

Bezpieczeństwo międzynarodowe

Aspekty polityczne i ekonomiczno-społeczne



redakcja naukowa

Małgorzata Czermińska, Klemens Budzowski

Bezpieczeństwo międzynarodowe

Aspekty polityczne i ekonomiczno-społeczne

redakcja naukowa
Małgorzata Czermińska, Klemens Budzowski

Kraków 2020

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzje:
prof. dr hab. Jerzy Schroeder
prof. dr hab. Andrzej L. Sowa
dr hab. Edward Molendowski, prof. UEK

Opieka wydawnicza: Halina Baszak Jaroń

Redakcja językowa: Kamil Jurewicz

Projekt okładki, skład, indeks nazwisk: Oleg Aleksejczuk

ISBN 978-83-66007-41-3

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2020

Spis treści

<i>Małgorzata Czerwińska</i>	
Wstęp	7
<i>Klemens Budzowski</i>	
Profesor Erhard Cziomer. In memoriam	13

Część pierwsza

Bezpieczeństwo międzynarodowe – aspekty polityczne

<i>Jacek M. Majchrowski</i>	
Za wolność i granice. Słowo o walkach o Wilno w latach 1918–1923	19
<i>Andrzej Mania</i>	
W poszukiwaniu przyczyn, nie symptomów – polityka zagraniczna Donald Trumpa w oczach elity władzy USA.....	37
<i>Piotr Mickiewicz</i>	
Militaryzacja Arktyki? Obszary i cele rosyjskiej polityki arktycznej po 2018 roku.....	65
<i>Łukasz Gacek</i>	
Chiny wobec międzynarodowego reżimu zmian klimatu	83
<i>Marcin Lason</i>	
Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej u progu trzeciej dekady XXI wieku.....	113
<i>Tomasz Młynarski</i>	
Rola energetyki jądrowej w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Francji	131
<i>Beata Molo</i>	
Zaangażowanie Niemiec na rzecz kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia na przykładzie problemu nuklearyzacji Iranu	145

Część druga

Bezpieczeństwo międzynarodowe – aspekty ekonomiczno-społeczne

Bogusława Bednarczyk

Human rights-based approach to international security 175

Joanna Garlińska-Bielawska

Odmienne funkcje regionalnych ugrupowań integracyjnych
w Afryce. Rola Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej
(ECOWAS) w zapewnieniu bezpieczeństwa w regionie 199

Małgorzata Czermińska

Contingent protection measures in European Union in view
of challenges associated with globalisation and safeguards
for the EU manufacturers 223

Irena Stawowy-Kawka

Bezpieczeństwo kulturowe małych grup etnicznych w Grecji
i Albanii na przykładzie Wołochów/Arumunów 249

Katarzyna Brataniec

Konflikty etniczne a bezpieczeństwo międzynarodowe na Kaukazie
i w Azji Centralnej na przykładzie Azerbejdżanu i Uzbekistanu 273

Elżbieta Majchrowska

Porozumienia handlowe Unii Europejskiej z państwami
Azji i Pacyfiku i ich znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego –
ze szczególnym uwzględnieniem umowy o wolnym handlu między
UE a Wietnamem 303

Anna Paterek

Austriacka i niemiecka pomoc rozwojowa wobec wyzwań kryzysu
migracyjnego – ujęcie porównawcze 331

Jowita Świerczyńska

The significance of customs cooperation in the area of fraud
prevention for the economic security of the European Union 361

Bibliografia 383

Indeks nazwisk 417

Wstęp

Bezpieczeństwo najogólniej można zdefiniować jako pewność, brak zagrożenia i zdolność ochrony przed niebezpieczeństwami – i jako takie jest warunkiem niezbędnym dla funkcjonowania ludzi, społeczeństw i państw. Należy przy tym pamiętać, że bezpieczeństwo nie jest stanem, lecz procesem, którego zmienność i dynamika wynikają ze zmieniającego się charakteru ludzkiej aktywności, otoczenia i zmieniających się zagrożeń. Współcześnie analiza koncepcji bezpieczeństwa stała się ważna jak nigdy wcześniej. W świecie, w którym konflikt militarny między głównymi państwami jest mało prawdopodobny, siła gospodarcza staje się coraz ważniejsza w określaniu prymatu lub podporządkowania państw. W przeszłości duże znaczenie miały zagrożenia o charakterze militarnym – obecnie i w przyszłości dużą rolę odgrywać będą zagrożenia innej natury – gospodarcze, ekologiczne, społeczne, przestępczość zorganizowana, cyberprzestępczość.

Bezpieczeństwo jest i pozostanie ważnym obszarem badań w stosunkach międzynarodowych. Niniejsza monografia jest poświęcona wybranym zagadnieniom związanym z bezpieczeństwem międzynarodowym, w szczególności jego aspektom politycznym i ekonomiczno-społecznym.

Część pierwszą rozpoczyna rozdział Jacka Majchrowskiego poświęcony walkom na Wileńszczyźnie. Wydarzenia polityczne i militarne końca I wojny światowej otworzyły przed polskimi środowiskami niepodległościowymi realne możliwości odrodzenia państwa. Podobne koncepcje pojawiły się również w środowiskach niepodległościowych litewskich, czeskich czy ukraińskich, a narody te rościły sobie prawa do części tych samych terenów, co Polacy. Musiało to doprowadzić do konfliktów – najpierw rozgrywanych na niwie politycznej i dyplomatycznej, a następnie przekształcających się w konflikty zbrojne. Jednym z wielu tego typu spornych terytoriów była Ziemia Wileńska.

Jej skomplikowane dzieje powodowały, że rościli sobie do niej prawa zarówno Polacy, jak i Litwini.

W drugim rozdziale Andrzej Mania przeprowadza analizę debaty prowadzonej o polityce zagranicznej prezydenta Donalda Trumpa na łamach „Foreign Affairs”. Czasopismo to, według Autora, jest reprezentatywne dla amerykańskiej elity władzy, gdyż publikuje je Rada Spraw Zagranicznych, skupiająca rządowych i pozarządowych ekspertów w zakresie polityki zagranicznej.

Piotr Mickiewicz przedstawia obszary i cele rosyjskiej polityki arktycznej po 2018 r. Według Autora uwarunkowania polityczne i gospodarcze jednoznacznie wskazują, że Rosja nadal prowadzić będzie w Arktyce politykę dualną. Jej główny wysiłek skoncentrowany będzie na nieeskalowaniu sporów pomiędzy poszczególnymi państwami arktycznymi oraz ograniczaniu wpływów pozaarktycznych graczy międzynarodowych nieposiadających statusu państwa arktycznego. Kwestia militaryzacji regionu zostanie ograniczona do prezentowania przez Rosję zdolności kontroli Arktyki i rozbudowy potencjału obronnego.

Łukasz Gacek podejmuje kwestię strategicznych priorytetów Chin w międzynarodowych negocjacjach dotyczących zmian klimatu. Na przestrzeni dwóch ostatnich dekad stanowisko Chin w tej sprawie znacznie ewoluowało. W czasie Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w 2015 r. Chiny zapisały się jako aktywny uczestnik negocjacji – kontrastowało to z sytuacją z 2009 r., kiedy w dużej mierze za ich właśnie sprawą nie doszło do podpisania wiążących ustaleń w Kopenhadze. Autor stara się odpowiedzieć na pytanie, czy Chiny są już gotowe do przejścia roli światowego przywódcy, szczególnie w obszarze międzynarodowych negocjacji klimatycznych.

W kolejnym rozdziale Marcin Lason charakteryzuje najważniejsze założenia oraz dokonuje oceny podejścia władz Federacji Rosyjskiej do polityki obronnej u progu trzeciej dekady XXI w. Autor wykazuje, że w polityce tej nie zachodzą większe zmiany. W kolejnych oficjalnych dokumentach dokonywana jest tylko korekta założeń, za czym idzie wprowadzanie nowych instrumentów polityki, np. używania prywatnych przedsiębiorstw wojskowych do realizacji interesów narodowych. Autor pokusił się także o prognozę dotyczącą założeń przyszłej doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej.

Rozdział autorstwa Tomasza Młynarskiego został poświęcony roli energetyki jądrowej w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz perspektywom jej rozwoju w kontekście wyzwań polityki klimatycznej.

Francuski model transformacji energetycznej oparty został na utrzymaniu energetyki jądrowej przy równoczesnym stopniowym, ale systematycznym wzroście udziału odnawialnych źródeł energii oraz rozwoju technologii magazynowania energii elektrycznej z nich pochodzącej.

Beata Molo przedstawiła zaangażowanie Niemiec na rzecz kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia na przykładzie problemu nuklearyzacji Iranu. Szczegółowe rozważania Autorki dotyczą uwarunkowań i istoty zaangażowania Niemiec w proces negocjowania porozumienia nuklearnego z Iranem.

Część drugą rozpoczyna rozdział autorstwa Bogusławy Bednarczyk, ukażący wielowymiarowość globalnego bezpieczeństwa i jego powiązanie z dobrymi rządami opartymi na prawach człowieka jako istotną część kształtowania polityki państw wobec obecnych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. W obliczu trwającej pandemii koronawirusa (COVID-19), rządy i władze publiczne zmuszone są do dokonywania bardzo trudnych wyborów w ekstremalnych okolicznościach. Pandemia przywróciła też zainteresowanie kwestią praw człowieka. Autorka przedstawia oparte na prawach człowieka podejście do bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w czasie kryzysu. Zauważa, że dziś wiele dyskusji dotyczących praw człowieka może być mylących – przedstawia się je jako potencjalną przeszkodę, np. w walce z terroryzmem, a nie jako warunek konieczny prawdziwego bezpieczeństwa. Zamiast alternatywy „bezpieczeństwo albo prawa człowieka” autorka proponuje podejście „bezpieczeństwo i prawa człowieka” – uznając je za nierozzerwalne i wzajemnie wzmocniające się wartości – i akcentuje, że to właśnie naruszanie praw człowieka, a nie ich przestrzeganie, stanowi prawdziwe zagrożenie dla bezpieczeństwa.

Joanna Garlińska-Bielawska prezentuje wyniki analizy działalności Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) w zakresie stricte ekonomicznym oraz pozaekonomicznym – dotyczącym zapewnienia stabilizacji i jedności w regionie w latach 1975–2020. Autorka zwraca uwagę, że większość afrykańskich ugrupowań integracyjnych została włączona do kontynentalnego systemu bezpieczeństwa, gdzie potencjał i zebrane doświadczenie ECOWAS odgrywają ważną rolę. Oznacza to zaakcentowanie argumentu bezpieczeństwa w działalności ECOWAS. Specyfika regionu – zatargi i konflikty zbrojne trwające na terytorium zrzeszonych państw – sprawia, że utrudniona jest realizacja celów ekonomicznych ugrupowania.

W kolejnym rozdziale Małgorzata Czermińska charakteryzuje środki protekcji uwarunkowanej w Unii Europejskiej w świetle wyzwań związanych z globalizacją i ochroną producentów unijnych. Mowa o trzech zasadniczych grupach instrumentów: antydumpingowych (*antydumping*, AD), antysubwencyjnych (*countervailing*, AS) oraz o środkach ochrony przed nadmiernym importem (*safeguard*, SG). Szczególną uwagę Autorka zwraca na instrumenty antydumpingowe – ponieważ są one stosowane w UE najczęściej – oraz na wprowadzone w ostatnich latach zmiany w przepisach unijnych dotyczące stosowania środków protekcji uwarunkowanej i ich znaczenie dla ochrony producentów unijnych.

Irena Stawowy-Kawka zajęła się kwestią bezpieczeństwa kulturowego małych grup etnicznych w Grecji i Albanii na przykładzie Wołochów, zwanych także Arumunami. Bezpieczeństwo kulturowe odnosi się do zagrożeń tożsamości kulturowej Wołochów, której elementami są: język, kultura, tradycje i zwyczaje. Ich bezpieczeństwo określa polityka państw, w których żyją, w tym przypadku Albanii i Grecji, w kontekście realizacji ich praw kulturowych, w tym niezbywalnego prawa do wolności i równego traktowania oraz stworzenia ram prawno-instytucjonalnych zmierzających do zachowania ich bezpieczeństwa kulturowego.

Katarzyna Brataniec ukazuje konflikty etniczne na Kaukazie i w Azji Centralnej na przykładzie Azerbejdżanu i Uzbekistanu w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego. Autorka skupia się na skomplikowanej sytuacji etnicznej obu regionów i wyjaśnia różnice w roli religii w omawianych państwach. Na Zakaukaziu w głównym konflikcie między Azerbejdżanem i Armenią podziały etniczne są tożsame z religijnymi, natomiast w Azji Centralnej napięcia uzbecko-kirgiskie są ściśle etniczne.

Elżbieta Majchrowska na przykładzie umowy o wolnym handlu z Wietnamem charakteryzuje porozumienia handlowe Unii Europejskiej z państwami Azji i Pacyfiku w kontekście ich znaczenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Ze względu na kryzys systemu wielostronnego na forum Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO) oraz dynamicznie zmieniające się środowisko międzynarodowe nasiliły się procesy integracyjne w gospodarce światowej, głównie w postaci regionalnych porozumień handlowych (*Regional Trade Agreements*, RTAs). Prowadzona przez UE polityka dywersyfikacji oraz intensyfikacji kontaktów handlowych wpisuje się w ten trend. Zauważalne jest w tym kontekście koncentrowanie uwagi

na regionie Azji i Pacyfiku ze względu na tkwiący w nim ogromny potencjał gospodarczy.

Anna Paterek dokonuje analizy porównawczej oficjalnej pomocy rozwojowej i dyskursu wokół uchodźstwa i migracji w austriackiej i niemieckiej współpracy rozwojowej w obliczu kryzysu migracyjnego. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy masowy napływ migrantów i uchodźców do Europy doprowadził do zmiany celów współpracy rozwojowej i wyeksponowania własnych interesów w przypadku obu badanych państw. Analiza podporządkowana została m.in. teorii utylitarnego liberalizmu, która łączy liberalną teorię polityki zagranicznej i teorię utylitaryzmu.

W ostatnim rozdziale Jowita Świerczyńska przedstawia znaczenie współpracy celnej w zakresie walki z nadużyciami finansowymi dla bezpieczeństwa gospodarczego Unii Europejskiej. Autorka wyszła z założenia, że administracje celne państw członkowskich, jako służby posiadające pełne kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli towarów przewożonych przez granice celne, odgrywają kluczową rolę w ochronie interesów finansowych i zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej.

Przedstawiona wyżej tematyka poszczególnych rozdziałów odzwierciedla złożoność i wielowymiarowość zagadnień z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego. Opracowania te są wynikiem zainteresowań badawczych Autorów poszczególnych części, stanowią bogate źródło wiedzy oraz mogą stanowić inspirację do dalszych studiów i badań naukowych.

Niniejsza monografia ma wyjątkowy charakter. Została bowiem poświęcona pamięci Profesora Erharda Cziomera, wybitnego naukowca, niemcoznawcy i wychowawcy wielu młodych naukowców i studentów.

Małgorzata Czermińska

Profesor Erhard Cziomer.

In memoriam

Profesora Erharda Cziomera miałem przyjemność poznać kilkadziesiąt lat temu jako student w murach naszej wspólnej wówczas Alma Mater – Wyższej Szkole Ekonomicznej (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); pod jego kierunkiem pisałem pierwszy referat naukowy.

Erhard Cziomer ukończył studia historyczne na Uniwersytecie Jagiellońskim, broniąc w 1963 r. pracę magisterską „Rokowania pokojowe w Brześciu Litewskim a sprawa Polski 1917–1918”, napisaną na seminarium u profesora Antoniego Podrazy. Pracę doktorską „Niemieckie partie polityczne a stosunki niemiecko-radzieckie w latach 1918–1922”, napisaną pod kierunkiem profesora Władysława A. Serczyka, obronił w 1972 r. Podstawą Jego kolokwium habilitacyjnego była rozprawa *Polityka rządu RFN wobec ZSRR w latach 1955–1972*, wydana w 1977 r. w minimalnym nakładzie powielaczowym. Tytuł doktora nauk humanistycznych w zakresie najnowszej historii państw europejskich uzyskał w 1977 r., natomiast tytuł profesora zwyczajnego otrzymał w 1994 r.

Kariera akademicka Profesora Erharda Cziomera związana była z trzema krakowskimi uczelniami. Rozpoczął ją w Wyższej Szkole Ekonomicznej (1969–1982), by w 1982 r. przejść na Uniwersytet Jagielloński, gdzie został powołany na stanowisko kierownika Zakładu Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Nauk Politycznych, działającym w ramach Wydziału Prawa i Administracji. W Uniwersytecie Jagiellońskim pracował w latach 1982–2005. W życiu akademickim KA AFM uczestniczył od początku jej funkcjonowania w 2000 r. (prowadził zajęcia na specjalnościach handel zagraniczny i integracja europejska); a w 2005 r. został etatowym pracownikiem KA AFM i kierownikiem Katedry Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Stosunków Międzynarodowych (do 2019 r.).

Profesor był promotorem kilkudziesięciu prac doktorskich i kilkuset prac magisterskich, recenzentem dorobku naukowego wielu wybitnych postaci polskiej i europejskiej nauki. Wypromował 14 doktorów w UJ i pięciu w KA AFM – dziewięć z tych doktoratów poświęconych było różnym aspektom badań nad Niemcami. Był recenzentem ponad 50 przewodów doktorskich, habilitacyjnych oraz awansów profesorskich w UJ i innych ośrodkach krajowych oraz dwukrotnie w Niemczech.

Rozległa i wieloaspektowa działalność naukowo-badawcza Erharda Cziomera koncentrowała się na szeroko pojmowanej problematyce międzynarodowej o profilu niemcoznawczym i europejskim, przede wszystkim w aspekcie historycznym i współczesnym. Lista publikacji krajowych i zagranicznych Profesora obejmuje łącznie ponad 400 pozycji. Na ten dorobek składają się m.in. obszerne monografie, studia i raporty, redakcja prac zbiorowych, prace popularnonaukowe, podręczniki i skrypty akademickie. Profesor Cziomer był redaktorem naukowym i współautorem wielu tomów „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” poświęconych tematyce niemcoznawczej i europejskiej, organizatorem konferencji naukowych, kierownikiem wielu projektów naukowo-badawczych realizowanych w Polsce i Republice Federalnej Niemiec oraz profesorem wizytującym w Bonn i Jenie, członkiem licznych organizacji, towarzystw, rad redakcji wydawnictw i czasopism naukowych, w tym Komitetu Nauk Politycznych PAN i Komisji Środkowoeuropejskiej PAU.

Za działalność naukowo-badawczą i dydaktyczną był wielokrotnie nagradzany, m.in. nagrodą Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Profesor dr hab. Erhard Cziomer został odznaczony: Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski, Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski.

Na podstawie 40-letniej znajomości i wielu lat współpracy mam prawo stwierdzić, że Profesor Erhard Cziomer był naukowcem dużego formatu. Kochał bliskich, Rodzinę, o której zawsze wypowiadał się z wielką estymą, a przede wszystkim był znakomitym wychowawcą wielu pokoleń kadr naukowych z zakresu szeroko rozumianych stosunków międzynarodowych. Umiał rozmawiać z młodymi ludźmi, był dla młodego pokolenia dobrym wzorem zaangażowania w pracę naukową, nauczycielem lubianym, dostępnym i życzliwym. Dla współpracowników był szefem wymagającym, stawiającym trudne zadania.

Kilka tygodni przed śmiercią rozmawiałem z Profesorem o jego pracy naukowej i dydaktycznej, o planach na przyszłość. Niestety okrutna choroba uniemożliwiła ich realizację.

Społeczność akademicka Krakowskiej Akademii straciła wybitnego naukowca, Profesora obdarzonego wielką pasją badawczą, zaangażowanego w działalność naukowo-dydaktyczną uczelni. W ciągu tych 40 lat znajomości z Profesorem Cziomerem zawsze spotykałem się z Jego strony z ogromną życzliwością, chęcią pomocy i współpracy. Erhard Cziomer całe życie był wielkim optymistą, z uśmiechem na twarzy pokonywał trudności i rozwiązywał problemy dnia codziennego. W kontaktach międzyludzkich okazywał szczerze zainteresowanie drugim człowiekiem, emanował spokojem, życzliwością, ciepłem osobistym. To wyjątkowy dar i cecha charakteru. Takim – otwartym na drugiego człowieka – pozostanie w naszej pamięci.

Panie Profesorze, studenci, doktoranci i współpracownicy zawsze będą wspominać Pana jako swojego nieocenionego nauczyciela. Będzie nam brakowało Pana pomysłów, radości życia, pasji i optymizmu.

Klemens Budzowski

Część pierwsza

Bezpieczeństwo międzynarodowe –
aspekty polityczne

Jacek M. Majchrowski

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

<https://orcid.org/0000-0002-2097-2937>

Za wolność i granice. Słowo o walkach o Wilno w latach 1918–1923

Abstrakt

Niniejszy szkic ma spełniać dwojaką funkcję. Po pierwsze, przedstawić historię tzw. buntu Żeligowskiego; po drugie, zaprezentować odznaki związane z tym wydarzeniem. Otóż w 1918 r., kiedy to jedno po drugim upadały mocarstwa zaborcze, a równocześnie na ich gruzach poczęły powstawać lub też chciały powstać państwa, których dotąd przez wiele lat nie było, okazało się, że zainteresowane są one tymi samymi terytoriami. Rozstrzygnięcie konfliktu, czy Ziemia Wileńska wraz z Wilnem ma należeć do odradzającej się Polski, czy też Litwy, nie było możliwe ani na drodze dyplomatycznej (ze względu na sytuację międzynarodową), ani oficjalnie, w drodze konfliktu zbrojnego – z tego samego powodu. Powstała więc koncepcja buntu żołnierskiego w uzgodnieniu – nieoficjalnym – z polskimi władzami. Niniejszy szkic przedstawia właśnie historię tego buntu, utworzenia *quasi*-państwa w postaci Litwy Środkowej oraz procesu wniesienia go w strukturę państwa polskiego. Na tle tego konfliktu pokazane są odznaki i odznaczenia polskie powstałe w związku z przedstawionymi walkami.

Słowa kluczowe: konflikt polsko-litewski, walki o Wilno 1918–1923, bunt Żeligowskiego, odznaczenia i odznaki okolicznościowe

Wprowadzenie

Wydarzenia polityczne i militarne końca I wojny światowej pieczętowały upadek mocarstw zaborczych, otwierając przed polskimi środowiskami niepodległościowymi realne możliwości powstania niepodległego państwa. Idea ta zrodziła się jednak nie tylko wśród polskich patriotów. Podobne koncepcje pojawiły się również w środowiskach niepodległościowych litewskich, czeskich czy ukraińskich. Problem, jaki się wówczas zrodził, polegał na tym, że narody te rościły sobie prawa do części tych samych terenów, co Polacy. Musiało to doprowadzić do konfliktów, najpierw rozgrywanych na niwie politycznej czy dyplomatycznej, a następnie przekształcających się – co było niestety nieuchronne – w konflikty zbrojne. Były to walki nie tylko o kształt i granice powstających państw, ale też o zabezpieczenie ich przyszłego, niepodległego bytu.

Geneza sporów o Ziemię Wileńską

Jednym z wielu tego typu spornych terytoriów była Ziemia Wileńska. Jej skomplikowane dzieje powodowały, że rościli sobie do niej prawa zarówno Polacy, jak i Litwini. Obie strony uważały, że ziemia ta winna być immanentną częścią ich rodzącego się państwa. Punktem zapalnym było zaś ewidentnie samo Wilno, które zdaniem Litwinów miało być bezdyskusyjnie stolicą państwa litewskiego, tak jak przez bez mała 500 lat było stolicą Wielkiego Księstwa Litewskiego. Wedle Polaków zaś było miastem w pełni polskim, związanym z Polską zarówno historycznie, jak i kulturowo. Państwa, których przez wiele lat nie było na mapie świata, uważały, że ten jego fragment należeć winien do nich. Na to wszystko nałożyły się jeszcze resentymenty Naczelnika Państwa – Józef Piłsudski uważał bowiem, że państwo litewskie powinno było ograniczyć się do terytorium, które nazywał Litwą etnograficzną, i dodawał przy tym, że „w stosunku do niej Polacy nie żywią żadnych uczuć zaborczych”¹. Problem polegał

¹ W literaturze przedmiotu podkreśla się często, że w połowie XIX w. Wilno, jak i cała Wileńszczyzna były już nie tylko terenem oddziaływania kultury polskiej, ale samodzielnym i prężnym jej ośrodkiem. Zob. Wystąpienie Tymczasowego Naczelnika Państwa do Litwinów zamieszkałych w Polsce, „Robotnik” 19 XII 1918, nr 359; W. Jędrzejewicz, *Kronika życia Józefa Piłsudskiego 1867–1935*, t. I: 1867–1920, Londyn 1977, s. 407.

jednak na tym, że każda ze stron inaczej rozumiała kwestie etniczne i powołując się na nie, co innego miała na myśli. Bardzo wyraźnym tego przykładem jest stwierdzenie strony litewskiej, że etnicznie litewskimi ziemiami są także te, na których ludność jest „przypuszczalnie litewska”. Istotą tego myślenia i tej dość karkołomnej konstrukcji było przeświadczenie, że do grona Litwinów należy zaliczyć także osoby spolonizowane od kilku pokoleń – nie zdają sobie one bowiem sprawy z faktu bycia Litwinami. Dotyczyło to zwłaszcza Wilna, wschodniej Wileńszczyzny, Ziemi Grodzieńskiej, a także obwodu Suwałk². Na problem, który nazywamy ogólnie etnicznym, nakładają się dodatkowo kwestie kulturowe, językowe, wyznaniowe, ale także własnościowe i społeczne³. Otóż 1/3 własności ziemskiej na terenie ziem litewskich należała do Polaków. Jeśli chodzi o strukturę społeczną, właścicielami byli „polskie pany”, a chłopami – Litwini. Generalnie Litwini byli właścicielami mniej niż połowy terytorium Litwy. Jeżeli przeanalizujemy z kolei skład ludnościowy Wilna, które było punktem kluczowym w sprawie, jednoznacznie stwierdzimy, że było to miasto bardziej polskie niż litewskie. Odsetek Polaków wynosił bowiem ponad 50% ogółu mieszkańców, Litwini zaś – wedle spisu ludności z końca XIX w., ale i danych późniejszych – stanowi jedynie nieco ponad 2%. Podobna sytuacja miała także miejsce w wielu innych miastach. Na wsiach – tak jak wspominaliśmy – było odwrotnie⁴.

Gdy zatem, analizując sytuację demograficzną, zestawimy z jednej strony litewskie żądania niepodległej Litwy ze stolicą w Wilnie, a z drugiej – polskie deklaracje sugerujące albo inkorporację terenów litewskich, albo rozwiązania federacyjne (w różnych zresztą formach), to przekonamy się, że wytyczenie granic obu państw w zgodzie było w zasadzie niemożliwe. Mimo tej świadomości podejmowano – skazane z góry na niepowodzenie – próby rozwiązania

² W. Wielhorski, *Polska a Litwa. Stosunki wzajemne w biegu dziejów*, Londyn 1947; Z. Krajewski, *Geneza i dzieje wewnętrzne Litwy Środkowej (1920–1922)*, Lublin 1996, s. 11–13. Krajewski zwraca uwagę, że litewski ruch narodowy od zarania był wrogo ustosunkowany do polskości i wspólnej polsko-litewskiej przeszłości.

³ Problemy te dokładnie przedstawia w powoływanej pracy W. Wielhorski.

⁴ P. Łossowski, *Po tej i tamtej stronie Niemna. Stosunki polsko-litewskie 1883–1939*, Warszawa 1985, s. 90. Tam też dokładniejszy opis stosunków ludnościowych. Zob. też A. Srebrakowski, *Sejm Wileński 1922 roku. Idea i jej realizacja*, Wrocław 1995, s. 23–26. Warto pamiętać, że ówczesne statystyki narodowościowe są bardzo wątpliwe, a ludność białoruską, której liczebność na terenie Wileńszczyzny był podobna do litewskiej, ze względu na słabo rozwiniętą świadomość narodową łatwo było zaliczyć do narodowości polskiej, zwłaszcza w przypadku chłopów katolików.

konfliktu na drodze politycznej. Przejawem tego była nota polska z 12 lutego 1919 r., stwierdzająca, że granice między oboma państwami winny być ustalone zgodnie z wolą wyrażoną przez ludność obszarów wschodnich. W praktyce oznaczało to brak akceptacji dla uznania państwa litewskiego w granicach, jakie chciałby nadać mu rząd Litwy. Na ten konflikt nałożyły się jeszcze kwestie związane z najazdem wojsk rosyjskich. Otóż rząd polski, realizując swoją koncepcję, postanowił bronić nielitewskich obszarów byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego przed najazdem wojsk Armii Czerwonej. Przystąpiono więc do formowania polskich oddziałów niepodlegających wojskowym władzom litewskim. Konflikt więc zaostrzył się, mimo – a może właśnie dlatego – że zadaniem tych oddziałów miała być obrona Wilna. Nie był to zresztą konflikt nowy. Narastał od 1917 r., tzn. od momentu, gdy tworzone podmioty państwowe na czele z Państwową Radą Litewską, tzw. Tarybą, podporządkowały się władzom niemieckim⁵. Działające na Litwie Zjednoczone Stronnictwa Polskie odmówiły również Tarybie prawa do przemawiania w imieniu Litwy. Spór narastał po powołaniu w obu państwach rządów, co nastąpiło prawie jednocześnie – rząd litewski, kierowany przez Augustinasa Voldemarasa, utworzony został bowiem 11 listopada 1918 r.

Do zaostrzenia się konfliktu przyczyniła się także ówczesna sytuacja międzynarodowa. Rosyjska rewolucja, podczas której wybrzmiewały także pretensje do ziem litewskich, powodowała przyłączenie się do konfliktu nie tylko Niemiec, ale i Anglii i Francji. Według koncepcji Piłsudskiego należało obsadzić Wilno polską załogą po ewakuacji wojsk niemieckich, a przed wkroczeniem wojsk rosyjskich. Problem polegał na tym, że Polska oddzielona była od Litwy kordonem wojsk niemieckich. Litwini zgodzili się na proponowane przez Piłsudskiego rozwiązanie, postawili jednak warunek uznania przez Polskę niepodległości Litwy ze stolicą w Wilnie. Jak już wspominaliśmy, warunek ten był nie do przyjęcia przez stronę polską. Problem Wilna stawał się coraz bardziej palący w obliczu działań wojennych i przechodzenia miasta z rąk do rąk⁶.

⁵ Ogłoszono wówczas królem litewskim księcia Wilhelma Karla von Urach, który miał przybrać imię Mendoga II.

⁶ N. Davies (*Orzeł Biały, Czerwona Gwiazda. Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920*, Kraków 1997, s. 45) wylicza, że w tym okresie Wilno przechodziło z rąk do rąk osiem razy, przy czym były to ręce nie tylko polskie i litewskie, ale także niemieckie i rosyjskie w obu kolorach.

Eskalacja konfliktu polsko-litewskiego

4 kwietnia 1919 r. Sejm Ustawodawczy podjął uchwałę wzywającą rząd i Naczelne Dowództwo do poczynienia wysiłków, „aby wyteżyło wszystkie siły celem jak najspieszniejszego wyzwolenia spod najazdu bolszewickiego oraz trwałego zjednoczenia z Rzeczpospolitą Polską północno-wschodnich dzielnic Polski z ich stolicą – Wilnem”⁷. Oznaczało to kolejne zaostrzenie wzajemnych relacji polsko-litewskich i dawało podstawę do podejmowanie bardziej zdecydowanych działań. Tak też się stało – od 19 kwietnia ponownie toczyły się bezpardonowe walki o Wilno, a dla złagodzenia wydzwisku tych decyzji 22 kwietnia Piłsudski wydał odezwę „Do mieszkańców byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego”, w której stwierdza, że losy Ziemi Wileńskiej oddane zostaną w ręce ludności i zapewnia, że będzie się ona mogła w sprawie swego losu wypowiedzieć⁸.

Po zaciętych walkach w Wielką Sobotę (19 kwietnia) do zdobytego z rąk bolszewickich Wilna jako pierwsi weszli ułani Władysława Beliny-Prażmowskiego⁹. W dwa dni później, 21 kwietnia, do Wilna wjechał Piłsudski. Legionowa legenda, podkreślając rolę Beliny i jego oddziału, nawiązuje do wielkanocno-ułańskich symboli związanych z tym miastem. Po pierwsze właśnie w Wielkanoc 1661 r. Michał Kazimierz Pac odebrał Rosji Wilno, po drugie uczynił to także 133 lata później, wzniesając powstanie w roku 1794, gen. Jakub Jasiński. Drugim nośnikiem legendy byli ułani z 6. pułku księcia Dominika Radziwiłła, którzy podczas marszu Napoleona na Moskwę w 1812 r. pierwsi weszli do miasta¹⁰. W czasach, o których piszemy, Wilno pozostawało w polskich rękach nieco ponad rok – do sierpnia 1920 r., kiedy to pod naporem wojsk rosyjskich przeszło w ręce czerwonoarmistów¹¹.

⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 4 IV 1919 r.

⁸ W. Jędrzejewicz, *op. cit.*, s. 438.

⁹ Wedle innych źródeł jako pierwszy wszedł oddział Mariana Zyndrama-Kościalkowskiego.

¹⁰ W. Wysocki, W. Cygan, J.J. Kasprzyk, *Legiony Polskie 1914–1918*, Kraków 2014, s. 664.

¹¹ L. Żeligowski pisze w swych pamiętnikach (*Wojna w roku 1920. Wspomnienia i rozważania*, Warszawa 1990, s. 4), że w lipcu 1920 r. „popelniono największy błąd wojny 1920, gdyż zrezygnowano z obrony Wilna”. 12 lipca władze litewskie podpisały w Moskwie traktat, w którym Rosja przekazała Litwie będące od roku w polskich rękach Wilno i uznała jej niepodległość. W dwa dni później wojska polskie zostały zmuszone do opuszczenia Wilna, zajętego następnie przez wojska litewskie i częściowo sowieckie.

Konflikt polsko-litewski trwał nadal. Rozmowy dotyczące ustalenia granic Litwy nie przynosiły rezultatu – kością niezgody było tak jak dotąd Wilno. Po stronie polskiej utworzony zostaje Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich na czele z Jerzym Osmołowskim, a POW rozpoczyna bardziej aktywną działalność. W obliczu tymczasowości sytuacji Polacy pragnęliby rządu litewskiego przyjaznego współpracy z Polską – ten bowiem powołany w wyniku wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w kwietniu 1920 r. uznany zostaje przez stronę polską jedynie *de facto*. Konflikt zaognił się, gdy w końcu września 1920 r. wojska polskie po zwycięskiej bitwie pod Lidą weszły na obszar południowej Wileńszczyzny, usuwając cofające się wojska czerwonej Rosji. W sytuacji, w jakiej znalazła się wówczas Polska (tak na niwie wojskowej, jak i międzynarodowej), premier Władysław Grabski nieco wcześniej został właściwie zmuszony – w zamian za obiecaną pomoc w walkach przeciw Rosji – do podpisania 10 lipca w Spa protokołu, w którym Polska faktycznie zrzekała się Wilna¹². Kwestię ustalenia granic obu państw odsunięto w czasie, zapowiadając, że nastąpi to podczas planowanej wówczas konferencji w Londynie. Będzie to – w kontekście dalszych polskich działań – przez cały okres konfliktu wskazywane jako przykład niedotrzymywania przez stronę polską jakichkolwiek umów.

Brak możliwości politycznego rozwiązania konfliktu zgodnie z polskimi koncepcjami rodził z kolei konieczność szukania innych rozwiązań¹³. Na tym tle rodzi się koncepcja buntu, czy też chyba bardziej *quasi*-buntu. Otóż już po zakończeniu działań bojowych w wojnie z Rosją Radziecką na przełomie września i października Piłsudski na tajnej konferencji nakazuje gen. Lucjanowi Żeligowskiemu zająć Wilno. Koncepcja fikcyjnego buntu, jak podkreśla Władysław Pobóg-Malinowski, była przede wszystkim protestem przeciw arbitralnym i – trzeba to bardzo wyraźnie podkreślić – krzywdzącym czy wręcz niebezpiecznym dla Polski zamiarom wielkich mocarstw, przyznających Wilno Litwie tylko dlatego, że uważały jej niepodległość za formę przejściową. Wedle tych przewidywań Litwa miała stać się krajem autonomicznym w ramach Rosji niekomunistycznej¹⁴.

¹² Traktat w Spa ustanowił jednoznacznie, „[...] że Wilno ma być niezwłocznie oddane Litwinom”, za: *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1923*, red. H. Janowska, T. Jędruszczak, Warszawa 1984, s. 561.

¹³ O wzajemnych relacjach obu państw zob. L. Mitkiewicz, *Litwa i Polska. Stosunki wzajemne do roku 1939*, Toruń 2018.

¹⁴ W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski*, t. II: 1914–1939, Londyn 1983, s. 571.

Akcja Żeligowskiego, zaplanowana z pełną świadomością bezprawności tego typu działań, miała być wykonana przez oficerów pochodzących – tak jak i sam Żeligowski – z ziem litewskich i Żmudzi oraz w miarę możliwości żołnierzy pochodzących z tych ziem, co jednak nie do końca okazało się możliwe¹⁵. Koncepcja buntu niosła jednak za sobą niebezpieczeństwo swego rodzaju złamania kręgosłupa u żołnierzy. Brak możliwości wprowadzenia wszystkich w tę koncepcję spowodował, że część oficerów odmówiła udziału w akcji wyraźnie przeprowadzanej przeciw rządowi polskiemu. Tym bardziej że rząd oficjalnie potwierdził buntownicze działania Żeligowskiego, choć dodał, że „cały naród polski traktuje ten zamach jako w pełni uzasadniony”. Minister spraw zagranicznych Eustachy Sapieha wyraźnie podkreślił, że zamach nastąpił wbrew woli rządu i wyraził z tego powodu oburzenie. Łagodniej potraktował te działania Wincenty Witos, który stwierdził w sejmie, że wprawdzie Żeligowski złamał zasadę posłuszeństwa, jednak „rząd rozumie rozgoryczenie oficerów i żołnierzy, którym zabroniono dostępu do Wilna rodzinnego”¹⁶.

Żeligowski w konsekwencji staje na czele wojska liczącego około 14 000 żołnierzy i 1500 ochotników dowodzonych przez Mariana Zyndrama-Kościałkowskiego. Był to oddział, który tworzony był u zarania niepodległości przez Komitet Obrony Kresów Wschodnich na czele z Eustachym Sapiehą. Kluczową rolę odegrała tu Dywizja Litewsko-Białoruska, której pierwszym dowódcą był gen. Wacław Iwaszkiewicz.

Działania Żeligowskiego rozpoczęły się 7 października, kiedy to wkroczył ze swym wojskiem na sporne tereny, siłą usuwając z nich wojska litewskie. Dwa dni później, 9 października, Wilno zostaje zajęte bez walk. Ogółem obszar zajęty przez wojska Żeligowskiego wynosił 13 490 km², a zamieszkiwany był przez ok. 490 000 mieszkańców. Obok Wilna obejmował powiaty wileński, trocki, oszmiański, święciański oraz te części powiatów brasławskiego i lidzkiego, które do tej pory nie należały do Polski. Obszar ten nazwany został przez Żeligowskiego Litwą Środkową, co nawiązywać miało do federacyjnej koncepcji Litwy trójkantonalnej. Stolicą kantonu litewskiego miało być Kowno, kantonu białoruskiego – Mińsk, polskiego zaś – Wilno. Oficjalnie przyjęcie tej

¹⁵ O wyprawie wileńskiej patrz A. Deruga, *Przed i po wyprawie wileńskiej 1919 r.*, „Z Dziejów Stosunków Polsko-Radzieckich. Studia i materiały” 1973, t. 10. Argument, że to mieszkańcy tych ziem biją się o nie – nie był prawdziwy: mniej było ochotników z Kresów niż z terytorium Polski centralnej.

¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 172 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 14 X 1920 r., l. 5.

nazwy oznaczało chęć zrealizowania przez Polaków koncepcji federacyjnej. Na obszarze tym Polacy stanowili ok. 68% ludności, Litwini zaś jedynie ok. 18%¹⁷. Nic więc dziwnego, że strona polska zażądała dla tych spornych terenów plebiscytu. Wobec sprzeciwu w tej sprawie aliantów podnoszono argument o braku woli wsłuchania się w wolę ludności. Generał Żeligowski stwierdził, że na obszarze tym jako naczelny dowódca wojskowy sprawuje władzę zwierzchnią, a władzę wykonawczą będzie sprawować Tymczasowa Komisja Rządząca (TKR), na czele której stanął Witold Abramowicz. Komisja 31 października wydała dekret w przedmiocie wyborów do Sejmu w Wilnie, wyznaczając ich datę na 8 stycznia 1921 r. Oznacza to – co jest istotne dla naszych rozważań – nadanie temu tworowi, Litwie Środkowej, pozorów samodzielnego bytu państwowego z własnym sejmem i rządem. W momencie ogłoszenia wyborów TKR wraz ze zorganizowaną milicją krajową przejmując władzę. Warto zwrócić uwagę, że w Komisji byli wyłącznie Polacy, w tym jeden udający Białorusina. Nie było natomiast ani jednego Litwina. Najistotniejszą w niej rolę odgrywał nie przewodniczący, którym po Abramowiczu był mianowany przez Żeligowskiego wileński konserwatysta Aleksander Meysztowicz, lecz reprezentujący marszałka Piłsudskiego późniejszy premier Aleksander Prystor.

Granice Litwy Środkowej były dosyć płynne. Premier Antoni Ponikowski w swym sejmowym wystąpieniu stwierdził jednoznacznie: „Pojęcie terytorialne Litwy Środkowej nie jest bynajmniej ustalone [...]. Faktyczne granice są dziełem przypadku”¹⁸.

Próby ustalenia tych granic były co prawda podejmowane przez Ligę Narodów, ale dwie koncepcje przygotowane przez Paula Hymansa zostały przez obie strony odrzucone i sam ich autor stwierdził, że pośredniczenie w sporze polsko-litewskim uważa za zakończone. Ustalenie granic było niemożliwe wobec systematycznych ruchów wojsk Żeligowskiego – wojska te przesunęły się 20–25 km na północ i zachód od Wilna, które chcieli odbić Litwini, co mimo sprowadzenia posiłków im się nie udało. Kawaleria polska podejmowała nieuzgodnione z Żeligowskim działania, część ziemian i oficerów żądała od Żeligowskiego zajęcia także Kowna i podyktowania własnych warunków pokojowych. Generalnie sytuacja wymykała się z rąk obu stronom. Równocześnie zaczął się proces demoralizacji wśród żołnierzy. Był on wynikiem braku

¹⁷ Dane za: W. Pobóg-Malinowski, *op. cit.*, s. 571–572.

¹⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 260 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 15 XI 1921 r., t. 47–48.

żywności, amunicji i umundurowania – pomoc ze strony polskiej była niewielka, musiała bowiem być ukryta przed Komisją Kontrolną Ligi Narodów. Gdy żołnierze orientowali się, że są w zbuntowanych oddziałach, dezertowali, zwłaszcza ci pochodzący z Galicji i Królestwa, albo walczący po obu stronach żołnierze Polacy zaczęli się bratać¹⁹.

Nie znalazła także poparcia obu stron koncepcja Ligi Narodów, aby na spornym obszarze przeprowadzić plebiscyt. Rząd polski kierował się tu obawami, że ten precedens na terenach wschodnich mógłby potem utrudniać postępowanie na kolejnych terenach spornych z innymi sąsiadami.

Do zawieszenia broni, a konkretnie zredagowania protokołu z tej sprawie, doszło 29 listopada. Protokół podpisali przedstawiciele Ligi Narodów oraz rządów polskiego i litewskiego, brakło zaś podpisu przedstawiciela Litwy Środkowej, której władze uczestniczyły w rozmowach jako czwarty podmiot. W protokole tym zatwierdzono, że Komisja Kontrolna Ligi Narodów ustali pas neutralny między oboma stronami. Teren objęty tym pasem (ludność polska stanowiła na nim 2/3 mieszkańców²⁰) był istotny nie tylko dla ludności tych ziem, ale także ze względów politycznych i militarnych – był to obszar działań zbrojnych band, ale także wojsk regularnych. Znajdująca się na nich ludność cywilna pozbawiona była jakiegokolwiek opieki państwowej. Sytuacja była do tego stopnia skomplikowana i niebezpieczna, że nawet ludność litewska zamieszkała na tych terenach zwracała się o pomoc do władz polskich²¹. Pas ten faktycznie był strefą niczyją. Rada Ligi Narodów zdecydowała wprawdzie 3 lutego 1923 r. o jego podziale między Polskę i Litwę, ale rząd litewski odmówił uznania tej decyzji, grożąc interwencją zbrojną w wypadku zajmowania przez Polskę wyznaczonej jej części terenów. Sporna sytuacja trwała aż do 23 marca 1923 r., gdy konferencja ambasadorów Anglii, Francji, Włoch i Japonii podjęła uchwały o uznaniu wschodnich granic Polski. Uchwała potwierdziła stan osiągnięty metodą faktów dokonanych.

¹⁹ Przykładowo z mińskiego pułku strzelców zbiegło 25% żołnierzy, P. Łossowski, *op. cit.*, s. 180–181.

²⁰ Sprawozdanie z 11 posiedzenia Sejmu Wileńskiego z 23 II 1922 r., wystąpienie ks. Maciejewicza. Cytaty z posiedzeń Sejmu Wileńskiego podaję za: *Sejm Wileński 1922. Przebieg posiedzeń według sprawozdań stenograficznych w opracowaniu kancelarii sejmowej*, Wilno 1922.

²¹ Sprawozdanie z 6 posiedzenia Sejmu Wileńskiego z 14 II 1922 r., l. 3 i nast. oraz z 11 posiedzenia z 23 II 1922 r., l. 11 i nast.

Musimy jeszcze wrócić do historii wcześniejszej. Otóż jak wspominaliśmy, 8 stycznia 1921 r. odbyły się wybory do Sejmu Litwy Środkowej, powszechnie zwanego Wileńskim. Frekwencja wyborcza wyniosła ok. 64%, przy czym do głosowania przystąpili prawie wyłącznie Polacy, mniejszości narodowe nie wzięły w nim udziału. Zadaniem nowo wybranego parlamentu było – na co wyraźnie wskazuje analiza stenogramów z posiedzeń Sejmu – podjęcie decyzji o połączeniu Litwy Środkowej z Polską. Jak można było oczekiwać, Litwa nie uznała wyborów wileńskich. 20 lutego 1922 r. Sejm Wileński podjął, jak się tego spodziewano, uchwałę połączeniową, czy może lepiej: wcielającą Litwę Środkową do Polski. Choć co prawda sama uchwała została ostatecznie podjęta jednomyślnie, to w pierwszej chwili przeciw jej podpisaniu opowiedziało się dziesięću posłów, a więc połowa delegacji wybranej do wyjazdu do Warszawy. Po długich dyskusjach ostatecznie 22 marca uchwałę podpisało najpierw sześciu z nich, a dwa dni później pozostała czwórka – ci ostatni złożyli podpisy dzień po podjęciu przez Sejm Rzeczypospolitej uchwały o ratyfikacji postanowienia Sejmu Wileńskiego. Tego samego dnia, 23 marca, Rada Ambasadorów Państw Alianckich uznała, że Wilno i Wileńszczyzna należą do Polski. Sejm Ustawodawczy mógł więc 6 kwietnia przyjąć ustawę o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską²².

W praktyce oznaczało to potraktowanie Litwy Środkowej jako niezależnego podmiotu państwowego. Trzy dni wcześniej, 3 kwietnia, 20-osobowa delegacja Sejmu Wileńskiego przedłożyła rządowi akt złączenia. Ten przyjął to oświadczenie, stwierdzając równocześnie, że „zwierzchnictwo państwowe nad Ziemią Wileńską odtąd przysługuje Rzeczypospolitej Polskiej”. Mocą zaś uchwały Sejmu Ustawodawczego 20 posłów Sejmu Wileńskiego weszło w skład Sejmu Rzeczypospolitej. Sejm Wileński przestał ostatecznie istnieć 1 czerwca 1922 r. Sumując te wszystkie działania, można stwierdzić, że Litwa Środkowa jako swego rodzaju twór państwowy istniała od 9 października 1920 r. do 24 marca 1922 r., tzn. nieco więcej niż rok i 5 miesięcy. O włączeniu do Polski zdecydowały nie tylko postanowienia Sejmu Wileńskiego oraz władz polskich, ale też uchwała Ligi Narodów z 9 lutego 1923 r. i decyzja Rady Ambasadorów z 15 marca 1923 r. Wyznaczenie jednak granicy polsko-litewskiej przez

²² Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 6 IV 1922 r., też Uchwała Sejmu Litwy Środkowej z 20 i 22 II 1922 r. Przebieg obrad opisuje A. Srebrakowski, *op. cit.*, s. 111. W opublikowanym dokumencie znajdujemy zapis: „Ziemia Wileńska stanowi bez warunków i zastrzeżeń nierozdzieloną część Rzeczypospolitej Polskiej”.

uchwałę Rady Ambasadorów nie zostało nigdy uznane przez stronę litewską. Ta uznawać ją będzie wyłącznie za linię administracyjną²³.

Strona polska także traktowała te ziemie w sposób inny niż pozostałe terytoria. Istniał tam bowiem Urząd Delegata Rządu RP na Ziemię Wileńską, który dopiero w 1925 r. został zastąpiony urzędem wojewody. Funkcję tę objął Władysław Raczkiewicz, późniejszy emigracyjny prezydent RP. Nie ulega wątpliwości, że sprawa Wilna na długie lata zaciążyła na wzajemnych relacjach polsko-litewskich.

Odnaki związane z walkami o Wilno

Nie przeszkadzało to w przypominaniu owych walk i nagradzaniu za nie stosownymi odznakami.

Wielkanocne wejście do Wilna uczczono wybiciem specjalnej odznaki. Miała ona kształt krzyża z rozszerzającymi się ramionami. W centrum krzyża znajduje się sylwetka orła, po bokach którego widnieją inicjały *J./P.*, na bocznych ramionach krzyża data *19/19*, pod orłem zaś napis *WILNO*, na dolnym ramieniu krzyża nieco mniejszymi literami napis *WIELKANOC*. Bita jednostronnie odznaka miała wymiary 30 x 30 mm. Mocowana na nakrętkę, noszona była często na sukiennej podkładce koloru zielonego lub amarantowego. Wykonywana była przez różne zakłady grawerskie, na ogół w tombaku, choć zdarzają się także egzemplarze bite w srebrze. Prawo nadawania odznaki przysługiwało dowódcom różnych szczebli od baonu wzwyz, a także dowództwu grupy gen. Rydza-Śmigłego. Na jednych dokumentach stwierdzających prawo do jej noszenia uzasadniano je udziałem w walkach o Wilno, na innych występowała jako „odznaka honorowa”.

Żołnierze Dywizji Litewsko-Białoruskiej mieli prawo do noszenia nadawanej przez dowództwo Dywizji odznaki, czy też jak głosił dyplom, „znaczką pamiątkowego” *Za Naszą Wolność i Waszą*²⁴. Znaczek ten (by użyć oficjalnej terminologii) ustanowiony został rozkazem Naczelnego Wodza na pamiątkę dobrowolnego zgłoszenia się do dywizji Litewsko-Białoruskiej celem wyzwolenia i obrony kresów Rzeczypospolitej Polskiej od ponownego najazdu

²³ Szerzej zob. J. Rutkiewicz, W.N. Kulikow, *Wojsko litewskie 1918–1940*, Warszawa 2002, s. 5–13.

²⁴ Zatwierdzona została ona rozkazem Ministra Spraw Wojskowych, Dziennik Rozkazów MSWojsk 49 z 13 XII 1921, poz. 872.

moskiewskiego w 1919 r.²⁵. Odznaka ta, o wymiarach 48 x 48 mm (choć ze względu na różne wykonania istniały też rozmiary 49 x 49 oraz 50 x 50), była jednostronna, mocowana na nakrętkę, a wykonywana w tombaku lub srebrze w zależności od zamówienia. Miała kształt krzyża, którego ramiona zakończone były poprzecznymi belkami. Na jego ramionach znajduje się napis *ZA NASZĄ/WOLNOŚĆ/IWASZĄ*, przy czym słowo „wolność” umiejscowione jest na górnym ramieniu, pod nim zaś litery *LS*, a na bocznych jeszcze data *19/19*. Na krzyż nałożony jest srebrny orzeł, na piersi którego widać tarczę z Pogonią Litewską emaliowaną na czerwono. Spod skrzydeł orła wystają emaliowane na niebiesko pióra. Odznaka nie miała, inaczej niż większość odznak tego typu, zwłaszcza odznak pułkowych, rozróżnienia na oficerską (emaliowaną) i żołnierską (bez emalii). Ponieważ była bita przez kilka zakładów grawerskich (m.in. B. Paszkowskiego, Kazimierza Gajewskiego i Stanisława Lipczyńskiego), spotykane egzemplarze różnią się między sobą. Istnieją egzemplarze bez emalii, ale też emaliowane, przy czym emalia może być czerwona lub czarna. Znajdujemy także drobne różnice w kształcie orła. Wszystko to jest rezultatem bądź twórczości artystycznej grawera, bądź wymagań zamawiającego.

Dla podkreślenia, jak istotny był pas neutralny między stronami wyznaczony przez Komisję Kontrolną Ligi Narodów, wybita została specjalna odznaka *NA PAMIĄTKĘ OBJĘCIA PASA NEUTRALNEGO LUTY 1923*. Napis wybito na rewersie odznaki w sześciu rzędach – poszczególne wyrazy i data roczna (tj. zapisana cyfrą) znajdowały się każde w oddzielnym rzędzie, z wyjątkiem frazy „pasa neutralnego” (tę w całości zamieszczono w jednej linii). Awers przedstawiał orła w koronie, na którego piersiach znajdował się plastron z wizerunkiem katedry wileńskiej, pod którym umieszczony był wieńiec laurowy. Ta dwustronna, metalowa odznaka, o wymiarach 35 x 51 mm, noszona była na wstążce. Znany nam egzemplarz zawieszony jest na wstążce o barwach takich samych, jakie ma wstążka Krzyża Zasługi Wojsk Litwy Środkowej (o którym szerzej będzie mowa dalej). Wydaje się to sztuczne, bowiem tę ostatnią odznakę traktowano jako odznaczenie państwowe i raczej jest mało prawdopodobne, aby wstążkę o takiej samej kolorystyce przywieszano do odznaki wyraźnie innej i o dużo niższej randze. Niestety, podobnie jak w kwestii kolorystyki wstążki, nie wiadomo, kto odznakę ustanowił, kto

²⁵ Celem Dywizji w momencie jej tworzenia było przede wszystkim odzyskanie posiadłości kresowych. Cel ten postawił Komitet Obrony Kresów Wschodnich, którego członkami byli głównie przedstawiciele arystokracji z księciem Eustachym Sapiehą na czele.

ją nadawał, kto zaprojektował – brak jakichkolwiek tego typu danych²⁶. Wiadomo jedynie, że była przyznawana z okazji zakończenia działań wojennych.

Dla ochotników nie pochodzących z ziem Litwy Środkowej, a walczących o Wileńszczyznę, ustanowiono odznakę w kształcie amarantowej rozetki z orłem i Pogonią na tarczy²⁷. Z walkami o Ziemię Wileńską związana była ustanowiona uchwałą Tymczasowej Komisji Rządzącej Litwy Środkowej z 27 marca 1922 r. – wedle jednych dokumentów honorowa, wedle innych pamiątkowa – Odznaka Wojsk Litwy Środkowej. Nadawana była przez Komisję Kwalifikacyjną TKR w dwóch stopniach.

Odznaka o wymiarach 42 x 42 mm miała kształt krzyża równoramiennego o ostro zakończonych ramionach, na których znajduje się napis *LITWA / ŚRODKOWA / 9 X 19 XI / 1920*. Na centralny punkt krzyża nałożony jest orzeł w koronie trzymający w szponach tarczę herbową Litwy.

Odznaka pierwszego stopnia przeznaczona była dla żołnierzy i na niej między ramionami krzyża widnieją dwa skrzyżowane ku górze miecze. Wersja dla cywilów mieczy była pozbawiona, a nadawano ją „w dowód pozostawiania na służbie państwowej Litwy Środkowej w okresie walk zbrojnych toczonych przez gen. Żeligowskiego o wyzwolenie kraju”. Bitą w metalu lub srebrze, wykonywana była przez zakład Wiktora Gontarczyka, ale też i przez innych graferów, stąd też czasami pojawiały się niewielkie różnice w jej wykonaniu. Jest to odznaka jednostronna, mocowana na nakrętkę. Na rewersie bity był jej numer, choć nie zawsze²⁸.

Najważniejszym odznaczeniem (odznaką) związaną z walkami o Wilno był Krzyż Zasługi Wojsk Litwy Środkowej. Ustanowiony został uchwałą Sejmu Wileńskiego z 25 lutego 1922 r. i zatwierdzony przez Tymczasową Komisję Rządzącą 27 marca 1922 r., a więc tego samego dnia, co wspomniana wyżej odznaka²⁹.

Krzyż wykonany był z metalu w kolorze jasnobrazowym, o wymiarach 43 x 43 mm, choć spotykane są także egzemplarze o wymiarach 45 x 45 mm. W środku krzyża umieszczony był wizerunek orła trzymającego w szponach

²⁶ Odznakę tę prezentuje (bez wstążki) W. Stela, *Polskie odznaki honorowe i pamiątkowe 1914–1918 & 1918–1921 (wojny o granicę państwa)*, Warszawa 2001, s. 199.

²⁷ Za: Z. Krajewski, *op. cit.*, s. 79.

²⁸ W. Stela, *op. cit.*, s. 197–198; Z. Sawicki, A. Wielechowski, *Dokumenty i odznaki Wojska Polskiego 1918–1945. Legitymacje i dyplomy*, Warszawa 2008, s. 439.

²⁹ Dz.Urz. z 9 III 1922, uchw. 487, Dz.Urz. Tymczasowej Komisji Rządzącej 11/61 z 14 IV 1922, poz. 534.

tarczę z herbem Litwy (bardzo podobnie jak w przypadku odznaki omawianej wyżej). Ramiona krzyża w połowie długości były obwiedzione wieńcem z liści laurowych. Na górnym ramieniu krzyża widniał napis *WILNO*, na dolnym zaś data *1920*, a na ramionach poziomych daty *9 X / 19 XI*. Na rewersie ramion poziomych wkomponowano napis *LITWA / ŚRODKOWA*, na górnym i dolnym – dwa miecze skierowane odpowiednio w górę i w dół. Na okrągłej tarczy wybijano numer odznaczenia. Krzyż zawieszany był na ciemnozielonej wstążce o szerokości 37 mm z siedmioma czerwono-żółtymi paskami.

Koszty odznaki pokrywali ich kawalerowie, a można ją było zakupić w warszawskiej firmie S. Zygałowicza za okazaniem dyplomu nadania. Odznaka wykonywana w innych firmach mogła nieznacznie się różnić – wielkością, wizerunkiem orła oraz zawieszką. Krzyż nadawany był przez 10-osobową kapitułę na czele z ppłk. Bronisławem Adamowiczem na wniosek dowódcy formacji wojskowych biorących udział w akcji Wilno. Przyznawano go oficjalnie do roku 1926, choć spotykane są egzemplarze nadane na początku lat 30. – nadawał je głównie, ale nie tylko, gen. Żeligowski, motywując decyzję szczególnie uzasadnionymi względami³⁰.

Dziennik Personalny Ministra Spraw Wojskowych z marca 1926 r. zamieszcza listę 1251 osób udekorowanych tym odznaczeniem. W grupie tej jest 493 oficerów i chorążych oraz 758 podoficerów i szeregowych. Listę otwiera, jak w przypadku większości tego typu odznaczeń, Józef Piłsudski, ale – co jest zrozumiałe – wspólnie z Lucjanem Żeligowskim. Za nimi znajdujemy nazwiska Władysława Sikorskiego, Kazimierza Sosnkowskiego, Edwarda Rydza-Śmigłego i Leona Berbeckiego³¹. Odznaczenie to nadawane było głównie wojskowym biorącym udział w walkach o Wilno od 1920 r. w szeregach tzw. Dywizji Litewsko-Białoruskiej, ale otrzymywali je także żołnierze innych oddziałów wspierających działania tej dywizji.

Z Krzyżem wiąże się jednak jeszcze jeden problem. Otóż w naszych rozważaniach zwracaliśmy uwagę na fakt osobnej państwowości Litwy Środkowej, nie dając jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy była osobnym państwem, czy też swego rodzaju tworem państwowym, *quasi*-państwem. Sądzę, że jednoznaczna odpowiedź na to pytanie należeć będzie do specjalistów prawa międzynarodowego, my zaś musimy założyć arbitralnie, którą z wersji

³⁰ Z. Puchalski, I.J. Wojciechowski, *Ordery i odznaczenia polskie i ich kawalerowie*, Warszawa 1987, s. 93–94.

³¹ Dz.Pers. M.S.Wojsk. nr 12 z 3 III 1926.

przyjmujemy, zakładając przy tym, że Krzyż Zasługi Wojsk Litwy Środkowej jest odznaczeniem powstałym poza strukturami państwa polskiego, a z czasem został niejako do państwa polskiego inkorporowany. I tu pojawia się drugie pytanie, czy winien być zatem włączany do struktury odznaczeń państwowych państwa polskiego, czyli czy jest realnie odznaczeniem państwowym. I choć właśnie jako taki jest wymieniany w opracowaniach Stanisława Łoży³² – czyli osoby odpowiedzialnej za kwestie odznaczeniowe w gabinecie Prezydenta Rzeczypospolitej, a co za tym idzie, osoby, można powiedzieć, dającej wykładnię autentyczną w tym zakresie – to jednak sprawa wydaje się wątpliwa: po pierwsze ze względu na podmioty uprawnione do nadawania odznaczeń, po drugie – na brak decyzji o jego ustanowieniu w organie przeznaczonym do promulgacji tego typu decyzji, a więc w Dzienniku Ustaw³³.

Pomijając odznaczenia wojskowe nadawane za czyny bojowe, pozostałe ordery i odznaczenia w zależności od tego, w jakim czasie zostały ustanowione, ustanawiał albo Naczelnik Państwa (Orzeł Biały, Order Odrodzenia Polski), albo Prezydent Rzeczypospolitej (Krzyż Zasługi, Krzyż i Medal Niepodległości). Zasada taka została także przyjęta w czasach współczesnych – nadawanie orderów i odznaczeń ustawodawca uznał za prerogatywę głowy państwa³⁴. Reasumując zatem *à rebours* – coś, co nie jest nadawane przez głowę państwa, nie jest orderem czy odznaczeniem państwowym. Używając współczesnej nomenklatury, możemy tu mówić – choć z pewnym dystansem – o czymś na kształt odznaczenia resortowego.

W owych czasach powszechna była praktyka powoływania związku kombatanckiego przez żołnierzy uczestniczących w walkach o jakiś obszar kraju. Tak też było w odniesieniu do walk o Ziemię Wileńską. Związek Obrońców Kresów Wschodnich RP posiadał własną odznakę, tzw. Krzyż Maltański Związku. Jak sama nazwa wskazuje, odznaka miała kształt krzyża maltańskiego.

³² S. Łoza, *Ordery i odznaczenia Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1925; idem, *Ordery i odznaczenia polskie*, Warszawa 1939.

³³ Przykładowo Order Virtuti Militari nadawany był na wniosek kapituły orderu przez Naczelnika Państwa osobnym dekretem, Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 orderu wojskowego „Virtuti Militari”, Dz.U. nr 67, poz. 409. W lipcu 1920 r. zmieniono ustawę i odznaki orderu IV i V klasy przedstawiało Naczelnikowi dowództwo dywizji (samodzielnej jednostki taktycznej). Odnośnie do Krzyża Walecznych nadawanie „jest prawem Naczelnego Wodza, który to prawo może przekazać podległym dowódcom wojskowym, nie niższym wszakże od dowódcy pułku”. Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 11 VIII 1920, Dz.U. nr 87, poz. 572.

³⁴ B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące orderów i odznaczeń*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4 (51), s. 28.

Krzyż Maltański Związku pokryty był czarną emalią, a na jego środku znajdował się ośmioboczny medalion, na którym umiejscowiono herby Polski, Litwy i Rusi. Na górnym ramieniu krzyża widniała litera *O*, na bocznych zaś *K / W*. Na ramieniu dolnym znajdowały się skrzyżowane miecze. Od środkowego medalionu między ramionami krzyża wychodziły promienie, po pięć w każdej części, przy czym promień środkowy był dłuższy od pozostałych. Odznaka o wymiarach 49 x 49 mm wykonywana była na ogół w srebrzonym tombaku, numerowana na rewersie. Była dwuczęściowa, łączona nitem i śrubą, mocowana albo na zakrętkę, albo za pomocą zaginanych blaszek.

Nadawano ją generalnie kombatantom, ale także osobom zasłużonym „za wybitną działalność dla dobra kresów wschodnich”. Przyznawał ją Zarząd Główny Związku Obrońców Kresów Wschodnich. Miała dwa stopnie i była zatwierdzana dekretem Ministra Spraw Wewnętrznych³⁵. Rok ustanowienia odznaki wskazuje, że służyła raczej uznawaniu zasług późniejszych niż kombatanckich.

O ile po stronie polskiej powstało kilka odznak związanych z walkami o Wilno, o tyle strona litewska nie zainicjowała żadnego odznaczenia w tej materii. Uczestniczących w tych walkach kombatantów dekorowano Krzyżami Pogoni (Vyčio Kryžius). Order ten istniał od 1919 r. pod nazwą Krzyż za Ojczyznę i był pierwszym litewskim odznaczeniem nadawanym za waleczność na polu bitwy. W początkowym okresie miał jedynie postać wstążki i dyplomu. W 1921 r. prezydent Litwy zatwierdził jego wzór: był to podwójny, sześcioramienny krzyż z Pogonią na tarczy, noszony na ciemnoczerwonej wstążce z czarnymi paskami po bokach – z każdej strony po dwa paski. Krzyż nadawany był w dwóch kategoriach: z mieczami i bez mieczy. W kategorii pierwszej na rewersie widniał napis „Za męstwo” (*Užnarsuma*) i data narodzin wojska litewskiego: „18 XI 1923”. Krzyże bez mieczy miały wybitą tylko datę.

Z walkami, o których piszemy, związany był także „Medal dla ochotników – twórców Wojska Litewskiego”. Ustanowiony on został, co prawda, dopiero w 1928 r. (w dziesiątą rocznicę proklamowania państwa litewskiego), ale nadawany był uczestnikom wojny o niepodległość.

Według oficjalnej wykładni dwie ręce ściskające miecze w trakcie pojedynku na tle zerwanego łańcucha i sylwetki wileńskiej baszty zamkowej symbolizują walkę Litwinów o odzyskanie pradawnej stolicy zagrabionej przez wroga. Medal noszony był na zielonej wstążce z trzema czerwonymi paskami: dwa

³⁵ Dekret Ministra Spraw Wewnętrznych AP/3/12 z 1932 r.

przebiegały po bokach, a trzeci przez środek, przy czym każdy zaznaczony był żółtymi, cienkimi obramowaniami.

Walki na Wileńszczyźnie stanowiły sposobność do ustanowienia kilku odznaczeń o różnej randze. Pomijając oczywisty i niezwykle ważny aspekt motywowania polskich żołnierzy i działaczy, dowodzi to, jak bardzo potrzebowano podkreślić dziejową wagę wojskowych i politycznych działań na tych newralgicznych dla Polski u progu niepodległości obszarach.

Bibliografia

Opracowania

- Banaszak B., *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące orderów i odznaczeń*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4 (51).
- Davies N., *Orzeł Biały, Czerwona Gwiazda. Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920*, Kraków 1997.
- Deruga A., *Przed i po wyprawie wileńskiej 1919 r.*, „Z Dziejów Stosunków Polsko-Radzieckich. Studia i materiały” 1973, t. 10.
- Jędrzejewicz W., *Kronika życia Józefa Piłsudskiego 1867–1935*, t. I: 1867–1920, Londyn 1977.
- Krajewski Z., *Geneza i dzieje wewnętrzne Litwy Środkowej (1920–1922)*, Lublin 1996.
- Łossowski P., *Po tej i tamtej stronie Niemna. Stosunki polsko-litewskie 1883–1939*, Warszawa 1985.
- Łoza S., *Ordery i odznaczenia polskie*, Warszawa 1939.
- Łoza S., *Ordery i odznaczenia Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1925.
- Mitkiewicz L., *Litwa i Polska. Stosunki wzajemne do roku 1939*, Toruń 2018.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski*, t. II: 1914–1939, Londyn 1983.
- Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, red. H. Janowska, T. Jędruszcak, Warszawa 1984.
- Puchalski Z., Wojciechowski I.J., *Ordery i odznaczenia polskie i ich kawalerowie*, Warszawa 1987.
- Rutkiewicz J., Kulikow W.N., *Wojsko litewskie 1918–1940*, Warszawa 2002.
- Sawicki Z., Wielechowski A., *Dokumenty i odznaki Wojska Polskiego 1918–1945. Legitymacje i dyplomy*, Warszawa 2008.
- Sejm Wileński 1922. Przebieg posiedzeń według sprawozdań stenograficznych w opracowaniu kancelarii sejmowej*, Wilno 1922.
- Srebrakowski A., *Sejm Wileński 1922 roku. Idea i jej realizacja*, Wrocław 1995.
- Stela W., *Polskie odznaki honorowe i pamiątkowe 1914–1918 & 1918–1921 (wojny o granicę państwa)*, Warszawa 2001.
- Wielhorski W., *Polska a Litwa. Stosunki wzajemne w biegu dziejów*, Londyn 1947.

Wysocki W., Cygan W., Kasprzyk J.J., *Legiony Polskie 1914–1918*, Kraków 2014.
 Żeligowski L., *Wojna w roku 1920. Wspomnienia i rozważania*, Warszawa 1990.

Źródła

Wystąpienie Tymczasowego Naczelnika Państwa do Litwinów zamieszkałych w Polsce, „Robotnik” 19 XII 1918, nr 359.

Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 4 IV 1919 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 172 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 14 X 1920 r.

Sprawozdanie stenograficzne z 260 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 15 XI 1921 r.

Sprawozdanie z 6 posiedzenia Sejmu Wileńskiego z 14 II 1922 r.

Sprawozdanie z 11 posiedzenia Sejmu Wileńskiego z 23 II 1922 r.

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 6 IV 1922 r.

Akty prawne i dokumenty

Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 11 VIII 1920, Dz.U. nr 87, poz. 572.

Dziennik Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych nr 49 z 13 XII 1921, poz. 872.

Uchwała Sejmu Litwy Środkowej z 20 i 22 II 1922 r.

Dz.Urz. z 9 III 1922, uchw. 487.

Dz.Urz. Tymczasowej Komisji Rządzącej 11/61 z 14 IV 1922, poz. 534.

Dziennik Personalny Ministerstwa Spraw Wojskowych nr 12 z 3 III 1926.

Dekret Ministra Spraw Wewnętrznych AP/3/12 z 1932 r.

For freedom and borders. A word on the battles for Vilnius in 1918–1923

Abstract

The following draft is meant to perform a dual function. Firstly, to present the history of the so-called Żeligowski's rebellion; secondly, to present badges related to this event. So then, in 1918, when the partitioning powers fell one after another, and at the same time, on their ruins, states that had not existed for many years began to emerge, it turned out that they were interested in the same territories. The resolution of the conflict, whether the land of Vilnius together with Vilnius should belong to the reborn Poland or Lithuania was possible neither through diplomatic means (due to the international situation) nor officially, through an armed conflict – for the same reason. Thus, the concept of a soldier rebellion emerged in an unofficial agreement with the Polish authorities. This chapter presents the history of this rebellion, the creation of a quasi-state in the form of Central Lithuania and the process of incorporating it into the structures of the Polish state. Polish badges and military decorations created in connection with those military struggles are shown against the background of that conflict.

Key words: Polish-Lithuanian conflict, combats for Vilnius 1918–1923, Żeligowski's rebellion, military decorations and commemorative badges

Andrzej Mania

prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

<https://orcid.org/0000-0003-0266-4460>

W poszukiwaniu przyczyn, nie symptomów – polityka zagraniczna Donalda Trumpa w oczach elity władzy USA

Abstrakt

Celem rozdziału jest analiza prowadzonej na łamach „Foreign Affairs” debaty o polityce zagranicznej prezydenta Donalda Trumpa. Przyjęto, że to czasopismo jest reprezentatywne dla amerykańskiej elity władzy, gdyż publikuje je Rada Spraw Zagranicznych, skupiająca szereg rządowych i pozarządowych ekspertów w zakresie polityki zagranicznej. Przeprowadzona analiza dowodzi, że choć amerykańskie elity władzy są zgodne co do oceny niektórych elementów polityki zagranicznej Trumpa (np. że w dużym stopniu jest ona pochodną wcześniejszych niekorzystnych trendów), to jednocześnie pozostają głęboko podzielone co do oceny wielu innych aspektów działań prezydenta USA. W rozdziale przyjęto strategię badawczą opartą na pojedynczym studium przypadku, obejmującym swoim zakresem artykuły opublikowane na łamach „Foreign Affairs” przede wszystkim w latach 2018–2019. Metodą pozyskiwania danych była jakościowa analiza tekstu.

Słowa kluczowe: Donald Trump, Stany Zjednoczone Ameryki, polityka zagraniczna, ład międzynarodowy, „Foreign Affairs”

Założenia wstępne

Celem rozdziału jest zaprezentowanie najważniejszych głosów dotyczących oceny polityki prezydenta Donalda Trumpa, opublikowanych na łamach dwumiesięcznika „Foreign Affairs” (dalej: FA). Czasopismo to wydawane jest przez Radę Spraw Zagranicznych (*Council on Foreign Relations*, CFR), która jest elitarnym klubem rządowych i pozarządowych ekspertów w zakresie polityki zagranicznej. W związku z tym w rozdziale przyjęto, że na łamach FA trwa debata (formalnych i nieformalnych) elit władzy USA. W tekście postawiono hipotezę o tym, że choć amerykańskie elity władzy są zgodne co do oceny niektórych elementów polityki zagranicznej prezydenta Trumpa (np. że w dużym stopniu jest ona pochodną wcześniejszych niekorzystnych trendów i że po jego odejściu nie będzie możliwy powrót do wcześniejszego stanu), to jednocześnie pozostają głęboko podzielone co do oceny wielu innych aspektów działań prezydenta USA (np. dotychczasowy ład międzynarodowy jest postrzegany przez liberałów jako przynoszący korzyści USA, a Trump, który atakuje te instytucje – jako osłabiający państwo; realisci zaś wskazują, że stanowiły one obciążenie i polityka prezydenta wobec nich jest słuszna). W rozdziale przyjęto strategię badawczą opartą na pojedynczym studium przypadku, obejmującym swoim zakresem artykuły opublikowane na łamach FA w 2018 i 2019 r. Metodą pozyskiwania danych była jakościowa analiza tekstu¹.

Polityka krajowa i zagraniczna USA w opinii Daniela W. Dreznera

Wybitny specjalista od stosunków międzynarodowych Daniel W. Drezner postawił na łamach FA hipotezę, że wcześniejszy kształt polityki zagranicznej USA nie będzie możliwy do odbudowania po zmianach z lat 2017–2019². Jest

¹ Artykuł jest na swój sposób kontynuacją wcześniejszej analizy debaty prowadzonej na łamach FA o wpływie prezydenta Trumpa na ład światowy (tam też więcej o roli CFR w systemie politycznym USA): A. Mania, T. Pugacewicz, *Confronting the International Order: Changes in US Foreign Policy from the Perspective of American Power Elites*, „International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal” 2019, t. 23, nr 1, s. 11–27. O miejscu niepaństwowych czynników w kształtowaniu polityki zagranicznej zob. T. Pugacewicz, *Teorie polityki zagranicznej. Perspektywa amerykańskiej analizy polityki zagranicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

² D.W. Drezner, *This Time Is Different. Why U.S. Foreign Policy Will Never Recover*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3, s. 10–17. Autor jest profesorem we Fletcher School of Law and Diplomacy.

w tym wiele racji i oczekiwanie powrotu do – jakoby – idealnego stanu jest nieracjonalne, bo tego typu zmian nigdy nie można cofnąć. Strach zachodnich przywódców o to, co dzieje się współcześnie z polityką zagraniczną USA, i o zdolność tego państwa do sprawowania przywództwa w świecie jest dziś nawet większy niż wtedy, gdy ZSRR wystrzelił Sputnik lub gdy Richard Nixon zakończył funkcjonowanie systemu z Bretton Woods. Wg tej narracji już szok naftowy z lat 70. XX w. stanowił zagrożenie dla porządku liberalnego, a dalszy niepokój w tym zakresie powiększył deficyt budżetowy i handlowy USA. Wreszcie atak terrorystyczny z 11 września 2001 r. stanowił wyraźny sygnał końca tego porządku, czego dopełnienia upatruje się w rządach Donalda Trumpa.

Zdaniem Dreznera, znaczenie dokonań prezydenta USA należy rozpatrywać w szerszym kontekście polityki zagranicznej tego państwa. I tak w okresie zimnej wojny istniało w USA dwupartyjne współdziałanie w sferze polityki zagranicznej. Wyrazem tego było funkcjonująca przez cały ten okres wysoce racjonalna i ugruntowana *strategy of containment*³. Po zimnej wojnie byliśmy zaś świadkami dwóch sprzecznych trendów. Z jednej strony, dochodziło do dramatycznych konfliktów, jak wojna w Afganistanie, Iraku, Libii czy Syrii. Jednocześnie miała miejsce tzw. wielka recesja z lat 2007–2009. Co najważniejsze, rozpadł się w USA konsensus w zakresie polityki zagranicznej – zastąpiony przez narastającą polaryzację partyjną i coraz silniejsze wpływy nieracjonalnych haseł populistycznych. Uznawano, że tego typu procesy są efektem zmiany modelu funkcjonowania polityki USA. Z drugiej strony, w okresie pozimnowojennym doszło do zmniejszenia się liczby wojen, poszerzenia skali oddziaływania ideałów demokratycznych oraz wyzwolenia wielu ludzi spod władzy tyranii. Jednocześnie globalizacja ograniczyła skrajne ubóstwo. W efekcie liberalny porządek zabezpieczał lata pokoju i prosperity. USA także i w tym wypadku wiązane były i wiązały siebie z tymi korzystnymi zmianami. Oczywiście, Stany Zjednoczone popełniały także błędy w polityce zagranicznej, jak inwazja na Irak czy naciskanie na swobodę przepływu kapitału. To czasowo oddalało aliantów od USA i osłabiało zdolność tego państwa do wywierania presji na sojuszników. Jednak Barack Obama podjął działania na rzecz naprawy tego stanu rzeczy. USA odzyskały swoją pozycję, czego wyrazem było m.in.

³ *Ibidem*. Szerzej zob. A. Mania, *Department of State i Foreign Service w polityce zagranicznej USA lat gorącej i zimnej wojny 1939–1989*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2019.

współdziałanie z Europą w wojnie z Libią w 2011 r. W zasadzie zaangażowanie USA było reakcją na prośby o wsparcie ze strony NATO, bo wyraźnie Europa była niezdolna do realizacji tego zadania samodzielnie. Pozycję USA w systemie międzynarodowym potwierdza olbrzymia liczba traktatów z państwami o wyraźnych zobowiązaniach, co czyni ze Stanów Zjednoczonych gwaranta bezpieczeństwa.

Oceniając zdolność USA do wpływania na świat, należy – wg wspomnianego autora – wskazać obiektywne elementy stanowiące przez lata o potęgę tego państwa. I tak pozycja USA wynika z położenia geograficznego, otwierającego to państwo na dwa oceany, i przyjaznych sąsiadów na północy i południu. Dodatkowo od lat USA dysponują olbrzymim potencjałem gospodarczym oraz największym potencjałem wojskowym⁴. Sama gospodarka, mierzona parytetem siły nabywczej (*purchasing power parity*), jest największa już od 1870 r. Jednocześnie to USA wraz z ONZ stworzyły liberalny porządek świata. Internet, który powstał w Departamencie Obrony USA, wywiera olbrzymi wpływ na życie ludzi i instytucji oraz zwiększa zdolność użytkowników do wpływania na stosunki międzynarodowe. Szkolnictwo wyższe i instytuty badawcze Stanów Zjednoczonych nadal dominują w nauce światowej i przyciągają rzesze studentów i badaczy. Dwa symbole USA – Silicon Valley i Hollywood – wciąż odgrywają ważną rolę w świecie. Z kolei napływ imigrantów buduje strukturę demograficzną bez problemu starzenia się typowego dla Europy czy Japonii. USA dominują także w sferze finansów, gdyż po II wojnie światowej dolar zastąpił funta jako waluta rezerwowa świata. Nie zmieniła tego nawet tzw. wielka recesja z 2007–2009, bo narzucono odpowiednie restrykcje na rynkach kapitałowych. Co prawda USA zmagają się ze znaczącym deficytem budżetowym, ale w tym państwie jest duża tolerancja dla tego zjawiska. To wszystko powodowało, że przez lata świat uważał USA za spolegliwego sojusznika o jasnych zobowiązaniach – nawet rywale wierzyli w amerykańskie deklaracje wypowiedziane w negocjacjach. Przy czym polityka wewnętrzna wspierała tę rolę Stanów Zjednoczonych, choć w kraju toczył się zrównoważony spór między rzeszami polityki interwencjonistycznej i preferującymi ograniczoną aktywność zewnętrzną. System polityczny oparty na podziale władzy nie pozwolił jednej opcji na zdominowanie polityki.

Jednakże – jak wykazuje Drezner – obecnie niektóre te elementy wyznaczające potęgę USA ulegają osłabieniu. Gospodarka amerykańska mierzona

⁴ D.W. Drezner, *op. cit.*, s. 12.

paritetem siły nabywczej przestała być dominująca i największa⁵. Wzrost potencjału wojskowego ChRL i Rosji osłabił pozycję militarną USA. Jednocześnie akumulacja znacznej liczby trwałych wojen i konfliktów niskiej intensywności nadmiernie obciążała siły zbrojne USA. Sama zaś amerykańska opinia publiczna przestała odgrywać rolę czynnika ograniczającego działania polityków, a media zwiększyły swą aktywność. Jednocześnie wspomniana pozycja geograficzna i dostępny poprzednio potencjał doprowadziły do odwrócenia się Amerykanów od polityki zagranicznej. Po części było to także efektem wprowadzenia dobrowolnego naboru do sił zbrojnych od 1973 r., gdyż od tego czasu obywatele USA nie muszą koncertować się na wojnie i pokoju. Nie może więc dziwić, że we wszystkich wyborach Amerykanie wykazują ograniczone zainteresowanie sprawami zagranicznymi. Dodatkowo osłabła rola ekspertów w polityce zagranicznej, którzy w pewnym stopniu są winieni za porażki USA w Afganistanie, Iraku czy Libii. Z kolei eksperci ds. gospodarczych są obwiniani o wprowadzanie polityki i regulacji niekorzystnych dla klasy średniej i ludzi ubogich. W efekcie zarówno Obama, jak i Trump, choć z odmiennych pozycji, ostro krytykowali waszyngtoński establishment. Wreszcie osłabiona została zdolność Kongresu do ograniczania działań prezydenta w obszarze polityki zagranicznej, który dzięki temu stał się bardziej niezależny. Także Sąd Najwyższy wzmocnił pozycję prezydenta w tym względzie, jak np. w 2018 r., gdy zaakceptował wprowadzony przez administrację Trumpa system ograniczeń wjazdu do USA pewnych grup obywateli określonych państw.

Przy takich nastrojach, gdy do walki o urząd prezydenta stanął kandydat o niskim poziomie wiedzy i emocjach w obszarze polityki zagranicznej, sytuacja łatwo ulegała zmianie. Trump już w okresie kampanii krytykował ekspertów, głosząc, że lepsze rezultaty osiągnie, bazując na swym instynkcie. Jako prezydent działał nierzadko pobudzony emocjami. Wywierał presję na sojuszników, obrażając ich. W swoich wypowiedziach zaatakował UE i NATO, a to można uznać nawet za większy strategiczny błąd niż inwazja na Irak. Jednocześnie wywołał wojnę handlową, która okazała się szkodliwa dla gospodarki USA. Zdarzyło mu się stwierdzić, że bardziej ufa prezydentowi Putinowi niż swoim własnym służbom wywiadowczym. Jego administracja wycofała się z niektórych ważnych porozumień międzynarodowych, a inne poddała ostrej krytyce. Chaotycznie dobrani specjaliści pracujący dla tej administracji w sferze polityki międzynarodowej starali się doprowadzać do decyzji, zanim

⁵ *Ibidem*, s. 12–13.

prezydent zrujnuje je tweetem. W efekcie prezydent prowadził politykę ręcznie, w sposób kompletnie odmienny od poprzedników.

Jak podkreśla Drezner⁶, polityka Trumpa spowodowała, że wybitni dyplomaci odeszli z Departamentu Stanu USA, co będzie trudno odwrócić. Zmniejszyła się liczba obcych studentów w amerykańskich uczelniach. USA wycofały się z porozumienia z Iranem i wymusiły na innych państwach ograniczenia w funkcjonowaniu systemu transakcji międzynarodowych (SWIFT) z Iranem, a także dostosowanie się do jednostronnych sankcji USA wobec Iranu. W efekcie Trump zachęcił Chiny, Francję, Niemcy, Rosję i Wielką Brytanię do stworzenia alternatywnego systemu płatności. To zaś z kolei może w czasie doprowadzić do porzucenia dolara jako waluty rozliczeniowej. Ponadto USA zrezygnowały z walki o pewne idee, które dotychczas były wyznacznikami ich polityki, jak promocja *human rights* czy zasada *rule of law* na świecie. Retoryka Trumpa nie przewidywała odwoływania się do takich kategorii. Nowemu prezydentowi będzie trudno to odzyskać. USA nadal zachowują wiele atrakcyjnych i przyciągających inne państwa elementów właściwych dla mocarstwa, ale e mogą one odgrywać już mniejszą rolę z powodu polityki prezydenta. W efekcie USA w przyszłości wciąż będą mocarstwem, ale słabszym i mniej zamownym. Będą koncentrować się na mniejszej liczbie spraw i obszarów zainteresowania. Państwa takie jak Chiny, Rosja czy mocarstwa regionalne (np. Izrael i Arabia Saudyjska) zbudują relacje z Niemcami i Wielką Brytanią. Natomiast Ameryka Łacińska zostanie postawiona w trudnej sytuacji z uwagi brak jasnej strategii USA.

Analiza stanu obecnego i kierunki przemian polityki krajowej i zagranicznej USA w świetle wybranych badań

Również **Elbridge A. Colby** i **A. Wess Mitchell** w swoim tekście na łamach FA zwracają uwagę, że Trump nie jest jedynym źródłem tych krytycznie ocenianych przemian w polityce krajowej i zagranicznej USA. Częściowo jest to dziedzictwo wcześniejszych wydarzeń i zmian. Istotą tych przemian w polityce krajowej jest ograniczenie mechanizmów formalnego i nieformalnego balansowania władzy prezydenta przez inne elementy systemu politycznego. Na ogół krytyczna ocena sposobu działania prezydenta Trumpa na arenie

⁶ *Ibidem*, s. 16.

międzynarodowej została skomentowana prowokującą i inspirującą opinią Henry'ego Kissingera, który w 2018 r. w FA stwierdził: „Trump may be one of those figures in history who appears from time to time to mark the end of an era and to force it to give up its old pretences”⁷.

Z kolei **Mira Rapp-Hooper** oraz **Rebecca Friedman Lissner** zastanawiały się nad niezbędnymi działaniami następcy Trumpa⁸. Czy ma to być powrót do liberalnego ładu międzynarodowego? Nie wydaje się to możliwe, gdyż taka forma amerykańskiej dominacji była swego rodzaju historyczną nienormalnością wynikającą z warunków, które już przeminęły. Nie ma już bowiem zgody opinii publicznej USA w sprawie polityki oraz brak jest poważnych rywali na poziomie międzynarodowym. W takiej sytuacji strategię USA należy dostosować do nowej sytuacji. Tymczasem kryzysy z 2008 r. osłabił potęgę gospodarczą Stanów Zjednoczonych, zaś nowe technologie pozwalają nawet słabszym państwom rywalizować z USA. Jednocześnie podziały wewnętrzne w Stanach Zjednoczonych utrudniają współpracę międzynarodową.

Zdaniem wspomnianych autorek, wiele wskazuje na to, że liberalny uniwersalizm nie jest już możliwy. USA zamiast tego muszą wypracować strategię, która zapobiegnie tworzeniu się zamkniętych regionalnych stref wpływu oraz zapewni utrzymanie wolnego dostępu do mórz i przestrzeni kosmicznej. Jednocześnie niezbędne jest porzucenie szeroko zakrojonego projektu promowania demokracji i zastąpienie go bardziej ograniczonymi działaniami na rzecz popierania demokracji w świecie. W związku z tym, USA powinny współpracować ze Światową Organizacją Handlu (WTO) oraz wspierać istnienie reżimów międzynarodowych, jak np. ten w sferze ochrony środowiska, bazujący na porozumieniu paryskim. Stany Zjednoczone muszą się przygotować, że w takich obszarach jak sztuczna inteligencja, biotechnologia i cyberprzestrzeń będą rywalizować z innymi państwami i jednocześnie współpracować z sojusznikami.

Zaproponowana przez wspomniane autorki *openness-based strategy* będzie w efekcie, z jednej strony, wyrazistym odejściem od wypracowanych przez USA jeszcze w trakcie zimnej wojny zasad liberalnego uniwersalizmu. Oznaczać

⁷ Cyt. za: E.A. Colby, A.W. Mitchell, *The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy*, „Foreign Affairs” 2020, t. 99, nr 1, s. 120–121.

⁸ M. Rapp-Hooper, R. Friedman Lissner, *The Open World: What America Can Achieve After Trump*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3, s. 18–25.

to będzie, że Stany Zjednoczone nie będą działać na rzecz tryumfu liberalizmu i będą gotowe funkcjonować w zgodzie z państwami nieliberalnymi, a nawet zaakceptować sytuację, że niektóre z nich mogą odgrywać przywódczą rolę w instytucjach międzynarodowych. Z drugiej strony, ta strategia pozwoli w jakimś stopniu zachować liberalny ład, choć będzie on przeżywał osłabienie i czasowe upadki.

Te same badaczki wskazują, że przez trzy dekady po upadku ZSRR Stany Zjednoczone nie miały poważnych geopolitycznych rywali. Obecnie są aż dwaj. W pierwszym rzędzie jest nim rewanzystowska Rosja, która jednak jest słaba gospodarczo oraz zależna od handlu ropą i gazem, choć względnie stabilna pod rządami Putina. Drugim rywalem są Chiny, sprawnie rządzone od 2012 r. przez Xi Jinpinga i rozwijające potęgę gospodarczą oraz wojskową.

Podsumowując, autorki stwierdzają, że świat się zmienia i USA w swojej polityce muszą się mierzyć z wewnętrznymi i zewnętrznymi ograniczeniami i przeszkodami⁹. Stany Zjednoczone utrzymają swą pozycję mocarstwową, ale powinny się skoncentrować na dążeniu do *global openness*. Zamiast walczyć o rozpowszechnianie liberalnej gospodarki i politycznych wartości, powinny skoncentrować się na ograniczonych celach i przyjąć założenie, że wszystkie państwa są wolne w budowaniu niezależnej gospodarki i samodzielnie podejmują decyzje militarne. Jednocześnie USA winny zapobiegać tworzeniu hegemonicznych bloków przez adwersarzy w Azji i Europie. Największe zagrożenie może wywołać ChRL w rejonie Indochin. USA, akceptując to, że Chiny są regionalnym liderem, nie mogą zgodzić się, aby państwo to utworzyło zamkniętą chińską strefę wpływów. W związku z tym, że Chiny już w tym regionie dominują, USA muszą utrzymać tam obecność militarną i zobowiązać się do obrony sojuszników. Natomiast sytuacja w Europie jest mniej napięta, bo Rosja nie ma dostatecznie dużych zasobów, żeby przeciwstawić się USA. W swoich działaniach Stany Zjednoczone mogą odwoływać się do ONZ, bo wartości tej instytucji raczej większość państw akceptuje.

Wśród wypowiedzi rozważających politykę amerykańską szczególnie znaczący jest głos profesora stosunków międzynarodowych w Harvard University **Stephena M. Walta**¹⁰. Wskazuje on na to, że współczesny świat zderza się z wieloma wyzwaniem: wzrostem potęgi Chin, cyberzagrożeniami, uchodźcami,

⁹ *Ibidem*, s. 25.

¹⁰ S.M. Walt, *The End of Hubris And the New Age of American Restraint*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3, s. 26–35.

ekstremizmem, ksenofobią i zmianami klimatu. W takiej sytuacji amerykańska strategia musi identyfikować, gdzie USA mają przygotować się do wojny i w jakim celu. Walt stawia pytanie o to, czy Stany Zjednoczone w budowaniu polityki po Trumpie powinny oprzeć się na realizmie obowiązującym przez lata w polityce USA. Tuż po zimnej wojnie amerykańskie elity w polityce zagranicznej porzuciły realizm na rzecz – jak się okazało niemożliwej do osiągnięcia – *grand strategy* skupionej na *liberal hegemony*. Wdrażanie tej koncepcji osłabiło amerykańskie państwo w kraju i za granicą. W związku z tym, USA muszą wrócić do realizmu, bo to pozwoli zachować bezpieczeństwo i ochronić wartości oraz wolności. Oznacza to, że Stany Zjednoczone winny skupić się na obronie *balance of power* w kilku regionach. Powinny też sugerować szeregowi innych państw, aby te same dbały o swoje bezpieczeństwo, i gwarantować bezpieczeństwo tylko państwom rzeczywiście ważnym dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. USA powinny skupić się na odbudowie własnej demokracji, bo będzie to służyło przykładem dla innych państw.

W dalszej części swojego artykułu Walt rozwija wizję owego nowego realizmu w polityce USA. W tym kontekście zwraca uwagę, że na początku swojego istnienia USA nie angażowały się w sprawy międzynarodowe, a kiedy wreszcie to zrobiły, to – wykorzystując swoją potęgę – broniły *balance of power* w skali międzynarodowej. I tak w czasie zimnej wojny Stany Zjednoczone broniły wraz z sojusznikami wolnego świata przed ZSRR, promowały demokrację i prawa człowieka, co było realistycznym podejściem do polityki. Po upadku ZSRR, USA nie skorzystały jednak z okazji, aby kształtować świat wg swoich oczekiwań i odrzuciły realistyczne myślenie. Był to czas *liberal hegemony* – czyli rozszerzanie demokracji i wolnego rynku. Nie może więc dziwić, że program Billa Clintona nosił tytuł *engagement and enlargement*. Z kolei prezydent George W. Bush miał tzw. *freedom agenda*. Barack Obama, odnosząc się do arabskiej wiosny z 2011 r., stwierdził, że nie ma bardziej fundamentalnego prawa niż to dające prawo wyboru lidera i określania swej drogi. Takie podejście było popierane w USA przez partie polityczne, administrację federalną i organizacje pozarządowe. Podłożem tej liberalnej hegemonii była rewizjonistyczna strategia, bo USA zamiast dbać o *balance of power* skoncentrowały się na transformacji niedemokratycznych reżimów i włączaniu ich do instytucji gospodarczych i związanych z bezpieczeństwem. W efekcie przyniosło to przegrane wojny, kryzysy finansowe, mało wiarygodne sojusze i wzrost bezczelności przeciwników.

Walt wskazuje, że w czasie urzędowania Clintona miała miejsce współpraca z mocarstwami, wypracowano porozumienie z Oslo oraz rozwinęła się koncepcja przystąpienia do UE nowych członków. To wytworzyło nieuzasadnione przekonanie amerykańskich elit o niezastępowalności USA. Potem doszło jednak do konfliktów arabsko-izraelskich, zamachu terrorystycznego 11 września 2001 r., wojny w Afganistanie i kryzysu w USA w 2008 r. Wreszcie w 2014 r. Rosja zajęła Krym i zwiększyła naciski i ingerencje w sprawy innych państw. Jednocześnie Chiny rosną w siłę, zaś w wyniku referendum w Wielkiej Brytanii dochodzi do osłabienia UE. Towarzyszy temu spadek poziomu demokracji w świecie. Zdaniem Walta, antyliberalni liderzy w Polsce i na Węgrzech przekształcali politykę tych państw w obszarze demokracji. USA za to nie odpowiada.

Podsumowując, Walt stwierdza, że USA opowiadały się za ekspansją demokracji, czego nie udało się wdrożyć w pełni w zasadzie nigdzie. Także globalizacja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Zwiększyło się bogactwo biednych, ale i bardzo bogatych, którzy stali się jeszcze bogatsi.

Powyższe rozważania nawiązują do wcześniejszego wspólnego tekstu **Walta i Johna J. Mearsheimera** na łamach FA, gdzie autorzy argumentują, że USA powinny wrócić do *offshore balancing*¹¹. Jest to koncepcja strategii wypracowana w ramach realistycznej analizy stosunków międzynarodowych. Zakładała ona, że wielkie mocarstwa wykorzystują przyjazne państwa w danym regionie do kontrolowania wzrostu potencjalnych wrogich potęg. Zdaniem wspomnianych autorów, Trump nie zdecydował się wdrożyć tego podejścia i zamiast tego USA wciąż walczą w Afganistanie, ścigają na całym świecie terrorystów, bronią bogatych członków NATO i dalej popierają problematyczne państwa Bliskiego Wschodu. Styl polityki Trumpa był i jest odmienny, ale treść polityki – bardzo podobna. USA kontynuują błędną strategicznie politykę, która autorzy określili jako „incompetent vulgarian politics in White House”.

Walt i Mearsheimer wskazują, że USA są najbardziej bezpiecznym państwem na świecie w najnowszej historii. Dysponują potężną bronią i nie mają rywali na Półkuli Zachodniej. Choć Europa ma potężny potencjał ludnościowy i gospodarczy, to nie stała się rywalem, zaś Federacja Rosyjska, która próbuje rzucić wyzwanie USA, ma o wiele mniejszy potencjał ludnościowy i gospodarczy.

¹¹ J.J. Mearsheimer, S.M. Walt, *The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy*, „Foreign Affairs” 2016, t. 95, nr 4, s. 70–83.

W związku z tym USA powinny odstąpić od swojej polityki *special relationship* z wybranymi państwami, bo to nie jest elementem *offshore balancing*. Z wszystkimi państwami Stany Zjednoczone powinny utrzymywać normalne stosunki w odpowiednich zrationalizowanych proporcjach. USA powinny stać się więc *offshore balancer*, tj. nie tyle prowadzić politykę izolacjonistyczną, ile utrzymywać normalne stosunki dyplomatyczne z innymi państwami. Najważniejszym elementem tej strategii będzie utrzymanie równowagi w Azji, gdzie jest największe zagrożenie jej naruszenia. Siły zbrojne USA wciąż miałyby świadczyć o potęgze, ale powinno dojść do ograniczenia ich użycia. Jednocześnie Stany Zjednoczone winny rozbudować politykę regionalną na rzecz przeciwstawienia się Chinom, co wymaga działań na rzecz odbudowy i profesjonalizacji korpusu dyplomatycznego USA.

Próbę obrony polityki zagranicznej obecnego prezydenta USA z pozycji realistycznej teorii stosunków międzynarodowych podejmuje na łamach FA **Randall Schweller**¹². Ten jeden z czołowych teoretyków realizmu w USA zwrócił uwagę, że już w trakcie kampanii wyborczej w 2016 r. mainstreamowi dziennikarze wieszczili recesję, upadek demokracji i przejście przez USA tej samej drogi co Republika Weimarska przekształcająca się w III Rzeszę Niemiecką. Tymczasem Schweller wskazuje, że na gruncie wewnętrznym bezrobocie spadło w USA do 3,8 % i dotyczyło to także mniejszości. Nastąpił wzrost wartości indeksów giełdowych i zadowolenia, wzrosła liczba kupowanych domów, zaś cena benzyny była najniższa od 12 lat. Trump zapowiedział też koniec ery, gdy amerykańscy politycy bardziej troszczyli o bezpieczeństwo granic innych państw niż USA. W efekcie zmniejszono nielegalną imigrację o 38 % między wrześniem 2016 r. a wrześniem 2017 r.

Wspomniany autor wskazuje na trzy ważne dokonania prezydenta USA w tym zakresie. Pierwszym jest odrzucenie wielu elementów liberalnego ładu międzynarodowego budowanego z sojusznikami przez 70 lat. Zdaniem Schwellera nie należy obawiać się takiej polityki – mimo krytyki płynącej np. ze spotkań światowej elity gospodarczej w Davos – bo w ten sposób walczy się przede wszystkim o własne interesy, nie zaś o interesy globalnej społeczności. Takie działania to klasyczne realistyczne podejście. W tym kontekście nie może dziwić, że Trump domaga się od sojuszników, aby wzięli większą odpowiedzialność za swoją obronę. Trump podjął też działania na rzecz obrony

¹² R. Schweller, *Three Cheers for Trump's Foreign Policy: What the Establishment Misses*, „Foreign Affairs” 2018, t. 97, nr 5, s. 133–142.

amerykańskiego biznesu przed manipulacją walutami innych państw. Jednocześnie prezydent USA jest ekonomicznym nacjonalistą i wierzył, że czynniki polityczne powinny determinować stosunki ekonomiczne. Jego zdaniem globalizacja nie zwiększa harmonii między państwami, a wzajemna zależność ekonomiczna jest szkodliwa. W związku z tym prywatny biznes ma się podporządkować potrzebom państwa. Naturalny był więc dla niego apel o bojkot Apple, gdy firma ta nie zgodziła się udostępnić FBI kodów do iPhone'a po ataku terrorystycznym w San Bernardino.

Zdaniem Schwellera takie realistyczne podejście znajduje poparcie u wyborców, którzy uświadomili sobie, że USA nie funkcjonuje już w unipolarnym świecie, ale w multimodalnym środowisku międzynarodowym, gdzie ma miejsce silna rywalizacja. Według Trumpa świat międzynarodowy zawsze cechował się rywalizacją interesów bezpieczeństwa i ekonomicznych. W związku z tym Schweller stwierdza, że nie powinna dziwić zasada *America First*. Szokować może jedynie zapowiedź, że interes USA będzie promowany ponad wszystko.

Według Schwellera głównym elementem polityki Trumpa na tym poziomie są zabiegi o przekształcenie dotychczasowego kształtu handlu USA ze światem, szczególnie chodzi o zlikwidowanie braku równowagi w handlu z Azją Wschodnią i Europą¹³. Co ciekawe Trump oskarża o tę sytuację nie tylko swoich adwersarzy – jak Chiny – ale także własnych sojuszników, uznając ich za protekjonistów. W związku z tym prezydent Stanów Zjednoczonych zapowiedział, że USA nie mają zamiaru dawać się wykorzystywać. Nie może więc dziwić, że Trump zamierza wykorzystać politykę protekcyjną i wejść na rynki innych państw. W tym celu szeroko rozwijana będzie dyplomacja ekonomiczna, przy czym wydaje się, że Chińczycy są gotowi działać na rzecz ograniczenia tego deficytu. Ataki prezydenta USA na liberalny ład gospodarczy wynikają też z tego, że USA doświadczały ograniczenia dostępu do chińskich technologii, a Chiny do niedawna bez ograniczeń kupowały w USA. W związku z tym USA podejmują działania na rzecz ograniczenia Chinom zakupów związanych z technologią 5G i jednocześnie wprowadzają cła o antydumpingowym charakterze na wielkie chińskie maszyny pralnicze, panele słoneczne, stal i aluminium (ze względów bezpieczeństwa) oraz stopniowo rozszerzają tę listę.

¹³ *Ibidem*, s. 136.

Drugim ważny element polityki Trumpa, który Schweller ocenia pozytywnie, to wrogość wobec multilateralizmu¹⁴. Trump preferuje stosunki bilateralne i z tego powodu wycofał USA z porozumienia nuklearnego z Iranem, Partnerstwa Transpacyficznego oraz paryskiego porozumienia klimatycznego. Jednocześnie zaproponował ONZ 40-procentową obniżkę amerykańskiej składki, zmuszając Zgromadzenie Ogólne do obcięcia budżetu o 600 mln USD na siły pokojowe. Zapowiedział też wycofanie się z UNESCO, Rady Praw Człowieka ONZ i zaniechał udziału w rozmowach o migracji. Doprowadził do zastąpienia NAFTA układem trójstronnym, który uznał za korzystniejszy dla USA.

Schweller wskazuje, że wg Trumpa multilateralizm redukuje amerykańską zdolność do kontrolowania własnych spraw i nawet liberałowie nie mogą się z tym nie zgodzić. Zwolennicy ładu liberalnego twierdzili dotychczas, że pozwala on zastąpić anachroniczny układ bazujący na potędze – takim opartym na rządach prawa. W związku z tym liberałowie przekonywali mniejsze państwa, że taki system ma mechanizmy, które ograniczają wolność działania hegemonu. Tymczasem Trump wyraźnie wskazał, że instytucje międzynarodowe nie są w stanie pohamować i ograniczyć USA. Wszystko, co utworzono po II wojnie światowej, wszystkie te instytucje zbudowano na bazie potęgi USA i nie mogą one powstrzymać USA. Łagodna polityka USA wynikała z tego, że one same się ograniczały. Jednak przywódcy USA i zagraniczne elity do tej pory popierały multilateralizm, organizacje międzynarodowe i *rule of law* jako wartości same w sobie, bez zwracania uwagi na to, jaki miały wpływ na interesy USA. Trump wyraźnie stoi na stanowisku, że z takim podejściem trzeba skończyć.

Trzecia regułą polityki Trumpa godną pochwały według Schwellera jest *no more free-riding*¹⁵. USA podjęły działania na rzecz tego, aby sojusznicy zwiększyli swój wkład w obronę. Trump mówi, że USA ponoszą 73% wydatków na sojuszniczą obronę 29 państw. Dla Trumpa sojusznicy nie mogą być gapowiczami (*free riders*). W związku z tym, nawet od Wielkiej Brytanii domaga się wydatków na obronność na poziomie min. 2% PKB. Schweller zwraca uwagę, że przez lata zimnej wojny USA i ich europejscy sojusznicy współdziałali przeciw ZSRR, ale teraz nie ma powodu do subsydiowania bezpieczeństwa Europy. Zgoda na finansowanie bezpieczeństwa Europy przez USA to swoiste *welfare for rich*. W wyniku nacisków Trumpa wielu sojuszników zwiększyło wydatki

¹⁴ *Ibidem*, s. 139.

¹⁵ *Ibidem*, s. 140.

obronne. Zdaniem Schwellera Trump w rzeczywistości działa przeciw NATO, gdyż po zwycięstwie NATO w zimnej wojnie pojawiają się opinie, że ta instytucja nie ma już racji bytu. Amerykański analityk zwraca uwagę, że stałe sojusze nie mają sensu, bowiem państwa raz są sojusznikami, a raz rywalami. Prezydent USA wydaje się więc realizować Kissingerowską maksymę „America has no permanent friends or enemies, only interests”.

Według Schwellera Trumpowski realistyczny instynkt najbardziej widoczny jest w polityce wobec Rosji. Prezydent USA spotkał się z Putinem w celu osiągnięcia współpracy w sprawie Iranu i Syrii. Krytycy takiej postawy podnosili, że Rosja jest moralnym wrogiem USA, a Trump staje się zabawką w rękach Putina. Schweller zwraca jednak uwagę, że owi krytycy to te same osoby, które błędnie prowadziły politykę USA przez ostatnie 25 lat.

Wspomniany autor pozytywnie ocenia działania Trumpa wobec Europy, bo obecny prezydent USA nie jest główną przyczyną osłabienia związków w ramach NATO – winna temu jest struktura systemu międzynarodowego¹⁶. W czasie zimnej wojny „America needed allies and allies needed America”, co tworzyło bazę do współpracy także w obszarach poza kwestiami bezpieczeństwa. Jednak gdy znikło zagrożenie sowieckie, to i koniec NATO stał się oczywisty. Państwa europejskie przestały odczuwać potrzebę posiadania patrona, zaś USA nie potrzebuje już swoich europejskich sojuszników. W tym kontekście Schweller przytacza wypowiedź realisty Kennetha Waltza, który w 1993 r. zauważył przewrotnie, że to ZSRR przyczynił się do utworzenia NATO, więc upadek ZSRR ograniczył gotowość do współpracy Europy i USA. Państwa leżące po obu stronach północnego Atlantyku muszą teraz nauczyć się działać, gdy tej groźby już nie ma.

Schweller zwraca uwagę, że Trump instynktownie chciał wycofać się jak najszybciej z Afganistanu, ale usłuchał doradców wskazujących, że *vacuum* wypełnią organizacje terrorystyczne, takie jak al-Kaida i ISIS. W tym przypadku amerykański ekspert zarzuca więc prezydentowi USA niekonsekwencję.

Ten sam badacz na łamach FA zwraca uwagę, że wg Trumpa liberalny ład międzynarodowy jest zainfekowany chorobą. Ta dolegliwość jest efektem upadku powiązań Zachodu jako wspólnoty bezpieczeństwa, czemu towarzyszy upadek znaczenia gospodarczego, szczególnie wobec Chin. I tak dla USA globalizacja oznaczała zalanie amerykańskiego rynku tanimi towarami, przeniesienie miejsc pracy za granicę i upadek amerykańskiego przemysłu.

¹⁶ *Ibidem*, s. 142.

W związku z tym Trump atakuje niesprawiedliwy handel i zyskuje poparcie obywateli USA, szczególnie z dotkniętego przez wiele lat kłopotami gospodarczymi Midwestu.

Podsumowując, Schweller zwraca uwagę, że amerykańskie elity są zaślepione niechęcią do obecnego prezydenta USA i jego polityki, więc straciły zdolność widzenia szerszych strukturalnych zmian, które umożliwiły Trumpowi zwycięstwo.

Kwestie odwrócenia tego, co zniszczył Trump, podjęła także analityczka International Institute for Strategic Studies oraz była pracowniczka Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Departamentu Stanu **Kori Schake**¹⁷. Podobnie jak inni autorzy zauważyła, że Trump wprowadził na czoło swej polityki opozycję wobec multilateralizmu, organizacji międzynarodowych i zamiar obciążenia kosztami obrony aliantów. To odpowiada zmęczeniu opinii publicznej USA graniem przez to państwo roli obrońcy ładu międzynarodowego. Schake podkreśla, że wydarzenia po zimnej wojnie dla wielu były wskazaniem, że konieczne jest przekształcenie strategii USA.

Według Schake polityka USA przez 70 lat przynosiła im korzyści, bo zakładano konieczność obrony państw podzielających zasady wolnego handlu i liberalne wartości¹⁸. Jednak ten system podważył Trump. Hasło *America First* kształtowało wiele elementów nowej strategii. Rozczarowanie wojną w Iraku ułatwiło Trumpowi przejście tych nastrojów i wykorzystanie ich dla zwycięstwa. Trump krytykuje praktykę dotychczasowej polityki, ale jego administracja nie proponuje korekty, tylko osłabia obecny ład bez zbudowania nowego. Trump wykorzystuje spotkania na szczycie dla głoszenia tez, że suwerenność jest ważniejsza niż uzgodnione reguły i praktyki, odrzuca ład handlowy i dotyczący kwestii bezpieczeństwa jako niesprawiedliwy i traktuje aliantów jako *burden*, a nie *advantage*. Głosi, że USA nic nie zyskują w obecnym ładzie, co jest nieprawdą, bo są one jego beneficjentem. Trump żalił się, że państwa europejskie nie ponoszą ciężarów obronności. Zdają sobie one sprawę ze swoich słabości, ale co zrobić, by zmieniły politykę i wzmocniły swój militarny potencjał? Trump wierzył, że gdy zmniejszy zaangażowanie w sprawy Europy, to europejskie państwa zaangażują się mocniej na rzecz swego potencjału. W praktyce jest jednak tak, że gdy USA wycofują się z Afganistanu czy Syrii, alianci nie przejmują walki. Rosja to wykorzystuje, zaś Chiny zagarniają rynki oraz łamią

¹⁷ K. Schake, *Back to Basics. How to Make Right What Trump Gets Wrong*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3, s. 36–43.

¹⁸ *Ibidem*, s. 36.

konwencji dotyczącej *Law of the Sea* i budują bazy wojskowe na Morzu Południowochińskim, a także naruszają zasady WTO.

Według badaczki krytycy obawiają się, że sojusze wciągną USA do wojny, choć w przeszłości było odwrotnie i to Waszyngton wciągał innych do wywoływanych przez siebie wojen. Schake wskazuje także na wzrost znaczenia opinii publicznej i jednocześnie zasilenia administracji federalnej USA amatorami. Sam zaś Trump jest bardziej nastawiony na *nation building* w kraju, a nie poza jego granicami.

Schake sugeruje, że po Trumpie Waszyngton powinien wrócić do inkorporowania wartości liberalnej demokracji do polityki zagranicznej¹⁹. Transakcyjny model relacji jest prosty do wprowadzenia, ale i do wycofania. Natomiast sojusze stworzone na bazie ideologicznych zobowiązań są trudniejsze do likwidacji. NATO jako taka wspólnota trwa, a CENTO i SEATO rozpadły się. Wprawdzie politolodzy podkreślają skuteczność realizmu w polityce – lub pragmatycznego, neutralnego pod względem wartości podejścia do interesów USA, lecz opinia publiczna i Kongres mają skłonność to bycia bardziej idealistycznymi. Polityka USA nawet bez ich woli będzie traktowana jako kierowana ideami. Stany Zjednoczone nie powinny przyjmować postawy moralistycznej – ograniczone pod tym postępowanie dawało szansę na realizację polityki USA.

Stany Zjednoczone czasem określały się jako *indispensable nation*, w szczególności po zimnej wojnie (np. przy interwencji USA w Libii w 2011 r.). W związku z tym występuje pewien proces fetyszyzowania siły wojskowej. W USA istnieje specjalny szacunek do wojska od momentu wprowadzenia dobrowolnej służby w połowie lat 70. XX w. Departament Stanu w przyszłości potrzebuje zmian – obecnie jest tam za mało personelu i nie kształci się go tyle, ile trzeba. Schake pisze też o tym, że należy inaczej spojrzeć na pomoc zagraniczną, gdyż $\frac{3}{4}$ jest przekazywane do Egiptu i Izraela, które i tak są gotowe współpracować przeciw Iranowi.

Bardzo ciekawe i krytyczne podsumowanie amerykańskiej polityki zaprezentował w FA czołowy centrowy ekspert **Fareed Zakaria**²⁰. Jako główną tezę wskazuje, że upadek hegemonii USA został spowodowany przez błędne amerykańskie zwyczaje i zachowanie. Upadek, który od dawna zapowiadano,

¹⁹ *Ibidem*, s. 41.

²⁰ F. Zakaria, *The Self-Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 4, s. 10–16.

nastąpił dopiero podczas dwóch pierwszych lat rządów prezydenta Trumpa. Wynika to z tego, że USA po zburzeniu muru berlińskiego w 1989 r. w sposób niewłaściwy korzystały ze swej władzy i hegemonii, tracąc sojuszników i ośmielając wrogów. USA wyglądały w tym czasie jakby, straciły zainteresowanie i wiarę w idee oraz cele, które definiowały amerykańską obecność międzynarodową przez kilkadziesiąt wcześniejszych lat. Dominacja USA po 1945 i 1989 r. miały odmienny charakter. Po 1945 r. Wielka Brytania i Francja nadal miały imperia i wpływy, a ZSRR stał się silnym rywalem. Supremacja USA po zimnej wojnie była trudna do zdefiniowania. Z jednej strony, niektórzy wskazywali, że konfrontację tę wygrały Niemcy i Japonia, które stały się regionalnymi mocarstwami. Jednocześnie padały zapowiedzi, że nadchodzi wiek Pacyfiku i wzrost znaczenia Azji. Z drugiej strony, potęga USA rosła w latach 90. XX w., a sami Amerykanie nazywali się *the indispensable nation* i *world's sole superpower*. W wyniku tego nie zauważono wzrostu znaczenia Chin i przejścia Rosji do polityki rewizjonistycznej.

Według Zakarii zamachy z 11 września 2001 r. miały znaczący wpływ na pozycję USA²¹. W ich następstwie doszło do zjednoczenia się obywateli, a potencjał USA był większy niż potencjał pięciu kolejnych mocarstw łącznie. W tym czasie Stany Zjednoczone prowadziły z dużym poparciem wojnę w Afganistanie. Jednak dwa lata później rozpoczęto inwazję na Irak, mimo obiekcji sojuszników, co zapoczątkowało spadek pozycji USA. Podejmując decyzję o wojnie w Iraku, nie uwzględniono tzw. *Powell Doctrine* – mówiącej, że do wojny należy przystępować, gdy zagrożone są życiowe interesy, a zwycięstwo jest w zasadzie pewne. Choć początkowo USA głosiły, że przemysł wydobywczy Iraku zapłaci za wojnę, to jednak po zajęciu Bagdadu zlikwidowano struktury państwa, w tym siły zbrojne. To wywołało konieczność większego zaangażowania Stanów Zjednoczonych. G.W. Bush w dwa pierwsze lata doprowadził do wyjścia USA z większej liczby umów międzynarodowych niż wszyscy jego poprzednicy. Teraz Trump przewyższył te osiągnięcia.

Zdaniem tego badacza Rosja na początku lat 90. XX w. – kierowana przez Eduarda Szewardnadze i Andrieja Kozyriewa – chciała stać się liberalna, europejska i wspierać USA. Jednak rozszerzenie NATO wywołało sytuację, w której ktoś taki jak Putin mógł pretendować do roli przywódcy. O tych przemianach zdecydowały nie tylko siły wewnętrzne, ale i polityka USA, które po zwycięstwie zimnowojennym straciły zainteresowanie wieloma sprawami

²¹ *Ibidem*, s. 13.

międzynarodowymi. Przejawiało się to w ograniczeniu kontaktów, pomocy i nadawania audycji zagranicznych. W efekcie uprawiano retorykę na rzecz transformacji, a w praktyce przystosowano się do stanu istniejącego. Zakaria określa taki typ przywództwa jako *hollow hegemony* (pustą hegemonię).

Zakaria ocenia, że Trump jedynie pogłębił tę postawę. Prezydent nie interesuje się sprawami zagranicznymi i wierzy, że większość państw wykorzystuje USA²². Jest nacjonalistą, protekcyjnistą i populistą kierowanym przez ideę *America First*. W efekcie USA wycofały się z *Trans-Pacific Partnership* i zaangażowania się w sprawy azjatyckie. Jednocześnie Stany Zjednoczone dystansują się od trwającej prawie 70 lat współpracy z Europą. W sprawie Ameryki Łacińskiej Trump chce zatrzymać napływ imigrantów do USA. Udało mu się nawet poróżnić z Kanadą. Sprawy Bliskiego Wschodu w zasadzie podporządkował interesom Izraela i Arabii Saudyjskiej. Narcystyczne marzenie o pokojowej nagrody Nobla doprowadziło go do spotkania z przywódcą Korei Północnej.

Według amerykańskiego analityka Trump nie ma sprecyzowanej strategii, jak poradzić sobie z rosnącymi wyzwaniami. Zakaria zwraca uwagę, że gdy UK była hegemonem i zaczęła tracić swą pozycję z powodu zmian w otoczeniu, jak wzrost potęgi Niemiec, USA i Rosji, to stworzyła dominia zmieniające jej formę władztwa. Podobnie USA mogłyby dalej być dominującym państwem, gdyby tego chciały. Musiałyby jednak myśleć o rozwijaniu liberalnej hegemonii i same też być bardziej liberalne i zarazem mniej hegemoniczne. Waszyngton wybrał jednak politykę koncentrującą się na wąsko pojmowanym interesie, alienując się od sojuszników i ośmielając przeciwników. I to wszystko dzieje się w okresie, gdy USA wprawdzie nie zbankrutowały, ale nie rozbudowały swej pozycji wystarczająco. Są nadal najsilniejsze i jeszcze długo będą takimi. Nie będą jednak definiować i dominować w systemie międzynarodowym, tak jak to robiły przez ostatnie trzy dekady. To USA stworzyły *liberal international order*, teraz przyczyniają się do jego dekonstrukcji.

W innym ze swoich artykułów w FA Fareed Zakaria podjął ciekawe rozważania nad możliwymi relacjami USA – Chiny pod znamienym tytułem *The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger*²³. Stwierdził mianowicie, że trudno uznać ChRL za zagrożenie dla światowego ładu. Jego zdaniem widać to szczególnie, jeśli porówna się działania Chin

²² *Ibidem*, s. 15.

²³ F. Zakaria, *The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger*, „Foreign Affairs” 2020, t. 99, nr 1, s. 52–69.

i Rosji, która na wielu płaszczyznach próbuje zaburzyć porządek międzynarodowy i sposób funkcjonowania demokratycznych państw Zachodu. Czerpie z tego bezpośrednio korzyści, gdyż destabilizacja przekłada się na wzrost cen surowców energetycznych, które stanowią kluczowe źródło bogactwa Rosji. Zdaniem Zakarii jeśli Chiny postępują agresywnie, to skupiają się na takich elementach jak kradzież tajemnic wojskowych i gospodarczych w cyberprzestrzeni, nie podejmują zaś działań na rzecz delegitymizacji demokracji w państwach zachodnich.

Próbę odpowiedzi na pytanie, co ma czynić Europa wobec takiej postawy USA, podjęła **Alina Polyakova** oraz **Benjamin Haddad**²⁴. Ich zdaniem, z jednej strony, wiele osób w USA i Europie oczekuje powrotu Stanów Zjednoczonych do traktowania relacji transatlantyckich jako podstawowego obszaru aktywności. Następcą Trumpa może podjąć praktyczne kroki na rzecz takiego rozwiązania (m.in. zniesienie ceł na stal i aluminium oraz powrót do paryskiego porozumienia klimatycznego). Z drugiej jednak strony, decyzje podejmowane przez Trumpa to objawy, a nie jej korzenie obecnej sytuacji. Rozejście się Europy i USA ma swoje wcześniejsze źródła i państwa europejskie muszą to zrozumieć, aby móc powrócić do partnerstwa transatlantyckiego. W związku z tym to nie „zły” Biały Dom jest przyczyną, ale rzeczywista asymetria występująca w relacjach między USA i Europą. Tymczasem Europa do niedawna uważała amerykański parasol militarny za oczywistość, bez względu na własne wydatki. Dziś na tym polu USA żądają *burden sharing*. Ma to związek ze wzrostem potęgi Chin, co przeniosło zainteresowanie USA poza Europę i spowodowało, że USA stały się wobec kontynentu europejskiego obojętne, a w niektórych obszarach nawet wrogie.

W tym kontekście Polyakova i Haddad stwierdzają, że europejska armia istnieje tylko w projektach, a ponadto Stany Zjednoczone nie popierają jej, widząc, że może doprowadzić do rywalizacji²⁵. Amerykańskie władze oczekują od państw europejskich, by te coraz więcej płaciły na NATO. Jednakże oczekiwania USA, że Europa zainwestuje więcej w obronę bez zdefiniowania swych odrębnych interesów w obszarze bezpieczeństwa, są naiwne. Wydaje się, że w przyszłości niezbędne jest udzielenie odpowiedzi, czego właściwie chcą Stany Zjednoczone: Europy słabej, pod amerykańskim kierownictwem

²⁴ A. Polyakova, B. Haddad, *Europe Alone: What Comes After the Transatlantic Alliance*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 4, s. 109–120.

²⁵ *Ibidem*, s. 110.

i uzależnionej od potencjału USA, czy silniejszego, ale bardziej autonomicznego partnera. Konieczność odpowiedzi na to pytanie stoi także przed Europejczykami.

Jednocześnie, zadaniem Europejczyków jest odwrócenie dotychczasowego trendu narastających podziałów wspólnoty transatlantyckiej. Europejscy przywódcy muszą przekonać swoich amerykańskich partnerów, że silny i zjednoczony kontynent zdolny do obrony to także zysk dla USA. Sam zaś sprawny sojusz transatlantycki powinien stać się fundamentem zachodniego modelu liberalnych wartości i zasad. Musi się jednak przekształcić, aby móc reagować na wzrastające wyzwania gospodarcze, polityczne i w obszarze bezpieczeństwa ze strony takich państw jak Chiny czy Rosja.

Wspomniani autorzy jednocześnie zwracają uwagę, że przesadą jest powtarzanie opinii o idealnym funkcjonowaniu przez lata jedności transatlantyckiej²⁶. Można znaleźć na to wiele przykładów. Francja i Wielka Brytania posiadały broń atomową i zdolność jej przenoszenia mimo zastrzeżeń USA. Sama zaś Francja opuściła struktury wojskowe NATO w 1966 r. i wróciła dopiero w 2009 r. Z kolei RFN doprowadziła do *détente* z Niemcami Wschodnimi w latach 70. XX w. Także w działaniach na Bliskim Wschodzie widać różnice interesów. Sam zaś koniec zimnej wojny przyniósł szereg rozbieżności, gdy USA nie wyrażały zainteresowania ponoszeniem ofiar w Europie. Z kolei w 2001 r. G.W. Bush wycofał USA z protokołu w Kioto, mimo nacisku Niemiec i Francji. Nie może więc dziwić, że to właśnie te dwa państwa europejskie nie przystąpiły do *coalition of the willing* w czasie II wojny w Zatoce Perskiej. Zdecydowana poprawa nie nastąpiła także za prezydentury Obamy, który wręcz sypał sól na rany. Jego administracja zwróciła się ku Azji i dokonała resetu stosunków z Rosją. Jednocześnie Obama zarzucił plan budowy bazy raketowej w Polsce i stacji radarowej w Czechach, a także wycofał dwie brygady sił zbrojnych USA z Europy. Dopiero po zajęciu Krymu przez Rosję odwrócił ten kurs, przywracając jedną brygadę w Europie i prezentując ideę *European Deterrence Initiative*. Obama wciąż jednak wypowiadał się krytycznie o Europie, np. nazywając w jednym z wywiadów prasowych Francję i Wielką Brytanię *free riders*.

Obecne konflikty – na co zwracają uwagę Polyakova i Haddad – nie są przy tym aż tak ostre jak wcześniejsze²⁷. W tym kontekście można wymienić inwazję Wielkiej Brytanii i Francji na Egipt w 1956 r. (co wywołało sprzeciw USA)

²⁶ *Ibidem.*, s. 112.

²⁷ *Ibidem.*

czy amerykańską inwazję na Irak w 2003 r. (co z kolei wiązało się ze sprzeciwem Francji i RFN) albo odmienne wizje konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Oczywiście Europejczykom wygodnie jest uznawać Trumpa za odpowiadającego za obecne rozdźwięki, ale – jak stwierdził przytaczany przez wspomnianych badaczy dziennikarz James Kirchick – „blaming Trump for their problems is the one thing Europeans can agree on”. W rzeczywistości to jednak Europejczycy powinni wcześniej podjąć działania na rzecz wypracowania strategii utrzymania zaangażowania USA w Europie. Zamiast tego pozostawali beztroscy w sprawie własnych słabości i współdziałali w pogarszaniu stosunków aż do punktu, gdy każda odmienność w podejściu obu stron, wzmoczona niedyplomatyczną retoryką Trumpa, stała się wyzwaniem. Podsumowując, badacze stwierdzają, że zamiast lamentować nad przyczynami upadku współpracy, obie strony powinny zaakceptować, że alians musi się zmienić, i działać na rzecz bardzo zrównoważonych stosunków, a nie głosić nieuchronność upadku.

