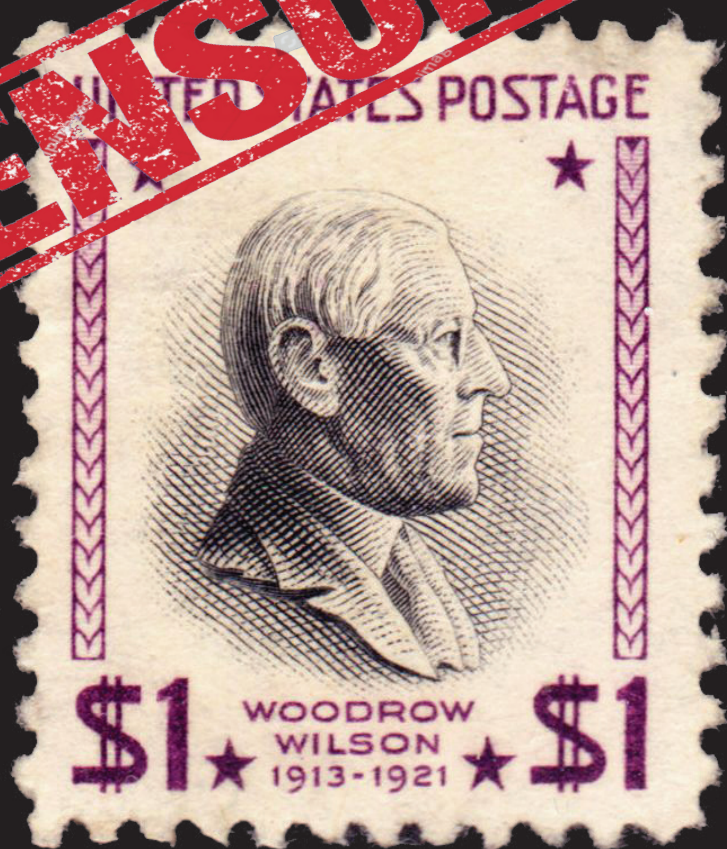


POLSKI
PRZEGLĄD
DYPLOMATYCZNY

lipiec–wrzesień 2020

CENSORED



amerykańska
wojna kulturowa



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLSKI PRZEGLĄD DYPLOMATYCZNY

nr 3 (82) 2020

Ukazuje się od 2001 r.

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2020

REDAKCJA

Sławomir Dębski (redaktor naczelny)

Łukasz Jasina (sekretarz redakcji)

Łukasz Adamski

Adam Eberhardt

Jacek Foks

Mateusz Gniazdowski

Katarzyna Korzeniewska

Sebastian Płóciennik

Patrycja Sasnal

Rafał Tarnogórski

Ernest Wyciszkiewicz

ZDJĘCIA NA OKŁADCE

Wikipedia, Shutterstock.com

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TECHNICZNA

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TEKSTU

Marta Przyłuska-Brzostek

Katarzyna Staniewska

KOREKTA

Katarzyna Staniewska

WYDAWCA

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

ul. Warecka 1a

00-950 Warszawa

tel. 22 556 80 00

faks 22 556 80 99,

e-mail: ppd@pism.pl

ISSN 1642-4069

E-ISBN 2545-1979

SPIS TREŚCI

- 7 Od redaktora naczelnego
Amerykańska wojna kulturowa
- 24 Debata
„Przyszłość Europy”

OPINIE

ŚWIAT W CZASACH ZARAŻY

- 30 Damian Wnukowski
- 43 Melchior Szczepanik, Jolanta Szymańska
- 53 Agnieszka Legucka
- 64 Veronika Józwiak
- 74 Dominik Kopiński

ESEJE I ARTYKUŁY

- 89 Ameryka, Europa i powrót rywalizacji mocarstw
A. Wess Mitchell
- 99 Europa zjednoczona i wolna: misja wypełniona czy
niedotrzymana obietnica?
Robert Kupiecki
- 109 Co po Europie zjednoczonej i wolnej?
Thomas Wright
- 117 Powrót archaicznej geopolityki byłby strategiczną katastrofą
Nicolas Tenzer

- 123 Rada NATO–Pacyfik: sposób na wzmocnienie politycznej spójności Sojuszu
Wojciech Lorenz
- 133 Regionalne pilotaże podatkowe jako sposób usprawnienia współpracy wewnątrz UE. Część I
Jan Sarnowski, Paweł Selera

ARTYKUŁ RECENZYJNY

- 144 Syria. Wojna bez końca?
Anna Maria Dyner

ARCHIWUM

- 148 U progu zbliżenia polsko-brytyjskiego. Foreign Office wobec polityki zagranicznej Rzeczypospolitej na początku marca 1939 r.
Marek Rodzik

RECENZJE

- 158 Dmitrij Trenin: *Russia*
Jakub Benedyczak
- 161 Larry Wolff: Woodrow Wilson and the Reimagining of Eastern Europe
Sławomir Dębski
- 166 Lawrence Freedman: *Ukraine and the Art of Strategy*
Joanna Jaworska
- 170 Henry Farrell, Abraham L. Newman: *Of Privacy and Power – The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*
Martyna Pustoszkin

OD REDAKTORA NACZELNEGO

AMERYKAŃSKA WOJNA KULTUROWA

Pod koniec czerwca 2020 r. władze Uniwersytetu w Princeton podjęły decyzję, że z nazwy jednej z najsłynniejszych na świecie szkół administracji publicznej – Woodrow Wilson’s School of Public and International Affairs – zniknie nazwisko Woodrowa Wilsona, ponieważ, jak czytamy na poprawionej już po tej decyzji stronie internetowej szkoły: „rasistowskie myślenie i polityka [Wilsona] sprawiają, że jest nieodpowiednim imieniem dla szkoły, w której uczeni, studenci i absolwenci muszą zdecydowanie przeciwstawić się rasizmowi we wszystkich jego postaciach”¹. Mowa o jednym z najwybitniejszych naukowców związanych z tą uczelnią, jej rektorze w latach 1902–1910, następnie gubernatorze stanu New Jersey i wreszcie 28. prezydencie Stanów Zjednoczonych, którego myśl i praktyka polityczna w ogromnym stopniu wpłynęły na tożsamość współczesnych Stanów Zjednoczonych, ich ład wewnętrzny i politykę zagraniczną. Można się z poglądami Wilsona nie zgadzać, można i należy z nimi podejmować polemikę, ale nie sposób zrozumieć dzisiejszej Ameryki, abstrahując od jego dziedzictwa. Przez ostatnie 100 lat Uniwersytet w Princeton szczylił się Wilsonem, uważał go za źródło prestiżu, powód do dumy wykładowców i studentów, a także sporo na nim zarobił.

Dziś ustępuje przed zainfekowaną prezentyzmem radykalną tłuszcą, która bez żadnego demokratycznego mandatu, wiedząc o pomnikowym znaczeniu Wilsona dla nowoczesnej Ameryki, chce go zrzucić z piedestału wraz z amerykańskim mitem założycielskim kraju wolności, równości i demokracji, lidera wolnego świata. Nowym amerykańskim mitem państwowym ma się stać wizja Ameryki jako potęgi zbudowanej

¹ Princeton School of Public and International Affairs, „History”, <https://spia.princeton.edu/about/history> (dostęp 07.07.2020).

na niewolnictwie, wyzysku, zniewoleniu i dyskryminacji rasowej. Wszystko to pod osłoną „liberalnych” i postępowych hasel sprawiedliwości społecznej i dziejowej, tej ostatniej skorygowanej sztuczną inżynierią na przeszłości narodu. Niczym w grze komputerowej, trybuni „nowej przeszłości” domagają się, aby całe państwo wybrało inny scenariusz i na nim oparło swoją przyszłość.

Przez sto lat władzom Uniwersytetu Princeton Wilson z rasizmem się nie kojarzył i dumnie korzystały z motta, którego był autorem: *Princeton in the nation's service*. Ta maksyma była motywem przewodnim jego dwóch przemówień, podczas obchodów 150. rocznicy założenia uniwersytetu w 1896 r. i mowy inauguracyjnej jego pierwszą kadencję rektorską w 1902 r. W latach 90. jego motto zostało rozszerzone przez ówczesnego rektora Harolda T. Shapiro. Odtąd brzmiało: „Princeton w służbie narodu i w służbie dla wszystkich narodów”. Całkiem niedawno, w 2016 r., zmodyfikowano je po raz kolejny: „Princeton w służbie narodu i ludzkości”. „To jest myśl, którą Princeton i Woodrow Wilson School uważają za swoją misję edukacyjną” – jak można było przeczytać na starej wersji strony internetowej uniwersytetu². Przyjdzie wymyślić nowe motto. Jeszcze ktoś nie daj Boże przypomni władzom, że służbę narodowi wpisał im w misję 28. prezydent Stanów Zjednoczonych i były rektor Princeton, na którego ci wielcy intelektualiści nie chcą się już dziś powoływać.

Wilson był politykiem Partii Demokratycznej. W 1912 r. został pierwszym prezydentem Stanów Zjednoczonych po wojnie secesyjnej wywodzącym się z Południa i z całą pewnością jednym z najlepiej wykształconych, jacy kiedykolwiek sprawowali ten urząd. Był profesorem prawa i filozofem polityki. Jako czynny polityk dążył do zbudowania intelektualnych fundamentów pod jedność nowoczesnego narodu amerykańskiego. Zdobył uznanie jako odważny i postępowy polityk Partii Demokratycznej i jako gubernator stanu New Jersey, co zwróciło nań uwagę polityków i aktywistów reprezentujących interesy czarnych Amerykanów, dotychczas głosujących na Republikanów, ale

² Princeton School of Public and International Affairs, „Our history”, <https://www.princeton.edu/about-pps/our-history> (dostęp 28.06.2020).

rozczarowanych ich zachowawczym i wspierającym status quo stanowiskiem w sprawie praw afroamerykańskich obywateli Ameryki.

Nawiasem mówiąc, republikańskich poprzedników Wilsona – Theodore’a Roosevelta i Williama Howarda Tafta – nikt z piedestału nie zrzuca. Po prostu nigdy na nim nie stali.

W rezultacie przed wyborami w 1912 r. Wilson uzyskał poparcie polityków i aktywistów afroamerykańskich. Wśród nich najwybitniejszą postacią był William Monroe Trotter, redaktor ukazującego się w Bostonie „Guardiana”, który udzielił Wilsonowi poparcia w wyborach, niejako w imieniu czarnych obywateli Ameryki. Podczas swojej kampanii wyborczej, której przyświecało hasło „nowej wolności”, Wilson jako jedyny kandydat zwrócił się do czarnych wyborców, obiecując im, że jego administracja będzie prowadzić politykę równego traktowania wszystkich obywateli. Wilson wygrał wybory i został pierwszym prezydentem od 1897 r. wywodzącym się z Partii Demokratycznej. Dążył do zjednoczenia narodu amerykańskiego – Północy z Południem, nowo przybyłych emigrantów z pokoleniami Amerykanów, którzy przybyli do Ameryki wcześniej, oraz z rdzenną ludnością, Amerykanów wszystkich ras i kolorów.

Swoją program zjednoczeniowy opisywał hasłem *America First!* – „Najpierw Ameryka”. Jak wiemy, nie był ostatnim amerykańskim politykiem używającym tego hasła. Rozumiał ten slogan jako wezwanie do przedkładania obowiązku wobec Stanów Zjednoczonych nad wszystko inne – dopiero po nim należy uwzględnić inne sprawy i interesy poszczególnych grup politycznych, etnicznych i społecznych. „Wolność nie polega, moi drodzy obywatele, na samych ogólnych deklaracjach praw człowieka. Polega na przełożeniu tych deklaracji na konkretne działania” – mówił 4 lipca 1914 r., przemawiając w rocznicę ogłoszenia Deklaracji niepodległości w filadelfijskim ratuszu. Przekonywał, że ten dokument nie ma żadnego znaczenia dla współczesnych Amerykanów, jeśli nie będą stosować opisanych w nim zasad w obecnej sytuacji i nie będą kierować się nimi we własnym życiu.

Deklaracja niepodległości „jest wykazem konkretnych roszczeń [*bill of particulars*], ale konkretnych w warunkach 1776 roku. Jeśli chcemy utrzymać ją w mocy, musimy wypełnić ją konkretami roku 1914!

– mówił”³. Rok później, ponownie przemawiając w Filadelfii, precyzował, że siła Ameryki polega na tym, że jest to jedyne państwo na świecie, które czerpiąc siłę przyciągania z własnych wartości, nieustannie się odradza i przygarnia nowych przybyszów poszukujących nie tylko szansy, aby godnie zarabiać i żyć, ale także by uczestniczyć w budowie najpotężniejszego kraju na świecie. Ale „nie możecie poświęcić się Ameryce, jeśli nie staniecie się w każdym aspekcie i w każdym zamiarze swojej woli pełnymi Amerykanami. Nie możecie stać się pełnymi Amerykanami, jeśli myślicie o sobie jako o grupie. Ameryka nie składa się z grup. Człowiek, który myśli, że należy do jakiejś grupy narodowej w Ameryce, nie stał się jeszcze Amerykaninem, a człowiek, który przychodzi do was i wykorzystuje wasze poczucie [wcześniejszej] wspólnoty narodowej, nie jest godny tego, by żyć pod gwiazdzistym sztandarem [*under the Stars and Stripes*]. Moja gorąca rada dla was jest następująca: nie tylko zawsze myślcie najpierw o Ameryce, ale także myślcie najpierw o ludzkości. Nie kocha prawdziwie ludzkości ten, kto dzieli ludzkość na zawistne obozy [*jealous camps*]. Ludzkość może być złączona jedynie miłością, sympatią, dążeniem do sprawiedliwości, nie zaś zawiścią i nienawiścią. [...] Bez wątpienia jedynie zrządzeniem historii ten wspinały kraj został nazwany „Stanami Zjednoczonymi”, jednak jestem niezmiernie wdzięczny, że słowo „Zjednoczone” jest w jego nazwie, a ktoś, kto próbuje budować podziały, wprowadzać rozróżnienie między jednym człowiekiem a drugim, jedną grupą a drugą, przedkładać jeden interes nad drugi w tych wspinałych Zjednoczonych Stanach, uderza w samo ich serce”⁴. Jeżeli dziś ktoś chce wprowadzić w Ameryce różnice między obywatelami, musi uderzyć w Wilsona, a najlepiej pozbyć się go z historii Stanów Zjednoczonych.

W drugiej dekadzie XX w. Wilsonowska polityka integracji amerykańskiego społeczeństwa znajdowała się w konflikcie ze stanowiskiem polskiego wychodźstwa w Stanach Zjednoczonych. Faktem jest, że ówczesni Polacy trudno się asymilowali i dążyli do zachowania odrębności, najczęściej nie znali, lub znali słabo, język angielski, co dawało asumpt do kształtowania się negatywnego stereotypu o Polakach

³ W. Wilson, *Address at Independence Hall, Philadelphia, July 4, 1914*, w: J. Brown Scott (red.), *President Wilson's Foreign Policy, Messages, Addresses, Papers*, Oxford University Press, 1918, s. 56.

⁴ W. Wilson, *Address to Newly Naturalised American Citizens, Convention Hall, Philadelphia, 10 May, 1915*, w: J. Brown Scott (red.), *op. cit.*, s. 93–94.

jako półgłówkach, do rasistowskich dowcipów i prześmiewczych karykatur. To wówczas w amerykańskiej „kulturze popularnej” pojawiło się słowo *hunky*, oznaczające biednych przygłupów – tak nazywano nieniemieckich emigrantów z Austro-Węgier, Czechów, Węgrów, Słowaków i Polaków. Część tych negatywnych, rasistowskich stereotypów o Polakach jest w Ameryce żywa po dziś dzień. Słowo *hunky* zmieniło się na *honky*, oznaczające współcześnie biedniejszą, niewykształconą białą ludność, oczywiście o poglądach rasistowskich. To, że liberalna w deklaracjach Ameryka potrafi gardzić biedotą i kierować się wobec niej rasistowskimi uprzedzeniami, dla Polaków żyjących w Ameryce nie jest żadnym odkryciem.

Poważne piętno na pierwszej kampanii prezydenckiej Wilsona odcisnął więc jego konflikt z Amerykanami polskiego pochodzenia, a także z innymi grupami etnicznymi migrantów, wspierającymi stanowisko polskiego wychodźstwa w Ameryce. Przyczyną tego konfliktu były poglądy historiozoficzne Wilsona na miejsce Ameryki w świecie i wkład różnych grup migrantów w historię tego państwa, ogłoszone dekadę wcześniej, w piątym tomie jego monumentalnej pracy *A History of the American People* wydanej w 1902 r., a więc w czasie, gdy nie planował jeszcze porzucić świata akademickiego dla polityki.

W swoim dziele sformułował wiele krytycznych ocen na temat imigrantów z południa Włoch, Austro-Węgier i Polski. Jego negatywne oceny predyspozycji intelektualnych tych grup etnicznych doprowadziły go do wniosku, że są one nieprzydatne w budowie nowoczesnego narodu amerykańskiego. Z dzisiejszej perspektywy wiele z tych opinii należałoby uznać po prostu za dyskryminujące. I właśnie gdy szykował się do walki o nominację Partii Demokratycznej na kandydata na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych, jego polityczni przeciwnicy z Partii Republikańskiej zadbali o to, by fragmenty jego książki zostały przedrukowane przez niechętną Wilsonowi prasę i pojawiły się na antywilsonowskich ulotkach, publikowanych po polsku, czesku, niemiecku, włosku i w jidysz. Sprawa stała się polityczna i Wilson został zmuszony do publicznej kampanii wycofywania się z własnych poglądów i ofensywy miłości wobec wcześniej krytykowanych mniejszości etnicznych⁵.

⁵ L.L. Gerson, *Woodrow Wilson and the Rebirth of Poland, 1914–1920: a study in the influence on American policy of minority groups of foreign origin*, Yale University Press, 1953, s. 55–62.

Polacy mogliby więc znaleźć całkiem poważne uzasadnienie, aby ze względu na rasistowskie wypowiedzi Wilsona z 1902 r. poprze ostatnią decyzję władz Uniwersytetu w Princeton o wygumkowaniu jego nazwiska z galerii sławy tej uczelni. Tymczasem z polskiego punktu widzenia 28. prezydent Stanów Zjednoczonych w drugiej kadencji nie tylko odkupił swoje błędy popełnione w trakcie kariery akademickiej, ale najpierw zezwolił na rekrutację obywateli amerykańskich polskiego pochodzenia do tworzonej we Francji przez Komitet Narodowy Polski polskiej armii, a następnie odbudowę państwa polskiego uczynił ważnym elementem swojego programu politycznego i jednym z celów amerykańskiej interwencji w wojnę w Europie po stronie Ententy. Zasługi Wilsona dla niepodległości Polski są niepodważalne i były doceniane przez wszystkie polskie siły polityczne⁶. W uznaniu tych zasług otrzymał on doktorat honoris causa zarówno od Uniwersytetu Jagiellońskiego (1918), jak i Uniwersytetu Warszawskiego (1920), jego imieniem nazwano plac w Warszawie, a następnie stację metra, a w Poznaniu ufundowano mu pomnik.

Bez wątpienia znacznie większe zasługi położył Wilson w ukształtowaniu nowoczesnego amerykańskiego patriotyzmu, poczucia narodowej wspólnoty i amerykańskiej wyjątkowości, którą wywiódł z wartości amerykańskiej rewolucji i w której znalazł inspirację dla roli Stanów Zjednoczonych w świecie, jako lidera demokratycznego świata, promotora wolności, równości i ładu opartego o odrzucenie polityki imperialnej, wolność i samostanowienie narodów. Był też wybitnym wykonawcą politycznego testamentu prezydenta Lincolna i jego wizji zasypania spowodowanych wojną secesyjną podziałów w społeczeństwie amerykańskim. Nie ma więc współczesnych Stanów Zjednoczonych, i ich liberalnego przesłania, bez Woodrowa Wilsona. Nie ma amerykańskiej jedności, owego „zjednoczenia”, bez jego największego herolda, jakim bez wątpienia był Woodrow Wilson. Gdy w 2015 r. grupa studenckich ekstremistów w Princeton po raz pierwszy wysunęła postulat usunięcia nazwiska Wilsona z nazwy uniwersytetu, wybitny amerykański historyk Julian E. Zelizer, specjalizujący się w historii ustroju Stanów

⁶ L. Wolff, *Woodrow Wilson and the Reimagining of Eastern Europe*, Stanford University Press, 2020; zob. też: P. Wandycz, *The United States and Poland*, Harvard University Press, 1980, s. 169. Zob. też S. Dębski, *Wdzięczni Wilsonowi*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2017, nr 4.

Zjednoczonych, słusznie zauważył: „to ironia losu, bo to Wilson w istocie rzeczy jest głównym architektem nowoczesnego liberalizmu. Ta tradycja biegnie przez wszystkie administracje od Franklina Delano Roosevelta po Lyndona B. Johnsona i Baracka Obamę, ale tak naprawdę zaczyna się wraz z administracją Wilsona”⁷.

Myśl Wilsona o roli Stanów Zjednoczonych w świecie odnajdziemy w Trumanowskiej polityce powstrzymywania Związku Sowieckiego, idei Sojuszu Północnoatlantyckiego, polityce Eisenhowera i Kennedy’ego, antykomunistycznej krucjacie Ronalda Reagana, wreszcie w wizji Europy zjednoczonej i wolnej G.H. Busha oraz w rozszerzeniu NATO za administracji Billa Clintona. „Nasza niepodległość nie jest egoistyczna – głosił Wilson w 1914 r. – tylko dla naszego osobistego użytku. Jest dla każdego, dla kogo znajdziemy środki, aby go nią objąć [...] Nie możemy z tym przyrzeczeniem, które złożyliśmy w naszej młodości [w Deklaracji niepodległości], nie możemy z tym wspaniałym ideałem ustanowionym, gdy byliśmy młodym i liczącym tylko 3 miliony mieszkańców narodem, mieć innego poczucia obowiązku dziś – gdy jesteśmy narodem liczącym 100 milionów obywateli – niż ten, który wówczas ustanowiliśmy”. Dlatego: „moim pragnieniem jest zapewnić Amerykaninowi wszystko, co pieniądze i przedsiębiorczość pozwalają zapewnić, z wyjątkiem prawa do gwałcenia praw innych narodów”⁸. Wymazanie Wilsona z historii Stanów Zjednoczonych to cios w samo serce amerykańskiego przywództwa w wolnym świecie.

Na czym polegają oskarżenia kierowane pod adresem Wilsona i jego administracji? Dlaczego pojawiają się postulaty, aby nie odwoływać się do jego postaci? Nie ma tu niestety miejsca na to, aby je szczegółowo omawiać, a także zrelacjonować tok polemik, dlatego skupię się tylko na jednym, ale dość kluczowym wydarzeniu, które posłuży za ilustrację problemu. Musimy wrócić do postaci Williama Monroe Trottera, redaktora bostońskiego „Guardiana”.

⁷ J. Schuessler, *Woodrow Wilson's Legacy Gets Complicated*, „The New York Times”, 29 listopada 2015 r., www.nytimes.com.

⁸ W. Wilson, *Address at Independence Hall, Philadelphia, July 4, 1914*, *op. cit.*, s. 59–60.

Po inauguracji pierwszej administracji Wilsona w 1913 r. w biurokratycznej praktyce jego administracji zaczęły się pojawiać przejawy polityki segregacji rasowej, znanej ze stanów Południa. Zaniepokojony tym zjawiskiem Trotter był inicjatorem petycji do prezydenta i podjął próbę bezpośredniej interwencji u Wilsona. Doszło do dwóch spotkań obu polityków w Białym Domu, pierwszego w listopadzie 1913 i drugiego w listopadzie 1914 r. Podczas pierwszego z nich Trotter przedstawił prezydentowi zarzuty wobec działań sekretarza skarbu Williama Gibbsa McAdoo, który w stołowce w swoim departamencie wprowadził odrębne stoły dla białych i czarnych pracowników, a także wobec różnych regulacji w departamentach Skarbu, Marynarki Wojennej i Poczty mających cechy segregacji rasowej. Trotter zwrócił Wilsonowi uwagę, że podobne próby pojawiły się już za administracji Stephena Grovera Clevelanda, poprzedniego prezydenta z Partii Demokratycznej (dwudziestego drugiego w l. 1885–1889 i dwudziestego czwartego w l. 1893–1897 prezydenta Stanów Zjednoczonych), ale zrezygnowano z nich po jego osobistej interwencji. Trotter prosił więc Wilsona o zbadanie sprawy i cofnięcie tych dyskryminacyjnych zarządzeń administracyjnych. Początkowo prezydent zareagował na argumentację Trottera pozytywnie i obiecał się tym zająć. Wstępnie odpowiedział – zastrzegając, iż jest to opinia bardzo pobieżna, nieoparta na analizie zarzutów – że zarządzenia te nie są żadną nowością, a jedynie wynikają z regulacji, które jego administracja odziedziczyła po poprzednikach. Istotnie, jak wykazały badania historyczne, segregacyjne zarządzenia organizacyjne zaczęły się pojawiać w niektórych urzędach federalnych za administracji republikańskich Theodore’a Roosevelta (1901–1909) i Williama Howarda Tafta (1909–1913) i były utrzymane przez kolejną administrację republikańską Johna Calvina Coolidge’a (1921–1929). Nie zmienia to faktu, że administracja Wilsona nie podjęła działań na rzecz zmiany tych dyskryminacyjnych praktyk i kontynuowała politykę zainicjowaną przez poprzedników. Mimo że Wilson sprzeciwiał się uznaniu segregacji za dyskryminację – nie odbiegał w tym od ówczesnych standardów myślenia mieszkańców Południa – obiecał sprawę zbadać.

Historycy ustalili, że dwa, trzy miesiące po tej rozmowie istotnie próbowano wprowadzić drobne organizacyjne korekty, a niektóre

segregacyjne zarządzenia cofnięto, ale problem z całą pewnością nie został rozwiązany. W rezultacie w listopadzie 1914 r. w Białym Domu doszło do kolejnego spotkania Trottera z prezydentem Wilsonem, zakończonego spektakularną awanturą. Wilson był w depresji po śmierci żony w sierpniu 1914 r. i nosił się z zamiarem rezygnacji z ubiegania się o kolejną prezydencką kadencję. Z całą pewnością nie był też dobrze przygotowany do rozmowy z Trotterem i prawdopodobnie miał świadomość, że w ciągu roku niewiele w sprawie jego postulatów zrobił. Biografowie Wilsona wskazują, że był perfekcjonistą, przekonanym o słuszności własnego stanowiska, które zawsze starał się zbudować w oparciu o obiektywne fakty i chłodną analizę argumentów. Ale tym razem tak się nie stało, czy to z braku czasu, czy to z powodu problemów osobistych.

Sporządzona przez urzędników Białego Domu notatka wskazuje zaś, że Trotter był przygotowany znakomicie i sposób, w jaki budował swoją argumentację, może budzić najwyższe uznanie. Zarzucił więc Wilsonowi, że jego administracja prowadzi politykę segregacji rasowej i mimo osobistych zapewnień prezydenta, że sprawą się zajmie, w ciągu roku żadne istotne zmiany nie nastąpiły. Trotter zepchnął Wilsona do defensywy, ale w rozmowie okazywał prezydentowi szacunek. Pod koniec rozmowy popełnił jednak dwa błędy. Najpierw zarzucił Wilsonowi, że nie wprowadza własnych przekonań w życie, co prezydent uznał za atak na swoją uczciwość i oskarżenie o hipokryzję. Następnie zaś Trotter użył argumentu politycznego, grożąc Wilsonowi, że jeśli segregacja w urzędach federalnych nie zostanie cofnięta, to on wezwie czarnych Amerykanów do niegłosowania na Wilsona w nadchodzących wyborach. Argument *ad personam* wytrącił Wilsona z równowagi, w rezultacie uznał on próbę politycznego nacisku – dość standardową w relacjach różnych grup lobbujących u amerykańskich prezydentów za swoim interesami – za szantaż i wyrzucił Trottera z gabinetu, zaznaczając, że już więcej się z nim nie spotka. Trotter na stopniach Białego Domu zorganizował konferencję prasową, na której opowiedział o przebiegu spotkania i publicznie zaatakował prezydenta. Wilson uznał, że został obrażony.

Jak zapisał w swoich wspomnieniach jeden z jego współpracowników w administracji, Wilson żałował, że stracił kontrolę nad sobą i nad przebiegiem rozmowy. Jego administracja zwiększyła zatrudnienie Afroamerykanów na stanowiskach urzędników federalnych, a fakt, że zapisała się w historii walki o prawa czarnych Amerykanów gorzej niż kilka poprzednich i następnych administracji, można uznać za efekt przypadku, być może niedyspozycji prezydenta, który doprowadził do publicznej awantury⁹.

Wilson nigdy nie był postacią lubianą w radykalnych środowiskach związanych z Partią Republikańską. Prezydent Donald Trump nie odwoływał się do wkładu Wilsona w historię Stanów Zjednoczonych nawet w związku z setną rocznicą zakończenia I wojny światowej i konferencji pokojowej w Paryżu, na której kształt poglądy Wilsona miały wpływ zasadniczy. Zainteresował się nim dopiero po decyzji władz Princeton o usunięciu z nazwy nazwiska 28. prezydenta Stanów Zjednoczonych i oczywiście tę decyzję skrytykował¹⁰.

Ale dlaczego teraz, w 2020 r., Wilson stał się obiektem ataku samozwańczych cenzorów? W końcu pięć lat temu, gdy po raz pierwszy w przestrzeni publicznej pojawiły się pomysły usunięcia jego nazwiska z annałów Uniwersytetu Princeton, postulat uznano za niedorzeczny, a liberalna Ameryka zdołała obronić jego dziedzictwo przed radykalnymi aktywistami.

Otóż dziś toczy się w Ameryce kulturowa wojna domowa, atakowana jest amerykańska jedność oraz idea pojednania Północy z Południem, której autorem był Lincoln, a Wilson uważany jest za jej głównego inżyniera. Wojna ta rozgorzała na dobre latem ubiegłego roku i nałożyła się na start kampanii prezydenckiej, a także na nastroje społeczne, bardzo silnie spolaryzowane prezydenturą Trumpa i pandemią COVID-19. Wypowiedziano wojnę idei wolności Stanów Zjednoczonych. Umiarkowane środowiska Partii Demokratycznej nie

⁹ Ch.A. Lunardini, *Standing Firm: William Monroe Trotter's Meetings with Woodrow Wilson, 1913–1914*, „The Journal of Negro History” 1979, t. 64, nr 3, s. 244–264, www.jstor.org/stable/2717036 (dostęp 01.07.2020).

¹⁰ M. Cohen, *‘Incredible stupidity’: Trump blasts Princeton’s decision to strip Woodrow Wilson’s name from school*, „Politico”, 29 czerwca 2020 r., www.politico.com.

przeciwdziałają tej rozpędzającej się ofensywie z taktycznych powodów politycznych, licząc, że taka radykalizacja nastrojów pomoże w listopadzie odsunąć Trumpa od władzy.

W sierpniu ubiegłego roku „New York Times”, jeden z największych liberalnych dzienników na świecie, wydał specjalne wydanie swojego magazynu, w którym zainaugurował Projekt 1619. Pretekstem stała się 400. rocznica sprowadzenia do Ameryki pierwszych 20–30 niewolników, którzy w sierpniu 1619 r. przyłynęli do stanu Wirginia. Jake Silverstein, redaktor naczelny „NYT Magazine”, wyjaśniał: „Celem Projektu 1619 jest przeformułowanie historii Ameryki poprzez rozważenie, co oznaczałoby uznanie roku 1619 za rok narodzin naszego narodu. Wymaga to umieszczenia konsekwencji niewolnictwa i wkładu czarnych Amerykanów w samym centrum opowieści, którą sobie opowiadamy o naszym kraju i o tym, kim jesteśmy”¹¹.

W eseju otwierającym specjalne wydanie magazynu Nikole Hannah-Jones, reporterka „New York Timesa”, pisała: „Mój tata zawsze wywieszał amerykańską flagę przed naszym domem. Niebieska farba na naszym jednopiętrowym domu zawsze się łuszczyła; płot, poręcz przy schodach lub frontowe drzwi nieustannie były w opłakanym stanie, ale ponad nimi wciąż powiewała nieskazitelna flaga. Nasza narożna działka, którą zmniejszył rząd federalny, leżała nad rzeką dzielącą nasze miasto w Iowa na dwie strony – czarną i białą. [...] Tata [...] miał trudności z odnalezieniem się na tej ziemi obcej. W 1962 r., w wieku 17 lat, wstąpił do wojska. Jak wielu młodych mężczyzn zaciągnął się w nadziei na ucieczkę przed biedą. Ale poszedł do wojska również z innego powodu, wspólnego dla czarnych ludzi: miał nadzieję, że jeśli będzie służył swojemu krajowi, to ten kraj w końcu zacznie go traktować jak Amerykanina. [...] W szkole zaczynałam rozumieć poprzez kulturową osmozę, że [amerykańska] flaga tak naprawdę nie była nasza, że historia naszego narodu rozpoczęła się od zniewolenia i że nasz wkład w historię tego wielkiego narodu był w istocie niewielki. Wydawało się, że tym, co mogłoby

¹¹ J. Silverstein, *Why We Published The 1619 Project*, „The New York Times”, 20 grudnia 2019 r., www.nytimes.com (dostęp 30.06.2020).

być powodem do kulturowej dumy dla czarnych Amerykanów, były nasze odległe związki z Afryką, miejscem, w którym nigdy nie byliśmy. To, że mój tata był dumny, że jest Amerykaninem, było oznaką jego społecznej degradacji i pogodzenia się z naszą podległością”. Hannah-Jones konkludowała: „Fundamentalne ideały naszej demokracji zostały sfałszowane w momencie ich spisania. Czarni Amerykanie muszą walczyć, aby je urzeczywistnić [...] Stany Zjednoczone to naród oparty zarówno na ideach, jak i na kłamstwie. Nasza Deklaracja niepodległości, zatwierdzona 4 lipca 1776 r., głosi: «Wszyscy ludzie stworzeni są równymi» i «Stwórca obdarzył ich nie-naruszalnymi prawami, w skład tych praw wchodzi prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia». Ale biali ludzie, którzy napisali te słowa, nie uważali, że odnoszą się do setek tysięcy czarnych, którzy żyli wśród nich. Prawo do «życia, wolności i dążenia do szczęścia» nie dotyczyło w pełni jednej piątej kraju”¹². Warto zwrócić uwagę, że Hannah-Jones nie atakowała konfederatów i ich flagi, nie atakowała historii Południa broniącej niewolnictwa i segregacji, odrzucała sztandar gwiazdzisty. Flagę Stanów Zjednoczonych.

W 2020 r. Hannah-Jones otrzymała za swój esej nagrodę Pulizera. Ale zarówno jej artykuł, jak i cały Projekt 1619 dały impuls do ożywionej debaty w Stanach Zjednoczonych, która w oczywisty sposób nakładała się na kampanię polityczną przed wyborami na urząd prezydenta i do Kongresu. Główny spór dotyczył tych aspiracji autorów projektu, które wykraczały poza upamiętnianie wkładu czarnych Amerykanów w historię Stanów Zjednoczonych. Nie kwestionowano ani potrzeby silniejszego akcentowania walki o zniesienie niewolnictwa, ani ważnej tezy Hannah-Jones o tym, jak kluczowe dla amerykańskiej demokracji jest wcielenie szczytnych haseł rewolucji amerykańskiej w życie wszystkich obywateli Stanów Zjednoczonych, a więc także czarnych Amerykanów.

Kontrowersje wywołała próba obalenia wolnościowego mitu założycielskiego Ameryki poprzez zaproponowanie nowej cezury

¹² N. Hannah-Jones, *America Wasn't a Democracy Until Black Americans Made It One*, „The New York Time Magazine”, 14 sierpnia 2019 r., www.nytimes.com.

początkowej historii Stanów Zjednoczonych. Jeszcze na etapie przygotowania projektu eksperci, zawodowi historycy, zwracali autorom projektu uwagę, że ich teza, jakoby głównym motywem dążenia 13 amerykańskich kolonii do oderwania się od Korony Brytyjskiej i ogłoszenia niepodległości była chęć utrzymania niewolnictwa przez posiadaczy niewolników (w tym Jerzego Waszyngtona, Thomasa Jeffersona i Jamesa Madisona – ojców założycieli Ameryki), nie znajduje potwierdzenia w ustaleniach historiografii. Jednak zastrzeżenia historyków zostały przez redakcję „NYT Magazine” zignorowane¹³.

W debacie zwracano także uwagę, że autorzy i sympatycy Projektu 1619, świadomie popełniając błąd prezentyzmu¹⁴, zmierzają do podważenia uniwersalnego przesłania amerykańskiej demokracji i z pozycji neomarksistowskich de facto wypowiadają wojnę własnemu państwu¹⁵. Mit Stanów Zjednoczonych jako ojczyzny wolności i demokratycznego postępu, lidera wolnego świata, miał ustąpić wizji państwa od czterech stuleci gwałcącego prawa własnych obywateli do równości i wolności, potęgi opartej o rasizm, niewolnictwo i segregację rasową. Nie trzeba dodawać, że gdyby ten zabieg się powiódł, amerykańska *soft power* natychmiast ległaby w gruzach. W końcu wiarygodność rasistowskiego mocarstwa promującego na całym świecie demokrację, praworządność, prawa mniejszości etnicznych i seksualnych szybko zostałaby negatywnie zweryfikowana.

W odpowiedzi środowisko afroamerykańskich historyków i intelektualistów powołało własny Projekt 1776, którego celem jest obrona uniwersalnej, wolnościowej wizji historii Stanów Zjednoczonych

¹³ L.M. Harris, *I Helped Fact-Check the 1619 Project. The Times Ignored Me*, „Politico”, 3 czerwca 2020 r., www.politico.com.

¹⁴ S. Wilentz, *A Matter of Facts*, „The Atlantic”, 22 stycznia 2020 r., www.theatlantic.com.

¹⁵ „That view that ‘systems’ determine human history and that the individual is a mere cog in those systems is what makes it neo-Marxist and anti-liberal. [...] This is therefore, in its over-reach, ideology masquerading as neutral scholarship. Take a simple claim: no aspect of our society is unaffected by the legacy of slavery. Sure. Absolutely. Of course. But, when you consider this statement a little more, you realize this is either banal or meaningless. The complexity of history in a country of such size and diversity means that everything we do now has roots in many, many things that came before us”. A. Sullivan, *The New York Times Has Abandoned Liberalism for Activism*, „Intelligencer”, 13 września 2019 r., <https://nymag.com/intelligencer>.

i sprzeciw wobec historycznych manipulacji historią czarnych Amerykanów przez radykalne środowiska lewicowe z „New York Timesem” na czele¹⁶.

Tragiczna śmierć czarnoskórego George’a Floyda 25 maja 2020 r. na skutek interwencji policji w Minneapolis w stanie Minnesota nie tylko doprowadziła do protestów w całych Stanach Zjednoczonych przeciwko dyskryminacji rasowej i brutalności policji, ale na nowo rozpałała amerykańską debatę polityczną o problemie rasowym, nierównościach, dyskryminacji oraz polityce władz stanowych i federalnych. Oczywiście, kryzys gospodarczy spowodowany działaniami władz – często nieudolnymi – w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 i zatrzymaniem największej gospodarki na świecie doprowadził do gwałtownego wzrostu bezrobocia, którego ofiarami w stopniu nieproporcjonalnym stali się kolorowi członkowie amerykańskiego społeczeństwa. Kampania prezydencka zawsze i w naturalny sposób aktywizuje w Ameryce wszystkie grupy nacisku. Poszukujący poparcia wyborców kandydaci albo z własnej woli, albo pod wpływem przebiegu debaty publicznej zmuszeni są do formułowania swoich stanowisk w sprawach, w których wcześniej nie musieli mieć poglądów, także wobec rozpędzającej się domowej wojny kulturowej.

Jej elementem stała się kampania atakowania i obalania pomników. Z początku dotyczyła upamiętnień dowódców Armii Południa z okresu wojny secesyjnej, ale szybko ogarnęła także pomniki bohaterów amerykańskiej wojny o niepodległość (z generałami Tadeuszem Kościuszką i Kazimierzem Pułaskim włącznie), ojców amerykańskiej państwowości – sygnatariuszy Deklaracji niepodległości, których wkład w historię Stanów Zjednoczonych ekstremiści kulturowi szybko zredukowali wyłącznie do posiadania niewolników. Obiektem ataków stały się nawet pomniki Jerzego Waszyngtona. Podobnie jak Krzysztofa Kolumba, który wprowadził niewolników nie posiadał, ale będąc białym odkrywcą Ameryki, przyczynił się do nieszczęścia sprowadzonych na kontynent 200 lat później Afrykanów.

¹⁶ *About the 1776 Unites Campaign*, <https://1776unites.com>.

W trakcie kampanii o nominację Partii Demokratycznej na kandydata na urząd prezydenta odżył także postulat wypłacenia przez państwo amerykańskie „reparacji” potomkom sprowadzonych przed wiekami niewolników, co miałoby być aktem „sprawiedliwości społecznej”, wyrównującym ich społeczne szanse¹⁷. Warto zwrócić uwagę na sam termin „reparacje”. Zwykle zobowiązanie do ich wypłacenia zostaje narzucone w traktacie pokojowym przez stronę zwycięską stronie pokonanej w konflikcie zbrojnym. Wprowadzenie postulatu wypłacenia reparacji przez Stany Zjednoczone do amerykańskiej debaty publicznej definiuje państwo amerykańskie jako stronę wroga, którą trzeba pokonać i zmusić do określonych działań. Wojna jednak trwa, wojna kulturowa, a jej ostateczny wynik pozostaje nierozstrzygnięty. Bez wątpienia będzie miał jednak wpływ na rolę Stanów Zjednoczonych w świecie i na potencjał ich oddziaływania na politykę globalną.

Wzbierająca obecnie fala radykalnego rewizjonizmu politycznego i historycznego w Stanach Zjednoczonych została wywołana kilkoma nakładającymi się czynnikami. Z jednej strony jest to odpowiedź na politykę i tożsamościową retorykę Donalda Trumpa, z drugiej jednak – rozczarowanie radykalnych środowisk lewicowych Barackiem Obamą oraz jego, ich zdaniem, zbyt umiarkowanym programem społecznym i słabym angażowaniem w realizację postulatów aktywistów afroamerykańskich (Obama był przeciwnikiem idei reparacji dla potomków niewolników). Warto w tym kontekście pamiętać, że Joe Biden, ubiegający się w 2020 r. o urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych z ramienia Partii Demokratycznej, został w 2008 r. wskazany jako kandydat na wiceprezydenta u boku Obamy, ze względu na swoje umiarkowane poglądy i fakt, że w przeciwieństwie do ówczesnego kandydata na prezydenta był uosobieniem establishmentu Partii Demokratycznej. Biden już w 2008 r. był więc zbyt mało radykalny dla lewicy Demokratów. Jeśli Biden, dwanaście lat później, zostanie wybrany na 46. prezydenta Stanów Zjednoczonych, będzie miał 78 lat i znajdzie się pod ogromną presją oczekiwań rozbudzonych przez ekstremistów zmierzających do

¹⁷ P.R. Lockhart, *The 2020 Democratic primary debate over reparations, explained*, „Vox”, 19 czerwca 2019 r., www.vox.com.

rewizji amerykańskiej tożsamości. Dziś im się nie sprzeciwia, licząc, że wzniecona przez nich fala wyniesie go do władzy, ale po wyborach ta fala do niego wróci i wpłynie na kształtowanie także polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, ograniczając możliwości odbudowania relacji transatlantyckich i amerykańskiego zaangażowania w NATO. Jest bowiem bardzo prawdopodobne, że po wyborach kulturowa wojna domowa wybuchnie tym razem w szeregach Partii Demokratycznej i w samej administracji Bidena. O ile oczywiście wygra on wybory... *there is still long way to November...*

A Wilson? Pozostanie w pamięci Europejczyków jako autor wielkiej idei zakończenia wojen europejskich poprzez instytucjonalizację i demokratyzację polityki europejskiej. Mapa wschodniej części Europy pozostanie wciąż w dużym stopniu mapą wilsonowską. Amerykańscy dyplomaci już dziś muszą się jednak przygotować na to, że jeśli będą podejmować próby zarażenia świata własnymi problemami tożsamościowymi – jak to mieli w zwyczaju, wychodząc z liberalnej wizji Wilsona o roli demokratycznej Ameryki, „ojczyzny wolności”, w świecie – zetkną się z równie nową dla siebie reakcją. Trudno sobie wyobrazić, aby wolnemu światu mogło przewodzić mocarstwo zbudowane na apartheidzie, uznanym w 1968 r. przez ONZ za zbrodnię przeciw ludzkości.

Trzeci w tym roku numer „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” znów przynosi nam teksty napisane przez najlepszych specjalistów, dotyczące wielu różnych tematów, napisane w duchu profesjonalnego eklektyzmu – zmieszania wiedzy z różnych jej dziedzin – co pomaga w zrozumieniu skomplikowanego świata.

Numer rozpoczyna się wyborem wypowiedzi z debaty „Przyszłość Europy”, zorganizowanej na początku marca 2020 r. przez PISM i londyński Chatham House w ramach dorocznego Belvedere Forum. Ta niezwykle ciekawa rozmowa porusza tym bardziej, gdy przypomnimy sobie, że odbyła się tuż przed wielką przemianą spowodowaną przez COVID-19.

Dział „Opinie” zawiera teksty w różny sposób dotyczące tematyki „okołokoronawirusowej”, ale traktujące ją nieco szerzej. Są wśród nich artykuły pióra analityków PISM: Damiana Wnukowskiego – o problemach światowej gospodarki; Melchiora Szczepanika i Jolanty Szymańskiej – o wezwaniach stojących przed Unią Europejską; Veroniki Józwiak – o współczesnych Węgrzech; Agnieszki Leguckiej – o sytuacji w Rosji w przededniu głosowania nad „resetem” prezydenckich kadencji Władimira Putina. Po nich następuje tekst Dominika Kopińskiego opublikowany w ramach szerszego spojrzenia na problem pandemii.

Dział „Eseje” otwierają teksty stanowiące pokłosie wydania przez PISM i TLN książki *Europe Whole and Free: Vision and Reality*. Ich autorzy – A. Wess Mitchell, Robert Kupiecki i Thomas Wright – to uznani znawcy łączący teorię z praktyką.

Kolejny z esejów, pióra Nicolasa Tenzera, krytykuje politykę Francji wobec Rosji opartą na przestarzałych założeniach geopolitycznych. Następnie Wojciech Lorenz porusza stosunkowo mało znany temat Rady NATO–Pacyfik. W tekście kończącym dział Jan Sarnowski i Paweł Selera opisują polskie propozycje wobec UE dotyczące prawa podatkowego.

W „Eseju recenzyjnym” Anna Maria Dyner podejmuje rozważania wokół najnowszej książki Pawła Pieniążka, a w „Archiwum” Marek Rodzik prezentuje kolejny ciekawy dokument dotyczący relacji polsko-brytyjskich w przededniu II wojny światowej.

W dziale „Recenzje” znalazły się – poza moim własnym – teksty napisane przez Martynę Pustoszkina, Jakuba Benedyczaka i Joannę Jaworską.

„PRZYSZŁOŚĆ EUROPY”

Debate „Przyszłość Europy” odbyła się w Londynie 4 marca 2020 r. jako końcowa, podsumowująca sesja tegorocznej edycji Forum Belwederskiego organizowanego przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych i brytyjski Chatham House. Było to jedno z ostatnich tak znaczących wydarzeń przed wymuszonym przez pandemię lockdownem. Paradoksalnie – zamknięcie to wymusiło reasumpcję naszego sposobu myślenia o świecie i większą liczbę debat dotyczących jego przyszłości. Po ponad trzech miesiącach i przy zmiennej perspektywie zapraszamy do lektury.

W debacie uczestniczyli:

Przewodniczący: **dr Sławomir Dębski**, dyrektor PISM

Sophia Gaston, dyrektor zarządzająca British Foreign Policy Group

sir David Lidington, minister ds. europejskich w Ministerstwie

Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Narodów Wielkiej Brytanii

dr Olaf Osica, dyrektor ds. badań i rozwoju w SpotData.pl

Konrad Szymański, minister ds. europejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Sławomir Dębski: Mam przyjemność otworzyć ostatnią plenarną sesję tegorocznego Forum Belwederskiego, podczas której spróbujemy zdefiniować przyszłość Europy. Jaka będzie Europa i jaka przyszłość nas czeka? Na te pytania odpowiedzą wyjątkowi goście naszej debaty, eksperci i praktycy działalności politycznej.

Rozpocznę od ministra Konrada Szymańskiego. Jakiego rodzaju Europy chcemy w roku 2030? W jaki sposób zamierzamy nadać jej wymarzony kształt?

Konrad Szymański: Druga połowa pytania jest łatwiejsza. Wiele myślimy o przyszłości, w tym o przyszłości Unii Europejskiej i o przyszłości Europy – są to zresztą dwie odrębne sprawy. Zdolność do wyobrażenia sobie przyszłości opuściła jednak Unię jakiś czas temu. Nic dziwnego – po roku 2004, po wielkim rozszerzeniu, wiele osób uważało, że proces europejskiej integracji

będzie toczył się w sposób linearny, pewny i stały. Jakiegokolwiek krytyczne uwagi dotyczące tego procesu nie były doceniane. Lekceważono wynik referendum [ratyfikacyjnych Traktatu o konstytucji dla Unii Europejskiej] we Francji i w Irlandii w 2005 r., nie doceniano znaczenia koncepcji wyjścia Wielkiej Brytanii z UE.

Tego typu myślenie jest nadal obecne i staje się coraz bardziej popularne, choć wielu nie zdaje sobie z tego sprawy. Uważaliśmy także, że nasz europejski plan rozwoju jest tak atrakcyjny, że nie musimy do niego zachęcać, że będzie kopiowany na Zachodzie i Wschodzie. Tymczasem nasze granice nie są już tak bezpieczne, a model – atrakcyjny.

Nie chcę jednak mówić tylko o kryzysach. Europa jest nadal potężna, jest jedną z największych gospodarek świata, nadal ma zdolność kreowania ważnych inicjatyw i definiowania przyszłości, tak jak np. w kwestii bezpieczeństwa danych. Jednak bez odpowiedzi na pytania o przyszłość Europa będzie słabnąć. Musimy zastanawiać się nad przyszłością naszą i naszego sąsiedztwa.

Polska nie jest odpowiedzialna za kryzys integracji europejskiej, przeciwnie, chce go powstrzymać.

Inną kwestią jest problem europejskiego budżetu. Są państwa krytycznie oceniające inne, w tym Polskę, a prezentujące się jako proeuropejskie. Tymczasem wartości europejskie są wspólne i wymagają wspólnych odpowiedzi. Musimy ustalić, jaka ma być przyszłość wspólnego rynku, jaki ma być europejski wpływ na to, co na zewnątrz. Bez tego nie będziemy wiedzieli, jak uczynić z Unii 2030 r. zdrowy, działający i atrakcyjny mechanizm.

Sławomir Dębski: Konrad Szymański mówił o kilku ważnych dla Unii sprawach. Zwróć się więc teraz do sir Davida, który zna się na brytyjskiej polityce europejskiej i może nam ją wytłumaczyć, choć w obecne negocjacje budżetowe zaangażowany nie jest. Jaka jest brytyjska odpowiedź na europejskie problemy?

Sir David Lidington: Geografia, historia, ekonomia i warunki geopolityczne powodują, że relacje między Unią Europejską a Wielką Brytanią będą miały pierwszorzędne znaczenie. Wyjście z Unii zmienia sytuację nie tylko Wielkiej Brytanii, ale i całej Wspólnoty. Wielka Brytania to stały członek Rady Bezpieczeństwa, członek G7 i G20. Wielka Brytania to także ważny członek NATO, o ogromnym znaczeniu dla militarnych możliwości Unii, ostatnio znacząco obniżonych. Bardzo mocno popierałem pozostanie Zjednoczonego

Królestwa w Unii przed referendum w roku 2016, ale teraz nie uważam, byśmy jako państwo winni w jakikolwiek sposób dążyć do powrotu. Byłoby to przedwcześnie – kto wie, może będziemy mogli o tym podyskutować za dziesięć lat, ale obecnie musimy odpowiedzieć na pytanie, jaka ma być Wielka Brytania. Polityka negocjacyjna rządu Johnsona w relacjach z UE wpłynie na wiele kwestii, chociażby na sprawy szkockie.

Co stanie się z Unią, jeśli na przykład Niemcy i Francja nie będą w stanie się porozumieć? Jaka będzie sytuacja państw członkowskich nienależących do strefy euro? Język, którego używa się w UE w odniesieniu do różnych „kręgów”, przypomina czasami ten, który stosowano wobec Wielkiej Brytanii. To także sprawa współpracy Unii z Wielką Brytanią, Norwegii, kwestie dążeń integracyjnych Ukrainy czy wreszcie sprawa Partnerstwa Wschodniego. Najważniejszą konsekwencją referendum z 2016 r. pozostaje jednak pojawienie się w brytyjskim dyskursie silnego proeuropejskiego głosu, którego wcześniej w naszym kraju nie było, a którego znaczenie będzie rosło. Błędem byłoby myśleć, że brytyjskie społeczeństwo się od Europy odwraca.

Sophia Gaston: Cieszę mnie, że rozmawiamy o sprawach wewnętrznych. Jeśli popatrzymy na wszelkie dysfunkcje porządku liberalnego i polityzację opinii publicznej w sprawach międzynarodowych, widzimy, że są one wynikiem niedoinformowania. Kiedyś wierzyliśmy naszym liderom, teraz widzimy jednak, że ludzie zaczynają się interesować sprawami globalnymi, a ich opinie podlegają polaryzacji. Widzimy to także w Wielkiej Brytanii. Rów między różnymi odłamami społeczeństwa powiększa się.

Kolejnym wyzwaniem jest sposób rządzenia europejskimi narodami. Wielki demokratyczny eksperyment nigdy wcześniej nie przyniósł tak różnorodnych rezultatów. Podobnie demokracja liberalna nigdy wcześniej nie była tak bezsilna. Mamy do czynienia z sentymentami wobec przeszłości, konfliktami międzypokoleniowymi wokół spraw takich jak wartości kulturowe czy kwestie imigracyjne. Nie zapominajmy również o kwestiach genderowych. Instytucje unijne powinny również przemyśleć swoją rolę. Istnieją wreszcie wyraźne różnice między sytuacją w Europie Zachodniej i w Europie Środkowej i Wschodniej. Paradoksalnie to na Wschodzie starsze pokolenie broni wartości europejskich i liberalnych, a na Zachodzie obrona Europy jest domeną raczej młodego pokolenia. Zebranie wszelkich wyzwań razem jest trudne, ale pierwszym sukcesem będzie uznanie przez europejskie instytucje, że taki problem istnieje i że należy się nim zająć.

Sławomir Dębski: Teraz pora na kolejną perspektywę, zgodnie z którą Europa jest raczej ofiarą rywalizacji wielkich mocarstw. Oddam głos Olafowi Osicy.

Olaf Osica: Zacznę od elementu pozytywnego. Europa roku 2030 ciągle będzie jednym z najsympatyczniejszych miejsc na świecie. Taką przynajmniej mam nadzieję. I taką, że Warszawa i Londyn będą najprzyjemniejszymi miejscami do życia w Europie. Przechodząc jednak do rzeczy – mamy kilka tematów do analizy. Po pierwsze Europa będzie mentalnie znacznie bardziej kontynentalna, ponieważ wzrośnie rola polityczna i gospodarcza Niemiec. To naprawdę jeden z najbardziej znaczących strategicznie efektów brexitu. Europa będzie również strategicznie znacznie bardziej samotna. USA nadal będą jej partnerem, ale ich rola w Europie zmniejszy się, bez względu na to, kto zasiądzie w Białym Domu. Trzecia sprawa to Chiny. Europa będzie się ciągle konfrontowała z chińską próbą dominacji. Nie zapominajmy o zagrożeniu wzrastającą rolą migracji.

