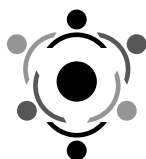


ROCZNIK STRATEGICZNY

2024/25



Faculty of Political Science
and International Studies
University of Warsaw

STRATEGIC YEARBOOK

2024/25

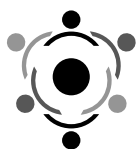
A REVIEW OF POLITICAL, ECONOMIC AND MILITARY DEVELOPMENTS
IN POLAND'S INTERNATIONAL ENVIRONMENT

The 30th anniversary issue

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



SCHOLAR
Scientific Publishers
Warsaw 2025



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ROCZNIK STRATEGICZNY

2024/25

PRZEGLĄD SYTUACJI POLITYCZNEJ, GOSPODARCZEJ
I WOJSKOWEJ W ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM POLSKI

tom 30
JUBILEUSZOWY



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR
Warszawa 2025

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

Recenzenci:

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

RADA NAUKOWA:

Artur Gruszcak, Marek Madej, Adam Daniel Rotfeld, Stanisław Sulowski,
Sebastian Wojciechowski, Jakub Zajączkowski

Redaktor naczelny: Roman Kuźniar

Zastępca redaktora naczelnego, sekretarz redakcji: Patrycja Grzebyk

Redaktorzy tematyczni:

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

Redaktor językowy – Maria Kaniewska

Redaktor statystyczny – Karina Jędrzejowska

Redaktor angielskojęzyczny – Karolina Dębska

© Copyright by Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych,
Uniwersytet Warszawski, 2025

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o., Warszawa 2025

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

ISBN 978-83-68091-36-6
doi 10.7366/9788368091366

Redaktor prowadzący: Anna Raciborska

Opracowanie redakcyjne: Anna Kaniewska

Projekt okładki: Krzysztof Szczepanik

Wersją pierwotną *Rocznika Strategicznego* jest wersja papierowa

Rocznik Strategiczny wydawany jest od 1995 r.
TOM TRZYDZIESTY

Spis treści

WPROWADZENIE.....	11
-------------------	----

POLSKA STRATEGIA

STRATEGIA PO POLSKU – 35 LAT: BEZPIECZEŃSTWO – OBRONNOŚĆ (Bolesław Balcerowicz)	25
Summary (36)	
WSPÓLNOTOWE BEZPIECZEŃSTWO A POLSKA RACJA STANU (Adam Daniel Rotfeld)	37
Uwagi wstępne (37); Suwerenność vs. współzależność (38); Rosyjskie wyzwanie (39); Diagnoza (41); Linie podziału (44); Koncepcje strategiczne (46); Dystans vs. wspólnotowe myślenie (47); Skuteczność (51); Etyka i moralność (51); Strategia państwa niezbędnego (53); Polska racja stanu (55); Uwagi końcowe (58); Summary (59)	
UWARUNKOWANIA POLSKIEJ STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA W EPOCE <i>POWER POLITICS</i> (Eugeniusz Smolar)	60
Zagrożenia a strategia (60); Cele strategiczne – strategia operacyjna – taktyka (61); Przekleństwo polskiej geopolityki (63); Cele strategiczne Polski (64); Strategia Polski – uwarunkowania (66); Wnioski gospodarcze dla Polski (78); Obronność (79); Wnioski (82); Summary (85)	
CZY CZAS STRATEGII GOSPODARCZYCH PRZEMINĄŁ? (Andrzej Wojtyna)	86
Summary (95)	

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA

PRZEGLĄD SYTUACJI MIĘDZYNARODOWEJ: ROK 2024 CEZURĄ MIĘDZY LIBERALNYM PORZĄDKIEM A <i>POWER POLITICS</i> (Roman Kuźniar)	99
Moralny upadek supermocarstwa (100); Rosja grzęźnie nad Dnieprem, straszy Zachód, dzieli świat (105); Izrael bombarduje Bliski Wschód (109); Osamotniona Europa (112); Summary (118)	
NATO: KREW, POT I ŁZY NA 75-LECIE (Marek Madej)	119
Kontekst strategiczny – coraz więcej wyzwań, coraz mniej stabilności (119); Przed szczytem w Waszyngtonie – różmy (mimo wszystko) swoje (120); Szczyt w Waszyngtonie – mniej romantyzmu, więcej „pracy u podstaw” (126); Po szczycie waszyngtońskim – czekając na Trumpa (130); Wyścig NATO z czasem (133); Summary (135)	
WPBIO W 2024 R.: PRZEŁOM W (DEKLAROWANYCH) AMBICJACH I PYTANIA O ZDOLNOŚĆ ICH REALIZACJI (Marcin Terlikowski, Marek Madej)	136
Kontekst strategiczny – równia pochyła (136); Polityka przemysłowo-obronna i rozwój zdolności wojskowych (138); Działalność operacyjna – jak obejść Węgry i wyjść z Sahelu (146); Podsumowanie (155); Summary (156)	

PRZYSZŁOŚĆ MALOWANA STARYMI FARBAMI (Patrycja Grzebyk)	158
Bliski Wschód – pozorna emancypacja E-10 (159); Sankcyjna czkawka (164);	
Pakt dla przyszłości – stare wino w nowych butelkach (167); Operacje pokojowe – <i>peacetracking</i> (170); In law we trust (174); Summary (175)	
ZBROJENIA I KONTROLA ZBROJEŃ W 2024 R.: ZACHÓD PODNOSI RĘKAWICĘ? (Piotr Śledź)	176
Zachód – remilitaryzacja czy autoterapia? (177); „Wywrotowa oś” jako punkt odniesienia (187); Podsumowanie (193); Summary (195)	
KONFLIKTY ZBROJNE WYSOKIEJ INTENSYWNOŚCI W 2024 R.: PRZEBIEG I IMPLIKACJE DLA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO (Kamila Pronińska, Wiesław Lizak, Leon Pińczak)	196
Ukraina – tocząc się po równi pochyłej ku utracie Donbasu (197); Konflikt izraelsko-palestyński i jego rozprzestrzenienie (202); Jemen – największe zagrożenie bezpieczeństwa morskiego od czasu „wojny tankowców” (207); Sudan – zapomniana wojna? (211); Mjanma – słabnąca junta i spirala przemocy wobec Rohingya w tle (217); Summary (220)	
BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W DOBIE SANKCJI NA ROSYJSKIE SUROWCE, ZMIAN STRUKTURY GLOBALNYCH I EUROPEJSKICH DOSTAW WĘGLOWODORÓW I EKSPANSJI OZE (Kamila Pronińska)	222
Globalny rynek naftowy. Funkcjonowanie pułapu cenowego na rosyjską ropę (222); Wyzwania dla UE w warunkach zmiany struktury dostaw węglowodorów (230); Dramat energetyczny Ukrainy, czyli weaponizacja energii na niespotykaną skalę (235); Wyścig o OZE w warunkach pogłębiającego się kryzysu klimatycznego (237); Zakończenie (240); Summary (241)	

ŚWIAT W ROCZNIKU

GOSPODARKA ŚWIATOWA 2024–2025: POLIKRYZYS I WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA W SPOLARYZOWANYM ŚWIECIE (Karina Jędrzejowska, Anna Wróbel)	245
Gospodarka światowa w 2024 r. (248); Handel światowy w 2024 r. (251); System zarządzania handlem światowym w 2024 r. (256); Międzynarodowe rynki finansowe w 2024 r. (261); Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju w podzielonym świecie (264); Summary (267)	
UNIA EUROPEJSKA: ZMĘCZONA, PODZIELONA, NIEZBĘDNA (Paweł J. Borkowski)	269
Niech będzie Ursula (269); Nowi i starzy przyjaciele Putina (274); Ekonomiczne podstawy potęgi UE – czas się bać? (281); Polska u steru – bezpieczeństwo, głupcze (284); Summary (289)	
STANY ZJEDNOCZONE 2024: AMERYKA I ŚWIAT W CENIU WYBORÓW PREZYDENCKICH (Aleksandra Jarczewska)	290
Sytuacja wewnętrzna i polityka zagraniczna w cieniu wyborów w USA (291); Okres przejściowy – przyspieszenie w stronę „nowego złotego wieku Ameryki” (298); Bilans prezydentury Joeego Bidena – czas wielkich planów i niespełnionych nadziei (304); Summary (308)	
ROSJA: (KOSZTOWNA) WOJNA PONAD WSZYSTKO (Marek Menkiszak)	309
Polityka wewnętrzna: wojenna konsolidacja (309); Gospodarka: objawy stagnacji (315); Polityka zagraniczna: zacieśnianie antyzachodnich sojuszy (317); Białoruś: umacnianie dyktatury, uzależnianie od Rosji (328); Summary (331)	

POLITYKA ZAGRANICZNA CHRL W 2024 R. A „STRATEGICZNY WIELOKĄT” WSPÓŁPRACY I RYWALIZACJI MOCARSTW (Rafał Wiśniewski)	332
Obraz świata z okien Zhongnanhai – założenia programowe chińskiej polityki zagranicznej (333); Strategiczne wielokąty – pozycja Chin w ramach geopolitycznej i geoeconomicznej rywalizacji mocarstw (341); Summary (352)	
NIEMCY W ROKU 2024: EUROPEJSKI OLBRZYM GRZĘŻNIE... (Łukasz Jasiński)	353
Kluczowe problemy: stagnacja gospodarcza i migracja (353); Pesymistyczne nastroje i kryzys zaufania (355); Ewolucja sceny politycznej (357); Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (359); Podsumowanie (365); Summary (366)	
BLISKI WSCHÓD: PRYMAT SIŁY NAD PRAWEM I EMOCJI NAD RACJONALNOŚCIĄ (Wiesław Lizak)	367
Wojna Izraela z Hamasem (367); Front północny, czyli wojna Izraela z Hezbollahem (377); Stosunki izraelsko-irańskie – o krok od wojny (380); Syria – koniec pewnej epoki (386); Summary (390)	
KURS NA EUROPE: POLITYKA ZAGRANICZNA RP PO WYGRANEJ KOALICJI 15 PAŹDZIERNIKA (Agnieszka Bieńczyk-Missala)	391
Uwarunkowania (391); Ku większej roli w Unii Europejskiej (393); Polityka bezpieczeństwa (397); Stosunki z Ukrainą (400); Nieprzyjazne stosunki z Rosją i Białorusią (403); Polityka pozaeuropejska (405); Summary (407)	

PANORAMA ROCZNIKA

FOTOGRAFIA WOJNY ROSYJSKO-UKRAIŃSKIEJ: TRZECI WOJENNY ROK – OWOCE NIEODROBIONYCH LEKCJI (Leon Pińczak)	411
Fotografia pola bitwy (412); Przegląd: wymiar wojskowy (414); Przegląd: technologie (416); Przegląd: polityka wewnętrzna (417); Przegląd: polityka zagraniczna (419); Przegląd: gospodarka (421); Przegląd: społeczeństwo (422); Przegląd: straty (424); Czwarty rok wojny – perspektywa (426); Summary (428)	
THE BRICS SUMMIT IN KAZAN: BETWEEN OLD AND NEW WORLD ORDERS (Ridvan Bariiev)	429
Russia's presidency in BRICS and the expectations (430); The Kazan Summit and the new historical spirit (432); The Kazan Declaration: International security and global governance (435); The consequences of the BRICS Summit in Kazan (439); BRICS post-Kazan: The dangerous future (442); Summary (443)	
KALENDARIUM WYDARZEŃ 2024 (Piotr Śledź)	445
ANEKS: PAŃSTWA ŚWIATA – WYBRANE DANE I WSKAŹNIKI (Karina Jędrzejowska)	479
SKOROWIDZ	492
NOTY O AUTORKACH I AUTORACH	500

Table of contents

INTRODUCTION	11
--------------------	----

POLISH STRATEGY

A STRATEGY À LA POLONAISE – 35 YEARS: SECURITY, DEFENCE (Bolesław Balcerowicz)	25
Summary (36)	

COMMUNITY OF SECURITY AND THE POLISH RAISON D'ÉTAT (Adam Daniel Rotfeld)	37
Preliminary remarks (37); Sovereignty vs. interdependence (38); Russian challenge (39); Diagnosis (41); Dividing lines (44); Strategic conceptions (46); Distance vs. community thinking (47); Efficiency (51); Ethics and morality (51); The strategy of the indispensable state (53); The Polish raison d'état (55); Final remarks (58); Summary (59)	

CONTEXTS OF THE POLISH SECURITY STRATEGY AT THE TIME OF POWER POLITICS (Eugeniusz Smolar)	60
Threats and the strategy (60); Strategic goals – operational strategy – tactics (61); The curse of Polish geopolitics (63); Poland's strategic goals (64); Polish strategy – Contexts (66); Economic implications for Poland (78); Defence (79); Conclusions (82); Summary (85)	

HAS THE TIME OF ECONOMIC STRATEGIES PASSED? (Andrzej Wojtyna)	86
Summary (95)	

OBSERVATORY OF SECURITY

AN OVERVIEW OF THE INTERNATIONAL SITUATION: 2024 AS A TURNING POINT FROM THE LIBERAL ORDER TOWARDS POWER POLITICS (Roman Kuźniar)	99
The superpower's moral collapse (100); Russia gets bogged down by the Dnipro river, threatens the West, and divides the world (105); Israel bombs the Middle East (109); Lonely Europe (112); Summary (118)	

NATO: BLOOD, SWEAT, AND TEARS FOR ITS 75 TH BIRTHDAY (Marek Madej)	119
Strategic context – More challenges, less stability (119); Before the Washington summit – Let's do our thing (despite everything) (120); The Washington summit – No more romantic ideas, let's be pragmatic (126); After the Washington summit – Waiting for Trump (130); Conclusion – NATO's race against time (133); Summary (135)	

CSDP IN 2024: A BREAKTHROUGH IN DECLARED GOALS AND SOME QUESTIONS ON THE ABILITY TO REACH THEM (Marcin Terlikowski, Marek Madej)	136
Strategic context – A downward spiral (136); Defence-industry policy and military capability development (138); Operational activity – How to bypass Hungary and leave the Sahel (146); Conclusion (155); Summary (156)	

THE FUTURE PAINTED IN OLD COLOURS (Patrycja Grzebyk)	158
Middle East – A seeming emancipation of the E10 (159); A sanction hangover (164); The Pact for the Future – New wine in old wineskins (167); Peacekeeping operations – Peacetracking (170); In law we trust (174); Summary (175)	
ARMAMENTS AND ARMS CONTROL IN 2024: IS THE WEST TAKING UP THE GAUNTLET? (Piotr Śledź)	176
The West – Remilitarization or self-soothing? (177); The Axis of Upheaval as a point of reference (187); Conclusion (193); Summary (195)	
HIGH-INTENSITY ARMED CONFLICTS IN 2024: THEIR COURSE AND IMPLICATIONS FOR INTERNATIONAL SECURITY (Kamila Pronińska, Wiesław Lizak, Leon Pińczak)	196
Ukraine spirals towards losing the Donbas (197); The Israeli-Palestinian conflict and its spread (202); Yemen – The greatest threat for maritime security since the Tanker War (207); Sudan – A forgotten war? (211); Myanmar – A weakening junta and a spiral of violence against the Rohingya in the background (217); Summary (220)	
ENERGY SECURITY IN THE TIME OF SANCTIONS ON RUSSIAN FUELS, CHANGES IN THE STRUCTURE OF GLOBAL AND EUROPEAN HYDROCARBON SUPPLIES, AND THE EXPANSION OF RENEWABLE ENERGY SOURCES (Kamila Pronińska)	222
Global oil market. The functioning of the price cap on Russian oil (222); Challenges for the EU regarding the changes in the structure of hydrocarbon supplies (230); Ukraine's energy tragedy, or the unprecedented weaponization of energy (235); Race for renewable energy sources in the context of deepening climate crisis (237); Conclusion (240); Summary (241)	

THE WORLD IN THE YEARBOOK

WORLD ECONOMY 2024–2025: THE POLYCRISIS AND INTERNATIONAL COOPERATION IN A POLARIZED WORLD? (Karina Jędrzejowska, Anna Wróbel)	245
World economy in 2024 (248); World trade in 2024 (251); The governance system of world trade in 2024 (256); International financial markets in 2024 (261); International cooperation for development in a divided world (264); Summary (267)	
EUROPEAN UNION: TIRED, DIVIDED, INDISPENSABLE (Paweł J. Borkowski)	269
Let there be Ursula (269); Putin's old and new pals (274); Economic foundations of EU's power – Should we be worried? (281); Poland at the helm – Security, stupid (284); Summary (289)	
UNITED STATES IN 2024: AMERICA AND THE WORLD IN THE SHADOW OF THE PRESIDENTIAL ELECTION (Aleksandra Jarczewska)	290
Internal situation and foreign affairs in the shadow of US election (291); Transition period – Racing towards "A New Golden Age of America" (298); The assessment of Joe Biden's presidency – A time of great plans and unfulfilled hopes (304); Summary (308)	
RUSSIA: A (COSTLY) WAR ABOVE ALL (Marek Menkiszak)	309
Internal affairs: Wartime consolidation (309); Economy: Signs of stagnation (315); Foreign affairs: Tightening anti-Western alliances (317); Belarus: Strengthening the dictatorship, relying on Moscow (328); Summary (331)	

PRC'S FOREIGN AFFAIRS IN 2024 AND A "STRATEGIC POLYGON" OF THE SUPERPOWERS' COOPERATION AND RIVALRY (Rafał Wiśniewski)	332
The world seen from Zhongnanhai – The principles of the Chinese foreign policy (333); Strategic polygons – China's position in the superpowers' geopolitical and geoeconomic rivalry (341); Summary (353)	
GERMANY IN 2024: THE EUROPEAN GIANT IS GETTING BOGGED DOWN... (Łukasz Jasiński)	353
Key problems: economic stagnation and migration (353); Pessimistic moods and a crisis of confidence (355); The evolution of the political scene (357); Foreign and security policy (359); Conclusion (366); Summary (366)	
MIDDLE EAST: STRENGTH OVER LAW AND EMOTION OVER RATIONALITY (Wiesław Lizak).	367
The Israeli-Hamas war (367); The northern front, or Israel's war with Hezbollah (377); Israel-Iran relations – On the brink of war (380); Syria – The end of an era (386); Summary (390)	
FULL STEAM AHEAD TOWARDS EUROPE: THE REPUBLIC OF POLAND'S FOREIGN POLICY AFTER THE ELECTORAL VICTORY OF THE DEMOCRATIC COALITION (Agnieszka Bieńczyk-Missala)	391
Contexts (391); Strengthening Europe's role (393); Security policy (397); Relations with Ukraine (400); Unfriendly relations with Russia and Belarus (403); Extra-European relationships (405); Summary (407)	

THE YEARBOOK PANORAMA

A PHOTO OF THE RUSSIA-UKRAINE WAR: THE THIRD YEAR OF THE WAR – CONSEQUENCES OF LESSONS NOT LEARNT (Leon Pińczak)	411
A photo of the battlefield (412); An overview: the military dimension (414); An overview: technologies (416); An overview: internal affairs (417); An overview: foreign affairs (419); An overview: economy (421); An overview: society (422); An overview: losses (424); The fourth year of the war – perspectives (426); Summary (428)	
THE BRICS SUMMIT IN KAZAN: BETWEEN OLD AND NEW WORLD ORDERS (Ridvan Bariiev)	429
Russia's presidency in BRICS and the expectations (430); The Kazan Summit and the new historical spirit (432); The Kazan Declaration: International security and global governance (435); The consequences of the BRICS Summit in Kazan (439); BRICS post-Kazan: A dangerous future (442); Summary (443)	
CHRONOLOGY OF EVENTS 2024 (Piotr Śledź).	445
APPENDIX: STATES OF THE WORLD – SELECTED DATA AND INDICES (Karina Jędrzejowska)	479
INDEX.	492
NOTES ON THE AUTHORS	500

Wprowadzenie¹

Oni nie mają światopoglądu. Ich jedynym światopoglądem są pieniądze, wielkie pieniądze, najlepiej w ścisłym związku z władzą, która pozwala je bez wysiłku pomnażać. Oni nie mają też kultury ani historii, wystarczają im pieniądze. Historia i kultura każą pamiętać o lekcjach przeszłości, o błędach, których trzeba unikać, tworzą normy, które ograniczają polityczną samowolę, nakazują szacunek dla innych. Ale oni nie chcą pamiętać, wszak historia zaczyna się wraz z nimi, oni odrzucają normy, bo one są znakiem cywilizacji, a przecież oni nie przyznają się do żadnej cywilizacji. Imię syna Elona Muska, złego ducha Trumpa (choć Trump, czyniąc zło, i bez niego by się obszedł), mówi wszystko: X AE A-Xii, w skrócie X, bez żadnej kulturowej asocjacji. Zdaje się nawiązywać do nazwy jego firmy, która służy podbojowi kosmosu – Space X – bo też oni mentalnie są z innej planety.

W swoim pożegnalnym przemówieniu prezydent Biden powiedział, że „dzisiaj w Ameryce wyłania się oligarchia skrajnego bogactwa, władzy i wpływu, co naprawdę zagraża naszej demokracji, naszym podstawowym prawom i wolnościom”. Biden dodał, że ma na myśli ultrabogaty „kompleks technologiczno-przemysłowy» (*tech-industrial complex*), który w sposób niekontrolowany przejmie władzę nad Amerykanami”². Łatwo zgadnąć, że chodzi o prezydenta USA Donalda Trumpa i jego ekipę, wzajemnie wspomagających się miliarderów, ludzi nowych technologii i właścicieli wielkich platform społecznościowych, którzy czują się właścicielami Ameryki. Widać przy tym wyraźnie, że duet Trump–Musk czuje się właścicielem połowy świata, nikogo poza Putinem nie uważa za partnera, nie respektuje niczyjej podmiotowości. Wystarczy spojrzeć na ich „osiągnięcia” w ciągu pierwszych kilku tygodni urzędowania:

- stanowcza deklaracja Trumpa o zamiarze aneksji innych krajów – Kanady i Grenlandii (ze względu na surowce, które tam się znajdują), co jest przejawem czystego imperializmu;

¹ „Małpa z brzytwą urzęduje świat” – tak powinien brzmieć tytuł tego tekstu, gdyby nie chodziło o wprowadzenie. Słownikowo „małpa z brzytwą” to: „niekompetentna i nieodpowiedzialna osoba, która może spowodować wiele szkód, jeśli zostanie dopuszczona do wykonywania ważnych zadań”.

² A. Davies, „Biden warns ‘dangerous’ oligarchy taking shape in farewell address”, BBC News, 16 stycznia 2025 r.

- stanowcza deklaracja „odbicia” Kanału Panamskiego, co jest tym samym jak powyżej;
- ogłoszenie przez Trumpa projektu czystki etnicznej w Strefie Gazy, aby ją uczynić filią Atlantic City (nowej „Riwier”), czyli strefy, w której amerykańscy deweloperzy zbudują restauracje, kasyna, hotele, domy uciech itp. (do przedsięwzięcia miałby zostać dopuszczony Izrael, czyli w miejsce wysiedlonych Palestyńczyków pojawiłyby się osiedla żydowskie);
- manifestacją pogardy dla instytucji wielostronnych stała się decyzja USA o wyjściu z WHO (organizacja była świadkiem nieudolności administracji Trumpa w zwalczaniu pandemii COVID-19);
- podobną manifestacją była decyzja o nałożeniu sankcji na Międzynarodowy Trybunał Karny (ICC) za jego dochodzenia w sprawie zbrodni popełnionych przez Izrael w czasie pacyfikacji Strefy Gazy oraz za przeszłe dochodzenie w sprawie możliwych zbrodni popełnionych przez USA w Afganistanie;
- telefon prezydenta Trumpa do zbrodniarza wojennego, prezydenta Rosji Władimira Putina, aby porozmawiać z nim o zakończeniu wojny z Ukrainą (w trakcie rozmowy Trump, a równolegle jego ludzie uznali większość żądań Rosji, co zostało powszechnie potraktowane jako oferta nowego Monachium, a samego Putina zaproszono do Waszyngtonu)³;
- domaganie się przejęcia połowy ukraińskich zasobów naturalnych w zamian za pomoc w wojnie obronnej Ukrainy przeciwko agresji Rosji, co jest przejawem nagiego imperializmu;
- jednostronne, bez wcześniejszych konsultacji nałożenie wysokich cel na handel z Meksykiem i Kanadą oraz nieco mniejszych na Chiny i zapowiedź wojny handlowej z Europą;
- otwarte ignorowanie Europy w sprawach międzynarodowych, nieuznanie istnienia UE, brak kontaktów z państwami europejskimi, zanim zostały podjęte kontakty z Rosją⁴; Europę Trump jedynie przynaglał do zwiększenia zakupów amerykańskiego uzbrojenia;
- i wreszcie **„wisienka na torcie”**: wspólne głosowanie USA i Rosji w Zgromadzeniu Ogólnym NZ i odrębnie w Radzie Bezpieczeństwa NZ 24 lutego br. przeciwko europejskiej rezolucji w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę w trzecią rocznicę jej rozpoczęcia⁵.

³ J.-S. Mongrenier, „En se faisant l’idiot utile de Poutine, Trump pourrait mener l’Amérique à l’autodestruction géopolitique”, *Le Figaro*, 20 lutego 2025 r.

⁴ Próbuując sobie zapewnić lojalność personelu Departamentu Stanu wobec tej brutalnej rewolucji w polityce zagranicznej USA, Trump podpisał 12 lutego 2025 r. bezprecedensowy w historii amerykańskiej służby dyplomatycznej dekret nakazujący wierność polityce prezydenta pod rygorem usunięcia ze służby. Zob. „Donald Trump averti son corps diplomatique qu’il ne tolérera aucune dissidence”, *Le Figaro*, 13 lutego 2025 r.

⁵ „Un accord historique”: à l’ONU, les Etats-Unis votent avec la Russie, refusant de soutenir l’Ukraine”, *Le Figaro*, 24 lutego 2025 r. W ZO NZ USA głosowały razem m.in. z Rosją, Białorusią, Koreą Północną, Nikaraguą i Węgrami. W głosowaniu w RB NZ nad rezolucją zaproponowaną

Zarządzona przez Trumpa zdrada Ameryki – zdrada wspólnych wartości i sojuszników – nie tylko definitywnie położyła kres liberalnemu porządkowi europejskiemu, co w istocie stało się w 2024 r. wraz z jego wyborem na prezydenta, lecz także gruntownie podkopała fundamenty Zachodu jako geopolitycznej całości, powstałej po II wojnie światowej właśnie ze względu na agresywne, wrogie wobec Europy Zachodniej i USA zachowania Moskwy. Po zwycięstwie Trumpa zapowiadało się źle, ale początek jego urzędowania wypadł gorzej od najgorszych oczekiwań. **Szczególnie bezwstydnym aktem drapieżnego imperializmu tej administracji** było wysłanie do Ukrainy sekretarza skarbu w tym samym dniu, w którym Trump zapraszał Putina do Białego Domu. Tak, to nie żart, nie sekretarza stanu czy obrony, lecz skarbu, po aby ten oszacował wartość ukraińskich bogactw naturalnych, które Stany Zjednoczone mogłyby zagrabić w zamian za pomoc w walce Ukrainy z rosyjską agresją. Ukraina jest bombardowana, Ukraina krwawi, a bogata Ameryka beczelnie wyciąga rękę po jej zasoby naturalne, które będą Ukrainie potrzebne, gdy przyjdzie czas odbudowy. Odmowa prezydenta Zełenskiego spotkała się z wściekłym atakiem i wyzwiskami ze strony Trumpa, a także sugestią, że trzeba poszukać nowego prezydenta Ukrainy (!)⁶. W obronie atakowanego Zełenskiego stanęli przywódcy państw europejskich. **Szczególnie bezwstydnym pokazem arogancji było pouczenie, jakiego udzielił Europie wiceprezydent J.D. Vance** w czasie lutowej Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. Dotyczyło wartości. Mówił mianowicie, że to „nie Rosja czy Chiny są największym zagrożeniem dla Europy, lecz jej odwrót od wartości”. Uczynił się w tym kontekście adwokatem partii prawicowo-nacjonalistycznych, rzekomo ograniczanych w ich prawie do „wolności wypowiedzi”. Prawił Europie morały na temat wartości i demokracji dwa dni po tym, jak jego szef zadzwonił do zbrodniarza Putina i w czasie „miłej rozmowy” zaprosił go do Białego Domu⁷. Renomowany badacz amerykańskiej demokracji Larry Diamond na antyeuropejską filipikę Vance’a odpowiedział artykułem zatytułowanym: „**Kryzys demokracji jest tutaj**”. I w tekście dodał: „I co gorsza, będzie się pogłębiał”⁸. Jeden z francuskich analityków, Nicolas Tenzer, postawił uprawnione pytanie: „**Czy Ameryka może stać się wrogiem wolnego świata?**”⁹. Trump już udzielił potwierdzającej odpowiedzi.

przez USA wstrzymały się jedynie państwa europejskie: Francja, Wielka Brytania, Słowenia, Grecja i Dania.

⁶ G. Pomeroy, G. Wright, „Trump calls Zelensky a ‘dictator’ as rift between two leaders deepens”, BBC News, 20 lutego 2025 r.

⁷ E. Atkinson, „JD Vance attacks Europe over free speech and migration”, BBC News, 14 lutego 2025 r. Były ambasador USA w Rosji Michael McFaul określił uwagi Vance’a jako obraźliwe i „just empirically not true”.

⁸ L. Diamond, „Crisis of democracy is here”, *American Purpose at Persuasion*, 17 lutego 2025 r.

⁹ N. Tenzer, „Reassessing Transatlanticism. The age of Europe’s maturity and the enforcement of international law”, Tenzer Strategics, 16 lutego 2025 r.

Donald Trump, nie mając żadnych wewnętrznych ograniczeń¹⁰, **z impetem wprowadził świat w czas nagiej power politics**. Ale takiej, w której wbrew twierdzeniom szkoły realistycznej chodzi o egoistyczne, jednostronne forsowanie interesów władzy (a nie państwa), z całkowitą pogardą dla norm społecznych i prawnych, wewnętrznych i międzynarodowych. Zdefiniowany dużo wcześniej przez amerykańskich psychologów jako socjopata prezydent Trump niczym współczesny Neron będzie burzył i przestraszał oraz śmieszył i tumanił, wyrządzając szkody pozycji swego kraju oraz całego Zachodu, który dzięki niemu przestaje istnieć. Głównymi zagranicznymi beneficjentami chaotycznych poczynań słownikowej małpy z brzytwą będą władcy autorytarni, zwłaszcza Putin i Xi Jinping. Jak mówi doradca Trumpa do spraw bezpieczeństwa z czasu pierwszej kadencji John Bolton, w ciągu pierwszych dwóch tygodni urzędowania „**Trump przegrał kapitał Ameryki, jakim było zaufanie do niej**”¹¹. Wszystkie jego poczynania, zastrzane niewątpliwie przez osobistego Rasputina, jakim okazał się Elon Musk (szybko oskarżany o „wrogie przejęcie” Białego Domu), były w krajach zachodnich postrzegane jako niedorzeczne i niebezpieczne¹². Sekretarz stanu Marco Rubio, którego zadaniem powinno być przecież prowadzenie polityki zagranicznej, zupełnie się na tym polu nie liczył. O pomyśle przejęcia przez USA Strefy Gazy dowiedział się z mediów...

Aby uniknąć posądzenia o złośliwy subiektywizm w charakterystyce Trumpa (byłem jego radykalnym krytykiem od 2016 r.)¹³ i jego pierwszych kroków z początków drugiej kadencji, przywołam w tym miejscu ocenę wybitnego amerykańskiego historyka Timothy’ego Snydera. W przenikliwym artykule zatytułowanym „**Słaby siłacz. Nieudolność i brak wolności, razem**” czytamy m.in.: „Słaby siłacz podważa reguły, ale nie potrafi ich zastąpić czymkolwiek innym. Kreuje wizerunek siły przez swój retoryczny imperializm. [...] Trump

¹⁰ A. Zurcher, „Confident, organized, still freewheeling: Trump 2.0 has learned from the past”, BBC News, 26 stycznia 2025 r. Tym razem Trump mógł swobodnie dobrać sobie współpracowników – i wybrał potakiewiczów i sługusów, żaden z nich bowiem się nie sprzeciwił, nie wyraził wątpliwości wobec szaleństw swego szefa, a zwasalizowana przezeń Partia Republikańska ma większość w Kongresie. W Sądzie Najwyższym większość stanowią jego nominaci z poprzedniej kadencji.

¹¹ M. Sattar, „Trump verspielt Amerikas Kapital: das Vertrauen”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (dalej FAZ), 12 lutego 2005 r. (Bolton, postrzegany przecież jako republikański jastrząb, krótko służył w administracji Trumpa pierwszej kadencji, nie mógł bowiem znieść ekstrawagancji swego szefa).

¹² T. Bateman, „Trump’s Gaza plan will be seen as flying in face of international law”, BBC, 5 lutego 2025 r.; E. Pierson, „Gaza: les déclarations de Trump sont ‘fantasques, irrealistes’ mais aussi ‘dangereuses’”, critique Dominique de Villepin”, *Le Figaro*, 6 lutego 2025 r.; M. Matza, „Elon Musk denies ‘hostile takeover’ of government in White House debut”, BBC News, 12 lutego 2025 r.

¹³ Tak było w kolejnych wydaniach *Rocznika Strategicznego* z lat 2017–2021. Zob. też R. Kuźniar, „Autokraci radujcie się”, *Rzeczpospolita* (dalej Rz), 9 grudnia 2016 r. oraz idem, „Trumputin”, Rz, 14 lutego 2017 r. W tym drugim artykule przypisuję Putinowi działanie wobec USA zgodnie z zasadą „jeżeli nie możesz ich pokonać, wybierz im swojego prezydenta”.

gra rolę siłacza w telewizji, jest uzdolnionym wykonawcą. Ale jego siła polega wyłącznie na podległości jego widowni. [...] Tweetuje różne zamiary, ale one nie są polityką. Aby jego słowa znaczyły, musi istnieć możliwość przetworzenia ich w politykę, a ta wymaga instytucji i kompetentnych ludzi, ale on gardzi instytucjami i wyrzuca kompetentnych ludzi. [...] Jego koncesje wobec Rosji są przejawem bezprecedensowej słabości w nowożytnej historii Ameryki. Jest tak słaby, że nikogo nie jest w stanie przekonać. Trump jest owieczką w wilczej skórce. [...] Jego ogólna uległość wobec Putina będzie tylko tę wojnę przeciągać i czynić ją jeszcze gorszą. Przyznając rację Putinowi, Trump bierze odpowiedzialność za kontynuację rozlewu krwi. [...] W Moskwie nie uważa się go za mocnego człowieka. Akceptując rosyjski punkt widzenia, występuje jak rosyjski dyplomata i niszczy instrumenty amerykańskiej siły, od instytucji po reputację. Jeśli Rosjanie pragnęli jego zwycięstwa w wyborach, to dlatego, że wierzyli, iż osłabi on Stany Zjednoczone. On i jego otoczenie neutralizują zdolność USA do skutecznego reagowania. [...] Przeżywające w ostatnim okresie pewne trudności Chiny także mają powody do zadowolenia, gdy widzą, jak duet Trump–Musk wchodzi na kurs autodestrukcji amerykańskiej siły. [...] Niszczenie norm i instytucji w kraju czyni Trumpa silniejszym jedynie w tym sensie, że wszyscy inni są słabsi. Ale nie czyni to Ameryki silniejszą. Przeciwnie, świat sobie poradzi ze słabym mocnym człowiekiem. Niszczy jednak normy, prawa i sojusze, które nie pozwalały na powrót wojny. Jako cherlak zaprasza ją do powrotu”¹⁴. **„Ameryka odwraca się od swoich przyjaciół”**, pisze w artykule wstępnym *Financial Times*. I kontynuuje w pierwszym zdaniu: „Porzucenie przez Trumpa sojuszników Ameryki jest realne i trwałe”. A czyni to, zauważa brytyjski dziennik, aby zwrócić się ku przyjaźni z dyktatorem Rosji oraz ku roli „globalnego drapieżnika”¹⁵. Podobnie uważa znakomity polski analityk Eugeniusz Smolar, który swą krytykę poczynił Trumpa kończy konkluzją: **„Trump przyczynia się do śmierci zachodniego systemu bezpieczeństwa”**¹⁶.

Sam wybór, a następnie działania Trumpa nie tylko położyły kres liberalnemu porządkowi międzynarodowemu. Jak zauważono, jego administracja szybko zaczęła podważać to, co kraje zachodnie próbowały proponować w miejsce liberalnego porządku, czyli „porządek międzynarodowy oparty na zasadach” (*international rules-based order*). Putin także takiego nie lubi. To dlatego jeden z niemieckich ekspertów określił tę zmianę jako nadejście „nowego dzikiego świata”, bo też **power politics w wydaniu administracji Trumpa zapowiada się jako wyjątkowo nieokrzesana, jako power politics epoki kamienia łupanego**. Dla Europy problemem jest również to, że Trump

¹⁴ T. Snyder, „The weak strongman. Impotence and unfreedom, together”, *Thinking about...*, 13 lutego 2025 r.

¹⁵ „America has turned on its friends” (Editorial), *Financial Times*, 24 lutego 2025 r.

¹⁶ E. Smolar, „Polska pod presją Trumpa” (rozmawiała E. Olczyk), *Rz (Plus Minus)*, 15–16 lutego 2025 r.

okazuje pogardę dla Sojuszu Atlantyckiego¹⁷, co może oznaczać zniknięcie nie tylko ideowego (to już się stało), lecz także politycznego Zachodu. Wszak to NATO stanowiło polityczno-strategiczną platformę łączącą oba brzegi Atlantyku w geopolityczną całość. Trafnie odzwierciedlili owo rozpadanie się podziału świata na Zachód i Południe (Global South) autorzy raportu przygotowanego na tegoroczną Monachijską Konferencję Bezpieczeństwa, nadając mu tytuł „Wielobiegunowanie” (*Multipolarization*). Wyodrębnili w nim aż osiem „biegunów”, oczywiście różnej rangi: 1) USA, 2) Chiny, 3) UE, 4) Rosja, 5) Indie, 6) Japonia, 7) Brazylia, 8) RPA¹⁸. Rzecz nie w adekwatności doboru mocarstw różnej kategorii, ale w podkreśleniu przechodzenia do świata wielobiegunowego, w którym globalne (uniwersalne) instytucje i porozumienia wielostronne będą coraz mniej znaczyć¹⁹. Zwykle powściągliwy prof. Marek Belka, były premier, następująco skomentował pierwsze kroki Trumpa: „**Mam wrażenie, że Trump i jego nadworny błazen Elon Musk traktują świat jak jakąś grę komputerową. Zanim prezydent USA zorientuje się, że jest inaczej, może narobić wielu szkód**”²⁰.

Przyjęta z aplauzem Moskwy decyzja Waszyngtonu o odsunięciu Europy od rokowań na temat zakończenia wojny w Ukrainie (przedstawiciele obu mocarstw spotkali się pod koniec lutego w Arabii Saudyjskiej) wskazuje na intencję Trumpa i Putina ułożenia Europy w sytuacji między młotem a kowadłem, aby ją ukarać za „stawianie się” jednemu i drugiemu: imperiaлизmowi Trumpa i agresji Putina. Przetrawanie tej sytuacji będzie dla Europy wielkim wyzwaniem pod każdym względem – politycznym, bezpieczeństwa, gospodarczym²¹. Cytowany wyżej Eugeniusz Smolar „jedyny pozytywny scenariusz w związku z prezydenturą Trumpa” widzi w tym, że „Europa się otrząśnie i zacznie skutecznie działać”. To jednak jego zdaniem nie zależy od Brukseli, tylko od państw członkowskich, które w reakcji na niepewność płynącą z Waszyngtonu przystąpią do szybkich działań²². Zwołanie na 17 lutego do Paryża miniszczytu głównych państw Unii w odpowiedzi na wyłączenie jej z rozmów o końcu wojny w Ukrainie może być sygnałem gotowości do działania, choć sam szczyt nie był sukcesem²³. Oczywiście, to nie wystarczy.

¹⁷ M. Jobelius, „Wilde neue Welt”, *IPG Journal*, 4 lutego 2025 r.; F. Gardner, „Leaders set for key security meeting as ‘old’ world order at risk of crumbling”, *BBC News*, 13 lutego 2025 r.

¹⁸ *Multipolarization – Munich Security Report 2025*, Monachium, luty 2025 r.

¹⁹ A. Łomanowski, „Atom: mocarstwa się zbroją”, *Rz*, 18 czerwca 2024 r.

²⁰ M. Belka, „Piekła nie ma. I wszystko już można” (rozmawiał P. Różyński), *Rz*, 6 lutego 2025 r. Rozmowa dotyczyła jednak przede wszystkim **populistycznej tendencji do luzowania rygorów polityki gospodarczej, która, jeśli nie zostanie powstrzymana, doprowadzi kraje, także Polskę, do głębokich kryzysów gospodarczych**.

²¹ P. Lellouche, „Trump et Putin se rapproche, et l’Europe est effacée des grandes affaires du monde”, *Le Figaro*, 14 lutego 2025 r.

²² E. Smolar, op. cit.

²³ „Guerre en Ukraine: aucune paix just et durable sans participation des Européens, selon Jean-Noël Barrot”, *Le Figaro*, 12 lutego 2025 r.; „Pistorius nennt Trump-Zugeständnisse an

Europie potrzebne jest szybkie uzbrojenie moralne, które pozwoli jej przetworzyć potencjał w zdolności do działania²⁴. Tylko wobec Rosji UE dysponuje trzykrotną przewagą demograficzną i w wydatkach na zbrojenia, a niemal ośmiokrotną pod względem PKB. Do tego warto doliczyć potencjał i zdolności Wielkiej Brytanii, która tym razem działa wspólnie z UE. Podejmując odpowiednie działania, nie pozwoli też sobie na szantaż ze strony nachalnego komiwojażera zza Atlantyku²⁵. Z tego punktu widzenia korzystną okolicznością jest zwycięstwo CDU 23 lutego br. i jej przywódcy Friedricha Merza jako kandydata na kanclerza w wyborach parlamentarnych w Niemczech. Zaraz po wyborach Merz oświadczył, że jego cel to budowa silnej Europy, która będzie mogła być niezależna w sprawach bezpieczeństwa od USA.

*

Rok 2024 był trudny dla Polski, a 2025 od początku zapowiadał się jeszcze jako trudniejszy, przede wszystkim ze względu na pierwsze kroki rządu Trumpa na scenie międzynarodowej. Z jednej strony 2024 był rokiem ciężkiego wychodzenia z zapaści ustrojowej pozostawionej Polsce przez osiem lat rządów Zjednoczonej Prawicy, a z drugiej strony nieuchronności wchodzenia w niebezpieczny dla Polski czas *power politics* w życiu międzynarodowym. Ponadto Zjednoczona Prawica, będąc wielką partią opozycyjną, mając nadal swego prezydenta, Trybunał Konstytucyjny (który wprowadzie stanowi atrapę normalnego TK, lecz formalnie dysponuje zdolnością blokowania prac rządu i parlamentu, co stale czyni) oraz rozbudowany kompleks medialny, skutecznie sabotowała wiele zamierzeń rządu. Nie cofała się także przed donoszeniem na rząd RP do nowego prezydenta USA w nadziei, że ten nie pozwoli na przywracanie standardów demokratycznych w Polsce; notabene zdradzało to targowicką mentalność tego obozu politycznego²⁶. Nowa Ameryka nie wahała się wspierać odwołujących się do faszystowskiej tradycji sił autorytarno-nacjonalistycznych w Europie i żywe były obawy, że jej przedstawiciele zaangażują się w proces wyborów prezydenckich w naszym kraju (pierwsza tura 18 maja). Warunki do świętowania 1000-lecia koronacji Bolesława Chrobrego (czerwiec 2025 r.) zapowiadały się, mówiąc łagodnie, jako złożone...

Stosunkowo najlepiej w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy radziła sobie Polska w sferze polityki zagranicznej, zdominowanej zagrożeniami dla jej

Putin 'bedauerlich'", *FAZ*, 13 lutego 2025 r.; K. Adler, „Europe's leaders divided over their tactics with Trump”, *BBC News*, 18 lutego 2025 r.

²⁴ A.K. Koźmiński, „Antykruchosć Zachodu”, *Rz*, 11 kwietnia 2024 r. Autor w swym artykule przypomina zdanie Jeana Monneta: „**ludzie akceptują zmiany tylko w stanie konieczności**”, a to w związku z działaniami, które są w UE konieczne w reakcji na zagrożenia zewnętrzne.

²⁵ R. Kuźniar, „Europa potrzebuje moralnego uzbrojenia”, *Rz*, 21 stycznia 2025 r.

²⁶ S. Mizerski, „Tarczyński uprzejmie donosi”, *Polityka*, 13 listopada 2024 r.

bezpieczeństwa i bezpieczeństwa Europy²⁷. Dzięki aktywności doświadczonego i cieszącego się respektem na scenie europejskiej duetu Tusk-Sikorski szybko udało się uzyskać dla Polski miejsce w twardym politycznym rdzeniu UE, czemu sprzyjało także przejmowanie prezydencji w Unii (pierwszy semestr 2025 r.). Minister Radosław Sikorski zainicjował spotkania nieformalnego unijnego dyrektoriatu w polityce zagranicznej (Weimar, Włochy, Hiszpania, plus wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Polska szybko znalazła się w bloku państw Europy Północno-Zachodniej, który wykazywał determinację w sprawie pomocy dla Ukrainy, twardego kursu wobec Rosji oraz mocnej pozycji UE na scenie międzynarodowej. Odżył Trójkąt Weimarski, choć jego sile oddziaływania nie sprzyjały wewnętrzne problemy polityczne w Niemczech i we Francji. Premier Tusk wytrwale potrzasał polityczną świadomością europejskich przywódców w sprawie wzmocnienia skuteczności UE wobec zagrożenia nielegalną migracją oraz wobec zagrożenia ze strony Rosji, dając przy tym za przykład polskie działania w obu tych obszarach²⁸. Nuta populizmu, która została wprowadzona do stosunków z Ukrainą (Wołyń) i Niemcami („zadośćuczynienie”), pomimo chłodu zasadniczo nie osłabiała współpracy politycznej z Kijowem i Berlinem²⁹.

Słabiej było na innych ważnych polach polskiej polityki. W sferze obronności szczytowym osiągnięciem resortu obrony i sztabu generalnego był z wielkim rozgłosem prezentowany plan „Tarcza Wschód”, wyglądający na zmodernizowaną wersję Linii Maginota wzdłuż granicy z Rosją (obwodem królewieckim) i Białorusią. Rząd chciał przy tym pozyskać środki unijne na budowę tej linii, wcześniej jednak nie konsultując z partnerami z UE owego lekko anachronicznego projektu; trudno się dziwić, że w Unii panowała w tej sprawie powściągliwość. Owszem, wydawano na zbrojenia bardzo dużo (niemal 5% PKB), najwięcej pośród państw NATO, ale racjonalność tych wydatków słabo była tłumaczona. Kontynuowano przy tym zakupy w Stambule, Zjednoczonych i Korei Południowej. Sprawiało to wrażenie, że Polska chce uchodzić za prymusa w tej dziedzinie, wychodząc przy tym naprzeciw oczekiwaniom prezydenta Trumpa, który domagał się od Europy większych zakupów zbrojeniowych w USA. Było w tym trochę myślenia magicznego, jak gdyby wydatki tego rządu same w sobie miały zapewnić

²⁷ D. Tusk, „Jesteśmy w epoce przedwojennej”, wywiad dla *Gazety Wyborczej* (dalej GW) i czterech gazet z Europy Zachodniej, 29 marca 2024 r.

²⁸ Idem, „Państwo musi się umieć bić” (rozmawiał B. Wieliński), GW, 16 października 2024 r.; E. de Poincins, „Polska jest dla nas wzorem” (z ambasadorem Francji w Polsce rozmawiał J. Bielecki), Rz, 22 stycznia 2024 r.

²⁹ J. Pawlicki, „Wielka zmiana w stosunkach Polski z Ukrainą. Członkostwo w UE zagrożone”, *Newsweek*, 6 września 2024 r. Na temat polityki zagranicznej nowego rządu (także porównawczo wobec poprzedników) zob. szerzej: R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna RP 1989–2024*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2025.

Polsce bezpieczeństwo³⁰. Można tu dostrzec podobieństwo do przypadku myślenia magicznego w odniesieniu do projektu „500 plus”, który miał zwiększyć przyrost naturalny w Polsce. Stało się przeciwnie. Prezydent Duda zaś po raz kolejny „wyskoczył” (nie da się tego inaczej określić) z postulatem włączenia Polski do programu *nuclear sharing*, co zostało dyplomatycznie oddalone zarówno w Brukseli, jak i w Paryżu³¹. Kompromitujące były dla polskiej głowy państwa także spotkania z Trumpem – latem 2024 r. w trakcie jego kampanii wyborczej oraz trwające niespełna 10 minut, 22 lutego 2025 r., już z prezydentem USA, na zapleczu konwencji sił skrajnie prawicowych pod Waszyngtonem³².

W polityce gospodarczej widoczny był zamierzony brak strategii i kontynuacja wcześniejszych tendencji, czyli wzrostu gospodarczego opartego na konsumpcji, a nie na inwestycjach (niski wskaźnik inwestycji pozostawał bez zmian). Istotna różnica polegała na odejściu od etatyzmu i powrocie ku wolnemu rynkowi. Pod presją ekspertów i kół biznesowych³³ premier przedstawił w końcu (w lutym br.) zręby założeń polityki gospodarczej rządu, głównie proinwestycyjnej, ale słusznie wskazywano, że dopiero kiedy zostaną one przełożone na projekty ustaw, będzie można mówić, że rząd istotnie ma własne podejście do gospodarki. Próba zmierzania się przez rząd z długoterminowymi wyzwaniami rozwojowymi jeszcze przed nami. Jak trafnie pisał Jan Maria Szomburg (główny animator Kongresu Obywatelskiego): „Nasze przetrwanie i rozwój zależą od zdolności budowania większych sojuszy [...]. Nie wymienimy pogłębionych relacji w ramach Unii Europejskiej na więzi z Chinami czy Indiami [...]. Nie możemy się odwrócić plecami do UE, choć na co dzień drażnią nas jej wady. Musimy więc zarówno dbać o własne potencjały, jak i dążyć do reformowania Unii w stronę podniesienia jej konkurencyjności”. I za główny problem uznał „wielkie przesilenie demograficzne”³⁴. Wiele o tym mówiono w związku z 20. rocznicą członkostwa Polski w UE³⁵.

³⁰ K. Wons, „Kto zyska na tym, że Polska się zbroi”, *Rz (Plus Minus)*, 6–7 kwietnia 2024 r.; R. Kuźniar, „Tarcza czyli rekonstrukcja”, *Rz*, 28 maja 2024 r.; M. Miłosz, „Wojsko wielkie, jednak małe”, *Rz*, 6 września 2024 r.; M. Kozubał, „W 2025 roku Polska wyda na zbrojenia prawie 5 proc. PKB”, *Rz*, 7 października 2024 r.

³¹ R. Kuźniar, „Atomowy zawrót głowy”, *Rz*, 26 kwietnia 2024 r.

³² B. Wieliński, „Byłoby lepiej dla Polski, gdyby Andrzej Duda został w ten weekend w domu”, *GW*, 23 lutego 2025 r. Autor pisze, że to, co się tam stało, „było niebywałe, nawet jak na niskie standardy dyplomacji PiS”. Duda okłaskiwał antyeuropejskie tyrady Trumpa ze sceny konwencji, a kilka godzin wcześniej jeden z ideologów trumpizmu, Steve Bannon, zakończył swoje wystąpienie nazistowskim pozdrowieniem.

³³ C. Szymanek, „Gdzie jest strategia dla gospodarki”, *Rz*, 15 października 2024 r.; J. Goliński, „Strategia gospodarcza i polityczna. 10 wyzwań przed Polską”, *GW*, 8 stycznia 2025 r.; M. Piątkowski, „Wyzwania dla polskiej dyplomacji ekonomicznej”, *Rz*, 14 marca 2024 r.

³⁴ J.M. Szomburg, „Polska na strategicznym rozdrożu”, *Rz*, 23 stycznia 2025 r.

³⁵ W. Orłowski, „Zawsze możemy wystąpić, ale to się nie opłaca” (rozmawiała A. Cieślak-Wróblewska), *Rz*, 9 kwietnia 2024 r.

Z pewnością w wielu sprawach będzie łatwiej, jeśli ustaną przeszkody w przywracaniu praworządności, co idzie wolniej, niż oczekiwano, ale główną przeszkodą w tej sferze jest prezydent reprezentujący nie tylko interesy Prawa i Sprawiedliwości, lecz będący także ideologiczną reprezentacją tej partii³⁶. Z tego samego powodu wolno szło rozliczanie nawet największych afer poprzednich rządów (Obajtka, Pegasusa, Dworczyka, wizowej itd.)³⁷, co podważało zaufanie dużej części społeczeństwa do władzy. Wyrażnie brakowało zainteresowania tego rządu kondycją i pozycją nauki polskiej oraz jakością polskiego szkolnictwa wyższego³⁸. Do tego środowisko naukowe i akademickie już się przyzwyczaiło i potrafi sobie **jakoś** radzić. Natomiast **całkowicie niezrozumiałe jest ignorowanie przez ten rząd katastrofy demograficznej**, w którą Polska wchodzi od pewnego czasu, a która – jeśli nie zostanie powstrzymana i odwrócona – będzie nieść ze sobą skrajnie niekorzystne efekty, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, gospodarczej i społecznej. **W tej sferze Polska osiągnęła europejskie dno**, czyli ostatnie miejsce pod względem przyrostu naturalnego (1,1 dziecka na jedną Polkę). Przyczyny są w mniejszym stopniu finansowe (tu mamy do czynienia z myśleniem magicznym w rodzaju „800 plus”), w większym zaś kulturowe i tych drugich rząd nie dostrzega³⁹.

Wydawało się, że polska prezydencja w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2025 r. celnie podkreśla **1000-lecie koronacji Bolesława Chrobrego**, pierwszego polskiego króla, który nie tylko widział w europejskiej cywilizacji szansę rozwoju dla swego kraju, lecz także dał mu godne miejsce pośród narodów rodzącej się ówczesznie Europy (nazywanej wtedy jeszcze Christianitas, nazwa Europa pojawiła się później). Rząd Donalda Tuska zdawał się rozumieć szansę, jaką jest przewodzenie Europie w 35 lat po tym, jak premier Mazowiecki mówił w Brukseli i Strasburgu o „powrocie Polski do Europy”, a co stało się za sprawą wywołanej przez Polskę Wiosny Ludów '89. Rozwój Polski oraz wydarzeń międzynarodowych od tamtego czasu powinien być czynić z niej kraj Europie oddany, kraj o silnym poziomie europejskiego patriotyzmu. Bynajmniej tak nie jest, nadal bowiem przeważa utylitarne podejście do Europy. Chętniej byśmy od niej brali, niż do niej wnosili. A przy tym nie mała

³⁶ J. Woleński, „Niesprawiedliwe prawo nie obowiązuje. Pisytywizm prawniczy”, *GW*, 27–28 lipca 2024 r.

³⁷ Np. W. Czuchnowski, „Co chciał ukryć Michał Dworczyk”, *GW*, 2 września 2024 r.; B.T. Wieleński, A. Gruszczyński, „Jak rząd PiS rozdawał wizy obywatelom Rosji”, *GW*, 24 września 2024 r.

³⁸ M. Solecka, „Polski Einstein? To niemożliwe”, *Tygodnik Powszechny*, 25 września 2024 r.; A. Dybczyński, „Polska nauka nie jest ważna dla polityków”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 8 października 2024 r.; M. Karoński, „Cztery plagi ministra Kulaska”, *PAUza*, 20 lutego 2024 r.

³⁹ A. Fandrejewska, „Zagrożenie dla gospodarki. Polaków ubywa”, *Rz*, 26 kwietnia 2024 r.; W. Ferdecki, A. Cieślak-Wróblewski, „Demograficzny krach”, *Rz*, 21 października 2024 r.; J. Ceglarz, „Jest gorzej, niż zakładał czarny scenariusz. Tak wymiera Polska”, *Interia.pl*, 17 lutego 2024 r.

część polskiej klasy politycznej odnosi się do niej wrogo. Hasło polskiej prezydencji było w danej sytuacji dość oczywiste – „Bezpieczeństwo, Europo!” (niestety, horyzontalnie rozumiane), ale działania prezydenta Trumpa od dnia objęcia urzędu znacznie tę prezydencję skomplikowały⁴⁰. Polska nie kwapiła się do wzmocnienia europejskiej jedności z własnym udziałem⁴¹, lecz ograniczała do apeli o zwiększenie wydatków na zbrojenia. Kiedy jednak stanęła sprawa wysłania przez Europę misji wojskowej ubezpieczającej ewentualny rozejm w Ukrainie, Warszawa umyła ręce, zasłaniając się innymi obowiązkami, choć zdecydowaną gotowość wysłania takiej misji wyraziły m.in. Francja i Wielka Brytania. A przecież leżałaby ona bardziej w interesie bezpieczeństwa Polski niż Wielkiej Brytanii. Komentatorzy tłumaczyli to wyborami prezydenckimi w Polsce w maju br. Zabrakło odwagi wytłumaczenia Polakom wagi momentu⁴².

A co się tyczy Europy, jej dzisiejszy dramat ma również – a może przede wszystkim – wymiar cywilizacyjny. Wystarczy zestawić dwa wydarzenia. Pierwszym była parodia Ostatniej Wieczerzy zafundowana widzom całego świata, zwłaszcza Europejczykom, przez autorów ceremonii otwarcia igrzysk olimpijskich w Paryżu, która została odebrana jako drwiny z chrześcijaństwa. Organizatorzy igrzysk wprawdzie przeprosili, tłumacząc twórców „artystyczną wolnością”, lecz problem użytku, jaki robimy z wolnością w Europie, pozostał. Drugie wydarzenie to odsłonięcie po zakończeniu trudnej restauracji wspaniałej mozaiki z XII-wiecznej, monumentalnej katedry Monreale w Palermo na Sycylii. Odpowiadający za konserwację proboszcz katedry ks. Nicola Gaglio przy tej okazji powiedział: „To jest wielka odpowiedzialność być kustoszem takiego światowego dziedzictwa. **Świat potrzebuje piękna, ponieważ ono nam przypomina o tym, czym jest dobro w człowieczeństwie, i co to znaczy być mężczyzną i kobietą**”⁴³.