Zasadnicze pytanie – wg wspomnianej pary badaczy – brzmi: czy nastąpi koniec stanu samozadowolenia w Europie? Wydaje się, że w Europie dominuje opinia, że przy destabilizującej presji na peryferie kontynentu i braku wspólnej wizji obrony Europa wkrótce stanie się teatrem, a nie uczestnikiem rywalizacji wielkich mocarstw. Jako przykład takiej presji można wskazać działania Rosji, która popiera prawicę w Europie i ingeruje w wybory w państwach europejskich, nielegalnie zajęła Krym i prowadzi wojnę, która przyczyniła się do śmierci kilkunastu tysięcy i ucieczki 1,5 mln Ukraińców. Na południu miliony uciekinierów docierają z Syrii do Europy, wywołują kryzys migracyjny i wzrost poparcia dla partii populistycznych. Z kolei Chiny inwestują w Europie w porty i technologie infrastrukturalne, wbijając klin między Europę a USA.

Wspomniani badacze wzywają więc państwa europejskie do wyrwania się ze stanu samozadowolenia i rozpoczęcia działań na rzecz autonomii w zakresie zdolności do obrony własnych interesów²⁸. Wymaga to zaangażowania w regionach przygranicznych, tymczasem na przykładzie Syrii widać niezdolność Europy do podjęcia tego typu działań. Angela Merkel krytykowała Trumpa, że chce się wycofać z Syrii, ale w tym czasie żaden niemiecki żołnierz tam nie walczył! Z kolei Francja użyła swych sił lotniczych w walce z ISIS w Syrii, a nawet namawiała USA do większych wspólnych akcji, jednak na pewnym etapie poczuła się zdradzona, gdy USA odmówiły dołączenia do francuskiej operacji wojskowej w Syrii w 2013 r. w związku z zagrożeniem atakiem gazowym. Sama

²⁸ *Ibidem*, s. 114.

Francja nie miała wystarczającego potencjału, aby brać ciężar tej wojny na siebie. To wywołało przekonanie o przyczynieniu się USA do kryzysu na Bliskim Wschodzie i Ukrainie. Europa musi też nauczyć się radzić sobie w stosunkach z Chinami i ich działaniami w obszarze bezpieczeństwa. Widać odmienne podejście państw do chińskich planów Jedwabnego Szlaku czy technologii 5G. Różnice wystąpiły także w kwestii stosunku Niemiec i Austrii do rosyjskiego planu budowy gazociągu Nord Stream II kosztem Ukrainy i uzależniania Europy Zachodniej, choć szczęśliwie mimo różnic udało się utrzymać sankcje przeciw Rosji. Niezbędne są wzmożone działania na rzecz zwalczania kampanii informacyjnych ingerujących w wewnętrzne sprawy państw europejskich oraz cyberszpiegostwa.

Wspomniani autorzy zwracają uwagę, że w ostatnim czasie w Europie pojawiły się pozytywne trendy, bo zwiększono wydatki zbrojeniowe, które spadały od lat 90. XX w., co szczególnie było widać w przypadku Niemiec²⁹. W 2016 r. aż 22 z 28 członków NATO zwiększyło wydatki na obronność. Litwa i Szwecja wprowadziły obowiązkową służbę wojskową. W Europie podjęto także działania na rzecz budowy wspólnego przemysłu zbrojeniowego, utworzono *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) i *European Defence Fund*. Realizacja tych inicjatyw nie przebiega jednak bez problemów, bo państwa europejskie mają własne polityki – czasem zmiernie do odmiennych celów – i preferują różnych partnerów w obszarze współpracy gospodarczej czy zbrojeniowej. Te rozbieżności i w innych dziedzinach nie pozwalają na wypracowanie wspólnej polityki. Np. Francja i Niemcy odmiennie zareagowały na zabójstwo w Turcji dziennikarza z Arabii Saudyjskiej. Jednocześnie Europa sceptycznie podchodzi do zakupów amerykańskiego uzbrojenia w ramach współpracy sojuszniczej, w tym najnowszego samolotu bojowego V generacji F-35, co jeden z komentatorów sarkastycznie spuentował „It’s called Article 5, not article F-35”. W tym samym jednak czasie Trump, mimo krytyki sojuszu, podniósł poziom finansowania *European Deterrence Initiative* do 6,5 mld USD. Wysyłane są więc różne – czasem sprzeczne – sygnały co do możliwości współpracy USA i państw europejskich.

Wspomniana para naukowców zwraca uwagę na zdolność oddziaływania UE, która ma system wartości i normy obejmujące wielki rynek i które są w dużej części akceptowane przez amerykańskie instytucje, jak np. regulacje

²⁹ *Ibidem*, s. 116.

w zakresie ochrony danych w zakresie prawa prywatnego. Z tej perspektywy wolny rynek w Europie odgrywa ważną rolę w utrzymaniu europejskiej suwerenności. Europa nie chce stać się jedynie teatrem działań innych mocarstw, czego dowodzi złamanie rosyjskiej dominacji gazowej czy blokowanie infrastrukturalnych inwestycji Chin za pomocą instrumentów biurokratycznych.

Polyakova i Haddad zastrzegają jednak, że bardziej autonomiczna Europa nie jest gwarancją braku problemów w relacjach transatlantycznych. Europa i USA mają wiele obszarów podobnego, ale jednak odmiennego widzenia spraw. W sprawie Iranu Europa ma inne podejście niż USA, co jest jednocześnie wskazaniem dla Stanów Zjednoczonych, że nie zawsze instrumenty przymusu muszą być decydujące. USA mogą zyskać wiele ze współpracy z Europą, np. w sprawie walki z al-Kaidą. Jednak administracja Trumpa z jego konfrontacyjną postawą sprawiła, że USA utraciły część wpływu, jaki miały w wielu obszarach. Przestały być siłą budującą zaufanie. USA pozytywnie oceniały wyjście Wielkiej Brytanii z UE, widząc w tym szansę dla siebie. Preferowały budowanie stosunków z indywidualnymi państwami: za czasów Obamy tym państwem były Niemcy, a za Trumpa – Polska. Przyszły prezydent USA nie będzie mógł dalej nazywać UE wrogim państwem, jak to czyni Trump. Czy Europejczykom uda się doprowadzić do zmiany polityki USA, tak aby te zdecydowały się działać na rzecz ochrony europejskich interesów? Wszystko zależy od tego, czy Europa z rozwagą będzie działać na rzecz zrównowżenia zobowiązań w ramach NATO. W związku z tym do 2030 r. NATO musi zostać wzmocnione. Zaś UE musi działać na rzecz zakończenia wojen peryferyjnych i winna inwestować w rozwój Białorusi, Mołdawii, Ukrainy i Bałkanów, ograniczając tam wpływy innych.

W podsumowaniu Polyakova i Haddad wskazują, że Europa i USA powinny dbać o bezpieczne działania na rzecz ograniczenia nieuczciwych chińskich praktyk, a także współdziałać w sprawie walki ze zmianami klimatycznymi, w tym w zakresie wypracowania wspólnych norm i reguł. Stwierdzają, że w przyszłości we wzajemnych stosunkach będzie najpewniej więcej dystansu i ograniczonego zaufania, ale pamięć o pozytywnych doświadczeniach historycznych pomoże w odbudowie relacji³⁰.

Kwestie miejsca dyplomacji w polityce USA Trumpa podniósł na forum FA doświadczony pracownik służby zagranicznej USA ambasador **William**

³⁰ *Ibidem*, s. 119.

J. Burns³¹. Jak przypomina autor, dyplomacja to jedna z najstarszych profesji, ale dla wielu jest niezrozumiała. Trump nie szanuje dyplomacji. Nie jest w tym wyjątkiem wśród prezydentów, on tylko pokazuje to w wyrazisty sposób. Choć USA nie jest już jedynym dominującym mocarstwem, to jednak nadal ma przewagę doświadczenia w polityce międzynarodowej. Sama amerykańska dyplomacja miała swoje wielkie momenty, np. gdy na początku lat 90. XX w., za czasów dyplomaty Jamesa Bakera doprowadzono do rozmów pokojowych w Madrycie. Był to czas funkcjonowania liberalnego ładu, a USA uczestniczyły w wielu wielkich procesach, w tym globalizacji. Choć w tym czasie w polityce amerykańskiej było nieco tryumfalizmu, to sekretarz stanu Warren Christopher zauważał już symptomy upadku i fragmentacji ładu, gdyż w rzeczywistości nie był to czas końca historii ani zaniku sporów ideologicznych. USA nie miały groźnego przeciwnika, choć zauważalne były zjawiska wzrostu autorytaryzmu w Rosji i agresywności Chin. Przy tej okazji, Burns zadaje pytanie, stawiane też przez wielu innych: czy USA powinny wrócić do praktyk dominacyjnych z okresu zimnej wojny? W odpowiedzi przypomina, że prezydent G.H.W. Bush i jego sekretarz stanu Baker zdecydowali się poprzeć powstanie nowego ładu z udziałem dawnych rywali i rodzących się nowych potęg.

Burns zwraca na łamach FA uwagę, że w epoce pozimnowojennej nie wykorzystywano jednak we właściwy sposób dyplomacji. Np. Baker otworzył kilkanaście palcówek, ale nie zwiększono budżetu Departamentu Stanu. W efekcie Madeleine Albright musiała zamrozić przyjęcie do służby zagranicznej USA nowych dyplomatów. Sam zaś budżet Departamentu Stanu w latach 1985–2000 spadł o połowę. Wojna w Afganistanie i Iraku zmusiła służbę zagraniczną USA do koncentracji na zagadnieniu *nation building*, jak i kwestii wspierania działań przeciw partyzantce. Uczono się więc nowych metod działania i sporządzania analizy. Dopiero Obama podjął działania na rzecz odbudowy roli dyplomacji. Efektem było otwarcie na Kubę, porozumienie z Iranem, wynegocjowanie Partnerstwa Transpacyficznego oraz porozumienie paryskie. Jednocześnie jednak USA rozwijały nowe narzędzia wojskowe (np. drony), a Kongres USA atakował Departament Stanu za porażki w polityce zagranicznej.

Zdaniem Burnsa, Trump dokonał wielu zmian w tym obszarze³². Prezydent uznał, że USA są zakładnikiem ładu, który same stworzyły. Sojusze i porozu-

³¹ W.J. Burns, *The Lost Art of American Diplomacy: Can the State Department Be Saved?*, „Foreign Affairs”, 2019, t. 98, nr 3, s. 98–107.

³² *Ibidem*, s. 102.

mienia wielostronne uznano za obciążenie, a nie środek umożliwiający USA uzyskiwanie przewagi. Podobne podejście przyjęto wobec organizacji międzynarodowych, jak ONZ. Hasło nowego przywódcy – *America First* – skutkowało unilateralizmem, merkantylizmem i nacjonalizmem w polityce USA, co zmniejszyło wpływy tego państwa w świecie. Dyplomaci w USA stali się przedmiotem ataków i oskarżeń o niekompetencję ze strony własnego prezydenta. Nie może więc dziwić, że obcięto budżet Departamentu Stanu o 1/3 i ograniczono przyjęcia do służby zagranicznej o 50%. Wiele stanowisk jest nieobsadzonych, a wielu doświadczonych członków służby zagranicznej usunięto z dyplomacji, bo w dotychczasowej karierze zajmowali się sprawami niemieszczącymi się w wizji Trumpa. Choć obecny sekretarz stanu Mike Pompeo ma lepsze relacje z Trumpem niż poprzednik, to jednak nie odwrócił procesu dewastacji dyplomacji. Trump oficjalnie mówił, że jest dumny z tradycji amerykańskiej dyplomacji, ale jego sposób widzenia dyplomacji jest „narcissistic, not institutional”.

Ambasador Burns podkreśla potrzebę powrotu do korzeni amerykańskiej dyplomacji. Przytacza wypowiedzi George’a F. Kennana, który określał dyplomatów jako ogrodników dbających o partnerów³³. W tym ujęciu dyplomaci Stanów Zjednoczonych tłumaczą świat Waszyngtonowi i sprawy USA – światu. Jako pierwsi generują informacje ostrzegające USA przed zagrożeniami. W tym kontekście Departament Stanu USA musi się przygotować do wyzwań czyhających w przyszłości, tak jak to czyni za pomocą planowania strategicznego Departament Obrony USA. Dyplomacja dla odbudowania swej pozycji musi skoncentrować się na rzemiośle, znajomości własnej historii, rozwoju umiejętności negocjacyjnych oraz korzystać z potencjału Foreign Service Institute i ulokowanego tam Center for the Study of the Conduct of Diplomacy. Tym bardziej że w zakres dyplomacji wchodzi dziś nowe technologie związane z wykorzystaniem Internetu i sztucznej inteligencji. Burns rekomenduje, aby następną administracja wprowadziła Departament Stanu USA w XXI wiek. Choć obwinia się Trumpa za wiele zaniechań i zniszczeń w tym obszarze, to odbudowa dyplomacji jako instrumentu polityki zagranicznej USA wymagać będzie nie tylko zmiany prezydenta, ale także konsensusu społecznego w kwestii polityki i dyplomacji.

³³ *Ibidem*, s. 104.

Podsumowanie

Amerykańskie elity władzy są rzeczywiście zgodne co do oceny niektórych elementów polityki zagranicznej Donalda Trumpa. Wydaje się, że jedną z kwestii, co do których panuje zgoda, jest dostrzeżenie, że polityka urzędującego prezydenta jest w dużym stopniu jedynie symptomem wcześniejszych szerszych i o wiele potężniejszych trendów i że w związku z tym niezbędne jest dociekanie rzeczywistych przyczyn obecnego stanu amerykańskiej polityki zagranicznej, nie zaś skupianie się na obecnych działaniach przywódcy USA. Taka wspólna perspektywa jest związana z kolejną współdzieloną refleksją: że osoba, która finalnie zastąpi Trumpa na stanowisku, nie będzie mogła wrócić do wcześniejszego stanu, bo niemożliwe będzie odbudowanie dotychczasowego porządku międzynarodowego. Wreszcie amerykańskie elity zgadzają się, że odejście od polityki Trumpa nie będzie możliwe bez odpowiednich zmian w polityce krajowej USA (np. ponownego wypracowania konsensusu, co jest interesem narodowym), ale także bez odpowiednich działań ze stronnych dotychczasowych sojuszników, którzy muszą wziąć na siebie większą odpowiedzialność za podtrzymywanie dotychczasowego ładu. Niezależnie od tego, czy uda się odbudować wcześniejszy stan, czy też nie, wśród amerykańskich elit panuje zgoda co do tego, że trzeba pogodzić się, iż najbliższa epoka będzie zakładać współistnienie państw demokratycznych i niedemokratycznych, a te ostatnie będą odgrywać większą rolę niż ta, do której Zachód był przyzwyczajony i którą gotowy był akceptować w pierwszych dziesięcioleciach po zimnej wojnie. Wreszcie, co wydaje się szalenie interesujące, narasta konsensus w zakresie tego, że dotychczas USA za bardzo polegały na instrumentach wojskowych, zaniebując środki dyplomatyczne. Eksperci reprezentujący różne krańce spektrum teorii stosunków międzynarodowych dopominają się o wzmocnienie instytucjonalne Departamentu Stanu USA.

Niezależnie od zgody w powyższych kwestiach, amerykańska elita polityczna jest pęknięta wzdłuż linii dzielącej ją na zwolenników liberalnych i realistycznych koncepcji porządku międzynarodowego. Liberalowie, choć dostrzegają niedoskonałości dotychczasowego porządku (nieprzypadkowo określonego przez nich mianem liberalnego), uznają, że jego funkcjonowanie przynosiło korzyści USA. W związku z tym domagają się jego dostosowania do nowych warunków, nie zaś jego destrukcji od wewnątrz, o co oskarżają Trumpa. Z kolei realisci krytycznie oceniają dotychczasowy porządek międzynarodowy, bo z ich perspektywy służył on realizacji – niemożliwych wg nich do wdrożenia – założeń

wartości liberalnych. W efekcie w epoce pozimnowojennej zaniedbany został amerykański interes narodowy, co przełożyło się na to, że koszty utrzymania tego porządku ponosiły Stany Zjednoczone, co w wymiarze współpracy gospodarczej przyczyniło się do osłabienia amerykańskiego przemysłu, a w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego przerzucało koszty na Amerykanów. O ile więc liberałowie potępiają nie tyle brak próby naprawy, co destrukcję liberalnego porządku międzynarodowego, o tyle realisci oceniają pozytywnie szereg działań podjętych przez Trumpa na tym polu, wskazując, że niezbędne są kolejne (np. wycofanie się z Afganistanu, ograniczenie zaangażowania w Europie czy gotowość do współpracy z Rosją tam, gdzie przyczyni się to do realizacji amerykańskich interesów). Podziały w tym zakresie przekładają się także na to, jakie państwo uznawane jest za główne zagrożenie dla USA. O ile większość realistów jest zgodna, że dotyczy to Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej, to uwzględniając ich potęgę materialną, wskazują, iż poważniejsze wyzwanie stanowią Chiny. Z kolei liberałowie widzą w Chinach państwo, które tylko częściowo narusza porządek międzynarodowy (np. w zakresie cyberprzestrzeni i przestrzegania praw autorskich), a bardziej obawiają się działań Federacji Rosyjskiej, która przesuwa granice i – co uznają za najważniejsze – podważa legitymizację instytucji demokratycznych państw zachodnich.

Wśród wspólnych i rozbieżnych opinii amerykańskich elit największym paradoksem jest zgoda co do tego, że Stany Zjednoczone nie będą mogły skutecznie realizować swoich (różnie rozumianych) interesów narodowych bez wypracowania konsensusu również w polityce zagranicznej, co jednak nie jest możliwe wobec szeregu opisanych powyżej kwestii, co do których liberałowie i realisci się nie zgadzają. Jeśli miałyby to świadczyć o przyszłości, to należy oczekiwać, że długofalowo polityka zagraniczna USA będzie targana sprzecznościami w zależności od tego, jakie poglądy będzie w danym momencie reprezentować głowa państwa. Jednak jeszcze większym paradoksem jest to, że ostatecznie o kierunku polityki zagranicznej będą decydować obywatele, którzy będą oceniać ofertę kandydatów na prezydenta nie pod kątem wizji ładu międzynarodowego, ale gwarancji wzrostu gospodarki USA.

Bibliografia

- Burns W.J., *The Lost Art of American Diplomacy: Can the State Department Be Saved?*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.

- Colby E.A. Mitchell A.W., *The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy*, „Foreign Affairs” 2020, t. 99, nr 1.
- Drezner D.W., *This Time Is Different: Why U.S. Foreign Policy Will Never Recover*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- Mania A., *Department of State i Foreign Service w polityce zagranicznej USA lat gorącej i zimnej wojny 1939–1989*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2019.
- Mearsheimer J.J., Walt S.M., *The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy*, „Foreign Affairs” 2016, t. 95, nr 4.
- Rapp-Hooper M., Friedman Lissner R., *The Open World: What America Can Achieve After Trump*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- Polyakova A., Haddad B., *Europe Alone: What Comes After the Transatlantic Alliance*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 4.
- Schake K., *Back to Basics: How to Make Right What Trump Gets Wrong*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- Schweller R., *Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses*, „Foreign Affairs” 2018, t. 97, nr 5, s. 133–142.
- Walt S.M., *The End of Hubris And the New Age of American Restraint*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- Zakaria F., *The New China Scare: Why America Shouldn’t Panic About Its Latest Challenger*, „Foreign Affairs” 2020, t. 99, nr 1.
- Zakaria F., *The Self-Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 4.

Searching for causes, not symptoms: U.S. power elite perspective on Donald Trump’s foreign policy

Abstract

The aim of this chapter is to analyze the discussion in *Foreign Affairs* on President Trump’s foreign policy. The chapter assumes that *Foreign Affairs* journal expresses the opinions of the U.S. power elite because it is published by the Council on Foreign Relations clustering the most prominent governmental and non-governmental experts on foreign policy in the U.S. In conclusions, the chapter argues that the American power elite partly shares the common assessment of Trump’s foreign policy (e.g. many of his decisions are perceived as a result of previous unfavorable trends). On the other hand, the U.S. power elite is deeply divided evaluating many other activities of the abovementioned leader. The research strategy utilized in the chapter is based on single case study encompassing articles published in *Foreign Affairs* mainly in the years 2018 and 2019. The method of data collection is the qualitative text analysis.

Key words: Donald Trump, United States of America, foreign policy, international order, *Foreign Affairs*

Piotr Mickiewicz

prof. dr hab., Uniwersytet Gdański

<https://orcid.org/0000-0002-3533-337X>

Militaryzacja Arktyki? Obszary i cele rosyjskiej polityki arktycznej po 2018 roku¹

Abstrakt

Rosyjska polityka arktyczna jest przedstawiana jako konglomerat działań mających na celu ochronę interesów w regionie i jako taka ma charakter defensywny. Wynika to w dużej mierze z braku technologicznych i finansowych możliwości zdominowania regionu zgodnie z wizją budowy obszarów buforowych przez mocarstwo lądowe. W praktyce jej celem jest usankcjonowanie prawa do eksploatacji i eksploracji określonych obszarów arktycznych. W opinii Autora przez najbliższą dekadę (do 2030 r.) będzie ona prowadzona w formule trzech skorelowanych procesów. Pierwszym jest prezentacja siły i zdolności do działań antydostępowych, ukazujących hipotetyczną zdolność do zawładnięcia akwenem Oceanu Arktycznego. Drugi to realnie prowadzona polityka ukierunkowana na niekonfliktogenne poszerzanie praw do eksploracji wybranych regionów Arktyki, zdominowanie systemu żeglugi i jego kontroli oraz kształtowanie regionalnego ładu międzynarodowego zgodnie z rosyjskimi interesami. Trzecim natomiast jest uzyskanie zdolności do przeciwdziałania jakimkolwiek formom ograniczania możliwości wydobycia, przerobu i eksportu nośników energii w pasie nadbrzeżnym i rosyjskiej strefie wyłączności ekonomicznej.

Słowa kluczowe: Arktyka, rosyjska polityka arktyczna, militaryzacja Arktyki

¹ Rozdział opracowano w ramach grantu nr D-1-2-1-002-2018.

Wprowadzenie

Rosyjska polityka arktyczna jest zdominowana przez teorie autorstwa Winiamina Siemionowa Tień-Szańskiego z 1915 r.², zwłaszcza tezę, że skuteczną agresję na Rosję można przeprowadzić z basenu Oceanu Arktycznego. Jej implementacja nabrała szczególnego znaczenia w sytuacji podjęcia przez Rosję wydobycia surowców kopalnianych w regionie arktycznym, obejmującym pas od granicy z Norwegią aż do Sachalinu, ze szczególnym uwzględnieniem Półwyspu Jamalskiego. W niniejszym opracowaniu określone zostaną cele rosyjskiej polityki arktycznej po roku 2018, czyli w sytuacji geostrategicznej determinowanej przez konsekwencje, jakie dla Rosji niesie amerykańska polityka eksportu nośników energii oraz chińskie plany budowy Polar Silk Road z ograniczonym uwzględnieniem rosyjskich interesów. Przyjęto hipotezę, że rosyjska polityka arktyczna jest racjonalną, opartą na ocenie własnego potencjału wizją mającą na celu sankcjonowanie własnej pozycji, a nie próbą ekspansji arktycznej.

Teoretyczną podstawą rosyjskiej polityki jest zmodyfikowana teoria mocarstwa lądowego posiadającego zdefiniowane cele oddziaływania na akwenach ulokowania interesów narodowych, stworzona przez Siemionowa Tień-Szańskiego. Adaptacja jego koncepcji do współczesnych rosyjskich koncepcji politycznych to w praktyce uwzględnienie uwarunkowań, w jakich funkcjonuje to państwo oraz doświadczeń historyczno-kulturowych. Determinantą w sposób zasadniczy kształtującą rosyjską politykę jest teza, iż państwo to funkcjonować musi jako mocarstwo lądowe, które ze względu na rozciągłość terytorialną jest zmuszone do zdominowania obszarów przygranicznych. Drugą z zasad kreujących rosyjską politykę jest porzucenie prób tworzenia *great strategy* na rzecz prowadzenia polityki komplementarnego osiągnięcia żywotnych interesów państwa³. Najważniejszym z nich jest usankcjonowanie pozycji mocarstwa zdolnego do kreowania ładu międzynarodowego w wymiarze ponadregionalnym, który jest postrzegany w kategorii zadania zapewniającego przetrwanie państwa.

² В.П. Семенов Тянь-Шанский, *О могущественном территориальном владении применительно к России. Очерк по политической географии*, Петроград, 1915.

³ Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации, рркт I.4 i pkt IV, <http://kremlin.ru/acts/bank/41451> [dostęp: 2.05.2020].

Spośród czynników determinujących ten status rosyjscy politycy za najważniejsze uznali umiejętnie określenie obszaru terytorialnego, którego zdominowanie pozwala na osiągnięcie tej pozycji międzynarodowej, stworzenie nowego elementu posiadanego potencjału, zastępującego dotychczasowe instrumentarium w postaci zdolności oddziaływania militarnego oraz eksportu surowców kopalnianych. Założeniem rosyjskiej polityki międzynarodowej jest więc teza, iż pierwszoplanowym zadaniem jest kontrola własnego terytorium, a zwłaszcza obszarów odgrywających zasadniczą rolę w procesie tworzenia potencjału państwa i budowie jego mocarstwowej pozycji⁴. Uznano także, że wydzielone obszary strategiczne muszą wypełniać zarówno funkcję obronną, jak i kreującą proces budowy mocarstwowości⁵ oraz umożliwić zdominowanie regionów przygranicznych⁶. Drugą z przyjętych tez to założenie, że osiągnięcia statusu mocarstwa globalnego wymaga uzyskania zdolności do kontroli (kolonizacji) regionów niezbędnych do budowy potęgi państwa i usankcjonowania jego pozycji.

Ocean Arktyczny jako region strategiczny

Określony przez rosyjskich strategów region strategiczny, który można uznać za *Rdzeń (Pivot Area)*, by posłużyć się teoriami geopolitycznymi (w rozumieniu Halforda Mackindera), to obszar lądowy ograniczony przez akweny Oceanu Arktycznego i Morza Czarnego. Do 2018 r. wewnętrznymi regionami strategicznymi były terytoria północno-zachodniej i środkowej Rosji od Sankt Petersburga do Nowogrodu, region wokółmoskiewski, obszar Uralu, tereny wokół jeziora Bajkał oraz zlewiska środkowej Wołgi. Obecnie *Pivot Area* tworzą przede wszystkim regiony usytuowania procesów wydobywania i przerobu

⁴ В.П. Семенов Тянь-Шанский, *op. cit.*, s. 17–18.

⁵ Siemionow Tień-Szański uznał, iż w przypadku północnej i środkowej Eurazji *Pivot Area* swym zasięgiem powinna obejmować tereny położone pomiędzy Wołgą a Jenisejem oraz Oceanem Arktycznym i Morzem Czarnym. W jej ramach wyróżnił cztery obszary strategiczne w postaci regionów kijowsko-czernichowskiego, nowogrodzko-piotrogrodzkiego, środkowowołżańskiego oraz moskiewskiego. Dwa pierwsze stanowiły bufor, obszar, na którym należało zatrzymać interwencję potencjalnego agresora. Rolą centrów środkowowołżańskiego i moskiewskiego miało być kreowanie procesów zapewniających usankcjonowanie statusu mocarstwa. *Ibidem*, s. 18–20.

⁶ Zwłaszcza wybrzeży mórz Bałtyckiego i Czarnego oraz środkowozajatyckich krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, które Tień-Szański określał jako regiony Altajski i Turkmński.

surowców kopalnianych, a dopiero w dalszej kolejności centra przemysłowe, zwłaszcza przemysłu ciężkiego⁷. Tym samym w rosyjskiej polityce radykalnie wzrosło znaczenie okalającego przez Ocean Arktyczny pasa Syberii, jak i samego akwenu. Koncentracja w tym obszarze wydobycia surowców kopalnianych oraz systemów ich przerobu i eksportu radykalnie zmieniły zakres przedmiotowy polityki morskiej, energetycznej i bezpieczeństwa oraz rolę poszczególnych obszarów geograficznych w rosyjskiej polityce.

Tabela 1. Rosyjskie gospodarcze obszary strategiczne

Obszar	Podmioty Federacji Rosyjskiej	Rola gospodarcza
Syberia Zachodnia	Republika Komi, obwody archangielski i murmański, Nieniecki Okręg Autonomiczny	Centrum rafinacji ropy naftowej, przetwórstwa celulozowo-papierniczego i drzewnego oraz przemysłu budowlanego i maszynowego
Syberia Wschodnia	Kraj Krasnojarski, Republika Sacha	Centrum produkcji aluminium; Element systemu przesyłowych ropociągu WSTO
Daleki Wschód	Kraj Chabarowski, obwody sachaliński, Czukocki Okręg Autonomiczny	Kompleksy morskich przewozów towarowych, kompleksy stoczniowe, kompleksy rafinacji ropy naftowej i gazowo-chemiczne
Region wokół-moskiewski		Systemy transportowe
Zlewiska Wołgi	Tatarstan, obwody samarski i niżnonowogrodzki	Kompleksy rafinacji ropy naftowej, centrum produkcji samochodowej i przemysłu lekkiego
Ural	obwody czelabiński i swierdłowski	Kompleksy wydobycia i rafinacji ropy naftowej (benzyna, asfalt, olej napędowy) oraz gazu zimnego, centrum przemysłu metalurgicznego i chemicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Приказ министра энергетики № 174 об укреплении Схемы и программе развития Единой энергетической системы России на 2019–2025 г., <https://minenergo.gov.ru/node/14828> [dostęp: 02.05.2020].

W tym (opartym na myśli Siemionowa Tień-Szańskiego) podziale regionów za zewnętrzne obszary dominacji i kolonizacji uznano akwenty arktyczne oraz środkowoazjatyckie kraje Wspólnoty Niepodległych Państw. Natomiast status obszarów buforowych przyznano terytoriom położonym nad morzami:

⁷ Klasyfikacja ta jest oparta na autorskiej ocenie planowanego na lata 2019–2024 zapotrzebowania energetycznego oraz planowanych inwestycji.

Bałtyckim, Czarnym i Ochockim⁸. Celem polityki dominacji na Oceanie Arktycznym jest ograniczenie aktywności innych graczy międzynarodowych. W praktyce sprowadza się ona do ograniczania możliwości ich oddziaływania na rosyjskie kompleksy przerobu i eksportu nośników energii oraz na – potencjalnie przynależne Rosji – złoża, a za cel dodatkowy i długoterminowy uznano zdominowanie przyszłego procesu eksploatacji zasobów arktycznych. Rosyjscy politycy mają świadomość, iż taka polityka prowadzi do eskalacji procesu rywalizacji graczy arktycznych, destabilizuje kluczowy dla rosyjskiej ekonomii region oraz niweluje najważniejszy instrument oddziaływania, jakim jest umiejętność wykorzystywania zapisów prawa morza w celu poszerzania stref eksploracji i eksploatacji arktycznych złóż surowców oraz kontroli szlaków żeglugowych. Prowadzona polityka zakłada więc trzy wzajemnie skoordynowane cele polityczno-ekonomiczne:

- poszerzenie możliwości eksploracji i przerobu surowców kopalnianych w regionie syberyjskim i dalekowschodnim oraz niekonfliktogenne uzyskiwanie praw do eksploracji wybranych regionów Arktyki⁹;

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24 „О Концепции национальной безопасности Российской Федерации”, cz. II pkt 19–15, cz. III pkt 7–8, <http://kremlin.ru/acts/bank/14927> [dostęp: 2.05.2020]; Военная доктрина от 5 февраля 2010 года, Утверждена Указом Президента Российской Федерации, 2010, pkt 8; Концепция политики заграничной Федерации Росийской. Затвердзона przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej W. Putina 12 lutego 2013 r., pkt IV ppkt 42, 46, 48e, 49, 51, 52, 53, 67, https://gdansk.mid.ru/web/gdansk_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej [dostęp: 2.05.2020]; Концепция политики заграничной Федерации Росийской затвердзона przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej Vladimira Putina 30 listopada 2016 r., rozdz. IV, zwłaszcza pkt 74–77, https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WG6FhjehkG/content/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej-zatverdzona-przez-prezydenta-federacji-rosyjskiej-vladimira-putina-30-listopada-2016-r-?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fpoland.mid.ru%3A443%2Fweb%2Fpolska_pl%2Fkoncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_x9WG6FhjehkG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1 [dostęp: 2.05.2020].

⁹ Obowiązujące regulacje prawa międzynarodowego Rosja interpretuje w oparciu o konwencję ONZ o szelfie kontynentalnym oraz o prawie morza. Uznano w nich, że szelf kontynentalny państwa obejmuje dno morskie i podziemie obszarów podmorskich, które rozciągają się poza jego morzem terytorialnym na całej długości naturalnego przedłużenia jego terytorium lądowego aż do zewnętrznej krawędzi obrzeża kontynentalnego albo na odległość 200 mil morskich od tzw. linii podstawowych. Jego granice wyznaczane są zgodnie z zasadami zawartymi w art. 76 ust. 4–6. konwencji o prawie morza. Zgodnie z nimi państwo nadbrzeżne w odniesieniu do szelfu

- zdominowanie systemu żeglugi prowadzonej akwenami arktycznymi, także w celu eksportu nośników energii pozyskiwanych w północnej części państwa;
- zachowanie zdolności do kształtowania regionalnego ładu międzynarodowego zgodnie z rosyjskimi interesami.

Cele te w sposób zasadniczy determinują kształt polityki arktycznej. Od 2019 r. w rosyjskiej polityce gospodarczej region ten jest postrzegany łącznie z powiązаныmi gospodarczo obszarami wydobycia i przerobu surowców kopalnianych, ulokowanych w „basenach”: arktycznym, dalekowschodnim i północno-zachodnim. Całość aktywności na Oceanie Arktycznym jest skoncentrowania na:

- utrzymaniu monopolu na prowadzenie żeglugi na tym akwenie, a przynajmniej na jej kontrolę;
- uruchomieniu systematycznych przewozów przetworzonych nośników energii i wyrobów olejowych przez akwen Pacyfiku, a w dalszej perspektywie – Atlantyku.

Osiągnięcie tych celów jest w istotnym stopniu warunkowane przez zdolność koncernów paliwowo-energetycznych do planowej realizacji programów modernizacyjnych i rozwojowych.

kontynentalnego wykonuje suwerenne prawa do prowadzenia badań i w celu eksploatacji jego zasobów naturalnych. Sposób realizacji wyłącznych praw państwa nadbrzeżnego do szelfu kontynentalnego nie może naruszać ani powodować nieuzasadnionego zakłócenia żeglugi oraz praw i wolności innych państw, w szczególności prawa układania kabli i rurociągów podmorskich (wytyczenie trasy takich rurociągów na szelfie kontynentalnym wymaga jednak zgody państwa nadbrzeżnego). Państwu nadbrzeżnemu przysługuje również wyłączne prawo do wyrażania zgody i regulowania wierceń na szelfie kontynentalnym, niezależnie od ich celu. Tym niemniej obowiązujące regulacje prawa międzynarodowego są niejednoznaczne. Wykorzystując niejednoznaczność w zapisach art. 4 konwencji o prawie morza Rosja zgłosiła wniosek do Komisji ONZ ds. Granic Szelfu Kontynentalnego o rozszerzenie własnego szelfu kontynentalnego na Oceanie Arktycznym z 200 do 400 mil (państwo nadbrzeżne może złożyć taki wniosek z chwilą udowodnienia, że naturalne wzniesienia w szelfie kontynentalnym stanowią przedłużenie obrzeża kontynentalnego – z zastrzeżeniem, że wniosek taki musiał wpłynąć do Komisji w okresie do 10 lat od chwili rozpoczęcia stosowania tej konwencji przez państwo zgłaszające wniosek). Zob. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz.U. z 2002 r., nr 59, poz. 543.

Tabela 2. Zakres inwestycji w tzw. arktycznym i dalekowschodnim basenie oceaniczno-morskim Federacji Rosyjskiej planowanych na lata 2019–2035

Koncern	Priorytetowe inwestycje i cele strategiczne
Gazprom	Rozpoczęcie wydobycia ze złóż na półwyspie Jamal; Rozwój możliwości eksploatacji złóż w arktycznym szelfie kontynentalnym; Budowa systemów regazyfikacji we wschodniej Syberii i na Dalekim Wschodzie; Budowa systemów przetwarzania surowców węglowodorowych towarzyszących wydobyciu gazu i ropy naftowej w Syberii zachodniej; Rozwój systemów wydobycia i przetwarzania ropy naftowej na Półwyspie Jamalskim i Morzu Ochockim.
Gazprom Nieft	Zwiększenie produkcji węglowodorów do 100 milionów ton rocznie do 2020 r., między innymi w wyniku: – uruchomienia w północnej części Jamalsko-Nienieckiego Okręgu Autonomicznego centrum produkcyjnego oraz podjęcia wydobycia ze złoża Achimow (Sewero-Samburskoje); – podjęcia wydobycia ze złoża Neptun na Morzu Ochockim oraz w południowosyberyjskim Okręgu Autonomicznym Chanty-Mansyjsk – Jugra.
Novatek	Zwiększenie możliwości przerobowych poprzez: – poprawę zdolności przerobowych Arktycznego LNG 2 do 14,5 mln ton, a Jamal LNG do 16,5 mln ton do 2026 r.; – budowę terminalu przeładunkowego LNG na Kamczatce o mocy przeładunkowej 20 mln ton rocznie do 2023 r.
Rosnieft	Wzrost wydobycia ropy i wykorzystywanie zasobów towarzyszących (gazu) w złożu Suzun na poziomie 4,5 mln ton; Wzrost wydobycia ropy ze złoża Wostoczno-Miessojachske do 3 mln ton w 2021 r.; Wydobycie gazu ziemnego ze złóż towarzyszących złożom ropy w Jamalsko-Nienieckim Okręgu Autonomicznym (złoża Karampurskoje i Senoman).

Źródło: Стратегический ресурс, один отчет ПАО «Газпром» на 2018 год, s. 11, <https://www.gazprom.ru/f/posts/01/851439/gazprom-annual-report-2018-ru.pdf>; «Газпром нефть»: стратегия развития – 2030, s. 1, <https://www.gazprom-neft.ru/press-center/sib-neft-online/archive/2019-june/3205375/>; Годовой отчет ПАО «Газпром нефть» на 2017 год, s. 11, https://ir.gazprom-neft.ru/fileadmin/user_upload/documents/annual_reports/gpr_ar17_rus.pdf; А. Терентьев, Стратегия роста Роснефть демонстрирует сильные финансовые и производственные результаты, http://inig.sfu-kras.ru/wp-content/uploads/2018/05/Neft_134_%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B%D1%8C_2018.pdf; Роснефть, Утверждение годового отчета Общества, Санкт-Петербург, 4 июня 2019 г., https://www.rosneft.ru/upload/site1/attach/0/14/presentation_gosa2019.pdf [dostęp: 10.02.2020]; S. Kardaś, *Ekspansja na koszt państwa: Novatek motorem rosyjskiego sektora LNG*, „Komentarze OSW”, nr 275 z 27.06.2018.

Drugą determinantą rosyjskiej polityki w regionie arktycznym jest realna możliwość poszerzenia zdolności eksportowych ropy naftowej, produktów jej rafinacji oraz gazu i kondensatu gazowego do syberyjskich portów oraz poprawy zdolności przeładunkowych w samych portach basenów dalekowschodniego i północno-zachodniego. Według przyjętych założeń porty Murmańsk, Archangielsk, Sabetta, Dikson i Dudinka mają zwiększyć zdolności przeładunku gazu LNG, kondensatu gazowego oraz węgla i ropy naftowej¹⁰. Za kluczowe inwestycje w tej sferze uznać należy rozbudowę portów Sabetta i Murmańsk wraz z niezbędnymi inwestycjami w lądowe systemy transportowe i przeładunkowe.

Tabela 3. Plan rozwoju infrastruktury portów morskich w tzw. arktycznym i dalekowschodnim basenie oceaniczno-morskim Federacji Rosyjskiej w latach 2017–2024

Basen oceaniczno-morski	Przedsięwzięcie	Zakładane zdolności przeładunkowe (w milionach ton)	Termin realizacji
Arktyczny	Wzrost zdolności przeładunkowych	64,7	2018–2024
	Rozbudowa Murmańskiego Węzła Transportowego, a w tym budowa terminala węglowego Ławna	18	2018–2022
	Rozbudowa portu morskiego Dikson, w tym terminalu węglowego Czajka oraz terminalu naftowego Tanalau (ujście Jeniseju) przygotowanego do odbioru ropy ze złóż Pajakha	10	2019–2021
Dalekowschodni	Wzrost zdolności przeładunkowych	130,7	2019–2024
	Budowa terminalu węglowego w Zatoce Muckje (Kraj Chabarowski)	24	2015–2022
	Rozwój węzła transportowego Wschodni – Nachodka	31	2019–2024

Źródło: Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р Об утверждении комплексного плана..., s. 9–12.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., cz. I, pkt 4.2., <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71975292/> [dostęp: 10.03.2020].

Militaryzacja Arktyki jako element budowy pozycji głównego gracza regionalnego

Polityka dominacji na akwenie Oceanu Arktycznego zakłada także militaryzację wybranych obszarów arktycznych i północnej Syberii. Niezmiennie jej celem pozostaje zapewnienie obrony północnej flanki Federacji oraz ochrona rosyjskich interesów na akwenach stanowiących Arktyczny Kierunek Narodowej Polityki Morskiej¹¹, w tym zabezpieczenie dostępu do podmorskich złóż surowców kopalnianych¹². Podjęte w latach 2014–2018 działania pozwoliły na zapewnienie minimalnej kontroli zachodniej i wschodniej rubieży Oceanu Arktycznego (wyjścia na Atlantyk i Pacyfik) i – stosunkowo pełny – monitoring tzw. Północnej Drogi Morskiej¹³. Cel ten został osiągnięty w wyniku wzajemnie skoordynowanych projektów pozwalających na:

-
- ¹¹ Narodowe Kierunki Polityki Morskiej Federacji Rosyjskiej to akweny, wobec których zdefiniowano rosyjskie interesy oraz zadania, jakie należy realizować w ramach polityki morskiej Federacji. Zostały one określone po raz pierwszy w Doktrynie Morskiej do 2020 roku i są nowelizowane w kolejnych wariantach tego dokumentu. Zob. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года, Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 27 июля 2001 г., cz. III.2. Региональные направления национальной морской политики, https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/462098 [dostęp: 10.10.2019].
- ¹² Przyjęty w 2014 r. plan minimum zakładał ulokowanie w rosyjskim pasie arktycznym kilku baz dla komponentów wojsk lądowych, sił morskich i powietrznych. Są to: baza wojsk lądowych z lotniskiem w strategicznym punkcie wybrzeża (miasto Alakurtti, w pobliżu Morza Białego), co umożliwiła przerzut sił do Murmańska i ewentualnie do innych baz w regionie oraz zapewnia określony poziom bezpieczeństwa w przypadku ataku na tę bazę (okolice południowej części Półwyspu Kolskiego sąsiadującej z neutralną Finlandią), dwie bazy morskie, których lokalizacja zapewnia kontrolę żeglugi arktycznej, w tym strategicznych akwenów mór Łaptiewów, Wschodniosyberyjskiego i Czukockiego oraz ewentualną kontrolę Cieśniny Beringa (baza Kotielnyj z lotniskiem Temp przeznaczonym do przyjmowania samolotów transportowych na archipelagu Wysp Nowosyberyjskich, i na Wyspie Wrangla) oraz dwie bazy lotnicze w Jakucji (Tiksi) oraz na archipelagu Ziemia Franciszka Józefa, co z kolei zapewnia kontrolę zachodnich akwenów Oceanu Arktycznego (morza Barentsa i Karskiego) oraz monitoring trasy przejścia na północny Atlantyk, a także terytoriów północnej Norwegii i Finlandii.
- ¹³ Szlak ten mógł być kontrolowany z powietrza i przez system stacji brzegowych na odcinku od Wyspy Wrangla do Murmańska. Kolejne, podjęte po roku 2015 inwestycje w rozwój systemu baz wojskowych i potencjału militarnego stacjonujących sił zakładały budowę systemu 13 lotnisk i 10 stacji radarowych pozwalających na monitorowanie ruchu morskiego i przestrzeni powietrznej Oceanu Arktycznego.

- odtworzenie i modernizację rozmieszczonych wzdłuż wybrzeża i na wyspach baz wojskowych i punktów czasowego bazowania;
- poszerzenie obszaru monitorowania akwenów arktycznych i ich przestrzeni powietrznej przy zastosowaniu rozwiązań technicznych pozwalających wykorzystać te systemy do dozoru cywilnego i na potrzeby sił zbrojnych;
- przygotowanie komponentów morskich i powietrznych do reagowania na wszelkie formy nielegalnej – według Rosji – eksploatacji akwenów Oceanu Arktycznego;
- reorganizację struktury sił zbrojnych, zwłaszcza stworzenie oddziałów przygotowanych po prowadzenia działań militarnych w warunkach arktycznych (zmiana struktury, wyposażenia bojowego, systemu szkolenia i zasad dowodzenia)¹⁴.

W rozwiązaniach tych szczególnie znaczenie przypisać należy procesowi modernizacji sił morskich Floty Północnej. Poza przedsięwzięciami bezpośrednio odnoszącymi się do poprawy możliwości kontroli wód Oceanu Arktycznego istotnym jej elementem była budowa potencjału o charakterze ofensywnym. W założeniach doktryny wojennej miał on zapewnić możliwość wyjścia zespołów okrętów przeznaczonych do działań ekspedycyjnych lub prezentacji siły na akweny Atlantyku i Pacyfiku. Natomiast po roku 2015 poszerzono te zadania o wariant obronny, czyli niedopuszczenie do działań sił NATO na tym akwenie¹⁵. W obecnie przyjętej doktrynie zadania ofensywne Floty Północnej to utrzymanie zdolności do kontroli przejścia z Atlantyku na Ocean Arktyczny (trasy żeglugowe pomiędzy archipelagiem Svalbard i Wyspą Niedźwiedzią a Norwegią) oraz zdolność oddziaływania na akwenach światowych. Wymaga to wyprowadzenia na nie sił okrętowych Floty Północnej i Floty Pacyfiku, co powoduje, że ich zadaniem jest także uzyskanie możliwości żeglugowych (kontroli akwenów) z Cieśniny Beringa na Pacyfik oraz na Atlantyck. Poza wskazanym akwenem pomiędzy archipelagiem Svalbard i Wyspą Niedźwiedzią a Norwegią dotyczy to także północnego Atlantyku pomiędzy Grenlandią a Wyspami Brytyjskimi. Rozwiązania te

¹⁴ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., <http://docs.cntd.ru/document/499002465> [dostęp: 19.02.2020].

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 20.07.2017 г. № 327 Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 г., http://www.aif.ru/society/safety/putin_utverdil_novuyu_versiyu_morskoy_doktriny_rossii [dostęp: 22.02.2020].

są w zasadzie realizacją założeń dotyczących „strategicznej stabilności” w regionie arktycznym oraz „zabezpieczenia strategicznego” rosyjskich obszarów arktycznych¹⁶. W ramach tych przedsięwzięć dokonano znacznej rozbudowy potencjału bojowego sił morskich oraz sił specjalnych – jednakże potencjał ten ma raczej zapewnić możliwość osiągnięcia regionalnych celów o charakterze politycznym, a nade wszystko gospodarczym i ochronę rosyjskich interesów, a nie realizację celów strategicznych. Najważniejszym regionalnym celem jest utrzymanie zdolności do reakcji na ewentualne próby militarnej odpowiedzi innych graczy międzynarodowych na proces zawłaszczania określonych obszarów arktycznych. Prowadzoną politykę można określić jako „militarne odstraszenie”. Przyjęła ona trzy formy działań z wykorzystaniem komponentu militarnego: rozbudowę systemu bazowania, przygotowanie wybranych jednostek bojowych do prowadzenia operacji taktycznych w regionie arktycznym i prezentację tych zdolności oraz kreowanie różnorodnych incydentów, mających być – w rosyjskim rozumieniu – swoistą prezentacją siły i instrumentem odstraszenia. Analizując sposób rozmieszczenia tych sił, wskazać należy ich prewencyjny charakter, gdyż zostały one rozlokowane wzdłuż przebiegu Północnej Drogi Morskiej oraz w regionach eksploatacji i przerobu surowców kopalnianych na Syberii. Bazy rozmieszczono wzdłuż przebiegu tej trasy, a zarazem linii brzegowej Rosji, – zarówno w pasie wybrzeża, jak i na archipelagach arktycznych. Te ostatnie pozwalają także na kontrolę rosyjskiego szelfu kontynentalnego, bez względu na kwestię jego zasięgu w głąb morza (200 czy 400 km). Najważniejszymi punktami tego systemu ochrony są bazy na Nowej Ziemi (Rogaczewo), Wyspach Nowosyberyjskich (Kotielnyj), Ziemi Północnej oraz Wyspie Wrangla.

Ich usytuowanie pozwala na kontrolę zarówno szelfu kontynentalnego, jak i Północnej Drogi Morskiej, a w oparciu o Wyspę Wrangla możliwa jest kontrola żeglugi w Cieśninie Beringa (granica z Alaską). Natomiast bazy ulokowane wzdłuż syberyjskiej linii brzegowej przede wszystkim ograniczają możliwość podjęcia ewentualnych wrogich działań wobec kompleksów wydobywania surowców lub wtargnięcia na terytorium Federacji. Stanowią także miejsce dyslokacji sił przeznaczonych do działania w oparciu o bazy ulokowane na archipelagach i wyspach Oceanu Arktycznego. Najistotniejszą rolę w tym systemie

¹⁶ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года”, pkt 11, 21–24, <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/95521/> [dostęp: 10.03.2020].

odgrywają bazy w Tiksi, Anadyr Ugolny i Pewek. Natomiast funkcję *stricte* ochronną dla systemów wydobywczych oraz wsparcia działań kontrolnych na akwenach morskich wypełniają bazy zlokalizowane w Workucie, Alykielu i Nadymie oraz Narjan-Mar. Rozmieszczone w tych bazach siły są zobligowane do ochrony obiektów i zapewnienia ciągłości pracy instalacji wydobywania oraz przerobu surowców kopalnianych. Mają one zabezpieczyć lądowe i morskie obiekty techniczne, rurociągi i jednostki morskie przed możliwymi działaniami o charakterze dywersyjnym i sabotażowym ze strony graczy państwowych i niepaństwowych.

Tabela 4. Arktyczne rosyjskie bazy morskie o znaczeniu strategicznym

Obszar	Baza i jej zasadnicze walory taktyczne
Wyspy Nowosyberyjskie (Kotielnyj)	baza Temp – dwa pasy startowe umożliwiające lądowanie samolotów o masie 34 ton, magazyny paliw, kotwicowisko i zaplecze logistyczne pozwalające na przyjęcie 350 żołnierzy, stacja meteorologiczna i posterunek radiolokacyjny
Archipeląg Ziemia Franciszka Józefa (Ziemia Aleksandry i Ziemia Północna)	baza Nagurskoje – pas startowy umożliwiający lądowanie samolotów o masie 150 ton, stacja meteorologiczna i posterunek radiolokacyjny; Wyspa Srednij – pas startowy
Nowa Ziemia (Rogaczewo)	lotniska wojskowe Amdierma-2 i Biehuszja Guba dla samolotów bojowych
Wyspa Wrangla	baza Zwiozdnyj i posterunki radiolokacyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie rosyjskich i amerykańskich informacji prasowych.

Ocena rosyjskiego potencjału militarnego

Rosyjska marynarka wojenna posiada w tym regionie maksymalnie 10 okrętów podwodnych z raketami balistycznymi (7 w dyspozycji Floty Północnej i 3 możliwe do wykorzystania na akwenach Oceanu Arktycznego z Floty Pacyfiku). Siły te stanowią trzon potencjału uderzeniowego i odstraszania strategicznego, tym samym nie będą użyte w działaniach lokalnych¹⁷. Liczba ta pozwala na skryte prowadzenie monitoringu akwenu przez maksymalnie dwie jednostki w tym samym czasie. Siły te są wzmocnione przez okręty nawodne, także przeznaczone do prowadzenia działań bojowych w wymiarze

¹⁷ O ich bojowym wykorzystaniu decyduje osobiście prezydent Federacji Rosyjskiej.

globalnym¹⁸. Tym samym ich wykorzystanie w regionie traktowane jest jako zadanie drugoplanowe, a rolę jednostek odstraszania militarnego w wymiarze regionalnym wypełniają atomowe (13 jednostek) i konwencjonalne (9 jednostek) okręty podwodne z uzbrojeniem raketowym i torpedowym. Pozwala to na prowadzenie skutecznych działań blokadowych, niszczenie sił okrętowych przeciwnika oraz przeprowadzenie ataku raketowego na obszary lądowe. Natomiast potencjał bojowy przeznaczony do tzw. działań systematycznych, w tym kontroli żeglugi, prowadzenia blokady morskiej (ew. jej przerwania w sytuacji, gdy przeciwnik podejmie takowe działania) oraz konwojowania jednostek cywilnych i prowadzenia obronnej lub ofensywnej asysty morskiej¹⁹ stanowią jednostki nawodne (14 okrętów przygotowanych także do poszukiwania i niszczenia okrętów podwodnych)²⁰. Dodatkowo siły te zostaną wzmocnione przed dwa (planowano cztery) okręty patrolowe zdolne do pływania w akwenach zalodzonych²¹. W składzie sił okrętowych Floty Północnej utrzymywany jest potencjał desantowy służący do przerzutu sił w wybrane punkty akwenu. Pięć jednostek może dokonać punktowego desantu ofensywnego i zapewnić przerzut sił do punktów bazowania. Podobną funkcję wypełniają w rosyjskich założeniach operacyjnych kutry desantowe, chociaż ich głównym zadaniem jest przerzut sił obrony przeciwdywersyjnej do zaatakowanych baz morskich i obiektów położonych w rejonach przybrzeżnych²². Siły te są wykorzystywane przez stacjonującą w okolicach Murmańska 61. Samodzielną Kirkeneską Brygadę Piechoty Morskiej. W jej skład wchodzi trzy bataliony desantowe (w tym dwa skadowane), bataliony desantowo-szturmowy i desantowo-rozpoznaw-

¹⁸ Ciężki krążownik lotniczy Admirał Kuzniecowa, krążowniki Piotr Wielki i Admirał Nachimow oraz nowoczesny okręt desantowy Ivan Gren. Jednostka ta przewozi 36 pojazdów, 300 żołnierzy piechoty morskiej oraz 5000 ton ładunku.

¹⁹ Kontrola ruchu jednostek i wymuszanie wejścia do określonego portu lub monitorowanie trasy przejścia jednostki morskiej.

²⁰ Zestawienie wg oficjalnych danych rosyjskich z 23.03.2020. Zob. *Russian Navy 2020: List of Active Russian Navy Ships and Submarines*, <http://russianships.info/eng/today/> [dostęp: 02.05.2020].

²¹ Okręty Iwan Papanin oraz Nikołaj Zubow. Jednostki mają mieć po około 114 metrów długości, przy wyporności pełnej 8500 ton. Projekt zakłada możliwość utrzymania stałej prędkości 2 węzłów w lodzie o grubości do 1 metra. Podkreślić należy, że przekazana wcześniej (w 2018 r.) prototypowa jednostka o nazwie Ilja Muromiec posiada cechy lodołamacza, ale jednocześnie pełni funkcję okrętu patrolowego. Może być wykorzystywana także jako jednostka ratownictwa ekologicznego oraz klasyczny okręt ratowniczy. Możliwe jest także jej uzbrojenie w cztery 30-milimetrowe armaty i wyrzutnie raketowych pocisków przeciwlotniczych.

²² *Russian Navy 2020...*

czy oraz grupa sił Specnazu (420. Samodzielne Centrum Specjalnego Rozpoznania Floty Północnej), która podlega jednak bezpośrednio szefowi Głównego Zarządu Wywiadowczego Sztabu Generalnego (GRU).

Uzupełnieniem sił okrętowych jest lotnictwo morskie. Zasadniczym komponentem przeznaczonym do działania na akwenie Oceanu Arktycznego jest 403. mieszany pułk lotniczy, w skład którego wchodzi:

- grupa samolotów transportowych i walki radioelektronicznej;
- grupa samolotów zwalczania okrętów podwodnych;
- pułk śmigłowców zwalczania okrętów podwodnych²³;

2. Grupa Lotnicza Gwardii dysponująca samolotami patrolowymi dalekiego zasięgu (Tu-142 MK i Tu-142).

Natomiast 100. i 279. pułki lotnictwa myśliwskiego posiadają samoloty przeznaczone do wykorzystania bojowego w ramach działań prowadzonych przez krążownik lotniczy Admirał Kuzniecowa.

Istotny potencjał bojowy, przeznaczony głównie do ochrony akwenów morskich i wybrzeża, posiada Federalna Służba Bezpieczeństwa. Obszar ten jest kontrolowany przez Służbę Ochrony Wybrzeża, dysponującą sześcioma okrętami patrolowymi zdolnymi do pływania w warunkach lodowych, 30 dużymi i 200 małymi jednostkami pływającymi z uzbrojeniem artyleryjskim. Obszar Syberii i Dalekiego Wschodu został podzielony na trzy okręgi (Murmański, Archangielski i Kamczacki).

Komponent lądowy rosyjskich sił to 14. Korpus Armijny, w którego składzie funkcjonują jednostki ochrony baz stacjonowania sił okrętowych i powietrznych (Samodzielna Brygada Rakietowej Artylerii Nadbrzeżnej i cztery pododdziały specjalnego przeznaczenia do walki z siłami i środkami dywersji podwodnej) oraz dwie samodzielne brygady zmotoryzowane (Strzelców Zmotoryzowanych i Brygada Zmotoryzowana). Siły te są zdolne do prowadzenia działań przez dłuższy czas i swoim potencjałem bojowym znacznie przewyższają rozlokowane w obszarach wokółarktycznych siły norweskie i fińskie. Dodatkowo wzmacnia je 45. Armia Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej, wyposażona w zestawy rakietowe S-400, S-300, Pancyr-S1 oraz 50 samolotów i śmigłowców bojowych, w tym Su-24, MiG-31 i Mi-24.

²³ Są to jednostki docelowo stacjonujące na pokładach jednostek nawodnych.

Podsumowanie

Rosyjska polityka arktyczna przyjęła dwa wymiary. Pierwszym jest próba pokazania zdolności do zawładnięcia akwenem Oceanu Arktycznego. Druga to praktyczne działania ukierunkowane na niekonfliktogenne poszerzanie praw do eksploracji wybranych regionów Arktyki, zdominowanie systemu żeglugi prowadzonej akwenami arktycznymi oraz zachowanie zdolności do kształtowania regionalnego ładu międzynarodowego zgodnie z rosyjskimi interesami. Uwarunkowania polityczne i gospodarcze jednoznacznie wskazują, że Rosja nadal prowadzić będzie w Arktyce politykę dualną. Jej główny wysiłek skoncentrowany będzie na nieeskalowaniu sporów pomiędzy poszczególnymi państwami arktycznymi oraz ograniczaniu wpływów pozaarktycznych graczy międzynarodowych, nieposiadających statusu państwa arktycznego. Kwestia militaryzacji Arktyki zostanie ograniczona do prezentowania zdolności kontroli regionu i rozbudowy potencjału określanego w rosyjskiej polityce jako „obronny”. Pojęciem tym określa się w Rosji potencjał pozwalający na blokowanie działań lub uniemożliwianie prowadzenia przez innych graczy międzynarodowych takich form aktywności, które naruszają rosyjskie interesy w regionach strategicznych dla tego państwa. Za takowe w Arktyce uznano wszelkie działania ukierunkowane na ograniczenie rosyjskiej dominacji w części Arktyki przylegającej do terytorium Federacji, w tym na akwenach, przez które przebiega Północna Droga Morska oraz obejmujących Grzbiety Łomonosowa i Mendelejewa, a także przedsięwzięcia postrzegane przez Rosję jako próba zahamowania procesu rozszerzania granic szelfu kontynentalnego Federacji. Tworzony potencjał rosyjskich sił zbrojnych ma więc wypełniać dwa zadania. Pierwszym jest niwelowanie możliwości ograniczania rosyjskich zdolności odstraszenia nuklearnego i ofensywnego wykorzystania Floty Północnej przez blokadę wyjść na Pacyfik i Atlantyk. Drugim zaś – odparcie ewentualnego ataku na terytorium Federacji lub punktowego ataku na obiekty wydobywania, przerobu i eksportu surowców kopalnych. Z tego względu rozmieszczone w tych regionach siły mają być zdolne zarówno do odparcia operacji morskiej przeciwnika, jak i do zablokowania możliwości wpłynięcia obcych sił na akwen Oceanu Arktycznego. Zdecydowanie podkreślić jednak należy, że potencjał, jakim obecnie dysponują, nie pozwala na zawładnięcie Arktyką.

Bibliografia

Źródła, opracowania i akty prawne w języku rosyjskim

- Военная доктрина от 5 февраля 2010 года, Утверждена Указом Президента Российской Федерации, 2010.
- Семенов Тянь-Шанский В.П., *О могущественном территориальном владении применительно к России. Очерк по политической географии*, Петроград 1915.
- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., <http://docs.cntd.ru/document/499002465> [dostęp: 19.02.2020].
- Стратегический ресурс, один отчет ПАО «Газпром» на 2018 год, <https://www.gazprom.ru/f/posts/01/851439/gazprom-annual-report-2018-ru.pdf> [dostęp: 10.02.2020].
- «Газпром нефть»: стратегия развития – 2030, <https://www.gazprom-neft.ru/press-center/sibneft-online/archive/2019-june/3205375/> [dostęp: 10.02.2020].
- Годовой отчет ПАО «Газпром нефть» на 2017 год, https://ir.gazprom-neft.ru/fileadmin/user_upload/documents/annual_reports/gpn_ar17_rus.pdf [dostęp: 10.03.2020].
- Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 27 июля 2001 г., https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/462098 [dostęp: 10.10.2019].
- Приказ министра энергетики № 174 об укреплении Схема и программе развития Единой энергетической системы России на 2019–2025 г., <https://minenergo.gov.ru/node/14828> [dostęp: 2.05.2020].
- Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71975292/> [dostęp: 10.03.2020].
- Роснефть, *Утверждение годового отчета Общества, Санкт-Петербург, 4 июня 2019 г.*, https://www.rosneft.ru/upload/site1/attach/0/14/presentation_gosa2019.pdf [dostęp: 10.02.2020].
- Терентьев А., *Стратегия роста Роснефть демонстрирует сильные финансовые и производственные результаты*, http://inig.sfu-kras.ru/wp-content/uploads/2018/05/Neft_134_%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B%D1%8C_2018.pdf [dostęp: 2.05.2020].
- Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24 „О Концепции национальной безопасности Российской Федерации”, <http://kremlin.ru/acts/bank/14927> [dostęp: 2.05.2020].
- Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года”, <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/95521/> [dostęp: 10.03.2020].

Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации, <http://kremlin.ru/acts/bank/41451> [dostęp: 2.05.2020].

Указ Президента Российской Федерации от 20.07.2017 г. № 327 Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 г., http://www.aif.ru/society/safety/putin_utverdil_novuyu_versiyu_morskoy_doktriny_rossii, [dostęp: 22.02.2019].

Źródła i opracowania w języku polskim i angielskim

Kardaś S., *Ekspancja na koszt państwa: Novatek motorem rosyjskiego sektora LNG*, „Kommentarze OSW”, nr 275 z 27.06.2018.

Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Zatwierdzona przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej W. Putina 12 lutego 2013, https://gdansk.mid.ru/web/gdansk_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej [dostęp: 2.05.2020].

Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej zatwierdzona przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej Vladimira Putina 30 listopada 2016 r., https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WG6FhjehkG/content/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej-zatwierdzona-przez-prezydenta-federacji-rosyjskiej-vladimira-putina-30-listopada-2016-r-?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fpoland.mid.ru%3A443%2Fweb%2Fpolska_pl%2Fkoncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_x9WG6FhjehkG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1 [dostęp: 2.05.2020].

Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz.U. z 2002 r., nr 59, poz. 543.

Russian Navy 2020: List of Active Russian Navy Ships and Submarines, <http://russian-ships.info/eng/today/> [dostęp: 02.05.2020].

The militarization of the Arctic? Areas and goals of the Russian Arctic policy after 2018

Abstract

Russia's Arctic policy takes the form of a demonstration of strength and real measures to extend the rights to exploit Arctic resources. This is the result of a rational assessment of Russia's technological and military potential. This assessment and the author's thesis that Russian policy is based on the theory of a land power allows for the conclusion that for the next decade (until 2030) it will be conducted in the form of three correlated processes. The first is to present the

strength and possibilities of anti-access activities in the Arctic Ocean. The second is the non-conflictive extension of rights to explore selected regions of the Arctic and to control shipping. The third is the militarization of the Arctic regions to respond to the forceful actions of other Arctic players.

Key words: Arctic, Russian Arctic Policy, Arctic militarization

Łukasz Gacek

dr hab., prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

<https://orcid.org/0000-0003-1834-4031>

Chiny wobec międzynarodowego reżimu zmian klimatu

Abstrakt

Chiny definiują zmiany klimatu jako jedno z głównych wyzwań w tym wieku. Wykorzystując ideę budowy „wspólnej przyszłości dla całej ludzkości”, odwołują się do poczucia odpowiedzialności całej społeczności międzynarodowej za zarządzanie klimatem. Zmiany klimatu to problem globalny i wymaga podjęcia wspólnych wysiłków wielu państw. Dlatego największe kraje rozwijające się również będą zmuszone ograniczyć emisje gazów cieplarnianych. Chiny same nie chcą już dłużej być postrzegane jako ofiara „ekologicznego imperializmu”. Zamiast tego, wzywają do budowy wielobiegunowej struktury w zarządzaniu sprawami o zasięgu globalnym. Prezentują własne rozwiązania, które pozwalają im aktywnie kształtować środowisko międzynarodowe. Instrumentalnie wykorzystują agendę klimatyczną do realizacji celu, jakim jest zmiana dotychczasowego systemu globalnego zarządzania oraz norm i instytucji w sposób odzwierciedlający ich priorytety.

Słowa kluczowe: Chiny, międzynarodowy reżim zmian klimatu, Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Porozumienie paryskie, inicjatywa Pasa i Drogi, „wspólna przyszłość dla całej ludzkości”

Wprowadzenie

Na przestrzeni dwóch ostatnich dekad stanowisko Chin wobec międzynarodowych wyzwań zmian klimatu mocno ewoluowało. W czasie Konferencji

Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w 2015 r. w podparyskim Le Bourget, gdzie osiągnięto historyczny kompromis w sprawie ograniczenia globalnego ocieplenia do wartości znacznie poniżej 2°C, Chiny zapisały się jako aktywny uczestnik międzynarodowych negocjacji klimatycznych. Silnie kontrastowało to z sytuacją z 2009 r., kiedy w dużej mierze za ich właśnie sprawą nie doszło do podpisania wiążących ustaleń w Kopenhadze. Chińscy negocjatorzy stali wtedy na stanowisku, by nie łączyć krajowych ustaleń w zakresie ochrony środowiska i zmian klimatycznych z zobowiązaniami międzynarodowymi. Rozstrzygnięcia paryskie sugerują, że władze w Pekinie są skłonne odgrywać bardziej konstruktywną rolę w globalnym reżimie klimatycznym. Argumentem przemawiającym za zmianą stanowiska jest obserwowane stopniowe przechodzenie Chin na bardziej zrównoważony model rozwoju. Jego wyznacznikiem w drugiej dekadzie XXI w. stało się nieco wolniejsze tempo rozwoju gospodarczego, zwiększona konsumpcja wewnętrzna, rosnąca rola sektora usług, innowacje oraz rozwój technologii niskoemisyjnych. Owa transformacja daje możliwość sformułowania na nowo priorytetów w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych. Należy podkreślić, że zmiany w polityce środowiskowej i klimatycznej Chin w żadnym wypadku nie wynikają z imperatywu filantropijnego. Sugerują raczej potrzebę stworzenia solidnych fundamentów dla dalszego rozwoju gospodarczego. Rozwój innowacyjnych technologii ekologicznych stanowi z kolei szansę na budowę przewagi konkurencyjnej na arenie międzynarodowej. George Modelski podkreślał, że światowi liderzy i ich rywale zawsze byli pionierami w opracowywaniu nowych technologii o globalnym zasięgu¹. Jego zdaniem właściwą cechą globalnego systemu politycznego jest długi cykl, będący podstawą zmiany strukturalnej, w wyniku której wyłania się nowy porządek międzynarodowy z globalnymi liderami zdolnymi do rozwiązywania światowych problemów. Odgrywanie roli światowego przywódcy zależy od określonych możliwości, tj.: (1) bezpiecznej bazy do obserwacji systemu światowego i rozwiązywania jego problemów; (2) społeczeństwa zdolnego do koalicji, spójnego i stabilnego, pluralistycznego i otwartego na świat; (3) systemu politycznego z efektywnymi siłami militarnymi o zasięgu globalnym; (4) gospodarki o światowym znaczeniu, dominującej w sektorach przemysłu i handlu; (5) zdolności do wprowadzania innowacji i reagowania na pojawiające się problemy światowe². Supercykl jest mechanizmem innowacji

¹ G. Modelski, *Long Cycles in World Politics*, Palgrave Macmillan, London 1987, s. 126.

² *Ibidem*, s. 16.

i zmiany. Hegemon dysponuje zasobami niezbędnymi do przeprowadzania zmian i rozwiązywania podstawowych problemów globalnego systemu międzynarodowego³. Niniejszy rozdział stara się odpowiedzieć na pytanie, czy Chiny są już gotowe do przejęcia tej roli, szczególnie w obszarze międzynarodowych negocjacji klimatycznych.

Globalne wyzwania klimatyczne

Według wyliczeń Banku Światowego w latach 1990–2013 globalna emisja dwutlenku węgla wzrosła z 22,4 mld do 35,8 mld ton, co stanowiło wzrost o 60%. Wzrost emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych sprawia, że obecnie średnia temperatura na świecie jest o około 0,8°C wyższa niż w erze preindustrialnej⁴. Ekstremalne zjawiska pogodowe będące wynikiem zmian klimatu zagrażają podstawowym funkcjom ekosystemów, negatywnie wpływając na różnorodność biologiczną. Zmniejszają ponadto produkcję rolną i powodują ograniczenia w dostępie do wody. To z kolei nie pozostaje bez wpływu na ilość dostępnej żywności. Przewiduje się, że popyt na produkty rolne tylko w nadchodzącej dekadzie wzrośnie o 15%⁵. Aby sprostać rosnącym potrzebom, do 2050 r. globalna produkcja rolna powinna wzrosnąć o 60–110%⁶. Wyzwaniem będzie również zapewnienie trwałego dostępu do wody o odpowiedniej jakości. Niedobór czystej wody jest poważnym problemem w dzisiejszych czasach. Ze względu na wysoki światowy przyrost naturalny oraz szybko postępującą urbanizację, szacuje się, że w połowie obecnego stulecia 685 mln ludzi zamieszkujących ponad 570 miast na świecie będzie zmagало się z mniejszym o co najmniej 10% dostępem do słodkiej wody ze względu na zmianę

³ A. Gałganek, *Zmiana w globalnym systemie międzynarodowym. Supercykle i wojna hegemoniczna*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1992, s. 34.

⁴ World Bank, *Atlas of Sustainable Development Goals 2017: From World Development Indicators. World Bank Atlas*, Washington 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26306> [dostęp do wszystkich stron internetowych: 12.10.2020].

⁵ OECD/FAO, *OECD-FAO Agricultural Outlook 2019–2028*, OECD Publishing, Paris/Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2019, s. 15, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/agr_outlook-2019-en.pdf?expires=1611308177&id=id&accname=guest&checksum=07B66BD2B13D4C22742533BCC5E178C1.

⁶ D.K. Ray, N.D. Mueller, P.C. West, J.A. Foley, *Yield Trends Are Insufficient to Double Global Crop Production by 2050*, „PLoS ONE” 2013, Vol. 8, Issue 6.

klimatu⁷. Obecnie już około 3,6 mld ludzi (prawie połowa światowej populacji) żyje na obszarach potencjalnie ubogich w wodę przez co najmniej jeden miesiąc w roku, a liczba ta może wzrosnąć do około 4,8–5,7 mld w ciągu następnych 30 lat⁸. Intensywność skutków zmiany klimatu przyczynia się również do wzrostu migracji. Bank Światowy prognozuje, że za 30 lat liczba migrantów klimatycznych w Afryce Subsaharyjskiej, Azji Południowej i Ameryce Łacińskiej wyniesie ponad 143 mln, czyli około 2,8% populacji tych regionów⁹. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji przewiduje zaś, że do tego czasu liczba migrantów klimatycznych może wynieść od 25 mln do 1 mld¹⁰.

Chiny w walce o prawo do rozwoju – „wspólna, ale zróżnicowana odpowiedzialność” za skutki zmian klimatycznych

Ponad cztery dekady temu Chiny wkroczyły na drogę reform i dynamicznego rozwoju gospodarczego. Wzrostowi produkcji przemysłowej, w połączeniu z rosnącą konsumpcją i poprawą standardu życia Chińczyków, towarzyszyła jednak postępująca degradacja środowiska i gwałtowny wzrost zanieczyszczenia powietrza, wód i gleb. Argumentacja władz w Pekinie wiązała się z przyznaniem priorytetu rozwojowi gospodarczemu kosztem ochrony środowiska. Takie podejście korespondowało ze stanowiskiem przedstawionym przez delegację Chin w czasie konferencji sztokholmskiej ONZ w 1972 r., realizowanej pod hasłem „Mamy tylko jedną Ziemię”. Głównym osiągnięciem wspomnianej konferencji było przyjęcie postulatu traktującego ochronę środowiska jako podstawową funkcję państwa (art. 13)¹¹. Obecni w Sztokholmie

⁷ *United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change*, UNESCO, UN-Water, Paris 2020, s. 20.

⁸ WWAP (United Nations World Water Assessment Programme), UN-Water, *The United Nations World Water Development Report 2018: Nature-Based Solutions for Water*, UNESCO, Paris 2018, s. 3.

⁹ K. Rigaud *et al.*, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, World Bank, Washington 2018, s. 181.

¹⁰ *IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change*, International Organization for Migration, Geneva 2014, s. 38.

¹¹ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5–6 June 1972, https://www.soas.ac.uk/cedep-demos/000_P514_IEL_K3736-Demo/treaties/media/1972%20Stockholm%201972%20-%20Declaration%20of%20the%20United%20Nations%20Conference%20on%20the%20Human%20Environment%20-%20UNEP.pdf.

przedstawiciele Chin, zaakceptowali takie rozwiązanie, zaznaczali jednak, by społeczność międzynarodowa w pierwszej kolejności zapewniła krajom rozwijającym się prawo do rozwoju, a dopiero potem stawiała czoła wyzwaniom środowiskowym¹². Generalnie sam udział chińskiej delegacji w tym wydarzeniu należy ocenić pozytywnie. Pośrednio przyczynił się bowiem do podjęcia dyskusji na temat wyzwań środowiskowych w samych Chinach. Odzwierciedleniem zmian była zorganizowana w dniach 5–20 sierpnia 1973 r. w Pekinie pierwsza Krajowa Konferencja na temat Ochrony Środowiska (全国环境保护会议), która *de facto* zainicjowała wewnątrz krajową dyskusję w tym temacie. Główne kierunki działań w obszarze środowiskowym zostały ujęte w formie 32 znaków (全面规划, 合理布局, 综合利用, 化害为利, 依靠群众, 大家动手, 保护环境, 造福人民, *quanmian guihua, heli buju, zonghe liyong, hua hai wei li, yikao qunzhong, dajia dongshou, baohu huanjing, zaofu renmin*), tj. całościowe planowanie, racjonalna dystrybucja, kompleksowa utylizacja, recykling, udział społeczeństwa, podejmowanie inicjatyw, ochrona środowiska i korzyści dla całego społeczeństwa. Uczestnicy konferencji podkreślili, że rozwiązywanie problemów środowiska wymaga właściwego zarządzania oraz utworzenia na szczeblu centralnym i lokalnym odpowiednich agencji¹³. W październiku 1973 r. powstała rządowa grupa wiodąca ds. ochrony środowiska. Dwa lata później ochrona środowiska po raz pierwszy została włączona do chińskiego planu pięcioletniego. W czasie drugiej Krajowej Konferencji na temat Ochrony Środowiska, która odbyła się na przełomie grudnia 1983 r. i stycznia 1984 r., ówczesny wicepremier Li Peng ogłosił, że ochrona środowiska stanowi podstawę polityki państwa w długiej perspektywie czasowej (保护环境是我国必须长期坚持的一项基本国策, *baohu huanjing shi wo guo bixu changqi jianchi de yi xiang jiben guoce*)¹⁴. W następnym roku powstało Państwowe Biuro Ochrony Środowiska, które po czterech latach przekształcono w agencję o randze niższej niż ministerstwo, podległą bezpośrednio

¹² *Di er ci quanguo huanjing baohu huiyi* (31.12.1983 – 7.01.1984) (第二次全国环境保护会议 (1983年12月31日 – 1984年1月7日)), „Zhongguo huanjing bao” (中国环境报), 13.07.2018, http://www.mee.gov.cn/zjhb/lsh/lsh_zhyh/201807/t20180713_446638_wap.shtml.

¹³ *Di er ci quanguo huanjing baohu huiyi* (第一次全国环境保护会议), Shengtai huanjing bu (生态环境部), 13.07.2013, http://www.mee.gov.cn/zjhb/lsh/lsh_zhyh/201807/t20180713_446637.shtml.

¹⁴ *Ibidem*.

Radzie Państwowej. Niedługo potem, w 1989 r. Chiny przyjęły ustawę o ochronie środowiska (中华人民共和国环境保护法).

Zmiana stanowiska Pekinu w odniesieniu do kwestii środowiskowych znalazła odbicie również na arenie międzynarodowej. Odpowiadając na wyzwania klimatyczne, społeczność międzynarodowa przyjęła 9 maja 1992 r. w Rio de Janeiro Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Traktat zdefiniował zasady międzynarodowej współpracy w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Podkreślał zarazem, że zrównoważony rozwój powinien brać pod uwagę ochronę środowiska¹⁵. Najważniejszym, prawnie wiążącym instrumentem Konwencji stał się Protokół z Kioto¹⁶, podpisany 11 grudnia 1997 r. Dokument, który wszedł w życie w lutym 2005 r., zobligował państwa rozwinięte do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 5,2% do 2012 r. w porównaniu do roku 1990. Państwa rozwijające się, na czele z Chinami i Indiami, nie przyjęły wiążących zobowiązań w sprawie redukcji emisji, podkreślając historyczną odpowiedzialność państw rozwiniętych za akumulację gazów cieplarnianych w atmosferze. Udział Chin w konferencji z Rio zaowocował jednak przedstawioną w lipcu 1992 r. Agendą 21 – Białą Księgą dotyczącą populacji, środowiska i rozwoju w Chinach w XXI w. (中国 21 世纪议程. 中国 21 世纪人口, 境与发展白皮书). 25 marca 1994 r. Rada Państwowa przyjęła Plan, który określał cele, programy oraz kierunki działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Położył nacisk na racjonalne gospodarowanie zasobami surowcowymi, ochronę środowiska oraz potrzebę harmonizacji celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych¹⁷. W 1996 r. Chiny przedstawiły pierwszy plan pięcioletni dotyczący ochrony środowiska, a dwa lata później powołały do życia Państwową Administrację Ochrony Środowiska (国家环境保护总局).

Oceniając zaangażowanie Chin na rzecz ochrony środowiska oraz przeciwdziałania zmianom klimatu, należy podkreślić, że czynnikiem przeważającym za ratyfikacją traktatu z Kioto 30 sierpnia 2002 r. był brak wiążących

¹⁵ *Rio Declaration on Environment and Development*, United Nations Conference on Environment and Development, United Nations Documents, 14.06.1992, <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>.

¹⁶ *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, United Nations, 1998, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

¹⁷ *Zhongguo 21 shiji yicheng. Zhongguo 21 shiji renkou, huanjing yu fazhan baipishu* (中国 21 世纪议程. 中国 21 世纪人口, 环境与发展白皮书), The Administrative Center for China's Agenda 21, <http://www.acca21.org.cn/cca-21pa.html>.

pułapów emisji. Władze w Pekinie nadal hołdowały zasadzie nadającej prymat rozwojowi gospodarczemu kosztem ochrony środowiska. Przywoływały zasadę „wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności” (共同但有区别的责任, *gongtong dan you qubie de zeren; common but differentiated responsibilities*). Argumentowały, że nie można ograniczać ich prawa do rozwoju. Jednocześnie obarczały kraje rozwinięte odpowiedzialnością za obserwowane skutki zmian klimatu. Na poparcie swoich argumentów przytaczały wyliczenia wskazujące, że do 2005 r. to właśnie one przyczyniły się w około 60–80% do globalnego ocieplenia, podczas gdy kraje rozwijające się w „zaledwie” 20–40%¹⁸. Ten argument trudno dzisiaj obronić, zważywszy, że udział samych Chin w globalnej emisji CO₂ wzrósł z 10 do 28% w okresie 1990–2017¹⁹. Od 2007 r. to właśnie one pozostają największym na świecie emitentem gazów cieplarnianych. Dziś są także największym emitentem dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NOx) oraz drobnych pyłów zawieszonych w powietrzu (PM).

Na początku nowego milenium władze w Pekinie zdały sobie wreszcie sprawę, że nie można dłużej rozwijać się, nie bacząc na koszty środowiskowe. Dowodem na to była treść dokumentu *Ochrona środowiska w Chinach (1996–2005)* z czerwca 2006 r., gdzie wyraźnie podkreślano, że ochrona środowiska ma bezpośredni wpływ na procesy modernizacji i długoterminowe warunki rozwoju. Przełomowe znaczenie miało wprowadzenie tzw. „trzech transformacji” (三个转变, *san ge zhuanbian*) dotyczących zmiany dotychczasowego modelu ukierunkowanego głównie na wzrost gospodarczy kosztem ochrony środowiska oraz zastosowania bardziej wszechstronnego podejścia w tej kwestii – polegającego na kompleksowym wykorzystaniu narzędzi prawnych, gospodarczych, technicznych i niezbędnych środków administracyjnych w rozwiązywaniu problemów ekologicznych²⁰. Dopelnieniem tych zmian było przekształcenie z dniem 27 marca 2008 r. Państwowej Administracji Ochrony Środowiska (utworzonej w 1982 r. jako Państwowa

¹⁸ Wei Ting et al., *Developed and developing world responsibilities for historical climate change and CO₂ mitigation*, “PNAS” 2012, Vol. 109, No. 32, s. 12911–12915.

¹⁹ International Energy Agency (IEA), *CO₂ emissions from fuel combustion. Highlights 2019 edition*, https://iea.blob.core.windows.net/assets/cb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_2019_Highlights.pdf.

²⁰ Zhongguo de huanjing baohu (1996–2005), (06.2006) (中国的环境保护 (1996–2005), (2006年6月), [w:] Zhongguo zhengfu baipishu 2005–2006 (中国政府白皮书 2005–2006), Vol. 5, Guowuyuan xinwen bangongshi (国务院新闻办公室), Waiwen chubanshe (外文出版社), Beijing (北京) 2007, s. 426.

Agencja Ochrony Środowiska (国家环境保护局) w Ministerstwo Ochrony Środowiska (环境保护部).

Pierwszy dokument określający politykę Chin w kwestii zmian klimatu (中国应对气候变化国家方案) został przedstawiony 4 czerwca 2007 r. Zapowiadał podjęcie natychmiastowych działań związanych z restrukturyzacją gospodarki, promowaniem czystych technologii energetycznych oraz poprawą wydajności energetycznej. Chiny po raz pierwszy wyznaczyły cel dotyczący zwiększenia udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii do 10% w 2010 r. oraz redukcji zużycia energii na jednostkę PKB o 20% do 2010 r. w porównaniu z rokiem 2005. Program nadał priorytet rozwojowi sektora odnawialnych źródeł energii, energetyki jądrowej oraz pozyskiwaniu metanu z pokładów węgla²¹.

Niedługo potem, w ramach XII Planu Pięcioletniego (2011–2015) przedstawiono cele odnoszące się do zmian klimatycznych. Zakładały one redukcję zużycia energii na jednostkę PKB o 16%, zmniejszenie emisji dwutlenku węgla o 17%, a także wzrost udziału paliw niekopalnych w całkowitym zużyciu energii pierwotnej z 8,3% w 2010 r. do 11,4% w 2015 r. i 15% w 2020 r. Oprócz zaplanowanego zwiększenia powierzchni obszarów leśnych sprzyjających sekwestracji dwutlenku węgla, wyeksponowano kwestie dotyczące ochrony zasobów wodnych i gleb, upowszechniania czystszej produkcji w kluczowych gałęziach przemysłu oraz ustanowienia systemu segregacji i recyklingu odpadów²². W kontekście przytoczonych zobowiązań warto jednak zauważyć, że Chiny nie wyraziły zgody na międzynarodowy monitoring emisji dwutlenku węgla. Zamiast tego zaproponowały własną metodologię ograniczania emisji CO₂ na jednostkę PKB. To w praktyce oznacza, że w sytuacji utrzymującego się wysokiego tempa wzrostu gospodarczego rzeczywisty poziom emisji niekoniecznie musi spadać.

W oparciu o to rozwiązanie niespełna dwa tygodnie przed rozpoczęciem Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w grudniu 2009 r. w Kopenhadze Rada Państwowa w Chinach podjęła decyzję dotyczącą

²¹ *Zhongguo yingdui qibou bianhua guojia fang'an zhaiyao* (中国应对气候变化国家方案摘要), „Renmin Ribao” (人民日报), 5.06.2007.

²² *Guomin jingji he shehui fazhan di shier ge wu nian guihua gangyao* (国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要), *Zhongyang zhengfu menhu wangzhan* (中央政府门户网站), 16.03.2011, http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm.

redukcji gazów cieplarnianych emitowanych na jednostkę PKB o 40–45% do 2020 r. w porównaniu z rokiem 2005²³. Zobowiązanie stanowiło odpowiedź na zgłaszane w tym samym czasie różne planowane poziomy redukcji oraz przedziały czasowe przez kraje rozwinięte. Stany Zjednoczone zadeklarowały plan zmniejszenia emisji o 17% do 2020 r. w stosunku do 2005 r., a Unia Europejska o 20% do 2020 r. w porównaniu z 1990 r. Ostatecznie szczyt w Kopenhadze nie przyniósł przełomu i zakończył się bez wiążącego porozumienia w kwestii wielkości niezbędnej redukcji emisji w krajach rozwiniętych.

Po zakończeniu konferencji w Kopenhadze również Chiny starały się odwrócić decyzję o przyjęciu prawnie wiążących zobowiązań dotyczących redukcji emisji. Konsekwentnie starały się raczej podkreślać podział między krajami rozwijającymi się a rozwiniętymi, obarczając te ostatnie winą za obecny katastrofalny stan klimatu. Same przedstawiały się jako ofiara imperializmu ekologicznego, stanowiącego zagrożenie dla interesów narodowych i jakości życia Chińczyków. Winę za stagnację w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych przypisywały krajom rozwiniętym, a bardziej dobitnie – brakowi ich zaangażowania w łagodzenie skutków zmian klimatu i niewystarczającej woli politycznej w zakresie transferów finansowych i technologicznych do państw uboższych. Międzynarodową politykę klimatyczną definiowały jako narzędzie stosowane przez kraje rozwinięte do ograniczania aspiracji rozwojowych Chin. To stanowisko dobrze odzwierciedlały słowa premiera Wen Jiabao wypowiedziane w czasie konferencji w Kopenhadze. Mówił wtedy, że kraje rozwinięte odpowiadają za 80% całkowitej globalnej emisji dwutlenku węgla od początku rewolucji przemysłowej ponad dwieście lat temu. Dlatego jest aż nazbyt klarowne, że to właśnie one powinny przejąć główną odpowiedzialność za walkę ze zmianami klimatu²⁴.

²³ Guowuyuan changwu hui yanjiu jue ding woguo kongzhi weishi qiti paifang mubiao (国务院常务会议研究决定我国控制温室气体排放目标), Zhongyang zhengfu menhu wangzhan (中央政府门户网站), 26.11.2009, http://www.gov.cn/ldhd/2009-11/26/content_1474016.htm.

²⁴ Wen Jiabao: Ningju gongshi jiaqiang bezuo tuijin yingdui qihou bianhua lishi jin Cheng (温家宝：凝聚共识加强合作推进应对气候变化历史进程), „Renmin Ribao” (人民日报), 19.12.2009.

Postulat reformy systemu globalnego zarządzania – budowa „wspólnej przyszłości całej ludzkości” i „chińskie rozwiązanie”

Ta narracja zaczęła nieco ewoluować dopiero w momencie przejęcia władzy przez przedstawicieli piątej generacji przywódców partii komunistycznej. W lipcu 2013 r. nowy przewodniczący ChRL Xi Jinping podkreślał, że podążanie w stronę ery cywilizacji ekologicznej i budowanie „pięknych Chin” stanowi ważną część marzenia o wielkim odrodzeniu narodu chińskiego. W tym kontekście uwypuklał potrzebę ochrony zasobów i środowiska oraz bardziej świadomego promowania zielonego i niskoemisyjnego rozwoju, integrującego z postępem gospodarczym, politycznym i kulturowym budowę cywilizacji ekologicznej²⁵.

Podstawę prawną planu zrównoważonego rozwoju stanowi uchwalona 24 kwietnia 2014 r. nowelizacja Ustawy o ochronie środowiska z 26 grudnia 1989 r., które to zmiany weszły w życie 1 stycznia 2015 r. Ustawa zwiększyła przede wszystkim odpowiedzialność przedsiębiorstw za naruszenia obowiązujących norm środowiskowych. Plany zagospodarowania przestrzennego oraz projekty budowlane zostały objęte oceną pod kątem ich oddziaływania na środowisko. Większa odpowiedzialność za sprawy środowiskowe została scedowana na szczebel lokalny, gdzie urzędnicy mogą utracić stanowisko lub zostać zdegradowani za tuszowanie problemów ekologicznych²⁶.

Chiny wprowadziły również nowe rozwiązania w zakresie zapobiegania i kontroli zanieczyszczenia powietrza (nowelizacja Ustawy o zapobieganiu i kontroli zanieczyszczenia powietrza, 2015), wód (nowelizacja Ustawy o zapobieganiu i kontroli zanieczyszczenia wody, 2017) i gleby (Ustawa o zapobieganiu i kontroli zanieczyszczenia gleby, 2018). Ważną zmianą w kontekście podejścia do spraw ochrony środowiska była decyzja o powołaniu w 2018 r. w miejsce Ministerstwa Ochrony Środowiska nowego Ministerstwa Ekologii i Środowiska (生态环境部), jak również utworzenie Ministerstwa Zasobów Naturalnych (自然资源部). W planach pięcioletnich do rangi jednego

²⁵ *Shengtai wenming guiyang guoji luntan 2013 nian nianhui kaimu. Xi Jinping zhi hexin* (生态文明贵阳国际论坛2013年年会开幕. 习近平致贺信), Xinhua (新华), 20.07.2013, http://www.xinhuanet.com//politics/2013-07/20/c_116619686.htm.

²⁶ *Zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu fa* (中华人民共和国环境保护法), Shengtai huanjing bu (生态环境部), 24.04.2014, http://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/f/201404/t20140425_271040.shtml.

z priorytetów podniesiono zagadnienie ochrony środowiska, tożsamej m.in. z zielonym i niskoemisyjnym rozwojem, przy uwypukleniu znaczenia oszczędzania energii i redukcji emisji zanieczyszczeń. W ostatnim, XIII Planie Pięcioletnim (2016–2020) wyznaczono cele redukcji zużycia wody, konsumpcji energii i emisji dwutlenku węgla na jednostkę PKB odpowiednio o 23%, 15% i 18% do końca 2020 r. Podkreślono znaczenie efektywnego gospodarowania zasobami energii i poprawy jakości środowiska²⁷.

Tym zapowiedziom towarzyszyła transformacja struktury energetycznej zmierzająca do ograniczenia roli paliw kopalnych i podkreślenia znaczenia czystych i odnawialnych źródeł energii. Należy pamiętać, że w dalszym ciągu poważnym wyzwaniem w obliczu przedstawionych planów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych pozostaje istniejąca struktura przemysłowa, bazująca głównie na węglu. Od końca lat 70. XX w. udział węgla w końcowym zużyciu energii wynosił ponad 70% (z wyjątkiem lat 2000–2002 oraz 2010 r. kiedy notował 68–69%). Dopiero w ciągu ostatniej dekady, począwszy od 2011 r. (70,2%), zaczął on z roku na rok systematycznie spadać²⁸. W 2019 r. jego udział wynosił 57,7%, podczas gdy czyste i odnawialne źródła energii, tj. gaz ziemny, energia wodna, jądrowa i wiatrowa, stanowiły łącznie 23,4% całkowitego zużycia energii²⁹. Dzisiaj nadal za niemal połowę krajowych emisji dwutlenku węgla odpowiada sektor energii cieplnej. Potrzeba ograniczenia emisji CO₂ pochodzącego z przemysłu stała się pretekstem do opracowania krajowego systemu handlu emisjami. Ostatecznie system (全国碳交易体系; *quan-guo tan jiaoyi tixi*) uruchomiono w grudniu 2017 r., w oparciu o pilotażowe programy realizowane w Pekinie, Szanghaju, Tianjinie, Chongqingu, Hubei, Guangdongu i Shenzhen. System ograniczono do energetyki i ciepłownictwa, jednak ma zostać rozszerzony na wszystkie osiem sektorów, tj. petrochemiczny, chemiczny, materiały budowlane, stalowy, metale kolorowe, papierniczy,

²⁷ Zhengfu gongzuo baogao (政府工作报告), Xinhua (新华), Zhongyang zhengfu menhu wangzhan (中央政府门户网站), 17.03.2016, http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/17/content_5054901.htm.

²⁸ *Total Consumption of Energy and Its Composition*, China Statistical Yearbook, 2019, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm>.

²⁹ Zhonghua renmin gongheguo 2019 nian guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao (中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报), Guojia tongji ju (国家统计局), 28.02.2020, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.

elektroenergetyczny oraz lotniczy. To oznacza, że obejmie niemal dwukrotnie więcej emisji niż rynek europejski³⁰.

Działania Chin realizowane na gruncie wewnętrznym korespondują z ich zwiększoną aktywnością na arenie międzynarodowej. Warto przypomnieć, że w listopadzie 2014 r. w Waszyngtonie Chiny podpisały ze Stanami Zjednoczonymi porozumienie w sprawie zmian klimatycznych i współpracy w zakresie czystej energii. Dwaj główni światowi emitenci CO₂ zobowiązali się wówczas do wypracowania wspólnych standardów walki ze zmianami klimatu w kontekście zbliżającego się szczytu w Paryżu w 2015 r. Prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama zapowiedział redukcję emisji CO₂ o 26–28% do 2025 r. w stosunku do poziomu z 2005 r. Przewodniczący ChRL Xi Jinping deklarował z kolei, że Chiny osiągną szczyt emisji dwutlenku węgla około 2030 r., z zastrzeżeniem jednak, że może nastąpić to wcześniej. Zapowiadał zwiększenie do tego czasu udziału paliw niekopalnych w ogólnym bilansie energetycznym do poziomu 20%³¹. Wspomniane zobowiązania nawiązywały do złożonej kilka miesięcy wcześniej deklaracji mówiącej o redukcji emisji CO₂ na jednostkę PKB o 60–65% do 2030 r., w porównaniu z rokiem 2005³².

Niewątpliwie Chiny odegrały kluczową rolę w czasie Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu odbywającej się od 30 listopada do 12 grudnia 2015 r. w podparyskim Le Bourget (United Nations Framework Convention on Climate Change, 21st Conference of the Parties, COP21). Osiągnięto tam kompromis w sprawie ograniczenia wzrostu średniej temperatury na świecie do wartości znacznie poniżej 2°C w porównaniu z epoką preindustrialną oraz dążenia do utrzymania go na poziomie 1,5°C³³. Nieprzypadkowo rzecznik Ministerstwa Spraw Zagranicznych Hong Lei mówił wtedy o odpowiedzialnym, kooperatywnym i konstruktywnym udziale Chin w negocjacjach

³⁰ Ł. Gacek, *Nowa era zielonego i niskoemisyjnego rozwoju w Chinach*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2018, nr 1: *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona środowiska/klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Trendy rozwojowe*, s. 140–141.

³¹ *U.S.-China Joint Announcement on Climate Change and Clean Energy Cooperation*, The White House, Office of the Press Secretary, 11.11.2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c>.

³² *Zhongguo xuanbu hou 2020 qihou mubiao: tan paifang qiangdu xiajiang 60%–65%* (中国宣布后2020气候目标: 碳排放强度下降60%–65%), Beijixing jieneng huanbao wang (北极星节能环保网), 1.07.2015, <http://huanbao.bjx.com.cn/news/20150701/636379.shtml>.

³³ *Paris Agreement*, United Nations, 2015, https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

klimatycznych, które doprowadziły do porozumienia. Zwracał uwagę na odpowiedzialną rolę Chin (负责任的大国, *fuzeren de daguo*) w walce ze zmianami klimatu. Podkreślał zarazem, że konferencja w Paryżu stanowi punkt wyjścia dla międzynarodowej współpracy w zakresie zmian klimatycznych³⁴.

Konferencja w Paryżu pokazała, że Chiny stopniowo wychodzą z cienia i aspirują do odgrywania większej niż dotychczas roli w międzynarodowych negocjacjach dotyczących zmian klimatu. Obserwowany od czasów objęcia władzy przez Xi Jinpinga wzrost świadomości własnej potęgi przekłada się na większą asertywność Chin w stosunkach zewnętrznych³⁵. Władze w Pekinie zrywają z łatką studenta, który musi się uczyć od innych. Państwa zachodnie, zwłaszcza Unia Europejska, długo występowały w roli mentora. Podkreślając własne doświadczenia w upowszechnianiu zielonych rozwiązań, liczyły, że w zamian za transfer technologii będą w stanie skłonić Chiny do koncesji politycznych i handlowych³⁶. Chiny jednak, kierując się własnym interesem narodowym, koncentrowały się w pierwszej kolejności na walce z zanieczyszczeniami na własnym gruncie, a dopiero potem starały się odpowiadać na globalne wyzwania. Dzisiaj powoli się to zmienia. Z badań przeprowadzonych wśród delegatów i obserwatorów COP (Conference of the Parties) Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wynika, że w tej dziedzinie nie ma jednego niekwestionowanego lidera. Obecnie w tym „krajobrazie podzielonego przywództwa” (*fragmented leadership landscape*) najczęściej jako liderów wymienia się Stany Zjednoczone, Chiny i Unię Europejską³⁷. Wydaje się, że w obliczu ogłoszonej przez prezydenta USA Donalda Trumpa w połowie 2017 r. decyzji o wycofaniu się Stanów Zjednoczonych z uzupełniającego Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu Porozumienia paryskiego znaczenie Chin

³⁴ *Waijiao bu fayan ren Hong Lei jiu Bali dahui chengguo fabiao tanhua* (外交部发言人洪磊就巴黎大会成果发表谈话), Waijiao bu (外交部), 13.12.2015, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1323868.shtml.

³⁵ Szerzej zob. R. Kwieciński, *Od „soft power” do „smart power” Chin*, [w:] *Liberalizm & neoliberalizm w badaniu polityki zagranicznej państwa i gospodarki światowej*, red. E. Haliżak, R. Ożarowski, A. Wróbel, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2016, s. 99–111.

³⁶ J. Holslag, *China's Scepticism of Clean Energy Champion Europe*, „The International Spectator” 2010, Vol. 45, No. 1, s. 125–127.

³⁷ Ch.F. Parker, Ch. Karlsson, M. Hjerpe, *Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement*, „Journal of European Integration” 2017, Vol. 39, No. 2, s. 244.

w międzynarodowych negocjacjach wzrosło. Zmiana narracji Pekinu świadczy o aspiracjach do wywierania większego wpływu na globalne zarządzanie, w tym na międzynarodowe negocjacje klimatyczne. Dlatego też Chiny zaczęły legitymizować ustalenia paryskie oraz Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, określającej założenia międzynarodowej współpracy dotyczącej ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Pretendowaniu do roli lidera w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych towarzyszy przedstawianie autorskich pomysłów i rozwiązań, a nie tylko akceptacja (jak było wcześniej) istniejącego systemu zarządzania klimatem³⁸. Wycofanie się Stanów Zjednoczonych niewątpliwie zachwiało zaufanie do UNFCCC jako jedyne go mechanizmu negocjacyjnego³⁹, jednak Chiny potwierdziły, że uznają zmiany klimatu za wyzwanie globalne, wymagające podjęcia współpracy wielostronnej. W rezultacie to one dzisiaj legitymizują autorytet UNFCCC jako głównego międzynarodowego mechanizmu zarządzania klimatem.

W Paryżu Xi Jinping mówił, że globalne zmiany klimatyczne stanowią jedno z największych wyzwań, przed jakimi stoi ludzkość w XXI w. Bazując na idei budowy „wspólnej przyszłości dla całej ludzkości” (*人类命运共同体, renlei mingyun gongtongti; community of shared future for mankind / community of common destiny*), odwoływał się do poczucia odpowiedzialności społeczności międzynarodowej za zarządzanie klimatem⁴⁰. Warto nadmienić, że sama koncepcja po raz pierwszy została użyta przez jego poprzednika Hu Jintao, który w czasie XVIII Zjazdu Komunistycznej Partii Chin w listopadzie 2012 r. mówił, że „ludzkość ma tylko jedną Ziemię do życia i wszystkie państwa współlistnicją w tym jednym świecie” (*人类只有一个地球, 各国共处一个世界, renlei zhiyou yige diqiu, geguo gongchu yige shijie*). Wzywał do budowy harmonijnego świata trwałego pokoju i wspólnego dobrobytu. Zwracając uwagę na potrzebę zwiększania świadomości na temat wspólnych wyzwań, z jakimi zmagają się ludzkość, postulował wypracowanie nowego rodzaju globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju, bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego⁴¹.

³⁸ Zhang Yunhan, J. Orbie, *Strategic narratives in China's climate policy: Analysing three phases in China's discourse coalition*, „The Pacific Review” 2019, s. 18–19.

³⁹ W grudniu 2020 r. amerykański prezydent elekt Joe Biden potwierdził, że po objęciu przez niego urzędu Stany Zjednoczone ponownie dołączą do Porozumienia paryskiego.

⁴⁰ *Xi Jinping zai qibou bianhua Bali dahui kaimu shi shang de jianghua* (习近平在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话), Xinhua (新华), 1.12.2015, http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c_1117309642.htm.

⁴¹ *Hu Jintao zai Zhongguo gongchangdang di shiba ci quanguo daibiao dahui shang de baogao* (胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告), Renmin wang

Do tego wątku nawiązał Xi Jinping podczas XIX Zjazdu KPCh w październiku 2017 r., mówiąc, że „dyplomacja znaczącego mocarstwa z chińskimi cechami specyficznymi” (中国特色大国外交, *Zhongguo tese daguo waijiao*) zmierza do wykształcenia nowego typu stosunków międzynarodowych w oparciu o „wspólną przyszłość dla całej ludzkości”. Postulował przy tej okazji zmianę systemu globalnego zarządzania⁴².

Warto zauważyć, że początkowo Chiny zaprezentowały dosyć wąskie ujęcie terminu „wspólnej przyszłości/przeznaczenia”. W trakcie Centralnej konferencji roboczej dotyczącej polityki zagranicznej (中央外事工作会议) w listopadzie 2014 r. Xi Jinping mówił bowiem o promowaniu dyplomacji sąsiedzkiej (周边外交, *zhoubian waijiao*), odnosząc ideę „wspólnego przeznaczenia” (命运共同体) wyłącznie do obszarów bliskiego sąsiedztwa Chin⁴³. To mogło sugerować, że w pierwszej kolejności miała ona dotyczyć wyłącznie terytoriów peryferyjnych. Szybko jednak formułę rozszerzono, włączając ją w przestrzeń projektu Pasa i Drogi (Belt and Road). Od momentu objęcia władzy Xi Jinping sukcesywnie poszerzał zakres pojęcia „wspólnego przeznaczenia” i nadawał mu bardziej globalny wydźwięk. W przemówieniu wygłoszonym 17 stycznia 2017 r. w czasie Światowego Forum Ekonomicznego w Davos mówił o promowaniu otwartej i korzystnej dla wszystkich stron współpracy. Zgodnie z tym, ludzkość dzieląca wspólną przyszłość powinna powstrzymać się od realizacji własnych interesów kosztem innych⁴⁴. Dzień później w siedzibie ONZ w Genewie mówił o tolerancji wobec różnorodności (dosł. „ocean jest rozległy, ponieważ w nim znajdują ujście wszystkie rzeki”; 海纳百川, 有容乃大, *hainabaichuan, you rong nai da*). Jego zdaniem wszystkie kraje winny wspólnie kształtować przyszłość świata, tworzyć międzynarodowe zasady, zarządzać sprawami globalnymi i dzielić się owocami wspólnego rozwoju. Podkreślał

(人民网), 18.11.2012, <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>.

⁴² Xi Jinping zai Zhongguo gongchangdang di shijiu ci quanguo daibiao dahui shang de baogao (习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告), 28.10.2017, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>.

⁴³ *Zhongyang waishi gongzuo huiyi zai jing juxing. Xi Jinping fabiao zhongyao jianghua* (中央外事工作会议在京举行。习近平发表重要讲话), „Renmin Ribao” (人民日报), 30.11.2014.

⁴⁴ *Xi Jinping zhuxi zai shijie jingji luntan 2017 nian nianhui kaimu shi shang de zhuzhi yanjiang* (习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲), Xinhua (新华), 18.01.2017, http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/18/c_1120331545.htm.

zaangażowanie w budowę świata trwałego pokoju, świata bezpiecznego dla wszystkich, świata wspólnego dobrobytu opierającego się na współpracy przynoszącej wzajemne korzyści, świata otwartego i integrującego wszystkich dzięki wymianie i wzajemnemu uczeniu się, świata czystego i pięknego, dającego prymat zielonemu i niskoemisyjnemu rozwojowi⁴⁵. Powyższe wypowiedzi Xi świadczą o chęci narzucenia światu chińskiej narracji. Kai Strittmatter pisał wprost, że „myślenie” zgodne z intencjami Chin ma być „eksportowane i wszczepiane na wszelkich możliwych płaszczyznach poza granicami kraju. Celem jest nowy porządek świata”⁴⁶. Przejawem tego było choćby przyjęcie 23 marca 2017 r. przez Radę Praw Człowieka ONZ na 34. sesji dwóch rezolucji *Question of the realization in all countries of economic, social and cultural rights* oraz *Right to food*, które uwzględniały wizję budowy „wspólnej przyszłości dla całej ludzkości”⁴⁷. Nie ulega tu wątpliwości, że wspomniane rezolucje stają się nowym wyznacznikiem międzynarodowego dyskursu na temat praw człowieka – uwzględniającego chiński punkt widzenia.

Wątek „dzielenia wspólnej przyszłości” szczególnie mocno jest eksploatowany w kontekście promowanej przez Chiny inicjatywy Pasa i Drogi. Ten wielki geopolityczny projekt sygnalizuje bowiem zmiany w dotychczasowym układzie sił na arenie międzynarodowej. Wang Yiwei zwracał uwagę, że Chiny zaczynają nadawać ton procesom globalizacji. Jego zdaniem inicjatywa ta zmienia kształt świata, dowodzi zarazem, że wraz ze wzrostem znaczenia Chin zwiększa się ich odpowiedzialność za losy świata⁴⁸. Swoistym przejawem tych tendencji było wezwanie Xi Jinpinga w czasie pierwszego Belt and Road Forum w 2017 r. do stworzenia międzynarodowej koalicji na rzecz ekologicznego rozwoju wzdłuż Pasa i Drogi (“一带一路” 绿色发展国际联盟; „*yidai yilu*”

⁴⁵ *Xi Jinping zhuxi zai lianheguo rineiwa zongbu de yanjiang* (习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲), Xinhua (新华), 19.01.2017, http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm.

⁴⁶ K. Strittmatter, *Chiny 5.0. Jak powstaje cyfrowa dyktatura*, tłum. A. Gadzała, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2018, s. 374.

⁴⁷ „Build a Community of Shared Future for Human Beings” Written into United Nations Human Rights Council Resolutions for the First Time, Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 24.03.2017, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/t1448594.shtml.

⁴⁸ Wang Yiwei, *Inicjatywa „jeden pas i jedna droga”. Co rozwój Chin oznacza dla świata*, tłum. J. Kułaczkowski, J. Bieszczynski, M. Ciecierski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 10–12.

lüse fazhan guoji lianmeng)⁴⁹. Dwa lata później podczas drugiego Forum mówił z kolei o promowaniu ekologicznego rozwoju w ramach inicjatywy Belt and Road. Zapewniał, że Chiny będą uruchamiały projekty z zakresu zielonej infrastruktury, dokonywały zielonych inwestycji oraz umożliwiały zielone finansowanie w celu ochrony Ziemi. W trakcie tych dwóch spotkań żywo podkreślał zaangażowanie Chin we współpracę Południe-Południe, szczególnie w kontekście przeciwdziałania zmianom klimatu⁵⁰.

Idea „wspólnej przyszłości dla całej ludzkości” ma definiować świat poprzez wzajemną współpracę. W ujęciu władz w Pekinie prezentuje nowatorskie podejście do stosunków międzynarodowych, które ma wykształcać alternatywny wobec promowanego na Zachodzie model rozwoju. Lin Jingzhi i Pu Lin wprost pisali, że Chiny wspierają budowę „nowego międzynarodowego politycznego i gospodarczego ładu”⁵¹. Idea „wspólnej przyszłości” stanowi przede wszystkim próbę zdefiniowania na nowo roli Chin na świecie. Zhao Xiaochun zwracał z kolei uwagę, że formuła ta sprzyja osiągnięciu międzynarodowego konsensusu w sprawach leżących w interesie wszystkich narodów. W sytuacji wycofywania się administracji Donalda Trumpa z globalnych zobowiązań, to właśnie Chiny zaczęły odgrywać wiodącą rolę w poprawie globalnego zarządzania poprzez wnoszenie własnych rozwiązań. Opowiadają się za nowym modelem współpracy gospodarczej, promując inicjatywę Pasa i Drogi. Przyjmują na siebie również nowe obowiązki wymagane od wielkiej potęgi w sprawach globalnych⁵². Zhang Denghua zauważał, że w perspektywie krótkoterminowej Chiny mogą wykorzystać formułę „wspólnego przeznaczenia” w łagodzeniu narastającego na tle sporów terytorialnych napięcia w stosunkach z państwami sąsiednimi. Głównym motywem przemawiającym za forsowaniem tej idei

⁴⁹ Xi Jinping zai “yidai yilu” guoji bezuo gaofeng luntan kaimu shi shang de yanjiang (习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲), *Xieshou tuijin “yidai yilu” jianshe* (携手推进“一带一路”建设), Xinhua (新华), 14.05.2017, http://www.xinhuanet.com//2017-05/14/c_1120969677.htm.

⁵⁰ Xi Jinping zai di er jie “yidai yilu” guoji bezuo gaofeng luntan kaimu shi shang de zhuzhi yanjiang (习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲), *Qixin kaichuang gongjian “yidai yilu” meihao weilai* (齐心开创共建“一带一路”美好未来), Xinhua (新华), 26.04.2019, http://www.xinhuanet.com/silkroad/2019-04/26/c_1124420187.htm.

⁵¹ Lin Jingzhi, Pu Pin, *Wybór Chin. Pokojowy rozwój i budowa harmonijnego świata*, tłum. L. Kłopotowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 157.

⁵² Zhao Xiaochun, *In Pursuit of a Community of Shared Future. China's Global Activism in Perspective*, „China Quarterly of International Strategic Studies” 2018, Vol. 4, No. 1, s. 26, 34–36.

wyduje się jednak realizacja strategii dyplomatycznej polegającej na zapewnieniu korzystnego otoczenia zewnętrznego niezbędnego w utrzymaniu szybkiego tempa rozwoju gospodarczego. Chociaż władze w Pekinie zachowują się asertywnie w kwestiach podstawowych (*core interests*), wykazują gotowość na współpracę w innych sprawach (*non-core interests*). Dlatego aktywnie promują formułę „wspólnej przyszłości” w różnych częściach świata, z wykorzystaniem inicjatywy Pasa i Drogi⁵³. Postępowanie Chin na arenie międzynarodowej pokazuje, że starają się one aktywnie przejmować odpowiedzialność za sprawy globalne – niemniej dokonują tego w sposób wyjątkowo selektywny. Jin Canrong tłumaczył to tym, że Chiny „muszą zachować równowagę pomiędzy aktywnością zewnętrzną a wewnętrzną apatią, koncentrując się zwłaszcza na wyważeniu pomiędzy rosnącymi zobowiązaniami a prawami”⁵⁴. Innymi słowy, owa powściągliwość sugeruje, by wraz z braniem większej odpowiedzialności, uzyskiwać więcej praw.

W kontekście przywołanej tu idei „wspólnego przeznaczenia” należy podkreślić, że w czasie wspomnianego wcześniej ostatniego zjazdu partyjnego Xi Jinping bezpośrednio odniósł ją do kwestii międzynarodowego zarządzania zmianami klimatu. Dał tym samym jasno do zrozumienia, że Chiny chcą stać się „ważnym uczestnikiem, współtwórcą i liderem w budowie globalnej cywilizacji ekologicznej” (全球生态文明建设的重要参与者, 贡献者, 引领者; *quanqiu shengtai wenming jianshe de zhongyao canyu zhe, gongxian zhe, yinling zhe*)⁵⁵. O wadze tych słów świadczy fakt, że Chiny nigdy wcześniej oficjalnie nie deklarowały, że chcą odgrywać wiodącą rolę w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych. Z tej wypowiedzi należy wyłowić jeszcze jeden istotny element, tj. „chińską mądrość” (中国智慧, *Zhongguo zhibui*) i „chińskie rozwiązanie” (中国方案, *Zhongguo fang'an*) przywoływane w kontekście rozwiązywania problemów całej ludzkości⁵⁶. O „chińskim rozwiązaniu” można było usłyszeć już wcześniej. Ten koncept pierwszy raz został sformułowany przez ministra spraw zagranicznych Wang Yi podczas szczytu przywódców

⁵³ Zhang Denghua, *The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications*, „Asia & the Pacific Policy Studies” 2018, Vol. 5, Issue 2, s. 196–207.

⁵⁴ Jin Canrong, *Odpowiedzialność wielkiego mocarstwa. Chińska perspektywa*, tłum. M. Ciecierski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 31.

⁵⁵ Xi Jinping zai Zhongguo gongchangdang di shijiu ci quanguo daibiao dahui shang de baogao, *op. cit.*

⁵⁶ *Ibidem.*

G20 w Sankt Petersburgu w 2013 r. Mówił wtedy, że Chiny wzmocniły swoją pozycję na arenie międzynarodowej. Dlatego chcą przekazać światu więcej „chińskiej mądrości”, „chińskich rozwiązań” i „chińskich przekonań” (中国信心, *Zhongguo xinxin*), wykazując gotowość do współpracy z innymi państwami na rzecz budowy harmonijnego świata trwałego pokoju i wspólnego dobrobytu⁵⁷. W marcu 2014 r. w czasie wizyty w Niemczech Xi nawiązał do słów ministra, mówiąc o zastosowaniu „chińskiego rozwiązania” do poprawy globalnego zarządzania w obliczu różnych wyzwań XXI wieku⁵⁸. Potem tę ideę przywoływał przy różnych okazjach, m.in. w przemówieniu wygłoszonym z okazji 95. rocznicy powstania partii komunistycznej⁵⁹. Znamienne słowa padły w maju 2017 r. z ust specjalnego pełnomocnika rządu Chin ds. zmian klimatu Xie Zhenhua, który mówił, że Chiny przygotowują „chińskie rozwiązanie” w celu wdrożenia porozumienia paryskiego, odzwierciedlające zarówno zasadę „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności”, jak i zasadę sprawiedliwości klimatycznej⁶⁰. W kontekście tych rozważań szczególną uwagę zwraca zapowiedź osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla (碳中和, *tan zhong he*) do 2060 r. Padła ona z ust przewodniczącego Xi Jinpinga w czasie sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2020 r.⁶¹. To każe sądzić, że Chiny w większym stopniu będą wykorzystywać agendę klimatyczną do realizacji podstawowego celu, jakim jest zmiana systemu globalnego zarządzania wedle własnych reguł.

⁵⁷ Wang Yi tan Xi Jinping chuci G20 fenghui: tigong Zhongguo fang'an chuandi Zhongguo xinxin (王毅谈习近平出席G20峰会:提供中国方案传递中国信心), Renmin wang (人民网), 7.09.2013, <http://world.people.com.cn/n/2013/0907/c1002-22841195.html>.

⁵⁸ Xi Jinping zai Deguo Keerbo jijinbui de yanjiang (习近平在德国科尔伯基金会的演讲), „Renmin Ribao” (人民日报), 30.03.2014.

⁵⁹ Xi Jinping: zai qingzhu Zhongguo gongchandang chengli 95 zhoumian dahui shang de jianghua (习近平: 在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话), Xinhua (新华), 1.07.2016, http://www.xinhuanet.com//politics/2016-07/01/c_1119150660.htm.

⁶⁰ Xie Zhenhua: Zhongfang jiu “Bali xieding” shishi zhunbei “Zhongguo fang’an” (解振华: 中方就《巴黎协定》实施准备“中国方案”), 22.05.2017, Xinhua (新华), http://www.xinhuanet.com/tech/2017-05/22/c_1121016496.htm.

⁶¹ Xi Jinping zai di qishiwu jie lianheguo dahui yiban xing bianlun shang de jianghua (习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话), Xinhua (新华) 22.09.2020, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126527652.htm.

Światowy lider na polu zielonych rozwiązań

Chiny mają w ręku argumenty, by być dzisiaj postrzegane jako lider w walce ze zmianami klimatu. To one wyznaczają trendy na polu energetyki odnawialnej. Według raportu *Global Trends In Renewable Energy Investment 2020* tylko w 2019 r. na świecie dodano 184 GW nowych mocy pochodzących z energii odnawialnej (z wyłączeniem dużych hydroelektrowni), głównie instalacji solarnych (118 GW) i wiatrowych (61 GW), o 20 GW więcej niż rok wcześniej. To ponad trzykrotnie więcej niż wartość nowych mocy opartych na paliwach kopalnych, głównie węgla. Uwagę zwraca fakt, że zainstalowano niemal 10% więcej nowych mocy, podczas gdy nakłady w ujęciu rocznym wzrosły o zaledwie 1%, do 282,2 mld USD⁶². To wyraźnie świadczy o postępującym spadku kosztów inwestycji.

W zestawieniu wielkości wydatków na zieloną energię od lat zdecydowanie przodują Chiny. W 2012 r. wyprzedziły Stany Zjednoczone, a rok później – Europę, utrzymując od tego czasu pozycję niekwestionowanego lidera na polu energetyki odnawialnej. W 2017 r. chińskie inwestycje osiągnęły rekordowy poziom 143 mld USD, będąc w dużej mierze wynikiem niekontrolowanego rozwoju sektora solarnego. W 2018 r. wyniosły 91,1 mld USD, a w 2019 r. – 83,4 mld USD (Chiny zainstalowały wtedy 55 GW nowych mocy w energetyce wiatrowej oraz 25,7 GW nowych mocy w energetyce solarnej)⁶³.

Najbliższe lata będą stanowiły zapewne manifestację rosnącej pozycji Chin w upowszechnianiu zielonych rozwiązań. Bloomberg New Energy Finance (BNEF) szacuje, że w perspektywie 2050 r. światowe inwestycje w moce wytwórcze ze źródeł odnawialnych znacznie przewyższą wielkość inwestycji w nowe elektrownie bazujące na paliwach kopalnych. Popyt na energię elektryczną wzrośnie o 62%, co doprowadzi do niemal trzykrotnego wzrostu światowych zdolności wytwórczych w latach 2018–2050. Inwestycje w nowe moce wytwórcze wyniosą 13,3 bln USD, z czego ponad trzy czwarte będzie dotyczyć energetyki odnawialnej, głównie wiatrowej (5,3 bln USD), solarnej (4,2 bln USD) oraz baterii i magazynów energii (840 mld USD). Według tych prognoz udział węgla w globalnym koszyku energetycznym

⁶² Frankfurt School – UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance, Bloomberg New Energy Finance (BNEF), *Global Trends In Renewable Energy Investment 2020*, s. 11, https://www.fs-uncp-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf.

⁶³ *Ibidem*.

spadnie z 37% do 12%, przy jednoczesnym wzroście udziału energii pozyskiwanej z wiatru i słońca z 7% do 48%. Największe inwestycje powinny stać się udziałem Chin i Indii (4,3 bln USD)⁶⁴.

Poważne zanieczyszczenia będące wynikiem spalania paliw kopalnych zmusiły władze w Pekinie do redefinicji dotychczasowego modelu rozwoju. Technologie niskoemisyjne stały się filarem strategicznych gałęzi przemysłu wyszczególnionych w Programie Made in China 2025. Program zdefiniował cel redukcji emisji CO₂ w głównych sektorach przemysłu o 20% w 2020 r. i osiągnięcie zaawansowanego poziomu w budowie zielonego systemu produkcyjnego do 2025 r.⁶⁵. Zgodnie z planem rozwoju strategicznych gałęzi przemysłu przedstawionym przez Radę Państwową w grudniu 2016 r. mają one stać się podstawą trwałego i zdrowego rozwoju chińskiej gospodarki w długiej perspektywie czasowej. Chiny dążą do uzyskania statusu światowego centrum produkcyjnego i innowacyjnego, tworząc grupę wiodących innowacyjnych przedsiębiorstw o zasięgu międzynarodowym. Finalnie działania te mają zwiększyć znaczenie Chin w globalnym łańcuchu dostaw⁶⁶.

Należy oczekiwać, że trend rozwoju niskoemisyjnego w Państwie Środka zostanie podtrzymany. Potwierdzeniem obranego kierunku działań powinien być XIV Plan Pięcioletni (2021–2025), który określi priorytety w zakresie wydatków, restrukturyzacji przemysłu i miksu energetycznego na kolejne pięć lat. Należy mieć nadzieję, że spowolnienie gospodarcze, jakiego doświadczyły Chiny w następstwie pandemii COVID-19, nie zahamuje zielonej transformacji i nie nastąpi powrót do rozwiązań cechujących się wysoką emisją dwutlenku węgla. Warto bowiem pamiętać, że Chiny w przeszłości wykorzystywały już środki doraźnego pobudzenia gospodarki. W latach 2008–2009 wyasygnowały pakiet stymulacyjny w wysokości 4 bln RMB (586 mld USD), z czego znacząca część została przeznaczona na rozwój infrastruktury publicznej. Dzisiaj może pojawić się pokusa powtórzenia podobnego scenariusza. W maju 2020 r.

⁶⁴ V. Henze, *Solar, Wind, Batteries To Attract \$10 Trillion to 2050, But Curbing Emissions Long-Term Will Require Other Technologies Too*, Bloomberg New Energy Finance, 18.06.2019, <https://about.bnef.com/blog/solar-wind-batteries-attract-10-trillion-2050-curbing-emissions-long-term-will-require-technologies/>.

⁶⁵ Guowuyuan guanyu yinfa “Zhongguo zhizao 2025” de tongzhi (guo fa [2015] 28 hao) (国务院关于印发《中国制造2025》的通知(国发[2015]28号)), Guowuyuan (国务院), 19.05.2015, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm.

⁶⁶ Szerzej zob. E. Gacek, *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2020, s. 113–116.

w czasie dorocznej sesji parlamentu Chiny po raz pierwszy od ponad dwóch dekad nie wyznaczyły celu wzrostu PKB. Złagodzone również ograniczenia dotyczące budowy elektrowni węglowych. Niepokój może budzić zwłaszcza fakt, że od 2014 r. w Państwie Środka realizowanych jest szereg projektów węglowych, co stanowi pochodną przekazania uprawnień do ich zatwierdzenia na poziom lokalny. Mając świadomość ryzyka nadprodukcji, państwo wprowadziło system wczesnego ostrzegania na wypadek potrzeby ograniczenia mocy w sektorze węglowym na poziomie lokalnym. Ten system okazał się jednak wadliwy, głównie w kontekście oceny wystarczalności podaży mocy i energii w danym systemie elektroenergetycznym w sytuacjach losowych. Nie odzwierciedlał też dokładnie lokalnych ograniczeń środowiskowych.

W pierwszej połowie 2020 r. – jak wynika z informacji Global Energy Monitor oraz Centre for Research on Energy and Clean Air – w fazie budowy lub planowania było 248,6 GW nowych mocy pochodzących z elektrowni węglowych (budowa – 97,8 GW, planowanie – 151,8 GW), o 21% więcej w stosunku do analogicznej sytuacji z końca 2019 r. (205,9 GW)⁶⁷. Zwiększone inwestycje w rozwój energetyki węglowej mają kilka przyczyn. Węgiel nadal jest traktowany jako niezawodne źródło energii, sprzyjające stabilizacji sieci. Ponadto duże projekty węglowe lepiej odpowiadają potrzebom szybkiego ożywienia gospodarczego niż znacznie mniejsze projekty dotyczące odnawialnych źródeł energii. Rosnąca liczba budów i pozwoleń na budowę nowych elektrowni węglowych świadczy o tym, że władze lokalne chciały złagodzić negatywne następstwa dla gospodarki wywołane pandemią COVID-19. Nie odzwierciedla to jednak długofalowego myślenia strategicznego, ale świadczy wyłącznie o doraźnie realizowanej polityce. Taki schemat postępowania dobrze obrazuje chińskie powiedzenie dotyczące picia trucizny w celu ugaszenia pragnienia, bądź uzyskiwania szybkiej ulgi bez względu na konsekwencje (饮鸩止渴, *yinzhen-zhike*). W dłuższej perspektywie czasowej w oczy rzuca się przede wszystkim niska opłacalność proponowanych inwestycji węglowych. Z analizy Carbon Tracker jasno wynika, że planowana i niedokończona zdolność produkcyjna w Chinach ma szacunkowy koszt inwestycyjny w wysokości 158 mld USD (dotyczy to budowanych już elektrowni węglowych o łącznych mocach 100 GW oraz będących w fazie projektowania o mocach 106 GW).

⁶⁷ *A New Coal Boom in China*, Global Energy Monitor, 06.2020, https://globalenergy-monitor.org/wp-content/uploads/2020/06/A-New-Coal-Boom-in-China_English.pdf.

Chiny posiadają 982 GW łącznych zainstalowanych mocy z węgla, jednakże aż 71% pochodzącej z nich energii kosztuje więcej niż budowa nowych instalacji opartych na źródłach odnawialnych⁶⁸. Li Shuo z Greenpeace East Asia podsumował to bardzo dobitnie, mówiąc, że „Chinom udało się zbudować więcej elektrowni węglowych, niż potrzebują. Zwiększenie ich liczby nie doprowadzi zatem do spalania węgla, lecz pieniędzy” (中国修建的燃煤电厂已经超出自身需求, 再建就不是烧煤, 而是烧钱了; *Zhongguo xiujian de ranmei dianchang yijing chaochu zishen xuqiu, zaijian jiu bushi shao mei, ershi shao qian le*)⁶⁹.

