metod walki z terroryzmem, mniejszą zaś uwagę poświęcały inicjatywom wychodzącym naprzeciw źródłom problemu oddziaływania ideologii ekstremistycznej. Wyjątek stanowią rozbudowywane w ostatnich latach wspomniane inicjatywy zapobiegania radykalizacji w zakładach penitencjarnych, które obejmują kompleksowe instrumenty rozpoznawania i reagowania na symptomy tego procesu. Tak określone priorytety dla włoskiej polityki antyterrorystycznej wynikały z ograniczonej skali wewnętrznych zagrożeń. Praktyka minionych lat nie powinna jednak uściplić czujności władz,

ale skłonić je, wzorem innych państw Starego Kontynentu, do wdrożenia programów niwelujących ryzyko wpływu narracji apologetów „świętej wojny” na pokolenia (post)imigracyjne, żyjące na Półwyspie Apenińskim. W ten sposób, antycypując prawdopodobieństwo rozwoju przyszłych wyzwań, można i należy zredukować ich skalę, a tym samym dodatnio wpłynąć na poziom bezpieczeństwa i umacniać budowę zintegrowanego społeczeństwa wielokulturowego.

Bibliografia

- Álava S. (2019), *La radicalización on-line*, [w:] R. Bermejo Casado, I. Bazaga Fernández (red.), *Radicalización violenta en España. Detección, gestión y respuesta*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Berry J. W. (1997), *Immigration, Acculturation and Adaptation*, „Applied Psychology. An International Review”, vol. 46, issue 1.
- Bonomi S. (2017), *Counter-Terrorism Legislation in Italy: The Key Role of Administrative Measures*, [w:] G. Napolitano, G. Resta (red.), „Roma Tre Law Review”.
- Counter Terrorism and External Border Management in Italy*, In-Depth Analys Requested by the Special Committee on Terrorism, Policy Department for Citizens’ Right and Constitutional Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, (May 2018).
- D’Amato S. (2018), *From BR to ISIS. The Italian domestic and international response to terrorism*, „European Politics and Society”, vol. 19, issue 4.
- de la Corte Ibañez, L. (febrero 2018), *La yihad de Europa. Desarrollo e impacto del terrorismo yihadista en los países de la Unión Europea (1994–2017)*, Informe del Centro Memorial de la Víctimas del Terrorismo, no. 4.
- de la Corte Ibañez L., J. M. Blanco Navarro J. M. (2014), *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, LID, Madrid.
- Elia A., Fedele V. (2020), *Immigration, Islamic Radicalization and Security Policies in Italy: Reflections around Migrants’ Expulsions for Security Reasons*, „Polis”, XXXIV.
- Gaudino U. (2017–2018), *Radicalization and deradicalization of Italian Muslims*, [w:] „Mediterranean Insecurity”, vol. 1, Raccolta Articoli.
- García-Calvo C., Reinas F. (18 de diciembre de 2012), *Cómo evitar los procesos de radicalización en nuestra sociedad?: consideraciones sobre la experiencia británica*, „ARI”, Real Instituto Elcano.
- Groppi M. (May 2017), *The Terror Threat to Italy: How Italian Exceptionalism is Rapidly Diminishing*, Combating Terrorism Center at West Point, CTCSENTINEL, vol.10, issue 5.
- Hegghammer T. (2009), *Jihadi-Salafis or Revolutionaries? On Religion and Politics in the Study of Militant Islamism*, [w:] R. Meijer (red.), *Global Salafism: Islam’s New Religious Movement*, Columbia University Press, New York.
- https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Sintesi_NRA_divulgabile_a_soggetti_obbligati_2_dicembre_2014.pdf, (dostęp 29.12. 2022).
- Kosmynka S. (2015), *Święta wojna w Al-Ándalus. Przeobrażenia aktywności dżihadystycznych komórek terrorystycznych w Hiszpanii w latach 1995–2012*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kosmynka S. (2022), *Przeciwdziałanie radykalizacji dżihadystycznej w hiszpańskich więzieniach*, „Przegląd Europejski”, no 2.

- Machnikowski R. (2009), *Dżihadyzm jako globalny zbrojny ruch społeczny*, [w:] M. J. Malinowski, R. Ożarowski, W. Grabowski (red), *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Marone F. (August 2016), *Italy's Jihadists in the Syrian Civil War*, „ICCT Research Paper”, International Centre for Counter-Terrorism – The Hague.
- Marone F., Olimpio M. (February 2019), *Jihadist Radicalization in Italian Prisons: A Primer*, Italian Institute for International Political Studies, Analysis.
- Martelli A. (January 2021), *Index of Muslim Radicalization and De-Radicalization in Italy*, International Institute for Counter-Terrorism.
- Marone F., Vidino L. (March 2019), *Destination Jihad: Italy's Foreign fighters*, ICCT Report.
- Pugliese M. (13 November 2020), *The Radicalization of the Shia Community in Italy: A Threat That Should Be Addressed*, „European Eye on Radicalization”, <https://eeradicalization.com/the-radicalization-of-the-shia-community-in-italy-a-threat-that-should-be-addressed/>, (dostęp 23.08.2022).
- Ożarowski R. (2011), *Hezbollah w stosunkach międzynarodowych i na Bliskim Wschodzie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Sageman M. (2008), *Leaderless Jihad. Terror Networks in the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Savio I. (05 de Julio de 2017), *Por qué Italia se ha librado de atentados yihadistas?*, „El Confidencial”, 05 de julio de 2017, https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-07-05/italia-atentados-terrorismo-yihadista_1409569/, (dostęp 10.09. 2022).
- Vettori B. (2007), *Terrorism and Counterterrorism in Italy From the 1970's to Date. A Review*, NCTB, WODC, Università degli Studi di Trento.
- Vicente Á. (29 de marzo de 2021), *Vínculos sociales y terrorismo yihadista: qué conduce de la radicalización violenta a la implicación terrorista*, „ARI”, 39/2021.
- Vidino L. (2006), *Al Qaeda in Europe. The New Battleground of International Jihad*, Prometheus Books, New York.
- Vidino L. (2008), *Islam, Islamism and Jihadism in Italy*, „Current Trends in Islamist Ideology”, vol. 7.
- Vidino L., Marone F. (November 2017), *The Jihadist Threat In Italy: A Primer*, Instituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale, Analysis No. 318.
- Wejksznar A. (2010), *Ewolucja terroryzmu motywowanego ideologią religijną na przykładzie salafickiego ruchu globalnego dżihadu*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.

Dr hab. Stanisław Kosmyńka, prof. UŁ, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki (stanislaw.kosmynka@uni.lodz.pl)

Słowa kluczowe: Włochy, terroryzm, dżihadyzm, radykalizacja, bezpieczeństwo, prewencja

Keywords: Italy, terrorism jihadi, radicalization, security, prevention

ABSTRACT

Jihadi terrorism has been posing a severe threat to international security for more than two decades. Many European countries serve as important targets and bases of operations for salafi networks. In order to fully comprehend the challenges and threats posed by jihadist terrorism, it is crucial to understand the process of radicalization, which frequently occurs online and through personal interactions.

The study explores the issue of violent radicalization in Italy and examines counterterrorism policy that has historically placed a major emphasis on prosecuting, penalizing and expelling radicals. Italy is a major player in the EU's immigration and security policy. The paper also discusses Italy's contribution to the international radical salafi movement. The article focuses on the circumstances and goals of Italian policies and programs implemented over the past 20 years in response to jihadi activity in the Apennine Peninsula. The paper's main hypothesis holds that for many years, Italian authorities prioritized enacting mostly reactive measures to combat terrorism.

The methodological analysis is based on the integration of historical and system method and refers to Marc Sageman's theory of the jihadist networks, which is more appropriate for understanding how they rise and function.

ANNA ZIELIŃSKA-CHMIELEWSKA
Poznań
ORCID: 0000-0002-3134-9796

Produkcja i spożycie mięsa w Polsce na tle UE i świata w latach 2000-2022

Tendencje i zmiany

Wprowadzenie

Transformacja systemowa w 1989 r. przyczyniła się do wprowadzenia w Polsce rynkowych mechanizmów funkcjonowania gospodarki żywnościowej przez uwolnienie cen na produkty, swobodę kształtowania marż handlowych, zniesienie powszechnej kontraktacji płodów rolnych oraz dotacji w sferze rolnej, a podmiotom rynkowym umożliwiono dokonywanie wyborów w zakresie warunków wymiany towarowo-pieniężnej (Pieniadz 2002; Zielińska-Chmielewska 2020: 7).

Z początkiem XXI w. polski rynek przetwórstwa spożywczego stanął przed istotnymi wyzwaniami związanymi z powolnym i stopniowym zmniejszaniem się przewag kosztowych cen surowców, a także gotowych produktów (Dybowski, Pasińska 2018; Urban 2010: 28). O konkurencyjności decydować będzie poprawa efektywności podmiotów na rynku. Kluczową rolę w ogniwie podmiotów prowadzących działalność na rynku rolno-spożywczym pełnią przetwórcy, od których w dłuższej perspektywie będzie zależeć efektywność, a tym samym konkurencyjność polskiego sektora spożywczego. Przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego są spoiwem łączącym cały sektor agrobiznesu, kształtują infrastrukturę techniczną i wyposażenie, wpływając na rozwój przemysłu spożywczego. W sektorze agrobiznesu przedsiębiorstwa realizują produkcję, przetwarzają, magazynują, wytwarzają i handlują towarami (Firlej 2008: 94). Co więcej, funkcjonowanie przedsiębiorstw agrobiznesu nie jest możliwe bez aktywnych działań marketingowych (Urban 2012: 28).

Przetwórstwo żywności jest przedmiotem wielu teoretycznych rozważań i empirycznych opracowań (Dolatowski, Borys 2011; Hardaker 2004; Urban, Olszańska 2015 a). W badaniach koncentrowano się na poznaniu, a następnie wyjaśnieniu mechanizmów jego funkcjonowania, analizach zmian i kierunków rozwoju, relacji cen i różnic cenowych surowców i produktów finalnych, a także wyznaczaniu poziomu ingerencji państwa na rynku rolnym. W analizach, w węższym zakresie, podejmowano ocenę efektywności ekonomicznej podmiotów na rynku rolno-spożywczym. Diagnozy i prognozy działania polskiego przetwórstwa spożywczego wskazują na przyspieszenie procesu jego koncentracji oraz przebudowę jego podmiotowej struktury (Drożdż i Mroczek 2017; Mroczek 2014; Mroczek 2016 a; Olszańska i Szymańska 2014; Szymańska 2017; Stańko 2013; Stępień 2014; Zielińska-Chmielewska, Kaźmierczyk, Jaźwiński 2022).

Z punktu widzenia producenta, w literaturze światowej prowadzona jest dyskusja na temat wielkości i prognozowanych zmianach w produkcji mięsa, saldzie wymiany handlowej, rynkach zbytu, działaniach globalnych konkurentów, a od strony popytu coraz częściej dochodzi do głosu pytanie o konieczność, a nawet słuszność (sic!) konsumpcji mięsa. To pytanie jest stawiane w nawiązaniu do kondycji zdrowotnej człowieka, dobrostanu zwierząt rzeźnych, wpływu przemysłu mięsnego na środowisko. Bez względu na światopogląd, mięso stanowi istotny produkt żywnościowy w diecie konsumentów. Spożycie mięsa jest m.in. wskaźnikiem zamożności społeczeństwa poszczególnych krajów (Bąk-Filipek 2014: 12, 61).

Konsekwencją porozumienia paryskiego z 2015 r., wieńczącego 21. Konferencję ONZ w sprawie zmian klimatu, było sformułowanie celów klimatycznych i Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ, wymagających od władz poszczególnych państw podjęcia działań związanych ze zmniejszeniem produkcji i konsumpcji mięsa w krajach uprzemysłowionych (www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/paris-agreement; www.un.org.pl).

W Polsce i innych krajach o wysokim udziale mięsa w konsumpcji żywności, jest wskazana transformacja produkcji zwierzęcej, aby chronić środowisko i przeciwdziałać niekorzystnym zmianom klimatu. Państwo odgrywa kluczową rolę w kreowaniu polityki żywnościowej, z jednej strony – chroniąc interes ekonomiczny producentów, a z drugiej – zdrowie i poprawę jakości życia konsumentów (Zielińska-Chmielewska 2021). Możliwymi działaniami po stronie podaży są bardziej rygorystyczne standardy w zakresie dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska, dotacje celowe na produkcję przyjazną środowisku, ograniczenie liczby zwierząt w przeliczeniu na hektar. Rozwiązaniami wspierającymi powyższe działania po stronie popytu są zniżki na produkty pochodzenia roślinnego, wyższe podatki na mięso, etykiety potwierdzające zrównoważoną produkcję (*Atlas Mięsa* 2022: 45).

Celem artykułu jest analiza i ocena wielkości produkcji oraz bilansu spożycia mięsa wieprzowego, wołowego i drobiu w Polsce, UE-28/27 i na świecie w latach 2000-2022. Artykuł składa się z części teoretycznej i empirycznej. W części teoretycznej zastosowano metody analizy opisowej, porównawczej, dedukcyjnej i syntetycznej. W części empirycznej dokonano syntetycznego przeglądu badanego zagadnienia przy użyciu analizy statystycznej, wspartej wykresami, tabelami i zestawieniami. Na konkluzje końcowe opracowania składają się wyniki badań własnych, rekomendacje z badań fokusowych oraz wnioski płynące z osiągnięć praktyki gospodarczej z kraju i zagranicy.

Metodyka badań

Podstawę badań stanowiły badania literatury, opublikowane i nieopublikowane dane GUS, raporty rynkowe *Rynek Mięsa. Stan i perspektywy* oraz *Rynek Drobiu. Stan i Perspektywy*, czasopisma i biuletyny branżowe. Wszystkie zestawienia danych pochodzą z możliwie jak najdłuższych, kompletnych, i co bardzo ważne, jednorodnych pod względem źródła, szeregów czasowych. Ze względu na brak danych w latach 2000-2010 nie przedstawiono bilansowego spożycia mięsa w UE, produkcji mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego w ujęciu wszystkich państw UE w tamtym okresie. Z biegiem lat przystąpienie Polski do UE zrodziło potrzebę prezentacji danych w nowych, różnych ujęciach.

Pierwotne źródła danych pochodziły z badań fokusowych przy użyciu wywiadów pogłębionych (N = 6) z ekspertami rynku mięsa w Polsce w 2022 r. Poruszonymi kwestiami było rozpoznanie oddziaływania przemysłu mięsnego i drobiarskiego na środowisko. Badaniem objęto ekspertów z grona producentów, przetwórców i pracowników instytucji publicznych.

Tabela 1

Prezentacja zakresu przedmiotowego przestrzennego i czasowego wraz ze wskazaniem stosowanych metod i narzędzi badawczych

Zakres		Metody i narzędzia badawcze	Cel
przedmiotowy	przestrzenno-czasowy		
Analiza wielkości produkcji i spożycia mięsa w Polsce, UE-28/27 oraz na świecie	Rynek mięsa w Polsce, UE-28/27 i na świecie w latach 2000-2022	Metody ilościowe: opisowe, porównawcze, syntezy, analizy	Ocena wielkości i spożycia mięsa w Polsce, UE-28/27 oraz na świecie
		Metody jakościowe: ustrukturyzowane wywiady pogłębione z ekspertami (N = 6)	

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu fokusowym zastosowano pytania otwarte (wyrażenie własnego zdania, opinii, oceny), pytania zamknięte proste (tak/nie), pytania z podanymi wariantami odpowiedzi (a/b/c/d), pytania półzamknięte z możliwością zaznaczenia bądź uzupełnienia odpowiedzi „inne – jakie?”. Wszyscy respondenci odpowiadali na te same pytania (Brzeziński 2012; Brzeziński 2019; Finstad 2010: 104-110; Natoli 2012; Nowak 2012). Dobór próby był celowy. Kryteriami doboru próby było: a) uzyskanie zgody na uczestnictwo w badaniu fokusowym, b) znajomość rynku w następstwie prowadzonej działalności gospodarczej z siedzibą w kraju według PKD 2007 – klasy 10.11, 10.12, 10.13 lub wskutek wykonywania pracy w instytucjach dedykowanym temu rynkowi.

Tabela 2

Charakterystyka badania fokusowego z ekspertami na rynku mięsa w Polsce

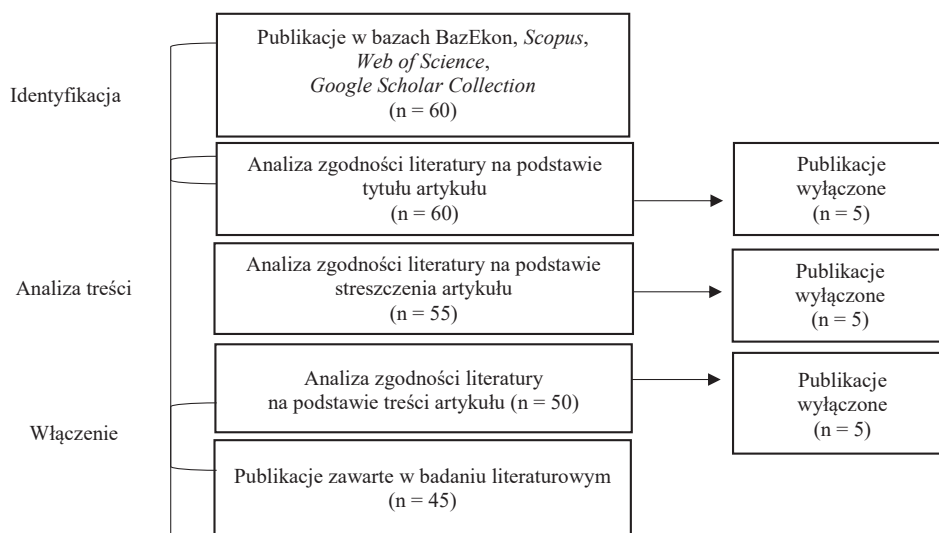
Przebieg	Kilkuosobowa grupa uczestników podejmuje wspólną dyskusję o problemach poruszonych przez moderatora wywiadu dzieląc się swoimi opiniami i doświadczeniami
Czas trwania	Ok. 2 godziny
Czas trwania badań	Ok. 4 tygodni
Skład zespołu	1 moderator, 6 uczestników, ewentualnie obserwator
Etap projektowy	Analiza kontekstu zagadnienia problemowego, modelowanie, projektowanie, rozwiązania, rozwój i prognozowanie przyszłego stanu rzeczy
Infrastruktura	Sala konferencyjna, duży stół, materiały pomocnicze (np. kolorowe kartki, karteczki samoprzylepne, <i>flip chart</i>), ewentualnie kamera
Narzędzia badawcze	Scenariusz moderatora, kwestionariusz pytań, pytania wykorzystujące techniki projekcyjne
Cel badania	Poznanie grupy odbiorców, wzorców ich zachowania, zebranie dotychczasowych doświadczeń i różnych punktów widzenia, odkrycie potrzeb, poznanie konkurencji, etc.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mościchowska, I., Rogoś-Turek, B. (2015). *Badania jako podstawa projektowania user experience*. Wydawnictwo PWN, Warszawa, s. 113-116.

W artykule wykorzystano pierwotne i wtórne źródła badawcze. Przeszukano 65 źródeł literatury w krajowych i zagranicznych bazach danych. Zidentyfikowano i sprawdzono 60 źródeł, z których wyłączono 15 i do dalszych analiz wykorzystano 45 publikacji. Na rysunku 1 przedstawiono dobór źródeł wtórnych zgodnie z wytycznymi PRISMA.

Rysunek 1

Prezentacja selekcji danych wtórnych według metodologii PRISMA



Źródło: opracowanie własne.

Produkcja mięsa wieprzowego, wołowego i drobiu w Polsce, UE-28/27 i na świecie w latach 2000-2022

Trzoda chlewna, bydło i drób to trzy najważniejsze gatunki zwierząt gospodarskich na świecie. Ich rozmieszczenie i metody chowu są bardzo zróżnicowane. Na wielkość produkcji mięsa, poza uwarunkowaniami geograficzno-klimatycznymi, wpływa religia, kultura i tradycja spożycia. W krajach, w których ze względów religijnych zakazane jest spożywanie mięsa ze świni, produkcja i konsumpcja mięsa wieprzowego jest znikoma.

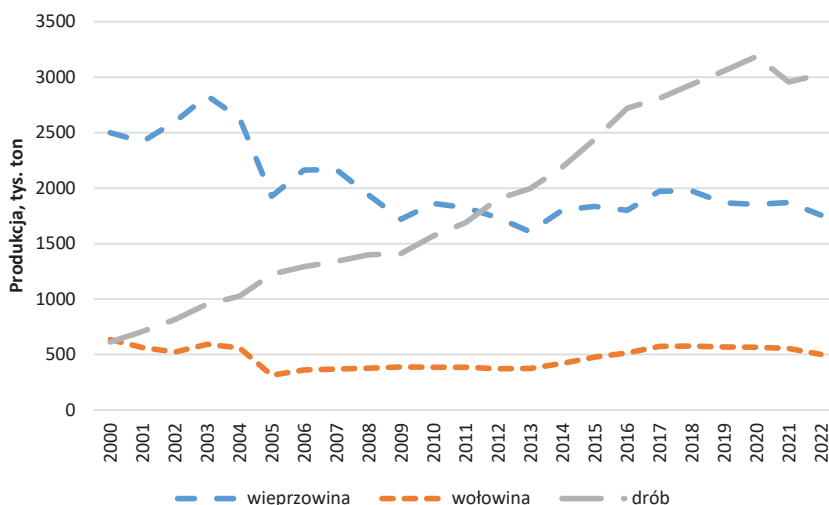
W krajach wysokorozwiniętych produkcja mięsa jest wysoce zmechanizowana, ulokowana w dużych podmiotach produkcyjnych, na które składają się ubojnie i rzeźnie, zakłady przetwórcze, przedsiębiorstwa produkcyjne oraz podmioty zajmujące się handlem i obrotem mięsa w kraju i zagranicą. Na południowej półkuli Ziemi koegzystują dwa typy organizacji produkcji mięsa. Pierwszy, podobnie jak w państwach wysokorozwiniętych, tworzą światowi liderzy przemysłu mięsnego z zaawansowaną techniką i technologią produkcji. Drugi typ współtworzą lokalni hodowcy, przetwórcy, producenci i handlarze, realizujący ekstensywny model produkcji zwierzęcej na potrzeby własne i na

sprzedaż na rynkach lokalnych. Według danych Instytutu Badań nad Zwierzętami Gospodarskimi (ang. *International Livestock Research Institute*) z produkcji na własne potrzeby i sprzedaży na rynek lokalny żyje 600 mln ludzi na świecie (ILRI 2022; *Atlas Mięsa* 2021: 18).