* * *

Oddajemy w ręce Czytelników 30. wydanie *Rocznika Strategicznego* z przekonaniem, że służy on dobrze polskiemu środowisku badaczy bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych, że oferuje im solidną analizę, wiedzę oraz inspirujące interpretacje. Mamy nadzieję, że choćby w niewielkim stopniu

⁴⁰ J. Haszczyński, „Trump zmienia Europę”, *Rz*, 12 lutego 2025 r.; A. Słojewska, „Europa kontra Trump”, *Rz*, 13 lutego 2025 r.

⁴¹ R. Kuźniar, „Europejski patriotyzm”, *Rz*, 3 kwietnia 2024 r.; J. Lewandowski, „Nie czas na superpaństwo i euro” (rozmawiał J. Nizinkiewicz), *Rz*, 24 maja 2024 r.

⁴² J. Bielecki, „Europa. Chwila prawdy”, *Rz*, 14 lutego 2025 r.; idem, „W Paryżu Polska zawiodła. Dlaczego Donald Tusk mija się z prawdą”, *Rz*, 18 lutego 2025 r.; idem, „Ukraina musi być ważniejsza od wyborów prezydenckich”, *Rz*, 19 lutego 2025 r.

⁴³ E. Boilat, „JO 2024: la parodie de la Cène de la cérémonie d’ouverture sème le trouble en France mais aussi à l’étranger”, *Le Figaro*, 28 lipca 2024 r.; S. Monetta, „‘It’s pure beauty’ – Italy’s largest medieval mosaics restored”, *BBC News*, 23 grudnia 2024 r.

uczestniczymy w kształtowaniu polskiego spojrzenia na sytuację międzynarodową. Rzetelność analizy, a zwłaszcza unikanie myślenia życzeniowego, powinna być punktem wyjścia do każdej dobrej polityki bezpieczeństwa, dobrej polityki zagranicznej. Jako środowisko reprezentujące studia strategiczne z niepokojem obserwowaliśmy osuwanie się Polski w postawy astragiczne czy wręcz sprzeczne z elementarnymi wymogami działania, jeśli nie całkiem strategicznego, to przynajmniej działania służącego interesom jej bezpieczeństwa. Czas drapieżnej *power politics*, w który właśnie weszliśmy, będzie trudnym czasem dla państw takich jak Polska, czyli znajdujących się w bardzo wymagającej sytuacji geostrategicznej i geopolitycznej. Jesteśmy przeświadczeni, że w obliczu skierowanej przeciwko Europie polityki Rosji Putina i Ameryki Trumpa tylko jedność Europy (UE) oraz szybkie wzmocnienie zdolności obronnych da szansę obrony jej międzynarodowej tożsamości, jej przetrwania jako geopolitycznej wspólnoty. Przypomnijmy – wspólnoty budowanej z uporem przez kilka pokoleń, od czasów Schumana, który potrafił wyciągnąć właściwe wnioski z lekcji dwóch wojen światowych. My także musimy wziąć udział w tym wysiłku. Stąd niezależnie od standardowej, na niezmiennie wysokim poziomie treści *Rocznika* zamieszczamy w tym wydaniu w sekcji „Polska strategia” teksty czterech wybitnych badaczy i analityków, dobrze wpisujące się w misję, którą RS kieruje się od 30 lat.

Roman Kuźniar, 24 lutego 2025 r.

POLSKA STRATEGIA

Strategia po polsku – 35 lat: bezpieczeństwo – obronność

Tytułowe 35 lat obejmuje okres od strategicznego ubezwłasnowolnienia do samodzielności strategicznej, a następnie do strategii równoprawnego członkostwa w demokratycznym sojuszu.

W Polsce po zakończeniu II wojny światowej w pełni narodowej strategii nie było – nie było w pełni narodowej strategii obronnej i wojskowej. Polska, pozbawiona politycznej niezależności, odzyskiwała i odzyskała ją po wyborach w roku 1989. Jeszcze gdy pozostawała członkiem Układu Warszawskiego (do lipca 1991 r.), w lutym 1990 r., po podjętych pośpiesznie pracach nad koncepcją strategiczną, uchwalał Komitetu Obrony Kraju przyjęto dokument *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Już w czasie jej opublikowania straciła ona aktualność ze względu na dynamikę zmian, jakie wówczas zachodziły, a także dlatego, że w swoich treściach wciąż jeszcze odzwierciedlała wizję zagrożeń schyłkowego okresu konfrontacji dwóch bloków.

Gdy Układ Warszawski ostatecznie przestał istnieć, gdy rozpadał się Związek Radziecki, wokół Polski pojawiły się zarówno nowe wyzwania, jak i powstały nowe państwa. Dotychczas było ich trzy; po 1993 r. ta liczba wzrosła do siedmiu. Polska znalazła się w na tyle nowej sytuacji, że trudno było ją porównywać z układami sprzed obu wojen światowych, a także z sytuacją minionego 45-lecia.

W dziedzinie obronności dość szybko okazało się, że Polska nie była jeszcze należycie gotowa do samodzielnego myślenia i działania w kategoriach strategicznych. Brakło wykształconych ośrodków myśli strategicznej, a w wojsku na myślenie w kategoriach samodzielnej strategii nie było miejsca, dominoowało bowiem myślenie w kategoriach operacji (sztuki operacyjnej) i taktyki.

Nieodzownym punktem odniesienia każdej koncepcji obronności dla jej podstawowego wykonawcy – sił zbrojnych – jest określenie charakteru wojny/konfliktów zbrojnych, do których ma się on szykować, a także identyfikacja potencjalnych przeciwników. Pod tym względem na początku lat 90. XX w.

nie było żadnej jasności. Model wojny na dużą skalę, wojny między dwoma potężnymi blokami nagle stracił sens. Wojskom „zabrakło” przeciwnika; modele ewentualnych przyszłych wojen, konfliktów zbrojnych trzeba było zdefiniować od nowa. Była to sytuacja dla sztabowców-planistów wręcz szokująca.

Pierwsze próby „pozbywania się” w nowej sytuacji sprowadzały się do określenia – przynajmniej w sensie geograficznym – kierunków zagrożeń. Doświadczenia i uprzedzenia historyczne, nieprzewidywalność procesów zachodzących w rozpadającym się Związku Radzieckim, obawy przed coraz potężniejszymi Niemcami powodowały, że dość bezrefleksyjnie wskazywano na dwa: wschodni i zachodni. Pojawiła się też – na szczęście na krótko – koncepcja „obrony na wszystkich azymutach”.

Nowa sytuacja wymagała nowych koncepcji na poziomie sztuki wojennej, sztuki operacyjnej, taktyki. Rodziły się one przede wszystkim w Akademii Obrony Narodowej (też krótko jej poprzedniczce – Akademii Sztabu Generalnego). Prace Akademii w zakresie sztuki operacyjnej oraz taktyki zaowocowały m.in. koncepcją obrony manewrowej, działań rajdowych, nieregularnych („partyzanckich”); ważny element strategii obronnej prezentowanej przez AON stanowić miała koncepcja PPON (Powszechnej Przygotowanej Obrony Narodowej).

Pierwsze dokumenty określające strategię bezpieczeństwa narodowego oraz – w jej ramach – strategię obronności w warunkach samodzielności obronnej ukazały się 2 listopada 1992 r. Były to przygotowane (w ciągu trzech miesięcy) przez międzyresortowy zespół: *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa, Polityka bezpieczeństwa oraz Strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*.

Treści *Strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* zasługują na wysoką, a nawet na bardzo wysoką ocenę. Podkreślam – **treści**. Z wdrożeniem założeń strategii było natomiast coraz gorzej. Już od początku brakowało jej uzupełnienia odpowiednimi aktami prawnymi nieodzownymi dla utrzymania systemu obronnego. Podpisany przez prezydenta cztery lata później *Polityczno-strategiczny plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej* nie przełożył się na odpowiednie przygotowanie dla jego realizacji.

Niezależnie od przyjętych w 1992 r. dokumentów przedmiotem badań oraz debat/ dyskusji jeszcze przez kilka lat pozostawały kwestie wystarczalności obronnej, a także (rzadziej) obronności państwa średniej wielkości. Strategia obowiązywała (formalnie) przez prawie osiem lat, nawet wtedy, gdy Polska stała się członkiem NATO.

Orientacja na włączenie Polski w struktury zachodnioeuropejskie i północno-atlantyckie dominowała już w roku 1991, a w 1992 r. cel ten został zapisany w przyjętych dokumentach strategicznych. Zorganizowane zabiegi

o członkostwo w NATO rozpoczęto w 1993 r., po osiągnięciu zgody wszystkich ugrupowań politycznych.

Kolejne kroki w drodze do Sojuszu powodowały, że przyjęta niedawno strategia bezpieczeństwa, w tym strategia obronności, odchodziła na dalszy plan. W centrum zainteresowania (i działań) znalazły się bowiem kolejne oczekiwania i wymogi Sojuszu.

Po spełnieniu wszystkich kryteriów wymaganych wobec pełnoprawnego członka NATO pozostały tylko prace nad trzema dokumentami: *Celami Sił Zbrojnych*, *Programem Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego* oraz *Modernizacją Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998–2015*.

A wciąż formalnie obowiązywała strategia z 1992 r.

Należy przy tym zauważyć, że z pierwszej strategii samodzielności obronnej wynikały zasadnicze kierunki zmian, które należało przeprowadzić w siłach zbrojnych. Przeobrażenia przez nią determinowane dokonywały się przez półtora roku, kiedy Polska wkroczyła na drogę ku NATO. Wojsko Polskie już w warunkach strategicznego zwrotu nadal było poddawane turbulencjom kolejnych reorganizacji – często chaotycznym likwidacjom kolejnych jednostek, radykalnemu zmniejszaniu liczebności wojsk, redukcji wydatków na obronność. Gdy w 2000 r. rozpoczęto prace nad kolejną – szóstą (!) koncepcją zmian, liczyło ono 150 tys. żołnierzy.

Osiągnięciu celu strategicznego doskonale służyło użycie sił zbrojnych jako instrumentu polityki. W 1992 r. rząd Rzeczypospolitej postanowił wydzielić batalion operacyjny do sił ochronnych ONZ w celu uczestnictwa w operacji pokojowej (będącej w istocie operacją wymuszania pokoju). Dzięki temu Polska biorąca udział w stabilizacji sytuacji w Jugosławii zaistniała jako liczący się na arenie międzynarodowej podmiot strategiczny. Wykorzystała też okazję do zaprezentowania jakości swojego wojska, co miało pewien wpływ na stanowisko przyszłych sojuszników.

Kapitałne znaczenie miało zaangażowanie polskiego kontyngentu w Siłach Implementacyjnych NATO (IFOR). Polska jednostka weszła w skład międzynarodowej brygady nordycko-polskiej, która wykonywała zadania w ramach dywizji amerykańskiej. Oznaczało to funkcjonowanie w strukturach wojskowych NATO i według natowskich procedur.

Sam akt przyjęcia Polski do NATO oznaczał jedynie formalne zakończenie zapoczątkowanych wcześniej działań. Przed państwem i jego siłami zbrojnymi zaczęły się mnożyć zadania natury prawnej, organizacyjnej i finansowej; stanęła też kwestia roli i miejsca Polski w Sojuszu. Należało wypracować i przyjąć nową strategię bezpieczeństwa oraz nową strategię obronności.

Do NATO zdążaliśmy z uzasadnioną skądinąd nadzieją na zapewnienie sobie bezpieczeństwa, a także z wciąż obecnym balastem mentalnym spadku po

Układzie Warszawskim – z brakiem należytej wiedzy o Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Zdążaliśmy z wciąż jeszcze niezłą, choć pokiereszowaną kolejnymi zmianami i redukcjami, dramatycznie niedofinansowaną armią.

Prace nad nową koncepcją strategiczną rozpoczęły się z chwilą uruchomienia procesu akcesyjnego w 1997 r. Prowadzone były równolegle z udziałem w pracach nad nową koncepcją NATO. Istniała zatem możliwość wprowadzenia w życie nowej strategii bezpośrednio po wstąpieniu do Sojuszu. Stało się inaczej. Prace nad polską strategią były świadomie opóźniane w oczekiwaniu na przyjęcie nowej natowskiej koncepcji. W ten sposób ujawniło się obciążenie mentalne z czasów Układu Warszawskiego, kiedy strategia sojusznicza była budowana odgórnie, w Moskwie. Nie zauważyliśmy tego, że w NATO na pierwszym miejscu znajdują się strategie narodowe opisujące interesy, cele narodowe, środki, jakie państwo wydziela dla ich osiągnięcia, a dopiero po negocjacjach, po osiągnięciu konsensusu tworzy się wspólna sojusznicza strategia.

W 2000 r. ukazały się dwa odrębne dokumenty: *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*. Oba miały jedynie charakter rządowy, przyjęte były bowiem bez akceptacji prezydenta i parlamentu; nie otrzymały rangi ogólnopństwowej, brakowało im zatem odpowiednio istotnego znaczenia – należytej mocy sprawczej.

Trzy lata później, w 2003 r., kolejną – nową strategię bezpieczeństwa narodowego podpisał (inaczej niż w 2000 r.) prezydent Rzeczypospolitej. Tym samym dokument uzyskał należytą rangę i moc sprawczą. Potrzeba przyjęcia nowej strategii wynikała też z dynamiki i skali zmian w stosunkach międzynarodowych, nowych wyzwań i zagrożeń. Po ataku terrorystycznym we wrześniu 2001 r. w strategii w percepcji zagrożeń bezpieczeństwa pojawiła się nowa „jakość” – terroryzm. W centrum uwagi znalazła się ogłoszona przez prezydenta Stanów Zjednoczonych „światowa wojna z terroryzmem”.

Treści zawarte w strategiach z 2000 i 2003 r. dość brutalnie zweryfikowały realia. W rzeczywistości w praktyce polityki państwa nie miały one znaczenia w podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu sił zbrojnych Polski w dwóch wojnach – w Iraku oraz w Afganistanie.

Obowiązująca strategia okazała się niepotrzebna decydentom. Wszak nie było w niej mowy o udziale w wojnach ekspedycyjnych ani o oczekiwanych celach ekspedycji. A Polska jak nigdy w historii stała się aktywnym uczestnikiem dwóch odległych o tysiące kilometrów, toczonych poza Europą wojen.

Polska w wojnie w Iraku – najważniejszym wydarzeniu pierwszej dekady XXI w. – była jej uczestnikiem we wszystkich fazach łącznie z preludium. Pierwsza faza wojny – operacja wojenna „Iracka Wolność”, prowadzona była siłami koalicji trzech państw anglosaskich oraz Polski – koalicji

wewnętrznie asymetrycznej. Prawie 90% sił bowiem stanowili Amerykanie, około 10% Brytyjczycy, 1% Australijczycy. Udział Polski w tej fazie można mierzyć w promilach (około 180 żołnierzy). Mikroskopijny kontyngent polski dla operacji nie miał praktycznie żadnego znaczenia. Stanom Zjednoczonym potrzebne było jednak państwo, które by czynem tę wojnę legitymizowało.

Głównymi motywami decyzji o udziale w inwazji na Irak były nadzieje na uzyskanie statusu partnera strategicznego USA oraz wzrost potencjału politycznego w środowisku międzynarodowym. W odróżnieniu od dość czytelnych motywów decyzji o udziale w inwazji nie sposób dostatecznie jasno określić ani zrekonstruować cele, które zamierzano przez to osiągnąć: cele polityczne oraz cele strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej, w tym strategii obronności. Nie zostały one nigdy należycie sformułowane, zhierarchizowane, uporządkowane. Do społeczeństwa docierały na poły propagandowe hasła, na poły niedorzeczności typu: „obrona cywilizacji”, „wypełnianie zobowiązań sojuszniczych” (!!!), „obrona bezpieczeństwa Polski”, „walka z zagrożeniami tam, gdzie się one pojawiają” i inne, których raczej nie da się traktować w kategorii celów strategicznych. Polska przystąpiła do wojny, na której przygotowanie, strategię, sztukę operacyjną i taktykę nie miała praktycznie żadnego wpływu.

Po zwycięskim (?) zakończeniu dwumiesięcznej operacji wojennej rozpoczęła się formalna okupacja kraju. Amerykanie do wykonywania zadań okupacyjnych potrzebowali istotnego wsparcia – używając wojskowego żargonu, można by powiedzieć – dużo „siły żywej”. W kraju podzielonym na strefy okupacyjne jedna przypadła Polsce (20% terytorium Iraku).

Amerykański pomysł utworzenia polskiej strefy nasze władze przyjęły jak rzadko spotykaną szansę, dar losu – co niekoniecznie sprzyjać mogło chłodnej analizie strategicznej. Zgodę na propozycję Amerykanów motywowano podobnie jak decyzję o udziale w operacji wojennej. W tej nowej sytuacji wzmacniały ją nie tylko polityczne nadzieje, lecz także wizje (czasem bliskie miraży) korzyści gospodarczych.

Nie bacząc na nieco rozmyte cele ekspedycji i brak spójnej strategii, wojsko i niektóre instytucje podjęły się też zadania sformowania wielonarodowej dywizji oraz zorganizowania jej działalności w strefie okupacyjnej. Mimo wielu niewiadomych jedno wydawało się wtedy pewne – to, że „nie idziemy do Iraku na wojnę”. Nasze wojsko na wojnę się nie szykowało; szykowało się jedynie do niezdefiniowanej należycie misji stabilizacyjnej.

W ciągu trzech miesięcy przygotowano kontyngent Wojska Polskiego, sformowano wielonarodową (z 26 państw) dywizję. Kilkuletnia historia polskiego kontyngentu miała swoją dynamikę. Zmieniał się (zmniejszał) rejon działania, szybko zmieniał się (zmniejszał) skład oraz liczebność dywizji. Siedem razy

zmieniał się charakter operacji, ze „stabilizacyjnej” na „doradczo-szkoleniową”. Po czterech latach z „dywizji” pozostała jedynie nazwa.

Amerykanie od początku liczyli, że Polska, podobnie jak Wielka Brytania, weźmie pełną odpowiedzialność za swój sektor. Ich pierwsze (ale dalece niejedyne) rozczarowanie nastąpiło po pierwszym powstaniu Muktady as-Sadra, sami bowiem musieli przystąpić do jego pacyfikacji. Pojęli, że Polacy ze swoimi możliwościami (sprzętem, uzbrojeniem) oraz swoją mentalnością nie potrafią wywołać u przeciwnika należnego respektu. Nasze wojsko do zbrojnych operacji ofensywnych nie było przygotowane. Polska niebawem przestała się w tej wojnie liczyć jako ważny, w pełni odpowiedzialny za swoją strefę sojusznik.

W wojnie w Iraku, w operacji „Iracka Wolność” uczestniczyły tylko trzy państwa będące członkami NATO. Wojna ta była przedsięwzięciem Stanów Zjednoczonych. Była to wojna z wyboru; nie z konieczności. Cel główny naszej misji: „wsparcie przez RP procesu stabilizacji i odbudowy”, był formułowany (w jej trakcie) tak, że nietrudno było z jego osiągnięcia jakoś się rozliczyć. Siły zbrojne natomiast nabywały nowych doświadczeń w kolejnych, zmieniających się misjach: „stabilizacyjnej”, „stabilizacyjno-szkoleniowej”, „szkoleniowo-stabilizacyjnej”, „szkoleniowo-doradczej”, „stabilizacyjno-doradczo-szkoleniowej”. Zdobyły doświadczenia z działań typowych dla interwencji na odległych terytoriach, dla operacji ekspedycyjnych.

Polska, uczestnicząc w tej wojnie, miała wzmocnić swoje bezpieczeństwo. Nasz kraj miał być bardziej bezpieczny, ponieważ po obaleniu Saddama Husajna „bardziej bezpieczny stał się świat”. Zdanie to, często powtarzane przez George’a W. Busha, było zaklęciem, niby-argumentem rozgrzeszającym sens tej wojny. Polska miała stać się bezpieczniejsza dzięki pewniejszym gwarancjom Ameryki oraz zniszczeniu czy osłabieniu terroryzmu.

Polskie strategie bezpieczeństwa w podejmowaniu decyzji przez władze RP nie miały znaczenia. Strategię zastępowała doraźna taktyka.

Natomiast zaangażowanie Polski w interwencję zbrojną Stanów Zjednoczonych w Afganistanie rozpoczętą jesienią 2001 r. do 2006 r. sprowadzało się do uczestnictwa niewielkiego kontyngentu w misji oenzytowskiej ISAF. Interwencja – działania wojskowe – szybko zakończyła się sukcesem. Jak się niebawem okazało, złudnym. Po pięciu latach działań przeciwpartyzanckich oraz misji ISAF dowodzenie całością przejęło NATO. Operacja w Afganistanie stała się dla Sojuszu strategicznym priorytetem, stanowiąc test wiarygodności, jego „być albo nie być”.

W 2006 r. polski rząd i prezydent zdecydowali o znaczącym zaangażowaniu w misję koalicji pod dowództwem NATO. Decyzji towarzyszyło przekonanie o jej fundamentalnym znaczeniu dla Sojuszu, dla jego tożsamości, siły,

efektywności. Miało to być inwestycją w przyszłość. Do wielonarodowych sił NATO został wysłany kontyngent w sile około 1200 żołnierzy. Polska znalazła się wśród dziewięciu państw delegujących ponad tysiąc żołnierzy, plasując się wśród uczestników koalicji (31 państw) na ósmym miejscu – 2,5% całości zgromadzonych w Afganistanie wojsk. W odróżnieniu od większości uczestników operacji oddała swój kontyngent do dyspozycji dowództwa bez większych ograniczeń co do jego użycia. Za niefortunne należy uznać decyzje o sytuowaniu polskich jednostek w ramach sił międzynarodowych – głęboko w strukturach amerykańskiej dywizji. Do czasu wprowadzenia korekty tych rozwiązań byliśmy dla Amerykanów podwykonawcami.

Decyzja o osobnym rozmieszczeniu polskiego kontyngentu zapadła po roku. Polski kontyngent przejął odpowiedzialność za jedną z prowincji – relatywnie spokojną Ghazni. Po ośmiu latach zmagania koalicji z talibami, po kilku zmianach strategii i taktyki nieprzynoszących oczekiwanego skutku zapadła decyzja o wycofaniu wojsk oraz zmianie charakteru misji. W 2014 r. misja NATO dobiegła końca. Bez zwycięstwa. Z efektem sromoty.

Rezultaty i sens tej wojny nieco zjadliwie wyraża podtytuł rozdziału w książce (naukowej) *Wojny Zachodu: Interwencja w Afganistanie – najdłuższa wojna – największe fiasko*. W rozdziale dotyczącym Iraku: „Interwencja w Iraku – katastrofa w wojnie z wyboru”¹.

W decyzjach o udziale wojska w interwencji/wojnie w Afganistanie, podobnie jak w przypadku wojny w Iraku, przyjęte przez rząd i prezydenta strategie bezpieczeństwa RP w istocie nie odgrywały żadnej roli.

Znaczenie udziału Polski w konfliktach zbrojnych należy oceniać skromnie – jako umiarkowane. W żadnej z trzech wojen Polska nie miała wpływu na strategię ich prowadzenia. Każda była wojną ekspedycyjną, o których nie ma mowy w polskich koncepcjach – strategiach bezpieczeństwa narodowego, w strategiach obronności. Podkreślić jednak warto, że udział w misji w Jugosławii w pełni odpowiadał duchowi i zapisom pierwszej pozimnowojennej strategii. Polska wykorzystała wtedy szansę zaistnienia na arenie międzynarodowej jako podmiot strategiczny. Natomiast militarne zaangażowanie w Iraku i Afganistanie ograniczało możliwości przygotowania sił zbrojnych do najważniejszego, konstytucyjnego zadania – obrony państwa.

W 2007 r. ukazała się kolejna *Strategia bezpieczeństwa narodowego*. Dokument przyjęty przez rząd, a podpisany przez prezydenta RP, kiedy po wyborach tego rządu już nie było. Prace nad jego treścią poprzedzał po raz pierwszy Strategiczny Przegląd Obronny. Jego rezultaty po zmianie rządów (2005) z powodów partyjno-politycznych nie zostały jednak skonsumowane. Wśród

¹ M. Madej (red.), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

(nienachalnie wielu) zalet dokumentu wyróżnić należy jego konstrukcję oraz to, że jego treści zostały skorelowane ze strategiami sojuszników – Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. Terminu „obronność państwa” w jego tekście nie znalazłem, pokrzepiła mnie natomiast zapowiedź zatrzymania charakterystycznego dla minionych 20 lat kilkakrotnego zmniejszania liczebności sił zbrojnych. Przyjęta w 2007 r. strategia rok później, po agresji Rosji na Gruzję, okazała się strategią spóźnioną. Po raz kolejny.

Przygotowania i prace nad nową strategią bezpieczeństwa rozpoczęto od przeprowadzonego w latach 2010–2012 kompleksowego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP. Po raz pierwszy – i do dziś ostatni. Po zakończeniu prac SPBN ukazała się *Biała księga bezpieczeństwa narodowego* – też po raz pierwszy (i do dziś ostatni).

Kolejnym ważnym krokiem poprzedzającym przyjęcie nowej strategii było przedstawienie przez prezydenta Bronisława Komorowskiego założeń doktryny tzw. zwrotu strategicznego. Zapowiadany zwrot miał oznaczać przeniesienie strategicznych priorytetów RP z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony państwa. Według drugiego założenia doktryny własny potencjał obronny ma stanowić podstawowy filar naszego bezpieczeństwa.

Nowa *Strategia bezpieczeństwa narodowego* ukazała się w 2014 r. Wyjątkowo solidnie przygotowana, bardzo szybko stała się nieaktualna. Tak jak poprzednia – była to strategia spóźniona.

Tej *Strategii* nie respektowały po wyborach w 2015 r. (a jeszcze przed wyborami – w czasie kampanii wyborczej) nowe władze. W ramach przyjętej przez zwycięzców wyborów doktryny powszechnej negacji rządów poprzedników dynamiczne i gruntowne zmiany dotknęły siły zbrojne.

W pierwszej kolejności nowy minister obrony narodowej zabrał się z rzadko spotykanym rozmachem do czystki kadr, czystki o posmaku masakry. Najdotkliwsze straty dotknęły Sztab Generalny oraz – co może zadziwić – Akademię Obrony Narodowej – zlikwidowaną i obsadzoną na nowo, powołaną w miejsce AON Akademię Sztuki Wojennej.

W połowie 2016 r. uruchomiono tzw. Strategiczny Przegląd Obronny. Jego efekty miały stanowić podstawę dla koniecznych zmian w funkcjonowaniu Sił Zbrojnych RP. Kierownictwo MON i zespół podejmujący się prac nad przeglądem rozpoczęli od założenia, że dotychczasowe przeglądy obronne, dokumenty o statusie strategicznym, opierały się na nierealnej ocenie środowiska bezpieczeństwa Polski oraz powierzchownej metodologii.

Efekty prac przeglądu opublikowane zostały jako *Koncepcja obronna RP*, prezentując ogólne wnioski z prowadzonych analiz i nakreślona na ich podstawie wizję polskiej obronności w przyszłości. Jak pisał pełnomocnik MON, wyniki

przeglądu nie mogą zostać ujawnione, *Koncepcji obronnej RP* zatem nie można traktować jako dokumentu. Nie tylko ze względów formalnych.

Strategia bezpieczeństwa RP – obszerny dokument podpisany przez prezydenta – ukazała się w 2020 r., po pięciu latach rządów negujących strategię przyjętą przez poprzedników. Nowym rządowi strategia z 2014 r. nie była potrzebna. Jak się okazało – przez siedem lat nie była też potrzebna nowa. Bez własnej strategii podejmowane były wtedy poważne decyzje strategiczne. Bez obowiązującej strategii dokonywały się zmiany o dużym rozmachu i na dużą skalę.

Dokumentu przyjętego w 2020 r. nie poprzedzała szersza debata z udziałem przedstawicieli różnych sił politycznych i niezależnych ekspertów ani strategiczny przegląd bezpieczeństwa, co przekładało się na szereg wytykanych przez prof. Stanisława Kozieja słabości². Jego wartość jako koncepcyjnego fundamentu i punktu wyjścia całego cyklu przygotowań strategicznych państwa w sferze bezpieczeństwa narodowego była (i jest) wątpliwa.

Potężnym bodźcem do przyspieszenia wysiłków na rzecz bezpieczeństwa państwa i działań w zakresie bezpieczeństwa była agresja Rosji na Ukrainę. Realne/namacalne zagrożenia bezpieczeństwa nie zamykały się w działaniach hybrydowych przeciwnika – zagrożeniach z małym udziałem lub wręcz bez udziału siły militarnej bądź pośrednim jej udziałem. Podjęto więc wówczas szereg decyzji o przyspieszeniu wzmocnienia i rozbudowy sił zbrojnych – w tym kosztownych zakupach uzbrojenia.

Przejęciu władzy przez rządzącą obecnie koalicję w grudniu 2023 r. nie towarzyszyły żadne turbulencje w sferze bezpieczeństwa narodowego, nie-naruszone zostały dokumenty o statusie strategicznym. Nie negowano też dotychczasowej strategii bezpieczeństwa z 2020 r. Minister obrony narodowej natomiast zwrócił się (zgodnie z prawem) do prezydenta o przygotowanie rekomendacji dla nowej strategii. Według prezydenta powinna się ona ukazać przed 24 lutego 2025 r. (rocznicą rosyjskiej inwazji na Ukrainę)³.

Zmiany wprowadzone do wojska przez nową władzę okazały się zaskakująco niewielkie: nie naruszono struktur sił zbrojnych, nie doszło do zmiany obsady stanowisk (nie tylko) na najwyższym szczeblu. Trzy najwyższe stanowiska były obsadzone tuż przed wyborami, po dymisjach szefa sztabu generalnego oraz dowódcy operacyjnego. Po brutalnych czystkach, wręcz masakrze Macierewicza, na większą zmianę zabrakło doświadczonego personelu.

² S. Koziej, „Braki Strategii Bezpieczeństwa Narodowego 2020: bez koncepcji operacyjnej i priorytetów preparacyjnych”, *Pułaski Policy Paper* nr 4, 26 maja 2020 r., pulaski.pl/pulaski-policy-paper-s-koziej (dostęp: 10.02.2025).

³ 4 lipca 2024 r. prezydent RP przekazał rządowi rekomendacje do nowej strategii bezpieczeństwa narodowego RP.

Poprzednicy pozostawili dalece zaawansowane lub gotowe umowy o zakupach uzbrojenia – zakupach bezprecedensowo kosztownych, zwanych (zasadnie!) gigantycznymi. Decyzje poprzedników w tych sprawach bywały podejmowane pospiesznie, z niewystarczającym udziałem praktyków. Służyły natomiast wizerunkowi władzy, były świetnym orężem polityki partyjnej.

Poprzednicy pozostawili także bardzo trudne do realizacji plany i koncepcje rozbudowy sił zbrojnych. Realizacja programu rozwoju, budowy i rozbudowy kolejnych dywizji i modernizacji wojska potrzebuje czasu. Czasu też wymaga wdrożenie zamówionego sprzętu i uzbrojenia. A jedno i drugie potrzebuje ogromu pieniędzy.

Nowa władza – co należy podkreślić – konsekwentnie, z niewielkimi zmianami realizuje wcześniej rozpisany na lata program wielkiej modernizacji. Dokonuje przy tym zmian umiarkowanych, bez zapędów rewolucyjnych, bez demonstracyjnej negacji dokonań poprzedników. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której po przejęciu władzy zwycięża kontynuacja nad negacją – respektując w sposób wyważony zasady kontynuacji i zmiany. Jak w dobrej strategii.

W okresie historycznych zmian: od strategicznego ubezwłasnowolnienia do strategii samodzielności, a następnie równoprawnego członkostwa w demokratycznym sojuszu, w Polsce ukazało się sześć dokumentów państwowych zatytułowanych *Strategia bezpieczeństwa RP*. O strategii państwa czy państwowej natomiast nie było mowy. Można zatem uznać, że przyjmowane dotąd strategie bezpieczeństwa bądź zawierały (zawierają) najistotniejsze przynajmniej treści strategii państwowej, bądź stanowią tylko jej namiastkę.

Kolejne strategie dość szybko traciły „terminy ważności”. Ta z roku 1992, choć ważna formalnie przez osiem lat, już dwa lata później odchodziła na drugi plan; ważniejsze stały się działania – wypełnianie oczekiwań i wymogów NATO. Strategię z 2000 r. rok później zastąpić musiała kolejna. Solidnie, wręcz wzorcowo przygotowany dokument z roku 2014 rok później odrzucili zwycięzcy wyborów do parlamentu. Polskie strategie okazały się też mało strategiczne – brakowało im po prostu horyzontów czasowych i przestrzennych.

Jako że kolejne strategie zazwyczaj szybko traciły swoją ważność, polska polityka bezpieczeństwa kilkakrotnie nie miała należytego oparcia w aktualnej strategii. Należy jednak zauważyć, że podejmując decyzje o znaczeniu strategicznym, władze niechętnie (często wcale) opierały się na strategiach obowiązujących. Każda kolejna strategia zawierała zmiany bądź nowelizację. Zrozumiałą przyczyną mniejszych bądź większych zmian w ich treściach były przeobrażenia, które dokonywały się w otoczeniu, w środowisku bezpieczeństwa. Zmiany w strategiach wymuszały zaś – wymuszały bowiem – zagrożenia. Słabą, zazwyczaj niedostrzegalną, ale istotną rolę odgrywała towarzysząca zagrożeniom mniej lub bardziej trafna ich percepcja.

Zasadnicze zmiany dokonały się w treściach strategii wraz z uzyskaniem członkostwa w NATO.

W pierwszych przyjętych przez Polskę jako członka Sojuszu strategiach bezpieczeństwa zagrożenia militarne znalazły się na dalszym planie. W dokumencie z 2000 r. w ocenie zagrożeń czytamy, że „[...] niepodległy byt Polski nie jest zagrożony, kraj nie jest narażony na bezpośrednią agresję militarną”. W strategii z 2003 r. wśród siedmiu zagrożeń czy wyzwań wymieniono jedynie terroryzm oraz proliferację broni masowego rażenia. O bezpośrednim realnym zagrożeniu militarnym nie ma mowy. W strategii z 2007 r. czytamy też, że w „dającej się przewidzieć perspektywie [...] mało prawdopodobny jest konflikt zbrojny na dużą skalę”.

W postrzeganiu i definiowaniu zagrożeń bezpieczeństwa przyjmowaliśmy bezrefleksyjnie percepcję amerykańską, jedyne w pierwszej dekadzie XXI w. mocarstwa światowego. Przyjęliśmy kanoniczne wręcz zdanie o zaniku klasycznych, militarnych zagrożeń ze strony państw; ich źródłem zaś stały się podmioty niepaństwowe. W istocie takie podejście było dla nas wygodne, przynosiło ulgę dla wysiłku suwerennego myślenia strategicznego, zwalniając z tego obowiązku.

Pewne przebudzenie, poczucie dokonania zmiany w percepcji zagrożeń, spowodowała wywołana przez Rosję wojna z Gruzją w 2008 r. To wydarzenie oznaczało zapowiedź zmian warunków bezpieczeństwa. Agresja Rosji na Ukrainę w 2014 r. to uwiarygodniła, co znalazło potwierdzenie w kolejnej agresji w 2022 r.

Przegląd (pobieżny) zmian w percepcji zagrożeń w strategiach bezpieczeństwa dobitnie ujawnia rzadko dostrzeganą ich słabość – były to dokumenty pozbawione kreatywności. W ważnych decyzjach dotyczących bezpieczeństwa zbyt często dawało się odczuć niedosyt rzetelnej analizy strategicznej – brak koniecznego dystansu do bieżących wydarzeń, emocjonalny ich odbiór i ocenę.

Każda strategia, a szczególnie dobra strategia, potrzebuje: w czasie jej tworzenia (a także aktualizacji) odpowiednich analiz, poważnej debaty, głębokiego namysłu, politycznej zgody. W czasie realizacji zaś – strategicznej cierpliwości. Strategię bowiem powinna charakteryzować możliwie odległa perspektywa – możliwie odległe horyzonty czasowe i przestrzenne. Strategię tworzy się „dziś”, ale nie tworzy się jej na jutro. W strategiach „po polsku” przytoczone powyżej kanoniczne wymogi co do ich tworzenia i realizacji niekoniecznie były respektowane. Ich powstawania nie poprzedzały strategiczne przeglądy. Wyjątek w takiej praktyce stanowią przygotowania nowej strategii w 2014 r., nad którą prace poprzedzał solidny strategiczny przegląd. Pierwszy strategiczny przegląd obronny z 2005 r. nie został skonsumowany ze względów politycznych (partyjnych – zmiana władzy). *Koncepcji obrony RP* przygotowanej

naprędce (2016 r.) pod patronatem ówczesnego ministra obrony narodowej za strategiczny przegląd uznać nie można.

W praktyce strategicznej zazwyczaj brakowało cierpliwości. Panowały zbyt często pospiesznie kreowane, doraźne decyzje. Taktyka wygrywała ze strategią. Docenić jednak należy dzisiejszą zgodę między zwalczającymi się partiami w zasadniczych kwestiach bezpieczeństwa.

Polskość w naszej strategii, charakterystyczne jej cechy, nietrudno odnaleźć. Odbija się ona w zwierciadle głęboko zakorzenionej polskiej kultury – kultury politycznej szczególnie.

Strategia, nawet zawierająca w swoich treściach słabości, niedoskonała, jest z pewnością lepsza aniżeli jej brak. Gdy Polska odzyskiwała w 1991 r. suwerenność, jeszcze gotowej strategii nie miała. Skutki jej braku dobrze ilustruje podejście do rozpoczętego kilkanaście miesięcy wcześniej częściowego (zgodnie z traktatem CFE) rozbrojenia wojska. Zdecydowano wówczas o rozformowaniu lub głębokim skadrowaniu trzech dywizji na wschodzie kraju i jednej na południu. Autorów tej kuriozalnej z nieco późniejszej perspektywy decyzji można podejrzewać o złą wolę – na pewno jednak zabrakło im strategii, odpowiedniego strategicznego czasowo-przestrzennego podejścia.

A strategy à la polonaise – 35 years: Security, defence

The paper offers an overview and an assessment of the Polish security strategy from the moment Poland regained its political independence, through its strategic self-reliance, to its strategy as a member of NATO. The main focus of the paper is on weaknesses and deficiencies of successive strategic conceptions as described in six documents on national security strategy. According to the Author, the documents showcase a characteristic Polish approach to strategy, from their preparation, through creation, to practical application, and to respect of their provisions.

Keywords: security strategy, state strategy, defence, subjectivity, threats

Słowa kluczowe: strategia bezpieczeństwa, strategia państwa, obronność, podmiotowość, zagrożenia

Wspólnotowe bezpieczeństwo a polska racja stanu

„Na trzech rzeczach zdaje się polegać dobro
i godność Rzeczypospolitej: na uczciwości obyczajów,
na surowości sądów i na sztuce wojennej”

Andrzej Frycz Modrzewski, *O poprawie Rzeczypospolitej* (1551)¹

Uwagi wstępne

Jakościowe zmiany w systemie międzynarodowym i podważenie podstaw porządku światowego ukształtowanego w wyniku II wojny światowej oraz powojennego rozwoju postawiło wszystkie państwa – zwłaszcza europejskie – wobec konieczności przewartościowania ich polityki bezpieczeństwa. Głównym zadaniem polityki zagranicznej demokratycznego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i integralności terytorialnej państwa oraz kształtowanie optymalnych warunków jego rozwoju wewnętrznego. Konstytucja RP z 1997 r. stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”².

W sposób naturalny nasuwa się pytanie: jak powinna być formułowana strategia bezpieczeństwa państwa członka dwóch wspólnot demokratycznych – Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE)? Zgodnie z konstytucją zapewnienie bezpieczeństwa obejmuje: po pierwsze, niepodległość i nienaruszalność terytorium; po drugie, wolności i prawa człowieka oraz bezpieczeństwo obywateli; po trzecie, ochronę dziedzictwa narodowego i ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Przy tym art. 9 konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”³. Innymi słowy, ustawa zasadnicza

¹ Cyt. za: *Myśli polityczne Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2004, s. 11.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, art. 5, s. 3.

³ Ibidem, s. 3.

wiąże ściśle politykę zagraniczną państwa, czyli relacje ze światem zewnętrznym, z potencjałem i siłą wewnętrzną państwa i ochroną bezpieczeństwa jego obywateli, ich wolności i prawami człowieka; z dziedzictwem narodowym, które jest „źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju” (art. 6). Obejmuje to również zapewnienie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury. Są to wartości, na których straży stoi demokratyczne państwo narodu polskiego.

W przeszłości głównymi instrumentami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa były dyplomacja i siły zbrojne, czyli dwie instytucje, które zapewniały relacje ze światem zewnętrznym (dyplomacja) i obronę przed potencjalnymi zagrożeniami natury wojskowej (siły zbrojne). Ich skuteczność miała zapobiegać napaści ze strony agresywnych sąsiadów oraz przeciwdziałać uzależnieniu i podporządkowaniu państwa woli politycznej czynników zewnętrznych.

Dziś zaciera się granica między tym, co tradycyjnie postrzegane jest jako sprawy wewnętrzne lub zewnętrzne, np. swobody obywatelskie, podstawy funkcjonowania demokratycznego państwa, czyli trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, opierają się nie tylko na uregulowaniach wewnętrznych (konstytucyjnych i ustawowych), lecz także w coraz większej mierze na zobowiązaniach prawnomiędzynarodowych – zarówno o charakterze uniwersalnym, jak i regionalnym i subregionalnym, wynikającym z przynależności do Unii Europejskiej i do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Co istotne, wbrew opiniom, jakoby zobowiązania te ograniczały suwerenność państwa polskiego, w swej istocie członkostwo w obu tych demokratycznych strukturach znacząco wpływa na rozszerzenie możliwości oddziaływania Polski na sytuację globalną. Nigdy – działając w pojedynkę – Polska nie miałaby szansy na to, by jej stanowisko było czynnikiem wpływającym w znaczącej mierze na relacje Europy z państwami regionów Azji, Afryki, Ameryki Północnej i Południowej⁴.

Warto zatem powrócić do pytania: co stanowiło główną przeszkodę i trudność w realizacji zadań, jakie stawiała przed sobą społeczność międzynarodowa?

Suwerenność vs. współzależność

Główną przeszkodą było i pozostaje – w moim rozumieniu – to, że między werbalnymi zapewnieniami a realnymi interesami państw i ich przywiązaniem do konserwatywnie pojmowanej suwerenności istnieje przepaść. Nawet państwa demokratyczne i zaprzyjaźnione stoją twardo na straży swoich

⁴ Szerzej na ten temat zob. R. Stemplowski (red.), *Przyszłość UE i NATO*, t. 1, Wydawnictwo Wolski, Kraków 2025 (autorzy: Marek Belka, Jacek Czaputowicz, Janusz Lewandowski, Andrzej Olechowski, Dariusz Rosati, Adam D. Rotfeld).

wewnętrznych praw, regulacji i instytucji w obawie, że dając priorytet zobowiązaniom międzynarodowym, utracą kontrolę oraz własną tradycyjnie pojmowaną tożsamość. Innymi słowy, nie należy ignorować faktu, że procesom globalizacji i integracji towarzyszy opór, którego wyrazem są tendencje odśrodkowe, dezintegracyjne i fragmentaryzacja systemu międzynarodowego.

Przyczyny tego stanu rzeczy są różne. W globalnych mocarstwach jest to stawianie własnych norm i uregulowań ponad reguły **transnarodowe** – obowiązujące na równi wszystkie państwa niezależnie od ich potencjałów demograficznych, gospodarczych czy wojskowych. Jest to głęboko zakotwiczone w mentalności przywódców potęg światowych myślenie imperialne. W państwach średnich i małych są to obawy przed utratą ich tożsamości kulturowej i politycznej. Wreszcie – wśród państw nowo powstałych jest to nadwrażliwość na punkcie własnej świeżo uzyskanej podmiotowości politycznej, prawnej oraz kulturowej.

Problemy te były dostrzegane już w latach 90. ubiegłego wieku⁵. Stawiali je organizatorzy wielkiej konferencji z udziałem wybitnych autorytetów, którzy debatowali w Warszawie na temat *International Relations and Democracy* (25–28 czerwca 1998 r.)⁶.

Rosyjskie wyzwanie⁷

Sprawy traktowane jeszcze nie tak dawno jako „nie do pomyślenia” (*unthinkable*) stały się nie tylko wyobrażalne, ale stały na porządku dziennym w procesie podejmowania decyzji o bezpieczeństwie. Porządek międzynarodowy ukształtowany w Europie i w skali globalnej po II wojnie światowej jest już od ponad 20 lat otwarcie i jawnie kwestionowany. Nie są to przecieki z tzw. miarodajnych źródeł, ale publiczne oświadczenia głów państw i szefów rządów. Już osiemnaście lat temu (10 lutego 2007 r.) na Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin oświadczył bez ogródek, że „zblżyliśmy się do momentu przełomowego, w którym musimy poważnie pomyśleć o całej architekturze bezpieczeństwa globalnego”⁸. Kilka lat później na spotkaniu klubu „Waldaj” – w nawiązaniu do tematu debaty pt.

⁵ M.F. Plattner, A. Smolar (red.), *Globalization Power and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 2000.

⁶ Por. S. Huntington: „Culture, power and democracy”, w: ibidem; R. Cooper, „Integration and disintegration”, w: ibidem; J.-M. Guéhenno, „Globalization and fragmentation”, w: ibidem.

⁷ W tej części rozważania oparte są na eseju – A.D. Rotfeld, „Strategie z wyboru czy z konieczności”, w: R. Stemplowski (red.), op. cit., s. 117–146.

⁸ Teksty dot. relacji między NATO a Rosją cyt. za: R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, PISM, Warszawa 2018 oraz wg źródłowych danych w: A.D. Rotfeld, *W poszukiwaniu strategii*, BOSZ, Olszanica 2018; idem, „Porządek międzynarodowy w czasach pandemii”, *Rocznik Strategiczny 2020/21*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021, s. 21–39.

Porządek światowy: nowe reguły gry czy świat bez reguł? – oświadczył: „Zimna wojna się zakończyła. Jednak nie zawarto pokoju w formie zrozumiałych i przejrzystych uzgodnień o poszanowaniu istniejących lub wypracowaniu nowych reguł i standardów”⁹. Oskarżył Stany Zjednoczone o naruszanie wszystkich norm, zasad i przyjętych zobowiązań, a w szczególności o kierowanie się w swej strategii zasadą amerykańskiej wyjątkowości (*American exceptionalism*). W swoim artykule opublikowanym na łamach *The New York Times* Putin pisał: „It’s extremely dangerous to encourage people to see themselves exceptional, whatever the motivation”¹⁰.

Rosja rzuciła demokratycznym wspólnotom państw, a zwłaszcza Ameryce, wyzwanie w sferze politycznej i wojskowej, które już wtedy stworzyło ryzyko spełnienia świata w kierunku potencjalnego konfliktu zbrojnego z użyciem broni jądrowej. Nie jest to hipoteza, ale zawartość planów operacyjnych rozważanych na różnych szczeblach podejmowania decyzji przez wojskowych, które potwierdziła otwarta i niesprovokowana napaść na Ukrainę 24 lutego 2022 r.¹¹

Wojna jądrowa przestała być uważana za niemożliwą, co nie oznacza, że stała się nieuchronna. Nowe niebezpieczeństwa kryją się w tym, że budowany przez lata system zaufania w sferze wojskowej okazał się nietrwały i nieskuteczny. Może to być przesłanką do niekontrolowanego i niesterowalnego przerastania incydentów w konflikt zbrojny na skalę globalną, którego przywódcy mocarstw nie będą zdolni powstrzymać. Rozważane są z całą powagą możliwości użycia broni jądrowej, ponieważ takie uderzenie może zapewnić przewagę strategiczną temu mocarstwu, które pierwsze jej użyje.

Uprzytomniłem sobie to nowe zagrożenie, kiedy jako przewodniczący Rady Konsultacyjnej Sekretarza Generalnego ONZ w sprawach rozbrojenia (UN Secretary General’s Advisory Board on Disarmament Matters – ABDM) proponowałem w 2008 r., aby w rekomendacjach ABDM dla sekretarza generalnego ONZ udzielić poparcia inicjatywie uwolnienia świata od broni nuklearnej zgłoszonej przez George’a P. Schultza, Henry’ego Kissingera, Williama Perry’ego i Sama Nunna oraz aprobowanej przez wielu innych amerykańskich ekspertów i badaczy. Ku mojemu ówczesnemu zdziwieniu sprzeciw wyraził rosyjski uczestnik ABDM, Anatolij Antonow (obecny ambasador Rosji w Waszyngtonie). Na moją uwagę, że przecież inicjatywa ta jest odpowiedzią na propozycję złożoną 20 lat wcześniej przez Michaiła Gorbaczowa w Rejkiawiku prezydentowi Ronaldowi Reaganowi w czasie spotkania na szczycie ZSRR-USA, usłyszałem, że „jest to odpowiedź o 20 lat spóźniona.

⁹ <http://news.kremlin.ru> (dostęp: 20.02.2025).

¹⁰ *The New York Times*, 11 września 2013 r.

¹¹ Szerzej zob. A.D. Rotfeld, „Wojna bez końca?”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 361–381.

Rosja nie jest zainteresowana zakazem broni jądrowej”. Zrozumiałem wtedy, że dla Rosji postulat uwolnienia świata od broni atomowej jest nie do przyjęcia.

W rozmowie podczas przerwy Antonow wyjaśnił mi, że w latach zimnej wojny ZSRR miał przewagę w siłach konwencjonalnych. „Dziś głównym instrumentem równowagi jest dla nas broń raketowo-jądrowa”¹².

Diagnoza

Zmienił się świat, pojawiły się nowe zagrożenia, ryzyka i wyzwania. Zrozumiałe zatem jest pytanie, czy i w jakiej mierze Sojusz Północnoatlantycki, jego zasady, normy i procedury oraz sposoby reagowania odpowiadają wymagom nowej polityczno-wojskowej rzeczywistości.

Traktat waszyngtoński z 4 kwietnia 1949 r. wytrzymał – po upływie ponad 75 lat – próbę czasu. Określił bowiem trafnie i lapidarnie wartości, cele i zadania Sojuszu, które pozostają niezmiennie. Dostosowania do nowej sytuacji wymagają **sposoby** osiągania celów, jakie określa ten traktat, i realizacja zadań, jakie sojusznicy stawiają przed Sojuszem na najbliższą przyszłość.

W powszechnym odczuciu Sojusz na ogół postrzegany jest jednowymiarowo, jako obronny pakt wojskowy. W istocie postanowienia traktatu waszyngtońskiego zobowiązują strony układu do tego, by „ochraniać wolność, wspólne dziedzictwo i cywilizację swoich narodów, oparte na zasadach demokracji, wolności jednostki, rządów prawa” (preambuła). Artykuł 2 stanowi, że „Strony będą przyczyniały się do dalszego rozwoju pokojowych i przyjaznych stosunków międzynarodowych przez umacnianie swych wolnych instytucji, przez przyczynianie się do lepszego zrozumienia zasad, na jakich opierają się te instytucje [...]”¹³.

Przywołuję te postanowienia traktatu, ponieważ z upływem czasu zyskują one na znaczeniu ze względu na rozszerzenie Sojuszu o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, których nowe instytucje demokratyczne, a zwłaszcza trójpodział władzy, są narażone na polityczne naciski, a co jeszcze ważniejsze – i jest to drugi powód do umacniania demokratycznych instytucji – zapewnienie ich prawidłowego funkcjonowania i respektowania powinno być troską każdego polskiego rządu. Ma to kluczowe znaczenie dla zapobiegania konfliktom wewnętrznym, które – jak świadczy o tym rozwój wypadków – mają bardzo destabilizacyjny wpływ na całe regiony i przeradzają się z reguły w konflikty

¹² Szerzej o amerykańskiej inicjatywie zob. G.P. Schultz, S.D. Drell, J.E. Goodby, S.P. Andreassen (red.), *Reykjavik Revisited: Steps Towards a World Free of Nuclear Weapons*, Hoover Institution, NTI, Washington 2008.

¹³ Dziennik Ustaw nr 87 z 10 października 2000 r., poz. 970. Por. też R. Kupiecki, *Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016.

o charakterze międzynarodowym. Między respektowaniem demokracji a bezpieczeństwem państw NATO istnieje ścisły i wielowymiarowy związek.

Ogólne założenia strategii NATO opierały się – od czasów „doktryny Harmela” – na dwoistym podejściu: odstraszeniu i odprężeniu (*deterrence and detente*). Koniec zimnej wojny sygnalizował fundamentalną zmianę.

Na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego w Londynie (1990) przyjęto dokument końcowy, którego ostatnie zdanie brzmiało: „Dziś nasz Sojusz rozpoczyna zasadniczą transformację. Współpracując ze wszystkimi państwami w Europie, jesteśmy zdecydowani stworzyć trwały pokój na kontynencie”¹⁴. Była to adresowana do Rosji wiadomość, że wobec zachodzących zmian Sojusz Atlantycki rozważy możliwość ułożenia swoich relacji z Federacją Rosyjską na jakościowo nowych zasadach.

Z natury rzeczy tego typu zmiana stosunków z Rosją zakładała, że zapoczątkowany proces przemian wewnętrznych będzie się opierał na wspólnych wartościach i kształtowaniu Federacji Rosyjskiej jako państwa prawnego. Świadectwem życzliwego podejścia do demokratycznej transformacji realizowanej przez prezydenta Borysa Jelcyna i skupionych wokół niego młodych reformatorów była polityczna formuła: *Russia first*. W praktyce okazała się swoistym hamulcem w spełnianiu oczekiwań świeżo proklamowanych demokracji w Europie Środkowej, które zabiegały o zgodę Sojuszu na ich szybką akcesję do grona jego członków. W krajach Zachodu – zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i większości państw zachodnioeuropejskich – postulat ten był przyjmowany z powściągliwością podyktowaną głównie tym, by nie wywoływać negatywnych reakcji Rosji.

11 stycznia 1994 r. Rada NATO przyjęła dokument pod nazwą *Partnerstwo dla Pokoju*. Na marginesie jednej z debat z udziałem liberalno-demokratycznych ekspertów i rządowych doradców w sprawach polityki bezpieczeństwa zapytałem zaprzyjaźnionego dyrektora Centrum Badań nad Bezpieczeństwem w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Harvarda (zarazem redaktora naczelnego prestiżowego kwartalnika *International Security*), czym należy tłumaczyć ten opór liberalnych amerykańskich środowisk akademickich wobec rozszerzenia NATO. „Przecież przystąpienie państw Europy Środkowej do Sojuszu Północnoatlantyckiego – tłumaczyłem swemu rozmówcy – wzmocni poczucie bezpieczeństwa w tych krajach, będzie sprzyjać ich dalszej demokratyzacji i – co najważniejsze – przyczyni się do stabilizacji w tym regionie”. Jego reakcją była lapidarna odpowiedź: „Who cares?”. Sens jego reakcji zrozumiałem w ten sposób, że priorytetem dla owych wpływowych liberalnych amerykańskich środowisk jest „najpierw Rosja – a potem cała reszta”.

¹⁴ London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, 7–8 czerwca 1990 r.

Po powrocie z tej konferencji, która odbywała się na jednym z brytyjskich uniwersytetów, napisałem esej *Partnerstwo dla spokoju*¹⁵. Byłem już po lekturze wspólnej polsko-rosyjskiej deklaracji (podpisanej przez prezydentów Polski i Rosji w Warszawie 25 sierpnia 1993 r.). W dokumencie tym Lech Wałęsa i Borys Jelcyn zgodnie stwierdzili, że w perspektywie „decyzja suwerennej Polski, zmierzająca do integracji ogólnoeuropejskiej, nie jest sprzeczna z interesami innych państw, w tym również Rosji”. Śledząc reakcje polskiej prasy z oddali (byłem wówczas dyrektorem Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem w Sztokholmie), byłem zaskoczony głównym przesłaniem polskiej prasy, której komentarze sprowadzały się do jednej myśli: „Rosja przyjęła ze zrozumieniem stanowisko Polski i droga do NATO stoi otworem”. Moje zdziwienie wynikało z prostego rozumowania: przecież zgoda na przyjęcie Polski do NATO należy do kompetencji państw członków Sojuszu, a nie do Rosji. Moje ówczesne rozumowanie było logiczne i formalnie poprawne, ale – jak powiedzieliby doświadczeni politycy – nie odznaczało się znajomością sposobów podejmowania decyzji przez główne stolicy państw zachodnich.

W trzy tygodnie po wyrażeniu swego „zrozumienia dla stanowiska Polski” Borys Jelcyn wystosował poufny list do prezydentów Stanów Zjednoczonych i Francji oraz premiera Wielkiej Brytanii i kanclerza Republiki Federalnej Niemiec. W liście tym rosyjski prezydent trafnie zauważył, że: „Główne zagrożenie dla Europy nie wynika obecnie z konfrontacji Wschód–Zachód, ale z międzyetnicznych konfliktów nowej generacji”. I dalej: „Nie uważamy NATO za blok wymierzony w nas. Ważne jest jednak, aby wziąć pod uwagę, jak na taki krok mogłaby zareagować nasza opinia publiczna. Nie tylko opozycja, ale i siły umiarkowane bez wątpienia odebrałyby to jako swoistą neoizolację państwa, co stałoby w sprzeczności ze stopniowym włączaniem go w przestrzeń euroatlantycką. [...] Ogólnie rzecz biorąc, preferujemy sytuację, w której stosunki między naszym państwem a NATO byłyby o kilka stopni cieplejsze od tych między Sojuszem a Europą Wschodnią. [...] W dłuższej perspektywie nie należy być może wykluczać naszego członkostwa w NATO. Na razie jednak pozostaje to kwestią teoretyczną”. W dalszej części listu Borys Jelcyn sygnalizował swoją gotowość, aby „wspólnie z NATO zaoferować wspólne gwarancje bezpieczeństwa państwom Europy Wschodniej, podkreślając ich suwerenność, integralność terytorialną, nienaruszalność granic i utrzymanie pokoju w regionie”.