Obok tych argumentów należy pamiętać jeszcze o zobowiązaniach wynikających z porozumienia paryskiego, które zmuszają władze w Pekinie do wypracowania w ciągu najbliższych lat systemu pozwalającego na inwentaryzację i zdefiniowanie głównych źródeł emisji na poziomie krajowym. Dlatego też w XIV Planie Pięcioletnim Chiny powinny wyznaczyć limit emisji dwutlenku węgla, umożliwiający opracowanie w ciągu najbliższych kilku lat mechanizmów służących realizacji tego celu.

Podsumowanie

Aktywność ekologiczna Chin jest dzisiaj rozwijana w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony podtrzymują one wezwanie skierowane do społeczności międzynarodowej mówiące o rozwijaniu współpracy klimatycznej w oparciu o zasadę „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności”⁷⁰. Podkreślają wolę wy-

⁶⁸ *Coal developers risk \$600 billion as renewables outcompete worldwide*, Carbon Tracker, 12.03.2020, <https://carbontracker.org/coal-developers-risk-600-billion-as-renewables-outcompete-worldwide/>.

⁶⁹ *Quanqiu jingji ciji zhengce jingshou “lüse” kaowen* (全球经济刺激政策经受“绿色”拷问), Chinadialogue (Zhongwai duihua 中外对话), 2.04.2020, <https://chinadialogue.net/zh/4/44388/>.

⁷⁰ Przywiązanie Chin do zasady wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności dobrze ilustruje reakcja na propozycję Unii Europejskiej z końca 2019 r. w sprawie ustanowienia podatku od dwutlenku węgla na granicy (*carbon border tax*), który zdaniem komisarza ds. klimatu Fransa Timmermansa mógłby bardziej chronić europejskie przedsiębiorstwa przed nieuczciwą konkurencją ze strony innych państw oraz znacząco podnieść ceny produktów pochodzących z państw niepodlegających odpowiednich działań w walce ze zmianami klimatu. W odpowiedzi wiceminister środowiska Chin Zhao Yingmin zapowiedział, że propozycja UE może zaszkodzić międzynarodowym wysiłkom na rzecz walki ze zmianami klimatu. W jego opinii podatek prawdopodobnie podniósłby ceny chińskich towarów w Europie, naruszając podstawową zasadę porozu-

miany w obszarze badań naukowych, transferu kapitału i technologii. Zwracają też uwagę na potrzebę wsparcia krajów rozwijających się w walce ze zmianami klimatu. Z drugiej strony intensyfikują działania związane z budową systemu cywilizacji ekologicznej, koncentrując się na rozwoju technologii w sektorze energetyki odnawialnej, sekwestracji dwutlenku węgla, rozwoju alternatywnych źródeł energii oraz zwiększeniu wydajności istniejących instalacji, głównie poprzez modernizację działających elektrowni węglowych. Nacisk Chin na zwiększoną wydajność jako sposób na zmniejszenie emisji dwutlenku węgla jest zgodny z ich determinacją do dalszego wzrostu, ale również dokładnie odzwierciedla fakt, że unowocześnianie przestarzałej technologii jest najlepszą drogą Chin do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Zmiana narracji w kwestiach klimatycznych dowodzi, że Chiny nie chcą być dłużej postrzegane jako ofiara „ekologicznego imperializmu”. Zamiast tego aktywnie promują budowę wielobiegunowej struktury w zarządzaniu sprawami o wydźwięku globalnym. Zmiany klimatyczne są przedstawiane w tym ujęciu jako jedno z najważniejszych wyzwań, z jakimi zмага się ludzkość, dlatego konieczne jest silne zaangażowanie wszystkich państw. Władze w Pekinie podkreślają, że ograniczanie emisji gazów cieplarnianych nie jest już tylko problemem krajów rozwiniętych, ale wymaga podjęcia odpowiedzialnych działań również ze strony państw rozwijających się. Innymi słowy, niezależnie od etapu rozwoju, każdy ponosi własną odpowiedzialność. Faktem jest, że nie wszędzie zmiany klimatyczne są odczuwalne w takim samym stopniu. Dlatego Chiny tak głośno podnoszą kwestię sprawiedliwości klimatycznej, zyskując poklask i przychylność państw rozwijających się. Chiny nie chcą już dłużej być biernym obserwatorem, ale aktywnie kształtować środowisko międzynarodowe wedle własnych reguł.

mienia paryskiego, zgodnie z którą bogatsze kraje powinny ponosić większą odpowiedzialność za redukcję emisji. C. Cadell, *China says CO₂ border tax will damage global climate change fight*, Reuters, 27.11.2019, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord-china/china-says-co2-border-tax-will-damage-global-climate-change-fight-idUSKBN1Y105T>.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty

- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5–6 June 1972, https://www.soas.ac.uk/cedep-demos/000_P514_IEL_K3736-Demo/treaties/media/1972%20Stockholm%201972%20-%20Declaration%20of%20the%20United%20Nations%20Conference%20on%20the%20Human%20Environment%20-%20UNEP.pdf [dostęp do wszystkich stron internetowych: 12.10.2020].
- Guomin jingji he shehui fazhan di shier ge wu nian guihua gangyao (国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要), Zhongyang zhengfu menhu wangzhan (中央政府门户网站), 16.03.2011, http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm.
- Guowuyuan changwu hui yanjiu jue ding woguo kongzhi weishi qiti paifang mubiao (国务院常务会议研究决定我国控制温室气体排放目标), Zhongyang zhengfu menhu wangzhan (中央政府门户网站), 26.11.2009, http://www.gov.cn/ldhd/2009-11/26/content_1474016.htm.
- Guowuyuan guanyu yinfa „Zhongguo zhizao 2025” de tongzhi (guo fa [2015] 28 hao) (国务院关于印发《中国制造2025》的通知(国发[2015]28号)), Guowuyuan (国务院), 19.05.2015, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm.
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, United Nations, 1998, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.
- Paris Agreement*, United Nations, 2015, https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.
- Rio Declaration on Environment and Development*, United Nations Conference on Environment and Development, United Nations Documents, 14.06.1992, <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>.
- U.S.-China Joint Announcement on Climate Change and Clean Energy Cooperation*, The White House, Office of the Press Secretary, 11.11.2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c>.
- Zhengfu gongzuo baogao (政府工作报告), Xinhua (新华), Zhongyang zhengfu menhu wangzhan (中央政府门户网站), 17.03.2016, http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/17/content_5054901.htm.
- Zhongguo 21 shiji yicheng. Zhongguo 21 shiji renkou, huanjing yu fazhan baipishu* (中国 21 世纪议程. 中国 21 世纪议程. 中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书), The Administrative Center for China's Agenda 21, <http://www.acca21.org.cn/cca21pa.html>.
- Zhongguo de huanjing baohu (1996–2005), (06.2006) (中国的环境保护 (1996–2005), (2006年6月) [w:] Zhongguo zhengfu baipishu 2005–2006 (中国政府白皮书 2005–2006), Vol. 5, Guowuyuan xinwen bangongshi (国务院新闻办公室), Waiwen chubanshe (外文出版社), Beijing (北京) 2007.

Zhonghua renmin gongheguo 2019 nian guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao (中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报), Guojia tongji ju (国家统计局), 28.02.2020, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.

Zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu fa (中华人民共和国环境保护法), Shengtai huanjing bu (生态环境部), 24.04.2014, http://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/f/201404/t20140425_271040.shtml.

Oficjalne przemówienia

Hu Jintao zai Zhongguo gongchangdang di shiba ci quanguo daibiao dahui shang de baogao (胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告), Renmin wang (人民网), 18.11.2012, <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>.

Xi Jinping zai Deguo Keerbo jijinhui de yanjiang (习近平在德国科尔伯基金会的演讲), „Renmin Ribao” (人民日报), 30.03.2014.

Xi Jinping zai di er jie “yidai yilu” guoji bezuo gaofeng luntan kaimu shi shang de zhuzhi yanjiang (习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲), *Qixin kaichuang gongjian “yidai yilu” meihao weilai* (齐心开创共建“一带一路”美好未来), Xinhua (新华), 26.04.2019, http://www.xinhuanet.com/silkroad/2019-04/26/c_1124420187.htm.

Xi Jinping zai di qishiwu jie lianbeguo dahui yiban xing bianlun shang de jianghua (习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话), Xinhua (新华) 22.09.2020, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126527652.htm.

Xi Jinping zai “yidai yilu” guoji bezuo gaofeng luntan kaimu shi shang de yanjiang (习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲). *Xieshou tuijin “yidai yilu” jianshe* (携手推进“一带一路”建设), Xinhua (新华), 14.05.2017, http://www.xinhuanet.com//2017-05/14/c_1120969677.htm.

Xi Jinping zai qihou bianhua Bali dahui kaimu shi shang de jianghua (习近平在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话), Xinhua (新华), 1.12.2015, http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c_1117309642.htm.

Xi Jinping zai Zhongguo gongchangdang di shijiu ci quanguo daibiao dahui shang de baogao (习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告), 28.10.2017, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>.

Xi Jinping zhuxi zai lianbeguo rineiwa zongbu de yanjiang (习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲), Xinhua (新华), 19.01.2017, http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm.

Xi Jinping zhuxi zai shijie jingji luntan 2017 nian nianhui kaimu shi shang de zhuzhi yanjiang (习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲), Xinhua (新华), 18.01.2017, http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/18/c_1120331545.htm.

Xi Jinping: zai qingzhu Zhongguo gongchandang chengli 95 zhounian dahui shang de jianghua (习近平：在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话), Xinhua (新华), 1.07.2016, http://www.xinhuanet.com//politics/2016-07/01/c_1119150660.htm.

Monografie, raporty i opracowania

Frankfurt School – UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance, Bloomberg New Energy Finance (BNEF), *Global Trends In Renewable Energy Investment 2020*, https://www.fs-unesp-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf.

Gacek Ł., *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2020.

Gacek Ł., *Nowa era zielonego i niskoemisyjnego rozwoju w Chinach*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2018, nr 1: *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona środowiska/klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Trendy rozwojowe*.

Gałganek A., *Zmiana w globalnym systemie międzynarodowym. Supercykle i wojna hegemoniczna*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1992.

International Energy Agency (IEA), *CO2 emissions from fuel combustion. Highlights 2019 edition*, https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_2019_Highlights.pdf.

IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change, International Organization for Migration, Geneva 2014.

Jin Canrong, *Odpowiedzialność wielkiego mocarstwa. Chińska perspektywa*, tłum. M. Ciecierski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Kwieciński R., *Od „soft power” do „smart power” Chin*, [w:] *Liberalizm & neoliberalizm w badaniu polityki zagranicznej państwa i gospodarki światowej*, red. E. Halizak, R. Ożarowski, A. Wróbel, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2016.

Lin Jingzhi, Pu Pin, *Wybór Chin. Pokojowy rozwój i budowa harmonijnego świata*, tłum. L. Kłopotowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

Modelski G., *Long Cycles in World Politics*, Palgrave Macmillan, London 1987.

OECD/FAO, *OECD-FAO Agricultural Outlook 2019–2028*, OECD Publishing, Paris/FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2019, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/agr_outlook-2019-en.pdf?expires=1611308177&id=id&accname=guest&checksum=07B66BD2B13D4C22742533BCC5E178C1.

Rigaud K. *et al.*, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, World Bank, Washington 2018.

Strittmatter K., *Chiny 5.0. Jak powstaje cyfrowa dyktatura*, tłum. A. Gadzała, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2018.

United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change, UNESCO, UN-Water, Paris 2020.

Wang Yiwei, *Inicjatywa „jeden pas i jedna droga”. Co rozwój Chin oznacza dla świata*, tłum. J. Kułaczkowski, J. Beszczyński, M. Ciecierski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.

WWAP (United Nations World Water Assessment Programme), UN-Water, *The United Nations World Water Development Report 2018: Nature-Based Solutions for Water*, UNESCO, Paris 2018.

Artykuły naukowe

Holslag J., *China's Scepticism of Clean Energy Champion Europe*, „The International Spectator” 2010, Vol. 45, No. 1.

Parker Ch.F., Karlsson Ch., Hjerpe M., *Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement*, „Journal of European Integration” 2017, Vol. 39, No. 2.

Ray D.K., Mueller N.D., West P.C., Foley J.A., *Yield Trends Are Insufficient to Double Global Crop Production by 2050*, „PLoS ONE” 2013, Vol. 8, Issue 6.

Wei Ting et al., *Developed and developing world responsibilities for historical climate change and CO₂ mitigation*, „PNAS” 2012, Vol. 109, No. 32.

Zhang Denghua, *The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications*, „Asia & the Pacific Policy Studies” 2018, Vol. 5, Issue 2.

Zhang Yunhan, Orbie J., *Strategic narratives in China's climate policy: Analysing three phases in China's discourse coalition*, „The Pacific Review” 2019.

Zhao Xiaochun, *In Pursuit of a Community of Shared Future. China's Global Activism in Perspective*, „China Quarterly of International Strategic Studies” 2018, Vol. 4, No. 1.

Źródła internetowe i artykuły prasowe

A New Coal Boom in China, Global Energy Monitor, 06.2020, https://globalenergy-monitor.org/wp-content/uploads/2020/06/A-New-Coal-Boom-in-China_English.pdf.

„Build a Community of Shared Future for Human Beings” Written into United Nations Human Rights Council Resolutions for the First Time, Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 24.03.2017, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/t1448594.shtml.

Cadell C., *China says CO2 border tax will damage global climate change fight*, Reuters, 27.11.2019, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord-china/china-says-co2-border-tax-will-damage-global-climate-change-fight-idUSKBN1Y105T>.

Coal developers risk \$600 billion as renewables outcompete worldwide, Carbon Tracker, 12.03.2020, <https://carbontracker.org/coal-developers-risk-600-billion-as-renewables-outcompete-worldwide/>.

- Di er ci quanguo huanjing baohu huiyi* (第一次全国环境保护会议), Shengtai huanjing bu (生态环境部), 13.07.2013, http://www.mee.gov.cn/zjhb/ljsj/ljsj_zyhy/201807/t20180713_446637.shtml.
- Di er ci quanguo huanjing baohu huiyi* (31.12.1983 – 7.01.1984) (第二次全国环境保护会议 (1983年12月31日 – 1984年1月7日)), „Zhongguo huanjing bao” (中国环境报), 13.07.2018, http://www.mee.gov.cn/zjhb/ljsj/ljsj_zyhy/201807/t20180713_446638_wap.shtml.
- Henze V., *Solar, Wind, Batteries To Attract \$10 Trillion to 2050, But Curbing Emissions Long-Term Will Require Other Technologies Too*, Bloomberg New Energy Finance, 18.06.2019, <https://about.bnef.com/blog/solar-wind-batteries-attract-10-trillion-2050-curbng-emissions-long-term-will-require-technologies/>.
- Quanqiu jingji ciji zhengce jingshou “lüse” kaowen* (全球经济刺激政策经受“绿色”拷问), Chinadialogue (Zhongwai duihua 中外对话), 2.04.2020, <https://chinadialogue.net/zh/4/44388/>
- Shengtai wenming guiyang guoji luntan 2013 nian nianhui kaimu. Xi Jinping zhi hexin* (生态文明贵阳国际论坛2013年年会开幕. 习近平致贺信), Xinhua (新华), 20.07.2013, http://www.xinhuanet.com//politics/2013-07/20/c_116619686.htm.
- Total Consumption of Energy and Its Composition*, China Statistical Yearbook, 2019, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjsj/2019/indexeh.htm>.
- Waijiao bu fayan ren Hong Lei jiu Bali dahui chengguo fabiao tanhua* (外交部发言人洪磊就巴黎大会成果发表谈话), Waijiao bu (外交部), 13.12.2015, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1323868.shtml.
- Wang Yi tan Xi Jinping chuci G20 fenghui: tigong Zhongguo fang'an chuandi Zhongguo xinxin* (王毅谈习近平出席G20峰会: 提供中国方案传递中国信心), Renmin wang (人民网), 7.09.2013, <http://world.people.com.cn/n/2013/0907/c1002-22841195.html>.
- Wen Jiabao: Ningju gongsbi jiaqiang bezou tuijin yingdui qihou bianhua lishi jincheng* (温家宝: 凝聚共识加强合作推进应对气候变化历史进程), „Renmin Ribao” (人民日报), 19.12.2009.
- World Bank, *Atlas of Sustainable Development Goals 2017: From World Development Indicators. World Bank Atlas*, Washington 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26306>.
- Xie Zhenhua: Zhongfang jiu “Bali xieding” shishi zhunbei “Zhongguo fang’an”* (解振华: 中方就《巴黎协定》实施准备“中国方案”), 22.05.2017, Xinhua (新华), http://www.xinhuanet.com/tech/2017-05/22/c_1121016496.htm.
- Zhongguo yingdui qihou bianhua guojia fang'an zhaiyao* (中国应对气候变化国家方案摘要), „Renmin Ribao” (人民日报), 5.06.2007.
- Zhongguo xuanbu hou 2020 qihou mubiao: tan paifang qiangdu xiajiang 60%–65%* (中国宣布后2020气候目标: 碳排放强度下降60%–65%), Beijixing jieneng huanbao wang (北极星节能环保网), 1.07.2015, <http://huanbao.bjx.com.cn/news/20150701/636379.shtml>

Zhongyang waishi gongzuo huiyi zai jing juxing. Xi Jinping fabiao zhongyao jianghua
(中央外事工作会议在京举行。习近平发表重要讲话), „Renmin Ribao”
(人民日报), 30.11.2014.

China's role in the international climate regime

Abstract

China defines climate change as one of the biggest challenges in the present century. The vision of a 'community with a shared future for mankind' refers to the responsibility of international community for tackling climate change. Climate change is a global problem, and will require the efforts of many nations. Therefore biggest developing countries will also need to reduce greenhouse gas emissions. China doesn't want to be perceived as a victim of 'ecological imperialism'. Instead it calls for the building of a multipolar structure for managing global affairs. China presents its own solutions that allow to form the international relations. The exploitation of the climate agenda by China is intended to reform the current global governance system as well as norms and institutions in ways that reflects its priorities.

Key words: China, international climate change regime, United Nations Framework Convention on Climate Change, Paris Agreement, Belt and Road initiative, „community with a shared future for mankind”

Marcin Lason

dr hab., prof. KA AFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

<https://orcid.org/0000-0001-8008-3325>

Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej u progu trzeciej dekady XXI wieku

Abstrakt

Celem analizy jest wskazanie najważniejszych założeń oraz ocena podejścia władz Federacji Rosyjskiej do polityki obronnej. Wykazano, że w XXI w. nie zachodzą w nich większe zmiany. W kolejnych dokumentach dokonywana jest tylko korekta założeń, za czym idzie wprowadzanie nowych instrumentów polityki, np. używania prywatnych przedsiębiorstw wojskowych do realizacji interesów narodowych. W rozdziale pokuszono się także o prognozę dotyczącą założeń przyszłej Doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej. Do analizy wykorzystano materiały źródłowe oraz publikacje innych badaczy poświęconych tej problematyce.

Słowa kluczowe: Rosja, doktryna wojenna, XXI wiek

Wprowadzenie

Rosyjskie dokumenty z obszaru planowania strategicznego są dobrą ilustracją kontynuacji polityki tego państwa w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Jeżeli czyta się je w sposób obiektywny, zdając sobie sprawę z tego, jak Rosjanie postrzegają otaczający ich świat, to zawarte w nich zapisy nie budzą zdziwienia. Wynikają bowiem z wieków doświadczeń historycznych, które ukształtowały rosyjski sposób postrzegania zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym traktowania sił zbrojnych jako jego ostatecznej gwarancji. Nie tylko w wymiarze zewnętrznym, ale i wewnętrznym, ponieważ państwu temu nie jest obce obalenie

istniejącego systemu władzy. Po objęciu władzy przez Władimira Putina w dokumentach znalazły się wyraźne akcenty nawiązujące do czasów zimnowojennego podziału świata, traktowania Rosji jako ofiary Zachodu oraz odbierania należytego jej miejsca w stosunkach międzynarodowych i ograniczania jej rozwoju – w tym inicjowanych przez nią procesów integracyjnych, które Zachód odbiera jako formę rosyjskiej ekspansji. Ponadto widać także chęć obrony istniejącego systemu władzy, z Władimirem Putinem na czele. Stąd tak silny akcent na sprawy wewnętrzne, ochronę ustroju, konstytucji, wartości, ducha narodu, chęć jego jednoczenia wokół jedynie słusznej idei budowy wielkiej, mocarstwowej Rosji z Putinem jako przywódcą, a w przyszłości – wskazanym przez niego następcą, który zagwarantuje mu utrzymanie tego wszystkiego, co zdobył jako prezydent, a wcześniej szef FSB i urzędnik w Petersburgu.

Celem analizy jest wskazanie najważniejszych założeń oraz ocena podejścia władz Federacji Rosyjskiej do polityki obronnej wyrażanego w oficjalnych dokumentach. Nie ma tu miejsca na rozbudowany opis, cytowanie fragmentów itp., ponieważ tego typu opracowania są szeroko dostępne w literaturze przedmiotu, także polskiej. Podstawowym atutem niniejszego opracowania ma być syntetyczne ujęcie przedmiotu rozważań oraz próba przewidzenia głównych założeń przyszłej strategii. Temu podporządkowana jest także struktura rozdziału, który najpierw przedstawia generalne założenia rosyjskiej polityki bezpieczeństwa, by dalej przejść do rozważań dotyczących jednego z sektorów tej polityki, który zamyka się w doktrynie obronnej. Ze względu na znaczenie polityki rosyjskiej dla Polski, podstawowe dokumenty zostały tłumaczone i są dostępne w języku polskim.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej

Dokumentem nadrzędnym dla wszystkich innych związanych z bezpieczeństwem państwa i koniecznym do uwzględnienia w ramach planowania strategicznego i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego jest Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej wydana 31 grudnia 2015 r., kiedy to podpisał ją Władimir Putin. Jej głównym założeniem jest obrona istniejącego systemu władzy – co traktowane jest jako jeden z filarów bezpieczeństwa narodowego. Nawet jeśli nie jest to podane wprost.

W swoich założeniach autorzy dokumentu podają, że dzięki prowadzonej polityce stworzono warunki do zwiększania roli Rosji w policentrycznym

świecie. Zatem – że staje się ona jednym z jego liderów. Mowa wyraźnie o wielobiegunowości świata, a co za tym idzie – kresie dominacji USA. Co ciekawe, bardzo duży nacisk położono na rosnące morale społeczeństwa, jego oddanie tradycji i wartościom „moralno-duchowym”¹ oraz właściwe postrzeganie historii państwa. Z tej perspektywy nie może więc dziwić rosyjska obrona swojej interpretacji historii. Wskazując na zagrożenia, w pierwszej kolejności mowa o USA i ich sojusznikach, którzy starają się bronić swojej dominującej pozycji globalnej, czemu zagraża rozwój Rosji. Dlatego ją przed nim „powstrzymują”². To słowo należy podkreślić, ponieważ jest to czytelne odniesienie do czasów zimnej wojny, kiedy to USA prowadziły politykę powstrzymywania rozwoju komunizmu, w myśl Doktryny Trumana. Zimnowojenny charakter współczesnej rywalizacji rosyjsko-zachodniej ma swoje odzwierciedlenie w języku stosowanym przez skonfliktowane strony. Pośród licznych pól rywalizacji jako szczególny wskazano Arktykę, co znamionuje jej znaczenie dla Federacji Rosyjskiej. Jednak już w czasach ZSRR odgrywała ona bardzo ważną rolę, jako obszar lokowania broni strategicznej, z którego można najszybciej osiągnąć USA. Zatem to także element powrotu do przeszłości, przy czym w wydaniu XXI-wiecznym z naciskiem na zasoby surowców naturalnych tam ulokowane.

Autorzy dokumentu przekonują, że znaczenie siły militarnej w stosunkach międzynarodowych jest nadal bardzo duże. Ponadto – że Rosja jedynie odpowiada na proces zbrojeń i użycia siły, który ma miejsce szczególnie w najbliższych dla niej regionach. W tym przypadku kluczowy jest ten transatlantycki, ze względu na aktywność NATO, jego nową rolę, łamanie prawa międzynarodowego, a w szczególności prace nad systemem antyrakietowym. Bardzo czytelnie NATO oznaczono jako główne zagrożenie dla Federacji Rosyjskiej, ponieważ wzmacnia ono swój „potencjał siłowy”³. Zamiast rozwiązywać rzeczywiste zagrożenia dla Zachodu, jak np. nielegalne migracje, dokonuje ekspansji w kierunku Rosji, w tym odpowiada za konflikt zbrojny na Ukrainie. Podobnie jak za obalenie legalnych reżimów politycznych w różnych częściach świata. W polityce „niektórych państw” stosujących podwójne standardy w sferze walki z terroryzmem kryje się także źródło pojawienia się tzw. Państwa

¹ Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej, 31.12.2015, rozdz. 2, pkt 11, https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WVG6FjhG/content/id/23299928 [dostęp: 19.09.2020].

² *Ibidem*, pkt 12.

³ *Ibidem*, pkt 15.

Islamskiego⁴. Jeśli w rozwiązanie tych problemów zaangażowałaby się Rosja, jako filar bezpieczeństwa europejskiego, to szybko przestałyby one istnieć. W tym duchu utrzymywana jest cała narracja, zarówno w kontekście proliferacji broni masowego rażenia, propagandy i dezinformacji, jak i innych zagrożeń.

Podsumowując, Rosjanie przyjmują, że ich odpowiedzią na zagrożenia jest wzmacnianie narodowej jedności, otwarta, racjonalna i pragmatyczna polityka zagraniczna wykluczająca kosztowną konfrontację (w tym także udział w nowym wyścigu zbrojeń), przestrzeganie prawa międzynarodowego, budowa partnerskich relacji z jak największą liczbą państw na świecie. Co istotne, w oddzielnym punkcie podkreślono, że stosowanie siły jest ostatecznością, po wyczerpaniu wszelkich innych środków. Zatem Rosja to państwo pokojowo nastawione do innych krajów, gotowe wspierać rozwiązywanie globalnych problemów bezpieczeństwa, w szczególności w regionie europejskim oraz integrujące państwa euroazjatyckie. W ten sposób Rosjanie postrzegają świat i swoje w nim miejsce.

W przypadku założeń dotyczących obrony państwa, autorzy Strategii odsyłają do Doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej. Generalnie jednak Rosjanie prowadzić mają wszelkie możliwe działania, by zapobiegać użyciu siły i sięgać do niej w ostateczności. Zatem ten element dokumentu jest w nim powielany: pokojowe środki realizacji interesów rosyjskich są priorytetem, siłowe – ostatecznością. W rozwoju sił zbrojnych uwzględniane mają być w szczególności zmiany charakteru wojny (np. powszechne wykorzystanie potencjału sił operacji specjalnych, broni precyzyjnej, szybkiego manewru) oraz postęp technologiczny. Podkreślono przy tym znaczenie zdolności mobilizacyjnych i szybkości reakcji. Potencjał nuklearny odpowiedzialny ma być za strategiczne odstraszenie.

To krótkie nakreślenie podstawowych założeń Strategii pozwala przyjąć, że opublikowana w 2014 r. Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej jest dokumentem wpisującym się w jej założenia. Zgodne jest podejście do zagrożeń bezpieczeństwa (w tym NATO), roli sił zbrojnych i broni atomowej oraz troski o ducha i morale narodu. Biorąc pod uwagę przesłanie obu dokumentów, jako wniosek ogólny należy przyjąć, że widać w nich „sentyment radziecki”, powrót do czasów ZSRR, w tym także używanie terminów, które były wtedy podstawowymi dla opisu relacji Wschód-Zachód. Jeśli nie pojawiają się literalnie, to można je wywnioskować z treści, np. ograniczenie suwerenności państw

⁴ *Ibidem*, pkt 18.

ościennych dla Rosji. Tym samym nie może dziwić, że wielu naukowców uznaje, że świat ma do czynienia z nową zimną wojną, którą można nazwać zimną wojną 2.0.

Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej

Podstawowym dokumentem określającym założenia polityki rosyjskiej w zakresie obronności jest doktryna wojenna, zatwierdzana przez prezydenta państwa. W tego typu dokumencie powinny być przedstawione poglądy władz na wojnę i sposoby jej prowadzenia oraz przygotowanie do niej sił zbrojnych, w tym ich cele i zadania. Dodatkowo doktryna wskazuje potencjalnych przeciwników oraz uwzględnia sojuszników lub koalicjantów. W ten sposób przeszli do tego Rosjanie, akcentując jednak także swoje intencje polityczne wobec innych państw czy organizacji międzynarodowych.

Opracowaniem tego typu dokumentu zajmuje się Rada Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej oraz Ministerstwo Obrony. Doktryna jest przygotowywana i publikowana, kiedy zmieniają się zagrożenia militarne dla Federacji Rosyjskiej, na podstawie wyników analizy „niebezpieczeństw wojennych” oraz „zagrożeń wojennych” wobec Rosji i interesów jej sojuszników, co daje władzom rosyjskim pretekst do obrony sojuszników, szczególnie tych, których sama wykreowała, jak np. Abchazji i Osetii Południowej. Obrona ma być podejmowana także w wypadku prób ingerencji w ich sprawy wewnętrzne. Wracając jednak do zastosowanych pojęć – „niebezpieczeństwo wojny” i „zagrożenie wojenne” – to mają one swoje wyjaśnienie w dokumencie. W uproszczeniu „niebezpieczeństwo” oznacza pewne czynniki, które w określonych uwarunkowaniach mogą doprowadzić do „zagrożenia wojennego”, czyli realnego prawdopodobieństwa wybuchu wojny⁵. Widać więc gradację używaną do oznaczania zjawisk groźnych dla bezpieczeństwa Rosji. To samo dotyczy użycia siły, począwszy od konfliktu zbrojnego, przez wojnę lokalną, a skończywszy na wojnie na wielką skalę.

Pośród głównych uwarunkowań branych pod uwagę w toku przygotowywania koncepcji obronnej, a w tym wypadku doktryny wojennej, wskazać należy:

⁵ Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej, 26.12.2014, rozdz. I, pkt 8, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/35_KBN_DOKTRYNA_ROSJI.pdf [dostęp: 19.09.2020].

1. Kulturę strategiczną⁶, której najważniejszym elementem jest ciągle dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa bez uwzględnienia interesów innych uczestników stosunków międzynarodowych. Szczególne miejsce zajmuje w niej bezpieczeństwo militarne. Podstawowym narzędziem zapewniającym bezpieczeństwo są siły zbrojne zdolne do uderzeń wyprzedzających i służby specjalne – oraz opierająca na nich swoją skuteczność dyplomacja. Dodatkowo należy pamiętać o autorytarnym (lub dyktatorskim) charakterze przywództwa w Rosji, które cechuje lęk przed utratą władzy i wynikające z niego poszukiwanie zewnętrznego wroga, odwracającego uwagę społeczeństwa od mankamentów natury tego typu władzy. Naukowcy podkreślają, że w ciągu swojego istnienia Rosja uczestniczyła w 700 wojnach i konfliktach zbrojnych, co daje średnią minimum jednej wojny na dwa lata⁷. Ich analiza dowodzi, że agresja jest przyjętym przez Rosję sposobem postępowania wobec innych państw, nawet jeśli wewnątrz przedstawia się ją jako działania obronne
2. Konsekwencje upadku ZSRR, a co za tym idzie – utraty pozycji mocarstwa globalnego i posiadanych stref wpływów, w tym ogłoszenie niepodległości przez wiele byłych republik ZSRR, w szczególności leżących na jego obrzeżach. W ten sposób zmniejszył się dystans strategiczny dzielący terytorium rosyjskie od linii potencjalnej konfrontacji zbrojnej. Doświadczenia historyczne wskazują, jak jest to kosztowne dla Rosjan. W efekcie rozpadu ZSRR Rosja utraciła ponad 5 mln km² terytorium i powróciła do granic z XV w.. Tym samym straciła ogrom przestrzeni strategicznej. Rosja ma przy tym drugą co do długości granicę lądową i najdłuższą na świecie linię brzegową.
3. Funkcjonowanie – zarówno w najbliższym otoczeniu Rosji, jak i na jej terenie – wielu ruchów separatystycznych, które generują problemy dla stabilizacji państwa i jego sąsiedztwa i mogą owocować konfliktami zbrojnymi, w tym umiędzynarodowionymi.
4. Utratę więzi z wieloma państwami, które traktowane były jako satelickie lub sojusznicze. Towarzyszą temu także nierozwiązane spory terytorialne. Rosja po zakończeniu zimnej wojny znalazła się na pozycji schodzącego

⁶ Szerzej zob. T.W. Grabowski, *Rosyjska siła. Siły Zbrojne i główne problemy polityki obronnej Federacji Rosyjskiej w latach 1991–2010*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2011, s. 12–46.

⁷ *Ibidem*, s. 25.

w cień mocarstwa, które staje się coraz bardziej osamotnione i słabe. Utrata strefy wpływów oznaczała ograniczenie dostępu i możliwości kontroli dróg komunikacyjnych łączących Rosję z Europą. Ponadto Rosja straciła wiele dogodnych wyjść na Morze Bałtyckie i Morze Czarne. Z tej perspektywy zajęcie Krymu jest dla Rosjan odbudową tylko części wcześniej zajmowanych pozycji.

5. Postęp naukowo-techniczny, w efekcie którego pojawia się nowe typy uzbrojenia, pozwalające razić przeciwnika z dużych odległości. Tym samym czynią terytorium państwa podatnym na ataki niezależnie od posiadania tzw. stref buforowych bądź ich braku.
6. Podział państw na trzy strefy: bliską zagranicę – dawne republiki radzieckie, średnią zagranicę – byli członkowie Układu Warszawskiego oraz państwa Europy Północnej, dalszą zagranicę – państwa zachodu, południa i wschodu. Dążąc do odzyskania pozycji mocarstwa światowego, Rosja musi prowadzić wobec nich różną politykę zagraniczną i brać pod uwagę jej konsekwencje dla swojego bezpieczeństwa i obronności – w tym takie jak poszerzenie NATO o państwa z bliskiej i średniej zagranicy.
7. Przyjęte zobowiązania międzynarodowe, w szczególności Akt podstawowy o stosunkach dwustronnych, współpracy i bezpieczeństwie z NATO i utworzeniu Stałej Wspólnej Rady Rosja-NATO z 1997 r.
8. Specyfikę władzy opartej na autorytaryzmie i dyktaturze, która jest akceptowana przez znaczną część społeczeństwa. Co za tym idzie, rządy silnej ręki, by się utrzymać przy władzy, muszą być jako takie odbierane przez obywateli, więc i wykonywać właściwe działania w polityce wewnętrznej i zagranicznej.

Wraz ze zmieniającym się systemem bezpieczeństwa międzynarodowego wspomniane uwarunkowania były podstawą do opracowywania kolejnych doktryn wojennych. Od chwili powstania Federacji Rosyjskiej przyjęto ich cztery. Pierwsza, z 1993 r., traktowana była jako dokument na czas przejściowy związany z transformacją Rosji i międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Drugi dokument tej rangi został wydany w 2000 r. Warto wspomnieć, że za główne zagrożenie bezpieczeństwa Rosji uznano w nim rozszerzanie bloków polityczno-militarnych, w szczególności jeśli ma to miejsce w pobliżu granic rosyjskich. Naukowcy oceniają, że zawartość tych pierwszych dwóch doktryn jest do siebie podobna, mimo że pierwsza miała mieć charakter przejściowy, a druga trwalszy i powstała już pod rządami

Putina⁸. Większe różnice w podejściu do bezpieczeństwa i obronności zaczęły być widoczne od 2009 r., kiedy to opublikowano Strategię bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r., w której uznano NATO za potencjalnego przeciwnika Rosji. Miało to swoje odzwierciedlenie w Doktrynie wojennej z 2010 r. Podano w niej, że NATO chce pełnić funkcje globalne. łamiąc prawo międzynarodowe, przybliży się do granic Rosji (poszerzenia), rozmieszcza blisko nich swoją infrastrukturę wojskową, w tym antyrakietową, wreszcie próbuje destabilizować państwa sąsiadujące z Rosją⁹. Tak ostre podejście do NATO było novum w doktrynach wojennych. Odpowiadało zmianom, jakie zachodziły w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa i ich postrzeganiu przez władze rosyjskie oraz zapotrzebowaniu wewnętrznym, z którego wynikały dążenia do odbudowy pozycji mocarstwowej. Analizując dokumenty publikowane w tym okresie, należy stwierdzić, że celem Rosji była odbudowa pozycji mocarstwowej, a co za tym idzie – strefy wpływów, oraz zademonstrowanie, że jest konieczna do rozwiązywania problemów światowych¹⁰, tym samym zdolna do prowadzenia polityki globalnej. Ich autorzy zapowiadali w ten sposób, że Rosja nie pozostanie bierna i będzie używała swoich sił zbrojnych w wypadku naruszenia wskazanych w nich interesów. Za przykład należy uznać działania zbrojne na Ukrainie od 2014 r.

Biorąc pod uwagę zachodzące zmiany, szczególnie te związane z wydarzeniami na Ukrainie, 26 grudnia 2014 r. przyjęto kolejną Doktrynę wojenną¹¹. Widać w niej kontynuację założeń znanych z poprzednich dokumentów, ale wprowadzono pewne modyfikacje i dodatki. Podkreślono charakter obronny tej doktryny oraz ostateczność wykorzystywania przez Rosję środków wojskowych. Jak stwierdził Władimir Putin: „Rosyjska doktryna wojenna pozostaje obronna pomimo wzrostu aktywności NATO we Wschodniej Europie. Rosja będzie bronić swojego bezpieczeństwa konsekwentnie i stanowczo”¹². Broń jądrowa ma być traktowana jako środek odstraszania, dzięki któremu nie dojdzie

⁸ W. Malendowski, *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej w XX i XXI wieku. Cele – zadania – kierunki działania*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10, s. 71.

⁹ *Doktryna wojskowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa, luty 2010 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, s. 5–6.

¹⁰ W. Malendowski, *op. cit.*, s. 75.

¹¹ Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej, 26.12.2014, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/35_KBN_DOKTRYNA_ROSJ1.pdf [dostęp: 19.09.2020].

¹² *Putin określił charakter rosyjskiej doktryny wojennej*, 19.12.2014, http://pl.sputniknews.com/polish.ruvr.ru/news/2014_12_19/Putin-okreslil-charakter-rosyjskiej-doktryny-wojskowej-2302/ [dostęp: 19.09.2020].

do użycia siły na większą skalę. Jej użycie może nastąpić w odpowiedzi na atak na Rosję lub jej sojuszników z wykorzystaniem broni atomowej oraz na atak przy użyciu broni konwencjonalnej, jeśli groziłby on istnieniu państwa¹³. Jednak w pierwszej kolejności taki atak powinny odeprzeć wojska konwencjonalne utrzymywane na wysokim poziomie gotowości bojowej. To między innymi z tego powodu w dokumencie mowa jest o wysokiej gotowości mobilizacyjnej sił zbrojnych i jej utrzymywaniu. Ma to służyć efektywności systemu powstrzymywania konwencjonalnego. Biorąc pod uwagę, że rozpoczęto rozbudowę obrony terytorialnej, to jej siły stanowią jedną z obronnych barier konwencjonalnych. Autorzy Doktryny wspominają o tym w kontekście zadania rozwoju organizacji wojskowej państwa („doskonalenie obrony terytorialnej oraz obrony cywilnej Federacji Rosyjskiej”¹⁴), dalej zaś – rozwoju sił zbrojnych, w następujących słowach: „tworzenie wojsk terytorialnych do ochrony i obrony obiektów wojskowych, państwowych oraz specjalnych, obiektów zapewniających życie i działalność ludności, funkcjonowanie transportu, komunikacji i łączności, obiektów energetyki, jak również obiektów stanowiących podwyższone zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi”¹⁵.

Podstawowym źródłem zagrożeń dla Rosji jest NATO, nie tyle konkretne państwa, ile właśnie cały Sojusz. Jest to więc wskazanie na wroga zbiorowego, którym jest Zachód posługujący się szyldem NATO i chcący okrążyć Rosję przy użyciu środków politycznych, wojskowych, informacyjnych, a nawet ekonomicznych. Co ważne, autorzy dokumentu podali także, że Rosja będzie broniła swoich obywateli żyjących poza granicami państwa, zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi i normami prawa międzynarodowego¹⁶. Siły zbrojne otrzymały zadanie (poza podstawowym, zatem obrony przed agresją skierowaną przeciwko Rosji lub jej sojusznikom) przygotowania się do przeprowadzenia takiej obrony przed zbrojną napaścią na obywateli rosyjskich. Tego typu podejście jest wyraźnym odniesieniem do wydarzeń na Ukrainie i oficjalnego uzasadnienia polityki rosyjskiej wobec niej, w szczególności przyjęcia potrzeby obrony Rosjan mieszkających na Ukrainie, którym groził „faszystowski rząd” tego państwa. Oznacza to także możliwość podjęcia interwencji zbrojnej w innych państwach, szczególnie

¹³ Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej, rozdz. II, pkt 16; rozdz. III, pkt 27.

¹⁴ *Ibidem*, rozdz. III, pkt 35f.

¹⁵ *Ibidem*, rozdz. III, pkt 39h.

¹⁶ *Ibidem*, rozdz. III, pkt 22.

tych, w których znajduje się mniejszość rosyjska. Zatem może to być narzędzie służące do odbudowy rosyjskiej strefy wpływów i tym samym powiększenia dystansu strategicznego.

Do zewnętrznych źródeł niebezpieczeństwa wojny zaliczono obecność obcych sił zbrojnych, ale i obcych prywatnych firm wojskowych, w państwach graniczących z Rosją, budowę systemów obrony przeciwrakietowej, zamiary rozmieszczania broni w kosmosie oraz rozwijanie nowych, precyzyjnych systemów broni¹⁷. Wskazano także konkretnie na NATO, uznając je za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Rosji¹⁸. Dobrym tego uzupełnieniem jest podkreślenie zagrożeń związanych z obaleniem władz w państwach graniczących z Rosją, ponieważ jest to czytelne odniesienie m.in. do Ukrainy, choć nazwa tego państwa nie pada w dokumencie. Jest ona ukryta m.in. poprzez odwołanie do zagrożenia destabilizacji sytuacji w poszczególnych państwach i regionach, w szczególności przy granicach rosyjskich. To m.in. dlatego Rosja ma posiadać zdolności do tłumienia i zapobiegania konfliktom zbrojnym i współpracować w tym zakresie np. z Abchazją i Osetią Południową. Widać wyraźnie, że autorzy dokumentu jednoznacznie przyjmują, że kolejne „kolorowe rewolucje” spotkają się ze zdecydowaną reakcją Rosji, podobnie jak próby zmiany istniejącej strefy wpływów i systemu zależności separatystycznych państw od Rosji¹⁹. Więcej: państwa sąsiadujące z Rosją, a nie tylko jej sojusznicy czy partnerzy, powinni brać pod uwagę interesy rosyjskie w podejmowanych przez siebie decyzjach. Jest to wyraźne odniesienie także do Finlandii i Szwecji, które mają uwzględniać sprzeciw Rosji wobec ich wstąpienia do NATO. Przyjęcie tego typu podejścia oznaczałoby ograniczenie suwerenności wskazanych przez Rosję podmiotów, zatem zjawisko obecne w polityce ZSRR, obejmujące państwa bloku wschodniego – nazywane Doktryną Breżniewa. Potwierdzeniem zasadności tej interpretacji jest przyjęcie, że realną groźbę wybuchu konfliktu wojennego niesie ze sobą demonstracja siły wojskowej w ramach ćwiczeń na terytoriach państw graniczących z Rosją lub jej sojuszników²⁰. W związku z tym państwa sąsiedzkie powinny także ostrożnie określać skalę ćwiczeń, scenariusze, skład uczestników itp.

¹⁷ *Ibidem*, rozdz. II, pkt 12.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Por. M. Klein, *Russia's New Military Doctrine. NATO, the United States and the "Colour Revolutions"*, "SWP Comments" 9, February 2015, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C09_kle.pdf [dostęp: 19.09.2020].

²⁰ Por. T.W. Grabowski, *op. cit.*, s. 70.

Nowym zadaniem przydzielonym siłom zbrojnym jest zabezpieczenie interesów narodowych Rosji w Arktyce. Odpowiada to założeniom rosyjskiej polityki wobec Arktyki przyjmowanym w innych dokumentach i wynikających z nich działaniom. Nakreślono założenia dotyczące budowy zdolności do działań w tym regionie, w tym dowodzenia i organizacji sił zbrojnych i budowy baz wojskowych²¹. Rosjanie patrzą więc perspektywicznie i otwierają kolejny obszar rywalizacji. Potwierdza to rozwinięcie tego zagadnienia w Doktrynie morskiej opublikowanej w 2015 r. Nie jest to jednak nic ponad to, co robił Związek Radziecki w czasie zimnej wojny, różnica polega na wystąpieniu dodatkowych powodów do współczesnej militaryzacji Arktyki.

Biorąc pod uwagę zawartość całego dokumentu, aktualne pozostaje stwierdzenie, że Rosjanie traktują swoje państwo jako „oblężoną twierdzę”, przede wszystkim przez Zachód, którego instytucje bezpieczeństwa i współpracy oraz infrastruktura z tym związana zbliża się do niej, pozbawiając ją tego, co tradycyjnie stanowiło o jej bezpieczeństwie: rozległego terytorium i otaczającej je strefy wpływów. Temu Putin postanowił położyć zdecydowaną tamę, powstrzymując proces integracji z Zachodem Gruzji i Ukrainy, umacniając pozycję Rosji w Azji Centralnej oraz stanowczo reagując na ewentualne porzucenie neutralności przez Finlandię i Szwecję. Dodatkowo próbuje odzyskiwać pozycje utracone na świecie i angażuje się w trwające konflikty, np. w Syrii. To wszystko ma pozwolić na przyjęcie przez inne państwa, że Rosja nie tylko deklaruje, ale i odgrywa rolę światowego mocarstwa. Wymaga to także wewnętrznej jedności narodu i państwa, co uzasadnia silną ochronę porządku konstytucyjnego (władzy), przeciwdziałanie terroryzmowi i wrogim działaniom informacyjnym, w szczególności tym inspirującym do separatyzmu itp. Środkiem do osiągnięcia roli mocarstwa światowego nie jest bezpośrednia konfrontacja zbrojna z Zachodem. Na to nie pozwalają rosyjskie zasoby, ale Rosjanie skutecznie używają środków niemilitarnych, które stały się orężem tego, co współcześnie nazywa się działaniami hybrydowymi. W ich ramach kluczową rolę odgrywają działania w cyberprzestrzeni i prowadzona tam wojna informacyjna. Nie jest to nowość w rosyjskiej doktrynie wojennej, ponieważ odniesienie do niej miało miejsce już w 2000 i 2010 r. Traktowana jest jako wspierająca działania militarne lub prowadzona odrębnie (wyprzedzająca je, pomagająca ich uniknąć itp.) i obejmuje sfery polityczne, gospodarcze, dyplomatyczne, humanitarne i wojskowe.

²¹ Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej, roz. III, pkt 32u.

Według Joanny Darczewskiej wojna informacyjna zgodnie z zapisami Doktryny wojennej z 2014 r. może służyć „przygotowaniu gruntu pod potencjalne interwencje zbrojne i tworzeniu pretekstów do użycia rosyjskiej armii”²². Tym samym jest ona orężem umożliwiającym ewentualną obronę Rosjan poza granicami państwa, poprzez wygenerowanie zagrożenia dla nich, jak miało to miejsce na Ukrainie. Używano do tego, zgodnie z założeniami Doktryny, działań asymetrycznych, bezkontaktowych i niebezpośrednich. To terminy stosowane na zachodzie, których użycie ma przekonywać państwa zachodnie, że Rosjanie nie robią nic ponad to, co robią one. W wymiarze militarnym służyć temu miało ciągle przywoływanie przykładu Kosowa, jako wg Rosjan analogicznego do tego, co działo się na Ukrainie – a zatem uzasadniającego interwencję „uprzejmych ludzi” („zielonych ludzików”) na Krymie.

Co istotne, wszystkie działania informacyjne Rosjanie prowadzą w swojej ocenie tylko dla obrony i własnego bezpieczeństwa, ponieważ zagrożona jest przestrzeń informacyjna (wewnętrzna) Federacji Rosyjskiej. Tym samym uzasadnia to działania, których celem jest eliminacja wpływów zachodnich z przestrzeni publicznej, medialnej itp. Mają je prowadzić zarówno instytucje cywilne, jak i wojskowe, które powinny osiągać cele ważne ideologicznie, w tym nadrzędny, jakim jest budowa mocarstwowej (imperialnej) pozycji Rosji, w kontrze do NATO i USA²³. Działania obronne są związane z zagrożeniem, za jakie autorzy Doktryny uznali wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych do celów polityczno-wojskowych, które mogą godzić także w suwerenność państwa²⁴, tym bardziej gdy oddziałują na ludność, jej wiedzę historyczną, patriotyzm itp.²⁵. Wobec tego wojna informacyjna wewnątrz państwa ma służyć obronie tego wszystkiego, co władza uważa za właściwe dla swych obywateli. Tym samym nie powinno dziwić kreowanie wroga zewnętrznego o zupełnie innych cechach niż rosyjskie, wokół pokonania którego należy skupić siły narodu. Jest nim szeroko rozumiany Zachód z USA na czele. Odparcie jego presji może wymagać poświęceń, zrozumiałych przez Rosjan. Biorąc pod uwagę tę perspektywę, nie może dziwić prezentowana przez współczesnych Rosjan interpretacja Paktu Ribbentrop-Mołotow czy uznawanie przez nich wszelkich negatywnych ocen dotyczących przebiegu II wojny światowej

²² J. Darczewska, *Diabeł tkwi w szczegółach. Wojna informacyjna w świetle doktryny wojennej Rosji*, OSW, Warszawa 2015, s. 7 (Punkt Widzenia, nr 50).

²³ *Ibidem*, s. 16.

²⁴ Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej, rozdz. II, pkt 12l.

²⁵ *Ibidem*, pkt 13c.

z ich udziałem za uderzenie w mit wielkiej wojny ojczyźnianej. Rosja odpowiada także sabotażem i dywersją ideologiczną na terenie państwa, które uznaje za agresora, tak by osiągnąć przewagę informacyjną. Temu służy wojna informacyjna²⁶, która uznana jest także za jedno z zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Przyszła Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej

W związku z cyklicznością wydawania podstawowych dokumentów wyznaczających kierunki rosyjskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz zmianami zachodzącymi w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa należy spodziewać się nowej Doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej. Powinna ona także uwzględniać nowe zdolności rosyjskich sił zbrojnych, których budowę zapowiadano do 2020 r. Zaznaczyć należy, że nie dotyczy ich już część ograniczeń np. w związku z wyjściem z traktatu INF. Stwarza to możliwość nowego sformułowania założeń dotyczących użycia sił zbrojnych, co ma znaczenie także dla prowadzonej wojny informacyjnej i psychologicznej z Zachodem. Z takiej sposobności władze rosyjskie powinny skwapliwie skorzystać. Tym bardziej że od czasu wydania ostatniej Doktryny NATO przybliżyło się do granic Federacji Rosyjskiej. Nie poprzez przesunięcie granicy w jej kierunku, ale rozmieszczenie wielonarodowych sił wojskowych i elementów infrastruktury. Dodatkowo nie zniesiono sankcji, mowa jest o powstrzymaniu ekspansji Moskwy, a wiele państw NATO traktuje jej politykę jako jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Przykładem tego są chociażby zapisy w Strategii bezpieczeństwa narodowego RP wydanej w 2020 r.²⁷. Jeżeli dodać do tego skutki pandemii koronawirusa, które w znacznym stopniu dotknęły także Rosję i powodują dyskusje dotyczące nowego ładu międzynarodowego po jej zakończeniu, oraz przewidywany zmierzch dominacji USA, to trzeba stwierdzić, że nie brakuje powodów do przyjęcie nowych założeń i wydania nowej Doktryny wojennej. Można pokusić się o pewne przewidywania dotyczące jej zawartości, przy założeniu utrzymania zasady, że wprowadzane zmiany są niewielkie – można je nazwać korektą, a nie

²⁶ J. Darczeńska, *op. cit.*, s. 31.

²⁷ Szerzej zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf [dostęp: 19.09.2020].

rewolucją, tym samym cenić za stabilność i pewną przewidywalność. W związku z tym w nowej Doktrynie spodziewać się można²⁸:

1. Dalszego nacisku na sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności stabilność polityczną (utrzymanie istniejącego reżimu), jako jednej z podstawowych trosk państwa. Obejmuje to także przeciwdziałanie czemuś w rodzaju „kolorowej rewolucji”, jaka mogłaby być wykreowana w Rosji.
2. Oparcia obrony państwa na wysiłkach całego społeczeństwa i wszystkich instytucji państwowych, co można określić mianem rosyjskiej obrony totalnej, której ważnym elementem będzie rozwijana obrona terytorialna. Przy zastrzeżeniu jej aktywnego charakteru, zatem przeciwdziałania i uprzedzania zagrożeń oraz walki z nimi (w domyśle: działaniami hybrydowymi prowadzonymi przeciwko Rosji).
3. Doceniania działań niemilitarnych jako istotnego instrumentu polityki obronnej państwa wykorzystywanego w czasie pokoju i kryzysu – tym samym podkreślenia ich roli defensywnej, ale i możliwości wykorzystania ofensywnego celem przeciwdziałania zagrożeniom, osłabiania potencjalnych przeciwników, ich destabilizacji itp.
4. Podkreślenia zagrożenia ze strony Zachodu, reprezentowanego przez NATO, przy możliwym wzmocnieniu nacisku na USA, które uwypuklone zostały w najnowszej strategii bezpieczeństwa Chińskiej Republiki Ludowej, ogniskującej się na polityce amerykańskiej. Mogłoby to więc służyć także współpracy Rosji i ChRL na rzecz budowy nowego porządku międzynarodowego opartego na wielobiegunowości i mniejszej roli USA.
5. Zaznaczenia aktywności sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej na świecie (ekspedycyjności) poprzez możliwość prowadzenia operacji militarnych o ograniczonej intensywności przez stosunkowo nieliczne (kilkutysięczne) kontyngenty wojskowe wspierane przez pracowników rosyjskich prywatnych przedsiębiorstw wojskowych. Przykładem tego typu podejścia może być przebieg zaangażowania w Syrii. Celem będzie ochrona i obrona interesów rosyjskich, nawet jeśli będzie on opisany inaczej zależnie od każdego indywidualnego przypadku.
6. Podkreślenia wagi prawa międzynarodowego i jego przestrzegania oraz utrzymywania istniejącego reżimu kontroli zbrojeń i rozbrojenia przy

²⁸ Por. D. Massicot, *Anticipating a New Russian Military Doctrine in 2020: What it Might Contain and Why it Matters*, War on the Rocks, Texas National Security Review, September 9, 2019, <https://warontherocks.com/2019/09/anticipating-a-new-russian-military-doctrine-in-2020-what-it-might-contain-and-why-it-matters> [dostęp: 19.09.2020].

destruktywnym oddziaływaniu na niego USA. Te, widząc w sile militarnej ostatni atut swojego mocarstwa globalnego, łamią porozumienia i zmuszają Rosję do zbrojeń, mimo że nie chce ona uczestniczyć w żadnym wyścigu. Dlatego rozwijane są nowe technologie (np. prace nad wykorzystaniem sztucznej inteligencji na polu walki czy bronią hipersoniczną) i wprowadzane nowoczesne uzbrojenie, ale jest to tylko odpowiedź na działania innych. Przy tym nie zmienia się rola rosyjskiego arsenału nuklearnego, deklarowana we wcześniejszym dokumentach.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza Doktryny pozwala wyciągnąć szereg wniosków, za kluczowe należy uznać:

1. Rolę odstraszenia nienuklearnego, na które składają się środki polityki zagranicznej, wojskowe i wojskowo-techniczne, których celem jest zapobieżenie agresji przeciwko Rosji. Historia nauczyła Rosjan, że poleganie na broni jądrowej może być zawodne, czego doświadczył ZSRR, przegrywając zimną wojnę.
2. Utrzymywanie stałej, szybkiej gotowości mobilizacyjnej na wypadek wojny, ze szczególną rolą administracji państwowej w tym zakresie. Ma to zapewnić sprawną realizację planów mobilizacyjnych, kluczowych dla odparcia zagrożenia konwencjonalnego.
3. Konieczność przeciwdziałania używaniu technologii telekomunikacyjnych przeciwko Rosji, oraz obrony przed wrogą propagandą i obrony własnej prawdy historycznej.
4. Obronę rosyjskich interesów w Arktyce jako jedno z zadań sił zbrojnych. Ponadto rozwijanie ich zdolności do obrony powietrzno-kosmicznej oraz modernizację infrastruktury wojskowej.
5. Umieszczenie NATO/Zachodu na pierwszym miejscu spośród zagrożeń dla bezpieczeństwa i podkreślenie tego jeszcze silniej niż w Doktrynie z 2010 r. Jednocześnie uznano, że mało prawdopodobna jest wojna na wielką skalę przeciwko Rosji.
6. Silne zaakcentowanie łamania przez Zachód zobowiązań międzynarodowych dotyczących kontroli zbrojeń i rozbrojenia jako zagrożenia dla bezpieczeństwa Rosji.

7. Dodanie do listy bliskich partnerów politycznych Abchazji i Osetii Południowej. Dołączyły one do państw członkowskich Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym: Armenii, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu i Tadżykistanu. Ponadto należą do nich państwa Wspólnoty Niepodległych Państw oraz Szanghajskej Organizacji Współpracy. Jako główny sojusznik wymieniana jest Białoruś. Pozostali sojusznicy wojskowi to Chiny i Kazachstan. Stosunki mają być rozwijane także z państwami BRICS.
8. Wzmocnienie agitacji i propagandy wśród młodego pokolenia w celu utrwalania w nim właściwych wartości, w tym gotowości do służby wojskowej.
9. Nacisk na tzw. działania pośrednie, zatem wykorzystywanie potencjału buntu, niezadowolenia ludności do zmiany sytuacji politycznej w państwie, w tym jego władz.
10. Silne zaakcentowanie konieczności rozwoju przemysłu obronnego w oparciu o podniesienie jakości jego oferty oraz wzrost jej konkurencyjności.
11. Trzeba pamiętać, że trwają prace nad nową Doktryną. Można przypuszczać, że zgodnie z dotychczasowym trendem nie będzie ona wprowadzała zmian rewolucyjnych, a co najwyżej ewolucyjne, np. jeszcze silnie podkreślając zagrożenie ze strony NATO czy potrzebę obrony narodu przed zagrożeniami niemilitarnymi i udziału w tym sił zbrojnych.

Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że rosyjskie podejście do bezpieczeństwa i obrony jest zupełnie inne niż zachodnie, co wynika z uwarunkowań polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W związku z tym Zachód powinien tak prowadzić swoją politykę, by nie stwarzać Rosjanom pretekstu do użycia siły jako ostatecznego środka polityki zagranicznej i bezpieczeństwa²⁹. Z drugiej zaś strony nie może to oznaczać samoograniczenia się Zachodu lub nieuwzględniania woli narodów chcących zbliżyć się NATO czy Unii Europejskiej. Prowadzenie takiej polityki wymaga bieżącego radzenia sobie z wieloma dylematami i przewidywania działań przynajmniej o kilka lat (kroków) naprzód. Na razie Zachód nie wygenerował odpowiednich do takiego wyzwania polityków – takich, których w przyszłości określono by mężami stanu.

²⁹ Por. M. Urbański, *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej z 2014 roku – dawny Związek Radziecki w nowej odsłonie?*, „Przegląd Geopolityczny” 2015, t. 13, s. 23.

Bibliografia

Dokumenty

- Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej, 26.12.2014, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/35_KBN_DOKTRYNA_ROSJI.pdf [dostęp: 19.09.2020].
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej, 31.12.2015, https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WG6FhjehkG/content/id/23299928 [dostęp: 19.09.2020].

Opracowania

- Darczewska J., *Diabeł tkwi w szczegółach. Wojna informacyjna w świetle doktryny wojennej Rosji*, OSW, Warszawa 2015 (Punkt Widzenia, nr 50).
- Grabowski T.W., *Rosyjska siła. Siły Zbrojne i główne problemy polityki obronnej Federacji Rosyjskiej w latach 1991–2010*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2011.
- Klein M., *Russia's New Military Doctrine. NATO, the United States and the "Colour Revolutions"*, "SWP Comments" 9, February 2015, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C09_kle.pdf [dostęp: 19.09.2020].
- Malendowski W., *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej w XX i XXI wieku. Cele – zadania – kierunki działania*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10.
- Massicot D., *Anticipating a New Russian Military Doctrine in 2020: What it Might Contain and Why it Matters*, War on the Rocks, Texas National Security Review, September 9, 2019, <https://warontherocks.com/2019/09/anticipating-a-new-russian-military-doctrine-in-2020-what-it-might-contain-and-why-it-matters/> [dostęp: 19.09.2020].
- Putin określił charakter rosyjskiej doktryny wojennej*, 19.12.2014, http://pl.sputnik-news.com/polish.ruvr.ru/news/2014_12_19/Putin-okreslil-charakter-rosyjskiej-doktryny-wojskowej-2302/ [dostęp: 19.09.2020].
- Urbański M., *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej z 2014 roku – dawny Związek Radziecki w nowej odsłonie?*, „Przegląd Geopolityczny” 2015, t. 13.

Military Doctrine of the Russian Federation at the beginning of the third decade of the 21st century

Abstract

The aim of the analysis is to indicate the most important assumptions and the approach of the Russian Federation authorities to defense policy. It has been shown that there are no major changes in the 21st century. Only corrections, not major changes, appears in successive documents, e.g. introduction of new policy instruments like the use of private military enterprises to pursue national interests. The chapter contains also an attempt to predict the assumptions of

the future Military Doctrine of the Russian Federation. The analysis is based on documents and publications of other researchers devoted to this issue.

Key words: Russia, military doctrine, 21st century

Tomasz Młynarski

dr hab., prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

<https://orcid.org/0000-0002-7713-6307>

Rola energetyki jądrowej w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Francji

Abstrakt

Energetyka jądrowa stanowi dla Francji podstawowe źródło energii elektrycznej. Szok naftowy w 1973 r. sprawił, iż kolejni francuscy przywódcy polityczni realizowali politykę energetyczną tak, by odpowiedzieć na trzy główne obawy społeczno-gospodarcze: zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, konkurencyjność cenową i poszanowanie środowiska. Stało się to możliwe dzięki uruchomieniu przemysłowego programu rozwoju energetyki jądrowej w połowie lat 70. XX w., w efekcie czego Francja stała się światową potęgą w zakresie cywilnych technologii jądrowych. Francja zamierza kontynuować zaangażowanie w energetykę jądrową w perspektywie długoterminowej (co wymaga przedłużenia żywotności obecnej floty reaktorów i budowy nowych mocy), jednak należy oczekiwać redukcji jej udziału w krajowym miksie energetycznym na rzecz odnawialnych źródeł energii (OZE). Dzięki energetyce jądrowej Francja jest jednym z najwyżej uprzemysłowionych państw, a zarazem najmniej emitujących gazy cieplarniane.

Słowa kluczowe: Francja, energetyka jądrowa, bezpieczeństwo energetyczne, niskoemisyjność

Wprowadzenie

Francuski model transformacji energetycznej oparty został na utrzymaniu energetyki jądrowej przy równoczesnym stopniowym, ale systematycznym wzroście udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz rozwoju technologii magazynowania energii elektrycznej z nich pochodzącej. Zaangażowanie

w energetykę jądrową w ramach długoterminowej strategii energetycznej będzie zatem kontynuowane, aczkolwiek ograniczone na rzecz poszerzenia udziału „zielonej energii” we francuskim miksie energetycznym. Celem rozdziału jest ukazanie roli energetyki jądrowej w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz perspektyw jej rozwoju w kontekście wyzwań polityki klimatycznej.

Geneza i rozwój francuskiego programu energetyki jądrowej

Francuskie badania nad wykorzystaniem energii jądrowej rozpoczęły się przed II wojną światową w współpracy z brytyjskimi i amerykańskimi sojusznikami. Po wojnie program cywilnej energetyki jądrowej był rozwijany przez Komisarjat Energii Atomowej (Commissariat à l’Energie Atomique, CEA), który skupiał silną grupę naukowców ukierunkowanych na badania pokojowych, jak i wojskowych aspektów technologii jądrowych. W kolejnych latach naukowcy i liderzy polityczni podzielili się odnośnie do pytania, w którym kierunku (cywilnym czy wojskowym) Francja ma rozwijać badania nad energetyką jądrową. W 1958 r. utworzono Framatome (Franco-Américaine de Constructions Atomiques), dzięki czemu Francuzi uzyskali dostęp do technologii amerykańskiej na licencji firmy Westinghouse. W późniejszych latach przemysł jądrowy został rozwinięty przez połączenie licencjonowanej technologii amerykańskiej i własnych doświadczeń w ramach krajowych programów i technologii¹. Program jądrowy był rozwijany m.in. dlatego, że prezydent Charles de Gaulle (1959–1969) postrzegał energetykę jądrową jako narzędzie odbudowy francuskiej pozycji na arenie międzynarodowej po utracie kolonii, a także jako środek do gospodarczego rozwoju kraju. Uzyskanie dostępu do broni jądrowej miało przywrócić Francji prestiż i rolę dawnego mocarstwa światowego.

Pierwsza komercyjna elektrownia jądrowa we Francji została otwarta w 1965 r., kolejne zostały oddane do użytku w latach 60. XX w. Dopiero jednak w 1969 r. wybór typu reaktora PWR (*pressurized water reactor*), opartego na amerykańskiej licencji, doprowadził do standaryzacji produkcji reaktorów i budowy elektrowni². Równolegle, już od lat 50. XX w., w celu uniezależnie-

¹ T. Młynarski, *Energetyka jądrowa wobec globalnych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego i reżimu nieproliferaacji w erze zmian klimatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 148–150.

² *Ibidem*, s. 148–152.

nia się od importu, nastąpił rozwój przemysłu wzbogacania paliwa jądrowego, i produkcji gotowego paliwa. Stało się to możliwe dzięki odkryciu w pobliżu Limoges (w Masywie Centralnym) złóż uranu³. Uruchomiono także zakłady wzbogacania uranu U-235, między innymi w Marcoule na południu Francji, a następnie w La Hague w Normandii, a także reaktor w Fontenay-aux-Roses w pobliżu Paryża, który mógł produkować znaczące ilości plutonu⁴.

„Trzydzieści lat chwały” (1945–1973), okres silnego wzrostu gospodarczego, spowodował ogromne zapotrzebowanie kraju na paliwa kopalne. Początkiem lat 70. XX w. Francja niemal w 80% była zależna od importu paliw (geo) strategicznych, zużywanych m.in. do produkcji prądu elektrycznego⁵. Tak wysoka zależność od importu sprawiła, iż Francja rozpoczęła poszukiwania alternatywnych rozwiązań w zakresie dostaw energii⁶. 6 marca 1974 r. ówczesny rząd premiera Pierre’a Messmera podjął decyzję o przebudowie struktury produkcji energii (*energy mix*) poprzez masową nuklearyzację Francji w myśl hasła „nie ma ropy, nie ma gazu, nie ma węgla, nie ma wyboru” (*no oil, no gas, no coal, no choice*)⁷. W efekcie uruchomienia przemysłowego programu rozwoju energetyki jądrowej, dekada lat 70. XX w. we Francji przebiegła w myśl idei „cała energia elektryczna z energii jądrowej” (*tout électrique – tout nucléaire*). W ramach planu Messmera do końca lat 80. XX w. we Francji zbudowano 48 reaktorów, co pozwoliło osiągnąć niemal samowystarczalność w produkcji prądu elektrycznego. Standaryzacja modelu reaktorów typu PWR pozwoliła na szybki rozwój francuskiego programu energetyki jądrowej, optymalizując koszty i czas budowy. Rząd, działając za pośrednictwem narodowego koncernu EDF (Électricité de France) i CEA, uzyskał bezpośrednią kontrolę nad wszystkimi fazami przemysłu jądrowego. Triada CEA, EDF i Framatome (dostawca technologii jądrowych) stała się motorem rozwoju francuskiego programu cy-

³ W tym czasie import pochodził także z Nigru, Gabonu i Madagaskaru.

⁴ CEA Fontenay-aux-Roses, http://www.hctisn.fr/article.php?id_article=130 [dostęp: 5.07.2020].

⁵ Francja importowała prawie całą ropę, 90% gazu i połowę zużywanego przez siebie węgla. Sytuacja uległa pogorszeniu od 1973 r., zarówno w odniesieniu do gazu, jak i węgla, których produkcje krajowe spadły o połowę w ciągu piętnastu lat.

⁶ A. Portelli, *What Cultural Objects Say About Nuclear Accidents and Their Way of Depicting a Controversial Industry*, [w:] *Resilience: A New Paradigm of Nuclear Safety: From Accident Mitigation to Resilient Society Facing Extreme Situations*, red. J. Ahn, F. Guarnieri, K. Furuta, Springer, 2017, s. 140.

⁷ G.A. Olah, A. Goepfert, G.K.S. Prakash, *Beyond Oil and Gas: The Methanol Economy*, Wiley-VCH, 2009, s. 120.

wilnej energetyki jądrowej, a szerzej – katalizatorem rozwoju przemysłowego i handlowego kraju⁸.

Realizacja francuskiego programu elektro-nuklearnego po szokach naftowych w latach 70. XX w. znacząco przyczyniła się do wzrostu udziału sektora energetycznego w wytwarzaniu PKB w latach 80. XX w.⁹. Sektor energetyki jądrowej stał się trzecim sektorem przemysłowym we Francji, bezpośrednio i pośrednio generował prawie 220 tys. miejsc pracy¹⁰. Rozwój francuskiego programu energetyki jądrowej był względnie „nieobarczony” sprzeciwem społecznym, co wynikało z akceptacji dla celów polityki energetycznej kraju oraz znikomą aktywnością organizacji ekologicznych w tamtym czasie. Społeczeństwo francuskie przyzwyczyło się do energetyki jądrowej, co potwierdza obecność dużych skupisk ludności wokół elektrowni jądrowych. Pierwsza poważna krytyka programu jądrowego nastąpiła na początku lat 80. XX w., gdy francuska Partia Socjalistyczna, jeszcze przed objęciem władzy, określiła sektor jądrowy jako nieekologiczny i wywołujący negatywne konsekwencje gospodarcze i społeczne związane ze zmniejszeniem wydobycia węgla¹¹. Jednak socjalistyczny rząd zdecydował się na kontynuowanie – ograniczonego tylko w niewielkim stopniu – ambitnego programu jądrowego. Dopiero rozwój ruchu i kolejne sukcesy wyborcze francuskich Zielonych w dekadzie lat 90. XX w. wpłynęły na gwałtowny spadek poparcia społecznego dla zastosowania energii jądrowej. Proces ten postępował w trzech etapach: po katastrofie w Czarnobylu (1986), po wejściu Zielonych do rządu (1997) i po katastrofie elektrowni jądrowej w Fukushima w Japonii (2011). W konsekwencji w połowie I dekady XXI w. większość Francuzów zadeklarowała poparcie dla celów ustawy o transformacji energetycznej: 72% ankietowanych poparło zmniejszenie udziału energii jądrowej w krajowym miksie energetycznym, a zdecydowana większość ankietowanych potwierdziła potrzebę dynamicznego rozwoju energetyki odnawialnej¹².

⁸ B.K. Sovacool, S.V. Valentine, *The National Politics of Nuclear Power: Economics, Security, and Governance*, Routledge, 2012, s. 93.

⁹ Chiffres clés de l'énergie – Édition 2018, s. 6.

¹⁰ *La filière nucléaire française: production et emplois par région*, Connaissance Des Énergies, 23.06.2017, <https://www.connaissancedesenergies.org/la-filiere-nucleaire-francaise-production-et-emplois-par-region-170623> [dostęp: 3.05.2020].

¹¹ T. Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 96.

¹² *L'environnement et la présidentielle de 2017*, Ifop pour WWF, Octobre 2016, s. 13–16.

Uwarunkowania i transformacja krajowego mixu energetycznego

Francja to drugi największy (po Niemczech) konsument energii w UE i dwunasty na świecie (dane z 2019 r.)¹³. Dzięki szerokiemu zastosowaniu energetyki jądrowej udział trzech paliw kopalnych (ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla) w całkowitej konsumowanej energii we Francji nie przekracza 50%¹⁴. Jest to najniższy wynik spośród wszystkich innych państw członkowskich UE.

Francja importuje niemal 100% zapotrzebowania na ropę naftową, gaz ziemny i węgiel, zachowując jednak bardzo dobrze zdywersyfikowane kierunki importu: bliskowschodni (OPEC, kraje Afryki Północnej), północny (Norwegia), oraz wschodni (Rosja), a także dzięki technologii skroplonego gazu LNG z wielu innych państw¹⁵. Oznacza to, że „niezależność” energetyczna Francji jest zatem względna i dotyczy jedynie sektora elektroenergetycznego. Wskaźnik *import dependency* (czyli zależności od zewnętrznych źródeł paliw, rozumiany jako stosunek energii wyprodukowanej ze źródeł pochodzących z importu do całkowitej ilości energii konsumowanej) dla Francji wynosi 53% (2017) w porównaniu z 74% w 1973 r., przy czym dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa energetycznego kraju¹⁶. Taki rachunek warunkuje uznanie energetyki jądrowej za krajowe (własne) źródło energii.

Po wdrożeniu programu nuklearnego francuska produkcja energii pierwotnej wzrosła z 44 Mtoe w 1973 r. (z czego 9% stanowiła energia jądrowa) do 132 Mtoe w 2017 r. (z 79-procentowym udziałem energetyki jądrowej)¹⁷. Kraj ten posiada drugą (po Stanach Zjednoczonych z 96 reaktorami o łącznej mocy 97,154 MWe, 19-procentowym udziałem w produkcji energii elektrycznej oraz

¹³ *Energy in the EU 2019*, Statistical Pocketbook 2019, s. 44. Najwięksi konsumenci energii na świecie przed Francją to: Chiny, Stany Zjednoczone, Indie, Rosja, Japonia, Korea Płd., Niemcy, Kanada, Brazylia, Iran, Indonezja, za: *Global Energy Statistical Yearbook 2019*, <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-consumption-statistics.html> [dostęp: 23.06.2020].

¹⁴ *Energy in the EU 2019*, s. 198.

¹⁵ *France*, U.S. Energy Information Administration, August 2016, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/FRA> [dostęp: 25.06.2020].

¹⁶ *Bilan énergétique*, Tableaux de l'économie française, Édition 2019, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676844?sommaire=3696937> [dostęp: 26.06.2020].

¹⁷ *Chiffres clés de l'énergie*, Commissariat général au développement durable, Édition Septembre 2018, s. 14, https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/datalab-43-chiffres-cles-de-l-energie-edition_-2018-septembre2018.pdf [dostęp: 26.06.2020].

dwoma reaktorami w trakcie konstrukcji) na świecie flotę cywilnych reaktorów jądrowych (56 reaktorów o łączne mocy 61,370 MWe oraz jeden w trakcie konstrukcji)¹⁸. Energia jądrowa pokrywa aż 40% całkowitej konsumpcji energii tego kraju, podczas gdy węglowodory – 48,7% (w tym ropa 28,9%, gaz ziemny 15,7%, węgiel 4%), odnawialne źródła energii – 2,9% (hydroenergetyka, energia słoneczna i wiatrowa) oraz energia cieplna odnawialna¹⁹ i odpady 8,4%²⁰. Udział energetyki jądrowej w produkcji energii elektrycznej we Francji wynosi aż 70,6% (2019)²¹. Drugim źródłem energii w produkcji prądu elektrycznego są paliwa kopalne (10,8%, z czego gaz 7,5%²²), na trzecim miejscu jest energia odnawialna (17,5%, z dominującym udziałem energetyki wodnej)²³.

Realizacja szerokiego programu energetyki jądrowej doprowadziła do przebudowy struktury konsumowanych paliw. Udział energii jądrowej, który w 1973 r. na tle całkowitej wytworzonej energii pierwotnej wynosił 8%, w wyniku tzw. Planu Messmera wzrósł do 62% w 1985 r. i do 85% w 2005 r.²⁴. Pozwoliło to na zmniejszenie wykorzystania ropy naftowej w całkowitej produkcji energii z 70% w latach 70. XX w. do 30% w pierwszej dekadzie XXI w. Wreszcie, dzięki energetyce jądrowej we Francji 97% wytwarzanej energii elektrycznej jest niskoemisyjna (5,5 t CO₂ / mieszkańca / rok, a zatem znacznie mniej niż średnia w Europie (7,4 t CO₂ / mieszkańca / rok) i o połowę mniej niż w Niemczech)²⁵.

¹⁸ *Nuclear Reactors in France*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/country/default.aspx/France>; *Nuclear Reactors in United States Of America*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/country/default.aspx/United%20States%20Of%20America>; *Reactor Database*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/information-library/facts-and-figures/reactor-database.aspx> [dostęp: 26.06.2020].

¹⁹ Energia cieplna odnawialna: biomasa stała (drewno, pozostałości rolnicze i rolno-spożywcze), biogaz, biopaliwa, energia geotermalna, energia słoneczna, pompy ciepła.

²⁰ *Bilan énergétique*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676844?sommaire=3696937> [dostęp: 30.06.2020].

²¹ *RTE – Bilan électrique 2019*, s. 25, <https://www.connaissancedesenergies.org/sites/default/files/pdf-actualites/Bilan%20C3%A9lectrique%202019.pdf> [dostęp: 30.06.2020].

²² Do 2022 r. zaplanowano zamknięcie czterech elektrowni węglowych (które w 2017 r. wyprodukowały zaledwie 1,8% energii elektrycznej).

²³ *Energy in the EU 2019*, s. 199.

²⁴ T. Młynarski, *Francja w procesie uwpólnotowienia...*, s. 56.

²⁵ « En France, 97% de l'électricité est déjà bas-carbone », *Le nucléaire en France*, Société Française d'Énergie Nucléaire, <https://www.sfen.org/energie-nucleaire/panorama-nucleaire/nucleaire-france> [dostęp: 30.06.2020].

Ze względu na konieczność modernizacji sektora nuklearnego, opublikowany w styczniu 2019 r. Wieloletni plan polityki energetycznej (*Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie*) na lata 2019–2028 zakłada ograniczenie do 50% udziału energii jądrowej we francuskim miksie elektroenergetycznym do 2035 r.²⁶. Osiągnięcie tego celu ma nastąpić poprzez zamknięcie do 2035 r. 14 z 58 reaktorów, z tego dwa już zamknięto (w najstarszej elektrowni Fessenheim), a od 4 do 6 ma zostać zamkniętych do 2028 r.²⁷. Kolejne dwa w latach 2027–2028, a pozostałe – do 2035 r.²⁸. Reaktory „do zamknięcia” będą wybierane wśród najstarszych z francuskiej floty jądrowej.

Przyszłość i kierunki rozwoju francuskiego programu energetyki jądrowej

Francja dąży do utrzymania statusu europejskiego i światowego lidera w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym. W tym kontekście w dniu 8 listopada 2019 r. opublikowano ustawę prawo energetyczno-klimatyczne (*loi énergie et climat*)²⁹, w której wytyczono cel osiągnięcia tzw. neutralności węglowej (klimatycznej) do 2050 r. (*neutralité carbone*). Ustawa podnosi cel redukcji o 40% zużycia paliw kopalnych do 2030 r. (uprzednie regulacje zakładały 30%) oraz zamknięcia ostatnich elektrowni węglowych do 2022 r.³⁰. Jednocześnie

²⁶ *Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie: 2019–2023, 2024–2028*, s. 17, 363, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20PPE%20pour%20consultation.pdf> [dostęp: 28.06.2020]. Cel obniżenia do 2025 r. udziału energii jądrowej we francuskim miksie energetycznym do 50% został wyznaczony jeszcze przez prezydenta F. Hollande'a w 2012 r., jednak okazał się nierealistyczny ze względów społeczno-środowiskowych (interesy lobby jądrowego, zwiększenie poziomu emisji CO₂) oraz uwarunkowań technicznych (sieci przesyłu, problem magazynowania energii z OZE).

²⁷ Wśród pozostałych priorytetów plan zakładał: podwyższenie celu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, obniżenie o 22% konsumpcji gazu do 2028 r. (i rozwój technologii biogazu), zwiększenie udziału OZE w miksie energetycznym (do 2030 r. 40% produkcji energii elektrycznej), odejście od samochodów spalinowych (do 2040 r. wprowadzenie zakazu ich sprzedaży).

²⁸ *Parc nucléaire français*, Connaissance des Énergies, <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/parc-nucleaire-francais> [dostęp: 8.07.2020].

²⁹ *Loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*, <https://www.vie-publique.fr/loi/23814-loi-energie-et-climat-du-8-novembre-2019> [dostęp: 15.05.2020].

³⁰ *Ibidem*.

ustawa wyznaczyła rok 2035 jako nowy termin ograniczenia do 50% udziału energetyki jądrowej we francuskiej produkcji energii elektrycznej. Dodatkowo ustanawia szereg działań prośrodowiskowych, m.in. obowiązek instalowania paneli słonecznych (np. w supermarketach), rozwój fotowoltaiki, energii geotermalnej oraz sektora energetyki wodorowej.

Wyłączenie reaktorów w Fessenheim (w lutym i czerwcu 2020 r.) było pierwszym etapem realizacji strategii mającej na celu stopniowe zrównoważenie miksu energetycznego, poprzez ograniczenie udziału energii nuklearnej i wzrost udziału energii odnawialnej w krajowym bilansie energetycznym³¹. Z tej okazji francuski minister finansów Bruno Le Maire oświadczył pod koniec czerwca 2020 r., iż mimo że udział energetyki jądrowej w produkcji energii elektrycznej zostanie zredukowany, pozostanie ona ze względu na korzyści społeczno-gospodarcze bazą systemu energetycznego tego kraju. „Jeśli myślimy o perspektywie długoterminowej, energia jądrowa zachowuje swoje znaczenie jako źródło energii dla Francji. [...] Jestem obrońcą energii jądrowej, podobnie jak wielu doświadczonych naukowców, ponieważ energia jądrowa nie emituje CO₂”³². Le Maire podkreślił, że energia jądrowa ma dwie zalety: pozwala Francji na utrzymanie statusu kraju, który emituje najmniej CO₂ podczas produkcji energii elektrycznej, a równocześnie gwarantuje jej niezależność energetyczną.

Niezależnie od ambicji utrzymania znaczącego udziału energetyki jądrowej w miksie energetycznym, francuski przemysł jądrowy już od dłuższego czasu pozostaje w kryzysie, czego przyczyną, oprócz trudniejszych warunków rynkowych dla energetyki jądrowej, są znaczne opóźnienia w budowie reaktorów jądrowych EPR III generacji. W efekcie tych trudności koncern EDF (który jest właścicielem i konstruktorem wszystkich obecnie działających elektrowni jądrowych we Francji) ma problemy finansowe (szacowane zadłużenie

³¹ *Fessenheim: l'arrêt définitif le 29 juin de la centrale nucléaire pourrait fragiliser la France l'hiver prochain*, <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/energie-environnement/fessenheim-l-arret-definitif-le-29-juin-de-la-centrale-nucleaire-pourrait-fragiliser-la-france-l-hiver-prochain-851238.html>; *La fermeture de Fessenheim, une faute écologique*, <https://www.lefigaro.fr/sciences/la-fermeture-de-fessenheim-une-faute-ecologique-20200211> [dostęp: 10.07.2020].

³² *Bruno le Maire: « Je Suis Un Défenseur Du Nucléaire »*, BFM TV, 30.06.2020, https://www.bfmtv.com/economie/bruno-le-maire-je-suis-un-defenseur-du-nucleaire_AN-202006300076.html [dostęp: 13.08.2020].

to ok. 41 mld EUR na początku 2020 r.) i spodziewana jest jego restrukturyzacja³³. Obiektywnym problemem, poza decyzją polityczną o kontynuacji budowy kolejnych reaktorów, pozostaje stan floty jądrowej. Ponad 90% francuskiej floty reaktorów jądrowych ma ponad 30 lat. Ostatnia elektrownia jądrowa na terenie Francji została zbudowana w 1999 r. Spośród 56 reaktorów rozmieszczonych w 19 elektrowniach 35 osiągnie 40 lat działalności najpóźniej do 2025 r. Ponad połowa reaktorów w perspektywie dekady będzie wymagać zatem znaczących nakładów inwestycyjnych ze względu na osiągnięcie planowanego kresu eksploatacji. Dlatego EDF planuje modernizację stanu technicznego floty, aby uzyskać od Urzędu Bezpieczeństwa Nuklearnego (ASN) prawo do przedłużenia ich używania o dodatkowych 10 lat. Francuskie przepisy nie przewidują maksymalnego czasu działania reaktorów (PWR), a kwestia przedłużenia ich żywotności lub ich wymiany jest ważnym problemem ekonomicznym. Według EDF program inwestycyjny mający na celu kontynuację ich eksploatacji przez ponad 40 lat wyniósłby do 2025 r. 55 mld EUR³⁴. Prowadzi to do wniosku, iż w dłuższej perspektywie, w latach 2030–2050, Francja będzie stopniowo zmuszona odnawiać część mocy wytworzonych dzięki swojej flocie jądrowej, rozwijając równocześnie nowe, alternatywne środki produkcji energii (głównie OZE)³⁵. Decyzja o zamknięciu części reaktorów wynika zatem z zaawansowanego ich wieku. Innym wyzwaniem dla francuskiego przemysłu nuklearnego w najbliższych latach będzie podtrzymanie *know-how* w zakresie konstrukcji nowych reaktorów. Brak na przestrzeni ostatnich 20 lat wybudowania nowego reaktora grozi zanikiem specjalistycznej wiedzy technicznej i pozatechnicznej.

Francuska administracja jest zdeterminowana, aby ratować swój przemysł jądrowy, ponieważ przemawiają za tym czynniki społeczne (w sektorze tym

³³ *EDF affiche son optimisme après des résultats en hausse*, 16 févr. 2020, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/edf-affiche-son-optimisme-apres-des-resultats-en-hausse-1172184>; *Renationaliser EDF pour lui éviter la faillite*, Transitions & Energies, <https://www.transitionsenergies.com/renationaliser-edf-faillite> [dostęp: 10.07.2020].

³⁴ *Nucléaire: quel âge ont nos centrales?*, Les Echos, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/nucleaire-quel-age-ont-nos-centrales-1140104> [dostęp: 10.07.2020].

³⁵ *Les coûts de production du nouveau nucléaire français*, Note SFEN, Mars 2018, Société Française d'Énergie Nucléaire, https://www.sfen.org/sites/default/files/public/atoms/files/les_couts_de_production_du_nouveau_nucleaire_francais.pdf [dostęp: 15.07.2020].

zatrudnionych jest ponad 200 tys. pracowników), technologiczne (ważna gałąź przemysłu i innowacji), bezpieczeństwa (fundament bezpieczeństwa elektroenergetycznego), ale także klimatyczne (celem nadrzędnym pozostaje redukcja CO₂). Rozbudowany na niespotykaną w Europie skalę program jądrowy umożliwi bowiem aktywne zaangażowanie się Francji w przeciwdziałanie zmianom klimatu. Francja jest jednym z nielicznych krajów, którym udało się połączyć dwa cele: wzrost gospodarczy i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (GHG, *greenhouse gas*; jedna z najniższych na świecie intensywność emisji CO₂/PKB). Emisje CO₂ ze spalania energii w tym kraju zmniejszyły się o 19% między 1990 a 2018 r. (–1,8% średniorocznie między 2005 a 2018 r.), głównie na skutek gwałtownego spadku energochłonności gospodarki i zawartości węgla w zużytej energii³⁶.

Prognozując dalsze decyzje w sprawie budowy nowych reaktorów jądrowych we Francji, należy brać pod uwagę szerszy kontekst polityczny oraz nastroje społeczne. Kolejne francuskie rządy deklarują umiarkowanie pozytywne nastawienie wobec energetyki jądrowej, znajdując się pod silną presją społeczną (większość społeczeństwa chce w przyszłości wspierać zdecydowanie rozwój OZE). Dlatego decyzje odnośnie do budowy nowej elektrowni jądrowej zapadną prawdopodobnie dopiero po 2022 r., czyli kolejnych wyborach prezydenckich. Tym bardziej że w wymiarze społecznym trend antynuklearny wydaje się we Francji nasilać. Z badań opinii społecznej (2018) wynika, iż 53% ankietowanych opowiada się przeciwko dalszemu rozwojowi energetyki jądrowej we Francji (w tym 19% „zdecydowanie przeciw” i 34% „raczej przeciw”), podczas gdy 47% opowiada się za jej rozwojem (w tym 11% „zdecydowanie za”, i 36% „raczej za”)³⁷. Należy oczekiwać, iż w perspektywie wyborów prezydenckich 2022 presja społeczna, aby zmniejszyć zaangażowanie Francji w energetykę jądrową, będzie rosła.

³⁶ *Les émissions de CO₂ liées à l'énergie en France de 1990 à 2017 – Facteurs d'évolution et éléments de comparaison internationale*, Commissariat général au développement durable, Septembre 2019, s. 6.

³⁷ *Opinion des Français vis-à-vis de la production d'énergie par des centrales nucléaires en 2018*, Statista, <https://fr.statista.com/statistiques/940001/opinion-france-production-electricite-nucleaire-centrales> [dostęp: 14.08.2020].

Podsumowanie

Francja (w okresie międzywojennym największy na świecie importer węgla) zawsze starała się realizować politykę energetyczną, która byłaby w stanie zaspokoić potrzeby energetyczne kraju – przy najniższych kosztach i w najlepszych warunkach bezpieczeństwa. Po II wojnie światowej, a zwłaszcza w latach 60. XX w., zadanie władz publicznych stało się bardziej skomplikowane, ponieważ wzrosła zależność od importu paliw kopalnych. Stało się to bodźcem rozwoju energetyki jądrowej. Szok naftowy w 1973 r. sprawił, iż kolejni francuscy przywódcy polityczni realizowali politykę energetyczną tak, by odpowiedzieć na trzy główne obawy społeczno-gospodarcze: zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, konkurencyjność cenową i poszanowanie środowiska. Stało się to możliwe dzięki energetyce jądrowej. Rozbudowa floty jądrowej umożliwiła Francji ograniczenie importu paliw kopalnych do produkcji energii elektrycznej. Dodatkowo Francja zmniejszyła emisje GHG i stała się największym eksporterem energii elektrycznej w regionie.

Bogata baza naukowo-badawcza w obszarze energetyki jądrowej pozwala na wykorzystanie tego kapitału do zapewnienia systemu bezpieczeństwa kraju (broń atomowa) i utrzymania przewagi konkurencyjnej Francji (tania energia elektryczna), a także stanowi instrument strategii neutralności węglowej w perspektywie 2050 r. Przyjęcie Wieloletniego planu polityki energetycznej stanowiło odpowiedź na dwa wyzwania francuskiej energetyki: walkę ze zmianami klimatycznymi poprzez obniżenie konsumpcji paliw kopalnianych oraz zmniejszenie zależności od energetyki jądrowej w produkcji energii elektrycznej na rzecz OZE.

Zaangażowanie w energetykę jądrową w ramach długoterminowej strategii energetycznej Francji będzie kontynuowane, ale program nuklearny ulegnie zmniejszeniu. Francja w najbliższej perspektywie będzie dążyć do przedłużenia żywotności obecnej floty reaktorów. Ustawa klimatyczno-energetyczna zakłada scenariusz budowy nowych reaktorów, jednak decyzja w tej sprawie ma zostać podjęta dopiero w latach 2022–2023 (z uwzględnieniem doświadczeń wynikających z funkcjonowania elektrowni we Flamanville z reaktorem EPR trzeciej generacji/III+). Mimo że sektor energetyki jądrowej pozostanie bazą niskoemisyjnej gospodarki Francji w kolejnych dekadach, to w sektorze OZE upatruje się szans na zdywersyfikowanie bilansu elektroenergetycznego i realizację ambitnej polityki klimatycznej oraz rozwój przemysłu „zielonej gospodarki”.

Bibliografia

- Bilan énergétique*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676844?sommaire=3696937> [dostęp: 30.06.2020].
- Bilan énergétique*, Tableaux de l'économie française, Édition 2019, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676844?sommaire=3696937> [dostęp: 26.06.2020].
- Bruno le Maire*: « Je Suis Un Défenseur Du Nucléaire », BFM TV, 30.06.2020, https://www.bfmtv.com/economie/bruno-le-maire-je-suis-un-defenseur-du-nucleaire_AN-202006300076.html [dostęp: 13.08.2020].
- CEA Fontenay-aux-Roses*, http://www.hctisn.fr/article.php3?id_article=130 [dostęp: 5.07.2020].
- Chiffres clés de l'énergie*, Commissariat général au développement durable, Édition Septembre 2018, https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/datalab-43-chiffres-cles-de-l-energie-edition-_2018-septembre2018.pdf [dostęp: 26.06.2020].
- Chiffres clés de l'énergie*, Édition 2018.
- EDF affiche son optimisme après des résultats en hausse*, 16 févr. 2020, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/edf-affiche-son-optimisme-apres-des-resultats-en-hausse-1172184> [dostęp: 10.07.2020].
- Energy in the EU 2019*, Statistical Pocketbook 2019.
- Fessenheim: l'arrêt définitif le 29 juin de la centrale nucléaire pourrait fragiliser la France l'hiver prochain*, <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/energie-environnement/fessenheim-l-arret-definitif-le-29-juin-de-la-centrale-nucleaire-pourrait-fragiliser-la-france-l-hiver-prochain-851238.html> [dostęp: 10.07.2020].
- France*, U.S. Energy Information Administration, August 2016, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/FRA> [dostęp: 25.06.2020].
- Global Energy Statistical Yearbook 2019*, <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-consumption-statistics.html> [dostęp: 23.06.2020].
- L'environnement et la présidentielle de 2017*, Ifop pour WWF, Octobre 2016.
- La fermeture de Fessenheim, une faute écologique*, <https://www.lefigaro.fr/sciences/la-fermeture-de-fessenheim-une-faute-ecologique-20200211> [dostęp: 10.07.2020].
- La filière nucléaire française: production et emplois par région*, Connaissance Des Énergies, 23.06.2017, <https://www.connaissancedesenergies.org/la-filiere-nucleaire-francaise-production-et-emplois-par-region-170623> [dostęp: 3.05.2020].
- Le nucléaire en France*, Société Française d'Énergie Nucléaire, <https://www.sfen.org/energie-nucleaire/panorama-nucleaire/nucleaire-france> [dostęp: 30.06.2020].
- Les coûts de production du nouveau nucléaire français*, Note SFEN, Mars 2018, Société Française d'Énergie Nucléaire, https://www.sfen.org/sites/default/files/public/atoms/files/les_couts_de_production_du_nouveau_nucleaire_francais.pdf [dostęp: 15.07.2020].

- Les émissions de CO₂ liées à l'énergie en France de 1990 à 2017 – Facteurs d'évolution et éléments de comparaison internationale*, Commissariat général au développement durable, Septembre 2019.
- Loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*, <https://www.vie-publique.fr/loi/23814-loi-energie-et-climat-du-8-novembre-2019> [dostęp: 15.05.2020].
- Młynarski T., *Energetyka jądrowa wobec globalnych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego i reżimu nieproliferaacji w erze zmian klimatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Młynarski T., *Francja w procesie uwszólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
- Nucléaire: quel âge ont nos centrales?*, Les Echos, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/nucleaire-quel-age-ont-nos-centrales-1140104> [dostęp: 10.07.2020].
- Nuclear Reactors in France*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/country/default.aspx/France> [dostęp: 26.06.2020].
- Nuclear Reactors in United States Of America*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/country/default.aspx/United%20States%20Of%20America> [dostęp: 26.06.2020].
- Olah G.A., Goepfert A., Prakash G.K.S., *Beyond Oil and Gas: The Methanol Economy*, Wiley-VCH, 2009.
- Opinion des Français vis-à-vis de la production d'énergie par des centrales nucléaires en 2018*, Statista, <https://fr.statista.com/statistiques/940001/opinion-france-production-electricite-nucleaire-centrales> [dostęp: 14.08.2020].
- Parc nucléaire français*, Connaissance des Énergies, <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/parc-nucleaire-francais> [dostęp: 8.07.2020].
- Reactor Database*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/information-library/facts-and-figures/reactor-database.aspx> [dostęp: 26.06.2020].
- Renationaliser EDF pour lui éviter la faillite*, Transitions & Energies, <https://www.transitionsenergies.com/renationaliser-edf-faillite> [dostęp: 10.07.2020].
- Portelli A., *What Cultural Objects Say About Nuclear Accidents and Their Way of Depicting a Controversial Industry*, [w:] *Resilience: A New Paradigm of Nuclear Safety: From Accident Mitigation to Resilient Society Facing Extreme Situations*, red. J. Ahn, F. Guarnieri, K. Furuta, Springer, 2017.
- RTE – Bilan électrique 2019*, <https://www.connaissancedesenergies.org/sites/default/files/pdf-actualites/Bilan%20C3%A9lectrique%202019.pdf> [dostęp: 30.06.2020].
- Sovacool B.K., Valentine S.V., *The National Politics of Nuclear Power: Economics, Security, and Governance*, Routledge, 2012.
- Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie: 2019–2023, 2024–2028*, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20PPE%20pour%20consultation.pdf> [dostęp: 28.06.2020].

The role of nuclear energy in ensuring the energy security of France

Abstract

Nuclear energy is for France a primary source of electricity production. The oil shock of 1973 prompted successive French political leaders to implement an energy policy that addressed three major socio-economic concerns: ensuring security of supply, price competitiveness and respect for the environment. This was possible thanks to the launch of the industrial nuclear energy development program in the mid-1970s, which made France a world power in civil nuclear technologies. France intends to continue its involvement in nuclear energy in the long term (which requires an extension of the life of the current reactor fleet and the construction of new capacities), however, it is expected to reduce its share in the national energy mix in favour of renewable energy sources (RES). Thanks to nuclear energy, France is one of the most industrialized countries, and at the same time the least emitting greenhouse gases.

Key words: France, nuclear energy, energy security, low carbon emissions

Beata Molo

dr hab., prof. KA AFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
<https://orcid.org/0000-0002-4924-8950>

Zaangażowanie Niemiec na rzecz kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia na przykładzie problemu nuklearyzacji Iranu

Abstrakt

Niemcy konsekwentnie angażują się na rzecz kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, przy czym znaczący był ich udział w poszukiwaniu rozwiązań problemu nuklearyzacji Iranu. W rozdziale przedstawiono uwarunkowania stanowiska Niemiec wobec irańskiego programu nuklearnego oraz ich zaangażowanie – wraz z pięcioma stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ (P5+1) – w proces negocjowania porozumienia z Iranem. Omówiono aktywność międzynarodową Niemiec na rzecz zachowania porozumienia nuklearnego z Iranem po wypowiedzeniu udziału w nim przez USA w 2018 r. i stopniowego wycofywania się Iranu z jego postanowień. Ponadto uwzględniono główne kierunki zaangażowania Niemiec w proces kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia oraz przedstawiono przykładowe inicjatywy.

Słowa kluczowe: Niemcy, Iran, nierozprzestrzenianie broni nuklearnej, irański program nuklearny, *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA)

Wprowadzenie

Niemcy angażowały się w inicjatywy na rzecz kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia w ramach organizacji międzynarodowych i wykorzystując inne fora współpracy wielostronnej, zwłaszcza w Organizacji Narodów Zjednoczonych, Konferencji Rozbrojeniowej i Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*, OPCW). Znaczący był w tym kontekście udział Niemiec w poszukiwaniu rozwiązania problemu nuklearyzacji Iranu. Niemcy wraz pięcioma stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ (P5+1: Francja, Wielka Brytania, Chiny, Rosja, USA i RFN) uczestniczyły w wynegocjowaniu zawartego 14 lipca 2015 r. w Wiedniu porozumienia z Iranem (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA). W grupie P5+1 Niemcy były jedynym państwem nieposiadającym broni jądrowej¹ i orędownikiem rozbrojenia nuklearnego. Od 2003 r. Republika Federalna Niemiec zaangażowała się w rozwiązywanie sporu wokół irańskiego programu nuklearnego. Co więcej, RFN wniosła wkład w zainicjowanie, a następnie działalność grupy E3 (Francja, Wielka Brytania, Niemcy). Spór o program nuklearny zdominował relacje z Iranem, niemniej jednak politykę wobec tego państwa rozpatrywano zarówno w kontekście „dyplomacji nuklearnej” (która obejmowała oferty współpracy, ale także sankcje), jak i woli kooperacji przy rozwiązywaniu problemów regionalnych. Oczekiwano, że doświadczenia z procesu negocjowania porozumienia nuklearnego z Iranem i zapisy samego dokumentu zostaną wykorzystane przez Niemcy do inicjowania działań na rzecz wzmocnienia reżimu nierozprzestrzeniania broni jądrowej oraz że Niemcy będą reprezentantem interesów państw nieposiadających broni nuklearnej. Ogłoszona 8 maja 2018 r. przez prezydenta USA Donalda Trumpa decyzja o wycofaniu się z porozumienia nuklearnego z Iranem była w RFN przedmiotem wzmożonej krytyki. Rząd federalny zapowiedział, że Niemcy będą podejmować starania, aby utrzymać w mocy porozumienie nuklearne z Iranem.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie uwarunkowań i istoty zaangażowania Niemiec w proces negocjowania porozumienia nuklearnego z Iranem, a po wypowiedzeniu udziału w nim przez USA w 2018 r. i stopniowego wycofywania się Iranu z jego postanowień – w działania mające na celu jego utrzymanie. Aby zrealizować tak sformułowany cel badawczy tekst

¹ RFN przystąpiła do Traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej 2 maja 1975 r.

podzielono na trzy części: 1) *Niemcy wobec rozbrojenia, kontroli zbrojeń i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia*; 2) *Niemcy wobec programu nuklearnego Iranu – uwarunkowania stanowiska i zaangażowanie w negocjowanie porozumienia*; 3) *Niemcy wobec wypowiedzenia przez USA porozumienia nuklearnego z Iranem*. Zastosowane zostały metody czynnikowa i analizy zawartości, analizy historyczno-porównawcze i elementy metody (instytucjonalno-)prawnej. Przeanalizowane zostały dokumenty, opracowania i materiały publicystyczne.

Niemcy wobec rozbrojenia, kontroli zbrojeń i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia

Rozbrojenie, kontrola zbrojeń i nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia są celami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec. Istotne jest w związku z tym oparte na współpracy wielostronnej poszukiwanie rozwiązań, które mogą znacząco wpływać na zapewnienie bezpieczeństwa regionalnego i globalnego. O wadze powyższej problematyki świadczą stosowne zapisy w kolejnych umowach koalicyjnych², które następnie podlegały

² *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN*, Bonn, 20. Oktober 1998, s. 44–45, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf [dostęp: 30.07.2020]; *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Koalitionsvertrag 2002–2006*, Berlin 2002, s. 62–63, https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/download/2002_koalitionsvertrag.pdf [dostęp: 30.07.2020]; *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 11.11.2005, s. 131, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=16f196dd-0298-d416-0acb-954d2a6a9d8d&groupId=252038 [dostęp: 30.07.2020]; *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, 17. Legislaturperiode, s. 119–120, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038 [dostęp: 30.07.2020]; *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, s. 120–121, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [dostęp: 30.07.2020]; *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 19. Legislaturperiode, s. 148–149, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b-8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> [dostęp: 30.07.2020].

uszczegółowieniu w dokumentach publikowanych przez Urząd Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt) czy Federalne Ministerstwo Obrony (Bundesministerium der Verteidigung).

W Białych Księgach z 2006 i 2016 r. dotyczących polityki bezpieczeństwa Niemiec i przyszłości Bundeswehry, do wyzwań polityki bezpieczeństwa RFN zaliczono proliferację broni masowego rażenia i zbrojenia, które mogą zagrozić stabilności systemu międzynarodowego, a pośrednio także bezpieczeństwu Europy i Niemiec³. Przy czym w Białej Księdze 2006 podkreślono, że wzmocnienie traktatów o zakazie i nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, a w szczególności Traktatu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT), oraz kontynuowanie wysiłków na rzecz rozbrojenia nuklearnego mają szczególne znaczenie ze względu na zagrożenie, jakie stwarza broń masowego rażenia. Nie mniej ważne jest całkowite zniszczenie broni chemicznej zgodnie z Konwencją o zakazie broni chemicznej. Zapisano, że w dziedzinie kontroli zbrojeń konwencjonalnych celem rządu federalnego pozostaje ratyfikacja i wdrożenie Porozumienia ws. Adaptacji Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie (*Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, ACFE), które zostało podpisane w 1999 r. w Stambule. Niemcy opowiadają się za rozwojem środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, rozszerzeniem obszaru stosowania Traktatu o Otwartych Przestworzach (*Treaty on Open Skies*), a także promowaniem regionalnej kontroli zbrojeń i budowania zaufania w Europie. Nie mniej ważne jest rozwijanie humanitarnej kontroli broni, zwłaszcza w odniesieniu do min przeciwpancernych i amunicji kasetowej. W szczególności w ramach ONZ RFN popiera wprowadzenie międzynarodowych wytycznych dotyczących zatwierdzania transferów broni strzeleckiej⁴. Natomiast w Białej Księdze 2016 zwrócono uwagę na rozwój nowych technologii, które nie są jeszcze objęte istniejącymi reżimami kontroli zbrojeń. W kontekście rozprzestrzeniania broni jądrowej, biologicznej i chemicznej wymienia się sieci terrorystyczne mogące wejść w posiadanie broni masowego rażenia. Skuteczna

³ *Weissbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, 2006, http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch_2006.pdf [dostęp: 1.08.2020]; *Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesregierung, 2016, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c-0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> [dostęp: 1.08.2020].

⁴ *Weissbuch 2006...*, s. 19, 56–57.

kontrola zbrojeń, przejrzystość i budowanie zaufania, a także restrykcyjna polityka odnośnie do wywozu broni pozostają jednocześnie warunkiem wstępnym, środkami i podstawą rozbrojenia⁵.

Elementem zainicjowanej w 2014 r. przez Urząd Spraw Zagranicznych debaty o rewizji znaczenia i odpowiedzialności polityki zagranicznej RFN w kształtowaniu pokoju i bezpieczeństwa globalnego (*Review 2014*) była kwestia wzmocnienia istniejących porozumień międzynarodowych i ich dalszy rozwój: „w szczególności w obszarze kontroli zbrojeń i rozbrojenia wielostronne porozumienia i mechanizmy wnoszą nieodzowny wkład w utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa – na przykład w negocjacjach w sprawie irańskiego programu jądrowego”⁶.

Działania rządu federalnego na rzecz rozbrojenia, kontroli zbrojeń i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia są przedstawiane w rocznych raportach (*Jahresabrüstungsbericht*). Poniżej zostaną przedstawione kierunki zaangażowania Niemiec pod koniec XX w. i na początku XXI w. z przykładowymi inicjatywami:

- zabiegi na rzecz kontroli zbrojeń, ograniczenia produkcji i rozprzestrzenienia broni masowego rażenia poprzez m.in. postulowanie na forum ONZ, NATO, Unii Europejskiej, Konferencji Rozbrojeniowej, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) działań w odniesieniu do nierozprzestrzenienia broni nuklearnej i przygotowania nowych układów rozbrojeniowych;
- zaangażowanie w ramach „Inicjatywy nierozprzestrzeniania i rozbrojenia” (*Non-Proliferation and Disarmament Initiative*, NPDI; utworzona w 2010 r. przez Australię i Japonię) na rzecz wzmocnienia Traktatu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej. Na zaproszenie ministra spraw zagranicznych Guido Westerwelle, ministrowie spraw zagranicznych państw uczestniczących w NPDI (poza Niemcami – Australia, Chile, Japonia, Kanada, Meksyk, Holandia, Polska, Turcja, Zjednoczone Emiraty Arabskie⁷) spotkali się 30 kwietnia 2011 r. w Berlinie. W przyjętej „Deklaracji Berlińskiej” przedstawiono konkretne propozycje realizacji postulatów Konferencji Przeglądowej Traktatu o Nierozprzestrzenianiu

⁵ *Weissbuch 2016...*, s. 40–41.

⁶ *Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken*, Auswärtiges Amt, 2015, s. 45, <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/269656/d26e1e50cd5acb847b-4b9eb4a757e438/review2014-abschlussbericht-data.pdf> [dostęp: 1.08.2020].

⁷ W 2013 r. do NPDI dołączyły Nigeria i Filipiny.

Broni Jądrowej z 2010 r. Za główny cel uznano szybkie rozpoczęcie negocjacji w sprawie traktatu zakazującego produkcji materiałów rozszczepialnych (*Fissile Material Cutoff Treaty*, FMCT), wdrożenia Traktatu o Całkowitym Zakazie Prób z Bronią Jądrową (*Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT), zwiększenia przejrzystości arsenałów jądrowych i wzmocnienia uprawnień weryfikacyjnych MAEA poprzez uniwersalne zastosowanie Protokołu Dodatkowego⁸;

- zaangażowanie w działania dyplomatyczne na rzecz poszukiwania rozwiązań w sprawie wstrzymania rozwoju programów nuklearnych Iranu i Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej;
- zaangażowanie w rozwijanie współpracy w ramach „Sztokholmskiej Inicjatywy na rzecz Rozbrojenia Jądrowego” (*Stockholm-Initiative für Nukleare Abrüstung*). Na konferencji członków inicjatywy 25 lutego 2020 r. w Berlinie wypracowano 22 propozycje dotyczące przywrócenia architektury kontroli broni jądrowej⁹. Były one następnie przedmiotem dyskusji 9 czerwca 2020 r. podczas wideokonferencji zwołanej z inicjatywy ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa. „Sztokholmska Inicjatywa” została uruchomiona przez Szwecję w 2019 r., a jej celem jest nadanie rozbrojeniu nuklearnemu nowych impulsów praktycznych i zbudowanie pomostów między państwami jądrowymi i nieposiadającymi broni jądrowej;
- zaangażowanie na rzecz zakazu broni biologicznej i chemicznej, w tym zwłaszcza w prace nad wzmocnieniem Konwencji o Zakazie Broni Biologicznej i Toksycznej (*Biological and Toxin Weapons Convention*, BTWC), oraz w powołanie komisji śledczej w celu ustalenia odpowiedzialnych za użycie broni chemicznej w Syrii;
- dążenie do ożywienia rozmów na temat kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie. W sierpniu 2016 r. Urząd Spraw Zagranicznych podjął inicjatywę wznowienia kontroli zbrojeń konwencjonalnych. „Grupa przyjaciół” (*Freundesgruppe*), składająca się obecnie z 24 państw-uczestników

⁸ *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2011). Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8857, 29.02.2012, s. 4, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/088/1708857.pdf> [dostęp: 3.08.2020].

⁹ *Nukleare Abrüstung vorantreiben – unsere Zukunft sichern*, Pressemitteilung, 25.02.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/nv-50/2310088> [dostęp: 4.08.2020].

OBWE, przyjęła ministerialną deklarację w tej sprawie w listopadzie 2016 r. Ponadto na posiedzeniu Rady Ministerialnej OBWE 8–9 grudnia 2016 r. w Hamburgu państwa członkowskie uzgodniły, że należy rozpocząć strukturalny dialog na temat obecnych i przyszłych wyzwań dla bezpieczeństwa na obszarze OBWE, co powinno utorować drogę do debaty na temat przyszłości kontroli zbrojeń. Był to ważny sygnał do wznowienia dyskusji na temat kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie¹⁰;

- poparcie inicjatywy prezydenta USA Baracka Obamy w odniesieniu do eliminacji broni nuklearnej, w tym z udziałem Rosji. W przemówieniu w Pradze 5 kwietnia 2009 r. Obama opowiedział się za długoterminowym celem, jakim jest świat wolny od broni jądrowej (*Global Zero*) i podkreślił znaczenie kroków pośrednich. W umowie koalicyjnej CDU/CSU/FDP z 26 października 2009 r. zadeklarowano poparcie dla tej inicjatywy¹¹. Niemcy udzieliły też poparcia dla innego pomysłu prezydenta Obamy, który w przemówieniu w Berlinie 19 czerwca 2013 r. wystąpił z propozycją, aby Rosja zredukowała swoje strategiczne arsenały nuklearne nawet o jedną trzecią (do 1000 głowic). Jednocześnie Obama zaproponował Rosji rozmowy o rozbrojeniu tzw. substrategicznego broni jądrowej;
- zaangażowanie w międzynarodowe wysiłki na rzecz zakazu wytwarzania materiałów rozszczepialnych dla celów militarnych (FMCT). W tym celu Niemcy wraz z Kanadą i Holandią wnieśli w październiku 2016 r. na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ projekt stosownej rezolucji, która została przyjęta większością głosów¹²;
- działania na rzecz zakazu autonomicznych śmiertelnych systemów broni (*Lethal Autonomous Weapon Systems, LAWS*). W ramach negocjacji Niemcy opowiadają się za zakazem w pełni autonomicznych systemów i wszechstronną wymianą informacji w celu wyjaśnienia wszystkich istotnych kwestii prawnych i technicznych. W kwietniu 2019 r., gdy RFN przewodniczyła pracom Rady Bezpieczeństwa ONZ, możliwe było uzgodnienie

¹⁰ *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale 2016. Jahresabrüstungsbericht 2016*, Auswärtiges Amt, 2017, s. 5, 40, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/290426/b0f7861be0fb9bbe6d24e2c7dc320996/170531-jab-2016-deu-data.pdf> [dostęp: 4.08.2020].

¹¹ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt...*, s. 119.

¹² *Deutschland als aktiver Partner für weltweite Abrüstung und Rüstungskontrolle*, 28.01.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/-/207084> [dostęp: 5.08.2020].

wytycznych dotyczących głównych aspektów stosowania LAWS w ramach ONZ, co – w ocenie rządu federalnego – stanowi ważny krok na drodze do światowego zakazu stosowania „zabójczych robotów”¹³;

- wsparcie inicjatywy „Broń wybuchowa na obszarach zaludnionych” (*Explosive Weapons in Populated Areas*, EWIPA) na rzecz lepszej ochrony aglomeracji miejskich w sytuacjach konfliktowych. Problematyka ta jest przedmiotem zaangażowania RFN jako niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ (2019–2020);
- Niemcy należały do państw tworzących „Inicjatywę na rzecz Bezpieczeństwa od Proliferacji” (*Proliferation Security Initiative*, PSI), a w grupie G8 (G7) zaangażowane są od 2002 r. w inicjatywę „Globalne partnerstwo przeciw rozprzestrzenianiu broni i materiałów masowego rażenia” (*Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*);
- rząd federalny jest sceptyczny wobec Traktatu o Zakazie Broni Jądrowej (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, TPNW) z 7 lipca 2017 r. RFN nie uczestniczyła w negocjowaniu traktatu i nie podpisała go, ponieważ nie jest on – w ocenie rządu federalnego – właściwy do osiągnięcia celu, jakim jest „świat wolny od broni jądrowej”, a co więcej, może stanowić zagrożenie dla reżimu nierozprzestrzeniania broni jądrowej i rozbrojenia nuklearnego¹⁴.

Upadek Traktatu o całkowitej likwidacji pocisków raketowych krótkiego i średniego zasięgu (*Treaty on Intermediate-range Nuclear Forces*, INF) z 1987 r., testy raketowe Korei Północnej, użycie broni chemicznej w Syrii, jak również wyjście USA z porozumienia nuklearnego z Iranem pokazały, że system kontroli zbrojeń i rozbrojenia przeżywa kryzys. Dlatego też rząd federalny zaangażował się w inicjatywy na rzecz przeciwdziałania demontażowi międzynarodowej architektury kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Jedną z nich było zorganizowanie w Berlinie 15 marca 2019 r. międzynarodowej konferencji *2019. Capturing Technology. Rethinking Arms Control* (z udziałem przedstawicieli państw członkowskich NATO i UE oraz Rosji, Chin, Indii, Japonii i Brazylii). Wśród punktów agendy znalazła się broń masowego rażenia (nuklearna,

¹³ *Abrüstungsbericht 2019: Gemeinsam Trend umkehren*, 29.04.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruerstung-ruerstungskontrolle/abruerstungsbericht-2019/2337920> [dostęp: 5.08.2020].

¹⁴ *Deutschland als aktiver...;* zob. W. Richter, *Nukleare Rüstungskontrolle in Gefahr*, „SWP-Aktuell” 34, Mai 2020.

chemiczna i biologiczna), jak również zagadnienia związane z bronią autonomiczną i sztuczną inteligencją¹⁵. Konferencja zaowocowała utworzeniem w październiku 2019 r. *Missile Dialogue Initiative*¹⁶. Celem projektu, wspieranego przez Urząd Spraw Zagranicznych, jest wzmocnienie międzynarodowej dyskusji na temat konsekwencji rozwoju i proliferacji technologii raketowej dla bezpieczeństwa regionalnego oraz perspektyw mechanizmów kontroli wzmacniających bezpieczeństwo.

Niemcy wobec programu nuklearnego Iranu – uwarunkowania stanowiska i zaangażowanie w negocjowanie porozumienia

Przygotowania Iranu do produkcji wzbogaconego uranu komplikowały sytuację na Bliskim i Środkowym Wschodzie, obciążały stosunki nie tylko z USA, lecz także z Niemcami, które zaangażowały się od początku XXI w. w rozwiązanie konfliktu wokół irańskiego programu nuklearnego.

RFN nawiązała stosunki dyplomatyczne z Iranem w 1952 r. i odegrała ważną rolę w procesie industrializacji tego państwa; stała się jego najważniejszym partnerem gospodarczym. Stosunki dwustronne nie były w tamtym czasie obciążone politycznie, zwłaszcza że Iran był głównym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych w regionie Zatoki Perskiej. Rewolucja islamska z 1979 r. zasadniczo zmieniła strukturę władzy w Iranie, a stosunki niemiecko-irańskie podlegały nieraz napięciom, niemniej jednak obie strony starały się zachować otwarte kanały dyplomatyczne. Na początku lat 90. XX w. w stosunkach Niemiec i Iranu rozpoczął się „krytyczny dialog”.

Interesy Niemiec w relacjach z Iranem, w tym zaangażowanie się w rozwiązanie konfliktu wokół programu nuklearnego, należy rozpatrywać w szerszym kontekście zapewnienia stabilności politycznej w regionie Zatoki Perskiej (która pozostaje kluczowa dla globalnych dostaw ropy naftowej), wygaszania konfliktów na Bliskim Wschodzie, co pozwoli uniknąć dalszych migracji do Europy, polityki Iranu wobec Izraela i popierania ruchów islamistycznych nawołujących do zniszczenia tego państwa, dywersyfikacji dostaw surowców

¹⁵ „Nichtstun ist keine Option“: *Rüstungskontrolle neu denken*, 15.03.2019, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussepolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/ruestungskontrolle-neu-denken/2199764> [dostęp: 5.08.2020].

¹⁶ *Missile Dialogue Initiative*, <https://www.iiss.org/research/defence-and-military-analysis/missile-dialogue-initiative> [dostęp: 20.08.2020].

energetycznych poprzez wzrost importu na przykład właśnie z Iranu, jak również eksportu towarów przemysłowych i rozwoju stosunków gospodarczych: o ile w połowie pierwszej dekady XXI w. Niemcy dostarczały do Iranu towary wartości około 5 mld EUR, o tyle w 2013 r. wartość niemieckiego eksportu zmniejszyła się do około 1,8 mld EUR¹⁷. Rosnąca pozycja Iranu i jego dążenie do osiągnięcia dominacji w regionie jest również wyzwaniem dla polityki RFN wobec państwa.

Kontrowersje wokół Iranu datują się od 2002 r., kiedy to ujawniony został jego tajny program nuklearny, realizowany od ponad 20 lat z naruszeniem porozumienia o środkach zabezpieczających przewidzianych w Traktacie o Niezrozszerzaniu Broni Jądrowej. Niemcy w odróżnieniu od USA, postulujących sankcje lub nawet interwencję zbrojną w Iranie, były rzecznikiem kontynuowania „krytycznego dialogu”.

Od października 2003 r. rządy Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec (E3), wsparte później przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, próbowały znaleźć pokojowe rozwiązanie kryzysu nuklearnego¹⁸. Zamierzano – w zamian za gotowość rozwijania współpracy gospodarczej i politycznej – nakłonić Iran do rezygnacji z rozbudowy potencjału nuklearnego i poddania go kontroli inspektorów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Innymi słowy, celem było wykorzystanie możliwości dyplomacji do zapobieżenia produkcji „irańskiej bomby” – i kolejnej wojnie w regionie. Z inicjatywy ministra spraw zagranicznych Niemiec 21 października 2003 r. doszło do spotkania w Iranie Joschki Fischera oraz ministrów spraw zagranicznych Francji, Dominique’a de Villepin, i Wielkiej Brytanii, Jacka Strawa, z Hasanem Rouhanim, przewodniczącym zespołu irańskich negocjatorów. Osiągnięte porozumienie sprowadzało się do zobowiązania się Iranu do zawieszenia programu wzbogacania uranu i zgody na podpisanie i wdrożenie Protokołu Dodatkowego do Traktatu o Niezrozszerzaniu Broni Jądrowej przed jego ratyfikacją. W zamian, grupa E3 potwierdziła prawo Iranu do wykorzystania energii jądrowej do celów cywilnych, a także otworzyła perspektywę rozszerzonej współpracy. Podpisanie przez Iran Protokołu Dodatkowego 18 grudnia 2003 r. było niewątpliwie konkretnym osiągnięciem ministrów grupy E3,

¹⁷ Zob. A. Fathollah-Nejad, *Deutsche Iran-Politik jenseits des Atomdeals: Außen- und entwicklungspolitische Neujustierungen*, „DGAP Kompakt” 2017, Nr. 6.

¹⁸ C. Adebahr, *Das internationale Atomabkommen: ein Erfolg mit Verfallsdatum*, 24.01.2020, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/das-internationale-atomabkommen-ein-erfolg-mit-verfallsdatum> [dostęp: 10.07.2020].

jednakże Teheran nie dopuścił inspektorów MAEA do skontrolowania instalacji i zakładów nuklearnych¹⁹.

Po przejściowym kryzysie wynikającym z wznowienia pracy wirówek i wzbogacania uranu przez Iran w czerwcu 2004 r., dopiero 15 listopada 2004 r. grupa E3 przy wsparciu Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javiera Solany wypracowała z Iranem tzw. porozumienie paryskie. Iran zobowiązał się do spełnienia postulatów Rady Gubernatorów MAEA zawartych w rezolucji z 18 września 2004 r. (w tym: ścisłej współpracy z MAEA przy rozwiązywaniu nierozstrzygniętych kwestii związanych z irańskim programem nuklearnym, dalszego stosowania Protokołu Dodatkowego, gwarancji całkowitego zawieszenia wszystkich działań związanych ze wzbogacaniem uranu). „Porozumienie paryskie” i późniejsza uchwała Rady Gubernatorów MAEA z 29 listopada 2004 r. stworzyły podstawę do kontynuowania negocjacji grupy E3 z Iranem. Rozmowy na poziomie ministrów spraw zagranicznych odbyły się 13 grudnia 2004 r. – podporządkowane były uzyskaniu od Iranu „obiektywnych gwarancji”, że jego program nuklearny będzie służył wyłącznie celom pokojowym. Jednak strona irańska wykazywała niewielką chęć aktywnego poszukiwania porozumienia z UE, formułując groźby zerwania negocjacji i wznowienia wzbogacania uranu. Ostatecznie 5 sierpnia 2005 r. grupa E3 przedstawiła propozycję kompleksowego porozumienia. Potwierdzono gotowość do wsparcia cywilnego irańskiego programu nuklearnego, pod warunkiem że Teheran m.in. wdroży Protokół Dodatkowy. Zawarto gwarancje bezpiecznych dostaw paliwa jądrowego do Iranu. Ponadto UE chciała współpracować z Iranem w sprawie dalszego cywilnego wykorzystania energii jądrowej, na przykład w dziedzinie medycyny. W zamian Iran powinien zgodzić się na trwałe ograniczenie swojego programu budowy reaktorów na lekką wodę. Ponadto Iran został wezwany do umożliwienia inspektorom MAEA skontrolowania wszystkich obiektów nuklearnych, jeżeli stwierdziliby oni, że jest to konieczne do monitorowania irańskiego programu nuklearnego²⁰.

Od 2005 r. Niemcy wraz ze stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ (P5+1 bądź E3+3: Francja, Niemcy, Wielka Brytania + Chiny, Rosja, USA) składały wiele propozycji kontroli irańskiego programu nuklearnego i zawarcia

¹⁹ O. Thränert, *Das iranische Atomprogramm*, 25.11.2005, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/apuz/28657/das-iranische-atomprogramm> [dostęp: 10.07.2020].

²⁰ *Ibidem*.

stosownego porozumienia międzynarodowego. Latem i jesienią 2007 r. USA i grupa E3 domagały się dodatkowych sankcji przeciwko Iranowi, a jednocześnie zatwierdziły pakiet zachęt politycznych i gospodarczych zaoferowany jeszcze w czerwcu 2006 r. przez grupę P5+1²¹. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucje w sprawie sankcji wobec Iranu (nr 1737 – grudzień 2006, nr 1747 – lipiec 2007, nr 1803 – marzec 2008, nr 1835 – wrzesień 2008, nr 1929 – czerwiec 2010). Dotyczyły one przede wszystkim programu nuklearnego i raketowego, embarga na broń, finansów, systemu transportu oraz irańskich inwestycji w sektor jądrowy innych państw.

Na początku sierpnia 2008 r. ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE przeprowadzili telekonferencję na temat irańskiego programu nuklearnego. Podjęto decyzję o zaoferowaniu Iranowi politycznych i ekonomicznych zachęt do rezygnacji ze wzbogacania uranu w celu umożliwienia politycznego rozwiązania sporu. W odpowiedzi Iran potwierdził swoje prawo do rozwijania cywilnego programu nuklearnego. Po inauguracji prezydentury Baracka Obamy, grupa P5+1 na spotkaniu w Niemczech 4 lutego 2009 r. starała się wypracować wspólną strategię negocjacyjną. Niemniej jednak nie rozpoczęto rozmów z Iranem ze względu na sytuację wewnętrzną w tym państwie²². 25 listopada 2009 r., po spotkaniu w Wiedniu z ustępującym szefem Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej Mohammedem Al Baradei, minister spraw zagranicznych RFN Guido Westerwelle oświadczył: „irańska broń jądrowa nie jest opcją, którą możemy zaakceptować”. W międzyczasie grupa P5+1 uzgodniła treść nowej rezolucji w związku z ukryciem przez Iran drugiego zakładu wzbogacania uranu w Kom. Westerwelle oskarżył Iran o pracę nad bronią nuklearną pod pozorem cywilnego wykorzystania energii jądrowej. W latach 2006–2010 rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ ograniczyły irański program. Istotne było, że presję na Iran wywierał nie tylko Zachód – także Chiny i Rosja, jako stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ, przyczyniły się do tych działań. Ponieważ Iran zignorował żądania Rady Bezpieczeństwa ONZ, UE i Stany Zjednoczone wspólnie zaostrzyły swoje sankcje od 2011 r., zakazując również handlu ropą naftową i transferów finansowych z Iranem. Niemcy były pierwszym państwem członkowskim UE, który złożył konkretne

²¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Warszawa–Kraków 2010, s. 159–160.