Polska będzie musiała się politycznie zaadaptować do nowej sytuacji. Polacy będą musieli zastanowić się nad swoim miejscem w Europie – idea, że zajmą w UE miejsce Wielkiej Brytanii, jest ideą fałszywą. Pojawia się też kwestia redefinicji myślenia o polskiej gospodarce, ponieważ wyczerpuje się model oparty na podwykonawstwie i taniej sile roboczej. Ważnym pytaniem jest, co go zastąpi. Teraz zaczynamy to rozumieć. Odkrywamy obecnie rolę edukacji i stwierdzamy, że i ona będzie musiała się zmienić.

Kolejnym problemem są wreszcie kwestie bezpieczeństwa. Jak budować zaufanie obywateli do konieczności obrony przed rosyjską agresją? Jest szansa, że różne zagrożenia, takie jak cyberprzestępczość czy koronawirus, spowodują, że kwestie rosyjskie stracą dla Polaków na znaczeniu. Staniemy przez to bliżej europejskiego mainstreamu.

Z kolei relacje polsko-brytyjskie zależą bardziej od postępowania strony brytyjskiej. Jeśli stosunki z UE ułożą się Wielkiej Brytanii, posługując się metaforą premiera Johnsona, jak „z Kanadą”, to będzie dobrze, bo wszyscy lubimy Kanadę. Jest możliwe, że ułożą się ciekawie.

Sławomir Dębski: Pora na pytania. Dyskusja jest otwarta.

Robin Niblett: Pytanie do polskich uczestników, a szczególnie do ministra Szymańskiego. Czy w perspektywie najbliższych kilku lat będzie raczej

dominować, według was, jednostajny i stały sposób integracji, czy też będzie się ona próbowała stać czymś bardziej elastycznym i dostosowanym do narastających problemów?

Vernon Bolton: Niegdyś wyzwaniem Unii Europejskiej była mocniejsza integracja oraz zapewnienie pokoju w Europie z uwagi na ograniczenie roli Niemiec. Teraz zagrożeniem nie są już Niemcy, ale np. sytuacja na Bałkanach Zachodnich. Czy nie byłoby dla UE lepiej, by skupiła się na kwestiach dotyczących bezpieczeństwa? Przypominam tu niedawną decyzję prezydenta Macrona o zamknięciu procesu integracyjnego państw bałkańskich.

Sławomir Dębski: W nawiązaniu do ostatniego pytania, kolejne: jak uczynić europejski projekt bardziej inkluzywnym? Jego atrakcyjność i otwartość były kiedyś jego motorem napędowym.

Konrad Szymański: Jest historycznie udowodnione, że potrzebujemy rozszerzeń UE, a kryzys wokół rozszerzenia to metafora ogólnego kryzysu UE. Jeżeli nie możemy nawet rozpocząć negocjacji, okazujemy naszą małą efektywność. Na unijnym zapleczu to właśnie proeuropejskie państwa mają problem z legitymizacją procesu negocjacji budżetowych, procesu rozszerzenia, kwestii europejskiego sąsiedztwa czy też choćby problemu europejskiej perspektywy dla Bałkanów Zachodnich i Ukrainy. Unia Europejska bez Wielkiej Brytanii nie może robić ze swoją przyszłością dowolnych rzeczy. Trzy czwarte Brukseli myśli, że może spełniać swoje federalne marzenia, ale tak nie będzie. Z akademickiego punktu widzenia nie można sobie wyobrazić funkcjonowania strefy euro bez głębokiej integracji, ale to już nie jest kwestia blokad dokonanych przez państwa takie jak Wielka Brytania czy Polska.

Sir David Lidington: Musimy patrzeć nie na obecne problemy z rozwojem, ale na sytuację przyszłych generacji.

Wracając do Bałkanów Zachodnich: Macedonię Północną potraktowano strasznie. UE potrzebuje jednomyślności przy każdym kroku związanym z integracją. Jeśli chciałbym zrozumieć Emmanuela Macrona, muszę przypomnieć delikatną sytuację polityczną Francji. Alternatywą wobec obecnego prezydenta jest ciągle Marine Le Pen. W Europie narasta także lęk przed digitalizacją i globalną konkurencją. Nie zapominajmy także o imigracji i o problemach z integracją, co zaznacza się mocno również, a może przede

wszystkim, we Francji. Tradycyjne reprezentatywne instytucje demokratyczne demokracji liberalnej nie zawsze mają rozwiązania tych problemów. Przed tymi wyzwaniami stoi każdy europejski rząd.

Sophia Gaston: Jednym z najważniejszych wyzwań jest nie tyle rozszerzenie, ale zdefiniowanie – wewnątrz europejskiego systemu – czym są europejskie wartości. Wydaje mi się, że proces wokół artykułu 7 jest klęską. UE musi zrozumieć, jak wprowadzić model zróżnicowanego członkostwa. Ponadto europejska tożsamość pozostaje jednak wtórna wobec tożsamości narodowych.

Olaf Osica: Unia musi iść do przodu! Nie ma żadnego federalnego sentymentu w Europie. Rozszerzenie ciągle jest w grze. Musimy jednak zdefiniować na nowo członkostwo i opisać, czym naprawdę jest. Sytuacja zmienia się od pewnego czasu, a z dotychczasową formą członkostwa nie możemy ruszyć dalej.

Wybór, opracowanie i przekład z języka angielskiego: Łukasz Jasina

DAMIAN WNUKOWSKI

ŚWIAT W CZASACH ZARAŻY

Pandemia COVID-19 niesie za sobą ogromną niepewność w światowej gospodarce, ale z pewnością wywrze na nią duży wpływ¹. Przyniesie m.in. recesję (Bank Światowy szacuje spadek globalnego PKB w tym roku o 5,2%, najwięcej od II wojny światowej²), wzrost globalnego bezrobocia i zadłużenia. Przede wszystkim jednak przyspieszy procesy, które zachodziły w gospodarce światowej już wcześniej. Dotyczy to tak kluczowych kwestii jak kształt globalizacji, rozwój gospodarki cyfrowej czy automatyzacja. Kryzys pobudzi także debatę dotyczącą polityki gospodarczej i społecznej oraz – szerzej – roli państwa w zmieniającym się świecie.

CO Z TĄ GLOBALIZACJĄ?

Przez ostatnie dekady globalizacja była jedną z głównych sił napędzających światową gospodarkę. Dzięki rozwojowi handlu i inwestycji zagranicznych oraz swobodzie przemieszczania się osób i idei efektywnie wykorzystywano potencjał wielu społeczeństw. Korzystały na tym zarówno państwa rozwijające się, gdzie m.in. dzięki szerszemu dostępowi do rynku światowego setki milionów ludzi wydostały się ze skrajnej biedy (tylko w Chinach

DAMIAN WNUKOWSKI, ANALITYK W POLSKIM INSTYTUCIE SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

¹ W tekście wykorzystano fragmenty tekstu: M. Wąsiński, D. Wnukowski, *Skutki pandemii COVID-19 dla gospodarki światowej*, „Biuletyn PISM” nr 84 (2016), 20 kwietnia 2020 r., www.pism.pl.

² *Global Economic Prospects*, Bank Światowy, czerwiec 2020, www.worldbank.org.

ok. 800 mln od lat 70. XX w.), jak i państwa rozwinięte, mające lepszy dostęp do tańszych produktów z całego świata. Z czasem coraz wyraźniej dostrzegano jednak ciemne strony globalizacji, m.in. złe warunki pracy w biedniejszych krajach. Z kolei w wyniku konkurencji ze strony fabryk działających w miejscach o niższych kosztach zatrudnienia robotnicy z państw o rozwiniętej gospodarce często tracili pracę lub obniżano ich pensje. Wpływało to na ubożenie i wzrost nierówności dochodowych wewnątrz państw. Często są także oskarżenia, że na globalizacji najbardziej korzystają międzynarodowe korporacje, które nie tylko zwiększają swoje przychody, ale też unikają płacenia podatków. Po kryzysie finansowym z lat 2007–2009 tendencje antyglobalistyczne nasiliły się, czego efektem był np. wybór w 2016 r. na prezydenta USA Donalda Trumpa, głoszącego w czasie kampanii wyborczej hasła protekcyjnistyczne, a także wyjście Wielkiej Brytanii z UE.

Kryzys wywołany pandemią COVID-19 dodał kolejny element, związany ze stabilnością globalnych łańcuchów wartości (*global value chains* – GVC), na których opiera się model produkcji wielu przedsiębiorstw. Po kryzysie finansowym sprzed dekady i wzroście niepewności odnośnie do stanu światowej gospodarki rozwój GVC zahamował³, a wybuch pandemii był kolejnym ciosem. Wstrzymanie na początku br. pracy fabryk w Chinach, wówczas epicentrum zachorowań, zaburzyło proces dostaw półproduktów do odbiorców na całym świecie. Podobnie działo się w innych państwach, które w późniejszym czasie zostały dotknięte pandemią (np. w Europie), i wprowadzających ograniczenia aktywności społeczno-gospodarczej (tzw. *lockdown*).

Na te wyzwania przedsiębiorstwa będą zapewne odpowiadać poprzez zmianę modeli funkcjonowania GVC, przede wszystkim zwiększając dywersyfikację geograficzną inwestycji. Możliwe jest też częstsze przenoszenie produkcji bliżej rynków zbytu oraz utrzymywanie dużych zapasów surowców i półproduktów. Konsekwencją może okazać się częściowe odejście od globalizacji i korzyści, jakie są jej efektem – głównie niższych kosztów, a przez to cen dla konsumentów, na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa dostaw. Działania te w dużym stopniu będą dotyczyć Chin, jednego z największych beneficjentów globalizacji. Zjawisko przenoszenia produkcji z tego kraju widoczne było już od kilku lat, m.in. z powodu rosnących kosztów pracy, coraz mniej atrakcyjnych dla zlecających prostą produkcję (np. w sektorze tekstylnym). Tym

³ K. Kilic, D. Marin, *How COVID-19 is transforming the world economy*, „VOX”, 10 maja 2020 r., www.voxeu.org.

samym niektóre spośród takich przedsiębiorstw kierowały się do państw o niższych wynagrodzeniach, np. w Azji Południowej i Południowo-Wschodniej. Impulsem do wycofania części produkcji z ChRL był też zapoczątkowany w 2018 r. spór handlowy ze Stanami Zjednoczonymi, wstrzymany na początku br. podpisaniem tzw. umowy pierwszej fazy⁴. Teraz proces przenoszenia produkcji może nabrać przyspieszenia, tym bardziej że szereg państw (w tym Indie, Japonia i USA) chce wspierać firmy w relokacji GVC poza Chiny. Mogą na tym skorzystać kraje Azji Południowej i Południowo-Wschodniej, Afryki czy Ameryki Łacińskiej. Wydaje się jednak, że działania takie nie będą miały masowej skali. Wynika to m.in. z kosztów, jakie wiązałyby się dla wielu firm z przeniesieniem często rozbudowanych sieci produkcji i znalezieniem nowych partnerów spełniających wymagania dotyczące m.in. jakości, skali czy czasu dostaw. Ponadto Chiny są jednym z największych rynków konsumenckich na świecie, przez co produkcja na jego potrzeby będzie kluczowa dla rozwoju wielu przedsiębiorstw⁵.

Eksperci i przedstawiciele organizacji międzynarodowych, w tym WTO, wzywają do zapewnienia swobody w handlu międzynarodowym, aby wzmocnić odbicie w gospodarce światowej po pandemii. Ma to umożliwić uniknięcie doświadczeń wielkiej depresji z lat 30. XX w., gdy państwa wzmacniały politykę protekcyjnistyczną⁶, co jest uznawane za jedną z przyczyn pogłębienia i przedłużenia kryzysu. Jest jednak prawdopodobne, że odbudowa gospodarek narodowych po obecnych trudnościach, chęć ochrony rodzimego biznesu przed zagraniczną konkurencją i potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa będą w najbliższych latach skłaniały państwa do zwiększania działań protekcyjnistycznych. Utrudniłoby to funkcjonowanie GVC i zwiększało jego koszty. Może to dotyczyć przede wszystkim sektorów o strategicznym znaczeniu – takimi w trakcie kryzysu zdrowia publicznego okazały się m.in. medyczny, farmaceutyczny oraz biotechnologiczny (np. w zakresie badań nad szczepionką na koronawirusa). W dalszej perspektywie może to być również m.in. robotyka, sztuczna inteligencja, nanotechnologia czy sektor ICT. Działania

⁴ M. Wąsiński, D. Wnukowski, *Konsekwencje umowy handlowej „pierwszej fazy” USA–Chiny*, „Biuletyn PISM” nr 31 (1963), 25 lutego 2020 r., www.pism.pl.

⁵ *China's economy after COVID-19*, „Bruegel – The Sound of Economics”, 6 maja 2020 r., www.bruegel.org.

⁶ Na przykład w USA w wyniku wprowadzenia w 1930 r. ustawy Smoota-Hawleya podwyższono i tak już wysokie cła na towary rolne i przemysłowe. Zob. C.P. Bown, D.A. Irwin, *Does Trump Want a Trade War?*, Peterson Institute for International Economics, 21 marca 2018 r., www.piie.com.

protekcjonistyczne będą powodować reakcję i stosowanie środków odwetowych przez inne państwa, co w konsekwencji może zwiększyć skalę protekcjonizmu. Uniknięcie takiej sytuacji będzie utrudnione z powodu osłabienia WTO⁷, przede wszystkim jego funkcji arbitrażowej. Zmniejszy to szansę skutecznego zaskarżenia wprowadzania barier taryfowych i pozataryfowych czy zakazów eksportu ważnych dóbr (np. żywności czy leków).

W przypadku ograniczeń w transporcie towarów można spodziewać się spadku obrotów w handlu światowym i zmniejszenia jego udziału w globalnym PKB⁸. Przykładem odbudowy gospodarki na podstawie własnych zasobów mogą stać się Chiny, które jeszcze przed obecnym kryzysem planowały oprzeć rozwój gospodarczy na konsumpcji i innowacjach (głównie cyfrowych). Ze względu na niestabilność popytu zagranicznego i działania USA zmierzające do „rozłączenia” (*decoupling*) chińskiej gospodarki od partnerów zagranicznych (o czym świadczy np. utrudnianie działalności na świecie chińskiego potentata telekomunikacyjnego, Huawei) Chiny będą się jeszcze mocniej nastawiać na wykorzystanie i rozwój własnych technologii (np. w sektorze ICT), zwiększanie konsumpcji, a także dążyć do integracji regionalnej w Azji Południowo-Wschodniej (na początku 2020 r. ASEAN stał się największym partnerem handlowym Chin, wyprzedzając UE⁹). Proces ten może być wzmocniony w wypadku eskalacji sporów z USA w sferze handlowej i technologicznej oraz wzajemnych oskarżeń o odpowiedzialność za rozprzestrzenienie się pandemii. Ewentualne rozejście dróg rozwojowych Chin i reszty świata wpłynie negatywnie na globalizację i organizację współpracy gospodarczej w skali międzynarodowej. W krótkim okresie na jej niekorzyść będzie również działać globalne ograniczenie, ze względów bezpieczeństwa, turystyki, migracji pracowników czy wymiany akademickiej.

Jak wskazuje Mohamed El-Erian, główny doradca ekonomiczny firmy Allianz i były szef PIMCO, jednego z największych funduszy inwestujących w obligacje, świat czeka w najbliższym czasie okres „deglobalizacji”, gdy państwa będą zajęte sobą, przedsiębiorstwa przebudują globalne łańcuchy

⁷ D. Wnukowski, *Reforma Światowej Organizacji Handlu – wyzwania i perspektywy*, „Biuletyn PISM”, nr 58 (1806), 13 maja 2019 r., www.pism.pl.

⁸ Według prognoz Światowej Organizacji Handlu tylko w 2020 r. globalna wymiana handlowa spadnie od 13% do 32%. Zob. *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, Światowa Organizacja Handlu, 8 kwietnia 2020 r., www.wto.org.

⁹ *Review of China's Foreign Trade in the First Quarter of 2020*, GACC, 14 kwietnia 2020 r., www.english.customs.gov.cn.

wartości, a konsumenci będą ogarnięci poczuciem ekonomicznej niepewności. Po okresie odbudowy wyzwaniem będzie stworzenie nowej wersji globalizacji – bardziej zrównoważonej i włączającej¹⁰. Do tego jednak potrzebna będzie efektywna współpraca międzynarodowa, wymagająca od dwóch największych gospodarek świata (USA i Chin) przynajmniej złagodzenia sporów i szukania wspólnych mianowników, na co w najbliższym czasie się nie zanoszą¹¹.

CYFROWE PRZYŚPIESZENIE

W okresie izolowania społecznego i zamknięcia znacznej części tradycyjnej gospodarki (sklepów, zakładów usługowych, fabryk) świat w dużym stopniu „przeniósł się do sieci”. W wielu branżach (np. finansowej, HR czy księgowej) praca zdalna stała się powszechna, a internet jeszcze częściej służył do załatwiania spraw urzędowych, zakupów czy spędzania wolnego czasu. Tym samym pandemia może być motorem zmian w sferze usług cyfrowych, służąc np. rozwojowi telemedycyny, edukacji (w tym uczenia spersonalizowanego)¹² czy rynku wirtualnej rzeczywistości. Zmiana nawyków, która zaistniała dzięki środkom podejmowanym w czasie walki z pandemią, może objąć też redukcję potrzeb konsumpcyjnych oraz większe nastawienie na równowagę w życiu zawodowym i osobistym (*work-life balance*). Do powszechnego użycia mogą wejść usługi realizowane „w chmurze”, umożliwiające pracownikom i klientom dostęp do informacji z każdego miejsca, gdzie sięga sieć. Popularyzacja tych wzorców wpłynie np. na rozwój e-administracji, zmiany organizacyjne w przedsiębiorstwach (w tym częstszą pracę zdalną części zatrudnionych, co m.in. ograniczy koszty wynajmu powierzchni biurowych) czy zmodyfikowanie ich modeli biznesowych w celu zwiększenia konkurencyjności (np. dzięki wprowadzaniu nowych produktów, ich prezentacji w sklepach internetowych, udogodnieniom w dostawie, dywersyfikacji działalności itp.). Istotnym elementem sukcesu gospodarek narodowych będzie zwiększanie

¹⁰ M.A. El-Erian, *Navigation Deglobalization*, „Project Syndicate”, 11 maja 2020 r., www.project-syndicate.org.

¹¹ Zob. M. Przychodniak, D. Wnukowski, *Wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę Chin*, „Biuletyn PISM”, nr 106 (2038), 15 maja 2020 r., www.pism.pl.

¹² E. Glapiak, *Koronawirus wyrzuci świat do góry nogami. Wiele zmian zostanie z nami na zawsze*, „Business Insider”, 27 kwietnia 2020 r., www.businessinsider.com.pl.

kompetencji cyfrowych w społeczeństwie, aby ułatwić jak najpełniejsze wykorzystanie potencjału digitalizacji na różnych polach.

W tym kontekście dostęp do szybkiego internetu i cyberbezpieczeństwo (także ochrona danych osobowych) stają się jeszcze ważniejszymi elementami sprawnego funkcjonowania gospodarki. Szczególne zainteresowanie wzbudza rozbudowa sieci 5G, która ma być niezbędna do rozwoju wielu sfer gospodarki przyszłości, w tym tzw. internetu rzeczy czy autonomicznych pojazdów wykorzystujących sztuczną inteligencję. Dlatego też dobór technologii do jej rozbudowy jest jedną z osi sporu między Chinami a USA, które chcą ograniczyć udział Huawei w tym procesie. Zmiany w funkcjonowaniu gospodarki spowodowane pandemią mogą ten spór jeszcze zaostrzyć.

ROBOTY NAS WYRĘCZĄ, CZYLI LEM W GOSPODARCE

Pandemia może też stać się bodźcem do zintensyfikowania procesu automatyzacji, który wraz z digitalizacją jest jednym z elementów „czwartej rewolucji przemysłowej”¹³. Dotyczyć to może m.in. handlu, bankowości, a przede wszystkim przemysłu. Znaczenie produkcji przemysłowej dla gospodarki powinno zostać ponownie docenione. Wynika to m.in. ze stosunkowo większych problemów w czasie pandemii tych państw, których gospodarka jest oparta na usługach, w tym turystycznych (np. Grecji i Hiszpanii), a także z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa (np. poprzez zmniejszenie zależności od zagranicznych dostaw sprzętu medycznego czy leków).

Automatyzacja przemysłu może dotyczyć całego procesu produkcji (w tym transportu części, magazynowania) i odbywać się m.in. przy szerszym wykorzystaniu technologii druku 3D, który będzie zwiększał samowystarczalność zakładów i ich elastyczność¹⁴. Inne zalety automatyzacji to np. przyspieszenie produkcji i powtarzalność wykonania. W długiej perspektywie może ona np. eliminować różnice kosztów pracy pomiędzy państwami. Tym samym w okresie reorganizacji GVC bardziej intensywne wykorzystanie robotów będzie sprzyjało lokowaniu inwestycji w miejscach, gdzie wynagrodzenia są stosunkowo wysokie, np. w Europie czy w USA, a także utrzymywaniu dużej efektywności wynikającej z rozproszenia produkcji. Już od kilku lat ten trend jest zauważalny w przypadku firm przemysłu chemicznego, metalowego,

¹³ K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*, w: *Encyclopedia Britannica*, www.britannica.com.

¹⁴ E. Glapiak, *op. cit.*

elektrycznego, elektronicznego i in., które inwestują m.in. w Niemczech, Francji, Włoszech czy USA. Co istotne, państwa silnie zaangażowane w GVC (w tym z Europy Środkowej) będą zmuszone do większych inwestycji w robotyzację, aby przyciągać przedsiębiorców i zwiększać konkurencyjność własnego biznesu. Choć niepewność spowodowana kryzysem będzie zmniejszała gotowość firm do inwestowania, czynnikiem zachęcającym może być m.in. dostęp do taniego kredytu – efekt prawdopodobnego utrzymywania się przez dłuższy czas niskich stóp procentowych¹⁵.

Przedsiębiorcy mogą zwrócić uwagę na wyższą wydajność zautomatyzowanej produkcji w długim okresie i w konsekwencji na zmniejszenie zależności od dostępności pracowników, których nieobecność w czasie „zamknięcia” gospodarek uniemożliwiała wielu zakładom produkcję. Zwiększenie konkurencyjności poprzez automatyzację może być tym samym kluczowe dla pozycji wielu firm na rynku po pandemii. W licznych branżach proces ten mogą dodatkowo przyspieszyć kwestie bezpieczeństwa. Dążenie do unikania bezpośrednich kontaktów między ludźmi może sprzyjać upowszechnieniu obecności robotów nie tylko w fabrykach, ale też np. w szpitalach, sklepach (w tym bezobsługowych, jak np. AmazonGo)¹⁶ czy w sektorze usługowym, np. dzięki częstszemu wykorzystaniu dronów w firmach kurierskich. Trendy te będą też obecne w projektach transportowych, np. autonomicznych latających taksówek, nad którymi pracują Airbus i Boeing. Przyspieszona automatyzacja wpłynie na rynki pracy, w tym na zapotrzebowanie na specjalistów nadzorujących procesy produkcyjne, transport czy serwisujących roboty. Może spowodować także przekwalifikowanie się dużej grupy pracowników, np. w ramach powstających nowych branż e-usług. Prawdopodobnie będzie to proces długotrwały i rodzący napięcia społeczne, gdyż nie wszyscy pracownicy z tradycyjnych sektorów gospodarki znajdą zatrudnienie w rozwijających się nowoczesnych branżach. Wpłynie tym samym na politykę gospodarczą, w tym poprzez postulaty zwiększenia zabezpieczeń socjalnych.

JAKI KLIMAT DLA KLIMATU?

W wyniku spadku aktywności gospodarczej i społecznej w okresie pandemii zmniejszyła się emisja gazów cieplarnianych. Szacuje się, że w całym

¹⁵ Światowymi liderami w robotyzacji produkcji są Korea Południowa, Japonia i Niemcy. Zob. K. Kilic, D. Marin, *op. cit.*

¹⁶ E. Glapiak, *op. cit.*

2020 r. emisja CO₂ będzie niższa o ponad 5% w stosunku do roku poprzedniego¹⁷. Odbudowa gospodarek po pandemii może jednak wpłynąć na opóźnienie lub zmniejszenie skali działań mających na celu ochronę klimatu. Wygaszanie elektrowni węglowych czy – często kosztowne – „zielone” projekty w sektorze energetyki i przemysłu mogą schodzić na dalszy plan wobec potrzeby bieżącego wsparcia gospodarki, w tym zapobiegania masowym bankructwom i bezrobociu. Wskazuje się np. na Chiny, odpowiadające za ok. połowę produkcji i konsumpcji węgla¹⁸, które sygnalizują możliwość złagodzenia regulacji dotyczących budowy nowych elektrowni węglowych¹⁹. Także spadek cen ropy naftowej²⁰ może zniechęcać do inwestycji w odnawialne źródła energii.

Pandemia powinna jednak uzmysłwić społeczności międzynarodowej, jakie wyzwania wiążą się z kryzysami globalnymi, w tym wywołanymi zmianami klimatu. Przebicie się tego przekazu do świadomości obywateli może skłonić część rządów i przedsiębiorstw do większego uwzględniania ich w swoich planach inwestycyjnych²¹, reorganizacji GVC (mniej emisji CO₂ np. w wyniku transportu podzespołów) czy organizacji pracy (ograniczone dojazdy do biura dzięki pracy zdalnej czy mniej podróży służbowych). Ponadto długofalowe trendy rynkowe mogą skłaniać do porzucenia paliw kopalnych (gł. węgla) na rzecz coraz tańszych odnawialnych źródeł energii, jak to dzieje się np. w USA²². Pakiety stymulujące odbudowę gospodarek mogą stać się mechanizmami wsparcia „zielonej gospodarki”²³. Przykładem są dążenia UE do oparcia planu zrównoważonego rozwoju w najbliższej dekadzie na cyfryzacji

¹⁷ Byłby to największy spadek emisji w historii. Zob. *Analysis: Coronavirus set to cause largest ever annual fall in CO2 emissions*, „Carbon Brief”, 9 kwietnia 2020 r., www.carbonbrief.org.

¹⁸ ChRL silnie inwestowała w ostatnich latach w odnawialne źródła energii, m.in. w celu poprawy stanu powietrza.

¹⁹ *Post-COVID economic stimulus could lock in future for coal*, Carbon Tracker, IEA Clan Coal Centre, 14 kwietnia 2020 r., www.iea-coal.org.

²⁰ B. Bielińczuk, *Złamanie cen ropy naftowej – konsekwencje gospodarcze i polityczne*, „Biuletyn PISM” nr 71 (2003), 8 kwietnia 2020 r., www.pism.pl.

²¹ C. Figueres, B. Zycher, *Can we tackle both climate change and Covid-19 recovery?*, „Financial Times”, 7 maja 2020 r., www.ft.com.

²² M. Wąsiński, Ł. Jasina, *Polityka klimatyczna w czasach pandemii*, „Podcast PISM”, odcinek 175, 18 maja 2020 r., www.pism.pl.

²³ *Will COVID-19 Reshape the Global Economy?*, The World Bank, 4 maja 2020 r., www.worldbank.org.

oraz na Zielonym Ładzie²⁴. Większy nacisk może być też kładziony lokalnie na rozwój zgodny z celami wskazanymi przez ONZ, m.in. poprzez dążenie do zapewnienia czystego powietrza i wody²⁵.

ZMODYFIKOWANE SPOJRZENIE NA GOSPODARKĘ

Po kryzysie finansowym sprzed ponad dekady pandemia i jej skutki gospodarcze mogą być kolejnym bodźcem do przeobrażenia kapitalizmu. Prawdopodobne jest zwiększenie roli państwa w życiu społeczno-gospodarczym, jego funkcji opiekuńczych i w sferze bezpieczeństwa (w tym dostępu do służby zdrowia czy dostaw strategicznych produktów). Może wzrosnąć też zainteresowanie niestandardowymi rozwiązaniami w sferze polityki fiskalnej i monetarnej.

Polityka socjalna. Do codzienności gospodarczej mogą wejść elementy polityki socjalnej uważane do tej pory za ciekawostki lub tematy dyskusji akademickiej. Głównym motywem, obecnym w debacie publicznej od kryzysu finansowego z lat 2007–2009, jest bezwarunkowy dochód podstawowy. Zgodnie z tą ideą każda osoba, niezależnie od tego, czym się zajmuje i jakie ma źródła utrzymania, ma otrzymywać ze środków publicznych regularne świadczenie zaspokajające podstawowe potrzeby²⁶. W programach ratunkowych niektórych państw (np. USA czy Singapuru), realizowanych w okresie pandemii, uwzględniono bezpośrednie, jednorazowe wypłaty dla obywateli. Mogą być one wstępem do wprowadzania różnych stałych form dochodu podstawowego, co jest szczególnie istotne w obliczu utrzymywania się wysokiego bezrobocia po pandemii (w dłuższej perspektywie spowodowanego też m.in. zwiększeniem automatyzacji) i obaw o bezpieczeństwo ekonomiczne gospodarstw domowych. Wprowadzenie dochodu podstawowego (choć możliwe, że ograniczonego na razie do wybranej grupy obywateli) zapowiedziała już Hiszpania, jedna z najciężiej doświadczonych przez COVID-19 gospoda-

²⁴ *Covid-19: EU recovery plan should prioritise climate investment*, European Parliament, 4 maja 2020 r., www.europarl.europa.eu.

²⁵ Próbę wdrożenia takiej koncepcji, zwanej „pączkiem”, podejmuje Amsterdam, zob. D. Boffey, *Amsterdam to embrace ‘doughnut’ model to mend post-coronavirus economy*, „The Guardian”, 8 kwietnia 2020 r., www.theguardian.com.

²⁶ Do tej pory przeprowadzono pilotażowe projekty m.in. w USA, Kanadzie, Holandii, Niemczech i Finlandii. Zob. E. Nawrocka, *Bezwarynkowy dochód podstawowy. Źródła idei uniwersalnego bezwarunkowego dochodu podstawowego*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, www.senat.gov.pl.

rek UE. Już w marcu 2019 r. ograniczony program dochodu podstawowego uruchomiły Włochy²⁷. Otwartym pytaniem pozostaje wysokość świadczeń i ich wpływ na budżet państw, ale może być to istotny element pobudzania gospodarek poprzez wzrost konsumpcji, a także ograniczanie ubóstwa.

Polityka fiskalna. W wyniku zwiększonych wydatków publicznych w okresie pandemii w wielu państwach znacząco pogorszy się stan finansów: wzrośnie deficyt i globalny poziom zadłużenia (zarówno publicznego, jak i prywatnego). Sfinansowanie większej aktywności państwa w okresie pandemii i odbudowy gospodarczej po jej zakończeniu²⁸ będzie się wiązało z przesuwaniem środków z innych pozycji budżetowych (np. wydatków wojskowych) oraz poszukiwaniem nowych źródeł dochodu, co prawdopodobnie oznacza podwyżki podatków i ich nowe formy. Może to dotyczyć np. szerszego wprowadzenia podatku cyfrowego (na taki krok zdecydowała się w tym roku Wielka Brytania²⁹) czy od pracy robotów³⁰. Na liście potencjalnych nowych danin jest również podatek od transakcji finansowych (możliwy jest powrót do dyskusji o jego międzynarodowej formie, tzw. podatku Tobina³¹), co w pewnym stopniu byłoby elementem zwrotu wsparcia udzielonego przez rządy systemom bankowym. Ponadto możliwe jest szersze zastosowanie podatku od majątku i nieruchomości, co sprzyjałoby ograniczeniu narastania nierówności mających potencjał destabilizowania w dłuższym czasie wielu społeczeństw (nie tylko w państwach rozwiniętych). Ten sam efekt mógłby przynieść trend reformowania systemów podatków dochodowych ku bardziej progresywnym. Zapewne rządy będą także bardziej angażować się w zwalczanie optymalizacji podatkowej, co widoczne jest w ich programach ratunkowych, które wykluczają z pomocy publicznej podmioty nieodprowadzające podatków w danym państwie.

²⁷ *Hiszpania chce płacić obywatelom. Planuje wprowadzić dochód podstawowy*, „Business Insider”, 6 kwietnia 2020 r., www.businessinsider.com.pl.

²⁸ W tym zwiększenia finansowania służby zdrowia i jej przygotowania na kolejne kryzysy zdrowia publicznego, a także opieki społecznej i zapewnienia rezerw strategicznych na czas kryzysu.

²⁹ M. Kucharczyk, *Wielka Brytania wprowadza podatek cyfrowy*, EurActiv, 12 marca 2020 r., www.euractiv.pl.

³⁰ Część wpływów z niego mogłaby być przeznaczona na przekwalifikowywanie pracowników z tradycyjnych dziedzin gospodarki.

³¹ J. Kagan, *Tobin Tax*, „Investopedia”, 18 sierpnia 2019 r., www.investopedia.com.

Recesja i zwiększone wydatki rządów na jej zwalczanie pogłębią problem globalnego długu, który narastał jeszcze przed pandemią. W trzecim kwartale 2019 r. jego wartość osiągnęła rekordowy w historii poziom blisko 253 bln dol., czyli 322% globalnego PKB, z czego ok. 70% zobowiązań przypadło na państwa rozwinięte, a 30% na rynki wschodzące (ich dług od 2010 r. prawie się podwoił)³². Spadek dochodów przedsiębiorstw i mniejsze wpływy do budżetów państw przełożą się na trudności w spłacie zobowiązań, co może wpłynąć na kondycję sektora bankowego i jego możliwości kredytowe, a to z kolei utrudni odbicie w gospodarkach narodowych. Aby je odciążyć i umożliwić im wzrost, prawdopodobne będą decyzje o umorzeniu lub restrukturyzacji długów podejmowane przez poszczególne państwa i organizacje, szczególnie w odniesieniu do najbiedniejszych dłużników. Na forum G20 uzgodniono dotychczas wstrzymanie spłat odsetek od długów państw najsłabiej rozwiniętych, podobne działania zapowiedzieli też prywatni wierzyciele³³. Istotną rolę we wspieraniu państw zagrożonych niewypłacalnością mógłby pełnić MFW, jednak wymagałoby to wzmocnienia jego pozycji, m.in. poprzez zwiększenie możliwości kapitałowych przeznaczanych na linie kredytowe. W tym kontekście, m.in. w debacie publicznej, pojawiają się wezwania do stworzenia „nowego Bretton Woods”, czyli przemodelowania systemu finansowego funkcjonującego po II wojnie światowej na taki, który będzie skuteczniej odpowiadać na wyzwania współczesnej gospodarki, w tym na globalne zadłużenie³⁴. Pojawiają się też propozycje szerszego zastosowania, szczególnie w państwach o najwyższej wiarygodności kredytowej, nowych rodzajów obligacji, tzw. wiecznych. Nie mają one daty wykupu lub jest ona bardzo odległa (np. 50 albo 100 lat) i wiążą się z regularną wypłatą stosunkowo niewielkich odsetek³⁵. Takie rozwiązanie może przynieść państwom szybki napływ środków do budżetów przy rozłożonych na wiele lat kosztach spłaty³⁶,

³² *Global Economic Effects of COVID-19*, Congressional Research Service, 4 czerwca 2020 r., www.fas.org.

³³ *Państwa G20 zgodziły się na zawieszenie zadłużenia najbiedniejszych krajów świata*, „Rzeczpospolita”, 15 kwietnia 2020 r., www.rp.pl.

³⁴ D. McWilliams, J. Lynam, *World will need new financial system after Covid-19*, „The Irish Times”, 25 marca 2020 r., www.irishtimes.com.

³⁵ A. Słojewska, *Wszystko, co będzie trzeba, dla euro*, „Rzeczpospolita”, 24 marca 2020 r., www.rp.pl.

³⁶ Taki jest cel zapowiedzianej przez Komisję Europejską emisji wspólnych obligacji państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach mechanizmu „Przyszłe Pokolenie UE”. KE planuje pozyskanie 750 mld euro, które miałyby wesprzeć ożywienie gospodarcze w Unii Europejskiej. Zob. M. Wąsiński,

a inwestorom – pewny i długofalowy, choć niewielki zysk, czym zainteresowane mogłyby być np. fundusze inwestycyjne czy emerytalne.

Polityka monetarna. Poszukiwanie wsparcia finansowania odbudowy gospodarek może doprowadzić do stosowania na szerszą skalę niestandardowych działań w polityce monetarnej. Po kryzysie finansowym sprzed ponad dekady nikogo nie dziwi obniżanie przez banki centralne stóp procentowych (nawet do 0%) czy stosowanie tzw. luzowania ilościowego, czyli skupowania z rynku papierów wartościowych, najczęściej obligacji rządowych, w celu zwiększenia płynności sektora finansowego. W ten sposób rośnie rola banków centralnych w finansowaniu polityki fiskalnej, co będzie jednak długofalowo silnie obciążać ich bilans i ograniczy w przyszłości możliwości pobudzania przez nie gospodarek.

Banki centralne coraz częściej skłaniają się jednak do stosowania negatywnych stóp procentowych, czyli w praktyce do pobierania od banków komercyjnych opłat za lokowanie pieniędzy. Ma to zachęcić je do udzielania kredytów (w założeniu tanich dla przedsiębiorstw) zamiast trzymania nadwyżek środków w banku centralnym, za co muszą płacić. W ostatnich latach negatywne stopy procentowe wprowadziły np. banki centralne Japonii, Szwajcarii czy Europejski Bank Centralny. Opinie na temat skuteczności negatywnych stóp procentowych są mieszane, a wśród zagrożeń wskazuje się m.in. zmniejszenie zyskowności banków i destabilizację systemu finansowego³⁷. Może również wzrosnąć ryzyko kryzysów finansowych w wielu gospodarkach, w tym poprzez narastanie baniek spekulacyjnych (np. na rynku nieruchomości czy w sektorze finansowym). Jednak w obliczu prawdopodobnego dłuższego okresu niskiej inflacji (a może nawet deflacji) władze monetarne kolejnych państw mogą również zainteresować się tym narzędziem.

Coraz większe zainteresowanie może też budzić szeroko komentowana w ostatnich latach tzw. nowoczesna teoria monetarna (*Modern Monetary Theory* – MMT). Zyskała ona popularność w 2019 r. m.in. za sprawą promowania jej przez Stephanie Kelton, doradczynię kandydata na prezydenta USA Berniego Sandersa. MMT uznaje większą skuteczność polityki fiskalnej

„Przyszłe Pokolenie UE” – ożywienie gospodarcze poprzez wspólny dług, „Biuletyn PISM”, nr 120 (2052), 5 czerwca 2020 r., www.pism.pl.

³⁷ V. Haksar, E. Kopp, *How Can Interest Rates Be Negative?*, „Finance and Development”, International Monetary Fund, marzec 2020, www.imf.org. W ostatnich tygodniach pojawiły się też informacje, że takim rozwiązaniem byłaby zainteresowana amerykańska Rezerwa Federalna, jednak jej szef odrzucił ten pomysł. Zob. J. Cox, *Powell says the Federal Reserve is not considering negative interest rates*, „CNBS”, 13 maja 2020 r., www.cnbs.com.

w porównaniu z monetarną i proponuje nowe spojrzenie na wydatki publiczne. Zgodnie z nim rządy będą zawsze w stanie spłacić dług denominowany we własnej walucie, ponieważ to suwerenny monetarnie rząd jest jej monopolistycznym dostawcą. Tym samym rząd praktycznie nie ma ograniczeń w finansowaniu wydatków publicznych, aby za ich pomocą dążyć do pełnego zatrudnienia i wykorzystania potencjału produkcyjnego gospodarki. Ten proces może być jednak wstrzymany przez ryzyko wysokiej inflacji, kontrolowane z kolei przez podwyżkę podatków³⁸. Jako jeden z przykładów wprowadzania w życie w pewnym stopniu idei MMT wskazuje się Japonię, choć jej władze odzęgnują się od tej teorii³⁹. Nie jest wykluczone, że w poszukiwaniu sposobów odbudowy gospodarek po pandemii i tworzeniu siatek zabezpieczenia społecznego na wypadek podobnych wydarzeń w przyszłości pomysły związane z MMT mogą trafić w niektórych państwach na podatny grunt.

Skuteczność zwalczania skutków pandemii COVID-19 będzie jednym z istotnych elementów zmian politycznych i gospodarczych na świecie w najbliższych latach. Przede wszystkim dotyczy to relacji USA–Chiny, efektów ich częściowego „rozłączania się” (nie tylko w handlu, ale też w sferze technologii) i jego wpływu na stabilność światowej gospodarki. Unia Europejska również będzie musiała odnaleźć swoje miejsce w procesach zmieniających globalizację oraz odpowiedzieć na światową konkurencję w zakresie rozwoju gospodarki cyfrowej i automatyzacji. Nowe spojrzenie na politykę gospodarczą może pomóc w znalezieniu odpowiedzi na wyzwania popandemicznego świata.

³⁸ S. Shirai, *Nowoczesna teoria monetarna i wyzwania jej realizacji: przypadek Japonii*, „Obserwator Finansowy”, 26 września 2019 r., www.obserwatorfinansowy.pl. Zob. też R. Woś, *Wczoraj Piketty, jutro nowoczesna teoria monetarna*, „Obserwator Finansowy”, 15 kwietnia 2019 r., www.obserwatorfinansowy.pl.

³⁹ R. Tomański, *Bzdura czy panaceum? Japonia typowana do roli prekursora nowoczesnej teorii monetarnej*, „Business Insider”, 9 czerwca 2019 r., www.businessinsider.com.pl.

ŚWIAT W CZASACH ZARAŻY

Pandemia COVID-19 uderzyła niespodziewanie, a Unia Europejska, która po kryzysowych latach wydawała się odnajdywać nową dynamikę, nie była gotowa na cios. Co reakcja wspólnoty mówi o jej obecnym stanie? Czy kolejny kryzys spowolni (odwróci) procesy integracyjne, czy – podobnie jak zawirowania polityczne i gospodarcze w XX w. – będzie katalizatorem nowych przedsięwzięć? Te pytania są przedmiotem poniższych rozważań.

BILANS ZMAGAŃ Z PANDEMIA

Choć pierwsze sygnały o zagrożeniu nowym wirusem pojawiły się w unijnym systemie wczesnego ostrzegania i reagowania już na początku 2020 r., uspokajające komunikaty zarówno ze strony dotkniętych epidemią Chin, jak i monitorującej sytuację Światowej Organizacji Zdrowia uspiły czujność Europy. Wybudzenie nastąpiło dopiero w marcu, wraz ze wzrostem zachorowań na COVID-19 we Włoszech i stopniowym rozprzestrzenianiem się wirusa na inne państwa członkowskie.

Reakcja na pojawienie się epidemii w Europie była impulsywna. Rządy zaczęły przywracać kontrole na granicach, odmawiając wjazdu obywatelom innych państw członkowskich, wprowadzono także zakaz eksportu sprzętu medycznego i środków ochrony. Skutkowało to wzrostem nieporozumień i napięć między państwami, a także oskarżeniami o niewystarczające zaangażowanie instytucji UE w walkę z nowym zagrożeniem.

Sytuacja zaczęła jednak znacząco się poprawiać od połowy marca, gdy instytucje UE wezwały państwa członkowskie do koordynacji działań, inicjując szereg przedsięwzięć na rzecz wsparcia sektora opieki zdrowotnej,

MELCHIOR SZCZEPANIK, ANALITYK W POLSKIM INSTYTUCIE SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

JOLANTA SZYMAŃSKA, KOORDYNATOR PROGRAMU UNIA EUROPEJSKA W POLSKIM INSTYTUCIE SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

zarządzania granicami i przeciwdziałania skutkom kryzysu gospodarczego. Mobilizacja zarówno instytucji, jak i państw członkowskich pozwoliła opanować chaos, poprawić przepływ informacji i uporządkować prace nad unijną strategią walki z pandemią. W ramach skoordynowanej reakcji podjęto decyzję o utworzeniu wspólnych zapasów sprzętu medycznego i ochronnego. Przyspieszono odprawę na przejściach granicznych wewnątrz strefy Schengen, ułatwiając przepływ niezbędnych towarów. W ramach programu Coronavirus Response Investment udostępniono nieulokowane środki z funduszu spójności do celów walki z pandemią i poluzowano reguły pomocy publicznej. Stworzono również możliwość zaciągania korzystnych pożyczek, które miały wspierać służbę zdrowia i przedsiębiorców oraz finansować zasiłki dla tymczasowo bezrobotnych. Rozpoczęto ponadto prace nad długoterminowym planem odbudowy gospodarki UE po kryzysie.

Przyjęta w większości państw polityka dystansowania społecznego (w niektórych przypadkach przybierająca formę niemal całkowitego *lockdownu*) znacząco ograniczyła rozprzestrzenianie się wirusa. Od połowy kwietnia liczba nowych zakażeń notowanych w Europie zaczęła spadać, a Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób oceniło, że większość państw członkowskich szczyt zachorowań ma już za sobą. Kraje Unii przeszły do „fazy odmrażania”, stopniowo łagodząc restrykcje dotyczące przemieszczania się obywateli, i otwierając kolejne sektory gospodarki. Poszukiwanie „nowej normalności” obarczone jest sporą dozą niepewności i strachu o ponowny wzrost zachorowań, tym bardziej że sytuacja epidemiczna w niektórych państwach członkowskich wciąż pozostawia wiele do życzenia.

CZEGO DOWIEDZIELÍMY SIĘ PO DWÓCH MIESIĄCACH WALKI Z COVID-19?

Pierwsze tygodnie marca, gdy epidemia we Włoszech wymknęła się spod kontroli i zaczęła dotyczyć inne państwa, pokazały, że instynktowną reakcją członków Unii w sytuacji kryzysowej jest zamknięcie granic i podejmowanie decyzji bez brania pod uwagę interesów innych krajów wspólnoty. Obraz nie jest jednak jednoznacznie negatywny, ponieważ względnie szybko, m.in. dzięki zaangażowaniu przewodniczących Komisji i Rady Europejskiej, udało się częściowo skoordynować chaotyczne działania poszczególnych państw. Obok wizerunkowych porażek, jak np. blokowania przez niektóre kraje eksportu sprzętu medycznego (również wewnątrz UE), walka z pandemią przyniosła

także przykłady europejskiej solidarności. Chorzy z przepełnionych szpitali we Włoszech i Francji byli przewożeni do Niemiec, Czech i Luksemburga, a grupa polskich lekarzy przez prawie dwa tygodnie pracowała we Włoszech. Unia dla wielu polityków pozostaje jednak chłopcem do bicia – w marcu popłynęły w jej stronę oskarżenia o niedostateczną i spóźnioną reakcję. Niektóre, m.in. apel stałego przedstawiciela Włoch o solidarność, można uznać za uzasadnione¹, inne – za wynikające z niewiedzy lub chęci przedstawienia organizacji w złym świetle. Premier Czech utrzymywał, że niewykorzystane środki z polityki spójności, które wróciłyby do wspólnego budżetu, gdyby nie inicjatywa KE umożliwiająca ich wykorzystanie na walkę z pandemią, to „nasze pieniądze”². Co ciekawe, oskarżenia o niedostateczną reakcję Unii formułowali często politycy opowiadający się dotychczas za ograniczeniem integracji do minimum (najczęściej do współpracy gospodarczej): Miloš Zeman, Marine Le Pen czy Matteo Salvini.

Odpowiedzialność za słabe wyniki walki z pandemią spada w przeważającym stopniu na państwa członkowskie. To ich zadaniem jest dbanie o kondycję systemów ochrony zdrowia, które okazały się często niedostatecznie przygotowane na przyjęcie ponadstandardowej liczby pacjentów. Państwa unijne nie podjęły też wystarczających działań w reakcji na wezwania Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób do przeglądu planów współpracy na wypadek pandemii. Problemy nie wynikały z przerostu integracji, zbyt rozbudowanych kompetencji czy zaniedbań instytucji Unii. Jest to jednak marna pociecha dla zwolenników zjednoczenia, ponieważ Wspólnota to nie tylko instytucje, a spadek społecznego poparcia dla współpracy europejskiej może być również efektem sprzeniewierzenia się jej ideałom – takim jak np. solidarność w czasach kryzysu. Jak podkreślają analitycy European Policy Centre, legitymacja i *raison d'être* Unii mogą uciepować niezależnie od tego, czy winę ponoszą instytucje, czy państwa członkowskie³.

Trudno ocenić, jak głęboki i długotrwały będzie spadek społecznego poparcia dla integracji, wywołany niedociągnięciami państw i instytucji europejskich w walce z pandemią – na razie wydaje się on ograniczony. Nawet

¹ M. Massari, *Italian ambassador to the EU: Italy needs Europe's help*, „Politico”, 10 marca 2020 r.

² C.K. Larsen, *Czech Republic: political elites and citizens view EU cooperation with scepticism*, w: S. Russack (red.), *EU crisis response in tackling Covid 19, Views from the member states*, Centre for European Policy Studies, 20 kwietnia 2020 r.

³ Y.A. Emmanouilidis, F. Zuleeg, *COVID-19: Lessons from the “euro crisis”*, European Policy Centre, 16 kwietnia 2020 r., s. 4.

rozczarowane społeczeństwa Hiszpanii i Włoch wciąż postrzegają współpracę europejską jako ważny element odbudowy. W sondażu YouGov, przeprowadzonym w ostatnim tygodniu marca w sześciu państwach⁴, znaczna większość badanych (między 60% a 84%) stwierdziła, że konsekwencją pandemii powinna być ściślejsza współpraca w ramach UE. Jednak Unia poradziła sobie dopiero z częścią problemów, przed nią kolejny etap – odbudowa gospodarki, a nastroje społeczne mogą ulec znaczącym zmianom.

Pandemia, w przeciwieństwie do kryzysu finansowego, jest opisywana jako kryzys symetryczny – uderzyła bowiem we wszystkie państwa członkowskie. Jednak po kilku miesiącach i przejściu szczytu zakażeń widać, że państwa UE zostały dotknięte w różnym stopniu. Najbardziej ucierpiało południe Europy: według prognoz KE z 9 maja najgłębszej recesji doświadczą Grecja, Włochy, Hiszpania, Chorwacja i Francja. Państwa te z uwagi na trudną sytuację finansów publicznych mają ograniczone możliwości sfinansowania procesu odbudowy gospodarczej – we Francji i w Hiszpanii dług publiczny przekracza 90% PKB, we Włoszech – 130%, a w Grecji sięgnął 176%. Zapowiedzią potencjalnych problemów są dane KE z początku maja, według których połowę z zaakceptowanej przez tę instytucję pomocy państwowej stanowiły programy rządu Niemiec. Ponadto pandemia szczególnie mocno uderzyła w sektor turystyki, ograniczając możliwości szybkiego odbicia gospodarczego państw Europy Południowej. Niezamierzoną konsekwencją zastosowanego przez KE poluzowania reguł dotyczących pomocy państwowej może więc być zaburzenie konkurencji na wspólnym rynku. Kryzys może pogłębić dysproporcje, które już przed jego nadejściem były poważnym problemem. Doprowadził też do odrodzenia sporu między Północą a Południem, znanego z czasów kryzysu finansowego. Politycy włoscy i hiszpańscy oskarżają Północ o brak solidarności i domagają się bezzwrotnej pomocy, sfinansowanej ze wspólnych unijnych obligacji. Niemcy i Holandia uważają, że rozwiązaniem powinien być dostęp do pożyczek oferowanych na korzystnych warunkach przez instytucje Unii. Spór ten ma również wymiar symboliczny, nie dotyczy tylko instrumentów walki z kryzysem, lecz także rozumienia solidarności i odpowiedzialności we współpracy europejskiej. Wzmacnia negatywne stereotypy: leniwego Południa i bezdusznej Północy. We wspomnianym wyżej

⁴ Badanie przeprowadzono w Belgii, Francji, Hiszpanii, Niemczech, Polsce i Włoszech. Warto zauważyć, że we wszystkich państwach większość badanych twierdziła, że należy ograniczyć globalizację rozumianą jako handel międzynarodowy i podróże. Patrz: *Así perciben la pandemia los ciudadanos de EE UU y los principales países europeos*, „El País”, 3 kwietnia 2020 r., <https://elpais.com>.

sondażu relatywnie najmniejsze poparcie (choć wciąż wysokie – 60%) dla zacieśnienia współpracy europejskiej odnotowano nie w dotkniętych pandemią Hiszpanii i Włoszech, lecz w Niemczech.

Pandemia unaoczniała również międzynarodowe wyzwania dla Unii. Trudności z uzupełnieniem zapasów sprzętu medycznego pokazały społeczeństwom europejskim, w jakim stopniu ich państwa są zależne od dostaw surowców i towarów z zagranicy, których nie są w stanie kontrolować. Choć do Unii dotarła pomoc z Chin i Rosji, państwa te jednocześnie inspirowały działania propagandowe godzące w jej wizerunek⁵. Były one kolejnym dowodem na to, że Pekin i Moskwa, choć zainteresowane współpracą gospodarczą z członkami Unii, chcą wywołać podziały wewnątrz organizacji. Tymczasem główny sojusznik UE wydawał się niezainteresowany nie tylko współpracą, ale także obroną porządku światowego i swojego statusu globalnego lidera.

COVID-19 GWOŹDIEM DO UNIJNEJ TRUMNY?

Duże ryzyko dla UE wiąże się z przeobrażeniem kryzysu zdrowotnego w głęboki kryzys gospodarczy. Ten zaś – podobnie jak poprzednie – może nasilić niechęć społeczeństw europejskich do integracji i doprowadzić do głębokich podziałów między państwami członkowskimi. Prognozowana recesja i związana z nią niepewność mogą wzmacniać ugrupowania radykalne (zarówno lewicowe, jak i prawicowe), negujące sens dalszego rozwoju integracji, czy wręcz postulujące wyjście poszczególnych państw z UE lub ze strefy euro. W skrajnej wersji może to doprowadzić do wyhamowania procesu integracyjnego poprzez blokadę prac nad kluczowymi projektami legislacyjnymi, a nawet do dezintegracji: opuszczenia UE przez część członków i (lub) przearanżowania modelu współpracy w duchu większego zróżnicowania.

Szczególne ryzyko wzrostu eurosceptycyzmu występuje na południu Europy. Osłabienie zaufania do instytucji międzynarodowych, które nie ostrzegły w porę przed transferem wirusa do Europy, oraz rozczarowanie niedostatecznym wsparciem UE oraz państw członkowskich w obliczu kryzysu, wzmocnione zostaną pogarszającą się sytuacją gospodarczą w tej części kontynentu. We Włoszech beneficjentem kryzysu będzie eurosceptyczna Liga

⁵ EEAS Special Report Update: Short assessment of narratives and disinformation around the Covid-19 pandemic, EU vs Disinfo, 24 kwietnia 2020 r. <https://euvsdisinfo.eu>. Patrz również: A. Legutka, M. Przychodniak, *Dezinformacja Chin i Rosji w trakcie pandemii COVID-19*, „Biuletyn PISM”, nr 6, 21 kwietnia 2020 r., www.pism.pl.

(już dziś najsilniejsza w sondażach popularności partii politycznych), która po przejęciu władzy powróci z postulatem wyjścia ze strefy euro, co może rodzić obawy o dalsze funkcjonowanie wspólnej waluty. Wzrost eurosceptycyzmu nie ominie też Północy – konieczność ponoszenia kosztów związanych z kolejnym ratowaniem biedniejszych państw członkowskich stanie się kluczowym argumentem przeciwko integracji.

Asymetrie konsekwencji pandemicznego szoku gospodarczego mogą nie tylko odrodzić, ale wręcz pogłębić spory między państwami Południa i Północy, znane z czasów kryzysu gospodarczego 2008 r. Utrudni to wypracowanie spójnej strategii wychodzenia z tej sytuacji. Zapowiedzią tych sporów był przebieg dyskusji o emisji obligacji przez państwa członkowskie, podczas której nadzieje państw Południa na podział kosztów kryzysu spotkały się z chłodną reakcją Północy. Podobne napięcia generuje dyskusja na temat planowanego funduszu odbudowy, powiązanego z wieloletnim budżetem UE. Państwa członkowskie, poszukując środków na walkę z kryzysem, spierać się będą również o kwestię ustanowienia wspólnych podatków oraz o możliwość utrzymania ambitnych planów w priorytetowych obszarach, takich jak polityka klimatyczna. Jeśli państwa członkowskie nie będą w stanie porozumieć się w sprawie przeznaczenia znaczących środków na odbudowę, przy jednoczesnym utrzymaniu ambitnego finansowania istniejących polityk, może to spowodować zmierzch współpracy europejskiej, osłabienie wiary w jej znaczenie i poszukiwanie innych partnerów gospodarczych i politycznych.