Dokument ten, jakkolwiek poufny, był szeroko komentowany i cytowany w prasie. Kiedy jego kopia trafiła do moich rąk, postanowiłem opublikować pełny tekst jako aneks do swojego rozdziału w *Roczniku SIPRI*¹⁶. Posłanie prezydenta Rosji do czterech mocarstw zachodnich w sposób jasny wyrażało

¹⁵ *Polityka*, 15 stycznia 1994 r.

¹⁶ A.D. Rotfeld, „Europe: Towards a new regional security regime”, *SIPRI Yearbook* 1994, s. 249–250.

dwa cele: miało zapobiec rozszerzaniu Sojuszu na wschód oraz uzyskaniu akceptowanej przez Zachód pozycji Rosji jako gwaranta niepodległości państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Co mogłoby takie podejście oznaczać w praktyce? Istotę rosyjskiej strategii wyjaśniał później jeden z rosyjskich ekspertów w swoim eseju: „Maksymalny program dla Rosji to finlandyzacja całej Europy, ale zaczynać trzeba od reorganizacji przestrzeni Wielkiego Limitrofu [...]. Finlandyzacja to wzajemnie korzystna pragmatyczna współpraca i stosunki oparte na poprawności – bez pouczania o sprawach demokracji i praw człowieka”¹⁷. Wielki Limitrof w tym ujęciu miałby obejmować kraje sąsiadujące z Rosją w Europie, takie jak Finlandia i Polska, oraz byłe republiki radzieckie – Ukrainę, Białoruś, kraje bałtyckie, a w Azji Środkowej Kazachstan, jak również Turcję i Iran. Były to plany dalekosiężne, które zapewne ulegają aktualizacji, ale oddają sposób myślenia, w którym cała Europa postrzegana jest jako obszar szeroko pojmowanej „strefy wpływów”, a przynajmniej „uprzywilejowanych interesów” prawdziwie globalnych mocarstw, czyli Stanów Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej i Chin.

Linie podziału

Kluczowym i rozstrzygającym czynnikiem, który determinuje podziały w trzeciej dekadzie XXI w., są problemy ustrojowe natury wewnętrznej. Zwrócił na nie uwagę w końcu lat 90. ubiegłego wieku Pierre Hassner¹⁸. Był bodaj pierwszym teoretykiem, który prognozował, że rozwój świata po zakończeniu zimnej wojny będzie postępował najogólniej w ramach sześciu modeli. Dwa z nich były optymistyczne: zakładały „przewycięzenie konfliktów i prymat współpracy”; dwa inne były pesymistyczne i przewidywały ciągły i powracający prymat konfliktu. Wreszcie dwa ostatnie wykraczały poza alternatywę konfliktu lub współpracy i zakładały potencjalne kształtowanie się dwóch odrębnych światów lub rozwój zmierzający w kierunku powszechnej, czyli globalnej anarchii¹⁹.

W kontekście polityki realizowanej w praktyce pierwszy model nowego ładu międzynarodowego znalazł odbicie w koncepcji prezydentów Stanów Zjednoczonych i Francji – George’a H.W. Busha i François Mitterranda. Bush sygnalizował koncepcję „nowego porządku światowego” (16 stycznia 1991 r.). Miał to być system obejmujący „rządy prawa, które [...] regulują zachowanie państw i w którym [wiarygodne Narody Zjednoczone – dop. A.D.R.] mogą

¹⁷ J. Sołozobow, „Otwiet na polskij wopros”, *Politiczeskij Klass* 2009, nr 9.

¹⁸ P. Hassner, *Koniec pewników. Eseje o wojnie, pokoju i przemocy*, przeł. M. Ochab, Fundacja im. Stefana Batorego, Sic!, Warszawa 2002.

¹⁹ *Idem*, „Beyond the three traditions: The philosophy of war and peace in historical perspective”, *International Affairs* 1994, t. 70, nr 4.

użyć swojej roli w utrzymaniu pokoju (*peacekeeping*) do spełnienia obietnic i wizji założycieli ONZ”²⁰.

Drugi pozytywny model miał być realizacją koncepcji Francisa Fukuyamy, który swoim głośnym studium (*The End of History and The Last Man*)²¹ zapoczątkował wielką debatę wokół sprawy mającej i dziś fundamentalne znaczenie, a mianowicie – w jakiej mierze pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe zależne są od czynników natury międzynarodowej i tradycyjnej gry mocarstw, a w jakiej – pokój w XXI w. miałyby opierać się na ewolucji wewnątrz społeczeństw, które kierują się zasadami demokracji liberalnej. Błąd Fukuyamy polegał na tym, że w jego przekonaniu pokojowy upadek systemów monopartyjnych i ich transformacja w państwach Europy Środkowo-Wschodniej były zapowiedzią uniwersalnych przemian w skali globalnej. Zwycięstwo demokracji we wszystkich państwach świata miało usuwać źródła wojen i konfliktów międzynarodowych. Innymi słowy, po zakończeniu zimnej wojny powszechne było przekonanie, że świat wszedł na drogę trwałego wyeliminowania wojen. Miały tę wizję zapewnić dwie zbieżne siły: prawo i struktury międzynarodowe – w relacjach między państwami, jak też ewolucja społeczeństw i wewnętrzna transformacja ustrojowa, zgodna z zasadami i istotą liberalnej demokracji. Rzeczywistość polityczno-wojskowa, społeczna i gospodarcza drugiej dekady XXI w. podważyła te optymistyczne prognozy.

Złożyło się na to wiele czynników. Najważniejsze są dwa: pierwszy – linie podziału przebiegają nie tylko między państwami, lecz także, a może nawet przede wszystkim, wewnątrz państw; są to linie, które były odbiciem głębokich podziałów w społeczeństwach – zarówno w krajach zarządzanych **autorytarnie**, z pogwałceniem zasad, norm i procedur prawa, jak i w tych należących do transatlantyckiej wspólnoty demokratycznych państw (czego ilustracją były rządy administracji Donalda Trumpa w Stanach Zjednoczonych, populizm Partii Konserwatywnej, który doprowadził do rozvodu Wielkiej Brytanii z Unią Europejską, czy rządy Viktora Orbána, który sformułował hasło-oksymoron kształtowania „demokracji nieliberalnej”).

Czynnik drugi wynika z fundamentalnego odrzucenia uniwersalizmu demokracji jako takiej przez dwa globalne mocarstwa – Rosję i Chiny. Uznały one, że wybór demokratycznej drogi rozwoju jest instrumentalnie narzucany przez Stany Zjednoczone i ich sojuszników po to, by traktować zasady, normy i procedury demokratyczne jako legitymizację prawa do „mieszania się w sprawy wewnętrzne” wszystkich państw świata. Miałyby się więc podporządkować imperialnej strategii Zachodu. Do tych „narzędzi” uzależniania świata przez Stany Zjednoczone i ich sojuszników Rosja i Chiny zaliczają również prawa

²⁰ B.L. Kessler, *Bush's New World Order: The Meaning Behind the Words*, Air Command and Staff Coll Maxwell, marzec 1997.

²¹ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York 1992.

człowieka, swobodę myśli i wolność słowa oraz wszystkie międzynarodowe zobowiązania, które są gwarancją pluralizmu politycznego, wolnego rynku w sferze gospodarczej oraz poszanowania uniwersalnych praw jednostki i godności ludzkiej bez względu na region, różnice rasy, płci i wyznania.

Przeciwnicy demokracji w Europie i poza Europą absolutyzują zasadę suwerenności, która jakoby miała zwalniać państwa niedemokratyczne, autorytarne, dyktatorskie i despotyczne od respektowania uroczystie przyjętych norm i zasad państwa prawnego, obejmujących trójpodział władzy, praworządność i niezależność władzy sądowniczej oraz przestrzeganie zasady, że władza ma pochodzić z wyborów równych, powszechnych i tajnych, ale również **sprawiedliwych**, w których partiom i kandydatom uczestniczącym w wyborach przysługują równe prawa w korzystaniu z publicznej telewizji oraz innych środków masowego przekazu. Skrajnym przykładem naruszenia tych praw były wybory prezydenckie na Białorusi (sierpień 2020 r.), których zafałszowane wyniki doprowadziły do masowych protestów, oraz wybory prezydenta Rosji Władimira Putina (2024 r.), które były jaskrawym zaprzeczeniem poszanowania wszystkich zasad, a zwłaszcza równości i sprawiedliwości. W celu utrzymania władzy reżim Alaksandra Łukaszenki uciekł się do stosowania środków represji na skalę, która przypominała najgorsze czasy stalinowskiej dyktatury. Ten sposób sprawowania władzy na Białorusi nie byłby możliwy bez politycznego, finansowo-gospodarczego i policyjno-wojskowego poparcia Rosji pod rządami prezydenta Putina.

Koncepcje strategiczne

Jak na te nowe podziały reagowała transatlantycka wspólnota demokratycznych państw? Odpowiedzią na tak postawione pytania są liczne raporty różnych gremiów złożonych z byłych polityków i badaczy. Godne odnotowania są dwa ostatnie – przygotowane na zlecenie sekretarzy generalnych NATO – przez powołane grupy ekspertów: *NATO 2020. Assured Security; Dynamic Engagement* z 17 maja 2010 r. oraz *NATO 2030: United for a New Era* z 25 listopada 2020 r., jak również Jubileuszowa Deklaracja Szczytu NATO w Waszyngtonie (9–11 lipca 2024 r.). Przyjęte dokumenty prezentowały analizę zmieniającego się świata oraz formułowały zalecenia na przyszłość. Rekomendacje te stanowiły podstawę strategii zatwierdzanych na szczytach państw Sojuszu Północnoatlantyckiego w Lizbonie (20 listopada 2010 r.) i w Brukseli (14 czerwca 2021 r.) oraz w Waszyngtonie (9–11 lipca 2024 r.). Prace nad uzgodnieniem dokumentów określających strategię Sojuszu toczyły się w cieniu rosyjskiej agresji na Ukrainę i odpowiedzialności NATO i UE za pomoc napadniętemu ukraińskiemu państwu. Głównym przesłaniem decyzji podjętych w Waszyngtonie była odpowiedź na pytanie, jak w nowych uwarunkowaniach wzmocnić potencjał obronny Sojuszu, uwiarygodnić odstraszanie i zapewnić skuteczność obrony oraz bezpieczeństwo państw członkowskich.

Natomiast wcześniejsze prace Grupy „12” (w latach 2009–2010), w których uczestniczyłem, miały sprzyjać przezwyciężeniu niepewności i nieprzewidywalności, dostosowaniu zadań Sojuszu do nowych wyzwań i zbliżeniu stanowisk w jednakowym – a przynajmniej podobnym – pojmowaniu zagrożeń (*threat perception*). Inne jest bowiem pojmowanie zagrożeń i ryzyka w państwach Europy Południowej (np. we Włoszech, w Hiszpanii, Portugalii czy Grecji), inne – w Turcji, inne – w Europie Północnej, a jeszcze inne – w Europie Środkowo-Wschodniej. Jest to zrozumiałe i naturalne. Szczegółne znaczenie dla wszystkich członków NATO ma strategiczna wizja Stanów Zjednoczonych, ich rola i miejsce w Sojuszu. Jakkolwiek nie graniczą one z żadnym z państw stanowiących wyzwanie i zagrożenie dla całego Sojuszu, to ponoszą na rzecz NATO większe wydatki niż pozostałe państwa członkowskie razem wzięte.

Dystans vs. wspólnotowe myślenie

Ilustracją tych różnic były i pozostają poważne trudności z jakościowo nowym ułożeniem wzajemnych relacji między NATO a UE. Kwatery Główne Sojuszu i instytucje UE mają swoje siedziby w Brukseli. Utrzymują jednak wobec siebie polityczny dystans. Wyraźnie demonstrowali to wysocy przedstawiciele instytucji unijnych odpowiedzialnych za wspólną politykę obronną i bezpieczeństwa UE w czasie konsultacji przed 15 laty, gdy Grupa „12” pod przewodnictwem Madeleine Albright przeprowadzała z nimi rozmowy. Odniosłem wówczas wrażenie, że dla urzędników Unii ważniejsze są sprawy werbalne i formalne niż merytoryczna wymiana opinii na temat sposobów zapobiegania zagrożeniom i podejmowania decyzji dotyczących obrony i bezpieczeństwa wojskowego. Kontrastowało to z profesjonalizmem, poczuciem odpowiedzialności, kompetencji i otwartości, jaką prezentowali wobec uczestników Grupy „12” amerykańscy dowódcy wojskowi w NATO.

Sprawa wzajemnych relacji UE–NATO była też przedmiotem rozmów podczas roboczego obiadu głów państw i szefów rządów NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.). Towarzyszyłem prezydentowi Bronisławowi Komorowskiemu podczas tego nieformalnego spotkania, na wstępie którego Barack Obama oświadczył, że relacje Sojuszu z Unią są „sprawą rodzinną” Europejczyków. „Dla Stanów Zjednoczonych do przyjęcia będzie każde rozwiązanie, jakie europejscy członkowie NATO i Unii Europejskiej uzgodnią między sobą”. Prezydent Turcji Abdullah Gül przyłączył się do oświadczenia Obamy i stwierdził, że chciałby usunąć jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, iż wzajemne relacje Unii z NATO mogą być dla Turcji problemem w kontekście nierozwiązanej kwestii podzielonego Cypru. Po krótkiej wymianie opinii nowy premier Wielkiej Brytanii David Cameron zauważył, że „jest to sprawa techniczna”, i zaproponował, aby jej rozwiązaniem zajęli się wysocy urzędnicy NATO i Unii – sekretarz generalny NATO i przewodniczący Komisji

Europejskiej – a następnie przedstawili po dwóch tygodniach gotowy projekt do decyzji szefów rządów i głów państw transatlantyckiej wspólnoty. Kanclerz Republiki Federalnej Niemiec Angela Merkel – siedząca obok Camerona – rzuciła luźną uwagę: „David, jesteś w naszym gronie nowym uczestnikiem. Dajemy ci nie dwa tygodnie, ale dwa miesiące, a jeśli trzeba – to więcej. Załatw to”. Komentarz ten był przyjęty z aprobowanym śmiechem jako ironiczny żart. Wszyscy (najwyraźniej z wyjątkiem samego Camerona) rozumieli, że za tą „sprawą techniczną” kryją się poważne problemy natury politycznej. Od tej wieczornej wymiany opinii minęło blisko 15 lat. Sprawa nadal pozostaje na porządku dziennym obu wielostronnych organizacji – NATO i UE. Co więcej – dziś ma jeszcze większe znaczenie niż w listopadzie 2010 r. Można wyrazić jedynie nadzieję i przekonanie, że wobec jakościowo nowych zagrożeń podejście UE ulegnie fundamentalnej zmianie, czego zapowiedzią są decyzje rządów europejskich o udzieleniu konkretnego materialnego i wojskowego wsparcia dla Ukrainy walczącej z rosyjską agresją oraz przyjęciu do NATO dwóch tradycyjnie neutralnych państw – Finlandii i Szwecji.

Podejście obu organizacji, które mają w przeważającej mierze tych samych członków, powinno być wypracowywane wspólnie, by odpowiadało na wspólne zagrożenia, ryzyka i wyzwania. Będzie tu potrzebna zmiana natury psychologicznej po obu stronach. W czasach zimnej wojny ukształtowała się w społeczeństwach Europy swoista „kultura polityki bezpieczeństwa”, zgodnie z którą Stany Zjednoczone ponoszą główny ciężar obrony europejskich członków NATO i zapewniają im swoisty „parasol” bezpieczeństwa. Czas dojrzał do tego, by – na zasadzie wzajemności – państwa europejskie przyjęły na siebie większą współodpowiedzialność za własną obronę i bezpieczeństwo w skali globalnej. Jest to możliwe jedynie przy założeniu, że obie części transatlantyckiej wspólnoty obronnej – amerykańska i europejska – odbudują wzajemne zaufanie.

Współdziałanie struktur Unii i NATO powinno przybrać charakter instytucjonalny. Czas najwyższy, aby przejść od słów i werbalnych zapewnień do czynów, które kształtować będą nową rzeczywistość w sferze obrony i bezpieczeństwa transatlantyckiej przestrzeni. Skoro zagrożenia i ryzyka mają charakter systemowy i globalny, to również odpowiedź i neutralizacja tych zagrożeń muszą mieć charakter całościowy w sensie przedmiotowym i globalny – w zakresie podmiotowym i przestrzennym. Należy przywrócić przekonanie społeczeństw o wspólnocie losu Ameryki i Europy, które opierają się na tych samych fundamentalnych wartościach i ich wspólnej obronie.

Pandemia COVID-19 wyzwoliła w wielu państwach – nie tylko w Stanach Zjednoczonych, ale również w Europie – powrót do swegoistego prowincjonalizmu i narodowych egoizmów. Swoistą zapowiedzią neoizolacjonizmu, który nadejdzie wraz z ponownym wyborem Trumpa jako prezydenta Stanów

Zjednoczonych, była rozmowa Henry'ego Kissingera z Mathiasem Döpfnerem: „[...] Po stronie amerykańskiej może pojawić się pokusa myślenia, szczególnie tuż po zahamowaniu pandemii, że możemy funkcjonować jako znacznie bardziej izolowane państwo [...]. Warto jednak pamiętać, że różnice między Europą a USA nie powstały za czasów prezydentury Trumpa, ale narodziły się znacznie wcześniej, i to po obu stronach [...]. Wydaje mi się, że Europa może poczuć pokusę prowadzenia polityki odrębnej od Stanów Zjednoczonych [...]. Obawiam się, że dążenia izolacyjne obu stron mogą spowodować dwie rzeczy: Europa może stać się w przyszłości jedynie elementem Eurazji. W efekcie kraje Starego Kontynentu skupią się na napięciach wynikających z rywalizacji Azji i państw Bliskiego Wschodu, mogących doprowadzić do znacznego osłabienia Europy. [...] USA staną się swego rodzaju wyspą na styku Pacyfiku i Atlantyku. Może się to przejawiać w zmianie polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych na strategię typową dla krajów wyspiarskich, znajdujących się obok większych powierzchniowo sąsiadów [...]. Nie musimy [my, tzn. USA i Europa – A.D.R.] mieć wspólnego stanowiska w każdej lokalnej kwestii, niemniej uważam, że powinniśmy wypracować wspólny kierunek rozwoju państw atlantyckich, zarówno w rozumieniu historycznym, jak i strategicznym”²². Kissinger postulował w tej rozmowie, by Europa – jeśli chce tworzyć wspólnie politykę zagraniczną – rozwinęła metodę takiego opracowywania idei, aby były one dostosowane nie tylko do warunków europejskich, ale znajdowałyby zrozumienie i zastosowanie również w innych regionach świata.

Ramy poszukiwanego porządku międzynarodowego nie mogą polegać na przekreśleniu lub ignorowaniu zasad, norm i procedur już uzgodnionych i obowiązującego ładu opartego na respektowaniu konwencji i traktatów oraz fundamentalnych aktów polityczno-prawnych, do których należą Karta Narodów Zjednoczonych (1945), Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), Akt końcowy KBWE (1975) i wiele innych wynegocjowanych dokumentów. Dwie ostatnie dekady przyniosły rozmontowanie fundamentów stabilności strategicznej, na której opierał się globalny porządek nuklearny²³. Stwarza to niebezpieczeństwo niekontrolowanego staczenia się świata, w którym bez intencji – a nawet wbrew intencjom – światowych mocarstw jądrowych może dojść do użycia broni jądrowej.

W tym kontekście miarodajny i opiniotwórczy amerykański periodyk *Foreign Affairs* opublikował esej pt. *Nowy koncert mocarstw*²⁴. Autorami tego studium są wysoko notowani w środowisku akademickim badacze, którzy pełnili odpowiedzialne funkcje w demokratycznych administracjach – Richard N. Haass,

²² Welt.de oraz BusinessInsider.com, 30 kwietnia 2021 r.

²³ S.E. Miller, *The Rise and Decline of Global Nuclear Order?*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, MA 2021.

²⁴ R.N. Haass, Ch.A. Kupchan, „The new concert of powers: How to prevent catastrophe and promote stability in a multipolar world”, *Foreign Affairs*, 23 marca 2021 r.

przewodniczący Amerykańskiej Rady Stosunków Międzynarodowych, oraz Charles A. Kupchan, profesor stosunków międzynarodowych na Georgetown University i członek Atlantic Council. Sformułowali oni trafną diagnozę, że cały system międzynarodowy znajduje się w „historycznym punkcie zwrotnym” i – wobec natarcia nieliberalnych i populistycznych sił – demokracje są zagrożone i ustępują pola swoim przeciwnikom. Jednak ich program przeciwdziałania – oparty na historycznych analogiach do koncertu mocarstw europejskich XIX w. – pozostaje w luźnym związku z realiami trzeciej dekady XXI wieku...

Na wysoką ocenę zasługują decyzje szczytu NATO w Brukseli (15 czerwca 2021 r.), który unieważnił izolacjonistyczne deklaracje byłego prezydenta USA Trumpa, proklamował powrót do jedności transatlantyckiej wspólnoty demokratycznych państw i – co szczególnie ważne – potwierdził sojusznicze zobowiązanie wynikające z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, zgodnie z którym „atak na jednego sojusznika będzie uważany za atak [skierowany – A.D.R.] przeciwko nam wszystkim”. Jest to ostrzeżenie adresowane głównie do Rosji, która – jak głosi dokument szczytu NATO – „stanowi zagrożenie dla euroatlantyckiego bezpieczeństwa”. Ponowny wybór Trumpa na stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych jest swoistym testem skuteczności wspólnotowej strategii bezpieczeństwa transatlantyckiej wspólnoty.

Z kolei rosnące wpływy Chin i ich polityka międzynarodowa określone zostały jako „wyzwanie, któremu powinniśmy razem stawić czoła jako Sojusz” („challenges that we need to address as an Alliance”). Dokumenty brukselskiego szczytu NATO – wraz z innymi konkluzjami europejskich rozmów prezydenta Joeego Bidena w czerwcu 2021 r. – były świadectwem, że zbiorowa determinacja, solidarność i siła transatlantyckiej wspólnoty mogą skutecznie zapobiec spełnieniu się przenikliwej wizji George’a Orwella²⁵, zgodnie z którą jeśli demokratyczny świat nie stawia teraz czoła nowym zagrożeniom i wyzwaniom, może powstać despotyczny i autorytarny „świat strachu, zdrady i cierpienia, świat deptających i deptanych, świat, który w miarę rozwoju staje się nie mniej, lecz bardziej okrutny”. Ilustracją tego jest w naszym regionie rozwój wypadków po sfalszowanych wyborach pod rządami Alaksandra Łukaszenki na Białorusi i Władimira Putina w Rosji. Siłą demokratycznego sposobu sprawowania władzy – jak trafnie kończyła swoje ostrzeżenie przed faszyzmem Madeleine Albright – jest to, że „każdy, kto ceni wolność, upewni się w swoim wyborze lub dostrzeże zagrożenie, którego nie wolno ignorować”²⁶.

²⁵ G. Orwell, *Rok 1984*, przeł. T. Mirkowicz, Muza, Warszawa 2017, s. 302.

²⁶ M. Albright, *Faszyzm: ostrzeżenie*, przeł. K. Mironowicz, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2018, s. 310; por. też M. Turski, *Nie bądź obojętny*, Czarne, Wołowiec 2021, s. 16 i n.

Skuteczność

Znaczenie uzgodnionych między państwami aktów natury politycznej – a tym bardziej zobowiązań prawnomiędzynarodowych – oceniamy na podstawie ich skuteczności. Setki i tysiące rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych zyskują aprobatę państw, ponieważ nie mają one charakteru wiążącego. Są przyjmowane ze świadomością, że nie muszą być stosowane w praktyce. Natomiast decyzje Rady Bezpieczeństwa NZ – przyjmowane z aprobatą wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa (Chin, Francji, Rosji, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych) – mają charakter obligatoryjny. Członkowie ONZ zgodzili się bowiem – zgodnie z art. 25 Karty NZ – „to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter”²⁷. Zdarzało się niejednokrotnie, że niektóre akty polityczne o szczególnej doniosłości, jak choćby Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. przyjęta w formie rezolucji, nie były kwestionowane jako dokument obowiązujący wszystkie państwa świata. Odmienne niż memorandum budapeszteńskie z 1994 r., na podstawie którego stali członkowie Rady Bezpieczeństwa – w zamian za wyrzeczenie się przez Ukrainę broni jądrowej, jaka była rozmieszczona na jej terytorium – potwierdzili swoje zobowiązanie do powstrzymania się od stosowania groźby lub użycia siły przeciw integralności terytorialnej bądź politycznej niezależności Ukrainy. Co więcej, uroczyście zobowiązali się, że żadna broń w ich posiadaniu nigdy nie zostanie użyta przeciw Ukrainie²⁸. Jakkolwiek moc prawna tego dokumentu jest obligatoryjna, to w praktyce decyduje wola polityczna państw, które werbalnie uznają swoje zobowiązania, ale w rzeczywistości podporządkowują je własnym politycznym interesom. Dotyczy to głównie globalnych mocarstw, ale również wielu innych państw średnich i małych.

W istocie jedyną legitymizacją użycia siły w relacjach międzynarodowych jest uprawniona interwencja, której celem i zamiarem jest międzynarodowa i zgodna z prawem ochrona grup ludności i zapobieganie masowej zbrodni. Bezczynność takich organizacji jak ONZ jest postrzegana przez opinię światową jako świadectwo słabości i nieskuteczności całego systemu międzynarodowego.

Etyka i moralność

W teorii kluczowe znaczenie moralnego poczucia odpowiedzialności całej społeczności międzynarodowej, a w szczególności jej przywódców i elit

²⁷ *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, UN Publications DPI/2587, New York 2015, s. 20.

²⁸ *Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, UN General Assembly document A/49/765. UNSC document S/1994/1399, 19 Dec. 1994.

sprawujących władzę, nie jest kwestionowane. Odpowiedzialność moralna ma jednak swoje ograniczenia prawne i polityczne w zderzeniu z suwerenną równością państw i prawem narodów do samostanowienia²⁹.

Moralność należy do tych kategorii wartości, którymi kierują się ludzie. Również zło ze swej natury – jak pisał Tadeusz Różewicz – „bierze się z człowieka i tylko z człowieka”³⁰. Dla stojących na czele państw demokratycznych wzorem moralnego przywództwa były postacie motywowane i kierujące się dobrem publicznym i wartościami, takie jak Mahatma Gandhi i Jawaharlal Nehru w Indiach, Nelson Mandela i Desmond Tutu w Republice Południowej Afryki, Robert Schuman i Jean Monnet we Francji, Willy Brandt w Niemczech czy Dalajlama jako autorytet moralny w wielu państwach świata.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict opublikowała w grudniu 1998 r. zbiór pięciu esejów, których autorami byli Boutros Boutros-Ghali, George H.W. Bush, Jimmy Carter, Michał Gorbaczow i Desmond Tutu³¹. W ten sposób powstał zbiór oczekiwań i cech, jakimi powinni odznaczać się w opinii tych miarodajnych autorytetów przywódcy współczesnego świata. Jak pisał Boutros-Ghali, przywódca musi wyróżniać się wizją, odwagą, duchem współpracy, polityczną intuicją i elokwencją³². W oczach Desmonda Tutu kluczową cechą przywódcy powinna być wiarygodność (*credibility*), solidarność z tymi, którym przewodzi, z którymi współpracuje i z którymi się identyfikuje; powinien on odznaczać się intuicją, charyzmą i odwagą oraz „odczytywać ducha czasu” („to read the signs of the times”)³³. Z kolei prezydent George H.W. Bush definiował przywództwo następująco: „What I mean by leadership is just that: identifying, organizing and leading coalitions of like-minded friends and allies in the service of shared interest”³⁴. Gorbaczow profetycznie adresował do przyszłych przywódców wizję nadchodzących czasów chaosu i nieporządku: „Entropy is growing in the world. Our policy must forestall the events, be prognosticative, and heal by prevention”³⁵.

Co ciekawe, wszyscy autorzy tego zbioru uznali, że konieczną cechą przywódcy jest integralność i moralny autorytet. Niestety żyjemy w czasach, w których najwyraźniej występuje deficyt tych cech.

²⁹ J. Mc Mahan, „Intervention and collective self-determination”, *Ethics and International Affairs* 1996, t. 10, s. 1–24; Ch.W. Kegley Jr., „International peacemaking and peacekeeping: The morality of multilateral measures”, *ibidem*, s. 25–45.

³⁰ T. Różewicz, *Zawsze fragment. Recycling*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999. Cytat ten stanowi motto monografii Romana Kuźniara, *Książeczka o złym człowieku. Zły w życiu międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 7.

³¹ *Essays on Leadership*, Carnegie Corporation of New York, grudzień 1998.

³² B. Boutros-Ghali: „Leadership and conflict”, w: *ibidem*, s. 6.

³³ D. Tutu, „Leadership”, w: *ibidem*, s. 70.

³⁴ G. Bush, „American leadership and the prevention of deadly conflict”, w: *ibidem*, s. 13.

³⁵ M. Gorbachev, „On nonviolent leadership”, w: *ibidem*, s. 63.

Strategia państwa niezbędnego

Struktury i instytucje unijne oraz organizacje sojusznicze są ze swej natury statyczne i stanowią odbicie czasów, w których były powołane do życia, podczas gdy relacje międzynarodowe są dynamiczne i niosą nowe zagrożenia, ryzyka i wyzwania. Zmiany te poddają próbie skuteczność struktur i są sprawdzianem, czy i w jakiej mierze wspólnoty tego typu co UE i NATO odpowiadają nowym potrzebom i są w stanie przeciwdziałać zagrożeniom i rozwiązywać nowe problemy. Napaść Rosji na Ukrainę była probierzem przydatności i skuteczności obu tych wielostronnych instytucji. Gdy nadeszła godzina próby i Rosja stworzyła realne zagrożenie bezpieczeństwa, państwa Unii i Sojuszu były w stanie stawić czoła narastającemu zagrożeniu spełniania w kierunku nowej wojny światowej i poszukiwać rozwiązań zapewniających Ukrainie prawo do suwerennego wyboru dalszej drogi rozwoju.

Fundamentalne przewartościowanie porządku międzynarodowego stawia przed Polską pilną potrzebę wypracowania strategii, która byłaby adekwatną i skuteczną odpowiedzią na wyzwania bliższej i dalszej przyszłości. Przesłanką wyjściową w poszukiwaniu takiej strategii jest fakt, że w ostatnich 35 latach Polska zdołała nie tylko dokonać trafnego wyboru cywilizacyjnego, lecz także – co ważniejsze – zrealizować zadania, które były niewyobrażalne dla wielu poprzednich pokoleń. Mam na myśli zarówno przyspieszony rozwój wewnętrznych demokratycznych instytucji, jak i akcesję do obu wielostronnych wspólnot – UE i NATO. Usunęło to raz na zawsze dylemat, przed którym stawały elity polityczne poprzednich generacji w podejmowaniu decyzji o zapewnieniu bezpieczeństwa państwa: czy wiązać się z Niemcami przeciwko Rosji, czy z Rosją przeciwko Niemcom, czy też – jak zdecydowały rządy polskie w okresie międzywojennym – prowadzić politykę „równego dystansu” wobec obu sąsiadów na wschodzie i na zachodzie. Zdawałoby się, że ten dylemat jest odwieczny i jego unieważnienie nie będzie możliwe. Stało się to jednak nie tylko możliwe, lecz także realne w wyniku zmian wewnętrznych i fundamentalnej transformacji ustrojowej. Polska obrała drogę demokratycznych i pokojowych przemian, które wyznaczyły początek bezkrwawych transformacji w całym subregionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Na taki rozwój wypadków pozwoliło otwarcie się „okna możliwości”: z jednej strony nowy krajobraz polityczny określał wielomilionowy ruch Solidarności, który personifikowała osobowość Lecha Wałęsy i uruchomiony proces fundamentalnych demokratycznych przemian w Polsce, a z drugiej – głęboki kryzys polityczny i gospodarczy w ZSRR oraz zapoczątkowane przez Michaiła Gorbaczowa reformy z postulatami jawności życia publicznego (*glasnost*) i radykalnej przebudowy (czyli *perestrojki*). W obu krajach – w Polsce i w ZSRR – czynniki sprawcze miały korzenie wewnętrzne i ze swej istoty charakter spontaniczny. Nie były realizacją żadnego spójnego programu.

W swojej monografii *Państwo inteligentne* (2008)³⁶ Przemysław Grudziński postulował, by Polska wyzwoliła się z „syndromu Rapallo” czy też go przełamała i świadomie przyjęła rolę „roztropnego pośrednika”. Polska – zgodnie z tą koncepcją – miała zmierzać „ku strategicznemu modelowi państwa funkcjonującego jako inteligentny pośrednik – zastępujący historycznie fatalny dla niej model państwa – geopolitycznego bufora, funkcji, która została narzucona Polsce przez geografę i przez wielkie mocarstwa (i, jak twierdzą – pisze Grudziński – została przez nas bezkrytycznie zaakceptowana)”³⁷. Autor trafnie odnotowuje, że polska autodefinicja jako nowoczesnego państwa pośrednika nie powinna sprowadzać się głównie do funkcji eksperta lub czynnika inspirowanego myślenie państw na europejskiej osi Wschód–Zachód. Jak ilustrują to poszukiwania rozwiązań konfliktu zbrojnego wywołanego przez Rosję niczym niesprowokowaną napaścią na Ukrainę, potencjalnych kandydatów do roli pośredników jest nadmiar (do roli tej pretendują m.in. Turcja i Węgry, Austria i Słowacja). Rosja z kolei sygnalizuje, że sprawa powinna być rozstrzygana „na szczycie” w bezpośrednich rozmowach prezydentów Rosji i USA. Z polskiej perspektywy sprawą kluczową jest to, by Ukraina nie była traktowana przedmiotowo, lecz została uznana za równorzędnego podmiot w podejmowaniu egzystencjalnych decyzji o jej granicach i niepodległości. Polska powinna wypracować dla siebie pozycję państwa, którego autorytet i prestiż sprawia, że nie będzie jednostronnie zabiegać o rolę arbitra. Może podjąć się tej roli, gdy strony w konflikcie będą zainteresowane naszym pośrednictwem.

Wyrażany też jest pogląd, jakoby „polityka wschodnia III RP ukształtowała się jako program »neoprometejski«”³⁸, a jego treścią były koncepcje Giedroycia. Teza ta formułowana jest *post factum* i podporządkowuje spontaniczny bieg zdarzeń teoretycznym założeniom i koncepcjom³⁹.

Godny odnotowania – choć rzadko przywoływany – jest fakt, że Polska jest bodaj jedynym krajem w tej części Europy, w którym transformacji ustrojowej nie towarzyszyło zjawisko oligarchizacji życia politycznego. Jest to zasługa ojców założycieli III Rzeczypospolitej, których postawa w podejmowaniu decyzji determinowana była bezwzględnyim przestrzeganiem zasad

³⁶ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 10.

³⁷ Ibidem, s. 10.

³⁸ P. Kowal, *Testament Prometeusza. Źródła polityki wschodniej III Rzeczypospolitej*, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa–Wojnowice 2018, s. 665.

³⁹ Potwierdzają tę ocenę publicznie wyrażane krytyczne opinie Jerzego Giedroycia na temat polityki Krzysztofa Skubiszewskiego, któremu zarzucał on niedostatek „politycznego myślenia”. Por. też E. Smolar, „Ja was przepraszam panowie Ukraińcy, czyli Prometeusz w świecie idei i dyplomacji”, *Kultura Liberalna* 2024, nr 824 (42), <https://kulturaliberalna.pl/wp-content/uploads/2024/10/Polityka-wschodnia-Testament-Prometeusza-A5-ksiazka.pdf> (dostęp: 21.02.2025).

etyczno-moralnych. Były to postacie tej miary co Tadeusz Mazowiecki, Krzysztof Skubiszewski, Bronisław Geremek, Władysław Bartoszewski, Jacek Kuron, Karol Modzelewski oraz wielu, wielu innych. Przywódcą tej pokojowej zmiany, a zarazem jej symbolem, był Lech Wałęsa. Odwaga w zapoczątkowaniu trudnych reform wewnętrznych i bezinteresowność w życiu publicznym oraz wysokie morale osobiste ekipy, która sprawowała wówczas władzę, sprawiły, że Polska dokonała właściwego wyboru zarówno w sprawach wewnętrznych, jak i w zapewnianiu bezpieczeństwa zewnętrznego.

Jedna z chińskich mądrości głosi: „Nawet najdłuższa podróż zaczyna się od pierwszego kroku”. Te pierwsze kroki wyznaczyły kierunek dalszego marszu, na którym pojawiło się wiele przeszkód, jak też błędnych decyzji. Jednak kierunek ku państwu, które opiera się na demokracji, trójpodziale władzy, praworządności i respektowaniu swobód obywatelskich oraz gospodarce rynkowej, został utrzymany. Nadchodzące czasy wymagają od elit politycznych i przywódców państw zarówno nowego śmiałego myślenia, jak i większej uczciwości i zwykłej przyzwoitości, których deficyt w klasie politycznej stał się w miarę wzrostu zamożności państwa coraz bardziej odczuwalny i dojmujący⁴⁰.

Polska noblistka pisała: „Nic dwa razy się nie zdarza. I nie zdarzy...”⁴¹. Dotyczy to w równej mierze ludzi, co i państw. Myślą przewodnią w poszukiwaniu strategii polskiej polityki obrony i bezpieczeństwa na najbliższą i na dalszą przyszłość powinna być koncepcja, którą wyraża idea **państwa niezbędnego**. Jest to optymalna formuła kształtowania relacji zarówno z państwami wspólnoty transatlantyckiej, jak i budowania dobrych relacji z państwami całego zglobalizowanego świata. Jest to wizja państwa silnego, demokratycznego, nowoczesnego, bez kompleksów oraz życzliwego i przyjaznego wobec wszystkich innych uczestników społeczności międzynarodowej⁴².

Polska racja stanu

W tym kontekście można postawić zasadne pytanie: na czym polega polska racja stanu jako członka UE i NATO? Tadeusz Mazowiecki wspominał, w jaki sposób rozumiał polską rację stanu pierwszy polski minister spraw

⁴⁰ Kompetentny i miarodajny przegląd oraz analizę polityki zagranicznej RP w latach 1989–2015 przedstawił Andrzej Friszke w rozdziale „Niepodległość, demokracja, integracja europejska”, w: R. Stemplowski (red.), op. cit., s. 175–216.

⁴¹ W. Szymborska, *Nic dwa razy*. Wybór wierszy, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997, s. 14.

⁴² Przejawem nowego typu relacji i zaufania między państwami członkowskimi Unii jest udział ministrów spraw zagranicznych w dorocznych naradach ambasadorów, na które zapraszani są na zasadzie wzajemności szefowie dyplomacji z państw zaprzyjaźnionych. Ilustracją jest udział min. Radosława Sikorskiego w naradzie ambasadorów Francji – Paryż, 6 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-radoslaw-sikorski-wzial-udzial-w-naradzie-ambasadorow-republiki-francuskiej> (dostęp: 21.02.2025).

zagranicznych III Rzeczypospolitej, Krzysztof Skubiszewski: „Są w racji stanu **naszego państwa** pewne imponderabilia. Na imię im honor i szacunek. Szacunek dla samego siebie i dla innych [...]. Taka postawa otwiera właściwą drogę zarówno dla współpracy z partnerami od nas silniejszymi, jak i współdziałania z partnerami mniejszymi. [...] Polityka jest sztuką tego, co możliwe, lecz jednocześnie musi być sztuką osiągnięcia postawionych sobie celów. Niekiedy, zgodnie z sentencją Maxa Webera, należy dążyć do tego, co niemożliwe, aby osiągnąć to, co możliwe. Jest to kwestia metody. Dla Polski cele polityki państwa muszą zawsze pozostać wielkimi. Wynika to z naszej historii, naszego miejsca w Europie, z wyzwań dnia dzisiejszego i nadchodzących dziesięcioleci”⁴³.

O poczuciu odpowiedzialności i swoim postrzeganiu źródeł kształtowania się w praktyce nowej suwerennej polskiej racji stanu pierwszy niekomunistyczny premier Tadeusz Mazowiecki pisał: „To pod wpływem Jana Kułakowskiego [w czasie pierwszych rozmów w Brukseli we Wspólnotach Europejskich u Jacques’a Delorsa, przewodniczącego Komisji Europejskiej – dop. A.D.R.] [...] zrodziła się wtedy koncepcja stowarzyszenia ze Wspólnotami, jako droga do członkostwa w Unii. Dla Jana Kułakowskiego, co podkreślał często za Robertem Schumanem, był to powrót Polski do miejsca, które jej przypadło u samych początków Unii. [...] Jan Kułakowski »nie obawiał się, że polskość utonie w europejskości, a patrząc na to, co integracja europejska przyniosła Europie Zachodniej, że jest to dobra droga dla Polski«. [...] Jak mało kto w wejściu Polski do Unii widział wyraźnie drogę do uczestnictwa w odpowiedzialności za Europę. I do takiej odpowiedzialności się poczuwał. Podobnie jak do odpowiedzialności za Polskę”⁴⁴.

Za swoisty testament można uznać słowa Bronisława Geremka, który w swoim wstępie do polskiego przekładu książki Roberta Schumana *Pour l’Europe* pisał: „Wytworzenie wspólnoty politycznej wymaga także określenia wspólnej obrony europejskiej. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa wspólna z już istniejącą mocną polityką solidarności euroatlantyckiej w ramach NATO powinna służyć realizowaniu projektu Europy mocnej i zespolonej, ale także demokratycznej i obywatelskiej”⁴⁵. Z kolei były prezydent RP Aleksander Kwaśniewski w zbiorze *Polityka przełomu wieków* (2024) zamieścił esej zatytułowany *Polska racja stanu*, który zamknął konkluzją, że nasza racja stanu zmusza do „przemyślenia na nowo polskiej obecności w Unii i przekonania rodaków, że nasz interes narodowy wymaga dzisiaj jej wzmocnienia. Wymaga także stworzenia realnej zdolności obronnej, umacniającej Europę

⁴³ Tadeusz Mazowiecki podczas uroczystości pogrzebowych 18 lutego 2010 r. w Archikatedrze św. Jana w Warszawie. Cyt. za: T. Mazowiecki, *Rok 1989 i lata następne. Teksty wybrane i nowe*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2012, s. 489.

⁴⁴ Ibidem, s. 493–494.

⁴⁵ B. Geremek, *Nasza Europa*, Universitas, Kraków 2012, s. 10–11.

w scenariuszach, w których nie będziemy mogli liczyć na zaangażowanie Stanów Zjednoczonych, które coraz więcej uwagi i zasobów poświęcają obszarowi Pacyfiku”⁴⁶. Oznacza to zatem żądanie odwagi i innowacyjnego podejścia w myśleniu osób decydujących o bezpieczeństwie państwa i jego strategii. Istotą tej strategii jest właściwe rozpoznanie własnych słabości i umiejętne ich przezwycięzanie.

Swoisty katalog tych niedomagań i słabości sporządził przed laty Tadeusz Kozłowski, pracownik polskiego ministerstwa spraw zagranicznych w okresie międzywojennym, który wydał na emigracji w Argentynie mało w Polsce znaną pracę *Dysproporcje polityki polskiej*⁴⁷. W rozdziale *Błędy i wynaturzenia* autor wymienia następujące przywary polskiej polityki zagranicznej: „brak realizmu; niechęć planowania; krańcowość zamierzeń; impulsywność decyzji; pozaczasowość założeń; subiektywizm postawy; wadliwość formy; niedbałość wykonania; urazy i kompleksy; wprowadzanie opinii narodu w błąd; »natchnienie narodów«; utrwalanie błędów i wynaturzeń; dramat polskiego patriotyzmu”⁴⁸. Podstawy tej surowej krytycznej oceny można bez trudu upatrywać w doświadczeniach autora związanych z klęską wrześniową 1939 r., ale też w „spojrzeniu od wewnątrz”, czyli autopercepcji polskich elit politycznych, które – zgodnie z biblijną sentencją – często „widziały źdźbło w oku bliźniego swego, a nie dostrzegały belki we własnym”. Po dziś dzień pokutuje ta skłonność, by za błędy własnej polityki obciążać odpowiedzialnością innych aktorów sceny politycznej, a nie zauważać własnych niedomagań.

Budowanie strategii **państwa niezbędnego** wymaga głębokich przewartościowań w polityce wewnętrznej. W praktyce oznacza to potrzebę i konieczność respektowania trzech fundamentalnych postulatów. Sprowadzają się one do kształtowania silnych i stabilnych instytucji, które będą stały na straży demokratycznego państwa, jego wartości i porządku prawnego; instytucje te, a w szczególności sądy i prokuratura, nie mogą być zawłaszczane przez partie polityczne; wreszcie respektowanie zasady ciągłości w polityce zagranicznej jest na tyle istotne, że stanowi o skuteczności tej polityki. Dotyczy to spraw egzystencjalnych i tak fundamentalnych jak zapewnienie bezpieczeństwa granic i integralności terytorialnej państwa, jego suwerenności i kulturowo-cywilizacyjnej tożsamości.

⁴⁶ A. Kwaśniewski, „Polska racja stanu”, w: J. Kluczkowski (red.), *Polityka przełomu wieków*, Fundacja Amicus Europae, Warszawa 2024, s. 394. Por. też komentarz A. Kwaśniewskiego do orędzia Donalda Trumpa z 20 stycznia 2025 r. w rozmowie z Wiktorią Bielaszyn, „Czeka nas wielki bój”, *Gazeta Wyborcza*, 22 stycznia 2025 r., s. 4–5.

⁴⁷ T. Kozłowski, *Dysproporcje polityki polskiej*, Biblioteka Polska im. Ignacego Domeyki, Buenos Aires 1964.

⁴⁸ Ibidem, s. 19–52 i 321.

Uwagi końcowe

Orędzie nowo wybranego prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trum-
pa z 20 stycznia 2025 r. adresowane do społeczeństwa amerykańskiego było
potwierdzeniem strategii zapoczątkowanej w czasie poprzedniej kadencji:
neoizolacjonizmu i transakcyjnego podejścia do problemów bezpieczeństwa
międzynarodowego, czyli nadawania interesom narodowym USA rangi
najwyższej, której ilustracją są zapowiedzi przejęcia Kanału Panamskiego,
wprowadzenia cel dla Kanady i Meksyku, wycofania się USA ze Światowej
Organizacji Zdrowia (WHO) i paryskiego porozumienia klimatycznego oraz
imperialne podejście do wielu innych problemów bezpieczeństwa świa-
towego. Podejście to wymusza fundamentalne zmiany w wypracowaniu
pluralistycznej i wspólnotowej koncepcji bezpieczeństwa wszystkich państw
Sojuszu i Unii. Dwa dni później premier Donald Tusk, inaugurując polską
prezydenturę w Radzie UE, zaprezentował polskie priorytety podczas sesji
Parlamentu Europejskiego w Strasburgu (22 stycznia 2025 r.)⁴⁹. Mówił z pato-
sem: „Europa była, jest i będzie wielka”. Skierował do mieszkańców Europy
wezwanie: „Podnieście wysoko swoje głowy!”. Przecież Unia to 27 państw
i 450 mln mieszkańców o ogromnym potencjale gospodarczym, technologicz-
nym, naukowym. Państwa te stworzyły wspólnotę bezpieczeństwa, która
postrzegana jest przez resztę świata jako wzór i model do naśladowania. Jakość
życia w Unii nie ma sobie bowiem równych. „Jesteśmy silni i równi najwięk-
szym potęgom światowym – mówił Tusk w Parlamencie Europejskim – tylko
musimy w to uwierzyć”.

Świat rzeczywisty – a nie pożądaný i wyobrażony – stawia osoby odpowie-
dzialne za podejmowanie decyzji wobec nowych wyzwań i nieznanego w dzie-
jach ryzyka i zagrożenia. Instytut Badań nad Pokojem (Peace Research Institute
in Oslo – PRIO) w 2024 r. opublikował raport *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2023*, oparty na danych Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Raport
sygnalizuje, że od 1946 r. mamy najwyższą liczbę konfliktów natury we-
wnętrznej (*state-based conflicts*): 59 konfliktów zbrojnych w 34 krajach⁵⁰. Przy
tym dwa wielkie konflikty zbrojne – w Ukrainie i Gazie – pociągnęły za sobą
ponad 122 tys. ofiar. Dzieje się tak mimo i wbrew wielu wysiłkom i decyzjom,
aby wygasić te konflikty, zapobiec ich kontynuacji i wznowieniom. Problem
zapewnienia bezpieczeństwa państw bez użycia siły jest najważniejszym wy-
zwaniem naszych czasów. Prawdopodobieństwo spełzania świata do wojny
nuklearnej jest dziś ryzykiem najpoważniejszym od zakończenia II wojny
światowej. Dzieje się tak mimo decyzji i traktatów, jakie zdołano uzgodnić
w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i wielu innych wielostronnych

⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/premier/europa-byla-jest-i-bedzie-wielka--premier-przedstawil-priorytety-polskiej-prezydencji-w-radzie-ue> (dostęp: 21.02.2025).

⁵⁰ S.A. Rustad, *Conflict Trends: A Global Overview*, PRIO Paper, Oslo 2024.

struktur bezpieczeństwa międzynarodowego, które kształtowały wspólnotową kulturę bezpieczeństwa – i wbrew nim.

Blisko 70 lat temu Karl Deutsch sformułował główne elementy, które składają się na koncepcję **pluralistycznej wspólnoty bezpieczeństwa**. Są to: „suwerenność i niepodległość państw; kompatybilność podstawowych wartości, na których strażą stoją wspólne instytucje, i wzajemna gotowość do współpracy, poszanowanie tożsamości i lojalności; zintegrowanie państw do tego stopnia, że w praktyce prowadzi to do »współzależnych oczekiwań związanych z pokojowymi zmianami« (*dependable expectations of peaceful change*)”⁵¹. Za formułowanie i realizowanie tak pojmowanej wspólnotowej kultury bezpieczeństwa odpowiedzialność ponoszą politycy. Natomiast odpowiedź na pytanie: dlaczego społeczność międzynarodowa i jej struktury okazały się nieskuteczne w dziele kształtowania tak pojmowanej pluralistycznej kultury bezpieczeństwa i zapobiegania nowym ryzykom i zagrożeniom, należy do uczonych i badaczy, których przedmiotem analiz są studia międzynarodowe.

Community of security and the Polish *raison d'état*

The European states have been prompted to re-evaluate their policies with an aim to develop a cooperative community-based security culture because of fundamental and qualitative changes of the international system and the undermining of the foundations of the global order established as a result of World War II along its post-war development. The Author argues that there is urgent need to develop a strategy that would be an adequate and effective response to the challenges and risks in the near and distant future. The first point is the need to strengthen the defence and military dimension of the European Union in close institutional interaction with the North Atlantic Alliance. Second, for Poland at the domestic level, it means implementing the strategy of the Indispensable State, which boils down to strong and stable institutions upholding the democratic State, its values, and legal order. Respect for the principle of continuity in foreign policy is of key importance since it determines its effectiveness. This applies to existential and fundamental issues such as ensuring the security of the State's borders and its territorial integrity as well as its sovereignty and cultural and civilizational identity.

Keywords: strategy, common security institutions, identity, values, interdependence

Słowa kluczowe: strategia, wspólnotowe instytucje bezpieczeństwa, tożsamość, wartości, współzależność

⁵¹ K.W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, New York 1957.

Eugeniusz Smolar

Uwarunkowania polskiej strategii bezpieczeństwa w epoce *power politics*

Polska nie posiada gospodarczych, wojskowych czy społecznych zasobów, w tym przede wszystkim niezależnych od NATO i Unii Europejskiej sojuszy, które by pozwoliły na prowadzenie w pełni niezależnej i samodzielnej, a przede wszystkim skutecznej polityki bezpieczeństwa, nie tylko w skali europejskiej, lecz także – ze względu na brak poparcia chętnych partnerów – w swoim bezpośrednim, regionalnym otoczeniu.

Może jednak wraz z sojusznikami działać na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa i rozwoju.

Zagrożenia a strategia

Jesteśmy świadkami, a też w pewnym stopniu współautorami niezwykle szybkich, prawdziwie tektonicznych w skali globalnej przemian cywilizacyjnych, gospodarczych, technologicznych, społecznych, politycznych oraz – co szczególnie niepokoi – w sferze bezpieczeństwa. Dla Europy agresja na Ukrainę zakończyła „urlop od geopolityki” lub „urlop od historii”, a dywidendę pokoju po 1989 r. zastąpiła perspektywa możliwego konfliktu zbrojnego z Rosją. Kilkadziesiąt lat pokojowego rozwoju w ramach NATO i Unii Europejskiej, opartego na kooperatywnym bezpieczeństwie i chronionego przez amerykański parasol nuklearny, sprawiło, że trzecie już powojenne pokolenie Europejczyków, w tym elit politycznych i gospodarczych, nie było mentalnie przygotowane do perspektywy wojny. Sytuacja narzuca konieczność szybkiego i radykalnego dostosowania nie tylko działania oraz poszczególnych polityk, lecz także myślenia na rzecz obrony terytorialnej, interesów oraz wartości leżących u podstaw dotychczasowego rozwoju.

Trudno jest porzucić wieloletnie pewniki, oceny przeszłości, zalety prowadzonych przez lata polityk oraz wizje pożądanego przyszłości, leżące u podstaw integracji europejskiej oraz więzi transatlantyckich, opartych na przekonaniu, że i przyszłość będzie kształtować się podobnie. Toteż w procesie

dostosowywania się do nowej sytuacji dostrzegamy napięcie między dotychczasowymi, utwierdzonymi przez przeszłe sukcesy wartościami i formami działania a bieżącymi interesami, wynikającymi z reakcji poszczególnych państw i sojuszy na nowe zagrożenia¹. W konsekwencji osłabieniu ulega integracja interesów i zdolność ich negocjowania w ramach Unii Europejskiej. Tym bardziej że zmiany wynikające z rosnącego dystansu USA do Europy i wycofywania się z zaangażowania na świecie wzbudzają niepokój o natowskie gwarancje bezpieczeństwa. Stosunek do zmian w USA oraz do przyszłości UE sprawia, że obecnie następuje konfrontacja dwóch różnych wizji Europy – transatlantyckiej i pesymistycznej – postatlantyckiej, obliczonej na zacieśnianie stosunków poszczególnych państw z Rosją i z Chinami mimo dostrzegalnych w nich tendencji autokratycznych. Zagrożenia nakazują zatem w nowych warunkach określenie nie tyle celów strategicznych Polski – te bowiem pozostają niezmiennie – ile form ich realizacji.

Cele strategiczne – strategia operacyjna – taktyka

Realizacja celów strategicznych w stosunkach międzynarodowych wymaga podejmowania równoczesnych i skoordynowanych działań szczegółowych, w tym przede wszystkim:

- 1) uwzględniania globalnych oraz regionalnych zagrożeń, układów sił oraz szans. Konflikty między państwami uzupełniły w ostatnich dekadach działania ze strony radykalnych, fundamentalistycznych teokracji oraz organizacji religijno-paramilitarnych, głównie muzułmańskich, które często pryncypialnie odrzucają koncepcję negocjowania kompromisu;
- 2) planowania i mobilizacji środków dla realizacji działań przez państwa i grupy państw na rzecz osiągnięcia zdefiniowanych celów politycznych, militarnych, ekonomicznych i innych. Ów kompleksowy proces w Europie odbywa się w ramach NATO oraz UE i uwzględnia zarówno własne, jak i wspólne zasoby, które temu służą;
- 3) zharmonizowania licznych, bardzo różnych środków i narzędzi indywidualnych państw i sojuszy z uwzględnieniem ról odgrywanych przez prawo międzynarodowe, traktaty, porozumienia czy organizacje (ONZ, OBWE i inne).

Podejście strategiczne zakłada świadome działania długofalowe, często obliczone na dekady, zmierzające do realizacji przyjętych celów. Strategią nie są, choć często są tak potocznie określane, taktyczne strategie operacyjne, które odnoszą się do wyboru zasobów oraz narzędzi mających służyć realizacji celów strategicznych, także periodyzacji poczynań. Taktyki ulegają

¹ R. Kuźniar, „Europa potrzebuje moralnego uzbrojenia”, *Rzeczpospolita*, 21 stycznia 2025 r., <https://www.rp.pl/publicystyka/art41702961-roman-kuzniar-europa-potrzebuje-moralnego-uzbrojenia> (dostęp tu i dalej: 18.02.2025).

dostosowaniu pod wpływem bieżących zmian na scenie międzynarodowej czy w stosunkach wewnętrznych – gospodarczych, preferencji wyborczych, protestów, nacisków sektorowych bądź środków komunikacji masowej, także zyskującej na znaczeniu dezinformacji.

Kluczowe elementy strategii w stosunkach międzynarodowych winny uwzględniać:

- 1) cele i interesy: określenie, co dane państwo czy sojusz chcą długofalowo osiągnąć w zakresie bezpieczeństwa, wpływów politycznych czy korzyści ekonomicznych;
- 2) analizę środowiska międzynarodowego: identyfikację szans i zagrożeń geostrategicznych poprzez rozpoznanie i wyciągnięcie wniosków z globalnych, kontynentalnych bądź regionalnych uwarunkowań politycznych, militarnych, ekonomicznych i społecznych, uwzględniając strategię państw sojuszniczych i wrogich;
- 3) planowanie: opracowanie taktycznych, szczegółowych planów działania, które określają, jakie środki czy sposoby działania posłużą do osiągnięcia zamierzonych celów strategicznych;
- 4) efektywne wykorzystanie zasobów, takich jak ludność, gospodarka, środki finansowe, siła militarna, wpływy kulturowe i dyplomacja;
- 5) implementację: konsekwentną realizację zaplanowanych działań taktycznych, zmierzających do osiągnięcia celów strategicznych;
- 6) ewaluację i dostosowanie: regularną ocenę skuteczności przyjętych taktycznych form osiągania celów strategicznych i ich adaptację do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych.