²² *Ibidem*.

propozycje, w szczególności w sprawie embarga na import ropy naftowej do UE. Celem było doprowadzenie irańskiego reżimu do ustąpienia w kwestii nuklearnej poprzez wywieranie presji ekonomicznej.

Rozmowy E3+3 z Iranem, które zostały wznowione w kwietniu 2012 r., nie zakończyły się sukcesem pomimo kilku rund negocjacji. Pod koniec 2012 roku przedstawiciele E3+3 dyskutowali o złożeniu Iranowi nowej oferty negocjacyjnej, która powinna stanowić odpowiedź na rozwijany irański program nuklearny. Aby przekonać Iran do ustępstw, zarówno USA, jak i UE znacznie zaostryły sankcje, szczególnie w sektorze finansowym, energii i transportu. W przemówieniu na 49. Monachijskiej Konferencji ds. Bezpieczeństwa 2 lutego 2013 r. minister Guido Westerwelle wyraził nadzieję, że ogłoszona na konferencji przez wiceprezydenta USA Joe Bidena gotowość przywódców Iranu do podjęcia negocjacji w sprawie programu nuklearnego zostanie potwierdzona. Po ponad rocznej przerwie rozmowy grupy P5+1 z Iranem zostały wznowione.

Droga do wypracowania porozumienia została zapoczątkowana wznowieniem negocjacji Iranu z grupą P5+1 w Genewie (15–16 października 2013 r.)²³ i z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej w Wiedniu (28–29 października 2013 r.). Podczas kolejnej rundy negocjacyjnej grupy E3+3 i Iranu 23–24 listopada 2013 r. w Genewie osiągnięto wstępne porozumienie zakładające zgodę Iranu na wznowienie współpracy ze wspólnotą międzynarodową oraz powstrzymanie się od wzbogacania uranu powyżej poziomu 5% w zamian za rezygnację mocarstw z nakładania nowych sankcji i stopniowe łagodzenie reżimu dotychczas nałożonych. Porozumienie genewskie (weszło w życie 20 stycznia 2014 r.) miało charakter wstępny i zakładało kolejne rundy negocjacyjne dla uściślenia jego postanowień²⁴.

Minister spraw zagranicznych RFN Frank-Walter Steinmeier spotkał się z Hasanem Rouhanim 25 września 2014 r. na marginesie sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku i zażądał szybkiego rozwiązania sporu nuklearnego. Nowa runda rozmów, która rozpoczęła się w Wiedniu 14 listopada 2014 r., zakończyła się niepowodzeniem, ale negocjacje były kontynuowane. Wstępne porozumienie zostało wynegocjowane 2 kwietnia 2015 r. w Lozannie. Zakładało m.in. ograniczenie zdolności wzbogacania uranu przez Iran, tj.

²³ Zob. O. Meier, W. Posch, *Bewegung im Nuklearstreit mit dem Iran. Nach den Genfer Gesprächen herrscht vorsichtiger Optimismus*, „SWP-Aktuell” 62, Oktober 2013.

²⁴ *Die Genfer Vereinbarungen. Die Kernpunkte des Abkommens*, 24.11.2013, <https://www.tagesschau.de/ausland/iran-abkommen-kernpunkte100.html> [dostęp: 20.07.2020].

z posiadanych 19 tys. wirówek Iran miał zachować jedynie 6 tys. Iran zgodził się przez co najmniej 15 lat nie wzbogacać uranu powyżej poziomu 3,67% ani nie budować żadnych nowych obiektów służących temu celowi²⁵.

W czerwcu 2015 r., dzięki zaangażowaniu Steinmeiera, negocjacje dotyczące porozumienia weszły w decydującą fazę. Ostatecznie 14 lipca 2015 r. w Wiedniu zwarto porozumienie nuklearne z Iranem (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA)²⁶. 20 lipca 2015 r. poparła je Rada Bezpieczeństwa ONZ (rezolucja nr 2331). Porozumienie zawiera szereg szczegółowych regulacji, m.in.: Iran przez 15 lat nie będzie mógł posiadać więcej niż 300 kg uranu wzbogaconego do poziomu 3,67%, a nadwyżki musi sprzedać; uran wzbogacony w granicach 5–20% musi zostać przerobiony na surowiec o mniejszym stopniu nasycenia; produkcja plutonu jest wykluczona przez 10 lat. Iran może rozwijać energetykę nuklearną, a jego instalacje nuklearne nie muszą być demontowane. Porozumienie umożliwia inspektorom MAEA dostęp do instalacji wojskowych w Iranie, przy czym kontrole wymagać będą każdorazowej akceptacji rządu irańskiego, który będzie miał możliwość odwołania się do rady arbitrażowej złożonej z przedstawicieli grupy P5+1 i Iranu. Nieuzasadnione uniemożliwienie inspekcji po próbach ustalenia terminu będzie skutkowało automatycznym przywróceniem sankcji międzynarodowych²⁷.

Niemcy zamierzały odbudować ścisłe więzi gospodarcze z Iranem. Minister gospodarki Sigmar Gabriel był pierwszym zachodnim politykiem, który udał się 19 lipca 2015 r. do Iranu wraz z przedstawicielami świata biznesu i nauki. Niemcy prezentowały stanowisko, że poprzez współpracę gospodarczą będzie można wpływać na warunki społeczno-polityczne w Iranie. Jednakże strategia ta okazała się nieskuteczna²⁸. W RFN wizyta Gabriela została skrytykowana przez polityków wszystkich partii politycznych. Podkreślano, że minister gospodarki powinien zachowywać więcej wstrzeźliwości w kontaktach gospodarczych z państwem kwestionującym prawo do istnienia państwa Izrael i naruszającym prawa człowieka. Wskazywano, że w interesie Niemiec jest

²⁵ *Atomverhandlungen in Lausanne. Das sind die Eckpunkte der Einigung mit Iran*, 2.04.2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/atomverhandlungen-in-lausanne-das-sind-die-eckpunkte-der-einigung-mit-iran-1.2421243> [dostęp: 20.07.2020].

²⁶ C. Adebahr, *op. cit.*

²⁷ *Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, 14 July 2015, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf> [dostęp: 20.07.2020].

²⁸ R. Klein, *Deutsch-iranische Beziehungen. Deutschland und Iran: Durch gute und schlechte Zeiten*, 9.05.2019, <https://www.dw.com/de/deutschland-und-iran-durch-gute-und-schlechte-zeiten/a-48676496> [dostęp: 20.07.2020].

zachowanie wizerunku bezstronnego mediatora różnych stron konfliktu na Bliskim Wschodzie. Inaczej reagowały niemieckie przedsiębiorstwa, które dostrzegły szansę na zwiększenie eksportu do Iranu z 2 do 10 mld EUR w ciągu czterech lat²⁹. Warto nadmienić, że w 2017 r. wartość transakcji między firmami niemieckimi i irańskimi wyniosła 3,5 mld EUR – zaledwie jedną trzecią zakładanej wartości, z czego większość przypadła na niemiecki eksport do Iranu (3 mld EUR). Niemcy nadal sprzedają do Iranu więcej towarów niż inne kraje UE; ich udział wynosi prawie 6%³⁰. Z kolejnymi wizytami w Iranie minister Gabriel przebywał 2 kwietnia i 4 października 2016 r., przy czym trzecia wizyta w okazała się porażką dyplomatyczną, gdyż jego wypowiedzi na temat Izraela, praw człowieka i wojny w Syrii skutkowały odwołaniem spotkań z prezydentem Hasanem Rouhanim, ministrem spraw zagranicznych Mohammedem Dżawadem Zarifem i przewodniczącym Islamskiego Zgromadzenia Konsultatywnego Alim Laridżanem.

Porozumienie z Iranem uznane zostało za sukces dyplomacji Niemiec i UE. RFN regularnie podkreślała, że konflikt z Iranem można rozwiązać tylko w ramach istniejącego prawa międzynarodowego. Niemcy były jedynym państwem nieposiadającym broni jądrowej, które bezpośrednio uczestniczyło w negocjacjach – część ekspertów podkreślała, że ta wyjątkowa pozycja Niemiec stwarza szczególne możliwości i większą odpowiedzialność za wykorzystanie doświadczeń z procesu rozwiązania sporu nuklearnego z Iranem do wzmocnienia reżimu nierozprzestrzenienia broni jądrowej. Co więcej, wprowadzenie w życie porozumienia nuklearnego z Iranem mogłoby udowodnić, że kontrola zbrojeń i budowanie zaufania mogą pomóc w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych i wzmocnić Unię Europejską jako siłę napędową rozwijania skutecznych instrumentów międzynarodowej kontroli zbrojeń³¹.

²⁹ K. Popławski, *Kontrowersyjna wizyta ministra gospodarki RFN w Iranie*, „Analizy OSW”, 29.07.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-07-29/kontrowersyjna-wizyta-ministra-gospodarki-rfn-w-iranie> [dostęp: 20.07.2020].

³⁰ A. Becker, M. Koschik, *Deutschland. Warum Deutschland am Iran-Deal festhält*, 9.05.2018, <https://www.dw.com/de/warum-deutschland-am-iran-deal-festhalt/a-43722131> [dostęp: 20.07.2020].

³¹ Zob. O. Meier, *In der Krise liegt die Chance. Der Atomkonflikt mit Iran und seine Auswirkungen auf das nukleare Nichtverbreitungsregime*, „SWP-Studie” S17, Oktober 2014; O. Meier, A. Zamirirad, *Die Atomvereinbarung mit Iran. Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung*, „SWP-Aktuell” 70, August 2015.

Niemcy wobec wypowiedzenia przez USA porozumienia nuklearnego z Iranem

Prezydent Donald Trump rozważał wcześniejsze wycofanie się z porozumienia nuklearnego z Iranem – podkreślał przy tym, że w wypadku renegowania porozumienia powinno się uwzględnić pominięte w dokumencie z 2015 r. kluczowe kwestie, takie jak program pocisków balistycznych Iranu i jego rola w konfliktach na Bliskim Wschodzie. Administracja USA uważała, że równoczesna presja ze strony Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej spowoduje zmianę w polityce wewnętrznej i zagranicznej Iranu. Do amerykańskich zapowiedzi sceptycznie odnosiła się zarówno Unia Europejska jako całość, jak i państwa grupy E3. Minister spraw zagranicznych Niemiec Sigmar Gabriel zaapelował do USA o przestrzeganie warunków porozumienia nuklearnego z Iranem, bowiem jego niepowodzenie byłoby „bardzo niebezpiecznym sygnałem” dla innych państw, które rozwijają programy jądrowe, np. Korei Północnej³².

8 maja 2018 r. prezydent Trump wypowiedział udział USA w porozumieniu nuklearnym z Iranem i ogłosił przywrócenie wszystkich amerykańskich sankcji. W reakcji na tę decyzję kanclerz Angela Merkel powiedziała, że Niemcy „pozostaną wierni porozumieniu” i będą podejmować wysiłki na rzecz dotrzymania przez Iran zobowiązań w przyszłości. Podkreśliła przy tym, że negocjacje z Iranem muszą być kontynuowane, gdyż poza porozumieniem nuklearnym istnieje wiele dyskusyjnych kwestii, jak irański program pocisków balistycznych czy destabilizujący wpływ Iranu na Jemen. Stanowisko rządu federalnego potwierdził minister spraw zagranicznych Heiko Maas: „pozostajemy wierni porozumieniu nuklearnemu, kierując się naszymi własnymi interesami bezpieczeństwa”. W Niemczech decyzja Trumpa została potępiona niemal jednogłośnie i określona jako „krótkowzroczna, chybiona i nieodpowiedzialna”³³.

Jeszcze tego samego dnia szefowie państw i rządów grupy E3 wydali oświadczenie o przyjęciu decyzji prezydenta Trumpa do wiadomości oraz o woli dalszego respektowania porozumienia nuklearnego z Iranem. Zaapelowano do

³² C. Adebahr, *op. cit.*; S. Lohmann, O. Meier, A. Zamirirad, *Irans Atomprogramm: Washington und Brüssel auf Kollisionskurs. Warum die EU die Atomvereinbarung retten muss*, „SWP-Aktuell” 53, Juli 2017, s. 1, 7.

³³ R.A. Fuchs, M. Koschyk, *Deutschland. Berlin stellt sich hinter das Iran-Abkommen*, 8.05.2018, <https://www.dw.com/de/berlin-stellt-sich-hinter-das-iran-abkommen/a-43706355> [dostęp: 8.08.2020].

USA o „niesięganie po środki, które uniemożliwiłyby pozostałym stronom porozumienia jego realizację”³⁴. 9 maja 2018 r. minister Maas ostrzegwał, że decyzja ta znacząco podważy wysiłki na rzecz stabilności w regionie. Równie krytycznie o wycofaniu się USA z porozumienia wypowiedziała się kanclerz Merkel 11 maja 2018 r., a 22 maja 2018 r. minister Maas – przed wizytą w USA – powiedział, że Niemcy i Europa „stoją po stronie porozumienia z Iranem”, gdyż ma ono bezpośredni wpływ na interesy bezpieczeństwa RFN i całej Europy³⁵.

Podczas wizyty w USA 23 maja 2018 r. Maas rozmawiał z doradcą ds. bezpieczeństwa Johnem Boltonem i sekretarzem stanu Mike’iem Pompeo, niemniej jednak stanowiska RFN i USA pozostały bez zmian. Administracja Donalda Trumpa zamierzała za pomocą presji gospodarczej „nie tylko zapobiec irańskiej bombie atomowej, ale także zakończyć irański program raketowy i ograniczyć wpływy wojskowe Iranu poza jego granicami”. Natomiast podejście Niemiec i UE opierało się na zachętach ekonomicznych w celu utrzymania porozumienia nuklearnego z Iranem i poczynienia postępów w innych kwestiach³⁶.

Po wypowiedzeniu porozumienia przez USA sceptycznie oceniano możliwości złagodzenia napięcia przez RFN. Niemcy podejmowały bowiem wysiłki na rzecz zachowania porozumienia i utrzymywania dialogu z Iranem, które mogły dodatkowo zaszkodzić relacjom z USA, gdyż były postrzegane jako swego rodzaju wotum nieufności wobec ich polityki.

Pod koniec stycznia 2019 r. Francja, Wielka Brytania i RFN uruchomiły instrument finansowania handlu z Iranem – INSTEX (*Instrument in Support of Trade Exchanges*), który miał pozwolić na uniknięcie amerykańskich sankcji nakładanych na europejskie przedsiębiorstwa po wypowiedzeniu porozumienia nuklearnego. Dla E3 był to także „ważny polityczny gest”, pokazujący poparcie dla porozumienia nuklearnego z Iranem, i „sygnał, że Europejczycy chcą

³⁴ *Nuklearabkommen mit Iran – Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens (8. Mai 2018)*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/neuigkeiten/article/nuklearabkommen-mit-iran-gemeinsame-erklarung-deutschlands-frankreichs-und> [dostęp: 8.08.2020]; zob. K. Frymark, *Niemcy za utrzymaniem porozumienia nuklearnego z Iranem*, „Analizy OSW”, 9.05.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-09/niemcy-za-utrzymaniem-porozumienia-nuklearnego-z-iranem> [dostęp: 8.08.2020].

³⁵ *Kampf um Atomabkommen. Maas-Treffen mit Trump-Berater bringt keine Annäherung im Iran-Streit*, 23.05.2018, <https://www.dw.com/de/maas-treffen-mit-trump-berater-bringt-keine-ann%C3%A4herung-im-iran-streit/a-43903300> [dostęp: 8.08.2020].

³⁶ *Ibidem*.

chronić swoje interesy, a przede wszystkim interesy firm, które legalnie handlują z Iranem”. Co więcej, INSTEX miał pokazać, że grupa E3 chciała kontynuować współpracę gospodarczą z Iranem i stworzyła w tym celu stosowny kanał płatności obsługujący transakcje finansowe. Wkrótce do INSTEX dołączyły Belgia, Dania, Finlandia, Holandia, Norwegia i Szwecja. Wprawdzie INSTEX nie jest właściwy do wznowienia kooperacji irańskiego biznesu z niektórymi dużymi europejskimi koncernami ze względu na presję sankcji ze strony USA, niemniej jednak wspólne działanie ma wartość polityczną – „wola polityczna w tym przypadku przeważa nad faktycznymi korzyściami”³⁷.

8 maja 2019 r., rok po wypowiedzeniu udziału USA w porozumieniu, prezydent Iranu Hasan Rouhani ostrzegł, że jeśli w ciągu 60 dni nie zostaną wypracowane nowe warunki porozumienia, Teheran wznowi produkcję wzbogaconego uranu. Po ogłoszeniu przez Iran zawieszenia części porozumienia nuklearnego minister spraw zagranicznych Heiko Maas potwierdził wolę utrzymania porozumienia, gdyż ma ono „kluczowe znaczenie dla globalnego reżimu nierozprzestrzeniania broni jądrowej, a także dla bezpieczeństwa Europy i RFN”³⁸.

Rząd federalny skoncentrował swoje wysiłki dyplomatyczne na zachowaniu porozumienia nuklearnego i przekonaniu Iranu do dalszego wypełniania zobowiązań. Do poświęconego porozumieniu z Iranem spotkania ministrów spraw zagranicznych UE w Brukseli dołączył 13 maja 2019 r. sekretarz stanu USA Mike Pompeo. Minister Maas powtórzył w rozmowie z Pompeo, że „Europejczycy nie ugną się pod presją Waszyngtonu i dotrzymają porozumienia nuklearnego, także pomimo irańskiego 60-dniowego ultimatum”. W odpowiedzi na krytykę dotyczącą braku efektywności niemieckiej dyplomacji, rząd federalny wielokrotnie prezentował stanowisko, że negocjacje prowadzone są na szczeblu unijnym, a rolą Niemiec jest utrzymanie jedności europejskiej. Co więcej, Maas podkreślał, że istnieje ścisła współpraca w tej kwestii z Rosją i Chinami³⁹. Maas rozmawiał również z Mike’iem Pompeo 2 czerwca 2019 r. podczas jego

³⁷ B. Wesel, *Iran-Sanktionen. So wollen EU-Staaten mit dem Iran handeln*, 31.01.2019, <https://www.dw.com/de/so-wollen-eu-staaten-mit-dem-iran-handeln/a-47318183> [dostęp: 9.08.2020].

³⁸ *Atomdeal auf der Kippe. Bundesregierung: Iran soll Atomabkommen einhalten*, 8.05.2019, <https://www.dw.com/de/bundesregierung-iran-soll-atomabkommen-einhalten/a-48660969> [dostęp: 9.08.2020].

³⁹ K.-A. Scholz, *Iran. Bundestag besorgt über Iran-Konflikt*, 15.05.2019, <https://www.dw.com/de/bundestag-besorgt-%C3%BCber-iran-konflikt/a-48745955> [dostęp: 9.08.2020].

wizyty w Berlinie. Stany Zjednoczone pozostały jednak krytyczne wobec europejskich wysiłków na rzecz ratowania porozumienia nuklearnego⁴⁰.

Podczas wizyty w Teheranie 10 czerwca 2019 r. Maas próbował wpłynąć na Iran w kwestii upływającego 7 lipca ultimatum i prowadził równocześnie kampanię na rzecz INSTEX. Stwierdził, że Niemcy, Wielka Brytania i Francja trzymają się zapisów porozumienia nuklearnego i zamierzają wypełnić wynikającą z niego zobowiązania: „mamy wielką nadzieję, że wysiłki w Europie doprowadzą do utrzymania porozumienia nuklearnego”. Ponadto zauważył, że znalezienie rozwiązania nie będzie możliwe bez zniesienia amerykańskich sankcji i podkreślił, że „wszystkie obecne napięcia w regionie są spowodowane wojną gospodarczą Donalda Trumpa z Iranem”. Poruszył też kwestie udziału Iranu w wojnach w Syrii i Jemenie oraz zaakcentował, że „konflikty można rozwiązać politycznie, a nie militarnie, dlatego RFN jest zainteresowana dialogiem z Iranem, który wpływa na te państwa”⁴¹.

Na marginesie 74. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku 24 września 2019 r. kanclerz Merkel rozmawiała z prezydentem Trumpem, a następnie z prezydentem Iranu Hasanem Rouhanim. Zaapelowała o bezpośrednie rozmowy między Trumpem i Rouhanim. Ponadto uznała „irańskie żądania usunięcia wszystkich sankcji jako warunek wstępny takiej rozmowy za nierealne”. Prezydent Iranu zasadniczo zgodził się na wprowadzenie niewielkich zmian w porozumieniu nuklearnym, jednakże pod warunkiem zniesienia wszystkich amerykańskich sankcji⁴². Warto nadmienić, że rząd federalny wspierał również wysiłki mediacyjne podjęte przez Japonię i – zwłaszcza – Francję, w celu deeskalacji napięcia i nawiązania bezpośrednich rozmów między Stanami Zjednoczonymi a Iranem.

Od lipca 2019 r. Iran zwiększał produkcję i stopień wzbogacania uranu, przekraczając limity zawarte w porozumieniu nuklearnym z 2015 r. W reakcji na te działania szefowie państw i rządów E3 w nowojorskiej deklaracji z 23 września 2019 r. podkreślili konieczność wynegocjowania długoterminowych

⁴⁰ M. von Hein, *Iran. Maas' Mission in Teheran*, 9.06.2019, <https://www.dw.com/de/heiko-maas-reist-nach-teheran-f%C3%BCnf-fragen-f%C3%BCnf-antworten/a-49100196> [dostęp: 9.08.2020].

⁴¹ *Iran-Konflikt. Maas ruft in Teheran zur Deeskalation auf*, 10.06.2019, <https://www.dw.com/de/maas-ruft-in-teheran-zur-deeskalation-auf/a-49128029> [dostęp: 9.08.2020].

⁴² *Iran-Konflikt. Merkel nennt Irans Bedingungen unrealistisch*, 24.09.2019, <https://www.dw.com/de/merkel-nennt-irans-bedingungen-unrealistisch/a-50570697> [dostęp: 9.08.2020].

ram dla programu nuklearnego Iranu i bezpieczeństwa regionalnego. Natomiast w deklaracji paryskiej z 11 listopada 2019 r. ministrowie spraw zagranicznych E3 oraz Federica Mogherini, Wysoka Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, mając na uwadze ciągle lekceważenie przez Iran zobowiązań wynikających z porozumienia nuklearnego, podkreślili, że w razie potrzeby są zdecydowani wyczerpać wszystkie środki dyplomatyczne przewidziane w porozumieniu, w tym mechanizm rozstrzygania sporów⁴³.

5 stycznia 2020 r. Iran ogłosił, że nie będzie się dłużej stosował do ograniczeń wynikających z porozumienia nuklearnego. We wspólnej deklaracji kanclerz RFN Angela Merkel, prezydent Francji Emmanuel Macron i premier Wielkiej Brytanii Boris Johnson wezwali Iran do przestrzegania ustaleń porozumienia z 2015 r. i do powstrzymania się od kolejnych agresywnych kroków⁴⁴. Grupa E3 wyraziła gotowość współpracy z Iranem w zapewnianiu stabilności w regionie Zatoki Perskiej. Świadczą o tym rozmowy przeprowadzone 5 stycznia 2020 r. przez ministrów spraw zagranicznych RFN Heiko Maasa, Francji Jeana-Yves'a Le Driana, Wielkiej Brytanii Dominica Raaba z Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josepem Borrellem. Maas opowiedział się za większym zaangażowaniem Rosji w „ratowanie porozumienia nuklearnego”⁴⁵. Według rządu federalnego, bez udziału Rosji znacznie trudniej będzie osiągnąć porozumienie z Iranem. Federacja Rosyjska popiera irański program energetyki jądrowej, a ponadto Iran i Rosja ogłosiły zamiar rozszerzenia cywilnej współpracy nuklearnej.

Kontrowersyjne, a wręcz nie do przyjęcia, było z perspektywy rządu federalnego wezwanie Niemiec przez prezydenta Trumpa do wycofania się z porozumienia nuklearnego z Iranem. Niemcy wraz z Francją, Wielką Brytanią, Chinami i Rosją powinny współpracować ze Stanami Zjednoczonymi

⁴³ *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale. Jahresabrüstungsbericht 2019*, Auswärtiges Amt, 2020, s. 37–38, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2361924/3b8ee5d846703255dc2c505dcb3aa339/abrbericht2019-data.pdf> [dostęp: 9.08.2020].

⁴⁴ *Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Präsident Emmanuel Macron und Premierminister Boris Johnson über die Situation in Irak*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gemeinsame-erklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-praesident-emmanuel-macron-und-premierminister-boris-johnson-ueber-die-situation-in-irak-1710128> [dostęp: 9.08.2020].

⁴⁵ *Atomabkommen. Merkel, Macron und Johnson ermahnen Iran*, 12.01.2020, <https://www.dw.com/de/merkel-macron-und-johnson-ermahnen-iran/a-51977319> [dostęp: 9.08.2020].

nad wypracowaniem nowego porozumienia, które obejmowałoby również irański program raketowy. Minister obrony Annegret Kramp-Karrenbauer odrzuciła wezwanie Trumpe, stwierdzając przy tym, że „istnienie tego porozumienia jest wartością samą w sobie. Jest obecnie w trudnej sytuacji, ale jeśli nadal istnieją możliwości, powinniśmy kontynuować te wysiłki i walczyć o porozumienie”⁴⁶.

14 stycznia 2020 r. grupa E3 uruchomiła mechanizm rozstrzygania sporów zapisany w porozumieniu nuklearnym z Iranem. Celem jest utrzymanie porozumienia poprzez konstruktywny, dyplomatyczny dialog. Mechanizm rozstrzygania sporów przewiduje intensywne konsultacje na poziomie dyrektorów politycznych oraz, w razie potrzeby, ministrów spraw zagranicznych. Proces miał nadzorować Josep Borrell, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Powodem uruchomienia mechanizmu były naruszenia przez Iran porozumienia nuklearnego. Politycy europejscy podkreślali wielokrotnie, że uruchomienie mechanizmu nie oznacza automatycznego przywrócenia sankcji przeciwko Iranowi. W odpowiedzi Iran zagroził państwom E3 konsekwencjami w razie „nadużywania mechanizmu arbitrażowego przewidzianego w porozumieniu nuklearnym”⁴⁷. W deklaracji z 19 czerwca 2020 r. ministrowie spraw zagranicznych RFN, Francji i Wielkiej Brytanii ponownie podkreślili, że reprezentują „fundamentalne wspólne interesy bezpieczeństwa”, które obejmują utrzymanie reżimu nierozprzestrzeniania broni jądrowej i rezygnację Iranu z posiadania broni nuklearnej. Zaakcentowali ponadto, że jako grupa E3 wypełnili swoje zobowiązania wynikające z porozumienia z 2015 r., oraz powtórzyli zaniepokojenie działaniami Iranu sprzecznymi z jego zobowiązaniami zapisanymi w dokumencie. Zaakcentowali również zaangażowanie w pełne wdrożenie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2231, wyrażającej poparcie porozumienia nuklearnego z Iranem⁴⁸.

⁴⁶ K.-A. Scholz, *Atomabkommen. Deutschland sucht eine Position zum Atomabkommen mit dem Iran*, 9.01.2020, <https://www.dw.com/de/deutschland-sucht-eine-position-zum-atomabkommen-mit-dem-iran/a-51944351> [dostęp: 9.08.2020].

⁴⁷ *Atomabkommen. Kann Deutschland den Streit mit dem Iran schlichten?*, 14.01.2020, <https://www.dw.com/de/kann-deutschland-den-streit-mit-dem-iran-schlichten/a-51998621> [dostęp: 9.08.2020].

⁴⁸ *Erklärung der E3-Außenminister zu Iran*, 19.06.2020, Pressemitteilung, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2354552> [dostęp: 30.07.2020].

Podsumowanie

Wzmocnienie istniejących mechanizmów w zakresie rozbrojenia, kontroli zbrojeń i nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, jak i wypracowanie rozwiązań prawno-międzynarodowych w odniesieniu do nowych technologii pozostają podstawowymi celami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec.

Aktywny udział Niemiec w rozwiązywaniu problemu nuklearyzacji Iranu datuje się od zaangażowania w negocjacje ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera. Na znaczącą rolę Niemiec wskazuje fakt, że RFN wzięła udział w rozmowach z Iranem jako jedyne państwo poza pięcioma stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ. O sukcesie wysiłków dyplomatycznych Niemiec decydowała kontynuacja polityki wobec Iranu, pomimo zmian koalicji rządowych. Był to kluczowy czynnik budowania zaufania między negocjującymi partnerami po obu stronach. Kanclerz Angela Merkel i zmieniający się ministrowie spraw zagranicznych lobbowali w Rosji i Chinach, aby wykazać, że rozwiązanie sporu wokół irańskiego programu nuklearnego jest również w interesie tych państw. Kolejne rządy federalne proponowały podwójne podejście do Iranu, polegające na rozmowach i zaostrzeniu sankcji. Niemcy stały na stanowisku, że presja ekonomiczna i polityczna – a nie militarna – wywierana na Iran może zostać złagodzona dopiero po osiągnięciu porozumienia.

Porozumienie nuklearne z Iranem z 2015 r. RFN traktowała jako sukces, nie widząc w nim zagrożenia dla swojej polityki wobec Izraela. Co więcej, porozumienie to umacniało pozycję Iranu jako mocarstwa regionalnego w Zatoce Perskiej, a co za tym idzie – pozwalało mu na odegranie ważnej roli w wojnie w Syrii. Pomimo krytycznej oceny przez prezydenta Trumpa, a następnie wypowiedzenia udziału USA w tym porozumieniu i ogłoszenia przywrócenia wszystkich amerykańskich sankcji wobec Iranu, Niemcy podtrzymywały swoje stanowisko odnośnie do znaczenia tego porozumienia dla bezpieczeństwa regionalnego i globalnego, a także własnych interesów bezpieczeństwa. Wysiłki dyplomatyczne RFN mają na celu utrzymanie porozumienia nuklearnego w coraz bardziej konfrontacyjnym środowisku międzynarodowym i przekonanie Iranu do wywiązania się z zawartych w porozumieniu zobowiązań.

Bibliografia

Źródła

- Abrüstungsbericht 2019: Gemeinsam Trend umkehren*, 29.04.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/abruestungsbericht-2019/2337920> [dostęp: 5.08.2020].
- Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN*, Bonn, 20. Oktober 1998, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf [dostęp: 30.07.2020].
- Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale. Jahresabrüstungsbericht 2019*, Auswärtiges Amt, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2361924/3b8ee5d846703255dc2c505dcb3aa339/abrbericht2019-data.pdf> [dostęp: 9.08.2020].
- Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale 2016. Jahresabrüstungsbericht 2016*, Auswärtiges Amt, 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/290426/b0f7861be0fb9bbe6d24e2c7dc320996/170531-jab-2016-deu-data.pdf> [dostęp: 4.08.2020].
- Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2011). Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8857, 29.02.2012, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/088/1708857.pdf> [dostęp: 3.08.2020].
- Deutschland als aktiver Partner für weltweite Abrüstung und Rüstungskontrolle*, 28.01.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/-/207084> [dostęp: 5.08.2020].
- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [dostęp: 30.07.2020].
- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> [dostęp: 30.07.2020].
- Erklärung der E3-Außenminister zu Iran*, 19.06.2020, Pressemitteilung, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2354552> [dostęp: 30.07.2020].
- Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie*, Koalitionsvertrag

- 2002–2006, Berlin 2002, https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/download/2002_koalitionsvertrag.pdf [dostęp: 30.07.2020].
- Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 11.11.2005, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=16f196dd-0298-d416-0acb-954d2a6a9d8d&groupId=252038 [dostęp: 30.07.2020].
- Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Präsident Emmanuel Macron und Premierminister Boris Johnson über die Situation in Irak*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gemeinsame-erklarung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-praesident-emmanuel-macron-und-premierminister-boris-johnson-ueber-die-situation-in-irak-1710128> [dostęp: 9.08.2020].
- Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, 14 July 2015, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf> [dostęp: 20.07.2020].
- „Nichtstun ist keine Option“: *Rüstungskontrolle neu denken*, 15.03.2019, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruistung-ruistungskontrolle/ruistungskontrolle-neu-denken/2199764> [dostęp: 5.08.2020].
- Nuklearabkommen mit Iran – Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens (8. Mai 2018)*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/neuigkeiten/article/nuklearabkommen-mit-iran-gemeinsame-erklarung-deutschlands-frankreichs-und> [dostęp: 8.08.2020].
- Nukleare Abrüstung vorantreiben – unsere Zukunft sichern*, Pressemitteilung, 25.02.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/nvv-50/2310088> [dostęp: 4.08.2020].
- Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken*, Auswärtiges Amt, 2015, <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/269656/d26e1e50cd5acb847b4b9eb4a757e438/review2014-abschlussbericht-data.pdf> [dostęp: 1.08.2020].
- Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038 [dostęp: 30.07.2020].
- Weissbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, 2006, http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch_2006.pdf [dostęp: 1.08.2020].
- Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesregierung, 2016, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> [dostęp: 1.08.2020].

Analizy, opracowania i materiały publicystyczne

- Adebahr C., *Das internationale Atomabkommen: ein Erfolg mit Verfallsdatum*, 24.01.2020, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/das-internationale-atomabkommen-ein-erfolg-mit-verfallsdatum> [dostęp: 10.07.2020].
- Atomabkommen. Kann Deutschland den Streit mit dem Iran schlichten?*, 14.01.2020, <https://www.dw.com/de/kann-deutschland-den-streit-mit-dem-iran-schlichten/a-51998621> [dostęp: 9.08.2020].
- Atomabkommen. Merkel, Macron und Johnson ermahnen Iran*, 12.01.2020, <https://www.dw.com/de/merkel-macron-und-johnson-ermahnen-iran/a-51977319> [dostęp: 9.08.2020].
- Atomdeal auf der Kippe. Bundesregierung: Iran soll Atomabkommen einhalten*, 8.05.2019, <https://www.dw.com/de/bundesregierung-iran-soll-atomabkommen-einhalten/a-48660969> [dostęp: 9.08.2020].
- Atomverhandlungen in Lausanne. Das sind die Eckpunkte der Einigung mit Iran*, 2.04.2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/atomverhandlungen-in-lausanne-das-sind-die-eckpunkte-der-einigung-mit-iran-1.2421243> [dostęp: 20.07.2020].
- Becker A., Koschyk M., *Deutschland. Warum Deutschland am Iran-Deal festhält*, 9.05.2018, <https://www.dw.com/de/warum-deutschland-am-iran-deal-festhalt%C3%A4lt/a-43722131> [dostęp: 20.07.2020].
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Warszawa–Kraków 2010.
- Die Genfer Vereinbarungen. Die Kernpunkte des Abkommens*, 24.11.2013, <https://www.tagesschau.de/ausland/iran-abkommen-kernpunkte100.html> [dostęp: 20.07.2020].
- Fathollah-Nejad A., *Deutsche Iran-Politik jenseits des Atomdeals: Außen- und entwicklungspolitische Neujustierungen*, „DGAP Kompakt” 2017, Nr. 6.
- Frymark K., *Niemcy za utrzymaniem porozumienia nuklearnego z Iranem*, „Analizy OSW”, 09.05.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-09/niemcy-za-utrzymaniem-porozumienia-nuklearnego-z-iranem> [dostęp: 8.08.2020].
- Fuchs R.A., Koschyk M., *Deutschland. Berlin stellt sich hinter das Iran-Abkommen*, 08.05.2018, <https://www.dw.com/de/berlin-stellt-sich-hinter-das-iran-abkommen/a-43706355> [dostęp: 8.08.2020].
- von Hein M., *Iran. Maas' Mission in Teheran*, 09.06.2019, <https://www.dw.com/de/heiko-maas-reist-nach-teheran-f%C3%BCnf-fragen-f%C3%BCnf-antworten/a-49100196> [dostęp: 9.08.2020].
- Iran-Konflikt. Maas ruft in Teheran zur Deeskalation auf*, 10.06.2019, <https://www.dw.com/de/maas-ruft-in-teheran-zur-deeskalation-auf/a-49128029> [dostęp: 9.08.2020].

- Iran-Konflikt. Merkel nennt Irans Bedingungen unrealistisch*, 24.09.2019, <https://www.dw.com/de/merkel-nennt-irans-bedingungen-unrealistisch/a-50570697> [dostęp: 9.08.2020].
- Kampf um Atomabkommen. Maas-Treffen mit Trump-Berater bringt keine Annäherung im Iran-Streit*, 23.05.2018, <https://www.dw.com/de/maas-treffen-mit-trump-berater-bringt-keine-ann%C3%A4herung-im-iran-streit/a-43903300> [dostęp: 8.08.2020].
- Klein R., *Deutsch-iranische Beziehungen. Deutschland und Iran: Durch gute und schlechte Zeiten*, 9.05.2019, <https://www.dw.com/de/deutschland-und-iran-durch-gute-und-schlechte-zeiten/a-48676496> [dostęp: 20.07.2020].
- Lohmann S., Meier O., Zamirirad A., *Irans Atomprogramm: Washington und Brüssel auf Kollisionskurs. Warum die EU die Atomvereinbarung retten muss*, „SWP-Aktuell“ 53, Juli 2017.
- Meier O., *In der Krise liegt die Chance. Der Atomkonflikt mit Iran und seine Auswirkungen auf das nukleare Nichtverbreitungsregime*, „SWP-Studie“ S17, Oktober 2014.
- Meier O., Posch W., *Bewegung im Nuklearstreit mit dem Iran. Nach den Genfer Gesprächen herrscht vorsichtiger Optimismus*, „SWP-Aktuell“ 62, Oktober 2013.
- Meier O., Zamirirad A., *Die Atomvereinbarung mit Iran. Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung*, „SWP-Aktuell“ 70, August 2015.
- Missile Dialogue Initiative*, <https://www.iiss.org/research/defence-and-military-analysis/missile-dialogue-initiative> [dostęp: 20.08.2020].
- Popławski K., *Kontrowersyjna wizyta ministra gospodarki RFN w Iranie*, „Analizy OSW”, 29.07.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-07-29/kontrowersyjna-wizyta-ministra-gospodarki-rfn-w-iranie> [dostęp: 20.07.2020].
- Richter W., *Nukleare Rüstungskontrolle in Gefahr*, „SWP-Aktuell“ 34, Mai 2020.
- Scholz K.-A., *Atomabkommen. Deutschland sucht eine Position zum Atomabkommen mit dem Iran*, 9.01.2020, <https://www.dw.com/de/deutschland-sucht-eine-position-zum-atomabkommen-mit-dem-iran/a-51944351> [dostęp: 9.08.2020].
- Scholz K.-A., *Iran. Bundestag besorgt über Iran-Konflikt*, 15.05.2019, <https://www.dw.com/de/bundestag-besorgt-%C3%BCber-iran-konflikt/a-48745955> [dostęp: 9.08.2020].
- Thränert O., *Das iranische Atomprogramm*, 25.11.2005, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/apuz/28657/das-iranische-atomprogramm> [dostęp: 10.07.2020].
- Wesel B., *Iran-Sanktionen. So wollen EU-Staaten mit dem Iran handeln*, 31.01.2019, <https://www.dw.com/de/so-wollen-eu-staaten-mit-dem-iran-handeln/a-47318183> [dostęp: 9.08.2020].

German involvement in arms control, disarmament and non-proliferation of weapons of mass destruction on the example of the problem of Iran's nuclearization**Abstract**

Germany is consistently committed to arms control, disarmament and non-proliferation of weapons of mass destruction, with a significant contribution to the search for solutions to the problem of Iran's nuclearization of Iran. The chapter presents the determinants of German position towards Iran's nuclear program and its involvement in the process of negotiating an agreement with Iran, together with five permanent members of the UN Security Council (P5+1). The international activity of Germany in order to maintain the nuclear agreement with Iran after the US denounced their participation in it in 2018 and Iran's gradual withdrawal from its provisions was discussed. In addition, the chapter takes into account the main directions of Germany's involvement in the process of arms control, disarmament and non-proliferation of weapons of mass destruction with exemplary initiatives.

Key words: Germany, Iran, non-proliferation of nuclear weapons, nuclear program of Iran, Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

Część druga

Bezpieczeństwo międzynarodowe –
aspekty ekonomiczno-społeczne

Bogusława Bednarczyk

Associate Professor, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

<https://orcid.org/0000-0002-3926-2732>

Human rights-based approach to international security

Abstract

No research paper can cover the range of human rights issues raised by the COVID-19 pandemic in the context of international and national security. Hence, this chapter takes a selective approach, and discusses a human rights based approach to national and international security in a time of crisis, and describes the quest for a morally objective compass to steer it. Asserting that human rights can provide such compass this paper first examines what a human rights-based approach to security issues entails, and sets out the promise it propagates. Subsequently, it examines the pitfalls associated with human *rights*. Particularly focusing on the issue that amid the ongoing coronavirus (COVID-19) pandemic, the governments and public authorities are being pressed to make very difficult choices in extreme circumstances. In these challenging times, human rights can and should inform and strengthen the ways in which decisions are made, and how measures are put into practice. Today most discussions of human rights are misleading because the surface there is almost always a hidden agenda. Human rights are frequently described as a potential barrier to effective protection from terrorist acts than a precondition for genuine security. It seems that the review dealing with the human rights approach to security should stress the point that the security is at risk more when the rights are violated. In fact, it is in this breach, not in the respect for human rights, that security is put at risk.

Key words: human rights, human rights principles and standards, international security, human security, human rights-based approach, pandemic, COVID-19

Introduction

Human rights are nowadays permanent features of international relations. The central characterising insight of human rights – that certain ‘rights’ are inherent in human beings – is not recent.¹ The universality and moral force of human rights were likewise argued by Hugo Grotius during Europe’s Thirty-Years War in the early 17th century and was embodied in France’s 1789 Declaration on the rights of man. Yet human rights have become considerably more powerful and uniformly acknowledged since World War Two. This led in 1948 to the adoption by the UN General Assembly of the Universal Declaration of Human Rights, which was proclaimed as a “common standard of achievement for all peoples and all nations”. Part of the East-West conflict, known as the Cold War, was fought out in terms of disputes about human rights and international security. The Universal Declaration of Human Rights began to sketch international human rights norms. The preamble to the Charter of the United Nations mentions explicitly the notion of fundamental rights. Article 1, paragraph 3 calls one of the purposes of the United Nations: “to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms, for all without distinction as to race, sex, language or religion.”²

Since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, an extensive set of declarations and binding treaties containing more detailed standards of human rights have come into being, both at the global and at the regional level. In addition, a complex system of supervisory mechanisms has been adopted and the issue of protection and promotion of human rights began to

¹ For example writings of Spanish Dominican Fray Francisco de Vitoria on the plight of American Indians under early 16th century colonial rule argued – against staunch opposition – that Indians and Spaniards were equally human beings: “characteristic differences [of custom and manner] in no way destroy or debilitate the essential unity of the human species...” The 1992 quincentennial celebrated Vitoria for founding international law on the natural rights and equality of all human persons, citing phrases such as this, published in the fourth seminar of the ‘Comisión Dominicana Permanente para la Celebración del Quinto Centenario del descubrimiento y Evangelización de América.’ F. Pérez Memén, *Grandes Figuras de la Evangelización de América: Fray Francisco de Vitoria*, Santo Domingo 1992, pp. 7–8. For the original text see: *Francisco de Vitoria: Political Writings*, ed. by A. Pagden, J. Lawrance, Cambridge University Press, 1991.

² Charter of the United Nations, <https://legal.un.org/repertory/art1.shtml> [accessed: 20.05.2020].

play an important role in the foreign and security policies all over the world.

There is a long standing acceptance of the assumption that human rights are never more important than in times of crisis. It is precisely when human rights are the hardest to fulfil that they are the most important. It is in these challenging times that it becomes critical for us all to know our human rights, to understand the scope of our protections, and to place human rights at the centre of our decision making. In this critical time human rights and civil liberties must be balanced against the safety and security of the public. Any decision that limits human rights and civil liberties must be evidence-based, proportionate to the public rights risk, temporary and transparent. Human rights must be protected and balanced against urgent public security priorities.

This paper explores the multiple dimension of global security and its interrelations with good governance based on human rights as an essential part of contemporary policymaking facing current and potential security challenges. Further on the chapter takes a selective attitude, and discusses a human rights based approach to national and international security in a time of crisis. Then the paper examines what a human rights-based approach to security issues entails, and sets out the promise it propagate. Subsequently, it examines the possible pitfalls associated with human rights.

Human rights and international security

The subject of international security falls under the mandate of the United Nations. The UN from its outset has established that rule of law and respect for human rights are basic principles of security sector reform (SSR).³ This

³ The UN SSR policy culminates in Security Council Resolution 2151 of 2014. It defines SSR as a process to ensure the enhancement of effective and accountable security for the State and its people without discrimination and with full respect for human rights and the Rule of Law. Further, the UN recognises the important role of SSR in the consolidation of peace and security, in preventing countries from relapsing into conflict and in laying the foundations for sustainable peace, <http://unscr.com/en/resolutions/2151> [accessed: 16.07.2020].

Previous policy documents that laid the foundation to UNSCR 2151 include: Presidential Statement of the UN Security Council in 2007, <https://undocs.org/S/PRST/2007/50> [accessed: 16.07.2020]; the first Report of the Secretary-General on SSR (2008), https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/UN_SSR_DCAF_Slovakia.pdf [accessed: July 2020], and the second SSR Report of the Secretary-General (2013) https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/480 [accessed: 16.07.2020].

indicates that the success of SSR is intrinsically connected to the ability of the duty bearers to exercise due diligence with regard to the fulfilment of these human rights obligations. Respect for human rights has been categorised into positive and negative obligations. The current norm on positive obligations requires national authorities apply the necessary due diligence to safeguard or enforce the rights of the individual or groups.

Applying a human rights-based approach (HRBA) to security sector reform⁴ means empowering security and justice providers to respect, protect and fulfil human rights. It also seeks to empower rights-holders and affected communities to claim their rights in the national security agenda. A HRBA encompasses the standards contained in, and principles derived from the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments. Applying a HRBA to SSR inevitably begins by taking stock of the immediate, underlying and structural causes of the non-realization of security-and justice-related rights. This process requires an analytical methodology that breaks down a human rights problem and exposes its different aspects, including the many causal and contributing factors. Under a human rights-based approach, plans, policies and programmes are anchored in a system of rights and corresponding obligations established by international law. This helps to promote sustainability, empowering people themselves (rights holders)—especially the most marginalized—to participate in policy formulation and hold accountable those who have a duty to act (duty bearers).

The UN characterises HRBA as a conceptual framework that is normatively based on international human rights standards and operationally directed to promoting and protecting human rights. It is used to analyse obligations, inequalities and vulnerabilities, and to tackle discriminatory practices and unjust distributions of power that impede and undercut human rights.⁵

⁴ Security sector reform (SSR) is an institutional development process with an inherent and intricate human rights focus. Over the years, substantive progress has been made in promoting a rights-based and gender-responsive SSR. However, we can do better to incorporate a HRBA into all aspects of the SSR programme design, implementation, monitoring and evaluation, as well as do better to coordinate our collected efforts to enhance the participation of all beneficiary actors key to the HRBA process. ISSAT's HRBA Working Group has accumulated preliminary research and experience in this regard to propose some starting points.

⁵ Human Rights-Based Approach, <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach> [accessed: 20.05.2020].

Similar to this, the European Commission rights based approach (RBA) integrates human rights principles and standards into all aspects of the programme design, implementation, monitoring and evaluation. In both of these rights-based conceptual framework, participation, local empowerment, national ownership, meaningful inclusion and accountability are central elements to their implementation.⁶

At this point, it seems important and necessary to phrase the basic question: what is exactly meant by a human rights based approach to security? The answer should emphasise that human rights based approaches to security, understood in a broad sense, are about turning human rights from purely legal instruments into effective policies, practices, and practical realities. Undoubtedly, human rights principles and standards provide guidance about *what* should be done to achieve freedom and dignity for all. A human rights based approach emphasises *how* human rights are achieved. Moreover, a human rights based approach is about empowering people to know and claim their rights and increasing the ability and accountability of individuals and institutions who are responsible for respecting, protecting and fulfilling rights. This means giving people greater opportunities to participate in shaping the decisions that impact on their rights. It also means increasing the ability of those with responsibility for fulfilling rights to recognise and know how to respect those rights, and make sure they can be held to account.

A further relationship between human security and human rights concerns issues of duty or obligation. Different theories of human rights ground this obligation differently (and human rights have had only a limited effect precisely because no institution has the authority to enforce human rights obligations – although that is changing with the international criminal tribunals and functioning of the international criminal court). Yet, governments and other institutions do, it is claimed, have a duty or obligation to respect human rights – whether these are perfect obligations or claim-rights between responsible actors, or imperfect obligations towards those who can help, which evoke their solidarity and common humanity. Human rights advocacy is a coherent undertaking precisely because any rights violation *obliges* others to act.

⁶ *A Rights-Based Approach, Encompassing All Human Rights for EU Development Cooperation*, Commission Staff Working Document, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/online-170621-cidhr-rba-toolbox-en-a5-lc_en.pdf [accessed: 20.05.2020].

A human rights-based approach is about ensuring that both standards and principles of human rights are integrated into policymaking as well as the day today running of organisations. This approach acknowledges that it is not only people who use services whose rights are to be promoted and upheld, but staff, representatives and communities too. Further on, a human rights-based approach identifies rights holders and their entitlements and corresponding duty bearers and their obligations, and works towards strengthening the capacities of rights holders to make their claims and of duty bearers to meet their obligations. There are some underlying principles which are of fundamental importance in applying a human rights based approach in practice⁷.

Finally, it is clearly appropriate to note that there are times when people's human rights can be restricted or limited, for reasons such as to protect security, public safety or health, or to protect the rights of others and this will not be a breach of the law. Nevertheless, any restrictions or limitations must be the minimum necessary.

It is also relevant to point out that in the EU and elsewhere the debate on the question: human rights or security? rages on lately. However, it seems to be an utterly false debate. We must, finally and firmly, reject the assumption and assertion that more of one necessarily leads to less of the other. There is no security without human rights. Moreover, the human security cluster allows people to better address transnational and interconnected security threats by encouraging cooperative and compassionate responses. There is a growing consensus that contemporary security can no longer be understood merely in traditional military terms.

Human security

The idea that people should be protected from violent threats has deep roots in the 20th century. Its origins can be traced to the activity of Non-Governmental Organizations (NGOs) such as the International Committee of the

⁷ Participation: everyone has the right to participate in decisions that affect their human rights; accountability: effective monitoring as well as effective remedies for breaches in human rights; non-discrimination and equality: all forms of discrimination must be prohibited, prevented or eliminated; empowerment: individuals and communities should know their rights; legality: needs to be recognised that rights are legally enforceable.

Red (ICRC).⁸ However, the use of the term ‘human security’ was first defined in the 1994 UN Development Programme’s (UNDP) *Human Development Report*⁹. Nevertheless we speak far less of it now than we did then. Yet the cataclysmic events of this year should remind us international security is no longer to be thought of in terms of conventional warfare and military expenditure. Put simply, human security encompasses all those threats to survival that are no military or state-sponsored, and therefore tend to fall beneath the radar of those who imagine security in conventional “hard” terms.

When the concept of human security emerged it was designed to address seven themes: “economic, food, health, environmental, personal, community and political security”¹⁰. While these terms may seem too broad to be useful, all of them are directly related to the crises now facing the world. Therefore the recent crises brings the idea of rethinking the relevance of human security. There is a voluminous literature on the meaning and limitations of human security. This paper aims to link conventional understanding of international and national security with the needs of human rights development. In other words it responds to the need for a better understanding of new and re-emerging security challenges arising from rapidly globalising security environment. The evolution of security has been examined with a special focus on human security, the inter-linkages between issues and the value of adopting a more forward-looking approach in international security. It also aims to deepen general understanding of contemporary security threats in order to prepare and empower the societies to have greater strategic impact in building a better security environment for the future. Mapping today’s security environment serves to meet tomorrow’s challenges. Since the very first days of its coinage, the question of human security has taken a prominent place in the security field and has established itself as a useful umbrella notion which helps to conceptualise

⁸ K. Krause, ‘Towards a Practical Human Security Agenda’, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Policy Paper* 2007, No. 26.

⁹ UNDP Human Development Report 1994: *New Dimensions of human security*: <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994> [accessed: 20.05.2020].

¹⁰ The 1994 report introduced a new concept of human security, which equates security with people rather than territories, with development rather than arms. It examines both the national and the global concerns of human security. The Report seeks to deal with these concerns through a new paradigm of sustainable human development, capturing the potential peace dividend, a new form of development cooperation and a re-structured system of global institutions, *ibidem*.

particular political rhetoric. The main aspect of human security is considered to have changed from being state focused agenda to an individually focused agenda in security scholarship. Nevertheless, the topic of human security is quite multifaceted and demands caution when analysed in different contexts.

While the economic consequences are destroying stock markets with gloomy forecasts of global recession, the security domain and its correlation with politics are also going major structural changes. This will reorder global politics and have an impact on the world order. While referring to security one has to remember that security is indivisible. It is either security for all or none at all. At the heights of the cold war the primary focus at that time was nuclear weapons, and to some extent terrorism. The above saying rings true today in a loud and clear manner with respect to the current global health crisis.

If one looks back on the 9/11 attack in the United States, one can identify the growing terrorist threat to international security. Consequently, that potential risk to democratic values and peace at global level has led to the adoption of deep changes in the legal, political and defence agendas of states. Those changes have created important and significant discrepancies between the principle of respect and promotion of human rights, on the hand, and the counter-terrorism measures taken, on the other hand. Nevertheless, all the same time the human rights movements have been demonstrating time after time that human rights violations stand to deepen insecurity. Allowing torture, discrimination or unfair trials as part of a counter-terrorism strategy creates more victims, fosters resentment and deepens divisions. There is no long-term security down that road.

Paradoxically, almost twenty years later, soon after unparalleled bushfires in Australia and coronavirus all over the world, the concept of human security gives us the language to reassess the most immediate threats to human survival and the need for global cooperation to respond them. Unsurprisingly then the question arises, how do human rights and human security relate? How can they together more effectively marshal the attention and compassion of concerned agents? As has been discussed earlier, human security and human rights share a common motivation and area of concern.

Furthermore, human security helps identify the rights at stake in a particular situation. And human rights help answer the question: how should human security be promoted? (The notion of duties and obligations). The interaction between human security and human rights holds promise for more expansive

and integrated legal interpretations that result in increased protection for persons and groups in their everyday lives, especially those in conditions of vulnerability. In essence, human security brings together the 'human elements' of security, rights and development. Human security is a multi-layered and graded concept and shaped by a mass of socioeconomic indicators and nutrition levels. The empirical pattern and the clear rich-poor divide reveals that even in the 21st century, despite radical political progress, human beings are not equally sure their rights.

At this point it is important to highlight the *protective* nature of human security. It recognizes events threatening people and communities, being at the same time outside their control. These include: a financial crisis, a violent conflict, AIDS, a national policy that undercuts public and private investments in health care, a terrorist attack, water shortages, chronic shortages, chronic destitution, or pollution in a distant land. Many threats are far more destructive if they come as a surprise. Consequently, human security is needed in response to the complexity and the interrelatedness of both old and new security threats – from chronic and persistent poverty to ethnic violence, human trafficking, climate change, health pandemics, international terrorism, and sudden economic and financial downturns. Such threats tend to acquire transnational dimensions and move beyond traditional notions of security that focus on external military aggressions alone. Since the very first days of its coinage, the concept of human security has taken a prominent place in the security studies' field and has established itself as a useful umbrella notion which helps to conceptualise particular political rhetoric. The main aspect of human security is considered to have changed from being state focused agenda to an individually focused agenda in security studies.

Since there is a need for a better understanding of a new and re-emerging security challenges arising from rapidly developing this unprecedented crisis, it is important to have a long-term view of the measures being undertaken to combat the virus as well as rapidly globalising security environment. These may outlast the crisis and could define what surveillance in a post COVID-19 world look like. It is important that human rights for all remains at the centre of that vision for the future.

Human security and human rights address both violence and poverty; their subject matter is complex. The international bill of human rights includes basic needs such as work, education, food, self-determination, and healthcare. The

same bill of human rights prohibits torture, slavery, persecution on religious or racial ground, and direct killing, and another convention prohibits genocide. The identification protection and promotion of central facets of human lives from the 'freedom from fear' and 'freedom from want' is the aim of human security as well as human rights.

Besides, human security is required as a comprehensive approach that utilizes the wide range of new opportunities to tackle such threats in an integrated manner. Human security threats cannot be tackled through conventional mechanisms alone. Instead, they require a new consensus that acknowledges the linkages and the interdependencies between development, human rights and national security.¹¹ Moreover, it is time to embed effective human rights provisions in state's national security framework. That means explicit reference to national and international human rights provisions in laws. It means incorporating binding obligations to prohibit discrimination, ban torture, ensure fair trials and protect privacy across the full range of state's national security laws.

With the reference to the divergences between human rights and human security the conceptual differences do not seem to be the most significant. Rather, dissimilarities lie in the instruments and institutions that will implement human security. For example human rights activists generally have been using legal instruments to prevent human rights abuses, or to punish transgressors; human security will use economic, political, and perhaps military forces and try to realise human security with the same force and decisiveness that characterises national security efforts. Evidently a gain for human security would be a gain for human rights and vice versa. The question is how the approaches can strengthen and complement one another. Put simply, human security encompasses all those threats to survival that are no military or state-sponsored, and therefore tend to fall beneath the radar of those who imagine security in conventional "hard" terms.

It is very significant that the human security cluster allows us to better address transnational and interconnected security threats by encouraging cooperative and compassionate responses. There is a growing consensus that contemporary security can't be understood merely in traditional military terms. Human security can be understood in a narrow and a broad sense. Narrow approaches deal with violent threats to individuals mainly in conflict situations

¹¹ Commission on Human Security. *Human Security Now: Final Report*, New York 2003.

in the so called “freedom from fear” paradigm. Broad approaches consider security threats where the security landscape is influenced by and has possible implications across different sectors such as the, the economy, the environment, migration and health, following a “freedom from want” paradigm. In order to address these complexities, *human security* needs to be understood and implemented *in its fullness* by all. Such comprehensive security approach needs to be embraced by general activities. Peace, security and international stability must be promoted by elevating human security as a crucial component of security policy. Therefore, it is necessary and desirable to increase stakeholders’ awareness of human security and its relationship with state security to enhance decision making of security actors from governments, international organisations, civil society, and private sector worldwide.

Simultaneously, it is of considerable importance to focus on the complex inter-linkages amongst various human security challenges with special focus on health and environmental security. It is necessary to find the right and effective tools to meet these modern challenges and minimise their impact. The recent COVID-19 outbreak has brought health security back to the top security policy agenda. The coronavirus pandemic is not only a critical public health danger – but it is far more. It is also a human, economic, and social emergency that is fast becoming a human rights crisis. Paradoxically, the virus has reminded us of our interconnectedness as human beings and the need for global cooperation to protect our lives and health. This may help to revive popular support for human rights, creating momentum for the efforts to tackle inequality and repression – factors which have made the global impact of coronavirus so much worse than it might have been. The reality is that global capacity to deal with the greatest challenge to international well-being since the second world war is both limited and fractured. The question then arises: is it possible to set a different course, and start now by making clear choice to develop and adopt a human rights-based approach to international and national security?

It seems as the world becomes more conscious of its interconnectedness and as human beings recognize their responsibilities to each other in the “global village”, the concept of human security is bound to find increasing application and wider adherence in closer connection with human rights. The reasons for the close connection are obvious. First, without security human rights remain precarious. That is particularly so with respect to the rights of those individuals and communities who traditionally face greater levels of marginalization and

inequality. In a climate of increased violence and insecurity they are inevitably at heightened risk of being threatened and attacked. Situations of insecurity frequently serve directly or indirectly as an excuse to target political opponents, ethnic and religious minorities, human rights defenders, independent journalists, migrants and others. Amnesty International's research over the years has consistently demonstrated that human rights violations committed as part of an effort to bolster national security – whether that declared intention is genuine or a pretext – inevitably lead to both greater injustice and heightened insecurity.¹² Governments frequently theoretically endorse the notion that rights and security must go hand in hand; on the other hand, while adopting laws, enacting policies, approving practices or allowing extra-legal operations they do precisely the opposite.

The relevance of human rights to security is usually overlooked by academics as well as practitioners. Human rights violations are breaches by individual security, but they have national and international implications. Spill-over effects of human rights violations make them international issues in a world of complex interdependencies and trans-border activities in an attempt to show the linkage between domestic and the international aspects of human rights violations.

The increase of defence and security capacities, like the protection of integrity and sovereignty of the states facing external threats, has conditioned and altered international relations in various action fields. The changes in the political and legal approach of the fight against terrorism after 9/11 led to the acceptance that respect for international legality could be dispensable when facing this new threat. Thus, certain behaviours in detriment of respect for human rights became “legitimate”. In the years since the September 11th 2001

¹² *Ethiopia: End use of counter-terrorism law to persecute dissenters and opposition members*, 2 June 2016; *Saudi Arabia: Counter-terror court sentences activist for exposing systematic human rights violations*, 29 May 2016; *China: Draconian anti-terror law an assault on human rights*, 4 March 2015; *France: Newly announced “anti-terror measures” put human rights at risk* (Index: EUR 21/0001/2015), January 2015; *South Korea: National Security Law continues to restrict freedom of expression* (Index: ASA 25/001/2015); January 2015; *United States of America: Another Year, same missing ingredient: Human rights still absent from counter-terrorism policy a year after President Obama proclaimed “America at crossroads”* (Index: AMR 51/032/2014), May 2014; *Pakistan: Human Rights and justice – the key to lasting security: Amnesty International submission to the Universal Periodic Review* (Index: ASA 33/003/2012), April 2012.

terrorist attacks in the United States, a misleading debate has taken hold about the relationship between security and human rights. The debate has assumed that there is an inescapable trade-off between the two goals; that more security requires weaker human rights protection and stronger regard for human rights will inevitably leave us more insecure.

COVID-19 redefinition of security

The concept of international security, defined during the cold war, revolved around Weapons of mass destruction¹³ (WMD) and terrorism. Yet, the dominant discourse still prioritised hard security with its concomitant military emphasis. The epidemic/pandemic threat and its impact on human security was cloistered in the basket of non-traditional security issues and seen as a relative lower policy priority by way of funding and capacity-building. As previously noted the term human security was officially recognised by the UN 26 years ago, and has been much less referred to in the previous decade of the 21st century. Yet the cataclysmic events of this year has reminded us international security is no longer to be thought of in terms of conventional warfare and military. After 26 years of the UN official recognition of human security has itself stuck in the great pandemic of COVID-19.¹⁴

The rising death toll and related societal dislocation due to COVID-19 has had significant impact on the global polity in a manner that was unanticipated. Many health experts avert that the worst is yet to come, and that the next few months will be crucial. A tsunami-like community transmission of the virus across the world has already have catastrophic effects. The pandemic has caused a global public health emergency, a global economic emergency, and a global human rights emergency. This is why it has been imperative, although not always in compliance with the applicable standards of human rights protection,

¹³ Weapons of mass destruction, <https://www.britannica.com/technology/weap-on-of-mass-destruction> [accessed: 20.05.2020].

¹⁴ The current outbreak of the novel coronavirus, officially named COVID-19, has been described as a pandemic, was first reported in Wuhan, China, on Dec. 31, 2019, and its global implications have been considered an example of human security problems, WHO. Press briefing 11 March 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [accessed: 28.04.2020].

to enforce draconian quarantine measures, personal data location¹⁵ and effective testing protocols.

The recent crisis has galvanised the debate around the right to health and universal health coverage. Many governments have quickly bankrolled relief packages which will actually safeguard the socioeconomic right of many, even if they are not being justified in those terms. Some countries (e.g. Portugal and Ireland) have rolled back barriers to accessing healthcare for asylum seekers and other marginalized migrants.

The impact of the COVID-19 pandemic on the human rights protection and respect has been significant and will last a long time. There is no doubt that numerous actions were necessary to be taken to fight the emergency, but human rights need to be taken into consideration and be respected even during a pandemic. In the context of human security a major concern of pandemic response measures is how they potentially impair human rights. A human rights-based approach to health focuses attention and provides strategies and solutions to redress inequalities, discriminatory practices (both real and perceived) and unjust power relations, which are often at the heart of inequitable health outcomes. It defines health as a “right” rather than an entitlement or “need”. Human rights are strongly linked to the concept of social determinants. Health policies and programmes have the ability to either promote or violate human rights, including the right to health, depending on the way they are designed or implemented. Taking steps to respect and protect human rights upholds the health sector’s responsibility to address everyone’s health.

The entry into force of the International Health Regulations (IHR) on 15 June 2007¹⁶ was a public health landmark for the World Health Organization (WHO) and its Member States. Ever since then, the global community has a new legal framework to better manage its collective defences to detect disease events and to respond to public health risks and emergencies that can have devastating impacts on human health and economies. Addressing the current pandemic threat and other public health emergencies through the IHR, is

¹⁵ Many countries have been using cell phone data to track people’s movements in response to the pandemic, A. Martin, *Coronavirus: Government using mobile location data to tackle outbreak*, Sky News, 19 March 2020, <https://news.sky.com/story/coronavirus-government-using-mobile-location-data-to-tackle-outbreak-11960050> [accessed: 20.05.2020]

¹⁶ International Health Regulations, https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations#tab=tab_2 [accessed: 15.06.2020].

one of the important focuses for activity as countries and WHO tackle the considerable challenge of implementing this multi-faceted global agreement with the aim of building a more secure future. Though Articles 3 and 32 of the International Health Regulations call to respect human rights¹⁷, there are no further specifications which of them are at stake, nor is it explained how they ought to be upheld in concrete situations. Article 32 IHR, mandating respect of the “dignity, human rights and fundamental freedoms” of travellers, is a very open-ended provision. In this context, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) is directly relevant for a pandemic scenario. ICCPR clearly defines human rights as fundamental, basic, universal and central to the life-project of individuals. They compose the core values of most societies, and define human dignity. Consequently, restrictions imposed upon them are limited. First, while the promotion of public health is a legitimate purpose for limiting human rights, restrictive measures must nevertheless be proportionate. A general requirement for limitations to ICCPR rights is that they be

¹⁷ Article 3. Principles:

1. The implementation of these Regulations shall be with full respect for the dignity, human rights and fundamental freedoms of persons.
2. The implementation of these Regulations shall be guided by the Charter of the United Nations and the Constitution of the World Health Organization.
3. The implementation of these Regulations shall be guided by the goal of their universal application for the protection of all people of the world from the international spread of disease.
4. States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to legislate and to implement legislation in pursuance of their health policies. In doing so they should uphold the purpose of these Regulations.

Article 32. Treatment of travellers:

In implementing health measures under these Regulations, States Parties shall treat travellers with respect for their dignity, human rights and fundamental freedoms and minimize any discomfort or distress associated with such measures, including by:

- (a) treating all travellers with courtesy and respect;
 - (b) taking into consideration the gender, sociocultural, ethnic or religious concerns of travellers; and
 - (c) providing or arranging for adequate food and water, appropriate accommodation and clothing, protection for baggage and other possessions, appropriate medical treatment, means of necessary communication if possible in a language that they can understand and other appropriate assistance for travellers who are quarantined, isolated or subject to medical examinations or other procedures for public health purposes,
- International Health Regulations (2005), Third Edition (2016). <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-eng.pdf;jsessionid=53F9145CA63CFB3AA41451DBE95594AF?sequence=1> [accessed: 15.06.2020].

provided or prescribed by law, which means that restrictive measures must be established in an accessible and circumscribed law.¹⁸ General Comments 5¹⁹ and 29²⁰ of the UN Human Rights Committee provide assistance in interpreting the above restrictions. Second, rights considered as absolute (prohibition of torture) may not be suspended at all. Thirdly, only those rights which must be suspended to deal with the emergency may be limited. And fourth, the suspensions must be temporary, necessary, legal, and proportional. Taking into account the proportionality states are obliged to seek the least harmful measures in dealing with the emergency and, above all, pay a special attention to the protection of vulnerable groups.²¹

The COVID-19 introduced a whole range of systemic problems, among them adequate access to technology in a broad sense, and it seems necessary to present Amnesty International position and opinions on these issues. According to a statement issued by Amnesty International in April 2020, there is no question that technology can and should play an important role during the effort to save lives, including by spreading public health messages and increasing access to health care. However, in the name of combating the disease, some governments have been rushing to expand their use of surveillance technologies to track individuals and even entire populations. If left unchecked and unchallenged, these measures have the potential to fundamentally alter the future of privacy and other human rights. Here the question arises whether surveillance to tackle COVID-19 is legal? States use of digital surveillance to

¹⁸ See, e.g., UN Human Rights Committee, General Comment 34: Article 19 – Freedom of Opinion and Expression, UN doc CCPR/C/GC/34, 12 September 2011, paras. 24–25.

¹⁹ General Comments of the Committee on the Rights of the Child, 2006, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/crcgencommen.pdf> [accessed: 16.07.2020].

²⁰ CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 2001, <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html> [accessed: 16.07.2020].

²¹ Vulnerable groups, in general, are identified by gender (women and LGBTI+ persons); age (children and the elderly), other specific conditions (such as disability, chronic illnesses, or lack of resources – such as for homeless persons); or status (prisoners, detainees, refugees, asylum seekers, ethnic/national minorities, and indigenous peoples). All of these vulnerable groups have been affected by COVID-19, for instance by domestic violence, sexual violence, limitation of access to legal abortion, “triple work shifts” (as women’s work has exponentially increased at work and home), restrictions in education, restriction in access to school meals, access to health systems, accessibility in general, closing of borders, exposure to risk in deliveries and essential works, detention conditions, inclusion in public policies and lack of specific and tailored public policies in the pandemic, as well as discrimination.

fight pandemic must respect human rights in the context of human security. Amnesty International clearly stated that increased surveillance measures are unlawful unless they can meet strict criteria.²² Governments must be able to show that measures implemented are provided by law and are necessary, proportionate, time-bound, and that they are implemented with transparency and adequate oversight. What this means in practice is that surveillance measures must be the least intrusive available to achieve the desired result. They must not do more harm than good. Lessons learned from recent history²³ tell us that there is a real danger surveillance measures become permanent fixtures. In the wake of the 11 September 2001 (9/11), USA government surveillance apparatus expanded significantly. Once these capabilities and infrastructures are in place, governments seldom have the political will to roll them back.²⁴

The global and national COVID-19 responses have presented unique and rapidly-shifting challenges to the promotion and protection of health and of human rights of people around the world. As countries identify ways to address COVID-19, integrating human rights protections and guarantees into our shared responses is not only a moral imperative, it is essential to successfully addressing public health concerns. With the outbreak of the novel coronavirus, the full attention of the world has been shifted to two things primarily – health security and compensating the economic loss caused due to the lockdowns imposed by the pandemic. Indeed COVID-19 has reprioritised the concept of security itself.

Population-level quarantines create a huge challenge to human rights. In terms of human rights doctrine, it is very difficult to impose restrictions against an individual if there is no concrete danger or risk associated to this individual. It is revealing that in cases where governments have imposed mass quarantines, they have not grounded that measure on the normal legal justification, but have thought it necessary to invoke exceptional powers. For example, Italy,

²² Amnesty International Joint Statement: *States use of digital surveillance technologies to fight pandemic must respect human rights*, 2 April 2020, Index number: POL.30/2081/2020, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/2081/2020/en/> [accessed: 20.05.2020].

²³ *Edward Snowden: Leaks that exposed US spy programme*, BBC News, 17 January 2014, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-23123964> [accessed: 20.05.2020].

²⁴ *COVID-19, surveillance and the threat to your rights*, 3 April 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/covid-19-surveillance-threat-to-your-rights/> [accessed: 15.06.2020].

France, and Spain have done so in the current coronavirus pandemic.²⁵ Under international human rights law, such declaration is relevant under Article 4(1) ICCPR. However, in order to justify the restriction of ICCPR's rights, Article 4(3) ICCPR requires state parties to notify the United Nations Secretary-General.

Throughout the pandemic the UN and local human rights watchdogs have been warning against overly draconian measures that are restrictive of human rights. International law already recognises the grave impact of pandemic on social order and provides criteria to guide states in their emergency action. The International Covenant on Civil and Political Rights permits curbs on right to "liberty of movement" if restrictions are provided by law, necessary to protect public health and consistent with other rights. Freedom of expression and association, and the rights to privacy and family life are also qualified in emergency. But, as emphasised in the Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights ("Siracusa Principles")²⁶, in particular in its paragraphs 25 and 26, any limitations must be of limited duration and subject to review, and must not discriminate unfairly.²⁷

The WHO's endorsement of restrictive measures is relevant, in line with paragraph 26 of the Siracusa Principles. General Comment 29 to the ICCPR also acknowledges the possibility to generally restrict the freedom of movement under Article 12 ICCPR, and freedom of assembly under Article 21 ICCPR. In extreme cases, even the right to liberty under Article 9 ICCPR may be restricted, though under the condition of a court proceeding validating the lawfulness of measures. Most important in this respect is that human rights themselves demand intrusive policies. The right to health, as formulated

²⁵ D. Dombey, V. Mallet, B. Hall, 'Millions confined to homes after Spain and France impose coronavirus lockdowns', *The Financial Times*, 15 March 2020, <https://on.ft.com/2UOtLqb> [accessed: 28.04.2020].

²⁶ UN Commission on Human Rights, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 28 September 1984, E/CN.4/1985/4, <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html> [accessed: 20.05.2020].

²⁷ Paragraph 25: "Public health may be invoked as a ground for limiting certain rights in order to allow a State to take measures dealing with a serious threat to the health of the population or individual members of the population. These measures must be specifically aimed at preventing disease or injury or providing care for the sick and injured." Paragraph 26: "Due regard shall be had to the International Health Regulations of the World Health Organization."

in Article 12.2(c) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights²⁸ (ICESCR), can demand protection against epidemics, including individual quarantines and isolations when no less restrictive means are at hand and a threat looms large. Of course, balancing between the rights of liberty, free movement and assembly, on one hand, and the right to health, on the other hand, is most difficult. It is now well accepted in contemporary human rights law that civil, political, social, economic, and cultural rights are equal. The duties to, on one hand, safeguard liberties and, on the other hand, to protect against pandemic events, are both a human rights matter.

Regarding the fact, that COVID-19 has expanded and rearranged the concept of security, the international protection against pandemic threats also has a security dimension.²⁹ Many states now consider the destabilizing effects of communicable diseases in this light.³⁰ The fear of bioterrorism much contributed to the introduction of the matter of security into the field of international health. The emphasis on the security dimension became starker after the SARS outbreak of 2002–2003. Broadly speaking, introducing this dimension into the fight against pandemics can yield positive results. It brings in the powers of the UN Security Council and appeals to a broad range of actors and resources, which can then be streamlined towards the WHO and its mandate.³¹

As it was pointed out above, The subject area of international security falls under the mandate of the United Nations Security Council in accordance with Article 24 of the UN Charter. The organ is largely free to frame issues as a threat to international peace and security.³² In the case of disease outbreaks, the Security Council has largely adopted an unprincipled approach. It deemed

²⁸ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> [accessed: 15.06.2020].

²⁹ For more information see S. Negri, *Communicable Disease Control*, [in:] *Research Handbook on Global Health Law*, ed. by G.L. Burci, B. Toebes, Edwin Elgar Publishers, 2018, pp. 262–302; T. Hanrieder, Ch. Kreuder-Sonnen, ‘Who decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health’, *Security Dialogue*, Vol. 45, Issue 4, August 2014, pp. 331–348.

³⁰ See more A. Kamradt-Scott, *Managing Global Health Security. The World Health Organization and Disease Outbreak Control*, Palgrave Macmillan UK, 2015 (Chapter 6: *Global Health Security and Its Discontent*, pp. 151–179).

³¹ *Ibidem*, p. 165.

³² N. Tzouvala, *COVID-19, international law and the battle for framing the crisis*, International Law Association Reporter, 25 March 2020, <https://bit.ly/33K5tBy> [accessed: 15.06.2020].

both the HIV/AIDS crisis in Africa³³ and the 2014–2016 West African Ebola outbreak³⁴ to be a threat to international peace and security. The latter move even established the creation of a separate body for overseeing the response.³⁵

More recently, the 2018–2020 Ebola outbreak in the Democratic Republic of the Congo was addressed in two Security Council Resolutions, but only tangentially.³⁶

The uneven approach by the UN Security Council showcases how the security dimension is not a given in all scenarios of disease outbreaks.³⁷ The question of what criteria, if there can be any, may qualify a public health emergency as a threat to international peace and security is an open matter. In sum, turning a public health event into a security issue at the international level is highly dependent on the context and, certainly, on the political will of the Security Council members.

It seems already clear, what the COVID-19 experience has done is to expand and rearrange the concept of security, make it more inclusive, and foreground human security in a more holistic manner. Human security becomes a multi-layered and graded concept and shaped by a host of factors, including individual genetic pedigree and socioeconomic indicators.

Conclusions

The challenges humanity faces today are worldwide and it is next to impossible either to judge or predict all the consequences in one essay. Awareness of human rights violations by the restrictions imposed by the states on their citizens has greatly increased around the world since the outbreak of the pandemic.

³³ UN Security Council Resolution 1983 (2011), *Maintenance of International Peace and Security*, adopted by the Security Council at its 6547th meeting, on 7 June 2011, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1983> [accessed: 16.07.2020].

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Both UN Security Council Resolution 2177 (2014) and UN General Assembly Resolution 69/1 (2014) led to the creation of the United Nations Mission for Emergency Ebola Response (UNMEER).

³⁶ UN Security Council Resolution 2463 (2019) included measures under Chapter VII of the United Nations Charter, but they were due to the protracted armed conflict and not the spread of the disease itself. See para. 11. (p. 7), <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2463> [accessed: 16.07.2020].

³⁷ For more information see J.B. Heath, 'Global Emergency Power in the Age of Ebola', *Harvard International Law Journal*, 2015, Vol. 57, No. 1, p. 1–47.

As above analysis demonstrates, it is evident that COVID-19 will have (and indeed has already had) a disproportionate impact on a broad range of civil and political as well as economic, social and cultural rights and our ability to realize these rights. In the long run COVID-19 is a test of societies, of governments, of communities and of individuals. Respect for human rights across the spectrum, including economic and social rights, and civil and political rights, will be fundamental to the success of the public health security response and recovery from the pandemic.

More than ever, there is an unquestionable necessity to carefully weight any actions in the context of the rule of law, our human rights and freedoms and the responsibilities that come with it. The pandemic strikes as many powerful governments have become increasingly nationalistic, undermining or retreating from international rules and institutions on human rights. But as the crisis spreads, the role of well-established international human rights standards in shaping and implementing effective – but also legitimate – measures is becoming ever clearer.

COVID-19 has brought human rights into focus. With a reawakened sense of our shared humanity and vulnerability, and the benefits of collective action, this crisis may translate into a comeback for human rights as a popular idea. Oddly enough, the virus has reminded us of our interconnectedness as human beings and the need for global cooperation to protect our lives, health and security. This may help to revive popular support for human rights, creating momentum for the efforts to tackle inequality and repression – factors which have made the global impact of coronavirus so much worse than it might have been.

In this essay has been argued that international security in general and the security of particular areas (health, economy) in no way can be separated from respect for human rights, simply because such respect is a security-generating value and practice and as such cannot be ignored by institutions that claim to promote peace and security. Human rights and security are a stabiliser and a driver of transparency and good governance. Without security human rights remain precarious.

In fact, there are few legal and policy discussions where so much turns on a preposition. While many politicians and commentators frequently speak of security *or* human rights; in my opinion, the relationship should and must be understood as being about security *and* human rights. More of one need not lead to less of the other. In fact more of either should lead to more of both.

True and sustainable security will come through human rights, not in spite of human rights. In other words, human rights matter not only for their own sake but also because they are the key to other fundamental goals, such as freedom, justice and peace. By any measure or understanding that includes security.

It can be concluded that interactions between human rights approach to security and the types of interventions that are necessary to put in practice processes that would remove the various types of exclusion and create the conditions for people-centred security might strike a balance between rights and restrictions in the context of international security and the outbreak of pandemic.

References

Research papers and analyses

- COVID-19, surveillance and the threat to your rights*, 3 April 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/covid-19-surveillance-threat-to-your-rights/> [accessed: 15.06.2020].
- Dombey D., Mallet V., Hall B., 'Millions confined to homes after Spain and France impose coronavirus lockdowns', *The Financial Times*, 15 March 2020, <https://on.ft.com/2UOtLqb> [accessed: 28.04.2020].
- Francisco de Vitoria: Political Writings*, ed. by A. Pagden, J. Lawrance, Cambridge University Press, 1991.
- Hanrieder T., Kreuder-Sonnen Ch., 'Who decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health', *Security Dialogue*, Vol. 45, Issue 4, August 2014, pp. 331–348.
- Heath J.B., 'Global Emergency Power in the Age of Ebola', *Harvard International Law Journal*, 2015, Vol. 57, No. 1, p. 1–47.
- Kamradt-Scott A., *Managing Global Health Security. The World Health Organization and Disease Outbreak Control*, Palgrave Macmillian UK, 2015.
- Krause K., 'Towards a Practical Human Security Agenda', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Policy Paper* 2007, No. 26.
- Martin A., *Coronavirus: Government using mobile location data to tackle outbreak*, Sky News, 19 March 2020, <https://news.sky.com/story/coronavirus-government-using-mobile-location-data-to-tackle-outbreak-11960050> [accessed: 20.05.2020].
- Negri, S. *Communicable Disease Control*, [in:] *Research Handbook on Global Health Law*, ed. by G.L. Burci, B. Toebes, Edwin Elgar Publishers, 2018, pp. 262–302.
- Tzouvala N., *COVID-19, international law and the battle for framing the crisis*, International Law Association Reporter, 25 March 2020, <https://bit.ly/33K5tBy> [accessed: 15.06.2020].

Documents

- Amnesty International Public Statement, *USA: another year, some missing ingredient. Human rights still absent from counterterrorism policy a year after president Obama proclaimed 'America at crossroads'* (AL Index: AMR 51/032/2014), <https://www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr510322014en.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- Amnesty International Public Statement, *France: Newly announced "anti-terror measures" put human rights at risk* (AL Index: EUR 21/0001/2015), <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2100012015ENGLISH.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- Amnesty International Public Statement, *South Korea: National Security Law continues to restrict freedom of expression* (AL Index: ASA 25/001/2015), <https://www.amnesty.org/download/Documents/212000/asa250012015en.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review, *Pakistan: human rights and justice – the key to lasting security* (AL Index: ASA 33/003/2012), <https://www.amnesty.org/download/Documents/20000/asa330032012en.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- Amnesty International Joint Statement, *States use digital surveillance technologies to fight pandemic must respect human rights* (AL Index: POL 30/2081/2020), <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3020812020ENGLISH.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- European Commission Staff Working Document (2014): *A Rights-Based Approach, Encompassing All Human Rights for EU Development Cooperation*, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/online-170621-eidhr-rba-toolbox-en-a5-lc_en.pdf [accessed: 20.05.2020].
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> [accessed: 15.06.2020].
- International Health Regulations (2005), Third Edition (2016). <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-eng.pdf;jsessionid=53F9145CA63CFB3AA41451DBE95594AF?sequence=1> [accessed: 15.06.2020].
- Presidential Statement of the UN Security Council (2007), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/3 [accessed: 20.05.2020].
- The first Report of the Secretary-General on SSR (2008), https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/UN_SSR_DCAF_Slovakia.pdf [accessed: July 2020].
- The second SSR Report of the Secretary-General (2013), https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/480 [accessed: 16.07.2020].
- UNDP Human Development Report 1994: *New Dimension of Human Security*, <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994> [accessed: 20.05.2020].
- UN Commission on Human Rights, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political*

- Rights, 28 September 1984, E/CN.4/1985/4, <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html> [accessed: 20.05.2020].
- UN General Assembly Resolution 69/1 (2014), *Measures to contain and combat the recent Ebola outbreak in West Africa*, adopted by the General Assembly on 19 September 2014, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/69/1> [accessed: 20.05.2020].
- UN Security Council Resolution 1983 (2011), *Maintenance of International Peace and Security*, adopted by the Security Council at its 6547th meeting, on 7 June 2011, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1983> [accessed: 16.07.2020].
- UN Security Council Resolution 2151 (2014) *The maintenance of international peace and security: Security sector reform: challenges and opportunities* adopted by the Security Council at its 7161st meeting, on 28 April 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/2151> [accessed: 16.07.2020].
- UN Security Council Resolution 2177 (2014), *Peace and Security in Africa*, adopted by the Security Council at its 7268th meeting, on 18 September 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2177> [accessed: 20.05.2020].
- UN Security Council Resolution 2463 (2019), *The situation concerning the Democratic Republic of the Congo*, adopted by the Security Council at its 8498th meeting, on 29 March 2019, <http://unscr.com/en/resolutions/2463> [accessed: 16.07.2020].

Ochrona praw człowieka w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego

Abstrakt

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie, iż poszukiwanie równowagi między zapewnieniem przestrzegania podstawowych praw i wolności a bezpieczeństwem międzynarodowym nie może prowadzić do odchodzenia od już osiągniętych na poziomie krajowym i międzynarodowym standardów ochrony praw człowieka. Nie jest możliwe objęcie jednym tekstem naukowym pełnego zakresu ograniczeń praw i wolności człowieka, które pojawiły się w związku z pandemią COVID-19 w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego. W tym opracowaniu przyjęto zatem podejście wybiórcze i omówiono prawa człowieka do bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego w czasie kryzysu. Zwrócono uwagę także na to, że obecnie większość dyskusji na temat praw człowieka jest myląca. Prawa człowieka są często opisywane jako potencjalna przeszkoda w skutecznej ochronie przed aktami terrorystycznymi, a nie warunek wstępny prawdziwego bezpieczeństwa. Wydaje się, że przegląd traktujący o prawach człowieka do bezpieczeństwa powinien podkreślać, że bezpieczeństwo jest bardziej zagrożone, gdy prawa te są łamane. W rzeczywistości to właśnie ich naruszanie, a nie poszanowanie praw człowieka jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, zasady i standardy praw człowieka, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo ludzkie, podejście oparte na prawach człowieka, pandemia, COVID-19

Joanna Garlińska-Bielawska

dr hab., prof. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

<https://orcid.org/0000-0003-3473-2827>

Odmienne funkcje regionalnych ugrupowań integracyjnych w Afryce. Rola Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) w zapewnieniu bezpieczeństwa w regionie¹

Abstrakt

Celem rozdziału jest prezentacja wyników analizy działalności Wspólnoty Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) w zakresie strictly ekonomicznym oraz pozaekonomicznym – w zakresie zapewnienia stabilizacji i jedności w regionie Afryki Zachodniej w latach 1975–2020. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że pomimo długiej historii integracyjnej, członkostwa najliczniejszego pod względem populacji państwa kontynentu (Nigerii) oraz pierwotnie wyjątkowo sprzyjających warunków integracyjnych, ekonomiczne efekty działalności ECOWAS są skromne. Natomiast w wyniku aktywnego włączenia się tego ugrupowania do kontynentalnego systemu bezpieczeństwa, spełnia ono ze znacznie większym powodzeniem funkcję stabilizacyjną w regionie Afryki Zachodniej.

Słowa kluczowe: regionalna integracja gospodarcza, Afryka, Afryka Zachodnia, Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS)

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

Wprowadzenie

Regionalna integracja gospodarcza ma długą historię w praktycznie wszystkich regionach Afryki, szczególnie Subsaharyjskiej (SSA). Jest postrzegana przede wszystkim jako sposób wspierania wzrostu i rozwoju gospodarczego państw i regionów kontynentu, poprzez możliwość czerpania z niej szeroko pojętych korzyści dobrobytowych. Niewątpliwym wyrazem tego jest trwająca budowa Afrykańskiej Wspólnoty Gospodarczej (AEC), która ma do 2028 r. zakończyć się powstaniem jednego ugrupowania obejmującego swym zasięgiem cały kontynent. Jednakże akurat w Afryce szczególne znaczenie ma pozaekonomiczna funkcja ugrupowań integracyjnych – polegająca na szerzeniu jedności i zapewnieniu bezpieczeństwa w regionie. Jednym z wiodących ugrupowań w tym zakresie jest Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS).

Celem artykułu jest prezentacja wyników analizy działalności ECOWAS w zakresie stricte ekonomicznym oraz pozaekonomicznym – w zakresie zapewnienia stabilizacji i jedności w regionie w latach 1975–2020.

W artykule zastosowano metodę analityczno-opisową z wykorzystaniem krajowych i zagranicznych źródeł literaturowych oraz danych statystycznych Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (ang. *United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD).

Funkcje regionalnych ugrupowań integracyjnych

Na rzecz tworzenia ugrupowań integracyjnych wysuwanych jest szereg argumentów, które powszechnie dzieli się na ekonomiczne i pozaekonomiczne, z tych ostatnich natomiast wiodącą kategorię stanowią argumenty polityczne. W stosunku do państw słabo rozwiniętych za podstawową determinantę ekonomiczną powszechnie uznaje się szeroko pojętą perspektywę rozwoju², a wśród determinant politycznych na pierwszy plan wysuwa się wzmocnienie roli tej grupy państw na arenie międzynarodowej w kontekście zwiększenia ich niezależności od państw rozwiniętych³. W odniesieniu do integracji państw

² E. Marinov, *Economic Determinants of Regional Integration in Developing Countries*, MPRA Paper No. 60321, posted 2 December 2014, s. 372–374, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/60321/1/MPRA_paper_60321.pdf [dostęp: 1.07.2020].

³ A.S. Hosny, *Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature*, „International Journal of Economy, Management and Social Studies” 2013, No. 2 (5), s. 149.

afrykańskich, wśród argumentów ekonomicznych za szczególnie ważne uważa się obecnie: argument rozmiaru rynku (*the market size argument*), dobrobytu (*the welfare argument*), finansowania rozwoju (*the development funding argument*), globalizacji (*the globalization argument*); natomiast wśród argumentów politycznych: argument bezpieczeństwa (*the security argument*), demokratyzacji (*the democratic convergence argument*) i jedności (*the putting together that belongs together*)⁴.

Odnosząc się do nich kolejno, tworzenie dużych, zintegrowanych rynków bez barier jest podstawą integracji regionalnej, pozwalającą czerpać zarówno statyczne, jak i dynamiczne korzyści z utworzenia ugrupowania integracyjnego. W tradycyjnej teorii unii celnej podkreśla się, że im większe jest powstające ugrupowanie (w sensie ekonomicznym⁵), tym większych korzyści z jego funkcjonowania można spodziewać⁶. Ważne jest także zwiększenie siły przetargowej zintegrowanej grupy państw na arenie międzynarodowej. Natomiast rozmiar danej gospodarki względem partnerów w ugrupowaniu może mieć wpływ na rozkład korzyści z integracji pomiędzy krajami członkowskimi. Teoretycznie najsilniejsze bodźce do wzrostu gospodarczego mają te kraje, które zyskują największy przyrost rynków zbytu w momencie tworzenia ugrupowania, jednak jest to tylko jedna z przesłanek, a uzyskanie rzeczywistego wzrostu jest zależne od szeregu różnych czynników⁷.

Uczestnicy procesu integracyjnego liczą przede wszystkim na korzyści, jakie mogą dzięki temu procesowi osiągnąć, a wzrost dobrobytu (lub jego utrzymanie) stanowi podstawowy cel działalności gospodarczej i – co za tym idzie – podstawową przesłankę ekonomiczną do integracji regionalnej. Według Beli Balassy w przypadku międzynarodowej integracji gospodarczej, dobrobyt

⁴ W.-Ch. Peters, *The Quest for an African Economic Community. Regional Integration and its Role in Achieving African Unity – The Case of SADC*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2010, s. 32–42 (European University Studies).

⁵ T.A. Jaber, *Review Article: The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries*, "Journal of Common Market Studies" 1971, Vol. 9, No. 3, s. 262) proponuje, aby brać pod uwagę produkt narodowy brutto (PNB), natomiast A.S. Hosny (*op. cit.*, s. 144) – liczebność populacji.

⁶ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin LTD, London 1973, s. 38.

⁷ Szerzej zob. J. Garlińska-Bielawska, *Wybrane aspekty teoretyczne międzynarodowej integracji gospodarczej krajów słabo rozwiniętych*, [w:] *Gospodarka regionalna i międzynarodowa*, t. 1, red. H. Nakonieczna-Kisiel, M. Gryczka, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 29–31 (Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 41).

ekonomiczny może być efektem zmiany ilości wytwarzanych dóbr, zmiany stopnia dyskryminacji pomiędzy towarami krajowymi i zagranicznymi, redystrybucji dochodu pomiędzy obywatelami różnych krajów oraz redystrybucji dochodu w ramach tego samego kraju⁸.

Argument globalizacji jest stosunkowo nowym argumentem na rzecz integracji regionalnej. Równoległy rozwój tych procesów (globalizacji i regionalizacji) obserwowany od połowy zeszłego stulecia, zrodził szereg szans i zagrożeń dla wszystkich jej uczestników. Obecnie ważnym celem państw-uczestników ugrupowań integracyjnych stało się uzyskanie w ugrupowaniu lepszych (niż w ramach pojedynczej gospodarki) warunków zarówno do podejmowania wyzwań, jak i neutralizacji zagrożeń wynikających z globalizacji⁹. W odniesieniu do państw słabo rozwiniętych pojawiło się wręcz pojęcie „dopasowania do globalizacji” (*fit for globalization*), gdyż dla tej grupy globalizacja znacznie częściej oznacza wykluczenie i raczej blokuje, a nie stwarza szanse na osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju, czemu teoretycznie może „przeciwdziałać” integracja regionalna¹⁰.

Argument demokratyzacji opiera się na ułatwieniu czy wręcz konieczności przyjęcia zasad i standardów demokratycznych przez poszczególne państwa ugrupowania w sytuacji, gdy takie są wymogi uczestnictwa w ugrupowaniu. Przyspiesza to znacznie proces demokratyzacji w państwach w przeszłości niedemokratycznych. Dodatkowo argument, który ma szczególne znaczenie w odniesieniu do krajów postkolonialnych, słabo rozwiniętych – a mianowicie argument jedności. Tworzenie ugrupowań integracyjnych i współpraca w ich ramach może być remedium na postkolonialny porządek świata, w którym arbitralnie wyznaczone w okresie dekolonizacji granice państw często nie odzwierciedlają naturalnych, historycznych wzorców współpracy i wymiany międzynarodowej.

Na tym tle należy szczególnie podkreślić argument bezpieczeństwa. Jest on najczęściej podnoszony wśród argumentów politycznych na rzecz międzynarodowej integracji gospodarczej. Ugrupowania integracyjne poprzez rozwój współpracy oraz wypracowanie mechanizmów w celu rozwiązania problemów

⁸ Szerzej zob. B. Balassa, *Teoria integracji ekonomicznej*, [w:] *Teoretyczne podstawy regionalnej integracji gospodarczej. Wybrane teksty*, red. J. Misala, Politechnika Radomska, Radom 2004, s. 19–22.

⁹ Szerzej zob. W. Szymański, *Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji*, Difin, Warszawa 2004, s. 309–313.

¹⁰ W.-Ch. Peters, *op. cit.*, s. 37.

będących przedmiotem wspólnego zainteresowania mogą poprawić bezpieczeństwo wewnątrzregionalne. Współpraca może również obejmować wspólnotę obronną (wraz z powstaniem sił zbrojnych ugrupowania) lub wzajemną pomoc wojskową, a tym samym zwiększać bezpieczeństwo nie tylko w regionie, ale i na świecie. Jako przykład takiego ugrupowania można podać właśnie Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS).

Rys historyczny regionalnej integracji gospodarczej w regionie Afryki Zachodniej

Region Afryki Zachodniej położony jest na północ od Zatoki Gwinejskiej i na południe od Sahary, obejmuje ok. 1/6 powierzchni kontynentu. Początki jego regionalnej integracji gospodarczej sięgają okresu kolonialnego, kiedy to w pierwszej dekadzie XX w. Wielka Brytania oraz Francja podjęły wysiłki, aby połączyć zarządzane przez siebie terytoria, dla zwiększenia opłacalności ich eksploatacji i administracji.

Efektom była utworzona przez Wielką Brytanię w 1912 r. Rada Walutowa Afryki Zachodniej (ang. *West African Currency Board*, WACB), której zadaniem było wydanie prawnego środka płatniczego w czterech koloniach: Gambii, Ghanie, Nigerii i Sierra Leone, w celu uproszczenia transakcji handlowych pomiędzy nimi. Następnie utworzono Zachodnioafrykańską Korporację Lotniczą (ang. *West African Airways Corporation*, WAAC) dla ułatwienia transportu oraz Radę Egzaminacyjną Afryki Zachodniej (ang. *West African Examinations Council*, WAEC) na rzecz standaryzacji egzaminów wstępnych na studia wyższe w czterech koloniach brytyjskich¹¹.

Podobną ścieżkę integracji w regionie podjęła Francja, która wprowadziła wspólny prawny środek płatniczy na swoich terytoriach, emitowany przez Bank Centralny Senegal, który to bank działał w charakterze izby rozliczeniowej. Inne natomiast losy miały obie strefy po uzyskaniu niepodległości. W przeddzień proklamowania niezależności narodowej były kolonie brytyjskie zlikwidowały swoją wspólną strefę monetarną, natomiast strefa francuska zlikwidowana nie została¹². Efektom francuskiego dziedzictwa kolonialnego

¹¹ A. Sesay, M. Omotosho, *The Politics of Regional Integration in West Africa*, "Wacseries" 2011, Vol. 2, No. 2, s. 10.

¹² B. Ndiaye, *Przestrzeń i granice monetarne we współczesnej Afryce. Na przykładzie strefy franka CFA*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 10, s. 130.

było też ugrupowanie integracyjne powołane w Paryżu w 1959 r. przez autonomiczne rządy byłej Francuskiej Afryki Zachodniej (bez Gwinei), pod nazwą Unii Celnej Afryki Zachodniej (franc. *Union Douanière de l'Afrique de l'Ouest*, UDAO). W skład ugrupowania weszły: Senegal, Mauretania, Mali, Wybrzeże Kości Słoniowej, Burkina Faso (Górna Wolta), Benin (Dahomej), Niger i Togo. Wobec miernego postępu integracji regionalnej w 1966 r. przyjęto nową konwencję i przemianowano ugrupowanie na Unię Celną Państw Afryki Zachodniej (franc. *Union Douanière des États d'Afrique d'Ouest*, UDEAO). Wysiłki te również nie okazały się skuteczne, tak więc uznano, że konieczne jest wprowadzenie kolejnej zmiany zasad wspólnego działania ugrupowania wraz ze zmianą jego nazwy. W ten sposób powstała w Bamako (Mali) w 1972 r. Wspólnota Gospodarcza Afryki Zachodniej (franc. *Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest*, CEAO; ang. *West African Economic Community*, WAEC), która rozpoczęła funkcjonowanie w 1974 r. Przedstawiciele Beninu (Dahomeju) oraz Toga odłożyli jednak decyzję o przystąpieniu do porozumienia. W późniejszym okresie Benin został członkiem ugrupowania, a Togo – członkiem-observatorem.

CEAO miała być dość specyficzną unią celną, obejmującą wspólną zewnętrzny taryfę celną i swobodę przepływu osób w ugrupowaniu. Swoboda przepływu towarów została natomiast ograniczona jedynie do towarów wyprodukowanych przez kraje Wspólnoty. W efekcie przepływ towarów przemysłowych był swobodny wyłącznie w przypadku, gdy nie stanowiło to groźby dla produkcji krajowej poszczególnych państw. W praktyce oznaczało to, że od ceł i kontyngentów zwolniono wyłącznie towary produkowane tylko w jednym kraju członkowskim ugrupowania. Opłatom celnym podlegały natomiast nadal produkty zakładów wzajemnie ze sobą konkurujących w ramach CEAO¹³.

Wspólnota Gospodarcza Afryki Zachodniej miała rzadkie jak na warunki afrykańskie przesłanki do zaistnienia w ugrupowaniu rzeczywistych więzi integracyjnych¹⁴. W krajach CEAO struktury produkcji były komplementarne. Istniały połączenia kolejowe pomiędzy Wybrzeżem Kości Słoniowej

¹³ Z. Dobosiewicz, *Integracja gospodarcza krajów rozwijających się*, PISM, Warszawa 1991, s. 81.

¹⁴ Szerzej zob. J. Garlińska-Bielawska, *Regionalna integracja gospodarcza w Afryce w świetle teorii i doświadczeń państw afrykańskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2019, s. 137–138 (Zeszyty Naukowe, Seria Specjalna: Monografie, nr 266).

i Burkiną Faso oraz pomiędzy Senegalem i Mali. W ugrupowaniu występował wysoki stopień mobilności czynników produkcji zarówno pracy, jak i kapitału. Przy zapewnieniu swobody przepływu siły roboczej, ludzie przemieszczali się pomiędzy krajami śródlądowymi a nadbrzeżnymi, natomiast swobodę przepływu kapitału zapewniała Zachodnioafrykańska Unia Monetarna (franc. *Union Monétaire Ouest Africaine*, UMOA; ang. *West African Monetary Union*, WAMU), oparta na franku Afrykańskiej Wspólnoty Finansowej CFA.

Pomimo korzystnych warunków wstępnych, Wspólnocie Gospodarczej Afryki Zachodniej nie udało się urzeczywistnić efektywnego, regionalnego podziału pracy. Ważną barierą w postępie integracji okazały się problemy we wprowadzaniu wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, w związku z czym partnerzy zewnętrzni nie postrzegali CEAO jako wspólnego obszaru do handlu i inwestycji. W ugrupowaniu wystąpił również brak równowagi we wzajemnym handlu, wynikający w znacznej mierze z różnicy w stopniu rozwoju przemysłu przetwórczego poszczególnych krajów. Funkcjonowanie ugrupowania przyspieszyło rozwój przemysłu, ale prawie cały przyrost produkcji przypadł najbardziej rozwiniętym krajom – Wybrzeżu Kości Słoniowej i Senegalowi. Brak równowagi we wzajemnym handlu odbił się na stratach z tytułu opłat celnych. Aby przynajmniej częściowo rozwiązać ten problem, wdrożono szereg mechanizmów wyrównywania strat, ale ostatecznie efekty tych działań okazały się niewystarczające¹⁵. W ugrupowaniu kwitł za to nieformalny handel transgraniczny. Jego wartość prawdopodobnie przekraczała wartość wymiany „oficjalnej”, ale nawet część z tego nie trafiała do budżetów, gdyż podjęte próby sankcjonowania przemytu były nieskuteczne¹⁶. Oprócz wymienionych problemów wystąpiły też błędy w polityce wewnętrznej państw członkowskich (Wybrzeże Kości Słoniowej), konflikty polityczne wewnątrz ugrupowania (np. konflikt graniczny pomiędzy Mali a Burkiną Faso) oraz korupcja w Sekretariacie CEAO¹⁷.

¹⁵ P. Robson, *The West African Community*, [w:] *International Economic Integration*, red. A.M. El-Agraa, Macmillan, London 1988, s. 170.

¹⁶ *Ibidem*, s. 64.

¹⁷ R.J. Langhammer, U. Hiemenz, *Regional Integration among Developing Countries: Opportunities, Obstacles and Options*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1990, s. 38 (Kieler Studien, No. 232).

Powstanie i ocena działalności Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS)

Kluczowym państwem w regionie Afryki Zachodniej jest Nigeria. Do połowy lat 70. XX w. pozostawała ona jednak poza strukturami integracyjnymi, co było spowodowane, jak twierdzi Zbigniew Dobosiewicz, wysokimi własnymi kosztami przemysłu, który nie był konkurencyjny w stosunku do np. przemysłu Wybrzeża Kości Słoniowej¹⁸. Nigeria miała jednak zarówno ambicje, jak i potencjał do odgrywania roli mocarstwa regionalnego, niemniej do współpracy w wymiarze zachodnioafrykańskim musiała przekonać państwa frankofońskie, które już swoje struktury regionalne posiadały¹⁹. Udało się to po z jednej strony racjonalizacji produkcji przemysłowej w Nigerii, a z drugiej – po długich i trudnych negocjacjach. W efekcie traktat ustanawiający nowe ugrupowanie został podpisany w Lagos (Nigeria) przez przywódców 15 państw Afryki Zachodniej. Pierwotnie działania Nigerii miały na celu skłonienie frankofońskich partnerów do rozwiązania CEAO, jednak finalnie ono przetrwało – i to dość długo, gdyż dopiero na fali nowego regionalizmu (w 1994 r.) połączyło się z UMOA, tworząc funkcjonującą do dzisiaj Zachodnioafrykańską Unię Gospodarczą i Monetarną (franc. *Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine*, UEMOA; ang. *West African Economic and Monetary Union*, WAEMU). Sytuacja ta stworzyła typowo „afrykańskie” warunki nakładającego się członkostwa. Na dodatek nazwa nowego ugrupowania została wybrana niezbyt szczęśliwie – Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ang. *Economic Community of West African States*, ECOWAS; franc. *Communauté Économique des États L'Afrique de l'Ouest*, CEDEAO), gdyż ludzko przypominała CEAO, a co za tym idzie oba ugrupowania były często ze sobą mylone²⁰.

Traktat ECOWAS został podpisany przez: Dahomej (Benin), Gambię, Ghanę, Górną Woltę (Burkinę Faso), Gwineę, Gwineę Bissau, Liberię, Mali, Mauretanię, Niger, Senegal, Sierra Leone, Togo i Wybrzeże Kości Słoniowej. W 1976 r. do ugrupowania dołączyła Republika Zielonego Przylądka, a w 2002 r. ze Wspólnoty wystąpiła Mauretania (w 2007 r. podpisała ona

¹⁸ Z. Dobosiewicz, *op. cit.*, s. 72.

¹⁹ W. Lizak, *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 275–276.

²⁰ P. Robson, charakteryzując Wspólnotę Gospodarczą Afryki Zachodniej, po pierwsze zastrzega, że nie chodzi o Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej, P. Robson, *op. cit.*, s. 162.

z ugrupowaniem umowę o partnerstwie). Cele traktatu z Lagos zostały sformułowane bardzo szeroko. Przewidziano współpracę państw-stron we wszystkich dziedzinach aktywności gospodarczej (łącznie z polityką monetarną i fiskalną), we wspólnym rozwiązywaniu problemów kulturowych i społecznych, podnoszeniu poziomu życia ludności, wspomaganii procesu rozwoju całej Afryki oraz we wszelkich innych kwestiach, co do których strony zdecydują, iż mogą one stać się przedmiotem regulacji w ramach ugrupowania²¹. Założono wprowadzenie całkowitej swobody przepływu towarów pochodzenia narodowego pomiędzy krajami członkowskimi do 1989 r. i ustanowienie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej (CET) do 1994 r. Na spotkaniu w Dakarze w 1979 r. uzgodniono wprowadzenie swobodnego przepływu osób oraz ustanowienie paktu obronnego ugrupowania. Dodatkowo powołano Fundusz na rzecz Współpracy, Kompensacji i Rozwoju (ang. *Fund for Cooperation, Compensation and Development, FCCD*), z którego środki miały złagodzić krajom najslabiej rozwiniętym negatywne skutki działań integracyjnych²².

Mijające w 2020 r. czterdzieści pięć lat funkcjonowania ugrupowania skłania do oceny efektów gospodarczych tej działalności. Niestety już na początku pojawiły się problemy w obszarze liberalizacji handlu zarówno w samym ECOWAS, jak i na linii ECOWAS–CEAO. Reguły pochodzenia towarów zostały ustalone tak, aby zapewnić preferencyjne traktowanie towarom produkowanym przez ludność miejscową. Miało to być działanie na rzecz promowania produkcji zachodnioafrykańskiej, a godzące w firmy będące w rękach Francuzów w krajach frankofońskich ugrupowania, gdyż akurat Nigeria i Ghana zdołały przeforsować szereg wyjątków. W efekcie reguły pochodzenia skutecznie wykluczały z rywalizacji na rynku ECOWAS liderów na rynku CEOA: Wybrzeże Kości Słoniowej i Senegal. Państwa te – oraz pozostali członkowie CEOA – aby nie utracić swojej przewagi, zwlekały z redukcją cel w stosunku do pozostałych partnerów z ECOWAS, dopóki oni takiej redukcji nie dokonają. Państwa ECOWAS postępowały dokładnie tak samo, co doprowadziło wprost do impasu w zakresie liberalizacji handlu

²¹ P. Czubik, *Wolny handel towarami. Podstawy międzynarodowoprawne regionalizmu handlowego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 425–426.

²² F. Foroutan, *Regional integration in Sub-Saharan Africa: past experience and future prospects*, [w:] *Developing and Newly Industrializing Countries*, red. Ch. Milner, vol. I, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA 1998, s. 243.

na obszarze ugrupowania²³. Problem ten miał jednak jeszcze dalej idące skutki. Podstawowe towary produkowane były przez przedsiębiorstwa należące do zagranicznych właścicieli (Francuzów), które zlokalizowane były głównie w krajach frankofońskich. Wykluczenie ich z liberalizacji spowodowało sztuczny niedobór podstawowych towarów na rynku. Zachęciło to do nieoficjalnego handlu transgranicznego wyrobami „frankofońskimi” oraz do reeksportu. Jednocześnie frank CFA długo był przewartościowany (aż do jego dewaluacji w styczniu 1994 r.), a gwałtowna dewaluacja w Nigerii i Ghanie spowodowała odwrócenie strumieni nieoficjalnego handlu. Handlowano zwłaszcza tekstyliami, obuwem, kosmetykami, detergentami, tworzywami sztucznymi i pochodnymi produktów naftowych. Nieoficjalne transakcje transgraniczne przybrały masowe rozmiary, były preferowane przez wielu małych oraz średnich dystrybutorów i producentów, konkurujących z tradycyjnymi drobnymi handlarzami (w tym regionie głównie kobietami handlarzami, tzw. *market mammies*). A wszystko to przy znaczącej pomocy skorumpowanych urzędników, z których wielu także posiadało (i posiada) własne interesy w przemyśle²⁴.

W 1980 r. szefowie rządów państw ECOWAS osiągnęli porozumienie w sprawie konsolidacji barier handlowych wewnątrz ugrupowania, a w 1983 r. rozpoczął się proces ich znoszenia, który miał zakończyć się w 1990 r. W jego efekcie zostały usunięte cła na towary nieprzetworzone i produkty rzemiosła rękodzielniczego. W planie było też zniesienie cel na towary przemysłowe, ale ten proces przebiegał bardzo powoli, pomimo że starano się dostosować okres liberalizacji do wielkości i stanu gospodarek krajów członkowskich²⁵.

W ugrupowaniu brakowało narzędzi do implementacji postanowień wspólnotowych na szczeblach narodowych, tak samo jak potrzebnego do tego wsparcia finansowego. Na początku lat 90. XX w. doszło też do pierwszego aktywnego konfliktu w Liberii, a w otoczeniu ugrupowania – do podpisania Traktatu z Abudży, w którym ECOWAS zostało uznane za jeden z filarów przyszłej Afrykańskiej Wspólnoty Gospodarczej (ang. *African Economic Community*, AEC). Wszystko to doprowadziło do rewizji traktatu z Lagos w 1993 r.

²³ Szerzej zob. O.B.J. Ojo, *Integration in ECOWAS. Successes & Difficulties*, [w:] *Regionalization in Africa. Integration & Disintegration*, red. D.C. Bach, Indiana University Press, Bloomington 1999, s. 122.

²⁴ *Ibidem*, s. 122.

²⁵ A. Gupta, *Regional Integration in West Africa: The Evolution of ECOWAS*, ORF Occasional Paper No. 67, August 2015, s. 12.

Na jego bazie powołano szereg instytucji, w tym: wzorowany na unijnym, Zachodnioafrykański Parlament, Sąd, Radę Ekonomiczno-Społeczną oraz Bank dla wspierania Inwestycji i Rozwoju w ECOWAS (ang. *ECOWAS Bank for Investment and Development*, EBIED)²⁶. W Traktacie przewidziano nowy okres przejścia ugrupowania przez etapy unii celnej, monetarnej aż do gospodarczej, wynoszący 15 lat²⁷. W efekcie po 20 latach (w 2013 r.) udało się zrealizować jedno z postanowień, tzn. doprowadzić do przyjęcia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej (*ECOWAS Common External Tariff*, ECOWAS CET). Przewidziano w niej stawki celne: 0% na dobra podstawowe; 5% na surowce i dobra kapitałowe; 10% na półprodukty; 20% na wyroby gotowe oraz 35% na towary o szczególnym znaczeniu dla rozwoju²⁸.

W 2000 r. pięć państw ECOWAS nieposługujących się frankiem CFA (Gambia, Ghana, Gwinea, Nigeria i Sierra Leone) podpisało deklaracje z Akry (Ghana) oraz Bamako (Mali), które stały się podstawą ustanowienia drugiej strefy walutowej w ramach ugrupowania, Zachodnioafrykańskiej Strefy Walutowej (ang. *West African Monetary Zone*, WAMZ). Ideą dążeń państw WAMZ jest utworzenie wspólnej waluty (ECO), która według założeń miałaby stać się następnie walutą we wszystkich piętnastu państwach ECOWAS, poprzez połączenie się WAMZ z UEMOA. W 2010 r. do grona państw członkowskich WAMZ dołączyła Liberia. Stworzyło to specyficzny, subintegracyjny układ członkostwa w ramach ECOWAS, w którym osiem państw należy do ECOWAS i UEMOA (Benin, Burkina Faso, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gwinea Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo), sześć do ECOWAS i WAMZ (Gambia, Ghana, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, Gwinea) oraz jedno – tylko do ECOWAS (Republika Zielonego Przylądka).

²⁶ *Ibidem*, s. 9–10.

²⁷ Economic Community of West African States Revised Treaty, ECOWAS Commission, Abuja, Nigeria 1993, www.drive.google.com/file/d/0B1DAmtM1BcbMbmZ-PVG1Sd2JBY1U/view [dostęp: 1.08.2020].

²⁸ W ECOWAS CET przewidziano stawki celne 0%, 5%, 10% i 20%. Przyjęcie takiej taryfy było wyzwaniem dla Nigerii, ponieważ w przypadku niektórych towarów wysokość nigeryjskich cel sięgała 50%. Nigeria naciskała więc mocno na przyjęcie piątego przedziału taryfowego w tej wysokości. Kompromis osiągnięto na poziomie 35% i ostatecznie jeszcze taki przedział przyjęto w ramach ECOWAS CET, szerzej zob. O.O. Oluwusi, C. Punt, R. Sandrey, *The impact of regional integration on Nigeria's imports: A Case of ECOWAS Common External Tariff on Agro-processing*, Tralac Working Paper, No. S16WP22/2016, December 2016, s. 11–13.

Terminem powstania unii walutowej ECOWAS ustalonym w Deklaracji z Akry był styczeń 2003 r. Wyznaczono także kryteria konwergencji, konieczne do spełnienia przez państwa członkowskie. Do kryteriów tych zaliczono:

- osiągnięcie jednocyfrowej stopy inflacji do 2000 r., a do 2003 r. – nie wyższej niż 5%;
- utrzymanie oficjalnych rezerw walutowych na poziomie trzymiesięcznej wartości importu do 2000 r., a wartości sześciomiesięcznej do 2003 r.;
- ograniczenie finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny do wysokości 10% przychodów podatkowych z roku poprzedniego;
- utrzymanie deficytu budżetowego (bez dotacji) nie wyższego niż 5% do 2000 r., a do końca 2002 r. nie wyższego niż 4%. Kryteria te uzupełnione zostały kryteriami dodatkowymi, dla zapewnienia konwergencji fiskalnej²⁹.

Wymagania te okazały się zbyt wygórowane dla krajów Afryki Zachodniej. Nie tylko nie zostały spełnione w pierwotnym terminie, ale termin ten był już odraczany czterokrotnie. Odroczenia nastąpiły kolejno w latach 2003, 2005, 2009 oraz 2014, kiedy to zdecydowano się przesunąć termin przypadający na styczeń 2015 r. o dalsze pięć lat, tj. do roku 2020. Przy tej okazji zmodyfikowano kryteria konwergencji³⁰.

W ramach kryteriów podstawowych przyjęto konieczność utrzymania jednocyfrowej stopy inflacji oraz deficytu budżetowego (z dotacjami) na poziomie nie wyższym niż 3% PKB³¹.

Kolejne przesunięcia terminu, ponoszone koszty³² oraz ostatnie kryzysy podkreśliły dyskusyjność ekonomicznej opłacalności budowy unii monetarnej ECOWAS³³. Biorąc pod uwagę podstawowe kryteria optymalnego obszaru

²⁹ Accra Declaration on Creation of a Second Monetary Zone, Accra, April 2000, www.wami-ima.org/?q=viewslegaldocs [dostęp: 1.08.2020].

³⁰ Report of the 34th meeting of the Convergence Council of Ministers and Governors of the West African Monetary Zone, Abuja, Nigeria, July 17, 2014, www.wami-ima.org/?q=node/260 [dostęp: 1.08.2020].

³¹ K. Mitręga-Niestrój, Ł. Szewczyk, *Integracja monetarna na kontynencie afrykańskim*, [w:] *Integracja regionalna w Afryce. Aspekty gospodarcze i finansowe*, red. K. Mitręga-Niestrój, B. Puszer, Ł. Szewczyk, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 84.

³² Na rzecz utworzenia unii walutowej ECOWAS powołano aż osiem instytucji, których działanie obciąża budżety krajów sygnatariuszy, zob. *West African Monetary Institute*, www.wami-ima.org [dostęp: 1.03.2020].

³³ E.D. Balogun, *An Alternative Reconsideration of Macroeconomic Convergence Criteria for West African Monetary Zone*, MPRA Paper No. 11367, October 2008, www.mpra.ub.uni-muenchen.de/11367/1/MPRA_paper_11367.pdf [dostęp: 8.08.2020]; F. Bakoup, D. Ndoye, *Why and when to introduce a single currency in ECOWAS*, "Africa

walutowego, to przede wszystkim należy zwrócić uwagę na bardzo niski odsetek wewnątrzregionalnego handlu. Oscyluje on wokół 10% po ponad czterdziestu latach funkcjonowania ugrupowania (w 2017 r. było to 10,2 % w eksporcie i 8,7% w imporcie)³⁴. Wszystkie kraje regionu to eksporterzy surowców do krajów zachodnich, a importerzy netto żywności, z Nigerią na czele. Kraj ten wykazuje znaczącą zależność od eksportu ropy naftowej (pochodzi z niej 80% wpływów eksportowych tego państwa), a importuje zboża i ryż oraz towary luksusowe dla 1% społeczeństwa, który kontroluje 80% jej bogactwa³⁵. Dodatkowo, chociaż Nigeria jest względnie bogatym, najludniejszym krajem nie tylko regionu, ale i kontynentu, to jednak pod względem wartości handlu wewnątrzregionalnego oraz powiązań handlowych w regionie Afryki Zachodniej liderem jest należące do UEMOA i posługujące się frankiem CFA Wybrzeże Kości Słoniowej (ze znaczną przewagą nad Nigerią, wynoszącą w 2017 r. ponad 1,5 mld USD)³⁶.

Dodatkowo, przeprowadzane badania wykazują, że kraje ECOWAS nie reagują symetrycznie na szoki (podażowe, popytowe, monetarne). W związku z tym aktualnie lub w niedalekiej przyszłości nie leży w ich interesie wejście do unii walutowej, chyba że uda się im osiągnąć wyższy stopień konwergencji³⁷. Będzie to niezwykle trudne z uwagi na bardzo niski poziom rozwoju³⁸, wspomniany niewielki odsetek wewnątrzregionalnego handlu i surowcową

Economic Brief” 2016, Vol. 7, Issue 1, www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AEB_Vol_7_Issue_1_2016_Why_and_when_to_introduce_a_single_currency_in_ECOWAS.pdf [dostęp: 8.08.2020]; T.A. Liedong, *Could West Africa introduce a single currency?*, CNN Business, 8 August 2018, www.edition.cnn.com/2017/08/08/africa/single-currency-west-africa/index.html [dostęp: 8.08.2020].

³⁴ *African Statistical Yearbook 2019*, <https://www.afdb.org/en/documents/document/the-african-statistical-yearbook-2019-109564> [dostęp: 29.07.2020].

³⁵ A. Sesay, M. Omotosho, *op. cit.*, s. 7.

³⁶ Dane: UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/EN/> [dostęp: 29.07.2020].

³⁷ S.K. Harvey, M.J. Cushing, *Is West African Monetary Zone (WAMZ) a Common Currency Area?*, „Review of Development Finance” 2015, Vol. 5, Issue 1, s. 53–63; kompleksowy przegląd badań na ten temat znajduje się w pracy: S. Asongu, J. Nwachukwu, V. Tchamyou, *A summary of a survey on proposed African Monetary Unions*, MPRA Paper No. 79637, June 2017, s. 1–11.

³⁸ ONZ-owski Raport HDI z 2019 r. zamknęła gospodarka Nigru, plasując się na 186. pozycji, czyli nawet niżej od Sudanu Południowego (pozycja 184.), *Human Development Reports*, United Nations Development Programme, <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> [dostęp: 29.07.2020].

strukturę produkcji gospodarek regionu, wysokie koszty transakcji³⁹ oraz postępującą, lecz jednak cały czas niezadawalającą mobilność siły roboczej, która niesie ze sobą też szereg zagrożeń⁴⁰.

Przedstawione podsumowanie działalności ECOWAS upoważnia do stwierdzenia, że realnych gospodarczych efektów funkcjonowania Wspólnoty można wyróżnić niewiele. Są to przede wszystkim osiągnięcie przez ECOWAS etapu unii celnej i wprowadzenie pewnej swobody przepływu siły roboczej. Dodatkowo na przestrzeni lat zmieniły się warunki „dalszego otoczenia”. Więzy gospodarcze nie tylko regionu, ale całej Afryki stały się mocniejsze ze stosunkowo nowymi partnerami (Chinami czy Indiami)⁴¹, a podpisywane nowe umowy z partnerami spoza kontynentu (np. EPA z Unią Europejską) nie pozostają bez wpływu na obraz integracyjny regionu⁴². Jednak w stosunku do ECOWAS sugerowane jest w literaturze zastosowanie szerszych kryteriów oceny, z podkreśleniem znaczenia roli ugrupowania w zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa w regionie⁴³.

Działania ECOWAS w ramach Afrykańskiej Architektury Pokoju i Bezpieczeństwa (APSA) na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w Afryce Zachodniej

Działania ECOWAS na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w regionie pojawiły się wcześniej, gdyż już w dokumentach programowych Wspólnoty podkreślono

³⁹ Ch. Ackah, F.E. Turkson, K. Opoku, *Measuring Trade Costs in Economic Community of West African States (ECOWAS)*, „Modern Economy” 2013, Vol. 4, Issue 1, s. 56–65.

⁴⁰ A.O. Ayodeji, A. Aduloju, L.O. Adenipekun, *ECOWAS Protocol on Free Movement and Trans-border Security in West Africa*, „Covenant University Journal of Politics and International Affairs” 2015, Vol. 3, No. 1, s. 41–47.

⁴¹ Szerzej zob. J. Garlińska-Bielawska, *A New Partnership of Developing Regions: Africa – China, India, Brazil, and Its Importance for the Operation of African Regional Economic Communities (RECs)*, „Central European Review of Economics & Finance” 2015, Vol. 10, No. 4, s. 105–115; J. Garlińska-Bielawska, J. Kwaśny, *Europejskie a azjatyckie zaangażowanie w Afryce w XXI w. – analiza porównawcza handlu w latach 2005–2017*, [w:] *Dylematy rozwoju systemów politycznych Europy i Azji*, red. Ł. Danel, J. Kornaś, R. Lisiakiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 456–475.

⁴² Szerzej zob. M. Czermińska, J. Garlińska-Bielawska, *European Union – West Africa Trade Relations: with or without Economic Partnership Agreement (EPA)*, „Annuals of the Administration and Law” 2017, Vol. 17, No. 2, s. 103–120.

⁴³ O.B.J. Ojo, *op. cit.*, s. 119–120.

istnienie silnych związków pomiędzy pokojem i bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-ekonomicznym państw członkowskich. Inicjując realizację zadań związanych z integracją gospodarczą, członkowie ugrupowania podpisali Protokół o nieagresji (ang. *Protocol Relating to Non-Aggression*) w 1978 r. oraz Protokół o wzajemnej pomocy w sferze obrony (ang. *Protocol Relating to Mutual Assistance on Defence*) w 1981 r. Dalsze potrzeby skłoniły państwa ECOWAS do utworzenia pokojowych sił międzynarodowych służących do regulowania konfliktów w regionie. W efekcie powołano do życia Grupę Obserwatorów ECOWAS (ang. *ECOWAS Monitoring Group*, ECOMOG), która jest wykorzystywana do tego celu od 1990 r.⁴⁴. Kolejne działania były skupione na udoskonalaniu istniejącego mechanizmu i dostosowaniu go potrzeb regionu, co doprowadziło do wdrożenia nowego Mechanizmu Prewencji, Opanowywania i Rozwiązywania Konfliktów, Utrzymania Pokoju i Bezpieczeństwa (ang. *Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Peacekeeping and Security*), Protokołu dodatkowego dotyczącego Demokracji i Dobrych Rządów (ang. *Supplementary Protocol on Democracy and Good Governance*) oraz licznych elementów uchwalonych w 2008 r. Ram Zapobiegania Konfliktom ECOWAS (ang. *Conflict Prevention Framework*, ECPF) z dyżurującymi siłami ECOWAS (ang. *ECOWAS Standby Force*, ESF) na czele⁴⁵. W efekcie podjęte działania uczyniły z mechanizmu zachodnioafrykańskiego jeden z najbardziej rozbudowanych i funkcjonalnych systemów bezpieczeństwa regionalnego w Afryce, czego jednak nie należy uznawać za tożsame z systemem działającym w pełni sprawnie i efektywnie⁴⁶.

W Afryce konfliktów jest proporcjonalnie więcej niż na innych kontynentach. W połowie drugiej dekady XXI w. Afryka Subsaharyjska była drugim po Azji i Oceanii regionem z największą ich liczbą (97). Konflikty na tle religijnym, etnicznym, granicznym, społecznym, wojny domowe, ludobójstwo były stałym elementem politycznego krajobrazu Afryki⁴⁷.

⁴⁴ W. Lizak, *op. cit.*, s. 379–380.

⁴⁵ C.I. Obi, *Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte D'Ivoire*, "African Security" 2009, Vol. 2, No. 2/3, s. 120 <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19362200903361945> [dostęp: 10.08.2020].

⁴⁶ W. Lizak, *op. cit.*, s. 380.

⁴⁷ Szerzej zob. P. Furgacz, A. Paterek, *Instytucje bezpieczeństwa półkuli zachodniej, w Afryce i w świecie arabskim*, [w:] *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016, s. 270–271.

W końcu XX w. w kilku państwach Afryki Zachodniej wybuchły wojny domowe. Jak pisze Marek Pawełczak, zostały one spowodowane kombinacją różnych czynników, z których większość wystąpiła w wielu państwach afrykańskich, czyli połączeniem długotrwałego kryzysu gospodarczego ze znacznym przyrostem naturalnym, brakiem lub fasadowością procedur demokratycznych, niesprawiedliwym dostępem do dóbr dystrybuowanych przez państwo oraz upolitycznieniem relacji etnicznych⁴⁸.