Prognozowane kolejne fale pandemii COVID-19 w Europie i obawy o dalszą transmisję wirusa mogą wzmocnić trend zamykania się państw. Trudna sytuacja gospodarcza i różnice w skali oraz charakterze interwencji podejmowanych przez poszczególne państwa będą uderzać w konkurencję na wspólnym rynku. Wzmocnieniu ulec mogą obserwowane w ostatnich latach tendencje protekcyjnistyczne. Wzrost bezrobocia nasili presję społeczną skierowaną do rządów, by ograniczyć napływ siły roboczej z innych regionów Europy, co odnowi dyskusję o ograniczeniach swobody przepływu osób oraz usług. Zamykanie granic, na które po pandemii będzie większe niż dotychczas przyzwolenie, utrudni przepływ towarów. Większym wyzwaniem może stać się też konkurencja podatkowa – firmy, ratując się przed negatywnymi skutkami kryzysu, będą dążyć do optymalizacji podatkowej, co z pewnością zachęci część państw do obniżenia obciążeń, podsycając zarzuty o tworzenie w UE tzw. rajów podatkowych.

Poza podziałami na tle gospodarczym pandemia pogłębi też różnice polityczne między wschodem a zachodem Europy. W nowych uwarunkowaniach eskalują narosłe przez ostatnie lata napięcia związane z kwestią praworządności, a także z odmiennymi stanowiskami w odniesieniu do polityki migracyjnej czy klimatycznej. Pod pretekstem walki z koronawirusem niektóre rządy znacząco zwiększyły swoje uprawnienia, co wywołało u ich europejskich partnerów niepokój o stan demokracji, w tym o przestrzeganie praw i wolności obywatelskich. Nasilenie tych zjawisk zwiększy determinację instytucji UE do poszukiwania skutecznych mechanizmów sankcyjnych przeciwdziałających autorytarnym zapędom rządzących. Państwa Europy Zachodniej, będące płatnikami netto do unijnego budżetu, dążyć będą do włączenia do wieloletnich ram finansowych mechanizmu warunkowości, pozwalającego na zablokowanie unijnych funduszy w przypadku stwierdzenia naruszeń praworządności. Mechanizmy te będą mieć też zastosowanie w odniesieniu do planowanego funduszu odbudowy. W dłuższej perspektywie sytuacja ta może stać się uzasadnieniem dla wykluczania państw oskarżanych o łamanie podstawowych wartości UE z poszczególnych kręgów integracji.

W wyniku pandemii mogą ulec osłabieniu zewnętrzne wpływy UE. Pograżona w kryzysie gospodarczym i skoncentrowana na wewnętrznych problemach organizacja będzie mniej skłonna do zaangażowania w sąsiedztwie, co negatywnie wpłynie m.in. na (i tak już słabą) dynamikę procesu rozszerzenia. Szansę tę będą chciały wykorzystać Chiny i Rosja. Pierwsze przejawy wzmocnionego zaangażowania tych mocarstw w regionie widać w Serbii, której rząd uznał je za partnerów w walce z kryzysem zdrowotnym, demonstracyjnie przyjmując ich pomoc (w przeciwieństwie do unijnej). Konieczność zwiększenia wydatków wewnętrznych ograniczy również zaangażowanie UE w Afryce, uderzając m.in. w budżet pomocy rozwojowej. Ze względu na niskie standardy opieki medycznej przebieg pandemii w Afryce może okazać się długotrwały i dotkliwy. Problemy gospodarcze państw afrykańskich mogą wzmocnić ich zależność od Chin, które już dziś są głównym wierzycielem kontynentu. W dłuższej perspektywie kryzys koronawirusowy w Afryce może też przełożyć się na wyraźny wzrost nieuregulowanej migracji do UE, co przywróci spory o kształt europejskiej polityki migracyjnej, której nie udało się zreformować po kryzysie 2015 r.

JAK NIE ZMARNOWAĆ KRYZYSU?

W komentarzach dotyczących bieżących wydarzeń przewija się *bon mot* Winstona Churchilla, który zachęcał, by „nie marnować dobrego kryzysu”. Rzeczywiście, kryzys, który spowodował śmierć ponad stu tysięcy obywateli UE i wywołał bezprecedensową recesję, jest też szansą na nowe otwarcie lub przyspieszenie reform w kilku dziedzinach. Pozytywny scenariusz zakłada, że wspierając renesans swoich gospodarek po pokonaniu pandemii, państwa członkowskie nie zdecydują się na powrót do *business as usual*, lecz wykorzystają potężne środki z narodowych i unijnych programów odbudowy jako instrument przyspieszający transformację gospodarek i społeczeństw, planowaną jeszcze przed pandemią. Problemy związane z ociepleniem klimatu i degradacją środowiska naturalnego nie ustąpiły przecież wraz z nadejściem COVID-19. Wręcz przeciwnie, spadek zachorowań i zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza pokazuje rozmiar korzyści, jakie można osiągnąć dzięki zielonej transformacji⁶. Wydaje się, że dostrzega to większość posłów do Parlamentu Europejskiego, w którego rezolucji kolejny pakiet środków na wsparcie gospodarcze jest nazywany Funduszem Odbudowy i Transformacji⁷ (podkreślenie aut.). By osiągnąć ten cel, największa pomoc powinna trafić do tych firm i branż, które wpisują się w projekt zrównoważonej i przyjaznej klimatowi gospodarki o obiegu zamkniętym. Trudności niektórych branż mogą być wykorzystane jako katalizator ich stopniowego redukowania (górnictwo, energetyka oparta na paliwach kopalnych) lub reformy (transport lotniczy).

Konieczność wygospodarowania znaczących sum na opisane wyżej działania może zmobilizować władze do przyspieszenia prac nad nowymi źródłami dochodu, takimi jak podatek cyfrowy, podatek od transakcji finansowych czy graniczny podatek węglowy. Wpływy z tych podatków mogłyby stać się środkami własnymi UE. Postęp w tym zakresie wydaje się warunkiem koniecznym zapewnienia adekwatnego finansowania polityk europejskich przy jednoczesnym stworzeniu znaczącego funduszu odbudowy. Trudno przypuszczać, by potrzeby te udało się zaspokoić, korzystając tylko z wpłat państw członkowskich. Fundusz odbudowy mógłby powstać dzięki emisji wspólnych obligacji, których spłacenie umożliwiłyby wpływy z nowych źródeł. Emisja wspólnych

⁶ M. Wandas, *Emisje spadają, smog zabija rządziej. Nawet 11 tysięcy zgonów mniej*, SmogLab, 30 kwietnia 2020 r., <https://smoglab.pl> [dostęp 21.05.2020].

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego, *New MFF, own resources and recovery plan*, 15 maja 2020 r., pkt 6.

obligacji i przekazanie najbardziej dotkniętym pandemią państwom pomocy w formie bezzwrotnego wsparcia finansowego (nie tylko pożyczek) stanowiłyby mocny symbol solidarności, wzajemnego zaufania i wiary w trwałość wspólnoty. Znacząca rola przypadnie Niemcom, które 1 lipca obejmą przewodnictwo w Radzie UE i prowadzenie negocjacji funduszu odbudowy i wieloletniego budżetu UE na lata 2021–2027. Po uruchomieniu przez rząd Angeli Merkel znaczących funduszy w celu wsparcia przedsiębiorstw i pracowników dotkniętych pandemią dość powszechne jest – szczególnie na południu Europy – oczekiwanie, że kanclerz będzie gotowa zaakceptować wyższe wpłaty również na rzecz instrumentów wspólnotowych.

Kryzys pandemiczny może być silnym impulsem do większej asertywności Unii w relacjach ze światem zewnętrznym. Potwierdza on konieczność modyfikacji kursu wobec Chin, zapoczątkowanej już w nowej strategii KE, opublikowanej w zeszłym roku i opartej na bardziej zdecydowanym egzekwowaniu wzajemności w stosunkach gospodarczych. Towarzyszyć mu będzie jasna strategia wobec Rosji, powstrzymująca próby wywołania podziałów wewnętrznych w Unii i destabilizacji jej wschodniego sąsiedztwa. Znaczenie eksportu dla gospodarki UE sprawia, że trudno spodziewać się triumfu tendencji autarkicznych⁸. Kryzys może jednak przekonać liderów do poszukiwania większej samowystarczalności, szczególnie w dziedzinach o strategicznym znaczeniu, jak sprzęt medyczny czy zaawansowane technologie.

RÓB SWOJE, UNIO!

„Po koronawirusie może powstać lepszy świat. Albo znacznie gorszy” – tytuł felietonu Timothy’ego Gartona Asha⁹, choć na pozór dość banalny, wydaje się dobrze podsumowywać stan ducha analityków polityki europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że kryzys związany z COVID-19 będzie w historii Unii ważną cezurą, różnice zdań pojawiają się co do jego konsekwencji. Może on spowodować wzrost podziałów i osłabienie Unii, lecz może też tworzyć szereg okazji do poprawy jakości współpracy europejskiej. Działania podejmowane przez instytucje Unii, szczególnie KE i Europejski Bank Centralny, pokazują, że wyciągnięto wnioski z kryzysu finansowego. Mimo nieco spóźnionego

⁸ W przypadku największych gospodarek UE 30% do 40% eksportu płynie do państw spoza Wspólnoty.

⁹ T.G. Ash, *A better world can emerge after coronavirus. Or a much worse one*, „The Guardian”, 6 maja 2020 r.

startu można opisać reakcję UE jako względnie sprawną i angażującą znaczące środki finansowe. Francusko-niemiecka propozycja dotycząca funduszu odbudowy, którego część zostałaby przeznaczona na bezzwrotną pomoc, daje nadzieję, że spór między solidarnością a odpowiedzialnością może zakończyć się ambitnym kompromisem. Za wcześnie jednak na triumfalizm, gdyż pandemiczny egzamin wciąż trwa – warunki finansowania i wydatkowania tego instrumentu, a także wieloletni budżet Unii pozostają przedmiotem negocjacji. Poza tym przyszłość Unii zdeterminuje nie tylko skuteczność walki z pandemią i odbudowy gospodarczej po jej szczytowym okresie, ale także zdolność do wdrożenia reform – wytyczonych jeszcze przez kryzysem – w znacznie trudniejszych okolicznościach.

ŚWIAT W CZASACH ZARAŻY

Prezydent Rosji rzadko zwraca się bezpośrednio do narodu. W ten sposób podkreśla dystans, jaki odczuwają Rosjanie wobec władzy, a jednocześnie pokazuje cenioną w rosyjskiej kulturze politycznej odpowiedzialność przywódcy, który powinien samodzielnie dbać o przyszłość państwa¹. Wyjątkowość kontaktów Rosjan z Władimirem Putinem uświadamia między innymi coroczny rytuał tzw. telemostów, które są szansą na bezpośredni dostęp do przywódcy i w ten sposób „wyeliminowanie tradycyjnie fałszujących rzeczywistość bojarów-urzędników”². Jednak pandemia koronawirusa stworzyła na tyle poważną sytuację, że Putin postanowił zerwać z tą praktyką. Tylko między marcem i majem br. prezydent wydał aż sześć odeszów do narodu, czyli więcej niż w ciągu trzech poprzednich lat. Dodatkowo, aby chronić to, co dla Rosjan najważniejsze, a więc samego siebie, zamknął się (albo raczej zdystansował) w swojej podmoskiewskiej rezydencji Nowo-Ogariowo, zwanej „bunkrem”, by stamtąd kierować państwem³. Uniknął w ten sposób zachorowania na COVID-19, który szerzy się wśród rosyjskiej elity władzy. Zakażeni zostali m.in. nowy premier Michaił Miszustin, rzecznik Kremla – Dmitrij Pieskow, minister budownictwa i gospodarki komunalnej, minister kultury oraz kilku parlamentarzystów, którzy, podobnie jak tysiące Rosjan, zostali poddani kwarantannie. Pandemia koronawirusa stała się nowym testem dla rosyjskiego państwa, a także dla polityki jego władz, za którą – jak to bywało w przeszłości – płacą zwykli obywatele.

AGNIESZKA LEGUCKA, ANALITYK W POLSKIM INSTYTUCIE SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

¹ A. Curanović, S. Kardaś, *Prezydent on-line. Wizerunek głowy państwa w odbiorze społecznym w przestrzeni poradzieckiej. Kąsus Rosji na tle wybranych państw WNP*, Wydawnictwo Rambler, 2016.

² *Ibidem*, s. 140.

³ A. Łabuszewska, *Czy Putin może być pewien pozycji lidera?*, „Tygodnik Powszechny”, 11 maja 2020 r.

SYTUACJA EPIDEMICZNA

Chociaż pierwszy przypadek transmisji koronawirusa w Rosji odnotowano później niż w Chinach, Włoszech czy Hiszpanii, w połowie kwietnia wirus rozprzestrzenił się we wszystkich regionach państwa. Centrum epidemii stała się Moskwa oraz obwód moskiewski – na ten obszar przypada ok. 50% zachorowań na COVID-19. W połowie maja br. Rosja znalazła na drugim miejscu w świecie, po USA, pod względem liczby zakażonych (powyżej 250 tys.). Rosjanie mieli jednak trochę więcej czasu, aby przygotować się do pandemii. Biorąc pod uwagę problemy rosyjskiej służby zdrowia, obawiali się „wariantu włoskiego”, czyli niewydolności szpitali. Pieskow przekonywał, że udało się uniknąć najgorszego scenariusza, zwiększając liczbę dostępnych łóżek. Było to jednak prostsze działanie niż uzupełnienie braków personelu medycznego, którego ubyło po wprowadzeniu tzw. majskich dekretów Putina o podwyższeniu średniej płacy w służbie zdrowia (2018 r.). Według Federalnego Urzędu Statystycznego od początku 2013 r. do końca 2019 r. liczba młodszych pracowników medycznych spadła 2,6 razy, personelu średniego szczebla o 9,3%, lekarzy o 2%, specjalistów chorób zakaźnych – o 10% w porównaniu z 2011 r.⁴

Rosjanie mówią o Moskwie, że jest „państwem w państwie”, ponieważ tak bardzo różni się od reszty kraju. To tutaj przyjeżdża cała Rosja w poszukiwaniu pracy. W ciągu ostatnich dziesięciu lat do stolicy przybyły 3 mln osób, czyli cztery razy więcej niż do innych aglomeracji rosyjskich razem. Dodatkowo Moskwa jest centrum komunikacyjnym państwa⁵, a centralizacja połączeń transportowych powoduje, że niezależnie od celu podróży droga prowadzi albo przez nią, albo przez Petersburg, i na te dwa miasta przypada 74% przeciążenia transportowego Rosji (kwiecień 2019 r.). To wszystko powoduje, że moskiewskie ognisko epidemii wkrótce rozszerzy się na inne regiony, które teraz mają relatywnie mniej chorych (64% osób zarabiających i uczących się w Moskwie wróciło do miejsc stałego pobytu)⁶.

Wokół epidemii koronawirusa w Rosji narosło też wiele wątpliwości. Pierwsza związana jest z jakością testów, których przeprowadzono bardzo dużo

⁴ A. Sokołow, *Gotowo li rossijskoje zdrowoochranienije k bor'bie s koronawirusom*, „Wiedomosti”, 9 kwietnia 2020 r., www.vedomosti.ru.

⁵ *Poujeczawszysze: realnoje nasielenije Moskwy na 1,6 mln mien'sze oficjalnoj statistiki*, „Echo Moskwy”, 19 lipca 2019 r., <https://echo.msk.ru>.

⁶ K. Boncz-Osmołowska, A. Szczennikow, J. Martynowa, *Moskwicham zdies' nie mesto*, „Nowaja Gazieta”, 8 maja 2020 r., <https://novayagazeta.ru/articles/2020/05/08/85289-moskvicham-zdesne-mesto>.

(ponad 6 mln od stycznia br.). Początkowo problemy sprawiała centralizacja, bo tylko ośrodek w Nowosybirsku mógł potwierdzić ostateczny wynik testu, ale dopuszczenie prywatnych laboratoriów do prowadzenia badań zwiększyło skalę testowania (od 15 maja br. testy są bezpłatne). Dzięki temu możliwa jest profilaktyka, gdyż w Rosji ponad 40% potwierdzonych zakażonych nie przejawia objawów choroby⁷. Rosjanie zgłaszali jednak wątpliwości dotyczące wiarygodności tych wyników i połowa z nich nie ufała oficjalnym statystykom⁸. Także lekarze przekonywali, że rosyjskie testy są mniej wrażliwe i dane są zaniżone, może nawet stukrotnie. W kwietniu br. mer Moskwy Siergiej Sobianin powiedział, że miarodajność badań wzrosła o połowę, przyznając w ten sposób, że wcześniejsze wyniki testów mogły nie odpowiadać rzeczywistości⁹. Druga wątpliwość dotyczy podejrzenia niskiego poziomu śmiertelności spowodowanej COVID-19, który w Rosji oficjalnie wynosi 0,9%. Jest to najniższy wskaźnik w grupie państw o liczbie zakażonych powyżej 40 tys. osób. O tym, że te dane mogą być nieprawdziwe, świadczyć może kwietniowa statystyka śmiertelności w Moskwie, która wskazała wzrost liczby zmarłych w porównaniu z poprzednim rokiem o 20%¹⁰. Manipulowanie statystykami jest możliwe dzięki sztuczemu rozróżnieniu „chorych na COVID-19” i „chorych z COVID-19”, by w przypadku zgonu zaliczać do statystyk tylko tych pierwszych. Moskiewski departament zdrowia potwierdził w oświadczeniu, że ponad 60% zgonów z powodu COVID-19 zostało zgłoszonych jako zgony „z oczywistych alternatywnych przyczyn”, takich jak zawał serca, udar, nieuleczalny rak i inne¹¹. Powoduje to, że ostatecznie nie poznamy faktycznej liczby zmarłych na COVID-19 w Rosji¹².

⁷ *Rossijskije tiesty na koronawirus l'gut. W stranie – milliony zarażennyh?*, www.youtube.com/watch?v=dTyrKhjSzyQ&feature=push-sd&attr_tag=fAH7YzqxebETBus1%3A6.

⁸ *WSZE: połowina rossijan nie wierit oficjalnoj statistike po koronawirusu*, „Meduza”, 8 kwietnia 2020 r., <https://meduza.io>.

⁹ *Czisló wyjawlajemyh „tiazhełych” pacyjntow s koronawirusom w Moskwie stabilizirowalos'*, TASS, 20 kwietnia 2020 r., <https://tass.ru>.

¹⁰ *W apriele 2020 goda w Moskwie zaregistrirowali na 20% bolsze smiertiej, czem w sriedniem za proszłyje diesiat' liet*, Zona, 10 maja 2020 r., <https://zona.media>.

¹¹ *Diepzdrow oprowierg zajawlenija o niekorriektnosti podsczeta smiertnosti ot COVID-19*, Mosgorzdrav, 13 maja 2020 r., <https://mosgorzdrav.ru>; M. Krutow, *Smerti, kotorych niet*, Radio Swoboda, 18 maja 2020 r., www.svoboda.org/a/30619087.html?utm_source=site&utm_campaign=push.

¹² K. Boncz-Osmołowska, A. Szczennikow, J. Martynowa, *Nieucztiennyje*, „Nowaja Gazieta”, 11 maja 2020 r. <https://novayagazeta.ru>.

POLITYKA: KTO ZARZĄDZA KRYZYSEM?

Przez ponad 20 lat Putin budował scentralizowany, spersonalizowany ośrodek władzy, w którym pozycja i wpływy oligarchów, innych polityków i „siłowników” zależały od znajomości oraz osobistego uznania prezydenta. Putin stworzył wizerunek silnego i niezastąpionego lidera, czemu sprzyjała skłonność Rosjan „do wiary w osobę przywódcy i okazywania nieufności wobec innych instytucji”¹³. Podporządkował sobie regiony, które w okresie rządów jego poprzednika – Borysa Jelcyna – miały dużo samodzielności, czego skrajnym przejawem była Czeczenia, jej próby wybicia się na niepodległość i wojny. Po sukcesach gospodarczych pierwszych dwóch kadencji Putina do Rosji przyszedł czas stagnacji, ale dzięki wykorzystaniu kwestii tożsamościowych (m.in. haseł „Krym nasz”), a także „przykręcaniu śruby” społeczeństwu obywatelskiemu, prezydentowi udawało się zarządzać wewnętrznymi i zewnętrznymi kryzysami, aby gwarantować stabilność elity władzy. Problem polegał na tym, że zgodnie z konstytucją Putin miał zakończyć urzędowanie w 2024 r., a okresy przejściowe są zwykle najtrudniejsze w systemach niedemokratycznych, gdyż istnieje ryzyko wyłonienia konkurenta wewnątrz elity i społecznego buntu. Dlatego prezydent postanowił działać z wyprzedzeniem. W styczniu br. obiecał Rosjanom nową umowę społeczną, czyli zbudowanie państwa opiekuńczego, ze zwiększoną pomocą socjalną, wsparciem dla rodzin, emerytów i uczniów (darmowe posiłki w podstawówkach). W zamian obywatele mieli poprzeć projekt zmienionej konstytucji, a w niej najważniejszej dla Putina poprawki „zerującej” jego kadencje. Sąd Konstytucyjny w Rosji uzasadnił ją szczególnymi okolicznościami i dał możliwość ponownego (już piątego) kandydowania w wyborach prezydenckich w 2024 r. Ale pandemia pokrzyżowała ten misterny plan.

Jeszcze w marcu Putin był niechętny wprowadzaniu zdecydowanych restrykcji sanitarnych. W tej sprawie doszło nawet do ostrej wymiany zdań między nim a merem Sobianinem. Sobianin, który otrzymał także funkcję przewodniczącego grupy roboczej Rady Państwa do walki z epidemią, proponował środki zaradcze nie tylko w formie zaleceń (jak to miało miejsce do połowy marca), ale przez odgórne decyzje, m.in. w kwestii reżimu samoizolacji. Wpływ na jego opinię miały zapewne wyliczenia tajnego raportu przygotowanego dla moskiewskiego merostwa, który szybko przedostał się do opinii publicznej.

¹³ A. Curanović, S. Kardaś, *op. cit.*, s. 50–51.

Wynikało z niego, że jeżeli nie zostaną wprowadzone ograniczenia, liczba zakażonych w Rosji w połowie maja br. może dojść nawet do 2,2 mln¹⁴.

Putin nie był zwolennikiem wprowadzenia w Rosji *lockdownu*, gdyż zbliżały się dwa ważne dla niego wydarzenia: 22 kwietnia miało odbyć się ogólnonarodowe głosowanie w sprawie poprawek do konstytucji, a 9 maja – Dzień Zwycięstwa z okazji 75. rocznicy zakończenia Wielkiej Wojny Ojczyźnianej (WWO), na którym obecność zapowiedziały zagraniczne delegacje (w tym Emmanuel Macron). W związku z rozwojem epidemii Putin początkowo przełożył głosowanie w sprawie poprawek do konstytucji, a następnie obchody Dnia Zwycięstwa. Obie decyzje były dla niego trudne, gdyż musiał zrezygnować z wydarzeń, które miały pomóc mu wzmocnić popularność¹⁵. Dzień Zwycięstwa obchodzony jest jak święto sakralne, a defilada wojskowa i pokaz sprzętu mają podkreślać mocarstwową pozycję państwa. Tym razem musiano się ograniczyć do przelotu i akrobacji samolotów nad Moskwą.

Samotny Putin, siedząc przed kamerą, pierwszy raz zwrócił się do narodu w związku z rozwojem epidemii 25 marca br. Początkowo przedłużył długi weekend o kilka dni, od 27 marca do 5 kwietnia¹⁶. Następnie, w związku z przyspieszeniem rozwoju epidemii, przedłużał mieszkańcom Rosji płatne, wolne dni (początkowo do połowy, później do końca kwietnia, następnie do 11 maja). W tym czasie Rosjanie mieli pozostać w domach, a za złamanie kwarantanny groziło nawet więzienie. W parlamencie przegłosowano też ustawę o zakazie szerzenia *fake news* w sprawie COVID-19. Jednocześnie Putin zrzucił na barki gubernatorów i przedstawicieli regionów odpowiedzialność za poziom i zakres restrykcji. Dał do zrozumienia, że o ile sam pozostaje „carem Rosji”, odpowiedzialność za zarządzanie kryzysem, a co za tym idzie również krytyka ewentualnych niepowodzeń, spada na „bojarów”, a więc na urzędników państwowych. Jednocześnie prezydent pozostawił sobie prawo do krytykowania gubernatorów w wypadku niepowodzeń.

Jak można było przypuszczać, najwięcej ograniczeń wprowadzono w Moskwie pod nadzorem lubującego się w nowinkach technicznych Sobianina. Mer stolicy wykorzystał 176 tys. kamer miejskich do śledzenia

¹⁴ Analizmier pravitelstwa RF po bor'bie s COVID-19, „Dosje”, <https://dossier.center>.

¹⁵ A. Łabuszewska, *Pobieda w warunkach pandemii*, „Tygodnik Powszechny”, 10 maja 2020 r., <http://labuszewska.blog>.

¹⁶ A. Rudina, *A zawtra był karantin. Kak Sopianin isportil Putinu vychodnyje*, 30 marca 2020 r. www.svoboda.org.

osób łamiących kwarantannę, ale także do tłumienia „nielegalnych zgromadzeń”. Krytycy władz zauważyli, że system monitoringu nie dotyczy bogatych dzielnic, takich jak Rublowka, gdzie posiadłości ma np. premier Michaił Miszustin. Potrzeba mera Moskwy kontrolowania mieszkańców nie zawsze przynosiła zamierzony skutek. Obowiązkowe było zainstalowanie na smartfonach specjalnych kodów potwierdzających zameldowanie i możliwość przemieszczania się po stolicy, ale do ich kontroli wyznaczono policjantów. Na drodze wjazdowej do Moskwy oraz w metrze powstały więc ogromne kolejki, daleko odbiegające od zalecanego dystansu społecznego. Nie zraziło to Sobianina, a jego pomysły poparło 22 kwietnia Ministerstwo Komunikacji, które zaproponowało wprowadzenie w całej Rosji platformy wydającej cyfrowe przepustki. Nie zostało to entuzjastycznie przyjęte w regionach.

Tymczasem ujawniły się problemy w relacjach centrum–peryferie. Eksperci zaczęli prowadzić indeks restrykcji w regionach, nazywanych „wirusową suwerennością”, w którym wyróżnili m.in. zamykanie granic między republikami, a także niektóre subiektywne wskaźniki, takie jak niechęć do mieszkańców Moskwy, którzy byli postrzegani jako potencjalni nosiciele choroby¹⁷. Najmniej zakazów wprowadził Kraj Zabajkalski, gdzie nie można było sprzedawać alkoholu (po upomnieniu alkohol powrócił do obrotu). Rosyjskie władze próbowały tuzować spory kompetencyjne między Moskwą a peryferiami. 1 kwietnia przywódca Czeczenii Ramzan Kadyrow ogłosił zamknięcie granic swojego regionu, apelując do wszystkich mieszkańców o powrót do domu. Kilka dni później premier Miszustin ogłosił, że niedopuszczalne jest zamykanie granic na poziomie regionu. Sytuację musiał tłumaczyć Pieskow, przekonując, że nie ma kolizji między tymi opiniami¹⁸. Ale stało się jasne, o czym Rosjanie wiedzą od dawna, że Kaukaz Północny jest rosyjską „wewnętrzną zagranicą”¹⁹.

¹⁷ J. Muchamietszyna, *Radikalnych projawlenij «wirusnogo suwierienitieta» stalo mien'sze*, „Wiedomosti”, 6 maja 2020 r., www.vedomosti.ru.

¹⁸ *Pieskow nie uwidziel protiworieczij w zajawlenijach Miszustina i Kadyrowa*, „Wiedomosti”, 7 kwietnia 2020 r., www.vedomosti.ru.

¹⁹ I. Kaliszewska, M. Falkowski, *Matrioszka w hidżabie. Reportaże z Dagestanu i Czeczenii*, Sic!, 2010, s. 7.

POMOC PAŃSTWA: WIELKIM I BOGATYM CZY MAŁYM I UBOGIM?

W najnowszej historii Rosjanie przeżyli już kilka kryzysów finansowych. Można wymienić przynajmniej trzy: „terapię szokową” i bankructwo lat 90., globalne załamanie z lat 2008–2009 oraz recesję związaną z obniżeniem cen ropy i sankcjami w 2014 r. Jednak tego, co ma nadejść w związku z pandemią, nikt nie jest w stanie obliczyć. Rosjanie będą długo odczuwać zarówno skutki ekonomiczne zatrzymania i globalnej, i rosyjskiej gospodarki, jak również konsekwencje drastycznego spadku cen ropy naftowej. Budżet kraju na 2020 r., który opierał się na cenie Urals na poziomie 42,45 dol. za baryłkę, prawdopodobnie skurczy się przynajmniej o jedną piątą. W wyniku spadku popytu na ropę naftową, spowodowanego pandemią, ale także załamaniem się rozmów z kartelem naftowym w formacie OPEC+ w marcu br., cena surowca błyskawicznie spadła poniżej 20 dol. za baryłkę, a majowe kontrakty za ropę Urals osiągnęły ceny ujemne. Ekspertci uważają jednak, że dzięki znacznym rezerwom finansowym i niskiemu długowi publicznemu Rosja dysponuje „wystarczającą poduszką finansową, aby przetrwać pandemię i ustabilizować finanse publiczne, jeśli tylko kryzysowa sytuacja nie potrwa dłużej niż dwa lata”²⁰. Poduszkę finansową zapewniają aktywa odłożone w rezerwach walutowych (439 mld dol.)²¹ i w złocie (126 mld dol.) oraz na tzw. Funduszu Dobrobytu Narodowego, gdzie zgromadzono czterokrotnie więcej funduszy, niż było przy poprzednim kryzysie w 2014 r. (165 mld dol., stan na 1 kwietnia br.)²². W sytuacjach kryzysowych Bank Centralny sprzedaje posiadane aktywa, aby w ten sposób sfinansować wydatki budżetowe²³. Minister finansów Anton Siluanow powiedział, że do końca br. Fundusz Dobrobytu Narodowego skurczy się do 7 bln rubli (98 mld dol.). Według Siluanowa środki te mogą wystarczyć na pokrycie wydatków państwa przy obecnym poziomie cen ropy naftowej (33,8 dol. za baryłkę, stan na 19 maja br.).

²⁰ I. Wiśniewska, *Gospodarka pod respiratorem. Skutki pandemii i załamania się cen ropy naftowej dla Rosji*, „Komentarz OSW”, 19 maja 2020 r., www.osw.waw.pl.

²¹ *International Reserves of the Russian Federation, End of Period (May 2019 – May 2020)*, Bank of Russia, www.cbr.ru.

²² *Objem Fonda nacyonalnogo blagosostojanija*, Ministerstwo finansow Rossijskoj Fiedieracyi, 20 maja 2020 r., www.minfin.ru.

²³ P. Stępiński, *Dzięki ropie Rosja Putina wróciła do czasów Jelcyna*, Power of Energy, 24 kwietnia 2020 r., <http://powerofenergy.pl>.

Z powodu załamania cen ropy naftowej i pandemii COVID-19 Komisja Europejska obniżyła prognozy dynamiki PKB Rosji na 2020 r. Oceniała, że spadnie on o 5% zamiast planowanego wzrostu o 1,4%. Tymczasem według danych Bloomberg w kwietniu PKB Rosji zmniejszył się o 25%²⁴. Rządowa prognoza sytuacji budżetowej Rosji przewiduje deficyt 5,6 bln rubli (ok. 75 mld dol.), zamiast zapowiadanych 900 mld rubli (12 mld dol.) nadwyżki. W tym czasie władze ogłosiły trzy pakiety środków wsparcia dla biznesu i obywateli, których suma wyniosła 2,9 bln rubli (40 mld dol.), czyli 2,8% PKB²⁵. Rząd wraz z Centralnym Bankiem Rosji podjął decyzję o powołaniu specjalnej komisji, której zadaniem miało być zminimalizowanie wpływu pandemii na różne sektory rosyjskiej gospodarki. Rządowy plan przewidywał wsparcie biznesu, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) oraz indywidualnych przedsiębiorstw (IP), a także władz regionalnych, firm państwowych i osób prywatnych. Środki wsparcia obejmowały m.in. zwolnienia podatkowe dla firm (np. turystycznych i linii lotniczych). Jednak pomoc była przekazywana opieszale i w sposób niewystarczający. Zapotrzebowanie na nieoprocentowane pożyczki dla MŚP pokrywające koszty wynagrodzeń miało przekroczyć 20 mld rubli miesięcznie. Jednak w kwietniu br. wypłacono tylko 1,1 mld rubli, ponieważ państwo zapewniło 75% gwarancji, zaś banki chętniej udzielały pożyczek tylko najbardziej wiarygodnym kredytobiorcom. Skargi składały również regiony, na które spadała odpowiedzialność za walkę z epidemią i finansowanie lokalnej służby zdrowia, a większość nie miała takich dochodów jak Moskwa, Petersburg czy Tatarstan²⁶.

O ile mały i średni biznes otrzymywał pomoc z opóźnieniem i niewystarczającą, na liście strategicznych firm mających wsparcie z budżetu znalazły się przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo (34%), np. Gazprom, Rosneft, Rostech. Część z nich to firmy osób silnie powiązanych z elitą władzy (30%), np. Mostotriest należący do Arkadija Rotenberga²⁷. Dodatkowo, kiedy szef naftowej spółki Rosneft Igor Sieczin poprosił premiera Miszustina o przyznanie firmie ulg podatkowych na wydobycie gazu z trudno dostęp-

²⁴ A. Andrianova, *Russian Economy Shrank by Quarter in April, Early Data Show*, „Bloomberg”, 19 maja 2020 r., www.bloomberg.com.

²⁵ *Biuletyn Ekonomiczny Ambasady RP w Moskwie*, 8–14 maja 2020 r.

²⁶ M. Galeotti, *Putin Withdraws from the Coronavirus Crisis in a Political Abdication*, „The Moscow Times”, 12 maja 2020 r., www.themoscowtimes.com.

²⁷ I. Wiśniewska, *op. cit.*

nnych złóż na Syberii Zachodniej – otrzymał je²⁸. Jednocześnie władzom raczej nie uda się szybko pozyskać pieniędzy pochodzących z opodatkowania bogatszych Rosjan. Zapowiedziane przez Putina zwiększenie podatku od dywidend płynących do rajów podatkowych (z 2% do 15%) oraz wprowadzenie nowego, 13-procentowego podatku od odsetek za wkłady bankowe powyżej 1 mln rubli, wejdą w życie dopiero od stycznia 2021 r. (a będą egzekwowane od 2022 r.)²⁹.

REAKCJE SPOŁECZNE I KRYZYS PRZYWÓDZTWA

Rosjanie w ostatnich latach zadłużali się na potęgę, a w czasie przymusowej samoizolacji wielu z nich straciło dochody, szczególnie osoby pracujące w usługach i szarej strefie. Dotychczas grupie 2,3 mln Rosjan zostawała kwota zbliżona do minimum socjalnego po dokonaniu opłat obowiązkowych i obsłudze kredytu, a ok. 10% obywateli, którzy mieli kredyty, balansowało na granicy ubóstwa³⁰. Pandemia i słabnący rubel pogłębiły dodatkowo zubożenie społeczeństwa. Wszystko to powodowało niezadowolenie społeczne związane także z restrykcjami. Mieszkańcy Rostowa nad Donem np. zorganizowali 20 kwietnia br. wirtualny wiec przeciwko reżimowi izolacji. Aby tego dokonać, użyli funkcji „Rozmowy” w mobilnej wersji Yandex.Maps i Yandex.Navigator, która pozwala umieścić punkt na mapie i napisać o nim komentarz. Zażądali wprowadzenia albo pełnej kwarantanny, aby można było polegać na gwarancjach państwowych, albo usunięcia ograniczeń uniemożliwiających pracę. W sumie pojawiło się kilkaset komentarzy³¹. Tego typu protesty zaczęły być organizowane także w innych miastach: w Moskwie, Petersburgu, Jekaterynburgu, Krasnojarsku, Niżnym Nowogrodzie, Saratowie, Ufie, Czeboksarach, Woroneżu i Kazaniu, a we Władykaukazie doszło do realnych protestów, w których wzięło udział kilkaset osób.

²⁸ *Sieczin poprosił u własnej nalogowyje lgoty dla gazowych projektów «Rosniefti»*, „Znak”, 12 maja 2020 r., www.znak.com.

²⁹ A. Legucka, *Rosja wobec pandemii COVID-19*, „Biuletyn PISM” nr 68 (2000), 6 kwietnia 2020 r., www.pism.pl.

³⁰ *Biuletyn Ekonomiczny Ambasady RP w Moskwie*, 19–25 lipca 2019 r.

³¹ *W gorodach Rossii proshli virtualnyje mitingi protiv rezhima samoizolacji. Protestujuszcziye ispolzowali serwisy «Jandieksa», „Mieduza”*, 20 kwietnia 2020 r., <https://meduza.io/amp/feature/2020/04/20/v-gorodah-rossii-proshli-virtualnye-mitingi-protiv-rezhima-samoizolyatsii-protestuyuschie-ispolzovali-servisy-yandeksa>.

Protesty nie robiły jednak wrażenia na władzach. Tym, co miało wpływ na decyzję rosyjskiego prezydenta, był spadek poparcia. Według badań Centrum im. Jurijsa Lewady poziom zaufania dla Putina spadł w kwietniu do 59%³², co było najniższym wskaźnikiem w historii jego rządów. Społeczna frustracja, konieczność odmrożenia gospodarki, a także projekt #PutinForever skłoniły prezydenta do ogłoszenia końca samoizolacji od 12 maja br. Zrobił to pomimo faktu, że epidemia nie zwolniła, a przeciwnie – Rosja znalazła się wówczas na podium pod względem liczby zakażonych. Dodatkowo Putin obiecał wsparcie dla rodzin z dziećmi, a także dopłaty bezpośrednie dla obywateli, czego nie chciał zrobić Sobianin, przekonując, że „budżety pękną”³³. Reakcje mieszkańców były zróżnicowane, gdyż prezydent postawił się w roli „dobrego cara”, który znosi obostrzenia, ale zastrzega prawo do ich utrzymania w zależności od regionu. Gniew ludu mógł się wówczas przenieść na „bojarów” – m.in. na Sobianina, który utrzymał reżim samoizolacji w Moskwie do końca maja. Putin umył ręce i zrzucił odpowiedzialność na gubernatorów, którzy nie mają tyle swobody działania i funduszy, aby poradzić sobie z sytuacją kryzysową³⁴.

WNIOSKI

Epidemia pokrzyżowała ambitne plany Putina. Pomysł przedłużenia jego prezydentury do 2036 r. (a może i dłużej) polegał na stworzeniu w Rosji iluzji państwa opiekuńczego. Zapowiedź dbania o mieszkańców miała zatuszować chęć wzmocnienia „państwowego kapitalizmu” i preferowania przedsiębiorstw związanych z osobami bliskimi Putinowi. Kleptokratyczny system polityczno-biznesowy miał pozostać niewzruszony. Jednak liczba chorych na COVID-19 rosła tak szybko, że ryzykowanie życiem obywateli mogłoby zburzyć tę iluzję. Dlatego Putin zarządził samoizolację, rzucał cyframi i procentami dotyczącymi pomocy, jakiej władza udzieli biznesowi i mieszkańcom. Musiał jednak przełożyć tak ważne dla niego głosowanie nad poprawkami do konstytucji, a także obchody 75. rocznicy Dnia Zwycięstwa. Problem polegał na tym, że każdego dnia i miesiąca spadało poparcie społeczeństwa dla

³² *Odobrienije institutow vlasti i dowerije politikam*, Liewada Centr, 6 maja 2020 r., www.levada.ru.

³³ F. Kraszeninnikow, *Kommientarij: Władimir Putin spieszyt pomocz rossijanam i siebie*, „DW”, www.dw.com/ru.

³⁴ *Ibidem*.

Putina. Już w kwietniu poziom zaufania dla prezydenta sięgnął najniższego poziomu w historii jego dwudziestoletnich rządów. Rozwiązaniem znanym z przeszłości było odsunięcie od siebie odpowiedzialności za kryzysową sytuację i wejście w znaną rolę – „dobrego cara Rosji”, który okiem gospodarza dogląda ważnych dla Rosjan spraw.

Dystans Putina wobec zarządzania kryzysem spowodował, że na rosyjskiej scenie politycznej głośniej zaczęto mówić o Miszustinie czy Sobianinie. Wątpliwe jednak, aby byli oni pretendentami do tronu. Ci sprawni technokraci zostaną raczej poświęceni w momencie klęski organizacyjnej – na kogoś bowiem trzeba będzie zrzucić winę za pogarszającą się sytuację materialną Rosjan. Władze, jak zwykle, postawiły na gwarancje dla silniejszych, państwowych przedsiębiorstw, stabilizowanie deficytu i zarządzanie makro. Mają nadzieję, że ceny ropy naftowej wkrótce się podniosą, a rezerw starczy na stabilizowanie gospodarki. Putin przyspieszył usuwanie ograniczeń, aby odwrócić trend społecznej frustracji wynikającej ze spadku dochodów. Jednocześnie musiał zmienić poglądy na temat formy i skali pomocy dla obywateli. Wsparcie dla MSP i IP było koniecznym kompromisem, aby zachować rynek pracy, zmniejszyć skalę bezrobocia, a także niechęć Rosjan.

ŚWIAT W CZASACH ZARAŻY

*„Wy nam mówicie: Europa.
A tu, co postawimy mleko na kwaśne,
to skądś wylażą karzelki i szczają nam do garnków”.*
Sławomir Mrożek

W ostatnich kilku latach napisano wiele prac naukowych podejmujących próbę zdefiniowania i opisanego systemu utworzonego przez Fidesz po przejęciu władzy na Węgrzech w 2010 r. Powstanie nowego systemu nie jest wymysłem politologów – władze same przyznały się do odejścia od liberalnej demokracji. Właściwości węgierskiego modelu starano się uporządkować na różne sposoby. Równie ciekawe wydaje się to, co wprowadzone zmiany systemowe oznaczają w praktyce dla funkcjonowania państwa. Jego najważniejsze cechy skupiały się jak w soczewce w metodach zarządzania kryzysowego w czasie epidemii. Uwidaczniały się m.in. w sposobie podejmowania decyzji, komunikacji politycznej, publicznym dostępie do informacji czy wykorzystaniu epidemii w polityce wewnętrznej. Celem tego artykułu jest przybliżenie mechanizmów władzy na Węgrzech na przykładzie zwalczania epidemii COVID-19.

WĘGERSKA HYBRYDA

Terminem najczęściej ostatnio stosowanym w literaturze w stosunku do systemu rządów Orbána jest reżim hybrydowy. Jest to trudne do precyzyjnego zdefiniowania określenie, które odnosi się do szerokiej „szarej strefy” między demokracją liberalną a systemami autorytarnymi. Na pewno nie jest to dyktatura, w której wola większości nie pełni żadnej roli – wybory w dalszym ciągu stanowią nieodłączną część systemu. Nie jest to też demokracja liberalna opierająca się m.in. na uczciwych wyborach czy działających instytucjach

kontroli władzy, zapobiegających jej nadużyciom. Mało jest takich elementów ustroju, które jednoznacznie można uznać za całkowicie demokratyczne lub za w pełni autorytarne. W większości obszarów węgierskiego systemu politycznego powstała ich swoista mieszanka. Dlatego trudno określić faktyczną skalę zniszczenia swobód obywatelskich czy trójpodziału władzy i jednoznacznie wskazać punkt zwrotny, który miał przemienić demokrację w inny ustrój. Dla przykładu – polityka medialna rządu zawiera sporo elementów charakterystycznych dla systemów autorytarnych. Media publiczne oraz większość rynku medialnego zostały całkowicie podporządkowane interesom partii rządzącej. Jednocześnie istnieją niezależne media, których działalność nie jest prawnie ograniczona ani sankcjonowana, choć rząd wprowadził regulacje, które pozwalają na cenzurę i pociągnięcie do odpowiedzialności karnej dziennikarzy publikujących niewygodne treści.

Politologzy dookreślają węgierski reżim hybrydowy m.in. przymiotnikiem „noliberalny”¹. Wskazują w ten sposób na ograniczenie części swobód obywatelskich czy pogarszanie sytuacji mniejszości przy jednoczesnym powoływaniu się na interes większości za każdym razem, gdy wątpliwa jest zgodność podjętej decyzji z prawem. Władza identyfikuje przy tym liberalizm z wrogią systemowi ideologią. Na inną cechę systemu wskazuje przymiotnik „konkurencyjny”, używany przez Stevena Levitsky’ego i Lucana Waya². W ich definicji „Konkurencyjny reżim hybrydowy jest ustrojem obywatelskim, w którym istnieją formalne instytucje demokratyczne i są one powszechnie postrzegane jako podstawowe instrumenty zdobywania władzy. Jednocześnie sprawujący władzę nadużywają instytucji państwowych, co pozwala im uzyskać znaczącą przewagę nad przeciwnikami. Takie ustroje [...] są niedemokratyczne, ponieważ pole walki politycznej jest wypaczone i w znaczącym stopniu sprzyja władzy. Konkurencja jest zatem prawdziwa, ale nieuczciwa”³.

Tę definicję wykorzystuje w artykule odnoszącym się częściowo do Węgier politolog Gábor Filippov⁴. Zwraca on uwagę na powtarzający się od

¹ J. Windisch, *Krekó Péter: Felismerték, 2022-re a kormányt komolyan fenyegeti a hatalom elvesztése* [Péter Krekó: Uświadomiono – utrata władzy poważnie zagraża rządowi w 2022 r.], „HVG 360”, 27 kwietnia 2020 r., <https://hvg.hu>.

² S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, 2010.

³ *Ibidem*, s. 5.

⁴ G. Filippov, *A hibrid ellenforradalom kora* [Czas kontrrewolucji hybrydowej], „24.hu”, 31 lipca 2018 r., <https://24.hu>.

końca zimnej wojny wzorzec hybrydyzacji liberalnych demokracji opierający się na pięciu głównych zasadach – wnioskach wyciągniętych z porażek dyktatur XX w. i naprawiających ich błędy.

Po pierwsze, represjonowanie społeczeństwa, otwarte ograniczanie wolności słowa, rozwiązanie partii opozycyjnych czy instytucji kontroli państwa jest zbyt kosztowne, ponieważ osłabia legitymację społeczną władzy i nakłania ludzi do oporu. Monopol informacyjny można równie dobrze stworzyć za pomocą instrumentów gospodarczych – wspierających system przedsiębiorców lub ze środków budżetowych. W powstałej w ten sposób przestrzeni medialnej do większości obywateli nie docierają krytyczne głosy. Zamiast rozwiązać Trybunał Konstytucyjny, można prawnie ograniczyć jego kompetencje i rozszerzyć skład, a na nowe miejsca powoływać lojalnych wobec systemu sędziów – tak jak się stało na Węgrzech. Władza mająca odpowiednią większość ustawodawczą może zająć lub obniżyć znaczenie pozostałych instytucji kontroli: prokuratury, nadzoru medialnego, państwowej komisji wyborczej, banku centralnego czy najwyższej izby kontroli.

Po drugie, instytucje demokratyczne nie są barierą, lecz zasobem nowego ustroju. Przeprowadzenie wyborów, choć zawsze jest ryzykowne, w dłuższej perspektywie się opłaca, ponieważ konkurencja partii politycznych, z pozoru demokratyczna, daje silną legitymację partii rządzącej. Wybory są też pewnego rodzaju sondażem realnego poparcia władzy i potencjału mobilizacyjnego przeciwników, co daje możliwość skorygowania ewentualnych błędów. Jednym z głównych słabości czystych dyktatur jest bowiem niedobór wiarygodnych informacji. Poza tym teoretyczna możliwość zmiany rządu pacyfikuje inne ugrupowania polityczne, które po zderzeniu z własnym słabym wynikiem wyborczym będą dążyć do zdobycia mandatów poselskich jako wieczna opozycja, a nie do działalności antysystemowej.

Po trzecie, najskuteczniejszą bronią przeciwko demokracji są hasła demokratyczne. Władza ich nie neguje, lecz wykorzystuje do walki politycznej. Odrzuca zarzuty instytucji międzynarodowych o niedemokratyczne postępowanie, powołując się na suwerenność państwa i upoważnienie narodu-suverena w postaci większości parlamentarnej wybranej dużą większością głosów. W retoryce rządzących jest to argument ostateczny, legitymujący wszelkie naruszenia norm. Typowe jest również wykorzystanie liberalnego hasła „różnorodności kulturowej”, by wskazać, że powstający system polityczny jest specyficzną odmianą demokracji, odpowiadającą tradycjom politycznym państwa i charakterowi narodowemu.

Po czwarte, stosowanie środków przemocy nie musi stanowić monopolu organów władzy. Wykonanie pewnych zadań można zlecić podwykonawcom – formalnie niezależnym od władzy organizacjom, np. stowarzyszeniom kibiców czy firmom ochroniarskim. Zastraszanie opozycji nie jest na Węgrzech normą, zdarzyły się jednak takie przypadki. W 2016 r. np. grupa „łysych” (jak zostali zapamiętani przez opinię publiczną) uniemożliwiła posłom Węgierskiej Partii Socjalistycznej złożenie w Państwowej Komisji Wyborczej wniosku o przeprowadzenie referendum.

Wreszcie po piąte: nie trzeba zakazywać działalności organizacji pozarządowych. Wystarczy je zdyskredytować, np. piętnując jako obcych agentów, i ograniczyć źródła ich finansowania. Można ponadto utworzyć konkurencyjne, utrzymywane przez reżim pseudo-NGO, think tanki i instytuty, które będą m.in. tłumaczyć opinii publicznej stanowisko rządu jako niezależni komentatorzy. Na Węgrzech jest wiele takich instytucji.

Stosowanie wszystkich tych zasad można zaobserwować na Węgrzech, gdzie partia rządząca podporządkowała sobie większość instytucji państwowych i dużą część przestrzeni medialnej, a rząd posiada instrumenty prawne i administracyjne, by skutecznie wpływać na wynik wyborów. Węgierscy autorzy, Péter Krekó i Zsolt Enyedi, to właśnie system wyborczy, obok pamięci o nieudanych rządach Węgierskiej Partii Socjalistycznej (WPS) i obecności charyzmatycznego lidera w osobie Viktora Orbána, wymieniają wśród trzech kluczowych czynników, które umożliwiły nieliberalne przemiany w tym kraju⁵. Konstytucja i ordynacja wyborcza z 1989 r. zapewniły Fideszowi w 2010 r. większość 68% mandatów w parlamencie mimo zdobycia jedynie 53% głosów. Nowa ordynacja z 2011 r. w jeszcze większym stopniu premiuje zwycięzcę: wynik poniżej 50% głosów w wyborach parlamentarnych zarówno w 2014 r., jak i w 2018 r., zapewnił Fideszowi większość 2/3 mandatów. Drugi czynnik – ogromne niezadowolenie społeczne i brak zaufania do rządu Ferencza Gyurcsány, pogłębione kryzysem gospodarczym w 2008 r., zostały w naturalny sposób zdyskontowane przez Fidesz.

Szczególnie interesujący jest trzeci czynnik, czyli osoba Viktora Orbána, legitymująca zmiany wprowadzone po 2010 r. Jego osobisty wkład w budowę systemu jest nie do przecenienia. Autorzy zauważają, że różni się on od polityków-autokratów, którzy podtrzymują władzę technokratycznymi metodami

⁵ P. Krekó, Z. Enyedi, *Orbán's Laboratory of Illiberalism*, „Journal of Democracy” 2018, t. 29, nr 3, s. 39–51.

i za pomocą zakulisowych manipulacji. Najważniejszym narzędziem Orbána jest zaś jego potencjał retoryczny. Nieustannie prowadzi on kampanię, komunikacja polityczna jest jego żywiołem i codziennością. Nie szczędi czasu i energii na wpływanie w ten sposób na opinię publiczną. W tym sensie bierze udział w rywalizacji politycznej o poparcie wyborców – nie zajmuje pozycji „ojca narodu” wynoszącego się ponad przeciwników. Komunikuje się jednak na swój sposób i według własnych reguł. Nie cierpi pytań dziennikarzy, więc na konferencjach prasowych pojawia się sporadycznie. Jeśli jednak jest dostępny dla prasy, sposobem konstruowania odpowiedzi dowodzi, że przewyższa intelektualnie zarówno wszystkich obecnych, jak i całą elitę polityczną. Nie można go przycisnąć do muru. Mówi poprawnie językowo i barwnie (co w przestrzeni publicznej jest raczej rzadkością), stwarzając w odbiorcach złudzenie, że jest do nich podobny, jest jednym z nich – chłopakiem z małej miejscowości, z prostej rodziny. Gdy opowiada o swoich zmaganiach z instytucjami UE, gdy krytykuje przywódców innych państw członkowskich, jest ucieleśnieniem zmagania narodu węgierskiego, samotnego i niezrozumianego w Europie. Budzi w ten sposób empatię i szacunek, ale też poczucie dumy i emancypacji, co wywołuje reakcję: „Dobrze im powiedział, więcej szacunku do Węgrów!”.

Péter Nádas, wybitny węgierski pisarz, który zrobił spektakularną karierę również w Niemczech, wypowiada się o nim następująco: „Premier Orbán jest pragmatykiem władzy. To nie on zależy od swojej partii, ale partia od niego. Mocny taktycznie, choć cechą charakterystyczną jego strategii jest niedookreśloność. Jego działalności nie obciążają ani przekonania wyrastające z filozofii politycznej, ani ideologia. Jest parobkiem władzy. Jego narodowo ubarwiony populizm i płonąca duchem prowincji dewiacja stanowią barwne zjawisko w Europie, które jednak niezbyt się wyróżnia”⁶. Z racji pozycji zajmowanej w systemie Orbán musiał odegrać kluczową rolę również podczas zarządzania kryzysowego.

JAKIE PAŃSTWO, TAKIE ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Pandemia COVID-19 była wyzwaniem i testem dla sprawdzonego wcześniej sposobu komunikowania się premiera ze społeczeństwem. Media

⁶ PNádas, *A dolgok állása. Miért nem sikerült a magyaroknak a modernizáció a harmadik nekifutásra sem* [Stan naszych spraw. Dlaczego Węgrom nie udało się modernizacja również przy trzecim podejściu], w: *Leni sír. Válogatott esszék I.* [Leni płacze. Wybrane eseje I], Jelenkor, 2019, s. 405.

publiczne przedstawiały zwalczanie epidemii i kryzysu gospodarczego jako jednoosobowe przedsięwzięcie Orbána. Odwiedzał szpitale, odbierał chińskie maseczki na lotnisku, obiecywał nowe miejsca pracy (ale tylko przy pracach społecznie użytecznych oraz w wojsku) wszystkim, którzy stracili zatrudnienie wskutek kryzysu. O podjętych działaniach wypowiadał się w pierwszej osobie, o najważniejszych decyzjach rządu osobiście informował opinię publiczną, łącząc się ze swojego biura. Na nagraniach zamieszczonych na jego profilu na Facebooku siedzi przy biurku na tle węgierskich flag i czyta z ręcznie przygotowanych notatek.

Teatralna sceneria i osobisty nadzór nad ważnymi politycznie sprawami nie są nowością, lecz normą w systemie opierającym się w tak dużym stopniu na autorytecie premiera. Nie jest też tajemnicą, że Orbán lubi decydować za swoich ministrów, rzadko słucha nawet największego grona współpracowników i ciężko go przekonać. Jest to problematyczne w sytuacji, gdy podejmowanie decyzji powinno opierać się przede wszystkim na merytorycznej ocenie sytuacji, a nie na komunikacji politycznej. Choć Orbán powoływał się na konsultacje z lekarzami, fachowe działania utrudniał m.in. fakt scentralizowania w ostatnich latach zaplecza instytucjonalnego służby zdrowia, choć fatalna zdaniem ekspertów prywatyzacja laboratoriów wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych rozpoczęła się już za rządów WPS. Znaczenie wyspecjalizowanych agencji publicznych radykalnie zmalało jednak po 2010 r., m.in. wskutek przekształcenia systemu administracyjnego. W 2017 r. zlikwidowano Krajowe Centrum Epidemiologiczne, którego zadania przejął jeden z departamentów nowego molochu, Państwowego Centrum Zaopatrzenia Służby Zdrowia.