Na rysunku 2 przedstawiono produkcję mięsa wieprzowego, wołowego i drobiu w Polsce w latach 2000-2022. Produkcja mięsa w kraju podlegała systematycznemu wzrostowi, przy czym największą dynamiką wzrostu charakteryzowała się produkcja mięsa drobiowego (Utnik-Banaś 2016). Krajowa produkcja mięsa ogółem w 2000 r. była na poziomie 3 700 tys. ton w wadze poubojowej, z czego największy 67,6% udział przypadł produkcji wieprzowiny (2 500 tys. ton), produkcji wołowiny – 16,5% (635 tys. ton), a następnie produkcji drobiu (5,9%) w ilości 613 tys. ton. W 2017 r. krajowa produkcja mięsa ogółem wyniosła 5 356 tys. ton w wadze poubojowej, z czego największy 36,8% udział stanowiła wieprzowina (1 973 tys. ton), 10,7% udział dotyczył produkcji wołowiny (573 tys. ton), a 52,5% udziału przypadło krajowej produkcji drobiu (2 810 tys. ton). W latach 2022-2023 prognozuje się dalsze pogorszenie relacji wyrażających opłacalność chowu. Niewystarczający wzrost cen trzody i wyż-

Rysunek 2

Produkcja mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego w Polsce w latach 2000-2022
(tys. ton wagi poubojowej)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: bazy danych FAOSTAT (2000-2022), (*Rynek Mięsa* 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022), (*Rynek Drobiu* 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022).

szere wzrosty cen zbóż uniemożliwią odbudowę pogłowia, co może doprowadzić do dalszego spadku jego opłacalności (Zawadzka, Pasińska, Rola 2022: 16). W Polsce, Europie i na świecie chów i produkcja drobiu to najszybciej rozwijający się sektor przemysłu mięsnego. Jeszcze 50 lat temu jego udział w światowej produkcji mięsa wynosił tylko 12%. Od dwóch dekad udział drobiu w światowej produkcji mięsa wynosi ponad 1/3. Prognozuje się, że w najbliższych 10 latach drób będzie stanowił połowę wzrostu całej produkcji mięsa. Niskie koszty produkcji i sprzedaży detalicznej, a także krótki cykl produkcyjny, sprawiły, że producenci decydują się na jego produkcję, a konsumenci – na zakup. Porównanie ras tradycyjnych i wysokowydajnych pokazuje, że te ostatnie rosną cztery razy szybciej, a potrzebują o połowę mniej paszy. Jednak te same zmiany genetyczne mogą mieć poważne konsekwencje zdrowotne dla ptaków i dlatego są przedmiotem krytyki ze strony organizacji walczących o dobrostan zwierząt. Dla przykładu, szybki przyrost wagi może prowadzić do problemów ze stawami i stopami, a także do stanów zapalnych kości (*Atlas Mięsa 2022; Märkte für Schlachtvieh*).

W tabeli 2 zaprezentowano produkcję wieprzowiny, wołowiny w wybranych krajach UE-28/27 w latach 2010-2022 (w tys. ton wagi poubojowej). W latach 2010-2022 największymi producentami mięsa wieprzowego w UE-28/27 były Niemcy, Hiszpania, Francja, Polska i Dania. W analizowanym okresie w Hiszpanii odnotowano wzrost produkcji mięsa wieprzowego, a jego relatywny spadek produkcji – w Niemczech (tab. 2). W latach 2010-2022 największymi producentami wołowiny była Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy i Wielka Brytania. W tym okresie niekwestionowanym liderem produkcji tego mięsa była Francja. W 2022 r. w porównaniu z 2010 r. we Włoszech odnotowano 19% spadek produkcji wołowiny, a w Polsce 39,6% wzrost jej produkcji w tym czasie.

Produkcja mięsa powinna uwzględniać negatywne efekty zewnętrzne współtowarzyszące procesowi produkcji (Zielińska-Chmielewska 2017). W niektórych państwach UE, tj. Austrii, Niemczech, Danii, Francji oraz Niemczech, na producentów mięsa są nakładane dodatkowe koszty według zasady „kto zanieczyszcza, ten płaci” (*Atlas mięsa* s. 47). Scenariusz transformacji produkcji zwierzęcej w Polsce powinien uwzględniać potrzeby ochrony środowiska i klimatu, poprawy zdrowia publicznego, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich, humanitarnego traktowania zwierząt i ochrony interesu ekonomicznego producentów (Zielińska-Chmielewska 2020 b). Realizacja tej transformacji jest czasochłonna, kosztochłonna i pracochłonna. Wymaga

Tabela 2
Produkcja wieprzowiny i wołowiny w wybranych krajach UE-28/27 w latach 2010-2022 (w tys. ton wagi poubojowej)

Kraje	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produkcja wieprzowiny													
Belgia	1 124	1 108	1 110	1 078	1 118	1 124	1 061	1 045	1 073	1 039	1 099	1 140	1 107
Dania	1 666	1 718	1 603	1 625	1 594	1 601	1 568	1 532	1 583	1 500	1 597	1 726	1 745
Francja	2 010	1 998	1 957	1 930	1 944	2 163	2 206	2 177	2 182	2 200	2 201	2 204	2 180
Hiszpania	3 369	3 469	3 515	3 564	3 620	3 855	4 181	4 299	4 530	5 641	5 003	5 194	5 334
Niderlandy	1 288	1 347	1 313	1 308	1 371	1 456	1 453	1 456	1 536	1 628	1 662	1 719	1 600
Niemcy	5 443	5 598	5 459	5 503	5 507	5 572	5 586	5 462	5 350	5 232	5 118	4 972	4 684
Wlk. Brytania	772	806	825	829	862	898	919	903	927	921	916	-	-
Włochy	1 633	1 570	1 621	1 584	1 328	1 495	1 555	1 480	1 487	1 464	1 287	1 352	1 322
Polska	1 863	1 876	1 734	1 560	1 803	1 836	1 879	1 894	1 973	1 866	1 853	1 869	1 757
Produkcja wołowiny													
Belgia	255	263	272	262	258	268	278	282	277	280	270	247	257
Dania	131	133	125	122	126	122	130	125	130	128	130	123	121
Francja	1 521	1 559	1 477	1 461	1 420	1 453	1 464	1 442	1 460	1 440	1 440	1 424	1 421
Hiszpania	607	604	597	585	579	626	637	644	669	695	678	718	722
Niderlandy	389	382	374	389	376	383	416	439	459	428	362	430	485
Niemcy	1 174	1 187	1 159	1 140	1 128	1 132	1 150	1 144	1 460	1 440	1 440	1 075	1 058
Wlk. Brytania	925	936	883	850	878	883	912	905	923	902	880	-	-
Włochy	1 075	1 009	981	1 058	709	788	810	756	809	780	732	748	741
Polska	386	380	371	374	421	476	501	561	573	557	551	555	539

Źródło: opracowanie własne na podstawie: bazy danych FAOSTAT (2010-2022), (Rynek Mięsa 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022).

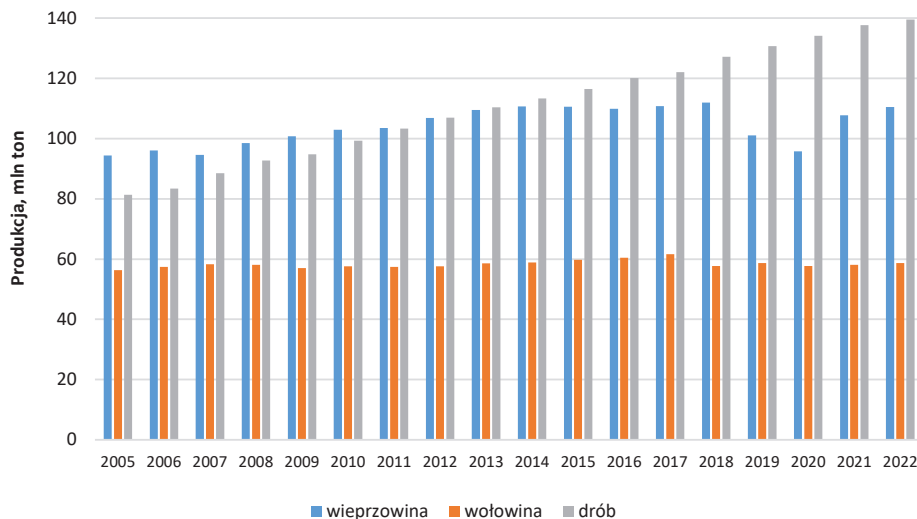
przestrzegania następujących zasad (*Atlas Mięsa*: 49-50; www.FAOSTAT; Our World in Data, Meat and Dairy Production):

- a) określenia liczebności zwierząt gospodarskich z uwzględnieniem ilości wody w chowie,
- b) zmniejszenia przemysłowej produkcji zwierzęcej,
- c) przyjęcia rozwiązań prawnych uniemożliwiających prowadzenie intensywnej produkcji zwierzęcej w sposób zakłócający funkcjonowanie społeczności lokalnych lub miejsc cennych przyrodniczo,
- d) koncentrację danej produkcji zwierzęcej powyżej przyjętych wartości z uwagi na ochronę zasobów naturalnych oraz zapewnienie odpowiedniej jakości powietrza;
- e) stworzenia i wdrożenia map rozproszenia produkcji zwierzęcej w kraju i określenia potencjału trwałych użytków zielonych będących zapleczem paszowym,
- f) nałożenia na producentów realizujących intensywną produkcję zwierzęcą obowiązku ponoszenia kosztów środowiskowych i klimatycznych,
- g) rozwoju upraw roślin paszowych dla produkcji ekologicznych pasz wysokobiałkowych,
- h) wsparcia budowy stad zarodowych dla rolnictwa ekologicznego,
- i) wdrożenia krajowego programu na rzecz zrównoważonej diety ze zwiększonym udziałem żywności pochodzenia roślinnego oraz żywności pochodzenia zwierzęcego wytworzonej zgodnie z wysokimi standardami DZG,
- j) wsparcia finansowego producentów podczas ww. transformacji systemowej.

Od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku obserwuje się wzrost produkcji mięsa na świecie (Urban 2014). W 2005 r. wyniosła ona ogółem 232 026 tys. ton wagi poubojowej, z czego na mięso wieprzowe przypadało 94 420 tys. ton, na mięso wołowe – 56 283 tys. ton, a na drób – 81 323 tys. ton (rys. 1). W 17-letnim okresie analizy produkcja mięsa ogółem na świecie wykazywała tendencję wzrostową, przy czym największa jest produkcja drobiu, która w 2022 r. wyniosła 139 478 tys. ton wagi poubojowej, co oznacza prawie dwukrotny jej wzrost w analizowanym okresie. W 2022 r. globalna produkcja wołowiny była na względnie wysokim i stabilnym poziomie równym 58 693 tys. ton wagi poubojowej. W 2019 r. produkcja mięsa ogółem na świecie nie zwiększyła się, lecz spadła (o 2%), wskutek epidemii afrykańskiego pomoru świń. Dla przykładu w Chinach ta choroba doprowadziła do 10% spadku produkcji mięsa ogółem i ponad 20% spadku produkcji wieprzowiny. Podsumowując, lata 2019-2020 były trudne dla przemysłu mięsnego, wskutek wybuchu pandemii COVID-19 i wprowadzonych w różnym okresie, zasięgu terytorialnym i intensywności, obostrzeń i *lockdownu* (*Rynek Mięsa* 2020, nr 59: 3).

Rysunek 3

Produkcja mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego na świecie w latach 2005-2022
(tys. ton wagi poubojowej)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: bazy danych FAOSTAT (2005-2022), (*Rynek Mięsa* 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022), (*Rynek Drobiu* 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022).

Niekwestionowanymi światowymi liderami w produkcji mięsa ogółem są Chiny, USA i EU-28/27. Państwa te są również największymi producentami mięsa wieprzowego na świecie. Chiny do 2019 r. produkowały dwa razy więcej mięsa wieprzowego niż UE-28 i prawie pięć razy więcej niż USA. Pod koniec 2019 r. chińskie pogłowie trzody chlewnej uległo zmniejszeniu wskutek choroby ASF¹. W latach 2018-2020 Chińskie Ministerstwo Rolnictwa i Spraw Wiejskich zgłosiło do Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt 171 ognisk choroby ASF (Zawadzka, Pasińska 2020: 8). W latach 2018-2021 chiński rząd wdrożył kompleksowe środki pomocowe i wspierające odbudowę produkcji trzody chlewnej, zdiesiątkowanej także pandemią COVID-19. W USA po rekordowych poziomach w ostatnich ośmiu latach, w 2022 r. odnotowano spadek pogłowia trzody chlewnej (Zawadzka, Pasińska, Rola 2022). W UE-27 w 2022 r. zaobserwowano spadek pogłowia trzody w 21 krajach, w tym największy – w Polsce. Według danych Eurostatu z 2022 r. wzrost produkcji mięsa ogółem w UE-27 w 2023 r. będzie wolniejszy ze względu na wyższe ceny trzody i wzrost kosztów produkcji spowodowanej wysoką inflacją. Tak,

¹ ASF (ang. *African Swine Fever*) jest groźną i zaraźliwą chorobą wirusową świń domowych, świnio-dzików oraz dzików.

jak UE-27, tak i Brazylii mierzy się z wysoką stopą inflacji, a w szczególności wzrostem kosztów transportu zwierząt i kosztów operacyjnych. W Brazylii w 2021 r. ceny kukurydzy były dwukrotnie wyższe niż w analogicznym okresie 2020 r. Reasumując, pomimo spadku produkcji mięsa na świecie, Chiny pozostają największym światowym producentem mięsa, wyprzedzając USA, UE-27, Brazylię i Rosję.

Od kilku dekad obserwuje się wzrost produkcji i konsumpcji drobiu na świecie, co można wyjaśnić niższymi kosztami produkcji, krótszym, tzn. 6-8 tygodniowym cyklem produkcji, a także faktem, że białe mięso charakteryzuje się wysokimi walorami zdrowotnymi (Zielińska, Kaźmierczyk, Jaźwiński 2022). Według danych *OECD*, do 2029 r. należy spodziewać się dalszego wzrostu produkcji mięsa na świecie, choć w tempie wolniejszym niż dotychczas. Co więcej, do 2029 r. całkowita produkcja mięsa będzie zwiększać się o 40 mln ton rocznie. Najwyższy, bo 80% wzrost produkcji nastąpi na południowej półkuli. Do 2029 r. 60% światowej produkcji mięsa przypadnie w udziale obecnym gigantom rynku mięsa, tj. Chinom, Brazylii, USA i UE-27. Obiecującym graczem na rynku drobiu stają się Indie, które zalicza się do 10. największych producentów tego mięsa na świecie.

Bilansowe spożycie mięsa wieprzowego, wołowego i drobiu w Polsce, UE-28/27 i na świecie w latach 2000-2022

W ciągu życia statystyczny mieszkaniec Polski zjada 73 tony żywności, z czego na spożycie mięsa składa się 5 krów, 20 świń, 760 kurcząt, 46 indyków, 15 kaczek, 7 królików, 1,5 gęsi (Litwińczuk, Barłowska 2012: 108-121).

W tabeli 3 przedstawiono bilansowe spożycie mięsa (wraz z jego strukturą) w Polsce w latach 2000-2022 (w kg/mieszkańca, %), które kształtowało się na poziomie 73,9 kg/osobę rocznie. W 2000 r. przeciętnie spożycie mięsa ogółem w Polsce wynosiło 66,1 kg, z czego 39,0 kg (59,0%) stanowiła wieprzowina, 7,1 kg (10,7%) wołowina, a 14,7 kg (22,2%) drób w przeliczeniu na 1 mieszkańca w ujęciu rocznym. Od 2002 r. nastąpił spadek spożycia wołowiny z 16,4 kg/osobę (1990) do 3,2 kg/osobę (2017). W latach 1989-2017 nastąpiły zmiany w krajowej strukturze spożycia mięsa. Wieprzowina stanowiła podstawę (powyżej 50%) ogólnego spożycia mięsa, a najwyższą dynamiką wzrostu (27%) charakteryzowało się spożycie drobiu. W latach 2020-2022 ustabilizowało się spożycie wołowiny. Od 2018 r. obserwuje się spadek całkowitego ogólnego spożycia mięsa łącznie z podrobami (tab. 3), co jest zgodne z ogólnoeuropejską tendencją.

Tabela 3

Bilansowe spożycie mięsa (wraz z jego strukturą) w Polsce w latach 2000-2022 (kg/mieszkańca, %)

Lata	Mięso łącznie z podrobami (kg/mieszkańca)				Struktura spożycia w % (spożycie mięsa i podrobów = 100)		
	Ogółem	w tym: mięso bez podrobów			wieprzowe	wołowe	drobiowe
		wieprzowe	wołowe	drobiowe			
2000	66,1	39,0	7,1	14,7	59,0	10,7	22,2
2001	66,6	38,6	5,6	17,2	58,0	8,4	25,8
2002	69,5	39,2	5,2	19,8	56,4	7,5	28,5
2003	72,1	41,2	5,8	19,7	57,1	8,0	27,3
2004	71,8	39,1	5,3	22,2	54,5	7,4	30,9
2005	71,2	39,0	3,9	23,4	54,8	5,5	32,9
2006	74,3	41,4	4,5	23,7	55,7	6,1	31,9
2007	77,6	43,6	4,0	24,0	56,2	5,2	30,9
2008	75,3	42,7	3,8	24,1	56,7	5,0	32,0
2009	75,0	42,4	3,6	24,0	56,5	4,8	32,0
2010	73,7	42,2	2,4	24,6	57,3	3,3	33,4
2011	73,4	42,5	2,1	25,0	57,9	2,9	34,1
2012	71,0	39,2	1,6	26,1	55,2	2,3	36,8
2013	67,5	35,5	1,5	26,5	52,6	2,2	39,3
2014	73,6	39,1	1,6	28,2	53,1	2,2	38,3
2015	75,0	41,4	1,2	27,1	55,2	1,6	36,1
2016	72,1	40,8	2,1	29,2	56,6	2,9	40,5
2017	74,6	38,2	3,2	27,6	51,2	4,3	37,0
2018	80,2	42,6	3,0	29,6	53,1	3,7	36,9
2019	75,9	40,3	2,7	28,3	53,1	3,6	37,3
2020	77,6	40,8	2,5	29,2	52,6	3,2	37,6
2021	77,0	41,0	2,5	28,5	53,2	3,2	37,0
2022	76,0	41,0	2,5	28,0	53,9	2,6	36,8

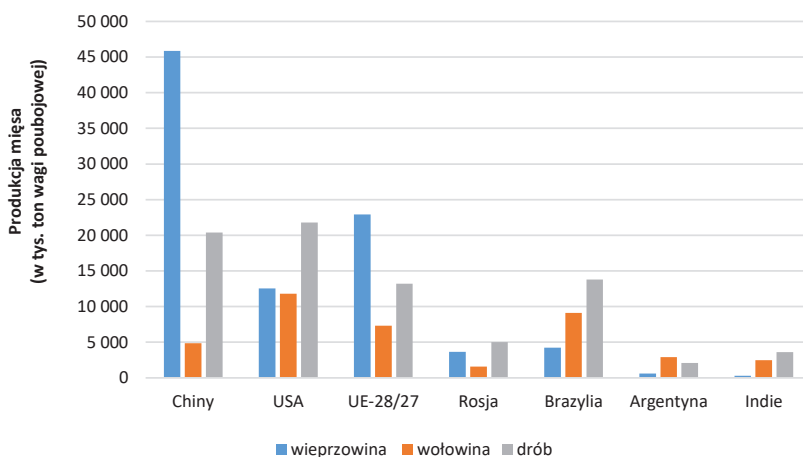
Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS oraz szacunków i prognoz IERiGZ-PIB (*Rynek Mięsa* 2019, nr 56, s. 59; *Rynek Mięsa* 2021, nr 61, s. 52; *Rynek Mięsa* 2022, nr 63, s. 52; *Rynek Drobiu* 2019, nr 55, tab. 16, s. 24, 2022, nr. 62, tab. 16, s. 23).

Na rysunku 4 przedstawiono bilansowe spożycie mięsa wieprzowego, wołowego i drobiu (kg/mieszkańca, rocznie) w Polsce w latach 2000-2022. W 2022 r. w porównaniu do 2000 r. zaobserwowano spadek spożycia mięsa wołowego, przy równoczesnym wzroście spożycia mięsa drobiowego. W Polsce szczególnie podkreślany jest znaczny udział wieprzowiny jako podstawowego mięsa spożywanego przez Polaków. Niestety nieracjonalne odżywianie,

mała ruchliwość mięśniowa, długotrwały stres, skażenie środowiska i hałas są przyczyną występowania chorób cywilizacyjnych, za które uważa się przewlekłe, długotrwałe procesy poprzedzone fazą bezobjawową, które stale i w sposób postępujący upośledzają sprawność organizmu (Fiedor, Czaja, Graczyk, Jakubczyk 2003; Migdał 2008).

Rysunek 4

Przeciętna produkcja mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego w wybranych krajach na świecie w latach 2017-2022 (tys. ton wagi poubojowej)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: bazy danych FAOSTAT (2017-2022), (*Rynek Mięsa* 2018, 2020, 2022), (*Rynek Drobiu* 2018, 2020, 2022).

Mięso, tak jak mleko i ser, czyli produkty pochodzenia zwierzęcego, jest najlepszym źródłem pełnowartościowego białka. Po pierwsze, wynika to z faktu lepszej przyswajalności białka zwierzęcego niż roślinnego. Po drugie, białko zwierzęce zawiera wszystkie niezbędne aminokwasy, których człowiek nie potrafi sam wytworzyć, a są niezbędne w budowie tkanek.

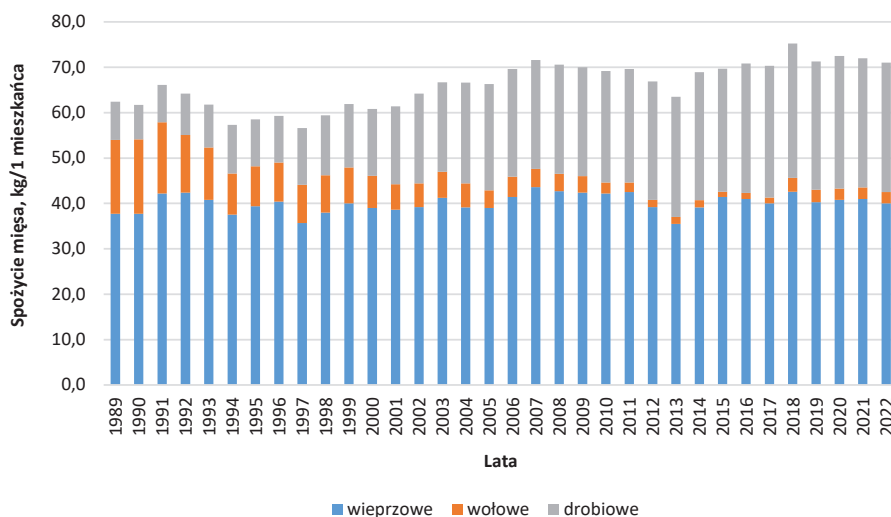
Wieprzowina charakteryzuje się dużą wartością energetyczną, gdyż zawiera więcej, w porównaniu z wołowiną, przyswajalnych białek, soli mineralnych (Ca, P) i witamin z grupy B. Jest krucha, ma niewielką ilość silnie związanej wody, dzięki czemu można ją różnie przyrządzać, zarówno do wyrobu półtrwałych i trwałych wędlin oraz trwałych konserw.