Mając powyższe na uwadze, państwa członkowskie Unii Afrykańskiej (UA) ustanowiły w 2002 r. Afrykańską Architekturę Pokoju i Bezpieczeństwa (ang. *African Peace and Security Architecture*, APSA) w celu zapobiegania, neutralizowania i rozwiązywania konfliktów na kontynencie. Boubacar Sidi Diallo definiuje APSA jako „globalną afrykańską politykę pokoju i bezpieczeństwa, ustanowioną jako zbiór instytucji, reguł normatywnych i środków operacyjnych mających na celu ułatwienie zapobiegania, zarządzania i rozwiązywania sporów zarówno na poziomie kontynentalnym, jak i subregionalnym”⁴⁹. W skład APSA wchodzi Wspólna Afrykańska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ang. *Common African Defence and Security Policy*, CADSP) oraz Rada Pokoju i Bezpieczeństwa (ang. *Peace and Security Council*, PSC). Działania Rady są wspierane przez: Komisję Unii Afrykańskiej, Panel Mędrców, kontynentalny system wczesnego ostrzegania, afrykańskie siły szybkiego reagowania oraz Fundusz na rzecz Pokoju. Unia Afrykańska opracowała kompleksowe podejście w dziedzinie budowy pokoju, obejmujące zarówno działania na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju, jak również narodowe wysiłki w procesie stabilizacji pokonfliktowej. Jej mandat zakłada koordynację działań ośmiu afrykańskich ugrupowań integracyjnych (ang. *Regional Economic Communities*, RECs): ECOWAS, SADC, IGAD, ECCAS, EAC, COMESA, AMU, CEN-SAD wraz z zaangażowaniem podmiotów społeczeństwa obywatelskiego⁵⁰. Problemem jest, aby ten skomplikowany system działał sprawnie, gdyż jak dotychczas tylko trzy z afrykańskich ugrupowań integracyjnych mają doświadczenie w zwalczaniu

⁴⁸ M. Pawełczak, *Konflikty w Afryce Zachodniej 1989–2006*, [w:] *Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869–2006*, red. P. Ostaszewski, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 877.

⁴⁹ B. Sidi Diallo, *Afrykański regionalny system bezpieczeństwa zbiorowego w świetle prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2018, s. 208.

⁵⁰ P. Furgacz, A. Paterek, *op. cit.*, s. 271.

konfliktów (ECOWAS, SADC, IGAD), a całość funkcjonowania systemu zależy w dużej mierze od zewnętrznego wsparcia⁵¹.

Misja ECOMOG w Liberii w latach 1989–1996 była nie tylko pierwszą operacją przeprowadzoną przez siły zachodnioafrykańskie, ale również pierwszą misją tego typu zorganizowaną przez afrykańskie ugrupowanie integracyjne. Uczyniło to ze Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej pioniera w tym zakresie⁵². Następnie siły ECOWAS zaangażowane były w licznych konfliktach zbrojnych, w tym w Sierra Leone w latach 1997–2002, w Gwinei Bissau w latach 1998–1999, podczas drugiej wojny w Liberii w latach 1999–2003⁵³ czy w Mali w latach 2012–2015⁵⁴. Prowadzono też interwencje o nieco odmiennym charakterze, np. w czasie kryzysu powyborczego na Wybrzeżu Kości Słoniowej w 2010 r.⁵⁵ czy w Gambii w 2016 r.⁵⁶. Jednoznaczna ocena tych działań jest trudna lub wręcz niemożliwa. Podczas interwencji sił ECOMOG w Liberii dochodziło do karygodnych poczynań słabo opłacanych żołnierzy (prostyucja dziecięca, handel narkotykami, kradzieże wyposażenia szpitali czy urządzeń z kopalń itp.) do tego stopnia, że powstało nawet potoczne rozwinięcie skrótu ECOMOG jako: „Every Car or Moving Object Gone” („wszystkie samochody i co tylko się rusza – zniknęło”)⁵⁷. Jednocześnie jednak nie można zaprzeczyć, że formacja ta stała się jedną z najbardziej doświadczonych w zakresie interwencji konfliktowych w Afryce, dobrze zakorzenioną w tamtejszej

⁵¹ Krytyczna analiza tego problemu zawarta jest m.in. w Sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 20/2018, *Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa – konieczna jest zmiana ukierunkowania wsparcia unijnego*, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/apsa-20-2018/pl/#chapter8> [dostęp: 10.08.2020].

⁵² W. Lizak, *op. cit.*, s. 383.

⁵³ Analiza porównawcza interwencji sił ECOMOG w tych konfliktach znajduje się m.in. w: C.I. Obi, *op. cit.*, s. 118–129; w literaturze polskiej zostały one przedstawione m.in. w: M. Pawelczak, *op. cit.*, s. 877–894.

⁵⁴ Konflikt ten wraz z implikacjami został przedstawiony m.in. w: M. Lakomy, *Konflikt zbrojny w Mali (2012–2015)*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy, *Konflikty zbrojne na Bliskim Wschodzie i w Afryce w drugiej dekadzie XXI w. Przebieg – uwarunkowania – implikacje*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2018, s. 265–301.

⁵⁵ D.A. Daniel, D.U. Enweremadu, *Potency of ECOWAS mission strategy in resolving electoral conflict in West Africa: A case of Côte d'Ivoire*, „African Journal of Political Science and International Relations” 2020, Vol. 14, No.1, s. 22–32.

⁵⁶ Szerzej zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 20/2018, *Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa...*

⁵⁷ Tak zatytułowano artykuł charakteryzujący działania formacji w Liberii. Ch. Tuck, *Every Car or Moving Object Gone: The ECOMOG Intervention in Liberia*, „African Studies Quarterly” 2000, Vol. 4, Issue 1, s. 1–16.

rozbudowanej architekturze bezpieczeństwa, a jej ważną rolą są działania na rzecz systemu wczesnego ostrzegania⁵⁸.

Podsumowanie

Na rzecz regionalnej integracji gospodarczej wysuwanych jest szereg argumentów, które korespondują z funkcjami pełnionymi przez ugrupowania integracyjne zarówno w poszczególnych regionach, jak i na całym świecie. W Afryce istnieje od lat wiele ugrupowań, których funkcjonowanie zdeterminowane jest przez liczne wewnętrzne i zewnętrzne warunki, a większość rozwiązań instytucjonalnych zapożyczonych jest z rozwiązań europejskich. Analiza efektów ich funkcjonowania na przykładzie Wspólnoty Państw Afryki Zachodniej prowadzi do wniosku, że rozwiązania te w tej części świata nie spełniły swego zadania. Nie pomogły one Afryce ani się rozwinąć się, ani zintegrować. W drugiej dekadzie XXI w. Afryka cały czas stanowi peryferie gospodarki światowej, a ekonomiczne efekty działalności jej poszczególnych ugrupowań były niewielkie, czego zmiennym przykładem jest Wspólnota Państw Afryki Zachodniej. Pomimo długiej historii integracyjnej, członkostwa najliczniejszego pod względem populacji państwa kontynentu (Nigerii) oraz pierwotnie wyjątkowo sprzyjających warunków (CEAO), do sukcesów integracyjnych można zaliczyć tylko osiągnięcie etapu unii celnej i skromnej mobilności zasobów pracy na obszarze ugrupowania.

W *Raporcie Oxford Business Group* szeroko pojęte zasoby ECOWAS zostały określone jako „potencjał w różnorodności” (ang. *potential in diversity*)⁵⁹. Jednak cały czas jest to potencjał niewykorzystany, a prawdopodobnie samej „różnorodności” w ugrupowaniu jest wręcz za dużo. ECOWAS powstało z inicjatywy Nigerii i to ona z wielu względów była i jest wiodącym krajem w ugrupowaniu. Liczba ludności Nigerii (blisko 200 mln) przewyższa sumę liczby ludności wszystkich pozostałych członków ugrupowania, podobnie jak tworzone przez nią roczne PKB (375,7 mld USD w 2017 r.). Sama Nigeria nie jest również krajem jednorodnym (np. zamieszkuje ją ok. 250 grup etnicznych),

⁵⁸ I.T. Terwase, O.S. Adesina, G.S. Puldu, A.-N. Abdul-Talib, *The Role of ECOWAS on Peace and Conflict Resolution in Nigeria and Gambia*, „IRA – International Journal of Management & Social Sciences” 2018, Vol. 12, Issue 3, s. 58.

⁵⁹ *The Report: Côte d'Ivoire 2015*, Oxford Business Group 2015, s. 21, <https://oxfordbusinessgroup.com/cote-divoire-2015/country-profile> [dostęp: 1.08.2020].

a brak konsensusu pomiędzy licznymi grupami interesów jest podstawową przyczyną tego, że Nigeria nie stała się ani motorem wzrostu dla krajów sąsiedzkich, ani nie zdołała przekształcić ECOWAS w dynamiczny obszar integracji gospodarczej w Afryce Zachodniej⁶⁰.

Bez wątpienia w integracji Afryki Zachodniej nie pomogły też warunki otoczenia w sensie występowania od lat szeregu konfliktów – na całym kontynencie i w samym regionie. W efekcie większość afrykańskich ugrupowań integracyjnych została włączona do kontynentalnego systemu bezpieczeństwa, gdzie akurat potencjał i zebrane doświadczenie ECOWAS odgrywają ważną rolę. Pokazuje to mocne zaakcentowanie argumentu bezpieczeństwa w historii działalności Wspólnoty Gospodarczej Afryki Zachodniej i podkreśla specyfikę regionu: trudno o realizację argumentów ekonomicznych, gdy na terytorium ugrupowania trwają zatargi i konflikty zbrojne.

Bibliografia

Dokumenty

- Accra Declaration on Creation of a Second Monetary Zone, Accra, April 2000, www.wami-imao.org/?q=viewslegaldocs [dostęp: 01.08.2020].
- Economic Community of West African States Revised Treaty, ECOWAS Commission, Abuja, Nigeria 1993, www.drive.google.com/file/d/0B1DAmtM1BcbMbmZ-PVG1Sd2JBY1U/view, [dostęp: 1.08.2020].
- Report of the 34th meeting of the Convergence Council of Ministers and Governors of the West African Monetary Zone, Abuja, Nigeria, July 17, 2014, www.wami-imao.org/?q=node/260 [dostęp: 1.08.2020].

Opracowania

- Ackah Ch., Turkson F.E., Opoku K., *Measuring Trade Costs in Economic Community of West African States (ECOWAS)*, „Modern Economy” 2013, Vol. 4, Issue 1.
- African Statistical Yearbook 2019*, <https://www.afdb.org/en/documents/document/the-african-statistical-yearbook-2019-109564> [dostęp: 29.07.2020].
- Asongu S., Nwachukwu J., Tchamyou V., *A summary of a survey on proposed African Monetary Unions*, MPRA Paper No. 79637, June 2017.
- Ayodeji A.O., Aduloju A., Adenipekun L.O., *ECOWAS Protocol on Free Movement and Trans-border Security in West Africa*, „Covenant University Journal of Politics and International Affairs” 2015, Vol. 3, No. 1.

⁶⁰ Szerzej zob. R. Shams, *Regional Integration in Developing Countries: Some Lessons Based on Case Studies*, HWWA Discussion Paper No. 251, November 2003, s. 20.

- Bakouf F., Ndoye D., *Why and when to introduce a single currency in ECOWAS*, "Africa Economic Brief" 2016, Vol. 7, Issue 1, www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AEB_Vol_7_Issue_1_2016_Why_and_when_to_introduce_a_single_currency_in_ECOWAS.pdf [dostęp: 8.08.2020].
- Balassa B., *Teoria integracji ekonomicznej*, [w:] *Teoretyczne podstawy regionalnej integracji gospodarczej. Wybrane teksty*, red. J. Misala, Politechnika Radomska, Radom 2004, s. 19–22.
- Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin LTD, London 1973.
- Balogun E.D., *An Alternative Reconsideration of Macroeconomic Convergence Criteria for West African Monetary Zone*, MPRA Paper No. 11367, October 2008, www.mpra.ub.uni-muenchen.de/11367/1/MPRA_paper_11367.pdf [dostęp: 8.08.2020].
- Czermińska M., Garlińska-Bielawska J., *European Union – West Africa Trade Relations: with or without Economic Partnership Agreement (EPA)*, "Annuals of the Administration and Law" 2017, Vol. 17, No. 2.
- Czubik P., *Wolny handel towarami. Podstawy międzynarodowoprawne regionalizmu handlowego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- Daniel D.A., Enweremadu D.U., *Potency of ECOWAS mission strategy in resolving electoral conflict in West Africa: A case of Côte d'Ivoire*, "African Journal of Political Science and International Relations" 2020, Vol. 14, No.1, s. 22–32.
- Dobosiewicz Z., *Integracja gospodarcza krajów rozwijających się*, PISM, Warszawa 1991.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 20/2018, *Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa – konieczna jest zmiana ukierunkowania wsparcia unijnego*, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/apsa-20-2018/pl/#chapter8> [dostęp: 10.08.2020].
- Foroutan F., *Regional integration in Sub-Saharan Africa: past experience and future prospects*, [w:] *Developing and Newly Industrializing Countries*, red. Ch. Milner, vol. I, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA 1998.
- Furgacz P., Paterek A., *Instytucje bezpieczeństwa półkuli zachodniej, w Afryce i w świecie arabskim*, [w:] *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016.
- Garlińska-Bielawska J., *A New Partnership of Developing Regions: Africa – China, India, Brazil, and Its Importance for the Operation of African Regional Economic Communities (RECs)*, "Central European Review of Economics & Finance" 2015, Vol. 10, No. 4.
- Garlińska-Bielawska J., Kwaśny J., *Europejskie a azjatyckie zaangażowanie w Afryce w XXI w. – analiza porównawcza handlu w latach 2005–2017*, [w:] *Dylematy rozwoju systemów politycznych Europy i Azji*, red. Ł. Danel, J. Kornaś, R. Lisiakiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.

- Garlińska-Bielawska J., *Regionalna integracja gospodarcza w Afryce w świetle teorii i doświadczeń państw afrykańskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2019, s. 137–138 (Zeszyty Naukowe, Seria Specjalna: Monografie, nr 266).
- Garlińska-Bielawska J., *Wybrane aspekty teoretyczne międzynarodowej integracji gospodarczej krajów słabo rozwiniętych*, [w:] *Gospodarka regionalna i międzynarodowa*, t. 1, red. H. Nakonieczna-Kisiel, M. Gryczka, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 29–31 (Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 41).
- Gupta A., *Regional Integration in West Africa: The Evolution of ECOWAS*, ORF Occasional Paper No. 67, August 2015.
- Harvey S.K., Cushing M.J., *Is West African Monetary Zone (WAMZ) a Common Currency Area?*, „Review of Development Finance” 2015, Vol. 5, Issue 1.
- Hosny A.S., *Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature*, “International Journal of Economy, Management and Social Studies” 2013, No. 2(5).
- Human Development Reports*, United Nations Development Programme, <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> [dostęp: 29.07.2020].
- Jaber T.A., *Review Article: The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries*, “Journal of Common Market Studies” 1971, Vol. 9, No. 3.
- Lakomy M., *Konflikt zbrojny w Mali (2012–2015)*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy, *Konflikty zbrojne na Bliskim Wschodzie i w Afryce w drugiej dekadzie XXI w. Przebieg – uwarunkowania – implikacje*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2018.
- Langhammer R.J., Hiemenz U., *Regional Integration among Developing Countries: Opportunities, Obstacles and Options*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1990, s. 38 (Kieler Studien, No. 232).
- Liedong T.A., *Could West Africa introduce a single currency?*, CNN Business, 8 August 2018, www.edition.cnn.com/2017/08/08/africa/single-currency-west-africa/index.html [dostęp: 8.08.2020].
- Lizak W., *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Marinov E., *Economic Determinants of Regional Integration in Developing Countries*, MPRA Paper No. 60321, posted 2 December 2014, s. 372–374, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/60321/1/MPRA_paper_60321.pdf [dostęp: 1.07.2020].
- Mitrega-Niestrój K., Szewczyk Ł., *Integracja monetarna na kontynencie afrykańskim*, [w:] *Integracja regionalna w Afryce. Aspekty gospodarcze i finansowe*, red. K. Mitrega-Niestrój, B. Puszer, Ł. Szewczyk, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Ndiaye B., *Przestrzeń i granice monetarne we współczesnej Afryce. Na przykładzie strefy franka CFA*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 10.
- Obi C.I., *Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte*

- D'Ivoire, "African Security" 2009, Vol. 2, No. 2/3 <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19362200903361945> [dostęp: 10.08.2020].
- Ojo O.B.J., *Integration in ECOWAS. Successes & Difficulties*, [w:] *Regionalization in Africa. Integration & Disintegration*, red. D.C. Bach, Indiana University Press, Bloomington 1999.
- Oluwusi O.O., Punt C., Sandrey R., *The impact of regional integration on Nigeria's imports: A Case of ECOWAS Common External Tariff on Agro-processing*, Tralac Working Paper, No. S16WP22/2016, December 2016.
- Pawelczak M., *Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869–2006*, red. P. Ostaszewski, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.
- Peters W.-Ch., *The Quest for an African Economic Community. Regional Integration and its Role in Achieving African Unity – The Case of SADC*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2010, s. 32–42 (European University Studies).
- Robson R., *The West African Community*, [w:] *International Economic Integration*, red. A.M. El-Agraa, Macmillan, London 1988.
- Sesay A., Omotosho M., *The Politics of Regional Integration in West Africa*, "Wacseries" 2011, Vol. 2, No. 2.
- Shams R., *Regional Integration in Developing Countries: Some Lessons Based on Case Studies*, HWWA Discussion Paper No. 251, November 2003.
- Sidi Diallo B., *Afrykański regionalny system bezpieczeństwa zbiorowego w świetle prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2018.
- Szymański W., *Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji*, Difin, Warszawa 2004.
- Terwase I.T., Adesina O.S., Puldu G.S., Abdul-Talib, A.N., *The Role of ECOWAS on Peace and Conflict Resolution in Nigeria and Gambia*, „IRA – International Journal of Management & Social Sciences” 2018, Vol. 12, Issue 3.
- The Report: Côte d'Ivoire 2015*, Oxford Business Group 2015, <https://oxfordbusinessgroup.com/cote-divoire-2015/country-profile> [dostęp: 1.08.2020].
- Tuck Ch., *Every Car or Moving Object Gone: The ECOMOG Intervention in Liberia*, "African Studies Quarterly" 2000, Vol. 4, Issue 1.
- UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/EN/> [dostęp: 29.07.2020].
- West African Monetary Institute*, www.wami-ima.org [dostęp: 1.03.2020].

Diverse functions of regional integration arrangements in Africa.**The role of the Economic Community of West African States (ECOWAS) in ensuring security in the region****Abstract**

The aim of this chapter is to present the results of the analysis of the activities of the Economic Community of West African States (ECOWAS) in strictly economic and extra-economic sense – in terms of ensuring stability and unity in the region of West Africa in the years 1975–2020. The conducted analysis leads to the conclusion that despite the long history of integration, the membership of the continent's most populous country (Nigeria) and the originally exceptionally favourable integration conditions, the economic effects of ECOWAS activity are modest. However, as a result of the active involvement of this grouping in the continental security system, it fulfils the stabilization function in the region of West Africa with much greater success.

Key words: regional economic integration, Africa, West Africa, Economic Community of West African States (ECOWAS)

Małgorzata Czermińska

Associate Professor, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

<https://orcid.org/0000-0002-6935-1031>

Contingent protection measures in European Union in view of challenges associated with globalisation and safeguards for the EU manufacturers¹

Abstract

Special instruments applied for safeguarding the common market include so-called contingent protection measures. This category comprises three basic groups of temporary trade barriers (TTBs): anti-dumping (AD) measures, anti-subsidy (AS, countervailing) measures and safeguards (SG) against increased imports. Contingent protection measures have been governed by the common trade policy rules since 1970, therefore both legislation and proceedings come under the authority of EU institutions, including, without limitation, the European Commission. This paper aims to provide a description of contingent protection measures implemented in the European Union in view of challenges taking place in the world economy, manifested through globalisation and a need for safeguarding the EU manufacturers. The specific goal is to present changes introduced in recent years to EU regulations on the application of contingent protection instruments. Attention was given to safeguards against unfair imports, and specifically anti-dumping instruments, as these are used most frequently. When conducting the research, a method involving the critical analysis of source documents was employed; statistical data

¹ The research was co-funded by statutory funds of Faculty of Law, Administration and International Relations, No. WPAiSM/DS/7/2019 and WPAiSM/NoPiA/SUB/15/2020.

derived from Eurostat and the World Trade Organization was utilised to demonstrate trends for the practical use of protection measures.

Key words: contingent protection measures, defence instruments, anti-dumping, anti-subsidy, unfair and increased import, definitive anti-dumping and anti-subsidy measures

Introduction

The EU's Internal Market defence instruments (used for imports) can be categorised into permanent protection instruments (customs duties and tariff) and contingent (temporary) protection instruments (temporary trade barriers, TTBs). Special instruments applied for safeguarding the common market include so-called contingent protection measures. This category comprises three basic groups of TTBs: anti-dumping (AD) measures, anti-subsidy (AS, countervailing) measures and safeguards (SG) against increased imports. The main characteristic of this group of trade policy measures is that their application is conditional. Contingent protection measures have been governed by the common trade policy rules since 1970, therefore both legislation and proceedings come under the authority of EU institutions, including, without limitation, the European Commission. According to EU rules, these measures can be introduced under the following circumstances: when it is necessary to carry out an investigation procedure before taking a decision on protection; when EU manufacturers of a similar product (the EU industry²) have suffered an actual injury or they face a threat of such a future injury; or when the growth of a given sector in the EU may be hampered severely, also the interests of the EU must be taken into account. A severe injury means a serious deterioration of the economic situation of EU manufacturers, whereas a threat of such an injury means a situation when it is inevitable³. Before employing defence meas-

² The term "EU industry" covers all Union manufacturers or only those whose total production volume constitutes a substantial portion of production volume in the entire EU. However, if manufacturers alone import a product imported at dumped prices, it may be understood that an expression "EU industry" refers to other manufacturers operating in this sector, Article 4 of Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 143, 7.06.2018.

³ Article 3 of Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council.

ures, the Commission should take into consideration, at least theoretically, the interests of four groups for the assessment of the possible effects of these measures: manufacturers lodging a complaint: retailers and their associations, importers and users of imported goods and their associations, as well as consumer organisations. In practice, the interests of complainants are considered in the first place, hence it is assumed that where introducing defence measures is in line with those interests, it is also in line with the interests of the EU. Should dumping and an injury be already found, it is a rare case that no AD measure is implemented, even though the aforesaid clause has been considered. In such a situation, the clause concerning the EU's interests serves rather as an argument for introducing defence measures⁴.

This paper aims to provide a description of contingent protection measures implemented in the European Union in view of challenges taking place in the world economy, manifested through globalisation and a need for safeguarding EU manufacturers. The specific goal is to present changes introduced in recent years to the EU regulations on the application of contingent protection instruments. Attention was given to safeguards against unfair imports, and specifically anti-dumping instruments, as these are used most frequently. When conducting the research, a method involving the critical analysis of source documents was employed; statistical data derived from Eurostat and the World Trade Organization was utilised to demonstrate trends for the practical use of protection measures.

Contingent protection measures in view of the European Union regulations – course of changes in context of globalisation and safeguards for EU companies

Dumping occurs when non-EU manufacturers export goods to the EU at prices lower than selling prices effective on a domestic market or below production costs. Where the Commission is able to find – through an investigation – that this the case, it may remedy injury inflicted on EU companies by imposing

⁴ A. Sapor, *Some Ideas for Reforming the Community Anti-Dumping Instrument*, Paper presented at the Seminar on Trade Defense Instruments organized by EU Trade Commissioner Mandelson, 11 July 2006, Brussels, pp. 3–4.

anti-dumping measures. Subsidisation takes place when a government provides companies with financial aid for the production or export of goods. The Commission can counteract the trade-distorting effects of such subsidies on the EU market – but first, it has to examine whether a subsidy is specific and detrimental to EU companies.

Contrary to subsidies and dumping, increased imports do not entail combating unfair trade practices, yet implementing safeguards against the imports of a specific product, which grow so dramatically that EU manufacturers cannot be expected to immediately adapt to new trade circumstances. In such cases, it is permitted under EU regulations to introduce short-term measures that have a bearing on imported quantities and enable EU companies to adapt to such an unexpected rise in imports.

Similarly to anti-subsidy measures, the reason for implementing anti-dumping measures most often includes combating unfair competition and ensuring equal conditions that are conducive to international trade operations. There have been many dissenting voices from experts in the field, who believe that anti-dumping practices and measures are ineffective instruments which result in stifling price competition and increasing prices paid by consumers⁵. It is further claimed that they are instituted without any good grounds and with a view to safeguarding the interests of selected manufacturers⁶. Critics of anti-dumping also maintain that these practices and measures can be used to promote collusion between companies and reduce competition⁷. Calculations made by the National Board of Trade show that anti-dumping measures in the European Union bring benefits mainly to third-country exporters which

⁵ Empirical research into the efficiency of anti-dumping duties imposed in the EU between 2000 and 2008 demonstrates that a benefit of EUR 1.00 reaped by manufacturers (resulting from a rise in prices on the EU market) means a loss of approx. EUR 4.50 to consumers. However, these estimates must be certainly interpreted with caution, C. Prawitz, *Do EU Producers and the EU Economy Really Benefit from Anti-Dumping Policy?*, The National Board of Trade, May 2014, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2016-och-aldre/do-eu-producers-really-benefit.pdf> [accessed: 10.07. 2020].

⁶ A. Reiwer-Kaliszewska, *Geneza kształtowania się procedur antydumpingowych na świecie – kierunki przeobrażeń i zmian*, [in:] *Prawo celne i podatek akcyzowy. Kierunki przeobrażeń i zmian*, ed. by P. Stanisławiszyn, T. Nowak, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014, p. 396.

⁷ J. Baran, 'The Impact of Antydumping on EU Trade', *IBS Working Paper* 2015, No. 12, p. 3.

are not liable to anti-dumping duties; rather than to those EU manufacturers which made a request for a safeguard. Based on these calculations, companies operating in countries where anti-dumping measures have been implemented lose their share in the EU market, which is lower, on average, by nine per-cent, whereas exporters in third countries, on which anti-dumping measures have not been imposed, take, on average, an eight-per-cent greater share in the EU market, with the EU manufacturers' share in the market being higher by only one per-cent⁸.

The scope, procedures and period of application of contingent protection instruments are subject to WTO rules⁹. Basic regulations which provided a legal basis for anti-dumping and anti-subsidy investigations in the EU entered into force in March 1996 and October 1997 respectively. They were in line with anti-dumping and anti-subsidy agreements reached during GATT/WTO negotiations. In 2009, a package of provisions on contingent protection

⁸ National Board of Trade, 2013, Introduction to the EU Trade Defence Instruments, National Board of Trade, www.kommers.se/TDI-brief [accessed: 15.07.2020].

⁹ All EU's provisions regarding contingent protection measures were approved in accordance with GATT/WTO rules by means of the Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986–1994), OJ L 336, 23.12.1994. By virtue of the aforesaid decision, the Council adopted regulations ensuing from multilateral trade negotiations conducted as part of the Uruguay Round, which were contained in the Final Act signed in Marrakesh and the Agreement establishing the World Trade Organization. All EU dumping provisions were approved in accordance with GATT/WTO rules, specifically those set out in Article VI GATT 1994 and Article 2 of the Agreement on Implementation of Article VI GATT, also referred to as the Anti-dumping Code (Agreement on Implementation of Article VI (*Anti-dumping*), OJ L 336, 23.12.1994). Dumping itself and rules for anti-dumping proceedings were originally defined in the Council Regulation (EC) No 384/96 of 22 December 1995 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJ L 56, 6.03.1996. And rules for protection against the imports of subsidised goods were initially laid down in the Council Regulation (EC) No 2026/97 of 6 October 1997 on protection against subsidized imports from countries not members of the European Community OJ L 288, 21.10.1997. The implementation of safeguard measures against increased imports was governed by the Council Regulation (EC) No 3285/94 of 22 December 1994 on the common rules for imports and repealing Regulation (EC) No 518/94 OJ L 349, 31.12.1994.

measures was introduced¹⁰. These texts were codified in 2016¹¹. Originally, the Commission put forward a change to its anti-dumping and anti-subsidy regulations in November 2016, just before the 15th anniversary of China's accession to WTO. This stemmed from the fact that on 11 December 2016 a part of the China's WTO Protocol of Accession expired, which meant that China had to be considered a market economy. Consequently, the EU and other WTO members could not use any advantageous mechanism for the calculation of duties in anti-dumping (or anti-subsidy) proceedings against China¹².

Nevertheless, 2017 was actually a landmark year for the EU's trade defence policy. First of all, on 20 December 2017, amendments to basic (anti-dumping and anti-subsidy) Regulations entered into force, which introduced a new method for calculating a nominal value where prices and costs on an exporting country's market are distorted. Second, it was also in December 2017 that an agreement was reached on a separate legislative proposal aiming to upgrade EU trade defence instruments in many respects (including, but not limited to, accelerated investigations, the application of the lesser-duty rule, greater transparency by pre-disclosure of information prior to the implementation of provisional defence measures). The agreement paved the way for long-awaited provisions which became effective on 8 June 2018. The new provisions apply to all investigations initiated after that date. These two sets of amendments

¹⁰ Council Regulation (EC) No 1225/2009 of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJ L 343, 22.12.2009. The same year saw the introduction of the anti-subsidy Council Regulation (EC) No 597/2009 of 11 June 2009 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Community (Codified version), OJ L 188, 18.07.2009; Council Regulation (EC) No 260/2009 of 26 February 2009 on the common rules for imports (Codified version), OJ L 84, 31.03.2009 (the implementation of safeguards against increased imports).

¹¹ Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council on protection against dumped imports from countries not members of the European Union – Codified Version, OJ L 176, 30.06.2016; Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union – Codified Version, OJ L 176, 30.06.2016; Regulation (EU) 2015/755 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on common rules for imports from certain third countries, OJ L 123, 19.05.2015. The last of these Regulations concerns countries which are not members of WTO, listed in Annex no. 1 thereto (Azerbaijan, Belarus, Kazakhstan, North Korea, Turkmenistan and Uzbekistan).

¹² This issue will be discussed on the following pages.

to basic Regulations form together a major overhaul of the EU anti-dumping and anti-subsidy law since 1995.

On 4 December 2017, the Council approved new rules that will help protect the EU against unfair trade practices. The Regulation (EU) 2017/2321 on new anti-dumping methodology was published in the Official Journal on 19 December 2017 and entered into force – as already mentioned – on 20 December 2017¹³. The new methodology eliminates previous differentiation between market and non-market economies for dumping calculations, at the same time striving to maintain the same protection level for European manufacturers. The Regulation introduced a new methodology for the calculation of a normal value in the event where “significant distortions”¹⁴ occur on an exporting country’s market. The new methodology is now applied to all countries where “significant distortions” affecting trade in raw materials are believed to occur¹⁵. In other words, if a product is sold below cost (for instance, due to subsidies), the price of such a product (its normal value) will be determined by reference to a market price in another country of a similar level of development. Even though the Commission’s attitude is perceived as “country-neutral”, the main reason behind the new anti-dumping and anti-subsidy legislation is war on China’s trade dumping. This methodology is by its very nature novel, which is because international social (relating to labour) and environmental standards have been incorporated into trade defence instruments. And this is of relevance, because when assessing whether significant distortions have occurred

¹³ Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 338, 19.12.2017.

¹⁴ Pursuant to the Regulation, significant distortions include “distortions which occur when reported prices or costs, including the costs of raw materials and energy, are not the result of free market forces because they are affected by substantial government intervention”.

¹⁵ Distortions in trade in raw materials are deemed to include, *inter alia*, the following measures: dual pricing schemes, export surtax, export quota, export prohibition, fiscal tax on exports, licensing requirements, minimum export price, value added tax (VAT) refund reduction or withdrawal, restriction on customs clearance point for exporters, qualified exporters list, domestic market obligation, captive mining if the price of a raw material is significantly lower as compared to prices in the representative international markets. Cf. Article 7(2a) of the Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018.

or not, compliance with relevant international standards must be taken into consideration, including fundamental conventions of the International Labour Organisation and relevant multilateral environmental conventions.

Under the new scheme, the Commission is obliged to draw up detailed reports concerning countries or sectors and describing distortions. EU-based companies will still lodge complaints, as previously practised, yet now they can use reports of the Commission, as an element supporting their application. Therefore, European enterprises will be allowed to rely on in-depth reports compiled by the Commission, defining special market conditions in a country and sector. The said reports may be considered during a possible anti-dumping investigation covering such a country or sector and will be disclosed to the public. Also representatives of the EU industry will have opportunity to utilise information derived from such reports when filing complaints or submitting requests for review. As is the case nowadays, an obligation to lodge a complaint will rest with EU-based companies, yet they will have the EC's reports at their disposal to support their complaint¹⁶.

In practice, new EU rules will hit, first and foremost, China (and other countries whose economic systems are different than a market system, and specifically the Union system). Apart from China, many other WTO members, including the Russian Federation, are also sceptical and critical of the new Regulation, which will apply, *inter alia*, to such industries as steel, electric motorcycles, solar panels or truck tyres. Although the Commission claims that it has adopted an attitude that not only takes into consideration European manufacturers' demands for protection, but also fulfils the WTO obligations imposed on the EU, WTO members level criticism at the EU's discretion as to

¹⁶ The first report concerned China, cf. European Commission, Commission Staff Working on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations, SWD(2017) 483 final/2, 20 December 2017. The report described the state's intervention, which led to overcapacity in selected industries, for example steel, aluminum, chemical products and ceramics. The Commission linked its choice of China, as the first country covered by the report, with the greatest share of this country in the total number of anti-dumping investigations in the EU and trade defence instruments, the Commission also signalled that the next country report will focus on the Russian Federation due to its relative importance in the EU's anti-dumping activity and an indication that distortions arising from government interventions in economy might occur, European Commission 2017, *Commission Staff Working on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations*, SWD(2017) 483 final/2.

the application of criteria for “significant distortions” in combination with social and environmental issues¹⁷.

The maximum rate of anti-dumping or countervailing (AS) duty is set in relation to a dumping margin or a subsidy margin respectively, regardless of the amount of injury. If, however, imposing a lower duty results in remedying an injury to the EU industry, then a lower duty should be levied – the lesser duty rule (LDR). In this case a reference is made to a so-called injury margin which is sufficient for curing injury induced to the EU industry. The lesser duty rule requires that measures imposed by the EU be lower than a dumping margin or a subsidy margin, if such a lower rate of duty is sufficient for remedying injury suffered by the EU industry. An injury margin is computed by comparing an export price with a non-injurious price applied by the EU industry. The latter comprises production cost incurred by the EU industry, plus a reasonable profit margin. To determine the level of duty necessary to cure an injury, the lower of the following two values is used. If an injury margin is lower than a dumping margin, AD/AS measures will be based on an injury margin. If, however, a dumping margin is lower than an injury margin, a duty is set at the level of a dumping margin, which is in line with the WTO’s requirements¹⁸.

Stricter legislation on the protection of trade in the European Union, which provides for conditions under which the lesser duty rule may be waived, entered into force on 8 June 2018¹⁹. It aims to provide European companies

¹⁷ MOFCOM, 2017, Spokesman Comments on the EU’s Release of the Amendments to the New Anti-dumping Investigation Methodology, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201712/20171202691119.shtml> [accessed: 21.07.2020].

¹⁸ For instance: in the case of duties on aluminum road wheels originating from China, a dumping margin totalled 67.6%, whereas an injury margin amounted to 22.3% – and that was the level of duties levied by the EU. In the case of monosodium glutamate (originating from China), a dumping margin amounted to 39.7%, and an injury margin – 63.7%. Under the LDR, a duty of 39.7% was imposed; even a greater difference was seen for hot rolled coils originating from China: a dumping margin was 102%, while an injury margin reached 19% – and at that level duties were levied by the EU, L. Puccio, *Calculation of dumping margins, EU and US rules and practices in light of the debate on China’s Market Economy Status*, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament, May 2016, p. 4, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2016\)583794](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2016)583794) [accessed: 21.07.2020].

¹⁹ They are the effect of so-called November-proposal, prepared as a result of discussions and public consultations, Ch. Tietje, V. Sacher, *The New Anti-Dumping Methodology of the EU – a Breach of WTO-Law*, “Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht” 2018, Heft 153, p. 8.

with better protection²⁰. Following the 2018 legislative amendment, the Commission may decide that an anti-dumping duty must be levied at the higher of: a dumping margin or an injury margin, where:

- A complaint lodged by the EU industry gives ample evidence for “significant distortions of trade in raw materials”;
- Such raw materials would have to represent above 27% of total production costs (and more than 17% of production costs determined individually for a single raw material, either processed or unprocessed, including energy)²¹. Such an approach will limit deviations from the lesser duty rule.
- The price of “a distorted raw material” must be considerably lower as compared to prices on representative international markets. The Commission must determine that such a level of measures is not contrary to the EU’s interests. If a higher level is not in the EU’s interests, an injury margin will be computed pursuant to regulations which apply when no distortions in raw materials occur.

It was further emphasised that the Commission may also launch an investigation on its own initiative, i.e. without a complaint being lodged by the EU industry (such a possibility was ensured by previous regulations, however, the Commission practically did not use it). Nevertheless, after opening the case, the Commission will seek collaboration with the industry on investigation.

TDIs can now be employed on continental shelf and in exclusive economic zones of Member States. This concerns, for instance, drilling platforms or offshore wind farms. So far, protection measures have not been applied to such areas.

Provisional and definitive safeguard measures against unfair and increased imports in view of legislation

In order for safeguard measures to be implemented, a proper anti-dumping, anti-subsidy or safeguards (against increased imports) proceedings must be always initiated in the first instance (cf. Table 1). In the course of proceedings, a provisional duty may be imposed even before they have come to an end (however, not earlier than sixty days after initiating the proceedings, and not

²⁰ Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 143, 7.06.2018.

²¹ Article 7(2a) Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018.

later than after nine months, under amended regulations – after seven months, but not later than after eight months), if unfair or increased imports and an injury have been tentatively found; nevertheless, it is in the EU's interests to make an immediate intervention with a view to avoiding such an injury (cf. Table 1). The Commission levies a provisional duty after having consulted with the Anti-dumping Committee²², and in matters of urgency – after giving a notice to EU Member States. In the case of anti-dumping instruments, provisional duties can be imposed for a six-month period (with possibility to extend it for another three months), countervailing measures – for a four-month period and safeguards against increased imports – for 200 days²³. A provisional duty is not paid on releasing a given commodity for circulation within the EU's customs territory. The importer has only to stand security for customs debt that might arise. If, however, the proceedings result in a definitive duty being levied, then a provisional duty is also due and payable. Furthermore, a novelty is that companies, under amended regulations, will use a rapid alert system which will inform them that provisional duties have been imposed, enabling them thus to adapt to new circumstances. Moreover, the Commission will not accept price undertakings of countries which fail to comply with fundamental standards of the International Labour Organisation and agreements on environment. For the first time ever, trade unions will be allowed to participate in trade defence investigations²⁴. The Commission will notify all interested parties three weeks before applying provisional measures (pre-disclosure). Consequently, all companies will be advised in advance of exporters on which duties have been imposed and of rates applied. The Commission will also advise interested parties even if no provisional measures have been employed. Such information will be made available to the public on the website of the Directorate-General for Trade²⁵ for every individual investigation initiated after 7 June 2018. During

²² The Anti-dumping Committee is an advisory body of the European Commission. It is composed of representatives of all EU Member States and one representative of the Commission, who serves as the chairman.

²³ For more information on the conduct of safeguard proceedings see: M. Czermińska, *Środki protekcji uwarunkowanej w Unii Europejskiej w świetle przemian w gospodarce światowej*, [in:] *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, ed. by E. Mahuszyńska, G. Mazur, P. Idczak, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015, pp. 255–257.

²⁴ Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018.

²⁵ Investigations, European Commission, <http://trade.ec.europa.eu/tdi/> [accessed: 21.07.2020].

such a three-week period, the Commission will register imports, where reasonable, to avoid increasing stock during importation, which could diminish the remedial effects of duties. If required, this will make it possible to collect duties for that period with retroactive effect. Exporting manufacturers and the EU industry concerned will be also provided with relevant dumping/subsidy/injury calculations in relation to provisional measures. The Commission will review the application of this new rule within two years, which is in line with the request from the European Parliament and the Council. The review will demonstrate whether the pre-disclosure of information results in surplus stock and additional injuries to the EU industry. In such a case, the period of disclosure of preliminary information is shortened from three to two weeks. Otherwise, the period of pre-disclosure of information will be extended to four weeks.

Table 1. Description of EU proceedings against WTO countries in relation to unfair and increased imports

Type of proceedings	Entity entitled to lodge complaint	Duration of proceedings	Defence measures	Term of measure
Anti-dumping proceedings	EU industry the European Commission (ex officio)	12 months (but not more than 14 months; previously 15 months)	Provisional duties	6 or 9 months
			Definitive duties	5 years
			Exporters' price undertakings	5 years
Anti-subsidy proceedings	EU industry the European Commission (ex officio)	12 months (but not more than 13 months)	Provisional duties	4 months
			Definitive duties	5 years
			Exporters' price undertakings	5 years
			Governments' undertakings	5 years
Safeguard proceedings (against increased imports)	Member States	9 months (but not more than 11 months)	Provisional duties	200 days
			Prior or retrospective surveillance of imports	6 months (but not more than 12 months)
			Quantitative quotas	4 years (but not more than 8 years)

Source: authors own elaboration based on: Council Regulation (EC) No 597/2009 of 11 June 2009; Council Regulation (EC) No 1225/2009 of 30 November 2009; Council Regulation (EC) No 260/2009 and Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018.

Small and medium-sized enterprises (SME) in the EU will now have an opportunity to derive benefits from streamlined procedures and receive assistance from SME support centres, which will enable them to participate in trade defence investigations. The Commission launched a website dedicated specifically for SMEs, which provides relevant information, including a guide covering complaints lodged and standard questionnaires for EU manufacturers, importers and users. Most information is currently accessible only in English, but works are already under way to make the information available in all official languages of the EU.

As a result of safeguard proceedings, definitive measures are applied (anti-dumping measures (AD); anti-subsidy measures (AS)), for proceedings instituted against unfair imports, the outcome is that definitive duties are levied or price undertaking is made. It must be emphasised that anti-dumping or anti-subsidy duties are selective in nature, and they are, in principle, imposed on exporters that have been proven guilty of using unfair trade practices. In such an understanding, these entities are discriminated against, and this is discrimination both in favour of national manufacturers of similar goods and manufacturers from third countries which are not subject to similar retaliatory measures²⁶. And as regards safeguard measures, these are implemented *erga omnes*, i.e. towards all imports of particular goods, irrespective of their country of origin.

Most cases that involve the conduct of proceedings and the application of market protection measures fall within the competence of the European Commission. When conducting proceedings, the European Commission is obliged to consult EU Member States about its decisions. In order to streamline the consultation process, an advisory committee has been appointed for each instrument, which is composed of Member States' representatives²⁷. Where in the end the facts prove that dumping exists and it has caused an injury, the Council implements definitive measures which may be manifested either through an anti-dumping duty or a price undertaking. An anti-dumping duty (which is imposed along with a standard duty applicable to a given commodity) may take the form of an *ad valorem* duty, however, a compound or variable duty, which

²⁶ P. Brenton, 'Anti-dumping policies in the EU and trade diversion', *European Journal of Political Economy* 2001, Vol. 17, Issue 3, p. 593.

²⁷ For more information see: M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, pp. 184–187.

is based on a minimum (reference) price, can be also levied. In such a case, the amount of additional duty constitutes a difference between a price declared by the importer at a border (before a duty is calculated) and a minimum price set by the Commission. The aforesaid method induces exporters to charge higher prices and thus avoid dumping. In certain cases, it is possible to diminish the effects of an anti-dumping duty imposed, which can be achieved by setting an additional duty-free amount for which imports are exempted from an anti-dumping duty. A duty is collected only after the volume of imports from a given country has exceeded specific limits. As is the case with provisional measures, also a definitive duty cannot be higher than a dumping margin. By contrast, a price undertaking is a specific exporter's commitment not to export goods to the EU below a certain fixed price, which means a declaration to adhere to minimum import prices (MIPs). Consequently, no anti-dumping duty is levied on goods exported by the exporter who has made such an undertaking. A price undertaking does not mean fixed prices at a specific level. It is rather about ensuring that they are not below a specific minimum price. In order to prevent fair competition from being stifled, the contents of such price undertakings are never disclosed to the public. A price undertaking brings about the same effects as a customs duty, that is to say, it raises the price of a commodity being imported, reduces demand and imports, as well as increases national production volumes, with the exception that a price undertaking does not produce financial effects in the EU. In view of new regulations, exporters have to submit a non-confidential version of every price undertaking so as to enable interested parties to express their opinion about such a proposal before the Commission takes a decision on this matter. The said decision entails verifying whether an exporting country has ratified labour and environmental agreements²⁸.

Anti-subsidy measures are similar to anti-dumping measures. The only difference is that they correct, in particular, the trade-distorting effects of subsidies subject to sanctions against foreign manufacturers, where it can be demonstrated that they inflict an injury to EU manufacturers. Anti-subsidy measures can take the form of a countervailing duty or a price undertaking. Countervailing duties and price undertakings may exist in the same form as in the case of anti-dumping measures. As regards anti-subsidy proceedings, there

²⁸ A list of such conventions is included in Annex 1a to the Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council.

is also another type of undertaking – a commitment made by authorities of an exporting country to cease subsidising a given product.

With a view to providing safeguards against increased imports, the EU may conduct retrospective surveillance (registration in customs offices) or prior surveillance (a surveillance document is necessary, which is issued free of charge by relevant authorities of a Member State within five working days from filing an application; such surveillance, likewise other defence measures implemented in the event of increased imports, may have a regional impact) of imports, introduce quantitative quotas, shorten the validity period of surveillance documents, change import rules for a given product by making its release for free circulation conditional on submitting import permission (Table 1). Statistical surveillance or quotas may be restricted to one or several EU regions. Once a quota has been set, no additional customs duties are charged on imports (only duties which normally apply to a given commodity), however, if the quantity determined for that quota has been exceeded, a ban is imposed on imports. When allocating import quotas, it is relevant that traditional trade flows are maintained, therefore whenever this type of quantitative restriction is introduced, the mutual competitiveness of foreign manufacturers can be impeded, however, only to a minimum extent.

What distinguishes safeguards against increased imports from defence instruments protecting against unfair imports is that the former are implemented *erga omnes*, i.e. towards all imports of particular goods, irrespective of their country of origin. In order for a defence measure to be introduced, it must be found that over at least the last three years there has been an increase in imports both in terms of absolute quantities and in relation to the EU's production and consumption. No threshold has been set for such increases in imports, nevertheless, this value – compared with the preceding period – should be significant.

Anti-dumping legislation of the European Union provides for five types of administrative reviews of decisions concerning the implementation of definitive measures: expiry review, (interim review), new exporter review, anti-absorption reinvestigation, circumvention investigation²⁹.

²⁹ For more information see: M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej...*, pp. 188–190.

Contingent protection measures in European Union in practice – importance and trends

At the end of 2019, the world's biggest user of safeguards against unfair imports, namely both anti-dumping and anti-subsidy measures (definitive or provisional ones), were the United States (550, including 406 anti-dumping measures – 19% of all such measures worldwide and as many as 144 anti-subsidy measures – 60% of all such measures worldwide); India (293 AD, 11 AS); followed by Turkey – 189 measures, of which only 1 AS; Brazil – 173 AD and 3 AS; China – 135, including 129 AD; the European Union – 154, including 133 anti-dumping measures (6% of all such measures worldwide); Argentina – 128, including 127 AD³⁰. In 2018, the European Union initiated three investigations into safeguards against increased imports (for the first time since 2002): one concerning the steel industry in response to additional 25% duties imposed on steel products by the USA, and two bilateral investigations involving Cambodia and Myanmar and relating to rice (European Commission, 2019). The introduction of defence measures – as already mentioned – must be preceded by an investigation. Between 2005 and 2019, the European Union instituted 261 new proceedings against unfair imports, the majority (60%) of which resulted in definitive measures being imposed (every year, on average more than half of them ended with definitive measures (Table 2). There are definitely more review proceedings than new proceedings, especially interim reviews, expiry reviews, new exporter reviews, in the years 2005–2019, there were as many as 443 such reviews, of which nearly 65% led to the implementation of measures adequate for such proceedings (Table 2).

Between 2000 and 2006, around 23–25 anti-dumping proceedings were initiated every year (with 1999 being a record year in this respect, when 66 new anti-dumping proceedings were brought³¹), 2004 saw 29 proceedings, the following year – 26, whereas in recent years, there has been a decline in the number of proceedings instigated: 9 in 2007, 15 in 2009 and 2010, only 4 in 2013, 11 in

³⁰ World Trade Organization, *I-TIP Goods: Integrated analysis and retrieval of notified non-tariff measures*, <https://i-tip.wto.org/goods> [accessed: 15.06.2020].

³¹ One of the reasons was the Asian crisis which arose in Thailand in 1997 and spread over other countries of South-Eastern Asia relatively quickly. As a result, currencies of countries hit by the crisis decreased in value, leading to a drop in the prices of goods exported from that locations, which in turn could have given rise to an increase in accusations of dumping.

2017 and 16 in 2019 (Table 2). It can be argued that a reason behind the drop in the number of anti-dumping proceedings before the end of 2018 was that European companies were concerned about their own interests. Consequently, many of them either relocate their manufacturing businesses to countries where production costs are lower (outsourcing) or build supply chains reaching far beyond the EU market. In contrast, defence measures safeguard, to a larger extent, the interests of companies which either manufacture products entirely within the EU or outsource manufacturing to third countries as part of indirect production, rather than of those entities which subcontract the final stage of production process to non-EU countries. Hence the EU-based enterprises which have outsourced either production or its final stage to companies from third countries would be directly affected by defence measures implemented³².

Table 2. Number of anti-dumping and anti-subsidy proceedings in European Union between 2005 and 2019

Year	New proceedings in a given year	New proceedings resulting in implementation of definitive measures	Revision proceedings in a given year	Revision proceedings resulting in implementation of measures adequate for such proceedings
2005	26	15	45	43
2006	36	13	36	34
2007	9	12	41	27
2008	20	16	23	29
2009	21	11	34	28
2010	18	9	31	19
2011	21	13	24	17
2012	19	3	37	17
2013	9	17	36	19
2014	16	3	22	10
2015	14	14	33	21
2016	15	8	16	14
2017	11	11	28	23
2018	10	5	21	13
2019	16	7	16	16
Total	261	157	443	280

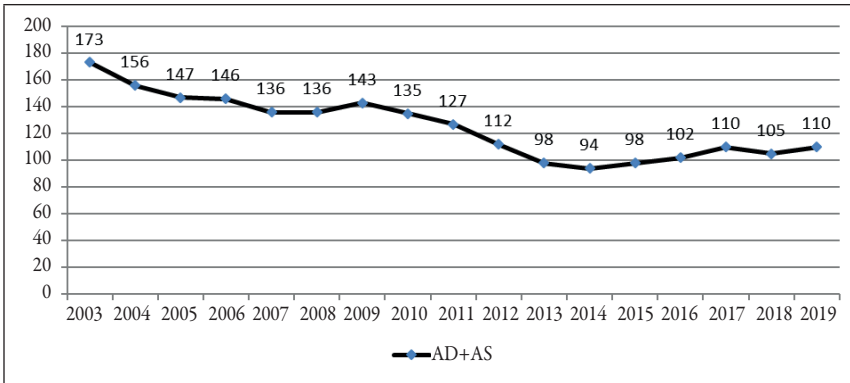
Source: authors own elaboration based on: European Commission, 2008, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2007*; European Commission, 2012,

³² For more information see: M. Czermińska, *Środki protekcji uwarunkowanej w Unii Europejskiej...*, pp. 188–190.

Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2011; European Commission, 2016, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2015*; European Commission, 2018, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering the 12 Months of 2017*; European Commission, 2020, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2019*.

Recent years have seen minor fluctuations in the number of safeguards against unfair imports implemented in the European Union. Having considered all instruments of this type, anti-dumping measures have been used by the European Union most frequently for years. On 31 December 2019, there were 95 anti-dumping measures, 15 countervailing measures and 3 safeguard measures in force³³.

Chart 1. Number of definitive anti-dumping and anti-subsidy measures implemented in European Union between 2003 and 2019



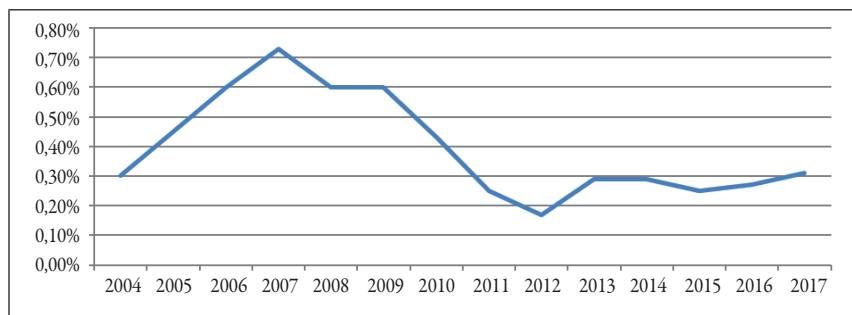
Source: the same as for Table 2.

There is a relatively small share of EU imports covered by safeguards against unfair importation: approx. 0.6% – 0.7% in the period from 2006 to 2009, 0.43% in 2010, and even lower figures were observed for 2011 – 0.25% and 2012 – 0.17%; in recent years there has been again a slight increase, i.e. 0.25% in 2015 and 0.31% in 2017 (Chart 2). Taking into consideration the import volume, the importance of TDIs is marginal, but their impact can be observed at the level of products and companies which they relate to. From

³³ Chart 1, European Commission, 2020, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2019*, p. 2.

November 2014 to November 2018, the EU's budget revenues from AD/AS duties amounted to more than EUR 1.5 billion³⁴.

Chart 2. Share of EU's imports covered by safeguards against unfair importation



Source: the same as for Table 2.

Table 3. New AD and AS proceedings in years 2005–2019 by country of origin – biggest users

Exporting country	Non-market economy	Developing country acc. to IMF	AD	AS
China	x*	x	95	13
Malaysia		x	8	2
Thailand		x	7	2
Taiwan		–	10	–
India		x	12	7
USA		–	8	3
Ukraine	x**	x	8	–
Republic of Korea		–	8	–
Russia		x	11	–
Turkey		x	8	2
Brazil		x	8	–
Egypt		x	6	–
Indonesia		x	5	3

* Pursuant to the China's WTO Accession Protocol, the World Trade Organization's members were allowed to treat China in anti-dumping and anti-subsidy proceedings as a non-market economy country for 15 years, i.e. until the end of 2016.

** Ukraine was removed from the list of non-market economy countries in December 2005 under Article 1 of the Council Regulation (EC) No 2117/2005.

Source: the same as for Table 2.

³⁴ ST&R, Sandler, Travis & Rosenberg, Trade Report, *EU Sees Active Use of Trade Defense Measures in 2018*, p. 2, <https://www.strtrade.com/news-publications-trade-defense-EU-2018-safeguard-AD-CV-040119.html> [accessed: 21.07.2020].

Table 4. New investigations initiated during the period 2006–2019 by product sector

Product sector	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Chemical and allied	13	2	2	9	7	11	–	1	2	6	1	5	5	1	66
Textiles and allied	2	–	–	3	–	–	–	3	–	–	–	–	–	–	8
Wood and paper	–	–	–	–	2	–	–	–	–	–	1	–	–	1	4
Electronics	5	–	–	1	2	–	2	–	–	–	–	–	–	–	10
Other mechanical engineering	2	–	1	–	1	1	1	–	–	–	–	1	–	–	7
Iron and steel	–	6	11	4	3	6	11	1	9	6	13	–	4	8	82
Other metals	9	–	3	1	–	1	–	–	3	–	–	2	–	–	19
Other	5	1	3	3	3	2	5	4	2	2	–	3	1	7	41
Total	36	9	20	21	18	21	19	9	16	14	15	11	10	16	235
of which AD	35	9	18	15	15	17	13	4	14	12	14	9	8	13	196
AS	1	0	2	6	3	4	6	5	2	2	1	2	2	3	39

Source: the same as for Table 2.

Most cases of new proceedings instigated and protection measures employed in the EU concern the industry, and in particular – low-tech goods, which compete mainly on price. In this group of goods, products from emerging economies are particularly competitive in terms of price, thus it is not surprising that developing countries, including China, are the ones at which these measures are targeted most frequently (Table 3). Around 35% of all new defence proceedings and safeguard proceedings against unfair imports related to steel and iron, 28% – chemical products (Table 3). Global overcapacity in the steel sector led to a considerable increase in the number of requests for contingent protection measures aimed at ensuring the profitability and competitiveness of the European steel industry. Firm actions orientated towards providing protection to steel manufacturers in the EU include, but are not limited to, anti-dumping proceedings, especially after measures have been imposed by the USA on steel and aluminum with a view to ameliorating the damaging effects exerted by measures on the EU's steel sector. This was necessary to avoid the diversion of world trade to the EU, which would pose a risk of injury to EU's steel manufacturers.

Most relevant function of TDIs, as it seems, is to safeguard the economic interests of the EU in the face of the increased importance of main emerging markets, e.g. such as China. Pursuing the liberalisation of access to emerging

markets, the European Union retained *de facto* the right to use TDIs as a form of protection to safeguard its own interests. This stems from the fact that an average level of AD and AS, when dumping or subsidy has been deemed to exist, is very high compared with an average level of MFN (the most favoured nation clause) rates in customs tariffs. As regards anti-dumping duties in the EU, in the years 2005–2016, they were in the range of 5.4% to 90.6%, with the arithmetic mean of 33.7%³⁵.

Conclusions

The need for changes in the EU trade defence system, which was used for imports in the form of TDIs, originated – first and foremost – from the fact that over 25 years since reaching agreements on these measures as part of the Uruguayan Round of GATT in 1994 and reforming EU trade defence instruments, they have changed only slightly, whereas the world economy has undergone dramatic changes. Proposals for changes contained in the Green Paper of 6 December 2006 referred, *inter alia*, to a situation in which lower prices for exports do not result solely from a comparative advantage of companies whose manufacturing costs are lower because they have moved production to third countries, but also from additional benefits derived from unfair competition conditions, such as subsidising or a state's intervention in a production process, which can enable exporters to artificially lower export costs³⁶.

In 2018, the European Union brought to an end the most significant review of anti-dumping and anti-subsidy regulations for almost 25 years. The EU reformed its anti-dumping and anti-subsidy legislation with a view to enhancing its efficiency in responding to unfair trade practices that are harmful to the EU manufacturers. The changes have resulted in quicker and more transparent investigations, and additionally, attention has been given to smaller companies. These new rules make it also possible to impose a higher duty in the event of serious market distortions (a new system for determining a normal value).

Changes proposed included the greater transparency and predictability of initiated defence proceedings and expected provisional measures. To this end,

³⁵ M. Czermińska, *Środki protekcji uwarunkowanej w Unii Europejskiej...*, p. 260.

³⁶ Commission of the European Communities, 2006, *Europe's Trade Defence Instruments in a Changing Global Economy. A Green Paper for Public Consultation*, COM/2006/0763 final.

a pre-disclosure procedure is in place to ensure that information on imposing provisional measures is communicated to interested parties in advance.

Defence measures are supposed to serve the economic interests of the EU, including the interests of manufacturers, employees, consumers. As a result of changes taking place both in the global economy and EU countries, on the internal market, it has become complicated to determine the economic interests of the European Union. European companies more and more frequently transfer production capacity or a part thereof to third countries, leaving a part of business activity, and thus employment in Europe. This means that they compete with companies operating exclusively on the European market. And therefore, a question and a doubt arises as to whether defence measures take into account – to a sufficient extent – the outsourcing of production by these companies.

The proposals for changes also concerned the application of the lesser duty rule. It is not appropriate, as it has been found, in the event where governments of third countries provide, e.g. subsidies (and where there are structural distortions on the raw material market³⁷). Amendments to regulations made in 2018 satisfy such demands.

In view of the complexity of TDI-related proceedings and having considered the fact that small enterprises have little opportunities for undertaking combined actions and instigating defence proceedings, a trade defence helpdesk for small and medium-sized enterprises has been set up. It is responsible for giving information about TDI, also details relating to specific proceedings. It is very difficult to reach practically the majority (more than 50%) of EU manufacturers of a particular product in all countries – given the considerable fragmentation of production – and secure their genuine commitment.

The new Regulations and the methodology formally eliminate the difference between the market and non-market economy; the new approach adopted by the Commission to the calculation of normal value in anti-dumping investigations aims to target at China and some other countries, including the Russian Federation. In fact, some WTO members question both the new methodology and the manner of treating the countries which are referred to

³⁷ This refers mainly to rare metals which are used for high-tech production (arms, mobile phones, wind power plants); approx. 95% of the world's demand for them is met by China, which introduces restrictions on export or provides competition-distorting subsidies.

as “distorted economies” instead of “non-market economies”. Furthermore, a prospect that new labour and environmental protection standards will be taken into account for the calculation of normal value without any clear guidelines on how to apply these criteria probably also arouses certain concerns, especially in view of the EU’s discretionary approach in this regard.

From among all the EU’s contingent protection measures, most frequently applied ones include anti-dumping measures, which for years have been aimed mainly at developing countries, particularly China. They are also implemented against low-tech goods, for which the key factor playing a decisive role in gaining a competitive advantage is price: iron and other metals, steel, chemicals, textiles. What is also characteristic is the fact that these are usually industries with a heavy – also geographical – concentration of production. In such a case, it is easier to meet formal requirements when a complaint is lodged by EU manufacturers.

The share of imports to the EU which are covered by protection measures is minor, however, if one takes into consideration individual products to which protection measures have been applied, this share is very significant, given the amount of definitive duty. As a matter of fact, it is higher than an average MFN rate in customs tariffs.

References

Research papers

- Baran J., ‘The Impact of Antydumping on EU Trade’, *IBS Working Paper* 2015, No. 12.
- Brenton P., ‘Anti-dumping policies in the EU and trade diversion’, *European Journal of Political Economy* 2001, Vol. 17, Issue 3.
- Czermińska M., *Środki protekcji uwarunkowanej w Unii Europejskiej w świetle przemian w gospodarce światowej*, [in:] *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, ed. by E. Małuszyńska, G. Mazur, P. Idczak, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.
- Czermińska M., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Puccio L., *Calculation of dumping margins, EU and US rules and practices in light of the debate on China’s Market Economy Status*, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament, May 2006, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2016\)583794](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2016)583794) [accessed: 21.07.2020].

- Prawitz C., *Do EU Producers and the EU Economy Really Benefit from Anti-Dumping Policy?*, The National Board of Trade, May 2014, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2016-och-aldre/do-eu-producers-really-benefit.pdf> [accessed: 10.07. 2020].
- Reiwer-Kaliszewska A., *Geneza kształtowania się procedur antydumpingowych na świecie – kierunki przeobrażeń i zmian*, [in:] *Prawo celne i podatek akcyzowy. Kierunki przeobrażeń i zmian*, ed. by P. Stanisławiszyn, T. Nowak, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014.
- Sapir A., *Some Ideas for Reforming the Community Anti-Dumping Instrument*, Paper presented at the Seminar on Trade Defense Instruments organized by EU Trade Commissioner Mandelson, 11 July 2006, Brussels.
- ST&R, Sandler, Travis & Rosenberg, Trade Report, *EU Sees Active Use of Trade Defense Measures in 2018*, p. 2, <https://www.strtrade.com/news-publications-trade-defense-EU-2018-safeguard-AD-CV-040119.html> [accessed: 21.07.2020].
- Tietje Ch., Sacher V., *The New Anti-Dumping Methodology of the EU-a Breach of WTO-Law*, "Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht" 2018, Heft 153.
- World Trade Organization, *I-TIP Goods: Integrated analysis and retrieval of notified non-tariff measures*, <https://i-tip.wto.org/goods> [accessed: 15.06.2020].

European Union documents

- Commission of the European Communities, 2006, *Europe's Trade Defence Instruments in a Changing Global Economy. A Green Paper for Public Consultation*, COM/2006/0763 final.
- Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986–1994), OJ L 336, 23.12.1994.
- Council Regulation (EC) No 384/96 of 22 December 1995 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJ L 56, 6.03.1996.
- Council Regulation (EC) No 3285/94 of 22 December 1994 on the common rules for imports and repealing Regulation (EC) No 518/94 OJ L 349, 31.12.1994.
- Council Regulation (EC) No 2026/97 of 6 October 1997 on protection against subsidized imports from countries not members of the European Community OJ L 288, 21.10.1997.
- Council Regulation (EC) No 597/2009 of 11 June 2009 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Community (Codified version), OJ L 188, 18.7.2009.
- Council Regulation (EC) No 1225/2009 of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJ L 343, 22.12.2009.

- Council Regulation (EC) No 260/2009 of 26 February 2009 on the common rules for imports (Codified version), OJ L 84, 31.03.2009.
- Council Regulation (EC) No 2117/2005 of 21 December 2005 amending Regulation (EC) No 384/96 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJ L 340, 23.12.2005.
- European Commission, 2008, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2007*.
- European Commission, 2012, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2011*.
- European Commission, 2016, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2015*.
- European Commission, 2018, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering the 12 Months of 2017*.
- European Commission, 2020, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2019*.
- European Commission, 2017, *Commission Staff Working on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations*, SWD(2017) 483 final/2.
- European Commission, *Report on EU trade defence – effective protection against unfair trade*, Brussels, 28 March 2019, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2000> [accessed: 21.07.2020]
- EU Commission, *Fact-Sheet: The EU's new trade defence rules and first country report*, 20 December 2017.
- Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council on protection against dumped imports from countries not members of the European Union – Codified Version, OJ L 176, 30.06.2016.
- Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union – Codified Version, OJ L 176, 30.06.2016.
- Regulation (EU) 2015/755 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on common rules for imports from certain third countries, OJ L 123, 19.05.2015.
- Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 338, 19.12.2017.
- Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 143, 7.06.2018.

Other documents

MOFCOM Spokesman Comments on the EU's Release of the Amendments to the New Anti-dumping Investigation Methodology, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201712/20171202691119.shtml> [accessed: 21.07.2020].

National Board of Trade, Introduction to the EU Trade Defence Instruments, www.kommers.se/TDI-brief [accessed: 15.07.2020].

Investigations, European Commission, <http://trade.ec.europa.eu/tdi/> [accessed: 21.07.2020].

Środki protekcji uwarunkowanej w Unii Europejskiej w świetle wyzwań związanych z globalizacją i ochroną producentów unijnych

Abstrakt

Instrumenty ochrony rynku wewnętrznego UE (stosowane w imporcie) można podzielić na instrumenty stałej protekcji (cła i taryfa celna) i instrumenty protekcji uwarunkowanej (czasowej). Zalicza się do nich trzy zasadnicze grupy instrumentów TTBS: antydumpingowe (*antydumping*, AD), antysubwencyjne (*countervailing*, AS) i środki ochrony przed nadmiernym importem (*safeguard*, SG). Zasadniczą cechą tej grupy środków polityki handlowej jest kwestia warunkowości ich stosowania. Środki protekcji uwarunkowanej podlegają od 1970 r. zasadom wspólnej polityki handlowej, dlatego też zarówno legislacja, jak i prowadzenie postępowania podlegają instytucjom unijnym, w szczególności Komisji Europejskiej. Celem rozdziału jest charakterystyka środków protekcji uwarunkowanej stosowanych w Unii Europejskiej w świetle wyzwań zachodzących w gospodarce światowej w postaci globalizacji i konieczności ochrony producentów unijnych. Celem szczególnym jest przedstawienie zmian zachodzących w ostatnich latach w regulacjach unijnych dotyczących stosowania instrumentów protekcji uwarunkowanej. W opracowaniu skupiono się na środkach ochrony przed nieuczciwym importem, a zwłaszcza na instrumentach antydumpingowych, gdyż te stosowane są najczęściej. W badaniu wykorzystano metodę krytycznej analizy dokumentów źródłowych; w celu przedstawienia tendencji zachodzących w stosowaniu środków protekcji w praktyce posłużono się danymi statystycznymi Eurostatu i Światowej Organizacji Handlu.

Słowa kluczowe: środki protekcji uwarunkowanej, instrumenty ochronne, antydumping, antysubsydium, nieuczciwy i nadmierny import, ostateczne środki antydumpingowe i antysubwencyjne

Irena Stawowy-Kawka

prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

<https://orcid.org/0000-0002-0018-6103>

Bezpieczeństwo kulturowe małych grup etnicznych w Grecji i Albanii na przykładzie Wołochów/Arumunów

Abstrakt

Rozdział dotyczy małych grup etnicznych – Wołochów/Arumunów w Albanii i Grecji w kontekście realizacji ich praw kulturowych oraz wolności i równego traktowania. W warunkach asymilacji możliwość utraty przez nich języka, którym posługiwali się od pokoleń, na rzecz języka państwa, w którym mieszkają, jest bardzo duża. Grecja, pozostająca w zachodnioeuropejskim systemie ugruntowanych wartości demokratycznych, nie sformułowała odpowiednich reguł prawnych, które zabezpieczyłyby prawa tej grupy etnicznej. Wprawdzie rząd grecki podpisał Ramową konwencję o ochronie praw mniejszości narodowych, ale jej nie ratyfikował. Natomiast Tirana podpisała i ratyfikowała Ramową konwencję oraz przyjęła ustawę o mniejszościach narodowych, a Wołochów traktuje jako jedną z nich. Przeprowadzane reformy w Albanii, w dużym stopniu monitorowane przez UE i organizacje pozarządowe, przybrały dobry kierunek, a pro-unijne nastawienie społeczeństwa i albańskich władz sprawia, że braki i luki prawne mogą być uzupełnione.

Słowa kluczowe: Wołosi, Arumuni, grupy etniczne w Grecji, grupy narodowe w Albanii, mniejszości narodowe, bezpieczeństwo kulturowe

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo kulturowe¹ odnosi się do zagrożeń tożsamości kulturowej Wołochów zwanych także Arumunami, której elementami są: język, kultura, tradycje i zwyczaje. Ich bezpieczeństwo określa polityka państw, w których żyją, w tym wypadku Albanii i Grecji, w kontekście realizacji ich praw kulturowych, w tym niezbywalnego prawa do wolności i równego traktowania oraz stworzenia ram prawno-instytucjonalnych zmierzających do zachowania ich bezpieczeństwa kulturowego. Dlatego tak ważna jest odpowiedź na szereg pytań: czy polityka bezpieczeństwa kulturowego wobec Arumunów zalecana przez Unię Europejską jest realizowana przez Albanie i Grecję – a jeśli tak, to z jakim rezultatem? Dlaczego napotyka na szereg trudności i czym są one spowodowane? Chodzi także o porównanie sytuacji małej grupy etnicznej – Wołochów/Arumunów – w Albanii, państwie, które po upadku reżimu komunistycznego dokonuje transformacji politycznej, dostosowując swoje prawo do standardów europejskich, i w Grecji, państwie demokratycznym, należącym do Wspólnoty Europejskiej od 1981 r. Porównanie to jest tym istotniejsze, że możliwość przyswojenia przez nich kultury narodu, z którym zamieszkują, niesie bardzo duże ryzyko utraty języka, którym posługiwali się od pokoleń, a także obyczajów i pamięci o swoich przodkach. Przetrawanie utrudnia Arumunom duże rozproszenie na Bałkanach, a tym samym pozostawanie w sferze wpływów zróżnicowanych form współczesnej tożsamości². Zatem podstawowy dylemat, przed którym stoją Arumuni: zachować tożsamość, czy ulec asymilacji, uwarunkowany jest bliskością kultury greckiej w Grecji i Albanii (Arumuni w Albanii żyją głównie na obszarach zaludnionych przez Greków) oraz bliskością ich języka do rumuńskiego. Ponadto ani w Albanii, ani w Grecji nie wytworzyli oni

¹ Pojęcie bezpieczeństwa kulturowego odnosi się do tzw. *human security* – pojęcia upowszechnionego w Raplocie Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju z 1994 r. Zob. K.P. Marczuk, *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 75. J. Czaja (*Kulturowy wymiar bezpieczeństwa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013, s. 77–80) omawia istotę pojęcia bezpieczeństwa kulturowego i szersze jego pojmowanie. Ciekawą tezę wysuwa Z. Bauman (*Kryzys państwa narodowego we współczesnej Europie*, „Przegląd Zachodni” 1994, nr 4, s. 13), który twierdzi, że w zglobalizowanym świecie bezpieczeństwo kulturowe jest fikcją.

² Zob. E. Nowicka, *Ethnic Identity of Aromanians/Vlachs in the 21st Century*, „Res Historica” 2016, nr 41, s. 213–235, http://dlibra.umcs.lublin.pl/Content/26240/czas21630_41_2016_11.pdf [dostęp: 17.04.2020].

standardu językowego i do dzisiaj posługują się różnymi dialektami. Pojęcia: Wołosi, Arumuni, Kucowłosi, Cincarzy są bardzo szeroko stosowane. Niektórzy badacze, jak Tom J. Winnifrith, używają tych terminów jako synonimicznych. Inni, jak Thede Kahl, uważają, że z powodu odmienności regionów, które zamieszkują przedstawiciele tej grupy etnicznej, i odmienności dialektów, którymi się posługują, powyższe pojęcia powinny być uważane za różne³. W niniejszym artykule pojęcia Wołosi i Arumunii stosowane są wymiennie.

W opublikowanej w 1997 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy Rekomendacji 1333⁴ stwierdzono, że język arumuński i kultura Arumunów są zagrożone wyginięciem. Tymczasem akceptacja „pluralistycznego systemu wartości kulturowych jest warunkiem stabilności w Europie, a zwłaszcza na Bałkanach”⁵. Nie dziwi zatem, że Rekomendacja ta dotyczyła utworzenia „laboratorium dla rozproszonych mniejszości etnicznych”, którego zadaniem było promowanie kultur mniejszości i pamięci o nich, tak by przetrwały, oraz prowadzenie badań nad językami małych grup i zbieranie dowodów na ich istnienie, rejestracja zabytków, folkloru, publikowanie dokumentów i ochrona przedstawicieli mniejszości zarówno przed dyskryminacją, jak i asymilacją. Aby te postulaty zostały zrealizowane, Rada Europy zaleciła państwom bałkańskim podpisanie i ratyfikację Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych, która – między innymi – obligowała do wspierania Arumunów upominających się o prawo do edukacji⁶, celebrowania nabożeństw, publikowania gazet, czasopism oraz emitowania programów radiowych i telewizyjnych w języku arumuńskim. Chodzi też o prawo do powoływania przez Arumunów towarzystw kulturalnych, organizowania wystaw i produkcji teatralnych oraz wspieranie tłumaczy, artystów, pisarzy, badaczy i studentów wywodzących się z tej społeczności. Nadto – o koordynację arumuńskich działań

³ Zob. T.J. Winnifrith, *The Vlachs: The History of the Balkan People*, Duckworth, London 1995; T. Kahl, *Aromanians in Greece: Minority or Vlach-speaking Greeks?*, http://www.farsarotul.org/nl27_1.htm [dostęp: 20.04.2020]. Natomiast I. Sawicka i J. Sujeczka (*Wprowadzenie do bałkanologii. Etnosy – języki – arealy – konceptualizacje*, Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy Instytutu Slawistyki PAN, Warszawa 2015, s. 65, 68) wyróżniają dwie oddzielne bałkańskie grupy etnolingwistyczne: Arumunów i Meglenorumunów.

⁴ Recommendation 1333 (1997), *Aromanian culture and language*, Parliamentary Assembly, Assembly debate on 24 June 1997 (18th Sitting), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15367&lang=en> [dostęp: 17.04.2020].

⁵ *Ibidem*.

⁶ W Rekomendacji użyto określenia *mother tongue*.

w całej Europie, upowszechnianie wiedzy o ich historii i kulturze oraz nawiązanie współpracy i partnerstwa z organizacjami, fundacjami i innymi zainteresowanymi podmiotami w sektorze prywatnym w celu wdrożenia tych zaleceń⁷.

W Polsce badania na temat historii i kultury Wołochów w ramach prac Komisji Bałkanistycznej PAN Oddział w Poznaniu prowadziła – wraz z zespołem polskich i zagranicznych uczonych – Ilona Czamańska. Historię tej etnolingwistycznej społeczności opracował Tom J. Winniffrith, natomiast o Arumunach w Grecji pisał bułgarski historyk Georgi Daskalow. Na uwagę zasługują także opracowania albańskie, jak choćby Luana Omariego czy Arbena Puto; nadto prace ujmujące problemy grup narodowych i etnicznych w szerszej perspektywie, tj. Bałkanów czy Europy Południowo-Wschodniej: wymienić tu trzeba monografię Hugh'a Poultona oraz opracowanie Stojana Kiselinovskiego i Ireny Stawowy-Kawki⁸.

Prawne aspekty bezpieczeństwa kulturowego mniejszości narodowych w Albanii w okresie transformacji politycznych⁹

Ramową konwencję Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych (Framework Convention for the Protection of National Minorities) Albania podpisała 29 czerwca 1995 r., a ratyfikowała 3 czerwca 1999 r. Dotyczy ona, jak twierdzą Albańczycy, ok. 2% ludności albańskiego państwa. Zdaniem badaczy z innych krajów jest to liczba bardzo zaniżona, zaś wskaźniki są niemal

⁷ *Ibidem*.

⁸ W ramach projektu pt. "Vlachs in European and Polish cultural area. Migration – settlement – cultural heritage" został wydany tom: "Balcanica Posnaniensia. Acta et Studia" 2015, vol. 22, nr 1: *Ius Vallachicum*, red. I. Czamańska, M. Diaconescu, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/bp/issue/view/309> [dostęp: 17.04.2020]; T.J. Winniffrith, *op. cit.*; Г. Даскалов, *Армуните в Гърция. История на един непризнат народ*, ИК „Св. Климент Охридски“, София 2005; L. Omari, *Çështja e pakicave kombëtare dhe Shqipëria*, Tiranë 2014; *Minoritetet në Shqipëri*, red. A. Puto, V. Hysi, Tiranë 2003. W ramach obchodów stulecia niepodległości Albanii w 2013 r. odbyła się w Tiranie międzynarodowa konferencja naukowa pt. „Albania i mniejszości narodowe, etniczne oraz kulturowe”; H. Poulton, *Minorities in Southeast Europe: Inclusion and Exclusion*, Minority Rights Group, London 1998; С. КИСЕЛИНОВСКИ, И. СТАВОВИ-КАВКА [I. Stawowy-Kawka]), *Малцинствата на Балканот (XX век)*, Институт за национална историја, Скопје 2004.

⁹ W Albanii wszystkie oficjalne źródła mówią o Wołochach, natomiast sami członkowie tej społeczności postulują zmianę nazwy na Arumuni.

dziesięciokrotnie wyższe. Według ostatniego spisu ludności z 2011 r.¹⁰, do żyjących na terytorium Albanii i uznawanych przez państwo narodów i grup etnicznych należeli: Grecy, Macedończycy, Czarnogórcy oraz Romowie i Wołosi/Arumuni. Ci ostatni (określani jako grupa etniczno-językowa) stanowić mieli 0,3% populacji¹¹.

W Albanii do dzisiaj obowiązują z jednej strony niektóre rozwiązania prawne przyjęte w okresie międzywojennym (Deklaracja Ligi Narodów z 1921 r.), z drugiej – funkcjonujące od czasów komunizmu. W latach 1944–1991 w dążeniu do homogenizacji społeczeństwa, tak by skupiło się wokół wartości nacjonalistycznych, uciekano się do różnego rodzaju metod, jak przesiedlanie grup ludzi (głównie mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych) i lokowanie ich wśród Albańczyków, zmienianie imion i nazwisk oraz nazw geograficznych na albańsko brzmiące, zakazywanie posługiwania się językami mniejszości w miejscach publicznych. Przyjęcie powyższej taktyki sprawiło, że ludność ta zaczęła się asymilować, a jej liczebność gwałtownie spadała. Wówczas spisy mniejszości narodowych prowadzono jedynie w tzw. strefach mniejszościowych bez możliwości podania wyznania, gdyż praktyki religijne były zabronione, zresztą w 1967 r. Enver Hodża ateizację państwa zapisał w konstytucji.

Po 1991 r. prawodawstwo mniejszościowe w Albanii było tworzone od podstaw, nadal jednak obowiązywała zasada, że mniejszości narodowe żyją tylko w tzw. strefach mniejszościowych. Jeśli chodzi o przyjmowanie obywatelstwa albańskiego lub obcego, rząd w Tiranie zastosował normę zgodną z Deklaracją Ligi Narodów, podpisaną przez Albanų 2 października 1921 r. Wówczas to – w ciągu 2 lat od wprowadzenia w życie postanowień Deklaracji – obywatele mogli podać, że wprawdzie są innej narodowości i mają obywatelstwo innego państwa, ale chcą żyć w Albanii. Wołosi/Arumuni mieszkający w Albanii mogli tym samym uzyskać obywatelstwo albańskie. Sporządzony na tej podstawie Krajowy rejestr stanu cywilnego (Regjistri Kombëtar i Gjendjes Civile) obowiązuje do dzisiaj i jeśli ktoś nie jest w nim zapisany jako obywatel

¹⁰ Przed powszechnym spisem ludności w 2011 r. parlament albański wprowadził w życie ustawę, która stanowiła, że za niewłaściwe podanie danych w czasie spisu grozi kara grzywny wysokości 800 EUR. Grecy i Macedończycy demonstrowali przeciwko wprowadzonym uregulowaniom prawnym, ale wiele osób, by uniknąć ewentualnej kary, rubryki dotyczące wyznania oraz przynależności etnicznej i narodowej wolało pozostawić puste.

¹¹ *Ethnic composition of Albania 2011*, <http://pop-stat.mashke.org/albania-ethnic-comm2011.htm> [dostęp: 10.06.2017].

innego państwa, nie ma podstaw do zmiany obywatelstwa albańskiego na inne. Reguluje to obecnie ustawa nr 10 129 z dnia 5.11.2009, art. 58¹². Te właśnie dotyczące obywatelstwa dane z Krajowego rejestru stanu cywilnego były przez władze w Tiranie wykorzystywane do sporządzenia statystyk obejmujących pochodzenie narodowe i etniczne, które wpisywano zaraz po urodzeniu się dziecka na podstawie danych o rodzicach¹³. W ten sposób narodowość/etniczność otrzymywano na podstawie dokumentów rodziców. Jednak – jak podkreślały władze w Tiranie – dla dobra obywateli złamano zasadę z 1921 r. i w czasie spisu ludności w 2011 r. pozwolono na swobodne określanie swojej przynależności narodowej, etnicznej i religijnej¹⁴. W maju 2011 r. zniesiono bowiem praktykę obowiązkowej rejestracji w aktach urodzenia pochodzenia narodowego i etnicznego dla osób należących do mniejszości greckiej i macedońskiej, tj. wspólnot żyjących w tzw. strefach mniejszościowych, a przyjęto model dobrowolności. Niemniej nowymi regulacjami nie objęto wszystkich obywateli Albanii, w tym także Wołochów/Arumunów, ponieważ poza tzw. strefami mniejszościowymi nadal obowiązywał zapis z Krajowego rejestru stanu cywilnego. Rada Europy w Rezolucji CM/ResCMN(2014)1 o wdrażaniu przez Albanię Ramowej konwencji stwierdziła, że przepis ten narusza prawa innych mniejszości i je dyskryminuje¹⁵.

W ten sposób powstało to, co badacze nazwali paradoksem narzuconego przez państwo „rozpoznania” grup mniejszościowych. Zgodnie z praktyką stosowaną w Albanii, przyjętą jeszcze w okresie komunistycznym, uznawanie mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych ograniczało się do terytoriów zamieszkałych przez nie w zwartej grupie, czyli w tzw. strefach mniejszościowych. Mieszane pod względem narodowym i etnicznym miasta, a także wsie spoza wyznaczonego obszaru, nie były definiowane jako mniejszościowe,

¹² Zob. treść ustawy zmienionej decyzją Trybunału Konstytucyjnego nr 52 z dnia 1 grudnia 2011 r.: zgodnie z art. 78 i 83 ust. 1 Konstytucji, na wniosek Rady Ministrów, LIGJ Nr. 10 129, datë 11.5.2009, Për Gjendjen Civile, Ndryshuar me ligjin nr. 6/2012, datë 2.2.2012; nr. 130/2013, date 25.4.2013 (I përditësuar), Në mbështetje të neneve 78 dhe 83 pika 1 të Kushtetutës, me propozimin e Këshillit të Ministrave, <http://www.vendime.al/wp-content/uploads/2015/07/LIGJ-Nr.-10-129-dat%C3%AB-11.5.2009-P%C3%8BR-GJENDJEN-CIVILE.pdf> [dostęp: 6.10.2019].

¹³ *Ibidem*, rozdział II, art. 6; zob. także *Minoritetet etnike në Shqipëri*, <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/lang/sq/id/673/Minoritetet-etnike-ne-Shqiperi> [dostęp: 6.10.2019].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Resolution CM/ResCMN(2014)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Albania, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2161315> [dostęp: 10.06.2019].

a ludność tam osiadła nie miała praw należnych mniejszościom. Dlatego dane o liczbie obywateli należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Albanii są ciągle niedoszacowane. W uzyskaniu prawdziwych danych niezwykle pomocne są etnograficzne badania terenowe. Przeprowadzający takie prace badawcze w latach 1992 i 1995 Tom J. Winnifrith¹⁶ opisał ogromne trudności, jakie musiał pokonać w południowo-wschodniej Albanii, gdzie żyje największa liczba mniejszości narodowych i etnicznych. Jako kryterium przynależności do odpowiedniej grupy Winnifrith posłużył się językiem, którym mieszkańcy mówili w rodzinnym domu. Jego badania dotyczyły Wołochów/Arumunów.

Obowiązująca obecnie w Albanii konstytucja została przyjęta przez parlament 21 października 1998 r. Zastąpiła ustawę zasadniczą uchwaloną w 1991 r. i zagwarantowała obywatelom wolność słowa i wyznania, równość wobec prawa bez względu na wiek, płeć, przynależność etniczną, religię, zapewniła także mniejszościom narodowym prawo pielęgnowania własnych tradycji i języka¹⁷. Aby dostosować prawo w Albanii do założeń Ramowej konwencji Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych i wytycznych Parlamentu Europejskiego, 13 października 2017 r. uchwalona została ustawa O ochronie mniejszości narodowych w Republice Albanii¹⁸. Artykuł 3 §1 stanowił, że:

Mniejszość narodowa to grupa obywateli Albanii zamieszkująca Republikę Albanii mająca wczesne [od urodzenia – I. S.-K.] i trwałe relacje z państwem albańskim, wykazująca się wyróżniającymi (charakterystycznymi, specyficznymi) cechami kulturowymi, etnicznymi, religijnymi lub tradycją i która jest gotowa do wyrażania, utrzymywania i rozwijania swej odmiennej tożsamości kulturowej, etnicznej, językowej, religijnej lub tradycji¹⁹.

W artykule 3 §2 ustawa stanowiła, że na terytorium Albanii żyją następujące mniejszości narodowe: grecka, macedońska, wołoska, romska, egipska²⁰, czarnogórska, boszniacka, serbska i bułgarska. W ten sposób – przez dodanie mniejszości: bułgarskiej, boszniackiej i serbskiej – zwiększono liczbę mniejszości w tym państwie. Nadto ustawa znosiła podział na mniejszości narodowe

¹⁶ T.J. Winnifrith, *Southern Albania, Northern Epirus: Survey of a Disputed Ethnological Boundary*, http://www.farsarotul.org/nl17_1.htm [dostęp: 10.06.2019].

¹⁷ Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucja-albanii/> [dostęp: 17.04. 2020].

¹⁸ LIGJ Nr. 96/2017, Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë, <http://www.qbz.gov.al/Botime/Akteindividuale/Janar%202017/Fletore%20196/Ligj%20nr.%20962017,%20date%2013.10.2017.pdf> [dostęp: 27.11.2019].

¹⁹ *Ibidem*, art. 3 §1.

²⁰ Egipcjanie to Romowie, którzy uznają swoje egipskie pochodzenie.

i kulturowe oraz etniczno-językowe. W myśl jej postanowień także Wołosi, Romowie i Egipcjanie zdobyli status mniejszości narodowych, co dawało im takie same prawa, jakie wcześniej nabyli: Grecy, Macedończycy, Bułgarzy, Serbowie i Czarnogórcy.

Mniejszości miały prawo do nauki w swoim języku wszędzie tam, gdzie istniała taka potrzeba (kryteria zapotrzebowania na naukę ustalały jednostki samorządu terytorialnego, a zgodę wydawała Rada Ministrów na wniosek ministrów odpowiedzialnych za edukację i samorząd lokalny). Zapewnienie odpowiednich środków finansowych na edukację mniejszości narodowych w ich językach, by nie brakowało funduszy na drukowanie podręczników szkolnych oraz doskonalenie i szkolenie zawodowe nauczycieli, spoczywało na Radzie Ministrów oraz Ministrze Edukacji. Ponadto mniejszości narodowe miały prawo do otwierania szkół i zarządzania nimi oraz powoływania instytucji kształcenia zawodowego, ale tylko wówczas, gdy zostały spełnione wszystkie warunki przewidziane ustawowo w dziedzinie edukacji. Niemniej w założonych przez mniejszości szkołach prywatnych nie wolno było pomniejszać roli nauczania w języku albańskim²¹.

Art. 14 ustawy z 13 października 2017 r. gwarantował mniejszościom narodowym żyjącym w Albanii wolność słowa i sumienia dzięki prawu do posiadania własnych mediów oraz możliwości uzyskiwania licencji na emisję swoich programów radiowych i telewizyjnych (w tym audycji informacyjnych i kulturalnych), które emitowane miały być w językach mniejszości. Również publiczne radio i telewizja miały za zadanie emitować programy informacyjne i kulturalne w językach mniejszości. Uregulowania te były bardzo ważne, albowiem po raz pierwszy po 1991 r. ustawodawca przyznał, że grupy narodowe, które powinny być objęte regulacją prawną, mieszkają również poza strefami mniejszościowymi.

Jeśli chodzi o przestrzeganie praw mniejszości w Albanii, niezwykle istotna była Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych, do której podpisania i ratyfikowania wezwano Albanę w punkcie 20 Sprawozdania Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego z 2016 r.²². Ustawa z 13 października 2017 r. stanowiła w art. 15, iż w gminach (alb. *bashki*), w których

²¹ *Ibidem*, art. 13.

²² Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania Komisji za rok 2016 dotyczącego Albanii (2016/2312(INI)), pkt 20, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0023_PL.html [dostęp: 10.06.2019].

dana mniejszość przekraczała 20% ogółu ludności, będą – z uwzględnieniem możliwości samorządu lokalnego – tworzone warunki do posługiwania się językiem mniejszości w organach administracyjnych. W gminach tych toponymy – oprócz nazw albańskich – mogły mieć nazwy w języku danej mniejszości. Co ważne, w jednostkach samorządu regionalnego, w których osoby należące do mniejszości narodowych stanowiły ponad 20% całkowitej populacji tej jednostki, mieszkańcy reprezentujący mniejszości byli uprawnieni do informacji w swoim języku na temat procesu wyborczego, co regulowała Centralna Komisja Wyborcza; nadto każdy aresztowany miał prawo do powiadomienia w języku mniejszości o charakterze i przyczynie takiego zatrzymania²³. W ten sposób ustawodawca dopuścił używanie języka mniejszości narodowych w administracji publicznej, sądach i podczas wyborów na terenie trzech gmin (dwóch greckich i jednej macedońskiej), poza tym uprawomocnił dwujęzyczność w jednostkach samorządowych (gminach), na których terytorium ponad 20% ogólnej liczby mieszkańców stanowi określona mniejszość. Konsekwencją nowej ustawy było zniesienie działających od 1921 r. tzw. stref mniejszościowych, które w praktyce zmieniono na gminy mniejszościowe o szczególnych uprawnieniach dotyczących używania języków mniejszości. Ustawa nie respektowała politycznego uczestnictwa mniejszości w parlamencie. Nadto obywatele należący do mniejszości w tych gminach, gdzie ich liczba nie przekraczała 20% ogółu ludności (a to dotyczy rozproszonej ludności wołoskiej/arumuńskiej), nie mieli prawa do swobodnego określania swej narodowości, o czym stanowi wypis z Krajowego rejestru stanu cywilnego.

Chociaż Tirana ratyfikowała większość międzynarodowych konwencji praw człowieka, to jednak kompleksowe przepisy dotyczące mniejszości nie zostały wprowadzone w życie. Prawem mniejszościowym zostały objęte przede wszystkim osoby zamieszkujące tzw. strefy mniejszościowe (od 2017 r. gminy mniejszościowe). Przyszłość pokaże, czy zgodnie z ustawą z 13 października 2017 r. Albania poszerzy zakres tych praw na obywateli spoza gmin mniejszościowych. Ustawa daje takie możliwości władzom samorządowym za aprobatą władzy wykonawczej. Pomimo że prawo do wolności zgromadzeń i tworzenia stowarzyszeń jest w Albanii na ogół przestrzegane, to brakuje odpowiednich procedur odnośnie do zbierania i przetwarzania danych statystycznych o liczbie i miejscu zamieszkania mniejszości narodowych, tak aby były one wiarygodne.

²³ LIGJ Nr. 96/2017, Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë...

Zagrożenia tożsamości kulturowej Wołochów w Albanii

Wołosi (alb. Vllehët), Arumuni, Aromani (alb. *Arumunët*) to ludność, która przez władze w Tiranie zaliczana była do mniejszości etniczno-językowych, wg powszechnego spisu ludności z 2011 r. liczyła 8266 osób. Bardzo długo nie uznawano istnienia tej grupy etnicznej wśród Albańczyków, a Karl-Markus Graß pisał:

Albańczycy umieli odpowiednio zaprezentować się w mediach i przekonać świat, że wszędzie byli prześladowani, a tymczasem Albania prześladowała swoje mniejszości w brutalny sposób. Remeri²⁴ stanowili w Albanii drugą co do wielkości grupę narodowościową, a oficjalnie przecież wcale nie istnieli²⁵.

Ta żyjąca głównie na południu Albanii społeczność skupia się we wsiach obwodów: Gjirokastrë, Permet, Korcza (alb. Korçë) oraz w dużych miastach. Podobnie jak Grecy, zamieszkujący w dużej mierze te same tereny, należą do Prawosławnej Ortodoksyjnej Cerkwi²⁶. Bliskie sąsiedztwo sprawia, że Arumuni często posyłają swoje dzieci do szkół greckich, a Grecja była i jest ważnym kierunkiem ich emigracji.

Tom J. Winnifrith szacuje liczbę Arumunów w Albanii na 200 tys.²⁷. Jednak ze względu na znaczące zubożenie tej ludności za czasów reżimu Envera Hodży, bezpośrednio po otwarciu granicy w 1990 r. wielu Arumunów wyemigrowało. Trzeba przyznać, że migracje Arumunów z Albanii mają już długą tradycję. Przykładem może być Voskopoljë (arum. Moskopole), leżąca wysoko w górach wieś w okręgu Korcza, niegdyś jedno z najważniejszych miast arumuńskich, w którym Wołosi rozwijali handel, naukę i kulturę. Ze swoimi 20 cerkwiami (z których do dziś pozostało zaledwie siedem) – było jednym z centrów prawosławia. Tu po podboju islamskim powstała pierwsza drukarnia

²⁴ Nazwa Arumunów (Aromanów).

²⁵ K.-M. Graß, *Umierający Europejczycy*, tłum. A. Rosenau, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2006, s. 201.

²⁶ E. Kocój (*Dziedzictwo bez dziedziców? Religijne i materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości pochodzenia wołoskiego w Europie w kontekście projektu interdyscyplinarnych badań (przyczynek do tematu)*), „Zarządzanie w Kulturze” 2015, t. 16, z. 2, s. 142) twierdzi, że część Meglenorumunów to wyznawcy islamu. Także niewielka część Arumunów z Bułgarii, Grecji i Albanii utożsamia się z islamem.

²⁷ T.J. Winnifrith, *Shattered Eagles: Balkan Fragments*, Duckworth, London – New York 1995, s. 63; T. Tamminen (*The Vlachs in the Republic of Macedonia*, [w:] *The Forgotten Minorities of Eastern Europe*, red. A. Tanner, East-West Books, Helsinki 2004, s. 208, 209) twierdzi, że Winnifrith poprawił swe badania publikowane w 1987 r.

w Imperium Osmańskim i tu wydano pierwszą gramatykę języka arumuńskiego²⁸. Ewa Nowicka pisała: „[Moskople – I. S-K.] dla Arumunów stanowi Mękę narodu – miejsce martyrologii, ale też symbol dawnej chwały i wielkości. To miejsce mityczne, z którym wiąże się cała historia Arumunów”²⁹.

Drugim ważnym centrum Arumunów³⁰ w Albanii są wsie Boboshticë (Boboshtica) i Drenoë (Drenova)³¹. W tych położonych w górach miejscowościach, o wieloetnicznej strukturze, Arumuni stanowią większość mieszkańców. Otwierane tam albańskie szkoły cierpią na niedobór uczniów, gdyż znaczna część Arumunów posyła dzieci do szkół greckich, a wielu mieszkańców tych wiosek przyjęło – oprócz posiadanego już albańskiego – obywatelstwo greckie, co pozwala starszym osobom pobierać emerytury z Grecji. Wydarzeniem jednoczącym Arumunów jest uroczyste obchodzone w Boboshticy co roku 15 sierpnia Święto Matki Boskiej, na które zjeżdżają z wielu krajów³². Albańczycy wymienione wsie spostrzegają jako pełne konfliktów i trudne do zdefiniowania pod względem narodowym³³. Choć Wołosi w latach 1991–2017 byli uznani w Albanii za mniejszość etniczno-językową, a po 2017 r. – narodową, nie otrzymują ze strony państwa wsparcia finansowego, które pozwoliłoby im uczyć dzieci w swoim języku. Takiej pomocy udziela im natomiast Rumunia, sponsorując przedszkole, szkołę podstawową i średnią w mieście Divjakë (Divjaka). Nauczanie odbywa się tam w językach rumuńskim i arumuńskim. Poza tym rząd w Bukareszcie przekazuje Arumunom pieniądze na renowację cerkwi. Od 1993 r. Rumunia oferuje młodym Arumunom pochodzącym z Albanii stypendia na wszystkich poziomach nauczania. W roku akademickim 2016/2017 zaproponowano łącznie 105 stypendiów, z czego 70 zostało

²⁸ T. Czekalski, J. Hauziński, J. Leśny, *Historia Albanii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2009, s. 150.

²⁹ E. Nowicka, *Nasz język rozumiemy aniołowie. Arumuni we współczesnym świecie*, Nomos, Kraków 2011, s. 224. O znaczeniu Moskopolia dla Wołochów szerzej zob. *ibidem*, s. 224–229.

³⁰ Sami Arumuni w Albanii wobec swej społeczności stosują nazwę „Arumuni” lub „Aromani”, jednak władze w Tiranie we wszystkich dokumentach podają „Wołosi” (alb. Vllëhët).

³¹ Do 1960 r. miejscową ludność obu wsi stanowili Bułgarzy, mówiący jednym z najstarszych macedońskich dialektów, którzy wyemigrowali do miast w Albanii. Na ich miejscu osiedlili się Wołosi i w mniejszym stopniu Albańczycy.

³² E. Nowicka, *Nasz język rozumiemy aniołowie...*, s. 231.

³³ R. Halili, *Macedonians in Albania – from ethnic group to national minority*, [w:] *Macedonia: Land, Region, Borderland*, red. J. Sujecka, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2013, s. 492–496.

wykorzystanych. W 2016 r. Departament ds. Rumuńskich Migrantów zatwierdził cztery projekty o wartości około 25 000 EUR dla 30 osób, organizując im wypoczynek wakacyjny w ramach programu „ARC” 2016³⁴.

W lipcu 2019 r. burmistrz miasta Korcza – Sotiraj Filo na uroczystości z udziałem rumuńskiej minister do spraw diaspory – Eleny Intotero, ambasadora rumuńskiego w Tiranie i innych przedstawicielami władzy, otworzył Centrum Informacyjne, w którym każdy Wołoch mieszkający w Albanii (a także w innym państwie), mógłby uczyć się języka rumuńskiego i arumuńskiego. Uczęszczający na zajęcia w Centrum mają szansę na uzyskanie stypendium z środków projektu europejskiego. Z kolei uczniowie i studenci, którzy zdecydowali się na naukę w Rumunii, mogą otrzymać pomoc finansową od rządu rumuńskiego. Działania te miały na celu nie tylko naukę języków (arumuńskiego i rumuńskiego) oraz wzajemne poznanie kultury i tradycji, ale także wzmocnienie przyjaźni między Arumunami i Rumunami³⁵. Dzisiaj mieszkający w Albanii Arumuni są dwujęzyczni (znają arumuński i rumuński, arumuński i grecki lub arumuński i albański), a czasami nawet trójjęzyczni.

Od 2012 r. Wołosi w Albanii mają swoją partię polityczną: Sojusz na rzecz Równości i Sprawiedliwości Europejskiej (Aleanca për Barazi dhe Drejtësi Europiane, ABDE). Partia, której liderem jest Valentino Mustaka, wzięła udział w wyborach parlamentarnych w 2013 i 2017 r. Członkowie ABDE startowali również w wyborach samorządowych 30 czerwca 2019 r. W programie wyborczym ABDE – opublikowanym 10 listopada 2016 r. – główne hasło brzmiało: „Zjednoczenie Arumunów w jedną siłę polityczną”³⁶. Priorytetem partii było uzyskanie prawa do nauczania w języku wołoskim dzieci i młodzieży na wszystkich poziomach – począwszy od przedszkola przez szkoły podstawowe, średnie, skończywszy na studiach, wszędzie tam, gdzie do takiej nauki zgłosiliby się 20 uczniów/studentów. Postulowała przeprowadzenie uczciwych wyborów bez „kupowania” przez partie polityczne głosów i zapowiadała walkę

³⁴ Dane ze strony internetowej Ambasady Rumunii w Tiranie: *Komuniteti Arumun*, Ambasada e Rumanisë në Republikën e Shqipërisë, <https://tirana.mae.ro/sq/node/999> [dostęp: 17.04.2020].

³⁵ *Korçë/ Çelet qendra Rumune e informimit për mësimin e gjuhës*, Gazeta Telegraf, <https://telegraf.al/sociale/korce-celet-qendra-rumune-e-informimit-per-mesimin-e-gjuhes/> [dostęp: 17.04.2020].

³⁶ *A.B.D.E Aleanca për barazi dhe drejtësi europiane me program politik, në thelb: Bashkimi i vllëbëve në një forcë të vetme politike*, City News Albania, <https://www.cna.al/2016/11/10/a-b-d-e-aleanca-per-barazi-dhe-drejtësi-europiane-me-program-politik-ne-thelb-bashkimi-i-vlleheve-ne-nje-force-te-vetme-politike/> [dostęp: 17.04.2020].

o równość dla takich jak arumuńska wspólnota, rozproszonych na całym terytorium państwa.

Arumuni swoją kulturę, obyczaje, pamięć o przodkach i język pielęgnują w rozmaitych stowarzyszeniach kulturalnych i stowarzyszeniach, takich jak: Stowarzyszenie Kultury Wołochów „Mandra” z Korczy na czele z Arbenem Leną, Związek Wołochów w Albanii z przewodniczącym Thanassim Potsi, czy Albańska Narodowa Unia Arumunów, która funkcjonuje w Tiranie od 2015 r. Oddziały tych związków powstają we wsiach i miastach, gdzie mają tylko lokalne znaczenie.

Dalsza ewolucja praw Arumunów – zwłaszcza jeśli chodzi o możliwość rozwijania i ochrony języka, dostęp do mediów i szkolnictwa – w dużym stopniu zależy, jak już było wspomniane, od wytycznych rządu i władz lokalnych realizujących ustawę mniejszościową z 2017 r.

Mniejszości religijne, narodowe i etniczne w Grecji – aspekt prawny

Jedyną mniejszością (religijną), której prawa w Grecji są oficjalnie uznawane, są zamieszkujący Trację Zachodnią muzułmanie. Swoje prawa i wolności zdobyli na mocy traktatu z Lozanny z 1923 r., który kończył wojnę grecko-turecką³⁷. Innym mniejszościom odmawia się swobody tworzenia stowarzyszeń i z trudem muszą ubiegać się o swój status prawny, jako że oficjalnie mogą działać, gromadzić fundusze i być reprezentowane w sądzie tylko te wspólnoty narodowe, religijne i etniczne, które posiadają osobowość prawną. Jednak stanowisko Unii Europejskiej w sprawie mniejszości sprawiło, że Ateny prowadzą coraz bardziej tolerancyjną politykę, zgodnie z zasadą, że każdy obywatel Grecji może bez przeszkód określać swoją tożsamość.

Jednak wszelkie dane na temat mniejszości w Grecji mają jedynie charakter szacunkowy, ponieważ administracyjnych statystyk się nie prowadzi. Nie ma także szerszej literatury przedmiotu, gdyż w opracowaniach greckich – zgodnie z przepisami – wciąż obowiązuje urzędowa teza o niewystępowaniu

³⁷ Turecko-grecki układ o wymianie ludności został podpisany 30 stycznia 1923 r. Wówczas w greckiej Tracji Zachodniej mogła pozostać mniejszość muzułmańska, która zyskała prawa do korzystania z wolności religijnych. Natomiast traktat pokojowy z Turcją Grecja podpisała 24 lipca 1923 r. Wyznaczona między oboma państwami granica nie dotyczyła wysp Dodekanezu (należącego wówczas do Włoch), o jej przebiegu zdecydował traktat pokojowy podpisany w Paryżu 10 lutego 1947 r.

mniejszości narodowych/etnicznych na terenie państwa. Dopuszcza się natomiast istnienie mniejszości religijnych, które oficjalnie nie są uznawane przez państwo, oprócz wyznawców islamu. Tymczasem badacze tej problematyki zakładają, że mniejszości religijne i narodowe/etniczne obejmują obecnie od 5 do 10% ogólnej liczby mieszkańców Grecji.

Grecja podpisała podstawowe dokumenty międzynarodowe dotyczące ochrony praw mniejszości narodowych i religijnych w swoim kraju – w tym Ramową konwencję o ochronie praw mniejszości narodowych z 22 września 1997 r., lecz jej nie ratyfikowała. Na podpis Grecji czeka też Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych. Realizację praw człowieka w Grecji gwarantuje ustawa zasadnicza, której art. 4, część druga pt. Prawa osobiste i społeczne, zapewnia równość obywateli wobec prawa, równouprawnienie kobiet i mężczyzn. Artykuł 5 stanowi, że wszystkie osoby zamieszkujące terytorium Grecji cieszą się pełną ochroną życia, godności, wolności, niezależnie od narodowości, rasy, języka, przekonań religijnych i politycznych. Ich wolność osobista jest nienaruszalna, zakazane są wszelkie ograniczenia w przemieszczaniu się i osiedlaniu, z wyjątkiem sytuacji, gdy mogłoby to zapobiec popełnieniu przestępstwa, i tylko na podstawie wyroku sądu. Artykuł ten daje także obywatelom prawo do pokojowych zgromadzeń o charakterze publicznym, zabronione mogą być one tylko wtedy, gdy istnieje bardzo duże zagrożenie bezpieczeństwa publicznego lub ryzyko poważnego zakłócenia życia społecznego bądź ekonomicznego³⁸. Artykuł 12 greckiej konstytucji, w części drugiej, daje możliwość powoływania stowarzyszeń o charakterze *non profit* zgodnie z obowiązującym prawem³⁹.

Ustawa zasadnicza zapewnia także obywatelom wolność słowa – zatem wyrażania myśli, wolność prasy, i za zakazaną uznaje cenzurę, z wyjątkiem przypadków zniesławienia religii chrześcijańskiej lub innej uznawanej religii, zniesławienia prezydenta, upubliczniania informacji niejawnych, które mogą zagrozić bezpieczeństwu i obronności państwa, oraz publikacji obscenicznych.

Niezależnie jednak od przyjętych norm, konwencji międzynarodowych oraz poszczególnych artykułów konstytucji, w Grecji trudno mówić o ich przestrzeganiu. Podstawę polityki państwa stanowi założenie, że jednolity pod

³⁸ Konstytucja Grecji z 1975 r., ostatnia zmiana z 27 maja 2008 r., *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja2011> [dostęp: 22.12.2020].

³⁹ *Ibidem*.

względem etnicznym kraj buduje naród grecki, wyznający prawosławie i mówiący językiem greckim. Równocześnie Hugh Poulton zauważa, że współczesna Grecja jest sumą różnych cywilizacji i narodów:

Po pewnym czasie większość populacji – być może 95 procent – będzie etnicznie grecka i to jest faktem, którego często nie daje się wytłumaczyć, następuje także znaczne zhellenizowanie mniejszości – Wołochów, Turków, Pomaków, Cyganów, Albańczyków, „Macedończyków” i innych⁴⁰.

Specyfika odmiennego traktowania w Grecji – w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej – mniejszości religijnych wynika ze zdobycia przez prawosławie statusu religii obowiązującej. Grecja jest państwem wyznaniowym, w którym szczególną, uprzywilejowaną rolę pełni Kościół prawosławny. Ścisłe powiązanie między państwem i Grecką Cerkwią Prawosławną powoduje, że stoi ona na straży interesów narodowych. Finansowana z budżetu państwa i kontrolowana przez państwo Cerkiew jest traktowana jako jedna z jego instytucji, z ograniczoną autonomią⁴¹.

Wołosi/Arumuni w Grecji – problemy samoidentyfikacji i asymilacji

Wołosi są społecznością etniczną nieuznaną w Grecji. W domu i swoim środowisku posługują się dialektami należącymi do grupy języków romańskich, ale nie wypracowali normy językowej dla całej społeczności. W Grecji najczęściej dzieli się ich na Arumunów (gr. Αρμάνοι) i Meglenorumunów (Μεγλενίτες Ρουμάνους), chociaż ze względu na różnice dialektalne wyróżnia się też inne podziały, np. tych, w których języku jest wiele naleciałości albańskich, nazywa się Arwanitowołochami (Αρβανιτοβλάχου)⁴². Na terytorium Grecji Wołosi zamieszkują głównie obszary Macedonii, tuż przy granicy z Albanią, i w rozproszeniu Tesalii w środkowej części kraju. Ich siedziby znajdują się w górskich regionach Pindos, Olimpu, Vermio oraz wokół jeziora Prespa. Do dzisiaj można ich spotkać w odizolowanych, położonych wysoko w górach wsiach, jak

⁴⁰ H. Poulton, *The Balkans: Minorities and States in Conflict*, updated edition, Minority Rights Group, London 1998, s. 175.

⁴¹ Zob. J. Krukowski, *Konstytucyjne modele stosunków między państwem a Kościołem w Europie*, „Biuletyn Informacyjny Polskiej Akademii Nauk. Oddział w Lublinie” 2004, nr 9, s. 50–57.

⁴² Mówi się o nich także Fraserioci lub fraseriotcy Wołosi (Φαρσεριώτες lub Φρασεριώτες Βλάχοι) – od miejscowości Frashër w Epirze Północnym w Albanii.

choćby Samarina (arum. Xamarina)⁴³. Niemniej obecnie większość mieszka w miastach, takich jak: Metsovo, Ioannina, Veria, Katerini, Trikala, Gravena, Saloniki.

Liczbę Wołochów w Grecji szacuje się bardzo różnie. Grecki spis ludności w 1951 r. podawał 39 855 Wołochów i 7424 Rumunów⁴⁴. Według danych greckich 13 499 żyło w Tesalii, 11 763 w Macedonii Egejskiej, 11 246 w Epirze, przy czym tylko 27% z nich miało mówić w domu jednym z dialektów wołoskich⁴⁵. Niewątpliwie były to liczby zanizone. Większość badaczy ocenia tę populację na 120–300 tys.⁴⁶ i twierdzi, że grupa Wołochów w Grecji jest najliczniejsza spośród wszystkich krajów bałkańskich. Te różnice w ocenianiu liczebności biorą się z tego, że Ateny nie są zainteresowane promowaniem wielokulturowości na swoim terytorium, a wprost przeciwnie, prowadzą politykę ujednolicenia i asymilacji grup etnicznych i narodowych. Wielu Wołochów łatwo ulega asymilacji, tracąc swoją tożsamość na rzecz greckiej, dotyczy to zwłaszcza młodego pokolenia. Część Meglenorumunów po wyemigrowaniu do Rumunii przyjęła rumuńską tożsamość narodową.

Do tej pory trwają dyskusje na temat pochodzenia Wołochów. Większość badaczy utrzymuje, że jest to zlatynizowana ludność autochtoniczna, dlatego Wołosi to Latinate (*λατινόφωνο*), łacińska grupa ludności⁴⁷. Arumuni w Gre-

⁴³ Wieś Samarina w Epirze (378 mieszkańców w 2011 r.), najwyżej położona miejscowość w Grecji; większość Wołochów/Arumunów jest obecnie zasymilowana.

⁴⁴ Był to po II wojnie światowej jedyny spis ludności, który wykazywał istnienie na terytorium Grecji mniejszości językowych i religijnych. W kwestionariuszach spisowych wyróżniono wówczas obecność małych społeczności: Turków, Pomaków (Słowian wyznających islam), Słowian (w większości prawosławnych), Kucowołochów (Arumunów), Arwantiów (Albańczyków) i Cyganów (Romów), zob. K. Tsitselikis, *Enkyklopaidikós Odigós, Meionotikes glosses stin Ellada [G6]*, http://www.komvos.edu.gr/glwssa/odigos/thema_c6/c_6_thema.htm [dostęp: 17.04.2020].

⁴⁵ Résultats du Recensement de la Population. Effectué le 7 Avril 1951, Volume II, Tableaux des Caractéristiques Démographiques et Sociales de la Population, Tableau 7. Population de fait par religion, langue maternelle et sexe (suite), Athènes 1958, s. 186–248, http://www.edemography.gr/ElstatPublications/censuses/docs/eDemography_Metadata_Censuses_Doc_000051_gr.pdf [dostęp: 17.04.2020].

⁴⁶ V.B. Sotirović (*The Balkan Vlachs – an Extinguishing Ethnolinguistic Group*, s. 12, <http://www.sotirovic.blog.com> [dostęp: 17.04.2020]) podaje liczbę Wołochów w Grecji – 120 tys. P. Hill (*Mehrsprachkeiten in Südosteuropa*, „Zeitschrift für Balkanologie” 1990, Bd. 26, s. 56) liczbę Wołochów szacuje na 150–300 tys.

⁴⁷ T. Klimkowski, *Dziedzictwo greckie w języku rumuńskim i arumuńskim*, „Balkanica Posnaniensia. Acta et Studia” 2012, vol. XIX, s. 19–30, https://www.academia.edu/7542030/Dziedzictwo_greckie_w_j%C4%99zyku_rumu%C5%84skim_i_arumu%C5%84skim [dostęp: 17.04.2020].

cji nazywani są także Kucowołochami (Κουτσόβλαχοι) i Bourgowołochami (Μπουγιούκ Βαλάχ = Μεγάλόβλαχους). Pierwszą z tych nazw wywodzi się najczęściej z tureckiego słowa *küçük*, które oznacza pochodzenie z Księstwa Wołoskiego. Druga wzięła się od arabskiego słowa *burğ*, czyli wieża, miejsce warowne, co oznaczałoby mieszkańca niedostępnych gór, kotlin⁴⁸. Ponadto sposób życia Wołochów ulegał szybkim przemianom, gdyż wielu z nich porzucało koczowniczy styl życia i osiedlało się w wioskach lub przeniosło się do miast⁴⁹.

W okresie Imperium Osmańskiego na Bałkanach Wołosi – ze względu na swoją religię – traktowani byli na równi z innymi wyznawcami prawosławia. Trudnili się głównie pasterstwem, transportem towarów oraz nadzorowanym przez Greków handlem. W XIX w., gdy Rumuni rozpoczęli walkę o swoje narodowe państwo, zaczęli interesować się ludnością wołoską żyjącą na Bałkanach, traktując ją jako przydatną w walce o odrodzenie narodowe. Odtąd Arumuni stali się obiektem zabiegów, których celem było stworzenie rumuńskiej tożsamości. Wychodząc zaś z założenia, że na kulturową tożsamość składają się: język, historia i religia, prowadzono intensywną działalność wydawniczą, otwierano rumuńskie szkoły i cerkwie. W 1919 r. rządy rumuński i grecki podpisały dwustronny traktat, który doprowadził do ożywienia nacjonalizmu wołoskiego. W tym okresie powstała koncepcja założenia Arumuńskiego Kościoła Prawosławnego w Grecji, na co nigdy nie zgodziły się greckie władze. Chociaż w okresie dyktatury gen. Joanisa Metaksasa wprowadzono obowiązkowe nauczanie języka greckiego, to szkoły z wykładowym językiem rumuńskim funkcjonowały na terenie Grecji do 1941 r. Nigdy jednak nie cieszyły się dużą popularnością, bo Arumuni często woleli posyłać swoje dzieci do szkół greckich, uznając, że prezentują one wyższy poziom nauczania. Za edukacją w szkołach greckich przemawiał też fakt, że w okresie międzywojennym zmieniono miejscowe nazwy geograficzne: rzek, miejscowości i wiosek z arumuńskich na greckie.

W czasie II wojny światowej Włosi lansowali koncepcję utworzenia na obszarze Epiru, gór Pindos i Tesalii państwa wołoskiego, co nie tylko nie spotkało się z aprobatą samych Arumunów, ale wzmocniło czujność Greków. Po wojnie,

⁴⁸ P. Trudgill, *The Ausbau Sociolinguistics of Minority Languages in Greece*, "Plurilinguismes" 1992, vol. 4, s. 127–140.

⁴⁹ I. Czamańska, *Vlachs and Slavs in the Middle Ages and Modern Era*, „Res Historica” 2016, nr 41, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/docmetadata?id=26230&from=publication> [dostęp: 17.04.2020].

do lutego 1946 r. wszystkie szkoły rumuńskie w Grecji zostały zlikwidowane, także nauczanie cerkiewne i msze w języku rumuńskim⁵⁰. Od roku szkolnego 1975/1976 Arumuni zyskali możliwość kształcenia się w Rumunii, dzięki czemu w latach 1976–1977 studiowało tam 1300 studentów z Grecji, a w latach następnych liczba ta wzrosła do 5 tys.⁵¹. Obecnie język arumuński nie ma oficjalnego statusu. Na uniwersytecie w Salonikach w ramach studiów nad językami neolacińskimi jest organizowany kurs arumuńskiego. Mimo braku nauczania w języku arumuńskim, Wołosi są bilingwiczni. Młode pokolenie, zwłaszcza ci, którzy żyją w dużych miastach i na co dzień nie mają styczności z środowiskiem rodzinnym, posługują się arumuńskim tylko w kontaktach ze starszymi ludźmi w domu. Procesy asymilacyjne, które w tej grupie – jak było wspomniane – przebiegają bardzo szybko, utwierdzają w swej polityce rządzących, którzy nie chcą otwierać szkół z arumuńskim i pozwalają na odprawianie nabożeństw w tym języku.

Za sprawą Wspólnoty Europejskiej w latach 80. XX w. nastąpiło ożywienie wołoskiej działalności kulturalnej. W obszarach większych skupisk Wołochów pracują towarzystwa o miejscowym znaczeniu. Zbierane są nagrania pieśni i organizowane festiwale, z których najbardziej znany jest ten w miejscowości Metsovo (Μέτσοβο)⁵², gromadzący Arumunów z sąsiednich krajów. W 1984 r. powstał Ogólnogrecki Związek Wołoskich Stowarzyszeń Kulturalnych (Πανελλήνια Ομοσπονδία Πολιτιστικών Συλλόγων Βλάχων). W dniach 8 i 9 września 2012 r. Związek zorganizował 13. sympozjum Wołochów – poświęcone tradycji, językowi, muzyce, folklorowi i tańcom z doliny Strumy, w którym brało udział ponad 1000 osób.

W 2002 r. na terytorium Grecji funkcjonowało 29 zarejestrowanych stowarzyszeń lokalnych⁵³, wśród nich takie towarzystwa kulturalne jak Towarzystwo Arumunów, Kultura Wołoska (Εταιρεία Αρωμανικού, Βλάχικου Πολιτισμού) i inne. Często nie mają one w swej nazwie określenia „wołoskie”. W Salonikach istnieje Stowarzyszenie Helleno-Wołochów i Albańczyków w Grecji (Σύλλογος Ελληνοβλάχων Αλβανών στην Ελλάδα), w którego pracy uczestniczą przybyli

⁵⁰ Γ. Δασκαλός, *op. cit.*, s. 205.

⁵¹ *Ibidem*, s. 210.

⁵² Metsovo (arumuńskie Aminciu) to miasteczko liczące 2503 mieszkańców (2011 r.); uważane jest za nieformalną stolicę Wołochów w Grecji. W Epirze to największy ośrodek wołoski.

⁵³ Ogólną liczbę podobnych stowarzyszeń, w tym nierejestrowanych, w Grecji T. Kahl (*op. cit.*), szacuje na 200.

stosunkowo niedawno do Grecji Albańczycy i Wołosi⁵⁴. Działalność wydawnicza jest bardzo skromna – od 1994 r. wychodzi tylko jeden miesięcznik „Armannika Chronika” („Χρονικ Αρμαννικα”, „Kronika Arumunów”), w dodatku w języku greckim⁵⁵. Gromadzenie publikacji dotyczących obyczajów, języka, tradycji, muzyki i pieśni wołoskich realizowane jest dzięki współfinansowanemu przez Unię Europejską projektowi o nazwie MAPECH – Application Multimedia for the Preservation of Epirus’ Cultural Heritage, Fundacji Egnatia. Brak jest także programów telewizyjnych i radiowych w dialektach arumuńskich.

Niestety, nie zawsze prawo do wypowiedzi we własnym języku jest respektowane przez władze greckie. Świadczy o tym incydent z udziałem ok. 100 osób, do którego doszło 28 maja 2002 r. w Salonikach, gdy policja zabroniła posługiwania się arumuńskim podczas prezentacji książek w tym języku opublikowanych w sąsiedniej Republice Macedonii (obecna nazwa państwa: Republika Macedonii Północnej). Do dzisiaj brakuje rozwiązań prawnych, które umożliwiałyby poszczególnym grupom mniejszościowym żyjącym w Grecji, w tym Arumunom, oficjalne używanie własnego języka. Wyjątek zrobiono jedynie dla tureckiego – zgodnie z odpowiednimi ramami prawnymi traktatu z Lozanny z 1923 r. Niemniej te stare rozwiązania są niezgodne z wymogami UE i wyzwaniem XXI wieku.

Duże znaczenie dla rozbudzenia arumuńskiej tożsamości miał w 2001 r. proces sądowy Sotirisa Bletsasa, działacza na rzecz języka wołoskiego – by nie zanikł, a jego znajomość była pielęgnowana. W 1995 r., podczas festiwalu kultury wołoskiej w małej miejscowości Naousa (Νάουσα) Bletsas został zatrzymany przez policję i oskarżony o zakłócanie porządku publicznego na podstawie art. 191 greckiego kodeksu karnego za to, że rozdawał broszury dotyczące języków grup mniejszościowych w Grecji, tj.: Wołochów, Pomaków, Słowian, Albańczyków i Turków, opracowane przez European Bureau for Lesser Used Languages (EBLUL, Europejskie Biuro ds. Języków Rzadziej Używanych). Skazany został wówczas na 15 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu i grzywnę wysokości 500 tys. drachm. Od tego wyroku udało mu się odwołać i 18 października 2001 r. sąd go uniewinnił. Natomiast trzech dziennikarzy,

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Greek Monitor of Human and Minority Rights (Kifisia, MRG Greece), 1994, https://www.minelres.lv/reports/greece/greece_NGO.htm [dostęp: 17.04.2020].

którzy zamieszczali w gazetach publikacje skierowane przeciwko Bletsasowi, zostało w grudniu 2005 r. uznanych za winnych jego zniesławienia.

Dzisiaj większość Arumunów przyjmuje grecką tożsamość narodową i nie mając arumuńskich roszczeń politycznych, swoje aspiracje realizuje w ramach państwa greckiego, z poszanowaniem greckiej racji stanu. Często osiągają oni wysokie stanowiska rządowe i w administracji publicznej, w wojsku, a przed wszystkim w biznesie. Natomiast ochrona praw mniejszości w Grecji wciąż pozostaje na bardzo niskim poziomie.

Podsumowanie

Sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. Ramowa konwencja o ochronie praw mniejszości narodowych weszła w życie 1 lutego 1998 r. Był to pierwszy europejski akt prawny kompleksowo ujmujący problematykę ochrony mniejszości narodowych, zagwarantowania im wolności i równości. Dokument ten, podpisany przez Albanię i Grecję, nie został przez Ateny ratyfikowany, tym samym do dzisiaj nie obowiązuje w tym państwie. W ten sposób Grecja, pozostająca w zachodnioeuropejskim systemie ugruntowanych wartości demokratycznych, nie podlega tym samym regułom prawnym, które przyjęła Albania, dostosowująca swoje prawo do standardów europejskich. Problem polega na tym, że państwa Unii Europejskiej nie przyjęły wspólnej definicji pojęcia mniejszości, co sprawia, że państwo, które stosowałoby praktyki dyskryminacyjne, może tłumaczyć się dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa, zagrożonego przez tendencje irredentystyczne, czy potrzebą wyeliminowania napięć międzyetnicznych, wzbierających np. przez masowy napływ migrantów. W Grecji doszło do wyraźnego uzależnienia polityki mniejszościowej od historii, co począwszy od odzyskania niepodległości w 1830 r. manifestuje się w dążeniu do jedności narodowej państwa i co jest również wykorzystywane w bieżącej polityce zagranicznej. Arumuni – zwłaszcza młode pokolenie – szybko ulega asymilacji, a ich język, którego nie mogą uczyć się w szkole – zapomnieniu. Powoływane są jedynie kulturalne stowarzyszenia arumuńskie, które wskrzeszają pamięć o tej żyjącej w Grecji ponad 120-tysięcznej grupie etnicznej, organizując z pomocą programów unijnych festiwale, kongresy i świętując rocznice najważniejszych dla tej społeczności wydarzeń historycznych.

W tej perspektywie widać, że w Albanii o wiele lepiej zabezpieczone są prawa mniejszości – w tym Arumunów, którzy od 2017 r., dzięki przyjęciu ustawy mniejszościowej, zyskali tam status mniejszości narodowej. Mają swoją partię polityczną. Brakuje jednak uregulowań, które by zabezpieczały czynny udział mniejszości narodowych w tworzeniu albańskiego prawa. Małe partie mniejszościowe nie mają także swych przedstawicieli w parlamencie, gdyż system wyborczy nie daje takich gwarancji. Nieodpowiednie procedury zbierania i przetwarzania danych statystycznych dotyczących liczby i miejsca zamieszkania mniejszości narodowych tworzą zafalszowany i niewiarygodny obraz ich liczby. Jednak przeprowadzane w Albanii reformy, w dużym stopniu monitorowane przez UE i organizacje pozarządowe, przybrały dobry kierunek, a pro-unijne nastawienie społeczeństwa i albańskich władz sprawia, że braki prawne mogą być uzupełnione.

Zarówno w Grecji, jak i w Albanii Arumuni odchodzą od arumuńskiej tożsamości lub wyjeżdżają za granicę, by poprawić swoje położenie ekonomiczne. W Albanii jedynie stowarzyszenia kulturalne i działania władz rumuńskich, które organizują lokalnie nauczanie w języku arumuńskim, pozwalają na zachowanie ich języka, tradycji i pamięci historycznej. Jeśli w najbliższym czasie traktowanie tej grupy etnicznej w Grecji i Albanii nie ulegnie modyfikacji, w szybkim tempie – ze względu na możliwość asymilacji i utratę swego języka, którym posługiwali się od pokoleń – dojdzie do niekorzystnej zmiany tożsamości Arumunów. Dlatego tak ważne jest podpisanie i ratyfikowanie zaleceń Parlamentu Europejskiego przez przyjęcie i respektowanie przez oba państwa Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych.