Nieprzejrzysty i zamknięty mechanizm decyzyjny spowodował, że opinii publicznej nie został przedstawiony jasny plan działań, etapy wprowadzania i luzowania obostrzeń. Minister stojący na czele superresortu odpowiadającego również za zdrowie nie brał udziału w konferencjach prasowych, a premier wystąpił tylko raz. Wynikało to z faktu, że na poziomie centralnym zwalczanie epidemii było traktowane przede wszystkim jako zadanie z zakresu porządku publicznego, a nie ochrony zdrowia. Na pytania dziennikarzy codziennie odpowiadali zatem przedstawiciele tzw. sztabu operacyjnego: główny inspektor sanitarny i generał policji, którzy z kolei nie byli informowani o wszystkich zamierzeniach rządu. Dlatego często ich wypowiedzi były sprzeczne ze stwierdzeniami premiera lub członka jego gabinetu. Ci z kolei zmieniali poglądy pod wpływem opinii publicznej, jak można sądzić po dynamice zmian ich

podejścia do obostrzeń i ich znoszenia. Ostatecznym argumentem za wycofaniem się z jakiejś decyzji wydawała się bowiem niepopularność podjętych działań. W ten sposób zmienił się w ciągu kilku dni np. termin zamknięcia szkół i przejścia na nauczanie zdalne.

Dużym ułatwieniem, pozwalającym rządowi panować nad chaosem informacyjnym i ograniczać możliwości rozliczania go z działań, jest kontrolowanie przestrzeni medialnej i w ten sposób – dostępu do informacji. Przepaści między rządowym przekazem a realiami nie da się jednak całkowicie ukryć. Przez kilka pierwszych tygodni epidemii nie upubliczniano mapy zachorowań, nie podawano danych uwzględniających wiek i płeć zakażonych oraz dokładnych informacji o istnieniu ognisk zakażeń. Taka nieprzejrzystość budziła niepokój: gdy w jednym z miast wojewódzkich wzrosła nagle liczba chorych, nie wyjaśniono, czy kolejne zakażenia pochodzą wyłącznie z domów seniorów, czy wirus rozprzestrzenił się na większym obszarze. Media publiczne informowały o dostatecznej ilości maseczek i sprzętu medycznego w szpitalach, jednak sprzeczne z tym relacje lekarzy opublikowano w reportażach na internetowych portalach informacyjnych. Część faktów związanych z epidemią i jej zwalczaniem została zatajona. Dramatyczne kadry pokazujące ludzkie tragedie i trudności instytucjonalne pochodziły bez wyjątku z Europy Zachodniej. Dlatego niezrozumiała dla opinii publicznej była decyzja o zwolnieniu w krótkim czasie ok. 30 tys. łóżek szpitalnych (50% wszystkich miejsc), głównie poprzez odsyłanie do domu przewlekle chorych. Rodziło to pytania: skoro władze panują nad sytuacją, dlaczego są podejmowane tak drastyczne działania? Ponieważ ostatecznie o wiele mniej osób wymagało leczenia szpitalnego (dokładna liczba jest nieznana), można domniemywać, że decyzję rządu motywowała chęć racjonalizacji kosztów w służbie zdrowia, do czego epidemia była pretekstem.

Pełna kontrola nad rozdysponowaniem środków publicznych sprzyja rządowi również w czasach kryzysu. Choć wielu bliskich mu przedsiębiorców nie zdołało wykonać terminowo umów przetargowych, m.in. ze względu na brak dostępnych pracowników, dla innych epidemia była okazją, by w przyspieszonym tempie dopiąć zlecenia na kolejne inwestycje. Według doniesień dziennikarzy firmy związane z przyjacielem premiera, Lőrincem Mészárossem – najbogatszą osobą w kraju, która swego majątku, według szacowań wartego ok. 1,2 mld euro, w całości dorobiła się w ostatnich kilku latach – w kwietniu 2020 r. wygrały przetargi na kolejne inwestycje infrastrukturalne o wartości 100 mld forintów (ok. 280 mln euro). Epidemia była też okazją, by

rząd zlecił wybranym biznesmenom sprowadzenie sprzętu medycznego. Od drugiej połowy marca prawie codziennie lądowały w Budapeszcie samoloty z zaopatrzeniem, głównie chińskim. Opinia publiczna dopiero w połowie maja dowiedziała się, co dokładnie przywiozły i w jakiej ilości, nie zostało jednak ujawnione, przez jakie instytucje i za jaką kwotę sprzęt został kupiony. Pośrednikiem w co najmniej kilku przypadkach – według dziennikarzy śledczych – była węgierska firma mająca chińskiego właściciela, która ze względu na obowiązujący stan zagrożenia została wybrana do realizacji zamówień publicznych bez przetargu. Prezesem tej firmy jest były wiceprezes Urzędu Skarbowego, którego syn, doradca Ministerstwa Innowacji i Technologii, odpowiadał za te konkretne przetargi ze strony resortu i odbierał towar w towarzystwie premiera⁷.

Władza ma też dostęp do coraz nowszych źródeł finansowania wydatków. Według rozporządzenia z 17 kwietnia 2020 r. rząd ma prawo wyznaczyć tzw. specjalne strefy ekonomiczne i przekierować dochody z podatków od przedsiębiorstw, wpływające do samorządów miast i gmin będących na terenie tych stref, do samorządów wojewódzkich, gdzie w całym kraju większość ma Fidesz. W ten sposób, powołując się na potrzebę niwelowania negatywnych skutków gospodarczych epidemii, została zawłaszczona m.in. jedna trzecia wszystkich dochodów, kierowanej przez burmistrza opozycyjnego podbudapeszteńskiej miejscowości Göd, gdzie duże kwoty w formie podatków wpłaca fabryka Samsunga. Na podobnej zasadzie zobligowano VIII dzielnicę Budapesztu – której burmistrzem jest od października 2019 r. działacz społeczny – do przekierowania ponad 1 mld forintów (ok. 28 mln euro) ze środków na inwestycje. Z finansowanego częściowo przez samorządy kryzysowego pakietu gospodarczego dodatkowe 82 mld forintów (ok. 230 mln euro) przeznaczono na planowaną od wielu lat budowę szybkiej kolei Budapeszt–Belgrad. Inwestycja ma zostać zrealizowana dzięki chińskiemu kredytowi, a w konsorcjum chińsko-węgierskim, będącym wykonawcą projektu, bierze udział firma Lőrincz Mészáros. Ten fakt może mieć związek z zamiarem utajnienia przez rząd wszystkich informacji dotyczących tej inwestycji na 10 lat. Jest to jeden z punktów rozległego projektu ustawy, wniesionego do parlamentu przez wicepremiera Zsolta Semjéna, pod tytułem działań na rzecz zwalczania epidemii.

⁷ B. Zöldi, *Keletre küldték portyázní a minisztériumi tanácsadót. Végül olyan cégnél talált maszkot, ahol az apja az egyik vezető* [Wysłano na Wschód doradcę ministerstwa po towar. Znalazł maseczki w firmie, gdzie jego ojciec jest jednym z szefów], „Direkt 36”, 14 kwietnia 2017 r., www.direkt36.hu.

Zabranie części dochodów samorządom i, tym samym, zawieszenie stosowania obowiązującej ustawy o podatkach lokalnych były możliwe dzięki ogłoszeniu przez rząd stanu zagrożenia (11 marca 2020 r.). Dodatkowa ustawa z 30 marca br., upoważniająca go do przyjmowania rozporządzeń w praktyce bez ograniczeń tematycznych i czasowych oraz bez kontroli następcej przyjętych aktów prawnych przez parlament, zyskała rozgłos w całej UE i wywołała ostrą krytykę części państw członkowskich. Jednak Komisja Europejska, która zbadała sprawę, stwierdziła, że regulacja nie narusza prawa UE. Podstawą takiej opinii mogła być m.in. zgodność treści ustawy z ustawą zasadniczą Węgier oraz – wówczas – brak budzących wątpliwości przykładów jej stosowania. W rzeczywistości już przed uchwaleniem tej regulacji brakowało jakichkolwiek zewnętrznych ograniczeń dla władzy rządu i premiera, a KE przez wiele lat nie zdołała skutecznie wpłynąć na zmiany systemowe na Węgrzech.

Różnie można tłumaczyć przyczyny wprowadzenia przez rząd możliwości rządzenia dekretemi. Być może nie stał za tym żaden jasno określony cel, lecz był to kolejny krok świadczący o przechylaniu się reżimu hybrydowego w kierunku autorytaryzmu. Rząd chciał wykorzystać okazję, która się nadarzyła w związku z epidemią, by wyeliminować wszystkich pozostałych uczestników walki politycznej i stworzyć sobie niczym nieskrępowaną przestrzeń działania. Mógł nie planować, do czego może przydać się takie upoważnienie. Ostatecznie pod ostrzałem krytyki rząd raczej stracił wizerunkowo na tej ustawie, dlatego premier 15 maja poinformował, że pod koniec miesiąca stan zagrożenia zostanie zniesiony. Nie zmienia to faktu, że przyjęte w stanie nadzwyczajnym regulacje będą obowiązywać do czasu, aż parlament większością kwalifikowaną 2/3 głosów podejmie decyzję o ich anulowaniu.

Najbardziej problematycznym elementem wprowadzonych w stanie nadzwyczajnym zmian prawnych była nowelizacja kodeksu karnego. Zgodnie z nią m.in. karze pozbawienia wolności od roku do pięciu lat podlega ten, kto w stanie zagrożenia „podaje do wiadomości publicznej fałszywe informacje lub fałszywie przedstawione fakty, mogące ograniczyć efektywność działań związanych ze zwalczaniem epidemii lub uniemożliwić takie działania”. Prawnicy ostrzegali, że niejasne sformułowanie treści tego paragrafu – „ograniczanie efektywności” działań władz poprzez informowanie opinii publicznej – pozostawia mającym ją stosować organom nadmierną swobodę w ustalaniu tego, kto i w jakiej sytuacji jej podlega.

Na podstawie tego paragrafu 12 i 13 maja policja zatrzymała dwie osoby. Pierwszą był 64-letni mężczyzna, który na Facebooku zastanawiał się, dlaczego rząd znosi obostrzenia w momencie, gdy dopiero spodziewa się szczytu zachorowań. Drugą był lokalny działacz opozycji, który podał informację o zwalnianiu łóżek w szpitalu miejskim w Gyula. W pierwszym przypadku prokuratura stwierdziła już, że nie doszło do złamania prawa. Minister sprawiedliwości Judit Varga, komentując sprawę, stwierdziła, że „tylko ten, kto nie pracuje, nie popełnia błędów”, jednak nie przeprosiła w imieniu władz. Nawet jeśli aresztowania nie wynikają bezpośrednio z przemyślanego działania politycznego, a raczej z nadgorliwości, służbistości i chęci wykazania się lokalnych oddziałów policji, faktem jest, że rząd stworzył prawo, na podstawie którego za publiczne wyrażanie opinii funkcjonariusze mogą o szóstej rano zatrzymać ludzi, zająć ich telefony i komputery i przez kilka godzin przesłuchiwać.

Z formalno-prawnego punktu widzenia to wszystko może być zgodne z prawem UE. Bez końca można prowadzić dyskusje, w jakim stopniu politycznione jest rozliczanie państw członkowskich przez instytucje unijne z przestrzegania zasad rządów prawa. Przykład współczesnych Węgier pokazuje jednak, że przede wszystkim warto zastanowić się nad rzeczywistością wspólnoty demokratycznych państw europejskich. Pamiętając przy tym słowa Sławomira Mrożka: „Wy nam mówicie: Europa...”⁸.

⁸ S. Mrożek, *Z ciemności*, w: *Słoń. Zbiór opowiadań*, Noir sur Blanc, 2010.

ŚWIAT W CZASACH ZARAŻY

W obliczu pandemii COVID-19 powiedzenie, że „kiedy Chiny kichają, świat łapie przeziębienie” nabrało nowego, złowróżbnego znaczenia. I choć faktem jest, że znaczna część ostatnich lokalnych i globalnych zagrożeń epidemiologicznych miała swój początek w Azji¹ (oraz Afryce), źródło epidemii ma znaczenie drugorzędne. Pandemia przede wszystkim wyraźnie pokazała, że świat jest globalnym ekosystemem – czy tego chcemy, czy nie. Dla wirusa, który prawdopodobnie odbył swoją pierwszą międzygatkunkową podróż na targu w Wuhanie, pojęcie granic czy terytorium państw nie miało oczywiście żadnego znaczenia, podobnie jak koncepcja czasu czy dystansu geograficznego, bezlitośnie „skompresowanych” przez globalizację. Tą samą drogą, którą codziennie przemieszczają się towary i ludzie, przedostał się w ciągu kilku tygodni do niemal wszystkich krajów na świecie, siejąc spustoszenie nie tylko w ludzkich organizmach, ale przede wszystkim w systemach opieki zdrowotnej, które owe organizmy mają za zadanie chronić. Mimo bezprecedensowego w skali zastrzyku finansowego² planowanego przez rządy i banki centralne globalna recesja o monumentalnych wręcz proporcjach jest w zasadzie przesądzona³. Jeszcze większy niepokój budzą konsekwencje, których nie jesteśmy sobie w stanie w tym momencie wyobrazić. Donald Rumsfeld, były sekretarz Departamentu Obrony w administracji George’a W. Busha, nazywał je *unknown unknowns*, czyli niewiadomymi niewiadomymi. Nie chodzi tutaj zatem o niewątpliwie dalekosiężne społeczne skutki nowego zjawiska, jakim

DOMINIK KOPIŃSKI, ADIUNKT W INSTYTUCIE STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH NA UNIWERSYTECIE WROCŁAWSKIM

¹ S.V. Kuchipudi, *Why so many epidemics originate in Asia and Africa – and why we can expect more*, „The Conversation”, 4 marca 2020 r., <https://theconversation.com>.

² *Coronavirus: What aid packages have governments agreed?*, „DW”, 25 marca 2020 r., www.dw.com.

³ IMF, *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*, www.imf.org.

jest *social distancing* – to już jest raczej „wiadoma niewiadoma” – ale o to, o czym jeszcze nie wiemy, że nie wiemy.

Wprawdzie COVID-19 pokazał jak w soczewce, że świat jest w istocie globalną wioską, a wiele zagrożeń bez mniejszego problemu rozlewa się poza granice państw narodowych, jednak to właśnie państwa narodowe znalazły się dzisiaj na pierwszej linii ognia. Taki stan rzeczy skłania niektórych obserwatorów do formułowania poglądu, że obecny kryzys związany z pandemią obnażył niemoc organizacji regionalnych i międzynarodowych, na które państwa narodowe scedowały część kompetencji lub po których w takich sytuacjach spodziewają się określonych działań (patrz przykład Komisji Europejskiej⁴ – kąśliwie mówi się, że nie ma ona państwom członkowskim do zaoferowania nic poza dobrym słowem). Nawet jeśli reakcje organizacji międzynarodowych okazały się nieadekwatne, a nawet odsłoniły pewne strukturalne słabości, błędem jest jednak twierdzenie o bezwzględny prymacie państwa narodowego w radzeniu sobie z zagrożeniami globalnymi, a tym bardziej skreślanie organizacji międzynarodowych. Niestety fala nacjonalizmów, jaka przetoczyła się przez świat w ostatnich latach, kontestowanie systemu multilateralnego przez niektórych liderów i w miejsce tego „bilateralizowanie” stosunków międzynarodowych, czy de facto zamrażanie instytucji międzynarodowych, co robią np. Stany Zjednoczone w przypadku WTO (blokując powołanie sędziów do sądu apelacyjnego), stanowią dla takiego myślenia podatny grunt.

Pozostawiając na boku retorykę populistów, instytucje takie jak Światowa Organizacja Zdrowia, Bank Światowy czy MFW stanowią w tej nierównej walce ogniwo ważne, a w czasie kryzysu niemal krytyczne, jednak ich rola jest odmienna od działań podejmowanych przez państwa narodowe oraz w wielu aspektach komplementarna wobec tych działań. Przykładowo WHO w odniesieniu do COVID-19 ma solidne kompetencje w kwestii monitorowania i modelowania rozprzestrzeniania się wirusa, koordynacji badań⁵ naukowców czy harmonizacji procedur postępowania w poszczególnych krajach (np. USA nie mogą korzystać z wyników testów opracowanych poza granicami kraju, np. w WHO, jeśli te nie zostały zatwierdzone do użycia na pacjentach amerykańskich), Bank Światowy – w uszczelnianiu systemów zdrowia krajów najsłabszych, które, jak pokazuje przykład Afryki,

⁴ H. von der Burchard, *'Europe suffers with Italy,' says von der Leyen, vowing more help*, „Politico”, 11 marca 2020 r., www.politico.eu.

⁵ M. Meslin, *It Takes a World to End a Pandemic*, „Foreign Affairs”, 21 marca 2020 r., www.foreignaffairs.com.

już trzszczą w szwach⁶, a MFW – w zapewnianiu tarczy finansowej dla najbardziej potrzebujących krajów.

Efekty takich komplementarnych działań mają jedną fundamentalną cechę – mogą być potencjalnie odczuwalne nie tylko przez bezpośrednich beneficjentów, ale i przez obywateli innych krajów i szerszą społeczność międzynarodową. I tak kraj, który dzięki pomocy finansowej Banku Światowego zreformuje swój system zdrowia i reagowania, tak by w przyszłości zatrzymać i okiełznać patogen w swoich granicach, przyczynia się do ogólnoświatowej stabilności epidemiologicznej. W przeciwnym razie będzie stanowił słabe ogniwo, z którym świat nigdy nie będzie do końca bezpieczny. Innymi słowy, pokonanie wirusa wymaga pokonania go w każdym kraju. Podobnie utworzenie w ramach WHO ambitnego programu badań nad patogenami i powołanie systemu opracowywania adekwatnych szczepionek i leków terapeutycznych byłoby ogólnoludzką korzyścią. W obu przypadkach mamy do czynienia z dwoma ciekawymi zjawiskami. Po pierwsze, trudno „wykluczyć” poszczególne kraje z konsumowania raz uzyskanych korzyści (z większej stabilności epidemiologicznej korzystają wszystkie kraje bez wyjątku), po drugie, korzyści te nie dzielą się, lub inaczej – kraje o nie wcale nie rywalizują (każdy kolejny kraj korzystający ze stabilności epidemiologicznej nie zmniejsza dostępności tych korzyści dla innych krajów). W tym miejscu dochodzimy do koncepcji tzw. globalnych dóbr publicznych.

CZYM SĄ GLOBALNE DOBRA PUBLICZNE?

Koncepcja globalnych dóbr publicznych jest traktowana jako rozwinięcie mikroekonomicznej teorii dóbr publicznych, za której prekursorów uważa się Paula Samuelsona oraz jego kolegę po fachu Richarda Musgrave’a. O ile Samuelson jest twórcą modelu matematycznego, będącego podstawą analizy fenomenu dóbr publicznych, o tyle pozostający w jego cieniu Musgrave jest uważany za „ojca” definicji dóbr publicznych, której uczą się studenci ekonomii w podręcznikach. Samo dobro publiczne pojawia się w krótkim, bo zaledwie 2,5-stronicowym, silnie zmatematyzowanym i hermetycznym artykule Samuelsona jako dobro „konsumowane kolektywnie” (podał on dwa przykłady takiego dobra – cyrk plenerowy i obrona narodowa) i jest stawiane w opozycji binarnej do dobra prywatnego (w artykule z 1955 r. jest nim chleb).

⁶ L. Signé, A. Gurib-Fakim, *Africa Is Bracing for a Head-On Collision with Coronavirus*, „FP”, 26 marca 2020 r., <https://foreignpolicy.com>.

Czym są zatem dobra publiczne? Najłatwiej odpowiedzieć na to pytanie, mówiąc, czym tak naprawdę nie są. Po pierwsze, nie są dobrami wykluczalnymi, po drugie – rywalizacyjnymi. Są to zatem dobra niewykluczalne, co oznacza, że ich producent nie ma możliwości wykluczenia innych z ich konsumpcji. Nawet jeśli technicznie jest to możliwe, to ekonomicznie będzie nieopłacalne, dlatego dobra te pozostaną do dyspozycji wszystkich zainteresowanych, zasadniczo bez ograniczeń. Ponadto dobra publiczne nie są rywalizacyjne, co oznacza, że ich konsumpcja przez jedną osobę nie ograniczy możliwości czerpania z nich pożytków przez innych (ważne jest tutaj założenie o możliwości symultanicznej konsumpcji przez wszystkich chętnych). W momencie, kiedy dobra spełniają oba kryteria łącznie, mówimy o czystych dobrach publicznych, które jednakowoż występują w przyrodzie niezwykle rzadko (niektórzy badacze porównują je do mitycznych bestii i jednorożców). Większość dóbr publicznych ma charakter mieszany (nierywalizacyjne i wykluczalne, czyli tzw. dobra klubowe, jak np. klub golfowy, oraz rywalizacyjne i niewykluczalne – dobra wspólnej puli, jak np. park miejski).

Jednym z podręcznikowych przykładów dóbr publicznych jest latarnia morska. Po pierwsze, trudno wyobrazić sobie skuteczne wyłączenie wybranych okrętów z „konsumowania” światła emitowanego przez latarnię. Po drugie, dobrodziejstwa latarni nie uszczupla w żaden sposób korzystanie przez kolejne okręty z emitowanego przez nią światła. Na marginesie można dodać, za Ronaldem Coase’em⁷, że latarnia morska jest nadużywana przez ekonomistów jako argument legitymizujący dostarczanie dóbr publicznych przez państwo. Okazuje się bowiem, że mimo pewnych wad takiego rozwiązania latarnie morskie, a raczej ich światło, można „prywatyzować”, czego dowodzą pewne historyczne eksperymenty przeprowadzone w Wielkiej Brytanii. Nie wdając się w szczegóły – opłatą, z której finansowano działanie latarni, były obłożone wszystkie okręty zawijające do pobliskiego portu.

Dobra publiczne wydostały się z hermetycznego świata mikroekonomii w latach 90. XX w. na fali procesów globalizacyjnych, które z jednej strony sprawiły, że świat uległ kompresji i scaleniu, a z drugiej wykreowały szereg wyzwań o charakterze transgranicznym. W 1999 r. sekretarz generalny ONZ Kofi Annan nazwał globalne dobra publiczne (GDP) „brakującą zmienną w równaniu” (*missing term of the equation*). Prawdopodobnie największe zasługi w popularyzacji idei GDP u progu XXI w. należy przypisać Programowi

⁷ R.H. Coase, *The Lighthouse in Economics*, „The Journal of Law and Economics” 1974, t. 17, nr 2.

Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju – UNDP, agendzie ONZ (duży dorobek w tym obszarze ma także Bank Światowy, o którym później). Naukowcy wciąż nie wypracowali uniwersalnej definicji GDP. Niektórzy uznają je za specyficzny rodzaj krajowych dóbr publicznych, które w wyniku globalizacji uległy umiędzynarodowieniu, zachowując przy tym podręcznikowe cechy dóbr publicznych (tj. niewykluczalność i nierywalizacyjność), lub, jak ujmuje to polski badacz Jerzy Kleer, GDP „są emanacją dóbr publicznych poza terytorium suwerennego państwa”. Można także alternatywnie spotkać się z określeniem, że GDP to dobra publiczne, które „wydostały się” z poziomu lokalnego na globalny (ang. *national public goods going global*). Dlatego też rozważania na temat globalnych dóbr publicznych powinny być zakorzenione w teorii krajowych dóbr publicznych i odwrotnie – krajowe dobra publiczne współcześnie nie mogą być analizowane w oderwaniu od GDP, co doskonale pokazuje kryzys pandemiczny, którego rozwiązanie wymaga działań na wielu poziomach.

Wewnątrzpaństwowy rodowód dóbr publicznych nie jest jednak bynajmniej żelazną zasadą. Wiele GDP to tzw. dobra wspólne, globalne ze swojej natury, powstałe bez udziału człowieka, jak warstwa ozonowa, energia słoneczna, morza i oceany czy przestrzeń orbitalna – nie musiały one wychodzić poza granice państw, gdyż od zawsze tam były. Co więcej, istniały długo przed pojawieniem się ludzi. W tym kontekście można również wspomnieć o koncepcji wspólnego dziedzictwa ludzkości wyartykułowanej po raz pierwszy w 1963 r. przez Arvida Pardo w ramach serii debat między krajami uprzemysłowionymi i rozwijającymi się na forum ONZ. Inne GDP są z kolei bezpośrednim efektem aktywności ludzkiej (np. wiedza), w tym takie, które uzyskały status globalny w wyniku postępu technologicznego (np. sygnał satelitarny GPS, internet). Do kategorii GDP zalicza się także niekiedy „stany”, takie jak pokój światowy, stabilność finansową czy zdrowie, które cechują się dużym stopniem abstrakcji, a ich osiągnięcie wymaga zazwyczaj tzw. pośrednich GDP.

Przyjmuje się, że globalne dobra publiczne różnią się od zwykłych dóbr publicznych tym, że muszą spełniać dwa dodatkowe kryteria: ich oddziaływanie musi mieć charakter ponadnarodowy oraz ich konsumpcja przez jeden kraj nie może ograniczać konsumpcji przez inny kraj. Niektórzy badacze twierdzą, że GDP to po prostu krajowe dobra publiczne uzupełnione o element międzynarodowej współpracy. W tym kontekście jako przykład można podać globalną stabilność finansową. Wymaga ona wdrażania działań przede

wszystkim na poziomie narodowym (np. pakiet rządowy na ratowanie banków czy luzowanie ilościowe banków centralnych), w połączeniu z działaniami koordynacyjnymi na poziomie międzynarodowym (np. harmonizacja przepisów ostrożnościowych w systemie bankowym w postaci tzw. reguł bazylejskich). Oprócz tego w debacie na temat GDP podkreśla się międzypokoleniowy charakter takich dóbr. Przyszłe pokolenia będą doświadczały zarówno korzyści, jak i kosztów wynikających z określonych działań lub zaniechań. Jest to istotna cecha odróżniająca globalne dobra publiczne od ich krajowych odpowiedników. Zmiana klimatu, utrata bioróżnorodności czy składowanie odpadów nuklearnych niosą istotne implikacje nie tylko dla osób, które dzisiaj są jeszcze dziećmi, ale także dla tych, które się nie narodziły, a być może dla całych narodów, których jeszcze nie ma na mapie.

PROBLEM Z GLOBALNYMI DOBRAMI PUBLICZNYMI

Mimo pewnej intuicyjnej prostoty GDP, rozumianych jako transgraniczna wersja zwykłych dóbr publicznych, formalna definicja nastrocza wciąż wielu problemów. Dla niektórych krytyków GDP to zaledwie atrakcyjna intelektualnie kategoria, „retoryczny wytrych”, przybliżający opinii publicznej problemy transgraniczne globalizującego się świata i potrzebę kolektywnego działania społeczności międzynarodowej w celu ich rozwiązania, pozbawiony jednak analitycznego rygoru. Inni badacze uważają nawet, że standardowa, naukowa definicja GDP *de facto* nie istnieje; w najlepszym razie nie udało się wokół niej zbudować wystarczającego konsensusu. Jak pisze Maurizio Carbone⁸, „nagła potrzeba pokazania wagi GDP, wzmocniona przez fakt, że prezentacje i publikacje były często podporządkowane temu, żeby przekonywać do idei GDP, przekształciła rygorystyczną debatę i wąską koncepcję w slogan, kombinację czystej racjonalności ekonomicznej i życzeniowego myślenia”. Idąc dalej, David Long i Frances Woolley⁹ twierdzą, że koncepcja globalnych dóbr publicznych jest atrakcyjna dlatego, że jest abstrakcyjna. Jeśliby tzw. GDP analizować na konkretnych przypadkach, to niezwykle rzadko spełniają one oba kryteria teoretyczne (niewyłączalność i nierywalizacyjność), a te, które je spełniają, są na tyle abstrakcyjne, że nie ma z nich

⁸ M. Carbone, *Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept*, „Global Governance” 2007, t. 13, nr 2.

⁹ D. Long, F. Woolley, *Global Public Goods: Critique of a UN Discourse*, „Global Governance” 2009, t. 15, nr 1.

dużego pożytku. Przykładami są zdrowie, zrównoważony rozwój czy wiedza. Zdrowie w sensie kategorii abstrakcyjnej może być uznane za GDP (wszyscy i bez ograniczeń mogą czerpać korzyści z życia w zdrowym społeczeństwie), ale już świadczenie konkretnych usług medycznych jest rywalizacyjne (dostępność lekarzy i liczba łóżek w szpitalach nie jest nieograniczona) i wykluczalne (szpital może nie zdecydować się na przyjęcie pacjenta). Doskonale pokazuje to kryzys związany z COVID-19. W podobnym tonie krytykuje się bodaj najbardziej podręcznikowy rodzaj GDP, jakim jest obrona narodowa. Obrona narodowa jest, owszem, dobrem publicznym na poziomie koncepcyjnym, jednak już w przypadku faktycznego ataku obcych wojsk okazuje się, że nie każdy może ją konsumować w jednakowym stopniu (obrona narodowa nie jest rywalizacyjna, ale już zasoby militarne służące obronie narodowej – tak), a pewne osoby mogą być wyłączone z jej konsumpcji (na przykład ze względu na geograficznie wysunięte miejsca zamieszkania, które jest szczególnie narażone na atak przeciwnika).

Definicja zjawiska nie jest jednak największym zmartwieniem. Problem z globalnymi dobrami publicznymi polega na tym, że nie są one wytwarzane w odpowiednich ilościach – ich podaż jest po prostu zbyt mała w stosunku do potrzeb. Głównym tego powodem jest tzw. efekt jazdy na gapę (lub efekt gapowicza). Ponieważ nie da się wykluczyć innych z czerpania korzyści z globalnych dóbr publicznych (wspomniana cecha niewykluczalności), naturalne jest, że niektóre kraje postanowią nie płacić za nie rachunku, a jednocześnie korzystać z czystego powietrza, bioróżnorodności, wiedzy o wirusach itd. bez ograniczeń i zasadniczo za darmo. Zachowanie to jest szczególnie często obserwowane w dużych grupach użytkowników, a do takich należy społeczność międzynarodowa, na którą składa się 189 krajów i 7,5 mld ludzi. Co ważniejsze, kraje te nie są homogeniczne – mają różne priorytety i preferencje. Dla biednego afrykańskiego kraju Burkina Faso składowanie odpadów nuklearnych może nie być najważniejszym ze zmartwień, podobnie jak globalna stabilność finansowa dla Laosu. Wracając jednak do wielkości grupy – Mancur Olson pokazywał w swoich badaniach¹⁰, że zachowanie ludzi jest właśnie wypadkową tejże. Im większa grupa, tym powszechniejsze uprawianie jazdy na gapę. Wyjaśnienie tego fenomenu jest stosunkowo proste i intuicyjne – w większych grupach ludzie liczą na to, że ich brak partycypowania ujdzie im

¹⁰ M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 2012.

na sucho (nikt nie zwróci na to uwagi, a przynajmniej konsekwencje bierności będą minimalne) lub nie wpłynie to znacząco na ostateczną ilość dobra (ich jednostkowa „produkcja” jest relatywnie niewielka). Sytuacja zmienia się w mniejszych grupach, gdzie jazda na gapę zdarza się znacznie rzadziej. Dzieje się tak głównie za sprawą ostracyzmu społecznego. I tak na przykład sąsiedzka inicjatywa sprzątnięcia ulicy będzie wiązała się z większym udziałem okolicznych mieszkańców, którzy we własne decyzje wkalkulują potencjalne reakcje sąsiadów. Taki stan rzeczy oznacza również, że w większych grupach potrzebna będzie zewnętrzna struktura koordynująca osiąganie celu przez jej członków, podczas gdy w mniejszych system będzie się samoregulował.

A zatem mniejsza od pożądaną podaż globalnych dóbr publicznych, która jest przykładem niedoskonałości rynku, będzie wymagała interwencji z zewnątrz, gdyż ani rynki prywatne, ani sami zainteresowani (rządy) nie zapewnią dobra w optymalnej ilości. Na poziomie krajowym problem niedostatecznej produkcji próbuje rozwiązywać państwo, które za pomocą środka przymusu, jakim są podatki i inne daniny, finansuje i udostępnia do publicznej konsumpcji – mniej lub bardziej skutecznie – różne dobra, takie jak czyste powietrze, infrastrukturę sanitarną czy latarnie uliczne. Sprawy komplikują się w środowisku międzynarodowym, gdzie nie istnieje i jeszcze długo nie będzie istniał rząd międzynarodowy, mający kompetencje i instrumenty przymusu na wzór państwa narodowego, a który byłby w stanie względnie efektywnie wymóc na uczestnikach partycypację finansową w dostarczaniu globalnych dóbr publicznych. William Nordhaus nazywa to „dylematem westfalskim”¹¹. W traktacie westfalskim z 1648 r. usankcjonowano suwerenność państw narodowych jako podstawy ładu międzynarodowego. To, co w wieku XVII stanowiło gigantyczny krok w dziejach ludzkości, dzisiaj niezwykle utrudnia podejmowanie decyzji na arenie międzynarodowej. Jedynym prawnie dozwolonym rozwiązaniem stają się bowiem decyzje oparte na jednogłośności, a te są, zdaniem Nordhaua, „receptą na bezczynność”. W obliczu zagrożeń i wyzwań globalnych system westfalski staje się „coraz bardziej niebezpiecznym reliktem dawnego świata”. Suwerenność narodowa najzwyczajniej nie radzi sobie w konfrontacji z krytycznymi problemami współczesnego świata. Wobec tego nierozwiązywalnego, jak się wydaje, dylematu część naukowców postuluje, aby lukę tę wypełniały organizacje międzynarodowe, takie

¹¹ W.D. Nordhaus, *Paul Samuelson and Global Public Goods: A commemorative essay for Paul Samuelson*, Yale University, May 5, 2005, www.econ.yale.edu.

jak Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy – w końcu instytucje globalne, o globalnym zasięgu i niemal uniwersalnym członkostwie. W tym tekście przyjrzymy się bliżej Bankowi, który jak w soczewce pokazuje, dlaczego takie myślenie może być myśleniem wyłącznie życzeniowym.

ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE A GDP

Zdaniem wielu badaczy nadszedł czas, by organizacje międzynarodowe na poważnie zajęły się problemami o charakterze globalnym, bo obecnie raczej to markują. Taki postulat opiera się na trzech przesłankach. Po pierwsze, ze względu na wspomniany dylemat westfalski organizacje międzynarodowe stają się daleką od doskonałości, lecz jednak pewną alternatywą – przynajmniej na poziomie koordynacji – dla nieistniejącego rządu międzynarodowego w kontekście dostarczania globalnych dóbr publicznych. Po drugie, niektóre z nich działają od wielu lat i mają niekwestionowane kompetencje potrzebne do radzenia sobie z wyzwaniami globalnymi. Po trzecie, świat pomocy rozwojowej uległ w ostatnich dekadach ogromnemu przeobrażeniu – tradycyjne instytucje międzynarodowe utraciły monopol na wiedzę i pożyczki na rzecz nowych graczy, takich jak China Development Bank (CDB) czy Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB), zwanych pieszczotliwie *new kids on the block*. Po czwarte, co ma związek z poprzednim argumentem, wiele instytucji międzynarodowych popadło w swoisty kryzys tożsamości, zaufanie do nich się zmniejszyło, a tradycyjni klienci zwracają się ku coraz liczniejszym alternatywom. Wobec powyższego dla wielu instytucji międzynarodowych globalne dobra publiczne, nawet jeśli nie są naturalnym środowiskiem, stały się atrakcyjnym, nowym polem aktywności i sposobem na legitymizację ich istnienia w oczach świata.

Debata na temat GDP skupiona jest szczególnie na Banku Światowym i Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Obie instytucje zostały powołane na konferencji w Bretton Woods w 1944 r. u schyłku II wojny światowej. O ile Bankowi Światowemu powierzono misję odbudowy zniszczonej działaniami wojennymi Europy, a potem wspierania rozwoju w krajach biednych, Międzynarodowy Fundusz Walutowy miał stać się instytucjonalnym ucieleśnieniem nowego ładu monetarno-walutowego i jego gwarantem. Rzeczywistość, w której wykuwały się koncepcje obu instytucji, była radykalnie inna od wyzwań współczesnego świata. Ojcowie założyciele byli wprawdzie świadomi niszczącej siły kryzysów gospodarczych i ich zdolności

rozlewania się poza granice krajów (pamięć o wielkiej depresji z 1929 r. była wówczas bardzo silna), ale o szeregu innych problemów – od wirusowych chorób zakaźnych po cyberterroryzm, o zmianach klimatu nie wspominając – nie mieli prawa wiedzieć albo uznali je za wykraczające poza ramy instytucjonalne projektowanego porządku międzynarodowego.

Jak zatem radzą sobie Bank i Fundusz? Nasze wywiady przeprowadzone wewnątrz obu instytucji pokazują, że świadomość co do zagadnienia GDP jest znaczna i przeniknęła do języka, kultury organizacyjnej, PR oraz prowadzonych przez nie badań. Zwłaszcza Bank Światowy skutecznie zinternalizował koncepcję globalnych dóbr publicznych – pojęcie to jest odnawiane przez wszystkie przypadki w raportach, oficjalnych dokumentach i wypowiedziach władz. Na poziomie retorycznym Bank do perfekcji opanował tematykę globalnych dóbr publicznych, przeczuwając, zresztą słusznie, że jest to idea nośna i z wizerunkowego punktu widzenia najzwyczajniej pożyteczna. Okazuje się jednak, że operacjonalizacja GDP i zaadaptowanie struktury wewnętrznej oraz modelu działania do radzenia sobie z wyzwaniami globalnymi pozostawiają wiele do życzenia. Jeden z prominentnych naukowców zatrudnionych w Banku określił sytuację jako „przesuwanie krzeseł na pokładzie Titanica”. Inny mówi o „potiomkinowskim” charakterze przekształceń w Banku związanych z GDP. Takie zjawisko można obserwować w Banku, gdzie o GDP mówi się dużo, jednak pełniejsze włączanie się w produkcję dóbr publicznych pozostaje na marginesie jego działalności. Były główny ekonomista określił je na „być może 5%” tego, co Bank obecnie robi.

Gdzie w takim razie należy szukać takich działań wewnątrz Banku? Inwentaryzacja jego aktywności w tym zakresie i przebrnięcie przez gąszcz produktów, programów, mechanizmów, funduszy, pozycji budżetowych i „partnerstw” nie są łatwe. Najmniej kontrowersyjną kategorią jest wiedza i wyniki badań powstające w łonie instytucji. Jest to klasyczne dobro publiczne, z którego mogą korzystać wszyscy, zasadniczo bez ograniczeń (jedynym ograniczeniem jest dostęp do internetu i znajomość języka, w którym publikowane są informacje). Wiedza nie jest także w żaden sposób rywalizacyjna – przykładowo, czytając raport *Doing Business* zamieszczony na stronie internetowej Banku, nie uszczuplamy dla innych zawartych w nim informacji. Należy również przyznać, że Bank ma niekwestionowaną przewagę komparatywną w generowaniu wiedzy z obszaru nauk społecznych, lecz nie tylko. Innym rodzajem działań zaliczanych do produkcji GDP jest administrowanie i sprawowanie przez Bank pieczy nad kilkoma tysiącami mniejszych i większych funduszy

powierniczych (tzw. *trust funds*). Są to pule środków udostępnianych przez donatorów bilateralnych i multilateralnych (w tym sam Bank) z przeznaczeniem na określony cel, np. prowadzenie badań nad rolnictwem tropikalnym (Consortium of International Agricultural Research Centers – CGIAR) czy przeciwdziałanie zmianom klimatu (Global Environment Facility – GEF). Bank twierdzi, że fundusze w oczywisty sposób świadczą o zaangażowaniu w produkcję GDP. Czy jednak na pewno? Analiza mechanizmu funduszy powierniczych pokazuje, że, po pierwsze, Bank najczęściej jest zaledwie administratorem tych funduszy, bez wpływu na ich alokację i wdrażanie, a po drugie, w kwestii ich zasilania finansowego pozostaje całkowicie na łasce donatorów. Była dyrektor Center for Global Development i wieloletnia urzędniczka Banku, Nancy Birdsall, nazywa mechanizm funduszy „żebraczą miską”. Ostatnim elementem układanki są flagowe produkty Banku Światowego, jakimi są pożyczki udostępniane krajom członkowskim. Argumentuje się, że coraz większa część tych pożyczek zawiera klauzulę odnoszącą się do jakiegoś wymiaru dobra publicznego (np. środowiskową), a część skierowana jest bezpośrednio na programy lub projekty realizujące ideę GDP. Tak jest chociażby w przypadku pożyczki finansującej budowę przyjaznej środowisku elektrowni – w takiej sytuacji nie ulega wątpliwości, że Bank finansuje dobro, jakim jest stabilność globalnego klimatu, tyle że czyni to w oparciu o pożyczki dla krajów członkowskich. Może się zatem wydawać, że Bank aktywnie realizuje misję dostarczania globalnych dóbr publicznych. Dlaczego zatem Nancy Birdsall nazywa dorobek Banku w tej dziedzinie „żałosnym”?

Możliwości w zakresie produkcji GDP są w przypadku Banku mocno ograniczone przynajmniej z trzech powodów: mandatu, partykularnych interesów członków oraz biurokracji i kultury organizacyjnej. Jak wcześniej wspomniano, Bank został powołany w zupełnie innych czasach oraz wyposażony w narzędzia do wypełniania pierwotnej misji – najpierw odbudowy, potem rozwoju. Podstawowym narzędziem realizacji tej misji jest pożyczka bilateralna. Bank jest bowiem co do zasady instytucją pożyczkową – wypuszcza obligacje na rynkach międzynarodowych i na podstawie zgromadzonego kapitału udziela pożyczek krajom członkowskim. W przypadku IDA – Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, agendy Banku – sytuacja ma się nieco inaczej (IDA finansuje swoje działania na podstawie tzw. cyklicznych uzupełnień), jednak w dalszym ciągu ostatecznym beneficjentem jest indywidualny kraj członkowski. Niestety pożyczki, stanowiące trzon działalności Banku, nie nadają się do udzielania wsparcia na poziomie ponadnarodowym,

np. dla grupy krajów, czy na wsparcie regionalnego projektu. Struktura takiej pożyczki „wielopodmiotowej”, jej negocjowanie, implementacja oraz rozliczenie byłyby jeśli nie niemożliwe, to bardzo skomplikowane (tak jak skomplikowane byłoby udzielenie np. pożyczki hipotecznej pięciu rodzinom chcącym wspólnie wybudować dom wielorodzinny). Jest to ograniczenie techniczne. Inne ograniczenie wynika z interesów poszczególnych członków. Państwa przystępowały do Banku Światowego zasadniczo w celu realizacji własnych interesów narodowych (wspieranie rozwoju), a nie po to, by uczestniczyć w „wymyślonej wspólnocie” (modne ostatnio określenie) walczącej o lepszy świat dla przyszłych pokoleń. Kraje, które często korzystają z pożyczek Banku (tzn. pożyczkobiorcy netto – kraje rozwijające się, o niskim i średnim dochodzie), nie są zwolennikami reformy instytucji w kierunku większego zaangażowania w produkcję GDP. Wiedzą, że zważywszy na ograniczone zdolności finansowe Banku, realizacja celów globalnych musiałaby się odbywać kosztem interesów narodowych, na co nie ma zgody dyrektorów reprezentujących poszczególne kraje. Z nieoficjalnych relacji urzędników wyższego szczebla Banku wynika, że to kraje najbiedniejsze są największymi przeciwnikami agendy GDP z obawy przed zmniejszeniem budżetu na wspieranie narodowych celów rozwoju i zasadniczo dążą do utrzymania status quo.

Trzecim powodem jest wykształcona w trakcie 75 lat istnienia Banku kultura pożyczkowa i jego rozbudowana biurokracja, która paraliżuje reformy. Jak pisze Ngaire Woods¹², biurokracja jest oprócz „interesów najsilniejszych członków Banku, idei ekonomicznych, mód i ortodoksji” najważniejszą siłą kształtującą instytucję Bretton Woods i determinującą ich rozwój. Jest także jedną z najważniejszych sił blokujących zmiany, czego doświadczają kolejni prezesi Banku Światowego próbujący dokonać jego reorganizacji i odchudzenia. Najbardziej widocznym obliczem biurokracji instytucji są kadra pracownicza i koszty administracyjne. W Banku Światowym zatrudnienie znajduje ok. 10 tys. osób, co być może samo w sobie nie stanowi rewelacji, jednak jeśli zestawić tę liczbę z wolumenem udzielanych pożyczek, ujawniają się już pewne zniekształcenia. Devesh Kapur podaje przykład¹³ Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB), który w 2015 r. udzielił dwa razy więcej pożyczek niż Bank Światowy, mając sześciokrotnie mniejszy personel.

¹² N. Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Cornell University Press, 2014.

¹³ D. Kapur, *Escape from the World Bank*, „Project Syndicate”, 16 października 2015 r., www.project-syndicate.org.

Przez lata swojego istnienia Bank Światowy przeszedł liczne zmiany i przeobrażenia organizacyjne, często inicjowane ad hoc, w odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie i popyt ze strony członków i zewnętrznych interesariuszy instytucji. Kapur w sposób poetycki porównuje te zmiany do „starego okrętu”, którego kadłub przez ponad siedem dekad obrastał przeróżnymi skorupiakami (ang. *barnacles*) w postaci przerostów budżetowych i kosztów transakcyjnych, co ograniczało prędkość jego poruszania się i osiąganego wyniki. Jeśli wziąć pod uwagę niskie morale personelu Banku Światowego, przejawiające się w „kulturze strachu”, „wysokiej awersji do ryzyka” oraz „katastrofalnym środowisku dla podejmowania współpracy”, co zdiagnozowały zamówione wśród personelu badania ankietowe, okazuje się jasne, dlaczego w Banku tak silny pozostaje opór wobec wszelkich zmian, w tym szczególnie zmian poważnych, polegających na reformie mandatu, a przynajmniej zasadniczym przeglądzie dotychczasowych kompetencji statutowych.

W pewien sposób niezamierzoną konsekwencją zorganizowania modelu Banku Światowego wokół pożyczek udzielanych krajom członkowskim jest wytworzenie się tzw. kultury pożyczania¹⁴ lub – ujmując to bardziej dosadnie – „obsesji kierownictwa Banku na punkcie pożyczania”¹⁵. Problem ten wielokrotnie artykułowany był w przeszłości, m.in. w tzw. Raporcie Wapenhansa¹⁶ opracowanym w 1992 r. Mimo pewnych zmian w sposobie myślenia model Banku oparty na dwóch filarach – promowaniu pożyczek wśród członków (ang. *pushing loans*) i recydingu środków pożyczkowych (ang. *moving money*) – pozostaje dominującą siłą kształtującą kulturę organizacyjną wewnątrz instytucji. W rezultacie wolumen udzielonych pożyczek i środków pomocowych pozostaje daleko ważniejszy niż ich efektywność dla końcowego użytkownika. Wewnętrzny system motywacyjny w Banku, polegający na osiąganiu celów ilościowych i promowaniu pracowników w oparciu o kwoty udzielonych pożyczek, powoduje, że model ten w dalszym ciągu determinuje, co jest, a co nie jest możliwe do zrobienia w zakresie reformy Banku. Kultura pożyczania pozostaje zatem istotną barierą zmian instytucjonalnych i prób nadania instytucji innych kierunków, wychodzących poza dotychczasowy model działania.

¹⁴ W. Easterly, *The Cartel of Good Intentions*, „FP”, 11 listopada 2009 r., <https://foreignpolicy.com>.

¹⁵ S. Berkman, *The World Bank and the Gods of Lending*, Kumarian Press, 2008.

¹⁶ W. Wapenhans, *Effective implementation: key to development impact. Portfolio Management Task Force*, September 22, 1992, The World Bank, <http://documents.worldbank.org>.

PODSUMOWANIE

COVID-19 przypomniał nam wszystkim, że wprawdzie funkcjonujemy na co dzień we wspólnotach narodowych, posiadających suwerenne terytoria z liniami demarkacyjnymi w postaci granic, jednak wszystko to traci na znaczeniu w obliczu zagrożenia o charakterze globalnym. Wirusy, zmiany klimatu czy kryzysy finansowe niewiele robią sobie z istnienia granic i wskutek globalizacji, która scaliła świat i ułatwiła przepływy ludzi, towarów i kapitału, dotykają zasadniczo wszystkich jego mieszkańców. Obecnie pandemia COVID-19 obciąża głównie państwa narodowe, które w pojedynkę i w oparciu o własne zasoby muszą prowadzić wyniszczającą walkę z wirusem. Nie oznacza to jednak, że na państwie narodowym ta walka się kończy. Zamykanie granic, jakie obserwujemy w wielu krajach, nie jest rozwiązaniem ani zrównoważonym, ani w dłuższej perspektywie odpowiednim – jest nim za to współpraca międzynarodowa. Zagrożenia globalne wymagają bowiem skoordynowanego działania całej społeczności międzynarodowej na poziomie globalnym. W przypadku COVID-19 może to dotyczyć choćby monitorowania zagrożeń wirusowych, harmonizacji badań i dostępności danych na temat patogenu, ujednolicania systemów reagowania, finansowania państw będących „słabymi ogniwami”, które ze względu na słaby stan służby zdrowia nie są w stanie zatrzymać wirusa we własnych granicach, oraz szeregu innych działań prewencyjnych. Skuteczna walka z pandemią nie może bowiem ograniczać się do obrony przed nią i działań reaktywnych. Powinna być podejmowana aktywnie poprzez zbudowanie ogólnoświatowej zdolności radzenia sobie z podobnymi wyzwaniem. Ta z kolei wymaga kolektywnego wysiłku społeczności międzynarodowej i współpracy wykraczającej poza kraj czy region.

W tym kontekście powraca spopularyzowana w latach 90. koncepcja globalnych dóbr publicznych, czyli takich, których korzyści mają charakter uniwersalny (lub niemal uniwersalny), a więc mogą być konsumowane przez wszystkich mieszkańców Ziemi, symultanicznie i zasadniczo bez ograniczeń. Efekty działań związanych z wytwarzaniem tych dóbr mają również charakter międzypokoleniowy – tzn. korzyści z nich lub koszty zaniechań wykraczają poza jedno pokolenie. Aktualnym przykładem takiego dobra może być stabilność epidemiologiczna, która służy wszystkim, a jednocześnie jedne kraje, „konsumując” ją, nie uszczuplają jej dla innych. O ile jednak krajowe dobra publiczne są dostarczane mniej lub bardziej skutecznie przez państwo i finansowane z przymusowych podatków, na poziomie międzynarodowym

działania o podobnym charakterze są daleko bardziej złożone i wymagają większego kolektywnego wysiłku ze strony różnych aktorów stosunków międzynarodowych.

Wielu badaczy uważa, że to organizacje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy, mogą wypełnić instytucjonalną lukę i przekształcić się w dostawców globalnych dóbr publicznych z prawdziwego zdarzenia. Niniejszy tekst pokazuje, że choć jest to kierunek niewątpliwie pożądanym i pod wieloma względami logiczny, szczególnie wzięwszy pod uwagę bogaty dorobek organizacji międzynarodowych i ich liczne przewagi komparatywne, to w świetle szeregu ograniczeń w postaci mandatu czy biurokracji pozostaje w świecie fikcji politycznej i myślenia życzeniowego. Reforma organizacji międzynarodowych przybliżająca je do wspomnianego modelu musiałaby być niezwykle radykalna, a na to przez lata nie było przyzwolenia ze strony ich członków, chroniących swoje partykularne interesy narodowe lub tkwiących w instytucjonalnej inercji. Być może kryzys, z jakim mierzy się współcześnie ludzkość, posłuży jako katalizator zmian i zachęci państwa do bardziej aktywnego, kolektywnego działania na rzecz bezpieczniejszego i lepszego świata – nie tylko dla nas wszystkich, ale również dla pokoleń, które go po nas zamieszkają.

Niniejszy tekst jest efektem projektu naukowego realizowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki o nr UMO-2016/21/B/HS5/02047.

ESEJE I ARTYKUŁY

A. WESS MITCHELL

AMERYKA, EUROPA I POWRÓT RYWALIZACJI MOCARSTW

Wydarzenia z 1989 r. zostaną zapamiętane przede wszystkim jako rewolucja polityczna i gospodarcza. Upadek komunizmu oznaczał drugi w XX w. triumf zachodniej demokracji nad jej ideologiczną konkurencją (pierwszym przegranym był narodowy socjalizm). Ale rok 1989 był także geopolitycznym punktem zwrotnym – kulminacją trwającej prawie stulecie walki między potęgą morską Atlantyku a potęgą lądową Eurazji. Rozszerzając wpływy USA w głąb Europy, wydarzenia z 1989 r. stworzyły warunki dla zjednoczonych Niemiec do współistnienia wraz z niezależnymi narodami Europy Środkowej w ramach stabilnej równowagi sił. Podczas gdy Rosja powróciła do granic podobnych do zajmowanych przez nią ostatnio w XVII w., Zachód stworzył niespotykaną dotąd siłę, wspólną przestrzeń strategiczną od Karpat po Kalifornię, pozbawioną konkurenta, który mógłby rzucić wyzwanie jej dominującej pozycji.

Aby docenić i w pełni zrozumieć geopolityczne znaczenie 1989 r., warto porównać nową rzeczywistość z dwoma poprzednimi porządkami, które zrodziły się w XX w. z powojennych zgłiszczy. Chodzi oczywiście o wydarzenia 1919 i 1945 r. Pierwszy ład, utworzony w Wersalu, próbował powstrzymać jednocześnie potęgi niemiecką i sowiecką, tworząc pas niezależnych państw narodowych na całej wschodniej granicy Europy, uwzględniając w tym pozostałości starożytnych imperiów, które przez wieki rządziły tym regionem. Eksperyment się nie powiódł, gdyż Ameryka odmówiła zagwarantowania

A. WESS MITCHELL, BYŁY ZASTĘPCA SEKRETARZA STANU USA DS. EUROPEJSKICH I EURO-AZJATYCKICH. OBECNIE WICEPRZEWODNICZĄCY CENTER FOR EUROPEAN POLICY ANALYSIS (CEPA) ORAZ DYREKTOR MARATHON INITIATIVE

bezpieczeństwa nowym państwom i gwałtownie wycofała się ze spraw europejskich. Francuskie starania o stworzenie czegoś na kształt pierwszego NATO poprzez sponsorowanie tzw. Małej Ententy były niewystarczające. Zrodzone z traktatu wersalskiego głównie małe „państwa sezonowe” (*Saisonstaaten*) stanowiły cele zbyt kuszące i zbyt odległe od linii Maginota, aby oprzeć się Niemcom i Rosji. W rezultacie doszło do wybuchu II wojny światowej.

Porządek świata po 1945 r., który rodził się w Jaltie i Poczdamie, próbował opierać ład na podziale, a nie na strefach buforowych, jak poprzednio. Stworzenie w Europie dwóch zbrojnych obozów stanowiło pierwsze trwałe rozwiązanie kwestii Niemiec, które przez zjednoczenie w 1871 r. doprowadziły do bankructwa starej europejskiej równowagi sił. Gdyby oceniać pojałtański porządek, stosując kategorie stabilności i trwałości, można by uznać, że odniósł swoisty sukces. Było to skutkiem amerykańskiej decyzji o zajęciu pozycji mocarstwa europejskiego, zainwestowaniu w odbudowę gospodarki i instytucji Europy, oraz o stałym rozmieszczeniu własnych sił na kontynencie. Uzyskana stabilność była jednak krucha, obejmowała liczne konfrontacje i wojny zastępcze, z których wiele mogło przerodzić się w konflikt nuklearny. Wszystko to wymagało zachowania ciągłej czujności i ponoszenia kosztów przez amerykańskich podatników, a dla uwięzionych narodów Europy Wschodniej oznaczało podporządkowanie się kolektywistycznemu reżimowi, którego zło znacznie przewyższyło wszystko, co było im znane w czasach starych imperiów.