Mięso wołowe posiada cenne składniki, tj. wysoką zawartość dobrze przyswajalnego białka, żelaza, magnezu i potasu oraz witamin z grupy B (Barłowska, Szwałkowska, Litwińczuk 2011). Wołowina jest chudsza od wieprzowiny, a spożycie już 100 gram tego mięsa pokrywa dobowe zapotrzebowanie na ami-

nokwasy egzogenne (lizyny, metioniny). Wołowina jest zalecana przez dietetyków w żywieniu osób, u których występuje podwyższony poziom cholesterolu i choroby układu krążenia.

Rysunek 5

Spożycie mięsa wieprzowego, wołowego i drobiu w Polsce w latach 1989-2022 (kg/mieszkańca rocznie)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (*Rynek Mięsa* 2019, nr 56, tab. 41, s. 59; *Rynek Mięsa* 2021, nr 61, tab. 35, s. 52).

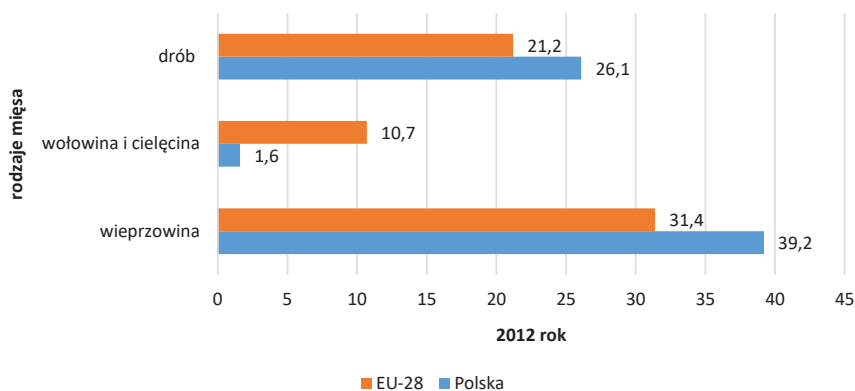
Drób charakteryzuje się większą, aniżeli wieprzowina, ilością białka ogólnego, aminokwasów i mniejszą ilością kolagenu. Szczególnie polecane jest dietetyczne mięso młodych kurcząt (brojlerów), które odznacza się niższą wartością energetyczną, zawiera mniej nasyconych kwasów tłuszczowych i cholesterolu oraz więcej wielonienasyconych kwasów tłuszczowych, np. kwasu linolowego, linolenowego i arachidonowego. Najwięcej białka dostarcza mięso chude, bez ścięgien, niezylaste, np. kurczak i rostbef wołowy (ok. 22 g/100 g produktu). Średnio potrzebujemy 1 g białka na 1 kg masy ciała. Zjedzenie 100 g chudej gotowanej wołowiny pokrywa połowę dziennego zapotrzebowania osoby dorosłej na ten składnik.

W krajach Unii Europejskiej występuje wyższe niż w Polsce roczne bilansowe spożycie mięsa. W Danii, Belgii, Irlandii, Francji, Portugalii i Niemczech spożycie mięsa wynosi więcej niż 100 kg/osobę (Mroczek 2016 b). Na rysunku 6 zaprezentowano bilansowe spożycie mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego w Polsce i UE w latach 2012 i 2017 (dla EU-28) oraz w 2022 r. (UE-27). Spożycie wieprzowiny w 2017 r. w UE-28 wyniosło 38,4 kg na mieszkańca, i było

takie samo jak w 2016 r. (*Rynek Mięsa* 2019, nr 56: 61). Najwyższą konsumpcję wieprzowiny zaobserwowano na Cyprze (59,3 kg), w Hiszpanii (52,5 kg) i Polsce (51,1 kg), a najniższą w Wielkiej Brytanii (22,8 kg). Spożycie wołowiny wyniosło 15,3 kg na mieszkańca UE-28. Najwyższym spożyciem mięsa wołowego wyróżniała się Irlandia (24 kg), Dania (22,6 kg), Francja (22,3 kg), Włochy (20,8 kg) oraz Szwecja (20 kg), a najniższym Polska (1,3 kg). W 2017 r. w Polsce nastąpiło zmniejszenie utrzymującej się w dwóch poprzednich latach, wzrostowej tendencji spożycia drobiu (*Rynek Drobiu* 2019, nr 55: 24).

Rysunek 6

Bilansowe spożycie mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego w Polsce i UE-28 w 2012 roku (kg/mieszkańca)

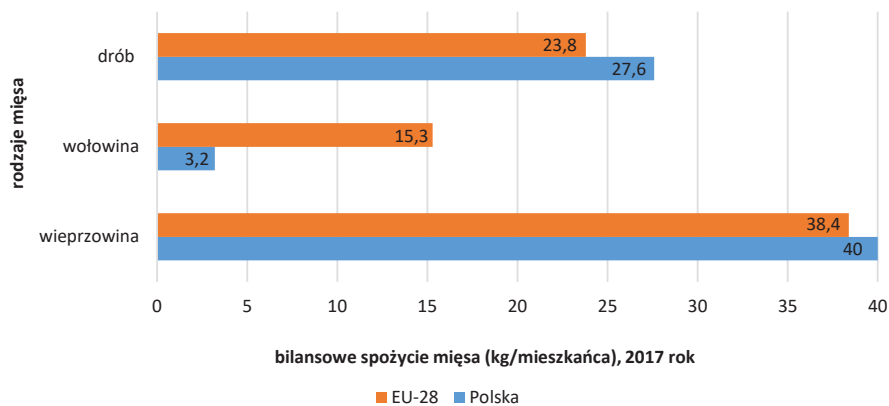


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rynek Mięsa* (2016, nr 51) i *Rynek Drobiu* (2016, nr 50).

W 2017 r. przeciętne spożycie mięsa drobiowego (bez podrobów) w Polsce wyniosło 27,6 kg na mieszkańca. Do spadku konsumpcji mięsa drobiowego przyczyniło się spowolnienie tempa wzrostu krajowej produkcji i podaży mięsa drobiowego oraz przyspieszenie dynamiki wzrostu cen detalicznych tego mięsa i jego podrożenie względem mięsa wieprzowego i wołowego, artykułów mleczarskich i ryb (*Rynek Drobiu* 2019, nr 55: 22, 24-25). Najwyższe przeciętne spożycie mięsa drobiowego w UE odnotowano w Portugalii (39,2 kg), na Węgrzech (31,1 kg), Hiszpanii i Irlandii (30,8 kg), Polsce i Wielkiej Brytanii (27,6 kg) (*Rynek Drobiu* 2019, nr 55: 26). W 2017 r. bilansowe spożycie mięsa w Polsce wyniosło 74,6 kg na mieszkańca, a przeciętne unijne spożycie oscylowało w granicach 84,5 kg na mieszkańca. Najwyższe względem przeciętnego unijnego bilansowe spożycia mięsa ogółem odnotowano w Hiszpanii (106,4 kg), Danii (104,3 kg) i Portugalii (99,7 kg), a najniższe – na Słowacji (53,2 kg), w Chorwacji (71,1 kg) i Belgii-Luksemburgu (73,6 kg) (*Rynek Mięsa* 2019, nr 59: 60).

Rysunek 7

Bilansowe spożycie mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego w Polsce i UE-28 w 2017 roku (kg/mieszkańca)

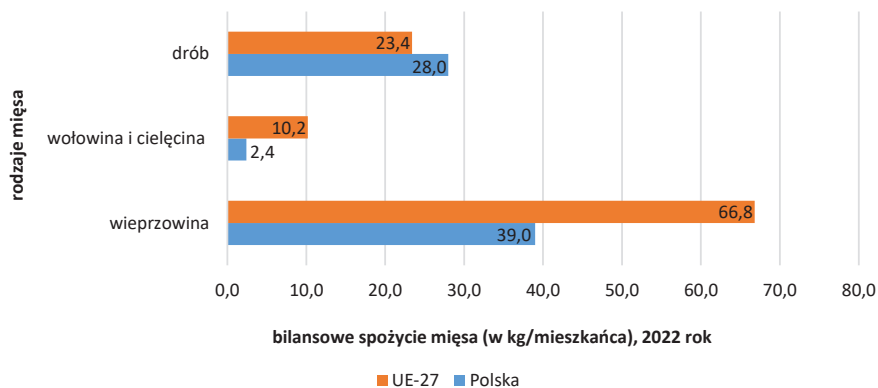


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rynek Mięsa* (2019, nr 56) i *Rynek Drobiu* (2019, nr 55).

W 2021 r. nastąpiło zmniejszenie bilansowego spożycia mięsa, w tym głównie drobiu (*Rynek Mięsa* 2022, nr 62: 49). W Polsce rok później konsumpcja mięsa drobiowego (bez podrobów) wyniosła 23,4 kg/mieszkańca. W latach 2021-2022 spożycie wołowiny (i cielęciny) ukształtowało się na podobnym poziomie (2,4 kg/mieszkańca), a spożycie mięsa wieprzowego wyniosło 39,0 kg/mieszkańca (rys. 8). Spadek bilansowego spożycia mięsa w Polsce wynika ze słabszej siły nabywczej konsumentów krajowych i ludności uchodźczej, będąc konsekwencją wzrostu inflacji. Według danych Komisji Europejskiej w 2022 r., również w UE-27 uległo zmniejszeniu globalne spożycie większości najczęściej konsumowanych rodzajów mięsa, tzn. mięsa wieprzowego (o 2,9 %) i wołowiny (o 2,3 %), przy wzroście spożycia drobiu (o 1,2%). W UE-27 w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. zmalała konsumpcja mięsa ogółem. Udział wieprzowiny w spożyciu mięsa ogółem zmniejszył się o 0,9 kg/mieszkańca, wołowiny (i cielęciny) zmniejszył się o 0,1 kg/mieszkańca, przy niewielkim wzroście spożycia drobiu o 0,1 kg/mieszkańca. Cypr (56,1 kg/mieszkańca), Hiszpania (51,7 kg/mieszkańca) i Polska (39,9 kg/mieszkańca) należały w 2022 r. do państw o najwyższym bilansowym spożyciu mięsa wieprzowego (*Rynek Mięsa* 2022, nr 62: 51-52). W tym samym czasie w Irlandii odnotowano najwyższe bilansowe spożycie wołowiny (i cielęciny) wynoszące 24,8 kg/mieszkańca, Danii (22,3 kg/mieszkańca) i Francji (20,9 kg/mieszkańca). Z kolei Polska (2,4 kg/mieszkańca) i Słowacja (2,3 kg/mieszkańca) plasują się na ostatnich miejscach w rankingu bilansowego spożycia wołowiny (i cielęciny) w UE-27 w 2022 r.

Rysunek 8

Bilansowe spożycie mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego w Polsce i UE-27 w 2022 roku (kg/mieszkańca)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rynek Mięsa* (2022, nr 62) i *Rynek Drobiu* (2022, nr 61).

W tabeli 4 przedstawiono bilansowe spożycie mięsa (wraz z jego strukturą) w latach 2010-2022 w UE-28/27 (w kg/mieszkańca, %), które przeciętnie kształtowało się na poziomie 67,3 kg/osobę rocznie. W 2010 r. przeciętne spożycie mięsa ogółem w UE-28 wynosiło 66,4 kg, z czego 32,3 kg stanowiło mięso wieprzowe (48,4%), 11,4 kg mięso wołowe (17,1%), a 20,6 kg mięso drobiowe (34,5%). W UE-28/27 w 2022 r. w porównaniu do 2010 r. zwiększyła się konsumpcja mięsa drobiowego (13,6%), przy niewielkim spadku spożycia mięsa wołowego (9,6%) oraz stabilnym udziale spożycia mięsa wieprzowego (-0,61%) liczonym w kg/mieszkańca w ujęciu rocznym (Mroczek 2022).

Tabela 4

Bilansowe spożycie mięsa w latach 2010-2022 w Unii Europejskiej i jego struktura (kg/mieszkańca, %)

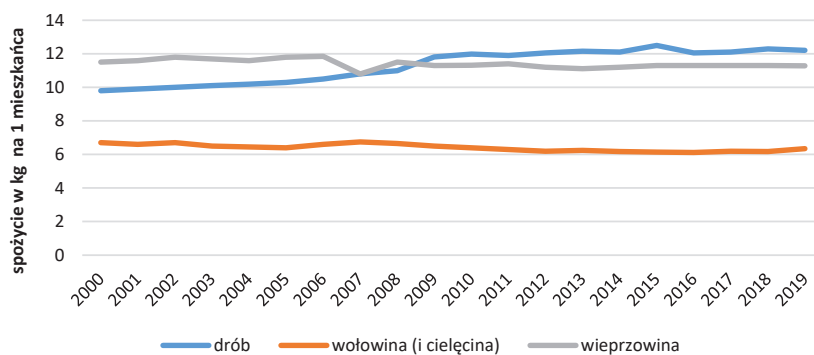
Lata	Mięso łącznie z podrobami (kg/mieszkańca)				Struktura spożycia w % (spożycie mięsa i podrobów = 100)		
	Ogółem	w tym: mięso bez podrobów			wieprzowe	wołowe	drobiowe
		wieprzowe	wołowe	drobiowe			
2010	66,4	32,3	11,4	20,6	48,4	17,1	34,5
2011	66,1	32,2	11,1	20,8	48,7	16,8	34,5
2012	65,2	31,4	10,7	21,2	48,2	19,3	32,5
2013	64,6	31,0	10,4	21,3	48,0	19,0	33,0
2014	66,3	32,0	10,5	22,1	47,3	19,4	33,3
2015	67,9	32,5	10,6	22,9	47,9	19,5	33,7
2016	68,8	32,2	10,9	23,9	46,8	18,3	34,7
2017	68,5	32,2	10,8	23,8	47,0	18,3	34,7

2018	68,8	32,3	10,7	23,3	46,9	18,1	35,0
2019	68,6	33,2	10,7	23,4	48,4	15,6	36,0
2020	68,1	32,5	10,6	23,6	47,7	15,6	36,7
2021	68,7	33,1	10,3	24,0	48,2	15,0	36,8
2022	67,1	32,1	10,3	23,4	47,8	15,3	36,9

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS oraz szacunków i prognoz IERiGZ-PIB (*Rynek Mięsa* 2019, nr 56, s. 59; *Rynek Mięsa* 2021, nr 61, s. 52; *Rynek Mięsa* 2022, nr 63, s. 52; *Rynek Drobiu* 2019, nr 55, tab. 16, s. 24, 2022, nr. 62, tab. 16, s. 23).

Rysunek 9

Bilansowe spożycie mięsa wieprzowego, wołowego (i cielęcego) oraz drobiowego na świecie w latach 2000-2019 (kg/mieszkańca)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, dostęp dnia 19 maja 2019 r.

Na rysunku 9 zaprezentowano bilansowe spożycie mięsa wieprzowego, wołowego (i cielęcego) oraz drobiowego na świecie w latach 2000-2019 (kg/mieszkańca) w ujęciu rocznym. Od 2007 r. największą pozycję w konsumpcji **mięsa ma drób** (12 kg/mieszkańca rocznie). W analizowanym okresie spożycie wołowiny (i cielęciny) było stabilne i wynosiło 6 kg/mieszkańca rocznie. W latach 2000-2007 wieprzowina była najczęściej spożywanym rodzajem mięsa (11,8-10,8 kg/mieszkańca rocznie), ale od 2007 r. obserwuje się spadek jej udziału do ok. 11,3 kg/mieszkańca rocznie.

Tabela 5

Spożycie wołowiny (i cielęciny), wieprzowiny i drobiu w wybranych regionach i krajach świata w latach 2015-2027 (kg/mieszkańca)

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2027**
Wołowina i cielęcina							
Świat	6,41	6,45	6,51	6,50	6,55	6,55	6,60
Kraje rozwinięte	14,15	14,45	14,57	14,58	14,87	14,86	14,86

OECD	14,10	14,50	14,54	14,56	14,98	14,95	14,84
USA	24,28	25,62	25,82	26,28	27,87	27,89	26,89
Australia	19,70	22,05	20,94	20,48	21,44	20,34	18,11
UE-28	10,82	11,07	10,99	10,71	10,70	10,58	10,27
Kraje rozwijające się	4,60	4,61	4,67	4,64	4,66	4,69	4,85
BRICS	4,30	4,36	4,46	4,48	4,49	4,54	4,76
Chiny	3,85	4,00	4,07	4,07	4,16	4,27	4,74
Wieprzowina							
Świat	12,47	12,28	12,27	12,21	12,31	12,31	12,25
Kraje rozwinięte	22,77	22,71	23,02	22,78	22,86	22,86	22,91
OECD	23,49	23,30	23,57	23,29	23,41	23,35	23,24
USA	22,64	22,76	23,57	23,23	24,20	24,17	24,37
Australia	21,74	20,50	20,67	20,65	21,44	21,84	22,20
UE-28	32,71	32,26	32,48	32,01	32,06	31,93	31,70
Kraje rozwijające się	10,07	9,87	9,81	9,82	9,92	9,95	9,99
BRICS	15,78	15,52	15,50	15,60	15,59	15,69	16,11
Chiny	31,44	30,83	30,78	31,04	30,83	31,11	32,69
Drób							
Świat	13,67	13,79	13,86	13,84	14,30	14,35	14,69
Kraje rozwinięte	28,73	29,29	29,65	29,57	30,40	30,61	31,12
OECD	29,24	39,85	30,19	30,08	30,72	30,92	31,45
USA	47,65	48,30	48,83	47,76	49,57	49,89	49,34
Australia	41,23	43,59	44,47	45,15	44,04	45,11	46,08
UE-28/27	23,13	23,89	24,24	24,48	24,80	24,90	24,97
Kraje rozwijające się	10,16	10,21	10,25	10,28	10,65	10,70	11,20
BRICS	10,51	10,75	10,83	10,89	11,29	11,35	11,99
Chiny	11,76	12,14	12,27	12,40	12,51	12,66	14,02
Baranina							
Świat	1,72	1,73	1,73	1,75	1,73	1,74	1,84
Kraje rozwinięte	1,74	1,73	1,72	1,74	1,83	1,84	1,94
OECD	1,42	1,41	1,41	1,42	1,40	1,41	1,44
USA	0,42	0,42	0,38	0,38	0,42	0,41	0,41
Australia	9,33	8,55	8,54	8,72	8,56	8,17	7,89
UE-28	1,92	1,94	1,94	1,95	1,90	1,93	1,97
Kraje rozwijające się	1,72	1,73	1,73	1,75	1,70	1,72	1,82
BRICS	1,65	1,69	1,69	1,72	1,75	1,77	1,92
Chiny	2,96	3,06	3,08	3,15	3,13	3,18	3,56

* szacunek OECD-FAO

** prognoza OECD-FAO

Źródło: opracowanie na podstawie: (Rynek Mięsa 2018, nr 54, tab. 46, s. 62; Rynek Mięsa 2019, nr 56; Rynek Mięsa 2022, nr 62).

W tabeli 5 zaprezentowano spożycie wołowiny (i cielęciny), wieprzowiny i drobiu w wy-branych regionach i krajach świata w latach 2015-2027. Zgodnie z szacunkami Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w 2017 r. światowa konsumpcja mięsa *per capita* wykazywała tendencję wzrostową. Statystyczny mieszkaniec Ziemi skonsumował wówczas łącznie 32,62 kg mięsa wołowego (i cielęcego), wieprzowego i drobiowego. W krajach rozwiniętych gospodarczo spożycie tych trzech gatunków mięsa na jednego mieszkańca było ponad dwukrotnie większe i wyniosło 66,9 kg. W krajach należących do OECD osiągnęło poziom 67,92 kg na mieszkańca. W 2018 r. w porównaniu z rokiem poprzednim OECD-FAO szacowały wzrost światowego spożycia *per capita* wszystkich podstawowych rodzajów mięsa, w tym najbardziej drobiowego (o 1,2%), a wołowego (i cielęcego) oraz wieprzowego o 1% (tab. 18). Według danych OECD-FAO w 2020 r. USA będzie charakteryzować się najwyższym poziomem spożycia wołowiny (i cielęciny) oraz drobiu *per capita*. Od 1961 do 2020 r. spożycie mięsa w tym kraju zwiększyło się o 40%, przy czym znaczna część mięsa jest konsumowana przez Amerykanów poza domem.

Prognozy wskazują na dalszy wzrost spożycia mięsa ogółem we wszystkich analizowanych regionach świata. Wzrost spożycia mięsa jest silnie zróżnicowany geograficznie zarówno pod względem ilości, jak i jakości spożywanego mięsa. W najuboższych krajach świata przeciętne spożycie mięsa jest niskie, np. w Nigerii konsumuje się 5 kg *per capita*, w Etiopii 3,1 kg *per capita*. W krajach rozwiniętych gospodarczo w przeliczeniu na mieszkańca szacuje się wzrost całkowitej konsumpcji mięsa drobiowego i wołowego (o 0,4%), przy nieznacznej redukcji spożycia mięsa wieprzowego (o 0,1%). Uwzględniając zmiany liczby ludności prognozuje się, że w 2027 r. statystyczny mieszkaniec Ziemi będzie konsumował 35,38 kg mięsa ogółem, w tym 6,6 kg wołowiny (i cielęciny), 12,25 kg wieprzowiny, 14,69 kg drobiu, 1,84 kg baraniny. Zgodnie z szacunkami ekspertów w najbliższych latach oczekuje się nieznacznego spadku konsumpcji wieprzowiny oraz wołowiny (i cielęciny) na rzecz wzrostu konsumpcji drobiu i w niewielkim stopniu wzrostu spożycia baraniny (www.OECD-FAO Agricultural Outlook 2020-29).

Podsumowanie i wnioski

Po przeprowadzeniu analizy, oceny i prognozy wielkości produkcji oraz bilansu spożycia mięsa wieprzowego, wołowego i drobiu w Polsce, UE-28/27 i na świecie w latach 2000-2022 oraz wyników badań fokusowych, sformułowano

następujące wnioski ogólne oraz szczegółowe w zakresie produkcji i konsumpcji mięsa:

Wnioski ogólne:

1. Przedsiębiorstwa przemysłu mięsnego do głównych celów strategicznych włączają wzrost efektywności, racjonalizację kosztów i proekologiczne zarządzanie. Ma to duże znaczenie dla zrównoważenia aktywności podmiotów w łańcuchu produkcyjnym, a także skrócenia łańcuchów dostaw.
2. W szerokiej perspektywie zachodzące procesy globalizacyjne i integracyjne we współczesnym świecie wpływają na wzrost współzależności gospodarczej oraz umiędzynarodowienie procesów gospodarczych, w wyniku których ochrona środowiska staje się poważnym zagadnieniem o charakterze międzynarodowym.
3. Transformacja gospodarki będzie polegać na wzmacnianiu roli lokalnych producentów i wpływaniu na zmiany postaw konsumentów, aby dokonywali zakupu mięsa od lokalnych producentów i zwiększali udział konsumpcji produktów pochodzenia roślinnego. Ważne jest zapewnienie producentom czasu na wprowadzenie zmian i reform. Uprawa roślin paszowych oraz produkcja zwierzęca powinny podlegać zmianom przyczyniającym się do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Wnioski szczegółowe dotyczące produkcji mięsa:

1. W Polsce prognozuje się dalszy wzrost spożycia mięsa drobiowego oraz wzrost produkcji i eksportu mięsa wołowego przy równoczesnym spadku spożycia wołowiny.
2. Utrzymanie pozycji dotychczasowych liderów produkcji i wymiany handlowej wysokogatunkowej wołowiny przez producentów z państw Ameryki Południowej (Brazylia, Argentyna) wynika z ich przewag komparatywnych, tj. wysokiej jakości ziem uprawnych (pasze), dużych przestrzeni wypasu bydła (łąki, pastwiska), sprzyjającego klimatu oraz wielopokoleniowych tradycji rodzinnych gospodarstw farmerskich.
3. Ekspansja produkcji i chowu trzody ogółem przez wschodzących gigantów, np. Indie. Kontynuacja ekspansji chowu drobiu i produkcji mięsa drobiowego na świecie i wzrost znaczenia Indii w przemyśle drobiarskim.
4. Drób będzie nadal najchętniej i najczęściej kupowanym oraz spożywanym gatunkiem mięsa na świecie ze względu na jego relatywnie niską cenę, szybki cykl produkcyjny, walory spożywcze i zdrowotne, dobrą przyswajalność substancji odżywczych (drób z chowu ściółkowego, „bezsresowego”, wolnego od antybiotyków), a także łatwość i różnorodność zastosowań kulinarnych.