Z wyjątkiem pierwszych lat po odzyskaniu suwerenności po 1989 r., kiedy Polska osiągnęła dwa zasadnicze cele – uwolnienie się od zależności od ZSRR/Rosji oraz zakotwiczenie się na Zachodzie przez przystąpienie do NATO i UE – w działaniach wszystkich kolejnych rządów trudno dostrzec konsekwentną realizację zarówno celów strategicznych, jak i podporządkowanych im strategii operacyjnych, opisanych powyżej w punktach 3–6.

Wypracowanie oraz realizację strategii ogranicza reguła „5i”: intencje, ignorancja, informacje, interpretacje i implementacja².

- Pozbawione realizmu intencje bywają rezultatem mylnego rozpoznania potrzeb, hierarchii ich ważności oraz oceny możliwości realizacji przyjętych celów strategicznych.
- Ignorancja wynika z ograniczonej wiedzy decydentów oraz ich niedoskonałości poznawczych, wzmacnianych przez indywidualne oraz instytucjonalne możliwości absorbowania i operacjonalizacji informacji.

² Za koncepcją „5i” Krzysztofa J. Szmidta w: idem, *ABC kreatywności: kontynuacje*, Difin, Warszawa 2019.

- Natłok informacji oraz konieczność podejmowania zaradczych działań bieżyących utrudniają hierarchizację ich znaczenia i skupienie się decydentów na realizacji celów strategicznych.
- Interpretacje formułowane są na podstawie wyznawanych wartości, wynikających z apriorycznych założeń ideowych, nierzadko uprzedzeń oraz tzw. błędów confirmacji, tj. poszukiwania potwierdzenia osądu w przeszłych doświadczeniach osobistych, środowiskowych czy instytucjonalnych, także będących spuścizną tradycji, pamięci historycznej oraz kultury politycznej i strategicznej elit i społeczeństw poszczególnych krajów³.
- Implementacja poddana jest ograniczeniom organizacyjnym, kadrowym, budżetowym, wynikającym także z presji wyborczych czy interesów sektorowych.

Przekleństwo polskiej geopolityki

Zawsze obecny w psychologii narodowej niepokój o przyszłość Polski i polskości pogłębiła agresja Rosji na Ukrainę, co sprawia, że niemal nagminnie stosunki międzynarodowe postrzega się i prezentuje publicznie, posługując się wysoce uproszczonym pojęciem geopolityki. Owa koncepcyjna redukcja wynikała z percepcji zagrożeń, będących przede wszystkim następstwem geograficznej bliskości oraz potencjalnych intencji wschodniego agresora.

Potocznie przywoływane w debatach publicznych pojęcie geopolityki ewoluowało, z biegiem czasu zacierając różnice między wymiarem prawdziwie strategicznym a taktycznymi posunięciami operacyjnymi, podejmowanymi pod wpływem bieżących wydarzeń – identyfikowanych szans, zagrożeń i konfliktów interesów, które mogą oddziaływać na pozycję poszczególnych państw i stabilność międzynarodową. W konsekwencji geopolityka stała się swoistym zakłębieniem, które ogranicza postrzeganie współczesnych stosunków międzynarodowych jako wysoce kompleksowego, wielopoziomowego systemu o sieciowym charakterze, cechującego się licznymi współzależnościami i zmiennymi. Z jednej strony abstrahuje w dużym stopniu od uzależnienia od sojuszy i globalnych czy regionalnych stosunków gospodarczych, także od wpływu nowoczesnych technologii, cywilnych i wojskowych, gdyż dla rakiet balistycznych przeszkody nie stanowią granice państwowe czy bariery geograficzne, a z drugiej od równoczesnych zalet czynników, które wzmacniają wspólny potencjał, występując jako siła mnożąca (*multiplying force*) oddziaływania poszczególnych państw, szczególnie tych, które nie posiadają broni jądrowej.

³ Dobitym przykładem jest powracanie przez SPD w Niemczech do przeszłych doświadczeń *Ostpolitik* Willy'ego Brandta, Helmuta Schmidta i Egonu Bahra w stosunkach z Rosją w kompletnie zmienionych warunkach.

Funkcjonowanie NATO oraz UE sprawiły, że polityka i dyplomacja w Europie przez kilkadziesiąt lat wykraczały poza ramy klasycznego rozumienia geopolityki, choć pamięć historyczna i większe poczucie zagrożenia nie niwelowały znaczenia geografii dla państw sąsiadujących z Rosją. Stąd bardziej właściwe od potocznie pojmowanej geopolityki jest pojęcie geostrategii⁴, zwłaszcza po wybuchu rewanżystowskiej wojny z Ukrainą i otwartego zagrożenia konfliktem zbrojnym z „kolektywnym Zachodem” w celu odtworzenia mocarstwa z możliwym użyciem broni jądrowej. Wojna, podobnie jak pojawienie się i wzajemne wspieranie „sojuszu złych” dyktatur (*axis of evil*) – Rosji, Chin, Iranu i Korei Północnej – zbliżyła w Europie percepcję potencjalnego zagrożenia. Towarzyszy jej poczucie niepokoju, a niekiedy wręcz bezradności, wynikające z podważenia dotychczasowych pewników, gdy sojusze i układy – transatlantycki oraz regionalne w Europie, na Bliskim Wschodzie i w Azji – wydają się znajdować na skraju implozji.

*

W Polsce, ale też w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej, traumy historyczne, konflikty etniczne i o granice państw potwierdzają aktualność stwierdzenia Williama Faulknera, że „przeszłość nigdy nie umiera. Nie jest nawet przeszłością”.

Radość z odzyskanej niepodległości w 1918 r. przyćmiły doświadczenia zaborów, a szczególnie ogromne koszty ludzkie i materialne I wojny światowej. W świadomości powszechnej i obecnie odczuwane są intensywnie straty będące następstwem II wojny światowej. Pogłębiły je półkolonialny wobec ZSRR status PRL oraz zamrożona przez 44 lata opresji policyjnej i cenzury politycznej debata publiczna. Poczucie zagrożenia miało różną intensywność po 1945 r., ale istniało i pozostaje nadal obecne. Bez wątpienia groźny cień imperialnej Rosji w połączeniu z „syndromem Jałty” wpływa i teraz w Polsce na postrzeganie stosunków międzynarodowych oraz na niepewność co do bezpieczeństwa w przyszłości.

Cele strategiczne Polski

- Niepodległość i suwerenność.
- Bezpieczeństwo.
- Rozwój gospodarczy i niematerialny.
- Pozycja i możliwości oddziaływania na otoczenie międzynarodowe.

⁴ Por. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna RP 1989–2024*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2025, także: idem, „Jaka strategia geopolityczna dla Polski?”, Kongres Obywatelski Pomorski Thinkletter, 16 stycznia 2025 r., <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wszystkie-teksty/2024-4/jaka-strategia-geopolityczna-dla-polski/#::~:~:text=podmiotem%20w%C5%82asnej%20geostrategii.-,Z,-powy%C5%BCszej%20ewolucji%20i>.

Uczestnictwo w NATO i w Unii Europejskiej wyeliminowało zagrożenie historyczne, wynikające z zaborczych w przeszłości ambicji Niemiec. Natomiast działania Rosji, wzmacniane przez historyczne doświadczenia i uprzedzenia, sprawiają, że polska myśl polityczna wobec Moskwy toczy się po torach wytyczonych przez Jana Kucharzewskiego w jego monumentalnej pracy *Od białego caratu do czerwonego*⁵. Są to konsekwencje szoku wojny z Gruzją w 2008 i z Ukrainą w 2014 i w 2022 r., szantaży energetycznych, utrzymywania „zamrożonych konfliktów” oraz niezmienniej wrogości Moskwy wobec prób wiązania się państw „bliskiej zagranicy” z NATO i z UE, choćby w tak łagodnej wersji, jaką reprezentowało sobą Partnerstwo Wschodnie, także wobec gróźb kierowanych bezpośrednio ku Polsce.

Zagrożenie ze strony rewanżystowskiej Rosji jest realne. Nawet jeśli nie przybierze ono formy bezpośredniej agresji wojskowej, kraj osłabiają inne formy wpływania na Polskę i na inne państwa Zachodu. Bardzo się różnią opinie zachodnich i niezależnych ekspertów rosyjskich, czy Rosja, w obliczu bolesnych sankcji oraz strat na froncie, jest w stanie odbudować swoje zdolności ludzkie oraz przemysłowe i bezpośrednio zagrozić bezpieczeństwu wojskowemu – a jeśli tak, to w jakim czasie? Doświadczenie dowodzi, że nieznana jest – do chwili wybuchu kryzysu – rzeczywista siła czy słabość reżimów autorytarnych, zwłaszcza jeśli cieszą się poparciem poważnej części ludności. Heroiczna obrona Ukraińców dała Europie kilka lat na przygotowania. Zerwane kontrakty usunęły zagrożenie szantażem energetycznym (jego skali dowodzą udokumentowane przypadki sabotażu z inicjatywy Rosji oraz Białorusi w Polsce i w innych państwach).

Ogromnie szkodliwe i częściowo skuteczne są inne formy ingerowania w życie publiczne, w tym w demokratyczne wybory. Długi jest katalog działań Moskwy, której celem jest pogłębianie braku zaufania do władz publicznych czy do uczciwości wyborów i dyskredytowanie osób zaufania publicznego, polaryzacja i fragmentaryzacja opinii publicznej, potęgowanie chaosu oraz agresji w stosunkach wewnętrznych, także wrogości wobec pomocy Ukrainie i uchodźców ukraińskich w Polsce, a szerzej wobec migrantów itp.

Wedle raportu w drugiej połowie 2024 r. Polska pod względem liczby ataków cybernetycznych zajęła drugie miejsce – udział zagrożeń wycelowanych w Polskę to niemal 7% w ujęciu światowym, częściej dotyczyły one tylko Japonię (10%)⁶.

⁵ J. Kucharzewski, *Od białego caratu do czerwonego*, Warszawa 1923–1935, wyd. 1 powojenne pod red. naukową A. Szwarca i P. Wieczorkiewicza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1988–2000.

⁶ „The state of cyber security 2025, check point January 2025”, <https://www.checkpoint.com/security-report/>; J. Kropáč, „ESET threat report H2 2024”, [welivesecurity.com](https://www.welivesecurity.com/en/eset-research/eset-threat-report-h2-2024/), 16 grudnia 2024 r., <https://www.welivesecurity.com/en/eset-research/eset-threat-report-h2-2024/>; M. Duszcyk, „Rosja zakłóci wybory prezydenckie w Polsce? Ma nową broń”, *Rzeczpospolita*, 21 stycznia

Strategia Polski – uwarunkowania

Wypracowanie strategii operacyjnych w wymiarze bezpieczeństwa winno być postrzegane w kontekście zidentyfikowanych szans oraz istniejących międzynarodowych ram czy wręcz ograniczeń.

Sojusz Północnoatlantycki i rola USA

NATO jest fundamentem kolektywnego bezpieczeństwa europejskiego. Jego skuteczność nigdy nie została jednak poddana ostatecznemu testowi, tym bardziej że ponieważ jest sojuszem polityczno-wojskowym, wszelkie działania wymagają jednomyślności członków. Oznacza to, że w warunkach zagrożenia weto jednego z państw może zamrozić podjęcie wspólnych działań. Przywództwo Stanów Zjednoczonych podczas zimnej wojny i po niej organizowało, integrowało, mobilizowało i wpływało w sposób zdecydowany na postępowanie poszczególnych rządów, ograniczając rolę różnic w działaniach NATO. Stąd zasadnicze znaczenie bilateralnego sojuszu z USA dla bezpieczeństwa Polski.

Potężnym impulsem dla Europy powinna stać się niepewność co do polityki USA i trwałości gwarancji natowskich. Nie stanowią jednak strategii nadzieje, że wypowiedzi Donalda Trumpa, takie jak przejście Grenlandii czy przyłączenie Kanady, nie przełożą się na działania, podobnie że nieskuteczne okaże się wsparcie Trumpa oraz wpływowego multimiliardera Elona Muska dla prawicowych ugrupowań antyunijnych w Europie⁷. Mimo napięć we wzajemnych stosunkach rola oraz skuteczność poczynań Stanów Zjednoczonych na świecie wynikała z zaufania oraz działań uzasadniających przekonanie, że USA kierują się nie tylko własnym, ale i wspólnym z sojusznikami interesem w celu zachowania pokoju, realizacji wspólnych interesów oraz wartości. Załamanie się tego przekonania chociażby przez podważenie roli NATO będzie miało daleko idące konsekwencje dla bezpieczeństwa w postaci naruszenia więzi sojuszniczych z USA i ewentualnego poszukiwania przez niektóre państwa akomodacji z Rosją w Europie i z Chinami w Azji.

Polityka bezpieczeństwa USA

Bezwzględny priorytetem dla USA było i pozostaje bezpieczeństwo i przewidywalność w stosunkach z mocarstwami jądrowymi w dziedzinie posiadania, wielkości i deklarowanych okoliczności ewentualnego użycia broni

2025 r., <https://cyfrowa.rp.pl/it/art41703271-rosja-zaklaci-wybory-prezydenckie-w-polsce-szykuje-poteczne-cyberataki-i-dezinformacje>.

⁷ W grudniu 2024 i styczniu 2025 r. prezydent elekt odmówił wykluczenia użycia siły bądź nacisków gospodarczych w celu opanowania Grenlandii i przejęcia Kanału Panamskiego, głosił perspektywę przyłączenia Kanady jako 51. stanu USA, zaatakował słownie Meksyk itp.

nuklearnej. Mimo wszystkich meandrów, osiągnięć, zwycięstw i porażek po 1945 r. nie zmieniła się amerykańska strategia nuklearna jako podstawa bezpieczeństwa, określając parametry dla wszystkich pozostałych polityk i relacji międzypaństwowych.

Kolejne amerykańskie dokumenty strategiczne odnotowują ogłaszane rosnące ambicje Pekinu dążącego do destrukcji – wraz z Rosją, Iranem, Koreą Północną i z udziałem licznych państw tzw. Globalnego Południa – dotychczasowego, zachodniocentrycznego systemu politycznych i gospodarczych stosunków międzynarodowych, stwarzające zagrożenie dla swobody żeglugi w kluczowym dla światowego handlu rejonie Morza Południowochińskiego oraz dla bezpieczeństwa Tajwanu, jak też intensywna rozbudowa zdolności wojskowych, także w dziedzinie nuklearnej i kosmicznej. Mimo to Chiny określane są w nich nie jako egzystencjalny wróg, lecz jako rosnące wyzwanie oraz strategiczny konkurent, „który ma zamiar i coraz częściej zdolność do przekształcenia porządku międzynarodowego”⁸. Tym bardziej że dynamicznej w ostatnich latach ekspansji, modernizacji oraz dywersyfikacji chińskich zdolności nuklearnych towarzyszą dokumenty strategiczne oraz wielokrotne oświadczenia (także w kontekście agresji Rosji w Ukrainie), że w wojnie jądrowej nie będzie zwycięzcy, a zatem nie powinno do niej dojść, broń atomowa zaś winna służyć wyłącznie obronie w celu przeciwstawienia się agresji i zapobieżenia wojnie. Odmiennie niż Moskwa Pekin nie grozi użyciem broni nuklearnej, toteż z punktu widzenia obrony, uwzględniając także rosnące zdolności Korei Północnej oraz ambicje atomowe Iranu, Stany Zjednoczone prowadzą w Europie nieodmiennie politykę „Rosja przede wszystkim” (*Russia first*)⁹.

W obliczu deklarowanej oraz demonstrowanej systemowej wrogości konflikt z ZSRR miał charakter endemiczny. Wobec utrzymującej się nieufności uznana przez obie strony zasada gwarantowanego wzajemnego zniszczenia (*Mutual Assured Destruction* – MAD) przyczyniała się do stabilizacji sytuacji strategicznej i utrzymania pokoju. Waszyngton, a za nim NATO prowadziły wobec Moskwy politykę dwutorową – odstraszenia oraz gotowości do negocjacji nad zmniejszeniem zagrożenia wojną jądrową¹⁰. Zwycięski wyścig zbrojeń i świadomość, że nikt nie wygra wojny nuklearnej, wraz ze

⁸ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024*, U.S. Department of Defense, grudzień 2024, <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>; *U.S. Relations with China. Bilateral Relations Fact Sheet*, U.S. Department of State, 13 lutego 2025 r., <https://www.state.gov/u-s-relations-with-china/>.

⁹ *2022 National Defense Strategy of the United States of America. Including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review*, U.S. Department of Defense 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.pdf>.

¹⁰ Por. R. Kupiecki, „Raport Harmela i lekcje dwutorowości strategii NATO”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2018, nr 1, s. 57–70, <https://www.researchgate.net/publication/335340197>

słabością gospodarczą Moskwy pozwalały USA podjąć negocjacje z pozycji siły, tworząc warunki polityczne, ekonomiczne i militarne dla powstrzymania ZSRR przed sięgnięciem po środki wojskowe, szczególnie nuklearne. Tak realizowana strategia operacyjna umożliwiła zawarcie licznych traktatów rozbrojeniowych.

Podstawowe dla strategów amerykańskich znaczenie przewidywalności w stosunkach nuklearnych musi też oznaczać uwzględnianie ambicji, interesów oraz rzeczywistego bądź wyobrazonego poczucia zagrożenia potencjalnych przeciwników. Tym należy tłumaczyć wysoce wstrzemięźliwy stosunek USA do tendencji wyzwoleniczych republik radzieckich, szczególnie Ukrainy, w latach 1989–1991. Kierując się troską o bezpieczeństwo sowieckiego arsenału nuklearnego oraz o sukces wspieranych reform Gorbaczowa, prezydent George H.W. Bush, wieloletni polityk, dyplomata, wiceprezydent, a również szef CIA, a zatem szczególnie dobrze przygotowany do prowadzenia polityki międzynarodowej, po wizycie w Moskwie wygłosił przemówienie na forum Rady Najwyższej w Kijowie 1 sierpnia 1991 r. Wezwał w nim Ukraińców, by porzucili „nacionalistyczne mrzonki” i marzenia o niepodległości, przyczyniali się zaś do dalszych zmian demokratycznych i rozwoju gospodarki rynkowej w ramach ZSRR¹¹.

Polityka prezydenta Jelcyna i reformy gospodarcze tworzyły nadzieję na kooperacyjny charakter stosunków z Zachodem. Mimo rozpoczętej w 2007 r. przez Władimira Putina konfrontacji, głównie z USA¹², w przekonaniu Baracka Obamy Rosja nie stanowiła czołowego zagrożenia¹³. W 2014 r. Obama potępił aneksję Krymu i opanowanie części Donbasu, wprowadził bardzo ograniczone sankcje gospodarcze, ale jednocześnie wykluczył użycie siły w celu przywrócenia *status quo ante*. Putin uzyskał pewność, że Ameryka się nie angażuje, szczególnie po znamienitych słowach prezydenta Obamy: „Ukraina znajduje się w centrum interesów rosyjskich, ale nie amerykańskich, Rosja

_Robert_Kupiecki_RAPORT_HARMELA_I_LEKCJE_DWUTOROWOSCI_STRATEGII_NATO_Polski_Przegląd_Dyplomatyczny_2018_nr_1_s_57-70.

¹¹ „[...] freedom is not the same as independence. Americans will not support those who seek independence in order to replace a far-off tyranny with a local despotism. They will not aid those who promote a suicidal nationalism based upon ethnic hatred”. Pełny tekst wystąpienia prezydenta George’a H.W. Busha na sesji Rady Najwyższej Ukrainy, 1 sierpnia 1991 r., https://en.wikisource.org/wiki/Chicken_Kiev_speech.

¹² Por. Wystąpienie Władimira Putina na konferencji w Monachium w sprawie polityki bezpieczeństwa, 10 lutego 2007 r., Ambasada Rosji w Polsce, https://poland.mid.ru/pl/press-centre/news/smolenskaya_katastrofa/wyst_pienie_vladimira_putina_na_konferencji_w_monachium_w_sprawie_polityki_bezpiecze_stwa_10_lutego/.

¹³ J. Goldberg, „The Obama doctrine”, *The Atlantic*, kwiecień 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>; A. Karatnycky, „The long, destructive shadow of Obama’s Russia doctrine. A series of bad decisions during the Obama years prepared the ground for Vladimir Putin’s war”, *Foreign Policy*, 11 lipca 2023 r., <https://foreignpolicy.com/2023/07/11/obama-russia-ukraine-war-putin-2014-crimea-georgia-biden/>.

więc zawsze będzie w stanie utrzymać tam eskalacyjną dominację. Faktem jest, że Ukraina, która jest krajem nienależącym do NATO, będzie narażona na militarną dominację Rosji bez względu na to, co zrobimy”.

Ostrożnością wobec potencjalnego bezpośredniego starcia wojskowego z Rosją należy także wyjaśniać często krytykowaną za zbytne opóźnienie i ograniczoną skalę pomoc wojskową świadczoną Ukrainie przez administrację prezydenta Joego Bidena. Odmienne od ocen licznych komentatorów, w Waszyngtonie poważnie traktowane były powtarzane groźby Rosji o możliwości użycia broni jądrowej¹⁴. Tym bardziej że Moskwa kilkakrotnie oficjalnie ogłaszała obniżanie progu nuklearnego wobec zagrożenia nie tylko dla jej bezpieczeństwa, lecz także jej podstawowych interesów, poszerzając cele również i na państwa pomagające Ukrainie w wojnie¹⁵.

Deklaracjom o sankcjach wobec Rosji i planach pomocy w formie finansowej i dostaw sprzętu wojskowego towarzyszyły liczne oświadczenia, w tym prezydenta Bidena, czego rząd USA i NATO **nie robią**, a mianowicie nie przystąpią do wojny z Rosją w obronie Ukrainy¹⁶. Podkreślano, że Ukraina nie jest członkiem NATO, a zatem Stanów Zjednoczonych nie wiążą zobowiązania sojusznicze. To stanowisko USA i ważnych partnerów europejskich nie uległo zmianie do dzisiaj, uzupełnione o zapewnienia, że Ukraina może liczyć na pomoc dopóty, „dopóki będzie potrzebna”.

Rzeczywistym celem Waszyngtonu było takie osłabienie zdolności wojskowych i gospodarczych Moskwy przez wsparcie Ukraińców, by nie była zdolna

¹⁴ H. Williams, K. Hartigan, L. MacKenzie, R. Younis, „Russian nuclear calibration in the war in Ukraine”, CSIS Briefs, luty 2024, <https://www.csis.org/analysis/russian-nuclear-calibration-war-ukraine>; „Vladimir Putin, ‘The President of the Russian Federation Executive Order: On basic principles of state policy of the Russian Federation on nuclear deterrence’”, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 8 czerwca 2020 r., https://archive.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/rp0fiUBmANaH/content/id/4152094; „V. Putin: The Russian Federation will maintain and improve the combat readiness of its nuclear triad”, TASS, 21 grudnia 2022 r., <https://tass.ru/politika/16652557>.

¹⁵ A. Kacprzyk, „Rosja zmienia doktrynę nuklearną”, *Biuletyn PISM* 2024, nr 174 (29840), <https://www.pism.pl/publikacje/rosja-zmienia-doktryne-nuklearna>.

¹⁶ „[...] let me say it again: Our forces are not and will not be engaged in the conflict with Russia in Ukraine. Our forces are not going to Europe to fight in Ukraine but to defend our NATO Allies and reassure those Allies in the east” (Remarks by President Biden on Russia’s Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine, The White House, 24 lutego 2022 r., <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/>). „[...] we will continue to aid the Ukrainian people as they defend their country and to help ease their suffering. Let me be clear, our forces are not engaged and will not engage in conflict with Russian forces in Ukraine. Our forces are not going to Europe to fight in Ukraine, but to defend our NATO Allies – in the event that Putin decides to keep moving west” (Remarks of President Joe Biden – State of the Union Address As Prepared for Delivery, The White House, 1 marca 2022 r., <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/01/remarks-of-president-joe-biden-state-of-the-union-address-as-delivered/>).

w najbliższych latach do podjęcia innych agresywnych działań, wymierzonych w bezpieczeństwo i Ukrainy, i Zachodu. Już w kwietniu 2022 r. sekretarz obrony USA Lloyd Austin wyjawiał, że Ukraina może wygrać „z odpowiednim wyposażeniem i poparciem”, gdy Stany Zjednoczone pragną doprowadzić „do osłabienia Rosji w stopniu, w którym nie będzie w stanie podejmować podobnych działań jak inwazja Ukrainy”¹⁷.

Ocena globalnej polityki bezpieczeństwa, a szczególnie polityki nuklearnej, pozwala nam oszacować rolę wojny w Ukrainie w globalnej strategii Stanów Zjednoczonych i sformułować tezę: **przygotowując się do możliwego w przyszłości starcia z Chinami, uznawanymi za największe i rosnące zagrożenie dla pozycji oraz wpływów Stanów Zjednoczonych i Zachodu na świecie, USA pomagają Ukrainie, by osłabić na tyle Rosję militarnie i gospodarczo, aby uniknąć ewentualnej konieczności toczenia walk jednocześnie na dwóch frontach – w Azji i w Europie.**

Rozpoznanie w Moskwie intencji Waszyngtonu oraz niemożność opanowania całej Ukrainy prowadziły do ponawiania przez Kreml, w tym osobiście przez Putina, ostrzeżeń o możliwości użycia broni nuklearnej. USA uznają taki scenariusz za wiarygodny¹⁸, tym bardziej że w drugiej połowie 2022 r. Waszyngton doszedł do przekonania, iż wobec porażek na froncie Moskwa gotowa będzie zastosować taktyczną broń jądrową. W ramach „zdecydowanych przygotowań” Rada Bezpieczeństwa Narodowego USA wielokrotnie obradowała nad wypracowaniem planu działań zmierzających do zapobieżenia atakowi nuklearnemu oraz reakcji na niego¹⁹. Prezydent Biden oświadczył: „Od czasu Kennedy’ego i kryzysu kubańskiego nie stanęliśmy przed perspektywą Armagedonu. [...] [Putin] nie żartuje, gdy mówi o potencjalnym użyciu taktycznej broni nuklearnej albo broni biologicznej czy chemicznej, ponieważ jego wojsko, można powiedzieć, osiąga znacznie słabsze wyniki”²⁰. W drodze intensywnych kontaktów dyplomatycznych oraz wojskowych USA zakomunikowały Moskwie, jaka będzie reakcja: udział konwencjonalnych wojsk amerykańskich w Ukrainie w celu wyparcia Rosji ze wszystkich ziem, także z Krymu. Zdecydowane stanowisko Waszyngtonu odniosło wówczas pożądany skutek.

¹⁷ M. Murphy, „Ukraine war: US wants to see a weakened Russia”, BBC News, 25 kwietnia 2022 r., <https://www.bbc.com/news/world-europe-61214176>.

¹⁸ M. Poznansky, W.C. Wohlforth, „The real risks of escalation in Ukraine”, *Foreign Affairs*, 3 stycznia 2025 r., <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/real-risks-escalation-ukraine>.

¹⁹ J. Sciutto, „Exclusive: US prepared ‘rigorously’ for potential Russian nuclear strike in Ukraine in late 2022, officials say”, CNN, 9 marca 2024 r., <https://edition.cnn.com/2024/03/09/politics/us-prepared-rigorously-potential-russian-nuclear-strike-ukraine/index.html>.

²⁰ „Biden says risk of ‘Armageddon’ highest since Cuban Missile Crisis as tensions rise with Russia”, CBS/AP, 7 października 2022 r.

Politycy, stratedzy i czołowe ośrodki analityczne²¹ potwierdzają potencjalne zagrożenie, sugerując, że Rosja może nie tylko kontynuować wojnę z Ukrainą, lecz także dążyć do przyspieszenia jej pomyślnego dla siebie zakończenia przez przeniesienie pola starcia, choćby w ograniczonej skali, na jedno z państw NATO. Celem miałyby być wywołanie kryzysu w Sojuszu przez przetestowanie jego spójności, woli oraz zdolności do działania państw członkowskich. W takim scenariuszu zasadnicze jest zatem pytanie o możliwą postawę sojuszników – Stanów Zjednoczonych oraz czołowych państw zachodnio-europejskich. Należy przy tym brać pod uwagę – a z pewnością czynią to politycy i stratedzy – że użycie w Ukrainie choćby najbardziej ograniczonej terytorialnie taktycznej broni jądrowej nieuchronnie wywoła szok, panikę i masowe protesty w społeczeństwach zachodnich, co wpłynie na stanowiska rządów, w tym na ograniczenie zakresu poparcia dla walczących Ukraińców i pragnienie jak najszybszego zawarcia porozumienia Kijowa z Moskwą w celu uniknięcia eskalacji konfliktu.

Eksplozja nuklearna bądź konieczność reakcji na zajęcie choćby ograniczonego terytorium jednego z państw bałtyckich wywoła daleko idące reperkusje i w Polsce. Sondaż z 2023 r. wykazał, że w razie wybuchu wojny co trzeci Polak zdecydowałby się na ucieczkę z miejsca zamieszkania, a tylko 15,7% badanych wstąpiłoby na ochotnika do wojska²².

Pierwsza prezydentura Donalda Trumpa (2017–2021) po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat poddała testowi rolę USA jako źródła gwarancji bezpieczeństwa z daleko idącymi konsekwencjami zarówno dla sojuszników, jak i wrogów Zachodu. Popularność hasła Trumpa *America first* odpowiada nie tylko na gospodarcze i socjalne potrzeby wewnętrzne, lecz także na obecne w USA tendencje, zmierzające do zmniejszenia zaangażowania na świecie oraz przeformułowania roli Stanów Zjednoczonych z perspektywy wąsko definiowanych interesów narodowych.

Polska strategia bezpieczeństwa musi uwzględniać perspektywę mniejszego zaangażowania USA w Europie oraz pomocy dla Ukrainy po powrocie Donalda Trumpa do władzy i wzroście nastrojów izolacjonistycznych w USA, jak też wzrostu w Europie wpływów suwerenistycznych ugrupowań nacjonalistyczno-prawicowych, a przy tym często prorosyjskich. Polska i inne państwa, doceniając wyjątkową rolę USA, uzupełniają natowskie gwarancje bezpieczeństwa bilateralnymi traktatami z Waszyngtonem. Wynika to z niepokoju o zamrożenie działań NATO, ze słabości UE w dziedzinie obronności,

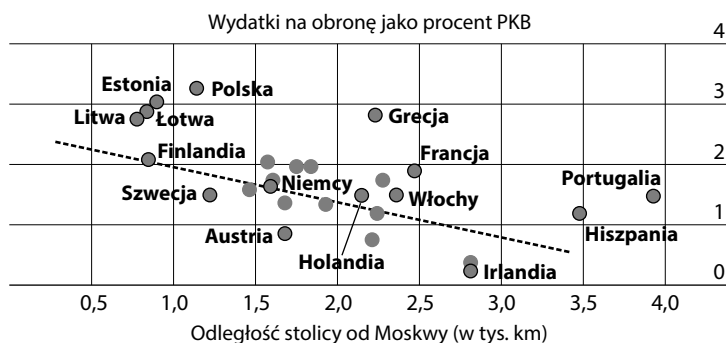
²¹ *Russian Offensive Campaign Assessment*, Institute for the Study of War, 20 marca 2024 r., <https://understandingwar.org/backgrounders/russian-offensive-campaign-assessment-march-20-2024>.

²² „Sondaż: Co zrobiliby Polacy, gdyby Rosja zaatakowała?”, *Rzeczpospolita*, 20 grudnia 2023 r. Aktualizacja: 4 stycznia 2024 r., <https://www.rp.pl/wojsko/art39596581-sondaz-co-zrobiliby-polacy-gdyby-rosja-zaatakowala>.

z ostatnio mniejszych obaw, że wzrost roli UE prowadzić może do osłabienia Sojuszu, jak również z braku zaufania i potencjalnie groźnego uzależnienia od decyzji innych stolic europejskich²³. Mocarstwo globalne, jakim są Stany Zjednoczone, nie prowadzi bowiem polityki polskiej bądź ostatnio ukraińskiej, lecz w warunkach potencjalnego zagrożenia wojną z możliwością osiągnięcia poziomu starcia nuklearnego prowadzi przede wszystkim politykę rosyjską. Jej podstawą jest bezpieczeństwo własne oraz, co nie zostało poddane testowi, bezpieczeństwo sojuszników.

Unia Europejska

Formułowane ambicje uczynienia z Unii Europejskiej autonomicznego aktora w dziedzinie bezpieczeństwa natrafiają na istotne bariery wynikające z odmiennych percepcji zagrożenia w poszczególnych stolicach oraz braku woli politycznej, będącej najczęściej konsekwencją polegania na NATO i na USA, jak też z różnic interesów. Znamienne są różnice w percepcji zagrożeń – mimo zobowiązań sojuszniczych geografia odgrywa ważną rolę, gdyż oddalenie od Rosji wpływa na skalę inwestycji w obronę²⁴.



Wykres 1

Oddalenie od Rosji a wydatki na obronę UE27 w 2023 r. (procent PKB)

Źródło: Reddit.com, 11 stycznia 2025 r. na podstawie danych Europejskiej Agencji Obrony, https://www.reddit.com/r/europe/comments/1hyuhaw/the_association_between_defence_spending_and/.

²³ Polska i Stany Zjednoczone zawarły umowę o wzmocnionej współpracy obronnej (*Poland – United States Enhanced Defense Cooperation Agreement*). Por. Dz. U. poz. 2153, 3 grudnia 2020 r., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200002153>. Także: Ministerstwo Obrony Narodowej, „Umowa o wzmocnionej współpracy obronnej pomiędzy Polską a USA podpisana”, 15 sierpnia 2020 r., <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/umowa-o-wzmocnionej-wspolpracy-obronnej-pomiedzy-polska-a-usa-podpisana>. Umowa przewiduje m.in. zwiększenie obecności wojsk USA i rozwój infrastruktury wojskowej w Polsce. Istotne znaczenie ma również amerykańska baza antybalistyczna w Redzikowie, która osiągnęła zdolność operacyjną w 2024 r.

²⁴ W 2024 r. poważnie wzrosły nakłady, a planowane wydatki na obronę w 2025 r. przewidują: Polska: 4,7% PKB, Litwa: 4%, Estonia 3,8%, Łotwa 3,5%, Finlandia 2,9%, Szwecja 2,4%. Ta pouczająca grafika nie uwzględnia bliskości obwodu królewieckiego.

Od dziesięcioleci podejmowano nieskuteczne próby zbudowania załączków armii europejskiej, chociaż pod wpływem wybuchu wojny Rosji z Ukrainą państwa członkowskie szybko zakończyły dyskusje i w Kompasie Strategicznym wyznaczyły kierunki europejskiej polityki obronnej do 2030 r.²⁵ Oprócz stworzenia do 2025 r. unijnych sił szybkiego reagowania liczących do 5 tys. żołnierzy plan zakłada m.in. przeprowadzanie regularnych ćwiczeń lądowych i powietrznych oraz zwiększenie mobilności wojsk na kontynencie. Podobnie jak wcześniejsze, takowe projekty mają swoją wartość, przyczyniając się do tworzenia wspólnej kultury strategicznej, niemniej realizacja bardziej ambitnych celów pozostaje na papierze, skoro niemożliwe, tak jak wcześniej, okazało się uzgodnienie mechanizmów decyzyjnych oraz struktur dowódczych, mających uprawnienia do podejmowania decyzji operacyjnych o zaangażowaniu zbrojnym, w którym mogliby ponieść śmierć obywatele państw członkowskich. Wypracowanie oraz implementację uzgodnionych strategii operacyjnych utrudnia także sprawowanie rządów w licznych krajach przez niestabilne, ideowo zróżnicowane koalicje, w których uczestniczą (lub mogą wziąć udział w najbliższej przyszłości) suwerenistyczne ugrupowania populistyczne, wykazujące „zrozumienie” dla polityki Rosji i deklarujące odmowę udzielania pomocy Ukrainie. Na to nakłada się eurosceptyczna polityka Węgier oraz Słowacji wobec Moskwy i Pekinu.

W tej sytuacji nierealistyczne są projekty wprowadzenia zasady głosowania większością kwalifikowaną w sferze polityki międzynarodowej, bezpieczeństwa i obrony, które forsuje grupa państw zachodnioeuropejskich, wywierając presję na opornych przez wiązanie reformy UE z perspektywą dalszego jej poszerzenia o Ukrainę, Mołdawię i kolejne państwa bałkańskie. Wymagałoby to zmiany traktatów, a przeto i referendum w kilku państwach, zatem przeciwko wypowiedziało się 13 rządów z Europy Środkowej i Wschodniej, jak też Danii, Finlandii, Malty i Szwecji²⁶. Nie szantaż ksenofobicznych eurofobów, lecz prounijny realizm sugeruje ostrożność. W obecnych warunkach żaden rząd polski nie uzależni podstaw własnej obronności od głosowania większościowego. Polska nie uzależni swojego bezpieczeństwa od utrwalonego po wojnie instynktu pacyfistycznego Niemiec czy postawy jednego z licznych w Europie rządów koalicyjnych, w których dla zdobycia popularności wyborczej jedna z partii będzie szantażować partnerów zagrożeniem stabilności politycznej, forsując politykę osłabiającą jedność sojuszniczą w przeciwstawieniu się agresji.

²⁵ „Strategiczny kompas dla UE”, Rada Europejska, 22 marca 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/strategic-compass/>.

²⁶ „Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe”, 9 maja 2022 r., <https://twitter.com/SwedeninEU/status/1523637827686531072>.

Zagrożenia w następstwie wojny na wschodzie oraz zmian w polityce USA w zakresie bezpieczeństwa oraz gospodarki, a także pełzające tendencje autokratyczne, powinny stanowić dla Polski bodziec do wspierania w UE posunięć zmierzających do bardziej skutecznego działania, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa. By stać się bardziej odporna, spójna i skuteczna w działaniu, Europa musi być nie tylko, jak się powiada, wspólnotą przeznaczenia, ale również wspólnotą ryzyka.

NATO i Unia Europejska – obronność

W analizach bezpieczeństwa błędne jest traktowanie w sposób odrębny NATO oraz UE, gdyż zdecydowana większość państw europejskich należy do obu organizacji, toteż integracja polityk wobec nich oraz ich przełożenie na polityki wewnętrzne następuje w łonie poszczególnych rządów. Państwa członkowskie NATO i UE zintensyfikowały inwestycje obronne w latach 2023–2024²⁷, niemniej jednak dostrzegamy dramatyczny rozróż między miarodajnymi ostrzeżeniami o możliwości wybuchu wojny z Rosją w ciągu trzech, pięciu czy siedmiu lat a ograniczoną skalą podejmowanych działań²⁸. Za zgodą państw członkowskich liczne inicjatywy UE w tej mierze – finansowe i koordynacyjne w zakresie odbudowy zdolności wojskowych i przemysłowych – mają nadal charakter wysoce ograniczony, gdyż większość instrumentów UE jest niewielka i nie są one mocno osadzone w planowaniu i nakładach finansowych poszczególnych państw. Apele o zwiększenie budżetu unijnego lub projekty zaciągnięcia przez UE długu na międzynarodowych rynkach finansowych na wzór Funduszu Odbudowy UE (*Next Generation EU*) napotykać sprzeciw tzw. państw oszczędnych. Potrzebie szybkiego wzmocnienia zdolności wojskowych nie towarzyszą decyzje radykalnie przyspieszające rozbudowę europejskiego przemysłu obronnego. Budowa wspólnego rynku obrony, w tym ujednolicenie i wspólne zakupy uzbrojenia, natrafia na przeszkody

²⁷ Por. *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024)*, NATO, 17 czerwca 2024 r., https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf; *EU defence spending hits new records in 2023, 2024*, European Defence Agency, 4 grudnia 2024 r., <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2024/12/04/eu-defence-spending-hits-new-records-in-2023-2024>; *2024 Long-term Review of the European Defence Agency (EDA)*, European Defence Agency 2024, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/2024-long-term-review-of-the-european-defence-agency.pdf>.

²⁸ Brytyjski szef sztabu generalnego ostrzega, że kraj ma trzy lata na przygotowania do wojny: J. Beale, I. Aikman, „UK must be ready to fight war in three years, says Army head”, BBC, 23 lipca 2024 r., <https://www.bbc.com/news/articles/c035d05je2jo>. Dowódca Bundeswehry, podobnie jak wcześniej minister obrony Boris Pistorius, stwierdził, że Niemcy muszą być gotowe do wojny, aby zapobiec zagrożeniu terytorium NATO, a opracowywane plany operacyjne dla Niemiec zbudowane są na założeniu, iż Rosja w ciągu pięciu lat może zaatakować kraj. Por. O. Preuss, „Dann kommen stattdessen graue Schiffe mit Kriegsmaterial”, *Die Welt*, 19 sierpnia 2024 r., <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article252886852/Bundeswehr-Dann-kommen-stattdessen-graue-Schiffe-mit-Kriegsmaterial.html>.

wynikające głównie z rozbieżnych interesów państw członkowskich, które bronią pozycji własnych koncernów, rynków, technologii i miejsc pracy.

Sekretarz generalny NATO ostrzegł w styczniu 2025 r., odwołując się do argumentów finansowych: „Jeśli Ukraina przegra, to przywrócenie odstraszania NATO będzie kosztowało znacznie więcej niż cena, którą rozważamy obecnie pod względem zwiększenia naszych wydatków i zwiększenia naszej produkcji przemysłowej. [...] To nie będą miliardy więcej. To będą biliony więcej”²⁹.

Tabela 1

Wybrani eksporterzy produkcji zbrojeniowej w latach 2019–2023

Eksporter. Miejsce w rankingu	Państwo	Udział w światowym eksporcie (procent)	Główni odbiorcy i ich udział w eksporcie kraju (procent)
1	USA	42	Arabia Saudyjska – 15 Japonia – 9,5 Katar – 8,2
2	Francja	11	Indie – 29 Katar – 17 Egipt – 6,4
5	Niemcy	5,6	Egipt – 20 Ukraina – 12 Izrael – 12
6	Włochy	4,3	Katar – 27 Egipt – 21 Kuwejt – 13
7	Wielka Brytania	3,7	Katar – 23 USA – 20 Ukraina – 8,5
8	Hiszpania	2,7	Arabia Saudyjska – 21 Australia – 20 Turcja – 18
12	Holandia	1,2	USA – 28 Meksyk – 12 Pakistan – 8,6
13	Szwecja	0,8	Brazylia – 22 USA – 20 Pakistan – 20

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIPRI Arms Transfers Database, marzec 2024 r.

Mimo deklaracji, że Zachód może stać w obliczu wojny z Rosją, a priorytetem, wydawać by się mogło, jest udzielanie i we własnym interesie skutecznej

²⁹ Remarks by NATO Secretary General Mark Rutte during a panel discussion “Your Country First – Win With Us” at the Annual Meeting of the World Economic Forum in Davos, Switzerland, NATO, 23 stycznia 2025 r., https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_232545.htm.

pomocy walczącej Ukrainie, wobec ograniczonych obecnie zdolności produkcyjnych poszczególne państwa dbają o zwiększenie dochodów z eksportu broni oraz swojej pozycji rynkowej: obecnie ponad 50% produkcji największych europejskich firm zbrojeniowych trafia na eksport poza Europę i USA, głównie do Azji i na Bliski Wschód. Gdy USA i państwa Europy Zachodniej odpowiadały za 72% globalnego eksportu uzbrojenia w latach 2019–2023, Ukraina otrzymała zaledwie 23% eksportu zachodnioeuropejskiego³⁰.

Wnioski

Polska jako *de facto* państwo przyfrontowe w obliczu potencjalnego zagrożenia musi traktować kwestię bezpieczeństwa jako priorytet, z bezpośrednimi konsekwencjami i dla stosunków międzynarodowych, i dla działań podejmowanych w kraju. Intensywnie się zbrojąc i działając na rzecz wewnętrznej konsolidacji, odporności oraz skuteczności NATO i UE, Polska podwyższa koszty potencjalnego agresora. Wdrożenie niezbędnych, często niepopularnych decyzji wymaga wyobraźni, determinacji, strategicznego myślenia wykraczającego poza terminarz wyborczy i ostatecznie poparcia bardzo szerokiego spektrum politycznego i społecznego, nie tylko parlamentarnego. Bezpieczeństwo Polski było i pozostaje uzależnione od stanowiska USA oraz sojuszników europejskich. Poza wzmacnianiem własnych zdolności obronnych nie istnieje alternatywa dla obecnej polityki bezpieczeństwa. Wybór innej drogi oznaczałby groźną, znaną z historii samotność, toteż w egzystencjalnym interesie Polski jest umacnianie istniejących sojuszy.

Bezpieczeństwu Polski służy umacnianie europejskich zdolności obronnych jako cel sam w sobie, lecz także ze względu na zwiększenie wiarygodności sojuszniczej w Stanach Zjednoczonych. Słuszne więc było przystąpienie do Europejskiej Tarczy Powietrznej (*European Sky Shield*) z udziałem 19 państw, z którą zintegrowane zostaną wielowarstwowe systemy obrony Pilica, Narew i Wisła³¹.

Polska powinna zatem działać na rzecz:

- 1) zacieśnienia współpracy między UE a NATO;
- 2) wspierania powołania Europejskiego Filaru NATO przez zawarcie odrębnego traktatu obronnego z wybranymi państwami, zdolnego do samodzielnego działania i mogącego korzystać z infrastruktury oraz zasobów Sojuszu;
- 3) nadania Trójkątowi Weimarskiemu silnego wymiaru bezpieczeństwa;
- 4) pogłębienia współpracy obronnej w innych formatach:

³⁰ SIPRI Arms Transfers Database, marzec 2024, https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-03/fs_2403_at_2023.pdf.

³¹ ZEW, „Obrona powietrzna Polski. Co z systemami Pilica, Narew, Wisła? Deklaracja Tuska”, *Rzeczpospolita*, 16 kwietnia 2024 r., <https://www.rp.pl/polityka/art40178321-donald-tusk-o-losie-polskich-zolnierzy-na-bliskim-wschodzie-sytuacja-nie-jest-latwa>.

- a) spotkanie „Wielkiej Piątki” (Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski i Włoch) i zaproponować rozszerzenie ich o Finlandię i Szwecję ze względu na znaczenie bezpieczeństwa w rejonie Bałtyku;
 - b) trwałego udziału Polski w pracach rządów państw nordyckich i bałtyckich, tzw. formatu NB8;
 - c) pogłębienia bilateralnej współpracy obronnej z Wielką Brytanią i zacieśnienia współpracy w tej dziedzinie Londynu z UE;
 - d) Wspólnoty Europejskiej itp.;
- 5) przyspieszenia rozwoju polskiego przemysłu obronnego przez kooperację z europejskimi koncernami zbrojeniowymi w celu zwiększenia i przyspieszenia dostaw. Warunkiem jest wiązanie warunków komercyjnych z technologicznymi oraz politycznymi, co pozwoli zachować kontrolę nad decyzjami i zapewnić, że w warunkach zagrożenia dla Polski dostawy nie będą uzależnione od politycznych decyzji sojuszników.

Polityka gospodarcza USA

Protekcjonizm celny oraz wprowadzona przez prezydenta Bidena polityka przemysłowo-handlowa USA, oparta na ogromnych inwestycjach federalnych, subsydiach i zachętach podatkowych, uderzają w konkurencyjność europejskiego przemysłu i skłaniają do przenoszenia tam produkcji. Zapowiadane przez Trumpa nowe cła na produkty unijne do 20% procent osłabiają gospodarkę europejską³².

Wniosek: Polska może znaleźć się w trudnej sytuacji. Zależność rozwoju od UE, a bezpieczeństwa od Stanów Zjednoczonych sugeruje branie pod uwagę możliwości wywierania przez administrację Donalda Trumpa presji na rząd w Warszawie w kierunku podjęcia działań w interesie USA, np. by zapobiec nazbyt daleko idącym unijnym retorsjom celnym. Może to prowadzić do osłabiania Unii i napiętych stosunków Polski z innymi państwami członkowskimi, wpływając na ich gotowość współdziałania w zakresie bezpieczeństwa, a także pogłębić konflikt polityczny w samej Polsce, gdyż nie tylko PiS głosi: gdy Europa się „zwija”, powinno się głównie inwestować w stosunki ze Stanami Zjednoczonymi.

Ograniczenie – Polska sama

Brak strategii operacyjnej rozwoju gospodarczego, podstawy dobrobytu i wpływów międzynarodowych, jest od lat szczególnie widoczny i dojmujący³³.

³² E. Smolar, *Stany Zjednoczone – niezastąpione państwo, ale i problem (dla Europy)*. Nowa polityka przemysłowa i handlowa USA, Centrum Stosunków Międzynarodowych, luty 2024, <https://csm.org.pl/analiza-csm-stany-zjednoczone-niezastapione-panstwo-ale-i-problem-dla-europy/>.

³³ „Potrzebna jest dziś realistyczna strategia rozwoju na najbliższe lata, a nie tylko wizja przeżycia kolejnego roku bez spadku słupków poparcia. Bo to naprawdę może nie wystarczyć”

Odmienne niż w ramach nakreślonych powyżej ograniczeń międzynarodowych, szczególnie w zakresie polityki bezpieczeństwa, przyspieszenie rozwoju w poważnym stopniu może nastąpić w wyniku własnych starań.

Sytuację kraju cechuje m.in. podporządkowanie decyzji gospodarczych i budżetowych logice wyborczej, chaos prawny, skomplikowany system podatkowy, relatywnie wysoka inflacja, niski poziom oszczędności oraz inwestycji wewnętrznych, także trudniejszy niż w czołowych państwach UE dostęp do tańszych kredytów, w tym do kapitału wysokiego ryzyka (*venture capital*) itd. Szybko rosnący dług publiczny zwiększa koszty jego zaciągania oraz obsługi. Międzynarodowe rynki finansowe skutecznie karzą rozwiązłą politykę budżetową rządów, a ponadto Polsce grozi wprowadzenie przez UE procedury nadmiernego deficytu, co narzuci radykalne ograniczenia budżetowe. W celu uniknięcia zaburzeń politycznych cięcia dotkną najpewniej inwestycje w przyszłość.

Wnioski gospodarcze dla Polski

Odmienne od kwestii bezpieczeństwa i obrony, w dziedzinie gospodarczej wiele możemy zrobić sami.

1. Struktura stosunków międzynarodowych w gospodarce, handlu oraz w finansach, także bezsprzeczne korzyści, ale też i ograniczenia wynikające z więzi sojuszniczych, określają pole manewru i wypracowanie ewentualnych źródeł przyszłego rozwoju, innych niż kooperacja w ramach jednolitego rynku UE.
2. Postęp zależy od stworzenia przyjaznego dla przedsiębiorczości otoczenia prawno-ekonomicznego, umocnienia instytucji, obniżenia kosztów energii i zwiększenia inwestycji, innowacyjności oraz wydajności pracy, a także od zdywersyfikowania kooperacji przemysłowej oraz handlowej – w ramach UE i poza nią.

Niezbędne jest oparte na matrycy współzależności całościowe podejście do polskiego łańcucha wartości – infrastruktury prawnej, instytucjonalnej, inwestycyjnej, podatkowej, systemu subsydiów, ulg podatkowych itd. Stworzenie intensyfikującego rozwój ekosystemu gospodarczego jest zadaniem każdego rządu, który w sposób odpowiedzialny myśli o przyszłym rozwoju, miejscu i możliwościach oddziaływania kraju w otoczeniu międzynarodowym³⁴. Tym bardziej że zdolności obronne zależą od potencjału gospodarczego.

(W.M. Orłowski, „Gdzie jest strategia polityki gospodarczej?”, *Rzeczpospolita*, 27 grudnia 2024 r., <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art41621471-witold-m-orlowski-gdzie-jest-strategia-polityki-gospodarczej>); „Polska – jaka strategia rozwoju? Konkurencyjność, odporność, nowe pozycjonowanie”, Kongres Obywatelski, *Pomorski Newsletter* 2024, nr 4(19), <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wydania/nr-4-19-2024/>.

³⁴ Zapytany o możliwość produkowania najnowocześniejszych półprzewodników przedstawiciel tajwańskiego odpowiednika PAIH stwierdził, że Polska dysponuje talentami, które pozwalają

Obronność

Doświadczenia Ukrainy, pilnie studiowane w sztabach na świecie, potwierdzają, że warunkiem skutecznego przeciwstawiania się zagrożeniom dla bezpieczeństwa jest sprawnie dowodzona, odpowiednio wyposażona armia, deklarowana gotowość jej użycia, profesjonalnie działająca, ciesząca się zaufaniem obywateli administracja państwowa i samorządowa wszystkich szczebli, skuteczna współpraca wojskowo-cywilna, odporność gospodarki, zdolnej zaopatrywać siły zbrojne w niezbędne materiały, a jednocześnie zapewniającej funkcjonowanie w warunkach wojennych społeczeństwa cywilnego, co wzmacnia jego wolę oporu.

Nowoczesne pole walki wymaga sieciowej optymalizacji zintegrowanej obrony oraz stworzenia zdolności antydostępowych (*Anti-Access/Area Denial*), z czego wynikają konsekwencje dla zakupów zbrojeniowych. Ogromne kontrakty z USA i z Republiką Korei (na myśliwce, helikoptery, czołgi i inne) pozwalają na szybkie uzupełnienie sprzętu, ale przełożą się na wzmocnienie wszechstronnych zdolności obronnych dopiero po ich wpięciu w struktury i sieć – orientacji sytuacyjnej, wymiany informacji oraz kierowania i dowodzenia: od sztabów po pododdziały.

Publicznie okazywana determinacja, w tym deklaracje o przeznaczeniu 5% PKB na siły zbrojne³⁵ oraz planów realizacji strategii „jeża” lub „obrony totalnej”, na wzór Finlandii czy Szwecji³⁶, mają charakter odstrasżający wobec potencjalnego agresora. Muszą być jednocześnie wsparte widocznymi działaniami dla uwiarygodnienia i skuteczności przyjętej strategii³⁷. Kupowane uzbrojenie, zwłaszcza samych platform, takich jak czołgi czy samoloty, musi być fragmentem pozostałych elementów tworzących zdolności³⁸: doktryn, organizacji (struktur), szkolenia i edukacji wojskowej, zaplecza materiałowego i logistycznego, przywództwa (w zakresie dowodzenia i kierowania), zasobów kadrowych oraz infrastruktury.

na projektowanie, integrację oraz zastosowanie czipów, ale nie ma odpowiedniego ekosystemu gospodarczego, który umożliwiałby ich produkcję... Por. K.A. Kowalczyk, J.C.F. Huang, „Polski biznes musi mocniej promować się na Tajwanie”, *Rzeczpospolita*, 13 czerwca 2024 r. (rozmowa z szefem Taiwan Trade Development Council), <https://www.rp.pl/gospodarka/art40616431-james-c-f-huang-polski-biznes-musi-mocniej-promowac-sie-na-tajwanie>.

³⁵ *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024)*, NATO HQ 2024, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf.

³⁶ P. Szymański, J. Tarociński, „Strategia obronna Szwecji: odbudowa obrony totalnej i aktywny udział w NATO”, *Analizy OSW*, 18 grudnia 2024 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-12-18/strategia-obronna-szwecji-odbudowa-obrony-totalnej-i-aktywny-udzial-w>.

³⁷ Dziękuję M. Świerczyńskiemu za uwagi i uzupełnienia.

³⁸ Zgodnie z koncepcją DOTMILPF: *doctrine, organization, training, material, leadership and education, personnel, and facilities*. Por. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms Joint Publication, U.S. Army Training and Doctrine Command, marzec 2017, <https://www.tradoc.army.mil/wp-content/uploads/2020/10/AD1029823-DOD-Dictionary-of-Military-and-Associated-Terms-2017.pdf>.

Doświadczenia wojny w Ukrainie dowodzą np. ograniczonej skuteczności bojowej ciężkich czołgów czy zakupionych przez Polskę 96 śmigłowców Apache i konieczności skupienia się na innych, efektywnych środkach bojowych – na tworzonej obecnie wielowarstwowej obronie powietrznej, dronach i obronie antydronowej, także na łatwo przemieszczanych środkach obrony przeciwpancernej i powietrznej. Kluczowe znaczenie wykazała umiejętna koordynacja działań na polu walki, przede wszystkim dzięki środkom różnorodnego rozpoznania na bliskie, średnie i dalekie dystanse, pozwalającym skrócić czas od wykrycia i identyfikacji celu do decyzji o sposobie jego neutralizacji oraz zniszczenia.

Niezbędna jest maksymalizacja samowystarczalności przemysłowej, także wobec braku rozbudowanych zdolności produkcyjnych w europejskich państwach sojuszniczych, gdy nadal brakuje większych i długoterminowych zamówień ze strony MON. Skala potrzeb wobec deklarowanego poziomu rozbudowy sił zbrojnych (300 tys. wojska stałego w sześciu dywizjach sił lądowych, dziesięć eskadr lotnictwa bojowego etc.) sprawia, że rozbudowa przemysłu staje się kwestią kluczową. Produkcji i zakupom sprzętu (platform bojowych) musi towarzyszyć stworzenie na wypadek wojny zapasów amunicji, części zamiennych, materiałów eksploatacyjnych i przede wszystkim utrzymanie technicznej sprawności, zdolności do napraw i modernizacji w 30–40-letnim cyklu życia sprzętu.

Doświadczenia wojny w Ukrainie dowodzą też, że nowoczesna technologia musi być uzupełniona nasyceniem ludźmi pola walki. Wobec braku powszechnego poboru i skutecznego systemu szkolenia rezerwistów nierealistyczne mogą okazać się plany stworzenia gotowej do działań 300-tysięcznej armii. Także pogarszający się szybko stan demograficzny oraz niekonkurencyjne płace specjalistów mają negatywny wpływ na liczbę chętnych do wstąpienia do wojska, a więc na ogólne zdolności obronne. Wyjściem diskutowanym, ale krytykowanym w świetle doświadczeń ukraińskich, jest armia mniejsza, uzupełniona przez oddziały Obrony Terytorialnej, dobrze wyszkolona i wyposażona w nowoczesne technologie. Mimo ogromnego budżetu i zakrojonych na szeroką skalę zakupów Siły Zbrojne są niedofinansowane, gdyż bardzo dużą część wydatków pochłaniają koszty osobowe, w tym emerytalne. W konsekwencji brakuje środków na szkolenie w terenie, a żołnierze i jednostki pancerne są w stanie podczas ćwiczeń używać wielokrotnie mniej amunicji niż w licznych innych armiach natowskich. Według przekazów medialnych żołnierze z własnych środków często kupują wyposażenie osobiste ze względu na jego brak lub niską jakość³⁹. Należy ponadto zakładać, że realne koszty po-

³⁹ M. Kozubal, „Brudne mundury i używana bielizna. Wojsko reaguje na skargi rezerwistów”, *Rzeczpospolita*, 27 września 2024 r., <https://www.rp.pl/wojsko/art41196301-brudne-mundury-i-uzywana-bielizna-wojsko-reaguje-na-skargi-rezerwistow>.

większenia, dozbrojenia i utrzymania sił zbrojnych są niedoszacowane, a wręcz nieznane, zapewne wykraczają bowiem ponad poziom 4% PKB rocznie.