Bibliografia

Dokumenty

- Konstytucja Grecji z 1975 r., ostatnia zmiana z 27 maja 2008 r., *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja2011> [dostęp: 22.12.2020].
- Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucja-albanii/> [dostęp: 17.04. 2020].
- LIGJ Nr. 10 129, datë 11.5.2009, Për Gjendjen Civile, Ndryshuar me ligjin nr. 6/2012, datë 2.2.2012; nr. 130/2013, date 25.4.2013 (I përditësuar), Në mbështetje të neneve 78 dhe 83 pika 1 të Kushtetutës, me propozimin e Këshillit të Ministrave, <http://www.vendime.al/wp-content/uploads/2015/07/>

LIGJ-Nr.-10-129-dar%C3%AB-11.5.2009-P%C3%8BR-GJENDJEN-CIVILE.pdf [dostęp: 6.10.2019].

LIGJ Nr. 96/2017, Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë, <http://www.qbz.gov.al/Botime/Akteindividuale/Janar%202017/Fletore%20196/Ligj%20nr.%20962017,%20date%2013.10.2017.pdf> [dostęp: 27.11.2019].

Rezolucje, raporty

Greek Monitor of Human and Minority Rights (Kifisia, MRG Greece), 1994, https://www.minelres.lv/reports/greece/greece_NGO.htm [dostęp: 17.04.2020].

Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania Komisji za rok 2016 dotyczącego Albanii (2016/2312(INI)), pkt 20, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0023_PL.html [dostęp: 10.06.2019].

Recommendation 1333 (1997), *Aromanian culture and language*, Parliamentary Assembly, Assembly debate on 24 June 1997 (18th Sitting), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15367&lang=en> [dostęp: 17.04.2020].

Resolution CM/ResCMN(2014)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Albania, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2161315> [dostęp: 10.06.2019].

Opracowania

„Balcanica Posnaniensia. Acta et Studia” 2015, vol. 22, nr 1: *Ius Vallachicum*, red. I. Czamańska, M. Diaconescu, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/bp/issue/view/309> [dostęp: 17.04.2020].

Czamańska I., *Vlachs and Slavs in the Middle Ages and Modern Era*, „Res Historica” 2016, nr 41, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/docmetadata?id=26230&from=publication> [dostęp: 17.04.2020].

Czekalski T., Hauziński J., Leśny J., *Historia Albanii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2009.

Halili R., *Macedonians in Albania – from ethnic group to national minority*, [w:] *Macedonia: Land, Region, Borderland*, red. J. Sujecka, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2013.

Hill P., *Mehrsprachkeiten in Südosteuropa*, „Zeitschrift für Balkanologie” 1990, Bd. 26.

Klimkowski T., *Dziedzictwo greckie w języku rumuńskim i arumuńskim*, „Balcanica Posnaniensia. Acta et Studia” 2012, vol. XIX, https://www.academia.edu/7542030/Dziedzictwo_greckie_w_j%C4%99zyku_rumu%C5%84skim_i_arumu%C5%84skim [dostęp: 17.04.2020].

Kocój E., *Dziedzictwo bez dziedziców? Religijne i materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości pochodzenia włoskiego w Europie w kontekście projektu interdyscyplinarnych badań (przyczynki do tematu)*, „Zarządzanie w Kulturze” 2015, t. 16, z. 2.

Krukowski J., *Konstytucyjne modele stosunków między państwem a Kościołem w Europie*, „Biuletyn Informacyjny Polskiej Akademii Nauk. Oddział w Lublinie” 2004, nr 9.

- Minoritetet në Shqipëri*, red. A. Puto, V. Hysi, Tiranë 2003.
- Nowicka E., *Ethnic Identity of Aromanians/Vlachs in the 21st Century*, „Res Historica” 2016, nr 41, http://dlibra.umcs.lublin.pl/Content/26240/czas21630_41_2016_11.pdf [dostęp: 17.04.2020].
- Nowicka E., *Nasz język rozumieją aniołowie. Arumuni we współczesnym świecie*, Nomos, Kraków 2011.
- Omari L., *Çështja e pakicave kombëtare dhe Shqipëria*, Tiranë 2014.
- Poulton H., *Minorities in Southeast Europe: Inclusion and Exclusion*, Minority Rights Group, London 1998.
- Poulton H., *The Balkans: Minorities and States in Conflict*, updated edition, Minority Rights Group, London 1998.
- Sawicka I., Sujecka J., *Wprowadzenie do balkanologii. Etnosy – języki – arealy – konceptualizacje*, Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy Instytutu Slawistyki PAN, Warszawa 2015.
- Sotirović V.B., *The Balkan Vlachs – an Extinguishing Ethnolinguistic Group*, <http://www.sotirovic.blog.com> [dostęp: 17.04.2020].
- Tamminen T., *The Vlachs in the Republic of Macedonia*, [w:] *The Forgotten Minorities of Eastern Europe*, red. A. Tanner, East-West Books, Helsinki 2004.
- Trudgill P., *The Ausbau Sociolinguistics of Minority Languages in Greece*, “Plurilingualismes” 1992, vol. 4, s. 127–140.
- Winniffrith T.J., *Shattered Eagles: Balkan Fragments*, Duckworth, London – New York 1995.
- Winniffrith T.J., *Southern Albania, Northern Epirus: Survey of a Disputed Ethnological Boundary*, http://www.farsarotul.org/nl17_1.htm [dostęp: 10.06.2019].
- Winniffrith T.J., *The Vlachs: The History of the Balkan People*, Duckworth, London 1995.
- Даскалов Г., *Армъните в Гърция. История на един непризнат народ*, ИК „Св. Климент Охридски“, София 2005.
- Киселиновски С., Ставови-Кавка И. [Stawowy-Kawka I.], *Малцинствата на Балканот (XX век)*, Скопје 2004.

Informatory i statystyki

- Ethnic composition of Albania 2011*, <http://pop-stat.mashke.org/albania-ethnic-comm2011.htm> [dostęp: 10.06.2019].
- Komuniteti Arumun*, Ambasada e Rumanisë në Republikën e Shqipërisë, <https://tirana.mae.ro/sq/node/999> [dostęp: 17.04.2020].
- Minoritetet etnike në Shqipëri*, <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/lang/sq/id/673/Minoritetet-etnike-ne-Shqiperi> [dostęp: 6.10.2019].
- Résultats du Recensement de la Population. Effectué le 7 Avril 1951, Volume II, Tableaux des Caractéristiques Démographiques et Sociales de la Population, Tableau 7. Population de fait par religion, langue maternelle et sexe (suite), Athènes 1958,

s. 186–248, http://www.e-demography.gr/ElstatPublications/censuses/docs/eDemography_Metadata_Censuses_Doc_000051_gr.pdf [dostę: 17.04.2020].
Tsitselíkis K., *Enkyklopaidikós Odigós, Meionotikes glosses stin Ellada [G6]*, http://www.komvos.edu.gr/glwssa/odigos/thema_c6/c_6_thema.htm [dostę: 17.04.2020].

Artykuly prasowe

A.B.D.E Aleanca për barazi dhe drejtesi europiane me program politik, në thelb: Bashkimi i vllëhëve në një forcë të vetme politike, City News Albania, <https://www.cna.al/2016/11/10/a-b-d-e-aleanca-per-barazi-dhe-drejtesi-europiane-me-program-politik-ne-thelb-bashkimi-i-vlleheve-ne-nje-force-te-vetme-politike/> [dostę: 17.04.2020].

Korçë/ Çelet qendra Rumune e informimit për mësimin e gjuhës, Gazeta Telegraf, <https://telegraf.al/sociale/korce-celet-qendra-rumune-e-informimit-per-mesimin-e-gjuhesh/> [dostę: 17.04.2020].

The cultural security of small ethnic groups in Greece and Albania exemplified by the Vlachs/Aromanians

Abstract

The paper concerns small ethnic groups, the Vlachs/Aromanians, in Albania and Greece in the context of their exercise of political rights, freedom and equality. In conditions of assimilation, there exists a very high risk of losing their own language used throughout generations, to be replaced by the dominant language of the country where they live. Despite remaining part of the Western European system of long-established democratic values, Greece has not created appropriate regulations to guarantee the rights of that ethnic group. Although the Greek Government has signed the Framework Convention for the Protection of National Minorities, it has not been ratified. Albania, in turn, has both signed and ratified the Framework Convention as well as adopted a statute on national minorities treating the Vlachs as one of them. The reforms implemented in Albania, however, to a large extent monitored by the EU and NGOs, have taken a positive course while the pro-EU attitude of both Albanian society and authorities could lead to remedying legal shortcomings and gaps.

Key words: Vlachs, Aromanians, ethnic groups in Greece, national groups in Albania, national minorities, cultural security

Katarzyna Brataniec

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

<https://orcid.org/0000-0003-3281-1871>

Konflikty etniczne a bezpieczeństwo międzynarodowe na Kaukazie i w Azji Centralnej na przykładzie Azerbejdżanu i Uzbekistanu

Abstrakt

Rozdział nakreśla konsekwencje konfliktów etnicznych w Azerbejdżanie i Uzbekistanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Skupia się na skomplikowanej sytuacji etnicznej obu regionów i wyjaśnia różnice w roli religii w omawianych państwach. Na Zakaukaziu w głównym konflikcie między Azerbejdżanem i Armenią podziały etniczne są tożsame z religijnymi, natomiast w Azji Centralnej napięcia uzbecko-kirgiskie są ściśle etniczne. W Azji Centralnej przynależność etniczną wyraża się w podziale na koczowników (nomadów) i ludność osiadłą. Wartości związane ze stylem życia górują nad narodowością i językiem. Kirgizi jako koczownicy wyznają odmienne wartości niż etnoterytorialni Uzbegy.

Z perspektywy ostatnich 20 lat zagrożenie islamskim terroryzmem nie okazało się trwałe, władze Azerbejdżanu i Uzbekistanu po skutecznych represjach zneutralizowały wpływy radykałów wewnętrznych i zewnętrznych. Poważnym i nierozwiązanym problemem okazały się za to napięcia etniczne, okresowo destabilizujące sytuację w obu republikach.

Słowa kluczowe: konflikt etniczny, bezpieczeństwo międzynarodowe, narodowość tytułarna

Wprowadzenie

Celem prezentowanej analizy jest przedstawienie złożonych uwarunkowań etnicznych i religijnych, które kreują bezpieczeństwo międzynarodowe w obu regionach. Aspekt ten nie jest wystarczająco podkreślany w badaniach nad bezpieczeństwem, ponieważ w analizach kładzie się nacisk na kwestie polityczne, powiązania międzynarodowe i politykę gospodarczą. Niniejszy rozdział wskazuje na dwa źródła potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego: etniczne i religijne. Wymiar polityczny bezpieczeństwa poddaje się racjonalnej analizie, podobnie wymiar ekonomiczny, natomiast wydarzenia związane z problematyką etniczną i religijną są w znacznej mierze nieprzewidywalne i niełatwo podlegają kontroli politycznej. Wskazuje na to niedawny wybuch przemocy między Azerbejdżanem i Armenią i odnowienie konfliktu o sporny teren Górskiego Karabachu¹. W przypadku Uzbekistanu po upadku imperium nowa ideologia narodowa promująca „uzbeckość” wymierzona jest w od wieków licznie zamieszkujące kraj mniejszości etniczne, takie jak Tadzycy, Kirgizi i Rosjanie. Nie wszystkie mniejszości w Uzbekistanie podlegają represjom i ograniczeniom ich życia kulturalnego, względną swobodą cieszą się Karakałpacy i Turkmeni. Jednak sytuacja w każdej chwili może ulec zmianie. Nieustanne napięcie panuje w Kotlinie Fergańskiej między Uzbekami i Kirgizami oraz w Kirgistanie w uzbeckich eksklawach. Podobnie istotne są kwestie religijne. Azerbejdżan i Uzbekistan w konstytucjach gwarantują wolność religijną i świeckość państwa, jednak w rzeczywistości władza w obu krajach kontroluje i ogranicza funkcjonowanie związków religijnych – szczególnie przygląda się organizacjom uznanym za radykalne.

Azerbejdżan i Uzbekistan – należące do dwóch stref bezpieczeństwa międzynarodowego – więcej łączy niż dzieli. Obydwa państwa dostały się pod panowanie rosyjskie, a potem sowieckie. Społeczeństwa obu postsowieckich republik wyznają islam: w Azerbejdżanie szyizm, w Uzbekistanie sunnizm. Islam jako religia został poddany w tych krajach procesom represji, kontroli i podporządkowania państwu w postaci zakazu oficjalnego nauczania islamu w latach 30. XX w., powołania Duchowych Zarządów Muzułmanów i wyznaczenia muftich przez władze. Brak możliwości praktykowania religii publicznie,

¹ Armenia wprowadziła stan wojenny 27.09.2020, po ogłoszeniu powszechnej mobilizacji i stanu wojennego w Górskim Karabachu. W odpowiedzi także prezydent Ilham Alijew wprowadził stan wojenny 28.09.2020 na terenie Azerbejdżanu. Obydwie strony oskarżają się o rozpoczęcie konfliktu i militarne prowokacje.

w obu republikach doprowadził do rozwinięcia się praktyki islamu ludowego, wyrażającego się w lokalnych kultach: w Azerbejdżanie pirach, w Uzbekistanie w podtrzymywaniu machalli. Oparte na religii praktyki wspólnotowe współistniały z oficjalnym nurtem życia w systemie komunistycznym².

Obie republiki doświadczyły odrodzenia islamu po rozpadzie imperium sowieckiego i nawiązały religijne kontakty ze światem islamu w latach 90. XX w., co oznaczało zetknięcie się z fundamentalizmem islamskim i nowymi radykalnymi nurtami w łonie islamu światowego. Kwestie bezpieczeństwa zyskały wtedy nowy wymiar, włączając te peryferyjne dotąd wobec świata islamu państwa w obręb polityki światowej i walki z terroryzmem islamskim. Z perspektywy ostatnich 20 lat zagrożenie islamskim terroryzmem nie okazało się trwałe, władze w obu krajach po skutecznych represjach zneutralizowały wpływy radykałów wewnętrznych i zewnętrznych. Poważnym i nierozwiązanym problemem okazały się za to napięcia etniczne, okresowo destabilizujące sytuację w obu republikach. Wobec tych napięć ani Rosja, ani Stany Zjednoczone i państwa Europy Zachodniej nie wykazują takiego zaangażowania, jak wobec problemu terroryzmu. W obliczu czystek etnicznych noszących znamiona ludobójstwa świat proponuje mediacje i działania dyplomatyczne.

Specyfika regionu

Ta część Wschodu w historiografii podzielona była na trzy wielkie kręgi kulturowe ufundowane na trzech wielkich religiach. Krąg chrześcijański obejmował: Gruzję, Osetię i Armenię, muzułmański: Krym, Północny Kaukaz, Azerbejdżan, Azję Środkową i Kazachstan, krąg buddyjski: Kałmykię, Tuwę i Buriację. Zgodnie z administracyjno-terytorialnym podziałem ZSRR wyróżniano cztery polityczne prowincje: 1) Kaukaz i Kaukaz Południowy obejmował: Gruzję z Abchazją, Adżarią i południową Osetią, Armenię i Azerbejdżan z Górskim Karabachem i Republiką Nachiczewańską jako jego enklawy oraz republiki Kaukazu Północnego: Adygeję, Karaczajo-Czerkiesję, Kabardo-Bałkarię, Północną Osetię, Inguszetię, Republikę Czeczenii, Dagestan; 2) Azję Środkową, czyli: Kazachstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Kirgistan, Tadżykistan

² Piry w Azerbejdżanie to miejsca pielgrzymek, zazwyczaj związane z grobami imamów i kultem świętych. Każdy pir istnieje jako samodzielne zjawisko i tworzy własny kult. Machalle w Uzbekistanie to pradawne lokalne wspólnoty sąsiedzkie, składające się ze spokrewnionych rodzin, utrzymujące własnych imamów.

z Republiką Pamirsko-Badakszańską; 3) region Wołga-Ural obejmował: Tatarstan, Baszkortostan, Kałmykię; 4) Sajan-Bajkał, która składała się z Tuwy, Buriacji, oraz dwóch narodowych buriackich terytoriów: Ust-Ordyńska jako części Regionu Irkuckiego i Aginskoje jako części Regionu Czyty³.

Rozpad Związku Radzieckiego i upadek komunistycznych rządów w byłych republikach radzieckich w połączeniu z głębokim kryzysem ekonomicznym, który dotknął cały obszar imperium, doprowadził do rozbudzenia uśpionych konfliktów etnicznych. W republikach Azerbejdżanu i Uzbekistanu istnienie licznych mniejszości etnicznych było konsekwencją złożonej polityki sowieckiej zakładającej kontrolę tych terytoriów.

W czasach ZSRR terminem „Azja Środkowa” (*Средняя Азия – Sriedniaja Azija*) określano jedynie Uzbekistan, Turkmenię, Kirgizję i Tadżykistan. Był to jeden wspólny obszar gospodarczy, do którego – ze względu na cechy geograficzne – Kazachstan nie był wliczany – stąd też w czasach sowieckich używano określenia „Azja Środkowa i Kazachstan”. W 1992 r. prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew na szczycie państw Azji Środkowej zgłosił propozycję rezygnacji z definicji terminu „Azji Środkowej i Kazachstanu” na rzecz pojęcia „Azja Centralna” (*Центральная Азия*), obejmującego wszystkie postsowieckie republiki w regionie. Termin ten ma etymologię zachodnioeuropejską. W 1993 r. na spotkaniu przywódców regionu w Aszchabadzie zdecydowano się zastąpić stosowaną do rozgraniczenia narodo-terytorialnego w ZSRR od 1924 r. nazwę „Azja Środkowa i Kazachstan” terminem „Azja Centralna”, co jest zgodne z założeniami teorii postkolonialnej. Ponadto termin „Azja Środkowa” stosowano za czasów Związku Radzieckiego w odniesieniu do Turkmenistanu, Tadżykistanu, Kirgistanu, Uzbekistanu i „tylko” południowej części Kazachstanu. Powodem takiej decyzji była chęć zdystansowania się od Rosji i wydzielenia nowego subregionu w przestrzeni poradzieckiej

Kaukaz pod względem politycznym obejmuje: Republikę Gruzji, Republikę Armenii, Republikę Azerbejdżanu, południowy skrawek Federacji Rosyjskiej: Karaczajo-Czerkiesję, Kabardo-Bałkardię, Osetię Północną, Inguszetię, Czeczenię i Dagestan. Kaukaz nigdy nie był regionem stabilnym. W latach 1817–1864 toczyła się wojna kaukaskich górali przeciwko Imperium Rosyjskiemu, ostatecznie zakończona ich klęską, a w latach 1877–1878 – wojna

³ S.A. Panarin, *Political Dynamics of the „New” East (1985–1993)*, [w:] *Central Asia and Transcaucasia. Ethnicity and Conflict*, red. V.V. Naumkin, Praeger Publishers, Westport, CT 1994, s. 70.

rosyjsko-turecka, podczas której doszło do kolejnego powstania wspieranego przez Imperium Osmańskie.

Po wybuchu rewolucji w 1917 r. ludność Kaukazu Południowego zwołała demokratyczny parlament, który 22 kwietnia 1918 r. ogłosił niezawisłość i powstanie Zakaukaskiej Federacyjnej Republiki Demokratycznej, obejmującej Gruzję, Armenię i Azerbejdżan. Republika przetrwała tylko do 26 maja 1918 r. W czasie jej krótkiego istnienia ormiańskie bojówki dokonały rzezi ludności muzułmańskiej w Baku. W „dniach marcowych” zamordowano około 3 tys. ofiar. Po niepowodzeniach Republiki Zakaukaskiej, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan utworzyły odrębne państwa⁴.

W marcu 1917 r. na północ od głównego łańcucha górskiego ogłoszono powstanie Republiki Górskiej Północnego Kaukazu, 5 sierpnia 1917 r. przyjęto jej konstytucję. 28 maja 1918 r. ogłoszono powstanie Demokratycznej Republiki Azerbejdżanu, Demokratycznej Republiki Gruzji i Demokratycznej Republiki Armenii. W latach 1920–1921 wszystkie te państwa zostały najechane przez bolszewików, zorganizowane w Zakaukaską Federacyjną Socjalistyczną Republikę Radziecką i w 1922 r. formalnie wcielone do ZSRR. Po jego rozpadzie były sowieckie republiki Kaukazu Południowego przeobraziły się w niepodległe państwa. Gruzja została dotknięta kilkoma wojnami domowymi, z których część miała charakter konfliktów narodowościowych. Dążąc do uniezależnienia się od Rosji, Gruzja popadła z nią w konflikt zbrojny. Armenia, okrojona za czasów sowieckich z terytoriów na wschód i na zachód od dzisiejszej kadłubowej republiki, dąży do ich odzyskania, czego skutkiem jest konflikt z Azerbejdżanem i wspierającą go Turcją. Z kolei sytuacja polityczna Azerbejdżanu, którego gospodarka opiera się niemal wyłącznie na eksporcie ropy naftowej i gazu ziemnego, podlega zmianom związanym z kolejnymi meandrami polityki energetycznej Rosji i Europy. Sowieckie republiki autonomiczne na Kaukazie Północnym nie uzyskały niepodległości. Doszło w nich do powstań górali kaukaskich przeciwko władzy rosyjskiej, w pierwszym rządzie opartych jednak nie na dążeniach narodowościowych, lecz na odrodzeniu islamu.

Na południowym Kaukazie Azerbejdżan, Gruzja i Armenia zbudowały swoją państwowość po rozpadzie ZSRR na umacnianiu tożsamości narodowo-religijnej. Konflikty między tymi państwami dotyczyły głównie sporów terytorialnych wynikających z odrębności etnicznych i religijnych. Z kolei w Azji Centralnej – jednolitej religijnie, gdzie praktycznie cała populacja to

⁴ T. Świętochowski, *Azerbejdżan*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006, s. 65.

wyznawcy islamu sunnickiego – czynnik religijny ułatwiał proces międzyetnicznej integracji regionu. Nie oznaczało to oczywiście braku konfliktów etnicznych, lecz odmienną ich dynamikę.

Sytuacja etniczna w Azerbejdżanie

Zgodnie ze spisem ludności w 1979 r. w Azerbejdżanie występowały liczne mniejszości narodowe, takie jak: Ormianie 475 tys., Rosjanie 475 tys., Tałysze 200 tys., Lezgini 158 tys., Awarowie 36 tys., Cachurzy 8,5 tys., Żydzi 35 tys., Tatarzy 31 tys., Ukraińcy 26 tys., Gruzini 11 tys., Tatowie 8,8 tys., Udynowie 5,8 tys., inne 45 tys. Sytuacja etniczno-demograficzna uległa zmianie w latach 90. XX w., ponieważ nieomal cała populacja Ormian opuściła Azerbejdżan, podobnie jak populacja Rosjan. Z kolei Azerowie zamieszkujący Armenię i Górski Karabach zostali odesłani do kraju. Wiele mniejszości zostało w spisie zarejestrowanych jako Azerowie, szczególnie dotyczyło to Tałyszy, Tatów, muzułmańskich Gruzinów i Kurdów.

Lezgini, Cachurzy i Udynowie przypisani zostali do grupy języków północnego Kaukazu, natomiast Kurdowie, Tatowie i Tałysze – do grupy irańskiej rodziny języków indoeuropejskich. Wśród Tatów dodatkowo istniało znaczne zróżnicowanie religijne: wyróżniano muzułmanów- szyitów, żydów (zwanych górskimi żydami) i chrześcijan monofizytów⁵.

Rozdrobnienie narodowe, etniczne i religijne przyczyniło się nie tylko do konfliktów w regionie, ale i wewnętrznych problemów Republiki. Tożsamość etniczna Azerów ukonstytuowana między XI a XIII stuleciem była wynikiem zmieszania się ludności chrześcijańskiej Albanii Kaukaskiej, perskojęzycznych i turekojęzycznych plemion z napływowymi grupami Turków Seldżuckich. Wchłonięcie północnych terenów Azerbejdżanu przez carską Rosję w XIX w. rozpoczęło proces konsolidacji mniejszości etnicznych na północy – i zupełnie odwrotny na południu Azerbejdżanu.

Z jednej strony istnieje w Azerbejdżanie silna tendencja do związków i przyjaźni z Turcją i pantureckie sentymenty – jasno wyrażone w 1992 r. przez uznanie języka tureckiego za oficjalny język państwa. Z drugiej strony tożsamość współczesnych Azerów odnosi się do zakorzenionych przed naszą erą

⁵ V.Ya. Porkhomovsky, *Historical Origins of Interethnic Conflicts in Central Asia and Transcaucasia*, [w:] *Central Asia and Transcaucasia. Ethnicity and Conflict*, red. V.V. Naumkin, Praeger Publishers, Westport, CT 1994, s. 27.

historycznych i kulturowych tradycji niemających z Turkami nic wspólnego. Nieprzychylnie do języka tureckiego jako języka Azerbejdżanu odniosły się mniejszości nietureckie, zwłaszcza Lezgini i Tałysze⁶. Podobnie zachowywali się Ormianie: traktując Azerbejdżan jako część własnej ojcowizny i odwołując się do legendy o „Wielkiej Armenii”, uznali walkę terrorystyczną i czystki etniczne za właściwą drogę do odbudowy własnego państwa, którego terytorium z czasem zaczęło przekraczać historyczne granice⁷.

Radykalny islam w Azerbejdżanie

W Azerbejdżanie większość mieszkańców deklaruje przynależność do islamu szyickiego. Islam sunnicki występuje na północy kraju, wśród mniejszości etnicznych. Jednocześnie religijność obywateli nie ma odzwierciedlenia w wymiarze politycznym i społecznym. Fakt ten łączy się ściśle z polityką prowadzoną przez władze państwa od mniej więcej 2000 r. W Azerbejdżanie nastąpił wówczas wzrost autorytaryzmu i kontroli władzy nad wszelkimi swobodnymi przejawami życia publicznego obywateli. Występują jednak religijne ogniska oporu, postrzegane przez władze jako zagrażająca strukturom państwa opozycja polityczna.

W obecnej sytuacji politycznej wszelkie przejawy odrodzenia religijnego są bezwzględnie tłamszone przez władze (Nardaran)⁸. W 1992 r. powstała Islamska Partia Azerbejdżanu, która miała około 50 tys. członków. Partia wyrażała sympatie wobec Iranu, a jej działacze nawoływali do zacieśnienia współpracy gospodarczej i przywrócenia pisma arabskiego. W 1995 r. przywódca partii

⁶ *Ibidem*, s. 27–28.

⁷ J. McCarthy, *Armenian Terrorism: History as Poison and Antidote*, Ankara University Press, Ankara 1984, s. 85–94.

⁸ Na przestrzeni kilkunastu lat, od 2002 do 2019 r., represje władz wobec mieszkańców Nardaran stawały się coraz ostrzejsze, liczba uwięzionych wzrosła, drastycznie zwiększyły się także wyroki. Początkowo protesty mieszkańców miały charakter wyłącznie społeczno-socjalny, domagano się od władz przerwania wykluczenia ekonomicznego wioski. Z czasem pojawiły się postulaty religijne dotyczące nieprzestrzegania tradycji przez urzędników. Władze natomiast nadały konfliktowi wymiar skrajnie radykalny, przedstawiały mieszkańców Nardaran jako ekstremistów religijnych, fundamentalistów współpracujących z Iranem i jego agenturą. Represje władz zostały wymierzone przeciwko imamom, sejidom i działaczom partii religijnych. Zob. K. Brataniec, *Współczesny islam w Azerbejdżanie – ciągłość czy zmiana w kontekście praw człowieka*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 4, s. 115–130.

został aresztowany, a partii odmówiono rejestracji z powodu zarzutów o działalność szpiegowską na rzecz Iranu. Parlament zakazał działalności zagranicznym misjonarzom oraz rejestracji gmin wyznaniowych w tradycyjnych ośrodkach religijnych⁹.

W trakcie wojny w Afganistanie (1979–1989) wahhabici zaczęli przenikać do byłych republik radzieckich, także do Azerbejdżanu. Zyskali jednak zwolenników raczej wśród wyznawców sunnizmu, czyli wśród Lezginów oraz młodych i bezrobotnych Azerów¹⁰. Podczas drugiej wojny w Czeczenii Rosja i Azerbejdżan zawarły umowę o wzmożonej kontroli granicznej w celu powstrzymania przerzutu broni i bojowników. Ponadto istniała także współpraca antyterrorystyczna między Azerbejdżanem a Stanami Zjednoczonymi podczas wojny afgańskiej. Władze w Baku wyraziły zgodę na przeloty Amerykanów nad terytorium państwa, korzystanie z bazy lotniczej na Półwyspie Apszerońskim i wymianę informacji wywiadowczych.

Górski Karabach

Górski Karabach zajmuje południowo-wschodnią część Azerbejdżanu. W 1989 r. prowincję tę zamieszkiwało 190 tys. ludzi, z czego około 76% stanowili Ormianie, 23% Azerowie, a 1% Rosjanie i przedstawiciele innych grup etnicznych. W pierwszym tysiącleciu naszej ery obszar ten należał do Albanii Kaukaskiej. W połowie XI w. został podbity przez Turków Seldżuckich, a w 1330 r. – przez Mongołów. Od połowy XIV w. przyjęła się nazwa Karabach. Następnie prowincja została objęta panowaniem perskim. W XVII i XVIII stuleciu stała się sceną nieustannych przepychanek między Iranem a Turcją. W połowie XVIII w. założony został chanat Karabachu. W 1750 r. chan zbudował twierdzę, która później stała się stolicą prowincji zwanej Szusza. Poza chanatem karabachskim, na terenie Górskiego Karabachu istniało wówczas wiele małych księstw zarządzanych przez muzułmańskich sultanów

⁹ Konstytucja z 1995 r. określa Azerbejdżan jako państwo świeckie, jednocześnie przyznaje wolność religijną każdej osobie i grupie. Pomimo zapisów konstytucji wszystkie stowarzyszenia religijne i niereligijne wymagały państwowej rejestracji. W 1996 r. parlament przyjął poprawkę do ustawy O wierze religijnej zakazującą działalności obcych misjonarzy. Rok później rząd wydał nakaz ponownej rejestracji wspólnot religijnych.

¹⁰ Sunnickie meczety w Baku w 2002 r. to meczet Abu-Bakra, finansowany z funduszy kuwejskich, meczet Goey i meczet Męczenników, uznane przez władze za „gniazda wahhabitów”. Młodzi ludzie uczęszczający do tych meczetów spotykali się z wrogością otoczenia i represjami ze strony służb bezpieczeństwa.

i ormiańskich książąt (zwanych melikami) w służbie szacha Iranu. Pięć księstw ormiańskich było ostatnimi pozostałościami po państwie ormiańskim, którego wschodnia część została podbita przez Iran, a zachodnia – przez Imperium Osmańskie. Zachowały się one aż do rosyjskiego podboju Górskiego Karabachu i jako księstwa chrześcijańskie były postrzegane przez Rosję jako naturalna przeciwwaga dla sił muzułmańskich w regionie. W 1813 r. Imperium Rosyjskie utwierdziło swoją władzę nad Karabachem traktatem pokojowym z Gulistanu. Wojny rosyjsko-irańskie z lat 1804–1813 i 1826–1828 doprowadziły do zajęcia przez Imperium wschodniej Armenii i północnego Azerbejdżanu, podczas gdy południowa część Azerbejdżanu znalazła się pod panowaniem Iranu.

W XVII stuleciu zachodnia Armenia w wyniku rywalizacji turecko-irańskiej przeszła pod panowanie Osmanów.

Pod panowaniem rosyjskim chanat karabachski przestał istnieć w 1822 r., a terytorium Górskiego Karabachu zostało włączone do Regionu Kaspijskiego Imperium. W wyniku postępowania administracyjnego Karabach stał się częścią prowincji Szemacha-Baku i Jelizawetpolu (czyli dawnej i obecnej Gandży).

Układ pokojowy z 22 lutego 1828 r. zawarty w Turkmenczaju na dobre sankcjonował rosyjską obecność na Kaukazie. Konsekwencją traktatu była też zmiana stosunków etnicznych w regionie. Zaledwie w ciągu dwóch lat między 1828 a 1830 r. na Południowy Kaukaz przybyło około 120 tys. Ormian z Persji i Turcji. Po objęciu protektoratem rosyjskim, na ziemiach tzw. Armenii wschodniej osiedliło się około 57 tys. Ormian¹¹. W XIX w. zachodnia Armenia została przyłączona do Gruzji.

Po upadku Imperium Rosyjskiego i krótkim okresie niepodległości w 1918 r., Armenia i Azerbejdżan ponownie znalazły się w orbicie Sowietów. Decyzją Kaukaskiego Biura Komitetu Centralnego Górski Karabach w 1921 r. pozostał przy Azerbejdżanie, a w 1923 r. stał się Autonomiczną Republiką, częścią Azerbejdżanu. W latach 1922–1936 Gruzja, Armenia i Azerbejdżan stały się niezależnymi republikami, tworząc Zakaukaską Socjalistyczną Federacyjną Republikę Radziecką. W 1930 r. Autonomiczne Terytorium Kurdyjskie w Azerbejdżanie, które łączyło Karabach z Armenią, zostało zniesione. Odtąd Górski Karabach stał się enklawą na terenie Azerbejdżanu. Azerbejdżan był jedną z najbardziej zróżnicowanych etnicznie republik ZSRR. Od 1959 do 1989 r. nieazerska populacja kraju zmniejszyła się o jedną trzecią.

¹¹ P. Kwiatkiewicz, *Z wojny i chaosu. Azerbejdżan: ukształtowanie niepodległego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 42–43.

Konflikt armeńsko-azerski jest typowy dla tego regionu z wielu powodów. Jego korzenie tkwią w historii, kiedy to kaukaska ludność starożytnej Albanii została rozdzielona na dwie części, odmienne językowo i kulturowo: większa część została zislamizowana i poddana wpływom tureckim – starsza etnicznie, zamieszkująca Karabach i stanowiąca etniczny substrat ormiański została objęta wpływami monofizytyzmu i języka ormiańskiego. W XV w. obszar ten podlegał rywalizacji między Osmanami a Safawidami. Imperium rosyjskie z kolei prowadziło politykę wzmocnienia elementów chrześcijańskich na Kaukazie, wspierając Ormian, którzy z mniejszości stali się większością etniczną w Górskim Karabachu. Stało się to niezwykle szybko i rozbudziło natychmiastowe waśnie między ludnością osiadłą i napływową. Podobnie ogromny wpływ na relacje ormiańsko-azerskie miała rzeź Ormian przez Młodych Turków w 1915 r.

W następstwie ludobójstwa Ormian w latach 1915–1916, zachodnia Armenia właściwie przestała istnieć jako ormiańskie terytorium. Ta etniczna katastrofa na zawsze zmieniła naturę wzajemnych kontaktów i umocniła wzajemne stereotypy¹². Zamieniła trudne sąsiedztwo w przewlekły, krwawy i okrutny konflikt bez rozwiązania:

Ormianie przenieśli na ludność azerbejdzańską urazy, jakie żywili do Turków, utożsamiając ją z nimi tak, jak to miało miejsce po I wojnie światowej. Natomiast Azerowie nie wyzbyli się pamięci „dni marcowych”¹³, uznając Ormian za współwinnych dokonanych wówczas zbrodni ludobójstwa, wprowadzenia radzieckiej władzy i pełnienia funkcji forpoczty wpływów Kremla w regionie¹⁴.

W latach 80. XX w. w Górskim Karabachu Ormianie rozpoczęli działania mające na celu pozbycie się ludności azerbejdzkiej¹⁵ z Erywania, Kafanu, Masisy i innych ormiańskich miast. W 1987 r. powstała nacjonalistyczna ormiańska organizacja „Karabach”, dążąca do zbudowania jednolitego etnicznie państwa. Komitet „Karabach” podzielał wizję „Wielkiej Armenii”. Składały się na nią następujące cele:

¹² S.A. Panarin, *op. cit.*, s. 94.

¹³ „Dni marcowe” to określenie dokonanej między 30.03 a 2.04.1918 r. w Baku rzezi na Azerach i innych pogromów ludności azerskiej w innych częściach kraju, m.in. w okolicach Quby, gdzie obecnie znajduje się Mauzoleum Pamięci Ludobójstwa (Quba Soyqirimi Memorial Kompleksi) dokonanego przez Ormian. Liczba ofiar tamtych wydarzeń określana jest przez władze na około 50 tys.

¹⁴ P. Kwiatkiewicz, *op. cit.*, s. 63.

¹⁵ Określenie „ludność azerbejdzka” obejmuje oprócz Azerów także inne mniejszości, jak Lezgini i Tałysze.

- utworzenie wolnej, niezależnej i zjednoczonej Armenii; granice Wielkiej Armenii powinny objąć obszary wyznaczone przez traktat z Sèvres, jak i regiony Dżahawetii (obecnie Gruzja), Górskiego Karabachu (obecnie obszar autonomiczny Azerbejdżanu, okupowany przez Ormian) oraz Nachiczewanu (obecnie obszar autonomiczny Azerbejdżanu);
- doprowadzenie do międzynarodowego potępienia ludobójstwa dokonanego przez Imperium Osmańskie na Ormianach, zwrot ziem, które zostały zajęte, oraz wypłatę odszkodowań dla narodu ormiańskiego;
- gromadzenie emigracji ormiańskiej na ziemiach Wielkiej Armenii.
- wzmocnienie państwowości Armenii, zapewnienie Ormianom gospodarczego dobrobytu, utworzenie niezależnej socjalistycznej i demokratycznej republiki armeńskiej oraz ustanowienie sprawiedliwości społecznej¹⁶.

Od końca grudnia 1987 do końca 1988 r. na terytorium Armenii w wyniku czystek etnicznych zginęło 220 ludzi, a 1154 zostało rannych. Na terenie Nagorno-Karabchskiego Obwodu Autonomicznego nawoływano wręcz do „likwidacji wszystkich muzułmanów”. W owym czasie wielu Azerów w pośpiechu opuszczało Armenię, którą zamieszkiwali od pokoleń. W Górskim Karabachu rosła liczba organizowanych przez Ormian nielegalnych mitingów i wieców wymierzonych przeciwko Azerom. Miejskowy aparat partyjny nie był w stanie uspokoić sytuacji, pomimo wsparcia z Baku. Od 15 lutego 1988 r. azerskie dzieci i młodzież przestały uczęszczać do szkoły i na uczelnie, z obawy o swoje życie. Jednocześnie sprawozdania milicyjne z tego okresu jednoznacznie wykluczają jakiegokolwiek prowokacje ze strony Azerów wobec Ormian¹⁷.

Ormianie wystosowali petycję i wysłali specjalną delegację do Moskwy w celu przekonania Komitetu Centralnego o konieczności odłączenia Górskiego Karabachu od Azerbejdżańskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i przyłączenia autonomicznego obwodu do Armeńskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. 21 lutego Biuro Polityczne KPZR uznało wnioski za efekt działalności nacjonalistów ormiańskich i odmówiło spełnienia żądań. 23 marca Prezydium Rady Najwyższej ZSRR postanowiło uznać żądania ormiańskie za niedopuszczalne i odmówiło zmiany granic narodowo-administracyjnych. Decyzja ta nasiliła jedynie ataki na ludność azerską w Karabachu. W samej pierwszej dekadzie maja przybyło z Karabachu do Azerbejdżanu ponad 50 tys.

¹⁶ Armenian Revolutionary Federation <http://web.archive.org/web/20070202125337/http://www.arfshant.org/index.aspx?PAGEACTION=Home> [dostęp: 22.07.2020].

¹⁷ P. Kwiatkiewicz, *op. cit.*, s. 68.

uchodźców. 17 czerwca w Erywaniu Rada Najwyższa Armenńskiej SRR postanowiła wcielić Karabachski Obwód Autonomiczny do Republiki.

Deportacje z Armenńskiej SRR w grudniu 1988 r. objęły przeszło 200 tys. ludzi i miały niezwykle gwałtowny i brutalny przebieg. Pogromy i gwałty były dziełem ormiańskich oddziałów samoobrony, tworzonych szczególnie na prowincji do ochrony obszarów przygranicznych. Oddziały te podległy były komitetowi „Karabach”¹⁸, organizacji nacjonalistycznej i skupiającej liderów separatystycznego ruchu ormiańskiego na terenie Górskiego Karabachu. Oddziały ormiańskie były doskonale wyszkolone, zorganizowane na wzór wojskowy i dobrze uzbrojone.

Nawet potężne trzęsienie ziemi, które nawiedziło Armenię 7 grudnia 1988 r., nie powstrzymało spirali przemocy i nacjonalizmu ormiańskiego. Prawdopodobnie zestrzelono samolot transportowy z 77 azerbejdzańskimi ochotnikami i pomocą humanitarną od narodu azerskiego.

Ormiańska tożsamość narodowa od czasu prześladowań tureckich kształtowała się – jak pisze Piotr Kwiatkiewicz – „w poczuciu osamotnienia i izolacji” oraz „w opozycji do świata”: „Męczeństwo i martyrologia, będące smutną tego konsekwencją, urosły do roli symbolu i sztandaru, pod którym, nie bacząc na stan faktyczny, wystąpiono z programem roszczeniowym, wobec dokładnie każdego, kto za sprawą swego położenia geograficznego miał styczność z Ormianami i zapisany został na kartach ich historii”¹⁹.

Ormianie dokonywali napaści na ludność azerbejdzańską na terenie Republiki Azerbejdżanu, przerzucając broń i ludzi do Górskiego Karabachu. W styczniu 1989 r. Obwód Karabachski został wyłączony spod administracji azerbejdżańskiej decyzją Prezydium Rady Najwyższej ZSRR, które miało podejmować decyzje polityczne w sprawie losów Karabachu. Władzę w obwodzie

¹⁸ P. Kwiatkiewicz uznaje Komitet „Karabach” za zbrojne ramię międzynarodowej ormiańskiej organizacji Dasznakutiun. Organizacja ta ma stare korzenie i jest związana z Armenńską Federacją Rewolucyjną (AFR), znaną również jako dasznacy – ormiańska centrolewicowa partia polityczna założona w 1890 r. przez działaczy marksistowskich. Partia skupiła wokół siebie ormiański ruch niepodległościowy i przyjęła do doktryny partyjnej elementy narodowe. Działała na terenie Imperium Osmańskiego, Persji, Imperium Rosyjskiego, potem w Republice Armenii, Górskiego Karabachu i w krajach, gdzie obecna jest diaspora ormiańska, zwłaszcza w Libanie. Gdy w 1991 r. ASRR odłączyła się od ZSRR, AFR szybko stała się jedną z najważniejszych i najbardziej aktywnych partii politycznych. W styczniu 1991 r. dasznacy wygrali wybory parlamentarne i jako partia rządząca sprawowali władzę w czasie konfliktu o Górski Karabach między Azerbejdżanem i Armenią.

¹⁹ P. Kwiatkiewicz, *op. cit.*, s. 110.

miał sprawować człowiek Kremla Arkadij I. Wolski, którego działania zmierzły do zerwania związków gospodarczych i zwłaszcza kulturowych obwodu z Azerbejdżanem. Do Azerbejdżańskiej SRR cały czas napływali uchodźcy, nie tylko Azerowie, ale też wygnani z Armenii Kurdowie (18 tys.) i Rosjanie (1000 osób).

W Azerbejdżanie w wyniku postępującego kryzysu politycznego i gospodarczego utworzono Front Ludowy Azerbejdżanu. Nowa siła polityczna powołała do istnienia ochotnicze formacje wojskowe, do których zgłaszały się weterani z Afganistanu. Nie wpłynęło to jednak na jakość oddziałów azerbejdżańskich, które były słabo uzbrojone i źle wyposażone w porównaniu z oddziałami ormiańskimi. Strona ormiańska nie ustawała w działaniach propagandowych, przedstawiając siebie jako ofiarę azerskiej agresji. W grudniu 1989 r. i ponownie w styczniu 1990 r. Rada Najwyższa Armenijskiej SRR podjęła uchwałę o przyłączeniu Górskiego Karabachu do Armenii. Prezydium Rady Najwyższej ZSRR uznało tę decyzję za niezgodną z Konstytucją ZSRR. W odpowiedzi Ormianie zaatakowali w styczniu 1990 r. Rejon Geranbojski znajdujący się na terenie obwodu.

Pogrom Ormian w Baku w „dniach styczniowych” był reakcją na ogłoszenie oderwania Górskiego Karabachu od Azerbejdżanu i przyczynił się do interwencji Rosjan. W odpowiedzi Moskwa wprowadziła stan wyjątkowy na terenach przygranicznych ZSRR, m.in. w Baku i Gandży. Lokalne władze partyjne zatwierdziły ten dekret. Od północy 20 stycznia 1990 r. wprowadzono stan wyjątkowy w Baku, nie zawiadamiając o tym ludności. Już 19 stycznia KGB wysadziło blok energetyczny lokalnej telewizji i rozpoczęło prowokacje. W ich wyniku na ulice wprowadzono czołgi. Żołnierzom przekazano, że mają bronić Rosjan przed atakującą ich ludnością miejscową i azerskimi ekstremistami. Do korpusu interwencyjnego włączono Ormian, którzy wykazali się okrucieństwem wobec ludności azerskiej. Wskutek interwencji zginęły 132 osoby, zaś ponad 600 zostało rannych. W Baku nie istniał zorganizowany uzbrojony azerski ruch oporu, wszyscy zabici byli osobami cywilnymi.

Jesienią 1990 r. zaczęto tworzyć oddziały OMON do zwalczania ormiańskich ugrupowań. Udało im się zdobyć kontrolę nad lotniskiem w Chodżałach i kilkoma miejscowościami w Karabachu. 5 lutego 1991 r. Rada Najwyższa Azerbejdżańskiej SRR zmieniła nazwę państwa związkowego na Republikę Azerbejdżańską. 30 sierpnia 1991 r. podczas nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej Republiki Azerbejdżanu przyjęto deklarację o powstaniu niepodległego

państwa. 2 września separatyści ormiańscy proklamowali z kolei Republikę Górskiego Karabachu²⁰. Tadeusz Świętochowski przytacza słowa ormiańskiego autora:

konflikt karabaski to w pewnym sensie archetyp wielostronnego kryzysu społecznego w czasach Gorbaczowa: instytucje, grupy nacisku, partia, struktury społeczne, religie, nacjonalizmy, dyplomacja, kolonializm – wszystko, co składało się na świat sowiecki, uwikłane zostało w problem Górskiego Karabachu. Był to kryzys odzwierciedlający dysfunkcjonalność systemu strategicznego, rywalizację między KGB a GRU (wywiad wojskowy), walkę elementów postępowych z konserwatywnymi w Moskwie; kryzys związany z miejscową protekcją i „antyormiańskim kolonializmem azerbejdżańskim”, jak również z azerbejdżańskimi frustracjami i ormiańską patologią, z ogólną polityką Moskwy i odśrodkowymi tendencjami Erewania oraz Baku²¹.

W 1992 r. azerski parlament odebrał Górskiemu Karabachowi status obwodu autonomicznego. W odpowiedzi karabascy Ormianie w wyniku przeprowadzonego referendum w styczniu 1992 r. ogłosili niepodległość Górskiego Karabachu. Obydwie strony konfliktu korzystały z radzieckiego uzbrojenia i pomocy najemników. Partyzancka walka szybko przekształciła się w regularną wojnę toczoną przez siły zbrojne niepodległych państw: Azerbejdżanu i Armenii. Przewagę zyskały wojska ormiańskie – dzięki większemu doświadczeniu swoich oficerów wyniesionemu z armii ZSRR oraz nieudolności władz azerskich, w szczególności prezydenta Ajaza Mutalibowa.

W międzyczasie *de facto* rozpadł się Związek Radziecki. Michaił Gorbaczow podał się do dymisji, proklamowano Wspólnotę Niepodległych Państw, do której Azerbejdżan przystąpił 21 grudnia 1991 r. Republika stała się także członkiem Organizacji Konferencji Islamskiej. W lutym 1992 r. armia Armenii zajęła tzw. korytarz lacyński – trasę umożliwiającą bezpośredni kontakt enklawy z Armenią, bez przechodzenia przez góry. Ormianie zajęli także Szuszę. Klęski Azerów w walce o Górski Karabach, a także masakra cywilów azerskich w Chodżałach 25 lutego w czasie ormiańskiej ofensywy stały się jedną z przyczyn kryzysu politycznego w Azerbejdżanie, w którego rezultacie władzę objął Ludowy Front Azerbejdżanu kierowany przez Abulfaza Elczibeja.

Nowe władze Azerbejdżanu przystąpiły do kontrofensywy i odzyskały w 1993 r. Szuszę, region Agdere, i szykowały się do uderzenia, które miało

²⁰ *Ibidem*, s. 182.

²¹ G. Minassian, *Le Haut-Karabakh: La guerre pour une enclave*, „Les Cahiers de l’Orient” 2000, nr 57, s. 85, [cyt. za:] T. Świętochowski, *op. cit.*, s. 165.

ponownie odciąć Górski Karabach od Armenii. Ofensywa azerska straciła jednak początkowy impet i w zimie 1993 r. doszło do kontrofensywy ormiańskiej, której rezultatem było odbicie większości utraconych wcześniej terytoriów. W kwietniu 1993 r. wojska ormiańskie weszły do Kelbadżaru, miasta o szczególnym znaczeniu strategicznym, ponieważ łączyło ono Armenię i Górski Karabach²². Wydarzenie to stało się przyczyną kolejnego kryzysu politycznego w Azerbejdżanie, w którego rezultacie prezydent Elczibej został obalony, a urząd objął Hajdar Alijew. Na arenie międzynarodowej w obronie Azerbejdżanu występowała Turcja, piętnując agresję Armenii wobec Republiki.

Struktury międzynarodowe wobec konfliktu

W marcu 1992 r. utworzono specjalną mińską grupę Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie do rozwiązywania konfliktu karabachskiego. Grupa złożona z 11 państw KBWE miała nadzorować negocjacje prezydentów Armenii i Azerbejdżanu oraz doprowadzić do konferencji pokojowej. W maju 1994 r. dzięki działaniom rosyjskim w Biszkeku podpisano protokół o przerwaniu walk. W 1996 r. na szczycie OBWE w Lizbonie uznano zasadę integralności terytorialnej Azerbejdżanu jako fundament dla dalszych rokowań między skonfliktowanymi państwami. Armenia i Górny Karabach nie zgodziły się z tą decyzją²³. Podczas prac mińskiej grupy powstały dwa projekty rozwiązania konfliktu między Armenią a Azerbejdżanem: Plan Paula Goble'a (oparty na wymianie terytoriów między Armenia i Azerbejdżanem) i Plan Johna Maresca (umowa stowarzyszeniowa). Plan Goble'a zakładał połączenie Górnego Karabachu z Armenią, dzięki przekazaniu przez Azerbejdżan korytarza łączynskiego w zamian za oddanie przez Armenię regionu Meghri. John Maresca proponował utworzenie państwa stowarzyszonego, w którym Górny Karabach w granicach z 1988 r. pozostałby częścią Azerbejdżanu, na zasadzie swobodnego stowarzyszenia i prawa utrzymywania reprezentantów w Erywaniu, Baku, Moskwie i innych stolicach, bez uznania Karabachu za

²² Ormianie opanowali także kilkadziesiąt pobliskich wiosek. Zajęcie regionu kelbadżarskiego oznaczało powstanie kolejnego lądowego połączenia Armenii z Górnym Karabachem i okupację 1936 km² Azerbejdżanu.

²³ K. Borkowski, *Przeobrażenia na Kaukazie po 1990 r.*, [w:] *Kaukaz w stosunkach międzynarodowych. Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, red. P. Olszewski, K. Borkowski, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski 2008, s. 264.

suwerenne państwo. W tej propozycji Armenia i Azerbejdżan miałyby prawo do tranzytu w przejętych przez sąsiada regionach²⁴. Istniał również plan przyznania Karabachowi niepodległości, który był nie do przyjęcia dla Azerów, i autonomii w ramach Azerbejdżanu, na który nie wyrazili zgody Ormianie. Azerbejdżan domagał się wycofania armii karabaskiej z terytoriów okupowanych i dopiero po tym fakcie podjęcia rozmów o statusie obwodu.

Jako mediator w konflikcie początkowo główną rolę grała Rosja, potem także Kazachstan, Iran i Turcja. Rosja sprzyjała raczej Ormianom, a Turcja – Azerom. Armenia zacieśniła swoje kontakty z Rosją i Iranem, a Azerbejdżan – z Turcją, Gruzją i NATO. Azerbejdżan szczególnie angażuje się we współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i Turcją, mniej z pozostałymi członkami sojuszu. Po zamachu 11 września 2001 r. prezydent George W. Bush nawiązał stosunki z państwami Azji Centralnej i Kaukazu Południowego, w tym z Azerbejdżanem i Uzbekistanem. Zarówno Azerbejdżan, jak i Armenia zadeklarowały poparcie dla koalicji antyterrorystycznej. Wkrótce oba państwa zaczęły się oskarżać o współpracę ze światową siatką terrorystyczną. W styczniu 2002 r. Azerbejdżan wysłał pluton żołnierzy do Afganistanu, a w 2003 r. – kontyngent wojskowy do Iraku.

Turcja wspiera Azerbejdżan nie tylko politycznie, ale i finansowo. Stanowi gwarancję bezpieczeństwa dla Republiki Azerbejdżanu, dostarczając uzbrojenie dla azerbejdżańskiej armii i tworząc specjalną Radę Współpracy Wojskowej. NATO nie angażuje się w rozwiązanie konfliktu o Górski Karabach, ponieważ uznaje odpowiedzialność OBWE. Turcja nawiązała kontakty z Azerbejdżanem w 1991 r., po rozpadzie ZSRR i ogłoszeniu niepodległości przez Republikę. W styczniu 1992 r. w Baku podpisano porozumienie o przyjaźni, współpracy i stosunkach dobrosąsiedzkich między oboma państwami. W tym samym roku Turcja podpisała podobne porozumienie z Rosją i Gruzją. W listopadzie 1992 r. podpisano porozumienie dwustronne między Turcją a Azerbejdżanem dotyczące pomocy gospodarczej i kredytów dla Republiki. Turcja przyjęła także na studia na swoich uczelniach wielu stypendystów i brała udział w procesie zmiany alfabetu na łaciński w Azerbejdżanie w 1993 r.

Armenia natomiast nie aspiruje do członkostwa w NATO, całkowicie polegając na współpracy z Rosją. Dlatego też dołączyła do Organizacji Układu

²⁴ J. Wróbel, *Górny Karabach*, [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003, s. 27–31 (Prace OSW, nr 9).

o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). Uczestniczy także w programie Partnerstwa dla Pokoju i współpracuje z Unią Europejską w ramach Europejskiego Programu Sąsiedztwa. Armenia nie utrzymuje stosunków dyplomatycznych z Turcją. Platformą wymiany informacji dla obu państw stało się NATO, chociaż Ormianie są przeciwni zaangażowaniu Sojuszu w rozwiązanie problemu karabachskiego. Turcja, mocno zaangażowana po stronie Azerbejdżanu, zwróciła się do administracji USA z prośbą o interwencję, sprzeciwiła się również wysłaniu do Górskiego Karabachu wyłącznie wojsk rosyjskich.

Między 3 a 6 kwietnia 2001 r. odbył się szczyt armeńsko-azerbejdżański w Key West na Florydzie. Patronował mu sekretarz stanu USA Colin Powell. Omawiano wówczas nowy plan pokojowy, który zakładał utworzenie z terenów Karabachu i korytarza lądowego obszaru zarządzanego przez Ormian pod protektoratem USA, Rosji i Francji. Okupowane przez Ormian ziemie miały zostać zwrócone Azerbejdżanowi. Plan uwzględniał również odblokowanie komunikacji między Azerbejdżanem a Nachiczewanem. Niestety nie doszło do następnych spotkań prezydentów Roberta Koczariana i Hajdara Alijewa.

Strony konfliktu zostały w listopadzie 2007 r. zobowiązane do zakończenia obecnego etapu negocjacji i przyjęcia założeń, na których będzie się opierać szerszy projekt porozumienia pokojowego. Realizacja tych zobowiązań nadal nie doszła jednak do skutku. 10 grudnia 2006 r. w Republice Górskiego Karabachu (RGK) odbyło się referendum konstytucyjne. Poddany pod głosowanie dokument określił RGK jako suwerenne i demokratyczne państwo. Według danych rządu RGK 98,6% głosujących opowiedziało się za przyjęciem konstytucji. Frekwencja wyniosła 87,2%. Władze Azerbejdżanu uznały referendum za nielegalne i podkreśliły, że stanowi ono zagrożenie dla procesu pokojowego. Wyników referendum nie uznały także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Unia Europejska. 19 lipca 2007 r. w RGK odbyły się wybory prezydenckie, w których zwyciężył Bako Sahakian, były szef Służby Bezpieczeństwa RGK (w latach 2001–2007), podkreślający konieczność uzyskania niepodległości przez republikę. Sahakian odwoływał się do przykładu Kosowa²⁵.

²⁵ J. Górecki, *Konflikt o Górski Karabach. Perspektywy procesu pokojowego w kontekście wyborów prezydenckich w Armenii*, „Biuletyn Międzynarodowy Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2008, nr 4, s. 3.

Sytuacja etniczna w Uzbekistanie

Sytuacja etniczno-polityczna Azji Centralnej była i jest znacznie bardziej skomplikowana niż na Kaukazie z powodu jeszcze większej różnorodności struktur społecznych i politycznych, które rywalizowały między sobą o władzę, przeważnie bez odniesienia do identyfikacji etnicznej, jak działo się w przypadku Kaukazu Południowego. Podstawami tożsamości narodowej narodów tureckojęzycznych Azji Centralnej były państwo, język ojczysty i islam. Poza tym tożsamość etniczna i narodowa w Azji Centralnej znacząco różniła się od pojmowania tożsamości narodowej w Europie i na Kaukazie²⁶. Identyfikacja narodowa jednostki ustępuje rozlicznym powiązaniom przednarodowym: więziom pokrewieństwa, czyli grupom rodowym i plemiennym, przynależności do regionu, religii czy wspólnoty terytorialnej. Dlatego też badacze regionu zastępują pojęcie tożsamości narodowej pojęciem lojalności i zobowiązań. Do powstania wspólnot narodowych i narodzenia się tożsamości narodowej w świadomości społeczeństw Azji Centralnej przyczyniło się utworzenie narodowościowych republik związkowych ZSRR. Przy czym, jak pisze Andrzej Wierzbicki,

wewnętrzna konsolidacja etniczna była częściowo sterowana przez władze, czego przykładem może być propozycja przeniesienia etnonimu „Uzbek” na Sartów, w celu uzbekizacji Uzbekii (Uzbeckiej SRR). W rezultacie w latach 1920–1924 Sartowie prawie całkowicie zniknęli z mapy etnicznej. Według spisu z 1897 r. stanowili znaczącą część ludności regionu, ale w spisie z 1926 r. nie traktowano ich jako odrębną narodowość, lecz zaliczano do Uzbeków²⁷.

Swoistym dla Azji Centralnej procesem etnicznym była asymilacja wspólnot etnicznych z narodowościami tytułarnymi republik związkowych bądź narodowościami nietytułarnymi, ale liczniejszymi, z którymi te wspólnoty dzieliły język i kulturę. I tak uzbekizacji poddali się Turkmeni, Karakałpacy, Arabowie, Ujgurzy i Persowie zamieszkujący w republice uzbeckiej. Kolejnym procesem etnicznym była sowietyzacja (rusyfikacja) w celu stworzenia narodu radzieckiego, zbudowanego na podstawie idei internacjonalizmu socjalistycznego

²⁶ Według podziału Friedricha Meinecke wyróżniamy w Europie tożsamość narodową ufundowaną na kulturze, języku i wspólnym pochodzeniu, czyli etniczności (*Kultur-nation*) oraz tożsamość ufundowaną na idei obywatelskości i instytucjach politycznych (*Staatsnation*).

²⁷ A. Wierzbicki, *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008, s. 181.

i komunizmu, opartego na więziach z terytorium narodowym, kulturze narodowej i więziach obywatelskich z państwem. Społeczeństwa Azji Centralnej wychowały się w dwóch tradycjach i językach: rosyjsko-radzieckiej i lokalnej.

Uzbecy stanowili główną część populacji chanatów uzbeckich: bucharskiego, chiwańskiego i kokandzkiego. Nazwa „Uzbek” prawdopodobnie wywodzi się z od jednego z władców Złotej Ordy – Uzbek-chana. Nazwą tą określano także ludność koczowniczą Ułusu Dżuci wyznającą islam. Przyjmuje się, że za czasów panowania tureckiej dynastii Karachanidów w XI i XII w. ukształtowały się początki narodowości uzbeckiej. Podczas podboju mongolskiego w XIII w. przybyła kolejna fala plemion tureckich. W okresie panowania dynastii Timurydów (XIV–XV w.) uformowała się kultura Czagatajów, od których pochodzi grupa plemion uzbeckich. Od czasów panowania Timura zaczyna się początek formowania narodowości i państwowości uzbeckiej. Obszar zasiedlony przez ludność nazywaną Uzbekami w XV w. różnił się od współczesnego terytorium etnicznego Uzbeków. Ich tożsamość etniczna wyłoniła się z trzech wspólnot etnokulturowych: Uzbeków-koczowników, którzy pojawili się na ziemiach Uzbeków w XVI w., miejscowych plemion i rodów tureckich, czagatajskich i Oguzów oraz z Sartów, czyli ludności osiadłej turekojęzycznej, miejskiej, która odeszła od koczowniczego życia, i sturkizowanych Tadżyków. Sartowie zdaniem badacza Aliszera Ilchamowa²⁸ stanowią najistotniejszą część narodu uzbeckiego, chociaż nie są kategorią etniczną, lecz społeczną, dlatego starano się usunąć termin „Sart” i zastąpić go etnonimem „Uzbek”. Narodowość Sart nie istnieje, termin ten odnosi się do całej miejscowej ludności osiadłej. Podobni zewnątrznie raczej do Tadżyków, Sartowie zajmowali się rzemiosłem, handlem i pracowali w administracji i szkolnictwie. Bolszewicy traktowali ich jako kategorię burżuazyjną. Termin „Uzbek” stał się jednoczącym etnonimem dopiero na początku XX w., po podziale Turkiestanu na republiki narodowe.

W Uzbekistanie oprócz Uzbeków za naród rdzenny uznawani są także Kazachowie mieszkający w południowej części kraju i Karakałpacy mieszkający na północy. Przywiązanie do rodu, klanu i regionu nadal ma znaczenie wśród społeczeństwa uzbeckiego. Tadeusz Bodio pisze, że szczególnie podziały klanowe wpływały na kulturę polityczną kraju i wyznaczały podziały społeczne w Uzbekistanie. Elita władzy opiera się na podziałach klanowych,

²⁸ А. Ильхамов, *Археология узбекской идентичности* [*Archeologia tożsamości uzbeckiej*], „Этнографическое обозрение” [„Przegląd Etnograficzny”] 2005, № 1, s. 25–47.

klany uczestniczą w strukturach naukowych i kulturze²⁹. Na przykład w 2003 r. o władzę rywalizowały dwa klany, samarkandzki i taszkencki, będące w sojuszu z przedstawicielami klanów fergańskiego i bucharskiego. Obecnie klany różnią się między sobą rodzajami działalności biznesowej: istnieje klan bawełniany, klan naftowo-gazowy. W państwie uzbeckim struktura władzy jest hierarchiczna, scentralizowana i autorytarna. Dominują zależności patron–klient, na czele wspólnoty państwowej stoi prezydent, który podejmuje wszystkie decyzje.

Dzięki panowaniu na tym obszarze islamu sunnickiego muzułmanie Azji Centralnej identyfikowali się jako umma, czyli wspólnota religijna, połączona zasadami wiary i więziami duchowymi, a nie wspólnota etniczna. Rola islamu w identyfikacji etnicznej narodów zależała od zakorzenienia islamu w danej narodowości, czyli od uwarunkowań historycznych. Przy czym ZSRR starał się zniszczyć tradycję religijną narodów i tym samym odrębną świadomość narodową. W Azerbejdżanie i Uzbekistanie religia pełniła podobną funkcję: wyrażała interesy narodowe i narodowe obyczaje, kulturę i tradycje. Władza radziecka uznawała islam w tych krajach jedynie w formie ludowej, z podporządkowanym państwu duchowieństwem: „Jedyną formą wiary muzułmańskiej, tolerowaną przez władze był zatem islam ludowy. Stanowił on różnorodny, sprzeczny, ale wewnętrznie trwały konglomerat norm islamskich i nieislamskich, reguł, obyczajów, obrzędów, przenikających życie prywatne narodów Azji Centralnej”³⁰. W Uzbekistanie, podobnie jak w Azerbejdżanie, znaczenie islamu wzrosło po rozpadzie Związku Radzieckiego. Zdaniem prezydenta Islama Karimowa odrodzenie islamu jako podstaw duchowych społeczeństwa uzbeckiego odtwarza pamięć historyczną narodu, ale i wyraża podwójną identyfikację narodów Azji Centralnej: narodową i religijną³¹. Wśród narodów Azji Centralnej nastąpiła konsolidacja etniczna na bazie islamu, pisze Andrzej Wierzbicki³², ponieważ w regionie pojawiła się ludność napływowa za czasów Rosji carskiej, a potem władzy radzieckiej. Obecnie niezwykle trudno wyodrębnić ludność rdzenną na tym obszarze. Wyróżnia się raczej główne wspólnoty etniczne na danym terytorium, historycznie z nim związane tzw. etnosy

²⁹ T. Bodio, W. Śmidowski, *Modernizujące się społeczeństwo (między historią a współczesnością)*, [w:] *Uzbekistan. Historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 201.

³⁰ A. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 199.

³¹ I. Karimow, *Uzbekistan na progu XXI wieku*, tłum. D. Muszyńska-Wolny, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 93.

³² A. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 200.

tytularne uznane przez władze radziecką i etnosy drugiego typu, pochodzenia zewnętrznego. Z etnosów tytularnych po rozpadzie ZSRR powstało pięć suwerennych państw Azji Centralnej³³.

W Imperium Rosyjskim przynależność wyznaniowa była ważniejsza niż przynależność etniczna. Administracja rosyjska miała negatywny stosunek do islamu i tworzyła Duchowe Zarządy Muzułmańskie służące podporządkowaniu duchowieństwa państwu. Tam, gdzie ateizacja sięgała głębiej, trudniej było odnaleźć fundamenty dla ciągłości narodowej³⁴. W Uzbekistanie powrót do islamu wysokiego wiązał się z przywróceniem kulturze miejskiej należnego jej miejsca, a obok odrodzenia kulturowego silniej niż w innych państwach regionu zaznaczyła się polityzacja islamu.

Radykalny islam w Uzbekistanie

Większość specjalistów zajmujących się regionem wskazuje, że tzw. wojujący islam, islam radykalny nie ma mocnego zakorzenienia w państwach Azji Centralnej. Pomimo powrotu religijności po rozpadzie ZSRR, odrodzenie islamu wśród społeczeństw regionu ma charakter bardziej społeczny i kulturowy niż polityczny. Przejawia się w budowie meczetów, obchodzeniu świąt muzułmańskich, przestrzeganiu zasad religijnych dotyczących życia codziennego i ceremonii ślubnych oraz pogrzebowych: „Mimo wspólnoty religii oraz języka świat islamu jest dla mieszkańców regionu światem odległym, niezrozumiałym i obcym kulturowo w porównaniu z obszarem postsowieckim, z którym czują silne związki”³⁵. Autorytarne rządy państw Azji Centralnej kontrolują środowiska muzułmańskie, przeprowadzają oblawy i aresztowania w Uzbekistanie, Tadżykistanie i Kirgistanie. Propaganda rządowa skutecznie przedstawia przynależność do wszelkich struktur nieformalnych i niekontrolowanych przez państwo jako zaangażowanie w islam radykalny, fundamentalizm, wahhabizm i terroryzm. Z drugiej strony władza posługuje się nieustannie zagrożeniem ze strony walczącego islamu w rozgrywkach politycznych.

W 1989 r. powstał w Taszkencie ruch Islam i Demokracja, który zorganizował wystąpienia przeciwko kierownictwu Centralnego Zarządu Duchowego

³³ V.Ya. Porkhomovsky, *op. cit.*, s. 6.

³⁴ A. Wierzbicki, *op. cit.*

³⁵ K. Strachota, M. Falkowski, *Dżihad i Nowa Wielka Gra. Paradoksy zagrożenia wojującym islamem w Azji Centralnej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010, s. 17.

Muzułmanów. W wyniku tych działań został wybrany nowy mufti. Wkrótce powstała Wszechzwiązkowa Islamska Partia Odrodzenia, której pierwsza konferencja w 1991 r. została rozpuściła przez władze, partia nie uzyskała także rejestracji. Siedzibą partii stał się Namangan w Kotlinie Fergańskiej. W 1992 r. partia zeszała do podziemia z powodu aresztowań i właściwie przestała istnieć³⁶.

Kotlina Fergańska miała szczególne znaczenie dla relacji państwa i islamu w Uzbekistanie, ponieważ od połowy lat 80. XX w. działali tam aktywiści islamscy z krajów arabskich, Pakistanu i Afganistanu, m.in. Bracia Muzułmanie. W 1991 r. w obwodzie namangańskim, andiżańskim i fergańskim narodził się ruch Islam Laszkarlari (Wojownicy Islamu), z którego z kolei powstały młodzieżowe odłamy zwane Adalat (Sprawiedliwość) występujące przeciwko przestępczości i korupcji. Do końca 1991 r. w Kotlinie Fergańskiej działało około 60 grup Adalat, które tworzyły islamskie milicje, próbując wprowadzać prawo szariat³⁷. Adalat wystąpiło otwarcie przeciwko Islamowi Karimowi na wiecu w Namanganie w grudniu 1991 r., żądając między innymi przekształcenia Uzbekistanu w państwo islamskie. W odpowiedzi Karimow rozpoczął represje i aresztowania członków organizacji, część z nich uciekła do Tadżykistanu (także przywódcy Tahir Joldaszew i Dżuma Namangani), gdzie zorganizowali grupy militarne walczące w tadżyckiej wojnie domowej po stronie opozycji islamskiej. W 1993 r. Karimow nasilił kontrolę państwa nad islamem, zmienił także muftiego.

„Wielki Uzbekistan”

Koncepcja „Wielkiego Uzbekistanu” zakładała rozciągnięcie wpływów politycznych na państwa sąsiedzkie (w nawiązaniu do chanatów uzbeckich istniejących od XVI do XIX w.), prowadzenie polityki mocarstwowej w regionie i ingerowanie w sytuację sąsiadów przy ciągłej rywalizacji z Rosją³⁸. Koncepcja nie miała według retoryki władz charakteru etnicznego, lecz terytorialny i przedstawiana była jako interes strategiczny Uzbekistanu niepowiązany

³⁶ S. Zapaśnik, *„Walczący islam” w Azji Centralnej. Problem społecznej genezy zjawiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 79.

³⁷ A. Muminov, *Traditional and Modern Religious Theological Schools in Central Asia*, [w:] *Political Islam and Conflicts in Russia and Central Asia*, red. L. Jonson, M. Esenov, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm 1999, s. 110 (Conference Paper 24).

³⁸ A. Zamarajewa, *Kazachstan – Uzbekistan. Rywalizacja o przywództwo w Azji Centralnej*, Akademia Humanistyczna imienia Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2007, s. 109.

z liczną populacją Uzbeków zamieszkujących Tadżykistan (14%), Kirgistan (14%) i Afganistan (9%)³⁹.

W 1993 r. Uzbekistan przeprowadził manewry wojskowe na terenie Kirgistanu bez pytania o zgodę, a w 1999 r. uzyskał zgodę władz Kirgistanu na przeprowadzenie z terytorium kirgiskiego ataku swojego lotnictwa na pozycje islamskie oraz naruszył przestrzeń powietrzną terytorium Tadżykistanu. Działanie te miały uzasadnienie w ustanowieniu prawa do interwencji w państwach sąsiedzkich w przypadku zagrożenia własnych interesów Uzbekistanu⁴⁰. W Tadżykistanie działał wówczas Islamski Ruch Uzbekistanu, który zagrażał terytorium uzbeckiemu. Poza operacjami wojskowymi, prawo to miało zastosowanie w przypadku działań uzbeckich służb bezpieczeństwa przy ściganiu opozycyjnych działaczy politycznych czy członków radykalnych ugrupowań religijnych⁴¹. Uzbekistan przeprowadził także jednostronną demarkację spornych odcinków granic w Kirgistanie i Tadżykistanie. Podobne próby podjął w stosunku do Kazachstanu w 2000 r., lecz te skończyły się skandalem dyplomatycznym i od działań odstąpiono.

Pierwszym państwem, gdzie Uzbekistan próbował kształtować politykę wewnętrzną i wykorzystać mniejszość uzbecką, był Tadżykistan. Ostatecznie konflikt ten wykorzystała Rosja, podpisując z Tadżykistanem traktat bilateralny z prawem do posiadania bazy militarnej przez 25 lat. Kolejnym państwem w wizji prezydenta Karimowa był Afganistan po objęciu władzy przez Talibów w 1996 r. Prezydent wspierał wówczas komendanta polowego Abdula Raszida Dostuma przeciwko Talibom do czasu jego upadku w 1998 r.⁴². Z kolei Rosja próbowała przekonać Karimowa do przyjęcia rosyjskich baz wojskowych na terenie Uzbekistanu w celu ochrony przed ekspansją Talibów. Ostatecznie

³⁹ M. A. Piotrowski, *Stabilność Uzbekistanu i Azji Centralnej po śmierci Islama Karimowa*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 26.09.2016, https://www.pism.pl/publikacje/Stabilno___Uzbekistanu_i_Azji_Centralnej_po___mierci_Is_ama_Karimowa [dostęp: 28.07.2020]. Szacunki dotyczące populacji Uzbeków w tych krajach różnią się od siebie, np. w Kirgistanie mieszka obecnie około miliona Uzbeków, co stanowi od 15 do 20% ludności Kirgistanu.

⁴⁰ M.B. Olcott, *Central Asia: Common Legacies and Conflicts*, [w:] *Central Asian Security: The New International Context*, red. R. Allison, L. Jonson, Brookings Institution Press, Chatham House, London–Washington 2001, s. 35.

⁴¹ G. Saidazimowa, E. Jusupaliev, A. Akhmedov, *Uzbek Security Service Steps Up Work in Neighboring Countries*, „RFE/RL Central Asia Report” 2005, Vol. 5, No. 33.

⁴² W.D. Shingleton, J. McConnell, *From Tamerlane to Terrorism: the Shifting Basis of Uzbek Foreign Policy*, „Harvard Asia Quarterly” 2001, Vol. 5, No. 1, https://projects.iq.harvard.edu/files/har/files/vol_5.1_winter_2001.pdf [dostęp: 20.07.2020].

w 1998 r. Uzbekistan doprowadził do utworzenia międzynarodowej koalicji ds. Afganistanu, tzw. Grupy 6 plus 2, która stworzyła dokument Deklaracji Taszkenckiej „O podstawowych zasadach pokojowego rozwiązania konfliktu w Afganistanie”. Po początkowym występowaniu przeciwko Talibom prezydent Karimow zmienił front i w 2000 r. zaczął utrzymywać, że sytuacja w Afganistanie jest wewnętrznym problemem tego państwa⁴³. Nawiązał także stosunki z Pakistanem. Jednocześnie oskarżył Rosję o nadmierną propagandę antyislamską. Uzbekistan skutecznie udaremnił atak lotnictwa rosyjskiego na pozycje Talibów i ogłosił gotowość oficjalnego uznania Islamskiego Emiratu Afganistanu. Z drugiej strony Uzbekistan aktywnie działał w koalicji antyterrorystycznej. Stąd też polityka zagraniczna prezydenta Karimowa została nazwana „slalomem politycznym”.

Poza bezpośrednimi ingerencjami militarnymi w Tadżykistanie i Afganistanie Uzbekistan starał się promować własną pozycję w regionie i uniemożliwić udział Tadżykistanu, Kazachstanu i Kirgistanu we wszelkich rosyjskich projektach współpracy regionalnej czy strukturach integracyjnych z Rosją⁴⁴. Ważnym elementem nacisku jest uzależnienie Kirgistanu, Tadżykistanu i południowego Kazachstanu od dostaw gazu z Uzbekistanu. Taką samą politykę Uzbekistan prowadzi w zarządzaniu gospodarką wodną regionu. Pobiera więcej wody niż uzgodniono, blokuje kanały irygacyjne przechodzące przez jego terytorium, tamuje dopływ wody do państw sąsiednich i wysuwa groźby użycia broni w razie sprzeciwu. Występuje przeciwko wspólnemu rozwiązywaniu przez państwa regionu problemu wody. Wszystko w myśl prowadzenia polityki uzbeckocentrycznej.

Napięcia etniczne uzbecko-kirgiskie

Dolina Fergańska w czasach ZSRR została podzielona między trzy państwa: Tadżykistan, Kirgistan i Uzbekistan. Największa część przypadła Uzbekistanowi. Jak pisze Wojciech Górecki, „granice państwowe (dawne granice republik związkowych ZSRR, wytyczone w myśl zasady »dziel i rządź«) biegną tam w poprzek granic etnicznych oraz tradycyjnych szlaków komunikacyjnych

⁴³ Sh. Akbarzadeh, *Uzbekistan and the United States: Authoritarianism, Islamism and Washington's Security Agenda*, Zed Books, London–New York 2005, s. 45.

⁴⁴ A. Bohr, *Uzbekistan. Politics and Foreign Policy*, Royal Institute for International Affairs, Chatham House, London 1998, s. 51.

i źródeł zaopatrzenia w wodę⁴⁵. Na południowych obrzeżach Doliny jest kilka eksklaw, w tym Uzbekistanu (największe Soch i Szachimardan) i Tadżykistanu (największa Woruch) na terytorium Kirgistanu oraz eksklawa Tadżykistanu w Uzbekistanie. W przeszłości region był również miejscem rajdów Islamskiego Ruchu Uzbekistanu (w 1999 i 2000 r.).

Pierwszy poważny konflikt miał miejsce w 1990 r., kiedy w kirgiskim mieście Osz w kirgisko-uzbeckich zamieszkach zginęło około 300 osób. Do kolejnego doszło w czerwcu 2010 r. – wówczas w wyniku kilkudniowych walk, według oficjalnych źródeł, zginęły co najmniej 893 osoby, około 2 tys. zostało rannych, a 375–400 tys. opuściło swoje domy. Zamieszki rozpoczęły się w mieście Osz i wkrótce rozprzestrzeniły się na cały obwód oszyński i dżalalabadzki. Przedstawiciele społeczności kirgiskiej zaatakowali uzbecką dzielnicę Czeriomuszki, podpalali domy mieszkalne, restauracje i sklepy. Na ulicach miasta pojawiły się barykady, doszło do walk z użyciem broni palnej. Rząd tymczasowy w Kirgistanie, który objął władzę w wyniku rewolucji w kwietniu 2010 r., początkowo nie radził sobie z powstrzymaniem przemocy i wystąpił z apelem o przysłanie zagranicznej pomocy wojskowej i humanitarnej. O inspirowanie zamieszek oskarżył zwolenników obalonego prezydenta Kurmanbeka Bakijew, czemu ten zaprzeczył. Władze w odpowiedzi na starcia wprowadziły 11 czerwca 2010 r. stan wyjątkowy w Osz i kilku pobliskich dystryktach oraz wysłały wojska i pojazdy opancerzone w rejon konfliktu. Zaniepokojenie przemocą w Kirgistanie wyraziła społeczność międzynarodowa. Szefowa dyplomacji Unii Europejskiej wezwała kirgiski rząd do „przywrócenia porządku publicznego na drodze prawnej”. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w wydanym komunikacie stwierdziła, że przemoc w Osz pokazuje, że kraj „pozostaje daleki od stabilnego”. Prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew zaapelował o szybkie zakończenie niepokoju i stwierdził, że OUBZ nie podejmie interwencji w Kirgistanie, gdyż zamieszki stanowią wewnętrzną sprawę tego państwa. Chiny również wezwały do zakończenia starć i potwierdziły wsparcie dla kirgiskich władz.

6 stycznia 2013 r. na granicy Sochu, eksklawy Uzbekistanu na terytorium Kirgistanu, doszło do poważnego incydentu granicznego: ludność uzbeckiej miejscowości Chuszar zaatakowała nowo wybudowaną kirgiską strażnicę

⁴⁵ W. Górecki, M. Matusiak, *Zamieszki w południowym Kirgistanie. Aspekt międzynarodowy*, OSW, 16.06.2010, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-06-16/zamieszki-w-poludniowym-kirgistanie-aspekt-miedzynarodowy> [dostęp: 28.07.2020].

graniczną, a następnie wkroczyła na terytorium Kirgistanu. W rezultacie zajęć 34 Kirgizów zamieszkujących pobliską wioskę zostało uprowadzonych i uwięzionych w Sochu. W nocy z 6 na 7 stycznia siły kirgiskie zamknęły dostęp do Sochu, uniemożliwiając kilku tysiącom Kirgizów wkroczenie na teren enklawy, a 7 stycznia po negocjacjach pomiędzy przedstawicielami obu państw zakładnicy zostali uwolnieni⁴⁶.

Podsumowanie

W połowie lat 90. XX w. wstrząsany konfliktami Kaukaz musiał uporać się z budowaniem nowych niepodległych państw i potężnym kryzysem gospodarczym. W 1996 r. prezydent Gruzji Eduard Szewardnadze przedstawił plan „Pokojuowego bytu Kaukazu”, który stał się podstawą regionalnego modelu integracji państw kaukaskich z euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa.

Republika Azerbejdżanu prowadzi ostrożną politykę międzynarodową, dążąc do równowagi w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Iranem. W 2007 r. w Baku gościł prezydent Iranu Mahmud Ahmadineżad. Podpisano wówczas obustronne porozumienia o współpracy i obronności. Iran dzięki powiązaniom religijnym i etnicznym wspierał narody Kaukazu, szczególnie ruchy islamskie w Azerbejdżanie. Pojawił się także pomysł budowy rurociągu uniezależniającego transport gazu do Turcji od dostaw z Rosji. Rurociąg „Nabucco” miał służyć jako korytarz dla transportu gazu z Azji Centralnej, Iranu, Bliskiego Wschodu i Egiptu do Austrii przez Bułgarię, Rumunię i Węgry. Konkurencyjny wobec „Nabucco” projekt wysunął rosyjski Gazprom – stosownie do niego istniejący rosyjski gazociąg „Błękitny potok” miałby zostać przedłużony na Bałkany, a stamtąd do Węgier i do Włoch. Ostatecznie z budowy „Nabucco” zrezygnowano w 2013 r.

Konflikt karabaski ma ogromny wpływ na sytuację ekonomiczną regionu, ponieważ blokuje wymianę handlową między Armenią i Azerbejdżanem oraz Armenią i Turcją. Obniża atrakcyjność inwestowania na Kaukazie Południowym i zdaniem wielu politologów przyczynia się do wzmocnienia autorytaryzmu w obu skonfliktowanych republikach. Istnienie Górskiego Karabachu

⁴⁶ J. Lang, *Etniczne i graniczne napięcia kirgisko-uzbeckie*, OSW, 9.01.2013, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-01-09/etniczne-i-graniczne-napiecia-kirgisko-uzbeckie> [dostęp: 28.07.2020].

jako państwa nieuznanego przez żadne inne państwo (łącznie z Armenią) ani przez żadną organizację międzynarodową destabilizuje region i ułatwia rozwój przestępczości. Ormianie z Karabachu mają możliwość uzyskania paszportów Armenii i wyjazdu za granicę. Utrzymaniu *status quo* między Armenią i Azerbejdżanem sprzyja istnienie ropociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC), który przesyła ropę ze złóż nad Morzem Kaspijskim do Europy z pominięciem Rosji. Największymi udziałowcami są British Petrol i azerski SOCAR, do których w 2020 r. dołączył węgierski MOL, po zakupie pakietu akcji azerskiego złoza i ropociągu BTC. Jak niestabilna jest sytuacja między Armenią a Azerbejdżanem, dowodzi wybuch nowych walk 12 lipca 2020 r.⁴⁷

Wydaje się, że konflikty etniczne na Kaukazie i w Azji Centralnej nie mają bezpośredniego przełożenia na bezpieczeństwo międzynarodowe w obu regionach, są jednak trudniejsze do kontrolowania przez uwikłane w nie państwa niż walka z radykalizmem islamskim. Są także w znacznym stopniu nieprzewidywalne.

W przypadku Uzbekistanu „sowiecki porządek regionalny” i późniejsza obecność Rosji w regionie została czasowo przełamana dzięki obecności państw zachodnich w Azji Centralnej spowodowanej sytuacją w Afganistanie. Stany Zjednoczone i wybrane państwa Europy Zachodniej w latach 2001–2014 posiadały bazy wojskowe na terenach Kirgistanu, Uzbekistanu, Turkmenistanu i Tadżykistanu, które pełniły głównie funkcje logistyczne dla

⁴⁷ „Toczą się one na styku wspólnej granicy między oboma państwami, na północ od Górskiego Karabachu, na obszarze armeńskiej prowincji Tawusz i azerbejdżańskiego rejonu Towuz. Jak dotąd miały charakter pozycyjny (przede wszystkim ostrzał artyleryjski i ataki dronów na pozycje przeciwnika). W toku walk zginęło łącznie co najmniej kilkunastu żołnierzy (po stronie azerskiej m.in. generał Polad Haszimow, po obu potwierdzono śmierć kilku wyższych oficerów). Strony zarzucają sobie nawzajem ostrzał okolicznych wsi i wykorzystywanie cywilów jako żywych tarcz oraz obarczają się winą za eskalację napięcia. Pomimo walk w Tawuszu i Towuzie sytuacja wokół Karabachu pozostaje stabilna. 14 lipca w Baku rozpoczęły się burzliwe i spontaniczne manifestacje prowojenne, w których miało wziąć udział ok. 30 tys. ludzi; protestujący próbowali m.in. wejść do budynku parlamentu, co uniemożliwiły siły porządkowe. Zaniepokojenie sytuacją, wezwanie do natychmiastowego zawieszenia ognia oraz chęć mediacji wyraziły m.in.: Rosja, sekretariat Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ; skupiony wokół Rosji sojusz, którego członkiem jest Armenia), USA i Grupa Mińska OBWE (patronują procesowi pokojowemu) oraz Gruzja. Wyrazy solidarności z Azerbejdżanem oraz ostrą krytykę Armenii wyrazili prezydent i minister spraw zagranicznych Turcji”, K. Strachota, *Ostre walki między Armenią i Azerbejdżanem*, OSW, 16.07.2020, <https://www.osw.waw.pl/en/node/28139> [dostęp: 28.07.2020].

armii amerykańskiej zaangażowanej w Afganistanie⁴⁸. Stabilizacja sytuacji w Afganistanie była celem strategicznym dla Zachodu, natomiast konflikty lokalne między państwami regionu (m.in. rebelia w Andżanie w 2004 r., uzbeko-kirgiskie konflikty etniczne w 2010 i 2013 r., zamieszki w Tadżykistanie w 2014 r., incydenty graniczne na obrzeżach Kotliny Fergańskiej) nie spowodowały interwencji militarnych mocarstw – ani Rosji, ani USA – wskazując na peryferyjność Azji Centralnej dla bezpieczeństwa międzynarodowego w skali globalnej. Obecnie nie ma zagrożenia terrorystycznego ani możliwości rozprzestrzenienia się wojny domowej w Afganistanie na Azję Centralną⁴⁹.

Uzbekistan zaczął od 1999 r. ciężać ku Zachodowi. Wystąpił wówczas z Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ)⁵⁰ i wstąpił do Organizacji na rzecz Demokracji i Rozwoju (GUAM), która zrzeszała: Gruzję, Ukrainę, Azerbejdżan i Mołdawię – by ponownie stać się członkiem odnowionego OUBZ w 2006 r. Sojusz ten jest w istocie strukturą służącą rosyjskiej kontroli regionu, ma na celu utrzymanie rosyjskich baz wojskowych w Kirgistanie, Kazachstanie i Tadżykistanie. Uzbekistan ma własne ambicje mocarstwowe, jest najludniejszym państwem regionu, za rządów Islama Karimowa system rządów był podtrzymywany dzięki rozbudowanej i wpływowej Służbie Bezpieczeństwa Narodowego (SNB).

Bibliografia

- Akbarzadeh Sh., *Uzbekistan and the United States: Authoritarianism, Islamism and Washington's Security Agenda*, Zed Books, London–New York 2005.
- Armenian Revolutionary Federation, <http://web.archive.org/web/20070202125337/http://www.arfshant.org/index.aspx?PAGEACTION=Home> [dostęp: 22.07.2020].
- Bodio T., Śmidowski W., *Modernizujące się społeczeństwo (między historią a współczesnością)*, [w:] *Uzbekistan. Historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.

⁴⁸ M. Falkowski, J. Lang, *Zakładnicy Moskwy, klienci Pekinu. Bezpieczeństwo w Azji Centralnej w dobie malejącej roli Zachodu*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2014, s. 48–49 (Prace OSW, nr 51).

⁴⁹ *Ibidem*, s. 13.

⁵⁰ OUBZ (obecnie: Rosja, Białoruś, Armenia, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan) jest sojuszem wojskowym, którego sygnatariusze zobowiązani są do udzielenia sobie nawzajem natychmiastowej pomocy w razie zewnętrznej agresji wobec któregokolwiek z nich. Uzbekistan był ponownie członkiem tej struktury od 2006 do 2012 r.

- Bohr A., *Uzbekistan. Politics and Foreign Policy*, Royal Institute for International Affairs, Chatham House, London 1998.
- Borkowski K., *Przeobrażenia na Kaukazie po 1990 r.*, [w:] *Kaukaz w stosunkach międzynarodowych. Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, red. P. Olszewski, K. Borkowski, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski 2008.
- Brataniec K., *Współczesny islam w Azerbejdżanie – ciągłość czy zmiana w kontekście praw człowieka*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 4.
- Falkowski M., Lang J., *Zakładnicy Moskwy, klienci Pekinu. Bezpieczeństwo w Azji Centralnej w dobie malejącej roli Zachodu*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2014, s. 48–49 (Prace OSW, nr 51).
- Górecki J., *Konflikt o Górski Karabach. Perspektywy procesu pokojowego w kontekście wyborów prezydenckich w Armenii*, „Biuletyn Międzynarodowy Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2008, nr 4.
- Górecki W., Matusiak M., *Zamieszki w południowym Kirgistanie. Aspekt międzynarodowy*, OSW, 16.06.2010, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-06-16/zamieszki-w-poludniowym-kirgistanie-aspekt-miedzynarodowy> [dostęp: 28.07.2020].
- Karimow I., *Uzbekistan na progu XXI wieku*, tłum. D. Muszyńska-Wolny, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.
- Kwiatkiewicz P., *Z wojny i chaosu. Azerbejdżan: ukształtowanie niepodległego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Lang J., *Etniczne i graniczne napięcia kirgisko-uzbeckie*, OSW, 9.01.2013, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-01-09/etniczne-i-graniczne-napiecia-kirgisko-uzbeckie> [dostęp: 28.07.2020].
- McCarthy J., *Armenian Terrorism: History as Poison and Antidote*, Ankara University Press, Ankara 1984.
- Muminov A., *Traditional and Modern Religious Theological Schools in Central Asia*, [w:] *Political Islam and Conflicts in Russia and Central Asia*, red. L. Jonson, M. Esenov, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm 1999, s. 110 (Conference Paper 24).
- Olcott M.B., *Central Asia: Common Legacies and Conflicts*, [w:] *Central Asian Security: The New International Context*, red. R. Allison, L. Jonson, Brookings Institution Press, Chatham House, London–Washington 2001.
- Panarin S.A., *Political Dynamics of the „New” East (1985–1993)*, [w:] *Central Asia and Transcaucasia. Ethnicity and Conflict*, red. V.V. Naumkin, Praeger Publishers, Westport, CT 1994.
- Piotrowski M.A., *Stabilność Uzbekistanu i Azji Centralnej po śmierci Islama Karimowa*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 26.09.2016, https://www.pism.pl/publikacje/Stabilno___Uzbekistanu_i_Azji_Centralnej_po___mierci_Is_ama_Karimowa [dostęp: 28.07.2020].

- Porkhomovsky V.Ya., *Historical Origins of Interethnic Conflicts in Central Asia and Transcaucasia*, [w:] *Central Asia and Transcaucasia. Ethnicity and Conflict*, red. V.V. Naumkin, Praeger Publishers, Westport, CT 1994.
- Saidazimowa G., Jusupaliev E., Akhmedov A., *Uzbek Security Service Steps Up Work in Neighboring Countries*, „RFE/RL Central Asia Report” 2005, Vol. 5, No. 33.
- Shingleton W.D., McConnell J., *From Tamerlane to Terrorism: the Shifting Basis of Uzbek Foreign Policy*, „Harvard Asia Quarterly” 2001, Vol. 5, No. 1, https://projects.iq.harvard.edu/files/har/files/vol_5.1_winter_2001.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- Strachota K., Falkowski M., *Dżihad i Nowa Wielka Gra. Paradoksy zagrożenia wojującym islamem w Azji Centralnej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010.
- Świętochowski T., *Azerbejdżan*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006.
- Wierzbiński A., *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.
- Wróbel J., *Górny Karabach*, [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003, s. 27–31 (Prace OSW, nr 9).
- Zamarajewa A., *Kazachstan – Uzbekistan. Rywalizacja o przywództwo w Azji Centralnej*, Akademia Humanistyczna imienia Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2007.
- Zapaśnik S., *„Walczący islam” w Azji Centralnej. Problem społecznej genezy zjawiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Ильхамов А., *Археология узбекской идентичности [Archeologia tożsamości uzbeckiej]*, „Этнографическое обозрение” [„Przegląd etnograficzny”] 2005, № 1.

Ethnic conflicts and international security in the Caucasus and Central Asia on the example of Azerbaijan and Uzbekistan

Abstract

The chapter outlines the consequences of the ethnic conflicts in Azerbaijan and Uzbekistan for international security. It focuses on the complex ethnic situation of both regions and explains the differences in the role of religion in the countries concerned. In the South Caucasus, in the main conflict between Azerbaijan and Armenia, ethnic divisions are identical to religious ones, while in Central Asia, Uzbek-Kyrgyz tensions are strictly ethnic. In Central Asia, ethnic affiliation is expressed by the division for nomads and settled people. Lifestyle-related values prevail over nationality and language. Kyrgyz people as nomads have different values than ethnoterritorial Uzbeks.

From the perspective of the last 20 years, the threat of Islamic terrorism has not proved to be permanent, the Azerbaijani and Uzbek authorities, after effective repression, have neutralised the influence of internal and external radicals. Instead, ethnic tensions, which periodically destabilised the situation in both republics, proved to be a serious and unresolved problem.

Key words: ethnic conflict, international security, titular nation

Elżbieta Majchrowska

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

<https://orcid.org/0000-0001-5980-2903>

Porozumienia handlowe Unii Europejskiej z państwami Azji i Pacyfiku i ich znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego – ze szczególnym uwzględnieniem umowy o wolnym handlu między UE a Wietnamem

Abstrakt

Kryzys systemu wielostronnego na forum Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO) oraz dynamicznie zmieniające się środowisko międzynarodowe prowadzą do nasilenia procesów integracyjnych w gospodarce światowej, głównie w postaci regionalnych porozumień handlowych (Regional Trade Agreements, RTAs). Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego jest jedną z przyczyn integracji gospodarczej, dlatego też RTAs stanowią coraz bardziej istotny element polityki handlowej wielu państw, a także całej UE.

Prowadzona obecnie przez UE polityka dywersyfikacji oraz intensyfikacji kontaktów handlowych wiąże się głównie z zawieraniem licznych umów o wolnym handlu (Free Trade Agreements, FTAs). Zauważalne jest w tym kontekście koncentrowanie uwagi na rynkach regionu Azji i Pacyfiku ze względu na tkwiący w nich ogromny potencjał gospodarczy. Z punktu widzenia podnoszenia poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego UE szczególne znaczenie ma umowa o wolnym handlu zawarta z Wietnamem (EU-Vietnam Free Trade Agreement, EVFTA), która

może przyczynić się także do umocnienia pozycji UE w regionie Azji i Pacyfiku oraz posłużyć jako jeden z fundamentów przyszłej umowy międzyregionalnej UE i Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East Asian Nations, ASEAN).

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekonomiczne, FTA, region Azji i Pacyfiku, RTA, UE, Wietnam

Wprowadzenie

Światowa gospodarka doświadcza w ostatnich dekadach istotnych zmian. Wynikają one głównie z narastającej globalizacji, wyłaniania się regionu Azji i Pacyfiku jako centrum gospodarczego świata, nasilenia konkurencji ze strony rynków wschodzących, kryzysu na forum Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO) i w konsekwencji nasilenia procesów integracyjnych głównie w postaci zawieranych regionalnych porozumień handlowych (Regional Trade Agreements, RTAs). W sytuacji dynamicznych zmian warunków gospodarczych oraz okresowych kryzysów regionalnych lub o zasięgu globalnym zróżnicowanie partnerów handlowych przyczynia się istotnie do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa państw bądź też całych regionów. Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego jest jedną z przyczyn integracji gospodarczej, dlatego RTAs stanowią coraz ważniejszy element także polityki handlowej UE, a szczególnie istotne jest zainteresowanie regionem Azji i Pacyfiku. UE zakończyła negocjacje i podpisała umowy z wieloma państwami tego regionu i podejmuje kolejne działania w tym zakresie, zaznaczając swoją obecność na obszarze o ogromnym znaczeniu dla europejskich interesów gospodarczych.

Budowanie właściwych stosunków z podmiotami na arenie międzynarodowej oraz odpowiednie kształtowanie kontaktów handlowych jest bez wątpienia kluczowym aspektem strategii bezpieczeństwa ekonomicznego, a porozumienia handlowe odgrywają ważną rolę w procesie jego zapewniania. Z tego punktu widzenia szczególne znaczenie ma umowa o wolnym handlu z Wietnamem (EU-Vietnam Free Trade Agreement, EVFTA). Może ona przyczynić się także do umocnienia pozycji UE w regionie Azji i Pacyfiku oraz stać się jednym z fundamentów przyszłej umowy międzyregionalnej UE i ASEAN.

Opracowanie koncentruje się na problemach istotnych i aktualnych z punktu widzenia zmian zachodzących w sferze stosunków międzynarodowych. Jego celem jest przedstawienie porozumień handlowych UE z państwami regionu Azji i Pacyfiku w kontekście ich znaczenia dla bezpieczeństwa

ekonomicznego ugrupowania. Szczególną uwagę poświęcono umowie o wolnym handlu z Wietnamem, która weszła w życie 1 sierpnia 2020 r. i jest kolejnym porozumieniem, które UE zawarła w regionie – tym razem z krajem rozwijającym się o dużej dynamice wzrostu. Główną tezą pracy jest twierdzenie, że dywersyfikacja partnerów handlowych, odbywająca się szczególnie w drodze zawierania RTAs z państwami o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego UE. Jest to szczególnie ważne w kontekście nasilania się tendencji protekcyjnych w gospodarce światowej. Dla realizacji celów opracowania zastosowana została głównie metoda analityczno-opisowa. Wykorzystano także elementy analizy statystycznej, gdyż ważne tło dla prowadzonych rozważań stanowił przegląd wzajemnej wymiany handlowej. W przeprowadzonych badaniach posłużono się danymi pochodzącymi z zasobów Azjatyckiego Banku Rozwoju, Komisji Europejskiej oraz Światowej Organizacji Handlu.

Charakterystyka regionu Azji i Pacyfiku

Pod względem geograficznym region Azji i Pacyfiku jest największym obszarem na świecie¹. Z uwagi na brak jednolitej definicji trudno jest wskazać jego dokładne granice, a rozważania odnoszące się do krajów tego regionu prowadzone są w literaturze przedmiotu w różnych układach. Zazwyczaj stosowane rozróżnienie między Azją Wschodnią a Azją i Pacyfikiem wiąże się z niewłączeniem do pierwszego wariantu Australii, Nowej Zelandii oraz krajów Oceanii. Zauważalna jest jednak tendencja do traktowania tych gospodarek jako spójnego podsystemu gospodarki światowej, czyli obszaru Azji i Pacyfiku, co znajduje także odzwierciedlenie w podejściu organizacji międzynarodowych, m.in. WTO². W literaturze można również spotkać się z podziałem regionu na trzy subregiony: Azji Północno-Wschodniej, Azji Południowo-Wschodniej oraz

¹ B. Drelich-Skulska, *Charakterystyka regionu Azji i Pacyfiku*, [w:] *Azja-Pacyfik. Obraz gospodarczy regionu*, red. B. Drelich-Skulska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 19.

² Przykładowo WTO zalicza Australię, Nową Zelandię i Oceanię do Azji lub Azji Wschodniej. Por. P. Kozielski, *Australia i jej rola w kształtowaniu procesów integracyjnych w obszarze Azji Pacyfiku*, CeDeWu.pl, Warszawa 2015, s. 172; World Trade Report 2011, *The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, Geneva 2011, s. 239–240, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf [dostęp: 20.06.2020].

Oceanii³. Próbując dookreślić granice regionu, można też wykorzystać kryterium członkostwa w APEC (Asia-Pacific Economic Co-operation, Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku), w którym uczestniczy obecnie 21 państw⁴.

Z wielkością regionu wiąże się bezpośrednio ogromne zróżnicowanie państw do niego należących. Obszar łączy kraje o odmiennej historii, tradycji, kulturze oraz różnorodnych systemach politycznych i poziomie rozwoju gospodarczego. Zatem specyfika tego olbrzymiego regionu, wynikająca z jego wielopłaszczyznowego zróżnicowania, w połączeniu z procesem jego wyłaniania się jako centrum gospodarczego świata powoduje, że z jednej strony, region ten mierzy się z szeregiem niebezpieczeństw, które stanowią istotne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa zarówno na poziomie regionalnym, jak i światowym, z drugiej natomiast – jego potencjał gospodarczy ma ogromne znaczenie m.in. dla UE w procesie zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego ugrupowania.

Pojęcie i istota bezpieczeństwa ekonomicznego

W literaturze przedmiotu odnaleźć można wiele definicji bezpieczeństwa. Pojęcie to można najprościej określić jako stan, w którym nie ma zagrożeń. Będzie to zarazem definicja najbardziej uniwersalna, która znajdzie odniesienie do szerokiej grupy zagrożeń mogących wpływać w sposób destabilizujący na dane państwo czy region⁵.

Problematyka bezpieczeństwa stanowiła tradycyjnie przedmiot studiów strategicznych, które definiowano jako studia nad zagrożeniem, użyciem i kontrolą siły militarnej⁶. Jednak zakończenie zimnej wojny przyczyniło się do rozwoju studiów nad bezpieczeństwem dotyczącym również jego aspektów wykraczających poza kwestie czysto wojskowe⁷. W typologii autorstwa Barry'ego

³ P.W. Preston, *Pacific Asia in the Global System*, Blackwell Publishers, Oxford 1998, s. 4, [cyt. za:] *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarkach Azji Pacyfiku*, red. K. Starczyk, Semper, Warszawa 2001, s. 12.

⁴ Por. E. Haliżak, *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Scholar, Warszawa 1999, s. 51; APEC, <https://www.apec.org> [dostęp: 25.06.2020].

⁵ *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, 21.

⁶ *Ibidem*.

⁷ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998, s. 23.

Buzana, akcentującej wielowarstwowe podejście do bezpieczeństwa, wyróżnia się pięć obszernych, wzajemnie powiązanych sektorów, a mianowicie militarny, polityczny, społeczno-kulturowy, ekonomiczny oraz ekologiczny⁸.

Można zatem stwierdzić, że pojęcie bezpieczeństwa odnosi się właściwie do wszystkich sfer życia, ma współcześnie zdecydowanie bardziej obszerny wymiar niż w przeszłości i podlega ciągłym przeobrażeniom. Dotyczy także różnych poziomów: globalnego, regionalnego, lokalnego, poziomu grupy społecznej czy jednostki⁹.

Będąc zatem kluczową kategorią stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwo podlega istotnym przekształceniom, szczególnie od początku lat 90. XX w. Procesy globalizacji oraz narastające powiązania podmiotów w gospodarce światowej przyczyniają się do powstawania nowych zagrożeń, co powoduje, że analizą obejmuje się aspekty pozawojskowe, a w szczególności te o charakterze ekonomicznym. Wiąże się to z faktem, że o pozycji danego państwa w gospodarce światowej decyduje dziś nie tyle potencjał militarny, ile właśnie gospodarczy. W tym kontekście szczególne znaczenie ma prowadzona przez dane państwo/ugrupowanie zagraniczna polityka ekonomiczna, a przede wszystkim jeden z jej obszarów, czyli polityka handlowa¹⁰.

W literaturze pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest definiowane bardzo różnorodnie. Można spotkać definicję mówiącą, że polega ono na „swobodnym dostępie do rynków, środków finansowych i zasobów naturalnych, które gwarantują stały rozwój państwa i utrzymanie jego pozycji”¹¹. Jest ono również definiowane jako stan rzeczywistości, który umożliwia harmonijny rozwój gospodarki oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu życia obywateli poprzez niezakłócony dostęp do surowców, rynków zbytu, kapitału, nowoczesnych technologii czy informacji¹². Bezpieczeństwo ekonomiczne

⁸ B. Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, Brighton 1983; wyd. 2 popr.: *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991; *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria...*, s. 74.

⁹ *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku. Wybrane zagadnienia*, red. B. Drelich-Skulska, P. Skulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 22.

¹⁰ Szerzej zob. M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 125.

¹¹ J. Czaputowicz, *op. cit.*, s. 24.

¹² T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2006, R. XLVII, nr 4 (167), <https://www.amw.gdynia>.

to także „zdolność systemu gospodarczego państwa (grupy państw) do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożony rozwój”¹³. Istotne jest także wskazanie, że bezpieczeństwo ekonomiczne wiąże się z „utrzymywaniem współpracy gospodarczej z innymi podmiotami tak, aby możliwe było uzyskanie korzyści z wymiany”¹⁴. Ta właśnie definicja, szczególnie w kontekście tezy opracowania, jest autorce najbliższa.

Kluczowym elementem polityki bezpieczeństwa ekonomicznego jest natomiast odpowiednie „kształtowanie relacji z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej oraz wchodzenie w kontakty handlowe zarówno z państwami, jak i innymi aktorami sceny międzynarodowej”¹⁵. Wieloaspektowość tego zjawiska wiąże się z budowaniem coraz szerszej sieci powiązań o charakterze gospodarczym z wieloma partnerami, co umożliwia dostęp do nowych rynków i rozszerza już podjęte aspekty współpracy. Oprócz tego mamy jednak do czynienia z zagrożeniem pojawienia się czynników o charakterze zewnętrznym, które mogą wpływać negatywnie na bezpieczeństwo ekonomiczne¹⁶. Ryzyko to może wzrastać w sytuacji znacznego rozszerzania się wspomnianej siatki powiązań. Dodatkowo może uwidocznić się także kwestia silnych więzi czy wręcz uzależnienia od jednego partnera handlowego¹⁷, gdyż podjęte przez niego

pl/images/AMW/Menu-zakladki/Nauka/Zeszyty_naukowe/Numery_archiwalne/2006/Szubrycht_T3.pdf [dostęp: 15.07.2020].

¹³ E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Politechnika Radomska, Radom 1996, s. 10.

¹⁴ Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo państwa w koncepcjach programowych partii parlamentarnych w Polsce po 1989 roku*, Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2009, s. 121.

¹⁵ J. Sojka, E. Wąloszczyk, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w procesie globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 82–83.

¹⁶ Przykładowo, światowy kryzys gospodarczy 2008+ po relatywnie krótkim czasie swoim zasięgiem objął praktycznie wszystkie gospodarki, bez względu na poziom ich otwartości czy zaawansowania rozwoju. Szerzej zob. E. Majchrowska, *Odrodzenie się tendencji protekcyjnych w handlu światowym jako następstwo światowego kryzysu gospodarczego*, [w:] *Gospodarka światowa w XXI wieku. Współczesne uwarunkowania i wyzwania*, red. M. Czermińska, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015.

¹⁷ Uzależnienie gospodarcze dotyczy m.in. uzależnienia od sprzedaży na dany rynek (lub od przywozu z niego) w takim stopniu, że zmiana taryfowych lub pozataryfowych instrumentów protekcji rynku tego państwa (lub przerwanie czy zmniejszenie dostaw) może prowadzić do kryzysu ekonomicznego. Szerzej zob. W. Szewko, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – zagrożenia potencjalne i realne*, [w:] *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, red. L. Łukaszk, W. Kosteki, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 176–177.

trudne do przewidzenia posunięcia¹⁸ mogą przyczynić się istotnie do zagrożenia bezpieczeństwa państwa, szczególnie w wymiarze ekonomicznym¹⁹.

Poddając analizie aspekty regionalizacji gospodarki światowej, należy koniecznie wskazać na zagrożenia ekonomiczne dla bezpieczeństwa narodowego, które dotyczą m.in. – szczególnie istotnych z punktu widzenia prowadzonych tutaj rozważań – aspektów wymiany dóbr. Katalog zagrożeń ekonomicznych jest bardzo szeroki, natomiast odnosząc się do poruszanych w tym opracowaniu zagadnień, uwagę należy zwrócić szczególnie na te dotyczące handlu i dostępu do określonych rynków. Zagrożenia te mogą materializować się m.in. poprzez utrudnienia w dostępie do rynków innych państw czy wręcz utratę rynków zbytu. Należy jednak mieć na względzie, że nadmierny import towarów może mieć również wiele negatywnych konsekwencji dla gospodarki, m.in. nieopłacalność krajowej produkcji czy wzrost bezrobocia. Dlatego też państwa (grupy państw) wykorzystują selektywnie instrumenty polityki handlowej w celu optymalnego dla nich kształtowania relacji z partnerami²⁰. Istotne jest zatem uwzględnianie w zawieranych umowach handlowych m.in. kwestii towarów wrażliwych i ochrony interesów producentów krajowych bądź z danego ugrupowania.

Co ważne, przeciwdziałanie tym zagrożeniom wiąże się z podejmowaniem działań o charakterze wielostronnym, do których zalicza się, m.in. współpracę w ugrupowaniu integracyjnym²¹. Powoduje to, że na problem bezpieczeństwa ekonomicznego należy spojrzeć także właśnie przez pryzmat uczestnictwa w takim ugrupowaniu.

Warto podkreślić również, że Christopher M. Dent jako jedną z ośmiu determinant typologii bezpieczeństwa wskazał bezpieczeństwo dostępu do rynku. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia małych otwartych gospodarek, do których z pewnością zalicza się Wietnam, ale jest także ważne dla UE, jako potęgi gospodarczej, i wiąże się z zawieraniem umów i dostępem do rynków zarówno państw rozwiniętych, jak i rozwijających się, także spoza regionu

¹⁸ Przykładem może być zmiana strategii w polityce handlowej USA po objęciu urzędu przez prezydenta D. Trumpa.

¹⁹ K.M. Książopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Metody i środki przeciwdziałania*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004, s. 51.

²⁰ *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003, s. 94–95.

²¹ K.M. Książopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 147.

europejskiego. Dotyczy to w szczególności tzw. umów nowej generacji, co jest widoczne zwłaszcza w regionie Azji i Pacyfiku²².

Podsumowując rozważania na temat wielowymiarowości aspektów bezpieczeństwa, można stwierdzić za Krzysztofem Książpolskim, że: „żadne państwo nie będzie miało zapewnionego bezpieczeństwa ekonomicznego, ale państwa o większym potencjale lub należące do ugrupowań integracyjnych będą miały większe możliwości przewyższania zagrożeń, w związku z czym poziom ich bezpieczeństwa ekonomicznego będzie wyższy”²³.

Regionalne porozumienia handlowe jako element polityki handlowej Unii Europejskiej w kontekście zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego

Regionalne porozumienia handlowe definiowane są często jako międzynarodowe porozumienia dotyczące tworzenia strefy wolnego handlu lub unii celnej, których przedmiotem są głównie zagadnienia obejmujące aspekty polityki handlowej²⁴. Powołując się z kolei na definicję stosowaną przez WTO, RTAs²⁵ są wzajemnymi porozumieniami handlowymi pomiędzy dwoma lub kilkoma partnerami²⁶. Nie muszą to natomiast być partnerzy regionalni z geograficznego punktu widzenia – tym samym możliwe jest zawieranie porozumień handlowych między państwami/ugrupowaniami z odległych regionów świata. Porozumienia te stanowią istotny element polityki handlowej UE, która powinna być obecnie postrzegana przez pryzmat dwóch czynników. Pierwszym z nich jest pozycja UE jako potęgi gospodarczej i głównego partnera handlowego wielu państw, drugim – dynamika zmian zachodzących w gospodarce światowej.

²² Ch.M. Dent, *Economic Security*, [w:] *Contemporary Security Studies*, ed. A. Collins, Oxford University Press, New York 2007, [cyt. za:] M. Czermińska, *op. cit.*, s. 127.

²³ K.M. Książpolski, *Bezpieczeństwo...*, s. 27.

²⁴ A. Budnikowski, *Ekonomia międzynarodowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2017, s. 269.

²⁵ Niekiedy w literaturze określenia: „regionalne porozumienia handlowe (RTAs)” i „preferencyjne porozumienia handlowe (PTAs)” stosowane są zamiennie. Według WTO PTAs dotyczą preferencji jednostronnych. W opracowaniu autorka opiera się na definicji WTO i tym samym stosuje wskazane rozróżnienie. Por. *Regional trade agreements and the WTO*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm [dostęp: 02.06.2020].

²⁶ *Ibidem*.

Polityka handlowa UE opiera się na trzech filarach: aktywnej roli w negocjacjach multilateralnych na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO), pogłębianiu dwu- lub kilkustronnych relacji handlowych oraz tzw. preferencjach jednostronnych²⁷. Biorąc pod uwagę spadek efektywności współpracy wielostronnej na forum WTO, szczególnie ważną rolę w polityce handlowej UE odgrywają obecnie porozumienia bilateralne w postaci porozumień handlowych nowej generacji, których zakres wychodzi poza sztywne ramy handlu towarami i obniżek taryf celnych. Głównym zatem instrumentem realizacji tej polityki są właśnie umowy o wolnym handlu (Free Trade Agreements, FTAs) zawierane z państwami trzecimi. Wiąże się to z koniecznością wskazania nowych płaszczyzn współpracy w celu wzmocnienia istniejących już więzi gospodarczych²⁸.

Analizując zatem trend wzrostu liczby zawieranych RTAs i biorąc pod uwagę bieżącą sytuację na rynku światowym, kryzys WTO oraz pozycję UE w gospodarce światowej, należy zwrócić uwagę na przyjętą w 2015 r. strategię handlowo-inwestycyjną UE – *Handel z korzyścią dla wszystkich*²⁹, która ma m.in. umożliwić bardziej skuteczne realizowanie porozumień handlowych. W strategii akcentuje się jednak uzupełniający w stosunku do działań podejmowanych na forum WTO charakter porozumień dwustronnych. Podkreśla się, że system wielostronny powinien pozostać fundamentem unijnej polityki handlowej, gdyż zbiór przepisów WTO jest podstawą porządku światowego handlu. Z jednej strony UE planuje więc zawieranie kolejnych umów handlowych o charakterze regionalnym, z drugiej – akcentuje również konieczność ożywienia negocjacji wielostronnych na forum WTO, co – jak wiadomo – bez zreformowania tego systemu nie będzie możliwe³⁰. Jest to o tyle istotne

²⁷ Chodzi o preferencje jednostronne w ramach ogólnego systemu preferencji celnych GSP (Generalised System of Preferences), w skład którego wchodzi system premii GSP+ oraz inicjatywa EBA (Everything but Arms).

²⁸ B. Michalski, *Porozumienia regionalne w świetle zasad WTO*, Uniwersytet Wrocławski, https://www.ism.uni.wroc.pl/sites/ism/art/michalski_porozumienia_regionalne_w_swietle_zasad_wto.pdf [dostęp: 22.03.2020].

²⁹ *Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy*, 2015, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [dostęp: 02.06.2020].

³⁰ UE rozważa sposoby unowocześnienia WTO i podejmuje w tym zakresie współpracę z innymi członkami organizacji. We wrześniu 2018 r. przedstawione zostało kompleksowe podejście UE na rzecz modernizacji Światowej Organizacji Handlu. Szerzej zob. *European Commission presents comprehensive approach for the modernisation of the World Trade Organisation*, 18 September 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5786 [dostęp: 02.04.2020].

w kontekście prowadzonych rozważań, że działalność WTO ma kluczowe znaczenie w zapewnianiu bezpieczeństwa ekonomicznego³¹. Chodzi tutaj bowiem nie tylko o wspomniany zbiór przepisów w postaci międzynarodowych norm i procedur regulujących sferę handlową, ale także o system rozstrzygania sporów, który przyczyniał się wielokrotnie do ograniczania jednostronnych działań odwetowych i skutecznie przeciwdziałał nasilającym się tendencjom protekcyjnym w gospodarce światowej³².

Należy również podkreślić, że bieżąca sytuacja w handlu światowym (w tym polityka USA i Chin, ale także narastający obecnie protekcyjizm w wyniku kryzysu wywołanego pandemią COVID-19³³) powoduje, że UE dąży do pogłębiania współpracy z innymi, bardziej przewidywalnymi partnerami handlowymi. Intensyfikowane są zatem relacje handlowe z dynamicznie rozwijającymi się gospodarkami regionu Azji i Pacyfiku, szczególnie ze względu na wyłanianie się tego regionu jako centrum gospodarczego świata. Te dwie kwestie wyjaśniają unijne zaangażowanie w tym regionie i wskazują na niego jako na obszar szczególnie atrakcyjny dla UE – także w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego poprzez dywersyfikację partnerów handlowych.

Wachlarz porozumień handlowych zawieranych przez UE rozszerza się z roku na rok, a znaczna część umów dotyczy unijnego zaangażowania właśnie w regionie Azji i Pacyfiku i państw o różnym poziomie rozwoju gospodarczego. Trend ten ma zdecydowanie tendencję narastającą, szczególnie z powodu wielu RTAs, które aktualnie podlegają rokowaniom. Jeśli chodzi o UE, jest to ogółem ponad 50 porozumień, z czego prawie jedna czwarta jest obecnie w fazie negocjacji lub oczekuje na wejście w życie³⁴.

³¹ K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo...*, s. 168.

³² Por. *ibidem* oraz E. Majchrowska, *Odrodzenie się tendencji protekcyjnych...*, s. 25–26.

³³ Prognozowane spadki w handlu światowym mogą sięgać od 13% do nawet 32% w 2020 r. Dwucyfrowy spadek wolumenu handlu odczuwają prawie wszystkie regiony, a najbardziej narażony jest eksport z Ameryki Północnej i Azji. Szerzej zob. WTO 855 Press Release, *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, 8 April 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm [dostęp: 15.07.2020].

³⁴ *Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=392&lang=1&redirect=1> [dostęp: 15.07.2020].

Państwa regionu Azji i Pacyfiku w polityce handlowej Unii Europejskiej

Jak już wspomniano, dynamicznie rozwijające się gospodarki regionu Azji i Pacyfiku, takie jak Wietnam, stają się kluczowym rynkiem dla eksporterów i inwestorów z Unii Europejskiej. Unijny zwrot w stronę Azji nie jest przypadkiem odosobnionym. Wiele państw prowadzi obecnie politykę dywersyfikacji handlu i koncentrowania większej uwagi na rynkach tego regionu, gdyż to w nich tkwi ogromny potencjał. Działania te należą także do bieżących priorytetów UE w zakresie polityki handlowej. W tak dynamicznie ewoluującym środowisku międzynarodowym rośnie znaczenie procesów integracji gospodarczej, co jest istotne z punktu widzenia podnoszenia poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego.

Strategię zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku UE rozpoczęła dekadę temu od podpisania w 2010 r. pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) z Koreą Południową. Umowa ta była pierwszym unijnym porozumieniem zawartym z krajem azjatyckim; tymczasowo stosowano ją już od 1 lipca 2011 r.³⁵ Poza liberalizacją obrotów handlowych wśród jej celów znalazły się zapisy dotyczące m.in. wzajemnej liberalizacji rynku zamówień publicznych, konkurencji, ochrony praw własności intelektualnej i sprzyjaniu inwestycjom. Podpisanie umowy było ukoronowaniem działań zawartych w komunikacie Komisji Europejskiej z 2006 r. *Globalny wymiar Europy: konkurowanie na światowym rynku*, wzywającego UE m.in. do odnowienia zaangażowania w Azji³⁶. Analiza danych dotyczących wielkości oraz dynamiki obrotów handlowych między partnerami umowy od momentu rozpoczęcia jej tymczasowego stosowania pokazała, że przyniosła ona dobre wyniki szczególnie dla strony unijnej, która z importera netto stała się eksporterem netto oraz umocniła swoją pozycję w gronie kluczowych partnerów handlowych Korei Południowej³⁷.

³⁵ Pełne wejście w życie nastąpiło w grudniu 2015 r.

³⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, COM(2006) 567 final, Brussels, 4.10.2006, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:en:PDF> [dostęp: 10.07.2020].

³⁷ Szerzej zob. E. Majchrowska, *EU-South Korea FTA as one of the new generation agreements – an overview of the effects of the agreement*, [w:] *The Development Challenges of Asia-Pacific Countries*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2017 (Research Papers of Wrocław University of Economics, no. 486).

Trzy lata przed podpisaniem DCFTA z Koreą Południową, w 2007 r., UE rozpoczęła negocjacje dotyczące utworzenia międzyregionalnej strefy wolnego handlu ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East Asian Nations, ASEAN), które jako całość jest trzecim co do wielkości partnerem handlowym UE spoza Europy – po Stanach Zjednoczonych i Chinach. Rokowania w sprawie umowy zostały jednak zawieszono po dwóch latach negocjacji, głównie ze względu na niewielkie postępy w prowadzonych rozmowach. W ich miejsce zaproponowano rozpoczęcie bilateralnych rozmów z poszczególnymi członkami ugrupowania – zachowując jednocześnie cel strategiczny, jakim jest umowa międzyregionalna³⁸. W pierwszej kolejności rozpoczęto dwustronne negocjacje z Singapurem (marzec 2010 r.), następnie z Malezją (październik 2010 r.), Wietnamem (2012 r.), Tajlandią (2013 r.), Filipinami (2015 r.) i Indonezją (2016 r.)³⁹.

21 listopada 2019 r. weszła w życie umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru (EU-Singapore Free Trade Agreement). Umowa umocni stosunki gospodarcze UE z państwem, które jest jej największym partnerem handlowym wśród krajów ASEAN, 5. w całej Azji (po Chinach, Japonii, Indiach oraz Korei Południowej) oraz 16. najważniejszym partnerem handlowym UE ogółem⁴⁰. Singapur odpowiada także za około 30% handlu towarami i usługami między UE a ASEAN⁴¹.

Wietnam jest z kolei drugim po Singapurze największym partnerem handlowym UE wśród państw należących do ASEAN. Dlatego też zapewnienie lepszego dostępu do tego dynamicznie rozwijającego się rynku stanowiło bez wątpienia priorytet dla UE.

Jeśli chodzi o państwa ASEAN, istotny dla podejmowanej przez UE w tym regionie strategii jest także zapis komunikatu Komisji *Nowe partnerstwo z Azją Południowo-Wschodnią*. Zgodnie z nim strategia ta „powinna być zarówno

³⁸ Decyzja Rady w sprawie zawarcia Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu, COM(2018) 691 final, Bruksela, 17.10.2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-691-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> [dostęp: 25.06.2020].

³⁹ *Overview of FTA and Other Trade Negotiations*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf [dostęp: 25.07.2020].

⁴⁰ *European Union, Trade in goods with Singapore*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_singapore_en.pdf [dostęp: 15.07.2020].

⁴¹ *European Union, Trade in goods with ASEAN*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_asean-association-of-south-east-asian-nations_en.pdf [dostęp: 15.07.2020].

ofensywna, dążąc do umocnienia pozycji UE na tym kluczowym rynku, jak i defensywna – chroniąca interesy UE w regionie”⁴². Jest to szczególnie istotne na tle proliferacji RTAs na tym obszarze i wpisuje się w koncepcję podnoszenia poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego UE poprzez zaangażowanie w regionie – nie tylko poprzez zawieranie wspomnianych porozumień, ale także poprzez uczestnictwo w Regionalnym Forum ASEAN, które stanowi „formę zinstytucjonalizowanego i wielostronnego dialogu na temat bezpieczeństwa”⁴³.

Zawarcie umowy o wolnym handlu z Japonią także należało do strategicznych priorytetów UE. Rokowania między UE a Japonią rozpoczęły się w 2013 r. W połowie 2017 r. strony ogłosiły zakończenie negocjacji porozumienia handlowego, a już z końcem roku zaprezentowany został tekst umowy⁴⁴. W lipcu 2018 r. podpisana została Umowa o partnerstwie gospodarczym (EU-Japan Economic Partnership Agreement, EJEPA)⁴⁵, która jest największym w historii dwustronnym porozumieniem o wolnym handlu⁴⁶. Umowa obowiązuje od lutego 2019 r. Warto też podkreślić, że rokowania w sprawie EJEPA nabrały istotnego tempa wraz z pierwszymi decyzjami administracji prezydenta Donalda Trumpa w zakresie zmian w amerykańskiej polityce handlowej. Po wycofaniu się USA z porozumienia TPP (Trans-Pacific Partnership) Japonia, jako strona tego partnerstwa, zaczęła zwracać szczególną uwagę na możliwości pogłębienia współpracy również z UE⁴⁷. Podpisanie umowy strony traktowały także jako przeciwstawienie się coraz silniejszym

⁴² Communication from the Commission, *A new partnership with South-East Asia*, COM(2003) 399 final, http://ec.europa.eu/archives/docs/library/publications/2004_seasia_en.pdf, s.10 [dostęp: 15.07.2020].

⁴³ Ponadto UE jest członkiem międzyregionalnego dialogu Azja-Europa w ramach ASEM (Asia-Europe Meeting). Szerzej zob. E. Halizak, *op. cit.*, s. 419–432.

⁴⁴ *Report of the 18th EU-Japan FTA/EPA negotiating round*, Tokyo, Week of 3 April 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155506.pdf [dostęp: 20.06.2020].

⁴⁵ Równolegle podpisano także Umowę o partnerstwie strategicznym (Strategic Partnership Agreement, SPA), która dotyczy wzmocnienia współpracy politycznej i odnosi się do zagadnień energetyki, klimatu oraz bezpieczeństwa, zob. *EU-Japan Summit: a landmark moment for trade and cooperation*, 17 July 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4504_en.htm; *EU-Japan Political Relations*, 25 January 2017, https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19223/eu-japan-political-relations_en [dostęp: 15.07.2020].

⁴⁶ *EU and Japan sign Economic Partnership Agreement*, 17 July 2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1891> [dostęp: 10.07.2020].

⁴⁷ E. Majchrowska, *Promoting free trade in Asia-Pacific – CPTPP as an answer to Trump's protectionism*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 3, s. 129.

tendencjom protekcyjnym w gospodarce światowej, mogącym zagrażać bezpieczeństwu ekonomicznemu wielu państw.