5. Wzrost konsumpcji produktów żywnościowych pochodzenia roślinnego w krajach silnie zorientowanych na działania na rzecz środowiska, np. Niemcy.

Wnioski szczegółowe dotyczące konsumpcji mięsa:

1. Od wielu lat obserwowaną tendencją w Polsce jest wzrost spożycia mięsa drobiowego, widoczny spadek spożycia wołowiny (i cielęciny) oraz ustabilizowane, lecz na niższym poziomie, spożycie wieprzowiny przez konsumentów.
2. W UE-27 przewiduje się polaryzację konsumentów w zakresie spożycia mięsa ogółem.
3. W krajach UE-27, w których konsumenci wyróżniają się wyższym przeciętnym spożyciem wołowiny (i cielęciny) na mieszkańca niż średnio w UE, mimo globalnych, oddolnych (konsumenckich, światopoglądowych) i odgórnych (instrumenty polityki żywnościowej państwa) działań skoncentrowanych na ograniczaniu spożycia mięsa – nie przewiduje się spadku spożycia wołowiny (i cielęciny). Dotyczy to przede wszystkim osób w średnim wieku zamieszkujących Półwysep Iberyjski, Włochy, Francję, Niderlandy.
4. W krajach UE-27, w których konsumenci charakteryzują się mniejszym przeciętnym spożyciem wołowiny (i cielęciny) na mieszkańca niż średnio w UE, a także w których nastąpił spadek konsumpcji wieprzowiny – konsumpcja mięsa ogółem zmniejszy się.
5. W latach 2000-2022 odnotowano wzrost przeciętnego rocznego spożycia mięsa ogółem na świecie (kg/mieszkańca rocznie) w najuboższych częściach świata. Wynika to z silnego spolaryzowania społeczeństwa i głównie dotyczy najzamożniejszych obywateli. Co więcej, przeciętny wzrost spożycia mięsa w ubogich częściach świata jest następstwem wzrostu konsumpcji drobiu, ponieważ ze względów religijnych w wielu krajach afrykańskich nie wolno jeść wieprzowiny, a w Indiach – wołowiny.

Wyniki badań przedstawionych w artykule zostały częściowo sfinansowane z programu „Minigranty na prowadzenie badań naukowych” z budżetu na działalność badawczo-rozwojową Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (Uchwała nr 8/2022).

Bibliografia

Atlas Mięsa. Fakty i dane na temat zwierząt, które zjadamy. Heinrich Böll Stiftung. Instytut na rzecz ekorozwoju, s. 18, 45, 47, 49, 50.

Bąk-Filipek, E. (2014), *Przemiany na rynku mięsa w Polsce.* „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketin”, s. 12, 61.

- Barłowska, J., Sz wajkowska, M., Litwińczuk, Z., Król, J. (2011), *Nutritional Value and Technological Suitability of Milk from Various Animal Species Used for Dairy Production*. "Comprehensive Reviews in in Food Science and Food Safety", s. 291-302.
- Brzeziński, J. (red.). (2012), *Metodologia badań społecznych*. Wydawnictwo Zysk i Spółka, Warszawa.
- Brzeziński, J. (red.). (2019), *Metodologia badań psychologicznych*. Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Dolatowski, Z., Borys A. (2011), *Postęp techniczno-technologiczny w przetwórstwie mięsa. Innowacyjność gospodarki mięsnej w Polsce*. Wydawnictwo Stowarzyszenie Naukowo-Techniczne Inżynierów i Techników Przemysłu Spożywczego w Warszawie, Warszawa, s. 159-174.
- Drożdż, J., Mroczek, R. (red). (2017), *Przetwórstwo produktów pochodzenia zwierzęcego w Polsce w latach 2010-2016*, seria „Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019”, nr 68. Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Dybowski, G., Pasińska, D. (2018), *Przetwórstwo mięsa. „Stan i perspektywy”* nr 53. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, s. 11-14.
- Fiedor, B., Czaja, S., Graczyk, A., Jakubczyk Z. (2003), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, s. 33. „Przegląd Geologiczny,” Vol. 51 (5).
- Finstad, K. (2010). *Response interpolation and scale sensitivity: evidence against 5-point scales*. „Journal of Usability Studies”. Vol. 5 (3), p. 104-110.
- Firlej, K. (2008), *Rozwój przemysłu rolno-spożywczego w sektorze agrobiznesu i jego determinanty*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 94.
- Firlej, K. (2010), *Ocena konkurencyjności i szans rozwoju przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego w warunkach unijnych*, s. 163-164.
- Hardaker, J. (2004), *Coping with risk in agriculture*. Wydawnictwo Hardaker, CABI Pub.
- Litwińczuk, M., Barłowska, J. (2014), *Żywność. Nauka. Technologia. Jakość*, 4 (95), ss. 108-121. DOI.10.15193/zntj/2014/95/108-121.
- Märkte für Schlachtvieh und Fleisch in den neuen Bundesländern*, Angewandte Wissenschaft (1994) Heft 435. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.
- Migdał, W. (2007), *Spożycie mięsa a choroby cywilizacyjne*, „Żywność: nauka – technika – jakość”, R. 14, nr 6(55), s. 48-61.
- Mościchowska, I., Rogoś-Turek, B. (2015), *Badania jako podstawa projektowania user experience*. Wydawnictwo PWN, Warszawa, s. 113-116.
- Mroczek, R. (red.). (2014), *Polski przemysł spożywczy w latach 2008-2013*, seria „Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019”, nr 117. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie.
- Mroczek, R. (red). (2016a), *Przemiany strukturalne przemysłu spożywczego w Polsce i UE na tle wybranych elementów otoczenia zewnętrznego*, seria „Monografie Programu Wieloletniego 2015-2019”, nr 39. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie.
- Mroczek, R. (2016b), *Przetwórstwo mięsa. „Stan i perspektywy”*, nr 50, s. 52-55. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Mroczek, R. (2020), *Przetwórstwo mięsa. „Stan i perspektywy”*, nr 59, s. 43-46. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Mroczek, R. (2022), *Przetwórstwo mięsa. „Stan i perspektywy”*, nr 63, s. 40-43. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Natoli, J. (2012), 4 reasons Focus groups don't work, Give Good UX, <https://givegoodux.com/4-reasons-focus-groups-dont-work/> (dostęp 1.03.2023).
- Nowak, S. (2012), *Metodologia badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Olszańska, A., Szymańska, J. (red.) (2014), *Agrobiznes 2014. Rozwój agrobiznesu w okresie 10 lat przynależności do Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Olszańska, A. (2017), *Czynniki kształtujące skup żywca wieprzowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej (analiza danych 2000-2015)*, s. 34-35. w: *Wyzwania na rynku żywca wieprzowego w Polsce*, E. Szymańska (red.). Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.
- Pieniadz, A. (2002), *Wettbewerbprozesse und Firmenwachstum in der Transformation am Beispiel der polnischen Fleischindustrie*. IAMO: Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG.
- Rynek Mięsa. Stan i perspektywy* (2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022). Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Rynek Drobiu. Stan i perspektywy* (2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020, 2022). Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Stańko, S. (2013), *Zmiany i projekcje rozwoju na podstawowych rynkach rolnych w Polsce*. Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa.
- Stępień, S. (2014), *Cykl świński w świetle zmian na globalnym rynku żywca wieprzowego*. Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Utnik-Banaś, K. (2016), *Efektywność produkcji żywca kurcząt brojlerów w okresie przemian gospodarczych w Polsce*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rolniczego im. H. Kołłątaja w Krakowie”, nr 534 (411). Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, Kraków.
- Urban, R. (2010), *Przetwórstwo mięsa*. „Stan i perspektywy” nr 39, s. 31-34. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Urban, R. (2012), *Przetwórstwo mięsa*. „Stan i perspektywy” nr 43, s. 34-36. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Urban, R. (2014), *Przetwórstwo mięsa*. „Stan i perspektywy” nr 46, s. 43-46. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Urban, S., Olszańska, A. (red.) (2015), *Ekonomika handlu żywnością i produktami rolnymi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Zawadzka, D., Pasińska, D., Rola, K. (2022), *Aktualny i przewidywany stan rynku wieprzowiny*. W: *Rynek mięsa. Stan i perspektywy*, nr 63, ss. 6-24. Wydawnictwo Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Zielińska-Chmielewska, A. (2017), *Greening of production process in food processing enterprises in Poland*. w: *The 8th International Scientific Conference Rural Development 2017: Bioeconomy Challenges Conference Proceedings / Raupelienė Asta* (p. 1457–1462). Aleksandras Stulginskis University. ISBN 978–609–449–128–3. doi:10.15544/RD.2017.041.
- Zielińska-Chmielewska, A. (2020 a), *Ocena efektywności przedsiębiorstw mięsnych w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 7.
- Zielińska-Chmielewska A. (2020 b), *Pojęcie im pomiar efektywności w przedsiębiorstwach przetwórstwa spożywczego*. „Przegląd Zachodni” nr 4, s. 177-195.
- Zielińska-Chmielewska, A. Olszańska, A. Kaźmierczyk, J. Andrianova, E.V. (2021), *Advantages and Constraints of Eco-Efficiency Measures: The Case of the Polish Food Industry*. „Agronomy” 11, 299. <https://doi.org/10.3390/agronomy11020299>.
- Zielińska-Chmielewska, A., Kaźmierczyk, J., Jaźwiński, I. (2022), *Quantitative research on profitability measures in the Polish meat and poultry industries.*, „Agronomy” Vol. 12 (92), pp. 9-21. DOI:10.3390/agronomy12010092

Źródła internetowe

www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/paris-agreement (dostęp : 1.03.2023).
www.FAOSTAT (dostęp: 1.03.2023).
International Livestock Research Institute (2022) (dostęp: 1.03.2023).
www.OECD-FAO Agricultural Outlook 2020-29, s.16 (dostęp: 1.03.2023).
Our World in Data, Meat and Dairy Production www.bit.ly/2LjaQk (dostęp: 1.03.2023).
www.un.org.pl (dostęp: 1.03.2023).

Dr hab. Anna Zielińska-Chmielewska, prof. UEP, Katedra Koniunktury i Polityki Gospodarczej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu (Anna.Zielinska-Chmielewska@ue.poznan.pl)

Słowa kluczowe: produkcja, spożycie mięsa, mięso wieprzowe, wołowe, drobiowe, przetwórstwo spożywcze, Polska, UE-28/27, świat

Keywords: production, meat consumption, pork meat, beef meat, poultry, food processing sector, Poland, UE-28/27, world

ABSTRACT

The issue of meat production and meat consumption in Poland, EU-28/27 and in the world is currently a debating point, due to the fact that a balanced human diet includes meat and meat products. Objective and comprehensive analyses and predictions for the future development of the meat market are necessary for the ongoing process of upgrading the quality standards of raw materials, monitoring animal welfare in food production, and ensuring a healthy human diet.

The aim of the study is to assess and predict the volume of production and the balance of consumption of pork, beef and poultry in Poland, EU-28/27 countries and worldwide in the years 2000-2022. The article consists of a theoretical part and an empirical part. Methods of descriptive, comparative, deductive and synthetic analysis were employed in the theoretical part. In the empirical part, a synthetic review of the researched issue was conducted using statistical analysis with detailed charts, tables and summaries.

The final conclusions of the study consist of the author's own research results and the achievements of economic practice.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Bogumił Rudawski

Wyższy Sąd Krajowy w Poznaniu 1939-1945. Zarys działalności wraz z wyborem dokumentów

Seria: Documenta Occupationis XVIII

ISBN: 978-83-66412-37-8

Poznań 2022, 514 ss.

Wyższy Sąd Krajowy w Poznaniu był najważniejszym sądem powszechnym w Kraju Warty i jedną z głównych instytucji niemieckiego terroru. Pod pozorem czynności prawnych zwalczał on bezwzględnie wrogów III Rzeszy.

Przed sądem odbywały się przede wszystkim rozprawy dotyczące przygotowywania zdrady stanu. Były to sprawy polityczne wymierzone w Polaków, którzy przynależeli do organizacji konspiracyjnych. Drugim ważnym polem orzeczniczej działalności sądu były sprawy o defetyzm, którego dopuszczali się Niemcy. Przed Wyższym Sądem Krajowym stanęło ogółem blisko 1700 osób. 472 oskarżonych skazano na karę śmierci.

Publikacja, wydana jako XVIII tom w serii Documenta Occupationis, zawiera ponadto wybór wyroków wydanych przez sąd – w języku niemieckim oraz w tłumaczeniu na język polski. Jej istotną częścią jest także obszerny aneks z wykazem przeprowadzonych rozpraw oraz alfabetycznym spisem osądzonych osób.

Książka ukazuje nie tylko różne aspekty działalności sądu, ale jest także punktem wyjścia do charakterystyki funkcjonowania niemieckiego wymiaru sprawiedliwości w Kraju Warty.

MAŁGORZATA CZERMIŃSKA
Kraków
ORCID: 0000-0002-6935-1031

Znaczenie reguł pochodzenia towarów dla beneficjentów systemu preferencji jednostronnych GSP Unii Europejskiej – kierunki ich zmian po 2010 roku

Wprowadzenie

Istnieje odstępstwo od zasad *GATT/WTO*¹ zezwalające na wprowadzenie przez kraje rozwinięte preferencji taryfowych dla krajów rozwijających się w postaci *General System of Preferences (GSP)*². Obecnie obowiązuje 27 programów niewzajemnych preferencji handlowych (Ornelas 2020: 1810), które są często dostępne dla wszystkich krajów rozwijających się (np. *GSP*), chociaż niektóre programy są ograniczone do krajów z określonego regionu lub obejmują bardziej preferencyjne podprogramy zarezerwowane dla krajów najsłabiej rozwiniętych (*LDC*) (Borchert, Di Ubaldo 2020: 1-35). Preferencje *GSP* charakteryzują się kilkoma wspólnymi zasadami.

Pierwsza zasada oznacza taki sam system stosowany przez wszystkie kraje przyznające preferencje dla krajów rozwijających się. W praktyce istnieją znaczne rozbieżności między poszczególnymi systemami *GSP*, jeśli chodzi

¹ *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, od 1 stycznia 1995 r. zastąpiony przez *World Trade Organisation (WTO)*.

² Powszechny System Preferencji (*Generalized System of Preferences – GSP*) powstał w 1968 r. na II Konferencji *UNCTAD* w New Delhi i skierowany jest do państw rozwijających się. Uznano wówczas, że kraje rozwijające się nie są zdolne do konkurencji z krajami rozwiniętymi w międzynarodowym systemie handlu, a preferencyjne taryfy celne pozwoliłyby im zwiększyć eksport i zyski z wymiany. To z kolei jest niezbędne do dywersyfikacji eksportu, zwiększenia korzyści skali i zmniejszenia zależności od pomocy zagranicznej (Kennedy 2012: 598).

o ich zakres przedmiotowy (towary), geograficzny (beneficjenci), marżę preferencji i reguły pochodzenia. Choć pewna harmonizacja istnieje pod względem zakresu przedmiotowego, jednak niektóre systemy (np. *GSP USA*) wykluczają sektor wyrobów tekstylnych i odzieżowych czy inne towary, w których kraje rozwijające się osiągają przewagę komparatywną (Özden, Reinhardt 2003: 5). Ponadto warunki dodatkowe przewidują wykluczenie z preferencji tych towarów, których eksport z kraju beneficjenta nadmiernie wzrasta.

Druga zasada oznacza brak wzajemności ze strony beneficjentów systemu, są to bowiem preferencje jednostronne. Oznacza to, że beneficjenci nie muszą odwzajemniać preferencji, czyli przyznawać odpowiednich koncesji w zamian za przyznanie im statusu beneficjenta *GSP*.

Trzecia zasada, niedyskryminacja, oznacza, że wszystkie kraje rozwijające się powinny być traktowane tak samo w ramach poszczególnych programów *GSP*. Jednocześnie istnieje możliwość szczególnych rozwiązań dla państw najsłabiej rozwiniętych, uzasadniona szczególną sytuacją gospodarczą i rozwojową tych krajów (United Nations Conference on Trade and Development 2012: 4). Ponadto preferencje *GSP* mają charakter autonomiczny, tj. kraje same decydują o zasięgu geograficznym, towarowym i marży preferencji, nie mogą być też częścią preferencyjnych umów handlowych zawartych z krajami beneficjentami.

Celem artykułu jest ocena reguł pochodzenia towarów w systemie preferencji jednostronnych *GSP* Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zmian od 2011 r. W pracy postawiono hipotezę badawczą mówiącą, że wprowadzone w ostatnich dwóch dekadach zmiany w regułach pochodzenia towarów przyczyniły się do ich uproszczenia i rozluźnienia, zwłaszcza w przypadku państw najsłabiej rozwiniętych (*LDC*) i w odniesieniu do określonych grup towarowych, istotnych z punktu widzenia eksportu tych państw. Skorzystały na tym państwa najsłabiej rozwinięte, dla których te zmiany były najbardziej odczuwalne. Niemniej jednak nie oznacza to, iż reguły pochodzenia towarów nie stanowią dla beneficjentów bariery w preferencyjnym dostępie do rynku unijnego, zwłaszcza w przypadku niektórych towarów i pozostałych podsystemów *GSP*.

Realizacji postawionego celu badawczego została podporządkowana struktura artykułu. W pierwszej części dokonano ogólnej charakterystyki systemu *GSP* UE, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w systemie unilateralnych preferencji celnych od 2014 r. Zasady kwalifikowania, zarówno na poziomie krajów, jak i produktów, przesądzają o możliwości korzystania z preferencji, dlatego też zdecydowano się poświęcić im uwagę. Dalsza część opracowania dotyczy reguł pochodzenia towarów w ramach preferencji jednostronnych, za-

równy w ujęciu teoretycznym, jak też stosowanych w UE. Ukazano ich znaczenie w dostępie do rynku UE oraz wskazano główne przesłanki i kierunki zmian po 2010 r. Następnie podjęto próbę oceny znaczenia *RoO* (*rules of origin*) dla wymiany handlowej beneficjentów systemu z UE. W badaniach dotyczących skutków wprowadzonych zmian w regułach pochodzenia dla wymiany handlowej pojawiły się ograniczenia w postaci dostępności szczegółowych raportów Komisji Europejskiej, sporządzanych za okresy dwuletnie. Najnowszy, dostępny raport dotyczy wykorzystania preferencji GSP w latach 2018-2019. Są wprawdzie dostępne dane *Eurostatu* dotyczące wymiany handlowej UE z beneficjentami systemu GSP i poszczególnych jego podsystemów, ale trzeba wziąć pod uwagę fakt, że lista beneficjentów zmienia się, a jedynie w raportach Komisji Europejskiej znajdują się szczegółowe dane dotyczących m.in. stopnia wykorzystania preferencji, importu preferencyjnego i wielu innych. Dlatego też badania dotyczące wymiany handlowej zostały zakończone na 2018 r. Stwarza to możliwość ich kontynuacji obejmujących kolejne lata i nową listę beneficjentów.

Do osiągnięcia celu pracy wykorzystano metody empiryczne (obserwacja pośrednia i opis) oraz metody ogólne, w tym dedukcję i indukcję. Zastosowano techniki badawcze, takie jak analiza przyczynowo-skutkowa, porównawcza i synteza. W badaniach wykorzystano różne źródła, takie jak literatura krajowa i zagraniczna, akty prawne unijnego prawa wtórnego w postaci rozporządzeń, raporty Komisji Europejskiej oraz dane statystyczne *Eurostatu* oraz Światowej Organizacji Handlu.

Charakterystyka ogólna GSP Unii Europejskiej

UE wprowadziła GSP od lipca 1971 r. jako pierwsza na świecie, i od tego czasu system ten podlegał istotnym zmianom. Początkowo w ramach GSP stosowano odrębne regulacje w odniesieniu do towarów rolnych, przemysłowych, jak również objętych Traktatem o EWWiS; ponadto preferencje były ustanawiane na okres jednego roku. Kraj mógł korzystać z koncesji GSP w danym roku, a w następnym już nie. Z czasem wydłużono okres przyznawania preferencji GSP do kilku lat, a następnie, w celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego *GATT/WTO*, od 1 stycznia 1995 r. zaczęto je ustanawiać w cyklach dziesięcioletnich. Obecnie (2023 r.) ramy prawne dla GSP wyznacza rozporządzenie z 31 października 2012 r. ustanawiające nowy, znacznie zmieniony system preferencji celnych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r.). Nowe ramowe rozporządze-

nie GSP obowiązuje od 20 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2023 r., jedynie preferencje dla krajów *LDC* obowiązują bezterminowo. Główne cele ostatniej reformy GSP to zaostrzenie kryteriów kwalifikowalności do systemu oraz koncentracja na najbardziej potrzebujących krajach słabo rozwiniętych.

GSP obejmuje trzy rozwiązania dotyczące preferencji celnych:

- rozwiązanie ogólne/standardowe; w ramach tego UE zapewnia redukcję ceł na około 66% pozycji taryfowych dla wszystkich kwalifikujących się krajów rozwijających się. Państwa, które zostały sklasyfikowane przez Bank Światowy jako kraje o wysokim lub o średnio-wysokim dochodzie narodowym na jednego mieszkańca (*upper-middle-income countries*, *UMICs*) zostały wykluczone z GSP na trzy kolejne lata (bezpośrednio poprzedzające aktualizację wykazu krajów korzystających, dokonywaną do stycznia każdego roku); po okresie przejściowym (rok lub dwa lata) zostają wykreślone z listy beneficjentów (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r.). Wykluczone z systemu zostały również kraje, które zawarły umowy o wolnym handlu z UE zapewniające podobne lub większe preferencje. Zakres towarowy obejmuje prawie dwie trzecie wszystkich kategorii produktów³. Kwalifikujące się produkty zostały podzielone na towary wrażliwe i niewrażliwe. Cła zostały zniesione w przypadku przywozu do UE produktów niewrażliwych, natomiast w przypadku produktów wrażliwych przywóz podlega jedynie obniżonemu cłu. Ponadto standardowy GSP przewiduje procedurę gradacji dla każdej sekcji GSP⁴, zgodnie z którą produkty przestają być objęte preferencyjnymi cłami, gdy udział przywozu danego towaru z jednego kraju objętego systemem GSP do UE przekracza określony próg (przez 3 kolejne lata) całego importu tego towaru (sekcji GSP) ze wszystkich krajów objętych systemem (art. 8 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 978/2000712). Próg ten wynosi zwykle 57%, ale jest niższy w przypadku wybranych sektorów, takich jak niektóre produkty rolne i tekstylia. Procedura gradacji opiera się na przekonaniu, że wysoki udział importu towaru pochodzącego z jednego kraju świadczy o wysokiej konkurencyjności tego

³ Jeśli dodać do tego, że 25% pozostałych linii taryfowych (ok. 2 300) jest objętych zerową stawką celną, to jedynie 9% wszystkich linii taryfowych nie jest objętych systemem GSP.