Odporność – społeczeństwo i polityka

Nie jest to miejsce dla pogłębionego omówienia takich rozpoznanych ograniczeń, jak słabości instytucjonalne, deficyty w sferze kultury politycznej, brak zaufania do władzy publicznej, nieumiejętność lub odmowa współpracy, a także fragmentaryzacja czy traktowanie konkurentów politycznych jako wrogów państwa i narodu itp. Skutkiem jest towarzysząca głębokiej polaryzacji „kultura przesady” w wypowiedziach publicznych oraz poczucie permanentnego kryzysu politycznego, a co za tym idzie – skłonność rządów do podporządkowywania celów strategicznych krótkoterminowym korzyściom wyborczym.

Ważne znaczenie ma edukacja medialna oraz przeciwstawianie się „wojnie kognitywnej” przez zwalczanie dezinformacji, teorii spiskowych itp. Komisja ds. badania wpływów rosyjskich i białoruskich ustaliła m.in., że jej celami są „podważanie zaufania do instytucji i procesów demokratycznych, w tym rządu oraz NATO i Unii Europejskiej, zwiększanie polaryzacji. Wzbudza [ona] niechęć do Ukraińców i innych narodowości, wyznań i mniejszości. [...] Przeciwdziałanie zagrożeniom dezinformacyjnym pochodzącym ze strony Rosji i Białorusi było [w przeszłości] niewystarczające, doraźne, niespójne, niezrządowo pozorowane. Nie miało charakteru długofalowego i systemowego”⁴⁰.

Polityka zagraniczna

Myślenie w kategoriach suwerenności i tożsamości – dumy z własnego narodu i państwa, nawet gdy ich źródłem są przeszłe klęski (*gloria victis*), oraz wysiłki mające na celu wyrwanie się z poczucia cywilizacyjnej peryferyjności w historii Europy prowadziły nie tylko nacjonalistyczne środowiska prawicowe, lecz także odległych od ksenofobii autorów konserwatywnych do poszukiwania inspiracji w przeszłości, jak również do podważania osiągnięć przyjętych z Zachodu po 1989 r. dróg „rozwoju imitacyjnego”. Obstawianiu przy własnych tradycjach i źródłach rozwoju w zawsze wrogim świecie przy jednoczesnym pomniejszaniu zalet członkostwa w UE nie towarzyszyło jednak sformułowanie konkretnych i realistycznych wariantowych propozycji przyszłego rozwoju i pożądanego przyszłości w którejkolwiek z omawianych dziedzin⁴¹.

⁴⁰ Raport Zespołu ds. Dezinformacji Komisji ds. badania wpływów rosyjskich i białoruskich, Gov.pl, 10 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/raport-zespołu-ds-dezinformacji-komisji-ds-badania-wplywow-rosyjskich-i-bialoruskich>.

⁴¹ Tzw. raport Patryka Jakiego, sporządzony z udziałem prof. Zbigniewa Krysiaka i prof. Tomasza G. Grosse, utrzymywał, że Polska straciła ponad 500 mld zł na członkostwie w UE. Por. „Obliczenia prof. Z. Krysiaka i prof. T.G. Grosse na temat finansowych skutków członkostwa

Niepowodzeniem kończyły się podejmowane próby tworzenia przez prawicę przeciwwagi dla istniejących struktur UE oraz wpływów największych państw członkowskich, głównie Niemiec i Francji. Propozycje Międzymorza umarły śmiercią naturalną, gdyż uwzględniały uczestnictwo Ukrainy, niebędącej członkiem NATO i UE. Prezydent Andrzej Duda oraz rząd PiS dążyli, z poparciem prezydenta Donalda Trumpa, do stworzenia z nowego projektu Trójmorza – struktury mającej służyć zwiększeniu wpływów Polski w UE⁴². Przedstawiane sugestie, by wzmacniać podmiotowość i rolę polityczną państw regionu w UE, zostały odrzucone przez partnerów jako prowadzące do konieczności dokonania wyboru między Warszawą a Brukselą, Berlinem czy Paryżem⁴³. Ostatecznie projekt Trójmorza przyjął pragmatyczną formułę budowy, ze wsparciem finansowym UE, infrastruktury transportowej, komunikacyjnej i energetycznej na linii Północ-Południe.

Wnioski

Dążenia do zwiększania podmiotowości i roli Polski, wpływu na decyzje określające jej przyszłość, winny być z założenia oparte na realistycznych analizach możliwości w poszczególnych dziedzinach, a nie na przepelnionych nostalgią marzeniach, pomijających przy tym nagminnie cele oraz interesy partnerów. Mimo wzbudającego uznanie rozwoju ostatnich 20 lat Polska nie posiada gospodarczych, wojskowych czy społecznych zasobów, w tym przede wszystkim niezależnych od NATO i UE sojuszy, które pozwoliłyby na prowadzenie w pełni samodzielnej, niezależnej, a przede wszystkim skutecznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie tylko w skali europejskiej, lecz także – ze względu na brak zgody chętnych partnerów – w swoim bezpośrednim, regionalnym otoczeniu.

Po 1989 r. rządy polskie tylko trzykrotnie podjęły samodzielne, skuteczne inicjatywy w skali europejskiej:

- 1) uzależnienie zgody aliantów na zjednoczenie Niemiec od uznania powojennych granic Polski;

Polski w UE: rażąco błędna metoda i fałszywe wnioski”, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, 29 września 2021 r., <https://tep.org.pl/obliczenia-prof-z-krysiaka-i-prof-t-g-grosse-na-temat-finansowych-skutkow-czlonkostwa-polski-w-ue-razaco-bledna-metoda-i-falszywe-wnioski/>.

⁴² Obecnie uczestniczy w nim 13 państw UE położonych w pobliżu mórz: Bałtyckiego, Czarnego i Adriatyckiego: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

⁴³ Przekazana autorowi przez prezydenta Estonii, Toomasa H. Ilvesa, relacja ze spotkania z prezydentem Andrzejem Dudą w Tallinie w sierpniu 2015 r.: „Mówiłem prezydentowi Dudzie, że na to nie zgodzi się żadne z państw bałtyckich, a zapewne i inne”. Por. także: „Nie ma pokoju na świecie bez poszanowania prawa międzynarodowego”, prezydent.pl, 23 sierpnia 2015 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/w-niedziele-prezydent-duda-z-wizyta-w-tallinie,2806>.

- 2) Partnerstwo Wschodnie postawiło na agendzie unijnej, wbrew wcześniejszej tendencji do orientowania się wyłącznie na Rosję, kwestię przyszłości republik postsowieckich, niezależnie od stosunków z Moskwą;
- 3) rząd PiS, nie oglądając się na wahających się zachodnich sojuszników, przekazał Ukrainie w 2022 r. ponad 320 czołgów, odrzutowce MiG-29, broń przeciwpancerną oraz amunicję, co wzmocniło jej zdolności obronne i pomogło obronić Kijów.

Wojna zwiększyła rolę Polski w pomocy dla Ukrainy, ale – wbrew aspiracyjnym przekonaniom – nie przeniosła decyzyjnego punktu ciężkości na wschód. Wzrost wpływów Warszawy wynikał nie tyle ze zwiększenia jej siły, ile z osłabienia roli Berlina i Paryża, następstwa konfliktów wewnętrzzpolitycznych oraz sytuacji gospodarczej w obu krajach. Radykalni krytycy w Polsce nie dostrzegają źródeł znaczenia tych państw w procesie integracji europejskiej. Wynikają one nie tylko, choć również, z potęgi gospodarczej, ale przede wszystkim z ich nieporównywalnych zdolności integracji oraz mobilizacji innych państw członkowskich dla realizacji uzgodnionych celów – w sensie pozytywnym, ale też negatywnym, to jest możliwości blokowania rozwiązań, które uznają za szkodliwe. Polska jest w stanie tworzyć tzw. mniejszości blokujące przez zawiązywanie sojuszy z państwami członkowskimi, ale rolę tę, jak dowodzi doświadczenie, może odgrywać incydentalnie w poszczególnych kwestiach sektorowych, lecz nie strukturalnie.

Dla skutecznej realizacji celów strategicznych krytycznie ważna jest ich integracja z celami operacyjnymi – taktycznymi, krajowych z międzynarodowymi, gospodarczych z geoeconomicznymi, jak też, co szczególnie istotne w obliczu wojny w Ukrainie, zamierzeń związanych z obronnością kraju ze stosunkami w ramach NATO i UE. Z nich wynikają zarówno szanse, jak i powyżej opisane uwarunkowania, w tym ograniczenia.

Sojusznicy na świecie, w tym i Polska, muszą wyciągnąć wnioski z szokującej konstatacji, że mają do czynienia z prawdziwie dramatycznym odejściem przez prezydenta Trumpa od 80-letniej polityki USA umacniania sojuszy dla zapewnienia bezpieczeństwa i wpływów na świecie, własnych i Zachodu. Przedefiniowanie (zawężenie) interesu narodowego Stanów Zjednoczonych sprawia, że pojawiają się wątpliwości, czy można je traktować jako alianta, który uwzględnia ich interesy bezpieczeństwa oraz przyjdzie z pomocą w chwilach próby. Tym bardziej że znana wrogość Trumpa wobec integracji europejskiej, w tym ideologicznie motywowane wspieranie prawicowych ugrupowań suwerenistycznych, sprawia, że USA stają się dla Europy nie tylko gospodarczym rywalem, lecz w pewnym stopniu i zagrożeniem.

Ogólne cele strategiczne Polski – niepodległość, bezpieczeństwo, rozwój oraz pozycja i możliwość wpływu na otoczenie międzynarodowe – winny być

zatem ujmowane w rozbudowanym katalogu zadań taktycznych strategii operacyjnych:

- 1) obrona przed zagrożeniem ze strony Federacji Rosyjskiej przez umacnianie bezpieczeństwa we wszelkich wymiarach – wojskowym, gospodarczym, energetycznym, żywnościowym, społecznym, w cyberprzestrzeni i we wszystkich innych dziedzinach;
- 2) umacnianie polityczne i militarne NATO jako siły gotowej i zdolnej do kolektywnej obrony, uzupełnionej o bilateralny traktat bezpieczeństwa z USA i podobne umowy z innymi państwami, przy równoczesnym rozwoju samodzielnych zdolności działania Europy w obliczu niepewności co do przyszłej roli Stanów Zjednoczonych;
- 3) zawarcie z wybranymi państwami europejskimi, w tym z Wielką Brytanią, traktatu obronnego (NATO-bis?) z najtwardszymi gwarancjami bezpieczeństwa, ważnego w wypadku zamrożenia możliwości działania NATO w następstwie sprzeciwu choćby jednego państwa;
- 4) ograniczanie wraz z sojusznikami swobody agresywnych działań Federacji Rosyjskiej, głównie w Europie Środkowo-Wschodniej, ale również na Kaukazie i w Azji Środkowej;
- 5) umacnianie Unii Europejskiej jako źródła rozwoju i bezpieczeństwa Polski, szczególnie:
 - a) odporności wewnętrznej i zewnętrznej przez pogłębianie współpracy w zakresie bezpieczeństwa w wymiarze militarnym, rozwoju przemysłu zbrojeniowego, współpracy cywilno-wojskowej, wzmacniania cyberbezpieczeństwa, przeciwstawiania się wrogim wpływom w infosferze itp.;
 - b) gotowości do dalszych reform, zmierzających przede wszystkim do rozwoju i konkurencyjności gospodarki, odporności i zdolności do skutecznego działania;
 - c) środków ochrony przed osłabiającymi gospodarkę europejską działaniami w sferze przemysłowo-handlowej, głównie – ale nie tylko – ze strony Chin. W odniesieniu do USA podejmowanie wysiłków na rzecz uniknięcia wojny handlowej i pogłębiania współpracy;
 - d) rozszerzania wpływów na świecie, głównie w bezpośrednim otoczeniu UE na wschodzie i na południu.

Powyższy, uzupełniany w następstwie wydarzeń katalog celów strategicznych i zadań operacyjnych powinien być publicznie komunikowany. Dla wrogów będzie ostrzeżeniem. Dla partnerów stanie się punktem odniesienia przy wypracowywaniu wspólnego stanowiska. W Polsce samej będzie narzędziem integracji i mobilizacji szerokiej opinii publicznej oraz wszystkich instytucji rządowych, samorządowych, gospodarczych i pozarządowych⁴⁴.

⁴⁴ E. Smolar, *Zadania polskiej dyplomacji... na wczoraj. W co najpierw ręce włożyć?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 10 lipca 2024 r., https://csm.org.pl/wp-content/uploads/2024/07/Smolar-Zadania-polskiej-dyplomacji-1-10_07_2024-1.pdf.

Contexts of the Polish security strategy at the time of power politics

Poland does not have the economic or military resources, including especially alliances independent of NATO and the European Union, to pursue a fully independent, autonomous and above all effective security policy, not only on a European scale, but due to the lack of support from willing partners, also in its immediate regional environment.

Keywords: strategic goals and tactics, Poland, NATO, European Union, USA, Russia

Słowa kluczowe: cele strategiczne a taktyka, Polska, NATO, Unia Europejska, USA, Rosja

Andrzej Wojtyna

ORCID 0000-0003-2313-6771

Czy czas strategii gospodarczych przeminął?

Oczekiwane od dłuższego czasu spotkanie premiera i ministra finansów z przedsiębiorcami odbyło się 10 lutego 2025 r. pod hasłem „Polska. Rok przełomu”. Już sama fraza „rok przełomu” sugeruje istnienie zamysłu o charakterze długookresowym i wielowymiarowym, a więc czegoś, co potocznie można uznać za przejaw myślenia strategicznego. Za taką interpretacją „rok” przemawia nawet bardziej niż „przełom”. Przełom, np. w negocjacjach, może nastąpić w ciągu godziny czy minuty, ale gdy odnosi się on do całego roku, to musi się to wiązać z istotną zmianą tendencji długookresowych lub przynajmniej średniookresowych (w ramach cyklu koniunkturalnego). Samo wystąpienie programowe premiera, w którym pojawiły się także nawiązania do dylematów i decyzji Bolesława Chrobrego, nie pozostawiło wątpliwości, że chodzi właśnie o rodzaj strategicznej refleksji, a ściślej – o przywrócenie jej odpowiedniej rangi w debacie publicznej. Dobrze, gdyby tak się stało, ale należy pamiętać, że odejście od reformy systemu emerytalnego i wydłużenia wieku przechodzenia na emeryturę było z kolei ważnym przykładem zaniku, a przynajmniej regresu myślenia strategicznego w horyzoncie długookresowym i międzypokoleniowym.

Jeśli myślenie strategiczne o gospodarce było mało obecne w kampanii przed wyborami 15 października 2023 r., to trudno było oczekiwać, że pojawi się ono szybko po wyborach. Nacisk położono na sprawczość krótkookresową („100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów”), przy czym, co istotne, cele krótkookresowe nie zostały wyprowadzone z pewnej długookresowej koncepcji, nawet jeśli miałyby to być koncepcja dopiero nabierająca kształtu. Mogłoby się wydawać, że samo określenie „przełom” ma wyraźnie pozytywne konotacje. Staje się ono jednak bardziej niejednoznaczne w sytuacji bardzo silnej polaryzacji politycznej. Podczas gdy jedna część społeczeństwa będzie traktować „przełom” jako zapowiedź czegoś obiecującego, długo wyczekiwanego i pożądanego, to drugiej części będzie się on kojarzył z załamaniem czy odwróceniem wcześniejszych korzystnych zmian. Problem polega też na tym, że „Rok przełomu” to w czasie rzeczywistym również rok wysokiej i prawdopodobnie nadal narastającej niepewności w gospodarce

krajowej i światowej, co dodatkowo utrudnia przybliżenie znaczenia pojęcia „przełom”.

Symptomatyczne w wystąpieniu programowym premiera było to, że mimo silnie obecnych w nim elementów myślenia strategicznego samo pojęcie „strategia” *explicite* się nie pojawiło. Jest to spójne z następującą opinią ministra Andrzeja Domańskiego zawartą w rozmowie z *Gazetą Wyborczą* z 28 stycznia 2025 r., która poprzedzała spotkanie z przedsiębiorcami: „Powstaje cały pakiet reform. Nie muszę tego nazywać strategią. Chcę dokonywać faktycznych, realnych zmian [...]”. Chociaż ostrożność premiera i ministra jest na tym etapie wydłużania horyzontu czasowego w myśleniu o gospodarce w jakiejś mierze zrozumiała¹, to jednak równie ważne jest określenie, nawet robocze, w jaki „materialny byt” ma się docelowo przekształcić wystąpienie programowe². Odnosząc się bezpośrednio do wypowiedzi ministra finansów, można by bowiem zapytać, czy i po spełnieniu jakich warunków „pakiet reform” pozwala na określenie go mianem „strategii”. Okazuje się, że sięgnięcie do literatury przedmiotu nie jest tu zbyt pomocne. Powstaje nawet wrażenie, że w tym przypadku stopień precyzji pojęciowej jest obecnie zdecydowanie mniejszy niż przed globalnym kryzysem lat 2007–2009. Po pierwsze, nawet takie podstawowe pojęcia, jak polityka gospodarcza, strategia gospodarcza czy program gospodarczy, które w przeszłości różniły się w sposób wyraźny zakresem znaczeniowym, są obecnie często używane jako synonimy czy zamienniki stylistyczne³. Po drugie, czynnikiem komplikującym jest też pojawianie się pewnych nowych pojęć, takich jak np. wprowadzone przez Marianę Mazzucato „polityki państwa zorientowane na realizowanie misji” (*mission-oriented government policies*)⁴. Po trzecie, pojawia się pewien paradoks polegający na tym, że nawet w niektórych ważnych pracach, które *de facto* są poświęcone problematyce strategii gospodarczej, pojęcie to nie jest lub jest tylko rzadko używane, a czasem nawet nie pojawia się w indeksie (np. w książce

¹ W tym kontekście zarówno w odniesieniu do Polski, jak i innych krajów nasuwa się pytanie, w jakim stopniu powodem tego, że w 2024 r. w większości wyborów parlamentarnych czy prezydenckich doszło do zmiany władzy (do zwycięstwa ugrupowań opozycyjnych), był brak strategii gospodarczej, a w jakim wybór błędnej strategii.

² „Wystąpienie programowe” też jest dosyć arbitralnie i niekoniecznie w sposób najbardziej trafny wybrane.

³ Ostatnio w tytułach dokumentów o charakterze strategicznym coraz częściej używane jest również określenie „agenda”, które w języku potocznym oznacza listę spraw do załatwienia. W tej sytuacji przeciwstawianie tradycyjnie rozumianych strategii dokumentom w rodzaju „100 konkretów na 100 dni” staje się dosyć poważnym intelektualnym wyzwaniem.

⁴ M. Mazzucato, *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*, Penguin Random House, London 2018. Ta wybitna ekonomistka używa też terminu „odważne polityki” (*bold policies*), które należałoby traktować raczej jako strategię gospodarcze, zob. eadem, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London–New York 2015, wyd. poprawione, s. 10.

Diane Coyle⁵). Po czwarte, pewne działania państwa, które raczej bezdyskusyjnie mieszczą się w pojęciu strategii gospodarczych, są ogłaszane i realizowane pod eufemistycznymi czy wprowadzającymi w błąd oficjalnymi nazwami⁶. Po piąte, w niektórych przypadkach metoda lub sposób realizacji celu polityki są określane jako strategia, tak jak to występuje tradycyjnie w odniesieniu do polityki pieniężnej (np. strategia bezpośredniego celu inflacyjnego), a ostatnio coraz częściej do polityki przemysłowej (strategie polityki przemysłowej). Po szóste, źródłem niejasności jest też coraz powszechniejsze używanie w Polsce pojęcia „polityki publicznej”, czemu nie towarzyszy wyjaśnienie, czy dopełniającym określeniem są w tym przypadku „polityki niepubliczne” czy też może „polityki prywatne”. Nasuwa się pytanie, czy analogicznie nie należałoby mówić też o „strategiach publicznych”. Byłoby to zresztą nawet bardziej uzasadnione niż w przypadku „polityk publicznych”, ponieważ na poziomie mikroekonomicznym, w odniesieniu do zachowań prywatnych podmiotów gospodarczych pojęcie strategii jest od dawna konsekwentnie i powszechnie stosowane (np. strategie inwestycyjne przedsiębiorstw czy strategie zakupowe gospodarstw domowych).

Zamieszanie terminologiczne dotyczące strategii gospodarczej ma swoje głębsze źródło w strukturze współczesnej myśli ekonomicznej. Otóż w ekonomii głównego nurtu pojęcie strategii gospodarczej w odniesieniu do wymiaru makroekonomicznego i długookresowego w zasadzie się nie pojawia. Tak rozumiane strategie znalazły się w kręgu zainteresowań szkół spoza głównego nurtu (tzw. heterodoksyjnych) i dotyczyły głównie strategii rozwojowych krajów o niższym poziomie dochodów. Dzięki wykorzystaniu aparatu teorii gier ważne miejsce w głównym nurcie zaczęła zajmować natomiast analiza zachowań strategicznych, uwzględniająca również interakcje między podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki (rządem i jego agendami czy bankiem centralnym) a jej adresatami z sektora prywatnego. Perspektywa ta okazała się początkowo bardzo obiecująca z punktu widzenia lepszego zrozumienia ograniczeń, jakie napotyka prowadzenie optymalnej polityki ekonomicznej. Ethan Bueno de Mesquita⁷ dobrze pokazuje, na czym polega wkład tej właśnie perspektywy badawczej w rozwój wyrafinowanych, sformalizowanych metod analizowania polityki ekonomicznej przez szkoły głównego nurtu. Wśród wielu podjętych tematów autor omawia też koncepcję pozwalającą znacznie lepiej zrozumieć możliwość wystąpienia tzw. pułapek

⁵ D. Coyle, *Markets, State, and People. Economics for Public Policy*, Princeton University Press, Princeton 2020.

⁶ Często przywoływanym przykładem jest uchwalona w trakcie prezydentury Joego Bidena ustawa *Inflation Reduction Act*, która wbrew nazwie jest progresywną strategią polityki przemysłowej ukierunkowaną ogólnie na zahamowanie zmian klimatycznych.

⁷ E. Bueno de Mesquita, *Political Economy for Public Policy*, Princeton University Press, Princeton 2016.

koordynacyjnych (*coordination traps*) nie tylko w sferze gospodarczej, lecz także w sferze kultury, życia społecznego i polityki⁸.

Wydaje się, że ryzyko wystąpienia specyficznego przypadku pułapki koordynacyjnej powinno być brane pod uwagę przy omawianym wcześniej powrocie obecnego rządu do myślenia strategicznego. W swej pierwszej odsłonie inicjatywa strategiczna, jak określić można „Rok przełomu”, została zaprezentowana w oderwaniu od innych programów krajowych i zagranicznych, które są już, przynajmniej oficjalnie, realizowane lub czekają na ostateczną akceptację⁹. Bardzo pilnym zadaniem jest więc skoordynowanie dalszych prac nad nową inicjatywą z istniejącymi programami pod kątem ich komplementarności i substytucyjności, a także pod kątem określenia właściwej sekwencji działań. Szczególnie istotne jest uwzględnienie zależności między długookresowymi celami rozwojowymi a średniookresowymi ograniczeniami budżetowymi wynikającymi ze zobowiązań międzynarodowych¹⁰. Obecnie kluczowe znaczenie mają tu wynegocjowane warunki wychodzenia z procedury nadmiernego deficytu nałożonej na Polskę w związku z naruszeniem reguł fiskalnych wynikających z traktatu z Maastricht oraz Paktu stabilności i wzrostu. W tym kontekście nasuwają się następujące pytania:

- a) w jakim stopniu reguły konstytucyjne mogą zastępować strategię gospodarczą?
- b) czy strategię gospodarczą, podobnie jak politykę ekonomiczną, można rozpatrywać jako wybór spośród rozwiązań dostępnych na osi reguły *versus* działania dyskrecyjne?
- c) czy strategia, jeśli przyjęta jako oficjalny dokument rządu, powinna być traktowana raczej jako odpowiednik reguły, a określony stopień dyskrecjonalności mógłby dotyczyć jedynie realizowanej na jej podstawie polityki?

Chociaż przydatność teorii gier w lepszym zrozumieniu roli zachowań strategicznych w polityce gospodarczej pozostaje znacząca, to jednak ostatnie zjawiska gospodarcze dwu minionych dekad pokazały, że formułowane wobec niej oczekiwania były zdecydowanie zbyt optymistyczne. Ograniczona praktyczna przydatność tej teorii była zresztą dobrze rozumiana przez specjalistów

⁸ W odniesieniu do sfery polityki (*politics*) koncepcja ta pomaga wyjaśnić takie zjawiska jak trudności w efektywnym sprawowaniu demokratycznej kontroli nad działaniami organów władzy wykonawczej (*accountability*) czy długotrwałość rządów dyktatorskich.

⁹ Znamiennym przykładem jest zaproponowanie przez premiera Rafała Brzozę kierowania zespołem mającym przygotować program działań deregulacyjnych, podczas gdy odpowiedni dokument został już przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii i czeka na akceptację rządu.

¹⁰ Utworzenie w 2024 r. w drodze ustawy Rady Fiskalnej można traktować jako przykład rozwiązania instytucjonalnego, które powinno łączyć perspektywę średniookresową z równowagą międzypokoleniową. Na znaczenie tej zależności zwraca uwagę D. Coyle, *The Economics of Enough. How to Run the Economy As If the Future Matters*, Princeton University Press, Princeton 2011, s. 296.

już dużo wcześniej, ale jak pisze w swej książce Jonathan Aldred¹¹, zdecydowana większość ekonomistów uległa jej powabowi, ponieważ wydawało się, że w przyszłości stanie się ona w naukach społecznych równorzędnym odpowiednikiem uniwersalnej, unifikującej teorii budowanej na gruncie fizyki. Światowy kryzys finansowy, a potem kryzysy związane z pandemią i z agresją Rosji w Ukrainie pokazały dobitnie, że oparte na rygorystycznych założeniach modele teoretyczne stosowane nie tylko w teorii gier, lecz także w zasadzie w całej ekonomii głównego nurtu nie są w stanie przekonująco wyjaśnić przyczyn, przebiegu i skutków tak skomplikowanych, wieloaspektowych zdarzeń gospodarczych. Na temat impasu poznawczego, w jakim znalazła się ekonomia jako dyscyplina naukowa, powstało już wiele prac, których nie sposób tu przytoczyć. Diagnoza, nawet jeśli ciągle niepełna, została już dosyć wyraźnie zarysowana i, jak się wydaje, jest coraz szerzej przez ekonomistów akceptowana. W ogromnym uproszczeniu można powiedzieć, że za ten impas odpowiadają dwa powiązane ze sobą czynniki: zdecydowanie większa niż w przeszłości złożoność systemów gospodarczych zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym oraz silny, a wręcz skokowy wzrost poziomu niepewności.

Z krytycznej diagnozy dotyczącej zdolności ekonomii do objaśniania rzeczywistości gospodarczej wynika potrzeba nowych ujęć teoretycznych i empirycznych. Część podzielających tę diagnozę autorów jest jednak zdania, że mimo powagi formułowanych zarzutów nie jest konieczne porzucanie głównego nurtu, lecz dokonanie jego dosyć radykalnej modyfikacji. Reprezentatywnym przykładem takiego „umiarkowanie radykalnego” stanowiska są poglądy Diane Coyle¹² zawarte w książce poświęconej krytycznej ocenie obecnego stanu ekonomii. Główna słabość ekonomii została obrazowo uchwycona przez autorkę w tytule książki (*Cogs and Monsters*). Jak wyjaśnia ona we wstępie, „przez traktowanie nas wszystkich, jakbyśmy byli trybikami, ekonomia nieumyślnie kreuje potwory, emergentne zjawiska, których nie potrafi zrozumieć za pomocą własnych narzędzi”¹³. Po dokonaniu pod tym kątem wnikliwej oceny kierunków badań nad mechanizmem współczesnych procesów gospodarczych dochodzi jednak w zakończeniu do następującego optymistycznego wniosku: „mimo często hałaśliwej debaty jestem przekonana, że zmieniony paradygmat »głównego nurtu« jest potrzebny i że się wyłoni”. Jej zdaniem bardzo ważna rola w tej zmianie przypadnie w udziale ekonomii politycznej, która „ponownie budzi się do życia” jako „dyscyplina analitycznie mocna, dobrze osadzona w empirii, świadoma uwarunkowań historycznych, otwarta

¹¹ J. Aldred, *Licence to be Bad. How Economics Corrupted Us*, Penguin Random House, London 2019, s. 41.

¹² D. Coyle, *Cogs and Monsters. What Economics Is, and What It Should Be*, Princeton University Press, Princeton 2021.

¹³ Ibidem, s. 6.

i zaangażowana, wnosząca pozytywny wkład w funkcjonowanie społeczeństwa". Należy jednak podkreślić, że mimo tak wyrażonego końcowego optymizmu autorka pokazuje w książce, jak bardzo „w obecnym okresie brakuje klarownych światopoglądów pozwalających kształtować decyzje w polityce gospodarczej, a zamiast tego mamy mieszaninę idei, zarówno wolnorynkowych, jak i etatystycznych, powiązaną z głębokim niezadowoleniem wyborców i z utratą zaufania”¹⁴.

Ze względu na nadzieje pokładane przez Diane Coyle w badaniach prowadzonych z perspektywy ekonomii politycznej warto w tym miejscu wskazać przykłady dwu wyraźnie różnych, ale też wzajemnie uzupełniających się nowych ujęć pomagających lepiej zrozumieć uwarunkowania decyzji o zainicjowaniu takiej, a nie innej strategii czy polityki ekonomicznej, również w Polsce. W pierwszym z artykułów Dan Bernhardt, Stefan Krasa i Mehdi Shadmehr¹⁵ budują model teoretyczny pomagający wyjaśnić, dlaczego w krajach o mniej dojrzałej demokracji mogą pojawić się populistyczni przywódcy, potrafiący wygrywać kolejne wybory, oferując mniej zamożnej części elektoratu krótkookresowe korzyści w postaci wyższej konsumpcji, mimo że na dłuższą metę prowadzi to do spadku inwestycji, a w efekcie również i konsumpcji. Autorów interesuje szczególnie określenie warunków, nadal słabo zrozumiałych, które zmuszają partię tradycyjnie przedkładającą długofalowe cele rozwojowe nad krótkookresowe cele polityczne do naśladowania partii o nastawieniu populistycznym. Jeśli w efekcie dojdzie do spadku zasobu kapitału poniżej pewnego krytycznego poziomu, to gospodarka wchodzi w dynamikę określaną obrazowo przez autorów jako „spirala śmierci”, której politycznym efektem jest upadek demokracji. Wartościowe są płynące z analizy modelowej wnioski co do możliwych środków zaradczych, które pozwoliłyby uniknąć wystąpienia tak dramatycznego rezultatu. Otóż w okresach pomyślnej koniunktury kraj powinien inwestować w kapitał rzeczowy i społeczny, nawet jeśli jego zasoby są i tak wysokie. Inaczej to ujmując, rząd powinien stworzyć pewną poduszkę bezpieczeństwa, przygotowując gospodarkę na przyszły okres władzy populistów. Trudne dla gospodarki czasy przemawiają natomiast za naśladowaniem polityki populistycznej traktowanej jako wybór mniejszego zła. Zakumulowane wcześniej zasoby kapitału pozwalają bowiem uchronić gospodarkę i demokrację przed wejściem w „spirale śmierci”.

Melis Kartal i Jean-Robert Tyran¹⁶ podejmują inny ważny problem, z którym borykają się współczesne demokracje. Interesuje ich ogólnie to, jak zakres określonych rodzajów zachowań ludzi ulega zmianie w wyniku masowej

¹⁴ Ibidem, s. 195.

¹⁵ D. Bernhardt, S. Krasa, M. Shadmehr, „Demagogues and the economic fragility of democracies”, *American Economic Review* 2022, t. 112, nr 10.

¹⁶ M. Kartal, J.-R. Tyran, „Fake news, voter overconfidence, and the quality of democratic choice”, *American Economic Review* 2022, t. 112, nr 10.

dezinformacji, wpływając w rezultacie na wyniki wyborów. Tę ogólną myśl przekładają na sformalizowaną główną hipotezę, wykorzystując zbudowany przez siebie model teoretyczny¹⁷, a następnie testują niektóre jej szczegółowe warianty, przeprowadzając kilka eksperymentów imitujących decyzje wyborcze. Wychodząc od wyników badań prowadzonych przez psychologów, za kluczowy aspekt modelu autorzy uznają po pierwsze to, że jednostki mniej kompetentne¹⁸ są bardziej podatne na dezinformację. Po drugie przyjmują, że jednostki przeszacowują jakość otrzymywanych przez siebie informacji oraz trafność własnych opinii. Te przyjęte w modelu założenia behawioralne opierają się na tzw. efekcie Dunninga–Krugera, zgodnie z którym jednostki niekompetentne cechuje nadmierna pewność siebie, przy czym nie zdają sobie one sprawy z własnego braku kompetencji¹⁹. Autorzy pokazują, że jakość decyzji podejmowanych demokratycznie zależy zarówno od zakresu dezinformacji w życiu społecznym, jak i od tego, jak silny jest w nim efekt Dunninga–Krugera. Okazuje się, że bardzo duże znaczenie w tych warunkach ma proces agregowania informacji. Jak piszą autorzy, „uzyskane rezultaty wskazują, że zbiorowa nadmierna pewność siebie może prowadzić do bardziej ekstremalnych skutków niż w przypadku, gdy cecha ta odnosi się do indywidualnych zachowań”. Myśl tę dopełniają następującym końcowym wnioskiem: „nasze ujęcie teoretyczne i przeprowadzone eksperymenty sugerują, że rozpowszechniona nadmierna pewność siebie wpływa ujemnie na agregowanie informacji, gdy udział fałszywych informacji jest dostatecznie wysoki”.

Trzy inne książki można z kolei wskazać jako reprezentatywne przykłady badań pokazujących, jak silny wzrost niepewności utrudnia zrozumienie procesów zachodzących we współczesnych gospodarkach, co siłą rzeczy musi wpływać na ocenę, czy w ogóle ma sens opracowywanie i wdrażanie strategii gospodarczych. J. Doyne Farmer²⁰ uważa, że w badaniu najważniejszych nowych groźnych zjawisk takich jak pandemia czy zmiany klimatyczne przydatność modeli głównego nurtu jest znikoma. Jego zdaniem jednym z najważniejszych powodów jest to, iż „standardowe modele makroekonomiczne

¹⁷ W trakcie prowadzonej analizy autorzy rozszerzają wyjściowy model o dodatkowe aspekty, które przybliżają go do współczesnych realiów, w jakich przebiegają kampanie wyborcze (m.in. stopień koncentracji mediów czy kierowanie określonych informacji do wybranych grup wyborców).

¹⁸ Kompetencja dotyczy tu zdolności do pozyskiwania trafnych informacji oraz formułowania poprawnych opinii.

¹⁹ Autorzy przytaczają wyniki badań, które wskazują, że chociaż wyraźna większość respondentów przyznaje, iż *fake news* utrudniają rozpoznanie podstawowych faktów, to jednocześnie 84% spośród nich jest przekonanych, że potrafi rozpoznać fałszywe informacje. Według innych badań ludzie są przekonani, że fałszywe informacje mają większy wpływ na innych ludzi niż na nich samych.

²⁰ J.D. Farmer, *Making Sense of Chaos. A Better Economics for a Better World*, Penguin Random House, London 2024.

wykorzystywane obecnie przez banki centralne i ministerstwa finansów zakładają, że żyjemy raczej w świecie ryzyka niż niepewności”²¹. Zauważa przy tym, że w rzeczywistości możemy mieć do czynienia nie tylko ze zwykłą, lecz także z „prawdziwą niepewnością” (*true uncertainty*), która oznacza brak rozeznania zarówno co do prawdopodobieństwa przyszłych zdarzeń, jak i co do tego, jakie zdarzenia mogą w przyszłości wystąpić²². Co prawda Farmer przyznaje, że jest już obszerna literatura na temat modelowania niepewności, ale uważa on dostępne techniki za zbyt słabo jeszcze zaawansowane, aby instytucje państwowe mogły je wykorzystywać w swoich podstawowych modelach makroekonomicznych. Dlatego aby móc zmierzyć się z takimi wielkimi problemami jak zmiany klimatyczne, konieczne jest według niego przejście do modeli tworzonych na gruncie ekonomii złożoności, w których niepewność jest nieodłączną cechą badanej rzeczywistości.

Podobnie jak Farmer, również John Kay i Mervyn King²³ za jedną z najważniejszych cech współczesności uznają silny wzrost poziomu „prawdziwej niepewności”, którą w swojej bardzo ważnej książce określają mianem „radykałnej niepewności”²⁴. Istotę tej tytułowej kategorii autorzy charakteryzują w następujący sposób: „Kładziemy nacisk na szeroki zakres możliwości leżących między światem nieprawdopodobnych zdarzeń, które niemniej jednak mogą być opisywane za pomocą rozkładów prawdopodobieństwa, a światem niewyobrażalnym. Jest to świat niepewnych wariantów przyszłości (*uncertain futures*) i nieprzewidywalnych konsekwencji, na którego temat można z konieczności jedynie spekulować i w odniesieniu do którego nieuchronnie występują różnice zdań, jakie w wielu przypadkach nigdy nie znikną. I jest to świat, jaki przeważnie napotykamy”²⁵. Spośród wielu interesujących wątków podejmowanych przez autorów również i w tym przypadku warto zwrócić uwagę na ich opinie o przydatności modeli ekonomicznych. Otóż analizując ewolucję poglądów ekonomicznych oraz gospodarcze skutki rekomendowanych przez ekonomistów zaleceń, autorzy dochodzą do ogólnego wniosku, że „ekonomia była bardziej produktywna, kiedy jej modele opowiadały niewielkie historie, niż wówczas, gdy rościły one sobie pretensje do oferowania wielkich opowieści”²⁶. Uzasadniając tę myśl, Kay i King wskazują, że

²¹ Ibidem, s. 107.

²² Chodzi tu o spopularyzowane przez Donalda Rumsfelda rozróżnienie między znanymi niewiadomymi (*known unknowns*) a nieznanymi niewiadomymi (*unknown unknowns*).

²³ J. Kay, M. King, *Radical Uncertainty. Decision-making for an Unknowable Future*, The Bridge Street Press, London 2021.

²⁴ Chociaż istota obydwu tych kategorii jest podobna, to sposób ich rozumienia nie wydaje się taki sam. Różnice interpretacyjne trudno jest jednak pokazać, ponieważ Farmer nie analizuje bliżej zakresu znaczeniowego „prawdziwej niepewności”.

²⁵ J. Kay, M. King, op. cit., s. 14.

²⁶ Ibidem, s. xvii; niemniej jednak autorzy przyznają, że „narracje pomagają nam zrozumieć złożony świat”.

„opowieści (*narratives*), które nie poddają się weryfikacji, lecz stają się jedynie aktem wiary prawdziwych wyznawców, są podobne do przemijającej mody i w ten sposób utrudniają racjonalną dyskusję”. Autorzy nie poprzestają oczywiście na tych inspirujących, ale ogólnych uwagach i poświęcają osobny rozdział kwestii „wykorzystywania i nadużywania modeli” w ekonomii²⁷.

Wśród monografii na temat wzrostu znaczenia niepewności napisanych w dużej mierze pod wpływem doświadczeń związanych z pandemią równie ważne miejsce zajmuje praca Davida Spiegelhaltera²⁸. Stanowi ona bardzo dobre dopełnienie powyżej omówionych dwu książek przede wszystkim dlatego, że analizuje również wszystkie najważniejsze teoretyczne i praktyczne aspekty niepewności, ale także dlatego, że jest w niej wyraźnie obecna perspektywa wynikająca z doświadczeń zawodowych autora – wybitnego naukowca statystyka. Jeden z ciekawych, a zarazem bardzo aktualnych wątków dotyczy możliwości świadomego oddziaływania władz (m.in. przez media) na postrzegany przez społeczeństwo poziom niepewności, który może być zaniżany lub zawyżany.

W podsumowaniu wypada stwierdzić, że postawione w tytule pytanie nie doczekało się niestety w miarę jednoznacznej odpowiedzi. Można by sądzić, że silny wzrost niepewności, jaki nastąpił w ostatnich latach, powinien jednoznacznie sprzyjać zwiększeniu „podaży” strategii. Wydawałoby się bowiem, że dla szeroko rozumianych podmiotów gospodarczych formułowane przez organy państwowe strategie powinny być ważnym czynnikiem ograniczającym poziom niepewności. Sytuacja się jednak komplikuje, jeśli coraz większego relatywnego znaczenia zaczyna nabierać niepewność „radikalna” („ukryta”). Nie sprzyja ona wzrostowi „podaży” strategii ze względu na możliwość pojawienia się „nieznanych niewiadomych”. Cechy psychologiczne adresatów w połączeniu z czynnikami ekonomii politycznej mogą wówczas dodatkowo przemawiać za rezygnacją z wprowadzenia strategii, ponieważ opozycja będzie skłonna „sprzedawać” jej niepowodzenie jako efekt błędnych decyzji rządu. W sytuacji gdy popyt na strategię jest silny, ale skłonność do zwiększenia ich podaży jest obciążona ryzykiem poniesienia poważnych kosztów politycznych, naturalną reakcją władz staje się pozorowanie inicjowania strategii. Oznacza to, po pierwsze, że rzeczywiste strategie gospodarcze mogą być zastępowane strategiami medialnymi czy wręcz propagandowymi dotyczącymi gospodarki. Równocześnie może to skutkować równoległym uruchamianiem wielu niepowiązanych ze sobą strategii cząstkowych, które z zamierzenia nie mają zostać wdrożone.

²⁷ Szczególnie pouczających jest sześć lekcji dotyczących właściwego wykorzystywania modeli sformułowanych w zakończeniu rozdziału (*ibidem*, s. 376–377).

²⁸ D. Spiegelhalter, *The Art of Uncertainty. How to Navigate Chance, Ignorance, Risk and Luck*, Penguin Random House, London 2024, zob. zwłaszcza s. 369–370.

Has the time of economic strategies passed?

The prevailing belief among economists is that, as a result of successive strong shocks that have occurred since the global financial crisis of 2007–2009, the level of uncertainty in the economy has increased significantly. This new feature of the environment forces economic agents not only to change their current behaviour significantly, but also to search for optimal adjustment strategies. An interesting paradox arises in this new situation. On the one hand, there is a growing demand from economic agents for economic strategies announced by state institutions, because they should reduce the level of uncertainty perceived by these agents. On the other hand, state institutions are not willing to respond to this demand because they are afraid that in a period of high uncertainty, the probability of implementing a strategy is radically reduced, which may result in losing power in the next elections. In a situation where the demand for strategies is strong, but the tendency to increase their supply is fraught with the risk of incurring serious political costs, the authorities' natural reaction is to pretend to initiate a strategy. This means, firstly, that real economic strategies may be replaced by media or even propaganda strategies regarding the economy. However, it may also mean initiating in parallel many unrelated sub-strategies that are not intended to be actually implemented. The aim of the paper is an attempt to show some significant directions of research recently undertaken by economists, which may prove helpful in better understanding this paradox and in searching for ways to overcome it.

Keywords: economic strategies, risk and uncertainty, mainstream economics, political economy

Słowa kluczowe: strategie ekonomiczne, ryzyko i niepewność, ekonomia głównego nurtu, ekonomia polityczna

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA

Przegląd sytuacji międzynarodowej: rok 2024 cezurą między liberalnym porządkiem a *power politics*

Po niemal dekadzie zmierzchania liberalny porządek międzynarodowy oddał w 2024 r. pole nowemu wcieleniu *power politics*¹. Nowemu, ponieważ za poprzednie wersje tego rodzaju sytuacji w życiu międzynarodowym można uznać ostatnie dekady XIX w. aż po I wojnę światową oraz okres międzywojenny. Owo definitywne przejście do nowej fazy porządku międzynarodowego dokonało się za sprawą dwóch wojen i ich międzynarodowych implikacji – Rosji przeciwko Ukrainie i na Bliskim Wschodzie – oraz powrotu do władzy w USA Donalda Trumpa; to drugie jest przejawem głębokiego kryzysu liberalnej demokracji i rządów prawa w Stanach Zjednoczonych oraz moralnego załamania Ameryki. Wstępną, przejmującą, lecz trafną charakterystykę nowej fazy porządku międzynarodowego dał António Guterres, sekretarz generalny NZ, 24 września 2024 r., w przemówieniu otwierającym doroczną sesję Zgromadzenia Ogólnego NZ. W jego ocenie negatywne tendencje i zjawiska przenikające życie międzynarodowe pchają świat w kierunku niewyobrażalnego – beczki prochu, która może go pochłoniąć. Ten stan świata jest nie do utrzymania – dodawał. Wśród czynników jego kruchości na pierwszym miejscu wymienił „świat bezkarności” (*a world of impunity*). Rosnąca liczba rządów i innych uczestników życia międzynarodowego, mówił Guterres, zachowuje się tak, jak gdyby nie było żadnego kodeksu i kary za jego łamanie. Uważają, że „mogą deptać prawo międzynarodowe, gwałcić zasady Karty Narodów Zjednoczonych, ignorować konwencje praw człowieka oraz decyzje międzynarodowych trybunałów, kpić sobie z międzynarodowego prawa humanitarnego, najeżdżać inne kraje, dewastować inne społeczeństwa, mieć w pogardzie dobrostan własnych narodów. I nic się nie dzieje. Widzimy ten czas bezkarności wszędzie – na Bliskim Wschodzie, w sercu Europy, w Rogu Afryki i dalej. [...] Szybkości i skali zabijania oraz destrukcji w Gazie nie da

¹ R. Kuźniar, „Nowa wersja polityki siły”, *Rzeczpospolita* (dalej: Rz), 21 października 2024 r.

się porównać z niczym, co się działo w latach sprawowania przeze mnie funkcji sekretarza generalnego”. Kreślony przezeń opis odpowiada jak jeden do jednego sławionemu przez szkołę realistyczną porządkowi *power politics*. Jednak nie o bezpieczeństwo tutaj chodzi.

Moralny upadek supermocarstwa

Coup de grâce lub gwóźdź do trumny (*made in USA*) liberalnego porządku międzynarodowego – tak można byłoby określić ponowny wybór Donalda Trumpa na prezydenta USA. Już w czasie pierwszej swej kadencji (2017–2021) Trump okazał się politykiem wrogim zasadom demokracji liberalnej (a zważywszy na wydarzenia 6 stycznia 2021 r. – demokracji w ogóle) oraz aksjologicznie i duchowo odległym od tego, co uważa się za cywilizację zachodnią. Już wtedy czuł się lepiej w towarzystwie przywódców autokratycznych niż zachodnioeuropejskich. Mówiono także, że jest przywódcą nieamerykańskim w tym sensie, iż nie reprezentuje ducha Ameryki. Ale nawet jeśli jeszcze tak było w czasie jego pierwszej kadencji, to się obecnie zmieniło.

Warto tu przytoczyć dłuższy cytat z artykułu Petera Bakera zamieszczonego wprawdzie w liberalnym *The New York Times*, lecz zawierającego trzeźwą ocenę wyboru dokonanego przez Amerykanów: „Kamala Harris mówiła o nim, że nie jest taki, jacy my [Amerykanie – R.K.] jesteśmy. Okazało się, że jest dokładnie taki jak my, a przynajmniej większość z nas. [...] Trump ustanowił samego siebie jako transformacyjną siłę przeobrażającą Stany Zjednoczone na jego podobieństwo. [...] A miliony głosujących na niego uczyniło to w przeświadczeniu, że kraj, który znali, wymyka im się z rąk pod wpływem czynników gospodarczych, kulturowych i demograficznych. [...] W rezultacie pierwszy raz w swej historii Amerykanie wybrali skazanego przestępcę, przekazali władzę komuś, kto chciał siłą obalić wynik poprzednich wyborów, kto dla odzyskania władzy wzywał, aby »skończyć z Konstytucją«. [...] Zwolennicy Trumpa, często kulturowo zmarginalizowani, obawiali się Ameryki, która staje się krajem uwikłanym w zamorskie wojny, krajem nadmiernej imigracji oraz polityczno-poprawnościowego »wokizmu«. [...] Trump okazał się politykiem, który zrozumiał ich frustrację. [...] A przy tym nie obrażali się na jego kłamstwa i teorie spiskowe, nie przeszkadzało im to, że jest malwersantem, oszczercą, oszustem i człowiekiem mającym na koncie seksualne nadużycia. Wielu z nich czuło bliskość z człowiekiem bezgranicznie zepsutym. Te wybory okazały się skanem amerykańskiego społeczeństwa. Jak powiedział były doradca prezydenta G.W. Busha i krytyk Trumpa, »Donald Trump przestał być aberracją, a stał się normą«”. Cytowany przez Bakera historyk Timothy Naftali powiedział mniej więcej to samo: „The real America becomes Trump’s America”. I dodał: „W oczach świata, jeśli wydarzenia z 6 stycznia nie okazały się dyskwalifikujące dla kandydata, który następnie wygrywa

wybory, to znaczy, że to nie jest Ameryka, którą znaleźliśmy”². Z kolei znawcy przedmiotu wskazują, że Trump stanął po stronie tych Amerykanów (większości społeczeństwa), którzy uważali popieraną przez liberalistów ofensywę mniejszości etnicznych i płciowych za społecznie i cywilizacyjnie destrukcyjną, a proponowana przezeń „rewolucja zdrowego rozsądku” może ostatecznie odegrać kulturowo pozytywną rolę na całym Zachodzie, nie tylko w USA³.

I trzeba powiedzieć, że do zwycięstwa Trumpa (tym razem dostał także większość głosów obywateli, a nie jedynie większość elektoralską, jak w 2016 r.) mocno przyczyniła się Partia Demokratyczna. Po pierwsze, wkład w jego sukces wniósł sam prezydent Biden, bardzo psując w ten sposób bilans swej przyzwoitej prezydentury. Nie potrafił przygotować następcy, który mógłby powalczyć w wyborach prezydenckich i sam – wbrew wszystkim sygnałom – niemal do końca wierzył, że jedynie on jest w stanie pokonać Trumpa. Uzyskał nominację swej partii i zrezygnował dopiero po fatalnym występie w pierwszej debacie z kandydatem Republikanów. Wskazanie na Kamalę Harris było być może niezłym wyborem⁴, ale sama wraz ze swą partią pogrzebała własne szanse, wysuwając na pierwszy plan programu sprawę obyczajowe, w tym zwłaszcza prawo do aborcji. W ten sposób fatalnie rozminęła się nie tylko z oczekiwaniami wyborców, ale i z tym, czego należy się spodziewać od kandydata na prezydenta jedyne go nadal światowego supermocarstwa (!). Trumpowi sprzyjało także szczęście, ponieważ nie powiodła się próba zamachu na niego, dzięki czemu mógł głosić, że „Bóg nad nim czuwa”⁵.

To prawda, Donald Trump wygrał wybory zgodnie z zasadami demokracji (w USA – demokracji oligarchicznej, wedle Francisa Fukuyamy), ale sposób, w jaki w tym celu zmienił Amerykę, będzie mieć także wpływ na jej politykę zagraniczną. A będzie to oznaczać radykalne zerwanie z zapoczątkowaną po II wojnie tradycją amerykańskiej polityki zagranicznej, zwłaszcza z jej liberalnym charakterem, w rozumieniu doktryny politycznej. W czasie swej obecnej kadencji Trump nie będzie się czuł związany instytucjami czy ogólną kompetencją amerykańskiego establishmentu (administracji federalnej, Kongresu, środowisk eksperckich). Nauczony doświadczeniem swej poprzedniej kadencji, otoczył się tym razem ślepymi lojalistami i miliarderami reprezentującymi

² P. Baker, „Trump’s America: His comeback victory signals a different kind of country”, *The New York Times*, 6 listopada 2024 r.; P. Bruckner, „Trump ou le plébiscite du voyou”, *Le Figaro*, 13 listopada 2024 r.

³ A. Bryk, „Katharsis dla świata Zachodu” (rozmawiał T. Pietryga), *Rz (Plus Minus)*, 18–19 stycznia 2025 r.

⁴ A. Applebaum, „Nagle Trump wygląda na jeszcze starszego i bardziej obłąkanego”, *Gazeta Wyborcza*, 27–28 lipca 2024 r. Jednak ze względów programowych, wbrew opinii autorki artykułu, Harris nie okazała się „game changerem”.

⁵ R. Kuźniar, „Snajper wybiera prezydenta”, *Rz*, 23 lipca 2024 r. Zamachowiec strzałem z większej odległości drasnął jedynie ucho Trumpa, co w oczach zwolenników kandydata Republikanów zostało odebrane jako cud i przysporzyło mu głosów w wyborach.

interesy wielkiego kapitału. Oni nie będą go ograniczać w jego pierwotnych instynktach, „dzikich” pomysłach czy decyzjach politycznych⁶. Problem nie tylko i nie tyle w tym, o czym już wiemy z poprzedniej kadencji Trumpa, to znaczy w jego niechęci wobec NATO czy dziwnej słabości do Putina i możliwości kontynuacji tego kursu⁷.

Ekspert Fundacji Friedricha Eberta Branko Milanović postawił „pytanie za milion dolarów”: jaką ideologię reprezentuje Donald Trump? I postanowił na nie bez żadnych ideowych uprzedzeń odpowiedzieć, zakładając przy tym, że światopogląd ów zbiera różne nurty amerykańskiej polityki i Trump, posiłkując się nimi, będzie chciał na nowo zbudować rolę Ameryki w świecie. Nie uważa również, aby zasadne było używanie wobec Trumpa etykiety „faszysty” czy „populisty”. Zdaniem Milanovicia ramy politycznego światopoglądu Trumpa wyznaczają cztery postawy: merkantylizm, nastawienie się na zysk, antyimigrancki nacjonalizm, skupienie się na własnych interesach, czyli polityka nacjonalistycznego antyimperializmu. W ten sposób miałby on odejść od promowanej przez Madeleine Albright koncepcji Stanów Zjednoczonych jako „narodu/mocarstwa niezbędnego” na rzecz powrotu do postawy „ojców założycieli” Ameryki, czyli niewikłania jej w zagraniczne awantury⁸.

Ta konstruktywna wizja polityki administracji Trumpa wzięła w łeb, zanim objął on swój urząd, czyli w tygodniach poprzedzających 20 stycznia 2025 r. Oto bowiem nowy prezydent zaczął głosić konieczność „odzyskania” przez Stany Zjednoczone Kanału Panamskiego oraz potrzebę przyłączenia do nich Grenlandii i Kanady. On i jego wysłannicy, zwłaszcza arogancki nuworysz Elon Musk, także jeszcze przed 20 stycznia, rozpoczęli działania dywersyjne wobec jedności UE. Na silną Unię administracja Trumpa patrzy wrogo; tak było również w latach 2017–2020, ale wtedy Wspólnota znajdował się w lepszej sytuacji. Ta dywersja od początku polegała na wspieraniu sił prawicowo-nacjonalistycznych, antyunijnych⁹, a przy tym prorosyjskich. Jednocześnie wraz ze zbliżaniem się do przejęcia władzy Trump i jego ludzie coraz przychylniej zaczęli się wyrażać o Putinie oraz potrzebie szybkiego doprowadzenia do spotkania Trump–Putin. Równolegle coraz bardziej chłodno mówili o konieczności należytego uwzględnienia interesów bezpieczeństwa Ukrainy w ewentualnym porozumieniu rozejmowym, choć wcześniej nie brakowało

⁶ A. Zurcher, „Results hands Trump free rein”, BBC News World, 6 listopada 2024 r.

⁷ J. Bolton, „Il est très probable que Trump quittera l’Otan s’il est réélu”, *Le Figaro*, 29 marca 2024 r.; R. Genté, „Ma thèse est que Trump est un ‘contact confidentiel’ des Russes”, *Le Figaro*, 18 października 2024 r.

⁸ B. Milanovic, „Die Eine-Million-Dollar-Frage”, *IPG Journal*, 19 grudnia 2024 r.

⁹ R. Müller, „Musk und Weidel auf X: Das Gedacker spricht für sich”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (dalej: FAZ), 10 stycznia 2025 r. (Musk przeprowadził długą rozmowę z przywódczynią niemieckiej AfD, skrajnie prawicowo-nacjonalistycznej partii, i silnie poparł jej dążenie do przejęcia władzy w Niemczech).

głosów, że Trump może się okazać skuteczniejszym od Bidena przywódcą USA przymuszającym strony do względnie sprawiedliwego zakończenia wojny¹⁰. **Te wstępne wypowiedzi, które mogą sprawiać wrażenie chaosu lub ukazywać polityka w rodzaju *unguided missile* (mniej elegancko: mały py z brzytwą), nie powinny mylić. To powrót do imperializmu w czystej postaci** – do zaboru innych ziem lub przejęcia nad nimi kontroli, jeśli są one wartościowe dla korporacji USA (przemysł wydobywczy i przetwórczy), oraz dogadywanie się z przywódcami innych mocarstw o podobnej mentalności.