W rozwijaniu dwustronnych relacji gospodarczych z Australią oraz Nową Zelandią istotne znaczenie miały zapisy wspomnianej strategii *Handel z korzyścią dla wszystkich*, w której podkreślono ich znaczenie jako bliskich partnerów Europy, dzielających europejskie wartości oraz odgrywających ważną rolę zarówno w regionie Azji i Pacyfiku, jak i na forach wielostronnych (m.in. WTO). W trakcie prowadzonych negocjacji podkreśla się jednak konieczność uwzględnienia kwestii dotyczących rolnictwa, gdyż mogą one być potencjalnym źródłem nieporozumień. Rolnictwo jest sektorem bardzo wrażliwym, a ostateczny, wyważony kształt rozdziałów dotyczących tych zagadnień musi uwzględniać interesy stron⁴⁸.

Zawarcie wszechstronnej umowy zarówno z Australią, jak i Nową Zelandią zapewniłoby wejście stosunków gospodarczych z tymi państwami na wyższy poziom – są one jednymi zaledwie kilku członków WTO niedysponujących preferencyjnym dostępem do rynku UE⁴⁹.

Handel z wymienionymi wyżej państwami regionu Azji i Pacyfiku stanowi prawie 16% handlu zewnętrznego UE, co uzasadnia w pełni podejmowane przez UE wysiłki w zakresie wzmocnienia wzajemnej współpracy, budowania pozycji w regionie, a przez to – podnoszenia poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego ugrupowania.

W kontekście prowadzonej analizy nie bez znaczenia pozostaje kwestia Brexitu. Biorąc pod uwagę fakt, że Wielka Brytania była kluczowym partnerem handlowym dla państw z regionu Azji i Pacyfiku (przykładowo około 30% eksportu Nowej Zelandii do UE było kierowane właśnie do tego państwa), jej wystąpienie z UE może mieć również istotne znaczenie dla relacji UE z partnerami z regionu. Brexit zmniejszył przede wszystkim ekonomiczny potencjał ugrupowania (Wielka Brytania była drugą największą gospodarką UE, odpowiadającą za 1/6 jej PKB). Osłabieniu może zatem ulec atrakcyjność UE dla zagranicznych partnerów, a tym samym – jej pozycja negocjacyjna dotycząca potencjalnych przyszłych rozmów handlowych. Ważny jest również fakt, że państwa z regionu Azji i Pacyfiku sukcesywnie wpisują w swój kalendarz negocjacyjny także umowę dwustronną o wolnym handlu z Wielką Brytanią.

⁴⁸ Szerzej zob. eadem, *EU-Australia trade relations – current stage and future challenges*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 2, s. 117–141.

⁴⁹ *Ibidem*.

Wietnam jako partner handlowy Unii Europejskiej

Druga połowa lat 80. XX w. to okres, w którym – m.in. w wyniku reform „Doi Moi” (tłumaczonych jako „odnowa” lub „powiew zmian”)⁵⁰ – nastąpiło otwarcie wietnamskiej gospodarki na świat. W rezultacie, w ostatnich dwóch dekadach Wietnam osiągnął średni roczny wzrost PKB na poziomie prawie 6% i – co ważne – wzrost ten charakteryzował się również dużą stabilnością nawet w okresie światowego kryzysu ekonomicznego 2008+ (tabela 1)⁵¹.

Tabela 1. Dynamika PKB Wietnamu w wybranych latach w okresie 2000–2018 (%)

Rok	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(%)	6,8	7,5	5,7	5,4	6,4	6,2	5,2	5,4	6,0	6,7	6,2	6,8	7,1

Źródło: *Key Indicators for Asia and the Pacific 2019*, Asian Development Bank, <https://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2019> [dostęp: 17.06.2020].

Istotnym elementem wzrostu powiązań gospodarki wietnamskiej z gospodarką światową było przystąpienie do struktur WTO w styczniu 2007 r. Należy podkreślić, że droga Wietnamu do akcesji była bardzo skomplikowana, co wynikało zarówno z trudnej sytuacji polityczno-ekonomicznej, jak i systemu powiązań z zagranicą. Jednak członkostwo to stanowiło istotny czynnik pobudzający rozwój zarówno gospodarki tego kraju, jak i międzynarodowego systemu handlowego⁵².

Od 2008 r. Wietnam jest uznawany za gospodarkę o średnich dochodach. Co ważne, stopa ubóstwa w Wietnamie spadła z ok. 75% w 1990 r. do ok. 6% w 2018 r. Pomimo licznych wyzwań oraz utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej dla obcokrajowców, Wietnam jest powszechnie uznawany za kraj o znaczącym potencjale gospodarczym⁵³.

⁵⁰ D. Durkee, R. Gurbiel, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w rozwoju gospodarczym Wietnamu*, [w:] *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarkach Azji Pacyfiku*, red. K. Starzyk, Semper, Warszawa 2001, s. 151.

⁵¹ Struktura PKB Wietnamu w 2018 r.: usługi 45,7%, przemysł 38,0%, rolnictwo 16,3%. Zob. *Key Indicators for Asia and the Pacific 2019*, Asian Development Bank, <https://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2019> [dostęp: 17.06.2020].

⁵² Szerzej na ten temat: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie...*, s. 175–178.

⁵³ *Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/umowa-gospodarczo-handlowa-ue-wietnam-cvfta> [dostęp: 10.06.2020].

Stosunki handlowe UE z Wietnamem charakteryzują się sporymi i narastającymi nadwyżkami w bilansie na rzecz unijnego partnera, co jest zresztą dość charakterystyczne dla stosunków handlowych UE z państwami regionu Azji Południowo-Wschodniej w ogóle⁵⁴. W 2018 r. eksport unijnych towarów do Wietnamu przekroczył wartość 11 mld EUR (co stanowiło 0,6% całkowitego eksportu UE) i był wyższy o prawie 8 mld EUR w stosunku do wartości z 2008 r. Wartość importu z kolei zwiększyła się w badanym okresie o prawie 30 mld EUR. Defcyt UE w handlu z Wietnamem w 2018 r. wyniósł 27 mld euro, czyli prawie 22 mld EUR więcej niż dekadę wcześniej (tabela 2).

Tabela 2. Obroty towarowe Unii Europejskiej z Wietnamem (2008–2018)

Rok	Import			Eksport			Bilans handlowy (mld EUR)	Handel ogółem (mld EUR)
	Wartość (mld EUR)	Wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	Udział w całkowitym imporcie UE (%)*	Wartość (mld EUR)	Wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	Udział w całkowitym eksporcie UE (%)*		
2008	8,628	–	0,5	3,383	–	0,3	-5,245	12,012
2009	7,852	-9,0	0,6	3,765	11,3	0,3	-4,087	11,617
2010	9,625	22,6	0,6	4,683	24,4	0,3	-4,942	14,308
2011	12,993	35,0	0,8	5,193	10,9	0,3	-7,800	18,186
2012	18,622	43,3	1,0	5,370	3,4	0,3	-13,253	23,992
2013	21,255	14,1	1,3	5,778	7,6	0,3	-15,477	27,034
2014	22,189	4,4	1,3	6,180	7,0	0,4	-16,009	28,369
2015	29,998	35,2	1,7	8,430	36,4	0,5	-21,568	38,428
2016	32,948	9,8	1,9	9,498	12,7	0,5	-23,450	42,446
2017	37,030	12,4	2,0	10,606	11,7	0,6	-26,424	47,636
2018	38,195	3,2	1,9	11,108	4,7	0,6	-27,087	49,303

* dotyczy handlu z partnerami spoza UE.

Źródło: *European Union, Trade in goods with Vietnam*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_vietnam_en.pdf [dostęp: 15.06.2020].

W 2018 r. Wietnam zajmował 16. pozycję wśród kluczowych partnerów handlowych UE ogółem (jest 31. rynkiem eksportowym oraz 10. źródłem importu) z udziałem na poziomie 1,3% w obrotach UE. Największymi unijnymi eksporterami do Wietnamu były Niemcy, Holandia, Wielka Brytania, Włochy

⁵⁴ *Countries and regions*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions> [dostęp: 15.06.2020].

oraz Francja, a importerami – Dania, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania i Francja. Jako blok UE była czwartym po Chinach, Korei Południowej i USA partnerem handlowym Wietnamu (2. rynkiem eksportowym oraz 4. źródłem importu). Należy jednak podkreślić, że to głównie kraje regionu Azji i Pacyfiku są dla Wietnamu rynkiem docelowym. Wśród dziesięciu kluczowych partnerów handlowych Wietnamu spoza regionu, oprócz UE znalazły się tylko wspomniane USA, zajmując w 2018 r. odpowiednio 1. i 6. pozycję w wietnamskim eksporcie i imporcie towarów⁵⁵.

Wymiana handlowa UE i Wietnamu zdominowana jest przez produkty przemysłowe. Stanowiły one w 2018 r. ponad 88% wszystkich towarów eksportowanych do Wietnamu oraz niespełna 90,5% towarów importowanych z tego państwa do UE. Wietnam eksportuje do Europy głównie sprzęt telekomunikacyjny, żywność i odzież, podczas gdy unijna lista towarów eksportowych do tego państwa obejmuje maszyny, sprzęt transportowy, chemikalia i produkty rolne. Szczegóły dotyczące struktury towarowej zaprezentowane zostały w tabeli 3.

Unia Europejska jest także ważnym inwestorem w Wietnamie, zwłaszcza od momentu jego akcesji do WTO w 2007 r. W 2018 r. państwa członkowskie UE zainwestowały w Wietnamie w prawie 140 projektów o łącznej wartości zarejestrowanego kapitału 1,1 mld USD. Skumulowane inwestycje pochodzące z UE wyniosły na koniec 2018 r. 24 mld USD, co powoduje, że UE zajmuje 6. – po Japonii, Korei Południowej, Singapurze, Chinach oraz Hongkongu – miejsce wśród największych inwestorów⁵⁶.

Współpraca gospodarcza między UE a Wietnamem znacznie wykracza poza tradycyjny obrót handlowy. Dynamicznie rozwija się także wzajemna wymiana usługowa, której wartość sięga 4 mld EUR rocznie (tabela 4).

Istotny jest również fakt, że także Wietnam staje się coraz bardziej aktywnym uczestnikiem porozumień handlowych. Potwierdził to, podpisując oddzielne FTA z Chile, Japonią, Koreą Południową i Euroazjatycką Unią Gospodarczą (EUG, unia celna Rosji, Kazachstanu, Białorusi, Armenii i Kirgistanu).

⁵⁵ *European Union, Trade in goods with Vietnam*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_vietnam_en.pdf [dostęp: 15.06.2020].

⁵⁶ *Umowa o wolnym handlu...*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/umowa-gospodarczo-handlowa-ue-wietnam-evfta> [dostęp: 10.07.2020]; *Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements*, Delegation of the European Union to Vietnam, Updated in March 2019, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf, s. 19 [dostęp: 30.06.2020].

Jest również stroną Wszechstronnego i Progresywnego Porozumienia na rzecz Partnerstwa Transpacyficznego (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)⁵⁷.

Tabela 3. Struktura towarowa obrotów handlowych UE z Wietnamem wg pięciu najważniejszych grup produktów (wg sekcji HS) w roku 2018

Import z Wietnamu		Eksport do Wietnamu	
Sekcja HS	udział (%)	Sekcja HS	udział (%)
XVI Maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny	52,7	XVI Maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny	30,8
XII Obuwie, nakrycia głowy, parasole, parasole przeciwsłoneczne, laski, stołki myśliwskie, bicze, szpicruty i ich części; pióra preparowane i artykuły z nich; kwiaty sztuczne; artykuły z włosów ludzkich	10,6	XVII Pojazdy i sprzęt transportowy	16,4
XI Materiały i artykuły włókiennicze	9,8	VI Produkty przemysłu chemicznego lub przemysłów pokrewnych	15,6
II Produkty pochodzenia roślinnego	5,9	XVIII Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne, pomiarowe, kontrolne, itp.	5,1
XX Artykuły przemysłowe różne	3,9	IV Gotowe artykuły spożywcze; napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet; tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	4,5

Źródło: *European Union, Trade in goods with Vietnam*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_vietnam_en.pdf [dostęp: 15.06.2020].

Tabela 4. Wymiana usługowa UE z Wietnamem (mld EUR)

Rok	Import do UE	Eksport z UE	Saldo obrotów usługowych
2015	1,9	1,7	-0,2
2016	1,7	1,9	0,2
2017	1,8	2,3	0,5

Źródło: *Countries and Regions – Vietnam*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/vietnam/> [dostęp: 10.07.2020].

⁵⁷ *Trade policy reviews – Vietnam*, WT/TPR/S/287/Rev.1, 4 November 2013, https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp_rep_e.htm#bycountry [30.06.2020]; *Umowa o wolnym handlu...*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/umowa-gospodarczo-handlowa-ue-wietnam-evfta> [dostęp: 30.06.2020]; *Free Trade Agreements*, Asia Regional Integration Center, <https://aric.adb.org/fta-country> [dostęp: 03.07.2020].

Znaczenie umowy o wolnym handlu z Wietnamem dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej

Jak już wspomniano, Wietnam jest drugim po Singapurze największym partnerem handlowym UE wśród państw należących do ASEAN. Ugrupowanie to jako całość zajmuje z kolei trzecie, po USA i Chinach, miejsce wśród kluczowych partnerów handlowych UE spoza Europy. Dlatego też zapewnienie lepszego dostępu do dynamicznie rozwijającego się wietnamskiego rynku stanowi bez wątpienia priorytet dla UE. Po wstrzymaniu negocjacji umowy międzyregionalnej, umowa zawarta z Wietnamem ma stanowić podwaliny przyszłej umowy pomiędzy ugrupowaniami i przyczynić się tym samym do wzrostu bezpieczeństwa ekonomicznego⁵⁸.

EU i Wietnam nawiązały stosunki dyplomatyczne w latach 90. ubiegłego wieku. Od 1996 r. działa na terenie Wietnamu Delegatura Komisji Europejskiej, co wiąże się wymianą wizyt o charakterze gospodarczym i rozwojowym. W 2012 r. strony podpisały Porozumienie o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement, PCA), które weszło w życie w 2016 r. i zastąpiło umowę z 1995 r. Negocjacje w sprawie dwustronnej umowy handlowej oraz inwestycyjnej z Wietnamem rozpoczęły się w 2012 r. i zakończyły po 6 latach. UE i Wietnam podpisały umowę handlową (EVFTA)⁵⁹ oraz umowę o ochronie inwestycji (Investment Protection Agreement, IPA) 30 czerwca 2019 r. w Hanoi. EVFTA weszła w życie 1 sierpnia 2020 r.⁶⁰. W związku z tym, że zakres umowy FTA należy do wyłącznych kompetencji UE, jej wejście w życie nie wymagało podpisania i ratyfikowania przez państwa członkowskie UE. Postanowienia umowy są wiążące dla państw członkowskich UE od dnia jej wejścia w życie. Inaczej sytuacja przedstawia się

⁵⁸ *Countries and Regions – Vietnam*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/vietnam/> [dostęp: 25.03.2020].

⁵⁹ Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam, Official Journal of the European Union, L 186, vol. 63, 12 June 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2020:186:TOC> [dostęp: 03.07.2020].

⁶⁰ „Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu, podpisana w Hanoi w dniu 30 czerwca 2019 r., wejdzie w życie w dniu 1 sierpnia 2020 r.”, Notice concerning the date of entry into force of the Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam, Official Journal of the European Union, L 207/3, 30 June 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2020%3A207%3ATOC&uri=uriserv%3A-OJ.L_.2020.207.01.0003.01.ENG [dostęp: 28.07.2020].

w przypadku IPA, która wymaga ratyfikowania przez parlamenty narodowe państw członkowskich UE⁶¹.

Podczas negocjacji FTA z Wietnamem celem UE było zapewnienie unijnym przedsiębiorcom możliwie najlepszych warunków dostępu do wietnamskiego rynku, a także zagwarantowanie drugiego, po umowie z Singapurem, kluczowego punktu odniesienia dla tych negocjacji unijnych, które są obecnie prowadzone w regionie. Obie te kwestie, które udało się zrealizować poprzez zawarcie umowy wykraczającej poza zobowiązania podjęte w ramach WTO⁶², wiąży się z podnoszeniem poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego UE zarówno poprzez zapewnienie dostępu do jednego z najszybciej rozwijających się rynków regionu, jak i jednoczesną ochronę interesów podmiotów gospodarczych z państw członkowskich UE, a także zwiększenia konkurencyjności unijnych towarów.

W wyniku wdrożenia EVFTA uproszczeniu ulegnie dostęp do rynku wietnamskiego dla eksporterów i inwestorów z państw członkowskich UE, głównie poprzez zniesienie lub złagodzenie barier pozataryfowych i obniżenie lub likwidację ceł na wiele towarów. Zmiana taryf celnych dotyczy także importu do UE towarów pochodzących z Wietnamu. Według zapisów umowy 99% obrotu handlowego między UE i Wietnamem ma zostać zliberalizowane⁶³. Pozostały 1% zostanie objęty częściową liberalizacją poprzez wprowadzenie kontyngentów taryfowych. W momencie wejścia umowy w życie eliminacją ceł objęte zostanie 65% unijnego eksportu do Wietnamu (okres znoszenia ceł dla pozostałych obrotów będzie wynosił maksymalnie 10 lat). Jeśli chodzi o cła na towary importowane do UE z Wietnamu, liberalizacją objęte zostanie 71% obrotów (tutaj z kolei okres znoszenia pozostałych nie przekroczy 7 lat).

⁶¹ Od dnia wejścia w życie Umowa UE-Wietnam o ochronie inwestycji zastąpi dwustronne umowy między Wietnamem a państwami członkowskimi UE. Będzie to trzecia umowa UE (po kompleksowej umowie gospodarczo-handlowej UE-Kanada i umowie UE-Singapur), w której przewidziano system sądów ds. inwestycji do rozstrzygania sporów między inwestorami a państwami. Zob. Decyzja Rady w sprawie zawarcia Umowy o wolnym handlu..., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-691-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> [dostęp: 25.06.2020].

⁶² Chodzi tutaj o obszary takie jak: usługi, zamówienia, bariery pozataryfowe oraz ochrona praw własności intelektualnej, w tym oznaczeń geograficznych. *Ibidem*.

⁶³ EVFTA, art. 2.7 – Obniżenie lub zniesienie należności celnych, pkt. 1: „O ile w niniejszej Umowie nie przewidziano inaczej, każda ze Stron obniża lub znosi należności celne nakładane na towary pochodzące z terytorium drugiej Strony zgodnie z odpowiednimi wykazami zawartymi w dodatkach 2-A-1 (Taryfa celna Unii) i 2-A-2 (Taryfa celna Wietnamu) w załączniku 2-A (Obniżenie lub zniesienie należności celnych)”.

Cła będą znoszone w ramach okresów przejściowych tak, aby zapewnić producentom krajowym możliwość stopniowego przystosowania się. Okresy te będą obejmowały towary najbardziej wrażliwe, w tym m.in. wyroby włókiennicze i obuwie⁶⁴. Należy jednak mieć na uwadze, że nie nastąpi całkowite otwarcie unijnego rynku na import z Wietnamu w przypadku wrażliwych produktów rolnych. Na wybrane produkty określone zostały bezcłowe kontyngenty⁶⁵.

Umowa otworzy wietnamski rynek usług i zamówień publicznych dla podmiotów gospodarczych z UE. Firmy unijne będą mogły uczestniczyć w zamówieniach publicznych wietnamskich ministerstw i przedsiębiorstw państwowych, a także dwóch największych wietnamskich miast, Hanoi i Ho Chi Minh City⁶⁶. Wietnam staje się także głównym węzłem obsługującym region Mekongu⁶⁷ dla wielu podmiotów gospodarczych z UE.

Porozumienie zapewnia wysoki poziom ochrony praw własności intelektualnej⁶⁸. EVFTA gwarantuje ochronę 169 produktów rolnych i środków spożywczych, win i napojów spirytusowych (m.in. Feta, Champagne, Polska Wódka, Wódka „Żubrówka”), które podlegają ochronie w UE poprzez oznaczenia geograficzne, zgodnie z art. 22 i 23 Porozumienia WTO w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (TRIPS)⁶⁹.

Według szacunków, po pełnym wdrożeniu umowy, wartość niepobranych należności celnych może wynieść nawet 1,7 mld EUR⁷⁰. Jeśli chodzi o dochód narodowy, po stronie unijnej oszacowano go na dodatkowe 13 mld EUR, a po stronie Wietnamu – na ponad 7,5 mld EUR⁷¹.

⁶⁴ *Umowa o wolnym handlu...*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/umowa-gospodarczo-handlowa-ue-wietnam-efvta> [dostęp: 10.03.2020]; *Guide to the EU-Vietnam...*, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf, p. 26-27 [dostęp: 15.03.2020].

⁶⁵ Będą one dotyczyć m.in. ryżu, kukurydzy, czosnku, grzybów, jaj, cukru i produktów o wysokiej zawartości cukru. *Ibidem*.

⁶⁶ EVFTA, rozdział 8 – Liberalizacja inwestycji, handlu usługami i handlu elektronicznego.

⁶⁷ Ze względu na dobrą jakość sieci połączeń oraz centralną lokalizację w ASEAN.

⁶⁸ *Guide to the EU-Vietnam...*, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf, s. 44 [dostęp: 15.07.2020].

⁶⁹ EVFTA, załącznik 12-A – Wykaz oznaczeń geograficznych oraz *ibidem*, s. 48.

⁷⁰ „Szacunki są oparte na średniej wielkości przywozu przewidywanego na 2035 r. w przypadku braku umowy i odpowiadają rocznej utracie dochodów wynikającej ze zniesienia ceł nakładanych przez UE na przywóz pochodzący z Wietnamu”. Decyzja Rady w sprawie zawarcia Umowy o wolnym handlu..., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-691-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> [dostęp: 25.06.2020].

⁷¹ *Ibidem*.

Umowa przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności unijnych towarów również w stosunkach z tymi państwami, które mają zawarte umowy FTA z ASEAN lub indywidualnie z poszczególnymi państwami członkowskimi tego ugrupowania, a które są także ważnymi partnerami handlowymi UE. Z perspektywy unijnej polityki handlowej EVFTA, oprócz poprawy dostępu do wietnamskiego rynku, pozwoli zniwelować bądź złagodzić możliwy efekt przesunięcia handlu związany z proliferacją RTAs w regionie Azji i Pacyfiku.

Silniejsze powiązania gospodarcze z Wietnamem mogą zatem stanowić solidną podstawę pogłębionej integracji w regionie Azji i Pacyfiku, a wzmocnienie tych relacji ma dla UE priorytetowy charakter, szczególnie jeśli chodzi o podnoszenie bezpieczeństwa ekonomicznego.

Podsumowanie

Rozszerzający się i postępujący kryzys, prowadzący WTO w kierunku gruntownej reformy, jest jednym z powodów proliferacji RTAs na całym świecie. Zwykły trend w tym zakresie można zaobserwować również w działaniach podejmowanych przez Unię Europejską, która w obliczu wspomnianego impasu poszukuje innych form zabezpieczania swoich interesów handlowych. Ponadto bieżąca sytuacja w handlu światowym (w tym polityka USA i Chin, ale także obecne, realne zagrożenie protekcjonizmem w wyniku kryzysu związanego z pandemią COVID-19) powoduje, że UE dąży do pogłębiania współpracy z innymi, bardziej przewidywalnymi partnerami handlowymi. Dlatego też dywersyfikacja partnerów handlowych, odbywająca się szczególnie w drodze zawierania RTAs z państwami o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego UE.

Przeprowadzona w artykule analiza pokazała, że założone przez UE podczas negocjacji EVFTA cele zostały osiągnięte poprzez właściwe zapisy w umowie – chodzi nie tylko o dostęp do dynamicznie rozwijającego się rynku wietnamskiego, ale także o ochronę interesów podmiotów gospodarczych z państw członkowskich UE, co ma kluczowe znaczenie dla podnoszenia poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego. Umowa stanowi również istotny punkt odniesienia dla dalszych negocjacji z państwami regionu. ASEAN to bez wątpienia główny filar wzrostu gospodarczego w regionie Azji i Pacyfiku, posiadający ogromny potencjał rynkowy. Dlatego też zawarcie umowy z Wietnamem

stanowi ważny krok w kierunku międzyregionalnej umowy między UE i ASEAN. Zacieśnianie i umacnianie wzajemnych stosunków ma kluczowe znaczenie dla każdego z tych ugrupowań, szczególnie z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego⁷².

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że Wietnam sąsiaduje z Chinami i utrzymuje także bliskie stosunki z USA. Dlatego też, biorąc pod uwagę obecną sytuację w gospodarce światowej, istotne jest dla UE wzmocnienie więzi z tym państwem właśnie w kontekście pozycji UE w regionie Azji i Pacyfiku, co przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa ekonomicznego ugrupowania w dynamicznie zmieniającym się środowisku międzynarodowym.

Bibliografia

Dokumenty

- Communication from the Commission, *A new partnership with South-East Asia*, COM(2003) 399 final, http://ec.europa.eu/archives/docs/library/publications/2004_seasia_en.pdf, s.10 [dostęp: 15.07.2020].
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, COM(2006) 567 final, Brussels, 4.10.2006, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:en:PDF> [dostęp: 10.07.2020].
- Decyzja Rady w sprawie zawarcia Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu, COM(2018) 691 final, Bruksela, 17.10.2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-691-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> [dostęp: 25.06.2020].
- Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam, Official Journal of the European Union, L 186, vol. 63, 12 June 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2020:186:TOC> [dostęp: 3.07.2020].
- Konkluzje Rady w sprawie stosunków UE-ASEAN, Komunikat prasowy, 22 czerwca 2015, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/22/fac-asean-conclusions/> [dostęp: 20.07.2020].

⁷² „Zacieśnienie stosunków ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), które jest głównym czynnikiem stabilności w regionie Azji i Pacyfiku, stanowi rzeczywisty interes strategiczny UE”. Konkluzje Rady w sprawie stosunków UE-ASEAN, Komunikat prasowy, 22 czerwca 2015, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/22/fac-asean-conclusions/> [dostęp: 20.07.2020].

Notice concerning the date of entry into force of the Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam, Official Journal of the European Union, L 207/3, 30 June 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2020%3A207%3ATOC&uri=uriserv%3A-OJ.L_.2020.207.01.0003.01.ENG [dostęp: 28.07.2020].

Opracowania

- Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku. Wybrane zagadnienia*, red. B. Drelich-Skulska, P. Skulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Budnikowski A., *Ekonomia międzynarodowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2017.
- Buzan B., *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, Brighton 1983.
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991.
- Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998.
- Czerwińska M., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Drelich-Skulska B., *Charakterystyka regionu Azji i Pacyfiku*, [w:] *Azja-Pacyfik. Obraz gospodarczy regionu*, red. B. Drelich-Skulska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Frejtag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Politechnika Radomska, Radom 1996.
- Halizak E., *Stosunki Międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Scholar, Warszawa 1999.
- Kozielski P., *Australia i jej rola w kształtowaniu procesów integracyjnych w obszarze Azji Pacyfiku*, CeDeWu.pl, Warszawa 2015.
- Książkowski K.M., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Metody i środki przeciwdziałania*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004.
- Książkowski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Majchrowska E., *EU-South Korea FTA as one of the new generation agreements – an overview of the effects of the agreement*, [w:] *The Development Challenges of Asia-Pacific Countries*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2017 (Research Papers of Wrocław University of Economics, no. 486).
- Majchrowska E., *Odrodzenie się tendencji protekcyjnych w handlu światowym jako następstwo światowego kryzysu gospodarczego*, [w:] *Gospodarka światowa w XXI*

- wieku. *Współczesne uwarunkowania i wyzwania*, red. M. Czermińska, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015.
- Majchrowska E., *EU-Australia trade relations – current stage and future challenges*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 2.
- Majchrowska E., *Promoting free trade in Asia-Pacific – CPTPP as an answer to Trump’s protectionism*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 3.
- Michalski B., *Porozumienia regionalne w świetle zasad WTO*, Uniwersytet Wrocławski, https://www.ism.uni.wroc.pl/sites/ism/art/michalski_porozumienia_regionalne_w_swietle_zasad_wto.pdf [dostęp: 22.03.2020].
- Nowakowski Z., *Bezpieczeństwo państwa w koncepcjach programowych partii parlamentarnych w Polsce po 1989 roku*, Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2009.
- Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
- Sojka J., Waloszczak E., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w procesie globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Szewko W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – zagrożenia potencjalne i realne*, [w:] *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, red. L. Łukaszuk, W. Kostecki, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1996.
- Szubrycht T., *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2006, R. XLVII, nr 4 (167), https://www.amw.gdynia.pl/images/AMW/Menu-zakladki/Nauka/Zeszyty_naukowe/Numery_archiwalne/2006/Szubrycht_T3.pdf [dostęp: 15.07.2020].
- Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarkach Azji Pacyfiku*, red. K. Starzyk, Semper, Warszawa 2001.

Raporty, informatory i statystyki

- APEC, <https://www.apec.org> [dostęp: 25.06.2020].
- Countries and Regions – Vietnam*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/vietnam/> [dostęp: 15.06.2020].
- EU and Japan sign Economic Partnership Agreement*, 17 July 2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1891> [dostęp: 10.07.2020].
- EU-Japan Political Relations*, 25 January 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19223/eu-japan-political-relations_en [dostęp: 15.07.2020].
- EU-Japan Summit: a landmark moment for trade and cooperation*, 17 July 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4504_en.htm [dostęp: 15.07.2020].
- European Commission presents comprehensive approach for the modernisation of the World Trade Organisation*, 18 September 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5786 [dostęp: 02.04.2020].

- European Union, Trade in goods with ASEAN*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_asean-association-of-south-east-asian-nations_en.pdf [dostęp: 15.07.2020].
- European Union, Trade in goods with Singapore*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_singapore_en.pdf [dostęp: 15.07.2020].
- European Union, Trade in goods with Vietnam*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_vietnam_en.pdf [dostęp: 15.06.2020].
- Free Trade Agreements*, Asia Regional Integration Center, <https://aric.adb.org/fa-country> [dostęp: 03.07.2020].
- Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements*, Delegation of the European Union to Vietnam, Updated in March 2019, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf [dostęp: 30.06.2020].
- Key Indicators for Asia and the Pacific 2019*, Asian Development Bank, <https://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2019> [dostęp: 17.06.2020].
- Overview of FTA and Other Trade Negotiations*, European Commission, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf [dostęp: 25.07.2020].
- Regional trade agreements and the WTO*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm [dostęp: 02.06.2020].
- Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=392&lang=1&redirect=1> [dostęp: 15.07.2020].
- Report of the 18th EU-Japan FTA/EPA negotiating round*, Tokyo, Week of 3 April 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155506.pdf [dostęp: 20.06.2020].
- Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy*, 2015, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [dostęp: 02.06.2020].
- Trade policy reviews – Vietnam*, WT/TPR/S/287/Rev.1, 4 November 2013, https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp_rep_e.htm#bycountry [30.06.2020].
- Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/umowa-gospodarczo-handlowa-ue-wietnam-evfta> [dostęp: 10.06.2020].
- World Trade Report 2011, *The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, Geneva 2011, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf [dostęp: 20.06.2020].
- WTO 855 Press Release, *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, 8 April 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm [dostęp: 15.07.2020].

EU trade agreements with Asia-Pacific countries and their significance for economic security – with a focus on the EU-Vietnam Free Trade Agreement**Abstract**

The crisis of the multilateral system under the World Trade Organization (WTO) and dynamically changing international environment lead to the intensification of integration processes in the global economy, mainly in the form of Regional Trade Agreements (RTAs). Ensuring economic security is one of the reasons for economic integration, therefore RTAs constitute an increasingly important element of the trade policy of many countries, as well as the entire EU.

The EU's current policy of diversification and intensification of trade relations is chiefly related to concluding numerous Free Trade Agreements (FTAs). In this context, we may observe a marked focus on the markets of the Asia-Pacific region due to the great economic potential that lies there. The EU-Vietnam Free Trade Agreement (EVFTA) is of particular significance from the perspective of enhancing the EU's economic security, as it may also contribute to strengthening the EU's position in the Asia-Pacific region and serve as one of the foundations of the future EU-ASEAN Interregional Agreement.

Key words: Asia-Pacific region, economic security, EU, FTA, RTA, Vietnam

Anna Paterek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

<https://orcid.org/0000-0002-5777-9129>

Austriacka i niemiecka pomoc rozwojowa wobec wyzwań kryzysu migracyjnego – ujęcie porównawcze

Abstrakt

W rozdziale zaprezentowane zostały wyniki porównawczej analizy oficjalnej pomocy rozwojowej i dyskursu wokół uchodźstwa oraz migracji w austriackiej i niemieckiej współpracy rozwojowej w obliczu kryzysu migracyjnego. Pierwsza część opracowania omawia regulacje wewnętrznego wsparcia uchodźców jako elementu oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Aid, ODA) państw dawców, za szczególnym uwzględnieniem Austrii i Niemiec. Druga koncentruje się na ukazaniu pomocy rozwojowej badanych państw jako instrumentu polityki na rzecz łagodzenia strukturalnych przyczyn uchodźstwa. Podsumowanie zawiera najważniejsze konkluzje z przeprowadzonej analizy.

Słowa kluczowe: Austria, Niemcy, oficjalna pomoc rozwojowa (ODA), uchodźcy, migranci, polityka rozwojowa, polityka porównawcza

Wprowadzenie

Kompleksowość i współzależność nowych, pozimnowojennych wyzwań, do których należą rosnąca presja migracyjna i terroryzm, przyczyniły się do nadania pomocy rozwojowej funkcji „prewencyjnej polityki bezpieczeństwa”. Pomoc rozwojowa staje się instrumentem służącym ograniczaniu źródeł zagrożeń dla społeczności międzynarodowej. Ukierunkowanie aktywności współpracy

rozwojowej zarówno na uchodźców, jak i na przyczyny uchodźstwa w krajach rozwijających się jest korzystne dla państw Północy, stanowi instrument promowania samowystarczalności i samodzielności – i tym samym zmniejszania zależności krajów Południa. Jednocześnie legitymizuje politykę rozwojową jako instrument ochrony przed migrantami. Według danych Eurostatu w latach 2015–2016 niemal 2,6 mln osób złożyło wnioski o międzynarodową ochronę w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE-28)¹. Austria i Niemcy – wraz ze Szwecją – stały się głównymi państwami docelowymi dla osób poszukujących azylu. Niniejszy rozdział prezentuje wyniki porównawczej analizy oficjalnej pomocy rozwojowej i dyskursu wokół uchodźstwa oraz migracji w austriackiej i niemieckiej współpracy rozwojowej w obliczu kryzysu migracyjnego. Jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy masowy napływ migrantów i uchodźców do Europy wpłynął na zmiany celów współpracy rozwojowej i wyeksponowanie własnych interesów w przypadku obu badanych państw. Analiza podporządkowana została m.in. teorii utylitarnej liberalizmu, która łączy liberalną teorię polityki zagranicznej i teorię utylitaryzmu². Opiera się ona na podstawowym założeniu, że wewnętrzne interesy kształtują zachowania państwa w zakresie polityki zagranicznej, a racjonalnie działający aktorzy dążą do maksymalizacji swojej użyteczności (pożytku), którą traktują jako zewnętrznie uwarunkowaną. Określeniu preferencji aktorów służy analiza dostępnych danych finansowych, wybranych dokumentów oraz projektów kluczowych aktorów austriackiej i niemieckiej współpracy rozwojowej. W rozdziale wykorzystane zostały dotychczasowe rezultaty badań nad niemiecką polityką rozwojową prowadzone od 2014³. Przyjęte ujęcie stanowi oryginalny wkład w dotychczasowy stan wiedzy, a tym samym wypełnia istniejącą w tym obszarze lukę. Pierwsza część rozdziału

¹ Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> [dostęp: 17.07.2020].

² C. Freund, V. Rittberger, *Utilitarian-liberal foreign policy theory*, [w:] *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, red. V. Rittberger, Manchester University Press, Manchester – New York 2001, s. 68–104.

³ Zostały one opublikowane m.in. w: A. Paterek, *Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki bezpieczeństwa w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] *Polityka bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, europejskim i krajowym. Uwarunkowania – koncepcje – działania*, red. P. Grata, M. Delong, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015, s. 137–152; eadem, *Przezwyciężenie kryzysu uchodźczego w UE z punktu widzenia niemieckiej polityki rozwojowej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 157–173; eadem, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przezwyciężanie kryzysu uchodźczego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 1, s. 117–127.

omawia regulacje wewnętrznego wsparcia uchodźców jako elementu oficjalnej pomocy rozwojowej (Official Development Aid, ODA) państw dawców, w szczególności Austrii i Niemiec. Druga koncentruje się na ukazaniu pomocy rozwojowej badanych państw jako instrumentu polityki na rzecz łagodzenia strukturalnych przyczyn uchodźstwa. W podsumowaniu zawarto najważniejsze konkluzje z przeprowadzonej analizy.

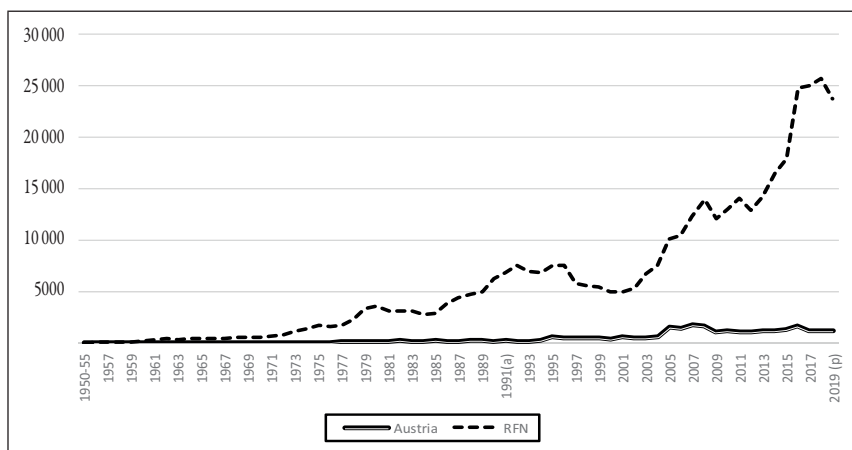
Wewnętrzne wsparcie dla uchodźców w oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) państw dawców

RFN należy do grona członków założycieli Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD. Jego poprzedniczką była obradująca pomiędzy styczniem a lipcem 1960 r. Grupa Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Group, DAG), która w październiku 1961 r. odtworzona została jako Komitet Pomocy Rozwojowej (Development Assistance Committee, DAC). W 1965 r. również Austria (wraz ze Szwecją) dołączyła do państw członkowskich DAC. Obecnie Niemcy zaliczają się do światowej czołówki donatorów pomocy dla krajów rozwijających się. Pod względem jej wielkości w 2015 r. zajmowały trzecią (po USA i Wielkiej Brytanii), a od 2016 do ostatnich dostępnych danych za 2019 r. drugą (po USA) pozycję wśród członków DAC. Austria znajdowała się na 18. miejscu w 2015 r., a na 17. – w latach 2016–2019 (wykres 1).

W latach 2015–2019 Niemcy osiągnęły średnio niemal dwukrotnie wyższy udział oficjalnej pomocy rozwojowej w (dochodzie narodowym brutto) DNB niż Austria. W 2015 r. było to 0,52%; w 2016 r. pierwszy raz wykazały założony przez ONZ cel 0,7% DNB (przede wszystkim wskutek zwiększenia kosztów poniesionych na uchodźców); w 2017 r.: 0,66%, w 2018 r.: 0,61%, w 2019 r. było to 0,60%. Z kolei Austria w 2015 r.: 0,32%, w 2016 r.: 0,41%, w 2017 r.: 0,30%, w 2018 r.: 0,26%, a w 2019 r.: 0,27% (wykres 2). Większa wartość ODA w przypadku Austrii w 2015 i 2016 r. (odpowiednio +15,4% i +18,3%) wynikała głównie ze wzrostu wewnętrznych kosztów utrzymania uchodźców. Podobnie Niemcy: w 2015 r. zanotowały wzrost ODA o 25,9%, a w 2016 r. podwoiły wydatki na uchodźców w porównaniu do roku 2015 oraz zwiększyły ogólny program pomocy, co w konsekwencji pozwoliło na zwiększenie ODA o 36,1%⁴.

⁴ Opracowane na podstawie raportów OECD publikowanych w latach 2015–2020, <https://www.oecd.org/development> [dostęp: 17.07.2020].

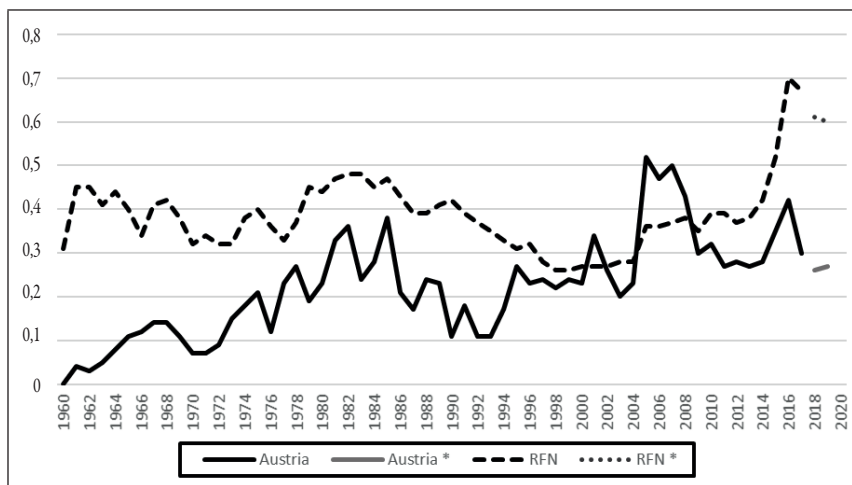
Wykres 1. Wielkość oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) Austrii i RFN (1950/55–2019, w mln USD)



(a) wyłącznie z umorzeniem zadłużenia (niewliczonym do ODA); (p) wstępne dane, stan na 15 kwietnia 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, *Official Development Assistance (ODA)*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> [dostęp: 17.07.2020].

Wykres 2. ODA Austrii i RFN jako % dochodu narodowego brutto (1960–2019)



* od 2019 r. w stosunku do danych za rok 2018 zastosowano nową metodę obliczania wartości pożyczek preferencyjnych w ramach ODA, tzw. ekwiwalent dotacji, określany na podstawie rzeczywistego wysiłku dawcy. Zgodnie z nowym systemem każdej preferencyjnej pożyczce przypisuje się odsetek (tzw. element dotacyjny) na podstawie ryzyka kredytowego,

okresu pożyczki, stopy procentowej i okresu karencji. Poprzez zastosowanie tego odsetka do kwoty pożyczki oblicza się ekwiwalent dotacji, czyli darowaną część pożyczek, który odnotowuje się w statystykach OECD DAC, szerzej zob. European Commission, *Memo, questions and answers on preliminary figures on 2019 Official Development Assistance*, Brussels, 16 April 2020, s. 3–4, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/memo-qa-on-preliminary-figures-2019-oda_en.pdf [dostęp: 17.07.2020]; OECD Official Development Assistance (ODA), *What is ODA*, April 2019, s. 4.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *OECD.Stat*, <https://stats.oecd.org/> [dostęp: 17.07.2020].

W 2017 r. zmniejszenie globalnej ODA odzwierciedla ustępowanie kryzysu uchodźczego. Wewnętrzne wydatki na uchodźców stanowiły wówczas 9,7% ODA wszystkich państw członkowskich DAC, w porównaniu z 11% w 2016 r.⁵ W konsekwencji obniżenia tej kategorii wydatków Austria zmniejszyła swoją oficjalną pomoc rozwojową o 27,4% w 2017 i o 11,7% w 2018, Niemcy – o 3,6% w 2017 i o 3,0% w 2018; w 2019 r. Austria zwiększyła pomoc o 7,4% w porównaniu z poprzednim rokiem ze względu na wkład do organizacji międzynarodowych, Niemcy pozostają w tendencji spadkowej o 1,4% w wyniku redukcji wydatków na uchodźców w porównaniu z 2018 r.⁶

Wydatki na uchodźców bądź azylantów ponoszone w państwie przyjmującym mogą być zgłaszane jako oficjalna pomoc rozwojowa (ODA). Definicja oficjalnej pomocy rozwojowej OECD dopuszcza ich ujęcie w ODA w pierwszym roku pobytu (12 miesięcy). Chodzi tu o koszty transportu, noclegu, opieki, kursy językowe i dobrowolny powrót do krajów pochodzenia, koszty administracyjne⁷. W związku ze wzrostem wewnętrznego wsparcia w ramach ODA w odpowiedzi na masowy napływ uchodźców i niejednolity system ich kalkulacji przez donatorów⁸ w 2017 r. DAC przyjął wytyczne rozliczania kosztów pomocy uchodźcom, wprowadzając pięć kategorii (tabela 1).

⁵ OECD, *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries*, 9 April 2018, s. 1, <https://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm> [dostęp: 17.07.2020].

⁶ Opracowane na podstawie raportów OECD publikowanych w latach 2015–2020, <https://www.oecd.org/development> [dostęp: 17.07.2020].

⁷ OECD, *ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodology for calculating costs*, 2012, www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf [dostęp 12.07.2020]; zob. A. Paterek, *Przewyciężenie kryzysu uchodźczego w UE...*, s. 164; eadem, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 119.

⁸ Cztery państwa włączały koszty od momentu złożenia wniosku o azyl do uzyskania decyzji, trzy państwa – dopiero od momentu uzyskania decyzji w sprawie azylu, a 15 państw – w całym okresie od momentu złożenia wniosku i po uzyskaniu decyzji.

Tabela 1. Kategorie kosztów pomocy dla uchodźców w ramach ODA

Uzasadnienie naliczania wewnętrznych kosztów dawcy jako ODA	Podkreśla, że ochrona uchodźców to prawny obowiązek oraz że udzielanie pomocy uchodźcom można uznać za formę pomocy humanitarnej.
Kwalifikujące się kategorie uchodźców	Przyjmuje się, że kategorie muszą opierać się na definicjach prawa międzynarodowego. Osoby ubiegające się o azyl i uznane za uchodźców są objęte ochroną.
Zasada 12 miesięcy	Potwierdza, że wydatki ujmowane są tylko w okresie pierwszych 12 miesięcy.
Kwalifikowalność poszczególnych pozycji kosztów	Wyjaśnia, jakie pozycje kosztów mogą lub nie mogą być uwzględnione w raportowaniu, np. tymczasowe utrzymanie (żywność, schronienie, szkolenia) jest wydatkiem kwalifikowanym, ale nie obejmuje już kosztów integracji uchodźców z gospodarką państwa-donatora.
Metodologia szacowania kosztów	Podkreśla potrzebę konserwatywnego podejścia, które jest precyzyjne i transparentne.

Źródło: OECD Official Development Assistance (ODA), *What is ODA*, April 2019, s. 3; OECD, *In-donor refugee costs in ODA*, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htm> [dostęp: 20.07.2020].

Gwałtowny wzrost wydatków na uchodźców ponoszonych wewnętrznie przez członków Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) i zgłoszonych jako oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) w latach 2015–2016 budzi kontrowersje. Nie wszyscy podzielają przekonanie, że są one zgodne z głównymi celami ODA: wspieraniem rozwoju gospodarczego i dobrobytu krajów rozwijających się. Co więcej, ich wzrost bez równoległego zwiększania ODA oznacza mniejsze środki na działania rozwojowe w państwach partnerskich. W 2015 r. u dziesięciu donatorów DAC wewnętrzne wydatki na uchodźców kształtowały się pomiędzy 10% a 34% całej ODA, podobnie w 2016 r. – pomiędzy 10% a 40%. W przypadku Austrii w 2015 r. było to 26,8%, w 2016 r. 36,4%, w Niemczech odpowiednio 16,8% i 26,6% (tabela 2).

Od 2012 r. Niemcy uczestniczą w kwotowych programach dla uchodźców⁹, ale nie wliczają tych kosztów w ODA. Podobnie jak w przypadku Kanady i Stanów Zjednoczonych niemiecka ODA obejmuje środki poniesione na osoby, którym udzielono azylu (na mocy konwencji lub przyznano tymczasową ochronę). Wydatki związane z osobami wnioskującymi o azyl i oczekującymi

⁹ Tzw. uchodźcy kwotowi to osoby, którym UNHCR nadał status uchodźcy, zazwyczaj w kontekście operacji humanitarnej, i które kraj przyjmujący zaakceptował w ramach ustalonego limitu.

na decyzję nie są wliczane w ODA. Również w przypadku odrzucenia wniosku nie są one uwzględniane. Dane do 2014 r. włącznie obejmują standardowe świadczenia przysługujące wnioskodawcom, którzy mogą pozostać w Niemczech tylko na podstawie przyznanej im tymczasowej ochrony. Wynikają one z ustawy o świadczeniach dla osób wnioskujących o azyl i obejmują wyżywienie oraz podstawowe koszty leczenia. W 2014 r. średni roczny koszt zakwalifikowany jako ODA na osobę wyniósł 8908 USD¹⁰. Od 2015 r. powyższą metodą kalkulacji wydatków na uchodźców poddano rewizji, w celu lepszego uwzględnienia w ODA zobowiązań pozostających poza zakresem ustawy o świadczeniach dla osób ubiegających się o azyl (włącznie z wydatkami na poziomie rządu federalnego, landów i gmin)¹¹. Rok 2016 był w Niemczech rekordowy pod względem złożonych pierwszych i ponownych wniosków o azyl: było ich 745 545, dla porównania w 2015 r. liczba ta wyniosła 476 649, co oznacza wzrost o 56,4%¹².

Austria nie uczestniczy w programach kwotowych dla uchodźców. W odróżnieniu od Niemiec w ODA wliczane są wydatki już w odniesieniu do osób wnioskujących o ochronę, którym udzielono bądź nie udzielono azylu, zarówno przed, jak i po wydaniu decyzji w tej sprawie. Koszty dzielone są pomiędzy rząd federalny (Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) i rządy krajów związkowych w proporcji 60:40. Obejmują one: zakwaterowanie, utrzymanie, odzież, ubezpieczenie zdrowotne i niezbędne koszty leczenia, przybory szkolne. Osoby uznane za uchodźców otrzymują świadczenia w zależności od potrzeby przez pierwsze cztery miesiące od momentu nadania statusu uchodźcy (niezależnie od innych świadczeń pomocy społecznej). W przypadku decyzji odmownej lub uzyskania statusu ochrony uzupełniającej takie terminy nie obowiązują. Inne świadczenia, jak stypendia i pomoc dla osób, którym odmówiono azylu (powrót i przesiedlenie) są zaliczane do ODA, ale według innych kategorii. Koszty kwalifikowane jako ODA są odrębnie identyfikowane, opierają się na faktycznych wydatkach monitorowanych przez Ministerstwo Spraw

¹⁰ DAC Secretariat, *ODA reporting of in-donor country refugee costs*, April 2016, <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>, s. 14 [dostęp: 20.07.2020].

¹¹ *Ibidem*, s. 14.

¹² *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Dezember 2016, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile, s. 4 [dostęp: 20.07.2020].

Wewnętrznych. W 2014 r. średni roczny koszt zakwalifikowany jako ODA na osobę wyniósł o połowę mniej niż w Niemczech: 4608 USD¹³.

Poza Szwecją to właśnie Austria i Niemcy należały do głównych docelowych państw dla cudzoziemców szukających ochrony w Europie w 2015 r., nie będąc jednocześnie pierwszym państwem ich pobytu. Decydującym kryterium były panujące w nich korzystne warunki społeczno-ekonomiczne¹⁴. W Niemczech¹⁵ w latach 2015 i 2016 zarejestrowano około 1,2 miliona osób ubiegających się o azyl, w Austrii 131 tys. Po zamknięciu tzw. szlaku bałkańskiego dla uchodźców i podpisaniu w marcu 2016 r. porozumienia UE-Turcja w sprawie odsyłania migrantów, którzy nielegalnie przedostali się z Turcji na wyspy greckie¹⁶, liczba pierwszych wniosków o azyl znacznie spadła już w 2016 r. w Austrii, a w Niemczech z pewnym opóźnieniem w 2017 r. (tabela 1). Niemcy wciąż pozostają głównym docelowym krajem dla migrantów w UE. W pierwszej połowie 2017 r. 27% ogółu ubiegających się po raz pierwszy o azyl w państwach UE złożyło wnioski w Niemczech (92 285 osób), w Austrii – 3,5% (11 370 osób). W 2019 r. na Niemcy przypadła największa liczba wszystkich złożonych wniosków o międzynarodową ochronę w UE (142 510, 21%), Austria plasowała się na 12. pozycji z 10 790 wnioskami¹⁷. W stosunku do liczby ludności wysoki wskaźnik pierwszych wniosków o azyl w Austrii gwałtownie zmniejszył się z 10 na 1000 osób w 2015 r. do 5 w 2016 r. W Niemczech odnotowano ich wzrost z 6 (2015 r.) do 9 (2016 r.) na 1000 mieszkańców, w związku z opóźnioną rejestracją.

Większość osób ubiegających się o azyl w Austrii i Niemczech w latach 2016–2017 pochodziła z Afganistanu, Syrii, Iraku, Erytrei i Iranu. W Niemczech w 2015 r. w pierwszej piątce państw pochodzenia były Syria, Albania, Kosowo, Afganistan i Irak. W 2016 r. największą grupę osób starających się po

¹³ DAC Secretariat, *ODA reporting of in-donor...*, s. 6.

¹⁴ R. Konle-Seidl, *Integration of refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)614200](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)614200) [dostęp: 20.07.2020].

¹⁵ W 2016 r. liczba wniosków o azyl osiągnęła najwyższą wartość. Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) zarejestrował 745 545 pierwszych i powtórnych wniosków o azyl, dla porównania w 2015 r. było ich 476 649.

¹⁶ Oświadczenie UE-Turcja, Rada Europejska, Komunikat prasowy, 18 marca 2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [dostęp: 20.07.2020].

¹⁷ *Asylanträge in der EU+ 2019*, <https://migration-infografik.at/eu-asylstatistiken-2019> [dostęp: 20.07.2020].

raz pierwszy o azyl stanowili Syryjczycy (266 250 osób), następnie Afgańczycy (127 012). W 2017 r. – Syryjczycy (48 974), Irakijczycy (21 930) i Afgańczycy (16 423). W 2018 r. w pierwszej dziesiątce państw pochodzenia była Syria (44 167), Irak (16 333), Iran (10 857), Nigeria (10 168), Turcja (10 160) i Afganistan (9942). W 2019 r. największą grupę wnioskujących o azyl stanowili Syryjczycy, Irakijczycy, Turcy, Afgańczycy, Nigeryjczycy i Irańczycy. W 2020 r. najwięcej zarejestrowanych wniosków pochodzi z Syrii, następnie Iraku, Afganistanu, Turcji, Iranu i Nigerii¹⁸. W Austrii w 2015 i 2016 r. do dwóch najważniejszych państw pochodzenia należały Afganistan (odpowiednio 25 563 i 11 794 wniosków) i Syria (24 547 i 8773), a także Irak, Pakistan, Iran i Nigeria. W 2017 r. 30% wszystkich wniosków złożyli Syryjczycy (7356), 15% Afgańczycy (3781), następnie Pakistańczycy, Nigeryjczycy i Irakijczycy. W 2018 r. nadal przeważały Syria (3329) i Afganistan (2120), następnie Iran, Federacja Rosyjska, Irak i Nigeria. W 2019 r. ponownie Afganistan wysunął się na pierwsze miejsce (2979), następnie Syria (2708), Somalia (740), Irak (729), Iran (727), Federacja Rosyjska (723)¹⁹. W 2020 w. większość osób szukających azylu w Niemczech pochodzi z Syrii, Iraku i Afganistanu, w Austrii Syrii, Afganistanu i Maroka²⁰. W ostatnim okresie zróżnicowanie państw pochodzenia osób wnioskujących jest w Austrii większe niż w Niemczech, charakterystyczny jest również wyższy udział Afgańczyków w ogólnej liczbie wniosków o azyl, także w przeszłości, w porównaniu z Niemcami²¹. W obu państwach od 2017 r. odsetek osób ubiegających się o azyl z państw ogarniętych konfliktem znacznie się zmniejsza.

Wewnętrzne koszty utrzymania uchodźców raportowane w ramach ODA w Austrii wzrosły z 109 mln USD w 2014 r. do 596 mln USD w 2016, w 2017 r. zostały znacznie zredukowane do 153 mln USD, a w 2019 r. do 31 mln USD, co stanowiło 2,5% całej ODA. Podobnie w Niemczech nastąpił ich wzrost

¹⁸ *Demografie von Asylsuchenden in Deutschland*, bpb, 9.06.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/265710/demografie> [dostęp 10.07.2020].

¹⁹ *Statistiken*, BMI, <https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#jahr> [dostęp: 20.07.2020].

²⁰ *Asylstatistik Österreich 2020*, <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020#herkunftstaaten>; *Demografie von Asylsuchenden...*, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265710/demografie> [dostęp: 20.07.2020].

²¹ *Demografie von Asylsuchenden...*, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265710/demografie>; *Die Asylstatistik 2017 in 12 Grafiken*, <https://grundversorgungsinfo.net/2018/03/23/asylstatistik-2017/>; *Asylanträge in der EU+ 2019*, <https://migration-infografik.at/eu-asylstatistiken-2019> [dostęp: 20.07.2020].

z 171 mln USD w 2014 r. do 6 585 mln USD w 2016 r., oraz nieznaczny spadek w 2017 r. do 6 058 mln USD, a w 2019 r. dalszy spadek o połowę, do 3 129 mln USD, czyli 13,1% ODA (tabela 2 i 3).

Tabela 2. ODA dla uchodźców w Austrii i Niemczech w latach 2015–2016

	2015	2016	2017	2018	2019
ODA dla uchodźców w Austrii (w mln USD)	324	596	153	62	31
Liczba wniosków o azyl*	88 340	42 285	24 735	13 746	12 886
ODA dla uchodźców w Niemczech (w mln USD)	2 993	6 585	6 058	3 872	3 129
Liczba wniosków o azyl*	476 649	745 545	222 683	185 853	165 938

* składanych po raz pierwszy i powtórnie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Asylentscheidungen Österreich 2019*, <https://www.migration-infografik.at/at-asylentscheidungen-2019>; *Asylanträge in Deutschland*, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265708/asylantraege-und-asylsuchende>; OECD, *Development Co-operation Directorate*, <https://www.oecd.org/dac/>; <https://stats.oecd.org/> [dostęp: 20.07.2020].

Niemcy w odróżnieniu od Austrii i większości innych państw UE posiadają dwuetapowy system rejestracji azylantów. Najpierw są oni ewidencjonowani jako potencjalni ubiegający się o azyl²², a następnie zapraszani do formalnego złożenia wniosku o azyl. Tylko druga liczba jest rejestrowana w statystykach Eurostatu. Do połowy 2017 r. liczba osób zarejestrowanych po przyjeździe do Niemiec była mniej więcej równa liczbie wniosków poddanych procedurze przetwarzania. Wskaźniki pozytywnej decyzji były wysokie w obu państwach, mimo że ich odsetek zmniejszył się w Niemczech z 65% w 2016 r. do 37% w 2018 r., a w 2019 r. wzrósł do 42%. W Austrii spadł z 71% w 2016 r. do 41% w 2018 r. i wzrósł do 48% w 2019 r.²³. Różnice istnieją w odniesieniu do rodzaju gwarantowanej ochrony: jeden na dwóch pozytywnie rozpatrzonych wnioskodawców w Niemczech otrzymał jedynie subsydiarną ochronę (włącznie z Syryjczykami), ta liczba była znacznie mniejsza w Austrii²⁴.

²² Dane dotyczące osób ubiegających się o azyl zarejestrowanych po przyjeździe do Niemiec nie są publikowane od połowy 2018 r.

²³ Opracowane na podstawie corocznych raportów statystycznych na temat azylu w UE (2015–2019), publikowanych na stronie Eurostatu, <https://ec.europa.eu/eurostat/> [dostęp: 20.07.2020].

²⁴ R. Konle-Seidl, *op. cit.*; *Asylstatistik Österreich 2020*, <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020/#herkunftstaaten> [dostęp: 20.07.2020].

Tabela 3. Wydatki na uchodźców w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA)

Członkowie DAC	Wydatki (w mln USD) (w cenach bieżących)											Udział oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) (%)										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
	Australia	6	0	154	343	-	-	-	-	-	-	0,1	0,0	2,8	7,1	-	-	-	-	0,0	0,0	
Austria	36	42	58	63	109	324	596	153	62	31	3,0	3,8	5,2	5,4	8,9	26,8	36,4	12,2	5,3	2,5		
Belgia	95	127	126	156	187	228	376	316	245	138	3,2	4,5	5,4	6,8	7,6	12,0	16,3	14,4	10,6	6,3		
Kanada	284	338	267	211	216	213	390	467	506	476	5,4	6,2	4,7	4,3	5,1	5,0	9,9	10,8	10,9	10,2		
Czechy	14	12	10	9	12	15	18	22	25	6	6,0	4,7	4,3	4,2	5,4	7,2	6,9	7,1	8,2	2,0		
Dania	149	121	143	162	256	397	412	117	67	54	5,2	4,1	5,3	5,5	8,5	15,5	17,4	4,8	2,6	2,1		
Finlandia	46	35	23	21	16	39	130	77	57	90	3,4	2,5	1,7	1,5	1,0	3,0	12,3	7,1	5,8	8,0		
Francja	435	545	507	453	485	374	467	623	802	1191	3,4	4,2	4,2	4,0	4,6	4,0	4,8	5,5	6,6	9,8		
Niemcy	81	86	76	139	171	2993	6585	6058	3872	3129	0,6	0,6	0,6	1,0	1,0	16,8	26,6	24,2	15,5	13,1		
Grecja	35	25	20	21	21	58	147	68	28	67	6,8	6,0	6,1	8,9	8,6	20,6	39,8	21,7	9,6	21,7		
Węgry	-	-	-	-	10	10	10	3	4	2	-	-	-	-	7,2	6,5	4,9	2,2	1,3	0,5		
Islandia	-	0	0	0	3	3	16	22	11	13	-	0,7	0,8	0,9	6,8	7,1	26,7	32,5	15,1	19,0		
Irlandia	0	0	0	0	0	1	1	41	56	50	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	4,9	6,0	5,3		
Włochy	3	525	247	404	840	982	1665	1804	1125	1100	0,1	12,1	9,0	11,8	21,0	25,5	32,7	30,8	21,7	22,4		
Japonia	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Korea	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1		
Luksemburg	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,1	-	-	-	-	-	0,0		

Członkowie DAC	Wydanki (w mln USD) (w cenach bieżących)										Udział oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) (%)										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Holandia	340	481	339	373	935	1326	434	835	574	494	5,3	7,6	6,1	6,9	16,8	22,8	8,7	16,8	10,1	9,3	
Nowa Zelandia	13	14	19	19	20	17	17	17	17	16	3,7	3,3	4,3	4,3	3,9	3,8	3,8	3,9	3,0	2,9	
Norwegia	335	263	227	270	279	463	800	150	102	60	7,7	5,5	4,8	4,8	5,5	10,8	18,3	3,6	2,4	1,4	
Polska	5	6	8	-	-	9	6	6	6	4	1,4	1,6	1,8	-	-	2,1	0,9	0,9	0,8	0,6	
Portugalia	0	0	1	2	1	1	4	6	10	-	0,0	0,1	0,1	0,3	0,2	0,4	1,3	1,5	2,3	0,0	
Słowacja	-	-	-	1	1	2	2	1	1	1	-	-	-	-	1,1	1,2	2,0	1,5	1,1	0,6	0,7
Słowenia	-	-	0	0	0	6	7	1	2	3	-	-	0,4	0,2	0,1	0,9	8,9	1,2	2,9	3,6	
Hiszpania	3	35	23	25	18	32	89	217	276	289	0,6	0,8	1,1	1,0	1,0	2,0	2,1	8,5	9,5	10,0	
Szwecja	397	489	571	705	1095	2397	821	828	525	267	8,7	8,7	10,9	12,1	17,6	33,8	16,8	14,9	8,7	4,9	
Szwajcaria	366	537	654	450	483	473	691	330	282	286	15,9	17,6	21,4	14,1	13,7	13,4	19,3	10,5	9,1	9,2	
Wielka Brytania	18	31	45	51	222	408	574	492	493	606	0,1	0,2	0,3	0,3	1,1	2,2	3,2	2,7	2,5	3,1	
Stany Zjednoczone	758	732	832	977	1246	1206	1702	1456	1621	1872	2,6	2,4	2,7	3,1	3,8	3,9	4,9	4,2	4,7	5,4	
DAC łącznie	3452	4448	4348	4854	6618	11965	15960	14 112	10 769	10 243	2,7	3,3	3,4	3,6	4,8	9,1	11,0	9,6	7,0	6,7	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, *ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodology for calculating costs*, 2012, www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf, s. 1; OECD, *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries*, 9 April 2018, www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf, s. 6; OECD, *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*, 10 April 2019, <https://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>, s. 8; OECD, *Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries*, 16 April 2020, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> [dostęp: 17.07.2020].

Austriacka i niemiecka oficjalna pomoc rozwojowa jako instrument polityki na rzecz łagodzenia strukturalnych przyczyn uchodźstwa

Austria

Współpraca rozwojowa jest komponentem austriackiej polityki zagranicznej. Jej koordynacja i implementacja podlega Federalnemu Ministerstwu Spraw Europejskich i Zagranicznych²⁵ (MFA) i Austriackiej Agencji Rozwoju (ADA). ADA odpowiedzialna jest za realizację wszystkich bilateralnych programów i projektów w państwach partnerskich. Federalna Ustawa o Współpracy Rozwojowej z 2002 r. (ze zmianami z 2003 r.) określa priorytety austriackiej oficjalnej pomocy rozwojowej, której szczegółowe cele wyznaczają trzyletnie programy²⁶ przyjęte przez Radę Ministrów. Programy definiują tematyczne i geograficzne ukierunkowanie działań dwustronnych w ramach austriackiej współpracy na rzecz rozwoju, które w latach 2016–2018 i 2019–2021 podporządkowane zostały celom Agendy 2030²⁷.

Do tradycji austriackiej polityki zagranicznej należy wspieranie wysiłków w odpowiedzi na globalne wyzwania i zagrożenia²⁸. Ważnym czynnikiem tożsamości Austrii na arenie międzynarodowej jest polityka neutralności ustanowiona na mocy ustawy konstytucyjnej w 1955 r. – „zaangażowana polityka międzynarodowa leży w narodowym interesie neutralnego państwa”²⁹. Jako średniej wielkości państwo europejskie Austria identyfikuje swoje bezpieczeństwo w ramach silnego, opartego na zasadach i efektywnego systemu multilateralnego. Zaangażowanie międzynarodowe Austrii od ponad dwóch dekad skupia się na najbliższym sąsiedztwie. Państwo to aktywnie uczestniczy w międzynarodowym zarządzaniu kryzysowym i wysiłkach na rzecz utrzymania pokoju w ramach organizacji międzynarodowych, przede wszystkim ONZ.

W odpowiedzi na znaczny napływ uchodźców w 2015 i 2016 r. Austria podjęła szereg działań, obejmujących rewizję regulacji prawnych i organizacyjnych

²⁵ Sekcja VII Rozwój, <https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/geschaeftseinteilung/> [dostęp: 20.07.2020].

²⁶ Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik, <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategische-dokumente> [dostęp: 20.07.2020].

²⁷ *Akteure*, <https://www.entwicklung.at/akteure> [dostęp: 20.07.2020].

²⁸ *Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022*, https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf, s. 22–25 [dostęp: 20.07.2020].

²⁹ *Ibidem*, s. 22

związanych z integracją osób ubiegających się o status uchodźcy, ograniczenia w dostępie do rynku pracy³⁰ czy wprowadzenie limitów wniosków o azyl.

Poparcie Austrii – mającej trzecią co do wielkości liczbę legalnych migrantów w UE (ok. 16% populacji z innym miejscem urodzenia niż Austria) – dla ustanowienia globalnych ram migracji kształtuje rozróżnienie pomiędzy z jednej strony zapewnieniem międzynarodowej ochrony a legalną i nielegalną migracją z drugiej. Austria wstrzymała się od głosu w sprawie przyjęcia Globalnego Paktu na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji³¹, w obawie, że porozumienie może doprowadzić do uznania migracji za prawo człowieka. Co więcej, negatywny obraz migracji w mediach, incydenty z udziałem obcokrajowców, m.in. w Kolonii w Niemczech, wpłynęły na wzrost poczucia zagrożenia w społeczeństwie austriackim, co w konsekwencji doprowadziło do jego polaryzacji³². Raport austriackiej Rady ds. Migracji z 2016 r. stwierdza że „w tej sytuacji pojawiają się bezprecedensowe wyzwania dla państwa i społeczeństwa jako całości. Pokój społeczny i spójność społeczna w Austrii i Europie zostały zagrożone”³³. Badania opinii publicznej Eurobarometru z jesieni 2016 r. potwierdzają o wiele wyższy odsetek przeciwników pomocy dla uchodźców w Austrii (28%) niż w Niemczech (10%)³⁴.

Najnowszy przegląd austriackiej współpracy rozwojowej DAC z 2020 r.³⁵ zwraca uwagę na wzrost jej znaczenia dla długofalowej prewencji konfliktowej, co znajduje swoje odzwierciedlenie w strategiach wiążących kwestie bezpieczeństwa i rozwoju. ADA wypracowała dokumenty koncepcyjne podejmujące kwestie współpracy rozwojowej w regionach niestabilnych, bezpieczeństwa żywnościowego, zmian klimatu czy roli płci w konfliktach zbrojnych³⁶.

³⁰ Tylko do prac sezonowych; szerzej zob. R. Konle-Seidl, *op. cit.*, s. 32.

³¹ 152 państw były za, 5 przeciw, 12 wstrzymało się od głosu, <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm> [dostęp: 20.07.2020].

³² Migration Council for Austria, Report by the Migration Council: *Understanding Migration – Managing Migration*, 2016, https://bmi.gv.at/Downloads/files/Bericht_des_Migrationsrats_PDF_komplett_ENG_23_3_17.pdf, s. 55 [dostęp: 20.07.2020].

³³ *Ibidem*; zob.: The Expert Council for Integration, *Integration report 2017*, https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2017/Integration_Report_2017.pdf, s. 3–4 [dostęp: 20.07.2020].

³⁴ Szerzej zob. R. Konle-Seidl, *op. cit.*, s. 26–27.

³⁵ *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Austria 2020*, 27.02.2020, <https://www.oecd.org/austria/oecd-development-co-operation-peer-reviews-austria-2020-03b626d5-en.htm> [dostęp: 25.07.2020].

³⁶ *Strategien und Fokuspapiere*, <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategien-und-fokuspapiere> [dostęp: 25.07.2020].

Od 2006 r. analiza ryzyka jest obligatoryjna dla wszystkich projektów austriackiej współpracy rozwojowej i jest częścią cyklu programowania nawet w przy braku kontekstu niestabilności.

Wraz z bezprecedensowym wzrostem wewnętrznych kosztów związanych z uchodźcami w 2015 i 2016 r. Austria zaczęła łączyć współpracę na rzecz rozwoju z agendą migracyjną. Przed 2015 r. kwestie przymusowych przesiedleń i migracji nie były poruszane w dokumentach strategicznych, stały się priorytetem w trzyletnim programie na lata 2016–2018.

W odpowiedzi na te mieszane przepływy migracyjne, oprócz opracowywania konkretnych instrumentów i programów dotyczących migracji, Austria zwiększyła swoje wsparcie dla kanałów wielostronnych, takich jak Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (IDA) oraz fundusze powiernicze UE: „Madad”, stanowiący reakcje na kryzys syryjski, i Europejski Fundusz Powierniczy na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej migracji ludności w Afryce.

Do celów austriackiej pomocy rozwojowej należą: „walka z ubóstwem, umacnianie praw człowieka, praworządności i demokracji, zapewnienie pokoju, ochrona środowiska, równouprawnienie, skuteczne wsparcie kształcenia i wzmocnienie inkluzyjnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego”³⁷. Polityka rozwojowa postrzegana jest jako „wymóg wspólnej odpowiedzialności, [...] inwestycja w wolność i bezpieczeństwo, która wyjdzie nam wszystkim na dobre w zglobalizowanym świecie”³⁸. Współpraca rozwojowa jest ukierunkowana na to by, stworzyć ludziom w państwach partnerskich perspektywę i szansę na przyszłość.

Na miejscu przyczynia się do polepszenia warunków politycznych, gospodarczych i społecznych, wspierając praworządność, adekwatny dostęp do edukacji i zrównoważony rozwój gospodarczy. Tym samym stwarza przesłanki do tego, by migracja stała się wyrazem dobrowolnie wybranej mobilności, ukierunkowanej na wzajemne korzyści krajów pochodzenia i docelowych i może wspierać osiągnięcie celów rozwojowych. Ten temat zyskał szczególnie na aktualności w związku z wysokimi liczbami uchodźców i wewnętrznych przesiedleńców na świecie i konfrontacją Europy z rosnącą liczbą uchodźców³⁹.

³⁷ Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2016 bis 2018, *Zukunft braucht Entwicklung. Entwicklung braucht Zukunft*, https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/2016-2018_Dreijahresprogramm.pdf, s. 10 [dostęp: 25.07.2020].

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, s. 16.

Wśród obszarów zaangażowania austriackiej współpracy rozwojowej program na lata 2016–2018 wymienia – poza pokojem, prawami człowieka i demokracją – migrację. Obejmuje on: polepszenie warunków życiowych poprzez stworzenie możliwości zarobkowych i przesłanek dla zrównoważonego gospodarowania; współpracę z państwami partnerskimi na rzecz praworządności i dobrych rządów, w szczególności polityk wrażliwych na migrację, jak rynek pracy, polityki społeczne i mobilności; wspieranie pokoju i tolerancji, by powstrzymać ekstremizm i radykalizm; kooperację na poziomie UE i ONZ⁴⁰. Wśród geograficznych punktów ciężkości program wymienia m.in.: Bałkany Zachodnie (Kosowo, Albanie); region czarnomorski/Kaukaz Południowy (Gruzję, Armenię, Mołdawię), Okupowane Terytoria Palestyńskie, Afrykę Zachodnią i Sahel (Burkinę Faso), Afrykę Wschodnią/Róg Afryki (Ugandę, Etiopię), Afrykę Południową (Mozambik). Himalaje/Hindukusz (Bhutan), Karaiby.

W kontekście polityki migracyjnej współpraca rozwojowa przyczynia się do wyeliminowania przyczyn przymusowej ucieczki i nielegalnej migracji – jak łamanie praw człowieka, konflikty, zagrożenia ekologiczne, bezrobocie i skrajne ubóstwo⁴¹.

Program rządu Sebastiana Kurza na lata 2017–2022 określa „szczególnie” kryzys migracyjny ostatnich lat jako jedno z wyzwań mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo państwa, po nim wymieniając terroryzm, konflikt Rosja-Ukraina oraz sytuację na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Efektywna polityka rozwojowa „w związku z utrzymującą się presją migracyjną” ma przede wszystkim być w stanie wspierać dotkniętą ludność „na miejscu” i w ten sposób stworzyć jej perspektywy życia we własnym kraju. „Współpraca rozwojowa jest tu również instrumentem umacniania dobrze pojmowanego interesu narodowego Austrii, w szczególności w celu zapobiegania falam migracyjnym”⁴². Jednakże głównym tematem współpracy rozwojowej musi być w myśl założeń ONZ walka z ekstremalnym ubóstwem. Zapowiedziano ponadto, że nowy trzyletni program współpracy rozwojowej przy ustalaniu tematycznych i regionalnych priorytetów musi mocniej brać pod uwagę kwestię migracji.

Austria opowiada się za bardziej skuteczną ochroną granic zewnętrznych UE, by zapobiegać migracji i ją zmniejszać, wzmocnieniem współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i Frontexem i „zapewnieniem porządku

⁴⁰ *Ibidem*, s. 30.

⁴¹ *Ibidem*, s. 28.

⁴² *Ibidem*, s. 25.

publicznego i bezpieczeństwa w Austrii poprzez wprowadzenie kontroli granicznych oraz podejmowanie wszelkich narodowych możliwości ochrony granicy, dopóki europejska ochrona granic zewnętrznych nie będzie zapewniona⁴³. Ponadto rząd potwierdził kontynuację i wzmocnienie austriackiego wkładu w międzynarodowe misje, z naciskiem na ochronę granic zewnętrznych UE, Bałkany Zachodnie, Afrykę Północną i szlaki migracyjne. Wśród priorytetów austriackiej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2018 r. znalazły się tzw. zewnętrzne aspekty migracji, skuteczna współpraca z państwami pochodzenia i tranzytu w zakresie ograniczenia nielegalnej migracji, zwalczania przemytu i handlu ludźmi, budowy zrównoważonych zdolności ochrony w dotkniętych regionach, jak również w kwestiach wsparcia powrotów i reintegracji⁴⁴.

Rząd federalny stoi na stanowisku, że stworzenie ekonomicznych możliwości rozwoju w krajach pochodzenia jest odpowiedzią na źródła migracji, uwzględniając wieloaspektowość tego zjawiska. Osoby migrujące nie należą do najbiedniejszych, a takie determinanty jak prawa człowieka czy społeczne nierówności mogą być kluczowym impulsem migracji. W 2016 r. ADA wypracowała dokument koncepcyjny poświęcony migracji i rozwojowi⁴⁵, wyjaśniający istotę migracji i przymusowych wysiedleń dla współpracy rozwojowej. Celem ADA jest w myśl Agendy 2030 „maksymalizacja potencjału powiązania ze sobą migracji i rozwoju i minimalizacja wynikającego z nich ryzyka”⁴⁶. Austriackie zaangażowanie opiera się na rozwojowych potrzebach państw partnerskich i zapewnieniu indywidualnych praw człowieka. Nie jest ono jednak uwarunkowane tym, że beneficjentami pomocy powinny być państwa pochodzenia migrantów, czy też dążeniem do ograniczenia przyszłych migracji do Europy. ADA może przyczynić się do

zwalczania przyczyn przymusowej migracji i przesiedleń, takich jak konflikty zbrojne, katastrofy naturalne, dynamiki środowiskowe, głód, dyskryminacja mniejszości etnicznych, religijnych lub seksualnych, osób z niepełnosprawnościami etc., wspierając działania na rzecz odporności, ochrony socjalnej i inkluzji⁴⁷.

⁴³ *Ibidem*, s. 23.

⁴⁴ Programme for the Austrian Presidency of the Council of the EU, <https://www.eu2018.at/agenda-priorities/programme.html>, s. 20 [dostęp: 20.07.2020].

⁴⁵ ADA, Focus Paper on Migration and Development, October 2016, https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publicationen/Fokuspapiere/Englisch/Focus_on_Migration_and_Development_Oct2016.pdf [dostęp: 20.07.2020].

⁴⁶ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁷ *Ibidem*.

Przykładem zaangażowania austriackiej pomocy rozwojowej jest projekt *Back home – and now? Sustainable reintegration of returnees and vulnerable families in Kosovo*, realizowany we współpracy z austriackim Caritasem w okresie 1.12.2015 – 30.11.2017 r. Austria zobowiązała się do przekazania 8,1 mln EUR na pomoc palestyńskim uchodźcom w ramach Agendy Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie w latach 2020–2022⁴⁸.

Niemcy

Rząd federalny dysponuje samodzielnym ministerstwem kształtującym aktywność rozwojową RFN – jest nim od 1961 r. Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ). Wśród pozostałych ministerstw najważniejszą rolę odgrywa w tym obszarze Urząd Spraw Zagranicznych (AA). BMZ wypracowuje zasady i koncepcje niemieckiej polityki rozwojowej. Określa długofalowe strategie kooperacji z różnymi aktorami pomocy rozwojowej, ewaluje jej środki i definiuje reguły jej zastosowania⁴⁹.

Od końca lat 90. XX w. współpraca rozwojowa była postrzegana przez niemieckie rządy przez pryzmat globalnych działań strukturalnych i pokojowych, stając się komponentem niemieckiej polityki bezpieczeństwa w obszarze prewencji kryzysowej. W 1994 r. ówczesny minister współpracy rozwojowej Carl-Dieter Spranger przyjął koncepcję „Polityki uchodźczej w ramach współpracy rozwojowej”⁵⁰. Obok przeciwdziałania przyczynom uchodźstwa w krajach pochodzenia, kładła ona nacisk na łagodzenie negatywnych konsekwencji uchodźstwa w przyjmujących krajach rozwijających się oraz na wsparcie powrotów i integracji osób powracających do swoich krajów. Do tych założeń nawiązuje obecny minister współpracy rozwojowej Gerd Müller (CSU), pełniący swoją funkcję od grudnia 2013 r. Celem jego dotychczasowych działań było powiązanie niemieckiego zaangażowania humanitarnego ze wsparciem strukturalnego rozwoju państw przyjmujących i reintegracji uchodźców⁵¹.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 21, *Nahost: Österreich unterstützt Palästina-Flüchtlinge mit 8,1 Millionen Euro*, <https://www.entwicklung.at/ada/aktuelles/detail/nahost-oesterreich-unterstuetzt-palaestina-fluechtlinge-mit-81-millionen-euro> [dostęp: 29.07.2020].

⁴⁹ A. Paterek, *Pomoc rozwojowa jako instrument...*, s. 137.

⁵⁰ Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, BMZ aktuell 1994, No. 040.

⁵¹ A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 122; BMZ, *Die neue Politik des BMZ100-Tage-Bilanz von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller*,

Przewyciężenie „ruchów uchodźczych” jest „najwyższym priorytetem” niemieckiej polityki rozwojowej⁵². W odpowiedzi na pojawiające się wyzwania w 2014 r. BMZ zainicjowało trzy specjalne projekty: 1) *Przewyciężanie przyczyn uchodźstwa – (re)integracja uchodźców*; 2) *Stabilizacja i rozwój w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie*; 3) *Świat bez głodu*⁵³. Pierwszy ma na celu doraźną pomoc uchodźcom i państwom przyjmującym, zapobieganie ubóstwu i nierówności, zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego. Współpraca rozwojowa ma stworzyć szansę na samodzielne życie uchodźcom oraz wesprzeć infrastrukturę i potencjał społeczności przyjmujących. Druga inicjatywa zakłada działania na rzecz pokoju, stabilizacji gospodarki i promocji demokracji⁵⁴. Trzeci projekt służy wyeliminowaniu głodu i niedożywienia, obejmuje działania na rzecz zatrudnienia i generowania dochodu na obszarach wiejskich, sprawiedliwego dostępu do ziemi i ochrony zasobów naturalnych⁵⁵. We wszystkich tych inicjatywach spójne zostały trzy elementy, kluczowe z punktu widzenia kryzysu uchodźczego: przewyciężanie przyczyn uchodźstwa, stabilizacja regionów przyjmujących oraz wsparcie uchodźców, przesiedlonych i powracających⁵⁶.

W 2016 r. przeznaczono około 3 mld EUR na zredukowanie źródeł uchodźstwa, pomoc uchodźcom i społecznościom przyjmującym⁵⁷. W 2018 r. było to już 4,4 mld EUR. Ze środków inicjatywy *Przewyciężanie przyczyn uchodźstwa – (re)integracja uchodźców* realizowano działania wspierające pierwsze regiony przyjmujące, m.in. Liban, Irak, Jordanię, Pakistan, Ugandę. Od 2014 r. objęła ona ponad 7 mln osób. W ten sposób BMZ dąży do przeciwdziałania

<http://www.pressebox.de/attachment/655827/28+Anl+100+Tage+Bilanz.pdf> [dostęp: 29.07.2020].

⁵² BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt*, 07/2020, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf, s. 5 [dostęp: 20.07.2020].

⁵³ *Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp [dostęp: 20.07.2020].

⁵⁴ Np. tworzenie miejsc pracy i dostępu do edukacji dla młodzieży w Egipcie i Tunezji.

⁵⁵ A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 122.

⁵⁶ BMZ, *Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik*, 15. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, 03/2017, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie319_Entwicklungspolitischer_Bericht.pdf, s. 134 [dostęp: 20.07.2020]; A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 123.

⁵⁷ BMZ, *Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik...*, s. 133.

rozszerzaniu się konfliktów na te państwa⁵⁸. W wywiadzie dla „Die Welt” w czerwcu 2014 r. minister Müller zwracał uwagę na konieczność przejęcia większej odpowiedzialności za uchodźców przez pozostałe 27 państw UE, nie tylko przez Niemcy. Podkreślił jednocześnie, że należy wspierać uchodźców na miejscu i w sąsiadujących krajach przyjmujących, tworząc im możliwość powrotu do ojczyzny. Kwestia uchodźcza musi stać się priorytetem również w ramach europejskiej współpracy rozwojowej⁵⁹. Punkt ciężkości niemieckiego zaangażowania stanowią państwa sąsiadujące z Syrią, Jemen, Afryka Północna i Zachodnia, Róg Afryki, Sudan Południowy, Bałkany Zachodnie i Ukraina, a także Afganistan i Pakistan⁶⁰.

W 2016 r. Niemcy uruchomiły *Ofensywę zatrudnienia na Bliskim Wschodzie* i program *Cash for Work* dla uchodźców i mieszkańców społeczności przyjmujących w państwach sąsiadujących z Syrią. Działania są finansowane ze środków inicjatywy *Przezwyciężanie przyczyn uchodźstwa – (re)integracja uchodźców*. Projekty *Cash for Work* funkcjonują w Syrii, Iraku, Libanie, Jordanii i Turcji. Budżet ofensywy w 2016 r. wyniósł 200 mln EUR, w 2017 r. – 231 mln EUR, a w 2018 r. 257 mln EUR. Do końca 2017 r. uruchomiono 85 tys. miejsc pracy⁶¹. Bezpośrednio wynagradzane prace⁶² (*Cash for Work*) są podstawowym źródłem utrzymania dla uchodźców. Pomiędzy 2016 a 2019 r. program *Cash for Work* przyczynił się do stworzenia ponad 320 tys. miejsc pracy⁶³. Wspólnym mianownikiem wielu projektów jest tworzenie miejsc pracy dla ludności wspólnot przyjmujących. Pozwala to zredukować konkurencję na rynku pracy, a także napięcia w społeczności lokalnej. Szczególna

⁵⁸ BMZ, *Perspektive Heimat. Ein Programm für Bleibeperspektiven, Rückkehr und Reintegration*, BMZ Position Papier 05/2019, s. 3, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier470_05_2019.pdf [dostęp: 20.07.2020].

⁵⁹ *Hilfe für Flüchtlinge ausweiten*, Interview mit Gerd Müller, *Welt*, Montag, 23. Juni 2014, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/hilfe-fuer-fluechtlinge-ausweiten-400750> [dostęp: 20.07.2020].

⁶⁰ A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 123.

⁶¹ Szerzej zob. *Job-Offensive schafft neue Perspektiven*, https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/cash_for_work/index.jsp [dostęp: 23.07.2020].

⁶² M.in. przy usługach komunalnych, utrzymaniu szkół.

⁶³ BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt...*, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf, s. 5 [dostęp: 20.07.2020].

uwaga skierowana została na możliwie duży udział kobiet w realizowanych przedsięwzięciach.

W 2016 r. w centrum nieniemieckiego zaangażowania był region ogarnięty konfliktem: Bliski Wschód. Do 2018 r. kanclerz Angela Merkel zapowiedziała 2,3 mld EUR w celu rozwiązania sytuacji w i wokół ogarniętej wojną domową Syrii⁶⁴. Każde wydane tam na miejscu euro ma 50-krotnie takie znaczenie/skutek jak wydane w Niemczech – podkreślił Gerd Müller⁶⁵. Włączenie wewnętrznych wydatków na uchodźców do ODA nie oznacza zmniejszenia jej budżetu na inne kategorie pomocy rozwojowej. Minister Müller podkreślał, że wyższe wydatki na uchodźców w Niemczech nie pociągają za sobą ograniczenia środków na wsparcie uchodźców w regionach kryzysowych. Inwestycje w państwach pochodzenia służące stworzeniu długofalowych perspektyw są 20 razy efektywniejsze⁶⁶.

W 2017 r. ruszył program *Perspektywa ojczyzna* (*Perspektive Heimat*) z budżetem na ten rok 61 mln EUR⁶⁷. Jego celem jest: 1) poprzez zatrudnienie stworzyć perspektywy pobytu i przyszłości w państwach partnerskich; 2) zapewnić powracającym z Niemiec uchodźcom zrównoważoną reintegrację w kraju pochodzenia; 3) zmniejszyć nielegalną migrację – przyczynić się do bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji. Tym samym program łączy „powrót z rozwojem”⁶⁸. Koncentruje się na państwach partnerskich charakteryzujących się wysokim odsetkiem osób zobowiązanych do opuszczenia Niemiec. Należą tu: Afganistan, Egipt, Albania, Gambia, Ghana, Irak, Kosowo, Maroko, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia i Tunezja. Głównym elementem programu *Perspektywa ojczyzna* są Centra doradcze w zakresie pracy, migracji i reintegracji, prowadzone w państwach partnerskich przez Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) we współpracy z lokalnymi agencjami pracy. Obecnie (stan na lipiec 2020 r.) funkcjonują one w dziesięciu

⁶⁴ Szerzej zob. A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 122–125.

⁶⁵ Rede im Bundestag bei der Debatte zur Fluchtursachenbekämpfung Juni 2016.

⁶⁶ *Deutsche ODA-Quote 2015 steigt auf 0,52 Prozent*, April 2016, https://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/april/160413_pm_029_Neue-OECD-Zahlen-Deutsche-ODA-Quote-2015-steigt-auf-0-52-Prozent/index.html [dostęp: 20.07.2020].

⁶⁷ BMZ, *Perspektive Heimat...*, s. 3, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier470_05_2019.pdf [dostęp: 20.07.2020].

⁶⁸ *Ibidem*, s. 9.

państwach partnerskich: Albanii, Serbii, Kosowie, Tunezji, Maroku, Ghanie, Nigerii, Senegal, Afganistanie i Iraku⁶⁹.

„Strategia na rzecz migracji i rozwoju. Plan działań dla zewnętrznej płaszczyzny polityki migracyjnej i uchodźczej” z listopada 2016 r.⁷⁰ eksponuje współzależność aktywnego monitorowania i kształtowania procesów migracyjnych i uchodźczych z potrzebą formowania uwarunkowań dla bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju gospodarczego w kluczowych państwach. Zakłada wzajemne uzupełnianie się instrumentów w zakresie polityki zagranicznej, wewnętrznej, rozwojowej, gospodarczej, edukacyjnej i badawczej, dialog z państwami pochodzenia, a także współpracę na poziomie unijnym i międzynarodowym. Ma to pozwolić na redukcję presji migracyjnej i konkretne ograniczenie skali nielegalnej migracji i uchodźstwa. Strategia precyzuje następujące cele i wytyczne: redukcja przyczyn uchodźstwa i nielegalnej migracji, poprawa ochrony i wsparcie uchodźców w głównych państwach przyjmujących, zużytkowanie potencjału legalnej migracji i aktywne kształtowanie i sterowanie procesów migracyjnych, powroty osób bez perspektyw na pozostanie i wsparcie reintegracji w państwach pochodzenia⁷¹.

Niemiecka współpraca rozwojowa postrzegana jest jako jeden z elementów „spójnego całościowego podejścia”, które poza powiązaniem spraw wewnętrznych, gospodarki i bezpieczeństwa, bierze pod uwagę implikacje dla rynku pracy i polityki społecznej. Na lepsze „kształtowanie i kierowanie migracją i prewencją uchodźczą” ma pozwolić wzmocniona współpraca z głównymi państwami przyjmującymi, pochodzenia i tranzytu. Chodzi o tzw. „punkty zapalne” w krajach pomiędzy zachodnim Sahelem i Afganistanem, kluczowe szlaki migracyjne, państwa sąsiadujące z Syrią, Turcją⁷². Na cele

⁶⁹ *Berufliche Perspektiven in der Heimat*, https://www.giz.de/de/mit_der_giz_arbeiten/68352.html [dostęp 23.07.2020].

⁷⁰ *Strategie für Migration und Entwicklung. Aktionsplan für die Ausendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik*, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216858/6c2b8d-4f6eb95c507f0b6244d8cc32e1/migrationentwicklung-data.pdf> [dostęp 20.07.2020].

⁷¹ *Ibidem*, s. 3–4; A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 123.

⁷² Niemiecka pomoc w Jordanii zapewniła milionowi uchodźców w gminach przyjmujących dostęp do czystej wody, a 80 tys. – prąd. Sfinansowanie prawie 22 tys. nauczycieli umożliwiło nauczanie ponad 580 tys. syryjskich dzieci, BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt...*, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf, s. 5 [dostęp: 20.07.2020]. W ramach unijnego Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji opiewającego na kwotę 3 mld EUR, wkład Niemiec wynosi 21%, *ibidem*, s. 8.

kierowania i kształtowania migracji w państwach przyjmujących, pochodzenia i tranzytu Niemcy przeznaczyły w 2016 r. ok. 7 mld EUR⁷³. Współpraca rozwojowa odgrywa pierwszoplanową rolę w ograniczaniu strukturalnych przyczyn uchodźstwa i nielegalnej migracji. Należą do nich: ciężkie naruszenia praw człowieka, złe rządy, korupcja, dyskryminacja, bezprawie, wysoki przyrost naturalny, konsekwencje zmian klimatu, brak bezpieczeństwa żywnościowego, bariery w rozwoju gospodarczym. Niemiecka polityka rozwojowa ukierunkowana jest na wsparcie gospodarcze i polityczne w państwach pochodzenia poprzez inwestycje i tworzenie nowych miejsc pracy. Przykładem jest projekt *Zatrudnienie dla zrównoważonego rozwoju Afryki* promujący tworzenie prywatno-państwowych partnerstw w sektorze surowcowym i rolnictwie⁷⁴. Przyjęty w 2017 r. przez BMZ „Plan Marshalla dla Afryki” stanowi nowy „konceptyjny parasol i strategiczne ramy dla polityki afrykańskiej”⁷⁵. Priorytetem jest stworzenie miejsc pracy i perspektyw zarobkowych dla młodych Afrykańczyków, których sukces determinuje „pokój i bezpieczeństwo oraz polepszenie krajowych uwarunkowań na miejscu”⁷⁶. Plan opiera się na trzech filarach, których fundamentem jest dotychczasowa współpraca: 1) gospodarka, handel, zatrudnienie; 2) pokój i bezpieczeństwo; 3) demokracja i praworządność. Przedsięwzięcia realizowane w partnerskich państwach afrykańskich otrzymały w 2019 r. około 2,3 mld EUR wsparcia w ramach współpracy bilateralnej BMZ⁷⁷. Nową formą współpracy są tzw. partnerstwa na rzecz reform (*Reformpartnerschaften*), których celem jest „polepszenie strukturalnych uwarunkowań zaangażowania sektora prywatnego, dla stworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodu dla młodych mieszkańców”. Wypłata środków powiązana jest z konkretnymi działaniami na rzecz reform w tych państwach. Niemcy zawarły takie partnerstwa z Tunezją, Ghaną, Wybrzeżem Kości Słoniowej, Etiopią, Marokiem i Senegalem⁷⁸.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Szerzej zob. A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 123–125.

⁷⁵ BMZ, *Der Marshallplan mit Afrika in der Umsetzung*, 01/2020, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie460_Marshallplan_Umsetzung.pdf, s. 15 [dostęp 23.07.2020].

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 5.

Umowa koalicyjna CDU/CSU i SPD⁷⁹ z 12 marca 2018 r. w akapicie o polityce uchodźczej podkreśla, że rząd chce „przewycięzać przyczyny uchodźstwa, a nie uchodźców”. Na pierwszym miejscu wymienia zamiar „polepszenia współpracy rozwojowej”⁸⁰. Ma ona stwarzać szanse na przyszłość, przyczyniać się do powrotu uchodźców i wspierać państwa przyjmujące w radzeniu sobie z wyzwaniami. Służyć temu ma przede wszystkim program *Cash for Work*⁸¹.

Podsumowanie

Austriacka i niemiecka pomoc rozwojowa stanowi płaszczyznę zewnętrznej aktywności państwa, w której przenikają się interesy narodowe i chęć współkształtowania globalnych procesów powiązana z przesłankami humanitarnymi. W przypadku obu państw – tyle że w przypadku Austrii z opóźnieniem, a w przypadku Niemiec z większym naciskiem – aktywność wobec krajów rozwijających się z biegiem czasu stała się elementem kształtowania globalnej polityki strukturalnej i prewencyjnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego. Polityka rozwojowa określana jest mianem prewencyjnej polityki na rzecz pokoju⁸². Wyraźny wzrost ODA w związku z wewnętrznymi wydatkami na uchodźców w obu państwach w odpowiedzi na masową falę imigrantów w 2015 r. pokazuje, że wysokość oficjalnej pomocy rozwojowej determinowały wyzwania wywierające polityczną presję na rządzących. Do 2015 r. w przypadku austriackiej polityki rozwojowej temat uchodźstwa i migracji nie był podejmowany. W Niemczech wiązał się z przypisaną współpracy na rzecz rozwoju już z końcem lat 90. XX w. rolę prewencyjnej polityki bezpieczeństwa. Kryzys migracyjny podniósł znaczenie współpracy rozwojowej, coraz częściej w wewnętrznym dyskursie politycznym odwoływano się do jej roli w przeciwdziałaniu źródłom uchodźstwa i nielegalnej migracji. Postulaty nawiązujące do mechanizmów sterowania ruchów migracyjnych w powiązaniu z wartościami humanitarnymi znajdują odzwierciedlenie

⁷⁹ *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b-8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [dostęp 23.07.2020].

⁸⁰ *Ibidem*, s. 103.

⁸¹ *Ibidem*, s. 162.

⁸² Por. A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 126.

w opinii społecznej Austrii i Niemiec⁸³. Z jednej strony ma to nie dopuścić do powtórzenia sytuacji z 2015 r., z drugiej – eksponuje potencjał kontrolowanej migracji i jej pozytywne konsekwencje, w szczególności w odniesieniu do zapotrzebowania na siłę roboczą w Niemczech.

W obu państwach – na większą skalę i z większym zaangażowaniem w Niemczech – pomoc rozwojowa ma przyczyniać się do przezwycięzania strukturalnych i doraźnych przyczyn uchodźstwa, które tkwią w niestabilności krajów rozwijających się, wspierać regiony przyjmujące, reintegrację i działania na rzecz społecznej i politycznej stabilizacji w państwach partnerskich. Wspólne jest założenie, że przeciwdziałanie źródłom uchodźstwa i nielegalnej migracji wymaga solidarnych wysiłków społeczności międzynarodowej oraz państw pochodzenia i tranzytu. Polityka rozwojowa XXI wieku ma być zdaniem ministra Müllera „innovacyjną, globalną polityką przyszłości”⁸⁴. Z wyzwaniem uchodźców będą się borykać „generacje przez kolejne 20 lat”, a UE musi być zdolna do działania „z nową, europejską koncepcją bezpieczeństwa”⁸⁵.

Powiązanie celów przezwycięzienia przyczyn uchodźstwa w państwach pochodzenia i integracji uchodźców w państwach tranzytowych nadaje polityce rozwojowej legitymację jako instrumentowi ochrony przed migrantami. Ten argument wysuwają organizacje pozarządowe zaangażowane we współpracę rozwojową. W ich przekonaniu jest to nie tylko instrumentalizacją pomocy rozwojowej, ale i jej dyskredytacją. Tym samym stawia się przed nią przerośnięte oczekiwania, którym nie jest w stanie sprostać⁸⁶. Faktem jest, że nie da się całkowicie powstrzymać lub sterować ruchami migracyjnymi, współpraca rozwojowa może jedynie poprzez długofalowe polepszenie warunków życia przy-

⁸³ O opinii społecznej Niemiec wobec uchodźców szerzej zob. A. Paterek, *Między humanitaryzmem a zagrożeniem – dyskusje wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec*, [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. M. Malczyńska-Biały, t. II, Rzeszów 2019, s. 142–153.

⁸⁴ BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt...*, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf, s. 5 [dostęp: 20.07.2020].

⁸⁵ „Von Entwarnung kann keine Rede sein“, 19. Dezember 2016, Saarbrücker Zeitung, <http://www.saarbruecker-zeitung.de/politik/themen/Entwicklungsminister-Fluechtlinge-Humanitaet-Kriege-Krisenlaender-Reden-Terrorismus-Wiederaufbau;a:rt2825,6334494> [dostęp: 20.07.2020]; A. Paterek, *Wpływ kwestii bezpieczeństwa...*, s. 126.

⁸⁶ Deutsche Welthungerhilfe, Terre des hommes, *Kompass 2030. Walk the Talk. Die Wirklichkeit der Deutschen Entwicklungspolitik*, 2017, <https://www.welthungerhilfe.de/aktuelles/publikation/detail/kompass-2030-walk-the-talk>, s. 17 [dostęp: 20.07.2020].

czynić się do zmniejszenia liczby tych, którzy ze względu na brak perspektyw i udziału w życiu politycznym rezygnują i wyjeżdżają ze swojego państwa. To nie migracja jest problemem, lecz panujące na świecie niegodne warunki, które coraz więcej osób stawiają przed dramatycznym wyborem. Należy zwalczać przyczyny, a nie symptomy: promocja pokoju i zwalczanie konfliktów muszą być priorytetem polityki, a nie wewnątrzpolitycznym interesem. Współpraca rozwojowa ma służyć nie tylko ochronie granic, ale przede wszystkim zapewnianiu godnej egzystencji i partycypacji politycznej⁸⁷.

Bibliografia

Dokumenty

- ADA, Focus Paper on Migration and Development, October 2016, https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Fokuspa-piere/Englisch/Focus_on_Migration_and_Development_Oct2016.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- BMZ, *Der Marshallplan mit Afrika in der Umsetzung*, 01/2020, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie460_Marshallplan_Umsetzung.pdf, s. 15 [dostęp 23.07.2020].
- BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt*, 07/2020, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- BMZ, *Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik*, 15. Entwicklungspolit-scher Bericht der Bundesregierung, 03/2017, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie319_Entwicklungspolit-scher_Bericht.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- BMZ, *Perspektive Heimat. Ein Programm für Bleibeperspektiven, Rückkehr und Reinte-gration*, BMZ Position Papier 05/2019, s. 3, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategie-papiere/Strategiepapier470_05_2019.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- BMZ, *Die neue Politik des BMZ 100-Tage-Bilanz von Bundesentwicklungsmini-ster Dr. Gerd Müller*, <http://www.pressebox.de/attachment/655827/28+An-l+100+Tage+Bilanz.pdf> [dostęp: 29.07.2020].
- Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2016 bis 2018, *Zu-kunft braucht Entwicklung. Entwicklung braucht Zukunft*, https://www.entwic-klung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/2016-2018_Dreijahresprogramm.pdf, s. 10 [dostęp: 25.07.2020].

⁸⁷ *Ibidem*, s. 18.

- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [dostęp 23.07.2020].
- European Commission, *Memo, questions and answers on preliminary figures on 2019 Official Development Assistance*, Brussels, 16 April 2020, s. 3–4, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/memo-qa-on-preliminary-figures-2019-oda_en.pdf [dostęp: 17.07.2020].
- Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, BMZ aktuell 1994, No. 040.
- Oświadczenie UE–Turcja, Rada Europejska, Komunikat prasowy, 18 marca 2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [dostęp: 20.07.2020].
- Programme for the Austrian Presidency of the Council of the EU, <https://www.eu2018.at/agenda-priorities/programme.html> [dostęp: 20.07.2020].
- Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022*, https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf [dostęp: 20.07.2020].

Opracowania

- Freund C., Rittberger V., *Utilitarian-liberal foreign policy theory*, [w:] *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, red. V. Rittberger, Manchester University Press, Manchester – New York 2001.
- Konle-Seidl R., *Integration of refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)614200](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)614200) [dostęp: 20.07.2020].
- Paterek A., *Między humanitaryzmem a zagrożeniem – dyskusje wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec*, [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. M. Malczyńska-Biały, t. II, Rzeszów 2019.
- Paterek A., *Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki bezpieczeństwa w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] *Polityka bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, europejskim i krajowym. Uwarunkowania – koncepcje – działania*, red. P. Grata, M. Delong, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015.
- Paterek A., *Przewyciężenie kryzysu uchodźczego w UE z punktu widzenia niemieckiej polityki rozwojowej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10.
- Paterek A., *Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przewyciężanie kryzysu uchodźczego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 1.

Raporty, sprawozdania i statystyki

- Asylanträge in der EU+ 2019*, <https://migration-infografik.at/eu-asylstatistiken-2019> [dostęp: 20.07.2020].
- Asylstatistik Österreich 2020*, <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020#herkunftsstaaten> [dostęp: 20.07.2020].
- Berufliche Perspektiven in der Heimat*, https://www.giz.de/de/mit_der_giz_arbeiten/68352.html [dostęp 23.07.2020].
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Dezember 2016, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 20.07.2020].
- DAC Secretariat, *ODA reporting of in-donor country refugee costs*, April 2016, <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf> [dostęp: 20.07.2020].
- Demografie von Asylsuchenden in Deutschland*, bpb, 9.06.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/265710/demografie> [dostęp 10.07.2020].
- Deutsche ODA-Quote 2015 steigt auf 0,52 Prozent*, April 2016, https://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/april/160413_pm_029_Neue-OECD-Zahlen-Deutsche-ODA-Quote-2015-steigt-auf-0-52-Prozent/index.html [dostęp: 20.07.2020].
- Deutsche Welthungerhilfe, Terre des hommes, *Kompass 2030. Walk the Talk. Die Wirklichkeit der Deutschen Entwicklungspolitik*, 2017, <https://www.welthungerhilfe.de/aktuelles/publikation/detail/kompass-2030-walk-the-talk/> [dostęp: 20.07.2020].
- Die Asylstatistik 2017 in 12 Grafiken*, <https://grundversorgungsinfo.net/2018/03/23/asylstatistik-2017/> [dostęp: 20.07.2020].
- Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp [dostęp: 20.07.2020].
- Job-Offensive schafft neue Perspektiven*, https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/cash_for_work/index.jsp [dostęp: 23.07.2020].
- Migration Council for Austria, Report by the Migration Council: *Understanding Migration – Managing Migration*, 2016, https://bmi.gv.at/Downloads/files/Bericht_des_Migrationsrats_PDF_komplett_ENG_23_3_17.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- Nabost: Österreich unterstützt Palästina-Flüchtlinge mit 8,1 Millionen Euro*, <https://www.entwicklung.at/ada/aktuelles/detail/nahost-oesterreich-unterstuetzt-palaestina-fluechtlinge-mit-81-millionen-euro> [dostęp: 29.07.2020].
- OECD, *Development*, <https://www.oecd.org/development> [dostęp: 17.07.2020].
- OECD, *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries*, 9 April 2018, s. 1, <https://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm> [dostęp: 17.07.2020].

- OECD *Development Co-operation Peer Reviews: Austria 2020*, 27.02.2020, <https://www.oecd.org/austria/oecd-development-co-operation-peer-reviews-austria-2020-03b626d5-en.htm> [dostęp: 25.07.2020].
- OECD, *In-donor refugee costs in ODA*, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htm> [dostęp: 20.07.2020].
- OECD, *ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodology for calculating costs*, 2012, www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf [dostęp 12.07.2020].
- OECD, *Official Development Assistance (ODA)*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> [dostęp: 17.07.2020].
- OECD, *OECD.Stat*, <https://stats.oecd.org> [dostęp: 17.07.2020].
- Statistiken*, BMI, <https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#jahr> [dostęp: 20.07.2020].
- The Expert Council for Integration, *Integration report 2017*, https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2017/Integration_Report_2017.pdfs. 3–4 [dostęp: 20.07.2020].

Artykuły prasowe

- Hilfe für Flüchtlinge ausweiten*, Interview mit Gerd Müller, *Welt*, Montag, 23. Juni 2014, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/hilfe-fuer-fluechtlinge-ausweiten-400750> [dostęp: 20.07.2020].
- „Von Entwarnung kann keine Rede sein“, 19. Dezember 2016, Saarbrücker Zeitung, <http://www.saarbruecker-zeitung.de/politik/themen/Entwicklungsminister-Fluechtlinge-Humanitaet-Kriege-Krisenlaender-Reden-Terrorismus-Wiederaufbau;art2825,6334494> [dostęp: 20.07.2020].

Austrian and German development assistance in the context of the European migrant crisis – a comparative approach

Abstract

This chapter provides the results of a comparative analysis of official development assistance (ODA) and discourses on refugees and immigrants in Austrian and German development cooperation in the face of the European migrant crisis. This first section discusses the regulations on internal strategies of refugee support as the elements of official development assistance (ODA) in donor countries, especially Germany and Austria. The second part focuses on demonstrating development aid in the two selected countries as a tool mitigating the structural causes of the refugee crisis. The summary provides the key conclusions drawn from the analysis.

Key words: Austria, Germany, official development assistance (ODA), refugees, immigrants, development policy, comparative politics

Jowita Świerczyńska

PhD, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

<https://orcid.org/0000-0002-6748-9635>

The significance of customs cooperation in the area of fraud prevention for the economic security of the European Union

Abstract

The aim of this chapter is to present the results of the analysis of the significance of customs cooperation in the area of fraud prevention for the economic security of the European Union. The research hypothesis has been formulated as follows: Member States' customs administrations, as services having complete competence over surveillance and controls of all goods transited across the customs borders and having regard to the negative effects of cross-border fraud on the economic security, undertake activities aimed at effective and efficient cooperation, thereby playing a key role in protecting financial interests and providing security for the European Union. This chapter is structured in two parts, followed by a summary. The first one describes the essence of fraud as a threat to security, the second refers to the significance of customs cooperation in the area of economic security. This part discusses the legal determinants, forms and effects of customs cooperation in the area of fraud. The summary presents the conclusions drawn from considerations. The research was based on the descriptive analysis, preceded by a review of the subject literature and EU secondary legislation.

Key words: economic security, customs cooperation, EU financial interests, fraud

Introduction

Fraud is a phenomenon affecting the European Union as a whole, it is not limited to individual Member States. Owing to the absence of internal borders, security threats are bound by no demarcation lines, thus, reactions to those threats must be holistic and based on a common set of activities taking into account both, the internal and external aspects. Entities involved in fraud take advantage of all opportunities afforded by the single market, globalized economy and new technologies. The fraudulent practices related to, among other things, evading or intentions of evading payment of applicable duties, indirect taxes and other charges applied to imports are extremely dangerous from the perspective of safeguarding the fiscal interests. Customs-related infringements, for instance, lodging false declarations of origin, undervaluing the declared customs value or providing incorrect descriptions of imported goods result in substantial losses to the EU finances, therefore they need to be combated with effective methods. Owing to their adverse impact on the budget of the European Union, measures aimed at detecting, eliminating and preventing them are particularly relevant and require shared responsibility. Shared responsibility means, above all, cooperation. The aim of the article is to present the results of the analysis of the significance of customs cooperation in the area of fraud for the economic security of the European Union. The research hypothesis has been formulated as follows: Member States' customs authorities, as services having complete competence over surveillance and controls of all goods transited across the customs borders and having regard to the negative effects of cross-border fraud on the economic security, undertake activities aimed at effective and efficient cooperation, thereby playing a key role in protecting financial interests and providing security for the European Union. The research was based on the descriptive analysis, preceded by a review of the subject literature and acts of secondary legislation. The subject area of the article is topical and significant. The state of research on the role of customs cooperation in ensuring the economic security of the European Union has not been known to a wider audience. The conclusions presented here are substantive and are of a cognitive nature, thus, provide significant added value, as well as constitute an attempt to address the existing research gap.

Fraud as a threat to security

The notion of security has multiple meanings. The word 'security' derived from Latin *sine cura* (*securitas*)¹, i.e. 'without care', without necessary protection, which denotes a state free of anxiety, giving a sense of confidence². Today, security also refers to the freedom of development of a given entity. According to the dictionary of the National Security Bureau, 'security' is the theory and practice of providing means for survival (existence) and pursuing one's own interests by an entity, in particular, by seizing opportunities, taking up challenges, reducing risks and counteracting all the different threats to the entity and its interests³. The economic potential of security constitutes the grounds for assessing the power, effectiveness and international position of a country⁴. Despite the fact that the notion of economic security is widely used, one, unified definition does not exist. It is confirmed by numerous definitions: a state (situation) in which there occur no threats to the unimpeded functioning of the economy⁵; the totality of all factors and determinants ensuring independence of the national economy, its stability and sustainability, as well as guaranteeing its capacity to develop⁶; a state in the development of the national economic system which provides for high effectiveness of its functioning – by means of the appropriate use of internal factors of development – as well as the ability to effectively oppose the external pressure that could lead to

¹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, p. 27.

² Idem, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [in:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, ed. by D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, p. 33.

³ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *(MINI)SŁOWNIK BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [accessed: 14.04.2020].

⁴ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Bezpieczeństwo gospodarcze*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-gospodar/5979,Potencjal-gospodarczy.html> [accessed: 16.04.2020].

⁵ K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [in:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, ed. by K. Żukrowska, M. Grącik, SGH, Warszawa 2006, p. 21.

⁶ K.A. Kłosiński, *Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego*, [in:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, ed. by T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec, Wydawnictwo Polihymnia, Lublin–Tomaszów Mazowiecki 2006, p. 41.

developmental disruptions⁷; the undisturbed functioning of economies may be defined as maintaining the primary growth indicators as well as ensuring the comparative balance with economies of other states⁸ or the capacity of economic system to make use of the internal and external factors of development efficiently, which would guarantee that its course was uninterrupted⁹. Konrad Raczkowski, having accounted for the notion of security in reference to trade, argues that it is a non-inertial system of relative balance of conducting economic activity in an uninhibited and regulated way, having regard to the autonomy of will of its participants and the necessity of maintaining the current volume of risk by exercising limited confidence in economic and legal relations between partners, domestic environment and the surroundings in which the given entity operates¹⁰. Economic security refers to a great number of areas of life and belongs to the basic needs of every person and society. All the activities intended to weaken or hinder the economic growth, distort the level playing field for all competitors, decrease the resources for production and the effectiveness of their use, evade tax authorities or to undermine public confidence stand in opposition to economic security. Security, viewed from the perspective of economic interests, is connected with the issue of the division between the internal and external security. The former one may be defined as a state in which a country, by means of its specialized institutions and their dedicated actions, competently neutralizes all possible threats that may adversely affect the functioning of the country, its institutions as well as the legal order introduced under its auspices¹¹. The external security, on the other hand, may be described as a state in which a country effectively neutralizes all threats that could have a negative effect on its sovereignty, integrity of territory as well as vital political and economic interests of the communities of which it is made up. In the case of the European Union, the internal and external dimension of security

⁷ Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [in:] *Ekonomika obrony*, ed. by W. Stankiewicz, Wydawnictwo AON, Warszawa 1994, p. 189.

⁸ K.M. Książopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, p. 32.

⁹ I. Jaźwiński, 'Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty', *Przegląd Strategiczny*, 2011, No. 1, p. 59.

¹⁰ K. Raczkowski, *Współczesny model tetrarchii zarządzania a bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego*, [in:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia, prawo, zarządzanie*, ed. by K. Raczkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, p. 38.

¹¹ M. Badak, 'Bezpieczeństwo w aspekcie interesów ekonomicznych państwa', *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 2010, No. 3, p. 143.

ought to be treated as a whole since threats to its security are not set apart by the borders. The reactions must be comprehensive and based on a common set of activities combining the internal and external dimensions so as to further reinforce the links between the internal policy and the common security policy.¹² The economic aspect of security is crucial from the perspective of the financial interests of the Union, by which we mean all the revenue, expenditure and assets comprising the Union budget and the budgets of institutions, bodies, offices and agencies as well as budgets which they manage and monitor¹³. The sources of threats that may adversely impact this dimension of security can be found in international and global determinants as well as the extrinsic and (or) intrinsic reasons. Undeniably, a considerable source of them may be found in various irregularities and fraudulent activities, particularly, of the financial nature. According to the adopted definitions, 'fraud' refers to all intentional acts or omissions designed to deceive others, resulting in the victim incurring a loss and the perpetrator achieving a gain¹⁴, irregularities, on the other hand, are understood as all infringements of the law, which have, or would have, the effect of prejudicing the EU budget. If such breach of law has been committed deliberately, then it is fraud. Thus, what differentiates fraud from other irregularities is malicious intent on the part of the perpetrator.¹⁵ For instance, in 2018, 1152 irregularities were reported as fraudulent in the EU and they amounted to €1197.2 million¹⁶. The range of crimes affecting the financial interests of the Union includes such activities as the use or presentation of false,

¹² Cf. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions The European Agenda on Security, COM (2015) 185 final.

¹³ Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999, OJ L 248 of 18.09.2013, Article 2.

¹⁴ Directive EU 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198/29 of 28.07.2017, Article 3.

¹⁵ European Court of Auditors, *Fighting fraud in EU spending: action needed*, Special Report No. 1 (2019).

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions and the Court of Auditors, *Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget*, COM (2019) 196 final, p. 18.

incorrect or incomplete statements or documents, which has as its effect the misappropriation or unlawful retention of funds or assets from the EU budget or budgets managed by the Union, or on its behalf; the misapplication of such funds or assets for purposes other than those for which they were originally granted¹⁷. Article 325 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) constitutes the legal basis for the protection of the Union's financial interests, according to which the Union and its Member States combat fraud and any other illicit activities affecting the financial interests of the Union through measures acting as a deterrent and affording effective protection¹⁸. The origins of the activities in the area of safeguarding the financial interests of the Union date back to 1998, when a special unit – Anti-Fraud Coordination Unit (UCLAF), was created. Since then, numerous steps have been taken in order to improve the effectiveness of activities in this sector (Table 1).

Table 1. Strategic activities in the area of combating fraud in the European Union

Year	Activities – characteristics
1988	The establishment of „Anti-Fraud Coordination Unit” (UCLAF) as part of the Secretariat-General of the European Commission. The unit worked alongside national anti-fraud departments and provided the coordination and assistance needed to deal with transnational organised fraud.
1991	Council Regulation (EEC) No 595/91 of 4 March 1991 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy (OJ L 67/11 of 1991)
1993	The Treaty on European Union (TEU) laid down goals and means to combat fraud, it was also confirmed that Member States are obliged to take the same measures to counter fraud affecting the financial interests of the Community as they take to counter fraud affecting their own financial interests, i.e. by employing effective, proportionate and dissuasive means (Article 209a), furthermore, enhanced cooperation and measures of achieving it, were also provided for (TITLE IV TEU).

¹⁷ Directive EU 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198/29 of 28.07.2017, Article 3.

¹⁸ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, OJ C 326 of 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> [accessed: 05.07.2020].

Year	Activities – characteristics
1994	1) Setting up of the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (Commission Decision of 23.02.1994, OJ L 61/27). 2) Adoption of Commission Regulations (EC) No 1681/94 and 1831/94 on notification of irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural funds and the Cohesion Fund.
1995	1) Convention on the protection of the European Communities' financial interests by means of criminal law – a harmonised definition of fraud and other serious criminal offences affecting Communities' financial interests were adopted 2) Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests (OJ L 312 of 1995) 3) UCLAF was authorised to launch investigations on its own initiative, on the basis of information from various sources.
1996	Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities (OJ L 292 of 1996).
1997	1) Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters (OJ L 82 of 1997). 2) The signing of the Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations (Naples II Convention), in Brussels (18 December 1997); it entered into force on 23 June 2009.
1999	1) The establishment of the European Anti-Fraud Office (OLAF) with an independent investigative mandate, which took over the tasks of UCLAF (Decision 1999/352). 2) The adoption of rules for OLAF investigations – expansion of responsibilities to all activities related to protection of the Communities' financial interests and to the fight against fraud and any other illegal activities detrimental to the financial interests which may lead to the initiation of an administrative investigation or criminal proceedings (Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), OJ L 136 of 1999). 3) The adoption of the agreement concerning internal investigations conducted in EU institutions (EU institutions started entrusting OLAF with conducting investigations relating to serious infringements of their members and staff). 4) The entry into force of the Treaty of Amsterdam, which amended and extended the anti-fraud regulations (Article 280(5)).
2004	The commencement of the Hercule programme (Decision 804/2004) aimed at promoting activities related to the protection of its financial interests of the EU. The implementation of the programme was extended in the multiannual financial framework for the years 2007–2013 and 2014–2020.

Year	Activities – characteristics
2006	An internal re-organisation of OLAF took place with the objective to emphasise OLAF's operational work, to improve communication within the Office, and to strengthen its management.
2007	Communication from the Commission "Prevention of fraud by building on operational results: a dynamic approach to fraud-proofing".
2009	The establishment of the Customs Files Identification Database (FIDE), which enabled prevention of operations in breach of customs legislation and of agricultural legislation applicable to goods entering or leaving the customs territory of the Community, as well as facilitating and accelerating their detection and prosecution (Article 41(1a) of Regulation (EC) No 766/2008 of the European Parliament and of the Council, OJ L 218 of 2008).
2010	OLAF launched the Fraud Notification System (FNS), allowing citizens to pass on information concerning potential corruption and fraud online.
2011	The Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS) was adopted, with an aim to improve the prevention and detection of fraud, the conditions for fraud investigations as well as recovery and deterrence (Communication of 24.06.2011 COM 376).
2013	The entry into force of Regulation No 883/2013 (OJ L 248) concerning investigations by OLAF – substantial changes to the functioning of OLAF, definition of the rights of persons under investigation. Moreover, in order to facilitate effective cooperation and exchange of information, a requirement was made that each Member State was to designate an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS).
2016	<p>1) The adoption by the European Commission of the action plan on VAT "Towards a single EU VAT area – Time to decide", which defined measures aimed at tackling the VAT gap and combating fraud (<i>Action Plan on VAT</i>, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en).</p> <p>2) The launch of the Early Detection and Exclusion System (EDES). Aim – improving protection by such elements as early detection of risks threatening the EU's financial interests, exclusion of an economic operator from receiving EU funds or imposition of a financial penalty on economic operators breaking EU rules (Regulation (EU, Euratom) 2015/1929 of the European Parliament and of the Council of 28 October 2015, OJ L 286 of 2015).</p>
2017	<p>With a view to reinforcing the protection of the EU budget by means of criminal law, two acts were adopted:</p> <p>Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (OJ L 198) as well as Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) (OJ L 283). EPPO is expected to become fully operational by the end of 2020 and will be responsible for conducting investigations of criminal offences affecting the financial interests of the Union as well as prosecuting and bringing to judgement such offences.</p>

Year	Activities – characteristics
2018	1) Revision of EU financial regulations with a view to their simplification and focusing more on the results - Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (OJ L 193 of 2018).
	2) A proposal for a new Union anti-fraud programme (in the context of multiannual financial framework for the years 2021–2027). The programme is designed to support the protection of the EU financial interests against fraud and other illegal activities impacting the EU budget, mutual administrative assistance between customs authorities as well as reporting of irregularities affecting EU finances by Member States (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme (COM (2018) 386 final).
2019	The adoption (28.04.2019) of the new anti-fraud strategy (CAFS), based on risk assessment, the collaboration between the Commission departments and the corporate oversight on fraud matters inside the Commission.

Source: Author's own elaboration.

Misapplication of financial resources originating in the Union budget or evading taxes, customs duties and other charges that go towards the EU budget, directly compromises interests of citizens of Europe and the entire Union. Even though the concept of fraud is broad and concerns both, the expenditure and revenue of the Union budget, fraudulent practices related to customs duties play an important role. It is worth noting that revenue from customs duties holds a special place in the budget since it constitutes the traditional own resources of the Union. Reduction of the budget brings with it a series of adverse consequences and, as a result, undermines the Union's capacity for carrying out its crucial policies, also from the standpoint of economic growth. Furthermore, at the level of Member States, a decrease in the budget revenue necessitates an increase in budget spending on different purposes, moreover, it may result in competition distortion, limiting funding opportunities and lead to impediments in effectiveness of use of resources and, in turn, negatively impact economic development. Fraud is often cross-border in character. Security threats often result from customs crimes and offences, originating from a variety of sources, e.g. activities that do not comply with customs rules; application of measures connected with restrictions or prohibitions as well as trade policy instruments; non-adherence to customs norms and standards; incomplete or incorrect control over the movement of goods; no supervision over freight traffic; inexact, insufficient or lack of

knowledge about trading partners and goods whose transit may constitute an instance of unfair competition, goods infringing intellectual property rights, goods that are non-compliant with EU norms and posing a threat to health or life¹⁹. Customs fraud – committed through smuggling, misdeclaration or undervaluation – causes substantial harm to the Union budget. In the area of VAT, it is estimated that cross-border fraud, such as ‘missing trader’ or ‘carousel’ fraud, is responsible for budgetary losses of approximately €50 billion a year. A lot of damage related to revenue fraud is also caused by organised crime groups²⁰. Taking into account the above adverse effects, it must be stressed that any activity aimed at reducing risks is not only desired but rather necessary to ensuring economic security. The financial interests of the EU are protected against evasion of customs duties or other levies by means of: preventive actions; investigative tools; corrective mechanisms as well as repressive measures²¹. An instrument that successfully combines all these elements is customs cooperation. Furthermore, owing to the fact that one, common customs administration of the European Union does not exist, but there are separate, national administrations, the area of ‘customs duties’ is, to a certain degree, shaped by solutions adopted in individual countries. Despite the existing differences, the character of the customs union requires collaboration that would allow customs administrations to function as one entity. The role of customs cooperation is of key importance to the economic security of the European Union for the following reasons:

- fiscal – illicit trade of goods results in losses to national budgets from unpaid customs duties and taxes. Customs authorities constitute the initial, as well as the final ‘official contact point’ for goods which are subject to import charges, thus, their role is to protect the budget from the loss of revenue from collected levies, which would not be possible without efficient cooperation with other services. Due to the fact that 80% of revenue from the collected duties is transferred to the Union budget, and 20% of revenue

¹⁹ J. Świerczyńska, ‘The role of customs clearance in ensuring the security and protection of cross-border trade in the European Union’, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, 2019, No. 4, pp. 91–92.

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions and the Court of Auditors, *Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget...*, p. 11.

²¹ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union’s financial interests – Fight against fraud 2016 Annual Report*, COM (2017) 383 final.

from these levies is retained by Member States as collection costs²², customs cooperation in combating fraud is indispensable since it contributes to ensuring fiscal security not only at level of the European Union, but also at the level of Member States;

- economic – customs cooperation in cross-border traffic mainly concerns joint controls of customs authorities with other services. They allow effective protection of participants of supply chains from the influx of goods constituting unfair competition, including infringements of intellectual property rights, trade marks and patent rights.

It is worth pointing out the broader influence of customs cooperation – not only the dimension of economic security but also its public element. Customs collaboration, besides the fiscal and economic aspects, also has a social dimension – efficacious cooperation gives greater assurance that goods imported into the EU customs territory comply with the mandatory quality standards and do not pose a threat to life, safety and health of the citizens.

The significance of customs cooperation in the area of economic security

TFEU constitutes the legal basis for customs cooperation and, according to its provisions, customs collaboration was listed among shared competences, which included the internal market; area of freedom, security and justice, among others²³. As previously indicated, Article 325 TFEU provides for Member States and the EU to jointly commit to activities protecting their financial interests, whereas, Article 33 TFEU indicates taking measures so as to reinforce customs cooperation between Member States and between the latter and the Commission²⁴. Activities undertaken as part of the Union

²² Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, No 2014/335/EU, Euratom, L 168, Article 2.

²³ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations..., Article 3 (1a) and Article 4 (2a) and (2j), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> [accessed: 05.07.2020].