⁴ Preferencje GSP obejmują sekcje produktów, które z kolei obejmują jeden lub kilka działów Nomenklatury Scalonej UE (CN). Liczba kategorii produktów (sekcji GSP) wzrosła z 21 (sekcje HS) do 32 (co oznacza mniejsze, bardziej homogeniczne grupy, które zostały wydzielone w tym celu z HS przez UE) (European Parliament 2022; Siles-Brügge 2014: 52).

towaru na unijnym rynku, który tym samym nie potrzebuje preferencji GSP. Według stanu na 2023 r. ogólnym systemem GSP było objętych jedynie 11 państw: Kongo, Wyspy Cooka, Indie, Indonezja, Nigeria, Niue, Syria, Tadżykistan. Wietnam korzystał ze standardowego GSP do 31 grudnia 2022 r. Od 1 stycznia 2023 r. państwo to przestało być beneficjentem systemu ze względu na zawarcie umowy handlowej nowej generacji o utworzeniu strefy wolnego handlu (UE) 2021/114. (Commission Delegated Regulation (EU) 2021/114 of 25 September 2020: 5–6).

- szczególne rozwiązanie motywacyjne, zwane GSP Plus, na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów, w ramach którego przyznawane są dodatkowe preferencje taryfowe jako motywacja dla szczególnie podatnych na zagrożenia krajów rozwijających się, pod warunkiem ratyfikacji i wdrażania 27 konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrych rządów⁵. Kraje korzystające z systemu GSP Plus korzystają z zerowych ceł na wszystkie pozycje kwalifikujące się do standardowego GSP (66% wszystkich pozycji taryfowych) oraz na niektóre produkty dodatkowe. Cła *ad valorem* określone we unijnej taryfie celnej na towary pochodzące z państwa beneficjenta GSP Plus zostają zawieszane, podobnie cła specyficzne. GSP Plus jest bardziej korzystny niż ogólny GSP, ale mniej atrakcyjny niż EBA (*Everything But Arms Arrangement*). Złagodzenie progów podatności na zagrożenia od 2014 r. sprawiło, że do systemu aplikować mogło więcej państw, np. Pakistan i Filipiny⁶. Istotna zmiana dotyczy również braku wyłączeń towarowych (*graduation*). W poprzednim GSP (zarówno ogólnym, jak i GSP Plus) wykluczono z preferencji wiele pozycji towarowych w imporcie z Chin, Indii, Indonezji, Tajlandii, Ukrainy, Nigerii, Wietnamu, Kostaryki i Ekwadoru. Państwa, które kwalifikują się do preferencji w ramach GSP Plus (wg stanu na 2023 r.) to: Boliwia, Republika Zielonego Przylądka, Republika Kirgiska, Mongolia, Pakistan, Filipiny i Sri Lanka. Armenia wg Banku Światowego to państwo o średnio-wysokim dochodzie w latach 2018, 2019 i 2020. Armenia nie kwalifikuje się już zatem do systemu GSP od 1 stycznia 2022 r., a tym samym przestała być beneficjentem GSP Plus.

⁵ GSP Plus został wprowadzony 1 lipca 2005 r. w miejsce wcześniejszych systemów dotyczących walki z narkotykami i ochrony środowiska (European Commission memo 2005).

⁶ Wszyscy beneficjenci GSP z wyjątkiem Chin, Kolumbii, Indii, Indonezji, Tajlandii i Wietnamu są uważani za państwa zagrożone, a tym samym są uprawnieni do ubiegania się o status GSP Plus.

- szczególne rozwiązanie dla krajów najsłabiej rozwiniętych (*LDC*) w postaci inicjatywy „wszystko oprócz broni” (*Everything But Arms Arrangement, EBA*), umożliwiającego krajom najsłabiej rozwiniętym wolny od ceł i kontyngentów (*duty-free and quota-free, DFQF*) dostęp do rynku UE⁷. Zgodnie z tą inicjatywą zerowe cło jest przyznawane krajom w imporcie do UE wszystkich towarów, z wyjątkiem broni i amunicji (dział 93 CN). Wg stanu na 2023 r. inicjatywą *EBA* jest objętych 46 państw.

Preferencjami *GSP* są objęte łącznie już tylko 64 państwa (2023 r.). W standardowym *GSP* odnotowano największy spadek liczby beneficjentów: ze 113 na koniec 2013 r. do zaledwie 32 w 2014 r. W kolejnych latach zaostrzone kryteria sprawiły, że lista została zawężona do zaledwie 17 beneficjentów w 2018 r., a w 2023 r. już tylko do 11 państw. W przypadku *GSP Plus* i *LDC* zmiany były niewielkie, na poziomie kilku państw. Grupa beneficjentów *GSP Plus* zmniejszyła się z 14 (przed reformą *GSP* z 2012 r.) do 9 w 2018 r. i 7 w 2023 r. (Gnutzmann-Mkrtchyan, Volmer, 2022).

Ogólny *GSP* (i *GSP Plus*) jest ustanawiany w cyklach dziesięcioletnich, natomiast szczegółowe rozwiązania w ramach *GSP* podlegają regularnej rewizji i są wprowadzane na okresy trzyletnie (Snyder 2012: 837). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 978/2000/12, które weszło w życie 1 stycznia 2014 r., obowiązuje przez 10 lat w dwóch z trzech jego elementów, a mianowicie w standardowym *GSP* i *GSP Plus*; w związku z tym systemy mają wygasnąć z końcem 2023 r., podczas gdy inicjatywa *EBA* dla krajów najsłabiej rozwiniętych pozostałaby nadal aktualna.

Oczekuje się, że do 2026 r. siedem krajów beneficjentów *EBA* przestanie być zaliczanych do grupy państw najsłabiej rozwiniętych (*LDC*). Oznacza to, że po trzyletnim okresie przejściowym przestaną korzystać z preferencji *EBA*. Mowa o takich państwach jak: Bhutan (2023 r.), Angola (2024 r.), Wyspy Salomona (2024 r.) oraz Wyspy Świętego Tomasza i Książęca (grudzień 2024 r.), a także Laos, Nepal i Bangladesz (2026 r.) (United Nations 2023).

W nowej propozycji *GSP* (na lata 2024-2034) przewiduje się ułatwienie dostępu do preferencji *GSP Plus* dla państw, które wcześniej korzystały z rozwiązania *EBA*, ale nie spełniają już kryteriów *LDC*, poprzez usunięcie kryterium udziału w imporcie. Zapewnia to płynniejszą zmianę statusu na *GSP Plus* kra-

⁷ W lutym 2001 r. UE przyjęła Council Regulation (EC) No 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extend duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, O J L 60, 1.03. 2001 r.

jom, które utracą status *LDC*. Aby ułatwić przejście na nowy system, obecni beneficjenci *GSP Plus* musieliby do końca 2025 r. ratyfikować dodatkowe konwencje i przedłożyć plany działania do ich wdrożenia. (Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on applying a generalised scheme of tariff preferences and repealing Regulation (EU) No 978/2012; European Commission 2021).

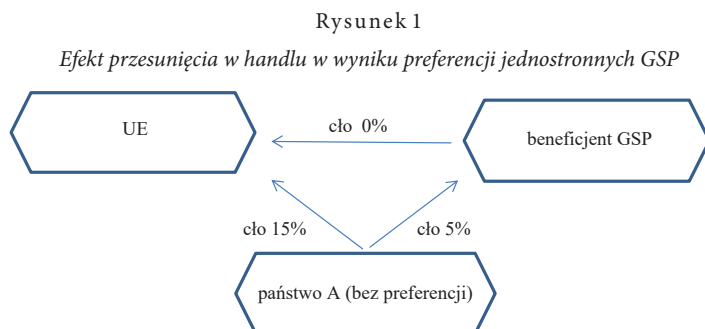
Charakterystyka reguł pochodzenia towarów w systemie preferencji jednostronnych UE

Aby uzyskać preferencyjny dostęp (niezależnie od tego czy chodzi o preferencje wzajemne czy jednostronne) do unijnego rynku, eksporterzy w krajach korzystających muszą przestrzegać reguł pochodzenia (*rules of origin, RoO*). Reguły pochodzenia to zasady (w postaci przepisów prawa) pozwalające określić przynależność ekonomiczną towarów do określonego kraju czy regionu oraz udokumentowania tego pochodzenia. Definiują one reguły uznania w kraju importującym tego, co przyjmuje się za wartość dodaną w danym kraju eksportującym, wystarczającą, aby był on traktowany jako wywóz z tego właśnie kraju. Ponadto, reguły pochodzenia mogą ograniczyć liczbę państw, z których kraj eksportujący może importować surowce lub składniki (jeśli zezwala się na ich wykorzystanie) tak, aby produkt finalny pozostał produktem pochodzącym z kraju przerobu (Czermińska 2019: 336). Reguły pochodzenia pozwalają zidentyfikować produkt pod kątem kraju lub regionu, z którego pochodzi. Jest to prosty proces, gdy towar jest wytwarzany lub uzyskany w jednym kraju. Biorąc pod uwagę współczesne globalne łańcuchy dostaw składające się z komponentów i procesów realizowanych w wielu państwach, stosowanie *RoO* może być bardzo złożone.

Preferencje celne, w tym preferencje jednostronne, mają w praktyce charakter dyskryminacyjny, gdyż dotyczą jedynie wybranych państw. Ich stosowanie wymaga zastosowania mechanizmu rozróżniającego towary wyprodukowane w państwie-beneficjencie preferencji, od tych pochodzących z państw nie objętych preferencjami. Bez takiego rozróżnienia doszłoby do przesunięcia w handlu (rysunek 1).

Załóżmy, że UE udziela preferencji celnych beneficjentowi *GSP*, w wyniku czego cło w imporcie zostaje zniesione (cło = 0%). Bez *RoO* kraj A, który w UE nie korzysta z żadnych preferencji celnych (z obniżonego lub zerowego cła), będzie eksportował towar do UE przez państwo-beneficjenta *GSP*, aby skorzystać z cła w wysokości 5% zamiast 15% wymaganych przy bezpośrednim

importcie do UE (rysunek 1). Proces ten byłby ograniczony jedynie wysokością kosztów transportu towarów (i ewentualnie ubezpieczenia) z państwa beneficjenta GSP do UE.



Źródło: opracowanie własne

RoO pozwalają określić przynależność „państwową” towarów eksportowanych, która różni się od czysto geograficznej przynależności, zgodnie z którą pochodzenie byłoby przypisane do tego kraju, z którego towar został wysłany. W przypadku braku ceł importowych i ograniczeń ilościowych nie byłoby konieczności wprowadzania reguł pochodzenia. Ma to związek z tym, że reguły pochodzenia stosowane dla preferencyjnych czy obniżonych (wynikających z zawartych umów o preferencyjnym handlu) stawek celnych mają tym większe znaczenie, im większy jest margines preferencji, czyli różnica między stawką klauzuli największego uprzywilejowania (KNU) a preferencyjną dla danego towaru. W przypadku, gdy państwo udzielające preferencji całkowicie zniósło cła przywzowowe i inne ograniczenia handlowe dla określonego towaru (stawka KNU=0), RoO nie mają już znaczenia. W unijnej taryfie celnej wiele towarów ma zerowe cła KNU. Niemniej jednak cła pozostają nadal wysokie dla niektórych kategorii towarów istotnych dla krajów rozwijających się i najsłabiej rozwiniętych, ze względu na przewagi komparatywne. Należą do nich zwłaszcza: sektor włókienniczy i odzieżowy, produkty rybołówstwa oraz niektóre przetworzone produkty rolne.

Surowe reguły pochodzenia były przedmiotem krytyki wielu badaczy, jako zbyt przesadzone i niewykonalne w praktyce, zwłaszcza z punktu widzenia małych i słabiej rozwiniętych krajów. Niektórzy nazywają je nawet „ukrytym protekcjonizmem”, które stanowić mogą istotną barierę w handlu.

Po pierwsze, procedury zgodności z określonymi regułami pochodzenia generują dodatkowe koszty, a przez to mogą prowadzić do niepożądanego efektu przesunięcia handlu (*trade diversion*) w globalnych łańcuchach wartości

i efektu zniekształcenia handlu (*deflection trade*), zakłócają również wymianę dóbr pośrednich⁸.

Po drugie, państwa mniejsze, słabiej rozwinięte, które mają niewielkie możliwości konkurowania z innymi krajami, nie mogą korzystać z dostępu do tańszych półproduktów, czy surowców w globalnym łańcuchu wartości, gdyż to może oznaczać utratę preferencji celnych ze względu na niespełnienie reguł pochodzenia. W szczególności koszty administracyjne i produkcyjne z przestrzeganiem *RoO* mogą ograniczać korzystanie z preferencji handlowych. Koszty produkcji powstają, ponieważ *RoO* zobowiązują firmy do zmiany technik produkcji albo poprzez realizowanie większej produkcji na rynku krajowym, albo poszukiwanie źródeł dostaw wśród droższych, dozwolonych przez *RoO* dostawców z określonych państw. Koszty administracyjne to zasadniczo koszty prowadzenia księgowości przez eksportera, są związane z formalnościami obejmującymi potwierdzenie pochodzenia (Kelleher 2012: 3).

Jednym z pierwszych badaczy, którzy zwrócili uwagę na restrykcyjność reguł pochodzenia zawartych w umowach o wolnym handlu był J. Herin (1986: 1-33). Stwierdził on, że kraje *EFTA* korzystają z preferencyjnych reguł pochodzenia i tym samym preferencyjnych stawek celnych jeśli marża preferencji jest wysoka, w przeciwnym razie wolą korzystać ze stawek KNU. Inni badacze, którzy również postrzegają *RoO* jako instrumenty protekcjonistyczne to m.in. Chase (2007); Estevadeordal (2000: 141-166).

Powstało wiele opracowań kwantyfikujących restrykcyjność, determinanty i znaczenie *RoO*. Szacunki te są dość zróżnicowane; O. Cadot, A. Estevadeordal i A. Suwa-Eisenmann (2005) ustalili, że koszty przestrzegania przepisów wynoszą 2% wartości towarów będących przedmiotem handlu, a J. Francois, B. Hoekman i M. Manchin (2006) szacują je wyżej – do 4% wartości towarów będących przedmiotem wymiany. Według innych badaczy szacunkowe koszty przestrzegania przepisów związanych z regułami pochodzenia są jeszcze wyższe: mieszczą się w przedziale od 6,8% (*NAFTA*) do 8% wartości towarów (*Paneuro*) (Cadot, Carrère, De Melo i in., 2006: 199-224). Wyniki badań potwierdzają, że *RoO* przyczyniają się do wzrostu kosztów (w tym administracyjnych związanych z przestrzeganiem *RoO*): średni ekwiwalent taryfowy *ad valorem* (*AVE*) *RoO* kształtuje się w przedziale 2-5% (w *ASEAN* wynosi 3,4% we wszystkich sektorach, a średnia ważona obrotem wynosi 2,09%) (Cadot, Yan Ing 2016: 115-134). Inni badacze zajmowali się szacowaniem kosztów związanych z przestrzeganiem reguł pochodzenia (Anson, Cadot, Estevadeordal i in., 2005: 501-517; Francois, Hoekman, Manchin 2006: 197-21; Manchin

⁸ Więcej na ten temat (Geraets, Carroll 2015: 296 i nast.).

Pelkmans-Balaoing 2007). Badania potwierdzają, że *RoO* są bardziej rygorystyczne w sektorach o wysokich stawkach celnych, takich jak odzież, obuwie i pojazdy silnikowe. Na przykład O. Cadot i Y. Ing (2016) na podstawie umowy ASEAN stwierdzili, że podczas gdy średnia *AVE* w tych umowach wynosi tylko 3%, w sektorze odzieżowym może przekraczać 35%.

Zdecydowana większość badaczy, w tym wymienieni powyżej, w swoich badaniach opierają się na regułach pochodzenia w ramach preferencji wzajemnych, wynikających z zawartych umów o preferencyjnym handlu, takich jak m.in. *EFTA*, *NAFTA*, *ASEAN*, czy innych. Relatywnie niewiele jest opracowań poświęconych regułom pochodzenia stosowanym w ramach preferencji unilateralnych, w szczególności w UE. Mowa o badaniach E. Naumanna (2011), a spośród autorów polskich wymienić należy m. in. J. Piotrowskiego (2011, 2012), a także E. Gwardzińską, J. Chowańca (2021). To ostatnie opracowanie poświęcone jest kwestii pochodzenia preferencyjnego w UE, obejmuje preferencje wzajemne (w ramach umów handlowych), ale także, siłą rzeczy, reguły pochodzenia w ramach *GSP*.

Należy zwrócić uwagę, że relatywnie nieliczne opracowania poświęcone *stricte* regułom pochodzenia towarów *GSP* UE powstały w czasie wprowadzania w nich zmian lub niedługo po tym, badania te mają charakter analiz *ex ante*, a nie *ex post*. Poza oceną reguł pochodzenia i wskazaniem zmian wprowadzonych w *GSP* od 2011 r. badania opisane w niniejszym artykule mają charakter *ex post*, co stanowi ich wartość dodaną i oznacza jednocześnie próbę wypełnienia luki badawczej w tym obszarze.

Zmiany w zakresie reguł pochodzenia w *GSP* UE po 2010 roku

Reguły pochodzenia są istotnym elementem określającym zakres korzyści ekonomicznych wynikających z preferencyjnego pochodzenia. Pochodzenie towarów jest określone w oparciu o zasadę, że pochodzą one z tego kraju, w którym zostały całkowicie uzyskane (*wholly obtained*, *WO*) – jest to kryterium stosowane w przypadku większości produktów rolnych, ewentualnie dokonywana obróbka albo przetworzenie dotyczy materiałów całkowicie uzyskanych; obejmuje także towary niepochodzące, które zostały poddane obróbce lub przetworzeniu wystarczającemu do nadania pochodzenia zgodnie z regułami pochodzenia określonymi dla danego produktu lub sektora. Kryteria pozwalające uznać przetworzenie za wystarczające do nadania pochodzenia w *GSP* UE to:

- 1) „skok taryfowy” (*change in tariff heading*, *CTH*), co oznacza, że uzyskany produkt końcowy jest sklasyfikowany w czterocyfrowej pozycji No-

menklatury Systemu Zharmonizowanego, która różni się od tej, w której klasyfikowane są wszystkie niepochodzące materiały użyte do jego wytworzenia,

- 2) kryterium procentowe (*%value*), w tym reguła wartości dodanej X%, czyli obróbka lub przetwarzanie, w wyniku których następuje wzrost wartości co najmniej o X% ceny *ex-works* produktu; oznacza ustalony maksymalny próg materiałów niepochodzących, lub minimalny próg towarów pochodzących z kraju przerobu,
- 3) kryterium technologiczne (*specific processing, SP*), czyli określone formy obróbki lub przetwarzania, które muszą być wykonane na towarze niepochodzącym (Czermińska 2019: 339). Wiele przykładów tego rodzaju kryterium pochodzenia można znaleźć w sektorze włókienniczym, ale nie tylko. W ramach GSP UE stosuje się określone procesy techniczne w celu osiągnięcia wymaganych kryteriów pochodzenia dla wywozu do UE. Niektóre z nich są specyficzne dla określonych kategorii produktów, takich jak np.: A. Produkty z drewna – struganie, szlifowanie, łączenie końcowe i cięcie; B. Tekstylna – tkactwo, przędzenie, drukowanie i barwienie. Podobnie w przypadku produktów ropopochodnych określone zostały określone procesy, które są wystarczające do nadania pochodzenia w ramach GSP UE, a ich szczegóły, w tym kod *Harmonized System (HS)*, do którego mają zastosowanie, podano w uwadze 8 załącznika 22-03 do rozporządzenia UE 2446/2015 (Noida Special Economic Zone 2022:13). Ze względu na brak jednolitego kryterium pozwalającego uznać przetworzenie za wystarczające do nadania pochodzenia w UE, stosuje się jedno z wymienionych kryteriów bądź ich kombinację.

Kryterium procentowe jest uważane za najmniej dyskryminujące i najprostsze spośród wszystkich pozostałych reguł, zwłaszcza jeśli ma zastosowanie do wszystkich towarów. Jego wadę stanowi dość zawiły sposób wyliczania oraz zmiany cen i kursów walut. Na przykład, deprecjacja lokalnej waluty powoduje, że importowane materiały są relatywnie droższe, co z kolei zwiększa ich względny udział w całkowitej wartości, a to oznacza, iż wartość towarów niepochodzących przekracza dopuszczalny próg. Wartość dodana podlega również cyklicznym wahaniom cen surowców, czy zmianom cen w czasie recesji (Naumann 2009: 6).

Metodologia *CTH* (skok taryfowy) jest na ogół najprostsza do wdrożenia, ale ma pewne wady. Opiera się na nomenklaturze *HS*, która nie została opracowana z myślą o *RoO*. Dlatego też zdarza się, że nieprzetworzone i przetworzone towary są klasyfikowane w tej samej pozycji (np. diament surowy i szlifowany mają ten sam czterocyfrowy kod *HS*), a inne, w których dezagregacja jest duża, nawet

bardzo niewielkie przetwarzanie (lub jego brak) może oznaczać „skok taryfowy” (np. świeże i suszone warzywa mają różne czterocyfrowe pozycje *HS*) (tamże: 7).