Z bardziej ekscytujących wypowiedzi Trumpa przed objęciem urzędu można przywołać obietnicę rozpętania piekła na Bliskim Wschodzie, jeśli do tego czasu izraelscy zakładnicy wzięci przez Hamas nie zostaną uwolnieni. Zauważano przy tym, że wprawdzie Trump wcześniej silnie popierał premiera Netanjahu i nadal będzie to robił, jednak na jego internetowej platformie Social Truth pojawił się wywiad z Jeffreyem Sachsem, w którym nazywał Netanjahu „głęboko mrocznym sukinsynem” manipulującym polityką zagraniczną USA oraz prowadzącym „niekończące się wojny” na Bliskim Wschodzie¹¹. Trump zapowiedział także nałożenie sankcji na Międzynarodowy Trybunał Karny w odwecie za uznanie premiera Netanjahu za odpowiedzialnego za zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości popełnione w Strefie Gazy. Z innych wyrazistych zapowiedzi lub prognoz jeszcze przed objęciem władzy warto wskazać na deklaracje zwielokrotnienia potencjału jądrowego USA, zwłaszcza że Chiny ruszyły w tej dziedzinie w pogoń za Stanami Zjednoczonymi, a Rosja nie wykazuje zainteresowania jakimikolwiek ograniczeniami w odniesieniu do zbrojeń nuklearnych¹². Prawdziwą zagadką było natomiast podejście nowej administracji do stosunków z Chinami; powróciły obawy, że oba mocarstwa mogą wejść w samonapędzający się mechanizm konfrontacji hegemonicznej, która nierzadko kończy się wielką wojną¹³.

Uczciwość nakazuje, aby powiedzieć, że poważny udział w rozbiórce liberalnego porządku międzynarodowego i przechodzeniu ku *power politics* ma administracja Joeego Bidena. Chodzi oczywiście o bezrefleksyjną i bezwarunkową pomoc dla Izraela w jego wojnie w Strefie Gazy, a także w innych wojennych poczynaniach rządu Netanjahu na Bliskim Wschodzie. Biden osobiście okazał się bezradny wobec przebiegłości i bezczelności izraelskiego premiera, który swobodnie ośmieszał prezydenta USA. Pomimo rzekomych nacisków Waszyngtonu na Tel Awiw, aby operacja w Gazie była prowadzona w sposób cywilizowany, i spektakularnego ignorowania przez rząd Netanjahu pokornych prośb administracji Bidena, ta sama administracja dostarczała

¹⁰ K. Volker, „Trump ma pomysł na Ukrainę” (rozmawiał J. Bielecki), *Rz*, 6 października 2024 r. (Kurt Volker był wysłannikiem USA na Ukrainę za pierwszej prezydentury Trumpa).

¹¹ P. Jendroszczyk, „Groźenie piekłem, by osiągnąć pokój”, *Rz*, 10 stycznia 2025 r.

¹² J. Bielecki, „Wraca wyścig atomowy”, *Rz*, 28 sierpnia 2024 r.

¹³ O.A. Westad, „Sleepwalking toward war”, *Foreign Affairs*, 13 czerwca 2024 r.

Izraelowi wszelką niezbędną broń, która umożliwiała mu prowadzenie działań wojennych z naruszeniem prawa międzynarodowego. Wobec Netanjahu Biden okazywał się – jak słusznie pisano – „bezzębnym tygrysem”¹⁴. Stronnicze zaangażowanie na rzecz Izraela w wojnach, które prowadził w sąsiedztwie, było jedną z przyczyn porażki Kamali Harris; pewna część tradycyjnie demokratycznych wyborców nie poszła z tego powodu do urn. Demokraci zostali słusznie ukarani, ale konsekwencje tego będzie w kolejnych latach musiała ponosić Ameryka i nasza część świata. Jeśli gdzieś Biden i jego administracja nie zawiedli, to w udzielaniu pomocy wojskowej i politycznej Ukrainie, co powinno być temu prezydentowi pozytywnie zapamiętane.

Już pierwsze dni prezydentury Trumpa i jego ekipy, a nawet wcześniejsze zapowiedzi, ujawniły radykalną zmianę paradygmatu polityki zagranicznej USA, i co za tym idzie – mocne pchnięcie porządku międzynarodowego przez Waszyngton w kierunku bezwzględnej *power politics*. Niekoniecznie musi się to wiązać, przynajmniej początkowo, z użyciem przez Stany Zjednoczone siły zbrojnej. Wycofanie USA z WHO i paryskiego porozumienia klimatycznego już pierwszego dnia urzędowania potwierdzało kurs na *power politics*, wyrażało bowiem ignorowanie multilateralizmu oraz pogardę dla tzw. globalnych dóbr wspólnych. Deklaracje odnoszące się wprost do zamiarów ekspansji terytorialnej należą zaś do klasyki imperializmu; nawet przedrostek neo- wydaje się tu zbędny, gdyż motywem tych zamiarów jest grabież bogactw naturalnych obcych krajów (np. Kanady i Grenlandii). Rzecz symptomatyczna, w swym inauguracyjnym exposé prezydent Trump nie uczynił żadnej wzmianki o relacjach transatlantyckich ani o Europie, jak gdyby ich nie było w jego programie politycznym. Jego nieprzyjazny stosunek do Europy (UE) oraz niechętny wobec NATO jest dobrze znany z pierwszej kadencji. Żaden poważny polityk z Europy nie został zresztą zaproszony na uroczystość inauguracji prezydentury, owszem, Trump zaprosił za to na nią... Xi Jinpinga (który nie wziął udziału). Było to potwierdzeniem tożsamościowego (ideowego) indyferentyzmu Trumpa, który nie ma światopoglądu, chyba że za światopogląd uznamy pieniądze i władzę. Bo też jego administracja to podręcznikowy przykład plutokracji – władzy wielkich pieniędzy. Wielkie pieniądze – z hiperarogantkim Elonem Muskiem, najbogatszym człowiekiem świata (który wszedł do administracji, aby nią ręcznie sterować) na czele – będą same rządzić państwem. **Do rangi symbolu przejęcia władzy w Ameryce przez plutokrację urasta akt kapitalizacji prezydentury przez Trumpa już**

¹⁴ T. Bateman, „Gaza war: How the crisis is testing the limits of US diplomacy”, BBC News World, 23 marca 2024 r.; J. Haszczyński, „Benjamin Netanjahu ważniejszy dla Ameryki niż Winston Churchill”, Rz, 25 maja 2024 r.; H. Lovatt, „Skuteczną presję na Izrael mogą wywrzeć tylko USA” (rozmawiał P. Jendroszczyk), Rz, 6 czerwca 2024 r.; G. O’Donoghue, „Biden treads diplomatic tightrope on Israel-Iran”, BBC News World, 17 kwietnia 2024 r.; S. Dreisbach, „Der zahnlöse Tiger in Washington”, FAZ, 1 października 2024 r.; T. Bateman, „Why has America failed to broker a Middle East ceasefire”, BBC News World, 10 października 2024 r.

od pierwszego dnia urzędowania za pomocą emisji własnej kryptowaluty z jego wizerunkiem (!)¹⁵. I jak można było przypuszczać, w sprawach naprawdę trudnych, czyli zapowiadanego szybkiego zakończenia wojny rosyjsko-ukraińskiej, Trump okazał się bezradny¹⁶.

Rosja grzęźnie nad Dnieprem, straszy Zachód, dzieli świat

Rosja Putina, jako mocarstwo nawet nie hultajskie (*rogue state*), lecz bandyckie, wyspecjalizowała się w straszeniu Zachodu, domaganiu się strefy wpływów i statusu wielkiego mocarstwa. Agresja na Ukrainę była środkiem do realizacji wszystkich tych trzech zamiarów. Paradoksalnie Rosja najgorzej sobie radziła na wojnie z Ukrainą. Już trzeci rok buksowała nad Dnieprem, to znaczy, że nie zdołała osiągnąć większości celów, jakie Putin ogłosił w dniu agresji. Większości, bo jeden z nich tak – zajęcie ziem, na których przeważała ludność rosyjskojęzyczna, a co stało się w pierwszych miesiącach wojny. Nie zdołała jednak ani wygrać tej wojny, ani obalić rządu w Kijowie, ani zdemilitaryzować Ukrainy. Stawiała to sobie jednak nadal jako cel wojny i warunek „pokoju” (mieścił się w tym zakaz członkostwa Ukrainy w NATO i w UE). Jeśli mogła tak nadal, jeszcze na początku 2025 r., formułować warunki ewentualnego zakończenia działań wojennych, to dlatego, że w 2024 r. przejęła inicjatywę na froncie. Dzięki zastosowaniu taktyki „maszynki do mielenia mięsa”, czyli rzucania do boju dużej liczby żołnierzy, których większość wprawdzie ginęła, udawało się Rosjanom uzyskiwać nieznaczne zdobycze terytorialne, co jednak dawało Moskwie przewagę psychologiczną i pewność siebie. Putinowi „mięso armatnie” udało się sprowadzić nawet z Korei Północnej, co oznaczało – jak pisano – pierwszą od czasów najazdów mongolskich z XIII w. wyprawę wojsk azjatyckich przeciwko państwu europejskiemu. W celu wzmocnienia rosyjskiego morale Putin ponownie użył nuklearnego straszaka, zmieniając na bardziej asertywną strategię nuklearną Rosji. Atak na Rosję ze strony państwa nienuklearnego, wspieranego przez mocarstwo nuklearne, miałby być traktowany jako ich wspólny atak, co z kolei miałoby dawać prawo do użycia broni jądrowej przeciwko Ukrainie. Dodał do tego straszak antyzachodni, grożąc przekazywaniem broni dalszego i dalekiego zasięgu krajom w różnych częściach świata¹⁷. Na początku 2025 r. Putin mógł więc uważać, że może Zachodowi i Ukrainie dyktować warunki „pokoju”.

¹⁵ W.M. Orlowski, „Narodziny przyszłego kryzysu?”, *Rz*, 23 stycznia 2025 r.

¹⁶ P. Gélie, „Donald Trump dans le piège ukrainien”, *Le Figaro*, 21 stycznia 2024 r.

¹⁷ A. Łomanowski, „Ile jest warta armia Kremla”, *Rz*, 25 lipca 2024 r.; P. Adams, „Russia's 'meat-grinder' tactics bring battlefield succes – but at horrendous cost”, *BBC News World*, 6 grudnia 2024 r.; J. Mackenzie, „How worrying is a Russia-Kim Jong Un alliance?”, *BBC News World*, 5 września 2023 r.; A. Łomanowski, „Gdzie uderzy Władimir Putin”, *Rz*, 10 czerwca 2024 r.; F. Mao, „Putin proposes new rules for using nuclear weapons”, *BBC News World*, 26 września 2024 r.

Coraz bardziej wyczerpana Ukraina broniła się głównie dzięki pomocy Zachodu, na którym nuklearny straszak Putina nie robił wielkiego wrażenia. Do tej pory bowiem ostrzeżenia Johna Mearsheimera, „pożytecznego idioty Kremla” z University of Chicago, odnoszące się do użycia broni jądrowej przez Rosję nie znajdowały pokrycia¹⁸. Sytuacja na froncie była jednak dla Ukrainy niekorzystna, wręcz się nieco pogarszała, co stanowiło m.in. konsekwencję strategicznie błędnej i kosztownej kontrofensywy w 2023 r. Największym problemem Ukrainy pozostawał silny niedobór żołnierzy na długim (około 1200 km) froncie. Przewaga Rosjan pod tym względem robiła swoje. Dodatkowo Rosjanie, stosując bombardowania strategiczne, wyniszczali ukraińską infrastrukturę daleko na zapleczu frontu. W tym kontekście jeszcze większą wartość miało wielkie wsparcie, którego Ukrainie udzielał Zachód. Chodzi o wsparcie finansowe, dostawy coraz nowocześniejszego sprzętu, który mógł być wykorzystywany do uderzeń daleko za linią frontu, oraz wsparcie polityczne. Prym w udzielaniu pomocy wiodły Stany Zjednoczone, które nawet podpisały z Ukrainą dwustronną umowę o bezpieczeństwie (13 czerwca 2024 r.)¹⁹, choć wątpliwe, aby administracja Trumpa chciała ją respektować. Podobną umowę, o brytyjskiej pomocy gospodarczej i militarnej, podpisał w Kijowie 16 stycznia 2025 r. premier Wielkiej Brytanii Keir Starmer²⁰. Pomoc wielu krajów europejskich i UE dla Ukrainy także miała wielką wartość. Trzeba docenić walory bojowe ukraińskiej armii i jej technologiczną kreatywność (ale uczyli się też Rosjanie), nie mogły one jednak w pełni zastąpić upływu krwi i słabej gotowości Ukraińców do zaciągania się do wojska (spory procent młodych mężczyzn skutecznie unikał poboru). Przejawem kreatywności i śmiałości armii ukraińskiej było niespodziewane zajęcie i utrzymywanie sporej części obwodu kurskiego na terytorium Rosji, co – jak interpretowano – miało stanowić kartę przetargową w przyszłych negocjacjach z Rosją²¹.

Pomimo wielkiego wysiłku na froncie wojny z Ukrainą Rosji starczało energii i środków do prowadzenia antyeuropejskiej strategii pośredniej. Jej częścią

¹⁸ Zob. J.J. Mearsheimer, „Playing with fire in Ukraine. The underappreciated risks of catastrophic escalation”, *Foreign Affairs*, 17 sierpnia 2022 r.

¹⁹ *Bilateral Security Agreement* prezydenci Biden i Zelenski podpisali na marginesie spotkania G7 w Apulii (Włochy). Porozumienie zawiera szereg szczegółowych dyspozycji odnoszących się do współpracy wojskowej USA-Ukraina, a w tekście znalazł się zapis, że zdaniem stron ma ono służyć jako „most przybliżający Ukrainę do przyszłego członkostwa w NATO”.

²⁰ S. Rainsford, H. Zeffman, „PM visits Ukraine to sign ‘landmark’ 100-year pact”, *BBC News World*, 16 stycznia 2025 r.

²¹ R. Szoszyński, „Cały naród ma bronić swojej ojczyzny”, *Rz*, 18 kwietnia 2024 r.; A. Słojewska, „Pociski i rakiety od Unii dla Ukrainy”, *Rz*, 23 kwietnia 2024 r.; M. Wyssuwa, „Die Lage in der Ukraine hat sich dramatisch zugespitzt”, *FAZ*, 21 maja 2024 r.; J. Lukiv, „G7 agrees USD 50 bn loan for Ukraine from Russian assets”, *BBC News World*, 14 czerwca 2024 r.; O. Melnyk, „Ukraina podbija stawkę, ale ryzykuje”, *Rz*, 20 sierpnia 2024 r.; J. Waterhouse, „Blinken visits during moment of peril for Ukraine”, *BBC News World*, 15 maja 2024 r.

były oczywiście próby zastraszania Europy w celu zniechęcenia jej do udzielania pomocy Ukrainie. Putin np. twierdził, że gdyby doszło do zaostrzenia tej wojny z udziałem Europy, to Rosja nie miałaby problemu, aby ją pokonać za pomocą taktycznej broni nuklearnej, wobec której jego zdaniem Europa jest bezbronna²². Głównie jednak Moskwa stawiała na osłabianie Europy (UE) od środka przez umacnianie więzi z krajami już tworzącymi jej „piątą kolumnę” w Unii, to jest z Węgrami i Słowacją, oraz wspieranie eurosceptycznych, prorosyjskich prawicowo-nacjonalistycznych sił politycznych w innych krajach (m.in. Niemcy, Rumunia, Mołdawia, Austria), także nieoficjalnie pomagając im w wyborach parlamentarnych. Szczególnie cennym pożytecznym „idiotą Kremla” był premier Węgier, który demonstracyjnie wizytował Putina w Moskwie. A przy tym czynił to pod szyldem przewodnictwa w UE, co było niewątpliwą oznaką jej słabości²³. Do Orbána dołączył premier Słowacji Fico, reprezentujący podobny do węgierskiego mafijny rodzaj rządzenia, który nie krył swej sympatii do Rosji i niechęci do Ukrainy (zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami Ukraina nie przedłużyła umowy o transzycie gazu do Europy Środkowej przez swoje terytorium). Do repertuaru antyeuropejskiej strategii pośredniej Rosji należały także akty sabotażu, szpiegostwa oraz zabójstwa (próby) upatrzonych przez Moskwę osób. Nie przypadkiem szef brytyjskiego MI5 zwracał uwagę, że od czasu agresji Rosji na Ukrainę z różnych krajów europejskich zostało wydalonych ponad 750 rosyjskich dyplomatów (głównie szpiegów), co osłabiło rosyjską siatkę szpiegowską i zdolności jej służb do profesjonalnego wykonywania zadań (rosyjski wywiad częściej korzysta z usług przestępców i prywatnych firm podejmujących się nielegalnych aktów)²⁴.

Rosja radziła sobie kiepsko na froncie, miernie przeciwko Europie, lecz za to znakomicie na szerszej scenie międzynarodowej, czym zadawała swój śmiertelny cios liberalnemu porządkowi międzynarodowemu. Spektakularnym przykładem sukcesu Rosji, który jest zarazem argumentem na rzecz tezy o ostatecznym jego kresie właśnie w 2024 r., był **szczyt grupy BRICS w Kazaniu 22-24 października**. To właśnie tam Grupa zebrała się po raz pierwszy w poszerzonym o Egipt, Etiopię, Iran i Zjednoczone Emiraty Arabskie składzie. Tych nowych członków w kolejnych miesiącach ma być więcej (m.in. Indonezja, Turcja, Arabia Saudyjska), a w Kazaniu byli obecni wysocy przedstawiciele aż 36 państw, w tym 22 na najwyższym szczeblu. Dużo przy okazji tego szczytu mówiono o BRICS jako przeciwwadze czy otwartej konkurencji

²² S. Rosenberg, „Confident Putin warns Europe is ‘defenceless’”, BBC News World, 7 czerwca 2024 r.

²³ S. Löwenstein, T. Gutschker, „Viktor Orbán zu Gast bei Putin”, FAZ, 5 lipca 2024 r.; S. Rainford, „Alleged Russian election-meddling in Romania resurrects dark memories”, BBC News World, 6 grudnia 2024 r.

²⁴ R. Sikorski, „Rosja działa wszędzie” (wywiad dla kilku europejskich gazet), *Gazeta Wyborcza*, 28 maja 2024 r.; F. Gardner, S. Leigh, „Russia on mission to cause mayhem on UK streets, warns MI5”, BBC News, 8 października 2024 r.

wobec Zachodu, w tym o konieczności położenia kresu dominacji dolara na światowym rynku walutowym. Tym razem ważniejsze było to, że przywódcy BRICS i zaproszeni goście spotkali się w kraju toczącym agresywną wojnę, a gospodarzem był prezydent ścigany listem gończym przez MTK. Wyraźnie im to nie przeszkadzało. Co gorsza, wziął w tym spotkaniu udział także sekretarz generalny NZ António Guterres, niejako legitymizując Putina jako przywódcę o światowej roli. **Trudno sobie wyobrazić zjazd wielu zagranicznych przywódców u Hitlera w czasie agresji Rzeszy na Polskę czy Francję. To dlatego można mówić o szczycie w Kazaniu jako kolejnym gwoździu do trumny liberalnego porządku międzynarodowego.** Dla Moskwy ważne było pokazanie, że nie jest izolowana, że sankcje nie działają, i w niemalym stopniu dzięki temu spotkaniu ów cel udało się osiągnąć²⁵. Putin miał zarazem ekskluzywną, niczym niezakłócaną okazję, aby przekonywać swoich gości do rosyjskich motywów agresji na Ukrainę. Dało to o sobie znać w czasie spotkania G20 miesiąc później w Brazylii. W deklaracji końcowej nie udało się nawet wskazać odpowiedzialnego za wojnę Rosji z Ukrainą (podkreślono jedynie ludzkie cierpienie i globalne konsekwencje tej wojny).

Ten jednorazowy pokaz obecności Rosji w dobrym międzynarodowym towarzystwie był tym cenniejszy, że nie mogła ona liczyć na specjalne wsparcie ze strony Chin, wyraźnie zaskoczonych jej ugrzęźnięciem w wojnie przeciwko Ukrainie. Wprawdzie Xi Jinping wystawnie przyjął Putina w Pekinie w maju 2024 r., ale w czasie tej wizyty ujawnił się pewien dystans Pekinu wobec Moskwy. Owszem, antyzachodnie przymierze z Moskwą nadal miało swoją wartość, ale już sam Putin zaczynał ciążyć, a na Rosję patrzono z góry. Pekin nie chciał narażać swych stosunków z Zachodem i zapewniał, że nie dostarcza Rosji broni w czasie wojny. Zachód był ważny dla Chin zwłaszcza wtedy, gdy ich gospodarka sama przechodziła trudniejszy czas. Między Rosją z Zachodem nadal lawirowały Indie premiera Modiego. Przykrą niespodzianką dla geopolitycznych ambicji Putina musiało być nagłe obalenie reżimu al-Asada, przed czym tym razem Moskwie nie udało się go uchronić, a także zwrot ku Zachodowi Armenii, zawiedzionej Rosją w konfrontacji z Azerbejdżanem²⁶. Jednak ogólna sytuacja Rosji – wewnętrzna, na froncie wojny z Ukrainą oraz międzynarodowa – wydawała się Putinowi wystarczająco dobra, aby głośno powtarzać pierwotne warunki zakończenia agresji, które były nie do przyjęcia ani dla Kijowa, ani dla państw, które popierały Kijów²⁷. Nie stwarzało

²⁵ S. Rosenberg, „Vladimir Putin hosts Brics summit to show West pressure not working”, BBC News, 22 października 2024 r.; R. Vesper, „Putins party”, FAZ, 24 października 2024 r.; H. Wulf, „Kampfansage an den Westen”, IPG Journal, 12 czerwca 2024 r.

²⁶ L. Bicker, „Vladimir Putin and Xi Jinping: No longer a partnership of equals”, BBC News, 17 maja 2024 r.; A. Sławiński, „Czy brak demokracji zatrzyma Chiny?”, Rz, 6 września 2024 r.; R. Szoszyn, „Armenia odpływa Rosji”, Rz, 29 lutego 2024 r.

²⁷ J. Bielecki, „Nie widać końca wojny w Ukrainie”, Rz, 17 czerwca 2024 r.; R. Szoszyn, „Nie będzie zwycięzcy”, Rz, 14 października 2024 r.

to podstaw do optymizmu w sprawie zawieszenia broni ani tym bardziej zawarcia „pokoju”, niezależnie od nierozumnych zapowiedzi Trumpa²⁸.

Izrael bombarduje Bliski Wschód

Trzecim gwoździem do trumny liberalnego porządku międzynarodowego były działania wojenne Izraela w Gazie i na Zachodnim Brzegu oraz różnych państw Bliskiego Wschodu w odwecie za atak Hamasu 7 października 2023 r.²⁹ 20 października 2024 r. rzecznik sił zbrojnych Izraela gen. Daniel Hagari oświadczył: „osiągniemy swoje cele, nieważne jakimi środkami”. I tak się działo, to znaczy Izrael stale używał nadmiernej siły zbrojnej, naruszając prawo międzynarodowe, powodując nieproporcjonalnie duże straty wśród ludności cywilnej oraz ogromne, wcześniej niewyobrażalne zniszczenia infrastruktury i budynków mieszkalnych na obszarach prowadzonych działań wojennych. Działo się to z pełnym, bezwarunkowym poparciem Stanów Zjednoczonych i przyzwoleniem (co dla Izraela nie miało znaczenia) ze strony państw europejskich. Tymczasem w poprzednich dziesięcioleciach to Izrael uchodził za jedyne państwo reprezentujące liberalny porządek na Bliskim Wschodzie.

Obserwatorzy nie mieli wątpliwości. W wojnie, którą Izrael wydał swym sąsiadom, nie chodziło o sprawiedliwy pokój czy pokój w ogóle, lecz o bezwzględne panowanie nad nimi, które jednak na dłuższą metę musiało prowadzić do aktów rewanżu, czyli utrzymywać region w zaklętym kręgu przemocy. Premier Netanjahu uczynił wojnę swym politycznym żywiołem, ponieważ w grę wchodzi jego polityczne przetrwanie. Jak pisał Krzysztof Strachota, „W działaniach Beniamina Netanjahu trudno dostrzec jakiś konstruktywny i wiarygodny plan polityczny. Premier Izraela otwiera za to kolejne fronty – wojna stała się treścią jego polityki”³⁰. Podobnie uważał znany niemiecki ekspert Marcus Schneider: „Jest wysoce wątpliwe, czy ta strategia brutalnej siły przyniesie sukces w średniookresowej perspektywie. Oprócz wielu ofiar cywilnych niesie ze sobą nienawiść i przemoc na wiele dekad do przodu. W Izraelu siła militarna idzie w parze z polityczną butą, za którą inni muszą płacić cenę. Kraj, który oskarżał inne części świata, że w niewystarczający sposób odnoszą się do ofiar cywilnych ataku Hamasu z 7 października 2023 roku, okazał zadziwiającą pogardę dla ofiar cywilnych po drugiej stronie. I należy pamiętać, że kolejna wojna – w Libanie – nie była nieunikniona. Izrael nie był do niej zmuszony. Przywódca Hezbollahu Nasr Allah wzywał do położenia kresu walkom w Gazie, do zawieszenia ognia w Strefie, wtedy gdy Hamas już

²⁸ O. Guerin, „‘War will last as long as Russia does’: Ukrainian talk of victory fades as Trump returns”, BBC News, 17 stycznia 2025 r.

²⁹ Zob. szerzej *Rocznik Strategiczny 2023/24*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024.

³⁰ K. Strachota, „Izrael. Apoteoza wojny”, *Tygodnik Powszechny* 2024, nr 37.

nie stanowił militarnego zagrożenia. [...] Humanitarna apokalipsa w Gazie nie jest tym, co może doprowadzić do trwałego zaprzestania walk". A przy tym, jak dodawał Schneider, Netanjahu ponawiał upokarzanie na oczach świata starzejącego się prezydenta Ameryki, która dostarczając Izraelowi broń, umożliwiała mu toczenie kolejnych wojen³¹. Zabicie przez Izrael politycznych przywódców Hamasu i Hezbollahu potwierdzało, że Jerozolima nie dążyła do rozmów, rozejmu czy pokoju. Jak pisano, nie przybliżały do pokoju kolejne masakry ludności cywilnej urządzane przez siły zbrojne Izraela ani niczym niesprobowane, będące aktem agresji, zmasowane i powodujące liczne ofiary bombardowania obiektów wojskowych w Syrii już po upadku reżimu al-Asada (!)³², ani też ataki rakietowe na Iran czy Jemen. Odpowiadając na oświadczenie premiera Netanjahu o „wojnie cywilizacji”, którą jego kraj prowadzi przeciwko „barbarzyństwu”, **prezydent Emmanuel Macron zauważył: „Nie broni się cywilizacji, samemu siejąc barbarzyństwo”**³³.

Relacje opisujące rzeź ludności cywilnej i zniszczenia w Strefie Gazy i w Libanie mroziły. Wystarczy kilka tytułów mediów zachodnich. „Gaza nurse who filmed moments after Israeli strike describes chaos and grief” (BBC News z 24 października 2024 r.); „'No life left there': The suburbs bearing the brunt of Israel's strikes on Beirut” (BBC News z 21 października 2024 r.); „US calls deadly Israeli air strike 'horrifying'”, BBC News z 30 października 2024 r.); „'Aucun endroit n'est sûr, ni les hôpitaux, ni les maisons', le nord de la bande Gaza plonge dans l'enfer” (*Le Figaro* z 15 listopada 2024 r.); „Vous détruisez tout': a Gaza, des reservistes israéliens mettent en cause la légalité des ordres appliqués” (*Le Figaro* z 15 listopada 2024 r.); „'Are we not humans?': Anger in Beirut as massive Israeli strike kills 15” (BBC News z 23 listopada 2024 r.); „'We just need peace': BBC speaks to Syrians watching Israel's incursion” (BBC News z 16 grudnia 2024 r.). Izrael bombardował obiekty wojskowe w Syrii z siłą wywołującą niekiedy lokalne trzęsienia ziemi: „'In every street there are dead': Gaza rescuers reckon with scale of destruction” (BBC News z 21 stycznia 2024 r.); „Joy fades as Gazans return to destroyed homes” (BBC News z 20 stycznia 2024 r.); „Nearly 70% of Gaza war dead are women and children, UN says” (BBC z 8 listopada 2024 r.). W ciągu 15 miesięcy wojny zginęło około 47 tys. ludzi, z czego około $\frac{1}{3}$ to dzieci oraz kolejna $\frac{1}{3}$ to kobiety, a ponad 110 tys. zostało rannych. W styczniu 2025 r. okazało się, że dalszych około 10 tys. zabitych (ciał) może znajdować się pod gruzami. Według szacunków ONZ niemal 60% budynków w Gazie zostało kompletnie

³¹ M. Schneider, „Total escalation”, *IPS Journal*, 3 października 2024 r.

³² Y. Knell, „Israel seizing on Syria chaos to strike military assets”, BBC News, 12 grudnia 2024 r.

³³ P. Jendroszczyk, „Masakra pokoju nie przybliży”, *Rz*, 16 lipca 2024 r.; idem, „Bez liderów Hamasu i Hezbollahu”, *Rz*, 21 października 2024 r.; H. Zemrani, „On ne défend pas une civilisation en semant la barbarie': les propos d'Emmanuel Macron sur Israël font polémique”, *Le Figaro*, 25 października 2024 r.

zniszczonych lub uszkodzonych. Obrazy przypominające II wojnę światową. Co się tyczy opisów śmierci zadawanej ludziom, to można je porównać do scen biblijnych ze Starego Testamentu, z jedyną różnicą, że zabijano za pomocą rakiet, bomb i dronów³⁴. Pogarda sił zbrojnych i władz Izraela dla zasady człowieczeństwa szokowała. „Czy życia arabskie coś znaczą?” – pytała dr Dominika Blachnicka-Ciack z Wydziału Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. I odpowiadała: „Czy izraelskie »prawo do obrony«, któremu przyklaskują zachodni politycy, uzasadnia każdy sposób prowadzenia wojny? Oraz czy to prawo gdzieś się kończy? Po roku izraelskich wojen już wiemy, że jego granicą nie jest prawo do życia cywilów palestyńskich ani libańskich”³⁵. Trudno się dziwić, że Międzynarodowy Trybunał Karny wydał nakaz aresztowania premiera Netanjahu i byłego już ministra obrony Jo’awa Galanta, co oczywiście wywołało wściekłą krytykę zarówno w samym Izraelu, jak i ze strony administracji Bidena i nowego prezydenta USA Trumpa, którzy zapowiedzieli sankcje wobec MTK (!). Oprócz uzasadnionych oskarżeń o zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości pojawiły się oskarżenia o ludobójstwo, nie tylko ze strony państw, lecz także cieszących się autorytetem międzynarodowych organizacji pozarządowych³⁶.

Reakcja Izraela na dramat 7 października przypomina reakcję USA na atak Al-Kaidy 11 września, przy czym chodzi nie o to, co było usprawiedliwione, czyli operację wojskową w Afganistanie, lecz o jej dalszy, nieuzasadniony i katastrofalny ciąg w postaci agresji na Irak w marcu 2003 r. Oczywiście, dzieje się to w innym miejscu i kontekście geopolitycznym. Dewastując Strefę Gazy i wywołując tam humanitarną apokalipsę oraz poszerzając siłą swoje zdobycze na Zachodnim Brzegu, Izrael zlikwidował *de facto* Autonomię Palestyńską, która przestała być nawet na Zachodnim Brzegu swego rodzaju bantustanem. Rozwiązanie, o którym wiele przy okazji tej wojny mówiono, czyli współlistnienie dwóch państw – izraelskiego i palestyńskiego – przeszło w sferę *non-science political fiction*. Jak zauważano, w walce o utrzymanie się przy władzy (uniknięcie więzienia) dzięki wojnie z sąsiadami Netanjahu „zepsuł” sam Izrael, jego polityczną duszę oraz pozycję międzynarodową. Po rzezi Gazy trudniej będzie korzystać z politycznej legitymizacji w postaci Holokaustu; ta legitymizacja będzie po prostu odrzucana przez większość państw świata, które postrzegają Izrael jako „państwo hultajskie” (*rogue state*).

³⁴ T. Mackintosh, „Gaza Health ministry says Israeli hostage rescue killed 274 Palestinians”, BBC News, 10 czerwca 2024 r.

³⁵ *Kultura Liberalna*, 8 października 2024 r. Grozę katastrofy humanitarnej w Gazie opisuje jeden z pracujących tam lekarzy: „Lekarz w Strefie Gazy: Nie brakuje tylko personelu”, rozmowa M. Urzędowskiej z dr. Aszrafem Al-Zgulem, *Gazeta Wyborcza*, 4 września 2024 r.

³⁶ F. Gardner, H. Khalil, „Saudi crown prince says Israel committing ‘genocide’ in Gaza”, BBC News, 12 listopada 2024 r.; F. Gardner, „ICC warrants ‘major blow to Israel’s standing’”, BBC News, 21 listopada 2024 r.; Y. Knell, Amnesty accuses Israel of genocide against Palestinians in Gaza”, BBC News, 5 grudnia 2024 r.

Izrael postawił w trudnej sytuacji społeczeństwa europejskie, w swej większości będące do niedawna duchowym sojusznikiem Izraela i zamieszkującego ten kraj narodu żydowskiego. Zatrute zostały pokłady sympatii, emocjonalnej więzi, empatii wynikającej z doświadczenia wspólnej historii. To prawda, rząd Netanjahu nie potrzebował tego wszystkiego, chętniej obrażał najmniejszych nawet krytyków, ale Izraelczycy jako naród nie będą już mogli na nie liczyć. To wszystko nie należy być może do sfery strategii czy wielkiej polityki, ale należy do niej wniesienie przez Izrael wybitnego wkładu w koniec liberalnego porządku międzynarodowego oraz międzynarodowe osamotnienie kraju, który będzie mógł teraz liczyć wyłącznie na Stany Zjednoczone³⁷.

Osamotniona Europa

Życie polityczne w Europie było w 2024 r. zdominowane przez wybory do Parlamentu Europejskiego, formowanie nowych władz w UE, kryzysy polityczne w Niemczech i we Francji oraz mobilizowanie wsparcia dla Ukrainy w połączeniu z konfrontacją polityczną z Rosją. Narastał także niepokój na tle rosnących szans Trumpa na zwycięstwo w wyborach prezydenckich w USA, a tym bardziej po jego wygranej i objęciu władzy w Stanach Zjednoczonych w powiązaniu z rosnącymi wpływami wspieranych przez Putina i ludzi Trumpa partii prawicowo-nacjonalistycznych w krajach Unii. Jednak w czerwcowych wyborach do Parlamentu Europejskiego, niezależnie od znaczącego zwiększenia liczby mandatów partii eurosceptycznych (łagodnie mówiąc), przewagę utrzymał blok partii centrowych (chadecja, liberałowie, socjaliści)³⁸. Umożliwiło to wyłonienie niezłej obsady Komisji Europejskiej ze sprawną i skuteczną Ursulą von der Leyen na czele. W kontekście konfrontacji z Rosją ważne było także i to, że komisarzami ds. zagranicznych oraz obrony zostali bardzo dobrzy politycy z krajów bałtyckich, Estonii (Kaja Kallas) i Litwy (Andrius Kubilius). Komisarz ds. obrony ma się zajmować nie tyle obroną, ile przemysłem zbrojeniowym w UE i to właśnie w sferze zwiększania zdolności obronnych państw Unii dzięki wykorzystaniu odpowiednio wspieranego europejskiego przemysłu zbrojeniowego lokowano największe nadzieje. Instrumentem wspomagającym miała być Europejska strategia przemysłowa w zakresie obronności (EDIS)³⁹.

Jednak polityczny klimat w Europie pozostawał zły, a nadzieje na szybkie odwrócenie sytuacji Europy i w Europie (UE) były mocno ograniczone⁴⁰. Za

³⁷ J. Bielecki, „Netanjahu zepsuł Izrael”, *Rz (Plus Minus)*, 20–21 kwietnia 2024 r.; A. Benn, „Israel’s self-destruction”, *Foreign Affairs*, 7 lutego 2024 r.

³⁸ B. Chrabota, „Chmury nad Europą”, *Rz*, 11 czerwca 2024 r.

³⁹ W. Bielaszyn, „Ursula von der Leyen ponownie przewodniczącą KE”, *Gazeta Wyborcza*, 19 lipca 2024 r.; J. Gotkowska, Ł. Maślanka, „Nowa Komisja, nowe ambicje”, *Rz*, 31 października – 1 listopada 2024 r.

⁴⁰ J. Bielecki, „Chmury nad Unią”, *Rz*, 7 czerwca 2024 r.

rzecz pozytywną należy uznać rosnącą świadomość europejskich przywódców w sprawie wyzwań i działań, które muszą być podjęte, aby zjednoczona Europa przetrwała i nie została w tyle za USA i Chinami w wyścigu gospodarczym i technologicznym. Wygłoszone pod hasłem „**Europa jest śmiertelna**” przemówienie prezydenta Francji na Sorbonie 25 kwietnia 2024 r. (siedem lat po pamiętnym pierwszym przemówieniu europejskim także na Sorbonie) zabrzmiało niczym dzwon na trwogę. Emmanuel Macron stwierdził, iż w obliczu wojny terytorialnej Rosji „**Europa znalazła się w sytuacji okrażenia**”. I to dzisiaj rozgrywa się sprawa wojny i pokoju na kontynencie, sprawa zdolności do zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Zważywszy na radykalny wzrost zbrojeń Rosji, Stanów Zjednoczonych, ale także w innych częściach świata, Europa nie może pozostać w tyle, grozi jej bowiem pozycja wasala USA, które i tak mają inne priorytety (własne problemy, Chiny). Co się zaś tyczy głównego zagrożenia, wojny w Ukrainie, to trzeba zrobić wszystko, aby Rosja jej nie wygrała. Francuski prezydent nie wykluczył przy tym konieczności wysłania do Ukrainy wojsk zachodnich. Jeśli Rosja nie stawia sobie ograniczeń, to Europa także nie powinna. Należy umożliwić Ukrainie realizację jej europejskiego powołania. Konieczne jest wzmocnienie europejskiego potencjału zbrojnego dzięki europejskiemu przemysłowi zbrojeniowemu. Europejczycy, kupujący do tej pory uzbrojenie amerykańskie i europejskie, muszą dać preferencje produkcji europejskiej w tym zakresie. Konieczna jest także stanowczość w obronie granic przed imigracją. Granice Europy (UE) są bowiem „naszym wspólnym dobrem”. Niezbędny jest też „skok gospodarczy”, w przeciwnym razie Europa zostanie „odłączona” od światowej czołówki (duetu liderów, czyli USA i Chin), co wymaga ograniczenia regulacji, zwiększenia inwestycji, ale także twardszej obrony interesów handlowych w sytuacji, gdy Amerykanie i Chińczycy przestają respektować ustalone wcześniej reguły handlu światowego⁴¹. Do 2030 r. Europa musi stać się światowym liderem w pięciu dziedzinach strategicznych: AI, informatyki kwantowej, przestrzeni, biotechnologii, nowych źródeł energii. Dość jednak kuriozalnie w kontekście ostrzeżenia „Europa jest śmiertelna” zabrzmiała duma z wpisania prawa do aborcji do francuskiej konstytucji i zapowiedź inicjatywy, aby wpisać je także do Karty praw podstawowych UE⁴². Wizja Macrona dla Europy jest ambitna, problem w tym, że UE straciła zdolność dobierania właściwych środków do przekuwania swych ambitnych planów w rzeczywistość. Dotyczy to zresztą samej Francji i jej prezydenta.

⁴¹ F. Nodé-Langlois, „Emmanuel Macron et Ursula von der Leyen affichent leur fermeté face à Xi Jinping”, *Le Figaro*, 6 maja 2024 r.; Ch. Grant, „China and the West: The gap is set to grow”, Centre for European Reform, 5 czerwca 2024 r. Autorzy wskazują na rosnącą stanowczość UE w relacjach politycznych i gospodarczych z Chinami. UE już nie stara się być pomiędzy, lecz ustawiła się po stronie USA. Przyczyną są zarówno nieuczciwe praktyki Chin w sferze stosunków handlowych, jak i ich wsparcie dla Rosji w wojnie przeciwko Ukrainie.

⁴² E. Cimbidhi, C. Gentilhomme, „Europe mortelle, décrochage économique, immigration... Ce qu'il faut retenir du discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne”, *Le Figaro*, 25 kwietnia 2024 r.

Z tych wszystkich ważnych spraw, o których mówił Macron na Sorbonie, UE stosunkowo najlepiej sobie radziła wobec wojny Rosji przeciwko Ukrainie, co może się wydać o tyle paradoksalne, że w sprawach obrony nadal była zdana na Stany Zjednoczone, a to za sprawą nieporadności w tej dziedzinie głównego unijnego „mocarstwa”, czyli Niemiec⁴³. Jednak **w sprawie wojny na wschodzie Europy stanowisko Europy (UE) było zaskakująco stanowcze**. Przede wszystkim obrano twardy kurs wobec Moskwy, co było głównie zasługą Polski, Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i krajów basenu Morza Bałtyckiego. W wymiarze ogółouropejskim szczególnie cenna okazała się wolta Paryża, czyli samego Macrona, słusznie wcześniej postrzeganego, wraz z Niemcami, jako najbardziej wyrozumiały wobec Moskwy i Putina. Lekceważony ostentacyjnie przez Putina w pierwszych miesiącach wojny (2022 r.) Macron jak gdyby postanowił się odegrać, głosząc otwarcie, że przegrana Rosji leży w żywotnym interesie Europy, i wspierając Kijów. Nie wykluczał przy tym zarówno wysłania wojsk europejskich, gdyby trzeba było ubezpieczyć linię rozejmową, jak i nie odmawiał Ukraincom prawa do uderzenia za pomocą zachodniej broni w głąb Rosji⁴⁴. Paryż w końcu zrozumiał, że dialog z Moskwą nie jest możliwy, ponieważ tam się nie rozumie sensu tego słowa, a jedyny język, który pojmuje rosyjskie przywództwo, to język siły⁴⁵.

Pokazem jedności Europy wobec Rosji i jej wojny przeciwko Ukrainie, a także w związku z możliwymi następstwami polityki nowego prezydenta USA dla bezpieczeństwa europejskiego, było **zorganizowane przez ministra Radosława Sikorskiego w Warszawie spotkanie „wielkiej szóstki”** (19 listopada 2024 r.). Wzięli w nim udział szefowie dyplomacji Francji, Niemiec, Włoch, Polski, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz przedstawicielka UE ds. polityki zagranicznej, a rozmowy były poświęcone konsolidacji zarówno NATO, jak i wzmocnieniu bezpieczeństwa i obrony Europy (inwestycje w przemysł i infrastrukturę), wsparciu dla Ukrainy oraz odstraszeniu Rosji przez ograniczanie jej zdolności do prowadzenia wojny. Omawiano także sprawę zaangażowania Europy w utrzymywanie linii zawieszenia broni w Ukrainie, gdyby do tego doszło. Spotkanie warszawskie wzbudziło nadzieje na zapoczątkowanie nowego,

⁴³ S. Brockmeier-Large, „Klarer Blick vonnöten”, *IPG Journal*, 14 listopada 2024 r. Autorka postawiła problem jasno: „Ohne die USA steht Europa blank da”. Jej zdaniem, Niemcom brakuje zarówno strategii bezpieczeństwa, jak i świadomości kosztów, jakie trzeba będzie ponieść, aby zapewnić takiej strategii wiarygodność.

⁴⁴ R. Imielski, „Europa coraz wyraźniej mówi Ukrainie: Atakujcie cele w Rosji”, *Gazeta Wyborcza*, 4 września 2024 r.

⁴⁵ J. Bielecki, „Macron nie odpuści Putinowi”, *Rz*, 18 stycznia 2024 r.; idem, „Francuskie pożegnanie z Putinem”, *Rz (Plus Minus)*, 30 marca – 1 kwietnia 2024 r.; J. Lukiv, „Macron says Russian defeat in Ukraine vital for security in Europe”, *BBC News*, 27 lutego 2024 r.; „La France n’a plus ‘intérêt’ à discuter avec ‘les responsables russes’, déclare Stéphane Séjourné”, *Le Figaro*, 8 kwietnia 2024 r.; J. Bielecki, „Europejskie wojska na Ukrainie?”, *Rz*, 26 listopada 2024 r.; L. Kuenssberg, „No ‘red lines’ in Ukraine support, French foreign minister tells BBC”, *BBC News*, 24 listopada 2024 r.

praktycznego formatu utrzymywania jedności Europy wobec zewnętrznych wyzwań (USA) i zagrożeń (Rosja), ale trudno powiedzieć, czy przetrwa próbę czasu, zwłaszcza amerykańskie próby rozrywania jedności UE⁴⁶. Nie brakowało głosów o rosnącym znużeniu Zachodu wojną w Ukrainie, jednak UE, pomimo dywersji rosyjskiej „piątej kolumny”, czyli Węgier Orbána⁴⁷, stała twardo po stronie Ukrainy, przedłużając w końcu stycznia 2025 r. pakiet surowych sankcji wobec Rosji. Na początku 2025 r. trzy cele Unii wobec tego konfliktu pozostawały w mocy: utrzymanie zdolności Ukrainy do obrony i odbudowy, osłabianie Rosji, angażowanie wsparcia USA na rzecz Ukrainy i bezpieczeństwa Europy⁴⁸. Jednocześnie Europa (UE plus Wielka Brytania) nie była w stanie zaoferować Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa, gdyby prezydent Trump zdecydował się na porzucenie Kijowa lub próbował wymusić na niej przerwanie walk na korzystnych dla Rosji warunkach. Na szczęście, pierwsze tygodnie urzędowania nowego prezydenta USA na to nie wskazywały⁴⁹.

Zaskakującej stanowczości UE wobec Rosji i we wspieraniu Ukrainy towarzyszyły jednak **poważne oznaki jej słabości wewnętrznej** oraz problemy na innych kierunkach stosunków zewnętrznych. Dwie unijne potęgi znalazły się w 2024 r. w poważnym kryzysie politycznym, który szedł w parze z przeciągającą się recesją gospodarczą będącą rezultatem odwlekania reform strukturalnych (Niemcy) lub ogromnego długu publicznego (Francja). W szybkim tempie słabła międzynarodowa konkurencyjność obu gospodarek. Błędna decyzja prezydenta Francji o przyspieszonych wyborach parlamentarnych (7 lipca) przyniosła sukces radykalnej prawicy i demagogicznej lewicy oraz przewlekły impas rządowy. Europejskie ambicje ośmieszonego i niepopularnego Macrona zostały pozbawione legitymacji⁵⁰. W Niemczech starzenie się bazy przemysłowej i gospodarczy zastój oraz utrata kontroli nad imigracją dały wiatr w żagle radykalnie prawicowej i prorosyjskiej Alternatywie dla Niemiec (AfD), która stała się drugą siłą polityczną w kraju, oraz zmusiły rząd kanclerza Olafa Scholza do wniosku o przedterminowe wybory (w lutym 2025 r.). Problemy wewnętrzne osłabiły pozycję międzynarodową Niemiec

⁴⁶ Kolejne, w podobnym formacie, odbyło się w Berlinie 12 grudnia 2024 r. Zob. J. Bielecki, „Europa nie ulegnie Putinowi”, *Rz*, 20 listopada 2024 r.; „Guerre en Ukraine: Kiev est sur une voie ‘irréversible’ pour adhérer à l’Otan, disent six pays européens, dont la France”, *Le Figaro*, 12 grudnia 2024 r.

⁴⁷ A. Słojewska, „Orbán i prorosyjski ślad w Unii”, *Rz*, 8 lipca 2024 r.; eadem, „Węgierska blokada”, *Rz*, 23 lipca 2024 r.

⁴⁸ R. Vesper, „Die wachsende Müdigkeit des Westens”, *FAZ*, 11 października 2024 r.; A. Słojewska, „Sankcje przedłużone, czas jednak na nowe”, *Rz*, 28 stycznia 2025 r.

⁴⁹ S. Biscop, „Ukraine: Europe refused to think, now Trump will act”, *Egmont Institute Commentary*, 18 listopada 2024 r.

⁵⁰ M. Giełzak, „Doktryna Macrona”, *Polityka*, 15 maja 2024 r.; J. Bielecki, „Macron mówi o paraliżu”, *Rz*, 25 czerwca 2024 r.; K. Adler, „French elections: The far right is close to power. Will the rest of Europe follow”, *BBC News*, 7 lipca 2024 r.

do tego stopnia, że arogancki miliarder z USA, prawa ręka Trumpa w nowej administracji, beczelnie mieszał się w kampanię wyborczą na rzecz AfD, z oczywistym zamiarem rozbicia jedności UE⁵¹. Niezależnie od problemów wewnętrznych w obu głównych krajach Unii, ich przywódcy (Scholz i Macron) nie potrafili znaleźć wspólnego języka w sprawach europejskich, co właściwie wyłączyło niegdysiejszy motor Europy⁵². Na tym tle zadziwiająco nieźle radziła sobie Giorgia Meloni, która pomimo silnie prawicowej afiliacji (Bracia Włosi) grała na rzecz jedności UE, czym przywróciła włoskiej polityce nutę powagi⁵³. Pozytywnym sygnałem z europejskiego punktu widzenia okazały się wybory parlamentarne w Wielkiej Brytanii, które wyniosły do władzy Partię Pracy, a na czele rządu stanął szczerze proeuropejski sir Keir Starmer⁵⁴.

Ofensywa sił prawicowo-nacjonalistycznych, niezależnie od zróżnicowanego podłoża ich roli w różnych krajach, prowadziła, jak uważano, do osłabiania pozycji ich krajów w Europie oraz osłabiania Europy, w tym jej spójności i bezpieczeństwa jako całości. W UE ma to tym większe znaczenie, w im większym kraju Wspólnoty te siły mają szanse na przejęcie władzy. Z Węgrami Orbána czy Austrią Partii Wolnościowej Unia sobie jeszcze jakoś radzi⁵⁵, ale ich sukces we Francji czy w Niemczech oznaczałby cios w dotychczasowy model integracji europejskiej. We Francji Front Narodowy wygrał wybory, ale Macron nie dopuścił go do rządzenia, trudniej będzie jednak przeszkodzić zwycięstwu Marine Le Pen w wyborach prezydenckich w 2027 r.⁵⁶ Zabójstwo trzech dziewczynek przez islamistę w Wielkiej Brytanii doprowadziło nie tylko do gwałtownych rozruchów na tle rasowym, lecz także do wzrostu poparcia dla radykalnej prawicy⁵⁷. Na podobnym tle rośnie poparcie dla AfD

⁵¹ Ł. Grajewski, „Niemcy nie dają już rady”, *Polityka*, 11 września 2024 r.

⁵² G. Weber, „A Message of (dis)unity”, *IPS Journal*, 1 marca 2024 r.; J. Bielecki, „Zepsuty motor Europy”, *Rz*, 28 maja 2024 r.

⁵³ P. Podemski, „Dwie twarze Giorgii”, *Polityka*, 22 maja 2024 r.

⁵⁴ P. Adams, „New foreign secretary wants to reset UK-EU ties”, *BBC News*, 7 lipca 2024 r. Natychmiast po nominacji nowy szef brytyjskiej dyplomacji David Lammy poleciał do Berlina, skąd bezpośrednio udał się do „the bucolic surroundings of the country estate of Poland’s Foreign Minister Radosław Sikorsky”. Czym zarówno minister, jak i autor artykułu chciał podkreślić nową rolę Polski w polityce europejskiej.

⁵⁵ Unia przetrwała nawet węgierską prezydencję w drugiej połowie 2024 r. pomimo różnych wyburzeń Orbána, np. krytykowanych przez Brukselę podróży w tym czasie do Moskwy i Pekinu. Zob. A. Słojewska, „UE nie odbiera prezydencji Węgrom”, *Rz*, 11 lipca 2024 r.

⁵⁶ We Francji tuż przed wyborami parlamentarnymi 170 dyplomatów, w służbie i byłych, wystosowało dramatyczny list przestrzegający przed osłabieniem Francji i Europy w obliczu „wojny obok”, w razie zwycięstwa nacjonalistów, co im w tym zwycięstwu nie przeszkodziło (*Le Figaro*, 23 czerwca 2024 r.; J.-P. Garraud, „Le Pen zmieni Unię nie do poznania”, z szefem grupy francuskiego ZN w PE rozmawiał J. Bielecki, *Rz*, 16 maja 2024 r. – Garraud zapowiedział m.in. niedopuszczenie Ukrainy do członkostwa w UE).

⁵⁷ J. Bielecki, „Skrajna prawica podbija Wyspy”, *Rz*, 6 sierpnia 2024.; Ch. Grant, „Fala imigracji w Anglii musi opaść” (z dyrektorem Center for European Reform rozmawiał J. Bielecki), *Rz*, 9 sierpnia 2024 r.

w Niemczech. Problem nadmiernej migracji sięgnął takich społecznych i politycznych rozmiarów, że **premier Francji François Bayrou nie zawahał się użyć określenia „migracyjne zatapianie” Francji** (*submersion migratoire*), broniąc w ten sposób „prawa narodów do trwałości (*pérennité*) ich tożsamości”⁵⁸. Ceniony hiszpański intelektualista, pisarz i reporter Arturo Pérez-Reverte zauważył, że pewna część ludności muzułmańskiej w Europie cierpi na syndrom ojkofobii, czyli nienawiści do miejsca zamieszkania⁵⁹.

Odpowiedzią na zauważane w Europie pozostawanie obszaru UE w tyle za Chinami i Ameryką, ścigającymi się pod względem gospodarczo-technologicznym, miał być ogłoszony 9 września 2024 r. raport Maria Draghiego, którego przygotowanie zleciła Komisja Europejska. **Raport zatytułowany *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe*** przynosi pesymistyczną ocenę zdolności gospodarek europejskich do konkurowania z rywalami z Azji i Ameryki. Receptą na ich rosnące względne zacofanie mają być radykalne zmiany w polityce gospodarczej, przede wszystkim zaś poprawa innowacyjności, szczególnie w dziedzinie zaawansowanych technologii, obniżenie cen energii oraz poważne zwiększenie poziomu inwestycji przemysłowo-technologicznych. Na podstawie tego raportu KE przedstawiła pod koniec stycznia 2025 r. *The Competitiveness Compass*, który ma odbudować europejską dynamikę i wzrost gospodarczy oraz zapewnić Europie bezpieczeństwo gospodarcze. Oprócz poważnego zwiększenia inwestycji w innowacyjność ma temu służyć rozległa deregulacja, w tym także obniżenie regulacyjnych rygorów w ramach Zielonego Ładu, aby zmniejszyć wysokie ceny energii blokujące europejską konkurencyjność⁶⁰. Obserwatorzy zwracali uwagę, że tego rodzaju raportów było w UE już niemało, lecz przeszkodą we wdrażaniu rekomendacji okazywały się z reguły opory polityczne.

Na pogarszającą się ocenę pozycji międzynarodowej Europy (UE) składa się również jej nieobecność wobec obecnej fazy konfliktu na Bliskim Wschodzie, chińsko-rosyjskie wypychanie Europy (Francji) z Afryki⁶¹, oddalanie się Turcji ku Rosji i grupie BRICS, impas w sprawie umowy handlowej z Mercosurem. Europa, której po odejściu Bidena, jak pisał jeden z francuskich komentatorów, groziło **miejsce między młotem Putina a kowadłem Trumpa**⁶², będzie z najwyższym trudem broniła części liberalnego porządku na własnym po-

⁵⁸ W. Bordas, „‘Submersion’ migratoire: François Bayrou assume, le PS suspend les négociations sur le budget”, *Le Figaro*, 29 stycznia 2024 r.

⁵⁹ A. Pérez-Reverte, „Une partie de l’immigration musulmane en Europe souffre d’oikophobie, la haine de l’endroit où l’on vit”, *Le Figaro*, 2 września 2024 r.

⁶⁰ A. Słojewska, „Kompas dla Europy”, *Rz*, 30 stycznia 2025 r.

⁶¹ R. Stefanicki, „Kolejne państwa wyrzucają francuskich żołnierzy”, *Gazeta Wyborcza*, 3 grudnia 2024 r.

⁶² P. Gelie, „Les Européens entre le marteau Poutine et l’enclume Trump”, *Le Figaro*, 22 listopada 2024 r.; K. Adler, „Vulnerable time for Europe as clock ticks down for Biden”, *BBC News*, 19 października 2024 r.

dwórku, bez szans, aby go ochronić poza nim. Zamiast tego musi się szybko odnaleźć w świecie *power politics*.

An overview of the international situation: 2024 as a turning point from the liberal order towards power politics

This paper analyzes the historic turning point, i.e. the year of change in which the remnants of the international liberal order were abandoned and wild power politics took its place. Three crucial developments which took place in 2024 contributed to this epochal change. The first was the November victory of illiberal and anti-Western Donald Trump, who in January this year became the president of the US. The second was the Russian ability to unite a significant number of the so-called Global South countries, who got behind Moscow and supported its aggression against Ukraine, including China and India, as it was proven by the BRICS summit meeting in Kazan (October 2024). And the third were the military operations of Israel in the Middle East, which gravely violated the rules of international law, especially international humanitarian law, and which were strongly supported by Joe Biden's liberal administration. Lonely Europe, pressured by the US and Russia, tried to defend its integrity and position, helping Ukraine, but was not able anymore to promote the liberal order beyond its own borders.

Keywords: liberal international order, power politics, US anti-Western turn, Russian threat, unstable Middle East, lonely Europe

Słowa kluczowe: liberalny porządek międzynarodowy, *power politics*, antyzachodni zwrot w USA, rosyjskie zagrożenie, niestabilny Bliski Wschód, osamotniona Europa

NATO: krew, pot i łzy na 75-lecie

Kontekst strategiczny – coraz więcej wyzwań, coraz mniej stabilności

Na początku 2024 r. sytuacja geostrategiczna wokół Sojuszu kształtowała się znacząco gorzej niż dwanaście miesięcy wcześniej. W największym stopniu decydował o tym niepomyślny rozwój sytuacji w Ukrainie, gdzie rosyjska ofensywa na wschodzie kraju, której towarzyszyły intensywne bombardowania celów cywilnych, a zwłaszcza infrastruktury energetycznej na całym obszarze państwa, czyniła – mimo poważnych strat ludzkich i w sprzęcie – powolne, ale stałe postępy. Kijowowi natomiast trudno było nie tylko zwiększać, ale wręcz utrzymywać odpowiednie zdolności bojowe, pomoc zaś oferowana głównie przez państwa NATO, mimo niemałych wysiłków wielu z nich, wciąż odbiegała od ukraińskich potrzeb, zwłaszcza w konsekwencji trwającej od grudnia 2023 r. blokady jej kolejnych transz przez Partię Republikańską w amerykańskim Kongresie oraz – motywowanej obawami przed eskalacją konfliktu i napięć w relacjach z Rosją – niechęci części sojuszników (w tym Niemiec i USA), by zezwolić na użycie dostarczanej broni do działań ofensywnych na rosyjskim terytorium. Równocześnie Rosja nie ustawała w działaniach destabilizacyjnych wobec szeregu innych krajów europejskich (Mołdawia, państwa Bałkanów Zachodnich), nasilając też hybrydową presję na członków NATO, zwłaszcza ze wschodniej flanki (np. w formie ataków cybernetycznych, akcji dezinformacyjnych czy stymulowania kryzysu migracyjnego na granicach Finlandii, republik bałtyckich i Polski). Łączyła to przy tym z retoryką – w wielu regionach aprobowaną (Sahel i Afryka Subsaharyjska, Azja Południowa) – „obrony przed ekspansjonizmem Zachodu”.