Geopolityczne skutki zdarzeń z 1989 r. należy ocenić na tle dwóch poprzednich prób ułożenia ładu europejskiego. W porównaniu z porządkiem po 1919 r. rzeczywistość pozimnowojenna trwa już dziesięć lat dłużej i zapewniła narodom Europy Środkowej większą swobodę w ramach sfederalizowanej europejskiej architektury politycznej i bezpieczeństwa, która obejmuje Niemcy wraz z ich zachodnimi i wschodnimi sąsiadami. W porównaniu z porządkiem po 1945 r. trwa krócej (30 lat w porównaniu z 44), jednak zapewnia jednocześnie większą stabilność, bez podziałów i ciągłego zagrożenia wojną, więcej swobód i dobrobytu liczniejszym niż wcześniej grupom. Tam, gdzie 1919 r. przyniósł nową, ale efemeryczną niezależność kosztem stabilności, a 1945 r. oferował kruchą stabilność kosztem wolności, porządek po 1989 r. po raz pierwszy zapewnia całej Europie zarówno stabilność, jak i wolność.

POWRÓT RYWALIZACJI MOCARSTW

Porządek wprowadzony po 1989 r. opierał się na założeniach, które nie były obecne w 1919 r. ani w 1945 r., a które są współcześnie podawane w wątpliwość. Podstawą był niekwestionowany prymat Ameryki, który pozwolił Europie i znacznej części Azji rozwinąć się w dużej mierze bez tradycyjnych nacisków geopolitycznych. Przyjęto założenie, zgodnie z którym w sprzyjającym otoczeniu globalizacja utoruje drogę do nowego świata pozbawionego granic, gdzie czynniki geograficzne i konkurencja między państwami, które zdominowały XX w., zostaną w dużej mierze wyeliminowane, o ile nie całkowicie usunięte.

W ciągu ostatnich kilku lat rzeczywistość, na podstawie której ukonstytuował się porządek po 1989 r., zmieniła się dramatycznie. Jak wskazano w Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2017 r. (*National Security Strategy*, NSS) i Strategii obrony narodowej z 2018 r. (*National Defense Strategy*, NDS), rywalizacja mocarstw ujawniła się ponownie jako czynnik nadający ton polityce międzynarodowej. Chiny – wschodząca potęga, wyposażona w środki gospodarcze służące do ciągłego kwestionowania zachodniej siły militarnej i technologicznej – po dziesięcioleciach strategicznej senności przystąpiły do działania na globalną skalę. Rosja, choć nie dysponuje podobnymi zasobami, odrodziła się ze zmodernizowanym wojskiem, zdolnym do agresji wobec sąsiadów i projekcji siły daleko poza rosyjskimi granicami. Oba państwa są autorytarne, realizują hybrydowe modele polityczno-ekonomiczne, wybiórczo korzystają z dobrodziejstw wolnych rynków, równolegle tworząc scentralizowane systemy represji i kontroli.

Pojawienie się rywali, po raz pierwszy od upadku Związku Radzieckiego tak silnych i licznych, niesie za sobą ważne implikacje dla potęgi Stanów Zjednoczonych i ich relacji z Europą. Zasadniczo oznacza to koniec korzystnych uwarunkowań zewnętrznych, na których polegała Europa, budując swój polityczny i gospodarczy ład po 1989 r. Amerykańska potęga, która od 70 lat chroni Europę, jest teraz bardziej niż kiedykolwiek w najnowszej historii obciążona militarnie i dyplomatycznie. Musi mierzyć się z wyzwaniami stawianymi jej przez dwóch głównych rywali (z których jeden planuje w ciągu dekady zrównać swój budżet obronny z amerykańskim), a także przez trzeciego przeciwnika regionalnego (Iran), którzy zagrażają jej interesom i sojusznikom w miejscach tak odległych jak Morze Bałtyckie, Morze Południowochińskie czy Zatoka Perska. Ameryka musi poradzić sobie z tymi problemami, dysponując zaledwie ok. połową bogactwa, w ujęciu względnym, które posiadała

w 1950 r., pięciokrotnie większym długiem niż w 1989 r. (22 bln dol. w porównaniu z 4 bln) oraz biorąc pod uwagę sojuszników europejskich i azjatyckich, którzy utrzymują średnio znacznie mniejsze nakłady obronne niż podczas zimnej wojny.

Roszady w układzie sił ujawniły poważną wadę założenia leżącego u podstaw porządku po 1989 r., jakoby globalizacja miała wyhamować, a także nawet całkowicie zniwelować skutki wcześniejszej geopolityki. Tezę tę uzasadniano poglądem, że instytucje międzynarodowe zwiększą bezpieczeństwo Zachodu poprzez wpływ na jego rywali, co z kolei wynikało z przekonania, że liberalizacja powojennych Niemiec i Japonii zostanie do pewnego stopnia powtórzona w Rosji i Chinach. Oczekiwania te nie zostały jednak spełnione. Rosja poradziecka odrzuciła postulaty przyswojenia zachodniego porządku i skoncentrowała energię na ekspansji wojskowej. Chiny wykorzystały integrację z międzynarodowym systemem handlowym, aby pozyskać zachodnią technologię, zmodernizować i rozwijać zdolności militarne, jednocześnie skutecznie izolując system polityczny od wszelkich nacisków liberalizacyjnych.

Druga część tezy o globalizacji zakładała, że wpłynęłaby ona na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa Europy poprzez scalanie europejskich suwerenności. Asumpt ku temu istniał już w czasie zimnej wojny, znoszenie suwerenności zawsze było jednak utrzymywane w pewnych granicach przez geopolitykę, w tym wypadku przez rozbieżne interesy samych Europejczyków (przykład Charles'a de Gaulle'a) oraz przez fakt, że państwa były najbardziej naturalnym i niezawodnym czynnikiem mogącym stawić opór Związkowi Radzieckiemu, m.in. za pośrednictwem sojuszy (np. NATO). Dopiero po 1989 r. popularność zyskało dążenie do głębszej integracji, poczynając od traktatu z Maastricht i przyjęcia podstaw dla wspólnej waluty. Zakładano, że w zglobalizowanym świecie ponadnarodowa konstrukcja skuteczniej zapewni korzyści (wolny handel, wzrost gospodarczy, zarządzanie granicami), niż mogłyby to osiągnąć poszczególne państwa lub tradycyjnie pojmowana współpraca między nimi.

Powyższa hipoteza została poddana weryfikacji w obliczu szeregu kryzysów. Recesja w strefie euro w 2009 r. pokazała, że instytucje gospodarcze UE, które stymulują politykę monetarną na korzyść największych krajów-eksporterów, oraz brak narzędzi zapobiegających „przegrzaniu” gospodarek peryferyjnych, ujawniły podatną na kryzysy naturę systemu. Zalew migrantów, którego Unia doświadczyła w 2014 r., wzbudził wątpliwości Europejczyków co do gotowości lub zdolności UE do zabezpieczenia granic wspólnoty. Przeciążenie

poszczególnych państw spowodowane napływem milionów głównie młodych mężczyzn z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej sprawiło, że wiele stolic zignorowało UE i wskrzesiło dawne granice państwowe.

Warto zauważyć, że wzrost zainteresowania europejskich odbiorców zwiększeniem odpowiedzialności na szczeblu krajowym pojawił się w następstwie tych kryzysów, które zakwestionowały zasadniczy zakres wartości przyświecających UE po 1989 r. Oczekiwanie zmian pojawiło się najpierw i najwidoczniej (choć nie tylko) w regionach najbardziej narażonych na kryzysy, na wschodnich i południowych rubieżach Europy. Ich rezultatem stało się pragnienie powrotu do suwerenności w tych obszarach polityki, które najbardziej wpływają na bezpieczeństwo obywateli, a także dążenie do demokratycznego oddziaływania na te właśnie sfery odpowiedzialności rządów narodowych. Należy dodać także element kulturowy, czyli pragnienia dużej części obywateli Zachodu do zachowania elementów tożsamości narodowej, znajdujących się pod zwiększoną presją zmian demograficznych i masowej migracji, a zaniedbanych przez główne partie polityczne. Taka sytuacja dała Chinom i Rosji wiele okazji do poszerzenia wpływów politycznych i gospodarczych w państwach Unii, tworząc jednocześnie pokusę dla krajowych partii politycznych do naśladowania modelu chińsko-rosyjskiego. Rezultatem jest stale przypominające o sobie wyzwanie, jakie z wnętrza zachodniej struktury politycznej (integracja) i geopolitycznej (sojusze) rzucał powstającemu po 1989 r.

Podsumowując, możemy powiedzieć, że międzynarodowy porządek zbudowany po 1945 r. i rozszerzony po 1989 r. jest zagrożony zarówno zewnątrz, przez rywali, którzy stają się silniejsi (Chiny) i w dużej mierze nieograniczani przez międzynarodowe instytucje (Chiny i Rosja); oraz wewnątrz, przez schizmy powstałe na Zachodzie w reakcji na niepowodzenia globalizacji. W obu przypadkach struktury powstałe we wcześniejszej erze nie odpowiadają rzeczywistości. W ujęciu polityki międzynarodowej występuje zasadnicza różnica między instytucjami powstałymi po 1945 r. a realiami relacji między państwami. Natomiast w ujęciu poszczególnych państw to, co oddziela znaczną część zachodniej elity rządzącej od jej elektoratu, można nazwać przepaścią. Analogiczne niedopasowanie charakteryzowało schyłkowy okres porządku po 1815 r. (wzrost znaczenia Prus, początek ruchów narodowych i upadek systemu metternichowskiego) oraz po 1919 r. (odbudowanie potęgi Niemiec, pojawienie się radykalnych ruchów lewicowych i prawicowych oraz upadek systemu Ligi Narodów).

Podobna zmiana trwa również dziś. Niebezpieczeństwo polega na tym, że wyłaniający się spór między Chinami a Stanami Zjednoczonymi rozwija się tak jak większość wcześniejszych rywalizacji wielkich mocarstw i przeistacza się w konfrontację – tzw. pułapkę Tukidydesa. Prawdopodobne jest też, że Chiny, stopniowo zdobywając narzędzia wpływu, będą przekształcać reguły systemu międzynarodowego na swoją korzyść. Dodatkowo gotowość Rosji do prowadzenia rewizjonistycznej polityki, przy jednoczesnym akceptowaniu ryzyka płynącego z takich zachowań, zwiększa szanse realizacji obu niebezpieczeństw. Rosja nieustannie bada granice cierpliwości USA i ich sojuszników (w tym poprzez podsycanie wewnętrznych podziałów), oczekując na moment, gdy wzrost znaczenia i potęgi Chin umożliwi doprowadzenie do rozwiązań korzystnych dla niej. W takiej rzeczywistości nieład w strukturach Zachodu jest nie tylko niekorzystny, ale także niebezpieczny, ponieważ oznacza nieuchronne upośledzenie zdolności i do wpływania, i do odstraszenia. Zachód nie będzie więc w stanie kształtować chińskich i rosyjskich zachowań właśnie teraz, na początku stulecia, kiedy względna siła Zachodu pozostaje znacząca, a dekady powojennych inwestycji w jego spójność i siłę powinny przynosić owoce.

NOWE PODEJŚCIE DO STRATEGII ATLANTYCKIEJ

Skuteczna polityka zagraniczna zaczyna się od ustalenia najważniejszego czynnika zewnętrznego, wpływającego w największym stopniu na bezpieczeństwo i dobrobyt państwa. Dla Stanów Zjednoczonych w XX w. czynnikiem tym były Niemcy, później Rosja, dzisiaj natomiast są nim Chiny, których jednak, w przeciwieństwie do wcześniejszych rywali, nie możemy prześcignąć w wydatkach. Państwo to zdaje się być na dobrej drodze, by stać się silniejsze gospodarczo i bardziej zaawansowane technologicznie niż cały Zachód. Musimy zatem postępować dwutorowo: (1) zachęcając Chiny do utrzymania pokojowego wzrostu (to znaczy priorytetowo traktując wzrost gospodarczy nad wzrostem wojskowym), nie osłabiając odstraszenia Rosji, oraz (2) przygotowując naszą gospodarkę i sojusze na warunki długotrwałej konkurencji z tymi państwami.

Oba cele wymagają większego poziomu spójności Zachodu niż ten, z którym mamy do czynienia obecnie. Spójność w każdym sojuszu opiera się na niepisanej umowie: bezpieczeństwo w zamian za wpływy. Jest to dzisiaj tak samo prawdziwe, jak w czasach Symmachii Delijskiej. Ameryka, jako

najsilniejszy członek Sojuszu, musi przez cały czas zapewniać o swojej niepodważalnej gotowości i zdolności do obrony Europy, zgodnie z art. 5. Traktatu północnoatlantyckiego. Amerykańscy sojusznicy i rywale w innych regionach stale obserwują, w jaki sposób traktujemy Europę, a nasze zachowanie stanowi barometr oceny strategicznych intencji wobec reszty świata. Ze strony Europy spójność Sojuszu wymaga jasności, że nie nastąpi strategiczne i gospodarcze dostosowywanie się do woli Chin czy Rosji, niezależnie od tego, czy miałyby przyjąć charakter aktywny, czy bierny.

Spójność musi wykraczać poza sferę deklaracji, wymaga także faktycznej zdolności do odparcia rywali. Zachód jako całość musi dysponować siłą, by w nadchodzących latach utrzymać bezpieczeństwo i niezależność w sytuacji, gdy wszystko zaczyna się od gospodarki, podobnie jak w poprzednich, dwudziestowiecznych zmaganiach. Warunkiem skuteczności racjonalnej relacji gospodarczej z Chinami, która pomoże uniknąć „pułapki Tukidydesa”, będzie ekonomiczna jedność Zachodu. Ostatecznym celem powinno być efektywne wykorzystanie gospodarek Ameryki, Europy i sprzymierzonych z nimi państw azjatyckich w celu uzyskania znacznie silniejszego efektu geopolitycznego niż obecny. Dzięki temu Zachód będzie zdolny zmusić Chiny do porzucenia dotychczasowych, skandalicznych praktyk handlowych. Ponieważ zjednoczony front zachodni może zostać zbudowany wokół rozszerzonej atlantyckiej strefy wolnego handlu, będzie wymagać od Ameryki i UE likwidacji różnic w tej dziedzinie. Dla USA będzie to oznaczać uregulowanie umów handlowych, aby nadać priorytet wspólnym działaniom wobec Chin. W przypadku UE będzie to wymagać większej gotowości do obniżenia pozostałych barier celnych, pozacelnych i regulacyjnych. Będą to działania trudne politycznie, ale w epoce zmagania mocarstw konieczne dla zapewnienia Zachodowi odpowiedniego zaplecza do utrzymania wzrostu gospodarczego i zdolności do rywalizacji z nieustannie umacniającą się gospodarką Chin.

W związku z tym Zachód musi poważnie potraktować strategiczną konkurencję w dziedzinie nowych technologii. We wszystkich trzech dwudziestowiecznych rywalizacjach Zachód zwyciężył, ponieważ utrzymał decydującą przewagę techniczną nad konkurentami. Jest to równie istotne w epoce sztucznej inteligencji, jak było w czasach drednotów. Tendencje demograficzne sprawiają, że Zachód ma pilną potrzebę zapewnienia stałego wzrostu wydajności, co wymaga nieustannego wdrażania innowacji. Wyzwanie dla Ameryki polega na jej położeniu między merkantylistycznymi Chinami, które kradną amerykańskie technologie, a Europą, która często wydaje się przede

wszystkim zainteresowana opodatkowaniem i regulacją nowych rozwiązań. Podobnie w handlu – europejscy przywódcy powinni wziąć pod uwagę długoterminowe geopolityczne konsekwencje swoich działań. Europa walczyła o stworzenie środowiska sprzyjającego innowacjom w tych obszarach, głównie ze względu na podejście regulacyjne, które zniechęca do podejmowania ryzyka i utrudnia dostęp do zbiorów danych niezbędnych do przyspieszenia procesów uczenia maszynowego. Jak wynika z ostatniego raportu komisji ds. sztucznej inteligencji (National Security Commission on Artificial Intelligence), Zachód pozostaje w tyle w obszarach takich jak 5G, obliczenia kwantowe, robotyka i nanotechnologia. USA i UE muszą pilnie opracować wspólną strategię odwrócenia tych trendów oraz pogłębić współpracę w celu utrzymania przewagi w dziedzinie energii atomowej, tak jak miało to miejsce podczas zimnej wojny.

Wysiłki mogą obejmować wypracowanie wspólnych standardów regulacyjnych w zakresie nowych technologii, powstanie ponadpaństwowych inwestycji w badania i rozwój w kluczowych dziedzinach oraz uzgodnionego podejścia do zarządzania danymi w celu zapewnienia większych, zbiorczych, wewnętrznych baz danych.

Formułując ten szerszy program z myślą o Chinach, USA i Europa powinny utrzymać struktury stworzone w celu zabezpieczenia się przed Rosją. Spełnienie zobowiązania ze szczytu NATO w Walii (co najmniej 2% PKB przeznaczanych na wydatki związane z obronnością) należy pojmować jako niezbędne minimum. Europa potrzebuje inwestycji infrastrukturalnych i ewolucji zarówno w ramach NATO, jak i w narodowych siłach zbrojnych państw wschodniej flanki – jest to konieczne do realizacji założeń przedstawionych w Narodowej strategii bezpieczeństwa USA. Trzeba, by w sytuacji konfrontacji militarnej Rosja liczyła się z eskalacją, na którą sama musiałaby się zdecydować. W ten sposób można pokrzyżować jej plany wymuszenia pewnych działań poprzez prowadzenie ograniczonego konfliktu. W szerszym, globalnym kontekście taka postawa europejskich sojuszników jest też konieczna, by pokazać gotowość członków NATO z Europy do odstraszenia Rosji, również w obliczu zwiększonego zainteresowania USA sprawami azjatyckimi. Sukcesy Zachodu w minionych konfrontacjach polegały na jego zdolności do izolowania głównego niebezpieczeństwa (w 1914 i 1941 r. to Niemcy stały się wrogiem, nie Rosja; w zimnej wojnie Rosja zamiast Chin). Obecnie odciągnięcie Rosji od Chin zdaje się mało prawdopodobne, mimo to Zachód powinien nadal, oczywiście w zgodzie ze swoimi interesami i wartościami,

poszukiwać możliwości dialogu, np. w obszarze strategicznej stabilności i kontroli zbrojeń. Patrząc wstecz, ważne jest, aby pokazać, że powodzenie agresywnej rewizji przeprowadzonej przez słabszą z dwóch wrogich sił jest niemożliwe. Fiasko stanowczego postępowania z Włochami w latach 30. XX w. umożliwiło rozwój agresywnego charakteru Niemiec i Japonii w końcu tejże dekady. Dlatego właśnie Zachód powinien znaleźć w sobie większą zdolność do konwencjonalnego odstraszenia Rosji, podczas gdy USA muszą odzyskać korzyści wynikające ze zdolności jądrowych zaniedbanych w ciągu ostatnich lat, w których Rosja i Chiny modernizowały swój potencjał atomowy, co opisuje „Nuclear Posture Review”.

Powinniśmy jednocześnie skupić uwagę naszej dyplomacji na powstrzymaniu Chin przed ingerencją w sprawę Europy. Głębokie piętno, jakie Chiny i Rosja już odcisnęły w Europie Środkowej, na Bałkanach i we wschodniej części Morza Śródziemnego, nie wspominając o wielu większych krajach zachodnich, jest pod pewnymi względami groźniejsze niż wyzwanie sowieckie. Wynika to z uwikłania kwestii ideologicznych w interesy gospodarcze i swoistego kuszenia autorytarnym modelem eurazjatyckiej władzy. Taka sytuacja była częściowo możliwa dzięki gotowości naszych rywali do poświęcenia większych zasobów dyplomatycznych oraz większej uwagi słabszym krajom i instytucjom politycznym oraz dzięki mechanizmom korupcji, które doskonale nadają się jako narzędzia penetracji Zachodu. Działo się to przy jednoczesnym zaniedbaniu przez zachodnie dyplomacie wymienionych obszarów i w sytuacji powstałej przez to próżni, którą wypełnili nasi rywale. Aby przeciwdziałać temu trendowi, Zachód będzie musiał intensyfikować starania, by wywierać pozytywny wpływ na procesy polityczne. Jest wskazane, by przywrócić się działaniom USA podczas zimnej wojny, kiedy udawało się łączyć działania na rzecz demokracji z gotowością do współpracy z państwami, które odbiegały od tego modelu (Hiszpania, Portugalia, Grecja i Turcja). W ten sposób, utrzymując te państwa w orbicie wpływów Zachodu, Ameryce udało zniwelować sowieckie wpływy w wielu państwach. Zachód musi zmobilizować się do energicznych wysiłków dyplomatycznych w dziedzinach handlu, dyplomacji publicznej, współpracy energetycznej, wsparcia działań antykorupcyjnych oraz do przedstawienia realnej alternatywy dla chińskich ofert finansowych.

Zagadnieniem wspólnym tych obszarów (gospodarka, technologia, bezpieczeństwo) jest konieczność poważnego potraktowania rywali przez Zachód. Przez prawie trzy dekady postrzegaliśmy świat jako stale rozszerzającą się

strefę pokoju, w której rzeczy trwale – geografia, historia i zasoby – przestały mieć znaczenie. Powrót rywalizacji mocarstw powinien zmotywować nas do refleksji nad oceną priorytetów zachodniej polityki zagranicznej, koncentrując się na założeniu, że rozpoczynamy długoterminowe zmagania. Teraz, bardziej niż kiedykolwiek, jednoczenie się potencjałów państw Zachodu będzie potrzebne dla zagwarantowania nam bezpieczeństwa, niezależności i ideałów, w które wierzymy.

Zadanie to wpłynie na konieczność zachowania swoistej kombinacji najbardziej użytecznych aspektów porządku zbudowanego po 1945 r. oraz twórczej rewitalizacji tych elementów, które nie przystają już do rzeczywistości politycznej. Rozpoczynająca się epoka będzie mniej niż minione okresy wyrozumiała wobec pychy i nieświadomości. Powinniśmy wyciągnąć lekcję z dotychczasowych sukcesów Zachodu, zwłaszcza jeśli ich rezultaty z dzisiejszej perspektywy wydają się oczywiste.

Z języka angielskiego przełożył Andrzej Dąbrowski.

EUROPA ZJEDNOCZONA I WOLNA: MISJA WYPEŁNIONA CZY NIEDOTRZYMANA OBIETNICA?

Wielkie projekty porządkujące świat, poczynając od Królestwa Bożego, przez idealistyczne koncepcje prezydenta Wilsona, aż po „Europę zjednoczoną i wolną” George’a H.W. Busha, zawsze były zawieszone gdzieś między teorią a praktyką stosunków międzynarodowych. Błędem byłoby jednak traktować te wspaniałe wizje jako spójne plany polityczne. Zawarte w nich oczekiwania miały charakter ogólny, co sprawia, że każda próba ich oceny musi prowadzić do rozczarowania, a nie poczucia satysfakcji. Próbowanie oceny wielkich wizji nie służy też zbyt dosłowne traktowanie szczegółów oraz nieuwzględnianie upływu czasu lub kontekstu, w którym zostały pierwotnie sformułowane.

DZIEDZICTWO BUSHA

Pozimnowojenna koncepcja „Europy zjednoczonej i wolnej”, przedstawiona przez prezydenta USA George’a H.W. Busha w przemówieniu w Moguncji 31 maja 1989 r., była symbolicznym początkiem promowanego przez USA projektu politycznego integracji europejskiej. Koncepcja ta opierała się na kilku stałych zasadach: współpracy, respektowaniu ustalonych norm oraz wsparciu reform i transformacji wschodniej części kontynentu bez antagonizowania Rosji. Dla wielu osób oświadczenie prezydenta USA było wyraźnym znakiem końca zimnowojennego podziału na Wschód i Zachód, z jego różnicami ideologicznymi, politycznymi i gospodarczymi; podziału związanego przede wszystkim z brakiem wolności wyboru dla narodów żyjących po wschodniej stronie żelaznej kurtyny.

Niewiele osób pamięta, że przemowę Busha w Moguncji poprzedziło jego przemówienie w Hamtramck w stanie Michigan z 17 kwietnia 1989 r.

ROBERT KUPIECKI, HISTORYK, POLITOLOG, ZAWODOWY DYPLOMAT

Zawierało ono ideę założycielską późniejszej koncepcji „Europy zjednoczonej i wolnej”. Znalazła się ona w stwierdzeniu, że zimna wojna nie zakończy się bez przywrócenia wolności w Europie Środkowej i przewyciężenia „nienaturalnego podziału Europy”. Bush wspomniał także, że Stany Zjednoczone „nie akceptują stref wpływów, które pozbawiają suwerenne narody ich praw”. Współautor tego przemówienia, Daniel Fried, słusznie zauważa, że było to wyraźne odrzucenie „realistycznej” tradycji polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych z czasów zimnej wojny, która de facto uznała sowiecką strefę wpływów¹.

Zachodnim obserwatorom mogło to przypominać powrót do pryncypialnej polityki Wilsona lub Reagana, ale dla mieszkańców Europy Środkowej słowa 41. prezydenta USA, niezależnie od tego, jak doszło do ich sformułowania, zabrzmiały jak koniec Jałty — porozumienia postrzeganego jako zdrada Wschodu przez Zachód lub klęska zachodniej polityki w konfrontacji z sowieckim totalitaryzmem². Bush wyraźnie nawiązywał do spuścizny Woodrowa Wilsona, który bronił porządku światowego opartego na odrzuceniu wojny jako środka rozwiązywania sporów, poszanowaniu praw narodów i wspólnej instytucji strzegącej tych zasad.

Po 81 latach jego następca zaproponował uzupełnienie tej wizji koncepcją zakorzenioną w potrzebach nowego świata wyłaniającego się po zakończeniu zimnej wojny. Jego adresatem była sama Europa – podzielony kontynent, źródło dwóch wojen światowych i front centralny zimnej wojny, która właśnie przechodziła do historii. Obie koncepcje, skierowane w przyszłość, wyrażały amerykański punkt widzenia, który miał stać się programem dla „wolnego świata”.

Zamiarem Busha było przedstawienie nowej, dalekosiężnej wizji wspólnej przyszłości narodów Wschodu i Zachodu, która nie byłaby ani prostą projekcją interesów Stanów Zjednoczonych czy Rosji, ani żadnym ułomnym kompromisem między wolnością a uciskiem. W tym sensie, jako sugestia akademicka, do celów dalszej dyskusji proponuję nadać Bushowskiej wizji określenie „dziedzictwo Busha”.

Była sekretarz stanu Hillary Clinton słusznie zauważa w swojej książce *Hard Choices* („Trudne wybory”) z 2014 r., że „wizja Europy zjednoczonej,

¹ D. Fried, *The United States and Central Europe in the American Century*, University of Warsaw, 2019), s. 52.

² Doskonała analiza znaczenia porozumień z Jałty, zob. Z. Brzezinski, *The Future of Yalta*, „Foreign Affairs”, zima 1984/1985, s. 277–302.

wolnej i spokojnej była celem każdej administracji USA od końca zimnej wojny. U podstaw leżało przekonanie, że narody i państwa mogą wyjść poza stare konflikty i wspólnie budować spokojną i dostatnią przyszłość”. Jej słowa podkreślają dwa wymiary tej koncepcji. Pierwszy stanowił ważny element programu organizującego stosunki międzynarodowe, który pomagał zakotwiczyć potęgę USA w nowym, bardziej kooperatywnym europejskim porządku po zimnej wojnie. Drugi odnosił się do kluczowej strategii i aksjologicznych założeń polityki USA, która pozwalała na zredefiniowanie relacji z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, a także szeroko pojętych stosunków transatlantyckich.

Biorąc pod uwagę zmianę uwarunkowań strategicznych po zakończeniu zimnej wojny, takie działania można postrzegać jako modernizację tzw. wielkiej strategii amerykańskiej (*grand strategy*), której wymiar europejski od lat 40. XX w. był oparty na trzech filarach: po pierwsze, na transatlantyckiej społeczności zorientowanej na bezpieczeństwo, w dużej mierze finansowanej przez Stany Zjednoczone, działającej w oparciu o wspólne interesy i wspólną ocenę zagrożenia; po drugie, na wspólnocie o liberalnym modelu gospodarczym i wartościach demokratycznych, które na przestrzeni lat stały się podstawowymi elementami procesu globalizacji; i po trzecie, na relacjach USA z europejskimi sojusznikami będącymi pochodną amerykańskiej polityki globalnej. Projekt uwzględniający te parametry miał być kontynuowany także po upadku świata dwubiegunowego.

Wizja Busha była jasna i prosta, oferująca świeżą perspektywę polityczną po trwającej cztery dekady konfrontacji dwóch światów. Optymizm wyrażony w deklaracjach 41. prezydenta Stanów Zjednoczonych stał w wyraźnym kontraście do rozmytych koncepcji próbujących ocalić dwubiegunowość, sformułowanych po drugiej stronie żelaznej kurtyny przez Michaiła Gorbaczowa („Wspólny europejski dom”) lub niejasnych przewidywań naukowych autorytetów: „Trwała niestabilność spowodowana konfliktami historycznymi” (John Mearsheimer)³ czy też scenariuszy zakładających zmiany relacji między rywalizacją a współpracą (Pierre Hassner)⁴.

Tym, co łączyło wszystkie te koncepcje, było wspólne zrozumienie potrzeby ustanowienia norm i zasad łagodzących wyzwania okresu przejściowego.

³ J.J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe after Cold War*, „International Security” 1990, t. 15, nr 1, s. 5–56.

⁴ P. Hassner, *Beyond the Three Traditions: The Philosophy of War and Peace in Historical Perspectives*, „International Affairs” 1994, t. 70, nr 4, s. 737–756.

Jednak tylko obietnica Europy zjednoczonej i wolnej wydawała się spełniać warunki wizji, którą można było przekształcić w strategię i wesprzeć konkretnymi działaniami.

Nawiązując do tej wizji, następca Busha, Bill Clinton, mógł sprecyzować zarówno rolę Stanów Zjednoczonych w promowaniu nowej strategii, jak i określić niezbędne instrumenty polityki zagranicznej: wsparcie dla przemian demokratycznych w krajach postkomunistycznych, polityka otwartych drzwi NATO, specjalne stosunki z Rosją i szerokie spektrum partnerstw poza granicami Sojuszu. Wizja Busha i europejska polityka Clintona zakładały również wsparcie dla projektu integracji w ramach Unii Europejskiej.

Ocena skutków polityki, która była następstwem słów Busha, jest niezwykle trudna. Różnice w ocenach będą naturalnym wynikiem subiektywnych perspektyw narodów europejskich, tradycyjnego amerykańskiego sporu między zwolennikami aktywnej roli USA w świecie a izolacjonistami lub spolaryzowanych analiz globalnych efektów tego sposobu prowadzenia polityki (włącznie z uwzględnieniem poglądów rewizjonistycznych). Jednak dwie narracje zasługują na szczególną uwagę: z jednej strony wyraźny zysk netto wynikający z aktywnej polityki Waszyngtonu w Europie, a z drugiej – niespełniona obietnica „Europy zjednoczonej i wolnej”.

EUROPA ZJEDNOCZONA I WOLNA – MISJA WYPEŁNIONA?

W taki sam sposób, w jaki polityka amerykańska oparta na świadomym przywództwie pozwoliła Europie Zachodniej odbudować swoją tożsamość i potęgę po II wojnie światowej, upadek komunizmu spowodował ekspansję tego projektu na wschód, co doprowadziło do demokratyzacji, rozwoju praworządności i rozkwitu gospodarki rynkowej⁵. Postęp w tych obszarach był warunkiem *sine qua non* przystąpienia krajów Europy Środkowej do NATO i UE. Ta transformacja przyniosła również znaczne korzyści narodom Europy Zachodniej, które wspierały stabilność swoich sąsiadów. Dzięki takiemu wsparciu mogły poszerzyć swój zasięg oddziaływania i uzyskać dostęp do nowych rynków. USA również skorzystały na utrwaleniu statusu jedyne go supermocarstwa i poszerzeniu sieci sojuszy. Nawet taki pobieżny bilans zysków dostarcza mocnych dowodów na poparcie tezy, że misja „Europa zjednoczonej

⁵ R. Kupiecki, *Atlanticism in post-1989 Polish Foreign Policy*, w: R. Kuźniar (red.), *Poland's Security Policy 1989–2000*, Scholar, 2001), s. 271–327.

i wolnej” została w znacznym stopniu zrealizowana już w pierwszej dekadzie po upadku żelaznej kurtyny.

Z drugiej strony wizja Busha, wdrażana przez jego następców, sprawiła, że Europa stała się leniwa i niesklonna do myślenia o twardym bezpieczeństwie. Potencjalne zagrożenia wydawały się odległe, podczas gdy problemów bliżej własnego podwórka nie uważano za poważne zagrożenie militarne. Nic nie spowodowało większych szkód w fundamentach wspólnoty transatlantyckiej niż tzw. dywidenda pokojowa, czyli nierozsądna próba wykorzystania chwilowego okresu pokoju kosztem zdolności do obrony zbiorowej. Ten proces posunął się zbyt daleko w stronę rozbrojenia Zachodu. Nowa asertywność Rosji, poczynając od pierwszego, zignorowanego sygnału, jakim była wojna z Gruzją w 2008 r., do agresji na Ukrainę w 2014 r., trwającej do dziś, ożywiła stare upiory z czasów zimnej wojny i ośmieszyła politykę dywidendy pokojowej i pobożnych życzeń.

Na szczęście negatywny trend na Zachodzie został powstrzymany, a koniec „strategicznych wakacji” staje się coraz bardziej widoczny. Jednocześnie integralność Zachodu jest podważana przez problemy wewnętrzne, takie jak rosnący populizm i nacjonalizm, tak samo jak przez zewnętrzne zagrożenia hybrydowe ze Wschodu i Południa. Hegemoniczne podejście prezydenta USA Donalda Trumpa, który stara się wykorzystać potęgę USA jako główne narzędzie polityki zagranicznej, kwestionując wielostronne i tradycyjne sojusze, zmienia także amerykańską politykę i jej międzynarodowy wizerunek. Hegemoniczny nacjonalizm Ameryki (motywowany wyrównaniem rachunków z państwami oskarżanymi o wykorzystywanie USA) wydaje się prostą i niezwykle kuszącą polityką. Podobnie jest z działaniami niektórych państw po drugiej stronie Atlantyku, które w reakcji na taką politykę przyjmują postawę obronną i zaczynają kwestionować amerykańskie przywództwo. Stwarza to dodatkową pokusę dla Chin i Rosji, dwóch mocarstw aspirujących do roli regionalnych hegemonów, które bez zahamowań realizują własne projekty mające na celu zmianę status quo.

Reguły globalnej gry są podyktowane dwoma strategicznymi czynnikami, które Andrew A. Michta dobrze opisuje w swoim eseju *The Revenge of Hard Power Politics* [„Zemsta polityki opartej na twardej sile”]⁶. Pierwszy to remilitaryzacja neoimperialnej polityki rosyjskiej, napędzana koncepcją

⁶ A. Michta, *The Revenge of Hard Power Politics*, „The American Interest”, 16 października 2018 r., www.the-american-interest.com.

„zachodniej zdrady” (matką wszystkich rosyjskich mitów politycznych). Drugi to szybki rozwój Chin jako regionalnego hegemonu i globalnego rywala Ameryki. Oba te państwa zmierzają do wypchnięcia USA i Zachodu z ich długo utrzymywanych pozycji za pomocą instrumentów ekonomicznych i miękkiej siły, ale także z wykorzystaniem szybko rozbudowywanego potencjału militarnego. Zarówno Chiny, jak i Rosja sięgają po wszelkie dostępne środki, aby wywierać presję na wolny świat. Zmuszają USA do przenoszenia uwagi strategicznej z Europy do Azji, a Europę do przyjęcia bardziej aktywnej roli globalnego gracza.

NATO pozostaje najskuteczniejszym sojuszem polityczno-wojskowym na świecie. Od siedmiu dekad zarządza bezpieczeństwem w Europie, utrzymując swoją klasyczną misję obrony zbiorowej i podejmując nowe zadania w zakresie bezpieczeństwa opartego na współpracy z innymi państwami i organizacjami oraz na gotowości do prowadzenia misji reagowania kryzysowego. Sojusz, który został stworzony, aby przeciwdziałać agresji komunistycznej i chronić wolność oraz wspólne zachodnie dziedzictwo demokracji, pozwolił swoim członkom podnieść się po II wojnie światowej i zapewnił im dogodne warunki do rozwoju politycznego i gospodarczego. Po zimnej wojnie perspektywa rozszerzenia NATO stała się silną zachętą do reform w Europie Środkowej. Poprzez swoje programy partnerskie Sojusz znacząco przyczynił się do szerzenia wolności i demokracji na wschodzie i południu. Chociaż nie należy lekceważyć problemów związanych z europejską skłonnością do „jazdy na gapę” w sprawach twardego bezpieczeństwa oraz z retoryką Trumpa, który m.in. uznał NATO za „przestarzałe”, przepowiadanie upadku Sojuszu byłoby przedwczesne.

NATO pozostaje organizacją o wysokiej kulturze strategicznej i solidnej strukturze wojskowej. Zsumowane budżety wojskowe członków Sojuszu są znacznie większe niż budżet jakiegokolwiek rywala czy koalicji państw. Sojusz dysponuje narzędziami, które umożliwiają dekonfliktację polityki jego członków. Wciąż opiera się na wzajemnie powiązanych interesach państw członkowskich i stanowi bardzo solidną podstawę dla stosunków transatlantycznych. W znacznym stopniu jego przyszłość nadal będzie zależeć od USA, a nowa umowa transatlantycka będzie musiała obejmować większą odpowiedzialność wojskową, finansową i polityczną ze strony wszystkich sojuszników.

NIESPEŁNIONA OBIETNICA EUROPY ZJEDNOCZONEJ I WOLNEJ

Przeciwna narracja głosi, że pomimo osiągnięć ostatnich trzech dekad wizja Europy zjednoczonej i wolnej nigdy się nie zmaterializowała. Pomimo utrzymania amerykańskiej obecności w Europie po zakończeniu zimnej wojny i prób wdrażania Bushowskiego projektu, który polegał na połączeniu neokonserwatywnych i neoliberalnych wizji (amerykańskie przywództwo, promocja wolności i demokracji, integracyjny porządek świata i globalna gospodarka), zmiany sytuacji międzynarodowej utrudniają ocenę, czy projekt ten został ukończony, przerwany, czy może nawet nie zaczęty na dobre z powodu poważnego rozdzwisku między wizją a rzeczywistością.

Rozpoczynając prace nad budową pozimnowojennego porządku świata, Bush (jako wizjoner tego nowego świata) i Bill Clinton (jego architekt) pracowali nad jego realizacją bez żadnej gwarancji, że transformacja krajów postkomunistycznych odniesie sukces (warto pamiętać, że w strategii NATO z 1991 r. niestabilność nowych demokracji stanowiła potencjalne ryzyko dla Sojuszu) lub że Kongres USA poprze taką politykę europejską. Dopóki warunki były sprzyjające, kolejne administracje starały się prowadzić świat przez okres odwrótu od ideologii komunistycznej, upadku imperium sowieckiego i zjednoczenia Niemiec, przez pierwszą wojnę w Zatoce Perskiej, wojnę na Bałkanach i proces pokojowy na Bliskim Wschodzie⁷.

Wsparcie rządu amerykańskiego niewątpliwie pomogło w procesie re-integracji Europy Środkowej z Zachodem. Na amerykańską politykę wpływał jednak dynamiczny rozpad struktur z czasów zimnej wojny, uwalniający wiele wyzwań i zagrożeń, wcześniej stłumionych przez rywalizację głównych mocarstw. Na listę priorytetów trafiły zagadnienia zlokalizowane przede wszystkim w Europie: zjednoczenie Niemiec, wsparcie rosyjskiej transformacji, odbudowa polityki i gospodarki byłych państw satelickich oraz umacnianie fundamentów długofalowej stabilności, które stało się uzasadnieniem dla rozszerzenia NATO. Warunki, które pozwoliły Zachodowi i jego partnerom zachować dyscyplinę i determinację w obliczu licznych wyzwań, utrzymywały się przez zaledwie dekadę. Presja wynikająca ze stopniowej utraty kontroli nad procesami międzynarodowymi, spowodowanej postępującą globalizacją (rewolucja informacyjna, zmiany klimatu, wojna z terroryzmem, przebudzenie uśpionych regionów i cywilizacji), a także symptomy ponownej rywalizacji supermocarstw zmusiły rząd USA do opracowania nowej, adekwatnej strategii. W rezultacie globalna strategia USA przestała być europocentryczna, co może tworzyć zagrożenie dla relacji transatlantyckich takich, jakie znaliśmy.

Po pierwszej fazie rozszerzenia NATO w 1999 r., która według prezydenta Clintona była szczytem potęgi i dobrobytu USA, Waszyngton uznał, że czas na nowe zdefiniowanie priorytetów i ograniczenie zaangażowania w „Europę zjednoczoną i wolną”. W ten sposób USA chciały także móc wykorzystać instrumentalnie zyski związane z nową sytuacją w Europie. Dlatego efekty amerykańskiej polityki w XXI w. są mniej imponujące niż w pierwszej dekadzie po rozpadzie ZSRR, pomimo „wielkiego rozszerzenia” zarówno NATO, jak i UE w 2004 r. i późniejszych rund rozszerzenia Sojuszu. Najbardziej zauważalnym tego przejawem jest ugruntowana wschodnia granica NATO i UE oraz sukces rosyjskiego szantażu powstrzymujący dalsze rozszerzenie na Gruzję i Ukrainę. Integracja Europy Środkowej w ramach NATO i UE została uznana za zrealizowanie celu związanego ze stabilizacją tego regionu, co pozwoliło na znaczne ograniczenie kosztów zaangażowania USA oraz na przesunięcie obciążeń związanych z utrzymywaniem wspólnego bezpieczeństwa na nowe państwa członkowskie. Oznaczało to również pojawienie się oczekiwań ze strony USA, że kraje, które skorzystały z dobrodziejstw transformacji po zimnej wojnie, będą lojalnie wspierać globalną agendę USA. W opinii Waszyngtonu kraje, które z powodzeniem przeszły transformację postkomunistyczną, przekształciły się z odbiorców pomocy w jej dawców. Dlatego powinny wносить wkład wojskowy i materialny w rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych i wojnę z międzynarodowym terroryzmem pod przywództwem USA⁸.

James Goldgeier ma rację, że „po wojnie w Iraku i globalnym kryzysie finansowym Stany Zjednoczone straciły nie tylko swoją pozycję, ale także pewność siebie jako światowy lider”. Stwierdza niestety, że „wraz z rosyjską inwazją na Ukrainę, głosowaniem w sprawie brexitu, wzrostem autorytaryzmu w Europie Środkowej i ciągłymi wyzwaniami związanymi z utrzymaniem strefy euro wizja Europy zjednoczonej, wolnej i spokojnej nie stanowi już głównego punktu odniesienia dla amerykańskiej polityki wobec Europy. Optymizm leżący u podstaw strategii z 1989 r. – że Zachód wygrał zimną wojnę i mógł wyznaczyć warunki integracji Wschodu, w tym Rosji – ustąpił miejsca pesymizmowi, związanemu z rosyjskim dążeniem do osłabienia

⁸ R. Kupiecki, *The Poland-United States Security Relations in the Light of Asymmetry Theory*, „Przegląd Strategiczny” 2016, no. 9, s. 238–240 (DOI 10.14746/PS.2016.1.3).

zachodnich instytucji i podobnymi działaniami ze strony populistycznych polityków w Europie”⁹.

PYTANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

Prawdopodobnie wizja Busha była ostatnią, na której udało się oprzeć wielką amerykańską strategię wobec Europy. Strategie mogą pełnić użyteczną rolę jako punkt odniesienia dla polityki. Jednak bez zdecydowanego amerykańskiego przywództwa w świecie Zachodu byłby to jedynie zapis szeregu pozytywnych działań, które wykrystalizowały się pod koniec zimnej wojny. Projekt „Europa zjednoczona i wolna” został zrealizowany w znacznie większym stopniu, niż ktokolwiek mógł przewidzieć w 1989 r. Przyczyny wstrzymania projektu na wschodniej granicy Unii Europejskiej i NATO są złożone. Można powiedzieć, że dzisiejszy świat transatlantycki boleśnie się przekonyuje, jak brak strategicznej wizji, ale także brak przywództwa może negatywnie wpływać na politykę. Być może ten niedokończony projekt otrzyma drugie życie, tak jak to było z wizją nowego porządku światowego prezydenta Wilsona. Wizja przedstawiona pod koniec I wojny światowej musiała czekać dobre ćwierć wieku, zanim po II wojnie światowej przekształciła się w amerykańską politykę opartą na zaangażowaniu USA w globalne bezpieczeństwo oraz budowę międzynarodowych instytucji. Było to wyraźne nawiązanie do koncepcji wyjściowej, ale dostosowane do nowych uwarunkowań pod względem treści i formy.

Mając to na uwadze, w rozważaniach nad wizją „Europy zjednoczonej i wolnej”, zamiast skupiać się na wyciąganiu wniosków, warto zadać następujące pytania. Czy wizja zachowuje swoją ważność jako całość i po prostu traci impet z kilku powodów takich jak: populistyczny bunt przeciw globalizacji i liberalnej gospodarce, wywołany nieuwzględnianiem obaw społecznych, polityczne zmęczenie zachodnich społeczeństw w wyniku kryzysów gospodarczych i powrót do polityki opartej na groźbie użycia siły przez rewizjonistyczną Rosję i Chiny?¹⁰ Czy może koncepcja ta wymaga aktualizacji w oparciu o nową ocenę globalnych uwarunkowań i po jej dostosowaniu mogłaby być

⁹ J. Goldgeier, *Less Whole, Less Free, Less at Peace: Whither America's Strategy for a Post-Cold War Europe*, „War on the Rocks”, 12 lutego 2018 r., www.warontherocks.com (dostęp 04.04.2019).

¹⁰ Strobe Talbott rozróżnia dwa okresy: „szansy na Europę zjednoczoną i wolną” oraz „powrotu Rosji do jej autorytarnej przeszłości”. Zob. S. Talbott, *A Brief History of NATO, from Truman to Trump*, Brookings, 27 marca 2019 r., www.brookings.edu (dostęp 17.04.2019).

dalej realizowana w przyszłości? Ale w takim razie jak przeprowadzić taką aktualizację?

Jeżeli jednak projekt ten stracił swoją ważność nie jako aksjologiczny plan działania, ale jako przedsięwzięcie, którego w zmienionych warunkach nie da się realistycznie kontynuować, wówczas pytanie brzmi: jak opóźnić skutki rozwiązania koncepcji, która organizowała politykę Zachodu w ostatnich 30 latach? Pytanie powiązane: co powinno ją zastąpić?

Amerykańskie i europejskie środowiska strategiczne powinny zająć się poszukiwaniem odpowiedzi na takie pytania. Jak zasugerował Joseph Nye: „określenia takie jak liberalny porządek międzynarodowy i Pax Americana nie opisują już dzisiejszego ładu światowego, ale największe państwa wciąż muszą opierać się na mechanizmach współpracy wielostronnej dla dobra publicznego”¹¹.

Idea Europy zjednoczonej i wolnej nie musi być przestarzała, jeśli przyszła strategia zachodnia zachowa ducha wielostronnej współpracy w odniesieniu do zwalczania całego spektrum nowych zagrożeń. Pierwszym krokiem w tym kierunku byłaby prawdziwa europejska zdolność obronna, wspierana przez NATO i zintegrowana z istniejącymi transatlantyckimi ramami polityczno-wojskowymi. Tak jak w przeszłości, również i teraz niezbędne jednak będzie silne i odpowiedzialne przywództwo USA.

Tekst pochodzi z książki: S. Dębski, D. Hamilton (red.), *Europe Whole and Free. Vision and Reality*, PISM 2019.

Z języka angielskiego przełożył Wojciech Lorenz.

¹¹ J.S. Nye, *A Time for Positive-Sum Power*, „Wilson Quarterly”, jesień 2018, www.wilsonquarterly.com (dostęp 11.03.2019).

CO PO EUROPIE ZJEDNOCZONEJ I WOLNEJ?

Gdy prezydent George W. Bush mówił w Moguncji 31 maja 1989 r. o „Europie zjednoczonej i wolnej”, mogło to brzmieć jak odległa fantazja. Dzięki rozsądnej polityce marzenie to stało się jednak rzeczywistością. Tak – bez wątpienia niedoskonałą. Tak, przydarzały się i przydarzają konflikty, a groźba wojny nie ustała. Niemniej – jeśli ktoś powiedziałby w 1989 r., że 30 lat później NATO będzie mieć 29 członków¹, a państwa Europy Wschodniej i Środkowej będą należeć do coraz bardziej zintegrowanej Unii Europejskiej, która będzie mieć własną walutę i przetrwa najgorszy kryzys ekonomiczny od lat 30. XX w. – zostałby w najlepszym razie uznany za niepoprawnego optymistę. Mimo tego sukcesu historia Europy nie osiągnęła szczęśliwej równowagi pokoju i dobrobytu. Jak często bywa w polityce międzynarodowej, rozwiązanie jednego problemu powoduje pojawienie się drugiego. Tak jest i w przypadku współczesnej Europy.

Rozszerzenie i pogłębiona integracja UE doprowadziły do pęknięć i słabości, których konsekwencją jest nowa debata na temat przyszłości projektu europejskiego. Unia prawie na pewno przetrwa – takie są wnioski z brexitu i kryzysu w strefie euro – ale wątpliwa jest jej przyszła forma. W ciągu ostatnich 30 lat polityka europejska była zdominowana przez centrolewicę i centroprawicę, które nie były zgodne co do podatków i wydatków, ale doszły do porozumienia w sprawie globalizacji, Unii i otwartego społeczeństwa. Współczesna różnorodność pomysłów kreuje faktyczną debatę na temat przyszłości kontynentu.

Po drugiej stronie Atlantyku wielu Amerykanów ponownie zastanawia się nad relacjami z Europą. Administracje Obamy i Trumpa, mimo wszystkich dzielących je różnic, wyrażały zaniepokojenie rolą USA jako podstawowego

THOMAS WRIGHT, DYREKTOR CENTRUM STANÓW ZJEDNOCZONYCH I EUROPY
W BROOKINGS INSTITUTION

¹ Autor ukończył prace nad tekstem tuż przed przyjęciem Macedonii Północnej do NATO.

gwaranta bezpieczeństwa w Europie. Wiele z tych przemysłów wpłynęło na wypowiedź prezydenta Donalda Trumpa, że USA powinny wycofać się z Europy, jeśli problem podziału obciążeń nie zostanie rozwiązany w zadowalający sposób. Jednocześnie spojrzenie amerykańskich konserwatystów na UE jest zróżnicowane: zwolennicy Trumpa uważają ją za konkurenta i chcą wzmocnić europejskie tendencje nacjonalistyczne i populistyczne, zaś neo-konserwatyści nadal postrzegają ją jako partnera i istotną część sojuszu.

EUROPA PONOWNIE ZASTANAWIA SIĘ NAD SOBĄ

Europejskie spojrzenie na Unię zmienia się z powodu różnie postrzeganych niepowodzeń politycznych, które miały miejsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat, szczególnie kryzysu w strefie euro w 2009 r. i problemu uchodźczego w 2015 r. Obie sytuacje osłabiły unijne centrum i wzmocniły populistów. To nie jest zaskakujące – obywatele zwykle są najbardziej otwarci na nowe pomysły, gdy uważają dotychczasowe rozwiązania za zdyskredytowane.

Kryzys w strefie euro w 2009 r. odsłonił jedną z linii podziałów wewnątrz UE – ten sam format instytucjonalny obejmuje różne polityki pieniężne przy braku wspólnej polityki fiskalnej i finansowej. Reakcją Niemiec było dążenie, by znaczne zobowiązania finansowe banków były odpowiedzialnością wyłącznie ich krajów macierzystych, nawet jeśli winne były także inne banki, w tym niemieckie. Ponadto Niemcy uznały, że kryzys był wynikiem upadku narodów-dłużników, a nie nieuniknioną konsekwencją zaprojektowanego przez nich systemu. UE za pośrednictwem Europejskiego Banku Centralnego udzieliła istotnej pomocy państwom dotkniętym kryzysem, jednak pod ściśle określonymi warunkami, które Międzynarodowy Fundusz Walutowy uznał za zbyt dotkliwe.

Rezultatem kryzysu były przekształcenia polityki w Niemczech i w krajach, które zaciągnęły długi. Obywatele niemieccy zaczęli się obawiać, że reszta Europy wykorzysta te zmiany, a brak ostrożności Niemiec spowoduje, że niefrasobliwe zachowania zadłużonych państw będą miały negatywne konsekwencje także dla Berlina. Niemieckie elity zaczęły domagać się zdecydowanych oszczędności i ograniczeń w polityce gospodarczej, jednocześnie odrzucając żądania stymulowania popytu poprzez zwiększanie inwestycji, które mogłyby korzystać z historycznie niskich stóp procentowych.

Kraje-dłużnicy i inni nastawieni solidarnościowo uczestnicy tych wydarzeń, w tym MFW, doszli do wniosku, że działania Niemiec miały służyć

głównie im samym (niemieckie banki udzieliły początkowo pożyczek, których spłata była mało prawdopodobna) i przynosiły efekty przeciwne do zamierzonego. Zyskiwali w konsekwencji populisci, choć z wyjątkiem Syriza w Grecji żadna z takich partii nie sprawowała władzy podczas kryzysu.

Rezultatem kryzysu w strefie euro było pojawienie się wśród jej członków podejrzeń wobec pozostałych państw Unii. W Niemczech i prawica, i lewica obawiały się tworzonych przez Francuzów planów dalszej integracji, które uważali za metodę zrzucenia na Niemców odpowiedzialności za grzechy innych. W krajach, które zaciągnęły długi, wyborcy obawiali się, że jeśli pojawi się nowy kryzys, nie będą mogli wybrać polityki łagodzącej cierpienie.

Obie strony powstrzymały się przed namawianiem do opuszczenia strefy euro. Niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble rozważał taką możliwość podczas drugiego kryzysu greckiego w 2015 r., ale został powstrzymany przez kanclerz Angelę Merkel, na którą naciskali Francuzi, Włosi i Amerykanie. Państwa te obawiały się, że nie jest możliwe kontrolowane wyjście, a w innej sytuacji prawdopodobny jest drugi globalny kryzys finansowy. Dłużnicy wierzyli z kolei, że opuszczenie strefy euro spowoduje natychmiastową i dramatyczną deprecjację ich nowej waluty, co wpłynie na załamanie sektora bankowego i zniszczenie posiadaczy depozytów, czego żaden rząd i społeczeństwo nie będą mogły poprzeć.

Emocje związane z kryzysem w strefie euro osłabłyby z czasem, ale zasadniczo zmieniły się warunki europejskiej debaty. UE nie była już postrzegana jako prosta droga do sukcesu, ale jako gra, w której państwa członkowskie mogą albo zwyciężyć, albo przegrać. Umocniły się ponadto tendencje populistyczne, stające w obronie interesów narodowych, w państwach będących zarówno wierzycielami (tak np. Alternative für Deutschland w Niemczech), jak i dłużnikami.

Jednocześnie wzrost znaczenia ruchu zwolenników wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej był nierozzerwalnie związany z kryzysem strefy euro. Brexit stał się pomysłem na swego rodzaju obronę przed nim, postrzeganym jako wynik działań UE. Gwałtownie wzrosło poparcie dla UKIP, która przed 2009 r. zdobywała mniej niż 3% głosów, dzięki czemu zwolennicy opuszczenia Unii mogli wywierać presję na Partię Konserwatywną, a Wspólnotę postrzegano jako chylącą się ku upadkowi. Lewica była jej bardziej przychylna, ale jest bardzo prawdopodobne, że jej radykalne skrzydło widziało UE jako zbyt chętną do oszczędzania i zarządzania systemem finansowym po greckim kryzysie z 2015 r.