W ocenie systemu *GSP* UE przeprowadzonej w 2007 r. wskazano, że UE stosowała kombinację 549 szczegółowych reguł pochodzenia w różnych umowach preferencyjnych, których jest stroną oraz 107 alternatywnych zasad (eksporter może wybrać jedną z dwóch alternatywnych reguł). Najwięcej szczegółowych reguł dotyczyło kryterium technologicznego (150 zasad) (tamże: 3). Zaznaczyć należy, że to kryterium pozwala uwzględnić lokalne uwarunkowania dotyczące istotnego przetwarzania danego towaru, może być więc traktowane jako instrument protekcji bądź realizacji określonych interesów (tamże: 4). W ocenie Komisji wskazano, że reguły pochodzenia *GSP* są postrzegane jako zbyt złożone i restrykcyjne. Ponadto wskazano, że z tego powodu zakres wykorzystywanych preferencji w przypadku niektórych produktów jest niski, w szczególności dla tych towarów, które odgrywają dużą rolę w eksporcie krajów najsłabiej rozwiniętych (Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1063/2010, pkt. 6). Stąd też Komisja zaproponowała zastąpienie rozbudowanych reguł pochodzenia wprowadzeniem jednolitego kryterium opartego na minimalnym udziale wartości dodanej w kraju korzystającym z preferencji. Jednakże w związku z krytyką takiego rozwiązania przez państwa członkowskie obawiające się wzrostu importu na warunkach preferencyjnych, uznano, że w pewnych sektorach (np. dla produktów rolnych i przetworzonych produktów rolnych, produktów rybołówstwa, substancji chemicznych, metali, tkanin i odzieży, obuwia) kryterium wartości dodanej jest nieodpowiednie albo nie powinno być stosowane jako kryterium wyłączne (Czermińska 2019: 396). W tych sektorach należy zastosować inne kryteria (kryterium procentowe, skok taryfowy, kryterium technologiczne lub używanie materiałów całkowicie uzyskanych), albo zamiast kryterium wartości dodanej, albo na zasadzie alternatywy (Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1063/2010 z 18 listopada 2010 r.).

Począwszy od 1 stycznia 2011 r. obowiązują nowe, uproszczone reguły pochodzenia wprowadzone rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1063/2010. Nie istnieją żadne stosowane wyłącznie w *GSP* reguły pochodzenia, stąd w unijnym systemie preferencji jednostronnych wykorzystuje się ogólne reguły pochodzenia preferencyjnego. Zasady te różnią się dla różnych produktów i obejmują kryteria takie jak zmiana klasyfikacji taryfowej (*CTC*), wartość dodana, procesy techniczne, itp. Przed 2011 r. reguły pochodzenia były dla każdego z podsystemów *GSP* takie same i nie zmieniały się zasadniczo. Od 2011 r. wprowadzone reguły pochodzenia dla krajów *LDC* w niektórych przypadkach różnią się, gdyż są mniej rygorystyczne od *RoO* dla pozostałych beneficjentów systemu *GSP* (tabela 1).

Tabela 1
Przegląd głównych zmian reguł pochodzenia GSP UE wprowadzonych w 2011 roku

Obszar	Poprzednie reguły pochodzenia towarów w GSP UE	Nowe reguły pochodzenia towarów w GSP UE
Podstawowe zasady GSP	Towary całkowicie uzyskane lub poddane wystarczającej obróbce lub przetworzeniu lub przetworzeniu, zgodnie z kryterium: skok taryfowy, kryterium procentowe, technologiczne. Szczegółowe zasady ustalane na poziomie produktów i sektorów.	Towary całkowicie uzyskane lub poddane wystarczającej obróbce lub przetworzeniu zgodnie z kryterium: skok taryfowy, kryterium procentowe, technologiczne. Szczegółowe zasady ustalane na poziomie produktów i sektorów, wiele ustalonych na poziomie sektorów.
Zróżnicowane RoO dla LDCs (EBA)	Nie	Tak
Kumulacja pochodzenia	Kumulacja pochodzenia dla trzech oddzielnych ugrupowań regionalnych (I–III): I – Stowarzyszenie Państw Azji Południowo-Wschodniej ASEAN, II – Wspólny Rynek Ameryki Środkowej i Panamy SIECA, III – Południowo- Azjatyckie Stowarzyszenie na rzecz Współpracy Regionalnej SAARC Bilateralna kumulacja z Norwegią i Szwajcarią.	Regionalna kumulacja pochodzenia w oparciu o cztery grupy (I-IV, czwarta, nowa grupa – Mercosur) Kumulacja między grupą I i III (kraje azjatyckie) "Jednostronna" kumulacja rozszerzona o kraje, z którymi UE łączy wiążące umowy o wolnym handlu, po spełnieniu określonych warunków. Bilateralna kumulacja z Norwegią, Szwajcarią i Turcją
Klauzula tolerancji/odchylen dla materiałów niepochodzących (<i>de minimis</i>)	10% ceny <i>ex-works</i> produktu (z wyłączeniem działów 50-63)	15% masy netto (działy 2 i 4-24, z wyłączeniem działu 16 – przetworzone produkty rybołówstwa); 15% ceny <i>ex-works</i> dla pozostałych działów, z wyjątkiem działów 50-53. Określone tolerancje dla tekstyliów i odzieży w działach 50-63 (zgodnie z uwagami 6 i 7 części I załącznika 22-03 Rozporządzenia UE 2446/2015)
Kluczowe zmiany w najważniejszych sektorach	Tekstylia i odzież Zasada podwójnego przetwarzania. Rybołówstwo	Tekstylia i odzież Zasada pierwszego przetwarzania dla krajów LDC, pewne złagodzenie reguł dla pozostałych beneficjentów systemu GSP. Rybołówstwo Zniesienie wymogów dotyczących obywatelstwa kapitana, załogi, oficerów. Uproszczenie wymogów dotyczących własności (co najmniej w 50% należą do obywateli kraju beneficjenta GSP lub państwa członkowskiego UE, lub spółki mającej siedzibę w tych krajach). Dodanie akwakultury do produktów całkowicie uzyskanych (art. 75, ust.1g).
	Produktory rolne	Produktory rolne
	Przemysł motoryzacyjny Maksymalny udział materiałów niepochodzących – 40% ceny EXW.	Uproszczenie – tendencja do ustalania reguł na poziomie sektorów. Przemysł motoryzacyjny LDC – próg 70% ceny EXW dla materiałów niepochodzących, pozostałe kraje GSP – 50% ceny EXW.
	Produktory chemiczne i pokrewne Alternatywne kryterium procentowe – maksymalny udział materiałów niepochodzących – 40% ceny EXW.	Produktory chemiczne i pokrewne LDC – próg 70% ceny EXW dla materiałów niepochodzących, pozostałe kraje GSP – 50% ceny EXW.

Ocena spełnienia kryterium procentowego	Aktualna wartość	Średnia wartość z poprzedniego roku podatkowego
Zasady transportu	Transport bezpośredni	Zamiast zapisu o konieczności transportu bezpośredniego, wprowadzono zakaz manipulacji, czyli dokonywania zmian w produktach, zakaz przetwarzania i poddawania ich czynnościom wykraczającym poza czynności niezbędne dla zachowania ich w dobrym stanie (<i>non-manipulation rule</i>), produkty pozostają pod dozorem celnym w kraju (krajach) tranzytu.
Administrowanie i dokumentowanie pochodzenia	<i>Form A</i> Deklaracja na fakturze (dla przesyłek o wartości poniżej 6000 EUR).	<i>Form A</i> zastąpiony od 2017 r. przez zaświadczenie o pochodzeniu przez zarejestrowanych eksporterów (<i>REX</i>), deklaracja na fakturze (poniżej 6000 EUR)**.

* Umożliwia ona wyłącznie wykorzystanie materiałów w kraju korzystającym, wymaga złożenia wniosku przez kraj korzystający.

** Szczegółowe zasady dotyczące wystawiania zaświadczeń o pochodzeniu, deklaracji na fakturze i *Form A* zostały określone w Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 2015/2447 z 24 listopada 2015 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem określone zostały procedury samocertyfikacji, takie jak wniosek o rejestrację (załącznik 22-06), oświadczenie o pochodzeniu (załącznik 22-07) oraz świadectwo pochodzenia (załącznik 22-08). Uwzględniono również obowiązek lokalnego administratora/użytkownika do przeprowadzania kontroli w zakresie weryfikacji „oświadczenia o pochodzeniu” oraz stosowania deklaracji dostawcy (zał. 22-15 i 22-16).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Czermińska 2019: 398-399; Naumann 2011: 15-16; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1063/2010; Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/2447 z 24 listopada 2015 r.).

Nowe RoO są mniej rygorystyczne i nieco prostsze. Mimo że nie wprowadzono, jako jedynego kryterium pochodzenia towarów, wartości dodanej, szereg specyficznych, zmienionych reguł bazuje na kryterium wartości. Mowa tutaj zwłaszcza o kryterium określającym wyższy (niż obowiązujący w poprzednim systemie GSP) próg udziału materiałów niepochodzących dla krajów LDC, a także o wyższej klauzuli tolerancji wagowej lub wartościowej (tabela 1). Oznaczają one, że materiały niepochodzące, które nie mogą być użyte do wytworzenia danego produktu, mogą być wykorzystane, jeśli ich całkowita wartość lub masa netto w produkcie nie przekracza podanej wartości⁹.

Najważniejsze zmiany wprowadzone w RoO (tabela 1):

- Reguły pochodzenia opierają się głównie na podejściu sektorowym, a nie jak poprzednio (przed 2011 r.) towarowym,
- W przypadku produktów rolnych zmniejszyła się liczba różnych reguł kwalifikujących na poziomie produktów, częściej są one ustalane na poziomie działów/sektorów. Zmniejszono także liczbę produktów całkowicie uzyskanych, umożliwiło to większe wykorzystanie produktów niepochodzących; zasady kwalifikowalności na poziomie produktów niejednokrotnie uległy zmianie (np. obecnie wymóg CTH, a poprzednio wymóg produktu całkowicie uzyskanego), są one czasem nieco mniej restrykcyjne (na przykład udział cukru niepochodzącego wzrósł z 30% do 40% masy netto – kryterium wagowe). Ponadto wprowadzenie klauzuli tolerancji wagowej, w miejsce tolerancji wartościowej (z wyjątkiem produktów rybołówstwa) oznacza większą stabilność w warunkach zmieniających się cen światowych i wahań kursów walut.
- Dla towarów przemysłowych w wielu przypadkach wprowadzono różne reguły dla beneficjentów GSP/GSP Plus i EBA. Kraje LDC uzyskały niższe progi materiałów pochodzących dla wielu produktów, co umożliwia większe wykorzystanie materiałów niepochodzących (np. pojazdy samochodowe – 70% ceny EXW, poprzednio – 40%); podobnie produkty chemiczne, przy czym w tym ostatnim przypadku stosuje się alternatywne kryteria: kryterium procentowe i technologiczne. W przypadku odzieży wprowadzono wymóg jednego przetworzenia.
- Zwiększono próg tolerancji z 10% do 15% ceny EXW produktu końcowego, nie dotyczy to tekstyliów z działów 50-63, dla których stosuje się kryterium technologiczne. Progi tolerancji nie mają zastosowania do

⁹ Inaczej mówiąc klauzula tolerancji oznacza, że towary lub materiały niepochodzące z kraju beneficjenta, które nie spełniają warunków wystarczającego przetworzenia mogą być użyte, tzn. „tolerowane”. Poziom tolerancji różni się w zależności od reżimu preferencji i towaru.

produktów, które są całkowicie uzyskane w ramach definicji zawartej w art. 44 Rozporządzenia UE 2446/2015. Jeśli przepis dotyczący konkretnego produktu w załączniku 22-03 do tego rozporządzenia zawiera odniesienie do „materiałów całkowicie uzyskanych”, ten poziom tolerancji miałby zastosowanie. Na przykład w przypadku wywozu sera topionego (*HS* 0406 30) wszystkie użyte materiały, takie jak mleko, cukier, drożdże, muszą być całkowicie uzyskane. Jednak ze względu na zasadę tolerancji można użyć surowców nie pochodzących (mleka, cukru i drożdży) do 15% masy sera topionego (Noida Special Economic Zone: 15).

Rozluźnienie reguł pochodzenia stanowi kumulacja pochodzenia. W ramach kumulacji bilateralnej materiały pochodzące z UE, w rozumieniu unijnego *GSP RoO*, poddane dalszej obróbce lub przetworzeniu w kraju korzystającym, uznaje się za pochodzące z kraju korzystającego. Jednakże przeprowadzana tam obróbka lub przetworzenie musi być wystarczająca do nadania pochodzenia. Wprowadzono bilateralną kumulację pochodzenia między beneficjentami *GSP* a krajami, które tworzą z UE strefy wolnego handlu (art. 85 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1063/2010). Rozszerzono kumulację bilateralną o Turcję, (obok Norwegii i Szwajcarii). Dotyczy ona materiałów (innych niż produkty rolne lub produkty objęte derogacją), które pochodzą z Norwegii, Szwajcarii lub Turcji. Jeżeli takie materiały przekraczają minimalną obróbkę lub przetworzenie w kraju korzystającym, uznaje się, że pochodzą one z tego kraju korzystającego i mogą być wywożone do UE, Norwegii, Szwajcarii lub Turcji. Kumulacja bilateralna ma charakter wzajemny, a więc ma również zastosowanie do materiałów pochodzących z UE, które poddawane są obróbce lub przetworzeniu wykraczającym poza czynności minimalne w kraju korzystającym, a następnie są eksportowane do Norwegii, Szwajcarii lub Turcji.

Kumulacja regionalna działa między krajami jednej z grup regionalnych uznanych przez *GSP UE*¹⁰. Materiały pochodzące z jednego kraju należącego do grupy, które są dalej obrabiane lub przetwarzane w innym kraju z tej samej grupy, są uważane za pochodzące z tego ostatniego kraju. Wcześniej obowiązujące warunki regionalnej kumulacji pochodzenia, z podziałem na trzy grupy krajów położonych w bliskim sąsiedztwie geograficznym, zostały uznane za konserwatywne a jednocześnie skomplikowane i zbyt surowe. W nowych regu-

¹⁰ Pierwotnie: Grupa I: Brunei, Filipiny, Indonezja, Kambodża, Laos, Malezja, Singapur, Tajlandia i Wietnam; Grupa II: Boliwia, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Nikaragua, Panama, Peru, Salwador i Wenezuela; Grupa III: Bangladesz, Bhutan, Indie, Malediwy, Nepal, Pakistan i Sri Lanka; Grupa IV: Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj, art. 86 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1063/2010.

łach pochodzenia wprowadzono trzy zasadnicze zmiany. Po pierwsze, zwiększono liczbę grup w ramach kumulacji regionalnej; wprowadzono czwartą grupę krajów Ameryki Południowej, tj. *Mercosur*. Przewidziano również – na wniosek zainteresowanego kraju – kumulację między krajami grupy I i III, pod warunkiem spełnienia szeregu określonych administracyjnych wymogów. Nie wprowadzono natomiast kumulacji między krajami grupy II i IV, mimo że Boliwia, Kolumbia, Ekwador, Peru mają w *Mercosur* status krajów stowarzyszonych i korzystają ze strefy wolnego handlu, ale nie należą do unii celnej. Kumulacja regionalna między krajami należącymi do tej samej grupy regionalnej ma zastosowanie wyłącznie pod warunkiem, że obróbka lub przetworzenie przeprowadzone w kraju korzystającym, w którym materiały są dalej przetwarzane lub włączane, wykracza poza operacje minimalne oraz, w przypadku wyrobów włókienniczych, również poza operacje określone w załączniku 22-05 do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/244620 (Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r.: 1). Jeżeli powyższy warunek nie jest spełniony, krajem pochodzenia produktów będzie kraj grupy regionalnej, który ma największy udział w wartości celnej użytych materiałów pochodzących z innych krajów grupy regionalnej (European Commission 2010: 17).

Aby zachować zgodność z nowym systemem *GSP* na lata 2014-2023, w ramach którego pewna liczba państw została usunięta z wykazu krajów korzystających i posiada jedynie status kwalifikujących się, Komisja wprowadziła Rozporządzeniem nr 530/2013 z 30 czerwca 2013 r. przepis stanowiący, że kumulacja regionalna między państwami należącymi do tej samej grupy ma zastosowanie tylko wtedy, gdy kraje uczestniczące w kumulacji są w czasie wywozu produktu do Unii krajami korzystającymi. Należy pamiętać, że kraje wymienione jako należące do regionalnych grup kumulacji to kraje, które kwalifikują się do systemu *GSP* (niektóre z nich nie są beneficjentami). Zarówno przepisy dotyczące kumulacji dwustronnej, jak i regionalnej mogą być stosowane łącznie (European Commission 2016b: 17). Obecnie regionalna kumulacja pochodzenia obejmuje tylko dwie grupy, które mogą z tego skorzystać, to: Grupa I: Kambodża, Indonezja, Laos, Mjanma/Birma, Filipiny i Wietnam (tylko do końca 2022 r. był beneficjentem *GSP Plus*); Grupa III: Bangladesz, Bhutan, Indie, Nepal, Pakistan i Sri Lanka. Dwie pozostałe grupy obejmują teraz tylko jeden kraj (Grupa II: Boliwia i Grupa IV: Paragwaj), dlatego kumulacja między poszczególnymi państwami jest możliwa jedynie na żądanie i pod pewnymi warunkami (Gwardzińska, Chowaniec 2021: 12; European Commission 2023a).

Po drugie, kraje korzystające z preferencji *GSP* mają możliwość korzystania z kumulacji z państwami, które zawarły z UE umowy o wolnym handlu. Tę kumulację nowego typu, nazywaną kumulacją rozszerzoną, należy stosować jed-

nokierunkowo, to znaczy powinna ona umożliwiać wyłącznie wykorzystanie materiałów w kraju korzystającym, a jej przyznanie powinno być poprzedzone zbadaniem pisemnego wniosku złożonego do Komisji przez zainteresowany kraj korzystający, a także spełnieniem przez ten kraj określonych wymogów, w tym dotyczących współpracy organów celnych i zapewnienia właściwego stosowania przepisów unijnych.

Tekstylna i odzież pozostają kluczowym sektorem dla wielu beneficjentów systemu *GSP*, a reguły pochodzenia obowiązujące w tej branży stanowią kryterium oceny restrykcyjności *RoO* (Naumann 2011: 8). Sektor ten jest uznawany w UE za wrażliwy, stąd też i bariery taryfowe są dość wysokie, a preferencyjny dostęp do rynku unijnego wiąże się z relatywnie dużą marżą preferencji – wynikającą z różnicy między traktowaniem preferencyjnym i niepreferencyjnym.

Nowe reguły pochodzenia w tym sektorze są mniej restrykcyjne w przypadku krajów *LDC*. W przypadku odzieży dla tej grupy krajów wprowadzono wymóg jedynie pierwszego przetworzenia w kraju korzystającym, wytwarzania z tkanin, czyli poddania go procesom *CMT* (*cut, make & trim*); nie ma już wymogu dotyczącego również pochodzenia tkaniny z kraju przerobu (korzystającego z preferencji). Jest to istotna zmiana, która umożliwi wybór najbardziej konkurencyjnych dostawców tkanin, a to z kolei ma wpływ na poziom cen i przyczynia się do poprawy konkurencyjności towarów eksportowanych¹¹. Widać to na przykładzie Bangladeszu w przypadku odzieży, która jest głównym produktem eksportowym tego państwa do UE. Korzystanie z bezcłowego dostępu do rynku UE było tradycyjnie ograniczone wymogami *RoO* (przed 2011 r.), szczególnie w przypadku eksportu odzieży gotowej. Unijne *RoO* dla eksportu odzieży do wymagało „dwuetapowej konwersji”: od przędzy przez tkaniny do odzieży. Bangladesz nie ma silnych powiązań wstecznych w dziedzinie tekstyliów, zwłaszcza tkanin, i dlatego jest w dużym stopniu zależny od tkanin importowanych. Uniemożliwiało to korzystanie z bezcłowego dostępu oferowanego w ramach *EBA* (tylko około 28% dzianin mogło skorzystać z zerowej stawki celnej, pozostałe 72% było objętych średnią stawką KNU – 12,1%). W konsekwencji eksporterzy z Bangladeszu tracili potencjalną przewagę konkurencyjną. W przypadku dzianin Bangladesz był w stanie zbudować silne powiązania wsteczne na przestrzeni lat w wyniku inwestycji sektora prywatnego w produkcję przędzy i dzianin. Unijne *RoO* odegrały kluczową rolę w stymulowaniu inwestycji w działania związane z łączeniem wstecznym, chociaż ograniczało się to głównie do sektora dzianin. Zwolnienie z trzyetapowego unijnego wymogu *RoO* (bawełna, przędza, tkanina i odzież) do dwóch

¹¹ Dla pozostałych beneficjentów systemu konieczne jest tkanie połączone z wykończeniem włączając przycinanie, Rozporządzenie Rady (EU) nr 1063/2010, Część II.

etapów (od przędzy do tkanin i odzieży) zapewniło sektorowi dziewiarskiemu w Bangladeszu znaczny rozwój. Stosunek eksportu dzianin do UE wzrósł z 42:58 w 2002 r. do 66:34 w 2010 r. (Rahman, 2014:14).

Dla pozostałych beneficjentów systemu *GSP* reguły pochodzenia dla odzieży zostały nieco złagodzone i uproszczone, jednak nie można mówić o wymogu jedynie pierwszego przetworzenia - tak jak dla krajów *LDC*, konieczne jest dla nich wykonanie operacji tkania połączonych z wykańczaniem, w tym przycinaniem. Reguły pochodzenia dla tekstyliów (tkanina i przędze) zostały także uproszczone, a w przypadku krajów *LDC* wprowadzono wymóg jedynie pierwszego przetworzenia (wg poprzednich reguł konieczne było przetworzenie podwójne)¹². Powyższe zmiany mają istotne znaczenie wobec znacznego udziału tekstyliów, odzieży, obuwia, przetworzonych produktów rolnych w eksporcie do UE.

Rozluźnione zostały reguły pochodzenia w odniesieniu do ryb i produktów rybnych (dział 3 i częściowo dział 16). Główna zmiana dotyczy kategorii produktów całkowicie uzyskanych (rozszerzono je o produkty akwakultury), obejmujących również statki dokonujące połowów czy statki-przetwórnice. Zniesiono wymogi dotyczące narodowości załogi (poprzednio 75% załogi musiało mieć obywatelstwo państwa beneficjenta systemu lub UE), kapitana i oficerów (poprzednio wymagane obywatelstwo kraju beneficjenta *GSP* lub UE), a także władz korporacyjnych spółki będącej większościovym właścicielem statku. Rezygnacja z tych wymogów jest istotna w warunkach globalizacji i co się z tym wiąże, internacjonalizacji załóg. Zniesienie wspomnianych wymogów sprawia, że dokumentowanie niezbędne do uznania statku za dający prawo do korzystania z preferencji *GSP* jest mniej uciążliwe (Piotrowski 2011: 52).