²⁴ Article 33 TFEU reads as follows: “Within the scope of application of the Treaties, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall take measures in order to strengthen customs cooperation be-

customs cooperation, crucial from the perspective of economic security, may be divided into: internal, general activities (mutual assistance and cooperation between customs administrations²⁵, collaboration in enforcement of customs law), as well as measures aimed at specific customs crimes (e.g. fraud; trade in goods infringing intellectual property rights; trade in narcotic drugs and precursor substances; cybercrime; trade in harmful and dangerous goods, i.e. those that may be detrimental to the broadly-conceived health and safety of people, and to the environment).

Forms of customs cooperation set out in the provisions of the Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations consist of the following avenues for cooperation:

- central coordinating units – appointed by Member States, responsible for receiving all applications for mutual assistance and its coordination²⁶;
- liaison officers – their duties include, among other things, promoting and expediting the exchange of information between the Member States; providing assistance in investigations which relate to the Member State they represent; advising and assisting the host country in preparing and carrying out cross-border operations²⁷;
- assistance on request - the requested authority proceeds as though it were acting on its own account or at the request of another authority in its country and is expected to use all the legal powers at its disposal within the framework of its national law. This includes the following forms: providing information; carrying out surveillance; carrying out enquiries; notification of documents²⁸;
- spontaneous assistance – the competent authorities of a Member State render assistance, subject to any limitations imposed by national law, to the competent authorities of the other EU member without prior request; it may take forms such as surveillance or sending information²⁹;
- special forms of cooperation – are related to cross-border cooperation. They may include prevention, investigation and prosecution of infringements in

tween Member States and between the latter and the Commission”.

²⁵ The collaboration is based on the Convention of 18 December 1997, drawn up on the basis Article K.3 of the Treaty on European Union, on mutual assistance and cooperation between customs administrations, OJ C 24 of 23.01.1998.

²⁶ *Ibidem*, Article 5.

²⁷ *Ibidem*, Article 6.

²⁸ *Ibidem*, Articles 8–14.

²⁹ *Ibidem*, Articles 15–18.

cases of unlawful traffic in drugs and psychotropic substances, weapons, munitions, explosive materials, cultural goods, dangerous and toxic waste, nuclear material or materials or equipment intended for the manufacture of atomic, biological and/or chemical weapons, trade in specific substances³⁰ intended for the illegal manufacture of drugs as well as illegal cross-border commercial trade in taxable goods to evade tax³¹. The special forms of cooperation comprise hot pursuit; cross-border surveillance; controlled delivery; covert investigations; joint special investigation teams³².

The document which constitutes the reference framework for the internal cooperation with regard to combating fraudulent practices is the Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget (CAFS)³³. The priority objectives of the document include equipping the Commission with an improved analytical capability for purposes of prevention and detection and with a more centralised system of oversight for its anti-fraud action. The strategy also includes the action plan, which is focused on streamlining procedures and strengthening anti-fraud cooperation³⁴.

Effective customs cooperation in the area of economic security would not be possible without the so-called specialised institutions³⁵. In the area of fraud, customs cooperation with the European Anti-Fraud Office (OLAF) is of paramount importance. The customs cooperation between national customs authorities with OLAF consists in carrying out regular joint customs operations with specific checks with the aim of combating the smuggling of sensitive goods and fraud in the so-called certain risky areas or on identified trade routes. The characteristic feature of such operations is their limited, precisely defined duration and the fact that the information about operational activities and their results is always made public only after they have ceased completely.

³⁰ Listed in Table I and II of the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, drawn up in Vienna on 20 December 1988, OJ No. 15, item 69 of 1995.

³¹ The Convention of 18 December 1997, drawn up on the basis Article K.3 of the Treaty on European Union..., Article 19.

³² *Ibidem*, Articles 20–24.

³³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions and the Court of Auditors, *Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget...* The strategy replaced the document from 2011 COM (2011) 376 final.

³⁴ *Ibidem*, p. 4.

³⁵ Specialised institutions are bodies founded to perform tasks stemming from particular issues, vital in specific areas.

It allows eliminating potential disruptions in investigations. OLAF's support in such operations is rendered in the form of permanent technical infrastructure, IT and communications tools as well as administrative and financial support. The customs cooperation with OLAF by carrying out joint operations, with frequent involvement of Member States, is critical for Union's economic security. As a result of those operations, illegal and counterfeit goods are seized, thus, not only are the budget of the EU and the budgets of Member States protected but also it also protects the society. The effects of customs cooperation with OLAF are presented in Table 2.

Table 2. Joint customs operations

Operation	Scope	Results
Fake (2005)	goods freighted by sea and air from China to the EU as well as identification of trafficking routes and international criminal organisations	the seizure of 140 consignments (air freight) and 60 containers (sea freight) holding goods infringing intellectual property rights (in particular textiles, footwear, electronics, medicines, cigarettes)
Diabolo I (2007)	importation of counterfeit goods, including cigarettes, originating in Asia	nearly 135 million counterfeit branded cigarettes and 557,000 other counterfeit products (textiles, footwear, toys, furniture, suitcases, watches, phone accessories) were seized; potential losses of approximately €220 million in customs duties and taxes for the European Community and Member States' budgets were averted
Wasabi (2007)	import of fruit and vegetables into the Community, in particular, from southeast Asian countries	over 500 laboratory analyses revealed discrepancies in 25% of customs declarations; the losses for the Union budget could have reached €2 million
Diabolo II (2009)	import of counterfeit goods, including cigarettes, originating in Asia	seizure of more than 65 million counterfeit cigarettes and 369,000 other counterfeit items (shoes, toys, among others)
Sirocco (2010)	identification of consignments suspected of containing counterfeit or smuggled genuine cigarettes, as well as other counterfeit and illegal goods held in containers loaded in China or the United Arab Emirates	approximately 40 million cigarettes, 1,243 kg of hand-rolled tobacco, 7,038 litres of alcohol and 8 million other counterfeit items (clothing, shoes, toys, electronics) were seized
Barrel (2011)	importation of tobacco products by rail-freight	the seizure of over 1.2 million cigarettes hidden on freight trains carrying wood and iron

Operation	Scope	Results
Warehouse (2013)	trafficking and illicit trade of excise goods	approximately 45 million smuggled cigarettes, nearly 140,000 litres of diesel fuel and about 14,000 litres of alcohol were seized; the loss to the budget amounting to about €9 million was prevented
Replica (2014)	import of counterfeit goods by sea	1.2 million counterfeit goods and 130 million cigarettes were seized, the loss of €25 million in customs duties and taxes was averted
Snake (2014)	undervaluation of imported goods at customs	1,500 containers holding goods with heavily undervalued declared customs value were detected; the loss of over €80 million in customs duties was prevented
Ermis (2014)	identification of fake products shipped through small consignments via postal and courier mail traffic	more than 70,000 counterfeit items (mobile phones, sunglasses, small vehicle spare parts, medicines and pharmaceutical products) were seized in 634 different seizures
Baltica (2015)	import of tobacco products	13 million cigarettes were seized
Gryphon I (2014); Gryphon II (2016)	import of tobacco products	729 million cigarettes, 287,000 cigars and 250 tons of other tobacco products, as well as elements of machinery used to manufacture cigarettes, cash, and over 12 million excise tax markings were seized; 150 persons were arrested
Kerguelen, Kiribati, Killick, Kheops, Pascal (2016)	regional maritime surveillance operations targeting illicit trafficking of sensitive goods by sea, in the Atlantic and the Mediterranean	over 8 tons of cannabis resin and 400 kg of cocaine were seized, 17 people were apprehended
Magnum (2016)	import of tobacco products (smuggling chiefly from Belarus, Ukraine and Russia)	11 million cigarettes were seized
Octopus (2016)	importation of textiles and footwear from China via the United Kingdom	5 crime channels were detected; a large number of economic operators involved in fraud as well as evasion of customs duties and VAT were exposed, over 6 thousand of counterfeit goods were seized
Orion (2016)	import of goods originating from non-EU countries – procedure 42 (the procedure used by EU importers in order to obtain a VAT exemption)	200 physical controls, 390 documentary controls and 50 on-the-spot checks were made; instances of undervaluation and misclassification of goods at import, as well as a string of missing traders who „disappeared” in order to evade customs duties and VAT were uncovered

Operation	Scope	Results
Wafers (2017)	counterfeit semiconductors imported into the EU from China and Hong Kong by post/express courier	more than one million counterfeit devices (diodes, LEDs, transistors and integrated circuits) were seized
Renegade (2017)	import of counterfeit goods by sea	seizure of over 70,000 counterfeit auto spare parts, 590 cylinders of CFC refrigerant, 400,000 counterfeit goods (chewing gum, toys, perfumes, headphones, sunglasses), 56 million cigarettes, 668 kg of cocaine
Magnum II (2017)	import of tobacco products (smuggling along the EU's eastern border)	over 19 million cigarettes were seized
Cerberus (2017)	illicit movement of financial means (cash), illegal money transfers	€6.4 million originating in the black market was seized; 87 seizures were made, 43 investigations were launched
Janus (2018)	importation of tobacco products (smuggling along the EU's eastern border)	more than 7 million cigarettes were seized
Hansa (2018)	internal movement of illicit excisable goods, predominantly cigarettes	a large number of cigarettes and other tobacco products were seized
Silver Axe III (2018)	import and intra-Union trade of illegal or counterfeit pesticides	360 tons of illegal or counterfeit pesticides were seized
Postbox II (2019)	online trade in drugs, counterfeit goods (including medicine) and endangered animal and plant species (CITES)	2,320 seizures were made
Hygiea (2019)	trade of counterfeit goods	200,000 pieces of counterfeit perfumes, toothpastes, 120 tons of counterfeit detergents, shampoos, as well as more than 4.2 million of other counterfeit goods (battery cells, footwear, toys, shavers, electronic devices), 77 million cigarettes and 44 tons of counterfeit water pipe tobacco were seized

Source: Author's own elaboration, based on: European Commission, *Joint customs operations*, https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/joint-customs-operations-jco_en [accessed: 6.07.2020].

The cooperation between customs authorities and OLAF is primarily grounded on the quick and flexible exchange of information. The tools which gives this capability is the Anti-Fraud Information System (AFIS)³⁶. AFIS is a collection of

³⁶ The legal basis for the system is Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March

applications designed to combat fraud that is managed by OLAF and its purpose is to allow timely and safe exchange of information, as well as to store and analyse data. The system operates in two areas: mutual assistance and management of irregularities. Mutual assistance in customs matters is possible thanks to a secure system that allows real-time exchange of information – Virtual Operations Coordination Unit (VOCU); secure electronic mail (AFIS Mailing); databases, such as CIS+ (Customs Information System, whose purpose is to assist authorities in the prevention, investigation and prosecution of customs or agricultural legislation); FIDE (Customs Files Identification database) as well as analytical tools such as A-TIS (Anti-Fraud Transit Information System)³⁷. Whereas, IMS – Irregularity Management System, is an IT system which facilitates the Member States' obligation to report detected irregularities³⁸. It allows conducting a variety of different analyses and furthers the development of the evidence-based Union anti-fraud policy. The added value of such a Union-wide picture is that it facilitates identifying common risks and patterns, defining and implementing common approaches to combating fraud, in view of the effective and equivalent protection of the Union's financial interests³⁹. The financial backing for all such activities was made possible through the Hercule programme⁴⁰ – the only EU programme dedicated entirely to support the fight against fraud. Implemented since 2004, it has successfully enabled intensification of actions undertaken by the Union and Member States in the area of combating fraud and any other

1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 82 (1997), replaced by Regulation (EU) 2015/1525 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 243 (2015).

³⁷ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council 30th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud – 2018, COM (2019) 444 final.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme, COM (2018) 386 final, Point 1.

⁴⁰ Decision No 804/2004/EC OF the European Parliament and of the Council (Hercule programme), which later amended and extended by Decision No 878/2007/EC of the European Parliament and of the Council (Hercule II programme), and, subsequently repealed and replaced with Regulation (EU) No 250/2014 of the European Parliament and of the Council (Hercule III programme).

unlawful activities affecting the EU's financial interests. However, having regard to its termination in 2020, the Commission has decided to maintain support. To that end, a new programme has been proposed, which will largely be based on the previous programme, i.e. the Hercule – the EU anti-fraud programme. The funding to be allocated to the programme for the period 2021–2027 amounts to €181.207 million⁴¹ and its overarching objective is to protect the financial interests of the Union and support mutual assistance between the administrative authorities of the Member States, as well as cooperation between these authorities and the Commission, so as to ensure that customs and agricultural legislation is applied appropriately⁴².

In the area of economic security, a vital issue is also cooperation with the other specialised bodies of the EU. Admittedly, it is not a direct anti-fraud instrument, but is undeniably important to the broadly-defined financial interests of the Union. It concerns cooperation with such institutions as:

- European Police Office (Europol) – areas of collaboration: drug trafficking, trade in goods infringing intellectual property rights, illicit trade in tobacco products, money laundering, cybercrime, among others. Europol often offers its support in joint customs operations;
- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) – the goal of the cooperation is to improve the integrated management of the external frontiers of the EU countries by facilitating and enhancing effectiveness of application of the Union measures related to the management of external borders;
- European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust) – it mainly concerns exchange of information as part of activities aimed at combating transnational organised crime.

Conclusions

Activities in the area of economic security is a continuous process, which, in practice, poses a considerable challenge since it involves a chain of interdependent actions. The European Union and Member States share the responsibility

⁴¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme..., Article 3.

⁴² *Ibidem*, Article 2.

for protecting the financial interests of the EU and combating fraud. To that end, close cooperation is essential. Customs administrations of Member States, as services having complete competence over surveillance and controls of all goods transited across the customs borders and having regard to the negative effects of cross-border fraud on the economic security, undertake activities aimed at effective and efficient cooperation, thereby playing a key role in protecting financial interests and providing security for the European Union. The majority of irregularities are detected in the course of customs controls. These checks are most often carried out in cooperation with other services responsible for the cross-border movement of goods. Nevertheless, taking into account the activities of organised crime groups, which take advantage of every opportunity afforded by the free movement of goods within the EU, as well as the differences in the legal systems of Member States, the role of cooperation between customs services and specialised bodies is of paramount importance. Criminals and criminal organisations have no regard for any borders (even the virtual ones), do not have one *modus operandi*, therefore, joint customs operations carried out in collaboration with the European Anti-Fraud Office (OLAF), serve as a good example of effective activities dedicated to combating fraud and safeguarding the financial interests of the Union.

To conclude, at the time of the current crime threat, the role and significance of customs cooperation is crucial for ensuring economic security. Customs administrations are aware that only the seamless, efficient, and effective cooperation is capable of protecting the financial interests of the Union and its citizens. The current legal solutions provide a wide array of different possibilities and forms of cooperation, which are, in fact, employed efficiently. Measures such as focus on the systematic analysis and introduction of necessary changes, reviewing and updating areas of increased risk successively, streamlining information flow, organizing joint training seminars, particularly in the area of fraudulent activities aimed at undervaluation, misdescription of origin or misclassification, will certainly improve the level of security. The detection of fraud and irregularities, as well as the protection of the EU's financial interests, is a constant, continuous act, therefore, the existing instruments and forms of cooperation need to be streamlined in the future so that all the pathologies in international trade could be effectively eliminated.

References

Research papers and analyses

- Badak M., 'Bezpieczeństwo w aspekcie interesów ekonomicznych państwa', *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 2010, No. 3.
- Biurowo Bezpieczeństwa Narodowego, (MINI)SŁOWNIK BBN: *Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [accessed: 14.04.2020].
- European Commission, *Joint customs operations*, https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/joint-customs-operations-jco_en [accessed: 6.07.2020].
- Jaźwiński I., 'Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty', *Przegląd Strategiczny*, 2011, No. 1.
- Kłosiński K.A., *Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego*, [in:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, ed. by T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec, Wydawnictwo Polihymnia, Lublin–Tomaszów Mazowiecki 2006.
- Książkowski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Raczkowski K., *Współczesny model tetrarchii zarządzania a bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego*, [in:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia, prawo, zarządzanie*, ed. by K. Raczkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [in:] *Ekonomika obrony*, ed. by W. Stankiewicz, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1994.
- Świerczyńska J., 'The role of customs clearance in ensuring the security and protection of cross-border trade in the European Union', *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, 2019, No. 4.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [in:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, ed. by D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Żukrowska K., *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [in:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, ed. by K. Żukrowska, M. Grąciak, SGH, Warszawa 2006.

Documents

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions and the Court of Auditors, *Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget*, COM (2019) 196 final.

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions The European Agenda on Security, COM (2015) 185 final.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, OJ C 326 of 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> [accessed: 05.07.2020].
- Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, No 2014/335/EU, Euratom, L 168.
- Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 82 of 1997.
- Directive EU 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198/29 of 28.07.2017.
- European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council 30th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud – 2018, COM (2019) 444 final.
- European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2016 Annual Report*, COM (2017) 383 final.
- European Court of Auditors, *Fighting fraud in EU spending: action needed*, Special Report No 1 of 2019.
- Convention of 18 December 1997, drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, the Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations, OJ C 24 of 23.1.1998.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme, COM (2018) 386 final.
- Regulation (EU) 2015/1525 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 243 of 2015.
- Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999, OJ L 248 of 18.09.2013.

Znaczenie współpracy celnej w obszarze przeciwdziałania nadużyciom finansowym dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej

Abstrakt

Celem rozdziału jest prezentacja wyników analizy znaczenia współpracy celnej w obszarze przeciwdziałania nadużyciom finansowym dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej. Hipoteza badawcza została sformułowana następująco: organy celne państw członkowskich, jako służby mające pełne kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad towarami przewożonymi przez granice celne, mając świadomość negatywnego wpływu nadużyć finansowych o charakterze transgranicznym na bezpieczeństwo ekonomiczne, podejmują działania mające na celu skuteczną i efektywną współpracę, odgrywając tym samym istotną rolę w ochronie interesów finansowych i zapewnianiu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. Struktura rozdziału obejmuje dwie części oraz podsumowanie. W pierwszej omówiono istotę nadużyć finansowych jako zagrożenia dla bezpieczeństwa, druga odnosi się do znaczenia współpracy celnej w obszarze bezpieczeństwa ekonomicznego. W tej części przedstawiono uwarunkowania prawne, formy i efekty współpracy celnej w obszarze nadużyć finansowych. W podsumowaniu przedstawiono wnioski płynące z rozważań. W badaniach wykorzystano analizę opisową, poprzedzoną przeglądem źródeł literaturowych i aktów unijnego prawodawstwa wtórnego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekonomiczne, współpraca celna, interesy finansowe Unii Europejskiej, nadużycia finansowe

Bibliografia

Źródła

- Abrüstungsbericht 2019: Gemeinsam Trend umkehren*, 29.04.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/abruestungsbericht-2019/2337920> [dostęp: 5.08.2020].
- Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN*, Bonn, 20. Oktober 1998, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf [dostęp: 30.07.2020].
- Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale. Jahresabrüstungsbericht 2019*, Auswärtiges Amt, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2361924/3b8ee5d846703255dc2c505dcb3aa339/abrbericht2019-data.pdf> [dostęp: 9.08.2020].
- Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale 2016. Jahresabrüstungsbericht 2016*, Auswärtiges Amt, 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/290426/b0f7861be0fb9bbe6d24e2c7dc320996/170531-jab-2016-deu-data.pdf> [dostęp: 4.08.2020].
- Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2011). Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8857, 29.02.2012, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/088/1708857.pdf> [dostęp: 3.08.2020].
- Deutschland als aktiver Partner für weltweite Abrüstung und Rüstungskontrolle*, 28.01.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/-/207084> [dostęp: 5.08.2020].
- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [dostęp: 30.07.2020].
- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b-8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> [dostęp: 30.07.2020].

- Erklärung der E3-Außenminister zu Iran*, 19.06.2020, Pressemitteilung, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2354552> [dostęp: 30.07.2020].
- Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Koalitionsvertrag 2002–2006*, Berlin 2002, https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/download/2002_koalitionsvertrag.pdf [dostęp: 30.07.2020].
- Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 11.11.2005, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=16f196dd-0298-d416-0acb-954d2a6a9d8d&groupId=252038 [dostęp: 30.07.2020].
- Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Präsident Emmanuel Macron und Premierminister Boris Johnson über die Situation in Irak*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gemeinsame-erklarung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-praesident-emmanuel-macron-und-premierminister-boris-johnson-ueber-die-situation-in-irak-1710128> [dostęp: 9.08.2020].
- „Nichtstun ist keine Option“: Rüstungskontrolle neu denken, 15.03.2019, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/ruestungskontrolle-neu-denken/2199764> [dostęp: 5.08.2020].
- Nuklearabkommen mit Iran – Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens (8. Mai 2018)*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/neuigkeiten/article/nuklearabkommen-mit-iran-gemeinsame-erklarung-deutschlands-frankreichs-und> [dostęp: 8.08.2020].
- Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken*, Auswärtiges Amt, 2015, <https://www.auswaertiges-amt.de/blueprint/servlet/blob/269656/d26e1e50cd5acb847b4b9e-b4a757e438/review2014-abschlussbericht-data.pdf> [dostęp: 1.08.2020].
- Sprawozdanie stenograficzne z 172 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 14 X 1920 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 4 IV 1919 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 260 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 15 XI 1921 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 6 IV 1922 r.
- Sprawozdanie z 11 posiedzenia Sejmu Wileńskiego z 23 II 1922 r.
- Sprawozdanie z 6 posiedzenia Sejmu Wileńskiego z 14 II 1922 r.
- Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038 [dostęp: 30.07.2020].
- Weissbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, 2006, http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/weissbuch_2006.pdf [dostęp: 1.08.2020].
- Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesregierung, 2016, <https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be-272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf> [dostęp: 1.08.2020].
- Wystąpienie Tymczasowego Naczelnika Państwa do Litwinów zamieszkałych w Polsce, „Robotnik” 19 XII 1918, nr 359.

Opracowania

- Ackah Ch., Turkson F.E., Opoku K., *Measuring Trade Costs in Economic Community of West African States (ECOWAS)*, „Modern Economy” 2013, Vol. 4, Issue 1.
- Adebahr C., *Das internationale Atomabkommen: ein Erfolg mit Verfallsdatum*, 24.01.2020, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/das-internationale-atomabkommen-ein-erfolg-mit-verfallsdatum> [dostęp: 10.07.2020].
- Akbarzadeh Sh., *Uzbekistan and the United States: Authoritarianism, Islamism and Washington's Security Agenda*, Zed Books, London–New York 2005.
- Armenian Revolutionary Federation, <http://web.archive.org/web/20070202125337/http://www.arfshant.org/index.aspx?PAGEACTION=Home> [dostęp: 22.07.2020].
- Asongu S., Nwachukwu J., Tchamyou V., *A summary of a survey on proposed African Monetary Unions*, MPRA Paper No. 79637, June 2017.
- Atomabkommen. Kann Deutschland den Streit mit dem Iran schlichten?*, 14.01.2020, <https://www.dw.com/de/kann-deutschland-den-streit-mit-dem-iran-schlichten/a-51998621> [dostęp: 9.08.2020].
- Atomabkommen. Merkel, Macron und Johnson ermahnen Iran*, 12.01.2020, <https://www.dw.com/de/merkel-macron-und-johnson-ermahnen-iran/a-51977319> [dostęp: 9.08.2020].
- Atomdeal auf der Kippe. Bundesregierung: Iran soll Atomabkommen einhalten*, 8.05.2019, <https://www.dw.com/de/bundesregierung-iran-soll-atomabkommen-einhalten/a-48660969> [dostęp: 9.08.2020].
- Atomverhandlungen in Lausanne. Das sind die Eckpunkte der Einigung mit Iran*, 2.04.2015, <https://www.sueddeutsche.de/politik/atomverhandlungen-in-lausanne-das-sind-die-eckpunkte-der-einigung-mit-iran-1.2421243> [dostęp: 20.07.2020].
- Ayodeji A.O., Aduloju A., Adenipekun L.O., *ECOWAS Protocol on Free Movement and Trans-border Security in West Africa*, “Covenant University Journal of Politics and International Affairs” 2015, Vol. 3, No. 1.
- Badak M., ‘Bezpieczeństwo w aspekcie interesów ekonomicznych państwa’, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, 2010, No. 3.
- Bakoup F., Ndoye D., *Why and when to introduce a single currency in ECOWAS*, “Africa Economic Brief” 2016, Vol. 7, Issue 1, www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AEB_Vol_7_Issue_1_2016_Why_and_when_to_introduce_a_single_currency_in_ECOWAS.pdf [dostęp: 8.08.2020].
- Balassa B., *Teoria integracji ekonomicznej*, [w:] *Teoretyczne podstawy regionalnej integracji gospodarczej. Wybrane teksty*, red. J. Misala, Politechnika Radomska, Radom 2004, s. 19–22.
- Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin LTD, London 1973.
- “Balcanica Posnaniensia. Acta et Studia” 2015, vol. 22, nr 1: *Ius Vallachicum*, red. I. Czarnańska, M. Diaconescu, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/bp/issue/view/309> [dostęp: 17.04.2020].
- Balogun E.D., *An Alternative Reconsideration of Macroeconomic Convergence Criteria for West African Monetary Zone*, MPRA Paper No. 11367, October 2008, www.mpra.uni-muenchen.de/11367/1/MPRA_paper_11367.pdf [dostęp: 8.08.2020].

- Banaszak B., *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące orderów i odznaczeń*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4 (51).
- Baran J., “The Impact of Antydumping on EU Trade”, *IBS Working Paper* 2015, No. 12.
- Becker A., Koschik M., *Deutschland. Warum Deutschland am Iran-Deal festhält*, 9.05.2018, <https://www.dw.com/de/warum-deutschland-am-iran-deal-festh%C3%A4lt/a-43722131> [dostęp: 20.07.2020].
- Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku. Wybrane zagadnienia*, red. B. Drelich-Skulska, P. Skulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, (MINI)SŁOWNIK BBN: *Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> [accessed: 14.04.2020].
- Bodio T., Śmidowski W., *Modernizujące się społeczeństwo (między historią a współczesnością)*, [w:] *Uzbekistan. Historia – społeczeństwo – polityka*, red. T. Bodio, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
- Bohr A., *Uzbekistan. Politics and Foreign Policy*, Royal Institute for International Affairs, Chatham House, London 1998.
- Borkowski K., *Przeobrażenia na Kaukazie po 1990 r.*, [w:] *Kaukaz w stosunkach międzynarodowych. Przeszłość, terażniejszość, przyszłość*, red. P. Olszewski, K. Borkowski, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski 2008.
- Brataniec K., *Współczesny islam w Azerbejdżanie – ciągłość czy zmiana w kontekście praw człowieka*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 4.
- Brenton P., ‘Anti-dumping policies in the EU and trade diversion’, *European Journal of Political Economy* 2001, Vol. 17, Issue 3.
- Bruno le Maire: « Je Suis Un Défenseur Du Nucléaire », BFM TV, 30.06.2020, https://www.bfmtv.com/economie/bruno-le-maire-je-suis-un-defenseur-du-nucleaire_AN-202006300076.html [dostęp: 13.08.2020].
- Budnikowski A., *Ekonomia międzynarodowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2017.
- Burns W.J., *The Lost Art of American Diplomacy: Can the State Department Be Saved?*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991.
- Buzan B., *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, Brighton 1983.
- CEA Fontenay-aux-Roses, http://www.hctisn.fr/article.php3?id_article=130 [dostęp: 5.07.2020].
- Colby E.A., Mitchell A.W., *The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy*, „Foreign Affairs” 2020, t. 99, nr 1.
- COVID-19, *surveillance and the threat to your rights*, 3 April 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/covid-19-surveillance-threat-to-your-rights/> [accessed: 15.06.2020].

- Czamańska I., *Vlachs and Slavs in the Middle Ages and Modern Era*, „Res Historica” 2016, nr 41, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/docmetadata?id=26230&from=publication> [dostęp: 17.04.2020].
- Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 1998.
- Czekalski T., Hauziński J., Leśny J., *Historia Albanii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2009.
- Czermińska M., Garlińska-Bielawska J., *European Union – West Africa Trade Relations: with or without Economic Partnership Agreement (EPA)*, “Annuals of the Administration and Law” 2017, Vol. 17, No. 2.
- Czermińska M., *Środki protekcji uwarunkowanej w Unii Europejskiej w świetle przemian w gospodarce światowej*, [in:] *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, ed. by E. Małuszyńska, G. Mazur, P. Idczak, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.
- Czermińska M., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Dom Wydawniczy Elipsa, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Warszawa–Kraków 2010.
- Czubik P., *Wolny handel towarami. Podstawy międzynarodowoprawne regionalizmu handlowego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002.
- Daniel D.A., Enweremadu D.U., *Potency of ECOWAS mission strategy in resolving electoral conflict in West Africa: A case of Côte d’Ivoire*, “African Journal of Political Science and International Relations” 2020, Vol. 14, No.1.
- Darczewska J., *Diabeł tkwi w szczegółach. Wojna informacyjna w świetle doktryny wojennej Rosji*, OSW, Warszawa 2015 (Punkt Widzenia, nr 50).
- Davies N., *Orzeł Biały, Czerwona Gwiazda. Wojna polsko-bolszewicka 1919–1920*, Kraków 1997.
- Deruga A., *Przed i po wyprawie wileńskiej 1919 r.*, „Z Dziejów Stosunków Polsko-Radzieckich. Studia i materiały” 1973, t. 10.
- Die Genfer Vereinbarungen. Die Kernpunkte des Abkommens*, 24.11.2013, <https://www.tagesschau.de/ausland/iran-abkommen-kernpunkte100.html> [dostęp: 20.07.2020].
- Dobosiewicz Z., *Integracja gospodarcza krajów rozwijających się*, PISM, Warszawa 1991.
- Dombey D., Mallet V., Hall B., ‘Millions confined to homes after Spain and France impose coronavirus lockdowns’, *The Financial Times*, 15 March 2020, <https://on.ft.com/2UOtLqb> [accessed: 28.04.2020].
- Drelich-Skulska B., *Charakterystyka regionu Azji i Pacyfiku*, [w:] *Azja-Pacyfik. Obraz gospodarczy regionu*, red. B. Drelich-Skulska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.

- Drezner D.W., *This Time Is Different: Why U.S. Foreign Policy Will Never Recover*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- EDF *affiche son optimisme après des résultats en hausse*, 16 févr. 2020, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/edf-affiche-son-optimisme-apres-des-resultats-en-hausse-1172184> [dostęp: 10.07.2020].
- European Commission, *Joint customs operations*, https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/joint-customs-operations-jco_en [accessed: 6.07.2020].
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 20/2018, *Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa – konieczna jest zmiana ukierunkowania wsparcia unijnego*, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/apsa-20-2018/pl/#chapter8> [dostęp: 10.08.2020].
- Falkowski M., Lang J., *Zakładnicy Moskwy, klienci Pekinu. Bezpieczeństwo w Azji Centralnej w dobie malejącej roli Zachodu*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2014, s. 48–49 (Prace OSW, nr 51).
- Fathollah-Nejad A., *Deutsche Iran-Politik jenseits des Atomdeals: Außen- und entwicklungspolitische Neujustierungen*, „DGAP Kompakt” 2017, Nr. 6.
- Fessenheim: *l'arrêt définitif le 29 juin de la centrale nucléaire pourrait fragiliser la France l'hiver prochain*, <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/energie-environnement/fessenheim-l-arret-definitif-le-29-juin-de-la-centrale-nucleaire-pourrait-fragiliser-la-france-l-hiver-prochain-851238.html> [dostęp: 10.07.2020].
- Foroutan F., *Regional integration in Sub-Saharan Africa: past experience and future prospects*, [w:] *Developing and Newly Industrializing Countries*, red. Ch. Milner, vol. I, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA 1998.
- Francisco de Vitoria: Political Writings*, ed. by A. Pagden, J. Lawrance, Cambridge University Press, 1991.
- Frankfurt School – UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance, Bloomberg New Energy Finance (BNEF), *Global Trends In Renewable Energy Investment 2020*, https://www.fs-unep-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf.
- Frejtag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Politechnika Radomska, Radom 1996.
- Freund C., Rittberger V., *Utilitarian-liberal foreign policy theory*, [w:] *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, red. V. Rittberger, Manchester University Press, Manchester – New York 2001.
- Frymark K., *Niemcy za utrzymaniem porozumienia nuklearnego z Iranem*, „Analizy OSW”, 09.05.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-05-09/niemcy-za-utrzymaniem-porozumienia-nuklearnego-z-iranem> [dostęp: 8.08.2020].
- Fuchs R.A., Koschyk M., *Deutschland. Berlin stellt sich hinter das Iran-Abkommen*, 08.05.2018, <https://www.dw.com/de/berlin-stellt-sich-hinter-das-iran-abkommen/a-43706355> [dostęp: 8.08.2020].
- Furgacz P., Paterek A., *Instytucje bezpieczeństwa półkuli zachodniej, w Afryce i w świecie arabskim*, [w:] *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016.

- Gacek Ł., *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2020.
- Gacek Ł., *Nowa era zielonego i niskoemisyjnego rozwoju w Chinach*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2018, nr 1: *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona środowiska/klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Trendy rozwojowe*.
- Galganek A., *Zmiana w globalnym systemie międzynarodowym. Supercykle i wojna hegemoniczna*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1992.
- Garlińska-Bielawska J., *A New Partnership of Developing Regions: Africa – China, India, Brazil, and Its Importance for the Operation of African Regional Economic Communities (RECs)*, “Central European Review of Economics & Finance” 2015, Vol. 10, No. 4.
- Garlińska-Bielawska J., Kwaśny J., *Europejskie a azjatyckie zaangażowanie w Afryce w XXI w. – analiza porównawcza handlu w latach 2005–2017*, [w:] *Dylematy rozwoju systemów politycznych Europy i Azji*, red. Ł. Danel, J. Kornaś, R. Lisiakiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Garlińska-Bielawska J., *Regionalna integracja gospodarcza w Afryce w świetle teorii i doświadczeń państw afrykańskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2019, s. 137–138 (Zeszyty Naukowe, Seria Specjalna: Monografie, nr 266).
- Garlińska-Bielawska J., *Wybrane aspekty teoretyczne międzynarodowej integracji gospodarczej krajów słabo rozwiniętych*, [w:] *Gospodarka regionalna i międzynarodowa*, t. 1, red. H. Nakonieczna-Kisiel, M. Gryczka, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2015, s. 29–31 (Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 41).
- Górecki J., *Konflikt o Górski Karabach. Perspektywy procesu pokojowego w kontekście wyborów prezydenckich w Armenii*, „Biuletyn Międzynarodowy Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2008, nr 4.
- Górecki W., Matusiak M., *Zamieszki w południowym Kirgistanie. Aspekt międzynarodowy*, OSW, 16.06.2010, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-06-16/zamieszki-w-poludniowym-kirgistanie-aspekt-miedzynarodowy> [dostęp: 28.07.2020].
- Grabowski T.W., *Rosyjska siła. Siły Zbrojne i główne problemy polityki obronnej Federacji Rosyjskiej w latach 1991–2010*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2011.
- Gupta A., *Regional Integration in West Africa: The Evolution of ECOWAS*, ORF Occasional Paper No. 67, August 2015.
- Halili R., *Macedonians in Albania – from ethnic group to national minority*, [w:] *Macedonia: Land, Region, Borderland*, red. J. Sujecka, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2013.
- Haliżak E., *Stosunki Międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Scholar, Warszawa 1999.
- Hanrieder T., Kreuder-Sonnen Ch., ‘Who decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health’, *Security Dialogue*, Vol. 45, Issue 4, August 2014.
- Harvey S.K., Cushing M.J., *Is West African Monetary Zone (WAMZ) a Common Currency Area?*, „Review of Development Finance” 2015, Vol. 5, Issue 1.

- Heath J.B., 'Global Emergency Power in the Age of Ebola', *Harvard International Law Journal*, 2015, Vol. 57, No. 1.
- von Hein M., *Iran. Maas' Mission in Teheran*, 9.06.2019, <https://www.dw.com/de/heiko-maas-reist-nach-teheran-f%C3%BCnf-fragen-f%C3%BCnf-antworten/a-49100196> [dostęp: 9.08.2020].
- Hill P., *Mehrsprachkeiten in Südosteuropa*, „Zeitschrift für Balkanologie” 1990, Bd. 26.
- Holslag J., *China's Scepticism of Clean Energy Champion Europe*, „The International Spectator” 2010, Vol. 45, No. 1.
- Hosny A.S., *Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature*, „International Journal of Economy, Management and Social Studies” 2013, No. 2(5).
- IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change*, International Organization for Migration, Geneva 2014.
- Jaber T.A., *Review Article: The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries*, „Journal of Common Market Studies” 1971, Vol. 9, No. 3.
- Jaźwiński I., 'Determinanty kształtowania polskiego bezpieczeństwa gospodarczego. Wybrane aspekty', *Przegląd Strategiczny*, 2011, No. 1.
- Jędrzejewicz W., *Kronika życia Józefa Piłsudskiego 1867–1935*, t. I: 1867–1920, Londyn 1977.
- Jin Canrong, *Odpowiedzialność wielkiego mocarstwa. Chińska perspektywa*, tłum. M. Ciecierski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Kampfum Atomabkommen. Maas-Treffen mit Trump-Berater bringt keine Annäherung im Iran-Streit*, 23.05.2018, <https://www.dw.com/de/maas-treffen-mit-trump-berater-bringt-keine-ann%C3%A4herung-im-iran-streit/a-43903300> [dostęp: 8.08.2020].
- Kamradt-Scott A., *Managing Global Health Security. The World Health Organization and Disease Outbreak Control*, Palgrave Macmillian UK, 2015.
- Kardaś S., *Ekspancja na koszt państwa: Novatek motorem rosyjskiego sektora LNG*, „Komentarze OSW”, nr 275 z 27.06.2018.
- Karimow I., *Uzbekistan na progu XXI wieku*, tłum. D. Muszyńska-Wolny, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.
- Klein M., *Russia's New Military Doctrine. NATO, the United States and the "Colour Revolutions"*, „SWP Comments” 9, February 2015, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C09_kle.pdf [dostęp: 19.09.2020].
- Klein R., *Deutsch-iranische Beziehungen. Deutschland und Iran: Durch gute und schlechte Zeiten*, 9.05.2019, <https://www.dw.com/de/deutschland-und-iran-durch-gute-und-schlechte-zeiten/a-48676496> [dostęp: 20.07.2020].
- Klimkowski T., *Dziedzictwo greckie w języku rumuńskim i arumuńskim*, „Balcanica Posnaniensia. Acta et Studia” 2012, vol. XIX, https://www.academia.edu/7542030/Dziedzictwo_greckie_w_j%C4%99zyku_rumu%C5%84skim_i_arumu%C5%84skim [dostęp: 17.04.2020].
- Kłosiński K.A., *Światowe determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego*, [in:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, ed. by T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec, Wydawnictwo Polihymnia, Lublin–Tomaszów Mazowiecki 2006.

- Kocój E., *Dziedzictwo bez dziedziców? Religijne i materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości pochodzenia włoskiego w Europie w kontekście projektu interdyscyplinarnych badań (przyczynek do tematu)*, „Zarządzanie w Kulturze” 2015, t. 16, z. 2.
- Konle-Seidl R., *Integration of refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2018\)614200](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2018)614200) [dostęp: 20.07.2020].
- Kozielski P., *Australia i jej rola w kształtowaniu procesów integracyjnych w obszarze Azji Pacyfiku*, CeDeWu.pl, Warszawa 2015.
- Krajewski Z., *Geneza i dzieje wewnętrzne Litwy Środkowej (1920–1922)*, Lublin 1996.
- Krause K., *Towards a Practical Human Security Agenda*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Policy Paper* 2007, No. 26.
- Krukowski J., *Konstytucyjne modele stosunków między państwem a Kościołem w Europie*, „Biuletyn Informacyjny Polskiej Akademii Nauk. Oddział w Lublinie” 2004, nr 9.
- Książkowski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Książkowski K.M., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Metody i środki przeciwdziałania*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2004.
- Kwiatkiewicz P., *Z wojny i chaosu. Azerbejdżan: ukształtowanie niepodległego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Kwieciński R., *Od „soft power” do „smart power” Chin*, [w:] *Liberalizm & neoliberalizm w badaniu polityki zagranicznej państwa i gospodarki światowej*, red. E. Halizak, R. Ożarowski, A. Wróbel, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2016.
- L'environnement et la présidentielle de 2017*, Ifop pour WWF, Octobre 2016.
- Lakomy M., *Konflikt zbrojny w Mali (2012–2015)*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy, *Konflikty zbrojne na Bliskim Wschodzie i w Afryce w drugiej dekadzie XXI w. Przebieg – uwarunkowania – implikacje*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2018.
- Lang J., *Etniczne i graniczne napięcia kirgisko-uzbeckie*, OSW, 9.01.2013, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-01-09/etniczne-i-graniczne-napiecia-kirgisko-uzbeckie> [dostęp: 28.07.2020].
- Langhammer R.J., Hiemenz U., *Regional Integration among Developing Countries: Opportunities, Obstacles and Options*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1990 (Kieler Studien, No. 232).
- Liedong T.A., *Could West Africa introduce a single currency?*, CNN Business, 8 August 2018, www.edition.cnn.com/2017/08/08/africa/single-currency-west-africa/index.html [dostęp: 8.08.2020].
- Lin Jingzhi, Pu Pin, *Wybór Chin. Pokojowy rozwój i budowa harmonijnego świata*, tłum. L. Kłopotowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- Lizak W., *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Lohmann S., Meier O., Zamirirad A., *Irans Atomprogramm: Washington und Brüssel auf Kollisionskurs. Warum die EU die Atomvereinbarung retten muss*, „SWP-Aktuell” 53, Juli 2017.
- Loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*, <https://www.vie-publique.fr/loi/23814-loi-energie-et-climat-du-8-novembre-2019> [dostęp: 15.05.2020].

- Łossowski P., *Po tej i tamtej stronie Niemna. Stosunki polsko-litewskie 1883–1939*, Warszawa 1985.
- Łoza S., *Ordery i odznaczenia polskie*, Warszawa 1939.
- Łoza S., *Ordery i odznaczenia Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1925.
- Majchrowska E., *EU-Australia trade relations – current stage and future challenges*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 2.
- Majchrowska E., *EU-South Korea FTA as one of the new generation agreements – an overview of the effects of the agreement*, [w:] *The Development Challenges of Asia-Pacific Countries*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2017 (Research Papers of Wrocław University of Economics, no. 486).
- Majchrowska E., *Odrodzenie się tendencji protekcyjnych w handlu światowym jako następstwo światowego kryzysu gospodarczego*, [w:] *Gospodarka światowa w XXI wieku. Współczesne uwarunkowania i wyzwania*, red. M. Czerwińska, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015.
- Majchrowska E., *Promoting free trade in Asia-Pacific – CPTPP as an answer to Trump’s protectionism*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2019, nr 3.
- Malendowski W., *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej w XX i XXI wieku. Cele – zadania – kierunki działania*, „Przegląd Strategiczny” 2017, nr 10.
- Mania A., *Department of State i Foreign Service w polityce zagranicznej USA lat gorącej i zimnej wojny 1939–1989*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2019.
- Marinov E., *Economic Determinants of Regional Integration in Developing Countries*, MPRA Paper No. 60321, posted 2 December 2014, s. 372–374, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/60321/1/MPRA_paper_60321.pdf [dostęp: 1.07.2020].
- Martin A., *Coronavirus: Government using mobile location data to tackle outbreak*, Sky News, 19 March 2020, <https://news.sky.com/story/coronavirus-government-using-mobile-location-data-to-tackle-outbreak-11960050> [accessed: 20.05.2020].
- Massicot D., *Anticipating a New Russian Military Doctrine in 2020: What it Might Contain and Why it Matters*, War on the Rocks, Texas National Security Review, September 9, 2019, <https://warontherocks.com/2019/09/anticipating-a-new-russian-military-doctrine-in-2020-what-it-might-contain-and-why-it-matters/> [dostęp: 19.09.2020].
- McCarthy J., *Armenian Terrorism: History as Poison and Antidote*, Ankara University Press, Ankara 1984.
- Mearsheimer J.J., Walt S.M., *The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy*, „Foreign Affairs” 2016, t. 95, nr 4.
- Meier O., *In der Krise liegt die Chance. Der Atomkonflikt mit Iran und seine Auswirkungen auf das nukleare Nichtverbreitungsregime*, „SWP-Studie” S17, Oktober 2014.
- Meier O., Posch W., *Bewegung im Nuklearstreit mit dem Iran. Nach den Genfer Gesprächen herrscht vorsichtiger Optimismus*, „SWP-Aktuell” 62, Oktober 2013.
- Meier O., Zamirirad A., *Die Atomvereinbarung mit Iran. Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung*, „SWP-Aktuell” 70, August 2015.
- Michalski B., *Porozumienia regionalne w świetle zasad WTO*, Uniwersytet Wrocławski, https://www.ism.uni.wroc.pl/sites/ism/art/michalski_porozumienia_regionalne_w_swietle_zasad_wto.pdf [dostęp: 22.03.2020].

- Minoritetet në Shqipëri*, red. A. Puto, V. Hysi, Tiranë 2003.
- Missile Dialogue Initiative*, <https://www.iiss.org/research/defence-and-military-analysis/missile-dialogue-initiative> [dostęp: 20.08.2020].
- Mitkiewicz L., *Litwa i Polska. Stosunki wzajemne do roku 1939*, Toruń 2018.
- Mitręga-Niestrój K., Szewczyk Ł., *Integracja monetarna na kontynencie afrykańskim*, [w:] *Integracja regionalna w Afryce. Aspekty gospodarcze i finansowe*, red. K. Mitręga-Niestrój, B. Puszer, Ł. Szewczyk, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Młynarski T., *Energetyka jądrowa wobec globalnych wyzwań bezpieczeństwa energetycznego i reżimu nieproliferaacji w erze zmian klimatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Młynarski T., *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
- Modelski G., *Long Cycles in World Politics*, Palgrave Macmillan, London 1987.
- Muminov A., *Traditional and Modern Religious Theological Schools in Central Asia*, [w:] *Political Islam and Conflicts in Russia and Central Asia*, red. L. Jonson, M. Esenov, Swedish Institute of International Affairs, Stockholm 1999, s. 110 (Conference Paper 24).
- Ndiaye B., *Przestrzeń i granice monetarne we współczesnej Afryce. Na przykładzie strefy franka CFA*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 10.
- Negri, S. *Communicable Disease Control*, [in:] *Research Handbook on Global Health Law*, ed. by G.L. Burci, B. Toebes, Edwin Elgar Publishers, 2018, pp. 262–302.
- Nowakowski Z., *Bezpieczeństwo państwa w koncepcjach programowych partii parlamentarnych w Polsce po 1989 roku*, Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2009.
- Nowicka E., *Ethnic Identity of Aromanians/Vlachs in the 21st Century*, „Res Historica” 2016, nr 41, http://dlibra.umcs.lublin.pl/Content/26240/czas21630_41_2016_11.pdf [dostęp: 17.04.2020].
- Nowicka E., *Nasz język rozumieją aniołowie. Arumuni we współczesnym świecie*, Nomos, Kraków 2011.
- Obi C.I., *Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte D’Ivoire*, “African Security” 2009, Vol. 2, No. 2/3 <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19362200903361945> [dostęp: 10.08.2020].
- Obrońca narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
- OECD/FAO, *OECD-FAO Agricultural Outlook 2019–2028*, OECD Publishing, Paris/Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2019, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/agr_outlook-2019-en.pdf?expires=1611308177&id=id&accname=guest&checksum=07B66BD2B13D4C22742533BC-C5E178C1.
- Ojo O.B.J., *Integration in ECOWAS. Successes & Difficulties*, [w:] *Regionalization in Africa. Integration & Disintegration*, red. D.C. Bach, Indiana University Press, Bloomington 1999.

- Olah G.A., Goepfert A., Prakash G.K.S., *Beyond Oil and Gas: The Methanol Economy*, Wiley-VCH, 2009.
- Olcott M.B., *Central Asia: Common Legacies and Conflicts*, [w:] *Central Asian Security: The New International Context*, red. R. Allison, L. Jonson, Brookings Institution Press, Chatham House, London–Washington 2001.
- Oluwusi O.O., Punt C., Sandrey R., *The impact of regional integration on Nigeria's imports: A Case of ECOWAS Common External Tariff on Agro-processing*, Tralac Working Paper, No. S16WP22/2016, December 2016.
- Omari L., *Çështja e pakicave kombëtare dhe Shqipëria*, Tiranë 2014.
- Panarin S.A., *Political Dynamics of the „New” East (1985–1993)*, [w:] *Central Asia and Transcaucasia. Ethnicity and Conflict*, red. V.V. Naumkin, Praeger Publishers, Westport, CT 1994.
- Parker Ch.F., Karlsson Ch., Hjerpe M., *Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement*, „Journal of European Integration” 2017, Vol. 39, No. 2.
- Paterek A., *Między humanitaryzmem a zagrożeniem – dyskusje wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec*, [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. M. Malczyńska-Biały, t. II, Rzeszów 2019.
- Paterek A., *Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki bezpieczeństwa w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] *Polityka bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, europejskim i krajowym. Uwarunkowania – koncepcje – działania*, red. P. Grata, M. Delong, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015.
- Paterek A., *Przewyciężenie kryzysu uchodźczego w UE z punktu widzenia niemieckiej polityki rozwojowej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10.
- Paterek A., *Wpływ kwestii bezpieczeństwa na rolę współpracy na rzecz rozwoju na przykładzie niemieckiego zaangażowania w przewyciężanie kryzysu uchodźczego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 1.
- Pawelczak M., *Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869–2006*, red. P. Ostaszewski, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.
- Peters W.-Ch., *The Quest for an African Economic Community. Regional Integration and its Role in Achieving African Unity – The Case of SADC*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2010, s. 32–42 (European University Studies).
- Piotrowski M.A., *Stabilność Uzbekistanu i Azji Centralnej po śmierci Islama Karimowa*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 26.09.2016, https://www.pism.pl/publikacje/Stabilno___Uzbekistanu_i_Azji_Centralnej_po___mierci_Is_ama_Karimowa [dostęp: 28.07.2020].
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski*, t. II: 1914–1939, Londyn 1983.
- Polyakova A., Haddad B., *Europe Alone: What Comes After the Transatlantic Alliance*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 4.
- Popławski K., *Kontrowersyjna wizyta ministra gospodarki RFN w Iranie*, „Analizy OSW”, 29.07.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-07-29/kontrowersyjna-wizyta-ministra-gospodarki-rfn-w-iranie> [dostęp: 20.07.2020].
- Porkhomovsky V.Ya., *Historical Origins of Interethnic Conflicts in Central Asia and Transcaucasia*, [w:] *Central Asia and Transcaucasia. Ethnicity and Conflict*, red. V.V. Naumkin, Praeger Publishers, Westport, CT 1994.

- Portelli A., *What Cultural Objects Say About Nuclear Accidents and Their Way of Depicting a Controversial Industry*, [w:] *Resilience: A New Paradigm of Nuclear Safety: From Accident Mitigation to Resilient Society Facing Extreme Situations*, red. J. Ahn, F. Guarnieri, K. Furuta, Springer, 2017.
- Poulton H., *Minorities in Southeast Europe: Inclusion and Exclusion*, Minority Rights Group, London 1998.
- Poulton H., *The Balkans: Minorities and States in Conflict*, updated edition, Minority Rights Group, London 1998.
- Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925, red. H. Janowska, T. Jędruszczak, Warszawa 1984.
- Prawitz C., *Do EU Producers and the EU Economy Really Benefit from Anti-Dumping Policy?*, The National Board of Trade, May 2014, <https://www.kommerskollegium.se/globalassets/publikationer/rapporter/2016-och-aldre/do-eu-producers-really-benefit.pdf> [accessed: 10.07.2020].
- Puccio L., *Calculation of dumping margins, EU and US rules and practices in light of the debate on China's Market Economy Status*, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament, May 2006, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2016\)583794](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2016)583794) [accessed: 21.07.2020].
- Puchalski Z., Wojciechowski I.J., *Ordery i odznaczenia polskie i ich kawalerowie*, Warszawa 1987.
- Raczkowski K., *Współczesny model tetrarchii zarządzania a bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego*, [in:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia, prawo, zarządzanie*, ed. by K. Raczkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Rapp-Hooper M., Friedman Lissner R., *The Open World: What America Can Achieve After Trump*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- Ray D.K., Mueller N.D., West P.C., Foley J.A., *Yield Trends Are Insufficient to Double Global Crop Production by 2050*, „PLoS ONE” 2013, Vol. 8, Issue 6.
- Reiwer-Kaliszewska A., *Geneza kształtowania się procedur antydumpingowych na świecie – kierunki przeobrażeń i zmian*, [in:] *Prawo celne i podatek akcyzowy. Kierunki przeobrażeń i zmian*, ed. by P. Stanisławiszyn, T. Nowak, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014.
- Renationaliser EDF pour lui éviter la faillite*, Transitions & Energies, <https://www.transitionsenergies.com/renationaliser-edf-faillite> [dostęp: 10.07.2020].
- Richter W., *Nukleare Rüstungskontrolle in Gefahr*, „SWP-Aktuell” 34, Mai 2020.
- Rigaud K. et al., *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, World Bank, Washington 2018.
- Robson R., *The West African Community*, [w:] *International Economic Integration*, red. A.M. El-Agraa, Macmillan, London 1988.
- Rutkiewicz J., Kulikow W.N., *Wojsko litewskie 1918–1940*, Warszawa 2002.
- Saidazimowa G., Jusupaliev E., Akhmedov A., *Uzbek Security Service Steps Up Work in Neighboring Countries*, „RFE/RL Central Asia Report” 2005, Vol. 5, No. 33.
- Sapir A., *Some Ideas for Reforming the Community Anti-Dumping Instrument*, Paper presented at the Seminar on Trade Defense Instruments organized by EU Trade Commissioner Mandelson, 11 July 2006, Brussels.

- Sawicka I., Sujecka J., *Wprowadzenie do bałkanologii. Etnosy – języki – arealy – konceptualizacje*, Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy Instytutu Slawistyki PAN, Warszawa 2015.
- Sawicki Z., Wielechowski A., *Dokumenty i odznaki Wojska Polskiego 1918–1945. Legitymacje i dyplomy*, Warszawa 2008.
- Schake K., *Back to Basics: How to Make Right What Trump Gets Wrong*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- Scholz K.-A., *Atomabkommen. Deutschland sucht eine Position zum Atomabkommen mit dem Iran*, 9.01.2020, <https://www.dw.com/de/deutschland-sucht-eine-position-zum-atomabkommen-mit-dem-iran/a-51944351> [dostęp: 9.08.2020].
- Scholz K.-A., *Iran. Bundestag besorgt über Iran-Konflikt*, 15.05.2019, <https://www.dw.com/de/bundestag-besorgt-%C3%BCber-iran-konflikt/a-48745955> [dostęp: 9.08.2020].
- Schweller R., *Three Cheers for Trump’s Foreign Policy: What the Establishment Misses*, „Foreign Affairs” 2018, t. 97, nr 5, s. 133–142.
- Sejm Wileński 1922. Przebieg posiedzeń według sprawozdań stenograficznych w opracowaniu kancelarii sejmowej*, Wilno 1922.
- Sesay A., Omotosho M., *The Politics of Regional Integration in West Africa*, “Wacseries” 2011, Vol. 2, No. 2.
- Shams R., *Regional Integration in Developing Countries: Some Lessons Based on Case Studies*, HWWA Discussion Paper No. 251, November 2003.
- Shingleton W.D., McConnell J., *From Tamerlane to Terrorism: the Shifting Basis of Uzbek Foreign Policy*, „Harvard Asia Quarterly” 2001, Vol. 5, No. 1, https://projects.iq.harvard.edu/files/har/files/vol_5_1_winter_2001.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- Sidi Diallo B., *Afrykański regionalny system bezpieczeństwa zbiorowego w świetle prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2018.
- Sojka J., Waloszczyk E., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w procesie globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Sotirović V.B., *The Balkan Vlachs – an Extinguishing Ethnolinguistic Group*, <http://www.sotirovic.blog.com> [dostęp: 17.04.2020].
- Sovacool B.K., Valentine S.V., *The National Politics of Nuclear Power: Economics, Security, and Governance*, Routledge, 2012.
- Srebrakowski A., *Sejm Wileński 1922 roku. Idea i jej realizacja*, Wrocław 1995.
- Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [in:] *Ekonomika obrony*, ed. by W. Stankiewicz, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1994.
- Stela W., *Polskie odznaki honorowe i pamiątkowe 1914–1918 & 1918–1921 (wojny o granicę państwa)*, Warszawa 2001.
- Strachota K., Falkowski M., *Dżihad i Nowa Wielka Gra. Paradoksy zagrożenia wojującym islamem w Azji Centralnej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010.
- Strittmatter K., *Chiny 5.0. Jak powstaje cyfrowa dyktatura*, tłum. A. Gadzała, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2018.
- Szewko W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne Polski – zagrożenia potencjalne i realne*, [w:] *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, red. L. Łukaszuk, W. Kostecki, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1996.

- Szubrycht T., *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2006, R. XLVII, nr 4 (167), https://www.amw.gdynia.pl/images/AMW/Menu-zakladki/Nauka/Zeszyty_naukowe/Numery_archiwalne/2006/Szubrycht_T3.pdf [dostęp: 15.07.2020].
- Szymański W., *Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji*, Difin, Warszawa 2004.
- Świerczyńska J., ‘The role of customs clearance in ensuring the security and protection of cross-border trade in the European Union’, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, 2019, No. 4.
- Świętochowski T., *Azerbejdżan*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006.
- Tamminen T., *The Vlachs in the Republic of Macedonia*, [w:] *The Forgotten Minorities of Eastern Europe*, red. A. Tanner, East-West Books, Helsinki 2004.
- Terwase I.T., Adesina O.S., Puldu G.S., Abdul-Talib, A.N., *The Role of ECOWAS on Peace and Conflict Resolution in Nigeria and Gambia*, „IRA – International Journal of Management & Social Sciences” 2018, Vol. 12, Issue 3.
- Thränert O., *Das iranische Atomprogramm*, 25.11.2005, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/apuz/28657/das-iranische-atomprogramm> [dostęp: 10.07.2020].
- Tietje Ch., Sacher V., *The New Anti-Dumping Methodology of the EU-a Breach of WTO-Law*, “Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht” 2018, Heft 153.
- Trudgill P., *The Ausbau Sociolinguistics of Minority Languages in Greece*, “Plurilinguismes” 1992, vol. 4.
- Tuck Ch., *Every Car or Moving Object Gone: The ECOMOG Intervention in Liberia*, “African Studies Quarterly” 2000, Vol. 4, Issue 1.
- Tzouvala N., *COVID-19, international law and the battle for framing the crisis*, International Law Association Reporter, 25 March 2020, <https://bit.ly/33K5tBy> [accessed: 15.06.2020].
- Urbański M., *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej z 2014 roku – dawny Związek Radziecki w nowej odsłonie?*, „Przegląd Geopolityczny” 2015, t. 13.
- Walt S.M., *The End of Hubris And the New Age of American Restraint*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 3.
- Wang Yiwei, *Inicjatywa „jeden pas i jedna droga”. Co rozwój Chin oznacza dla świata*, tłum. J. Kułaczkowski, J. Beszczyński, M. Ciecierski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.
- Wei Ting et al., *Developed and developing world responsibilities for historical climate change and CO₂ mitigation*, “PNAS” 2012, Vol. 109, No. 32.
- Wielhorski W., *Polska a Litwa. Stosunki wzajemne w biegu dziejów*, Londyn 1947.
- Wierzbiński A., *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między wspólnotą etniczną a obywatelską*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.
- Winnifrith T.J., *Shattered Eagles: Balkan Fragments*, Duckworth, London – New York 1995.
- Winnifrith T.J., *Southern Albania, Northern Epirus: Survey of a Disputed Ethnological Boundary*, http://www.farsarotul.org/nl17_1.htm [dostęp: 10.06.2019].
- Winnifrith T.J., *The Vlachs: The History of the Balkan People*, Duckworth, London 1995.

- Wróbel J., *Górny Karabach*, [w:] *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003, s. 27–31 (Prace OSW, nr 9).
- Wysocki W., Cygan W., Kasprzyk J.J., *Legiony Polskie 1914–1918*, Kraków 2014.
- Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarkach Azji Pacyfiku*, red. K. Starzyk, Semper, Warszawa 2001.
- Zakaria F., *The New China Scare: Why America Shouldn't Panic About Its Latest Challenger*, „Foreign Affairs” 2020, t. 99, nr 1.
- Zakaria F., *The Self-Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment*, „Foreign Affairs” 2019, t. 98, nr 4.
- Zamarajewa A., *Kazachstan – Uzbekistan. Rywalizacja o przywództwo w Azji Centralnej*, Akademia Humanistyczna imienia Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2007.
- Zapaśnik S., *„Walczący islam” w Azji Centralnej. Problem społecznej genezy zjawiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Zhang Denghua, *The Concept of ‘Community of Common Destiny’ in China’s Diplomacy: Meaning, Motives and Implications*, „Asia & the Pacific Policy Studies” 2018, Vol. 5, Issue 2.
- Zhang Yunhan, Orbie J., *Strategic narratives in China’s climate policy: Analysing three phases in China’s discourse coalition*, „The Pacific Review” 2019.
- Zhao Xiaochun, *In Pursuit of a Community of Shared Future. China’s Global Activism in Perspective*, „China Quarterly of International Strategic Studies” 2018, Vol. 4, No. 1.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [in:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, ed. by D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Żeligowski L., *Wojna w roku 1920. Wspomnienia i rozważania*, Warszawa 1990.
- Żukrowska K., *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [in:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, ed. by K. Żukrowska, M. Grącik, SGH, Warszawa 2006.
- Даскалов Г., *Армъните в Гърция. История на един непризнат народ*, ИК „Св. Климент Охридски“, София 2005.
- Ильхамов А., *Археология узбекской идентичности [Archeologia tożsamości uzbeckiej]*, „Этнографическое обозрение” [„Przegląd etnograficzny”] 2005, № 1.
- Киселиновски С., Ставови-Кавка И. [Stawowy-Kawka I.], *Малцинствата на Балканот (XX век)*, Скопје 2004.
- Семенов Тянь-Шанский В.П., *О могущественном территориальном владении применительно к России. Очерк по политической географии*, Петроград 1915.
- Терентьев А., *Стратегия роста Роснефть демонстрирует сильные финансовые и производственные результаты*, http://inig.sfu-kras.ru/wp-content/uploads/2018/05/Neft_134_%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B%D1%8C_2018.pdf [dostęp: 2.05.2020].

Raporty i statystyki

- African Statistical Yearbook 2019*, <https://www.afdb.org/en/documents/document/the-african-statistical-yearbook-2019-109564> [dostęp: 29.07.2020].
- APEC, <https://www.apec.org> [dostęp: 25.06.2020].
- Asylanträge in der EU+ 2019*, <https://migration-infografik.at/eu-asylstatistiken-2019> [dostęp: 20.07.2020].
- Asylstatistik Österreich 2020*, <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020#herkunftsstaaten> [dostęp: 20.07.2020].
- Berufliche Perspektiven in der Heimat*, https://www.giz.de/de/mit_der_giz_arbeiten/68352.html [dostęp 23.07.2020].
- Bilan énergétique*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676844?sommaire=3696937> [dostęp: 30.06.2020].
- Bilan énergétique*, Tableaux de l'économie française, Édition 2019, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3676844?sommaire=3696937> [dostęp: 26.06.2020].
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Dezember 2016, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 20.07.2020].
- Chiffres clés de l'énergie*, Commissariat général au développement durable, Édition Septembre 2018, https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/datalab-43-chiffres-cles-de-l-energie-edition_2018-septembre2018.pdf [dostęp: 26.06.2020].
- Chiffres clés de l'énergie*, Édition 2018.
- Coal developers risk \$600 billion as renewables outcompete worldwide*, Carbon Tracker, 12.03.2020, <https://carbontracker.org/coal-developers-risk-600-billion-as-renewables-outcompete-worldwide/>.
- Countries and Regions – Vietnam*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/vietnam/> [dostęp: 15.06.2020].
- DAC Secretariat, *ODA reporting of in-donor country refugee costs*, April 2016, <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf> [dostęp: 20.07.2020].
- Demografie von Asylsuchenden in Deutschland*, bpb, 9.06.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/265710/demografie> [dostęp 10.07.2020].
- Deutsche ODA-Quote 2015 steigt auf 0,52 Prozent*, April 2016, https://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/april/160413_pm_029_Neue-OECD-Zahlen-Deutsche-ODA-Quote-2015-steigt-auf-0-52-Prozent/index.html [dostęp: 20.07.2020].
- Deutsche Welthungerhilfe, Terre des hommes, *Kompass 2030. Walk the Talk. Die Wirklichkeit der Deutschen Entwicklungspolitik*, 2017, <https://www.welthungerhilfe.de/aktuelles/publikation/detail/kompass-2030-walk-the-talk/> [dostęp: 20.07.2020].
- Die Asylstatistik 2017 in 12 Grafiken*, <https://grundversorgungsinfo.net/2018/03/23/asylstatistik-2017/> [dostęp: 20.07.2020].
- Energy in the EU 2019*, Statistical Pocketbook 2019.

- Ethnic composition of Albania 2011*, <http://pop-stat.mashke.org/albania-ethnic-comm2011.htm> [dostęp: 10.06.2019].
- European Commission, 2008, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2007*.
- European Commission, 2012, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2011*.
- European Commission, 2016, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2015*.
- European Commission, 2018, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering the 12 Months of 2017*.
- European Commission, 2020, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard: Statistics Covering Full Year 2019*.
- European Commission, *Report on EU trade defence – effective protection against unfair trade*, Brussels, 28 March 2019, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2000> [accessed: 21.07.2020]
- European Court of Auditors, *Fighting fraud in EU spending: action needed*, Special Report No 1 of 2019.
- European Union, *Trade in goods with ASEAN*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_asean-association-of-south-east-asian-nations_en.pdf [dostęp: 15.07.2020].
- European Union, *Trade in goods with Singapore*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_singapore_en.pdf [dostęp: 15.07.2020].
- European Union, *Trade in goods with Vietnam*, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_vietnam_en.pdf [dostęp: 15.06.2020].
- Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen*, https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp [dostęp: 20.07.2020].
- France, U.S. Energy Information Administration, August 2016, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/FRA> [dostęp: 25.06.2020].
- Free Trade Agreements*, Asia Regional Integration Center, <https://aric.adb.org/fta-country> [dostęp: 3.07.2020].
- Global Energy Statistical Yearbook 2019*, <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-consumption-statistics.html> [dostęp: 23.06.2020].
- Greek Monitor of Human and Minority Rights (Kifisia, MRG Greece), 1994, https://www.minelres.lv/reports/greece/greece_NGO.htm [dostęp: 17.04.2020].
- Human Development Reports*, United Nations Development Programme, <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> [dostęp: 29.07.2020].
- International Energy Agency (IEA), *CO₂ emissions from fuel combustion. Highlights 2019 edition*, https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7cd42bc3/CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_2019_Highlights.pdf.
- Investigations, European Commission, <http://trade.ec.europa.eu/tdi/> [accessed: 21.07.2020].

- Job-Offensive schafft neue Perspektiven*, https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/cash_for_work/index.jsp [dostëp: 23.07.2020].
- Key Indicators for Asia and the Pacific 2019*, Asian Development Bank, <https://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2019> [dostëp: 17.06.2020].
- Komuniteti Arumun*, Ambasada e Rumanisë në Republikën e Shqipërisë, <https://tirana.mae.ro/sq/node/999> [dostëp: 17.04.2020].
- La filière nucléaire française: production et emplois par région*, Connaissance Des Énergies, 23.06.2017, <https://www.connaissancedesenergies.org/la-filiere-nucleaire-francaise-production-et-emplois-par-region-170623> [dostëp: 3.05.2020].
- Le nucléaire en France*, Société Française d'Énergie Nucléaire, <https://www.sfen.org/energie-nucleaire/panorama-nucleaire/nucleaire-france> [dostëp: 30.06.2020].
- Les coûts de production du nouveau nucléaire français*, Note SFEN, Mars 2018, Société Française d'Énergie Nucléaire, https://www.sfen.org/sites/default/files/public/atoms/files/les_couts_de_production_du_nouveau_nucleaire_francais.pdf [dostëp: 15.07.2020].
- Les émissions de CO₂ liées à l'énergie en France de 1990 à 2017 – Facteurs d'évolution et éléments de comparaison internationale*, Commissariat général au développement durable, Septembre 2019.
- Migration Council for Austria, Report by the Migration Council: *Understanding Migration – Managing Migration*, 2016, https://bmi.gv.at/Downloads/files/Bericht_des_Migrationsrats_PDF_komplett_ENG_23_3_17.pdf [dostëp: 20.07.2020].
- Minoritetet etnike në Shqipëri*, <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/lang/sq/id/673/Minoritetet-etnike-ne-Shqiperi> [dostëp: 6.10.2019].
- Nahost: Österreich unterstützt Palästina-Flüchtlinge mit 8,1 Millionen Euro*, <https://www.entwicklung.at/ada/aktuelles/detail/nahost-oesterreich-unterstuetzt-palaestina-fluechtlinge-mit-81-millionen-euro> [dostëp: 29.07.2020].
- Nuclear Reactors in France*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/country/default.aspx/France> [dostëp: 26.06.2020].
- Nuclear Reactors in United States Of America*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/country/default.aspx/United%20States%20of%20America> [dostëp: 26.06.2020].
- OECD Development Co-operation Peer Reviews: Austria 2020*, 27.02.2020, <https://www.oecd.org/austria/oecd-development-co-operation-peer-reviews-austria-2020-03b626d5-en.htm> [dostëp: 25.07.2020].
- OECD, *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries*, 9 April 2018, s. 1, <https://www.oecd.org/development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm> [dostëp: 17.07.2020].
- OECD, *Development*, <https://www.oecd.org/development> [dostëp: 17.07.2020].
- OECD, *In-donor refugee costs in ODA*, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htm> [dostëp: 20.07.2020].
- OECD, *ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodology for calculating costs*, 2012, www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodological-Note.pdf [dostëp: 12.07.2020].
- OECD, *OECD.Stat*, <https://stats.oecd.org/> [dostëp: 17.07.2020].

- OECD, *Official Development Assistance (ODA)*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> [dostęp: 17.07.2020].
- Opinion des Français vis-à-vis de la production d'énergie par des centrales nucléaires en 2018*, Statista, <https://fr.statista.com/statistiques/940001/opinion-france-production-electricite-nucleaire-centrales> [dostęp: 14.08.2020].
- Overview of FTA and Other Trade Negotiations*, European Commission, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf [dostęp: 25.07.2020].
- Parc nucléaire français*, Connaissance des Énergies, <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/parc-nucleaire-francais> [dostęp: 8.07.2020].
- Reactor Database*, WNA, <https://www.world-nuclear.org/information-library/facts-and-figures/reactor-database.aspx> [dostęp: 26.06.2020].
- Regional trade agreements and the WTO*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm [dostęp: 02.06.2020].
- Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=392&lang=1&redirect=1> [dostęp: 15.07.2020].
- Report of the 18th EU-Japan FTA/EPA negotiating round*, Tokyo, Week of 3 April 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155506.pdf [dostęp: 20.06.2020].
- Résultats du Recensement de la Population. Effectué le 7 Avril 1951, Volume II, Tableaux des Caractéristiques Démographiques et Sociales de la Population, Tableau 7. Population de fait par religion, langue maternelle et sexe (suite), Athènes 1958, s. 186–248, http://www.e-demography.gr/ElstatPublications/censuses/docs/eDemography_Metadata_Censuses_Doc_000051_gr.pdf [dostęp: 17.04.2020].
- RTE – Bilan électrique 2019*, <https://www.connaissancedesenergies.org/sites/default/files/pdf-actualites/Bilan%20C3%A9lectrique%202019.pdf> [dostęp: 30.06.2020].
- Russian Navy 2020: List of Active Russian Navy Ships and Submarines*, <http://russian-ships.info/eng/today/> [dostęp: 2.05.2020].
- ST&R, Sandler, Travis & Rosenberg, Trade Report, *EU Sees Active Use of Trade Defense Measures in 2018*, p. 2, <https://www.strtrade.com/news-publications-trade-defense-EU-2018-safeguard-AD-CV-040119.html> [accessed: 21.07.2020].
- Statistiken*, BMI, <https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#jahr> [dostęp: 20.07.2020].
- The Expert Council for Integration, *Integration report 2017*, https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2017/Integration_Report_2017.pdfs.3-4 [dostęp: 20.07.2020].
- The Report: Côte d'Ivoire 2015*, Oxford Business Group 2015, <https://oxfordbusinessgroup.com/cote-divoire-2015/country-profile> [dostęp: 1.08.2020].
- Total Consumption of Energy and Its Composition*, China Statistical Yearbook, 2019, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexh.htm>.
- Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy*, 2015, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [dostęp: 2.06.2020].
- Trade policy reviews – Vietnam*, WT/TPR/S/287/Rev.1, 4 November 2013, https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp_rep_e.htm#bycountry [30.06.2020].

- Tsitselikis K., *Enkyklopaidikós Odigós, Meionotikes glosses stin Ellada* [G6], http://www.komvos.edu.gr/glwssa/odigos/thema_c6/c_6_thema.htm [dostęp: 17.04.2020].
- UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/EN/> [dostęp: 29.07.2020].
- United Nations World Water Development Report 2020: Water and Climate Change*, UNESCO, UN-Water, Paris 2020.
- West African Monetary Institute*, www.wami-ima.org [dostęp: 1.03.2020].
- World Bank, *Atlas of Sustainable Development Goals 2017: From World Development Indicators. World Bank Atlas*, Washington 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26306>.
- World Trade Organization, *I-TIP Goods: Integrated analysis and retrieval of notified non-tariff measures*, <https://i-tip.wto.org/goods> [accessed: 15.06.2020].
- World Trade Report 2011, *The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, Geneva 2011, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf [dostęp: 20.06.2020].
- WWAP (United Nations World Water Assessment Programme), UN-Water, *The United Nations World Water Development Report 2018: Nature-Based Solutions for Water*, UNESCO, Paris 2018.
- «Газпром нефть»: стратегия развития – 2030, <https://www.gazprom-neft.ru/press-center/sibneft-online/archive/2019-june/3205375/> [dostęp: 10.02.2020].
- Годовой отчет ПАО «Газпром нефть» на 2017 год, https://ir.gazprom-neft.ru/fileadmin/user_upload/documents/annual_reports/gpn_ar17_rus.pdf [dostęp: 10.03.2020].
- Роснефть, *Утверждение годового отчета Общества, Санкт-Петербург, 4 июня 2019 г.*, https://www.rosneft.ru/upload/site1/attach/0/14/presentation_gosa2019.pdf [dostęp: 10.02.2020].
- Стратегический ресурс, один отчет ПАО «Газпром» на 2018 год, <https://www.gazprom.ru/f/posts/01/851439/gazprom-annual-report-2018-ru.pdf> [dostęp: 10.02.2020].

Akty prawne i dokumenty

- Accra Declaration on Creation of a Second Monetary Zone, Accra, April 2000, www.wami-ima.org/?q=viewslegaldocs [dostęp: 01.08.2020].
- ADA, Focus Paper on Migration and Development, October 2016, https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Fokuspapier/Englisch/Focus_on_Migration_and_Development_Oct2016.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- Amnesty International Joint Statement, *States use digital surveillance technologies to fight pandemic must respect human rights* (AL Index: POL 30/2081/2020), <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3020812020ENGLISH.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- Amnesty International Public Statement, *France: Newly announced “anti-terror measures” put human rights at risk* (AL Index: EUR 21/0001/2015), <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2100012015ENGLISH.pdf> [accessed: 20.05.2020].

- Amnesty International Public Statement, *South Korea: National Security Law continues to restrict freedom of expression* (AL Index: ASA 25/001/2015), <https://www.amnesty.org/download/Documents/212000/asa250012015en.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- Amnesty International Public Statement, *USA: another year, some missing ingredient. Human rights still absent from counterterrorism policy a year after president Obama proclaimed 'America at crossroads'* (AL Index: AMR 51/032/2014), <https://www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr510322014en.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review, *Pakistan: human rights and justice – the key to lasting security* (AL Index: ASA 33/003/2012), <https://www.amnesty.org/download/Documents/20000/asa330032012en.pdf> [accessed: 20.05.2020].
- BMZ, *Der Marshallplan mit Afrika in der Umsetzung*, 01/2020, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie460_Marshallplan_Umsetzung.pdf [dostęp 23.07.2020].
- BMZ, *Deutsche Entwicklungszusammenarbeit wirkt*, 07/2020, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Flyer_EZ_wirkt.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- BMZ, Die neue Politik des BMZ100-Tage-Bilanz von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller, <http://www.pressebox.de/attachment/655827/28+Anl+100+Tage+Bilanz.pdf> [dostęp: 29.07.2020].
- BMZ, *Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik*, 15. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, 03/2017, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie319_Entwicklungspolitischer_Bericht.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- BMZ, *Perspektive Heimat. Ein Programm für Bleibeperspektiven, Rückkehr und Reintegration*, BMZ Position Papier 05/2019, s. 3, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier470_05_2019.pdf [dostęp: 20.07.2020].
- „Build a Community of Shared Future for Human Beings” Written into United Nations Human Rights Council Resolutions for the First Time, Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 24.03.2017, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbd_665378/t1448594.shtml.
- Commission of the European Communities, 2006, *Europe's Trade Defence Instruments in a Changing Global Economy. A Green Paper for Public Consultation*, COM/2006/0763 final.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, COM(2006) 567 final, Brussels, 4.10.2006, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:en:PDF> [dostęp: 10.07.2020].
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions and the Court of

- Auditors, *Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget*, COM (2019) 196 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions The European Agenda on Security, COM (2015) 185 final.
- Communication from the Commission, *A new partnership with South-East Asia*, COM(2003) 399 final, http://ec.europa.eu/archives/docs/library/publications/2004_seasia_en.pdf [dostęp: 15.07.2020].
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, OJ C 326 of 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> [accessed: 5.07.2020].
- Convention of 18 December 1997, drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, the Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations, OJ C 24 of 23.1.1998.
- Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986–1994), OJ L 336, 23.12.1994.
- Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, No 2014/335/EU, Euratom, L 168.
- Council Regulation (EC) No 1225/2009 of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJ L 343, 22.12.2009.
- Council Regulation (EC) No 2026/97 of 6 October 1997 on protection against subsidized imports from countries not members of the European Community OJ L 288, 21.10.1997.
- Council Regulation (EC) No 260/2009 of 26 February 2009 on the common rules for imports (Codified version), OJ L 84, 31.03.2009.
- Council Regulation (EC) No 3285/94 of 22 December 1994 on the common rules for imports and repealing Regulation (EC) No 518/94 OJ L 349, 31.12.1994.
- Council Regulation (EC) No 384/96 of 22 December 1995 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJ L 56, 6.03.1996.
- Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 82 of 1997.
- Council Regulation (EC) No 597/2009 of 11 June 2009 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Community (Codified version), OJ L 188, 18.7.2009.

- Council Regulation (EC) No 2117/2005 of 21 December 2005 amending Regulation (EC) No 384/96 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community, OJ L 340, 23.12.2005.
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5–6 June 1972, https://www.soas.ac.uk/cedep-demos/000_P514_IEL_K3736-Demo/treaties/media/1972%20Stockholm%201972%20-%20Declaration%20of%20the%20United%20Nations%20Conference%20on%20the%20Human%20Environment%20-%20UNEP.pdf [dostęp do wszystkich stron internetowych: 12.10.2020].
- Decyzja Rady w sprawie zawarcia Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu, COM(2018) 691 final, Bruksela, 17.10.2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-691-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> [dostęp: 25.06.2020].
- Decret Ministra Spraw Wewnętrznych AP/3/12 z 1932 r.
- Directive EU 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198/29 of 28.07.2017.
- Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej, 26.12.2014, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/35_KBN_DOKTRYNA_ROSJI.pdf [dostęp: 19.09.2020].
- Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2016 bis 2018, *Zukunft braucht Entwicklung. Entwicklung braucht Zukunft*, https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/2016-2018_Dreijahresprogramm.pdf [dostęp: 25.07.2020].
- Dz.Urz. Tymczasowej Komisji Rządzącej 11/61 z 14 IV 1922, poz. 534.
- Dz.Urz. z 9 III 1922, uchw. 487.
- Dziennik Personalny Ministerstwa Spraw Wojskowych nr 12 z 3 III 1926.
- Dziennik Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych nr 49 z 13 XII 1921, poz. 872.
- Economic Community of West African States Revised Treaty, ECOWAS Commission, Abuja, Nigeria 1993, www.drive.google.com/file/d/0B1DAmtM1BcbMb-mZPVG1Sd2JBY1U/view, [dostęp: 1.08.2020].
- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [dostęp 23.07.2020].
- EU Commission, *Fact-Sheet: The EU's new trade defence rules and first country report*, 20 December 2017.
- European Commission Staff Working Document (2014): *A Rights-Based Approach, Encompassing All Human Rights for EU Development Cooperation*, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/online-170621-eidhr-rba-toolbox-en-a5-lc_en.pdf [accessed: 20.05.2020].
- European Commission, 2017, *Commission Staff Working on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations*, SWD(2017) 483 final/2.

- European Commission, *Memo, questions and answers on preliminary figures on 2019 Official Development Assistance*, Brussels, 16 April 2020, s. 3–4, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/memo-qa-on-preliminary-figures-2019-oda_en.pdf [dostęp: 17.07.2020].
- European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council 30th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud – 2018, COM (2019) 444 final.
- European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2016 Annual Report*, COM (2017) 383 final.
- Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam, Official Journal of the European Union, L 186, vol. 63, 12 June 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2020:186:TOC> [dostęp: 03.07.2020].
- Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements*, Delegation of the European Union to Vietnam, Updated in March 2019, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf [dostęp: 30.06.2020].
- Guomin jingji he shehui fazhan di shier ge wu nian guihua gangyao (国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要), Zhongyang zhengfu menhu wangzhan (中央政府门户网站), 16.03.2011, http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm.
- Guowuyuan changwu hui yanjiu jue ding woguo kongzhi weishi qiti paifang mubiao (国务院常务会议研究决定我国控制温室气体排放目标), Zhongyang zhengfu menhu wangzhan (中央政府门户网站), 26.11.2009, http://www.gov.cn/ldhd/2009-11/26/content_1474016.htm.
- Guowuyuan guanyu yinfa „Zhongguo zhizao 2025” de tongzhi (guo fa [2015] 28 hao) (国务院关于印发《中国制造2025》的通知(国发[2015]28号)), Guowuyuan (国务院), 19.05.2015, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> [accessed: 15.06.2020].
- International Health Regulations (2005), Third Edition (2016). <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246107/9789241580496-eng.pdf;jsessionid=53F9145CA63CFB3AA41451DBE95594AF?sequence=1> [accessed: 15.06.2020].
- Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, 14 July 2015, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf> [dostęp: 20.07.2020].
- Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej zatwierdzona przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej Vladimira Putina 30 listopada 2016 r., https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WG6FhjehkG/content/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej-zatwierdzona-przez-prezydenta-federacji-rosyjskiej-vladimira-putina-30-listopada-2016-r-?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fpoland.mid.ru%3A443%2Fweb%2Fpolska_pl%2Fkoncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-

- rosyjskiej%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_x9WG6FhjehkG%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1 [dostęp: 2.05.2020].
- Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Zatwierdzona przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej W. Putina 12 lutego 2013, https://gdansk.mid.ru/web/gdansk_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej [dostęp: 2.05.2020].
- Konkluzje Rady w sprawie stosunków UE-ASEAN, Komunikat prasowy, 22 czerwca 2015, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/22/fac-asean-conclusions/> [dostęp: 20.07.2020].
- Konstytucja Grecji z 1975 r., ostatnia zmiana z 27 maja 2008 r., *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja2011> [dostęp: 22.12.2020].
- Konstytucja Republiki Albanii z dnia 21 października 1998 r., Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucja-albanii/> [dostęp: 17.04. 2020].
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz.U. z 2002 r., nr 59, poz. 543.
- Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, BMZ aktuell 1994, No. 040.
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, United Nations, 1998, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.
- LIGJ Nr. 10 129, datë 11.5.2009, Për Gjendjen Civile, Ndryshuar me ligjin nr. 6/2012, datë 2.2.2012; nr. 130/2013, date 25.4.2013 (I përditësuar), Në mbështetje të neneve 78 dhe 83 pika 1 të Kushtetutës, me propozimin e Këshillit të Ministrave, <http://www.vendime.al/wp-content/uploads/2015/07/LIGJ-Nr.-10-129-dat%C3%AB-11.5.2009-P%C3%8BR-GJENDJEN-CIVILE.pdf> [dostęp: 6.10.2019].
- LIGJ Nr. 96/2017, Për mbrojtjen e pakicave kombëtare në Republikën e Shqipërisë, <http://www.qbz.gov.al/Botime/Akteindividuale/Janar%202017/Fletore%20196/Ligj%20nr.%20962017,%20date%2013.10.2017.pdf> [dostęp: 27.11.2019].
- MOFCOM Spokesman Comments on the EU's Release of the Amendments to the New Anti-dumping Investigation Methodology, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201712/20171202691119.shtml> [accessed: 21.07.2020].
- National Board of Trade, Introduction to the EU Trade Defence Instruments, www.kommers.se/TDI-brief [accessed: 15.07.2020].
- Notice concerning the date of entry into force of the Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam, Official Journal of the European Union, L 207/3, 30 June 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2020%3A207%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L._2020.207.01.0003.01.ENG [dostęp: 28.07.2020].
- Oświadczenie UE–Turcja, Rada Europejska, Komunikat prasowy, 18 marca 2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [dostęp: 20.07.2020].

- Paris Agreement*, United Nations, 2015, https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.
- Presidential Statement of the UN Security Council (2007), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2007/3 [accessed: 20.05.2020].
- Programme for the Austrian Presidency of the Council of the EU, <https://www.eu2018.at/agenda-priorities/programme.html> [dostęp: 20.07.2020].
- Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania Komisji za rok 2016 dotyczącego Albanii (2016/2312(INI)), pkt 20, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0023_PL.html [dostęp: 10.06.2019].
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme, COM (2018) 386 final.
- Recommendation 1333 (1997), *Aromanian culture and language*, Parliamentary Assembly, Assembly debate on 24 June 1997 (18th Sitting), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15367&lang=en> [dostęp: 17.04.2020].
- Regulation (EU) 2015/1525 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters, OJ L 243 of 2015.
- Regulation (EU) 2015/755 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on common rules for imports from certain third countries, OJ L 123, 19.05.2015.
- Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council on protection against dumped imports from countries not members of the European Union – Codified Version, OJ L 176, 30.06.2016.
- Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union – Codified Version, OJ L 176, 30.06.2016.
- Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 338, 19.12.2017.
- Regulation (EU) 2018/825 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L 143, 7.06.2018.
- Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999, OJ L 248 of 18.09.2013.

- Report of the 34th meeting of the Convergence Council of Ministers and Governors of the West African Monetary Zone, Abuja, Nigeria, July 17, 2014, www.wami-imao.org/?q=node/260 [dostęp: 1.08.2020].
- Resolution CM/ResCMN(2014)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Albania, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2161315> [dostęp: 10.06.2019].
- Rio Declaration on Environment and Development*, United Nations Conference on Environment and Development, United Nations Documents, 14.06.1992, <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>.
- Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 11 VIII 1920, Dz.U. nr 87, poz. 572.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej, 31.12.2015, https://poland.mid.ru/web/polska_pl/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej/-/asset_publisher/x9WG6FhjehkG/content/id/23299928 [dostęp: 19.09.2020].
- Stratégie française pour l'énergie et le climat. Programmation pluriannuelle de l'énergie: 2019–2023, 2024–2028*, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Projet%20PPE%20pour%20consultation.pdf> [dostęp: 28.06.2020].
- The first Report of the Secretary-General on SSR (2008), https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/UN_SSR_DCAF_Slovakia.pdf [accessed: July 2020].
- The second SSR Report of the Secretary-General (2013), https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/480 [accessed: 16.07.2020].
- U.S.-China Joint Announcement on Climate Change and Clean Energy Cooperation*, The White House, Office of the Press Secretary, 11.11.2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c>.
- Uchwała Sejmu Litwy Środkowej z 20 i 22 II 1922 r.
- Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Socjalistyczną Republiką Wietnamu*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/umowa-gospodarczo-handlowa-ue-wietnam-evfta> [dostęp: 10.06.2020].
- UN Commission on Human Rights, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 28 September 1984, E/CN.4/1985/4, <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html> [accessed: 20.05.2020].
- UN General Assembly Resolution 69/1 (2014), *Measures to contain and combat the recent Ebola outbreak in West Africa*, adopted by the General Assembly on 19 September 2014, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/69/1> [accessed: 20.05.2020].
- UN Security Council Resolution 1983 (2011), *Maintenance of International Peace and Security*, adopted by the Security Council at its 6547th meeting, on 7 June 2011, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1983> [accessed: 16.07.2020].
- UN Security Council Resolution 2151 (2014) *The maintenance of international peace and security: Security sector reform: challenges and opportunities* adopted by the Security Council at its 7161st meeting, on 28 April 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/2151> [accessed: 16.07.2020].

- UN Security Council Resolution 2177 (2014), *Peace and Security in Africa*, adopted by the Security Council at its 7268th meeting, on 18 September 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2177> [accessed: 20.05.2020].
- UN Security Council Resolution 2463 (2019), *The situation concerning the Democratic Republic of the Congo*, adopted by the Security Council at its 8498th meeting, on 29 March 2019, <http://unscr.com/en/resolutions/2463> [accessed: 16.07.2020].
- UNDP Human Development Report 1994: *New Dimension of Human Security*, <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994> [accessed: 20.05.2020].
- Zhengfu gongzuo baogao (政府工作报告), Xinhua (新华), Zhongyang zhengfu menhu wangzhan (中央政府门户网站), 17.03.2016, http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/17/content_5054901.htm.
- Zhongguo 21 shiji yicheng. Zhongguo 21 shiji renkou, huanjing yu fazhan baipishu (中国 21 世纪议程. 中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书), The Administrative Center for China's Agenda 21, <http://www.acca21.org.cn/cca21pa.html>.
- Zhongguo de huanjing baohu (1996–2005), (06.2006) (中国的环境保护 (1996–2005), (2006年6月) [w:] Zhongguo zhengfu baipishu 2005–2006 (中国政府白皮书 2005–2006), Vol. 5, Guowuyuan xinwen bangongshi (国务院新闻办公室), Waiwen chubanshe (外文出版社), Beijing (北京) 2007.
- Zhonghua renmin gongheguo 2019 nian guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao (中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报), Guojia tongji ju (国家统计局), 28.02.2020, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.
- Zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu fa (中华人民共和国环境保护法), Shengtai huanjing bu (生态环境部), 24.04.2014, http://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/201404/t20140425_271040.shtml.
- Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf [dostep: 20.07.2020].
- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., <http://docs.cntd.ru/document/499002465> [dostep: 19.02.2020].
- Военная доктрина от 5 февраля 2010 года, Утверждена Указом Президента Российской Федерации, 2010.
- Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 27 июля 2001 г., https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkVB6BZ29/content/id/462098 [dostep: 10.10.2019].
- Приказ министра энергетики № 174 об укреплении Схема и программе развития Единой энергетической системы России на 2019–2025 г., <https://minenergo.gov.ru/node/14828> [dostep: 2.05.2020].
- Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71975292/> [dostep: 10.03.2020].

- Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24 „О Концепции национальной безопасности Российской Федерации”, <http://kremlin.ru/acts/bank/14927> [dostęp: 2.05.2020].
- Указ Президента Российской Федерации от 20.07.2017 г. № 327 Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 г., http://www.aif.ru/society/safety/putin_utverdil_novuyu_versiyu_morskoy_doktriny_rossii [dostęp: 22.02.2019].
- Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации, <http://kremlin.ru/acts/bank/41451> [dostęp: 2.05.2020].
- Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года”, <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/95521/> [dostęp: 10.03.2020].

Źródła internetowe i materiały prasowe

- A New Coal Boom in China*, Global Energy Monitor, 06.2020, https://globalenergy-monitor.org/wp-content/uploads/2020/06/A-New-Coal-Boom-in-China_English.pdf.
- A.B.D.E Aleanca për barazi dhe drejtesi europiane me program politik, në thelb: Bashkimi i vllëhëve në një forcë të vetme politike*, City News Albania, <https://www.cna.al/2016/11/10/a-b-d-e-aleanca-per-barazi-dhe-drejtesi-europiane-me-program-politik-ne-thelb-bashkimi-i-vlleheve-ne-nje-force-te-vetme-politike> [dostęp: 17.04.2020].
- Cadell C., *China says CO2 border tax will damage global climate change fight*, Reuters, 27.11.2019, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord-china/china-says-co2-border-tax-will-damage-global-climate-change-fight-idUSKB-N1Y105T>.
- Di er ci quanguo huanjing baohu huiyi* (31.12.1983 – 7.01.1984) (第二次全国环境保护会议 (1983年12月31日 – 1984年1月7日)), „Zhongguo huanjing bao” (中国环境报), 13.07.2018, http://www.mee.gov.cn/zjhb/ljs/ljs_zyhy/201807/t20180713_446638_wap.shtml.
- Di er ci quanguo huanjing baohu huiyi* (第一次全国环境保护会议), Shengtai huanjing bu (生态环境部), 13.07.2013, http://www.mee.gov.cn/zjhb/ljs/ljs_zyhy/201807/t20180713_446637.shtml.
- EU and Japan sign Economic Partnership Agreement*, 17 July 2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1891> [dostęp: 10.07.2020].
- EU-Japan Political Relations*, 25 January 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19223/eu-japan-political-relations_en [dostęp: 15.07.2020].
- EU-Japan Summit: a landmark moment for trade and cooperation*, 17 July 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4504_en.htm [dostęp: 15.07.2020].
- European Commission presents comprehensive approach for the modernisation of the World Trade Organisation*, 18 September 2018, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/IP_18_5786 [dostęp: 02.04.2020].

- Henze V., *Solar, Wind, Batteries To Attract \$10 Trillion to 2050, But Curbing Emissions Long-Term Will Require Other Technologies Too*, Bloomberg New Energy Finance, 18.06.2019, <https://about.bnef.com/blog/solar-wind-batteries-attract-10-trillion-2050-curbng-emissions-long-term-will-require-technologies>.
- Hilfe für Flüchtlinge ausweiten*, Interview mit Gerd Müller, *Welt*, Montag, 23. Juni 2014, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/hilfe-fuer-fluechtlinge-ausweiten-400750> [dostęp: 20.07.2020].
- Hu Jintao zai Zhongguo gongchangdang di shiba ci quanguo daibiao dahui shang de baogao (胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告), Renmin wang (人民网), 18.11.2012, <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>.
- Iran-Konflikt. Maas ruft in Teheran zur Deeskalation auf*, 10.06.2019, <https://www.dw.com/de/maas-ruft-in-teheran-zur-deeskalation-auf/a-49128029> [dostęp: 9.08.2020].
- Iran-Konflikt. Merkel nennt Irans Bedingungen unrealistisch*, 24.09.2019, <https://www.dw.com/de/merkel-nennt-irans-bedingungen-unrealistisch/a-50570697> [dostęp: 9.08.2020].
- Korçë/ Çelet qendra Rumune e informimit për mësimin e gjubës*, Gazeta Telegraf, <https://telegraf.al/sociale/korce-celet-qendra-rumune-e-informimit-per-mesimin-e-gjuhesh/> [dostęp: 17.04.2020].
- La fermeture de Fessenheim, une faute écologique*, <https://www.lefigaro.fr/sciences/la-fermeture-de-fessenheim-une-faute-ecologique-20200211> [dostęp: 10.07.2020].
- Nucléaire: quel âge ont nos centrales?*, Les Echos, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/nucleaire-quel-age-ont-nos-centrales-1140104> [dostęp: 10.07.2020].
- Nukleare Abrüstung vorantreiben – unsere Zukunft sichern*, Pressemitteilung, 25.02.2020, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/nvv-50/2310088> [dostęp: 4.08.2020].
- Putin określił charakter rosyjskiej doktryny wojennej*, 19.12.2014, http://pl.sputnik-news.com/polish.ruvr.ru/news/2014_12_19/Putin-okreslil-charakter-rosyjskiej-doktryny-wojskowej-2302 [dostęp: 19.09.2020].
- Quanqiu jingji ciji zhengce jingshou "lüse" kaowen* (全球经济刺激政策经受“绿色”拷问), Chinadialogue (Zhongwai duihua 中外对话), 2.04.2020, <https://chinadialogue.net/zh/4/44388/>
- Shengtai wenming guiyang guoji luntan 2013 nian nianhui kaimu. Xi Jinping zhi hexin* (生态文明贵阳国际论坛2013年年会开幕. 习近平致贺信), Xinhua (新华), 20.07.2013, http://www.xinhuanet.com//politics/2013-07/20/c_116619686.htm.
- „Von Entwarnung kann keine Rede sein“, 19. Dezember 2016, Saarbrücker Zeitung, <http://www.saarbruecker-zeitung.de/politik/themen/Entwicklungsminister-Fluechtlinge-Humanitaer-Kriege-Krisenlaender-Reden-Terrorismus-Wiederaufbau;art2825,6334494> [dostęp: 20.07.2020].
- Waijiao bu fayan ren Hong Lei jiu Bali dahui chengguo fabiao tanhua* (外交部发言人洪磊就巴黎大会成果发表谈话), Waijiao bu (外交部), 13.12.2015, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1323868.shtml.

- Wang Yi tan Xi Jinping chuci G20 fenghui: tigong Zhongguo fang'an chuandi Zhongguo xinxin (王毅谈习近平出席G20峰会: 提供中国方案传递中国信心), Renmin wang (人民网), 7.09.2013, <http://world.people.com.cn/n/2013/0907/c1002-22841195.html>.
- Wen Jiabao: Ningju gongsbi jiaqiang bezuo tuijin yingdui qihou bianhua lishi jincheng (温家宝: 凝聚共识加强合作推进应对气候变化历史进程), „Renmin Ribao” (人民日报), 19.12.2009.
- Wesel B., *Iran-Sanktionen. So wollen EU-Staaten mit dem Iran handeln*, 31.01.2019, <https://www.dw.com/de/so-wollen-eu-staaten-mit-dem-iran-handeln/a-47318183> [dostęp: 9.08.2020].
- WTO 855 Press Release, *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, 8 April 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm [dostęp: 15.07.2020].
- Xi Jinping zai “yidai yilu” guoji bezuo gaofeng luntan kaimu shi shang de yanjiang (习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲). *Xieshou tuijin “yidai yilu” jianshe* (携手推进“一带一路”建设), Xinhua (新华), 14.05.2017, http://www.xinhuanet.com//2017-05/14/c_1120969677.htm.
- Xi Jinping zai Deguo Keerbo jijinhui de yanjiang (习近平在德国科尔伯基金会的演讲), „Renmin Ribao” (人民日报), 30.03.2014.
- Xi Jinping zai di er jie “yidai yilu” guoji bezuo gaofeng luntan kaimu shi shang de zhuzhi yanjiang (习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲), *Qixin kaichuang gongjian “yidai yilu” meihao weilai* (齐心开创共建“一带一路”美好未来), Xinhua (新华), 26.04.2019, http://www.xinhuanet.com/silkroad/2019-04/26/c_1124420187.htm.
- Xi Jinping zai di qishiwu jie lianheguo dahui yiban xing bianlun shang de jianghua (习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话), Xinhua (新华) 22.09.2020, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126527652.htm.
- Xi Jinping zai qihou bianhua Bali dahui kaimu shi shang de jianghua (习近平在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话), Xinhua (新华), 1.12.2015, http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/01/c_1117309642.htm.
- Xi Jinping zai Zhongguo gongchangdang di shijiu ci quanguo daibiao dahui shang de baogao (习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告), 28.10.2017, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>.
- Xi Jinping zhuxi zai lianheguo rineiwa zongbu de yanjiang (习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲), Xinhua (新华), 19.01.2017, http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm.
- Xi Jinping zhuxi zai shijie jingji luntan 2017 nian nianhui kaimu shi shang de zhuzhi yanjiang (习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲), Xinhua (新华), 18.01.2017, http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/18/c_1120331545.htm.
- Xi Jinping: zai qingzhu Zhongguo gongchandang chengli 95 zhounian dahui shang de jianghua (习近平: 在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话), Xinhua (新华), 1.07.2016, http://www.xinhuanet.com//politics/2016-07/01/c_1119150660.htm.

- Xie Zhenhua: Zhongfang jiu "Bali xieding" shishi zhunbei "Zhongguo fang'an"* (解振华: 中方就《巴黎协定》实施准备“中国方案”), 22.05.2017, Xinhua (新华), http://www.xinhuanet.com/tech/2017-05/22/c_1121016496.htm.
- Zhongguo xuanbu hou 2020 qihou mubiao: tan paifang qiangdu xiajiang 60%–65%* (中国宣布后2020气候目标: 碳排放强度下降60%–65%), *Beijixing jieneng huanbao wang* (北极星节能环保网), 1.07.2015, <http://huanbao.bjx.com.cn/news/20150701/636379.shtml>
- Zhongguo yingdui qihou bianhua guojia fang'an zhaiyao* (中国应对气候变化国家方案摘要), „Renmin Ribao” (人民日报), 5.06.2007.
- Zhongyang waishi gongzuo huiyi zai jing juxing. Xi Jinping fabiao zhongyao jianghua* (中央外事工作会议在京举行。习近平发表重要讲话), „Renmin Ribao” (人民日报), 30.11.2014.

Indeks nazwisk

- Abdul-Talib Asmat-Nizam 216, 220, 397
- Abramowicz Witold 26
- Ackah Charles 212, 217, 385
- Adamowicz Bronisław 32
- Adebahr Cornelius 154, 158, 160, 169, 385
- Adenipekun Lawrence O. 212, 217, 285
- Adesina Olubukola S. 216, 220, 397
- Aduloju Anthony 212, 217, 385
- Ahmadineżad Mahmud 298
- Ahn Joonhong 133, 143, 395
- Akbarzadeh Shahram 296, 300, 385
- Akhmedov A. 295, 302, 395
- Al Baradei Mohammadem 156
- Albright Madeleine 60
- Alijew Hajdar 287, 289
- Alijew Ilham 274
- Allison Roy 295, 301, 394
- Asongu Simplicie A. 211, 217, 385
- Ayodeji Abimbola Opanike 212, 217, 385
- Bach Daniel C. 208, 220, 393
- Badak Mariusz 364, 380, 385
- Baker James 60
- Bakijew Kurmanbek 297
- Bakoup Ferdinand 210, 218, 385
- Balassa Bela 201, 202, 218, 385
- Balogun Emmanuel Dele 210, 218, 385
- Banaszak Bogusław 33, 35, 386
- Baran Jan 226, 245, 386
- Bauman Zygmunt 250
- Becker Andreas 159, 169, 386
- Bednarczyk Bogusława 6, 9, 175
- Belina-Prażmowski Władysław 23
- Berbecki Leon 32
- Beszczżyński Jan 98, 110, 397
- Bletsas Sotiris 267, 268
- Bobrow Davis B. 363, 380, 398
- Bodio Tadeusz 291, 292, 300, 386
- Bohr Annette 296, 301, 386
- Bolton John 161
- Borkowski Kazimierz 287, 301, 386
- Borrell Josep 164, 165
- Brataniec Katarzyna 6, 10, 273, 279, 301, 386
- Brenton Paul 235, 245, 386
- Budnikowski Adam 310, 326, 386
- Budzowski Klemens 5, 15
- Burci Gian Luca 193, 196, 393
- Burns William J. 60, 61, 63, 386

- Bush George H.W. 60
 Bush George W. 45, 53, 56, 288
 Buzan Barry 307, 326, 386
- Cadell Cate 106, 110, 412
 Ciecierski Marek 98, 100, 109, 110, 390, 397
 Clinton Bill 45, 46
 Colby Elbridge A. 42, 43, 64, 386
 Collins Alan 310
 Cushing Matthew J. 211, 219, 389
 Cygan Wiktor 23, 36, 398
 Czaja Jan 250
 Czamańska Ilona 252, 265, 280, 385, 387
 Czaputowicz Jacek 306, 307, 326, 387
 Czekalski Tadeusz 285, 270, 387
 Czermińska Małgorzata 5, 6, 10, 11, 212, 218, 223, 233, 235, 237, 239, 243, 245, 307, 308, 310, 326, 327, 387, 392
 Cziomer Erhard 5, 11, 13–15, 156, 169, 213, 218, 387, 388
 Czornik Katarzyna 215, 219, 391
 Czubik Paweł 207, 218, 387
- Danel Łukasz 212, 218, 389
 Daniel Denis Adesina 215, 218, 387
 Darczewska Joanna 124, 125, 129, 387
 Daskalow Georgi (Даскалов Георги) 252, 266, 271, 398
 Davies Norman 22, 35, 387
 de Vitoria Francisco 176, 196, 388
- Delong Marek 332, 357, 394
 Dent Christopher M. 309, 310
 Deruga A. 25, 35, 387
 Diaconescu Marius 252, 270, 385
 Dobosiewicz Zbigniew 204, 206, 218, 387
 Dombey Daniel 192, 196, 387
 Dostum Abdul Raszid 295
 Drelich-Skulska Bogusława 305, 307, 326, 386, 387
 Drezner Daniel W. 38–40, 42, 64, 388
 Durkee David 317
 Dżawad Zarif Mohammad 159
- El-Agraa Ali M. 205, 220, 395
 Elczibej Abulfaz 286, 287
 Enweremadu D.U. 215, 218, 387
 Esenov Murad 294, 301, 393
- Falkowski Maciej 293, 300–302, 388, 396
 Fathollah-Nejad Ali 154, 169, 388
 Foley Jonathan A. 85, 110, 395
 Foroutan Faezeh 207, 218, 388
 Frejtag-Mika Eliza 308, 326, 388
 Freund Corinna 332, 357, 388
 Friedman Lissner Rebecca 43, 64, 395
 Frymark Kamil 161, 169, 388
 Fuchs Richard A. 160, 169, 388
 Furgacz Przemysław 213, 214, 218, 388
 Furuta Kazuo 133, 143, 395

- Gabriel Sigmar 158–160
Gacek Łukasz 5, 8, 83, 94, 103, 109, 389
Gadzała Agnieszka 98, 109, 396
Gajewski Kazimierz 30
Gałganek Andrzej 85, 109, 389
Garlińska-Bielawska Joanna 6, 9, 199, 201, 204, 212, 218, 219, 387, 389
Gaulle Charles de 132
Goble Paul 287
Goeppert Alain 133, 143, 394
Gontarczyk Wiktor 31
Gorbaczow Michaił 286
Górecki Wojciech 289, 296, 297, 301, 389
Grabowski Tomasz W. 118, 122, 129, 389
Grabski Władysław 24
Graß Karl-Markus 258
Grata Paweł 332, 357, 394
Grącik Małgorzata 306, 326, 363, 380, 386, 389
Grotius Hugo 176
Gryczka Marcin 201, 219, 389
Guarnieri Franck 133, 143, 395
Gupta Arushi 208, 219, 389
Gurbiel Roman 317
Guz Tadeusz 363, 380, 390

Haddad Benjamin 55, 56, 59, 64, 394
Halili Rigers 259, 270, 389
Halizak Edward 95, 109, 306, 315, 326, 363, 380, 389, 391, 398

Hall Ben 192, 196, 387
Hanrieder Tine 193, 196, 389
Harvey Simon K. 211, 219, 389
Haszimow Polad 299
Hauziński Jerzy 259, 270, 387
Heath J. Benton 194, 196, 390
Hein Matthias von 163, 169, 390
Henze Veronika 103, 111, 413
Hiemenz Ulrich 205, 219, 391
Hill Peter 264, 270, 390
Hjerpe Mattias 95, 110, 394
Hollande François 137
Holslag Jonathan 95, 110, 390
Hosny Amr Sadek 200, 201, 219, 390
Hu Juntao 96, 108, 413
Hymans Paul 26
Hysi Vasilika 252, 271, 393

Idczak Piotr 233, 245, 387
Ilchamow Aliszer (Ильхамов Алишер) 291, 302, 398
Intotero Elena 260
Iwaskiewicz Waclaw 25

Jaber Tayseer A. 201, 219, 390
Jakubczak Ryszard 309, 327, 393
Janowska Halina 24, 35, 395
Jasiński Jakub 23
Jażwiński Ireneusz 364, 380, 390
Jędruszczak Tadeusz 24, 35, 395
Jędrzejewicz Waclaw 20, 23, 35, 390
Jin Canrong 100, 109, 390
Johnson Boris 164, 168, 169, 384, 385

- Joldaszew Tahir 294
 Jonson Lena 294, 295, 301, 393, 394
 Jusupaliev Elmurod 295, 302, 395
- Kahl Thede 251, 256
 Kamradt-Scott Adam 193, 196, 390
 Kardaś Szymon 71, 81, 390
 Karimow Islam 292, 294–296, 300, 301, 390, 394
 Karlsson Christer 95, 110, 394
 Kasprzyk Jan Józef 23, 36, 398
 Kennan George F. 61
 Kirchick James 57
 Kiselinovski Stojan (Киселиновски Стојан) 252, 271, 398
 Klein Margarete 122, 129, 390
 Klein Rahel 158, 170, 390
 Klimkowski Tomasz 264, 270, 390
 Kłopotowski L. 99, 109, 391
 Kłosiński Kazimierz A. 363, 380, 390
 Kocój Ewa 258, 270, 391
 Koczarian Robert 289
 Kołodziejak Zygmunt 308, 326, 388
 Konle-Seidl Regina 338, 340, 344, 357, 391
 Kornaś Jerzy 212, 218, 389
 Koschyk Maximiliane 159, 160, 169, 386, 388
 Kostecki Wojciech 308, 327, 396
 Kozielski Paweł 305, 326, 391
 Kozyriew Andriej 53
 Krajewski Zenon 21, 31, 35, 391
 Kramp-Karrenbauer Annegret 165
 Krause Keith 181, 196, 391
- Kreuder-Sonnen Christian 193, 196, 389
 Krukowski Józef 263, 270, 391
 Książopolski Krzysztof Michał 309, 310, 312, 326, 364, 380, 391
 Kulikow Walerij N. 29, 35, 395
 Kułaczkowski Jakub 98, 110, 397
 Kwaśny Jakub 212, 218, 389
 Kwiatkiewicz Piotr 281–284, 301, 391
 Kwieciński Rafał 95, 109, 391
- Lakomy Miron 215, 219, 391
 Lang Józef 298, 300, 301, 388, 391
 Langhammer Rolf J. 205, 219, 391
 Laridżani Ali 159
 Lasoń Marcin 5, 8, 113
 Lawrance Jeremy 176, 196, 388
 Le Drian Jean-Yves 164
 Le Maire Bruno 138, 142, 386
 Lena Arben 261
 Leśny Jan 259, 270, 387
 Li Shuo 105
 Liedong Tahiru Azaaviele 211, 219, 391
 Lin Jingzhi 99, 109, 391
 Lipczyński Stanisław 30
 Lisiakiewicz Rafał 212, 218, 389
 Lizak Wiesław 206, 213, 215, 219, 391
 Lohmann Sascha 160, 170, 391
- Łossowski Piotr 21, 27, 35, 392
 Łoza Stanisław 33, 35, 392
 Łukaszuk Leonard 308, 327, 396

- Maas Heiko 150, 160–164, 169, 170, 390, 413
- Mackinder Halford 67
- Macron Emmanuel 164, 168, 169, 384, 385
- Majchrowska Elżbieta 5, 10, 303, 308, 312, 313, 315, 326, 327, 392
- Majchrowski Jacek M. 6, 7, 19
- Malczyńska-Biały Mira 355, 357, 394
- Malendowski Włodzimierz 120, 129, 392
- Mallet Victor 192, 196, 387
- Małuszyńska Ewa 233, 245, 387
- Mania Andrzej 5, 8, 37–39, 64, 392
- Marczuk Karina P. 250
- Maresca John 287
- Marinov Eduard 200, 219, 392
- Martin Alexander 188, 196, 392
- Marzec Paweł 363, 380, 390
- Massicot Dara 126, 129, 392
- Matusiak Marek 297, 301, 389
- Mazur Grzegorz 233, 245, 387
- McCarthy Justin 279, 301, 392
- McConnell John 295, 302, 396
- Mearsheimer John J. 46, 64, 392
- Meier Oliver 157, 159, 160, 170, 391, 392
- Meinecke Friedrich 290
- Merkel Angela 57, 160, 161, 163, 164, 166, 168–170, 351, 384, 385, 413
- Messmer Pierre 133, 136
- Metaksas Joanis 265
- Meyszowicz Aleksander 26
- Michalski Bartosz 311, 327, 392
- Mickiewicz Piotr 5, 8, 65
- Milner Chris 207, 218, 388
- Minassian Gaïdz 286
- Misala Józef 202, 218, 385
- Mitchell A. Wess 42, 43, 64, 386
- Mitkiewicz Leon 24, 35, 393
- Mitręga-Niestrój Krystyna 210, 219, 393
- Młynarski Tomasz 5, 8, 131, 132, 134, 136, 143, 393
- Modelski George 84, 109, 393
- Mogherini Federica 164
- Molo Beata 5, 9, 145
- Mołotow Władimir 124
- Mueller Nathaniel D. 85, 110, 395
- Müller Gerd 348, 350, 351, 355, 356, 359, 404, 413
- Muminov Ashirbek 294, 301, 393
- Mustaka Valentino 260
- Muszyńska-Wolny Dorota 292, 301, 390
- Mutalibow Ajaz 286
- Nakonieczna-Kisiel Halina 201, 219, 389
- Namangani Dżuma 294
- Napoleon Bonaparte 23
- Naumkin Vitaly V. 276, 278, 301, 302, 394
- Nazarbajew Nursułtan 276
- Ndiaye Bara 203, 219, 393
- Ndoye Daniel 210, 218, 385
- Negri Stefania 193, 196, 393
- Nixon Richard 39

- Nowak Tomasz 226, 246, 395
 Nowakowski Zdzisław 308, 327, 393
 Nowicka Ewa 250, 259, 271, 393
 Nwachukwu Jacinta C. 211, 217, 385

 Obama Barack 39, 41, 45, 56, 59, 60, 94, 151, 156, 186, 197, 404
 Obi Cyril I. 213, 215, 219, 393
 Ojo O.B.J. 208, 212, 220, 393
 Olah George A. 133, 143, 394
 Olcott Martha Brill 295, 301, 394
 Olszewski Paweł 287, 301, 386
 Oluwusi Oluwadamilola O. 209, 220, 394
 Omari Luana 252, 271, 394
 Omotosho Moshood 203, 211, 220, 396
 Opoku Kwadwo 212, 217, 385
 Orbie Jan 96, 110, 398
 Osmołowski Jerzy 24
 Ostaszewski Piotr 214, 220, 394
 Ożarowski Rafał 95, 109, 391

 Pac Michał Kazimierz 23
 Pagden Anthony 176, 196, 388
 Panarin Sergei A. 276, 282, 301, 394
 Parker Charles F. 95, 110, 394
 Paszkowski Bohdan 30
 Paterek Anna 6, 11, 213, 214, 218, 331, 332, 335, 348, 349–355, 357, 388, 394
 Pawełczak Marek 214, 215, 220, 394
 Pérez Memén F. 176
 Peters Wolff-Christian 201, 202, 220, 394
 Piłsudski Józef 20, 22–24, 26, 32, 35, 390
 Piotrowski Marcin Andrzej 295, 301, 394
 Pobóg-Malinowski Władysław 24, 26, 35, 394
 Podraza Antoni 13
 Polyakova Alina 55, 56, 59, 64, 394
 Pompeo Mike 61, 161, 162
 Ponikowski Antoni 26
 Popławski Konrad 159, 170, 394
 Porkhomovsky Victor Ya. 278, 293, 302, 304
 Portelli Aurélien 133, 143, 395
 Posch Walter 157, 170, 392
 Potsi Thanassim 261
 Poulton Hugh 252, 263, 271, 395
 Prakash G. K. Surya 133, 143, 394
 Prawitz Camilla 226, 246, 395
 Preston Peter W. 306
 Prystor Aleksander 26
 Pu Pin 99, 109, 391
 Puccio Laura 231, 245, 395
 Puchalski Zbigniew 32, 35, 395
 Pugacewicz Tomasz 38
 Puldu Gloria Samdi 216, 220, 397
 Punt Cecilia 209, 220, 394
 Puszer Blandyna 210, 219, 393
 Putin Władimir 41, 44, 50, 53, 69, 81, 114, 120, 123, 129, 407, 408, 413
 Putkiewicz Witold 308, 326, 388
 Puto Arbena 252, 271, 393

 Raab Dominic 164
 Raczkiewicz Władysław 29

- Raczkowski Konrad 364, 380, 395
Radziwiłł Dominik 23
Rapp-Hooper Mira 43, 64, 395
Ray Deepak K. 85, 110, 395
Reiwer-Kaliszewska Anna 226, 246, 395
Ribbentrop Joachim von 124
Richter Wolfgang 152, 170, 395
Rigaud Kanta Kumari 86, 109, 395
Rittberger Volker 332, 357, 388
Robson Peter 205, 206, 220, 395
Rosenau Alicja 258
Rouhani Hasan 154, 157, 159, 162, 163
Rutkiewicz Jan 29, 35, 395
Rydz-Śmigły Edward 29, 32

Sacher Vinzenz 231, 246, 397
Sahakian Bako 289
Saidzimowa G. 295, 302, 395
Sandrey Ron 209, 220, 394
Sapicha Eustachy 25, 30
Sapir André 225, 246, 395
Sawicka Irena 251, 271, 396
Sawicki Zdzisław 31, 35, 396
Schake Kori 51, 52, 64, 396
Scholz Kay-Alexander 162, 165, 170, 396
Schweller Randall 47–51, 64, 396
Serczyk Władysław A. 13
Sesay Amadu 203, 211, 220, 396
Shams Rasul 217, 220, 396
Shingleton William D. 295, 302, 396
Sidi Diallo Boubacar 214, 220, 296

Siemionow Tień-Szański Wieniamin (Семенов Тянь-Шанский Вениамин) 66, 67, 68, 80, 398
Sikorski Władysław 32
Skulski Przemysław 307, 326, 386
Snowden Edward 191
Sojka Jakub 308, 327, 396
Sosnkowski Kazimierz 32
Sotirović Vladislav B. 264, 271, 396
Sovacool Benjamin K. 134, 143, 396
Spranger Carl-Dieter 348
Srebrakowski Aleksander 21, 28, 35, 396
Stachowiak Zenon 364, 380, 396
Stanisławiszyn Piotr 226, 246, 395
Stankiewicz Waclaw 364, 380, 396
Starzyk Kazimierz 306, 317, 327, 398
Stawowy-Kawka Irena 6, 10, 249, 252, 271, 398
Steinmeier Frank-Walter 157, 158
Stela Wojciech 31, 35, 396
Strachota Krzysztof 293, 299, 302, 396
Straw Jack 154
Strittmatter Kai 98, 109, 396
Sujecka Jolanta 251, 259, 270, 271, 389, 396
Szewardnadze Eduard 53, 298
Szewczyk Łukasz 210, 219, 393
Szewko Wojciech 308, 327, 396
Szubrycht Tomasz 307, 308, 327, 397
Szymański Władysław 202, 220, 397

- Śmidowski Witold 292, 300, 386
 Świerczyńska Jowita 6, 11, 361, 370, 380, 397
 Świętochowski Tadeusz 277, 286, 302, 397

 Tamminen Tanja 258, 271, 397
 Tanner Arno 258, 271, 397
 Tchamyou Vanessa S. 211, 217, 385
 Terwase Isaac Terungwa 216, 220, 397
 Thränert Oliver 155, 170, 397
 Tierientjew Aleksandr (Терентьев АЛЕКСАНДР) 71, 80, 398
 Tietje Christian 231, 246, 397
 Timmermans Frans 105
 Toebe Brigitt 193, 196, 393
 Trudgill Peter 265, 271, 397
 Trump Donald 5, 8, 37–39, 41–43, 45–55, 57–64, 95, 99, 146, 160, 161, 163–166, 170, 309, 315, 327, 386, 390, 392, 395, 396
 Tsitselikis Konstantínos 264, 272, 403
 Tuck Christopher 215, 220, 397
 Turkson Festus Ebo 212, 217, 385
 Tzouvala Ntina 193, 196, 397

 Urach Wilhelm Karl von, Mendog II 22
 Urbański Marcin 128, 129, 397

 Valentine Scott Victor 134, 143, 396
 Villepin Dominique de 154
 Voldemaras Augustinas 22

 Waloszczyk Ewa 308, 327, 396
 Walt Stephen M. 44–46, 64, 392, 397
 Waltz Kenneth 50
 Wang Yi 100, 101, 111, 414
 Wang Yiwei 98, 110, 397
 Warren Christopher 60
 Wei Ting 89, 110, 397
 Wen Jiabao 91, 111, 414
 Wesel Barbara 162, 170, 414
 West Paul C. 85, 110, 395
 Westerwelle Guido 149, 156, 157
 Wielechowski Adam 31, 35, 396
 Wielhorski Władysław 21, 35, 397
 Wierzbicki Andrzej 290, 292, 293, 302, 397
 Winnifrid Tom J. 251, 252, 255, 258, 271, 397
 Wojciechowski Ireneusz J. 32, 35, 395
 Wróbel Anna 95, 109, 391
 Wróbel Jacek 288, 302, 398
 Wysocki Wiesław 23, 36, 398

 Xi Jinping 44, 92, 94–101, 108, 109, 111, 112, 413–415
 Xie Zhenhua 101, 111, 415

 Zakaria Fareed 52–55, 64, 398
 Zamarajewa Aleksandra 294, 302, 398
 Zamirirad Azadeh 159, 160, 170, 391, 392
 Zapaśnik Stanisław 294, 302, 398
 Zhang Denghua 99, 100, 110, 398

- Zhang Yunhan 96, 110, 398
Zhao Xiaochun 99, 110, 398
Zhao Yingmin 105
Zięba Ryszard 363, 380, 398
Zyndram-Kościałkowski Marian 23,
25
- Żeligowski Lucjan 19, 23–26, 31,
32, 36, 398
Żukrowska Katarzyna 306, 326,
363, 380, 386, 398

SPIS TREŚCI

- 7 **Marcin Lasoń, Beata Molo, Anna Paterek:** Świat – Europa – Niemcy. Historyczne i współczesne problemy stosunków międzynarodowych. Wprowadzenie

IN MEMORIAM

- 11 **Marcin Lasoń:** Erhard Cziomer – pożegnanie w imieniu pracowników Katedry Stosunków Międzynarodowych Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych KAAFM, najbliższych współpracowników i wychowanków
- 15 **Ryszard M. Czarny:** Wspomnienie o prof. dr hab. Erhardzie Cziomerze
- 19 **Kazimierz Kraj:** 12 minut 23 sekundy
- 21 **Marian Banach:** Prof. dr hab. Erhard Cziomer 1940–2020
Wspomnienie

Artykuły

- 25 **Marek Czajkowski:** The United States Space Force in the American Security Strategy
- 43 **Piotr Mickiewicz:** Realizacja koncepcji *super-petrostate* w rosyjskiej polityce po 2016 roku
- 63 **Katarzyna Żukrowska:** Wojna handlowa USA–ChRL i jej konsekwencje
- 89 **Rafał Kwieciński:** Zmiana w polityce zagranicznej Chin w erze Xi Jinpinga
- 109 **Marcin Lasoń:** Koncepcja polityki obronnej Chińskiej Republiki Ludowej na trzecią dekadę XXI wieku
- 121 **Katarzyna Czornik:** Bliski Wschód jako region zintensyfikowanego oddziaływania i wpływów Chińskiej Republiki Ludowej w drugiej dekadzie XXI wieku
- 147 **Natalia Adamczyk:** Afryka jako obszar rywalizacji Rosji z Zachodem
- 169 **Tomasz Młynarski:** Francja wobec wyzwań energetyczno-klimatycznych u progu trzeciej dekady XXI wieku

SPIS TREŚCI

- 185 **Grzegorz Bonusiak:** Transformacja polityki arktycznej Kanady wobec wyzwań klimatycznych
- 199 **Anna Diawoł-Sitko:** Zmiany klimatu a bezpieczeństwo w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu – wybrane zagadnienia
- 217 **Elżbieta Majchrowska:** Trade Regionalism and its Relevance to the Multilateral System Within the WTO in Need of Reform – The Case of EVFTA
- 239 **Andrzej Bonusiak:** Z badań nad nazwami szkół polskich w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Recenzje

- 257 **ReŃ R. Ludwikowski:** Michał Urbańczyk, *Idea godności człowieka w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki* [Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2019, ss. 389]
- 261 **Informacje dla autorów**
- 263 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

SPIS TREŚCI

- 7 **Beata Molo, Anna Paterek, Marcin Lasoń:** Świat – Europa – Niemcy. Historyczne i współczesne problemy stosunków międzynarodowych. Wprowadzenie

IN MEMORIAM

- 13 **Marian Banach:** Przyczynek do problematyki badań niemcoznawczych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Krakowa. Pamięci prof. dr. hab. Erharda Cziomera

Artykuły

- 19 **Bogdan Koszel:** Niemcy i język niemiecki w strukturach Unii Europejskiej w XXI wieku
- 37 **Janusz Józef Węc:** Die programmatische Entwicklung der FDP in der Ostpolitik 1949–1969 im Lichte der neuen Quellen des Archivs des Deutschen Liberalismus
- 55 **Anna Paterek:** Niemiecka polityka wobec uchodźców na przykładzie kraju związkowego Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Brema
- 79 **Aleksandra Kruk:** Sprawy Afryki na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa (2015–2019)
- 95 **Krzysztof Malinowski:** Uprawnienia kontrolne Bundestagu w perspektywie udziału Niemiec we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony
- 113 **Aleksandra Trzcielińska-Polus:** Trzydzieści lat stosunków polsko-niemieckich w cieniu historii (1990–2020)
- 129 **Michał M. Kosman:** Polsko-niemieckie stosunki polityczne na przestrzeni trzech dekad po zjednoczeniu Niemiec – główne zagadnienia
- 149 **Jakub Stankiewicz:** Znaczenie rozmieszczenia baz i instalacji wojsk armii amerykańskiej w Europie w XXI w. dla wzrostu bezpieczeństwa europejskiego na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec

SPIS TREŚCI

- 171 **Mieczysław Stolarczyk:** Reparacje wojenne dla Polski od Niemiec w latach 1945–2020
- 195 **Małgorzata Czermińska:** Europejskie Partnerstwo Wschodnie – wymiar polityczny, ekonomiczny i bezpieczeństwa zacieśniania stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej
- 215 **Anna Bałamuł:** Problem bezpieczeństwa energetycznego Polski w latach 2015–2020
- 231 **Rafał Kęsek:** Tendencje eurosceptyczne na Ukrainie po Rewolucji Godności
- 247 **Włodzimierz Bonusiak:** Ukraina–Polska: nadzieja na powrót do „strategicznego partnerstwa”
- 259 **Lubomir Zyblikiewicz:** Republika Federalna Niemiec–Chińska Republika Ludowa
- 295 **Ryszard Zięba:** Polska w OBWE
- 309 **Informacje dla autorów**
- 311 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**
- 313 **Lista recenzentów**

Wydawca: Oficyna Wydawnicza AFM Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2020



Druk i oprawa: Wydawnictwo Platan



ISBN 978-83-66007-41-3



9788366 007413