Drugim objawem upadku był kryzys migracyjny. Wojna domowa w Syrii trwała wówczas już od czterech lat, ale właśnie w 2015 r. napływ uchodźców zaczął się znacznie zwiększać. Kraje Bliskiego Wschodu zamykały dla nich granice, a sytuację utrudniał dodatkowo konflikt w Libii. Europa, licząc na powstrzymanie napływu migrantów, próbowała zatrzymywać łodzie na morzu, a nawet przeszkadzała misjom ratowniczym. We wrześniu 2015 r. świat był zszokowany śmiercią trzyletniego syryjskiego chłopca, Aylana Kurdiego, którego ciało zostało wyrzucone na plażę w pobliżu Bodrum w Turcji. Szokujące było zdjęcie, ukazujące tę sytuację. Następnego dnia Merkel wygłosiła przemówienie na Uniwersytecie Berneńskim, obiecując przyjąć wszystkich syryjskich uchodźców i kończąc je słynną maksymą *wir schaffen das* („poradzimy sobie z tym”). Uchodźcy uwierzyli jej na słowo i wkrótce zaczęli przybywać do Europy – codziennie w grupach liczących dziesięć tysięcy osób.

Unijne centrum zostało osłabione, podobnie jak miało to miejsce po kryzysie w strefie euro, znaczenie populistów wzrastało w całej Europie, a dążąca do rewanzu Rosja chciała wykorzystać problemy UE. Instytucje europejskie nie były w stanie poradzić sobie z tymi wyzwaniem. Problemem byli uchodźcy, którzy mogli swobodnie przemieszczać się w strefie Schengen, (czyli w prawie całej kontynentalnej UE, ale nie w Wielkiej Brytanii). Podlegali oni zapisom umowy dublińskiej, stanowiącej, że odpowiedzialność za nich spoczywa na pierwszym państwie UE, w którym postawili stopę. Niemcy próbowały nalegać, aby wszystkie kraje dzieliły ten ciężar, ale napotkały opór liderów Europy Wschodniej, którzy przypomnieli zasadę ustanowioną podczas kryzysu w strefie euro, dotyczącą nacjonalizowania zobowiązań. Wysiłki zmierzające do wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną w tej sprawie zaostrzyły podział – ustalono kwoty, ale nie były one tak naprawdę przez nikogo przestrzegane. Kilka państw Europy Środkowej i Wschodniej publicznie zbuntowało się przeciwko Berlinowi, twierdząc, że Niemcy próbują podważać ich prawo do decydowania o sobie. Rezultatem był bezwład. Skoro uciekinierzy chcieli udać się do Niemiec, powinni podlegać niemieckiej odpowiedzialności.

Kryzys migracyjny zmienił politykę Europy Wschodniej i Środkowej, której główny nurt stał się głęboko podejrzliwy wobec niemieckich zamiarów i wartości liberalnych. Umocniła się pozycja węgierskiego przywódcy Viktora Orbána i wzrosło znaczenie innych populistów, takich jak Matteo Salvini we Włoszech. Debata wewnątrzniemiecka skierowana była przeciwko Merkel, która z czasem musiała dostosować się do opinii krytyków, co wzmacniało

AfD. Do 2019 r. punkt ciężkości europejskiej polityki przesunął się w stronę stanowiska ograniczającego napływ migrantów i nawet centrolewica w Danii zajęła bardziej surowe stanowisko, by zdobyć władzę w tamtejszych wyborach powszechnych.

Efektom netto kryzysu było podważenie zasad integracji europejskiej. W niektórych krajach – zwłaszcza na Węgrzech – osłabił on zasady demokracji. Sytuacja ta legitymizowała nacjonalizm, który postrzega politykę wewnętrzną UE jako z natury konkurencyjną. Nie oznacza to jednak, że Unii grozi upadek. Nacjoniści i populiści nie chcą jej opuścić, wiedząc, że byłoby to trudne, a wręcz niemożliwe. Dążą jednak do zmiany charakteru UE.

AMERYKA PONOWNIE ZASTANAWIA SIĘ NAD EUROPĄ

Stany Zjednoczone były głęboko zaangażowane we wszystkie aspekty polityki europejskiej od czasu II wojny światowej, szczególnie podczas zimnej wojny. USA przyczyniły się do rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej, a w latach 90. odegrały znaczącą rolę podczas wojen bałkańskich. Stany Zjednoczone były nawet zaangażowane w rozwiązanie kryzysu w strefie euro, dokonując interwencji w 2015 r., by odwieść Niemcy od zmuszania Grecji do rezygnacji ze wspólnej waluty. Proces nowego definiowania roli Stanów Zjednoczonych w Europie stał się jednak istotny już podczas rządów Obamy. Prezydent był niezadowolony z postępowania Europy, uważając, że powinna zrobić więcej, aby dostrzegać własne interesy i dbać o nie. Skrytykował Europę za poziom jej wydatków na obronność i ograniczył amerykańskie zaangażowanie w Libii, aby zachęcić Francję i Wielką Brytanię do bardziej intensywnych działań. Pozostał przywiązany do idei sojuszu transatlantyckiego, ale strategiczną przyszłość Ameryki sytuował w regionie Azji i Pacyfiku.

Postawa Trumpa jest wzmocnieniem europejskiego nastawienia Obamy – aż do połowy 2016 r. prezydent nie mówił nic o UE, choć wyraźnie krytykował NATO. Jednak po referendum w sprawie brexitu zaczął odbudowywać relacje z eurosceptykami, utożsamiając się z ich zwycięstwem. Nigela Farage’a poznał w Missisipi w sierpniu 2016 r., a znajomość ta wpłynęła na jego poglądy na temat UE. Znaczenie miał także wybór Stephena Bannona na szefa kampanii wyborczej Trumpa. Po zwycięstwie prezydent zaczął mówić o UE jako konkurentce Stanów Zjednoczonych, a jego poglądy na ten temat zostały uzupełnione złożoną wrogością wobec Niemiec, co z kolei wiązało się z jego stosunkiem do ojca, który pochodził z tego kraju.

Podczas sprawowania urzędu Trump wyrażał różne poglądy na temat UE, lawirując między jawną wrogością a akceptacją, zwykle w zależności od tego, z kim ostatnio rozmawiał. W pewnym stopniu w umiarkowaniu jego poglądów miał udział prezydent Emmanuel Macron. Jednak z biegiem czasu trend stawał się wyraźny – Trump powrócił do koncepcji UE jako konkurenta dla USA. Poparł twardy brexit, nałożył nowe cła na UE, rozważał „opcję nuklearną” w sprawie taryf na samochody i odrzucił wezwanie UE do współpracy w sprawie Chin – nazywając Unię „gorszą od Chin, tylko mniejszą”. Podróżował do Polski i mówił o cywilizacji zachodniej, wyraźnie zwracając swoje preferencje ku nacjonalistom i populistom.

Ambasador USA w Niemczech Richard Grenell na początku kadencji wypowiedział się po stronie „populistów”, sekretarz stanu Mike Pompeo skrytykował UE podczas ważnego przemówienia w Brukseli w 2018 r., a asystent sekretarza stanu Wess Mitchell powiedział, że postrzega integrację europejską jako siłę równie destabilizującą, jak stabilizującą, wskazał na priorytet Europy Wschodniej nad Zachodnią i nie mówił nic więcej na temat erozji demokracji i praworządności na Węgrzech. Administracja zdecydowanie sprzeciwiła się propozycjom UE dotyczącym strategicznej autonomii (PESCO), ale nigdy nie zdecydowała się na jednoznaczne wyrażenie eurosceptycyzmu. Wydawało się, że UE powstrzymała USA przed nałożeniem ceł na samochody, a przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker doszedł do nieprawdopodobnego wręcz porozumienia w tej sprawie z Trumpem.

Nie da się przewidzieć, dokąd zmierza polityka USA wobec Europy, ale po raz pierwszy od czasów II wojny światowej można sobie wyobrazić amerykańskie podejście, które dąży do podziału UE, ograniczenia handlu transatlantyckiego i tolerowania erozji instytucji demokratycznych. Jeśli partia demokratyczna przejmie władzę, kwestia podziału obciążeń będzie mogła nadal kształtować amerykańskie poglądy na Europę.

CO DALEJ?

Dotychczasowe uzasadnienia amerykańskiego stosunku do Europy niewątpliwie straciły rację bytu. Europa się zmienia, zainteresowanie nią w USA jest mniejsze, zatem powrót do zaangażowania starego typu wydaje się niemożliwy. Musimy umieścić sojusz transatlantycki w szerszym kontekście tego, co nadchodzi wraz z nową polityczną erą.

Jesteśmy świadkami wczesnych etapów starcia systemów, gdy z jednej strony w rywalizacji biorą udział wolne społeczności, z drugiej – systemy autorytarne z Chinami na czele. Każdy z tych systemów stanowi wyzwanie nie ze względu na strategiczne wybory, których dokonują, ale z powodu tego, czym są w istocie. Wolność prasy i informacji, media społecznościowe, organizacje pozarządowe oraz otwarta globalna gospodarka zagrażają stabilności reżimów autorytarnych, zwiększając prawdopodobieństwo wewnętrznych niepokojów. Z drugiej strony narzędzia wykorzystywane przez Chiny do utrzymania porządku wewnętrznego stanowią prawdziwe wyzwanie dla społeczeństw demokratycznych. Nawet jeśli oba systemy nie będą wykazywać wrogości, samo ich istnienie stanowi wzajemny problem. Dodatkowym elementem sytuacji jest konkurencja geopolityczna Stanów Zjednoczonych z Chinami w Azji Wschodniej i z Rosją w Europie.

USA i Europa rywalizują z systemami autorytarnymi na wielu płaszczyznach. Chińskie i rosyjskie pieniądze wzmacniają siły nieliberalne w Europie, chińskie innowacje technologiczne rodzą pytania o integralność sojuszniczej infrastruktury, rosyjskie ingerencje wyborcze podważają istotę demokracji, a chińskie podejście do gospodarki powoduje, że wielu kwestionuje najważniejsze zasady otwartego globalnego rynku.

USA i Europa powinny wyjść poza uniwersalistyczne rozumienie ładu międzynarodowego jako opartego na regułach, w kierunku zaangażowania we wspieranie wolnych społeczeństw, czyli współpracę w celu sprostania wyzwaniom stawianym przez model autorytarny. Oznacza to dialog gospodarczy wykraczający daleko poza transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne, by zaradzić problemom światowej gospodarki (unikanie podatków przez przedsiębiorstwa, nierówności, brak odpowiedniego przygotowania do automatyzacji) oraz wyzwaniom stawianym przez Chiny (cyberszpiegostwo i cyberataki, wykorzystywanie przedsiębiorstw państwowych i konkurencja technologiczna). Oznacza to także wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie zasad dotyczących cyberprzestrzeni, sztucznej inteligencji, wielkich zbiorów danych oraz handlu, współpracę przeciw ingerencjom w procesy wyborcze i wspólną walkę o wartości liberalne, gdy zagraża im różnego rodzaju niebezpieczeństwo, wykorzystujące stare lub nowe metody.

Powstanie programu ochrony wolnych społeczeństw będzie trudne do przeprowadzenia. Europejczycy mogą martwić się o coraz większe uwikłanie Ameryki w konkurencję z Chinami. Amerykanie z kolei mogą być sfrustrowani koniecznością kompromisu tam, gdzie różnice są szczególnie

istotne, zwłaszcza w odniesieniu do technologii i globalnej gospodarki. Ale ostatecznie to dzięki współpracy możliwe będzie radzenie sobie z wyzwaniami przyszłości, wpływającymi na sytuację wszystkich obywateli amerykańskich i europejskich.

Tekst jest skróconą wersją artykułu pierwotnie opublikowanego w: S. Dębski, D. Hamilton (red.), *Europe Whole and Free: Vision and Reality*, PISM 2019.

Z języka angielskiego przełożył Łukasz Jasina.

POWRÓT ARCHAICZNEJ GEOPOLITYKI BYŁBY STRATEGICZNĄ KATASTROFĄ

Chęć normalizacji stosunków z rosyjskim reżimem nie bierze się znikąd¹. Jest kontynuacją naiwności Zachodu w obliczu inwazji na Ukrainę i braku woli, by położyć kres zbrodniom przeciwko ludzkości oraz zbrodniom wojennym popełnianym w Syrii od niemal dziewięciu lat.

Nasza niezdolność do zajęcia jednoznacznego stanowiska wobec ryzyka, jakie niesie porozumienie z 1 października o Donbasie, i upór, by wierzyć w sens negocjacji z Rosją o Syrii, nie są tylko efektem porzucenia zasad czy przejawem odwrotu strategicznego. Taka postawa jest zakorzeniona w dawnej wizji geopolityki. Po stronie Niemiec można jeszcze pewnie przywołać krótkowzroczne interesy gospodarcze w odniesieniu do Ukrainy, w tym zwłaszcza obronę gazociągu Nord Stream 2, dla bezpieczeństwa energetycznego UE stanowiącego ogromne zagrożenie, a dla rosyjskiego reżimu – zysk strategiczny i finansowy. W grę wchodzi jednak przede wszystkim nasza koncepcja stosunków międzynarodowych.

PŁYNNE POJĘCIE GEOPOLITYKI

Dyskusja o dawnej koncepcji geopolityki wymaga kilku wyjaśnień. Samo używanie tego terminu, ukutego w 1900 r. przez Szweda Rudolfa Kjelléna, budzi często kontrowersje ze względu na przekonania ideologiczne jego pierwszych zwolenników i posługiwanie się nim przez nazistów. Pojęcie to odwołuje się do wizji opartej wyłącznie na „interesach” państw i zakłada silny determinizm geograficzny, a nawet historyczny. Niektórzy badacze porzucili później te skrajności, wprowadzając do analiz dynamikę społeczeństw,

NICOLAS TENZER, WYKŁADOWCA NA PARYSKIEJ SCIENCE PO I PREZES CENTRUM STUDIÓW I REFLEKSJI NAD POLITYKĄ

¹ Artykuł ukazał się pierwotnie pt.: *Le retour d'une géopolitique archaïque serait un désastre stratégique*, „The Conversation”, 20 października 2019 r., <https://theconversation.com>.

szczegółowy kontekst geograficzny i podejście bardziej empiryczne. Tym niemniej można stwierdzić, że geopolityka nie ma w sobie nic z nauk ścisłych i przyznać (za Frédérikiem Lasserre), że „trudno jest w sposób wiarygodny snuć teorie geopolityczne”. Z braku lepszego terminu pojęcie geopolityki jest też często używane – w tym przez autora tych słów – w odniesieniu do postulatu geopolitycznej koncepcji Europy. Chodzi wtedy o wizję świata lub regionu, postrzeganych przez pryzmat stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa, nie tylko gospodarki i instytucji.

Wymowny jest fakt, że niektórzy politycy i analitycy stosunków międzynarodowych używają w swojej argumentacji – świadomie lub nie – koncepcji i pojęć zaczerpniętych ze słownika i dawnych aksjomatów geopolityki. Powiedzmy szczerze: te koncepcje pozwalają na teoretyczne, a więc i ideologiczne uzasadnianie stojącej za nimi wizji świata. Zajmując się stosunkami międzynarodowymi, czy też szerzej – polityką, trudno jest oczywiście uciec od tych koncepcji, nośników przekonań i wartości. Problem w tym, że mogą one prowadzić do zniekształcenia rzeczywistości. Chodzi zwłaszcza o pojęcia realizmu, stabilności, historii i państw. Każde z nich ma rację bytu, ale mogą też być nadużywane, zaś ich sens – zniekształcany.

SPÓR O REALIZM

Realizm jest pojęciem używanym często przez niektórych zwolenników geopolityki dla opisu stosunku sił w danym momencie. Tak rozumiany ma jednak niewiele wspólnego z realizmem krytycznym Raymonda Arona, który odcinał się od „pseudorealistów”, tłumacząc, że nadają oni temu słowu znaczenie teoretyczne, odnosząc się wyłącznie do stosunku sił, co sprawia, że ich wizja polityki zagranicznej państw i ich interesu narodowego ma charakter karykaturalny.

Ów beztroski realizm możemy zaobserwować u niektórych dawnych decydentów. Hubert Védrine twierdzi np., że „musimy spisać na straty [...] Krym i Syrię”, nie wahając się rozszerzyć swojego defetyzmu na całą Ukrainę. Tak rozumiany realizm w ogóle nie analizuje zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa i zasad. Ogranicza się do zaakceptowania status quo. Cóż jednak jest wart, jeśli w ogóle nie uwzględnia ryzyka i zakłada – bez najmniejszego dowodu – że agresji nie można stawić czoła? Konsekwentny realizm opiera się zaś na analizie stosunku sił i poszukiwaniu tego, co mogłoby go zmienić na naszą korzyść. Bierzemy wtedy pod uwagę, jak podkreślał Aron, nie tylko

potencjał militarny i ekonomiczny, lecz także wolę i mobilizację psychologiczną ludności.

Zakładanie istnienia rzekomych odwiecznych interesów jest również pułapką. W dobrze pojętym gospodarczym interesie Rosji, jak również dla jej bezpieczeństwa, ważna jest bowiem współpraca, a nie konfrontacja z Zachodem. Działania rządu nie mają nic wspólnego z tak rozumianymi interesami, lecz są przejawem ideologicznej woli zniszczenia porządku międzynarodowego opartego na liberalnych pryncypach.

STABILNOŚĆ, CZYLI ZASTÓJ GEOSTRATEGICZNY

W tej koncepcji nie bierze się pod uwagę wolnościowych aspiracji narodów. Gdy brakuje zdeterminowanego gwaranta, prawo międzynarodowe traci na znaczeniu, bo stanowi tylko efekt chwilowego i wciąż ewoluującego stosunku sił. Uprawomocnienie tej ewolucji – by uniknąć powrotu do punktu wyjścia – uchodzi za objaw idealizmu i nie przyczynia się do stabilności porządku międzynarodowego. Z jednej strony potęguje bowiem roszczenia, z drugiej zaś uniemożliwia autorefleksję i działanie na rzecz poprawienia dawnych błędów. Jest wbrew naturze. Tak rozumiana archaiczna koncepcja geopolityki uważa masowe protesty – a tym bardziej rewolucje – za największe zagrożenie.

Widać było to wyraźnie na przykładzie wydarzeń nazywanych „arabską wiosną” czy też podczas ostatnich protestów wolnościowych w Hongkongu. Takie ruchy uważa się za skok w nieznane. Niektórzy politycy, np. były prezydent Francji Nicolas Sarkozy, podkreślali związane z nimi rzekome zagrożenia – w tym zwłaszcza islamizm i chaos, by chwalić stabilność dyktatur i silnych ludzi na ich czele. Niektórzy uważają nawet, także w imię stabilności, że Asad – choć winny zbrodni przeciwko ludzkości – stanowi „mniejsze zło”. Tymczasem to właśnie on – poprzez masakrowanie swojego narodu, polowanie na umiarkowanych opozycjonistów i wypuszczanie dżihadystów z ISIS – jest głównym czynnikiem braku stabilności w Syrii. Inni, na przykład Donald Trump, odnoszą się tak samo do sytuacji w Egipcie i chcą widzieć w prezydencie Sisi opokę przeciwko terroryzmowi i ekstremizmowi islamskiemu, choć doświadczenie historyczne uczy, że reżimy autorytarne potęgują te zjawiska.

Pochwała stabilności za wszelką cenę idzie w parze z inną cechą dawnej koncepcji geopolityki: relatywizmem kulturowym. Zakłada on, że niektóre

kraje – ze względu na swoje tradycje, strukturę społeczną lub wyznanie – nigdy nie dojrzają do demokracji, wolności i ochrony praw człowieka. To nie przypadek, że zbliżony do rosyjskiego rządu think tank broni – w samej swojej nazwie – takiego modelu „dialogu między cywilizacjami”, w którym każda ma swoją własną drogę rozwoju. Tak rozumiana geopolityka ma jednego wroga: uniwersalizm.

POCHWAŁA I ODRZUCENIE HISTORII

Samozwańczy realiści uważają, że stabilność może być tylko wynikiem podziału stref wpływów między wielkimi. Wyznawana przez nich historia długiego trwania ma być podporządkowana wizji „kontynentalnej”, co oznacza konieczność wykluczenia rewolucji wolnościowych, zwłaszcza tych, które doprowadziły do uniezależnienia się Europy Środkowej i Wschodniej oraz do niepodległości dawnych republik ZSRR, a także do zwycięstwa ruchów walczących o utrzymanie niezależności Tajwanu i autonomię Hongkongu względem Chin kontynentalnych.

Niektórzy decydenci – nie zawsze zdając sobie sprawę z doniosłości tego kroku – gloryfikują historię długiego trwania Rosji lub „wiecznych Chin”, podobnie jak tłumaczą Iran poprzez dziedzictwo perskie, a Turcję – tradycjami Imperium Osmańskiego. Fakt, że przywódcy polityczni tych krajów używają i – jak celnie zauważył Bruno Tertrais – nadużywają idei pamięci historycznej do celów propagandowych to jedno, ale to, że nasi politycy i dziennikarze w to wierzą – to zupełnie inna sprawa.

Co ciekawe, ta niezmienna wizja polityki unieważnia historię poprzez nadmierne jej eksponowanie. Cofając się do czasów poprzedzających szkołę „Annales”, nie uwzględnia aspiracji narodów, sporów ideowych i ich wpływu na poglądy, a także różnic wewnątrz kraju, przyznając pierwszeństwo absolutyzmowi geograficznemu właściwemu prymitywnej geopolityce. Ta wizja np. podkreśla rolę walk religijnych w tłumaczeniu rywalizacji na Bliskim Wschodzie, choć nie dostarczają one całościowej ich interpretacji i są instrumentalizowane.

MAŁE NARODY I WIELKIE PAŃSTWA

Zgodnie z tą wizją nie tylko społeczeństwa, ale i „małe narody”, o których pisał Kundera, nie mają wiele do powiedzenia. Są tylko przeszkodą na drodze do pokoju, „problemem”, który nie powinien stanowić trudności

w „wielkim porozumieniu”. Niech nie przychodzi im na myśl zbyt głośno wyrażać swoje aspiracje, liczą się przede wszystkim duże państwa. Ta okrutna geopolityka bierze pod uwagę wyłącznie stanowiska mocarstw. W celu uniknięcia ich czołowego zderzenia mogą się okazać konieczne ofiary w postaci małych krajów, nawet jeżeli złożone miałyby być państwom niepodzielającym naszych ideałów. Należy jakoś zapomnieć, a nawet unieważnić to, co stało się w Europie między 1989 a 1992 r. – a co przecież było dziełem tych właśnie małych narodów – na rzecz ekskluzywnej historii „narodów wielkich”. Całe zaś dziedzictwo emancypacji od komunizmu – dokonujące się siłą rzeczy poprzez emancypację narodową – miałoby okazać się sprawą marginalną na tle rzekomej „wielkiej historii”.

Ta nieliberalna i arogancka wizja objawia się regularnie i Ukraina – choć wcale nie jest małym państwem – traktowana bywa jako przeszkoda lub czynnik drażniący. U niektórych polityków rodzi się mimowolna chęć „naturalizowania” przynależności Krymu, który (a nawet cała Ukraina), ma być „naturalnie” rosyjski. W tym celu część polityków, w tym i przeciwnicy Putina, oraz część dziennikarzy w sposób dyskusyjny powołują się na historię, by przeciwstawić ją prawu.

Podobne rozumienie geopolityki jest na rękę Kremlowi, który – jak doskonale wykazał Timothy Snyder w *Drodze do niewolności* – promuje etniczną wizję rosyjskiej historii, wymazując z niej przejawy indywidualnej woli na rzecz przykładów kontroli nad odhumanizowanymi terytoriami. Nacjonalistyczna i autorytarna władza rosyjska ostro zwalcza postulaty narodowe, gdy opierają się na pragnieniu wolności. Ta sama władza nie waha się jednocześnie przywoływać argumentów odnoszących się do natury rosyjskiego narodu, a nawet jego charakteru etnicznego, by wchłonąć i zasymilować ludność. Rozciąga je również na religię – negując różnorodność prawosławia – i na język, podobnie jak czynił Hitler w trakcie kryzysu sudeckiego. W przypadku Ukrainy rosyjskojęzyczni mieszkańcy Donbasu i Krymu mają być siłą rzeczy zwolennikami Putina. Tymczasem większość z nich czuje się Ukraińcami z powodów politycznych, nawet jeżeli posługują się przede wszystkim językiem rosyjskim.

Rosnący wpływ tej odmiany geopolityki na umysły przywódców zachodnich jest nie tylko katastrofalny dla ludów walczących o wolność, ale zagraża również krajom europejskim. Pobłażliwość wobec narracji państw autorytarnych, czy wręcz przejmowanie ich klisz propagandowych – tez o rzekomym upokarzaniu wielkich państw przez tych, którzy opierają się ich dyktatowi, i o żądaniu szacunku dla reżimów „w imię racji historycznych” – prowadzi

do unieważnienia historii walk o wolność i zdobytych w ich wyniku praw. W imię historii długiego trwania niszczy się teraźniejszość. Ten, kto sądzi, że demokracje ocaleją w otoczeniu państw, które unicestwiły pryncypia liberalizmu, żyje tragicznymi złudzeniami. Tak rozumiana historia byłaby – przywołując słowa Hegla – jedynie wspólnym grobem.

Z języka francuskiego przełożył Łukasz Maślanka.

RADA NATO–PACYFIK: SPOSÓB NA WZMOCNIENIE POLITYCZNEJ SPÓJNOŚCI SOJUSZU

Wzrost potęgi Chin i związane z tym wyzwania dla porządku międzynarodowego zdeterminują w długiej perspektywie percepcję zagrożeń Stanów Zjednoczonych. Choć w amerykańskim interesie pozostanie utrzymanie NATO jako sojuszu stabilizującego bezpieczeństwo na obszarze euroatlantyckim, jego znaczenie dla USA może istotnie zmaleć. W efekcie może pojawić się nacisk na ograniczanie amerykańskiego zaangażowania w bezpieczeństwo Europy. Aby temu zapobiec, Sojusz powinien zwiększyć swoją rolę w stabilizowaniu sytuacji w regionie Azji i Pacyfiku poprzez wzmocnienie współpracy z Australią, Nową Zelandią, Koreą Południową i Japonią.

W 2019 r. NATO szykowało się do uroczystego spotkania przywódców w Londynie, które miało zademonstrować jedność Sojuszu 70 lat po podpisaniu traktatu waszyngtońskiego. Prezydent USA Donald Trump, który wcześniej kwestionował użyteczność NATO i podawał w wątpliwość amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa, złagodził swoją retorykę. Państwa członkowskie podniosły wydatki na obronność, a NATO wzmacniało zdolność do odstraszenia i obrony oraz angażowało się w zwalczanie zagrożeń w południowym sąsiedztwie Europy, wspierając m.in. walkę z tzw. Państwem Islamskim.

Podziały ujawniły się jednak w zupełnie nowych obszarach. USA zaczęły zwiększać presję na sojuszników, aby nie podejmowali współpracy z Chinami przy rozwoju szerokopasmowej sieci 5G, od której może zależeć bezpieczeństwo teleinformatyczne zachodnich demokracji. Kiedy Wielka Brytania zgodziła się jednak na chińską propozycję, USA zagroziły jej ograniczeniem współpracy handlowej. Stany Zjednoczone, bez konsultacji w NATO, wycofały też większość swoich wojsk z Syrii, co otworzyło drogę do tureckiej interwencji w tym państwie. Zmniejszenie amerykańskiej obecności

i turecka interwencja komplikowały walkę z tzw. Państwem Islamskim, które zagrażało wielu sojusznikom USA. Zwiększało też ryzyko, że Sojusz zostanie uwikłany w konflikt z Syrią, gdyby państwo to przeprowadziło kontratak na Turcję. Wywołało to ostrą krytykę ze strony prezydenta Francji Emmanuela Macrona, który tuż przed spotkaniem przywódców w Londynie w grudniu 2019 r. zarzucił Sojuszowi, że cierpi na „śmierć mózgową”.

Reakcją na ujawnienie takich podziałów była decyzja o rozpoczęciu tzw. refleksji strategicznej. Do następnego szczytu w 2021 r. Sojusz ma wypracować kompromis w sprawie pogłębienia mechanizmów konsultacji i wzmocnienia politycznego wymiaru NATO. Państwa członkowskie stwierdziły też, że wzrost potęgi Chin stanowi „zarówno szansę, jak i wyzwania”, co może otwierać drogę do bardziej skoordynowanej polityki Sojuszowi wobec Chin.

ZAGROŻENIA DLA SPÓJNOŚCI NATO

Głównym celem podpisanego w 1949 r. traktatu waszyngtońskiego było udzielenie europejskim sojusznikom amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa, aby zmniejszyć zdolność ZSRR do posługiwania się groźbą użycia siły wobec Europy Zachodniej. Zobowiązanie do wzajemnej pomocy zawarte w art. 5 zostało ograniczone do obszaru euroatlantyckiego. Sojusz koncentrował się na obronie własnego terytorium, mimo że interesy bezpieczeństwa państw członkowskich były znacznie szersze. Tworzyło to dwa rodzaje zagrożeń dla politycznej spójności NATO. Po pierwsze, istniało ryzyko, że sojusznicy, działając w obronie swoich interesów poza Europą, będą tworzyć zagrożenia dla bezpieczeństwa całego Sojuszu. Przykładem była interwencja brytyjsko-francuska w Egipcie w 1956 r. w celu powstrzymania nacjonalizacji Kanału Sueskiego, która spotkała się z groźbami ZSRR użycia broni jądrowej przeciwko obu państwom. Jeszcze większym wyzwaniem było ryzyko jednostronnych działań USA bez konsultacji z sojusznikami. Europejskie państwa NATO obawiały się stale, że USA będą szukać sposobów bądź na zwiększanie presji militarnej na Związek Sowiecki, bądź to na zmniejszanie napięć w relacjach z głównym rywalem bez konsultacji z sojusznikami i kosztem ich bezpieczeństwa. Postawienie amerykańskich sił nuklearnych w stan pogotowia w czasie wojny na Bliskim Wschodzie w 1973 r. zwiększyło, zdaniem wielu sojuszników, ryzyko konfrontacji między głównymi mocarstwami na terytorium Europy. Obawiano się także porozumień rozbrojeniowych USA z ZSRR, które mogłyby osłabić wiarygodność odstraszania i obrony. Problemy

te próbowano rozwiązać poprzez wzmacnianie mechanizmów konsultacji, rozumianych jako informowanie na odpowiednio wczesnym etapie o planowanych działaniach, które mogą wpływać na wspólne bezpieczeństwo. Po kryzysach, które wywołały poważne napięcia między sojusznikami, NATO przyjęło serię raportów i deklaracji (1956 r. – tzw. Raport Trzech, 1967 r. – Raport Harmela, 1974 r. – deklaracja z Ottawy), w których podkreślało znaczenie konsultowania działań planowanych także na obszarze pozatraktatowym, jeśli miałyby one negatywnie wpływać na bezpieczeństwo Sojuszu. Takie polityczne deklaracje były sposobem na zadeklarowanie jedności i przewyższenie kryzysów w Sojuszu, ale nie wpływały istotnie na zmianę w amerykańskim podejściu do konsultacji.

Drugi rodzaj zagrożeń dla politycznej spójności NATO wiązał się z brakiem woli politycznej Sojuszu do wspierania interesów bezpieczeństwa państw członkowskich, które wykraczały poza kolektywną obronę. Brak poparcia dla francusko-brytyjskiej interwencji w Egipcie oraz presja zastosowana przez USA wobec sojuszników były jedną z przyczyn wyjścia Francji ze struktur wojskowych NATO. Brak poparcia dla portugalskich interesów w Afryce sprawił, że pojawiła się groźba wyjścia z NATO także Portugalii. O wiele poważniejsze konsekwencje mógł mieć jednak brak wsparcia dla interesów bezpieczeństwa USA – głównego mocarstwa, od którego zależała i wciąż zależy zdolność Sojuszu do obrony własnego terytorium. Stany Zjednoczone bezskutecznie próbowały m.in. doprowadzić do wzmocnienia oddziaływania NATO w regionie Azji i Pacyfiku przez bliższą współpracę z Japonią. W czasie wojny w Wietnamie USA nie otrzymały militarnej pomocy od żadnego ze swoich sojuszników. Niektórzy członkowie NATO nie zgadzali się także na wykorzystywanie swojego terytorium i przestrzeni powietrznej do prowadzenia przez USA działań na Bliskim Wschodzie – np. w czasie wojny Jom Kipur w 1973 r. czy nalotów na Libię w 1986 r. Uzewnętrzanie się takich podziałów zwiększało presję polityczną w USA na zmniejszenie amerykańskiej obecności militarnej w Europie (np. inicjatywy senatora Mansfielda) oraz prowadziło do okresowego ograniczania współpracy bilateralnej USA z głównymi sojusznikami. Problem z otrzymaniem wsparcia od NATO dla działań poza obszarem traktatowym pogłębia tylko niechęć do prowadzenia konsultacji. USA postrzegają je jako proces, który nie przynosi zysków, tylko koszty w postaci ograniczenia im szybkości i swobody działania.

W ostatnich latach problemy konsultacji i zagrożeń dla spójności NATO uległy nasileniu. Po rozpadzie ZSRR NATO zaczęło przystosowywać

się do nowej sytuacji strategicznej i nowej percepcji zagrożeń: jako takie przestała być postrzegana Rosja. USA podjęły decyzję o rozszerzeniu NATO na wschód, dzięki czemu Sojusz pozostał filarem bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Kolektywna obrona pozostała główną misją NATO, ale Sojusz poszerzył zakres działania o reagowanie kryzysowe i rozwijanie partnerstw z innymi państwami, przez co zwiększał zdolność do wpływania na bezpieczeństwo poza własnym terytorium i poza obszarem euroatlantyckim. Chociaż NATO zostało wykorzystane m.in. w Afganistanie i w Libii oraz wsparło walkę z tzw. Państwem Islamskim w Iraku, wypracowanie konsensusu w sprawie takich działań było za każdym razem poważnym testem dla politycznej spójności Sojuszu.

Tymczasem USA po ponad dekadzie wojny z terroryzmem, której efektem była m.in. misja Sojuszu w Afganistanie, przygotowują się do długofalowej rywalizacji z Chinami. W 2007 r. zaczęły zacieśniać sojusze w regionie Azji i Pacyfiku, wzmacniając współpracę bilateralną z Indiami, Japonią i Australią za pośrednictwem formatu wielostronnego (tzw. Quad), który był ostro krytykowany przez Chiny. Dopiero jednak przejęcie władzy przez Baracka Obamę, który zapowiedział zakończenie wojen na Bliskim Wschodzie, umożliwiło skoncentrowanie większej uwagi na Chinach. W 2011 r. administracja ogłosiła przesunięcie uwagi strategicznej w region Azji i Pacyfiku (*pivot to Asia*) i zapowiedziała, że będzie stacjonować tam większość amerykańskich sił rozmieszczonych za granicą. Stany Zjednoczone zwiększyły też liczbę operacji swobody żeglugi (Freedom of Navigation Operations – FONOP) w regionie Azji i Pacyfiku, w tym na Morzu Południowochińskim. Jednocześnie zmniejszyły obecność militarną w Europie do poziomu poniżej 100 tys. żołnierzy, który w latach 90. uznawały za niezbędny do wiarygodnego odstraszenia Rosji. Chociaż po aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. Stany Zjednoczone zaczęły wzmacniać obecność militarną w Europie i zdolność do przerzutu większych sił na wypadek konfliktu, amerykańscy stratedzy wyraźnie wskazują na Chiny jako głównego rywala USA. Oznacza to, że napięcia w relacjach chińsko-amerykańskich będą jednym z najważniejszych uwarunkowań wpływających na podejście USA do NATO i przyczyniających się do napięć w relacjach transatlantyckich.

CHINY: SZANSE CZY ZAGROŻENIA?

Potencjał ludnościowy i gospodarczy Chin sprawia, że będą one stanowić dla USA znacznie większe wyzwanie w wymiarze normatywnym, politycznym, gospodarczym i militarnym, niż w czasie zimnej wojny stanowił Związek Sowiecki.

W wymiarze normatywnym Chiny otwarcie deklarują, że chcą budować porządek międzynarodowy oparty na systemie wartości odmiennym od propagowanego przez USA i zachodnie demokracje¹. Komunistyczna Partia Chin oferuje swoim obywatelom bezpieczeństwo ekonomiczne w zamian za ograniczenie wolności. Stabilność wewnętrzną najludniejszego państwa świata wspiera system represji, cenzury i kontroli, wykorzystujący na ogromną skalę nowoczesne technologie. Chiny próbują osłabiać zachodnią krytykę dotyczącą łamania praw człowieka, odwołując się do zasady suwerenności i nieingerowania w politykę wewnętrzną. Jednocześnie, zarówno poprzez miękkie oddziaływanie, jak i stosowanie presji, promują wizję systemu międzynarodowego, w którym kwestie ekonomiczne odgrywają ważniejszą rolę niż indywidualne wolności i rządy prawa. Wykorzystując wpływy gospodarcze i polityczne do stosowania zachęt oraz do szantażu, autorytarny reżim uzyskał zdolność wywierania wpływu na większość spośród 134 państw G77 (rozwijających się), które stanowią niemal 70% członków ONZ. Chiny są jedynym mocarstwem, które dysponuje zarówno prawem weta w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, jak i możliwością blokowania szkodliwych z ich punktu widzenia inicjatyw już na poziomie Zgromadzenia Ogólnego. W czasach nieustannych kryzysów dotyczących większość państw świata, pogłębianych epidemią koronawirusa, chiński model gwarantujący bezpieczeństwo za cenę indywidualnych wolności może się wielu społeczeństwom wydawać atrakcyjniejszą alternatywą od demokracji.

Chińską ofensywę gospodarczą i polityczną wspiera ogłoszona w 2013 r. inicjatywa Pasa i Szlaku (Belt and Road Initiative – BRI), która poprzez rozwój infrastruktury w ponad 130 państwach ma zagwarantować Chinom dominującą pozycję w wymiarze globalnym. Inwestycje w infrastrukturę – od Eurazji przez Afrykę aż po Arktykę – mają zapewnić stały dostęp do surowców i stymulować rozwój wymiany handlowej. W ten sposób pogłębi się uzależnienie Zachodu od współpracy z Chinami, które już wpływa na polityczną rzeczywistość, ograniczając zdolność państw demokratycznych do opierania się presji ze strony autorytarnego reżimu. Wyraźnie wskazuje na to przykład Norwegii. W 2010 r., po przyznaniu Pokojowej Nagrody Nobla chińskiemu

dysydentowi Liu Xiaobo, chińskie władze nałożyły sankcje na Norwegię, ograniczając m.in. import łososia. Po sześciu latach kryzysu w relacjach bilateralnych Norwegia, która buduje pozycję międzynarodową poprzez m.in. odwołania do wartości praw człowieka, publicznie obiecała, że „nie będzie wspierać działań naruszających chińskie interesy”². Pod podobną presją znalazły się ostatnio Szwecja i Czechy.

Wzrostowi potęgi gospodarczej i politycznej Chin towarzyszy szybki rozwój potencjału militarnego, który ma zapewnić zwycięstwo w lokalnym konflikcie ze Stanami Zjednoczonymi. Priorytetem jest rozwój marynarki wojennej, która dysponuje już 335 okrętami i przewyższa liczebnie siły morskie USA. W ciągu ostatnich kilkunastu lat Chiny wzmocniły systemy obrony powietrznej i przeciwraкетowej, wprowadziły systemy antysatelitarne i nowe rodzaje rakiet balistycznych i manewrujących. Rozbudowują też sztuczne wyspy na Morzu Południowochińskim, gdzie rozmieszczają infrastrukturę wojskową. Na Morzu Wschodniocihńskim wprowadzono strefę kontroli ruchu lotniczego obejmującą sporny archipelag Senkaku/Diaoyu, do którego prawa roszczą sobie Chiny, Japonia i Tajwan. Działania takie wspierają cel strategiczny, którym jest uzyskanie militarnej i politycznej kontroli nad sąsiedztwem, możliwość rozstrzygania sporów terytorialnych poprzez groźbę użycia siły, uzyskanie zdolności do wpływania na politykę państw Azji i Pacyfiku oraz odzyskanie politycznej kontroli nad Tajwanem. Amerykańskie gry wojenne wskazują, że USA przegrałyby konflikt zbrojny z Chinami, których potencjał militarny, w coraz większym stopniu oparty na nowoczesnych technologiach, mógłby utrudnić Stanom Zjednoczonym zgromadzenie odpowiednich sił w sąsiedztwie Chin i wywiązanie się z zobowiązań wobec sojuszników. Jeżeli negatywny trend się utrzyma, po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej USA mogą też utracić zdolność kontrolowania morskich szlaków komunikacyjnych między basenem Oceanu Indyjskiego a Pacyfikiem, od których zależy stabilność gospodarki i USA, i wielu ich sojuszników.

Chiny wzmacniają też zdolność do posługiwania się siłą militarną poza swoim bezpośrednim sąsiedztwem. W 2019 r. wprowadziły do użytku pierwszy wyprodukowany samodzielnie lotniskowiec, który będzie zdolny do prowadzenia misji wojskowych. W 2019 r. otworzyły też pierwszą zamorską bazę wojskową w Afryce.

² L. Bos, *Norway-China Relations Unfrozen*, „The Diplomat”, 21 grudnia 2016 r., www.thediplomat.com.

W wymiarze politycznym i wojskowym chińską zdolność do posługiwania się presją militarną w celu wymuszania zmian w systemie międzynarodowym wspiera nieformalny sojusz z Rosją. Oba państwa, mimo wielu różnic, łączy interes strategiczny: zmniejszenie zdolności USA do wywiązywania się z zobowiązań sojuszniczych w rosyjskim i chińskim sąsiedztwie. Jako sygnał wskazujący na możliwość prowadzenia wspólnych działań należy potraktować udział rosyjskich okrętów w chińskich ćwiczeniach na Morzu Południowochińskim oraz chińskich okrętów w rosyjskich ćwiczeniach na Bałtyku i Morzu Śródziemnym. W sytuacji eskalującego kryzysu z Rosją NATO musiałoby się liczyć z groźbą wysłania do Europy chińskich okrętów wojennych, co mogłoby skomplikować planowanie misji kolektywnej obrony. Chiny, które mają udziały już w kilkunastu portach w Europie, mogłyby także ograniczyć Stanom Zjednoczonym możliwość wysłania wsparcia drogą morską. USA obawiają się także, że Chiny mogą w przyszłości wykorzystać rosnącą obecność w Arktyce i rozmieścić tam okręty podwodne uzbrojone w rakiety balistyczne, z głowicami nuklearnymi. Połączony rosyjsko-chiński potencjał nuklearny w regionie Arktyki, skąd najłatwiej przeprowadzić atak na amerykańskie terytorium, byłby elementem, który trzeba by uwzględnić, kalkulując ryzyko konfrontacji USA z innym nuklearnym mocarstwem. Obecność chińskich okrętów w Arktyce w czasie napięć między Rosją a NATO mogłaby więc wpływać na gotowość USA do wypełnienia zobowiązań także wobec europejskich sojuszników.

JAK DOSTOSOWAĆ NATO

Chociaż chińska ekspansja jest strategicznym zagrożeniem nie tylko dla USA, ale także dla pozostałych państw członkowskich NATO, trudniej im będzie się do tych zagrożeń dostosować z powodu mniejszego potencjału i braku interesów globalnych. Tylko nieliczne państwa NATO dysponują środkami umożliwiającymi wspieranie misji swobody żeglugi w regionie Azji i Pacyfiku. Działania takie w ostatnich latach nasiliła Francja, Wielka Brytania i Kanada. Z tego względu państwa członkowskie mogą się obawiać, że nakładanie na NATO dodatkowych zobowiązań osłabi jego zdolność do prowadzenia misji kolektywnej obrony w Europie. NATO dysponuje jednak mechanizmami, które umożliwiają adaptację do zagrożeń ze strony Chin bez zwiększania militarnej obecności w regionie Azji i Pacyfiku.

Po zakończeniu zimnej wojny i dołączeniu do swoich zadań reagowania kryzysowego i kooperatywnego bezpieczeństwa Sojusz zawarł partnerstwa z 41 państwami Europy, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Przyznał też status tzw. globalnych partnerów Afganistanowi, Australii, Kolumbii, Irakowi, Japonii, Republice Korei, Mongolii, Nowej Zelandii i Pakistanowi. Część państw partnerskich zdecydowała się na podpisanie z Sojuszem indywidualnych programów współpracy (Individual Partnership and Cooperation Program – ICPP), które umożliwiają wykorzystanie partnerstw do pogłębiania relacji politycznych, ale także do rozwijania praktycznej współpracy i reagowania na wspólne zagrożenia.

Aby zwiększyć polityczną rangę partnerstw z państwami regionów o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa, NATO uzupełnia współpracę dwustronną mechanizmami wielostronnymi. W 1994 r. utworzony został Dialog Śródziemnomorski, który zrzesza siedem państw: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Mauretanię, Maroko i Tunezję. Partnerzy utrzymują polityczną i praktyczną współpracę z NATO m.in. poprzez konsultacje w formacie NATO+1 (na szczecelu ambasadorów), ale regularnie spotykają się także w formacie NATO+7 (na szczecelu ministrów, szefów sztabów czy przywódców państw). W 2004 r. utworzona została natomiast Stambulska Inicjatywa Współpracy, do której należą Bahrajn, Katar, Kuwejt i Zjednoczone Emiraty Arabskie, a format bilateralnej współpracy został również poszerzony o spotkania NATO+4 na wysokim szczecelu politycznym.

Podobny mechanizm Sojusz może zastosować wobec regionu Azji i Pacyfiku, przenosząc na wyższy szczebel partnerstwa z Japonią, Australią, Nową Zelandią i Koreą Południową, poprzez utworzenie Rady NATO–Pacyfik (NATO–Pacific Council – NAPC). Podobnie jak w przypadku Dialogu Śródziemnomorskiego i Stambulskiej Inicjatywy Współpracy regularne kontakty bilateralne NATO+1 na poziomie ambasadorów mogłyby być uzupełnione spotkaniami w formacie NATO+4. Dokumenty strategiczne NATO i czterech partnerów Sojuszu wskazują, że państwa te są gotowe bronić systemu opartego na respektowaniu praw człowieka i norm prawa międzynarodowego, w tym swobody żeglugi na wodach międzynarodowych. Indywidualne programy współpracy Australii, Nowej Zelandii, Japonii i Korei Południowej wskazują też na wspólnotę interesów przy zwalczaniu zagrożeń w cyberprzestrzeni, walce z terroryzmem czy powstrzymywaniu proliferacji broni masowego rażenia. NATO i partnerzy z Azji i Pacyfiku mogliby opracować roczny program działań (*annual work program*), który postawiłby

przed nowym formatem wyraźne cele. Taki program mógłby obejmować np. wypracowanie mechanizmów wspólnego reagowania na zagrożenia hybrydowe ze strony Rosji i Chin, które dotyczą zarówno obszaru euroatlantyckiego, jak i Azji i Pacyfiku. Priorytetem powinna być pogłębiona współpraca wywiadowcza, wspólna ocena zagrożeń i skoordynowana komunikacja strategiczna, a praktycznie – reagowanie na zagrożenia w cyberprzestrzeni, w przestrzeni kosmicznej dla systemów satelitarnych, ochrona infrastruktury krytycznej, powstrzymywanie proliferacji broni masowego rażenia oraz kontrola zbrojeń.

NAPC miałyby istotne znaczenie polityczne dla samego Sojuszu. NATO wysłałoby Stanom Zjednoczonym sygnał, że traktuje region Azji i Pacyfiku jako obszar o znaczeniu strategicznym. W sytuacji narastających napięć w relacjach transatlantyckich i zagrożenia ze strony Chin odwołanie się do tego mechanizmu współpracy ułatwiałoby Sojuszowi sygnalizowanie, że jest użytecznym narzędziem wspierania bezpieczeństwa w wymiarze globalnym. Zmniejszałoby to ryzyko oskarżeń, jakie padały ze strony prezydenta Trumpa, że Sojusz jest przestarzały. Dzięki pogłębieniu mechanizmów konsultacji na temat zagrożeń w regionie Azji i Pacyfiku NATO byłoby lepiej przygotowane np. na nagły kryzys między USA a Chinami, co ułatwiałoby wypracowanie skoordynowanej reakcji, przynajmniej na poziomie politycznym. Powinno to stanowić dla USA dodatkową zachętę, aby wykorzystywać mechanizmy konsultacji i nie podejmować jednostronnych działań, które mogą zagrażać interesom sojuszników oraz podważać polityczną spójność NATO.

Chiny zapewne zareagowałyby negatywnie na tego rodzaju inicjatywę, tak jak negatywnie przyjęły utworzenie formatu Quad. NATO mogłoby jednak osłabiać chińską reakcję, wskazując, że inicjatywa zakłada możliwość przyłączenia innych państw, pod warunkiem że będą one dążyć do umacniania systemu opartego na normach prawa międzynarodowego. Podkreślanie tej zasady mogłoby jednocześnie otwierać drogę do poszerzenia takiego formatu o współpracę z Indiami i innymi państwami o kluczowym znaczeniu dla obrony status quo w regionie Azji i Pacyfiku.

WNIOSKI DLA POLSKI

Napięcia, które ujawniły się w NATO przed szczytem w Londynie, pojawiały się już wiele razy w historii. Sojusz może spróbować je załagodzić, przyjmując polityczną deklarację wskazującą na konieczność wzmocnienia konsultacji. Zwiększyłby w ten sposób presję na sojuszników, aby nie

podejmowali bez uprzedzenia jednostronnych działań, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu innych państw członkowskich. Nie usunie to jednak głównego niebezpieczeństwa dla więzi transatlantyckich i spójności NATO, wiążącego się ze wzrostem potęgi Chin, przesunięcia uwagi strategicznej w region Azji i Pacyfiku i utraty znaczenia NATO dla amerykańskich interesów bezpieczeństwa. Dlatego państwa członkowskie powinny wykorzystać okres refleksji strategicznej do dyskusji o możliwości stworzenia Rady NATO–Pacyfik.

Polska należy do państw, które, ze względu na bliskie sąsiedztwo Rosji, będą najbardziej narażone na ryzyko związane z przesunięciem uwagi strategicznej USA w region Azji i Pacyfiku. Wszystkie trzy ostatnie administracje USA: George’a W. Busha, Baracka Obamy i Donalda Trumpa zaczynały rządy od próby złagodzenia napięć w relacjach z Rosją i – w coraz większym stopniu – koncentracji na wyzwaniach związanych ze wzrostem potęgi Chin. Polityczne realia ostatecznie zmusiły Stany Zjednoczone do zwiększenia obecności militarnej w Europie, ale nie można wykluczyć, że trendu tego nie uda się utrzymać. Szybki wzrost chińskiego potencjału militarnego, opartego na wykorzystaniu nowoczesnych technologii, może zmusić USA do zwiększania zdolności do działania w regionie Azji i Pacyfiku kosztem możliwości obrony europejskich sojuszników. Gdyby doszło do eskalacji napięć chińsko-amerykańskich, prawdopodobny będzie powrót dyskusji o użyteczności NATO dla USA, co z kolei zwiększy ryzyko, że w Kongresie pojawią się politycy postulujący zmniejszenie amerykańskiej obecności wojskowej w Europie oraz wymuszenie na sojusznikach większego zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku.

W polskim interesie jest więc tworzenie narzędzi w ramach NATO, które umożliwią wpływanie na wewnętrzną debatę w USA, umacnianie więzi transatlantyckich i zmniejszanie ryzyka wycofania amerykańskich wojsk z Europy, w tym z Polski. Utworzenie Rady NATO–Pacyfik jest jedną z niewielu dostępnych opcji dla państwa średniej wielkości, niedysponującego wystarczającym potencjałem militarnym (np. marynarką wojenną) i politycznym, który mógłby być wykorzystany do istotnego wsparcia USA w Azji i Pacyfiku na zasadzie dwustronnej.

REGIONALNE PILOTAŻE PODATKOWE JAKO SPOSÓB USPRAWNIENIA WSPÓŁPRACY WEWNĄTRZ UE. CZĘŚĆ I¹

WPROWADZENIE

Nowy cykl negocjacji unijnych ram finansowych i europejskiego budżetu jest okazją do dyskusji o dalszym rozwoju jednolitego rynku, szczególnie o możliwości zastosowania alternatywnych form integracji wobec impasu i kryzysu jej tradycyjnych narzędzi.

Sposobem zwiększenia efektywności działania nowej KE jest koncepcja zróżnicowanej integracji, w tym intensywnego zastosowania realizowanych „oddolnie” pilotaży (*top-down approach*). Realizowane w ramach UE regulacyjne *sandboxy* są szczególną formą integracji pośredniej². Unia akceptuje tymczasowe różnice między państwami w oczekiwaniu powszechnego wdrożenia sprawdzonej w ten sposób regulacji. Wraz z postępującą integracją zaczęto wprowadzać coraz więcej odstępstw od zasady „wspólne reguły dla wszystkich”. Miało to z jednej strony pozwolić na utrzymywanie odrębności narodowych, a z drugiej – przyspieszyć pewne procesy. Część państw UE zaczęła forsować postulat pogłębionej integracji, czego najbardziej wyrazistym

JAN SARNOWSKI, PODSEKRETARZ STANU W MINISTERSTWIE FINANSÓW, PEŁNOMOCNIK MINISTRA DS. WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ W ZAKRESIE VAT

PAWEŁ SELERA, DYREKTOR DEPARTAMENTU PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG W MINISTERSTWIE FINANSÓW

¹ Druga część tekstu zostanie opublikowana w kolejnym numerze „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego”.

² Integracja pośrednia oznacza, że UE nie zakłada wprost osiągnięcia stanu integracji systemów prawnych państw członkowskich, lecz dąży do tego, aby była ona następstwem działań unijnych w dalszej perspektywie. Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom 1*, C.H. Beck, 2000, s. 592–593.

przykładem jest strefa euro. Inne państwa nie chciały narzucania reguł, których nie były w stanie przyjąć z powodów gospodarczych czy społecznych.

Polem pilnie potrzebującym pogłębionej integracji jest europejski system VAT, który od wielu lat pozostaje w stanie „klinczu decyzyjnego”. Niemożność odejścia od jego aktualnego, tymczasowego modelu i pogłębienia współpracy państw na polu zwalczania przestępczości podatkowej sprawia, że finanse publiczne krajów członkowskich stają się szczególnie wrażliwe na działania międzynarodowych grup przestępczych dokonujących wyłudzeń podatkowych (m.in. poprzez tzw. karuzele VAT). Szczególnie pilna jest potrzeba skutecznej wymiany informacji podatkowych między państwami członkowskimi, tak by miały one dostęp do danych pozwalających im na sprawne identyfikowanie przestępców. Najszybszą ścieżką do osiągnięcia tego celu jest, w świetle trudności z jego realizacją na forum całej UE, przeprowadzenie regionalnego pilotażu. W krajach, które wezmą w nim udział, jego skutkiem będzie istotna poprawa efektywności zwalczania przestępczości podatkowej. Skorzystają z niego również pozostałe państwa, ponieważ sukces regionalnego pilotażu ułatwi wdrożenie rozwiązań sprawdzonych przez grupę państw w całej Unii Europejskiej.

PODATKI JAKO POLE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Jednym z kluczowych obszarów integracji w UE jest prawo podatkowe. Bez harmonizacji, zwłaszcza w obszarze podatków obrotowych (VAT), nie byłoby możliwe stworzenie rynku wewnętrznego, którego filarem są cztery swobody traktatowe. Harmonizację podatkową, z uwagi na jej znaczenie gospodarcze, polityczne i społeczną wrażliwość, uzależniono od zgody wszystkich państw UE. Wymóg jednomyślności chroni wprawdzie suwerenność państw UE przed dyktatem silniejszych, z drugiej jednak strony hamuje głębsze zmiany i integrację systemów podatkowych³. Zasada jednomyślności ma przeciwników i zwolenników nie tylko wśród przywódców unijnych, ale także wśród naukowców i analityków⁴.

³ Dotyczy to zwłaszcza opodatkowania przedsiębiorstw podatkiem korporacyjnym. W UE wielokrotnie powracał temat zmiany tego systemu na głosowanie kwalifikowaną większością głosów. Z taką propozycją wystąpił także poprzedni komisarz ds. podatków, jednak nie udało się jej wdrożyć. M. van de Leur, *European Union – The European Union’s Push to Abolish Unanimity on Tax Policy*, „International VAT Monitor” 2019, t. 30, nr 4.