Aby skorzystać z preferencji celnych w ramach *GSP* pochodzenie importowanych towarów musi być odpowiednio udokumentowane w postaci świadectwa pochodzenia – był to tzw. formularz A (*Form A*) lub deklaracja na fakturze. Od 1 stycznia 2017 r. świadectwa pochodzenia *Form A* zostały zastąpione oświadczeniami o pochodzeniu, wystawianymi przez zarejestrowanych eksporterów (European Commission, 2023b). Oznacza to wprowadzenie uproszczonej procedury uzyskiwania świadectw pochodzenia opartej na własnej certyfikacji przez eksporterów dla wszystkich przesyłek w oparciu o wcześniejszą rejestrację eksporterów. Od 1 lipca 2020 r. wszyscy eksporterzy z państw korzystających z *GSP*, którzy dokonują wywozu towarów w ramach tego systemu, są zobowiązani do stosowania oświadczenia o pochodzeniu jako jedynego dokumentu pochodzenia. Dotychczas stosowany formularz A, wystawiany przez upoważnione wła-

¹² Oznacza to na przykład, że tkanina z bawełny będzie miała pochodzenie preferencyjne (*LDC*), jeśli tylko proces tkania będzie przeprowadzony w kraju *LDC*, w przypadku pozostałych beneficjentów *GSP* wymagane jest tkanie połączone z barwieniem przędzy, przędzenie włókien.

dze, nie jest już używany. Wszyscy eksporterzy, którzy eksportują lub zamierzają eksportować do UE w ramach GSP, muszą zarejestrować się w systemie zarejestrowanych eksporterów (*REX*) Komisji Europejskiej. Eksporter zarejestrowany w systemie *REX* samodzielnie sporządza oświadczenie o pochodzeniu, będące podstawą do zastosowania preferencji celnych dla towarów przywiezionych do UE. Upraszcza to formalności eksportowe, bo umożliwia zarejestrowanemu eksporterowi samodzielne poświadczenie preferencyjnego pochodzenia dzięki umieszczeniu specjalnej deklaracji (oświadczenia o pochodzeniu) na fakturze lub innym dokumencie handlowym pozwalającym zidentyfikować wywożone towary (Gwardzińska, Chowaniec 2021: s. 16).

W propozycji Komisji dotyczącej zmian w nowym systemie preferencji od 2024 r. jest mowa o przyznaniu kumulacji regionalnej między krajami beneficjentami należącymi do różnych grup regionalnych lub kumulacji rozszerzonej, jeżeli i tak długo, jak spełnione będą pewne warunki, w szczególności wnioskodawca wykaże, że taka kumulacja jest konieczna ze względu na szczególne potrzeby beneficjenta w zakresie handlu, rozwoju i finansowania. (Rozdział VII, art. 33 Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on applying a generalised scheme of tariff preferences and repealing Regulation (EU) No 978/2012).

Znaczenie zmian reguł pochodzenia towarów dla beneficjentów systemu w kontekście ich wymiany handlowej z Unią Europejską

O efektywności systemu preferencji z punktu widzenia reguł pochodzenia świadczy stopień wykorzystania preferencji, w połączeniu ze strukturą towarową obrotów. Z kolei o stopniu wykorzystania preferencji świadczy wskaźnik stopnia wykorzystania preferencji (*utilization rate*) i stopnia przydatności (użyteczności, *utility rate*)¹³. Wskaźniki te mogą się znacznie różnić w zależności od struktury przedmiotowej preferencji. Jeśli mamy do czynienia z wysokim wskaźnikiem wykorzystania preferencji i z niskim stopniem użyteczności, to może to świadczyć o małym zakresie preferencji (wiele towarów jest wyłączonych z systemu), ale oferowane preferencje są zgodne ze strukturą eksportu beneficjenta. Jeśli natomiast jest zależność odwrotna to znaczy, że zakres towarowy preferencji jest duży, ale stopień wykorzystania niewielki, to może oznaczać, że preferencje nie są dostosowane do struktury eksportu beneficjenta.

¹³ Stopień wykorzystania preferencji jest definiowana jako udział wartości importu preferencyjnego do wartości importu kwalifikującego się do preferencji. Natomiast stopień przydatności (użyteczności) preferencji jest to udział importu preferencyjnego w imporcie ogółem.

Przywóz preferencyjny (obejmujący również zerowe stawki celne KNU) w ramach GSP w 2009 r. (przed zmianami RoO) wyniósł prawie 60 mld EUR i mimo znacznego zmniejszenia liczby beneficjentów GSP w ostatnich latach nieco wzrósł – do 70 mld EUR w 2018 r. (European Commission, 2020: 20). Stanowiło to niewiele, bo ponad 3% całkowitego importu zewnętrznego UE (obliczenia własne na podstawie danych Eurostat). Ten nie tak duży udział importu preferencyjnego w imporcie ogółem z krajów beneficjentów GSP wynika m.in. z tego, że cła KNU są niskie w UE i w związku z tym marginesy preferencji nie są bardzo istotne dla krajów-beneficjentów oraz towary objęte preferencjami celnymi (w szczególności w odniesieniu do standardowego GSP) nie do końca odpowiadają potrzebom krajów beneficjentów, ze względu na ich strukturę eksportu do UE. Oznacza to, że w ich eksporcie dominują towary, które mają zapewniony bezcłowy dostęp do rynku unijnego ze względu na zerowe stawki KNU, albo są to towary nieobjęte systemem preferencji (produkty „wrażliwe”). Całkowity import (zarówno preferencyjny, jak i niepreferencyjny) z państw GSP stanowi nieco ponad 8% importu UE.

Można podkreślić ogólną atrakcyjność programu przez stosunkowo wysoki poziom wykorzystania preferencji, z tendencją dalszego wzrostu. Stopień wykorzystania preferencji w nowym systemie GSP znacznie wzrósł (z 53% w 2009 r., 78,8% w 2016 r. do 81,8% w 2018 r.), wzrost odnotowały także kraje EBA (odpowiednio ok. 69% w 2009 r., 91,9% w 2016 r. aż do 93,4% w 2018 r.), natomiast w przypadku krajów GSP Plus nastąpił nieznaczny spadek z 85% w 2009 r. do 82% w 2016 r. i 83,1% w 2018 r. (obliczenia własne na podstawie Commission Staff Working Paper 2011 (dane dla 2009 r.); European Commission 2020: 20).

Jeżeli wziąć pod uwagę, jakie towary dominują w imporcie GSP, to na pierwszym miejscu znajdują się odzież i tekstylia (ok. 50% całego importu z tych państw, European Commission 2020; dane Eurostat); podobnie jest w przypadku państw objętych inicjatywą EBA (ok. 58% importu w 2021 r. przypadało na tekstylia i odzież). Zaznaczyć należy, że są to grupy towarowe, w których RoO odgrywają istotną rolę przy korzystaniu z preferencji celnych. Pewne rozluźnienie tych reguł, zwłaszcza w przypadku państw LDC miało wpływ na wzrost importu z tych państw. Potwierdzają to również zmiany w strukturze geograficznej beneficjentów systemu GSP (tabela 2). W badaniach uwzględniono jako punkt wyjścia 2009 r. (przed wprowadzeniem zmian reguł pochodzenia), i 2011 r. - pierwszy rok obowiązywania nowych reguł pochodzenia. Następnie przedstawiono wielkość importu preferencyjnego głównych beneficjentów GSP w kolejnych latach, w cyklach dwuletnich, aby uwzględnić zmiany na listach państw korzystających i kwalifikujących się do systemu. Badania zakończono na 2018 r. ze względu na brak bardziej aktualnych szczegółowych danych.

Tabela 2
*Główni beneficjenci GSP według wielkości importu preferencyjnego w wybranych latach 2009-2018,
w mln EUR*

Kraj	Import preferencyjny	Stopień wykorzystania	System GSP
2009			
Indie	13 065	72,6 %	Ogólny GSP
Bangladesz	4 543	79,1 %	EBA
Tajlandia	4 219	50,7 %	Ogólny GSP***
Indonezja	3 384	52,4 %	Ogólny GSP
Brazylia	3 357	44,2 %	Ogólny GSP*
Rosja	2 924	48,2 %	Ogólny GSP*
Pakistan	2 635	91,9 %	Ogólny GSP**
Malezja	2 510	48,9 %	Ogólny GSP*
Arabia Saudyjska	2 173	79,5 %	Ogólny GSP*
Argentyna	1 892	84,7 %	Ogólny GSP*
Wietnam	1 890	34,5 %	Ogólny GSP
Ukraina	1 622	69,9 %	Ogólny GSP
Chiny	1 479	1,2 %	Ogólny GSP***
Zjednoczone Emiraty Arabskie	1 234	64,4 %	Ogólny GSP*
Sri Lanka	1 199	71,6 %	GSP Plus****
Razem	48 124	-	13 krajów – ogólny GSP, 1 – EBA, 1 GSP Plus
2011			
Indie	17 676	83,8 %	Ogólny GSP
Bangladesz	7 864	94,9 %	EBA
Rosja	6 848	72,5 %	Ogólny GSP*
Tajlandia	5 778	69,0 %	Ogólny GSP***
Indonezja	4 876	74,2 %	Ogólny GSP
Arabia Saudyjska	4 321	90,0 %	Ogólny GSP*
Brazylia	3 815	69,1 %	Ogólny GSP*
Pakistan	3 480	92,7 %	Ogólny GSP*
Malezja	3 440	66,8 %	Ogólny GSP*
Wietnam	2 589	55,7%	Ogólny GSP
Argentyna	2 255	93,6 %	Ogólny GSP*
Ukraina	2 189	87,4 %	Ogólny GSP
Chiny	1 921	60,2 %	Ogólny GSP***
Zjednoczone Emiraty Arabskie	2 387	74,4 %	Ogólny GSP*
Sri Lanka	1 178	68,4 %	Ogólny GSP****
Razem	70 618	-	14 krajów – ogólny GSP, 1 kraj EBA

2014			
Indie	14 384	89,1 %	Ogólny GSP
Bangladesz	11 774	96,3 %	EBA
Wietnam	5 225	57,9 %	Ogólny GSP
Pakistan	4 540	94,5 %	GSP Plus
Indonezja	4 338	71,3 %	Ogólny GSP
Kambodża	2 774	92,6 %	EBA
Ukraina	1 429	48,1 %	Ogólny GSP
Filipiny	1 150	62,8 %	GSP Plus
Sri Lanka	1 191	58,8 %	Ogólny GSP
Razem	46 805	-	5 krajów – ogólny GSP, 2 kraje GSP Plus, 2 kraje EBA
2016			
Indie	16 622	88,1%	Ogólny GSP
Bangladesz	15 604	95,8%	EBA
Wietnam	7 129	58,4%	Ogólny GSP
Pakistan	5 521	95,6%	GSP Plus
Indonezja	5 164	71,0%	Ogólny GSP
Kambodża	4 177	92,7%	EBA
Filipiny	1 674	71,0%	GSP Plus
Ukraina	1 401	41,4%	Ogólny GSP
Sri Lanka	1 105	54,7%	Ogólny GSP****
Razem	58 397	-	5 krajów – ogólny GSP, 2 kraje GSP Plus, 2 kraje EBA
2018			
Bangladesz	16 776	96,4	EBA
Indie	16 378	37,6	Ogólny GSP
Wietnam	8 994	24,0	Ogólny GSP*****
Indonezja	6 616	42,5	Ogólny GSP
Pakistan	5 885	87,3	GSP Plus
Kambodża	4 987	94,9	EBA
Mjanma/Birma	1 926	88,0	EBA
Filipiny	1 915	25,6	GSP Plus
Sri Lanka	1 365	49,5	GSP Plus
Mozambik	1 219	66,3	EBA
Razem	66 061	-	3 kraje – ogólny GSP, 3 kraje GSP Plus, 3 kraje EBA

* kraj nie zakwalifikował się do nowego GSP

** później GSP Plus

*** od 1 stycznia 2015 r. kraj wyłączony z GSP

**** W 2010 r. Sri Lanka przestała być beneficjentem systemu GSP Plus; znalazła się ponownie na liście GSP Plus od 18 maja 20017 r.

***** od 2023 r. nie jest już beneficjentem systemu

Źródło: Commission Staff Working Paper 2011 (dane dla 2009 r.); European Commission 2016a; European Commission 2020: 7 oraz obliczenia własne na podstawie Piotrowski 2012: 38.

W strukturze geograficznej największych beneficjentów GSP zaszły w ostatnich latach dość istotne zmiany. W poprzednich latach (w starym systemie) 15 krajów wyeksportowało do UE na preferencyjnych warunkach towary o wartości powyżej 1 mld EUR (80,7% całego preferencyjnego importu GSP), a w 2016 r. tylko 9 krajów (aż 93% całego preferencyjnego importu GSP). Kilku największych beneficjentów GSP nie zostało zakwalifikowanych do nowego GSP (tabela 2). W 2018 r. największy udział w imporcie preferencyjnym miał Bangladesz (*EBA*), należy też odnotować duży udział importu preferencyjnego z dwóch innych krajów *LDC*: Kambodży i Mjanmaru/Birmy. Główne towary eksportowe tych państw to odzież i tekstylia. Są to grupy towarowe, dla których reguły pochodzenia zostały istotnie rozluźnione, co miało wpływ na wzrost importu preferencyjnego z tych krajów. Potwierdza to również bardzo wysoki stopień wykorzystania preferencji przez te państwa (ok. 90% i więcej) (tabela 2). Można więc zaryzykować twierdzenie, że zmiana reguł pochodzenia przyczyniła się to wzrostu importu tych towarów z wymienionych państw. Dla tekstyliów i odzieży preferencje celne (dla krajów *LDC* dostęp bezcłowy) są bowiem znaczące, gdyż stawki celne KNU dla tej grupy towarowej są relatywnie wysokie (biorąc pod uwagę towary przemysłowe)¹⁴.

Podsumowanie

Ogólny system preferencji taryfowych GSP jest ważnym narzędziem polityki rozwoju, oferującym krajom rozwijającym się lepszy dostęp do rynku unijnego przez zastosowanie niższych (lub zerowych) stawek celnych dla większości towarów. Cechą charakterystyczną systemu GSP jest to, że są to preferencje jednostronne, których beneficjent nie musi odwzajemniać. Jednocześnie „darczyńca”, czyli w przypadku systemu unijnego, UE, sama decyduje o marży preferencji, zasadach kwalifikowania się do systemu zarówno na poziomie krajów, jak i towarów. W 2014 r. UE zmieniła zasady kwalifikowania do systemu GSP, eliminując z niego ok. 80 krajów. Było to spowodowane koncentracją na krajach najbardziej potrzebujących, o niskich dochodach. Wiele państw najsłabiej rozwiniętych staje się coraz bardziej zależnych od niewielkiej liczby towarów eksportowych, zwłaszcza surowców. Ponadto narażone są na konkurencję ze strony bardziej rozwiniętych krajów, które eksportują podobne towary. Nie należy też zapominać, że nie tylko cła stanowią barierę w dostępie do rynku

¹⁴ Średnia arytmetyczna stawka KNU dla tekstyliów wynosiła w 2018 r. – 6,6%, dla odzieży – 11,6% (WTO 2020: 64).

unijnego, ale istnieje też szereg barier pozataryfowych w postaci norm technicznych, sanitarnych, fitosanitarnych i innych, których spełnienie jest szczególnie trudne dla państw słabiej rozwiniętych.

Można wymienić kilka czynników ograniczających znaczenie preferencji GSP dla beneficjentów systemu. Wśród nich kluczowe znaczenie mają reguły pochodzenia towarów. Oznaczają one, że aby skorzystać z preferencji GSP podmioty gospodarcze muszą przestrzegać złożonych reguł pochodzenia, które powodują wzrost kosztów związanych z procedurami administracyjnymi i specyficznymi wymaganiami technicznymi związanymi np. z odpowiednią dokumentacją, wymogami dotyczącymi transportu towarów z kraju korzystającego z preferencji itd. Eksporter zdecyduje się na poniesienie dodatkowych kosztów, jeśli zrekompensują je redukcje cel i związane z tym korzyści wynikające z obniżki cel w ramach GSP. Ponadto reguły pochodzenia często są nadmiernie restrykcyjne w zakresie podstawowych kryteriów dotyczących wykorzystania materiałów i komponentów importowanych w produkcji krajów rozwijających się.

Przy niskim poziomie średnich stawek KNU w UE preferencje taryfowe mają znaczenie przede wszystkim w przypadku występowania szczytów taryfowych (co ma miejsce m.in. w odniesieniu do tekstyliów, odzieży i obuwia, niektórych towarów rolnych). Z kolei restrykcyjne reguły pochodzenia w sektorze odzieżowym są uzasadniane tym, że są one niezbędne do wspierania działań o znacznej wartości dodanej w krajach rozwijających się i do promowania zintegrowanych procesów produkcyjnych. Wśród wad reguł pochodzenia wymienić można dodatkowe wymogi pozwalające uznać przetworzenie za wystarczające do nadania pochodzenia (poza kryterium procentowym i technologicznym), w postaci „podwójnego skoku taryfowego”, zamiast zwykłej zmiany pozycji taryfowej¹⁵.

W UE reguły pochodzenia przed 2011 r. były oceniane jako nadmiernie złożone i trudne do spełnienia. Wprowadzone w 2011 r. zmiany przyczyniły się do uproszczenia i złagodzenia reguł pochodzenia. Tolerancje wartościowe dotyczące materiałów niepochodzących zawarte w GSP są łagodniejsze i wynoszą 15% ceny EXW produktu końcowego (lub 15% masy netto) zamiast 10%. Kumulacja pochodzenia z towarami pochodzącymi z Norwegii, Szwajcarii i Turcji pozwala łączyć pochodzenie towarów objętych działami od 25 do 97 Systemu Zharmonizowanego. Możliwa jest także kumulacja regionalna. Najbardziej

¹⁵ Podwójny skok taryfowy albo inaczej przetwarzanie dwuetapowe oznacza np. wytwarzanie tkaniny z włókien (I etap, prosty skok taryfowy), a następnie produkcję odzieży (II etap, prosty skok taryfowy), czy np. wytwarzanie odzieży z przędzy.

istotna zmiana (z punktu widzenia struktury rzeczowej wymiany państw *GSP*) dotyczy rozluźnienia reguł pochodzenia w odniesieniu do odzieży i tekstyliów, dla których stawki KNU pozostają relatywnie wysokie. Złagodzenie reguł pochodzenia w tej grupie towarów, zwłaszcza dla krajów *EBA*, przełożyło się na wzrost udziału tych państw w handlu preferencyjnym w UE, mowa zwłaszcza o Bangladeszu i Kambodży, ale też i o innych państwach *LDC*. Zniesienie cel na prawie wszystkie towary w ramach *EBA* wraz z rozluźnionymi regułami pochodzenia jest korzystne dla krajów najsłabiej rozwiniętych, stopień wykorzystania preferencji też jest w ich przypadku duży. Głównym beneficjentem jest Bangladesz, który potrafił przestawić produkcję i wykorzystać możliwości eksportowe tekstyliów do UE. Zwolnienie z trzyetapowego unijnego wymogu *RoO* (bawełna, przędza, tkaniny i odzież) do dwóch etapów (od przędzy do tkanin i odzieży) przyczyniło się do rozwoju sektora dziewiarskiego w Bangladeszu.

Korzystny wpływ zmienionych reguł pochodzenia na wymianę handlową i stopień wykorzystania preferencji jest najbardziej widoczny w państwach *LDC*, a w przypadku beneficjentów *GSP Plus* i ogólnego systemu preferencji jest mniejszy. Relatywnie niewysokie wskaźniki wykorzystania preferencji i wskaźniki użyteczności dla państw-beneficjentów standardowego *GSP* mogą świadczyć o tym, że preferencje ciągle jeszcze nie są dostosowane do struktury eksportu do UE, marże preferencji dla towarów wrażliwych są niewielkie i nie rekompensują kosztów związanych z korzystaniem z preferencji *GSP*, w tym zwłaszcza związanych ze spełnieniem *RoO*. Zatem *RoO* nie muszą być w tym przypadku czynnikiem przesądającym o korzyściach wynikających z bycia beneficjentem systemu, to raczej same preferencje w ogólnym systemie *GSP* nie są wystarczająco atrakcyjne. To z kolei w połączeniu z koniecznością przestrzegania reguł pochodzenia (nieco bardziej restrykcyjnych niż dla *LDC*) i ponoszenia kosztów z nimi związanych przesądza o mniejszym wykorzystaniu preferencji.

RoO mają duże znaczenie w wykorzystaniu preferencji *GSP*, zwłaszcza przez kraje najsłabiej rozwinięte; zakres ich wykorzystania zależy już od indywidualnych możliwości produkcyjnych i eksportowych beneficjentów systemu.

Bibliografia

- Anson J., Cadot O., Estevadeordal A., de Melo J., Suwa-Eisenmann A., and Tumurchudur B. (2005), *RoO in North-South Preferential Trading Arrangements with an Application to NAFTA*, "Review of International Economics" nr 13(3): 501-517, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2005.00520.x>

- Borchert, I., Di Ubaldo M.attia (2020), *Go ahead and trade: The effect of uncertainty removal in the EU's GSP scheme*, "The Economic and Social Research Institute (ESRI) Working Paper" nr 691: 1-35.
- Cadot, O., Carrère, C., De Melo J., and Bolormaa Tumurchudur B. (2006), *Product-specific rules of origin in EU and US preferential trading arrangements: an assessment*, "World Trade Review" nr 5(2): 199-224.
- Cadot, O., Estevadeordal A., and Akiko Suwa-Eisenmann A. (2005), *RoO as Export Subsidies*, "CEPR Discussion Paper" nr 4999: 1-29.
- Cadot O., Yan Ing L. (2016), *How Restrictive Are ASEAN's Rules of Origin?*, "Asian Economic Papers" nr 15(3): 115-134.
- Chase K. A. (2007), *Industry Lobbying and RoO in Free Trade Agreements*, Paper Presented at the International Studies Association 48th Annual Convention, Chicago, Illinois, February 28-March 3.
- Commission Delegated Regulation (EU) 2021/114 of 25 September 2020 amending Annexes II and III to Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council as regards Armenia and Vietnam, C/2020/6474,OJ L 36, 2.2.2021.
- Commission Staff Working Paper (2011), Impact Assessment, vol. I, COM(2011)241 final.
- Council Regulation (EC) No 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extended duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, OJ L 60, 1.03. 2001.
- Czerwińska M. (2019), *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Estevadeordal, A. (2000), *Negotiating Preferential Market Access – The Case of the North American Free Trade Agreement*, "Journal of World Trade" nr 34(1): 141-166.
- European Commission (2023a), *Generalised System of Preferences*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/generalised-system-preferences_en (dostęp 30.04. 2023).
- European Commission (2020), *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2018-2019*, JOIN(2020)3 final: 1-21.
- European Commission (2016a), *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014-2015*, Brussels, 28.1.2016 COM(2016) 29 final.
- European Commission (2023b), REX – Registered Exporter system, https://taxation-customs.ec.europa.eu/online-services/online-services-and-databases-customs/rex-registered-exporter-system_en (dostęp 22.04.2023).
- European Commission (2010), *The European Union's Rules of Origin for the Generalised System of Preferences*, A Guide for Users, grudzień.
- European Commission (2016b), *The European Union's Rules of Origin for the Generalised System of Preferences*, A Guide for Users, maj, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/guide-contents_annex_1_en.pdf (dostęp: 20.04.2023).
- European Commission (2021), *Towards a stronger EU Generalized Scheme of Preferences*, 22 września, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_21_4803 (dostęp 15.04. 2023).
- European Commission memo (2005), *GSP: The new EU preferential market access system for developing countries*, 23 June.
- European Parliament (2022), *New EU scheme of generalised Preferences*, Briefing, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698857/EPRS_BRI\(2022\)698857_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698857/EPRS_BRI(2022)698857_EN.pdf) (dostęp: 22.04.2023).