Międzynarodowy kontekst funkcjonowania Sojuszu determinowało też gwałtowne pogorszenie się sytuacji na Bliskim Wschodzie. Podjęta w reakcji na atak Hamasu z 7 października 2023 r. i porwanie ponad 200 zakładników interwencja Izraela w Strefie Gazy, mimo pewnego zrozumienia dla potrzeby reakcji ze strony zaatakowanego państwa, wzbudzała w świecie, nie tylko w NATO, duże wątpliwości, zarówno z uwagi na swoją skalę i brutalność oraz powagę powodowanych zniszczeń i ofiar wśród ludności cywilnej, jak

i destabilizujący wpływ na region. Konsekwencją tego był bowiem radykalny wzrost napięć na linii Izrael–Iran, owocujący m.in. wzmożeniem działań deklarujących solidarność z Palestyńczykami irańskich sojuszników w Libanie (Hezbollah) i Jemenie (Huti, starający się m.in. zakłócić żeglugę na Morzu Czerwonym). Na to nakładały się jeszcze problemy w innych regionach – przede wszystkim w Azji Wschodniej, z uwagi na eskalowanie przez Chiny kryzysu wokół Tajwanu oraz kontynuację zbrojeń przez Koreę Północną, ale też pogłębiający się chaos w Sahelu, gdzie umacniały się przy tym antyzachodnie i prorosyjskie nastroje. Wszystko to miało również istotne implikacje dla światowej gospodarki, w ramach której – głównie z chińsko-rosyjskiej inspiracji, ale z poparciem części państw Azji i Ameryki Łacińskiej – nasiliły się próby budowy – m.in. w oparciu o BRICS – alternatywnych wobec Zachodu centrów potęgi.

W wymiarze wewnętrznym kluczową determinantą stała się kampania przed listopadowymi wyborami prezydenckimi w USA, zapowiadająca się – z uwagi na najbardziej prawdopodobnych kandydatów (były prezydent Donald Trump wśród Republikanów i urzędujący prezydent Joe Biden z Partii Demokratycznej) oraz silną polaryzację amerykańskiego społeczeństwa – na wyjątkowo brutalną. Zwłaszcza perspektywa przejścia władzy przez Trumpa, negatywnie oceniającego europejskich sojuszników i sceptycznego w kwestii pomocy Ukrainie, ale też wobec multilateralizmu jako modelu polityki zagranicznej, musiała wzbudzać w państwach NATO niepokój (szczególnie w razie równoczesnego sukcesu Republikanów w wyborach częściowych do Kongresu). Niemniej zwycięstwo entuzjastycznego wobec Sojuszu, ale starzejącego się Bidena, mocno przy tym krytykowanego w kraju za stan gospodarki, także wiązało się z pewnym ryzykiem w przyszłości. Dodatkowo elekcję w USA poprzedzały wybory do Parlamentu Europejskiego, oznaczające zmianę składu najważniejszych organów decyzyjnych UE. Nastroje panujące wśród europejskich wyborców, owocujące m.in. rosnącą płynnością sytuacji politycznej w tak ważnych państwach jak Niemcy i Francja, umacniały zaś populistów i radykałów w Europie. Wreszcie w samych strukturach Sojuszu zachodziły istotne zmiany, gdyż po dekadzie urzędowania z funkcji sekretarza generalnego już nieodwołalnie odchodził dobrze oceniany, a przez to niełatwy do zastąpienia Jens Stoltenberg. Generalnie więc 2024 r. zapowiadał się dla NATO jako czas daleko idącej niepewności co do kierunku rozwoju sytuacji geostrategicznej, a w konsekwencji prawdziwej próby jego zdolności adaptacyjnych.

Przed szczytem w Waszyngtonie – róbmy (mimo wszystko) swoje

Począwszy od rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 r. aktywność NATO niezmienne koncentruje się w dwóch wymiarach – politycznego i technicznego

wsparcia dla walczącej z agresorem Ukrainy oraz wzmacniania zdolności sojuszniczych w zakresie szeroko rozumianego odstraszania i obrony przed atakiem na państwa członkowskie. W kontekście pierwszego zadania główny problem stanowiła utrzymująca się od grudnia 2023 r. blokada pakietów pomocy dla Ukrainy w amerykańskim Kongresie, mimo bowiem starań innych sojuszników oznaczało to radykalne zmniejszenie udzielanego Kijowowi wsparcia. Wpływało to na zmiany na froncie, gdzie wojska rosyjskie, choć powoli i ponosząc wielkie straty, posuwały się na zachód, do granic zajętych wcześniej częściowo ukraińskich obwodów, zwłaszcza donieckiego. Równocześnie Rosjanie intensyfikowali ostrzał rakietowy, bombardowania i ataki dronów na ukraińskie zaplecze, w tym cele cywilne i infrastrukturę krytyczną (szczególnie sieć energetyczną). W konsekwencji ukraińskie zdolności obronne, jak i możliwości ich odtwarzania, podlegały coraz większej presji, co zwiększało groźbę przełomu na froncie i niepowodzenia Kijowa w konflikcie.

Wymuszało to poszukiwanie rozwiązań alternatywnych, choćby częściowo łagodzących trudności wywołane postawą republikańskiej części Kongresu. Inni sojusznicy starali się zwiększyć skalę udzielanej pomocy, często w ramach powstających od 2023 r. „koalicji chętnych”, zmierzających do rozwoju konkretnych zasobów i zdolności sił ukraińskich, zwłaszcza najbardziej pilnych dostaw amunicji i środków obrony powietrznej. Świadczyły o tym m.in. zakup już na początku stycznia przez Agencję NATO ds. Zakupów (NSPA) ze wsparciem zorganizowanej wokół Niemiec koalicji państw ok. 1000 pocisków do baterii Patriot czy dostawy w tym i kolejnych miesiącach zestawów obrony przeciwlotniczej (w tym systemów Skynex i Patriot z Niemiec oraz pocisków IRIS-T), a także zabiegi o zwiększenie dostaw amunicji artyleryjskiej, m.in. z wykorzystaniem mechanizmów UE lub *ad hoc* – jak zapoczątkowana przez Czechy inicjatywa amuncyjna, zakładająca jej kupno na rynkach światowych. W styczniu i lutym sojusznicy uruchomili też kolejne, skupiające przeważnie po kilkunastu z nich „koalicje projektowe”, m.in. odnośnie do dronów (zainicjowany przez Łotwę i Wielką Brytanię fundusz umożliwiający zakup i dostawy bojowych i rozpoznawczych dronów taktycznych, głównie FPV), artylerii (powstała dzięki Francji, zakłada m.in. zakup i dostawy 72 armatohaubic Caesar), broni pancernej (propozycja Niemiec, mająca na celu długoterminowy rozwój sił pancernych Ukrainy poprzez dostawy sprzętu i części, naprawy oraz szkolenia)¹. Równocześnie jednak, mimo apeli Kijowa

¹ Łącznie z powołanymi wcześniej inicjatywami tego typu, w tym koalicją F-16 (Dania, Holandia i Norwegia jako liderzy) czy w zakresie bezpieczeństwa informatycznego (pomysł Luksemburga i Estonii), w 2024 r. funkcjonowano już osiem takich projektów (w lutym 2024 r. Francja zaproponowała też program w zakresie zdolności uderzeniowych – *deep strike* – ale do tej pory się on nie zmaterializował) (C. Mills, *Military assistance to Ukraine (February 2022 to January 2025)*, House of Commons Library Research Briefing, 14 stycznia 2025 r., s. 20–21).

o zmianę stanowiska, sojusznicy nie zgadzali się na użycie dostarczanej broni o bardziej ofensywnym charakterze (np. pociski dalszego zasięgu do zestawów HIMARS, rakiety Storm Shadow) do ataków na cele na terytorium Rosji, argumentując to chęcią uniknięcia eskalacji konfliktu (w wypadku Niemiec zaowocowało to nawet odmową dostaw pocisków powietrze–ziemia Taurus o zasięgu powyżej 500 km).

Z myślą o trwałym zagwarantowaniu ciągłości wsparcia dla Ukrainy, zwłaszcza wobec niepewności co do stanowiska USA w razie zwycięstwa Trumpa w listopadowej elekcji, a także o poprawie efektywności dotychczasowych działań, przygotowywano się – o co szczególnie zabiegał sekretarz generalny Jens Stoltenberg – do przejęcia przez NATO roli głównego koordynatora świadczonej pomocy, w miejsce lub równoległe do struktur tworzonych wcześniej *ad hoc*, w tym tzw. Grupy Ramstein (Grupy kontaktowej ds. Ukrainy, zorganizowanej w 2022 r. przez Amerykanów). Zapowiedź niedługiego objęcia tej funkcji przez Sojusz – ale z zachowaniem dwustronnego modelu pomocy w wypadku środków bojowych (NATO jako całość dostarcza jedynie – na podstawie tzw. *Comprehensive Assistance Package* – wyposażenie nieśmiertelne, np. agregaty prądotwórcze, środki transportu) – padła na jubileuszowej sesji Rady Północnoatlantyckiej (NAC) 3 kwietnia².

Stosunkowo szybko zgasła zaś debata o ewentualnym rozmieszczeniu wojsk NATO w Ukrainie, zainicjowana zaskakującą dla innych sojuszników propozycją Emmanuela Macrona na poświęconym Ukrainie specjalnym spotkaniu w Paryżu 26 lutego 2024 r., którą ujawnił zresztą niechętny wspieraniu Ukrainy premier Słowacji Robert Fico. Mimo poparcia ze strony niektórych państw (np. Litwy i Kanady) rozważaniu takich scenariuszy sprzeciwiła się większość członków (w tym USA, Polska i Niemcy), a sceptycyzm w imieniu Sojuszu jako całości czytelnie wyraził też sekretarz generalny Stoltenberg³.

Zapewnieniu ciągłości pomocy dla Ukrainy i jej możliwie największej adekwatności do potrzeb służyły też dwustronne umowy o współpracy w sprawach bezpieczeństwa, zawierane w nawiązaniu do deklaracji w tej sprawie liderów państw G7 przyjętej jeszcze na przy okazji szczytu NATO w Wilnie w lipcu 2023 r. Pierwsze takie porozumienia, określające m.in. zakres długoterminowej pomocy finansowej, szkoleniowej i sprzętowej, już w styczniu zawarła z Kijowem Wielka Brytania, w kolejnym miesiącu uczyniły to m.in. Niemcy, Francja, Włochy i Kanada (wszystkie na 10 lat), a w czerwcu

² *Foreign Ministers agree to move forward with planning for a greater NATO role in coordinating aid to Ukraine*, 3 kwietnia 2024 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_224279.htm (dostęp tu i dalej: 25.02.2025).

³ Ł. Maślanka, „Francuska ofensywa retoryczna wobec wojny na Ukrainie”, *Analizy OSW*, 8 marca 2024 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-03-08/francuska-ofensywa-retoryczna-wobec-wojny-na-ukrainie.

także USA. Łącznie do szczytu NATO w Waszyngtonie bądź na samym spotkaniu umowy tego rodzaju podpisało 21 sojuszników (w tym – w lipcu – Polska), pozostali zaś – choć nie Węgry i Słowacja – podjęli o tym rozmowy⁴.

Niemniej wyzwaniem pozostawała wciąż trwająca w Kongresie blokada amerykańskiego wsparcia. Tę zniesiono, po długich negocjacjach w obu izbach i dzięki powiązaniu kwestii ukraińskiej z pomocą wojskową dla Izraela, dopiero w końcu kwietnia, gdy zezwolono na pomoc dla Ukrainy o wartości 61 mld USD, obejmującą m.in. pilnie potrzebną amunicję artyleryjską, pojazdy opancerzone, broń przeciwpancerną i przeciwlotniczą⁵. Opóźnienie dostaw pogorszyło jednak sytuację sił ukraińskich w konflikcie na tyle, że władze Ukrainy tym usilniej zabiegały o zgodę na użycie dostarczanej broni na terytorium Rosji. Apele te (wraz ze świadomością w NATO stanu rzeczy na froncie) przyniosły pewien skutek w maju, gdy najpierw szef brytyjskiej dyplomacji David Cameron podczas wizyty w Kijowie 2 maja dał zgodę na jej ograniczone zastosowanie „w celach samoobrony” na obszarze Rosji, a do końca miesiąca podobne decyzje podjęły władze Francji, Niemiec i USA. Wciąż jednak, głównie z obawy przed reakcją Rosji, ale też sceptycznej wobec wspierania Ukrainy części opinii publicznej, sojusznicy nie zgadzali się na atakowanie celów w głębi rosyjskiego terytorium, jedynie w rejonach przygranicznych⁶.

Małe zmiany zaszły natomiast w pierwszej połowie roku w wymiarze politycznym relacji NATO z Ukrainą. Mimo częstych posiedzeń utworzonej w 2023 r. Rady NATO-Ukraina (na szczepku ministerialnym spotykano się niemal co miesiąc) oraz aktywności dyplomatycznej prezydenta Wołodymyra Zełenskigo, apele o podjęcie przez NATO realnych kroków na rzecz szybkiego członkostwa Ukrainy w Sojuszu nadal niewielu członków przyjmowało z aprobatą.

Drugim priorytetowym wymiarem aktywności Sojuszu pozostawał, jak wspomniano, rozwój zdolności w zakresie odstraszenia i obrony. W tym względzie istotną zmianą było zakończenie nadspodziewanie złożonego procesu akcesji Szwecji i jej przyjęcie do Sojuszu – po ratyfikacji w końcu lutego odpowiednich dokumentów przez stosujące dotąd w tej kwestii obstrukcję Węgry – 7 marca⁷. Zważywszy zarówno na geostrategiczne realia, zwłaszcza na Bałtyku (w tym znaczenie długości linii brzegowej Szwecji oraz posiadania przez nią Gotlandii), jak i szwedzki potencjał wojskowy, przemysłowy czy gospodarczy, fakt ten znacznie poszerzył możliwości skutecznego odstraszenia i obrony szczególnie na kluczowej flance wschodniej, jak i w rejonie arktycznym.

⁴ Szerzej: C. Mills, op. cit.

⁵ P. Zengerle, R. Cowan, „US Congress passes Ukraine aid after months of delay”, Reuters, 24 kwietnia 2024 r., www.reuters.com/world/us/long-awaited-aid-ukraine-israel-taiwan-poised-pass-us-congress-2024-04-23/.

⁶ C. Mills, op. cit., s. 12, 26.

⁷ Szerzej: M. Madej, „NATO w 2023 roku: na początku nadzieje, na końcu frustracja”, *Rocznik Strategiczny 2023/24*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024.

Mniejsze postępy czyniono we wdrażaniu decyzji ze szczytu w Madrycie w 2022 r. dotyczących tzw. nowego modelu sił⁸. Powoli postępował proces przekształcania grup batalionowych w ramach tzw. Wysuniętej Obecności (FP) na wschodniej flance w związku brygadowe, choć Niemcy w kwietniu rozpoczęły rozmieszczanie dodatkowych jednostek do kierowanej przez nie grupy bojowej na Litwie (z zamiarem utworzenia tam stałej bazy wojskowej w sile 5 tys. żołnierzy do 2027 r.), a w lipcu ogłoszono faktyczne podniesienie do poziomu brygady sił NATO na Łotwie (z Kanadą jako liderem). Od 1 lipca Hiszpania zastąpiła Czechy w roli państwa ramowego grupy bojowej na Słowacji. Tego samego dnia przekształcono też dotychczasowe NATO Response Force (NRF) w bardziej przygotowane do tzw. działań wielodomennych (*multidomain*) i odpowiadające nowemu modelowi sił NATO *Allied Reaction Force* (ARF)⁹. Niemniej pełne wdrożenie nowego modelu sił, w tym zapewnienie odpowiedniej do tego logistyki, wymaga istotnego podniesienia nakładów sojuszników na obronność, o co nieustannie apelował od początku roku Jens Stoltenberg, wskazując na potrzebę nie tylko realizacji przez członków zobowiązań do wydatkowania na te cele 2% PKB, ale też dalszego podwyższania nakładów, gdy tylko to możliwe.

Rozwój zdolności sił NATO odbywał się także dzięki ćwiczeniom, w tym przeprowadzonym od stycznia do maja największym w okresie pozimnowojennym manewrom NATO „Steadfast Defender”. W ich toku ponad 90 tys. żołnierzy, 50 okrętów i 80 samolotów z 32 państw Sojuszu w ramach scenariusza konfrontacji z przeciwnikiem o „zbliżonym potencjale” (*near peer*) ćwiczyło najpierw zdolność szybkiego przerzutu wojsk do Europy, a następnie ich operowania na kontynencie. Ćwiczenia umożliwiły sprawdzian stanu zdolności bojowych i logistycznych NATO oraz identyfikację kluczowych słabości, jak i dróg poprawy, dostarczając materiału do prowadzonej do końca roku wszechstronnej analizy ich wyników¹⁰.

Od decyzji z Madrytu charakterystyczne dla wysiłków Sojuszu na rzecz podnoszenia gotowości do odstraszania i obrony były też z jednej strony intensyfikacja działań w formule projektów realizowanych wspólnie przez grupy sojuszników¹¹, z drugiej zaś większe zainteresowanie rozwojem nowych technologii. Decyduje o tym zapewne chęć szybkiego nadrobienia powstałych

⁸ Por. idem, „NATO: chrzest ognia po siedemdziesiątce”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023.

⁹ „NATO’s military presence in the east of the Alliance”, 29 listopada 2024 r., www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm; „NRF to ARF: NATO’s bold new defense strategy”, 28 czerwca 2024 r., jfcbs.nato.int/page5964943/2024/nrf-to-arf-natos-bold-new-defense-strategy-.

¹⁰ „Steadfast Defender 24 concludes”, 31 maja 2024 r., shape.nato.int/news-releases/steadfast-defender-24-concludes.

¹¹ Co znamienne, NATO unika przy tym odwołań do koncepcji *smart defense* czy tzw. *pooling and sharing*, rozwijanych w latach po kryzysie ekonomicznym 2008 r. i podobnych w swej istocie do obecnych inicjatyw, ale generalnie nieefektywnych.

w poprzednich dekadach zaległości inwestycyjnych (zwłaszcza w świetle doświadczeń konfliktu ukraińskiego) przy równocześnie wciąż ograniczonych w relacji do potrzeb (mimo istotnej poprawy) środkach. Pierwszy z tych trendów przejawiał się m.in. uruchomieniem w marcu przez 12 sojuszników programu wspólnego szkolenia pilotów (NATO Flight Training Europe – NFTE). Drugi natomiast znalazł w pierwszym półroczu 2024 r. wyraz w przyjęciu m.in. strategii NATO odnośnie do technologii kwantowych (styczeń) i biotechnologii (kwiecień) oraz priorytetyzacji w ramach programu badań naukowych NATO (NATO SPS), m.in. kwestii tzw. *emerging disruptive technologies*, czy ochrony przed zagrożeniami hybrydowymi¹². Większa liczba incydentów będących przypuszczalnie aktami sabotażu inspirowanymi przez Rosję (np. przerywanie kabli i rurociągów podmorskich na Bałtyku przez kotwice ciągnięte po dnie przez statki handlowe m.in. z Chin, akcje dezinformacyjne i cyberataki w Niemczech i Czechach, udaremniony plan zamachów bombowych z wykorzystaniem poczty kurierskiej m.in. w Niemczech i Polsce) dała impuls do poszukiwania nowych sposobów budowania odporności (*resilience*) państw NATO m.in. w kontekście infrastruktury krytycznej (uruchomienie w maju Maritime Centre for Security of Critical Undersea Infrastructure) oraz cyberprzestrzeni (plany powołania specjalnej komórki dowódczej do szczytu w Waszyngtonie). Wzmożenie rosyjskie w zakresie broni jądrowej – zarówno w warstwie retorycznej, jak i modernizacji potencjałów – ożywiło zaś dyskusje w Sojuszu o wadze nuklearnego komponentu w strategii odstraszania i obrony, w tym programu *nuclear sharing*. Debata ta przebiegała głównie w środowiskach eksperckich¹³, ale głosy pojawiające się w państwach zwłaszcza wschodniej flanki (m.in. prezydenta Andrzeja Dudy) świadczyły o chęci zwiększenia roli w programie *nuclear sharing* niektórych sojuszników. Jednak struktury NATO odnosiły się do tych sugestii sceptycznie, przynajmniej gdy chodzi o relokację amerykańskich bomb B-61¹⁴.

Zapewne waga bieżących wyzwań zadecydowała o skromnej skali uroczystości z okazji jubileuszu 75-lecia NATO, ograniczonych w zasadzie do specjalnej sesji NAC w kwietniu na szczęblu szefów dyplomacji. Nie można było wykorzystać tej okazji także do oficjalnego wskazania następcy Stoltenberga na stanowisku sekretarza generalnego, gdyż wówczas jeszcze – mimo wykrystalizowania się faworyta w osobie Marka Rutte, byłego premiera Holandii – nie osiągnięto w tej sprawie porozumienia. Rutte został przez NAC wskazany na ten urząd dopiero 26 czerwca, po wycofaniu sprzeciwu Węgier wobec jego

¹² „NATO Allies strengthen cooperation on military aviation training”, 25 marca 2024 r.; „NATO allies agree on new key priorities for the science for Peace and Security Programme”, 11 kwietnia 2024 r., www.nato.int.

¹³ Por. *Nuclear Sharing in Europe*, YDCC Report, październik 2024.

¹⁴ „Szef MON: rozszerzenie *Nuclear Sharing* musi być decyzją sojuszniczą”, 24 kwietnia 2024 r., www.pap.pl/aktualnosci/szef-mon-rozszerzenie-nuclear-sharing-musi-byc-decyzja-sojusznicza.

kandydatury (i to za cenę wysoką, bo uznania ich prawa do wyłączania się z działań pomocowych dla Ukrainy)¹⁵.

W cieniu kwestii ukraińskich i zdolności obronnych znalazła się współpraca z partnerami i misje stabilizacyjne Sojuszu. Spośród partnerów intensywne kontakty utrzymywano w zasadzie wyłącznie z państwami regionu Pacyfiku (oraz Jordanią), aczkolwiek włączając ich w prace organów sojusznicznych i współpracę techniczną czy operacyjną (programy badawcze, rozwój zdolności, ćwiczenia), bez powoływania specjalnej struktury. Okrągłe rocznice uruchomienia Stambulskiej Inicjatywy Współpracy (20.) i Dialogu Śródziemnomorskiego (30.) nie wydobyły z marazmu kooperacji z państwami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, choć równocześnie, bazując na rekomendacjach z przedstawionego w marcu raportu utworzonej na mocy decyzji z Wilna z 2023 r. grupy ekspertów ds. współpracy z tzw. Południowym Sąsiedztwem, utworzono stanowisko specjalnego przedstawiciela ds. tego regionu, z zamiarem zwiększenia efektywności, a nade wszystko lepszego sprofilowania współpracy (w lipcu, już po szczycie w Waszyngtonie, został nim – ku rozgoryczeniu Włoch – Hiszpan Javier Colomina¹⁶). Ciągła niepewność sytuacji w Kosowie wymuszała utrzymanie liczebności sił KFOR na poziomie zwiększonym w 2023 r. (ponad 4 tys. ludzi), misja NATO w Iraku przebiegała natomiast rutynowo.

Szczyt w Waszyngtonie – mniej romantyzmu, więcej „pracy u podstaw”

Ze względu na to, że spotkanie przywódców Sojuszu odbywało się w Waszyngtonie w roku jubileuszowym i w trakcie intensywnej kampanii prezydenckiej, mogły nasuwać się analogie do szczytu w Chicago w 2012 r., który posłużył w znacznej mierze do ukazania zalet i osiągnięć ubiegającego się wówczas o reelekcję Baracka Obamy. Niemniej daleko większa niż ówczesna powaga wyzwań, przed którymi stoi NATO, jak i słabnąca pozycja Joeego Bidena w wyścigu prezydenckim istotnie ograniczyły „wyborczą” rangę szczytu, a sojusznicy skoncentrowali się raczej na poszukiwaniu konkretnych rozwiązań we współpracy niż ceremoniale lub kwestiach rocznicowych¹⁷. W rezultacie szczyt nie stał się „wydarzeniem wyborczym” Bidena (który zresztą już niecałe dwa tygodnie po nim wycofał się z zabiegów o reelekcję).

W debacie publicznej przed szczytem i w jego trakcie najmocniej koncentrowano się na przyszłości relacji NATO z Ukrainą. W tym kontekście szczyt

¹⁵ S. Starcevic, A. Walker, „As Putin menaces and Trump hovers, NATO chooses Rutte as next leader”, Politico, 26 czerwca 2024 r., www.politico.eu/article/nato-mark-rutte-secretary-general/.

¹⁶ A. Gomez Fuentes, „El Gobierno italiano se siente «traicionado» por la elección de un español para el Flanco Sur de la OTAN”, 21 lipca 2024 r., www.abc.es.

¹⁷ Symptomatyczne, że mimo skromnej skali kwietniowych obchodów 75-lecia jubileuszowi temu poświęcono tylko jeden krótki punkt w komunikacie końcowym spotkania.

przyniósł rezultaty istotne w wymiarze operacyjnym, ale rozczarowujące – zwłaszcza dla Ukrainy – w sferze politycznej i strategicznej. Sojusznicy nie zdecydowali się bowiem, mimo oczekiwań czytelnie artykułowanych przez Kijów (jak i – już mniej jednoznacznie – niektórych sojuszników), zaprosić Ukrainy do członkostwa, zgadzając się jedynie w komunikacie końcowym szczytu (pkt 16), że jej „droga do Sojuszu jest nieodwracalna”¹⁸. Niemniej w świetle pogarszającej się sytuacji Ukrainy na froncie, a nade wszystko ciągłych trudności i restrykcji w przekazywanej jej pomocy wojskowej oraz sceptycyzmu w tym względzie Trumpa (którego szanse na zwycięstwo w listopadowych wyborach rosły), za priorytet uznano potwierdzenie woli długoterminowego wsparcia dla tego państwa ze strony Sojuszu. W tym celu sojusznicy w specjalnym oświadczeniu zobowiązali się przekazać w ciągu najbliższego roku – wspólnie (m.in. wykorzystując uruchomiony w 2016 r. tzw. *Comprehensive Assistance Package* – CAP) lub kanałami dwustronnymi – pomoc wojskową (bojową i nieśmiertelnością) wartą ok. 40 mld euro, deklarując kontynuację wsparcia w kolejnych latach na zbliżonym poziomie i wprowadzając od stycznia 2025 r. mechanizm przeglądu co pół roku sposobu realizacji tego przyrzeczenia przez członków¹⁹. Równocześnie, potwierdzając zapowiedzi zwiększania roli NATO (głównie z obawy o trwałość amerykańskiego zaangażowania) w koordynowaniu pomocy dla Ukrainy, uzgodniono uruchomienie swoistej misji Sojuszu (acz bez stosowania tego terminu) – NATO Security Assistance and Training for Ukraine (NSATU) – z zadaniem wsparcia szkoleniowego i sprzętowego (w tym napraw oraz wymiany wyposażenia) sił ukraińskich, a także planowania ich długoterminowej transformacji. Do kierowania NSATU powołano specjalne dowództwo w Wiesbaden (ok. 700 osób), które miało być operacyjne od początku 2025 r., umożliwiając uzupełnienie lub zastąpienie w razie potrzeby dotychczasowych struktur koordynacyjnych (w tym Grupy Ramstein). Prócz tego potwierdzono zapowiedziane już w lutym uruchomienie wraz z Ukrainą w już istniejącym kompleksie NATO w Bydgoszczy centrum szkoleniowo-analitycznego (JATEC), mającego organizować na bazie doświadczeń z konfliktu dalszą transformację sił ukraińskich. Na szczycie lub przy jego okazji, także w ramach podpisywanych przez Ukrainę z państwami NATO umów bilateralnych o współpracy w sprawach bezpieczeństwa, ustalono też nowe dostawy uzbrojenia, w tym szczególnie wyczekiwanych przez Kijów środków obrony powietrznej (m.in. dostawy dodatkowych baterii Patriot

¹⁸ Umieszczenie takiego passusu w dokumencie może mieć jednak swoją wagę w toku ewentualnych negocjacji pokojowych z Rosją i stawianych przez nią warunków („Experts react: What the NATO summit did (and did not) deliver for Ukraine”, *New Atlanticist*, 12 lipca 2024 r., www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-what-the-nato-summit-did-and-did-not-deliver-for-ukraine/).

¹⁹ Zobowiązanie to było jednak mniej konkretne niż złożona w kwietniu przez sekretarza generalnego propozycja utworzenia wieloletniego funduszu na rzecz Ukrainy o wartości 100 mld euro (C. Mills, op. cit., s. 80).

oraz innych podobnych systemów, jak i części oraz amunicji do nich, głównie w ramach wspólnej inicjatywy Francji, Niemiec, Włoch, USA i Rumunii), ale też sprzętu pancernego i amunicji. Niemniej sojusznicy, w tym USA, nadal nie godzili się na swobodne użycie dostarczanej broni ofensywnej na obszarze Rosji, zwłaszcza w głębi jej terytorium. By natomiast usprawnić współpracę z ukraińskimi władzami, utworzono stanowisko specjalnego przedstawiciela NATO w Ukrainie (17 lipca został nim Brytyjczyk Patrick Turner)²⁰.

Drugim kluczowym problemem dyskusji w Waszyngtonie były kwestie rozwoju zdolności wojskowych Sojuszu. Mimo pojawiających się m.in. ze strony Polski propozycji podniesienia progu wymaganych wydatków obronnych do 3% PKB ostatecznie sojusznicy uzgodnili jedynie, iż próg 2% PKB to tylko swoiste minimum (*floor, not ceiling*), faktycznie zaś do zrealizowania w pełni decyzji przyjętych na szczytach w Madrycie i Wilnie, w tym operacjonalizacji nowych planów obronnych, niezbędne będą nakłady znacząco wyższe²¹. Świadomość istniejących braków m.in. w sferze szybkiego odtwarzania zdolności bojowych i zapasów sprzętowych, ale też rozwoju nowych technologii, skłoniła sojuszników do przyjęcia Zobowiązania w zakresie w rozwoju zdolności przemysłowych (*NATO Industrial Capacity Expansion Pledge*), zakładającego lepszą koordynację prac rozwojowych w ramach Sojuszu, poprawę współpracy z przemysłem, m.in. przez zwiększenie skali wspólnych zamówień, pogłębienie kooperacji z Ukrainą i innymi partnerami oraz lepszą ochronę łańcuchów dostaw²². Inicjatywa ta, podobnie jak inne podjęte na szczycie lub poprzedzającym go Forum Przemysłu Obronnego (zmodyfikowana strategia w zakresie sztucznej inteligencji, programy wspólnego rozwoju przez część sojuszników nowych zdolności w zakresie obrony powietrznej, pocisków rakietowych o zasięgu powyżej 500 km, zwiadu satelitarnego, kontroli przestrzeni powietrznej i zwiększania możliwości obliczeniowych Sojuszu)²³ czy utworzenie

²⁰ „Experts react: What the NATO summit...”, op. cit.; O. Pavliuk, V. Romanenko, „NATO appoints special representative in Ukraine”, 17 lipca 2024 r., www.pravda.com.ua/eng/news/2024/07/17/7466152/.

²¹ *Washington Summit Declaration*, 10 lipca 2024 r., pkt 6. Niechęć do formalnego podniesienia progu wynikała zapewne z faktu – oprócz obaw o stabilność budżetową czy zdolność realnej absorpcji nowych środków – iż mimo postępu, zwłaszcza w ostatnich dwóch latach, w 2024 r. wciąż tylko 24 na 32 członków NATO przeznaczało 2% PKB na obronność w 2024 r., a niektórzy – np. Hiszpania (1,28%), Luksemburg (1,29%) czy Belgia (1,30%) – nie robią tego szybko, zob. „Defence expenditure of NATO countries (2014–2024)”, NATO Press Release, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf.

²² *NATO Industrial Capacity Expansion Pledge*, 10 lipca 2024 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227504.htm.

²³ Do tych inicjatyw należała m.in. decyzja Polski, Niemiec, Francji i Włoch o inwestycji w systemy rakietowe o zasięgu powyżej 500 km (żadne z tych państw nie dysponuje obecnie takimi systemami lądowymi), a także niemiecko-amerykańska zapowiedź wyposażenia od 2026 r. sił USA w Niemczech w pociski Tomahawk i inne systemy rażenia dalekiego zasięgu (J. Tarociński, M. Menkiszak, L. Gibadło, „Powrót pocisków pośredniego i średniego zasięgu do

Zintegrowanego Centrum Obrony Cyberprzestrzeni przy dowództwie SHAPE w Mons, potwierdzały wyraźną co najmniej od szczytu w Madrycie w 2022 r. chęć wzmocnienia roli NATO jako platformy tworzenia innowacyjnych technologii, stymulującej zarówno wdrażanie konkretnych zasobów, jak i budowę odporności na pojawiające się w sferze technologicznej zagrożenia. Reagując zaś na częste odwoływanie się Rosji do rozmaitych „gróźb nuklearnych” i rozbudowę tego potencjału, w tym komponentu niestrategicznego, NATO dobitniej niż dotąd zaakcentowało znaczenie elementu jądrowego w swej strategii odstraszenia i obrony, zapowiadając jego odpowiednią do potrzeb modernizację i adaptację planowania w tym zakresie. Podkreślono też wagę rozwoju obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej w odstraszeniu NATO, uzgadniając jej wielopłaszczyznowy rozwój przez wdrożenie rotacyjnego modelu Zintegrowanej Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwrakietowej (IAMD) oraz wzmocnienie systemu obrony antybalistycznej (BMD) po włączeniu weń 10 lipca bazy w Redzikowie (oficjalnie otwartej jednak 17 listopada)²⁴.

Na szczycie potwierdzono percepcję Rosji jako głównego i bezpośredniego zagrożenia dla Sojuszu, przyjmującego zarówno formę groźby konwencjonalnej agresji (ewentualnej), jak i narastającej presji hybrydowej (już trwającej). Dlatego zobowiązano się do kolejnego szczytu (za rok w Hadze) opracować rekomendacje w sprawie strategii Sojuszu wobec niej. Stanowczy był też język dokumentu końcowego wobec Chin, nieuznanych, co prawda, wprost za zagrożenie, ale za „wyzwanie systemowe” dla NATO z uwagi na wielopłaszczyznowość ich oddziaływania na bezpieczeństwo członków oraz jednoznacznie skrytykowane wsparcie dla Rosji w konflikcie w Ukrainie, ale też faktyczną współpracę z nią w działaniach zmierzających do destabilizacji sytuacji globalnej, w tym w sferze kontroli zbrojeń i rozbrowienia. Samej jednak wojny w Ukrainie nie uznano za problem bezpieczeństwa globalnego, lecz regionalnego, i to mimo rosnącego jej powiązania z sytuacją na Półwyspie Koreańskim z uwagi na zbliżenie Moskwy z Pjongjangiem oraz fakt, iż równocześnie najwięcej uwagi w kontekście rozwoju więzi partnerskich poświęcano – obecnym zresztą w Waszyngtonie – partnerom z regionu Pacyfiku (Japonia, Korea Południowa, Australia i Nowa Zelandia).

Generalnie szczyt w Waszyngtonie należy więc uznać za udany, choć nie tak doniosły jak spotkania w Wilnie (2023) i Madrycie (2022). Niemniej jest to zrozumiałe, zważywszy na okoliczności zewnętrzne (niepewny wynik kampanii wyborczej w spolaryzowanych USA, rosyjskie przewagi w Ukrainie)

Europy”, *Analizy OSW*, 16 lipca 2024 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-07-16/powrot-pociskow-posredniego-i-sredniego-zasiegu-do-europy).

²⁴ *Washington Summit Declaration*, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm?selectedLocale=en, pkt 7–9; „Our experts read between the lines of NATO’s Washington summit communiqué”, 10 lipca 2024 r., www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/our-experts-read-between-the-lines-of-natos-washington-summit-communique/).

oraz czynniki wewnętrzne w Sojuszu (po podjęciu decyzji programowych w 2022 i 2023 r. NATO weszło w ich fazę „wykonawczą”). Co ważne, szczyt dowiódł, iż sojusznicy mają świadomość wagi i złożoności wyzwań stojących przed organizacją, jak i skali jej potrzeb oraz braków, a równocześnie rozumieją wynikającą z tego odpowiedzialność i konieczność koncentracji raczej nie na „romantycznych” deklaracjach, lecz na „pozytywistycznej” z ducha pracy organicznej w postaci wdrażania konkretnych projektów, czasem mniej widowiskowych, lecz rozwiązujących problemy nierzadko strukturalnej natury („zwrot technologiczny” w NATO), zwłaszcza zaś na zapewnieniu ich należytego finansowania.

Po szczycie waszyngtońskim – czekając na Trumpa

Po spotkaniu w Waszyngtonie nastroje w Sojuszu, a w konsekwencji podejmowane działania, jeszcze mocniej niż dotąd zależały od przebiegu kampanii wyborczej w USA. Zastąpienie tracącego poparcie prezydenta Joeego Bidena przez wiceprezydent Kamalę Harris jako kandydata Demokratów początkowo przyniosło przewagę w sondażach nad Donaldem Trumpem, ten jednak już we wrześniu zaczął stale odrabiać dystans do rywalki. Rosnące szanse na zwycięstwo Trumpa, który w poprzedniej kadencji dowiódł swojego „nato-sceptycyzmu”, a w kampanii zapowiadał m.in. szybkie zakończenie wojny w Ukrainie (przy czym jego kandydat na wiceprezydenta J.D. Vance sugerował m.in. cesje terytorialne ze strony Kijowa), skłaniały z jednej strony sojuszników do przyjęcia postawy wyczekującej, a z drugiej do dostosowania współpracy w organizacji do ewentualnego mniejszego zaangażowania USA. Dodatkowe wyzwania powodowały jednak kryzysy polityczne w kluczowych państwach członkowskich – trudność z wyłonieniem trwałego rządu we Francji po przyspieszonych wyborach parlamentarnych w czerwcu i lipcu oraz rosnące napięcia w tracącej poparcie społeczne koalicji rządzącej w Niemczech (nato-miast przedterminowe wybory do parlamentu Wielkiej Brytanii przyniosły w lipcu zwycięstwo opozycyjnej dotąd Partii Pracy).

Tak złożona sytuacja wewnątrz Sojuszu szczególnie utrudniała choćby utrzymanie pomocy dla Ukrainy na zapowiadanym w Waszyngtonie poziomie (zwłaszcza wobec stale pogarszającej się sytuacji na froncie). Odchodząca administracja prezydenta Bidena, obawiając się zwycięstwa Trumpa, starała się przekazać możliwie najwięcej wsparcia z zadeklarowanej w kwietniu puli 61 mld USD jeszcze przed ewentualną zmianą władzy w USA (poszukując też dodatkowych opcji jej finansowania). Zarazem jednak niechętnie podchodziła – z obawy o odbiór społeczny w kraju – do znoszenia ograniczeń w wykorzystywaniu dostarczanego sprzętu. Pomoc kontynuowali także inni sojusznicy, czego wynikiem było m.in. wprowadzenie do działań operacyjnych w Ukrainie w sierpniu pierwszych samolotów F-16 (oraz intensyfikacja

szkoleń pilotów) czy kolejne dostawy zestawów obrony przeciwlotniczej, m.in. z Hiszpanii (systemy Hawk) i Norwegii (IRIS-T). Równocześnie jednak na początku sierpnia w Niemczech (największym darczyńcy z Europy) prasa ujawniła rzekome plany poszukującego oszczędności rządu, zmierzające do redukcji w kolejnych latach skali oferowanej Kijowowi pomocy. Nieco brawurową reakcją Kijowa na te problemy i na sukcesy militarne przeciwnika było rozpoczęcie 6 sierpnia ograniczonej w skali (ale ważnej politycznie i propagandowo) ofensywy wojskowej na terytorium Rosji i zajęcie stosunkowo niewielkiego obszaru wokół miasta Sudża w obwodzie kurskim, a następnie kampanii dyplomatycznej na Zachodzie służącej zdobyciu poparcia dla tzw. planu zwycięstwa prezydenta Zełenskigo. Ten początkowo niejawni projekt (jego kluczowe punkty upubliczniono dopiero w październiku) przewidywał m.in. szybkie zaproszenie Ukrainy do NATO, zniesienie ograniczeń wykorzystania broni ofensywnej przeciw celom wojskowym w Rosji, rozmieszczenie w Ukrainie „niejądrowego pakietu odstraszania strategicznego” (opartego na obronie przeciwrakietowej i broni ofensywnej), ale też zawarcie umów umożliwiających dostęp do ukraińskich surowców. Choć ofensywa wojskowa (w tym użycie w niej sprzętu zachodniego) spotkała się z aprobatą i zrozumieniem sojuszników (ale nadal bez zgody na jej zastosowania w głębi Rosji), to plan zwycięstwa przyjęto sceptycznie, czemu wyraz dali też podczas wizyty Zełenskigo w USA (22–27 września) urzędujący prezydent oraz Donald Trump²⁵.

Prawdziwie istotna zmiana zaszła w połowie listopada, gdy wedle (niepotwierdzonych oficjalnie) doniesień prasy władze USA zgodziły się (co rozważano od września) na ataki pociskami raketowymi o większym zasięgu na cele w Rosji. Choć kluczowa była w tej kwestii raczej wygrana Trumpa w wyborach (co zarazem może sygnalizować tymczasowość zmiany), to swoistego pretekstu dostarczyła ku temu sama Rosja, włączając bezpośrednio w walki w obwodzie kurskim wojska północnokoreańskie²⁶. Dodatkowo administracja Bidena – mimo oporu zdominowanego po wyborach przez Republikanów Kongresu – jeszcze przyspieszyła przekazywanie obiecanej w ciągu 2024 r. pomocy.

²⁵ K. Nieczypor, „Zełenski w USA: dyplomatyczna porażka zamiast „planu zwycięstwa”, *Analizy OSW*, 27 września 2024 r.; idem, „Zełenski przedstawia Plan Zwycięstwa”, *Analizy OSW*, 16 października 2024 r., www.osw.waw.pl.

²⁶ C. Mills, op. cit., s. 13–14. Na zastosowanie rakiet z USA do ostrzału celów w obwodzie briańskim i kurskim (czyli rejonach faktycznie przygranicznych) Rosja odpowiedziała atakiem na miasto Dniepr z użyciem nowego pocisku balistycznego średniego zasięgu Oriesznik. Ten jednorazowy akt nie zmieniał istotnie przebiegu walk w Ukrainie, dlatego w użyciu Oriesznika (z głowicą konwencjonalną, ale zdolnego do przenoszenia broni N) widziano raczej odpowiedź Rosji na głoszone przez Sojusz w Waszyngtonie zapowiedzi rozmieszczenia pocisków rakietowych Tomahawk i SM-6 w Niemczech oraz rozwoju zbliżonych technologii przez państwa europejskie (M.A. Piotrowski, „Perspektywy zagrożenia nowymi zdolnościami rakietowymi i nuklearnymi Rosji”, *Biuletyn PISM* 2024, nr 184[2994]).

W aspekcie organizacyjnym decyzje o przejęciu przez NATO koordynacji pomocy stopniowo się materializowały, a dowództwo NSATU w Wiesbaden zaczęło częściowo operować w grudniu. Nadal nie oznaczało to jednak pełnego zastąpienia przez Sojusz w tej roli dotychczasowych struktur, w tym Grupy Ramstein, która spotkała się – po raz ostatni z udziałem sekretarza obrony Lloyda Austina – jeszcze w styczniu 2025 r. (acz jej los po inauguracji Trumpa był niepewny). Natomiast centrum szkoleniowe JATEC w Bydgoszczy pierwsze działania podjęło rzekomo we wrześniu, choć do stycznia 2025 r. nie ogłoszono formalnie jego choćby wstępnej gotowości operacyjnej²⁷.

Tymczasem niejako w cieniu wojny w Ukrainie komplikowały się relacje NATO z Gruzją, w której rządząca partia Gruzińskie Marzenie wykazywała tendencje autorytarne i rosnącą przychylność wobec Rosji. Już przyjęcie w maju ustawy o „zagranicznych agentach”, podobnej do analogicznych regulacji rosyjskich, spowodowało ograniczenie współpracy z NATO i niektórymi sojusznikami (m.in. odwołano wspólne ćwiczenia z siłami USA), a po mocno wątpliwych wyborach parlamentarnych w październiku NATO przyłączyło się do apeli o międzynarodowe śledztwo (choć nie zerwało współpracy szkoleniowej i dyplomatycznej).

Po szczycie waszyngtońskim mniej widowiskowo niż w pierwszym półroczu przebiegał rozwój zdolności NATO do odstraszania i obrony. Wyraźnie natomiast zaznaczył objęcie rządu 1 października sekretarz generalny Mark Rutte, który już od pierwszych wystąpień zdecydowanie akcentował potrzebę zwiększenia zarówno skali nakładów na obronność w NATO (często nawiązując do progu 3% PKB jako minimum), jak i – nawet bardziej – ich efektywności, zwłaszcza w kontekście rozwoju zdolności przemysłu obronnego do odtwarzania i rozbudowy zdolności oraz zapasów, np. amunicji. Współgrało to z powszechnymi w USA (choć bardziej wśród Republikanów) oczekiwaniami wobec sojuszników, co dawało nadzieję na dobre relacje nowego szefa NATO z Waszyngtonem – jeszcze w czasach kierowania rządem Holandii określanego mianem „zaklinacza Trumpa” – niezależnie od wyniku wyborów. Rutte był też zwolennikiem „zwrotu technologicznego” we współpracy w NATO, który w drugiej połowie roku przejawiał się choćby przyjęciem na październikowym posiedzeniu NAC w składzie ministrów obronnych pięciu nowych inicjatyw (tzw. *High Visibility Projects*), przewidujących m.in. wspólny rozwój szkoleń i zasobów (np. nowa generacja dronów do działań rozpoznawczych i walki elektronicznej, wielozadaniowe helikoptery, środki łączności satelitarnej i wynoszenia obiektów w przestrzeń kosmiczną), a także uzgodnieniem nowych dokumentów strategicznych (m.in. w zakresie

²⁷ „NSATU is beginning to assume responsibilities to support Ukraine”, 20 grudnia 2024 r., ac.nato.int/archive/2024/nsatu-is-beginning-to-assume-responsibilities-to-support-ukraine; „Wicepremier o JATEC NATO wypowiada się już w formie terażniejszej”, 18 listopada 2024 r., portalkujawski.pl/2024/wicepremier-o-jatec-nato-wypowiada-sie-juz-w-formie-terazniejszej/.

transformacji cyfrowej oraz zwalczania dezinformacji)²⁸. Wśród ćwiczeń szczególne znaczenie miały – jako swoista odpowiedź na rosyjskie „nuklearne groźby” Rosji – przeprowadzone w październiku w Belgii i Holandii i rozbudowane, bo dwutygodniowe oraz angażujące ponad 60 samolotów (ale bez głowic jądrowych na pokładzie) manewry komponentu nuklearnego „Steadfast Noon”. Dodatkowo, w reakcji na utrzymujące się ataki hybrydowe Rosji (w tym m.in. ingerencję w wybory prezydenckie w Rumunii), sojusznicy na grudniowym posiedzeniu NAC uzgodnili kolejny pakiet środków ochrony cyberprzestrzeni i walki z dezinformacją oraz wzmacniania odporności na różnorakie formy sabotażu. W kontekście wzmacniania zdolności obronnych i odstraszenia ważna była deklaracja Szwecji (jako państwa ramowego) z września o woli organizacji grupy bojowej NATO w Finlandii, oznaczałoby to bowiem rozszerzenie Wysuniętej Obecności na to państwo, a tym samym objęcie nią całej wschodniej flanki.

W reakcji na kolejne przypadki prawdopodobnych aktów sabotażu wobec infrastruktury krytycznej na Bałtyku i by ukrócić omijanie sankcji na eksport rosyjskich surowców z wykorzystaniem przez Rosję tzw. floty cieni (prywatnych, przeważnie starych statków handlowych pod tanimi banderami), NATO zdecydowało w grudniu o uruchomieniu rotacyjnej misji patrolowej swoich okrętów na tym akwenie²⁹.

Jednocześnie uwidaczniała się *de facto* marginalna ranga współpracy z partnerami (z wyjątkiem państw pacyficznych), czego dowodem m.in. to, że do końca roku nie udało się uruchomić zapowiadanego od dawna biura łącznikowego NATO w Jordanii (należącej przecież do grupy partnerów „uprzywilejowanych” – *enhanced partners*).

Wścig NATO z czasem

Trudno jednoznacznie ocenić funkcjonowanie NATO w ostatnim roku. Z jednej strony poczyniono postępy we wdrażaniu przyjętych planów modernizacyjnych i reform, istotnie podniesiono nakłady państw członkowskich na obronność, utrzymano – mimo czasowej blokady pomocy ze strony USA – wsparcie dla Ukrainy na stosunkowo wysokim poziomie, znosząc stopniowo większość ograniczeń w zastosowaniu przekazywanego sprzętu w walkach.

²⁸ „NATO launches five new multinational cooperation initiatives that enhance deterrence and defence”, 17 października 2024 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_229664.htm?selectedLocale=en; „To prevent war, NATO must spend more, M. Rutte speech at the Concert Noble”, Brussels, 12 grudnia 2024 r., https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_231348.htm.

²⁹ Operację obecnie realizują jednostki Wspólnych Sił Ekspedycyjnych (JEF), zainicjowanych przez Wielką Brytanię i skupiających sojuszników z „Północy NATO”, choć bez Polski („Kablowa” misja. NATO wysyła 10 okrętów”, Business Insider, 8 stycznia 2025 r., businessinsider.com.pl/wiadomosci/kablowa-misja-nato-wysyla-10-okretow/2mg180g).

Z drugiej jednak strony założeń odnośnie do transformacji sił w zgodzie z nowym modelem wprowadzonych w Madrycie w 2022 r. do dziś w pełni nie wykonano i trudno przewidzieć, kiedy to nastąpi. Obecność NATO na wschodniej flance stopniowo rośnie, nadal jednak plasuje się poniżej – wcale nie nadmiernie ambitnych – założeń (a przecież ten region nie jest jedynym, w którym mogą pojawiać się wyzwania dla bezpieczeństwa członków). Spośród 32 sojuszników wciąż co najmniej ośmiu nie osiągnęło wyznaczonego już w 2014 r. progu 2% PKB nakładów na obronność (choć zgodnie z decyzjami z Newport wszyscy powinni to zrobić do końca 2024 r.), a przynajmniej część z nich – w tym Hiszpania, Włochy, Belgia czy Kanada – raczej nie będzie zdolna uczynić tego również w najbliższych latach (co każe wątpić w łatwość podnoszenia wymaganego minimum do trzech lub więcej procent). Pomoc płynąca do Ukrainy nie pozwalała jej na skuteczną kontrofensywę, a czasowe ograniczenie wielkości wsparcia z USA okazało się – zważywszy na wciąż dominujący udział Stanów Zjednoczonych w całości przekazywanych środków – jedną z przyczyn trwałego przejęcia przez Rosję inicjatywy w konflikcie (choć z pewnością nie jedyną, choćby z uwagi na niedocenioną początkowo zdolność znajdowania przez Moskwę alternatywnych źródeł uzupełniania strat w wojskowym potencjale, także za granicą). Rozwój zdolności sojuszników do walki z oddziaływaniem hybrydowym oraz budowa odporności w tym zakresie nie wystarczyły, by zapobiec faktycznemu wzrostowi takiej presji na państwa NATO i niektórych partnerów (np. Mołdawia).

Nie można jednak nie doceniać pozytywnych zmian w samym NATO. Zdecydowanie wzrosło w ostatnich latach zrozumienie skali i złożoności zagrożeń dla bezpieczeństwa państw członkowskich, celnie zdefiniowano też obecne słabości jego potencjału i trafnie wybrano strategię odpowiedzi, zwiększając nacisk na podwyższenie stanu gotowości do działania, ale też np. rozwój współpracy przemysłu obronnego i w ramach nowych technologii. Trudno nawet – choć z wyjątkami jak Węgry czy Słowacja – kwestionować determinację sojuszników, by przyjęte plany możliwie najszybciej wdrażać, aczkolwiek u części z nich (zwłaszcza na „flance południowo-zachodniej”) niekoniecznie potrzeby bezpieczeństwa tak, jak definiuje się je dziś w NATO, zyskały najwyższy priorytet, co wszakże można zrozumieć – częściowo – w świetle oczywistych ograniczeń budżetowych i wagi innych wyzwań. Czy jednak wszystko to okaże się wystarczające?

Oczywiście kluczowa dla NATO w najbliższym czasie będzie postawa USA wobec organizacji po objęciu urzędu prezydenta przez Donalda Trumpa. Niezależnie od jego nadal krytycznego stosunku do Sojuszu i poszczególnych sojuszników w pierwszych tygodniach funkcjonowania nowej administracji akurat NATO nie stało się przedmiotem ataku, nawet werbalnego (niezależnie od nieco groteskowej dyskusji o przejęciu przez USA Grenlandii i Kanady), a zarzuty wobec państw europejskich Trump kierował raczej w stronę Unii

i wiązał z gospodarką. Trudno jednak przewidzieć w tym względzie przyszłość, a tarcia na linii USA–Europa (UE) siłą rzeczy wpłyną na współpracę w NATO. Nie wiadomo też, jak długo potrwa jeszcze wojna w Ukrainie, bo choć obie strony, nie tylko ukraińska, wydają się już nią zmęczone i coraz częściej wspominają o negocjacjach pokojowych, to jednak nadal ich „warunki wyjściowe” są rozbieżne na tyle, że rozpoczęcie realnych rozmów nawet pod presją USA może być trudne, a w obecnej sytuacji szybki koniec walk musiałby przynieść porażkę Ukrainie. Mimo więc że groźba dla przetrwania NATO wydaje się dziś znikoma, to europejskim sojusznikom nie pozostaje nic innego jak zwiększać swoje zaangażowanie w jego funkcjonowanie (także przez aktywność w ramach UE). Nie dlatego, by zaspokoić oczekiwania (ciągle rosnące) Waszyngtonu, lecz by zapewnić Sojuszowi zdolność efektywnego działania na wypadek, gdyby wkład USA w działania organizacji znacząco się zmniejszył. Wyzwań dla bezpieczeństwa członków w najbliższym czasie nie ubędzie i nie ma pewności, że ten swoisty wyścig z czasem uda się wygrać, ale próbować trzeba.

NATO: Blood, sweat, and tears for its 75th birthday

The paper discusses the functioning of NATO in 2024. It begins with an analysis of the Alliance's strategic environment and the trends that determined NATO's development last year, with special focus on the war in Ukraine, as well as on internal political processes in member states, including the presidential campaign in the US and upcoming changes in NATO structures. The paper then discusses the functioning of NATO in the first half of the year, before the Washington summit of the Alliance, analyzing primarily the growing difficulties in sustaining the Allies' support for Ukraine in its fight against the Russian aggression, the measures adopted to strengthen NATO deterrence and defence capabilities, as well as the accession of Sweden. The next section is devoted to the Washington summit and analyzes its main achievements, both in the context of NATO cooperation with Ukraine and of the adaptation of NATO posture and capabilities to the new security environment. The last section presents the functioning of NATO after the Washington summit, focusing on efforts to expand the assistance to Ukraine, on further steps taken to expand NATO deterrence and defence capabilities, as well as on growing concerns among allies due to Trump's victory in the US presidential election. In conclusion, the paper offers a short assessment of NATO performance in 2024 and some views on the future evolution of the organization.

Keywords: Ukraine, Washington Summit, Ramstein Group, military assistance, Eastern Flank, Sweden, Russia, Donald Trump

Słowa kluczowe: Ukraina, szczyt w Waszyngtonie, Grupa Ramstein, pomoc wojskowa, wschodnia flank, Szwecja, Rosja, Donald Trump

Marcin Terlikowski

ORCID 0000-0002-1822-9052

Marek Madej

ORCID 0000-0003-1266-2565

WPBiO w 2024 r.: przełom w (deklarowanych) ambicjach i pytania o zdolność ich realizacji

Kontekst strategiczny – równia pochyła

W rok 2024 UE wchodziła w zdecydowanie mniej sprzyjających okolicznościach niż w roku poprzednim. W wymiarze zewnętrznym kształt środowiska bezpieczeństwa Unii niezmiennie najmocniej określała wojna w Ukrainie, inaczej jednak niż w styczniu 2023 r. kształtowała się sytuacja na froncie i układ sił między stronami konfliktu. Mimo wysiłków Unii oraz państw członkowskich (a także NATO i państw pozaeuropejskich wspierających Ukrainę) inicjatywę w konflikcie na powrót przejęła Rosja, kontynuująca powolny i okupiony ogromnymi stratami w ludziach i sprzęcie, ale stały postęp we wschodnich obwodach Ukrainy, równocześnie intensyfikując ostrzał rakietowy i bombardowania celów cywilnych oraz infrastruktury krytycznej w głębi kraju. Oznaczało to rosnące trudności po stronie Kijowa choćby z zachowaniem zdolności bojowych i potencjału ekonomicznego państwa, a tym samym zwiększone potrzeby, gdy chodzi o wsparcie nie tylko *stricte* wojskowe, lecz także – w czym UE odgrywała rolę szczególną – pomoc humanitarną i gospodarczą (np. niezbędne do dalszego funkcjonowania kraju dostawy energii elektrycznej). Zapowiadało to kolejny rok intensywnego konfliktu i wzmożonego wysiłku pomocowego ze strony UE.