⁴ W raporcie opublikowanym w 2019 r. Austriackie Centrum Ekonomiczne krytycznie oceniło zmianę tej zasady w obszarze opodatkowania, wskazując, że jej efektem byłoby naruszenie

O ile utrzymanie zasady jednomyślności ma kluczowe znaczenie dla zachowania politycznej legitymacji integracji w tak wrażliwej sferze, jaką są podatki, jest ona znacznym utrudnieniem dla prac KE jako motoru integracji. Orędownikiem zastąpienia zasady jednomyślności zasadą głosowania większością kwalifikowaną był m.in. przewodniczący KE Jean-Claude Juncker, który podnosił ten problem w swych orędziach o stanie UE w 2017 i 2018 r.⁵ Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w dokumentach Komisji wskazujących, że w wyniku zasady jednomyślności blokowane są kluczowe reformy podatków, co ma wymierne skutki finansowe dla całej UE⁶. Brak decyzji i zdecydowanej harmonizacji prowadzi m.in. do pogłębiania zjawiska szkodliwej konkurencji podatkowej. Jej efektem są spory między KE a państwami, które przyznają ukryte preferencje podatkowe międzynarodowym korporacjom, co w opinii KE powinno być kwalifikowane jako niedozwolona pomoc publiczna⁷.

Swoisty klincz integracyjny, wynikający m.in. z rozbieżnych interesów gospodarczych państw UE, nie dotyczy jednak tylko rywalizacji o równe zasady konkurencji. Jego beneficjentami są również zorganizowane grupy przestępcze. Korzystają one z luk w prawie państw UE i z niedostatecznej koordynacji działań między administracjami podatkowymi, aby dokonywać międzynarodowych przestępstw podatkowych, które kosztują państwa UE dziesiątki miliardów euro rocznie. Skutkiem spowolnienia integracji w obszarze podatku od wartości dodanej (VAT) jest brak możliwości dokonania gruntownej reformy systemu transakcji wewnątrzwspólnotowych, które w swojej aktualnej formule są szczególnie podatne na działanie mafii VAT i dokonywane przez

suwerenności państw UE lub harmonizacja „tylnymi drzwiami”. Więcej na ten temat: K. Weiss, *The EU's Push to Abolish Unanimity on Tax Policy Should Be Rejected*, Austrian Economics Center, www.austriancenter.com.

⁵ *State of the Union speeches by President Jean-Claude Juncker*, European Commission, <https://ec.europa.eu>. W orędziu z 2017 r. Juncker stwierdził: „I am also strongly in favour of moving to qualified majority voting for decisions on the common consolidated corporate tax base, on VAT, on fair taxes for the digital industry and on the financial transaction tax”.

⁶ Przykładowo w opinii KE ujednolicenie zasad pobierania podatków dochodowych od korporacji (wdrożenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych – Common Consolidated Corporate Tax Base) zwiększyłoby inwestycje w UE o 3,4% i zapewniło wzrost na poziomie 1,2%; *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy*, 15 stycznia 2019 r., COM(2019) 8 final.

⁷ *State aid: Irish tax treatment of Apple is illegal*, European Commission, 30 sierpnia 2016 r., <https://ec.europa.eu>.

nie tzw. oszustwa karuzelowe. Tymczasem adresujący wiele aktualnych wyzwań projekt tzw. definitywnego systemu VAT – abstrahując od jego oceny – od dekad nie znajduje poparcia wszystkich państw UE, co wystarczy, by był odłożony ad acta.

DROGA DO INTEGRACJI REGULACJI PODATKOWYCH

Integracja regulacji podatkowych w UE przyjmuje, z uwagi na ich wrażliwy charakter, formę przede wszystkim harmonizacji i koordynacji. Najdalej idącą formą harmonizacji jest harmonizacja całkowita, kiedy dyrektywa unijna praktycznie zastępuje przepisy krajowe dotyczące wybranego aspektu rynku wewnętrznego⁸. Przykładem harmonizacji zupełnej w obszarze opodatkowania jest VAT. Podlega on temu procesowi od końca lat 60. XX w. w związku z koniecznością zapewnienia spójnych reguł opodatkowania handlu wewnątrz UE⁹. Proces ten jest niezbędny dla niezakłóconego funkcjonowania swobód traktatowych, zwłaszcza co do przepływu towarów, usług i kapitału. Jego brak doprowadziłby bowiem do podwójnego opodatkowania dostaw lub wręcz do braku opodatkowania.

Podatek VAT jako podatek pośredni ma istotne znaczenie dla wymiany towarów i usług, stąd różnicowanie systemów prawnych VAT od początku integracji UE postrzegano jako przeszkodę, którą należało usunąć poprzez odgórne wprowadzenie wspólnych reguł obowiązujących wszystkie państwa. Przewidziano więc w traktatach normę kompetencyjną dla organów UE dla prowadzenia prac nad zbliżaniem konstrukcji VAT w państwach UE¹⁰. Tworzy

⁸ M. Ahl, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, 2011, s. 270.

⁹ O ile harmonizacja oznacza specjalny tryb scalania lub powiązania systemów prawnych państw UE, to samo pojęcie harmonizacji podatkowej w doktrynie prawa podatkowego nie jest definiowane jednolicie. W literaturze wskazuje się, że harmonizacja prawa podatkowego polega na dążeniu do ujednolicenia prawa poprzez uzgadnianie, wzajemne dostosowywanie i zespalandie poszczególnych elementów. Harmonizację podatków pojmuje się również jako ich wzajemne przenikanie się, asymilację, zbliżanie i dostosowywanie się, niemające jednak charakteru uniformizacji systemów. Szerzej na temat różnego definiowania harmonizacji podatkowej: A. Jeleńska, *Istota harmonizacji podatkowej*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2013. Harmonizacja podatkowa jest definiowana również jako proces, którego skutkiem jest zbliżenie systemów podatkowych różnych krajów w taki sposób, że kwestie podatkowe nie wpływają na przepływ towarów, usług oraz czynników produkcji między tymi krajami. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004, s. 211.

¹⁰ W zakresie podatków bezpośrednich, w tym również podatku dochodowego od osób fizycznych, nakaz harmonizacji nie został wyrażony *expressis verbis* w prawie UE. Wynika to z faktu, iż podatki dochodowe wpływają tylko pośrednio na wymianę handlową, np. na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw czy lokowanie kapitału, czego, wydaje się, nie dostrzegano przy formułowaniu traktatów. B.M. Terra, P.J. Wattel, *European Tax Law*, Kluwer Law International, 2001, s. 240.

ją obecnie art. 113 TFUE (dawny art. 93 TWE)¹¹, który stanowi podstawę dyrektywy 2006/112 determinującej kształt regulacji dotyczących VAT we wszystkich państwach UE¹².

Biorąc pod uwagę wrażliwość podatków pośrednich jako bezpiecznika obrotu wewnątrzwspólnotowego oraz jako najistotniejszego źródła wpływów podatkowych państw UE, rodzi się pytanie, czy w obliczu niemożliwości reformy obecnego systemu VAT z uwagi na zasadę jednomyślności nie jest konieczne sięgnięcie po pilotaż regionalny. Doprowadziłby on wprawdzie krótkoterminowo do zwiększenia rozbieżności pomiędzy regulacjami państw biorących w nim udział i państw trzecich, ale w przypadku potwierdzenia korzystności testowanych rozwiązań mogłby zwiększyć szansę ich przyjęcia na poziomie całej UE. Taka inicjatywa jest szczególnie istotna w dziedzinach, które najpilniej wymagają stanowczego działania, czyli regulacjach VAT służących efektywnemu zwalczaniu przestępczości podatkowej. Jedną z nich jest zapewnienie skutecznej wymiany informacji między państwami UE. Realizacja takiego pilotażu w formule regionalnej prowadziłaby w perspektywie krótkoterminowej do istotnego zwiększenia skuteczności zwalczania mafii podatkowych w państwach, które by do niego dołączyły. Biorąc pod uwagę nadrzędny cel długoterminowy – postępującą integrację systemów prawnych wszystkich państw UE – działania miękkie, koordynacyjne, tworzenie pilotaży czy regulacyjnych *sandboxów*, pozwoliłyby ustalić, czy pewne rozwiązania sprawdzą się w krajach zróżnicowanych pod względem wielkości, poziomu rozwoju gospodarczego, struktury gospodarki i wyzwań wynikających z położenia geograficznego. W przypadku potwierdzenia ich efektywności możliwe byłoby zgromadzenie koalicji państw, politycznej masy krytycznej, pozwalającej na stworzenie inicjatywy i uzyskanie jednomyślnego poparcia dla wdrożenia sprawdzonych rozwiązań we wszystkich krajach UE.

POLSKA DAJE PRZYKŁAD

¹¹ „Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwala przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji”. Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

¹² Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L z 2006, 347, s. 1).

Jesienią 2019 r. Polska przedstawiła państwom UE propozycję przeprowadzenia szerokiego pilotażu dotyczącego pogłębionej współpracy między administracjami podatkowymi państw UE. Oddolna inicjatywa krajów zainteresowanych przełamaniem impasu w integracji systemów VAT oraz w unijnej polityce zwalczania przestępczości podatkowej jest, w opinii Polski, jedyną ścieżką wiodącą do szybkiej poprawy bezpieczeństwa finansów publicznych poszczególnych państw oraz do znacznie efektywniejszej ochrony uczciwych przedsiębiorców przed nieświadomym uczestnictwem w fikcyjnym obrocie, a także przed nieuczciwą konkurencją, jaką stanowią dla nich firmy współpracujące z mafiami VAT.

Celem Polski jest stworzenie w Europie sieci dwustronnych umów o pogłębionej współpracy między poszczególnymi krajami. W ramach tych umów państwa samodzielnie, w zależności od swoich potrzeb, określałyby sfery i intensywność współdziałania celem walki z przestępczością podatkową. Dla zapewnienia spójności i porównywalności działań bilateralnych umowy dwustronne byłyby zawierane na bazie zaprezentowanego przez Polskę wzorca, tzw. Umowy modelowej VAT, szeregującej obszary współpracy według rosnącego stopnia zaangażowania państw. Umowa modelowa zawierałaby szereg otwartych do wybrania opcji (*cherry picking*) i możliwość formułowania zastrzeżeń, respektując różnice występujące między państwami UE. Pogłębiona współpraca dotyczyłaby, w zależności od potrzeb umawiających się państw, zarówno wymiany wiedzy i podstawowych informacji, czego realizacja nie wymagałaby znacznych zmian legislacyjnych i nakładów finansowych (np. wsparcie przy wdrażaniu nowych narzędzi technologicznych czy automatyczna wymiana danych z powszechnie dostępnych rejestrów), jak również bardziej zaawansowanych obszarów współpracy (np. wymiany danych ze składanych przez podatników deklaracji VAT).

Sformułowany w ten sposób zakres kooperacji decyduje o jej atrakcyjności zarówno dla państw specjalizujących się w zaawansowanej analizie danych, które pilnie potrzebują automatycznego dostępu do informacji na temat międzynarodowego obrotu, jak również dla tych, które dopiero rozbudowują potencjał analityczny administracji skarbowej i poszukują partnera technologicznego we wdrażaniu nowych rozwiązań. Z inicjatywy Polski skorzystają także kraje dotychczas niezainteresowane pozyskiwaniem informacji z innych państw UE i rozbudową analityki podatkowej. Pilotaż sprawdzi bowiem efektywność tych narzędzi w państwach o różnej specyfice gospodarki, położeniu geograficznym i potrzebach, co może być podstawą do reewaluacji

stanowiska krajów najbardziej sceptycznych. Skorzysta również sam proces integracji wewnątrz UE, ponieważ efektywne wdrożenie testowanych regionalnie rozwiązań zwiększy świadomość pozostałych państw co do potrzeby pogłębionej integracji w tym zakresie, a także ułatwi zgromadzenie wystarczającego poparcia politycznego, aby możliwa była zmiana regulacji obowiązujących wszystkie kraje UE.

PROGRAMY PILOTAŻOWE W RAMACH UE

Integracja porządków prawnych krajów UE jest jednym z kluczowych narzędzi służących osiągnięciu celów traktatowych. Drogą do integracji nie są jedynie bezpośrednie zmiany w prawie, obejmujące wszystkie kraje UE. Często wykorzystywane są też odstępstwa od powszechnie obowiązujących reguł, w tym pilotażowe programy sprawdzające efektywność pewnych rozwiązań. Pilotaże wewnątrz UE realizowane są zarówno w formule odgórnej, pod kierownictwem KE, jak i oddolnej, z inicjatywy państw. Inicjatywy oddolne znajdują wprowadzenie umocowanie i zasady ich realizacji w prawie UE, jednak część państw decyduje się na nie całkowicie poza ramami prawa traktatowego.

Formalną podstawą pogłębionej integracji jest aktualnie tzw. wzmocniona współpraca, wprowadzona przez traktat z Amsterdamu¹³. Nie jest to nowość – fragmentaryzacja wspólnej przestrzeni prawnej i ekonomicznej istniała od początku procesu integracji (najpierw bez ram traktatowych), a w miarę jej postępów różnic przybywało. Zróżnicowanie sytuacji po rozszerzeniu UE czy kolejnych etapach integracji nie jest wyjątkiem, lecz regułą. Jest to szczególnie częste, gdy dąży się do pewnego modelu, co wymaga okresu przygotowawczego. Za przykłady służyć mogą m.in. porozumienia z Schengen¹⁴, znoszące kontrole na granicach wewnętrznych UE, w których

¹³ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. C 340 z 10.11.1997). Umowa międzynarodowa podpisana 2 października 1997 r. w Amsterdamie. TA wszedł w życie 1 maja 1999 r.

¹⁴ Układy z Schengen były pierwotnie umowami zawartymi między niektórymi krajami Unii Europejskiej, mającymi na celu zapewnienie swobody przepływu osób na ich terytorium (Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r.; Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r.). Przepisy Schengen ustanowione na podstawie współpracy międzynarodowej zostały włączone do ram prawnych Unii Eu-

nie uczestniczą wszystkie państwa Unii, a także strefa euro, mająca od początku charakter ekskluzywny¹⁵.

Mimo instytucjonalizacji wzmocnionej współpracy część państw UE angażuje się w inicjatywy realizowane poza tą formułą. Dotyczy to zwłaszcza tzw. jądra integracji, czyli dalszego pogłębiania integracji gospodarczej w strefie euro, obejmującego wybrane państwa (tzw. tandem niemiecko-francuski). Zróżnicowaną integrację określa się często jako tzw. metodę schengeniską, polegającą na regulacji pewnych spraw istotnych dla UE poza wspólnie ustalonymi w traktatach ramami instytucjonalno-prawnymi¹⁶. Mimo wyjścia poza ramy traktatowe inicjatywy te służą osiągnięciu zakładanych celów, przez co są akceptowane przez organy UE¹⁷.

WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA I JEJ RAMY INSTYTUCJONALNE

W odpowiedzi na „oddolne” zainteresowanie państw członkowskich realizacją regionalnych pilotaży stworzone zostały dla nich traktatowe ramy organizacyjne. Instytucja wzmocnionej współpracy w rozumieniu traktatowym przewiduje kooperację między państwami członkowskimi (wymiar podmiotowy), które mogą posunąć się dalej w zacieśnianiu więzi integracyjnych (wymiar przedmiotowy)¹⁸. Zgodnie z art. 20 ust. 2 TUE¹⁹ Rada podejmuje decyzję upoważniającą państwa do wzmocnionej współpracy, w przypadku gdy cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym termi-

ropejskiej jako „dorobek prawny Schengen” na podstawie Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r. i stały się integralną częścią prawa obowiązującego Unii Europejskiej. A. Szachon-Pszenny, *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2018, t. 6, nr 1.

¹⁵ T. Kubin, *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9.

¹⁶ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, 2015, s. 26.

¹⁷ Warto pamiętać, że inicjatywy oddolne, nie płynące z instytucji UE, były źródłem wielu rozwiązań, bez których trudno wyobrazić sobie współczesną Europę. Dość wskazać, że system Schengen został zainspirowany umowami zawieranymi najpierw między poszczególnymi państwami UE. Efektywne działanie tego systemu na poziomie międzypaństwowym skłoniło UE do przejścia tych regulacji w traktacie amsterdamskim; A. Szachon-Pszenny, *op. cit.*

¹⁸ C. Mik, *op. cit.*, s. 540–541.

¹⁹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

nie przez Unię jako całość oraz gdy uczestniczy w niej co najmniej dziewięć państw członkowskich. W świetle art. 326 TFUE wzmocniona współpraca nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może również stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi.

Biorąc pod uwagę brak możliwości wypracowania przez państwa UE jednomyślności koniecznej dla płynnego kontynuowania integracji, wzmocniona współpraca rozważana była w literaturze jako alternatywna ścieżka służąca osiągnięciu przynajmniej regionalnego ujednolicenia regulacji podatkowych. Mimo dużego zainteresowania specjalistów nie wykroczyła jednak poza fazę koncepcyjną. Szczególne nadzieje wiązano z realizacją w tej formule ujednolicenia podatków dochodowych poprzez wdrożenie w części państw wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB)²⁰. Mimo postulatów ze strony nauki pilotaż ten nie został dotychczas zrealizowany²¹. Inicjatywa, która poszła o krok dalej – z fazy koncepcyjnej do międzynarodowych negocjacji – dotyczyła wprowadzenia w wybranych państwach podatku od transakcji finansowych. Do dzisiaj nie udało się jednak wypracować kompromisu między zainteresowanymi państwami co do zakresu planowanego pilotażu²².

Pomimo ponad dwóch dekad funkcjonowania w porządku prawnym UE instytucja wzmocnionej współpracy nie stała się motorem integracji podatkowej. Ma to źródło w szeregu charakteryzujących ją niedoskonałości, takich jak sformalizowany charakter (konieczność odpowiedniej decyzji organów Unii), brak elastyczności (konieczność przyjęcia jednego rozwiązania

²⁰ L. Cerioni, *The Possible Introduction of Common Consolidated Base Taxation via Enhanced Cooperation: Some Open Issues*, „European Taxation” 2006, t. 46, nr 5.

²¹ Ch. HJI Panayi, *United Kingdom – The EU’s Financial Transaction Tax, Enhanced Cooperation and the UK’s challenge*, „European Taxation” 2013, t. 53, nr 8.

²² We wrześniu i październiku 2012 r. jedenaście państw członkowskich przesłało do Komisji wnioski wyrażające wolę ustanowienia podatku od transakcji finansowych na warunkach wzmocnionej współpracy. W grudniu 2015 r. Estonia poinformowała, że wycofuje się z poparcia projektu wprowadzenia podatku FTT (*financial transaction tax*), argumentując, że zmodyfikowany projekt regulacji może nie zapewniać dodatkowych przychodów budżetowych. Mimo że nadal spełniony jest warunek uczestnictwa co najmniej dziewięciu państw, część ekspertów zwraca uwagę, że decyzja Rady dotyczyła jedenaśtu, a nie dziesięciu państw. Może to stanowić podstawę zaskarżenia legalności inicjatywy przez jedną z instytucji unijnych lub dowolne państwo członkowskie w TSUE; J. Piotrowski, *Podatek od transakcji finansowych. Dylematy wyboru między rozwiązaniem fiskalnym a antykrzysowym*, „Unia Europejska.pl” 2017, nr 3 (244).

we wszystkich państwach uczestniczących w pilotażu), wymagający próg wejścia (przynajmniej dziewięć państw) oraz brak procedury wyjścia, gdyby współpraca nie przyniosła oczekiwanych skutków²³. Realizacja wzmocnionej współpracy wiąże się również ze szczególnym kosztem politycznym, w odniesieniu zarówno do instytucji UE, jak i do krajów biorących udział w pilotażu. Od instytucji UE wymaga kłopotliwego potwierdzenia niemożliwości realizacji integracji w sposób konwencjonalny. Utrudnieniem dla państw uczestniczących w pilotażu jest ograniczenie ich suwerenności i groźba „utknięcia” w nim, bez narzędzia pozwalającego na elastyczne reagowanie na zmieniającą się sytuację. Nic zatem dziwnego, że wzmocniona współpraca jako ścieżka testowania rozwiązań nie cieszy się zainteresowaniem państw członkowskich.

„JĄDRO INTEGRACJI”

Niektóre kraje Unii Europejskiej są szczególnie zainteresowane pogłębioną integracją gospodarczą, jednak w ograniczonym gronie. Aktywnym promotorem tej ścieżki jest Francja, dążąca do autonomizacji strefy euro, w szczególności poprzez utworzenie osobnego budżetu, który miałby być uchwalany przez osobny parlament strefy, a następnie zarządzany przez nową instytucję – ministerstwo gospodarki i finansów strefy euro. Pierwszym krokiem ku realizacji tego celu jest redefinicja francusko-niemieckiego „jądra integracji”²⁴: w traktacie akwizgrańskim ze stycznia 2019 r.²⁵ zapowiadane jest utworzenie wspólnego francusko-niemieckiego obszaru gospodarczego²⁶. Umowa niemiecko-francuska może być postrzegana jako wstęp do dalszej pogłębionej integracji, ograniczonej jednak do wybranych państw. Oznacza to budowę ekskluzywnego klubu w ramach UE i wzmacnia i tak istotne różnice pomiędzy integracjami gospodarek w UE. Umowy tego typu są mało elastyczne, a poprzez zamkniętą, ekskluzywną formułę nie uwzględniają potrzeb innych potencjalnie zainteresowanych partnerów.

²³ J. Piotrowski, *op.cit.*

²⁴ Ł. Jurczyszyn, *Koncepcja polityki europejskiej Emmanuel Macrona*, „Biuletyn PISM” nr 39 (1481), 21 kwietnia 2017 r., www.pism.pl.

²⁵ *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*, <https://de.ambafrance.org>.

²⁶ „Integracja gospodarek narodowych w kierunku stworzenia niemiecko-francuskiej przestrzeni gospodarczej opartej na wspólnych regułach” (art. 20 traktatu z Akwizgranu).

POLSKA PROPOZYCJA A KLASYCZNE METODY INTEGRACJI – PIERWSZE WNIOSKI

Zaprezentowana przez Polskę propozycja umowy modelowej VAT i bazującej na niej sieci umów dwustronnych, zachowuje wszystkie zalety wzmocnionej współpracy przy jednoczesnym ominięciu jej wad. Państwa elastycznie posługiwałyby się umową modelową jako matrycą dla negocjowania umów dwustronnych, których zakres mógłby się różnić w zależności od partnera oraz zmieniać w zależności od sytuacji.

Kluczową zaletą integracji regionalnej jest jej elastyczność. Strony negocjujące umowę samodzielnie określałyby, których rodzajów kooperacji najbardziej potrzebują i na jakich zasadach powinna być ona realizowana. Polska propozycja unika niedoskonałości wzmocnionej współpracy (nieelastyczność, formalizm, wysoki próg wyjścia, brak ścieżki wyjścia), wad „jądra integracji” (ekskluzywność – ograniczony dostęp, bardzo wysoki próg wejścia i ograniczone spektrum), a także mankamentów odgórnego pilotażu, sterowanego przez Komisję Europejską (odgórne narzucenie przez Komisję jednego, często nieatrakcyjnego dla wszystkich uczestników przedmiotu ujednolicenia). Zamiast tego Polska proponuje krajom UE pilotaż oddolny, który ma szereg zalet:

1. maksymalnie chroni suwerenność państw, całkowicie eliminując udział organów UE w wyznaczaniu jego zakresu;
2. daje państwom pełną swobodę dołączenia, wyboru partnera lub partnerów oraz określenia zakresu kooperacji;
3. nie ogranicza możliwości modyfikacji, poszerzenia lub zawężenia zakresu współpracy, a nawet wyjścia z programu.

Polska inicjatywa zachowuje wszystkie zalety innych rodzajów pilotażu: umożliwia regionalną integrację, zwiększa efektywność działania, a przykład i doświadczenia uczestniczących państw pozwalają KE i innym krajom na ewaluację testowanych form współpracy i stanowią punkt wyjścia do zebrania politycznego poparcia dla regulacji, która objęłaby całą UE. Co więcej, dzięki inkluzywności i elastyczności pozwala na równoległe testowanie różnych zakresów współpracy, by sprawdzić, który z nich będzie najlepszy do uniwersalnego zastosowania. Jednocześnie brak wymagających warunków wejścia pozwala na testy w krajach różniących się kulturowo, ekonomicznie, geopolitycznie, a także o różnym stopniu informatyzacji administracji, co czyni go tym bardziej wartościowym.

ANNA MARIA DYNER

SYRIA. WOJNA BEZ KOŃCA?¹

Kiedy w 2011 r. rozpoczynała się wojna domowa w Syrii, poza garstką zainteresowanych Bliskim Wschodem niewiele osób w Polsce zwróciło na nią uwagę. Wydawało się, że jest to kolejny odprysk arabskiej wiosny, który szybko przyniesie zmianę władz i da nadzieję na demokratyzację tego państwa. Ostrzeżenia, że sytuacja społeczna, religijna i etniczna w Syrii znacząco różni się od tej w państwach Afryki Północnej, były zbywane. W powszechnym odczuciu reżim Baszara al-Asada, oskarżany o użycie broni chemicznej w 2012 r. wobec obywateli własnego państwa (co było pierwszym przełomowym momentem wojny – uznawanej dotąd za domową), powinien był upaść. Ówczesny prezydent USA Barack Obama postawił nawet ultimatum, że kolejne wykorzystanie tego rodzaju broni będzie oznaczało rozpoczęcie amerykańskiej interwencji. Ostatecznie jednak, mimo że gaz bojowy został przez siły rządowe użyty w 2013 r., do niej nie doszło – za sprawą działań dyplomatycznych Rosji, która stała się gwarantem wywiezienia z Syrii zapasów środków tego rodzaju. Rok 2013 był szczególnie również dlatego, że na syryjskich terenach zajętych przez siły antyrządowe zaczęło funkcjonować Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie (ISIS), które rozpoczęło walkę nie tylko z siłami prorządowymi, ale również z częścią syryjskiej opozycji, m.in. Wolną Armią Syrii. Ponadto, ze względu na rosnące zaangażowanie państw trzecich, konflikt w Syrii nabrał charakteru międzynarodowego. W 2014 r. ówczesny prezydent USA Barack Obama zainaugurował działanie koalicji

ANNA MARIA DYNER, ANALITYK W POLSKIM INSTYTUCIE SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

¹ Paweł Pieniążek: *Po kalifacie. Nowa wojna w Syrii*, Wydawnictwo Czarne, 2019, 231 s.

międzynarodowej, której celem była walka z ISIS. Jej aktywność przyczyniła się do osłabienia Państwa Islamskiego w Iraku i częściowo w Syrii.

Działania amerykańskie nie przyniosły jednak żadnej poprawy w sytuacji sił rządowych w Syrii (reprezentujących zdaniem USA wrogi wobec nich reżim), a w 2015 r. niemal wszystko wskazywało, że dni syryjskiego prezydenta są policzone. Wojska syryjskie broniły się resztkami sił, zepchnięte do głębokiej defensywy przede wszystkim przez oddziały Państwa Islamskiego. Wszystko się zmieniło, kiedy latem Rosja zdecydowała o podjęciu interwencji wojskowej (na prośbę Asada), która rozpoczęła się z końcem września. Uzasadnienie było proste – rosyjskie władze chciały uniknąć obalenia kolejnego reżimu na Bliskim Wschodzie i jednocześnie dążyły do zmniejszenia wpływów Stanów Zjednoczonych w tym regionie. Choć interwencja rosyjska najpierw skupiła się na siłach opozycyjnych, a dopiero później na walce z ISIS, to przyniosła zakładane przez Rosjan rezultaty. Siłom wiernym Asadowi udało się odzyskać kontrolę nad znaczną częścią terytorium Syrii, a sam prezydent nadal pełni swój urząd.

Powyższy opis z konieczności jest bardzo uproszczoną wersją wojny w Syrii. Celowo nie ma w nim analizy poszczególnych etapów walk, kiedy kolejne miejscowości przechodziły z rąk do rąk, należących do różnych ośrodków władzy. Każda taka zmiana wywoływała z jednej strony nadzieję na lepsze: zakończenie konfliktu, ustabilizowanie sytuacji i powrót do normalnego życia, a z drugiej – obawy przed nowymi porządkami. W miarę upływu czasu nadziei było coraz mniej, a coraz więcej obaw i zniechęcenia. Z każdą ofensywą i międzynarodowym bombardowaniem przybywało zniszczeń, które sprawiały, że utrzymywanie pozorów normalnego życia w Syrii stawało się nie tylko coraz trudniejsze, ale niekiedy wręcz niewykonalne.

W powyższym opisie specjalnie nie ma też niczego o dramatach związanych z ucieczkami z miejsca zamieszkania, wewnętrznymi przesiedleniami, wyjazdami nie tylko do państw ościennych (Turcja, Jordania), ale również do krajów Europy Zachodniej. Nie wspomniano o tym, bo właśnie przez pryzmat postrzegania wojny przez zwykłych ludzi konflikt w Syrii stara się opisać Paweł Pieniążek w swoim reportażu *Po kalifacie. Nowa wojna w Syrii*.

Autor jest dziennikarzem stale współpracującym z „Tygodnikiem Powszechnym”, ale też z tytułami takimi jak „Gazeta Wyborcza” czy „Krytyka Polityczna”. Wcześniej opisywał wydarzenia m.in. z Afganistanu, Iraku, Syrii i ukraińskiego Donbasu. Książka jest więc kolejnym sprawozdaniem wojennego korespondenta, który przekazuje relacje z oblężonych miast, linii frontu,

miejsowości kontrolowanych przez różne ośrodki władzy, a który w objętej działaniami zbrojnymi Syrii w sumie spędził ponad dziewięć miesięcy.

Na podstawie historii zwykłych ludzi dowiemy się zatem, jakie nadzieje były związane z powstaniem Państwa Islamskiego i jego początkowymi decyzjami (utrzymanie szkolnictwa, wznowienie usług komunalnych). I jak szybko, za sprawą okrucieństwa osób go reprezentujących, zaczęło ono wzbudzać coraz większe przerażenie. Przeczytamy też o tym, w jaki sposób można było stać się niewiernym (kafirem) i utracić majątek całego życia, który po ucieczce właściciela z terenów kontrolowanych przez ISIS przechodził na własność Państwa Islamskiego, a następnie był przekazywany tym, którzy zjeżdżali niemal z całego świata, aby walczyć w jego imieniu. Będziemy mogli poznać też losy walczących Kurdów i Kurdyjek okraszone tragiczną historią tego narodu marzącego o posiadaniu własnego państwa. Dzięki opowieściom pojedynczych ludzi zaznajomimy się również z szerszym tłem – mozaiką kultur, religii i wyznań współegzystujących w Syrii i dowiemy się, jakie to miało znaczenie dla władz tego państwa.

Razem z bohaterami reportażu będziemy też patrzeć, jak państwo popada w ruinę, zamykane są uczelnie, szkoły i inne budynki użyteczności publicznej. Zobaczymy, jak dzień po dniu będzie się zmieniać ich najbliższe otoczenie – wyjeżdżać będą dawni sąsiedzi, a wygląd zewnętrzny i stroje tych, którzy pozostali na miejscu, będą się zmieniać. Jak coraz trudniejszy będzie stawał się dostęp do opieki medycznej, coraz bardziej będzie brakować lekarstw i jedzenia, a miejsca z pozoru znane i bezpieczne w każdej chwili będą mogły okazać się pułapką. Poznamy historię dzieci, które po zamknięciu szkół często szły pracować, a w najgorszym scenariuszu zostawały żołnierzami islamskiej rewolucji. A także losy tych, którzy musieli zostawiać majątek całego życia i ratować się ucieczką, aby ocalić życie. Dowiemy się, jakie niebezpieczeństwa były związane z wyjazdem do sąsiedniej Turcji czy Jordanii, gdzie uchodźcy, choć już bezpieczni, nie znaleźli warunków do godnego życia. Spróbujemy też zrozumieć, dlaczego ludzie chwyтали za broń, przy czym odpowiedź na to pytanie nie zawsze będzie oczywista.

Zamieszczone w książce zdjęcia całkowicie zniszczonych syryjskich miast wielu kojarzą się z fotografiami z czasów II wojny światowej – choćby niemal całkowicie zniszczonej Warszawy. Przywoływane przez Pawła Pieniążka obrazy z życia codziennego w syryjskich miastach do złudzenia przypominają relacje osób, które przeżyły Powstanie Warszawskie – brak prądu, wody, codzienne narażanie się w drodze po żywność, życie w piwnicach

w ciągłej obawie przed ostrzałem i zasypaniem, przebijanie tuneli między domami w celu ułatwienia komunikacji. Podobnie jednak jak w 1944 r., widok zniszczonych miast bardzo szybko się opatrzył, a pojedyncze ludzkie tragedie zlały się w jeden problem polityczny, jakim był masowy napływ uchodźców do Europy. Problem, który rozwiązany został jedynie w niewielkim stopniu, gdyż miliony Syryjczyków nadal nie mają po co i do czego wracać.

Jedynie tłem dla opisywanych wydarzeń są wielka polityka i decyzje poszczególnych państw, takich jak USA, Rosja czy Turcja, o podjęciu działań wojskowych w Syrii. W książce Pawła Pieniążka czytelnik nie znajdzie oceny światowych mocarstw napisanej wprost. Nie znaczy to jednak, że jej tam nie ma. Odnaleźć ją można w historiach głównych bohaterów. W formułowanych przez nich zarzutach, że świat zrobił niewiele, lub zgoła nic, żeby zapobiec tragedii. Że włączenie się kolejnych państw do wojny często nie tylko nie poprawiało sytuacji, ale ją pogarszało. Nie znajdziemy też żadnej analizy procesów politycznych, które zapoczątkowała wojna w Syrii, a więc negocjacji w Genewie i procesu astańskiego. Bo z perspektywy bohaterów debaty polityków w dalekich państwach niewiele zmieniły.

Książka *Po kalifacie. Nowa wojna w Syrii*, jak dobry reportaż, zostawia czytelnika z wieloma znakami zapytania. Autor ucieka też od odpowiedzi na pytania o przyszłość Syrii – pozostawiając sprawę otwartą, ale też pokazując, że wbrew stereotypowemu myśleniu zakończenie działań militarnych nie oznacza końca wojny.

Na końcu książki umieszczone zostało kalendarium, pozwalające na łatwe zorientowanie się w wydarzeniach politycznych i wojskowych, które wpłynęły na obecną sytuację w Syrii. Wykaz ten kończy się optymistycznie, 23 marca 2019 r., kiedy Syryjskie Siły Demokratyczne zajęły ostatnią miejscowość kontrolowaną przez Państwo Islamskie. Jest to jednak optymizm pozorny, o czym świadczy fakt, że większość opowydanych w książce historii kończy się niemal w pół zdania. Nie wiemy zatem, jakie były dalsze losy opisanych przez Pawła Pieniążka bohaterów. Choć chcielibyśmy wierzyć, że miały szczęśliwe zakończenie, wszystko nam mówi, że w większości przypadków takiego nie będzie. Tym bardziej że, jak wskazuje wyraźnie tytuł książki, historia w niej opisana będzie (niestety) miała ciąg dalszy. I jeśli można szukać w tym czegokolwiek dobrego, jest to nadzieja, że zostanie on przez Pawła Pieniążka opowiedziany.

MAREK RODZIK

U PROGU ZBLIŻENIA POLSKO-BRYTYJSKIEGO. FOREIGN OFFICE WOBEC POLITYKI ZAGRANICZNEJ RZECZYPOSPOLITEJ NA POCZĄTKU MARCA 1939 R.

Stosunki polsko-brytyjskie między zakończeniem kryzysu sudeckiego a zbliżeniem na linii Warszawa–Londyn, zapoczątkowanym formalnie jednostronną deklaracją gwarancyjną premiera Neville’a Chamberlaina z 31 marca i, na początku następnego miesiąca, wizytą w Wielkiej Brytanii ministra Józefa Becka, znajdują się na poboczu zainteresowania historiografii. Jakkolwiek ten rewolucyjny w istocie zwrot w polityce zagranicznej gabinetu brytyjskiego, niezainteresowanego wcześniej składaniem tak daleko idących zobowiązań w tym rejonie Europy, byłby nie do pomyślenia bez złamania układu monachijskiego (za sprawą wkroczenia wojsk niemieckich do Pragi 15 marca 1939 r.), jego genezy upatrywać należy właśnie między październikiem 1938 r. a marcem 1939 r.

Relacje obu państw przeszły wówczas już dość znaczną ewolucję w kierunku pozytywnym, zwłaszcza jeśli zważyć, jak dalece negatywnym echem odbiły się na Wyspach żądania zgłoszone przez Warszawę wobec Pragi w trzeciej dekadzie września 1938 r., których ostatecznym rezultatem okazało się zajęcie Zaolzia w wyniku przyjęcia przez Czechosłowację polskiego ultimatum. Było to z perspektywy Londynu nie tylko grożące wybuchem co najmniej lokalnego konfliktu podniesienie politycznej temperatury w tym rejonie Europy – po niespodziewanym zażegnaniu kryzysu sudeckiego dzięki

MAREK RODZIK, HISTORYK, PUBLICYSTA

konferencji monachijskiej – ale także uderzenie w prestiż polityki brytyjskiej. Zauważyć wypada, że w drugiej połowie września 1938 r. znany polityk irlandzki Éamon de Valera podkreślał, iż akceptacja żądań niemieckich pod adresem Czechosłowacji przy pominięciu żądań polskich i węgierskich zostanie odebrana jako porażka¹. Edward Raczyński, ambasador RP w Londynie, pisał natomiast w telegramie szyfrowym z początku następnego miesiąca: „Pomijając już inne momenty, akcja polska utrudni interpretowanie układu monachijskiego jako wielkiego sukcesu premiera Chamberlaina i «przełomu w metodach dyplomatycznych Europy» na rzecz swobodnych odąd rokowań”².

Stopniowa poprawa relacji Warszawy i Londynu dała o sobie znać już na początku kolejnego roku, kiedy polskiej dyplomacji udało się pozyskać wsparcie brytyjskie w Lidze Narodów dla koncepcji pozostawienia na stanowisku w Wolnym Mieście Carla Jacoba Burckhardta (mandat Wysokiego Komisarza miał pierwotnie ulec wygaśnięciu ze względu na złamanie w Gdańsku konstytucji przez wprowadzenie w listopadzie 1938 r. ustaw norymberskich). Według Anny Cienciały stało się tak głównie w wyniku rosnącej świadomości wartości polskiej karty w rozgrywce z Hitlerem, a także dlatego, że 15 grudnia 1938 r. do Wielkiej Brytanii dotarły informacje o przygotowaniu niemieckiego ataku lotniczego na Londyn; sądzono ponadto, że Polska wystąpi czynnie w obronie własnej niepodległości. Miano też nadzieję na rozładowanie napięcia w Gdańsku przez ustabilizowanie sytuacji dzięki porozumieniu polsko-niemieckiemu³.

Czynniki te współistniały z presją Berlina wywieraną na Polskę. Jak wiadomo, 24 października 1938 r. Joachim von Ribbentrop, niemiecki minister spraw zagranicznych, wysunął wobec Józefa Lipskiego, ambasadora RP w Rzeszy, szereg postulatów – dotyczących m.in. inkorporacji Gdańska oraz przeprowadzenia eksterytorialnego połączenia kolejowego i autostrady przez polskie Pomorze. Najistotniejsze były jednak dezyderaty odnoszące się

¹ Notatka z rozmowy lorda de la Warra z de Valerą w Genewie, 22 września 1938 r., The National Archives [dalej: TNA], Foreign Office [dalej: FO], 371/21741.

² Telegram szyfrowy E. Raczyńskiego z 2 X 1938 r., Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego, A.12.53/21.

³ A.M. Cienciała, *Minister Józef Beck i ambasador Edward Raczyński a zbliżenie polsko-brytyjskie w okresie październik 1938 – styczeń 1939*, w: *Z dziejów polityki i dyplomacji polskiej. Studia poświęcone pamięci Edwarda hr. Raczyńskiego – Prezydenta Rzeczypospolitej Polski na wychodźstwie*, IH PAN, 1994, s. 358–360.

do włączenia Rzeczypospolitej w ramy paktu antykominternowskiego, a także akceptacji tzw. klauzuli konsultatywnej – co oznaczać miało konieczność uzgadniania polityki zagranicznej, a w konsekwencji wprowadzenie Polski, jako partnera o znacząco mniejszym potencjale, na drogę wasalizacji. W tym samym okresie barometr polityczny w Gdańsku zaczął wskazywać o wiele gorszą pogodę. Głównym realizatorem antypolskiej propagandy był tam gauleiter Alfred Forster, który najdobitniej podkreślał, iż włączenie Wolnego Miasta do Rzeszy jest kwestią do rozstrzygnięcia w najbliższej przyszłości⁴.

Jakkolwiek Beck uważał, że stosunki polsko-niemieckie mogą nadal opierać się na relacjach dobrosąsiedzkich, w grudniu 1938 r. podniósł wobec Howarda Kennarda, ambasadora brytyjskiego w Warszawie, myśl wizyty w Londynie. W toku najbliższych miesięcy udało się ustalić jej termin na początek kwietnia 1939 r. Zasadniczym celem miała być ogólna rozmowa o sytuacji międzynarodowej, przeprowadzenie „*tour d’horizon* z Halifaxem”⁵.

Na przełomie stycznia i lutego 1939 r. pojawiały się przy tym symptomy ochłodzenia w stosunkach polsko-niemieckich, odnotowywane przez Kennarda. Telegrafował on 1 lutego do Foreign Office, informując, że Beck wypowiada się o Francji tak ciepło, jak nigdy za jego pamięci⁶. Usztynwieniu wydawało się też ulegać stanowisko polskiej opinii publicznej, co wyraziło się w antyniemieckich incydentach – miały one tym bardziej wyrazistą wymowę, że dokonywały się jeszcze przed załamaniem stosunków między Warszawą i Berlinem. Co więcej, oznaki te szły w parze z rosnącą sympatią dla Francji i Wielkiej Brytanii – w kręgach rządowych wiązać się to miało dodatkowo z oczekiwaniem, że współpraca ze Zjednoczonym Królestwem pozwoli zapobiec gospodarczemu uzależnieniu od Niemiec. Według brytyjskiego dyplomaty cele, z jakimi Joachim von Ribbentrop i Galeazzo Ciano przybyli do Warszawy⁷ – zbliżenie Warszawy do osi Rzym–Berlin – nie zostały zrealizowane, a politykę Becka streścić można była frazą *sitting on the fence*: utrzymywania neutralności celem zdefiniowania ostatecznego stanowiska w zależności

⁴ M. Wojciechowski, *Stosunki polsko-niemieckie 1933–1938*, Wyd. Poznańskie, 1980, s. 506.

⁵ E. Raczyński, *W sojusznictwie Londynie*, Polska Fundacja Kulturalna, 1997, s. 25; A.M. Cienciála, *Poland and the Western Powers, 1938–1939. A Study in the Interdependence between Eastern and Western Europe*, Routledge & Kegan Paul, University of Toronto Press, 1968, s. 205–206.

⁶ E.L. Woodward, R. Butler (red.), *Documents on British Foreign Policy, 1919–1939* [dalej: DBFP], ser. 3, t. IV: 1939, His Majesty’s Stationery Office, 1950, dok. nr 74.

⁷ Niemiecki minister spraw zagranicznych gościł w Polsce w dniach 25–26 stycznia, natomiast szef włoskiej dyplomacji od 25 do 28 lutego.

od rozwoju wypadków. W liście do Cadogana z 7 marca 1939 r. Kennard szkicował wyjątkowo kłopotliwe położenie, jakie stało się udziałem polskiego ministra: „I will only say here that he is undoubtedly in rather a hole. His efforts to get back on the fence, which are very welcome to public opinion here, expose him to severe German criticism and suspicions”⁸. Z brytyjskiego punktu obserwacyjnego w Warszawie Beck stawał się w pewnym sensie zakładnikiem rosnącej antyniemieckiej temperatury polskiego społeczeństwa. Równocześnie, choć starał się utrzymać dobrosąsiedzkie stosunki z Berlinem, nie odpowiadało mu uplasowanie Rzeczypospolitej w sytuacji partnera zależnego od Rzeszy.

Paradoksalnie rzekoma orientacja „proniemiecka” Becka działała – obok świadomości rosnącego zagrożenia imperializmem Niemiec – na rzecz ściślejszego współdziałania między Warszawą a Londynem. 27 stycznia, wkrótce po zakończeniu wizyty Ribbentropa, ambasador Kennard donosił centrali, że wydany w związku z tym komunikat „repeats desire on both sides to continue collaboration in the work of appeasement”⁹. Miało to konsekwencje już w drugiej połowie marca i na początku kwietnia 1939 r., kiedy tworzyły się podstawy polsko-brytyjskiego porozumienia. Jak zapisał *ex post* Anatol Mühlstein: „W gruncie rzeczy Anglicy uważali Becka za większego germanofila, niż on był w istocie i na tej podstawie oceniali jego politykę. Sądzieli więc, że potrafi porozumieć się z Niemcami bez nowej kapitulacji mocarstw zachodnich”¹⁰.

Na początku marca 1939 r. polityka brytyjska wobec Niemiec znajdowała się w kolejnej fazie transformacji, przebiegającej jednak w sposób niekonsekwentny. W lutym 1939 r., jak podkreślał wiele lat temu Donald Cameron Watt, gabinet brytyjski był już psychologicznie przygotowany do możliwości wojennej konfrontacji z Niemcami¹¹. Zara Steiner, autorka monumentalnej, dwutomowej pracy o stosunkach międzynarodowych w Europie międzywojennej, uznała, że motorem zmian w polityce Wielkiej Brytanii była intensyfikacja kontaktów polityczno-wojskowych między Londynem a Paryżem na

⁸ DBFP, ser. 3, t. IV, dok. nr 187.

⁹ DBFP, ser. 3, t. IV, dok. nr 34.

¹⁰ A. Mühlstein, *Pamiętnik*, „Zeszyty Historyczne” 1978, z. 43, s. 80.

¹¹ D.C. Watt, *Błędne informacje. Błędne koncepcje. Brak zaufania. Z dziejów brytyjskiej polityki zagranicznej w latach 1938–1939*, „Kwartalnik Historyczny” 1978, r. 85, nr 4, s. 967.

przełomie 1938 i 1939 r.¹² Żegnając się z rokiem 1938, Alexander Cadogan, podsekretarz stanu ds. zagranicznych w Foreign Office, nie krył kasandrycznego nastroju: „It seems to me that, unless there is a revolution in Germany, we must flounder into war. And the former hope is slender indeed”¹³.

W ostatnich miesiącach pokoju dynamika rozbudowy wojska w Wielkiej Brytanii zaczynała być porównywalna do niemieckiej. W jednym z artykułów prasowych opublikowanych na początku marca sam Winston Churchill, często (nie do końca ściśle) kojarzony jako główny przeciwnik *appeasementu*, przyznawał, że „jeśli chodzi o flotę i Lotnictwo, to sumy przeznaczone nareszcie na te cele w Wielkiej Brytanii są prawdopodobnie nieomal równe wydatkom lotniczym Rzeszy, a kilkakrotnie większe, niż jej budżet morski”¹⁴. Jednocześnie należy podkreślić, że Neville Chamberlain w tym czasie nadal żywił nadzieję, że brytyjsko-niemiecki *rapprochement* nie jest scenariuszem oderwanym od rzeczywistości. Do premiera dochodziły opinie o pogarszającej się sytuacji ekonomicznej Niemiec; usypianiu czujności sprzyjały także uspokajające raporty ambasadora w Berlinie, Neville’a Hendersona¹⁵. Chamberlain odnosił się do doniesień wywiadowczych o agresywnych zamiarach Hitlera o wiele bardziej sceptycznie niż lord Halifax, sekretarz stanu ds. zagranicznych¹⁶. U podstaw pewnego optymizmu premiera leżała jednak w dużej mierze świadomość ciągłej poprawy pozycji mocarstw zachodnioeuropejskich w wyścigu zbrojeń, a także kalkulacja, że Rzesza wkrótce może dostać w jego trakcie zadyszki. Nic zatem dziwnego, że Henry Channon, prywatny sekretarz Richarda Butlera (jednego z zastępców Halifaxa), notował w swoim dzienniku pod datą 7 marca 1939 r.: „He foresees no crisis on the horizon, all seems well; he thinks the Russian danger receding, and the dangers of a German war less every day, as our rearmaments expands”¹⁷.

¹² Z. Steiner, *The Triumph of the Dark. European International History, 1933–1939*, Oxford University Press, 2011, s. 671–672.

¹³ A. Cadogan, *The Diaries of Sir Alexander Cadogan*, OM, 1938–1945, oprac. D. Dilks, G.P. Putnam’s Sons, 1972, s. 131.

¹⁴ W. Churchill, *Krok za krokiem*, Tow. Wyd. Załoga, 1939, s. 66.

¹⁵ N. Chamberlain, *The Neville Chamberlain Diary Letters. The Downing Street Years, 1934–1940*, t. 4, red. R. Self, Aldershot, 2005, s. 380–387; Zob. też: W. Murray, *The Change in the European Balance of Power, 1938–1939. The Path to Ruin*, Princeton University Press, 1984, s. 279–280, G. Weinberg, *The Foreign Policy of Hitler’s Germany: Starting World War II, 1937–1939*, The University of Chicago Press, 1980, s. 527–528.

¹⁶ J. Charmley, *Chamberlain and the Lost Peace*, Papermac, 1991, s. 158–159.

¹⁷ H. Channon, *Chips: the Diaries of Sir Henry Channon*, oprac. R.R. James, Penguin Books, 1970, s. 229.

Wizyta w Warszawie Roberta Hudsona, sekretarza ds. handlu zamorskiego, wpisywała się w kontekst polityki brytyjskiej związany z zabezpieczeniem jej interesów na Bałtyku wobec trwającej od drugiej połowy lat 30. ofensywy politycznej i gospodarczej Niemiec. Już 8 lutego 1939 r. zapadła na posiedzeniu gabinetu decyzja o serii rozmów, jakie w marcu i kwietniu tego roku przeprowadzić miał Hudson w Berlinie, Warszawie, Moskwie, Helsinkach i Sztokholmie. Ostatecznie pierwszej ze wspomnianych stolic minister nie odwiedził z powodu złamania przez Hitlera układu monachijskiego, co narzuciło potrzebę rewizji dotychczasowych brytyjskich założeń politycznych¹⁸.

24 lutego Michał Łubieński, dyrektor Gabinetu Ministra Spraw Zagranicznych, próbował sondować za pomocą rozmowy z Cliffordem Nortone, chargé d'affaires ambasady brytyjskiej w Warszawie, stosunek Zjednoczonego Królestwa do problemu Europy Środkowo-Wschodniej. Anglik miał tłumaczyć: „I replied that Mr. Hudson's visit was a token of our interest. In any case our influence would always be thrown on the side of appeasement. But no doubt Monsieur Beck would be able to enlighten himself on the general question if he went to London”¹⁹.

Jak wynika z raportu Raczyńskiego, Hudson na krótko przed rozpoczęciem planowanej serii rozmów podkreślał, że zbrojenia brytyjskie są prowadzone głównie z myślą o niebezpieczeństwie ze strony nazistowskich Niemiec. Nie przeszkadzało mu to jednak żywić nadziei, że problemy gospodarcze Berlina będą działały na rzecz pokojowego ułożenia relacji z Wielką Brytanią, co przełoży się na międzynarodową równowagę polityczną. Znamienne pozostawało, że jednym z warunków realizacji tego celu była bardziej stanowcza polityka Londynu. Według Hudsona bowiem „polityka brytyjska porzuciła obecnie metody i hasła ostatniego 20-lecia i nawiązała do okresu bojowego z końca 19-go wieku, tj. epoki Józefa Chamberlaina, nawiązując z konieczności do tradycji «Jingo»”²⁰.

Z analiz polskiej ambasady wyłaniała się przede wszystkim atmosfera optymizmu panującego w brytyjskich kołach rządowych. Widać to było

¹⁸ M. Nurek, *Great Britain and the Baltic in the Last Months of Peace, March–August 1939*, w: J. Hiden, T. Lane (red.), *The Baltic and the Outbreak of the Second World War*, Cambridge University Press, 1992, s. 24–25.

¹⁹ Notatka C. Nortona z rozmowy z M. Łubieńskim, 27 lutego 1939 r., TNA, FO 371/23140.

²⁰ S. Żerko (red.), P. Długolecki (wspłpr.), *Polskie dokumenty dyplomatyczne 1939 (styczeń–sierpień)* [dalej: PDD 1939], PISM, 2005, dok. nr 64.

w przemówieniu Samuela Hoare'a, ministra spraw wewnętrznych, w którym pojawił się frapujący wątek współpracy pięciu europejskich przywódców. Prasa na Wyspach doszukiwała się w tym ukłonu w stronę Związku Radzieckiego, mającego – jako piąty – stabilizować współpracę na kontynencie obok Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Włoch. 14 marca Chamberlain wydał korespondentom politycznym brytyjskiej prasy wyraźnie uspokajające oświadczenie. Raczyński dopatrywał się w nim tych samych elementów rozmowania, z którymi zetknął się w rozmowie z Hudsonem²¹.

Sam pobyt brytyjskiego ministra w Polsce – oprócz rozmów na tematy gospodarcze – nie przyniósł znaczących wyników. Charakter wizyty zakładał zresztą dyskusje na tematy handlowe, nie polityczne. Publikowana notatka sporządzona na potrzeby tej wizyty przez Foreign Office i przesłana Hudsonowi 16 marca 1939 r., jest mimo to dokumentem istotnym. Z jednej strony fakt potrzeby jej powstania dowodzi nie najlepszej orientacji w polityce zagranicznej Polski jednego z czołowych przecież przedstawicieli brytyjskiego rządu. Z drugiej natomiast dokument jest świadectwem rosnącej roli Rzeczypospolitej w Foreign Office, zwłaszcza wobec niepewności co do dalszych poczynąń niemieckich²².

²² Publikacja powstała dzięki realizacji projektu *Stosunki polsko-brytyjskie, 1937–1939* pod numerem 2018/29/N/HS3/00930 przyjętego do finansowania w ramach ogłoszonego przez Narodowe Centrum Nauki konkursu „PRELUDIUM 15”.

NOTE FOR MR. HUDSON'S WARSAW VISIT

The main objectives of Polish Foreign policy, which is conducted almost single-handed by Colonel Beck, are to preserve the balance between her two great neighbours, to avoid any irrevocable commitment to any country or group of countries, and by adroit manoeuvring to obtain the status of a great power.

Since 1935, when Poland participated in sanctions against Italy²³, the trend of her policy has been away from her connexion with the Western Powers and towards Germany. This policy reached its climax in the autumn when Poland gave up her seat in the council of the League²⁴ and shared in the dismemberment of Czecho-Slovakia. In December, however, Poland found herself threatened by a German expansion Eastward, and in interviews with Hitler in December and Ribbentrop in January, Colonel Beck took a firm line and refused to be browbeaten or drawn further towards alingment with the axis. Count Ciano, during his recent Warsaw visit, also failed to get any change out of the Colonel.

The Poles were disappointed that the Vienna award did not assign Ruthenia to Hungary, they have not abandoned their desire to obtain a common frontier with Hungary²⁵.

Since December, Polish policy has shown a tendency to swing away from the axis. Poland has improved her relations with Russia²⁶, and in a marked degree with Rumania²⁷. Poland has also shown a desire to improve her relations with the Western powers. Colonel Beck angled for, and obtained an invitation to come to London in April, and allowed M. Bonnet to say that if France was attacked by Germany, Poland would fulfil her obligations under the Franco-Polish Treaty²⁸. (If France were attacked by Italy, the Polish attitude is uncertain). Unfortunately, Franco-Polish relations, partly owing to the French dislike and distrust of Colonel Beck (sentiments heartily

²⁶ Polsko-sowiecki komunikat z 26 listopada 1938 r. potwierdzał ważność układu o nieagresji zawartego między Warszawą a Moskwą w 1932 r. i przedłużonego dwa lata później, co było sygnałem normalizacji wzajemnych relacji po napięciu między oboma państwami pod koniec kryzysu sudeckiego.

²⁷ Wyrazem ocieplenia sojuszniczych relacji łączących Warszawę z Bukaresztem był przyjazd 3 marca 1939 r. Grigorego Gafencu, pełniącego w tym czasie funkcję rumuńskiego ministra spraw zagranicznych. Był on przychylniej usposobiony do polityki Rzeczypospolitej od swojego poprzednika Nicolae Petrescu-Comnena.