- Francois J., Hoekman B., and Manchin M. (2006), *Preference Erosion and Multilateral Trade Liberalisation*, "The World Bank Economic Review" nr 20(2): 197-221, DOI: <https://doi.org/10.1093/wber/lhj010>.
- Geraets D., Carroll C., Willems A. R. (2015), *Reconciling Rules of Origin and Global Value Chains: The Case for Reform*, „Journal of International Economic Law” nr 18(2): 287-305.
- Gnutzmann-Mkrtchyan A., Volmer M. (2022), *EU Trade Policy Reform: Towards Reciprocal Concessions with Developing Countries*, marzec, <https://ssrn.com/abstract=4104064> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4104064> (dostęp 15.04.2023)
- Gwardzińska E., Chowaniec J. (2021), *Zasady i reguły ustalania preferencyjnego pochodzenia towarów w UE*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” nr 7/2021: 10-18, DOI: 10.5604/01.3001.0015.0500
- Herin J. (1986), Rules of origin and differences between tariff levels in EFTA and EC, "EFTA Occasional Paper" nr 13: 1-33.
- Kelleher S. (2012), *Playing by the Rules? The Development of an Amended Index to Measure the Impact of Rules of Origin on Intra-PTA Trade Flows*, "UCD Centre for Economic Research Working Paper Series" nr WP12/22: 1-31.
- Kennedy K. C. (2012), *The generalized system of preferences after four decades: conditionality and the shrinking margin or preference*, "Michigan State International Law Review" nr 20(3): 521-668.
- Manchin, M., Pelkmans-Balaoing A.O. (2007), *RoO and the Web of East Asian Free Trade Agreements*, "World Bank Policy Research Working Paper" nr 4273: 1-29.
- Mold A. (2005), *Trade Preferences and Africa: The State of Play and the Issues at Stake*, Economic Commission for Africa, "ATPC Work in Progress" nr 12: 8-9.
- Naumann E. (2009), *Rules of Origin in EU-ACP Economic Partnership Agreements*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), "Issue Paper" nr 7: 1-30.
- Naumann E. (2011), *The EU GSP Rules of Origin: An overview of recent reforms*, "Tralac Working Paper" nr SIIWPI2/2011: 1-20.
- Noida Special Economic Zone (2022), Ministry of Commerce and Industry. Department of Commerce, *Government of India, European Union GSP*: 1-25, <https://www.nsez.gov.in/Resources/Trade/EU%20GSP.pdf> (dostęp 2.04.2023).
- Ornelas E., Ritel M. (2020), *The non-so-generalised effects of the Generalized System of Preferences*, "The World Economy" nr 43 (7): 1809-1840, DOI: <https://doi.org/10.1111/twec.12988>
- Özden Ç., Reinhardt E. (2003), *The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000*, "Journal of Development Economics" nr 78(1): 1-21.
- Piotrowski J. (2011), *Zmiana preferencyjnych reguł pochodzenia w UE*, „Wspólnoty Europejskie” nr 1 (206): 49-59.
- Piotrowski J. (2012), *Zmiany w unijnym systemie preferencji handlowych dla krajów rozwijających się*, „Unia Europejska.pl” nr 3 (214): 36-44.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on applying a generalised scheme of tariff preferences and repealing Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council, COM(2021) 579 final.
- Rahman M. (2014), *Trade Benefits for Least Developed Countries: the Bangladesh Case Market Access Initiatives, Limitations and Policy Recommendations*, "CDP Background Paper" nr 18, ST/ESA/2014/CDP/18: 1-34, https://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2014_18.pdf (dostęp 13.04.2023)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz. Urz. L 303, 31.10. 2012.

- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1063/2010 z 18 listopada 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. L 307, 21.11.2010.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, OJ L 343, Dz. Urz. L 343, 29.12.2015.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/2447 z 24 listopada 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny, Dz. Urz. L 343, 29.12.2015 r.
- Siles-Brügge G. (2014), *EU trade and development policy beyond the ACP: subordinating developmental to commercial imperatives in the reform of GSP*, "Contemporary Politics" nr 20(1): 49-62, DOI: <https://doi.org/10.1080/13569775.2014.881604>
- Snyder M. (2012), *GSP and Development: Increasing the Effectiveness of non-Reciprocal Preferences*, Michigan "Journal of International Law" nr 33(4): 821-861.
- United Nations (2023), *Department of Economic and Social Affairs Economic Analysis, Creation of the LDC category and timeline of changes to LDC membership and criteria*, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/creation-of-the-ldc-category-and-timeline-of-changes-to-ldc-membership-and-criteria.html> (dostęp 8.04.2023).
- United Nations Conference on Trade And Development (2012), *Handbook on Duty-Free Quota-Free and Rules of Origin*, United Nations, New York and Geneva.
- WTO (2020), *Trade Policy Review: European Communities 2020*, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/395.

Prof. KAAFM dr hab. Małgorzata Czermińska, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. A. F. Modrzewskiego, Kraków (mczerminska@afm.edu.pl)

Słowa kluczowe: Powszechny System Preferencji (GSP), standardowy GSP, inicjatywa EBA, reguły pochodzenia, państwa najsłabiej rozwinięte, zakres towarowy i geograficzny preferencji, beneficjenci systemu GSP, skok taryfowy

Keywords: Generalised System of Preferences (GSP), General/standard GSP, the Everything But Arms Initiative, rules of origin, least developed countries (LDC), country and product coverage, beneficiaries of the GSP, change in tariff heading

ABSTRACT

The Generalised System of Preferences (GSP) was launched by the European Union in July 1971. Its main objective was to provide developing countries with easier access to the EU market by cutting down or eliminating customs rates imposed on goods imported from these countries. The significance of GSP preferences for the beneficiaries of the scheme is constrained by several factors. Among them, rules of origin of goods are of key importance. They imply that economic operators must comply with complex rules of origin of goods, which increase the costs of administrative procedures and impose specific technical requirements.

The aim of the article is to assess the rules of origin in the European Union's GSP system of unilateral preferences, with a focus on changes introduced to these rules since 2011.

In the paper it was put forward as a research hypothesis that the changes in the rules of origin of goods introduced in the last two decades had resulted in their simplification and relaxation, particularly in the case of the least developed countries (LDC) and in relation to specific groups of goods important from the standpoint of these countries' exports. This was advantageous for the least developed countries, which were most impacted by these changes. However, this does not mean that the rules of origin of goods are no longer a barrier for beneficiaries in their preferential access to the EU market, especially in the case of certain goods and other GSP subsystems.

Oceny i omówienia

Tomasz Morozowski, *Współkształtowanie globalizacji. Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec mocarstw wschodzących po 2004 roku*, Instytut Zachodni, Poznań 2022, 462 ss.

Monografia Tomasza Morozowskiego niewątpliwie wypełnia lukę w polskich badaniach nad polityką Republiki Federalnej Niemiec wobec mocarstw wschodzących po 2004 r. Autor podjął się w niej przybliżenia współczesnych stosunków Niemiec z państwami spoza szeroko rozumianego świata Zachodu, rozwijanych „w ramach polityki zagranicznej w wymiarze globalnym, wykraczającym poza układ euroatlantycki i jego organizacje multilateralne” (s. 15). Jako daty graniczne autor podał rok 2004 (w którym można było dostrzec wzmożenie wewnątrzpaństwowych debat na temat niemieckiej polityki globalnej, co powiązane było, m.in. z pojawieniem się nowych „centrów siły” na arenie światowej i potencjalnych rynków docelowych dla Niemiec) oraz rok 2021 (w którym opublikowany został strategiczny dokument rządu federalnego kreślący wytyczne dla niemieckiej polityki regionu Indo-Pacyfiku), przy tym należy podkreślić, że odwołuje się także do niemieckiej polityki globalnej realizowanej w okresie wcześniejszym. Aby ukazać ewolucję niemieckich koncepcji współpracy z mocarstwami wschodzącymi, przeanalizowane zostały różne dokumenty i oficjalne oświadczenia, wśród których można wymienić koncepcje rządu federalnego, oświadczenia niemieckich ministrów spraw zagranicznych, stenogramy wystąpień przedstawicieli rządu federalnego przed *Bundestagiem* czy publikowane na stronach rządowych wytyczne i podstawowe zasady niemieckiej polityki zagranicznej; umowy koalicyjne, programy i dokumenty partyjne; transkrypcje przemówień i konferencji prasowych; raporty i opracowania, np. Federalnego Zrzeszenia Przemysłu Niemieckiego (BDI), Niemieckiego Towarzystwa Handlu Zagranicznego i Promocji Inwestycji (GTAI) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) oraz dane statystyczne. Przedstawione w publikacji badania oparte zostały również na licznych niemieckojęzycznych monografiach, artykułach publikowanych w pracach zbiorowych, artykułach naukowych i prasowych, np. autorstwa R. Baumanna, H. Eberta, D. Flesesa, G. Hellmanna, R. Kappela, H. W. Maulla, F. Mehringa, U. Roosa oraz S. Scholvina.

Przyjęty w monografii układ chronologiczno-problemowy sprawia, że jej struktura jest logiczna i przejrzysta. Została ona podzielona na *Wstęp*, w którym zarysowany został przedmiot badań, problemy badawcze, cel, teza i hipotezy wraz z miernikami, metodologia, struktura pracy i jej podstawa źródłowa, a następnie sześć rozdziałów przygotowanych zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi (I. *Wprowadzenie teoretyczne*; II. *Przemiany ładu międzynarodowego – wzrost nowych mocarstw*; III. *Koncepcje współpracy RFN z mocarstwami wschodzącymi w latach 2004-2013 – nurt ekspercko-naukowy*; IV. *Glo-*

balne zaangażowanie RFN: założenia, koncepcje i dyskusje; V. Płaszczyzny rozwijania relacji RFN z mocarstwami wschodzącymi; VI. Współpraca RFN z mocarstwami wschodzącymi – studia przypadków) oraz *Zakończenie* zawierające wnioski z przeprowadzonej analizy.

Pierwszy rozdział przybliży zagadnienia teoretyczne, ukazuje korelacje między nowymi elementami badań nad polityką zagraniczną, globalizacją i pojawieniem się mocarstw wschodzących oraz wyjaśnia wybór realizmu neoklasycznego jako teoretycznego podejścia do analizy niemieckiej polityki wobec tych mocarstw. T. Morozowski zwrócił w nim uwagę na główne wyzwania stwarzane przez globalizację dla badań polityki zagranicznej, wśród których wyróżnił deterytorializację ww. polityki, proliferację i dywersyfikację podmiotów stosunków międzynarodowych oraz zmianę rozumienia pojęcia siły państwa. Autor podjął również próbę odpowiedzi na pytania, czy i jak można zaadoptować analizę polityki zagranicznej do warunków globalizacji.

Rozdział drugi dotyczy procesu wzrostu regionalnej i międzynarodowej roli oraz znaczenia mocarstw wschodzących. T. Morozowski najpierw przybliżył różne kategorie państw wschodzących, a następnie omawia wybrane wskaźniki gospodarcze i demograficzne powiązane ze zmianą ich pozycji oraz sposobem postrzegania przez państwa zachodnie. Analizując wzrost znaczenia regionalnego nowych mocarstw autor wskazuje na ich potencjał jako „partnerów współkształtujących architekturę bezpieczeństwa w istotnych z punktu widzenia państw zachodnich obszarach świata” (s. 115). W tym kontekście zwraca uwagę, m.in. na współpracę w zakresie prewencji lub zarządzania konfliktami oraz ograniczanie w danym regionie wpływów państw uważanych za adwersarzy lub rywali.

Kolejny rozdział pracy odnosi się do koncepcji współpracy RFN z mocarstwami wschodzącymi uformowanymi w latach 2004-2013. Przedstawiono w nim koncepcje krajów-kotwic, regionalnych mocarstw wiodących, nowych mocarstw wiodących oraz nowej władzy i nowej odpowiedzialności stworzone przez instytuty badawczo-naukowe i eksperckie, jak np. Niemiecki Instytut Studiów Globalnych i Obszarowych (*GIGA*), Niemiecki Instytut Polityki Rozwojowej (*DIE*), Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (*DGAP*) czy Niemiecki Fundusz Marshalla (*GMF*). Autor szczegółowo odnosi się do genezy ww. koncepcji oraz dyskusji związanych z przemianami porządku globalnego i zmianami wewnętrznymi uwarunkowanymi niemieckiej polityki zagranicznej.

Rozdział czwarty przybliży założenia i koncepcje rządu niemieckiego dotyczące globalnego zaangażowania RFN oraz toczące się wokół nich dyskusje. Autor zamieścił w nim pogłębioną analizę dokumentu rządowego z 2012 r. pt. „Kształtować globalizację – rozbudować partnerstwa – dzielić odpowiedzialność” oraz zawartą w dokumencie koncepcję mocarstw modelujących. Analiza koncepcji objęła takie elementy, jak: przesłanki i okoliczności jej powstania, katalog mocarstw modelujących, płaszczyzny realizacji, obszary i cele współpracy, koordynację i operacjonalizację koncepcji oraz cechy ją wyróżniające na tle wcześniejszych konceptów. Ostatnie fragmenty tej części książki poświęcone zostały rozważaniom o recepcji koncepcji mocarstw modelujących oraz założeniom globalnego zaangażowania Niemiec po 2013 r.

W rozdziale piątym T. Morozowski scharakteryzował dwie płaszczyzny praktycznego rozwijania relacji RFN z Arabią Saudyjską, Brazylią, Chinami, Indiami, Indonezją, Meksykiem, Nigerią, Republiką Południowej Afryki, Wietnamem i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi. Pierwsza z nich – gospodarcza – została powiązana z interesem gospodarczym

Niemiec, który, jak zauważa autor, stanowi podstawę całego procesu kształtowania się założeń globalnej strategii tego państwa. Druga – ładotwórcza – została uwarunkowana sposobem postrzegania globalizacji oraz założeniem ochrony, utrzymania oraz rozwinięcia porządku międzynarodowego, które stanowiły podstawę niemieckiej polityki zagranicznej.

Ostatni rozdział analizuje współpracę państwa niemieckiego z wybranymi mocarstwami wschodzącymi, które pogrupowane zostały na podstawie posiadanych przez nie cech wspólnych lub ich braku: 1. Chiny, 2. Brazylia, Indie i RPA, 3. Meksyk i Wietnam, 4. Indonezja i Nigeria oraz 5. Arabia Saudyjska i ZEA. Autor podjął w nim próbę pokazania, w jaki sposób niemieckie interesy gospodarcze oraz polityczne determinowały stosunki z ww. państwami wschodzącymi. W związku z powyższym skupił się na scharakteryzowaniu relacji RFN z nimi, uwzględniając rangę i stopień sformalizowania partnerstw, przedstawił opis i ocenę niemieckiej współpracy z państwami wschodzącymi na płaszczyźnie gospodarczej, opierając się na analizie relacji handlowych i inwestycyjnych oraz ocenił potencjał tych państw jako partnerów dla Niemiec, wskazując na możliwości współkształtowania ładu globalnego i współpracy przy zarządzaniu zagadnieniami globalnymi. Rozdział kończy porównanie państw wschodzących z punktu widzenia założeń strategicznych RFN oraz możliwości implementacji niemieckiej polityki zagranicznej.

Podsumowując, Tomasz Morozowski przedstawił ważkie w sensie poznawczym i praktycznym zagadnienie dotyczące polityki RFN wobec mocarstw wschodzących po 2004 r. Pomimo prezentowania niejednokrotnie wielu kwestii szczegółowych, sposób przedstawienia zagadnienia jest spójny. Zaprezentowana w monografii tematyka jest dla odbiorcy nie tylko interesująca, ale również pozwala na prześledzenie i zrozumienie rozwoju stosunków gospodarczych i politycznych Niemiec z mocarstwami wschodzącymi oraz rozwoju niemieckiej polityki zagranicznej w kontekście przemian w systemie globalnym.

Agnieszka Bielawska

Poznań

ORCID: 0000-0003-2670-9782

doi.org/10.60972/PZ.2023.1.2.269

RADA REDAKCYJNA

Członkowie krajowi: **Marek Cichocki** (profesor, Collegium Civitas; Instytut Stosunków Międzynarodowych i Zrównoważonego Rozwoju, Warszawa, Polska), **Hanka Dmochowska** (doktor, em., Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska), **Tomasz Grzegorz Grosse** (profesor, Uniwersytet Warszawski; Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych; Instytut Europeistyki, Warszawa, Polska), **Marceli Kosman** (profesor, em., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań, Polska), **Mariusz Menz** (doktor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Historii, Poznań, Polska), **Aleksander Posern-Zieliński** (profesor, em., Polska Akademia Nauk, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Antropologii i Etnologii, Poznań, Polska); **Hanna Suchocka** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Prawa i Administracji, Poznań, Polska); **Justyna Schulz** (doktor, Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska)

Członkowie zagraniczni: **Stefan Garsztecki** (profesor, Institut für Europäische Studien, Technische Universität Chemnitz, Niemcy), **Hans Henning Hahn** (profesor, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Niemcy), **Jonathan Huener** (profesor, University of Vermont, Burlington VT, USA), **Henryka Ilgiewicz** (dr hab., Lietuvos kultūros tyrimų institutas – Litewski Instytut Badań Kultury, Wilno, Litwa), **Dagmara Jajęśniak-Quast** (profesor, Centrum Interdyscyplinarnych Studiów o Polsce, Uniwersytet Europejski Viadrina, Frankfurt nad Odrą, Niemcy), **Kai Olaf Lang** (Dr. sc. pol., Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, Niemcy), **Stephan Lehnaedt** (profesor, Touro College, Berlin, Niemcy), **Jerzy Maćków** (profesor, Universität Regensburg, Institut für Politikwissenschaft, Niemcy), **Olga Morozowa** (profesor, Czarnomorski Uniwersytet Narodowy im. Petra Mohyły, Mikołajów, Ukraina), **Jaroslav Panek** (profesor, Akademie věd České republiky Historicky Ustav AV, Czech Academy of Sciences, Section of Historical Sciences, Czechy), **Katarzyna Stokłosa** (profesor, Centre for Border Region Studies, University of Southern Denmark, Sønderborg, Odense, Dania), **Klaus Ziemer** (profesor, em., Universität Trier, Niemcy, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Instytut Politologii, Polska), **Katarzyna Żukowska-Gagelmann** (profesor, Die Duale Hochschule Baden-Württemberg DHBW, Loerrach, Niemcy)

REDAKTORZY TEMATYCZNI

Przemysław Hauser (profesor, em. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska), **Tomasz Schramm** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska) – historia, **Jacek Kubera** (doktor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Socjologii, Poznań, Polska) – socjologia, **Jerzy Kałużny** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Filologii Germańskiej, Poznań, Polska) – nauki o kulturze, **Tomasz Rynarzewski** (profesor, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań, Polska), **Piotr Kalka** (profesor, em. Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego, Poznań, Polska) – ekonomia.

Redaktor statystyczny: **Piotr Jabkowski** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Socjologii, Poznań, Polska)

Redaktor językowy: **Anna Murawska** (język polski), **Maria Wagińska-Marzec** (język niemiecki), **Jonathan Chumas** (język angielski)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

Jan Barcz (profesor, Akademia Leona Koźmińskiego; Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej, Warszawa, Polska), **Bożena Górczyńska-Przybyłowicz** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Historii, Poznań, Poznań), **Bogdan Koszel** (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań, Polska), **Albert Kotowski** (profesor, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Wydział Historyczny, Polska), **Matthias Kneip** (doktor, Deutsches Polen-Institut, Darmstadt, Niemcy), **Peter Oliver Loew** (profesor, Deutsches Polen-Institut Darmstadt, Niemcy), **Magdalena Izabella Sacha** (doktor, Uniwersytet Gdański; Instytut Badań nad Kulturą, Polska), **Henadz Sahanowicz** (profesor, Studium Europy Wschodniej UW, Polska), **Renata Schaefer** (profesor, School of Business and Economics Sonoma State University, California, USA), **Janusz J. Węc** (profesor, Uniwersytet Jagielloński, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Kraków, Polska)

CONTENTS

In the shadow of war

Janusz Józef Węc, The European Union towards the refugee and humanitarian crisis in Ukraine 2022-2023. Dynamics – legal, institutional and aid instruments

Michał M. Kosman, Under the *Zeitenwende* banner. The Russian-Ukrainian conflict from the standpoint of Germany (2014-2022)

Krzysztof Garczewski, In the shadow of history – Poland, Germany and the Russian war against Ukraine

Michał Kuryłowicz, Evolution of the attitude of the political elites of the French Fifth Republic toward Russia in the context of the war in Ukraine

Lukasz Jureńczyk, The United States and Germany's policy towards the Russian aggression against Ukraine in 2022

Jadwiga Kiwerska, "Strategic partnership". An American attempt to get along with Russia in the 1990s

Rafał Wiśniewski, People's Republic of China's policy on the Russia-Ukraine war. Determinants and perspectives of further evolution

Przemysław Piotr Damski, The cases of Alaska and Svalbard as an example of the Russian Federation moving away from the concept of the "particularity of the Arctic" after February 24, 2022

Stanisław Kosmyńska, Jihadist terrorism in Italy – the scale of the problem and the state's response

*

Anna Zielińska-Chmielewska, Meat production and consumption in Poland as compared to the EU and the world between 2000-2022. Trends and changes

Małgorzata Czermińska, Significance of the rules of origin for beneficiaries of the EU's system of unilateral preferences (GSP) – directions of changes after 2010

INHALT

Im Schatten des Krieges

Janusz Józef Węc, Die Europäische Union angesichts der Flüchtlings- und humanitären Krise in der Ukraine in den Jahren 2022-2023. Dynamik – juristische, institutionelle Instrumente und Hilfsmaßnahmen

Michał M. Kosman, Im Zeichen der *Zeitenwende*. Der russisch-ukrainische Konflikt aus der Perspektive Deutschlands (2014-2022)

Krzysztof Garczewski, Im Schatten der Geschichte. Polen, Deutschland und der russische Krieg gegen die Ukraine

Michał Kuryłowicz, Die Entwicklung der Einstellung der politischen Eliten der Fünften Französischen Republik gegenüber Russland im Kontext des Ukraine-Kriegs.

Lukasz Jureńczyk, The United States and Germany's policy towards the Russian aggression against Ukraine in 2022

Jadwiga Kiwerska, „Die Strategische Partnerschaft“. Der Versuch Amerikas in den neunziger Jahren des 20. Jhs mit Russland zu verhandeln

Rafał Wiśniewski, Die Politik der Volksrepublik China angesichts des russisch-ukrainischen Krieges. Die Bedingungen und Perspektiven für die weitere Entwicklung

Przemysław Piotr Damski, Alaska und Svalbard als Beispiele einer Abkehr der Russischen Föderation vom Konzept der „Besonderheit der Arktis“ nach dem 24. Februar 2022

Stanisław Kosmyńska, Der dschihadistische Terrorismus in Italien – Das Ausmaß des Problems und die Reaktion des Staates

*

Anna Zielińska-Chmielewska, Produktion und Verbrauch von Fleisch in Polen im Vergleich zur EU und in der Welt in den Jahren 2000-2022. Tendenzen und Wandel

Małgorzata Czermińska, Die Bedeutung der Warenherkunftsregeln für die Nutznießer des einseitigen Präferenzsystems GSP der EU – Die Ausrichtung seiner Änderungen nach 2010