²⁸ 26 stycznia 1939 r. Georges-Étienne Bonnet, minister spraw zagranicznych Francji, ogłosił w Izbie Deputowanych, że zobowiązania Trzeciej Republiki wobec Związku Sowieckiego i Polski pozostają z wzajemnością respektowane.

reciprocated by the Colonel), remain far from cordial. Poland also aspires to the position of guardian of the Baltic, and Colonel Beck professes to think that Polish and British interests in that area are identical²⁹. The change of direction, however, in Polish policy has been only partial. A colonial campaign has now been started to emphasise Poland's claims to access to raw materials and ultimately to colonial possessions. We want to discourage these colonial pretensions³⁰.

The position of Colonel Beck at home is somewhat isolated, he has never been liked (except when he annexed Teschen), and his supposed pro-German policy is not popular. It is thought that the anti-German demonstrations during Ciano's visit were not discouraged by some of his colleagues. But his unquestioned ability makes his position very strong.

In view of Colonel Beck's approaching visit to London, when a general discussion of the international situation and of Poland's problems will take place, it would probably be advisable not to enter into political discussions during Mr. Hudson's visit. Sir H. Kennard has already stressed the fact that this visit has no political significance. At the same time it is our object to encourage the Poles to establish closer relations with ourselves and France, and to keep Colonel Beck in his seat on the fence, with a bias towards us.

For this purpose, our most effective tactics are to lay stress on the scope and rapid progress of our rearmament programme and preparations for defence, and on our determination not to make concessions under the threat of force. This is more likely to impress the Poles than anything we can say or do in other matters. It is also good tactics to emphasise our dislike of becoming involved in ideological conflicts (e. g. non-intervention)³¹.

²⁹ O celowości zacieśnienia współpracy polsko-brytyjskiej w rejonie Morza Bałtyckiego Beck mówił Alfredowi Duff-Cooperowi (wówczas Pierwszemu Lordowi Admiralicji), z którym rozmawiał 8 sierpnia 1938 r. w Gdyni. Zob. H. Batowski, *Józef Beck i Duff-Cooper w Gdyni w sierpniu 1938 r. U podstaw angielskiej orientacji Becka*, „Dzieje Najnowsze” 1975, nr 3.

³⁰ W tym czasie Beck podkreślał wobec strony brytyjskiej, że zależy mu przede wszystkim na wymianie poglądów co do Europy Północnej, Gdańska i sytuacji ogólnej. Chciał też poruszyć problem emigracji żydowskiej i porozmawiać o sprawach kolonialnych (co spotykało się ze sprzeciwem Londynu), ale nie wysuwał tych kwestii jako najważniejszych. Zob. DBFP, ser. 3, t. IV, dok. nr 148, 175; PDD 1939, dok. nr 69, 78.

³¹ Odniesienie do układu o nieinterwencji i Komitetu Do Spraw Nieinterwencji z 1936 r. Komitet, powstały z inicjatywy Londynu i Paryża, składał się z 27 państw (w tym m.in. Włoch, Niemiec, Związek Sowiecki) i stawiał sobie deklaratorynie za zadanie niedopuszczenie do zaangażowania innych państw w wojnę domową w Hiszpanii (1936–1939), a także rozprzestrzenienia konfliktu na kontynencie. Był w tym zakresie jedynie częściowo skuteczny. Nowy reżim gen. Franco został uznany przez Wielką Brytanię i Francję 29 lutego 1939 r.

Poles like to compare their position with that of the United Kingdom both in this respect, and in their desire to hold the balance true between conflicting groups. The work of the British Council in Poland has recently met with considerable success, the Anglo-Polish society has been revived and strengthened, and any reference to cultural relations would probably be welcomed. The Embassy is in the best position to advise on the method of presentation.

Another subject to which the Poles are likely to refer is Jewish emigration, and they look to the British Empire to provide both outlets and financial assistance. The Jewish problem in Poland is largely, an economic problem, but we can do very little to help them solve it. Colonel Beck will raise this question in London.

Finally the Poles are showing an interest in naval matters, and are apparently thinking of placing considerable orders in the United Kingdom³².

16 marca 1939 r., TNA FO 371/23140

³² 22 grudnia 1938 r. Kennard donosił o chęci Becka do zawiązania bliższej współpracy między flotą brytyjską a polską. A. Prażmowska, *Poland, „the Danzig Question” and the Outbreak of the Second World War*, w: F. McDonough (red.), *The Origins of the Second World War. An International Perspective*, Continuum International Publishing Group, 2011, s. 401. Zob. także opracowanie Teresy Skinder-Suchcitz, *Rok 1939. Polsko-brytyjska współpraca morska*, Oficyna Wydawnicza „Adiutor”, 1997.

Dmitrij Trenin: *Russia*, Polity Press, 2019, 212 s.

Jakub Benedyczak

Recenzując książkę, staram się unikać dywagacji na temat sensu jej powstania, bo ostatecznie to do autora należy decyzja, na co spożytkował swój czas i energię. W tym jednak przypadku racjonalne wydaje się pytanie: po co politolog o tak wielkim dorobku i ugruntowanej pozycji jak Dmitrij Trenin napisał książkę (a właściwie szkolny bryk), której ambicja zawiera się w przedstawieniu „historii” Rosji ostatnich 120 lat w 45 tysiącach słów? Czy wieloletni szef Carnegie Moscow Center zapragnął ustawić się w długim szeregu copywriterów składających obietnicę „w miesiąc nauczysz się chińskiego” / „schudniesz 30 kg” / „zbijesz fortunę bez wychodzenia z domu”? Tutaj oferta brzmi: poznaj historię Rosji w jeden wieczór z wujkiem Dmitrijem. Gdyby tego było mało, Trenin swą książkę zatytułował... *Rosja*. Podobnie jak słowo *love* w tytule piosenki nie zapowiada nic dobrego, tak i tutaj truizm na okładce nie jest puszczaniem oka do czytelnika. Truizm pozostaje truizmem od początku do końca, a książeczka – sztuką dla sztuki, wtajemniczonym bowiem nie powie nic nowego, a laikom nie przyniesie żadnej wiedzy. Chyba że ktoś zapragnął jednak pojąć Rosję

w jeden wieczór, wówczas: „nie zwlekaj: zadzwoń i zamów!”.

Pomysł autora lub wydawnictwa był następujący: wydać podręczną, mieszczącą się w kieszeni płaszczka książeczkę w formacie A6, która przeprowadzi czytelnika przez kilka okresów historii Rosji: rewolucję (1900–1920), powstanie ZSRR (1921–1938), II wojnę światową i okres powojenny (1939–1952), dojrzały socjalizm i jego stagnację (1953–1984), demokratyzację (1985–1999), aby w finale móc zrozumieć państwo Władimira Putina (rozdział *Od stabilności do niepewności*). Całość wieńczy rozdział, chyba jedyny wart namysłu, *Forever Russia* (to oprócz „45 tys. słów” jeden z wielu chwytliwych sloganów), będący zbiorem luźnych refleksji.

Idea repetytorium podpisanego nazwiskiem gwiazdy rosyjskiej politologii jest bezcelowa z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, jeśli chodzi o faktografię i „obraz epoki”, znacznie więcej dowiemy się z Wikipedii. Czytelnik dostaje od Trenina strzępki informacji, z których nic nie wynika, jak choćby to, że przed upadkiem caratu w Rosji kwitła kultura: malowali Kandinsky i Chagall, a Bierdiajew i Sołowjow byli wielkimi myślicielami (s. 22–24), albo czyta, że Chruszczow publicznie poniżył

rzeźbiarza Niezwiastnego (s. 106). Ta anegdota świetnie odzwierciedla osobowość i styl rządów Chruszczowa, jednak Trenin jej nie przywołuje. Ci zatem, którzy przeczytają „Chruszczow poniżył Niezwiastnego”, muszą sięgać do odmętów pamięci, a ci, którzy usłyszą o tym po raz pierwszy, przewrócą obojętnie stronę. W najlepszym razie poszperają w Google i dowiedzą się, że pierwszy sekretarz nazwał artystę „abstrakcjonistą-pederastą”, od którego „lepsze obrazy namalowałby osioł własnym ogonem”, żałował jednak swych słów pod koniec życia i prosił, by „abstrakcjonista-pederasta” wykonał dla niego nagrobek¹. Rozczarują się także czytelnicy, którzy oczekują czegoś nowego na temat rządów Putina. Hasło wo przywołane są tu powszechnie znane fakty: wojna na Ukrainie, w Gruzji i Syrii, rozprawa z oligarchami, masowe protesty lat 2011 i 2012, zasiedlenie kremłowskiej elity kolegami z KGB itd.

Drugi powód jest taki, że Trenin właściwie żadnego z opisanych okresów nie opatrzył interpretacją, a jedynie komentarzami dotyczącymi poszczególnych wątków. Oto przykład: Stalin w latach 1949–1953 dokonał równoczesnego ataku na etnicznych Rosjan i na Żydów, obawiając się sojuszu partyjnej (*russkoj*) biurokracji i żydowskiej inteligencji (s. 94–97). Ciekawa to wiadomość, ale pozbawiona punktu odniesienia. Nie wiadomo też, po co autor pisze np. o demokratyzacji (1985–1999), dlaczego przywołuje

w tym kontekście tak szerokie ramy czasowe, a wreszcie – co sam sądzi o rosyjskiej transformacji demokratycznej? Pytania te pozostają bez odpowiedzi, bo *Rosja* Trenina to intelektualne błyskotki i chaotycznie rzucane, wyjęte z kontekstu informacje.

Gdyby jednak spróbować rzucić Rosji koło ratunkowe i z mgławicy błyskotek odłowić jakąś wartość, należałoby powiedzieć, że Dmitrij Trenin nie pisze dla swych rodaków, ale dla czytelników z państw zachodnich, w kontrze do utartych wśród nich opinii na temat Rosji. Stara się ich uwrażliwiać na rosyjski punkt widzenia i kolektywną pamięć Rosjan. Jest to tym ważniejsze, że zadania podejmuje się dyrektor rosyjskiej filii amerykańskiego think tanku, uznawany za politologa antykremłowskiego. Próba wyszukania jego wystąpienia w Youtube (gdzie użyje się cyrylicy) pokazuje, że pojawia się niemal wyłącznie w rosyjskojęzycznych mediach opozycyjnych i amerykańskich. Autor próbuje uzmysłowić odbiorcy, że rachityczna interwencja wojsk zachodnich, która w trakcie wojny domowej miała wesprzeć białych przeciwko bolszewikom, na dziesięciolecia nauczyla Rosjan, że nie mogą na Zachodzie polegać (s. 46). Trenin nie pomija terroru stalinowskiego, ale rozumie popularność Stalina – przywódcy, który, gdy groziła mu śmierć (wojska Wehrmachtu znajdowały się 28 km od Kremla) zamiast błagać o pokój, sprawnie pokierował ogromnym państwem. Autor nie powtarza dobrze znanej narracji, że Rosjanie są dumni ze zwycięstwa nad III Rzeszą, gdyż nieuleczalnie cierpią na syndrom imperialny. „Do dzisiaj

¹ K. Benedyczak, *Polowanie na czerwonego Chruszczowa*, „Nowa Europa Wschodnia”, 14 października 2015 r.

zwycięstwo w wielkiej wojnie ojczyźnianej, które zdecydowało o pokonaniu nazizmu [...] jest traktowane jako największy wkład Rosji w obronę ludzkości”, a jednocześnie, mimo ogromnych ofiar, Rosjanie „nie traktują Niemców jako genetycznych wrogów” (s. 88–89). Ponadto Trenin przywołuje mniej znane fakty i wypowiada nieoczywiste sądy: np. że Putin kieruje się nie toporną logiką utrzymania władzy i prywatnego majątku, lecz interesem narodowym, tak jak go rozumie, skutecznie zarządzając Rosją. Problem w tym, że odważne i niejednokrotnie trafne konstatacje wywołają automatyczny sprzeciw czytelnika zachodniego, gdyż są pozbawione argumentacji, na którą zabrakło miejsca, bo miało być szybko, krótko, kolorowo.

We wstępie i zakończeniu Trenin pisze, że Rosja nie raz upadała, ale zawsze jak Feniks powstawała z popiołów, wynajdując samą siebie na nowo i w 20 lat nadrabiając 200 lat zastoju. Mimo to wciąż szuka, a Rosjanie po dziś dzień zadają sobie pytanie, kim są, co przypomina słynny okrzyk z *Martwych dusz* Gogola: „Rosjo, dokądże pędzisz, daj odpowiedź!”². Cokolwiek by się jednak działo, Rosjanie rezygnują z własnej wolności w imię wolności Rosji (rozdział *Forever Russia*). Nie pozwolą nikomu na narzucenie Rosji zewnętrznego dyktatu: ani USA, ani organizacjom międzynarodowym, bankom, korporacjom czy obcym armiom. Taka postawa jest dla Rosjan świętością, dlatego sankcje ekonomiczne

Zachodu nie mogą przynieść spodziewanego efektu: „Rosjan spaja rodzaj duchowej więzi, której głównym składnikiem jest długa historyczna tradycja zogniskowana wokół państwa” (s. 180). Zawsze jest to państwo autorytarne, o którego obliczu decyduje przywódca. Jeśli państwo wymyka mu się z rąk, jak w przypadku Mikołaja II czy Gorbaczowa, Rosja stacza się w przepaść wraz z przywódcą.

Państwo Władimira Putina uosabia odwieczne prawo odradzania się Rosji. Doszedł on przecież do władzy w krytycznym momencie, ratując kraj przed rozpadem. Następnie zbudował efektywnie działający reżim, który przywrócił Rosji pozycję globalnego gracza. Reżim ten czeka jednak egzamin po ustąpieniu demiurga, kiedy będzie musiał przekształcić się w państwo, co wcale nie jest oczywiste ze względu na niekonkurencyjną gospodarkę, konfrontację ze Stanami Zjednoczonymi, źle działające prawo, systemową korupcję oraz fakt, że władza w Rosji zawsze była powiązana z własnością, toteż każda jej zmiana oznaczała redystrybucję bogactwa, brutalizując walkę o stery w państwie (s. 180–183).

Niestety w tym miejscu Trenin znowu zawodzi. Na pytanie zadane przez samego siebie: „co po Putinie?” odpowiada ni mniej, ni więcej, że... może być różnie: a to model polski, a to singapurski, nie precyzując, co ma dokładnie na myśli. Dopiero odnosząc się do polityki zagranicznej, daje w miarę wyraźną prognozę, że Rosja postara się złapać równowagę na osi Berlin–Pekin–Delhi. Jeśli zaś uda jej się uniknąć konfliktu zbrojnego z USA, zadowoli

² N. Gogol, *Martwe dusze*, Wydawnictwo Tower Press, 2001, s. 131.

ją status Ameryki jako *primus inter pares* oraz własny, polegający na zastąpieniu regionalnej dominacji narodową suwerennością (s. 183–185). Na sam koniec otrzymujemy jeszcze jeden chwytliwy slogan: jeśli Rosja przezwycięży wyzwania wewnętrzne i osiągnie cele polityki zagranicznej, ma szansę na organiczny rozwój pod postacią Federacji Rosyjskiej 2.0. Cokolwiek miałyby to znaczyć, gdyż autor tego nie wyjaśnia.

National Novel Writing Month – amerykańska organizacja non-profit wypromowała projekt „napisz w miesiąc 50 tys. słów i wydaj powieść”. Osiągnęła ogromny sukces i zreszta obecnie prawie 800 tys. pisarzy z całego

świata. Pomysł NNWM jest symptomatyczny dla współczesności, w której żywotność analiz, komentarzy, książek czy albumów muzycznych sięga kilku miesięcy, dlatego już niewielu twórców poświęca kilka lat na napisanie książki, jak to niegdyś bywało. Dmitrij Trenin pokazał, że rozumie *Zeitgeist* i wie, że tak jak do *know-how* współczesnego człowieka należy umiejętność kondensowania myśli w 280 znakach, tak taśmowo wydawane książki powinny być pisane szybko, zwięźle i bez zbędnego komplikowania. Wszak nie o wiedzę i informację chodzi, lecz o wywołanie chwilowej dyskusji, która zastąpi wiedzę i informację. Jest postintelektualny *viral*, jest impreza. Dobrze i to...

Larry Wolff: *Woodrow Wilson and the Reimagining of Eastern Europe*, Stanford University Press, 2020, 302 s.

Sławomir Dębski

Każda nowa książka Larry'ego Wolffa, amerykańskiego historyka związanego z wydziałem historycznym Uniwersytetu Nowojorskiego, to zapowiedź intelektualnej przygody. Wolff jest jednym z najwybitniejszych znawców historii Europy XVIII i XIX w., a zwłaszcza jej wschodniej części. Specjalizuje się w historii pojęć politycznych i w konceptualizacji przemian polityczno-społecznych. Jego wcześniejsze prace charakteryzowało oryginalne podejście metodologiczne. Wychodząc od obserwacji antropologicznych i historii społecznej, prowadził czytelnika do ważnych konkluzji

w dziedzinie historii idei, a nawet historii politycznej. Wcześniejsze prace Wolffa pokazywały, że język jest narzędziem polityki, a wprowadzane do niego nowe pojęcia nie są neutralne, ale niosą duży zasób ideologicznego i politycznego przekazu.

Największe naukowe uznanie przyniosła Wolffowi monografia *Inventing Eastern Europe: The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment* (Stanford University Press, 1994), w której postawił on tezę, iż pojęcie Europy Wschodniej, rozumianej jako obszar odstający od Europy Zachodniej pod względem rozwoju gospodarczego, intelektualnego i kulturowego,

uksztaltało się w okresie Oświecenia i zastąpiło wcześniejszą, renesansową dychotomię: zaawansowane rozwojowo cywilizowane Południe a zacofana, barbarzyńska Północ. Oba mentalne podziały Europy niosły ze sobą konsekwencje polityczne.

Najnowszą swoją książkę Wolff poświęca 28. prezydentowi Stanów Zjednoczonych. Zwyciężając po raz pierwszy w wyborach prezydenckich w 1912 r., Woodrow Wilson był – jak pisze autor – „najbardziej wyróżniającym się pod względem przygotowania akademickiego i intelektualnego wśród amerykańskich prezydentów”. Miał doktorat z nauk politycznych, obroniony na John Hopkins University. W 1890 r. został profesorem prawa i ekonomii politycznej na Uniwersytecie w Princeton (s. 17). Nawet wyjątkowo uprzedzony do Wilsona Henry Kissinger przyznawał, że podejście tego prezydenta do polityki zagranicznej i roli Stanów Zjednoczonych w świecie po dziś dzień stanowi jeden z dwóch głównych nurtów w myśli amerykańskiej, choć funkcjonuje często w karykaturalnej formie. Przywołajmy więc samego Kissingera: „Dla Wilsona uzasadnienie międzynarodowej roli było mesjanistyczne – Ameryka zobowiązana była nie tyle dążyć do równowagi sił, co szerzyć amerykańskie ideały na całym świecie [...] zgodnie z tymi zasadami pokój zależy od rozprzestrzenienia demokracji, państwa powinny być oceniane według tych samych kryteriów etycznych co jednostki”³. Ten

cytat dobrze ilustruje jeden z problemów, z którym musi się zmierzyć każdy współczesny biograf i badacz polityki Wilsona: poglądy amerykańskiego prezydenta we współczesnej literaturze mieszają się i współlistnieją z ich interpretacjami, kontynuacjami i parafrazami, wszystkim, co składa się na „wilsonowskie podejście do stosunków międzynarodowych”. Wolff poradził sobie z tym problemem, rekonstruuje ewolucję poglądów Wilsona na konferencji pokojowej w Paryżu na podstawie dokumentów z epoki.

Ideowe fundamenty podejścia prezydenta Wilsona do polityki międzynarodowej były już wielokrotnie i szeroko omawiane. Wiadomo więc, że ten „syn prezbiteriańskiego pastora posiadał poczucie prawości, które – jak uważał – predestynowało go do roli mediatora między ludzkimi emocjami a Bożymi przykazaniami” (s. 2–3). Jednocześnie poczucie własnej wartości, wynikające ze świadomości przewagi intelektualnej nad otoczeniem, objawiało się w niezwykle wręcz uporze i trwaniu przy własnych przekonaniach, do takiego stopnia, że utrudniało Wilsonowi zawieranie kompromisów politycznych. Wolff zbliża się w tym względzie do autorów, którzy w tych właśnie rysach osobowości prezydenta upatrywali przyczyn fiaska jego negocjacji z Kongresem w sprawie traktatu wersalskiego, co doprowadziło do jego odrzucenia i pozostawiło Stany Zjednoczone poza głównym nurtem polityki europejskiej i światowej na ponad 20 lat. Trwanie przy własnych sądach, opartych na wiedzy i samodzielnym rozpoznaniu spraw, Wilson

³ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Philip Wilson, Warszawa 1994, s. 31.

uczynił swoim znakiem firmowym na konferencji pokojowej w Paryżu. Zapytany pewnego razu – być może z nutą złośliwości – czy kiedykolwiek przeszło mu przez myśl, że w jakieś sprawie się mylił, odpowiedział: „Nie w sprawach, w których uznałem się za wystarczająco kompetentnego, aby zabierać głos” (s. 3).

Wilson o Europie Wschodniej wypowiadał się często i forsował swoją wizję jej kształtu z ogromną determinacją. Wolff, jako doświadczony badacz historii intelektualnej, kultury i myśli politycznej, uznał, że warto się przyjrzeć bliżej zaangażowaniu Wilsona w proces kształtowania Europy Wschodniej. Po pierwsze, z tej perspektywy możliwa jest pełniejsza interpretacja zasad, którymi kierował się prezydent w swojej politycznej działalności. Po drugie, „przystąpienie Ameryki do wojny [powszechnej] i obecność prezydenta Wilsona na paryskiej konferencji pokojowej w sposób nieodwracalny przekształciły zarówno geopolityczną mapę Europy Wschodniej, jak i globalną świadomość na temat regionu, tworząc z jego osobistej mentalnej mapy model dla całej Europy XX wieku” (s. 14). Wolff dochodzi tu do bardzo ważnej konstatacji: bez zrozumienia podejścia Wilsona do problemów Europy Wschodniej, jego poglądów prezentowanych na paryskiej konferencji pokojowej oraz jego pojmowania tego regionu nie można zrozumieć historii Europy XX w.! Tym bardziej nie można zrozumieć współczesnej historii naszej części Europy ani stosunku narodów regionu

zarówno do byłych mocarstw imperialnych, jak i do Stanów Zjednoczonych.

„Polityka wschodnioeuropejska” Wilsona była już wielokrotnie przedmiotem zainteresowania badaczy. Przez długie lata fundamentalne znaczenie zachowywała monografia Victora Mamateya⁴. Za to w pełnej faktograficznych błędów i nadinterpretacji Louis L. Gerson stawiał tezę, że Wilson został przez Amerykanów polskiego pochodzenia zmanipulowany do tego stopnia, iż pod ich wpływem kształtowana była polityka Stanów Zjednoczonych na konferencji pokojowej⁵. Wiele z błędów i fałszerstw Gersona udało się sprostować Piotrowi Wandyczowi w monografii poświęconej stosunkom amerykańsko-polskim *The United States and Poland*⁶. Z innych pozycji dywagacje Gersona podważył Erez Manela w książce *The Wilsonian Moment*. Zwrócił w niej uwagę, że polityka Wilsona wpłynęła nie tylko na kształt Europy, ale także na Egipt, Indie, Chiny i Koreę⁷. Do podobnych wniosków doszedł również David A. Andelman w pracy *A Shattered Peace. Versailles 1919 and the Price We Pay Today* – argumentował, że wiele globalnych

⁴ V. Mamatey, *The United States and East Central Europe, 1914–1918: A Study in Wilsonian Diplomacy and Propaganda*, Princeton University Press, 1957.

⁵ L. Gerson, *Woodrow Wilson and the Rebirth of Poland, 1914–1920*, Yale University Press, 1953.

⁶ P. Wandycz, *The United States and Poland*, Harvard University Press, 1980, s. 104–169.

⁷ E. Manela, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford University Press, 2009.

problemów politycznych, z którymi mierzy się świat w XXI w., miało swój początek w próbach wdrożenia „zasad wilsonowskich” na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r.⁸

Wolff zwraca jednak uwagę (s. 10), że w najnowszych pracach poświęconych Wilsonowi – czy to tych podejmujących tylko problem jego polityki zagranicznej: Lloyda Ambrosiusa⁹, Trygve Throntveita¹⁰, Manfreda Berga¹¹ ani w pracy George’a Conyne’a o stosunku Brytyjczyków do amerykańskiego prezydenta¹², czy w bardziej biograficznych ujęciach, np. Patricii O’Toole¹³ z 2018 r. – w ogóle nie pojawiają się nazwiska Ignacego Jana Paderewskiego i Tomáša Masaryka.

Szczegółowemu omówieniu osobistych relacji Wilsona m.in. z tymi dwoma politykami poświęca Wolff jeden z czterech rozdziałów swojej książki, pokazując nie tylko, że Wilson budował osobiste relacje, aby móc odwoływać się do wiedzy swoich przyjaciół, ale także – że uzyskiwali oni istotny

wpływ na politykę zagraniczną USA. Paderewski i Masaryk byli postrzegani przez Wilsona jako nie tylko polityczni, ale również ideologiczni sojusznicy. Nieprzypadkowo proklamacja niepodległości Czechosłowacji z 18 października 1918 r. została ogłoszona przez Masaryka na stopniach waszyngtońskiego Kapitolu.

Z punktu widzenia polskiego czytelnika te relacje Wolffa pozwalają spojrzeć na postać Paderewskiego z innej perspektywy. Autor docenia znaczenie tej osobistej relacji, ale nie powstrzymuje się od przytoczenia złośliwych uwag wypowiedzianych o Paderewskim przez członków administracji Wilsona. *Polish state of mind* – to określenie, którym posługiwał się sam Wilson, a zdaniem Wolffa oznaczało ono emocjonalne formułowanie argumentów, teatralność zachowań i skłonność do dramatyzowania. Wolff zwraca uwagę, że przed przyjazdem do Europy Wilson nie miał dużej wiedzy o Europie Wschodniej (s. 231). Uważał się jednak za protektora praw narodów uciśkanych przez mocarstwa. Wierzył, że wyzwolone z opresji, wykształcą więcej postaci takiego formatu jak Paderewski czy Masaryk. Tym można tłumaczyć ogromne wrażenie, jakie wywarła na Wilsonie delegacja górali, którzy w kierpcach, strojach ludowych, baranich kożuchach przyjechali do paryskiego hotelu de Crillon, aby błagać go o przyłączenie Spisza i Orawy do Polski. Zdaniem Wolffa ta delegacja stała się dla Wilsona symbolem walki ludów o prawa, o które toczyły się dyplomatyczne batalie w Paryżu (s. 185–186, 234).

⁸ D.A. Andelman, *A Shattered Peace. Versailles 1919 and the Price We Pay Today*, John Wiley & Sons, 2014.

⁹ L. Ambrosius, *Wilsonianism: Woodrow Wilson and His Legacy in American Foreign Relations*, Palgrave Macmillan, 2002.

¹⁰ T. Throntveit, *Power without Victory: Woodrow Wilson and the American Internationalist Experiment*, University of Chicago Press, 2018.

¹¹ M. Berg, *Woodrow Wilson: Amerika und die Neuordnung der Welt*, C.H. Beck, 2017.

¹² G.R. Conyne, *Woodrow Wilson. British Perspectives 1912–21*, Palgrave Macmillan, 1992.

¹³ P. O’Toole, *The Moralists: Woodrow Wilson and the World He Made*, Simon and Schuster, 2019.

Wolff zajmująco odtwarza proces kształtowania się poglądów Wilsona w kwestii samostanowienia narodów. Wskazuje na szerszy kontekst ich źródeł, którym była myśl postępową, liberalną, odwołującą się do praw jednostki wobec państwa, demokratycznej kontroli i instytucjonalnego ograniczenia omnipotencji władzy. Świadomość ustrojowego sukcesu demokracji parlamentarnej była czytelna na Zachodzie, a szczególnie istotna dla demokracji amerykańskiej. USA właśnie stawały się najpotężniejszą i najnowocześniejszą gospodarką świata. Wilson był progresistą. Uważał więc, że zadaniem polityki jest zmienianie świata tak, aby stwarzał on dla ludzi jak najlepsze warunki rozwoju. Wolff przypomina przy tym, że progresistą był także Theodore Roosevelt, uważany przez Kissingera za ojca amerykańskiego realizmu – antytezy podejścia wilsonowskiego. „Wilson jest po prostu nieco mniej męski ode mnie”, miał odpowiedzieć Roosevelt pytany o różnice między nim a Wilsonem (s. 3).

Za pierwszego progresistę w podejściu do polityki międzynarodowej uchodzi William Gladstone, który w 1876 r. ogłosił polityczny pamflet: *The Bulgarian Horrors and the Question of the East*, wzywający do pomocy chrześcijańskim narodom bałkańskim w zrzucaniu otomańskiego jarzma. W rzeczywistości był to atak na politykę premiera Benjamin Disraeliego, który wspierał Turków przeciwko Rosji. Zdaniem Wolffa zmagania Gladstone’a z Disraelim i popularność haseł wolności uciskanych narodów przypadły na lata studiów Wilsona w Princeton

i wpłynęły nie tylko na jego poglądy, ale także na decyzję o porzuceniu świata akademickiego na rzecz polityki. „Gladstone jest największym mężem stanu w historii. Ja także zamierzam zostać mężem stanu” – cytuje Wilsona Wolff (s. 15). Amerykański badacz w dwóch rozdziałach opisuje ewolucję stanowiska Wilsona w sprawie imperializmów oraz jego polityki wobec pokonanych imperiów – osmańskiego (s. 15–55) i Austro-Węgier (s. 56–114), w obronie wszystkich narodów, nad którymi „nie mają prawa panować” (s. 114). Poglądy Wilsona w tych dwóch sprawach miały bowiem następnie duży wpływ na jego myślenie o Europie Wschodniej.

Wilson już na konferencji pokojowej w Paryżu zdał sobie sprawę, że dążenie do przyznania wszystkim narodom uciśnionym prawa do posiadania własnych państw na terytorium, na którym narody te stanowią etniczną większość, w praktyce prowadzi do powstania problemu mniejszości. Zagadnieniom tym poświęca Wolff ostatni rozdział swojej książki, w którym pisze m.in. o lobbingu amerykańskich środowisk żydowskich na rzecz ograniczenia suwerenności Polski w sprawie mniejszości narodowych za pomocą traktatu międzynarodowego (s. 168–227). Szkoda, że nie proponuje interpretacji jego motywów, zwłaszcza że sprawa kilku pogromów w Polsce w latach 1918–1919 była tu raczej pretekstem niż powodem. Kampania amerykańskich organizacji żydowskich przeciwko idei utworzenia niepodległego państwa polskiego rozpoczęła się już

wiosną 1917 r. na długo przed pierwszymi pogromami w Polsce¹⁴.

Praca Wolffa to lektura obowiązkowa dla badacza historii Europy Wschodniej i polskiej polityki zagranicznej w momencie odradzania się państwowości. Czasami można odnieść wrażenie narracyjnego chaosu, niektóre kwestie na siebie nachodzą, inne się powtarzają. Wolff zdołał jednak umiejętnie ukazać wysiłek, jaki wkładał amerykański prezydent w utrzymywanie logicznego związku własnego stanowiska w sprawie Imperium Osmańskiego, Austro-Węgier, Polski, Czechosłowacji i w sprawie żydowskiej.

W tym kontekście warto przytoczyć opinię brytyjskiego historyka i badacza Europy Wschodniej Hugh

Seton-Watsona, syna Roberta Williama Seton-Watsona – także historyka, ale, co ważniejsze, ideowego sojusznika Wilsona w okresie konferencji pokojowej w Paryżu: „Polityka amerykańska była nieuchronnie zagmatwana – pisał w 1958 r. Hugh Seton-Watson – raz aktywna, raz bierna, w pewnym momencie pragmatyczna, w następnym – doktrynalna. Nie mogło być inaczej, a badacz zajmujący się prawdą historyczną nie może nie sympatyzować z prezydentem Wilsonem i jego trudnościami i nie podziwiać go za to, co zrobił. Ale dać wierny obraz tego [...], to dać wierny obraz chaosu”¹⁵. Wolff ciekawie zrekonstruował obraz wykuwania się na początku ubiegłego wieku nowej mentalnej mapy Europy. Jego książka pozwala lepiej zrozumieć, dlaczego w Warszawie, Poznaniu, Zagrzebiu i Pradze w hołdzie Wilsonowi poświęcono place, pomniki i dworce kolejowe.

¹⁴ Pismo J.C. White do I. Paderewskiego o antypolskiej propagandzie w Stanach Zjednoczonych, prowadzonej przez koła syjonistyczne, 9 czerwca 1917 r., w: Archiwum Polityczne Ignacego Paderewskiego, opr. W. Stankiewicz, A. Piber, PAN – Instytut Historii, t. 1 (1890–1918), dok. 106, s. 135.

¹⁵ H. Seton-Watson, *The Seizure of Political Power in a Century of Revolutions*, „The International Affairs” 1958, t. 34, nr 4.

Lawrence Freedman: *Ukraine and the Art of Strategy*, Oxford University Press, 2019, 248 s.

Joanna Jaworska

Agresja Rosji na Ukrainę przedstawiana jest przez niektórych ekspertów (m.in. Johna Mearsheimera

z Uniwersytetu w Chicago¹⁶) jako element znakomitej strategii Władimira Putina, mającej na celu obronę rosyjskich interesów. Sir Lawrence Freedman, brytyjski strateg, emerytowany

¹⁶ J.J. Mearsheimer, *Getting Ukraine Wrong*, „New York Times”, 13 marca 2014 r.

profesor sztuki wojennej na King's College w Londynie, postrzega ją jednak bardziej krytycznie i proponuje poddanie jej ponownej ocenie.

Freedman zaczyna od wyjaśnienia pojęcia strategii. Definiuje ją jako określenie celów i zaplanowanie działań prowadzących do ich osiągnięcia. Strategię można więc ocenić, porównując efekty zamierzone z osiągniętymi. Już z definicji wynikają problemy z opisem rosyjskiej strategii na Ukrainie. Freedman wskazuje, że nawet zidentyfikowanie jej celów nie jest proste. Czy celem Rosji była aneksja części Ukrainy, czy też zawrócenie ukraińskiej polityki na prorosyjskie tory poprzez zahamowanie procesu jej euroatlantyckiej integracji? Strategia jest ponadto działaniem długofalowym, Freedman zaś sugeruje, że operacja na Ukrainie była dobrze przemyślana w wymiarze taktycznym, ale niekoniecznie strategicznym.

Aby czytelnik zrozumiał podłoże konfliktu, Freedman poświęca drugi rozdział książki przedstawieniu rozwoju rosyjskiej polityki międzynarodowej i złożonej relacji Rosji i Ukrainy. W tym celu powraca do końca zimnej wojny, przywołuje rozpad Jugosławii i interwencję NATO w Serbii, dokonaną pomimo rosyjskiego sprzeciwu. Rosja uznawała tę interwencję za bezprawną i często podawała ją jako przykład zachodniej hipokryzji, który wywołał u Rosjan poczucie zagrożenia w warunkach nowego porządku światowego. Rosjanie obawiali się świata jednobiegunowego, w którym to Stany Zjednoczone byłyby decydującą siłą polityczną (s. 50–54). Za rządów

Putina Rosja stara się więc odzyskać dawną potęgę i utrzymać wpływy w państwach posowieckich. Jedną ze służących temu inicjatyw jest Eurazjatycka Unia Gospodarcza, mająca stanowić handlową alternatywę dla Unii Europejskiej (s. 66–68, 72). Rozważanie przez Ukrainę wejścia do Unii Europejskiej zamiast do EUG, podpisanie umowy o wolnym handlu z UE (umowa DCFTA) oraz proeuropejskie manifestacje na kijowskim Majdanie stanowiły dla Rosji sygnał ostrzegawczy, grożąc utratą wpływów w tym państwie. W tym świetle za główny strategiczny cel Rosji można uznać umocnienie dotychczasowych wpływów (s. 76–80).

Freedman twierdzi, że jeśli celem Rosji było wzmocnienie wpływów politycznych na Ukrainie, strategia rosyjska okazała się daleka od doskonałości, pochopna, pozbawiona kompletnego planu działań, reagująca jedynie na pojedyncze wydarzenia. Freedman przyznaje jednak, że rozegranie strategii zgodnie z ogólnie ustalonym planem jest praktycznie niemożliwe (s. 48). Przywołuje natomiast koncepcję „działania strategicznego”, oznaczającego realizację ustalonego planu, a także – w związku z rozwojem wydarzeń – podejmowanie przemyślanych działań, które w dłuższej perspektywie doprowadzą do celu (s. 48–49).

Czy zatem Rosja działała strategicznie w odpowiedzi na ukraińskie poczynania? Według Freedmana trudno mówić w tym przypadku o długofalowym planie. Rosjanie liczyli, że szybko uda im się osiągnąć sukces i wpłynąć na Janukowycza, aby porzucił zamysły

bliższych relacji z UE. Jednak złożoność ukraińskiej polityki wewnętrznej i silna mobilizacja społeczeństwa zniweczyły te plany (s. 170–171). Freedman uważa, że Rosja popełniła błąd, ponieważ interwencja w czasie Euromajdanu doprowadziła do upadku prorosyjskiego rządu Janukowycza. Rosjanie popadli w tzw. błąd pierwszego ruchu, zakładając, że aby wpłynąć na rozwój wydarzeń i nie wydać się słabym, należy wykonać zdecydowany, mocny krok (s. 165–168). Działając w ten sposób, zamknęli sobie jednak ścieżkę do spokojnego utrzymania wpływów poprzez współpracę z Janukowiczem (s. 168–174). Freedman uważa, że konflikt na Ukrainie ujawnił zarówno siłę, jak i ograniczenia Rosji w kwestii polityki zagranicznej (s. 181–182).

Autor analizuje także skuteczność rosyjskich działań na terytorium Ukrainy. Uważa aneksję Krymu za zbędną, a wręcz niekorzystną dla rosyjskich interesów, ponieważ odcięto w ten sposób najbardziej prorosyjską część kraju. Ponadto, chociaż Rosja oficjalnie interweniowała na Krymie, aby chronić mieszkańców narodowości rosyjskiej, nie odbywały się tam ani zamieszki, ani proeuropejskie manifestacje, które należałoby spacyfikować. Rosjanie od dawna posiadali również bazę wojskową w Sewastopolu, a kontrakt jej wynajmu miał się kończyć w 2042 r. (s. 83, 96–97).

Na wschodzie Ukrainy Rosja przyjęła ambiwalentną postawę: z jednej strony nagłaśniano koncepcję utworzenia Noworosji, czyli przyłączenia wschodniej Ukrainy. Z drugiej – celowo unikano kompletnej aneksji Doniecka

i Ługańska, prowadząc ograniczoną interwencję. Takie działanie pozwalało oficjalnie wypierać się udziału w wydarzeniach i unikać odpowiedzialności, przyczyniło się jednak do spadku efektywności strategii. Moskwa obiecywała lokalnym obywatelom pomoc, ale nie zapewniała wystarczającego wsparcia, aby separatyści mogli ustanowić stabilną administrację i w pełni kontrolować terytorium (s. 87, 96–97). Zamiast (częściej spotykanej) sytuacji, w której lokalne grupy wspierają armię interwencyjną, doszło do sytuacji, gdy to armia wspiera mieszkańców, a perspektywa zakończenia wojny się oddala. W ten sposób, jak przekonuje Freedman, rosyjskie interesy zaczęły się rozmywać, gdyż część separatystów zawiodła się na Rosji, a nie otrzymawszy odpowiedniego wsparcia, zaniedbała działalność polityczną, wybierając przestępczą. Rosja natomiast znalazła się w sytuacji bez wyjścia: Putin nie chce prowadzić we wschodniej Ukrainie otwartej wojny, ale nie może wycofać się z konfliktu bez uszczerbku na wizerunku (s. 126–127).

Freedman analizuje także elementy rosyjskiej wojny hybrydowej. Rosjanie przyłożyli dużą wagę do kampanii informacyjnych, mających na celu wykreowanie wizji niemilitarnego wspierania bratniej Ukrainy, zagrożonej interwencją Zachodu. Jednak nie jest możliwe wytworzenie nowej rzeczywistości bez żadnych realnych podstaw. Można jedynie prezentować wydarzenia w wybrany przez siebie sposób. Międzynarodowe śledztwa ujawniły jednak prawdę w sprawie ataku na samolot MH17 czy na tzw. biały konwój

– i rosyjskie zaangażowanie wojskowe na Ukrainie obecnie nie ulega wątpliwości. Przyjmując założenie, że celem Rosjan było uchylenie się od odpowiedzialności za konflikt na Ukrainie, można stwierdzić, iż strategia hybrydowa nie przyniosła wymiernych efektów, a jedynie chwilową dezorientację obserwatorów (s. 138–141). W tej sprawie Freedman przyjmuje jednak perspektywę międzynarodową, natomiast z perspektywy lokalnej, w regionach dotkniętych konfliktem wielu ludzi uwierzyło początkowo w rosyjską retorykę, licząc na pomoc zza wschodniej granicy.

Innym elementem rosyjskiej strategii na Ukrainie, stosowanym od czasu zimnej wojny, jest wykorzystywanie dostaw energii jako narzędzia politycznego (s. 154–155). Jednak wzrost cen i krótkookresowe przerwy w dostawie energii nie przekonały Ukraińców do porzucenia walki o suwerenność. Co więcej, działania te miały skutek uboczny: państwa, które polegały na dostawach energii z Rosji, zaczęły rozważać dywersyfikację źródeł, uznając rosyjskie za niepewne. Ukraina i Litwa zredukowały bezpośredni import gazu z Rosji, pobierając surowiec pośrednio, poprzez gazociągi w Polsce, na Słowacji i Węgrzech, gdzie mieszany jest z gazem norweskim oraz holenderskim. Spadek cen tego surowca, sankcje, a także obciążenie budżetu wydatkami wojskowymi oraz dofinansowaniem Krymu sprawiły, że poziom życia Rosjan zaczął się obniżać (s. 152–155). Tym samym Rosja nie zyskała wiele w polityce zagranicznej, ale straciła w sektorze gospodarki, co w dłuższej

perspektywie poskutkowało niezadowolaniem obywateli (s. 154–156).

Autor słusznie zauważa, że wraz z rozwojem konfliktu rosyjskie cele strategiczne ulegały zmianie. Początkowo stawką był wpływ na politykę Ukrainy, ale z czasem cele stawały się globalne i Rosja próbowała zmanifestować potęgę na arenie międzynarodowej. Uzupełnieniem strategii stało się zaangażowanie w Syrii, również służące prezentacji znaczenia wobec państw świata (s. 129–134).

Freedman analizuje również odpowiedź Zachodu na rosyjskie działania. Jej podstawą były sankcje, których celem, zdaniem autora, nie było nakłonienie Rosji do zmiany polityki, ale powstrzymanie jej przed dalszą ekspansją, w tym – przed atakami na inne kraje (potencjalnym celem mogła być np. Estonia). Jeśli przyjąć, że sankcje rzeczywiście miały taki cel, okazały się stosunkowo skuteczne. Nie obyło się jednak bez efektów ubocznych, takich jak demonizacja obrazu Zachodu w Rosji: mimo że sankcje były nakierowane na wybranych członków elity, spowolniły gospodarkę, wpływając na poziom życia obywateli (s. 104–108, 151–153).

Książka *Ukraine and the Art of Strategy* to dogłębna analiza agresji Rosji na Ukrainę, która pozwala zrozumieć zarówno rosyjską strategię, jej podłoże historyczne, jak i rozwój wojny wraz z jej skutkami, a wszystko to w kontekście teorii strategii. Spojrzenie to jest przede wszystkim w dużym stopniu realistyczne. Jedyne, czego zabrakło, to głębsze zastanowienie się nad scenariuszem alternatywnym: co by było,

gdyby Rosja nie interweniowała na Ukrainie? Czy rzeczywiście prorosyjski rząd Janukowycza utrzymałby bliskie stosunki z Rosją? Czy jednak Ukraina

dołączyłaby do Unii Europejskiej? Mimo że rosyjska strategia była chaotyczna i nieprzemyślana, uznanie jej za bezcelową byłoby pochojne.

Henry Farrell, Abraham L. Newman: *Of Privacy and Power – The Transatlantic Struggle over Freedom and Security*, Princeton University Press, 2019, 223 s.

Martyna Pustoszkin

Tragiczne wydarzenia z 11 września 2001 r., głośny wyciek danych, w którym Edward Snowden ujawnił dwuznaczne moralnie działania amerykańskich służb wywiadowczych, a także dużo późniejszy skandal Cambridge Analytica, obrazują, jak poważne zagrożenia wiążą się ze zmianą sposobu wykorzystywania informacji, która nastąpiła w ciągu ostatnich dwóch dekad.

Te okoliczności zrodziły konieczność powtórnego zbadania polityki dotyczącej regulacji prawa do prywatności i kontroli przepływu danych osobowych. Jeśli ochrona współczesnych państw przed zagrożeniami wynikającymi z przechwycenia wrażliwych danych ma być efektywna, wymaga uwzględnienia związku między bezpieczeństwem informacyjnym a zagadnieniami bezpieczeństwa w ogóle. Konieczne było więc uwzględnienie osłabienia roli norm i aktorów krajowych, spowodowanego globalizacją, oraz wzrostu znaczenia podmiotów i regulacji międzynarodowych. Próbę takiej analizy podjęli Henry

Farrell, irlandzki politolog z George Washington University, specjalizujący się w problematyce integracji europejskiej, ekonomii porównawczej oraz e-commerce, wraz z Abrahamem Newmanem, badaczem prawa do prywatności w UE oraz wpływem *soft power* na politykę międzynarodową.

Autorzy nie polegają na podejściach ekonomicznych stosowanych wcześniej. Nie upatrują więc w globalizacji próby wpływania międzynarodowych koncernów na państwa za pomocą relokacji inwestycji¹⁷. Nie traktują jej też jako elementu gry interesów krajowych aktorów¹⁸. Nie postrzegają też globalizacji jako przejawu rywalizacji ekonomicznej państw w celu forsowania określonych rozwiązań na forum międzynarodowym¹⁹. Autorzy proponują inne, wypracowane przez siebie narzędzie: *New Interdependence*

¹⁷ L. Mosley, *Global Capital and National Governments*, Cambridge University Press, 2003.

¹⁸ H. Milner, *Interests, Institutions and Information*, Princeton University Press, 1997.

¹⁹ D. Drezer, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press, 2007.

Approach (NIA). Zakłada ono, że preferencje poszczególnych państw nie stanowią tylko zbiorów ich własnych zamierzeń, ale w ich kształtowaniu się ważna jest też rola firm i organizacji transgranicznych. Ponadto globalne reżimy prawne wzajemnie na siebie zachodzą. Z jednej strony istnieją jednostki, które muszą funkcjonować jednocześnie w różnych, często sprzecznych systemach normatywnych. Z drugiej strony – reżimy prawne poszczególnych państw oddziałują na siebie. Kształtowanie norm zachodzi więc w różnych kierunkach – zarówno przez instytucje i firmy krajowe, jak i w stosunku do nich, dzięki działaniom podmiotów międzynarodowych (np. korporacji). Te ostatnie, jeśli mają szerokie wpływy i dużą siłę gospodarczą, mogą dążyć do zachowania, a nawet rozszerzenia stosowania sprzyjających im rozwiązań prawnych na kolejne państwa (*defend and extend strategies*, s. 31).

Aby rozszerzyć obowiązywanie korzystnych dla nich rozwiązań prawnych, podmioty międzynarodowe mogą wykorzystywać technikę warstwowania (*cross-national layering*). Należy ona do narzędzi stosowanych zarówno przez aktorów sektora prywatnego, np. korporacje, jak i podmioty zgromadzone wokół instytucji publicznych. W przypadku podmiotów prywatnych rozwarstwianie polega na wprowadzaniu we własnych strukturach rozwiązań prawnych, które drastycznie różnią się od krajowego porządku prawnego, ale są korzystne dla firmy. Chociaż te regulacje nie mają charakteru powszechnie obowiązującego i są wiążące jedynie dla pracowników danej instytucji

i podmiotów gospodarczych, które z nią współpracują, mają wpływ na lokalną kulturę prawną. W miarę wzrostu znaczenia firmy w danym kraju mogą powodować niepewność prawną i powolną fragmentację krajowych systemów prawnych. Z kolei instytucje publiczne i przedstawiciele trzeciego sektora lobbują za tworzeniem organizacji, mechanizmów oraz wytycznych o kształcie wzorowanym na porządku prawnym ich państwa-matki tak, aby przekształcać obce systemy prawne na podobieństwo rodzimych. W dalszej perspektywie nowe zasady mogą zajmować miejsce pierwotnych regulacji, często niosąc ze sobą nieprzewidziane skutki (s. 32–33).

Według autorów tę metodę zastosował m.in. amerykański Departament Skarbu razem z europejskimi zwolennikami wzmocnienia bezpieczeństwa informacyjnego. Została wykorzystana w sporze, który powstał, gdy wspomniana agencja rządowa wezwała belgijskie stowarzyszenie Swift do dostarczenia danych o klientach (s. 95–97). Organizacja znalazła się między młotem a kowadłem – z jednej strony administracja Stanów Zjednoczonych wymagała od niej (na potrzeby walki z terroryzmem) podania szczegółowych informacji dotyczących transakcji finansowych dokonywanych m.in. przez obywateli amerykańskich. Z drugiej strony, Swift to podmiot zlokalizowany na terenie Unii Europejskiej, a więc związany regułami chroniącymi prawo do prywatności osób dokonujących płatności. Zgodnie z obowiązującą

wtedy dyrektywą²⁰ nie mógł więc dokonywać transferu danych do państw, których poziom ochrony prywatności nie był równy unijnemu. Mimo sprzeciwu Parlamentu Europejskiego oraz Article 29 Working Group²¹ Komisja Europejska i Rada Europejska powołały razem z przedstawicielami amerykańskiej administracji tzw. High Level Contact Group – forum do współpracy nad zagadnieniami prywatności i bezpieczeństwa. Wypracowano tam kompromisowe porozumienie SWIFT między USA a UE, które umożliwiało Stanom Zjednoczonym pozyskiwanie takich danych o płatnościach, jakich żądały od belgijskiej organizacji. Mimo że w Parlamencie Europejskim udało się później odrzucić tę umowę, działanie forum w dłuższej perspektywie spowodowało wprowadzenie w Europie regulacji podobnych do US Terrorist Financing Tracking Program, co wcześniej próbowano uniemożliwić. Widać więc, że nieformalne instytucje międzynarodowe i fora współpracy, jeśli mają odpowiednio silne wsparcie polityczne, mogą konkurować z podmiotami mającymi formalnie dużo silniejsze umocowanie instytucjonalne, takimi jak Parlament Europejski (s. 118–122).

²⁰ Była to dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. Zastąpiła ją nowa regulacja, tzw. RODO, czyli Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r.

²¹ Niezależny podmiot o charakterze doradczym, zajmujący się kwestiami związanymi z ochroną prywatności i danych osobowych. Powołano go na mocy art. 29 Dyrektywy 95/46/WE. Od 25 maja 2018 r. jego rolę przejęła Europejska Rada Ochrony Danych.

Autorzy książki omawiają również, w jaki sposób na charakter obowiązującego prawa do prywatności mogą oddziaływać mniej wpływowe podmioty, np. osoby fizyczne. Opisują narzędzia, które umożliwiają podważanie prawnego statusu porozumień międzynarodowych, konstytuujących niepożądane przepisy za pośrednictwem m.in. krajowych organów ochrony danych osobowych czy Trybunału Sprawiedliwości UE (*insulation strategies*). Właśnie te instrumenty – chociaż pozornie słabsze niż dostępne podmiotom międzynarodowym – pozwoliły np. aktywiście Maxowi Schremsowi doprowadzić, za pośrednictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, do unieważnienia porozumienia Safe Harbor Privacy Principles – głównego dokumentu regulującego do 2015 r. współpracę w zakresie ochrony prywatności między UE a USA (s. 127). W związku z zaobserwowanymi naruszeniami unijnych regulacji przez Facebooka Schrems złożył początkowo skargę do irlandzkiego komisarza ds. ochrony danych osobowych, który jednak odmówił wszczęcia postępowania. Następnie zwrócił się do irlandzkiego Sądu Najwyższego, a wreszcie do Trybunału Sprawiedliwości UE. Ten ostatni orzekł, że Stany Zjednoczone nie mogły być uznane za państwo o adekwatnym do europejskiego poziomie ochrony prywatności i dlatego Facebook, przysyłając do USA dane obywateli Unii, postępował niezgodnie z prawem unijnym. Wyrok ten nie tylko zmusił koncern do dostosowania się do reguł obowiązujących w Europie, ale też ujawnił konieczność renegocjacji obowiązującego dotąd

porozumienia i zastąpienia go bardziej szczegółową regulacją.

Badacze szczegółowo opisują także rozwój prawa unijnego dotyczące go danych osobowych. Uwzględniają m.in. względy stojące za uchwaleniem Dyrektywy z 1995 r. (czyli wspomnianej już Dyrektywy 95/46/WE), rolę traktatu lizbońskiego oraz negocjacje, które doprowadziły do zastąpienia porozumienia Safe Harbor bardziej restrykcyjnym EU-US Privacy Shield, określającym ramy transferu informacji między Europą a podmiotami amerykańskimi (s. 145–157). Podkreślają też znaczenie zamachów na World Trade Center dla przekształcenia fragmentarycznej i sektorowej ochrony prywatności w Stanach Zjednoczonych w bardziej zwarty i wydajny system skoncentrowany na problemie walki z terroryzmem (s. 54–65).

Publikacja w dość ciekawy sposób obrazuje proces kształtowania się zasad ochrony prywatności i związanego z nimi bezpieczeństwa informacyjnego. Rzeczowo opisuje zasady

funkcjonowania europejskiego systemu ochrony danych osobowych, a także – bardziej skrótowo – ramy stosowania regulacji amerykańskich. Wykorzystuje szeroką, rozbudowaną literaturę, która może stanowić pomoc dla odbiorcy chcącego poszerzyć wiedzę o wybranych zagadnieniach. Opisane przykłady mogą być interesujące zarówno dla specjalisty, jak i niezaznajomionego z tematem czytelnika. Jednak czytelność wywodu zyskałaby, gdyby przedstawiono treści w bardziej zwięzły, konkretny sposób. Znaczną część pracy stanowią wprowadzenia opisujące, co zostanie zaprezentowane, oraz podsumowania – stwierdzające, co właśnie opisano w danym fragmencie. O ile ten sposób organizacji tekstu ułatwia czytelnikowi zorientowanie się w rozmieszczeniu poszczególnych informacji i z całą pewnością ma wartość porządkującą, sądzę, że wspomniane fragmenty stanowią zbyt dużą część publikacji, co nieznacznie zmniejsza jej wartość merytoryczną.

ZAPRASZAMY DO RECENZOWANIA DLA „POLSKIEGO PRZEGLĄDU DYPLMATYCZNEGO”

Serdecznie zapraszamy do publikowania recenzji w „Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym”. Staramy się śledzić rynek myśli i wychwytywać książki dotyczące Polski lub problemów i zjawisk, które są dla niej istotne. Przede wszystkim poświęcimy uwagę pracom wydawanym za granicą, w różnych językach. W „Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym” chcemy odnotowywać i omawiać najciekawsze z tych publikacji.

Zapraszamy do nadsyłania recenzji książek wydanych w ciągu ostatniego roku. Recenzje nie powinny być dłuższe niż 10 000 znaków. Teksty należy przysyłać na adres: ppd-recenzje@pism.pl.

Decyzję o publikacji podejmuje redakcja PPD. O decyzji redakcji (wraz z propozycjami poprawek) redaktor działu recenzji poinformuje autora/autorkę w ciągu czterech tygodni od nadesłania tekstu.

Zapraszamy i czekamy!

Katarzyna Korzeniewska
Redaktor działu recenzji „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego”



ISSN 1642-4096 Indeks 325937



Cena: 25,00 zł w tym VAT 8%