Dodatkowo gdy 7 października 2023 r. Hamas dokonał serii zamachów terrorystycznych w Izraelu, porywając ponad 200 zakładników, na co Izrael odpowiedział wyjątkowo intensywną i brutalną interwencją w Strefie Gazy, gwałtownej destabilizacji doświadczył Bliski Wschód. Reakcją bowiem wspierającego Hamas Iranu była mobilizacja innych podmiotów pozapaństwowych w regionie – Hezbollahu w Libanie i Huti w Jemenie – do działań wymierzonych w Izrael, w tym – w wypadku Huti – ataków na statki handlowe na Morzu Czerwonym. Dla Unii oznaczało to nie tylko konflikt zbrojny w bliskim

sąsiedztwie, lecz także – z uwagi na ryzyko zakłócenia żeglugi na żywotnym z jej perspektywy szlaku handlowym – problem gospodarczy, a ze względu na skalę następstw izraelskiej interwencji dla ludności palestyńskiej również wyzwanie natury humanitarnej. Co więcej, przekładało się to na trudności wewnętrzne, zważywszy na obecność w społeczeństwach wielu państw członkowskich grup mocno sympatyzujących ze stronami konfliktu (choć równie często raczej przeciwnych jednej z nich, czyli antypalestyńskich lub antyizraelskich) oraz sprzeciw istotnej części opinii publicznej wobec brutalnych metod walki obu stron (zwłaszcza dysponującego przewagą militarną Izraela).

Konflikt na Bliskim Wschodzie nakładał się na rosnącą niestabilność południowego sąsiedztwa UE – Afryki Północnej (w tym Libii), zwłaszcza zaś Sahelu, targanego konfliktami wewnętrznymi od Sudanu po Burkina Faso. Fali puczów wojskowych w tym regionie w ostatnich latach towarzyszyły silne nastroje antyeuropejskie (a zwłaszcza antyfrancuskie), a równocześnie prorosyjskie, dominujące nawet w państwach jeszcze do niedawna blisko z Unią współpracujących (jak Niger, gdzie junta wojskowa przejęła władzę w lipcu 2023 r.). Dla UE, wciąż istotnie zaangażowanej politycznie, pomocowo, a nawet politycznie w Afryce, oznaczało to głęboką zmianę warunków prowadzonych działań. Równocześnie podtrzymywało ciągłą presję migracyjną, odczuwaną zwłaszcza w krajach unijnego południa.

W wymiarze globalnym stopniowo narastały napięcia w relacjach z Chinami, nie tylko z uwagi na ich asertywną politykę zagraniczną, eskalowanie kryzysu wokół Tajwanu, zwłaszcza zaś rosnące wsparcie dla Rosji w konflikcie z Ukrainą, ale też – może wręcz przede wszystkim – w relacjach gospodarczych, choćby z uwagi na rywalizację o surowce i presję technologiczną z Chin, dzięki protekcjonizmowi szybko rozwijających technologie związane z energią odnawialną lub elektromobilnością, kluczowe w kontekście unijnych ambicji walki ze zmianami klimatu. Wreszcie w USA, wyjątkowo spolaryzowanych wewnętrznie, nabierała tempa kampania prezydencka, a rosnące szanse na zwycięstwo Republikanina Donalda Trumpa, postrzegającego UE bardziej jako gospodarczego rywala niż strategicznego sojusznika, zapowiadały groźbę dużych napięć – acz niekoniecznie już w 2024 r. – w relacjach z Waszyngtonem, i to w warunkach trwającej konfrontacji z Rosją.

W aspekcie wewnętrznym kluczową determinantą były zaplanowane na czerwiec wybory do Parlamentu Europejskiego, oznaczające zarazem „zmianę warty” w Komisji Europejskiej i głównych instytucjach unijnych. I choć mało prawdopodobne wydawały się głębokie przekształcenia układu sił w polityce unijnej, to wzrost popularności w Europie partii radykalnych, populistycznych i antysystemowych, a w konsekwencji antyeuropejskich, istotnie wpływał na przebieg politycznych debat i ich centralne tematy, sama zaś perspektywa

zmian w strukturach unijnych powodowała w nich swoistą „pauzę polityczną”, ograniczając ich aktywność, w tym wolę inicjowania nowych programów czy reform. Wciąż też rezerwę wobec polityki UE, także w kontekście Ukrainy i Rosji, zachowywały niektóre rządy państw członkowskich, przede wszystkim Węgier i – powstały po wyborach w 2023 r. – Słowacji. Dodatkowo sytuację komplikowała rosnąca niestabilność polityczna w dwóch najważniejszych państwach UE – Francji i Niemczech, zwłaszcza że łączyła się z wyraźnym (zwłaszcza w Niemczech) spowolnieniem gospodarczym. W sumie oznaczało to, że Unia w 2024 r. musiała się mierzyć z poważnymi wyzwaniami w sferze bezpieczeństwa w warunkach nieco obniżonej sterowności i sprawności działania.

Polityka przemysłowo-obronna i rozwój zdolności wojskowych

Strategia na rzecz europejskiego przemysłu obronnego. Bez wątpienia najważniejszym wydarzeniem na początku 2024 r. było zaprezentowanie w marcu przez Komisję Europejską Strategii na rzecz europejskiego przemysłu obronnego (*European Defence Industrial Strategy* – EDIS), zapowiedzianej pod koniec roku poprzedniego¹. Komisja przedstawiła w tym dokumencie kompleksowy program wzmocnienia przemysłu obronnego UE, określając go jako „katalizator” działań koniecznych dla „odbudowy i zachowania pokoju w Europie”. Jednocześnie wskazała, że tylko dzięki inwestycjom w przemysł obronny na dużą skalę państwa członkowskie mogą przyjąć „strategiczną odpowiedzialność” wobec bezprecedensowych zagrożeń dla ich bezpieczeństwa, w tym dla porządku międzynarodowego opartego na prawie².

W warstwie koncepcyjnej strategia została oparta na idei „gotowości obronnej” UE (*defence readiness*), zdefiniowanej przez Komisję jako stan stałej zdolności Unii i jej państw członkowskich do obrony integralności terytorialnej, zapewniania bezpieczeństwa ich obywatelom, infrastrukturze i zasobom krytycznym, a także do wsparcia wojskowego partnerów, takich jak Ukraina. Komisja wskazała, że osiągnięcie przez UE gotowości obronnej będzie komplementarne wobec NATO i bezpośrednio wzmocni Sojusz. W ten sposób KE zgodziła się niejako z koncepcją mówiącą, że w nowych uwarunkowaniach strategicznych głównym zadaniem Unii jest wzmocnienie sojuszniczego potencjału odstraszania i obrony przed Rosją dzięki przyspieszeniu rozwoju zdolności wojskowych przez państwa członkowskie UE, których zdecydowana

¹ Zob. M. Terlikowski, M. Madej, „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i obrony UE w 2023 r.: wsparcie dla Ukrainy szansą (niepewną) na skok integracyjny (w przemyśle)”, *Rocznik Strategiczny 2023/24*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024.

² „A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry”, Bruksela, 5 marca 2024 r., <https://defence-industry-space.ec.europa.eu> (dostęp tu i dalej: 5.03.2025).

większość jest również członkami NATO. Znamienne, że w strategii nie padło w żadnym miejscu nawiązanie do autonomii strategicznej UE, choć oczywiście wdrożenie propozycji KE siłą rzeczy byłoby bardzo dużym krokiem w kierunku realizacji tej idei.

Za warunek wstępny budowy gotowości obronnej UE Komisja uznała silny przemysł. Podkreślając, że w reakcji na rosyjską inwazję na Ukrainę europejskie przedsiębiorstwa obronne zwiększyły skalę produkcji amunicji artyleryjskiej o 50%, Komisja wskazała jednocześnie, że sektor boryka się ze strukturalnymi słabościami. Za ich przejaw uznała bardzo wysoki, bo sięgający 80% udział firm pozaeuropejskich, głównie amerykańskich, w nowych kontraktach na sprzęt wojskowy, podpisywanych przez państwa członkowskie po rozpoczęciu pełnoskalowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę³. Przyczynę takiego stanu rzeczy KE widzi nie tylko w dekadach niedoinwestowania sektora w wyniku cięć lub utrzymywania niskiego poziomu wydatków obronnych w Europie. Podkreśliła także – zgodnie ze swoim tradycyjnym podejściem, wypracowanym przez lata i przyjmującym perspektywę ściśle rynkową, a nie strategiczną – problem rozdrobnienia sektora obronnego zarówno po stronie popytowej (wciąż małą liczbę wspólnych programów zbrojeniowych, podejmowanych przez grupy państw), jak i podażowej (nadal niski poziom umiędzynarodowienia działalności przedsiębiorstw z tej branży, które koncentrują się raczej na swoich rynkach narodowych). Na podstawie tej oceny zaproponowała, aby przemiany w przemyśle obronnym UE dokonać, wydając „więcej, lepiej, razem i w Europie”.

Strategii EDIS towarzyszył projekt najważniejszego instrumentu, który miał służyć jej wdrożeniu – rozporządzenia ustanawiającego Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego (*European Defence Industry Programme – EDIP*)⁴. W tym skomplikowanym i wielowymiarowym akcie prawnym Komisja zawarła propozycje kilku powiązanych ze sobą instytucji (w rozumieniu prawnym). Najważniejszą był sam program EDIP. Zgodnie z logiką stopniowego zwiększania poziomu ambicji kolejnych instrumentów polityki przemysłowo-obronnej KE zaproponowała kompleksowy system dofinansowywania projektów rozwoju zdolności obronnych, realizowanych przez współpracujące ze sobą państwa członkowskie UE w całym cyklu życia produktu i z możliwością uzyskania unijnego grantu niepowiązanego z kosztami, czyli służącego osiągnięciu ogólnych celów w ramach budowania gotowości

³ Komisja powołała się w tym zakresie na raport francuskiego Instytutu Stosunków Strategicznych i Międzynarodowych: J.-P. Maulny, „The impact of the war in Ukraine on the European defence market”, IRIS, wrzesień 2023, www.iris-france.org.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Program na rzecz europejskiego przemysłu obronnego oraz ramy środków w celu zapewnienia terminowej dostępności i dostaw produktów związanych z obronnością („EDIP”), COM(2024) 150, Bruksela, 5 marca 2024 r.

w przemyśle obronnym UE. W powiązaniu z EDIP KE zaprezentowała koncepcję SEAP (*Structure for European Armament Programme*) – specjalnych konsorcjów projektowych, powoływanych przez państwa członkowskie (co najmniej trzy) i korzystających ze zwiększonego poziomu dofinansowania unijnego dla realizowanych przez nie projektów, zwolnienia z VAT, a także wsparcia administracyjno-technicznego ze strony UE. Przez analogię zaproponowała też instytucję europejskiego projektu wspólnego zainteresowania w dziedzinie obronności (*European Defence Projects of Common Interest* – EDCPI), realizowanego przez co najmniej cztery państwa i mogącego korzystać z unijnego finansowania niejako od ręki, bez konieczności pokonywania standardowej procedury konkursowej (jedynie w drodze decyzji KE). W odniesieniu do kwestii wspierania rozbudowy zdolności produkcyjnych małych i średnich przedsiębiorstw sektora obronnego, a także firm o średniej kapitalizacji (*mid-caps*) KE przewiduje fundusz na rzecz przyspieszenia transformacji łańcuchów dostaw w sektorze obronności (*Fund to Accelerate Defence Supply Chain Transformation* – FAST). Przedstawiła również propozycję europejskiego mechanizmu sprzedaży na potrzeby wojska (*EU Military Sales Mechanism* – EU MSM), zakładającego zbudowanie strategicznych rezerw sprzętu wojskowego, który mógłby być pozyskiwany bardzo szybko, w sytuacjach nagłej potrzeby. W projekcie rozporządzenia znalazły się też rozwiązania na wypadek kryzysów w łańcuchach dostaw produktów obronnych, pozwalające na daleko idący interwencjonizm KE, oparty na wcześniejszej propozycji Komisji, dotyczącej zamówień priorytetowych, które zmuszają przedsiębiorstwa do reorientacji swojej produkcji pod groźbą sankcji. W celu wsparcia wdrażania EDIP Komisja zaproponowała utworzenie Rady ds. Gotowości Przemysłu Obronnego, składającej się z przedstawicieli państw członkowskich, KE, Wysokiego Przedstawiciela oraz szefa Europejskiej Agencji Obrony (EDA).

W rozporządzeniu Komisja zawarła też cały szereg rozwiązań pozwalających na preferencyjne traktowanie Ukrainy, m.in. tworząc ramy prawne dla Instrumentu Wsparcia Ukrainy (mającego pomóc w odbudowie ukraińskich przedsiębiorstw obronnych), jej udziału w SEAP i projektach EDIP oraz wyraźnie wskazując, że mechanizm MSM miałby być szczególnym instrumentem służącym „awaryjnemu” wspieraniu właśnie tego kraju⁵. Korespondowało to z zapowiedziami ze strategii EDIS, że Ukraina jest i pozostanie kluczowym partnerem dla unijnego przemysłu obronnego, a współpraca przemysłowo-obronna będzie elementem przyszłych zobowiązań UE wobec Ukrainy.

Złożoność propozycji KE zapowiadała długie i skomplikowane negocjacje nad EDIP. W ich trakcie szybko ujawniła się główna oś sporu państw

⁵ Więcej zob. F. Santopinto, „Understanding the challenges of EDIP and European defence. The main proposals on the table isolated and explained”, IRIS, wrzesień 2024 r., <https://www.iris-france.org/en/ares>.

członkowskich. Kraje zainteresowane zastosowaniem nowych narzędzi polityki przemysłowo-obronnej UE przede wszystkim do wzmocnienia europejskich zdolności wojskowych, głównie w kontekście potrzeb NATO, dążyły do takiego przekształcenia proponowanych przez KE przepisów, aby móc wykorzystać środki europejskie na zakupy sprzętu wojskowego także od podmiotów spoza UE, względnie firm mających siedzibę w Unii, ale kontrolowanych przez pozaunijne przedsiębiorstwa (najmocniej za takimi rozwiązaniami opowiadała się Polska, ale także np. Szwecja czy Holandia, a więc kraje rozwijające duże programy zbrojeniowe z USA, Wielką Brytanią czy też Koreą Południową). Instytucje UE i grupa państw członkowskich, dysponujących najbardziej rozwiniętym przemysłem obronnym (w tym szczególnie Francja), broniły wyjściowych propozycji, wskazując, że równie istotnym celem Unii co wzmocnienie potencjału wojskowego powinno być też zwiększanie konkurencyjności jej przemysłu i rozwijanie własnej gospodarki. Najpełniej podejście to zademonstrował prezydent Francji Emmanuel Macron, który wiosną – kolejny raz, ale już ściśle w kontekście EDIP – wezwał do wprowadzenia w UE europejskiej preferencji dla zakupów sprzętu wojskowego (*buy European*)⁶. Propozycja węgierskiej prezydencji, zgodnie z którą 35% budżetu EDIP miałyby przypaść na projekty z udziałem podmiotów i technologii spoza UE, została uznana przez Francję w listopadzie za punkt wyjścia do potencjalnego kompromisu⁷. Niemniej do końca roku negocjacji nad EDIP nie udało się zakończyć.

Drugą kwestią, która postawiła pod znakiem zapytania realne znaczenie EDIP, był problem budżetu dla tego instrumentu. W strategii EDIS Komisja zapowiedziała, że rezerwuje na potrzeby tego narzędzia 1,5 mld euro jeszcze w obecnej perspektywie finansowej oraz oczekuje zgody państw członkowskich na „masywne” finansowanie w kolejnych ramach budżetowych, obejmujących okres po 2028 r. Od początku było jednak jasne, że aby osiągnąć wskazane w strategii cele, potrzeba finansowania o kilka rzędów wielkości większego, i to już w obecnej perspektywie finansowej. W dyskusji coraz częściej omawiano pomysł emisji wspólnych, europejskich papierów dłużnych na wzór funduszu Next Generation EU z 2020 r. Wprost za takim rozwiązaniem opowiedziała się m.in. Francja i Polska – premier Donald Tusk kilkakrotnie w ciągu roku wskazywał publicznie jako poziom ambicji dla UE sumę 100 mld euro, zaproponowaną w poprzednim roku przez komisarza ds. rynku wewnętrznego Thierry’ego Bretona⁸. Instytucje UE sugerowały jednak, że wdrożenie tego

⁶ Ch. Pellegrin, „Macron reiterates calls to ‘buy European’ during Germany visit”, France24, 28 maja 2024 r., <https://www.france24.com>.

⁷ H. Foy, P. Tamma, „France drops buy-EU demand for Brussels defence fund”, *Financial Times*, 25 listopada 2024 r., <https://www.ft.com/>.

⁸ Ł. Lipiński, „100 mld euro na bezpieczeństwo Europy. O czym Tusk i von der Leyen mówili w Katowicach?”, *Polityka*, 7 maja 2024 r., <https://www.polityka.pl/>.

pomysłu może nie być zgodne z prawem, ponieważ w 2020 r. występowały niepowtarzalne uwarunkowania pandemiczne, w domyśle: istotniejsze od aktualnego kryzysu bezpieczeństwa, które pozwoliły na awaryjny krok zgodnie z art. 122 TFUE. Zdecydowanie przeciw były zaś Niemcy, co wynikało w największym stopniu z ich polityki wewnętrznej – kształtu rządzącej koalicji, w której liberalna partia FDP blokowała wszelkie próby zwiększania zadłużenia (na poziomie krajowym i unijnym).

Równolegle do tej debaty KE podjęła – zapowiedziane w EDIS – działania w kierunku zwiększenia dostępności prywatnych środków z rynków kapitałowych na potrzeby inwestycji w sektor obronny. Skoncentrowała się na Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI), który w dialogu z Komisją i państwami członkowskimi zmienił część swoich regulacji tak, aby umożliwić finansowanie projektów podwójnego zastosowania (przy założeniu, że ich cywilne aplikacje będą jednak przeważały). Bank uruchomił w maju specjalne biuro, mające koordynować akcję pożyczkową w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, a w grudniu ogłosił, że przeznacza 1 mld euro na cele pożyczkowe dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) aktywnych w tej branży⁹.

Paradoksalnie jako największą potencjalną przeszkodę w pozyskiwaniu środków prywatnych na inwestycje przez przedsiębiorstwa branży obronnej wskazywano w debacie regulacje samej UE, wynikające ze znowelizowanej dyrektywy CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) z 2022 r. Nałożyła ona na podmioty z branży finansowej (głównie banki oraz duże przedsiębiorstwa) rozszerzone obowiązki w zakresie raportowania wpływu ich działań na kwestie środowiskowe i społeczne (*Environmental, Social, and Governance* – ESG), co z założenia miało zwiększyć koszty inwestycji np. w projekty niezgodne z celami Zielonego Ładu, zakładające produkcję energii ze paliw kopalnych¹⁰. W powszechnej interpretacji sektora prywatnego finansowanie branży obronnej stało się co najmniej problematyczne w kontekście ram regulacyjnych CSRD, chociaż sama Komisja (również w strategii EDIS) podkreślała, że jest to nadinterpretacja. Komisja analizowała także, jak wykorzystać fundusze europejskie, w tym już pozyskane środki z Next Generation EU, na cele inwestycyjne w sektor obronny, ale do końca roku nie dokonał się w tym zakresie przełom.

⁹ „EIB Board of Directors steps up support for Europe’s security and defence industry and approves €4.5 billion in other financing”, Komunikat EBI z 8 maja 2024 r.; „EIB approves €15.6 billion of financing including new credit lines and guarantees for security and defence”, Komunikat EBI z 11 grudnia 2024 r., <https://www.eib.org/>.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (2022/2464) z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, Dz. Urz. UE L 322/15.

Europejski Fundusz Obronny, ASAP i EDIRPA. Niezależnie od dyskusji nad EDIP UE wdrażała uruchomione w poprzednim roku instrumenty polityki przemysłowo-obronnej. W marcu KE ogłosiła wyniki naboru grantów z instrumentu ASAP na dofinansowanie projektów mających na celu zwiększanie zdolności przedsiębiorstw obronnych do produkcji amunicji. Kwotę 500 mln euro rozdysponowano na 31 różnych inicjatyw, ale prawie 300 mln euro przypadło firmom z Niemiec i Francji, a kolejne 100 mln euro przyznano podmiotom z Włoch i Hiszpanii. Tylko jedna polska firma (Dezamet) otrzymała grant – w wysokości 2,1 mln euro¹¹. W listopadzie KE ogłosiła też wyniki programu EDIRPA (budżet 300 mln euro), który zakładał dofinansowanie projektów wspólnego pozyskania amunicji i innego sprzętu wojskowego przez państwa członkowskie. Wybrano pięć projektów, z których każdy otrzymał 60 mln euro – dotyczyły one zakupu amunicji artyleryjskiej kalibru 155 mm, systemów obrony przeciwlotniczej IRIS-T, pocisków przeciwlotniczych Mistral, a także pozyskania pojazdów opancerzonych 6 × 6. Wśród zwycięskich inicjatyw znalazła się jedna dotycząca amunicji z udziałem Polski¹². W ciągu roku KE wdrażała też Europejski Fundusz Obronny (EDF). W marcu ogłosiła już czwartą turę naboru wniosków projektowych, przeznaczając 1,1 mld euro na sfinansowanie projektów z ponad 30 obszarów technologicznych. Najwięcej środków zarezerwowano na granty w zakresie nowych technologii rozpoznania i łączności (180 mln euro), następnej generacji samolotów, w tym bezzałogowych, śmigłowców oraz pocisków rakietowych (150 mln euro), a także pojazdów opancerzonych (łącznie z bezzałogowcami) oraz lądowych środków rażenia precyzyjnego (130 mln euro). Tak jak w poprzednim ogłoszeniu, w tym przypadku również zarezerwowano specjalną pulę środków (100 mln euro) na projekty realizowane przez MŚP z branży obronnej.

Rozwój zdolności wojskowych. Równolegle do opracowywania nowych instrumentów z dziedziny polityki przemysłowo-obronnej UE kontynuowała procesy rozwoju zdolności wojskowych. Miały one jednak o tyle większe znaczenie niż w latach ubiegłych, że wobec wdrażania strategii EDIS pojawiało się pytanie o harmonizację i synergię tych działań z nowymi możliwościami rozwoju zdolności wojskowych, oferowanymi przez EDIP. Istotny w tym kontekście był zwłaszcza proces przeglądu planowania obronnego państw członkowskich (*Coordinated Annual Review on Defence – CARD*). W raporcie CARD, opracowanym wspólnie przez EDA i Sztab Wojskowy UE (EUMS) i przyjętym w listopadzie, wskazano cztery najbardziej obiecujące – pod kątem potencjału zawiązania szerokiej współpracy państw członkowskich

¹¹ Kalkulacje własne na podstawie: *Commission Implementation Decision of 7.6.2024 establishing the list of proposals selected for funding and the proposals placed on the reserve list under the instrument on supporting ammunition production (ASAP)*.

¹² Więcej zob. *The European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act at a Glance*, <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/>.

UE – kategorii zdolności wojskowych: obronę przeciwlotniczą i przeciwrakietową, systemy walki radioelektronicznej, amunicję krążącą oraz okręty bojowe nowej generacji. Podkreślono jednocześnie, że narodowe wysiłki w zakresie pozyskiwania zdolności wojskowych są niewystarczające w kontekście potencjalnego konfliktu o dużej intensywności, w który zaangażowane miałyby być państwa członkowskie.

Również w listopadzie Rada UE przyjęła wnioski z drugiego strategicznego przeglądu PESCO (pierwszy przeprowadzono w 2020 r.), którego zadaniem było zaprogramowanie kolejnej fazy rozwijania tego formatu współpracy. Wskazała w nim, że zobowiązania państw uczestniczących w PESCO – powszechnie krytykowane od chwili ich przyjęcia za ogólnikowość i miękki charakter – powinny zostać ograniczone co do liczby i zmienione w taki sposób, aby były bardziej strategiczne, polityczne i skonkretyzowane, a w szczególności aby towarzyszyły im jasne i mierzalne cele w podstawowych obszarach problemowych, takich jak wydatki obronne, rozwój zdolności wojskowych, współpraca zbrojeniowa i działania operacyjne. W odniesieniu do projektów (w 2024 r. ich liczba zmalała do 66) Rada UE podkreśliła, że konieczne jest zwiększenie ich jakości – powinny one dotyczyć kluczowych zdolności wojskowych. Zakomunikowała także, że sekretariat PESCO – działający przy Europejskiej Agencji Obrony (EDA) i pełniący dotąd techniczne funkcje – powinien znacząco zwiększyć swoją aktywność, zarówno wobec państw uczestniczących w PESCO i rozważających nowe projekty, jak i na zewnątrz, np. informując opinię publiczną o znaczeniu i roli tego formatu współpracy (*sic!*). Te wnioski miały zostać przekute w propozycję zmian formalnych ram PESCO w 2025 r.¹³

Wcześniej, w maju, Rada UE wezwała państwa członkowskie do przyjęcia nowego zestawu zobowiązań w zakresie mobilności wojskowej (*Military Mobility Pledge 2024*), obejmujących m.in. zwiększenie inwestycji w infrastrukturę transportową podwójnego przeznaczenia, utworzenie przez rządy specjalnych międzyresortowych ciał, mających koordynować przemieszczanie się zagranicznych jednostek wojskowych i sprzętu przez ich terytoria, dalsze upraszczanie procedur uzyskiwania zezwoleń na takie transporty, także z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych, czy też zaplanowanie i przeprowadzenie ćwiczeń z zakresu mobilności wojskowej¹⁴. Przez cały rok toczył się też proces przygotowywania sił EU RDC do dyżuru, który miał się rozpocząć w 2025 r. Ich elementem było ćwiczenie sztabowe „MILEX '24”, a następnie – w grudniu – poligonowe „European Challenge '24”. Rolę państwa ramowego dla pierwszej zmiany EU RDC przyjęły Niemcy, a funkcje dowództwa wysuniętego (FHQ) – Eurokorpus.

¹³ Konkluzje Rady w sprawie przeglądu strategicznego PESCO, dok. nr 14375/24, Bruksela, 18 listopada 2024 r.

¹⁴ Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony UE, dok. nr 9225/24, Bruksela, 27 maja 2024 r.

Powołanie nowej Komisji Europejskiej. Od początku roku było jasne, że to od kształtu politycznego nowej Komisji Europejskiej, która miała być wyłoniona po czerwcowych wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE), zależeć będzie, czy UE wykorzysta sukces swoich interwencyjnych działań na rzecz wzmocnienia przemysłu obronnego, wsparcia państw członkowskich w rozwoju zdolności wojskowych oraz pomocy militarnej dla Ukrainy do sformułowania nowego poziomu ambicji i zaktualizowanych ram dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Szybkie potwierdzenie kandydatury Ursuli von der Leyen na drugą kadencję przewodniczącej Komisji dawało realną perspektywę realizacji ambicji wyrażonych przez KE w strategii EDIS i wypełnienia oczekiwań państw członkowskich od nowej Komisji. Sama von der Leyen w swoim dokumencie programowym zaprezentowała bardzo ambitną wizję zbudowania „rzeczywistej europejskiej unii obronnej”¹⁵. Jej filarami miały stać się utworzenie specjalnej teki komisarza europejskiego ds. obronności, opracowanie białej księgi bezpieczeństwa UE w ciągu 100 dni od powołania nowej Komisji (a więc na początku 2025 r.), a także wdrożenie programu EDIP, utworzenie prawdziwego (czyli sprawnie funkcjonującego) wspólnego rynku obronnego oraz uruchomienie flagowych europejskich projektów zbrojeniowych (w tym kontekście von der Leyen wskazała na projekty tarczy powietrznej oraz cyberobrony). Propozycje te zyskały szerokie poparcie w PE, co było wyrazem konsensusu eurodeputowanych z głównych grup politycznych co do tego, że pod nowym kierownictwem UE musi sprostać oczekiwaniom, dotyczącym przyjęcia przez nią nowej roli w sferze bezpieczeństwa i obronności. Dzięki temu PE sprawnie przeprowadził wybór von der Leyen na przewodniczącą kolejnej KE (18 lipca).

Jeszcze mocniej o kierunku myślenia o roli UE w zmienionych uwarunkowaniach strategicznych w Europie świadczyło zaproponowanie objęcia teki komisarza ds. obrony Litwinowi Andriusowi Kubiliusowi, byłemu premierowi tego kraju, znanemu z jednoznacznych wypowiedzi na temat rosyjskiej inwazji na Ukrainę czy też przyszłości relacji Zachodu z Rosją. Łącznie z decyzją o zaproponowaniu stanowiska Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa byłej estońskiej premier Kai Kallas wysłało to mocny sygnał, że Unia – po raz pierwszy w historii – przyjmuje w dziedzinie bezpieczeństwa optykę państw wschodniej flanki, tradycyjnie priorytetowo traktujących zagrożenie rosyjskie. We wrześniu Andrius Kubilius otrzymał od von der Leyen – jak każdy z kandydatów na komisarzy – instrukcję polityczną (tzw. *mission letter*). Zgodnie z nią miał objąć wszelkie zadania związane z zarządzaniem instrumentami polityki przemysłowo-obronnej UE (EDF, EDIRPA, ASAP, EDIP i następca EDF w nowej perspektywie finansowej), ale także brać udział w rozwijaniu współpracy UE z NATO i rozwijając politykę

¹⁵ *Europe's Choice Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*, Strasburg, 18 lipca 2024 r., <https://commission.europa.eu/>.

kosmiczną UE, w tym inwestycje zdolności satelitarne w nowej generacji. Nowa Komisja Europejska została zaprzysiężona 1 grudnia.

Działalność operacyjna – jak obejść Węgry i wyjść z Sahelu

W 2024 r. pomoc UE dla walczącej Ukrainy jeszcze zyskała na znaczeniu, zważywszy na coraz cięższą sytuację sił ukraińskich na froncie oraz utrzymującą się blokadę środków pomocowych w amerykańskim Kongresie. Jak w roku poprzednim, głównym mechanizmem jej finansowania i organizacji był istniejący od 2021 r. Europejski Instrument na rzecz Pokoju (*European Peace Facility*). Niemniej jego efektywność obniżały dwa uwidaczniające się już w poprzednim roku mankamenty – ciągła szczupłość mobilizowanych środków w stosunku do potrzeb oraz podatność na obstrukcję, od maja 2023 r. wykorzystywana przez niechętnie wspieraniu Ukrainy Węgry, blokujące przekazywanie członkom kolejnych transz funduszy¹⁶. Odpowiedzią na to była decyzja Rady UE z 18 marca 2024 r. o zwiększeniu puli środków w EPF z 12 do 17 mld euro (na lata 2021–2027) przez dodanie – postulowanego jeszcze w 2023 r. przez Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Josepa Borrelli – Funduszu Pomocowego dla Ukrainy (*Ukraine Assistance Fund* – UAF) o wartości 5 mld euro, głównie w celu zakupu sprzętu wojskowego u producentów z Europy (choć w wyjątkowych sytuacjach także spoza niej). Dodatkowo w lutym Rada UE przyjęła regulacje pozwalające przekazać Ukrainie tzw. nadzwyczajne (*windfall*) zyski z rosyjskich środków „zamrożonych” w Europie (ok. 210 mld euro, ale aż 191 pod zarządem jednego podmiotu – Euroclear Belgium)¹⁷. Decyzję o ich użyciu podjęto 21 maja, z przeznaczeniem 90% uzyskiwanych tak środków na UAF i zakupy sprzętu, 10% zaś na budżet rekonstrukcji Ukrainy po konflikcie. Argumentowano przy tym, że pozwala to częściowo ominąć sprzeciw Węgier w sprawie EPF (jako państwo nieuczestniczące w decyzjach o „nadzwyczajnych” zyskach nie miały one współdecydować o ich przeznaczeniu), a pierwsze tak uzyskane 1,5 mld euro przekazano Ukrainie w końcu lipca¹⁸. Równocześnie kontynuowano prace – choć nie sprzyjała

¹⁶ EPF działa na zasadzie zwrotu kosztów (a ściślej ich części) przekazanej uprzednio przez państwa UE pomocy Ukrainie w określonej wysokości. Węgry pod pretekstem sankcji za umieszczenie na liście „zagranicznych sponsorów konfliktu” banku OTP wstrzymały od maja 2023 r. rozdysponowanie ósmej transzy EFP (500 mln euro). Por. M. Terlikowski, M. Madej, op. cit., s. 74–75.

¹⁷ Zyski te powstały właśnie w wyniku „zamrożenia” środków, gdyż zwiększało to naliczany od nich dochód z kapitału, nienależny jednak właścicielowi (Rosji). Zakładano, że do końca 2024 r. umożliwi to przekazanie Ukrainie ok. 2,4 mld euro (F. Petrangelli, „The Russian central bank’s frozen assets: A ‘godsend’ for Kyiv’s military assistance?”, IAI Commentaries 24/39, lipiec 2024).

¹⁸ B. Bilquin, „Ukraine, the European Peace Facility and additional financing”, EPRS PE 762.381, wrzesień 2024 r. W lutym 2025 r. Euroclear zapowiedział przekazanie drugiej transzy (2 mld euro) do marca 2025 r. („Euroclear to send 2-billion-euro tranche of Russian

temu trwająca „zmiana warty” w europejskich strukturach oraz węgierska prezydencja – nad całościowym rozwiązaniem kwestii weta Węgier (utrzymywanego mimo oskarżeń o nielojalność czy wręcz zdradę). Jego zarys, zakładający dobrowolność wkładów finansowych w EPF i UAF (co zniosłoby wymóg jednomyślności w sprawie budżetu instrumentu), upubliczniono w październiku, niemniej budził on wątpliwości proceduralne (taka zmiana wymagałaby zapewne zgody wszystkich członków) oraz obawy, że po jego wdrożeniu także inne państwa rozważyłyby ograniczenie wpłat¹⁹.

Niezależnie od trudności w funkcjonowaniu EPF w pełni sprawnie działała natomiast finansowana z jego pomocą misja szkoleniowa EUMAM dla wojsk ukraińskich, prowadzona głównie w Niemczech i Polsce, ale też innych państwach UE. Dzięki temu do końca 2024 r. przeszkolono 75 tys. żołnierzy, realizując też dostawy sprzętu i amunicji. Wysiłki te wspierała w wymiarze reform sektora bezpieczeństwa cywilna misja doradcza EUAM (działająca w Ukrainie).

W aspekcie *stricto* operacyjnym najwięcej uwagi przykuło jednak rozmieszczenie w lutym 2024 r. kolejnej już operacji morskiej WPBiO – EUNAVFOR „Aspides”, będącej reakcją na trwające od listopada 2023 r. ataki wspieranych przez Iran sił Huti z Jemenu (w „akcie solidarności” z Palestyńczykami) na statki handlowe na Morzu Czerwonym i w Zatoce Adeńskiej. Zadania misji to ochrona żeglugi i monitoring sytuacji w tym rejonie (oraz w cieśninie Ormuz i zachodniej części Morza Arabskiego). Choć niektóre europejskie państwa (pozostająca poza UE Wielka Brytania, ale też np. Włochy, Francja i Holandia) jeszcze w grudniu 2023 r. włączyły się w zorganizowaną przez USA operację „Prosperity Guardian” o zbliżonym mandacie, to część członków UE (np. Niemcy, Grecja), widząc w amerykańskiej inicjatywie groźbę eskalacji, optowała za odrębną misją WPBiO, chcąc tą drogą umacniać też UE jako „dostawcę bezpieczeństwa” na kluczowych dla światowej gospodarki i stabilności akwenach²⁰. Niemniej rozległy obszar odpowiedzialności,

assets profits for Kyiv”, 5 lutego 2025 r., kyivindependent.com/more-than-2-billion-of-russian-assets-profits-in-europe-are-to-be-transferred-to-the-fund-for-ukraine/).

¹⁹ Choć obecnie *gros* środków z EPF przekazywanych jest Ukrainie (11,6 z 17 mld euro), to jednak służy on też finansowaniu kosztów wspólnych wszystkich misji wojskowych UE oraz wsparciu innych państw i organizacji w Afryce (wsparcie dla misji UA, SADC i G5 Sahel, szkolenia i sprzęt dla sił zbrojnych 11 państw, głównie z Rogu Afryki i Zatoki Gwinejskiej), na Bliskim Wschodzie (Liban, Jordania, Egipt), w Europie Wschodniej i na Bałkanach (Mołdawia, Gruzja, Armenia, Albania, Macedonia Północna, Bośnia i Hercegowina), zob. *European Peace Facility Factsheet*, styczeń 2025.

²⁰ Obawy o eskalację były o tyle zasadne, że równoległe do „Prosperity Guardian” USA i Wielka Brytania w ramach operacji „Poseidon Archer” podjęły punktowy ostrzał pozycji Huti w Jemenie. Zob. A. Helou, „Crowded waters: Who’s doing what in the international hotspot of the Red Sea”, *Breaking Defense*, 18 marca 2024 r., breakingdefense.com/2024/03/crowded-waters-whos-doing-what-in-the-international-hotspot-of-the-red-sea/.

zwłaszcza w stosunku do rozmieszczonych zasobów (trzy okręty), wymusza koordynację misji „Aspides” z innymi formami międzynarodowej obecności w regionie, z korzyścią zresztą dla ich ogólnej efektywności²¹.

Głębokie zmiany w aktywności operacyjnej zaszły w Afryce, szczególnie w Sahelu, gdzie wyraźny już rok wcześniej unijny „odwrot” jeszcze przyspieszył. Porażką tyleż już na początku roku spodziewaną, co dotkliwą, zważywszy na wiązane z tą operacją nadzieje na zachowanie unijnej obecności w tym newralgicznym z perspektywy UE regionie oraz rozbudowany mandat planowanego zaangażowania, była ostateczna rezygnacja z uruchomienia Misji Partnerstwa Wojskowego w Nigrze (EUMPM Niger). Powołana w grudniu 2022 r., a uruchomiona w lutym 2023 r., po objęciu władzy w lipcu w wyniku przewrotu przez wojskową juntę o antyfrancuskim i antyzachodnim profilu oraz prorosyjskich sympatiach została niezwłocznie zawieszona, a w końcu grudnia (po wypowiedzeniu przez Niger umowy o jej rozmieszczeniu) formalnie relokowana do Europy. Ponieważ w kolejnych miesiącach sytuacja tylko się pogarszała – władze Nigru m.in. wydały w końcu stycznia personel rozmieszczonej wcześniej w tym kraju cywilnej misji doradczej EUCAP Sahel Niger (jej mandat wygasł we wrześniu 2024 r.) i zażądały wycofania jednostek francuskich i amerykańskich z kraju (zapraszając równocześnie rosyjskich instruktorów) – w maju Rada UE zdecydowała się nie przedłużać mandatu misji po czerwcu 2024 r.²² Z podobnych powodów – tzn. postawy miejscowego rządu, niechętnego zachodnim instytucjom i stale odraczającego przeprowadzenie wyborów – zrezygnowano z kontynuacji (już wcześniej mocno ograniczonej) wojskowej misji szkoleniowej EUTM w Mali. Utrzymano tam natomiast (przedłużając nawet w styczniu 2025 r. jej mandat do 2027 r.) cywilną misję doradczą EUCAP Sahel Mali, przenosząc jednak w 2024 r. do Mauretanii – na podstawie umowy jeszcze z 2023 r. – główną siedzibę powiązanej z nią dotąd Regionalnej Komórki Szkoleniowo-Doradczej (RACC), czyli struktury eksperckiej wzmacniającej państwa grupy Sahel G5 (zredukowanej po wycofaniu się Mali, Nigru i Burkina Faso do Czadu i Mauretanii) w walce z terroryzmem i przestępczością. Inną politykę przyjęto tymczasem wobec Republiki Środkowoafrykańskiej. Mimo zapowiedzi z 2023 r. zakończenia we wrześniu 2024 r. misji szkoleniowej EUTM RCA, po dokonaniu jej przeglądu strategicznego uznano, że zostanie ona przedłużona o kolejny rok, do 19 września 2025 r., przy utrzymaniu jednak zmniejszonej liczebności i trwającego od 2021 r. zawieszenia działalności *stricte* szkoleniowej („dopóty,

²¹ Co ciekawe, wybuch walk w Strefie Gazy nie doprowadził do istotnych zmian w innych misjach UE na Bliskim Wschodzie, także mimo starań od maja 2024 r. o uzgodnienie powrotu do Strefy Gazy misji granicznej EUBAM Rafah (zawieszona od 2007 r. i przejęcia tam władzy przez Hamas). Zob. *EUBAM RAFAH Factsheet*, https://eubam-rafah.eu/sites/default/files/u222/EUBAM%20Rafah_Fact%20Sheet_2024_0.pdf.

²² P. Caddle, „EU terminates military co-operation with post-coup Niger”, Brussels Signal, 29 maja 2024 r., brusselssignal.eu/2024/05/eu-terminates-military-co-operation-with-post-coup-niger/.

dopóki nie zmienią się warunki lokalne”) oraz koncentracji na doradztwie strategicznym i szkoleniu „nowego pokolenia wojskowych liderów”²³. Do sierpnia 2026 r. przedłużono też mandat cywilnej misji doradczej z sektora bezpieczeństwa (EUAM RCA), m.in. z uwagi na wagę jej współpracy z misją ONZ MINUSCA w tym państwie.

W przeciwieństwie do wymuszonych pogarszającymi się warunkami działania zmian aktywności operacyjnej w Sahelu przekształcenia obecności wojskowej w Mozambiku były wynikiem sukcesu rozmieszczonej tam w 2021 r. misji szkoleniowej EUTM MOZ. Po przeszkoleniu zakładanej liczby personelu jednostek szybkiego reagowania (11 oddziałów, ok. 1800 ludzi, w tym 100 lokalnych instruktorów) w zakresie walki z terroryzmem dżihadystów w prowincji Cabo Delgado we wrześniu 2024 r. misję tę przekształcono w szkoleniowo-doradczą EUMAM MOZ, o zbliżonej liczebności, ale z zadaniem uzupełnionym o doradztwo strategiczne w długoterminowym rozwoju sił zbrojnych Mozambiku i z dwuletnim mandatem²⁴. Pozostałe misje w Afryce – EUTM, EUNAVFOR i EUCAP Nestor w Somalii, EUBAM Libya oraz EUSDI (zainicjowane w 2023 r., zbliżone pod względem profilu do RACC cywilno-wojskowe wsparcie eksperckie dla państw Zatoki Gwinejskiej) – przebiegały bez większych zmian.

Misje i operacje w innych regionach, w tym rozmieszczone w 2023 r. różne formy obecności UE w Mołdawii i Armenii, mimo swej przeważnie ograniczonej skali działały dość efektywnie, ale nierzadko (np. EULEX w Kosowie) raczej rutynowo. Niepokój w kontekście funkcjonowania misji obserwacyjnej EUMM budziła ewolucja sytuacji wewnętrznej w Gruzji, jednak do końca roku nie wpłynęło to istotnie na jej działania, a w grudniu jej mandat przedłużono do 2026 r.

²³ „Central African Republic: Council extends the mandate of the EU military training mission for one year”, EU News, 6 września 2024 r., www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/09/06/central-african-republic-council-extends-the-mandate-of-the-eu-military-training-mission-for-one-year/. Zawieszenie szkoleń wynikało z obaw, że przeszkolony personel będzie brał udział we wspólnych akcjach z rosyjskimi najemnikami z dawnej Grupy Wagnera, z którymi współpracują władze RCA.

²⁴ A. Massango, „EUTM-MOZ closes after training marines and commandos”, Agência de Informação de Moçambique, 12 września 2024 r., aimnews.org/2024/09/12/eutm-moz-closes-after-training-marines-and-commandos/.

Tabela 1
Misje i operacje WPBiO (grudzień 2024 – styczeń 2025 r.)

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	Bośnia i Hercegowina	2004	ok. 1100 (24 państwa – 18 UE + 6 spoza)	– szkolenie sił zbrojnych BiH – wsparcie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wdrażania całościowej strategii UE wobec BiH	b.d. **
EU Border Assistance Mission (EUBAM)*	cywilna (C)	Mołdawia/Ukraina	2005	80 (36 międzynarodowy, 44 lokalny; 9 z UE + Ukraina i Mołdawia)	wsparcie i doradztwo w zarządzaniu granicami, walce z przestępczością i korupcją, wkład w rozwiązywanie konfliktu wokół Naddniestrza	b.d.
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Strefa Gazy/ dowództwo – Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	18 (10 międzynarodowy, 8 lokalny)	wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP i współpracy władz Izraela, AP i Egiptu; szkolenia personelu palestyńskiego	3,72 (lipiec 2024 – czerwiec 2025)
EUPOL COPPS	C	Autonomia Palestyńska – Zachodni Brzeg	2006	106 (71 międzynarodowy, 35 lokalny; 27 z UE + 3 spoza)	wsparcie szkoleniowo- -doradcze policji i wymiaru sprawiedliwości AP	13,25 (lipiec 2024 – czerwiec 2025)

EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja (bez dostępu do separatystycznych republik)	2008	ponad 200 (b.d.)	– normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie organów UE o sytuacji w Gruzji i regionie	47,14 (2022–2024)/ 50, 65 (2025–2026)
EUNAVFOR „Atalanta”	W	Zatoka Adenńska, Morze Czerwone, basen somalijski	2008	ok. 600 (1–3 okręty, sprzęt lotniczy)	– ochrona konwojów humanitarnych WFP – zwalczanie piractwa, przemytu narkotyków i broni – monitoring zorganizowanej przestępczości, nielegalnych połowów i handlu węglem drzewnym – wkład w realizację zintegrowanej strategii UE wobec Somalii	10,4 (2023–2024)**
EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008	do 396 (27 z UE, 5 spoza)	– monitoring wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa – pomoc techniczna – wsparcie w opanowywaniu zamieszek i ochrona świadków	165,3 (w tym 58,5 – EULEX w Kosowie; 106,8 – postępowania sądowe w państwach członkowskich; czerwiec 2023 – czerwiec 2025)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia	2010	209 (11 – 9 z UE, 2 spoza)	strategiczne doradztwo i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa Somalii	15,3 (2024)**

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUCAP Somalia (d. EUCAP „Nestor”)	C	Somalia	2012	222 (169 – międzynarodowy, 53 – lokalny; 20 z UE)	rozwój zdolności służb policyjnych, straży wybrzeża i policji portowych oraz wymiaru sprawiedliwości Somalii w sferze bezpieczeństwa morskiego	81 (styczeń 2023 – grudzień 2024)
EUBAM Libya	C	Libia (Trypolis), Tunezja (Tunis)	2013 (2014–2017 tylko w Tunezji, od 2019 r. biura w Trypolisie i Tunisie)	do 91 (61 międzynarodowy, 30 lokalny; b.d.)	wsparcie (doradztwo i szkolenie) zarządzania granicami przez władze Libii i walce z przestępczością transgraniczną i terroryzmem	53,4 (październik 2023 – czerwiec 2025)
EUCAP Sahel Mali	C	Mali	2014	203 (133 międzynarodowy, 70 lokalny, b.d.)	doradztwo i rozwój zdolności struktur bezpieczeństwa Mali, w tym w zakresie kontroli granic i zarządzania kryzysowego	73,2 (luty 2023 – styczeń 2025)
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014 (operacyjna od 2015 r.)	329 (168 międzynarodowy, 161 lokalny; 25 z UE)	– doradztwo strategiczne i wsparcie praktyczne (m.in. szkolenia) w reformach cywilnej części sektora bezpieczeństwa Ukrainy (od 2022 r.) – pomoc w ściganiu zbrodni międzynarodowych	122,9 (czerwiec 2024 – maj 2027)

EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska (RCA)	2016 (operacyjna od sierpnia 2020 r.)	190 (9 z UE, 5 spoza)	wsparcie budowy demokratycznych, odpowiedzialnych i nowoczesnych sił zbrojnych RCA	5,8 (wrzesień 2024 – wrzesień 2025)**
EUAM Iraq	C	Irak	2017	127 (85 międzynarodowy, 32 lokalny; b.d.)	koordynacja reform sektora bezpieczeństwa (SSR) i doradztwo strategiczne	66 (maj 2024 – kwiecień 2026)
EUAM RCA	C	Republika Środkowoafrykańska (RCA)	2019 (operacyjna od sierpnia 2020 r.)	do 90	wsparcie i doradztwo dla sił bezpieczeństwa wewnętrznego RCA	24,84 (listopad 2024 – sierpień 2026)
EUAMVFOR MED „Itrini”	W	Środkowe Morze Śródziemne	2020	2 okręty, sprzęt lotniczy (23 UE)	– implementacja embarga na broń do Libii – wsparcie walki z nielegalnym eksportem ropy naftowej oraz organizatorami nielegalnych migracji – wsparcie rozwoju straży przybrzeżnej i marynarki Libii (nierealizowane z uwagi na fragmentaryzację Libii)	16,9 (kwiecień 2023 – marzec 2025)**
EUAM Ukraine	W	centra szkoleniowe w Polsce i Niemczech, inne państwa UE	listopad 2022	b.d., misja realizowana na terytorium UE; 24 z UE, 1 spoza	wszechstronne szkolenia sił zbrojnych Ukrainy	408,8 (listopad 2024 – listopad 2026)**
EUAM Armenia	C	Armenia	styczeń 2023 (utworzenie) luty 2023 (uruchomienie)	do 209 (165 międzynarodowy, 44 lokalny; 23 z UE, 1 spoza)	monitoring sytuacji, budowa zaufania między Armenią i Azerbejdżanem	8,1 (luty 2023 – luty 2025)

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/ cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel	Zadania	Budżet (wspólny, w mln euro)
EUPM Moldova	C	Moldawia	kwiecień 2023	47 (40 międzynarodowy, 7 lokalny; b.d.)	zwiększanie odporności sektora bezpieczeństwa Moldawii, w tym na zagrożenia hybrydowe (cyberbezpieczeństwo, dezinformacja i zewnętrzna ingerencja – FIMI)	13,4 (kwiecień 2023 – maj 2025)
EUSDI	C/W/	Benin, Ghana, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej	2023	b.d.	wsparcie rozwoju zdolności służb bezpieczeństwa państw regionu	7,3 (C) + 0,8 (W) (sierpień 2023 – grudzień 2025)**
EUNAVFOR „Aspides” ***	W	Morze Czerwone, Morze Arabskie, Zatoka Perska, północno-zachodni Ocean Indyjski	luty 2024	3 okręty (ok. 500 żołnierzy, 21 państw UE)	ochrona żeglugi i budowa świadomości sytuacyjnej	8 (luty 2024 – luty 2025)**
EUMAM – MOZ (d. EUTM)	W	Mozambik	wrzesień 2024 (2021– 2024 jako EUTM)	ok. 120 (10 z UE, 1 spoza)	doradztwo i specjalistyczne szkolenia sił szybkiego reagowania Mozambiku	14,1 (wrzesień 2024 – wrzesień 2026)**

* Misja realizowana przez Frontex.
** Koszty wspólne, finansowane z EPF.
*** Wytuszczenie wskazuje misje nowe, utworzone w 2024 r.
Źródło: opracowanie własne na bazie: www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

Podsumowanie

W 2024 r. UE udało się nie tylko w pełni wdrożyć tymczasowe instrumenty wsparcia Ukrainy i przemysłu obronnego państw członkowskich (ASAP, EDIRPA), ale przede wszystkim wypracować całkowicie nową – i daleko bardziej ambitną niż dotąd – propozycję odpowiedzi na pytanie o to, jaka powinna być rola UE w budowaniu bezpieczeństwa w Europie. Instytucje i państwa członkowskie wyraźnie zbliżyły się do osiągnięcia konsensu politycznego, w myśl którego Unia, opierając się na narzędziach z dziedziny polityki przemysłowo-obronnej, miałaby stać się „pełnoprawnym” aktorem strategicznym, tj. bezpośrednio wpływającym na wiarygodność wojskowego potencjału odstraszania i obrony przed Rosją rozwijanego przez NATO, na kształt relacji transatlantyckich, a także na zdolność Ukrainy do obrony przed rosyjską agresją zarówno w krótkim, jak i długim terminie. Taką właśnie koncepcję prezentowała – w wymiarze strategicznym – kompleksowa wizja inwestycji UE w europejską obronność zaprezentowana w strategii EDIS, poparta i rozwinięta w licznych wypowiedziach liderów państw członkowskich. Sygnałem zmierzania UE w tym kierunku była też zgoda państw członkowskich po wyborach do PE, aby to przedstawiciele państw wschodniej części UE, tradycyjnie – przynajmniej dotąd – proatlantyckich i optywujących za zdecydowaną polityką wobec Rosji, objęli w nowej Komisji Europejskiej kluczowe stanowiska związane z obronnością. Uprawnione wydawały się wówczas oceny, że w UE dokonywał się postęp największy chyba od chwili samego ustanowienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Jednak w dyskusji o wdrożeniu EDIS, a szczególnie w negocjacjach nad EDIP, boleśnie dały znać o sobie utrzymujące się od lat, strukturalne ograniczenia w UE, które już wielokrotnie wcześniej przesądziły o fiasku innych inicjatyw o potencjalnie strategicznym znaczeniu (jak choćby PESCO w 2017 r.). Debata o źródłach finansowania EDIP unaoczniała z jednej strony brak realnej gotowości wielu państw członkowskich do skokowego zwiększenia inwestycji w bezpieczeństwo (wbrew ich deklaracjom z okresu tuż po 2022 r.), a z drugiej ogromną inercję aparatu biurokratycznego i eksperckiego w instytucjach UE, który w kwestiach tak immanentnie wpisanych w unijne kompetencje jak finanse miał duże trudności, aby wyjść poza ustalone ramy formalnoprawne. Symbolem tego bezwładu stało się odrzucenie najprostszej możliwości dofinansowania instrumentów przemysłowo-obronnych UE – przez emisję wspólnych papierów dłużnych analogicznie do pocovidowego funduszu Next Generation EU. Z kolei spory wokół kwestii dopuszczenia nieunijnych firm sektora obronnego do korzystania z europejskich środków z EDIP na rozwój zdolności wojskowych pokazały, że w UE wciąż ścierała się logika strategiczna, w myśl której celem Unii miałoby być wzmocnienie europejskiego potencjału wojskowego po to, aby oddalić zagrożenie rosyjskie, wzmocnić Ukrainę i zmierzyć się z problemem asymetrii w relacjach transatlantyckich,

z logiką przemysłową, zgodnie z którą motorem działań unijnych powinna być chęć dofinansowania sektora obronnego po to, aby zwiększyć jego konkurencyjność, zatrudnienie i znaczenie dla europejskiej gospodarki.

Podobnie niejednoznacznie oceniać można działalność operacyjną Unii, zarówno w odniesieniu do wsparcia Ukrainy z wykorzystaniem EPF (którego strukturalne słabości, umożliwiające Węgrom długotrwałą blokadę środków, starano się choćby częściowo przełamać innowacyjnym podejściem do alternatywnych źródeł finansowania, takich jak „nadzwyczajne” dochody z zamrożonych lokat rosyjskich), jak i misji wojskowych oraz cywilnych WPBiO (istotna i w znacznej mierze wymuszona lokalnymi uwarunkowaniami redukcja zaangażowania w Afryce przy jednoczesnym utrzymaniu niedawno utworzonych „przyczółków” w Europie Wschodniej i na obszarze poradzieckim, w tym w Mołdawii i Armenii, oraz dalszym rozwoju aktywności na morzach, w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, m.in. na Morzu Czerwonym). Dawało to ograniczone – choć nie znikome – powody do optymizmu w kontekście faktycznej zdolności Unii do realizacji wielkich strategicznych zamierzeń w chwili, gdy już się one ukonkretnia.

Wszystko to kazało z obawami patrzeć na nadchodzący 2025 r., szczególnie wobec głębokiej destabilizacji sceny politycznej w Niemczech i we Francji, a przede wszystkim w świetle wyniku listopadowych wyborów prezydenckich w USA i coraz silniejszych sygnałów ze strony prezydenta elekta Donalda Trumpa, że zamierza on w zdecydowany sposób przededefiniować treść relacji USA z Europą. Obawy te jeszcze się nasiliły po „tektonicznym tąpnięciu” w relacjach transatlantyckich, jakie nastąpiło po przedstawieniu przez Donalda Trumpa i jego administrację planów zakończenia konfliktu w Ukrainie w lutym 2025 r. (zaskakujących państwa i instytucje unijne równie mocno w treści, co – może nawet bardziej – formie). W ich świetle bowiem skala i zakres wyzwań stojących przed Unią Europejską w sferze bezpieczeństwa i obronności gwałtownie wzrosły, a równocześnie w co najmniej tej samej proporcji skrócił się czas na podjęcie decyzji i działań stanowiących na nie odpowiedź. W rezultacie Unia znalazła się w sytuacji, w której przełom w rozwoju współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony, zapowiadany czy wręcz zaklinany już wielokrotnie w historii WPBiO, a który jednak nigdy nie nastąpił, stał się potrzebny jak chyba nigdy dotąd.

CSDP in 2024: A breakthrough in declared goals and some questions on the ability to reach them

The paper examines the developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) in 2024. It begins with an analysis of the recent strategic context of CSDP, stressing the relevance of the war in Ukraine, instability in the Middle

East, the Sahel, and US presidential election in 2024 among the external factors, as well as the approaching changes in European Parliament and European Commission among the internal ones. Then the text discusses developments within European policies on defence cooperation and defence industry, focusing on activities that serve to expand European military capabilities and to improve financial and military effectiveness of EU actions and programmes. The paper also analyzes the impact of the newly established European Commission on the course and character of CSDP. In the third section, the paper presents main challenges in operational activities of the EU, focusing on difficulties in delivering assistance to Ukraine through European Peace Facility as well as on changes in CSDP missions and operations in the Sahel, Middle East, and other regions. The final section offers a reflection on the current state of CSDP and the main problems and challenges ahead, including turbulences caused by the recent changes in the incumbent US administration's approaches to cooperation with the EU.

Keywords: European Union, European Commission, security, Russia, Ukraine, war in Ukraine, Defence industry, European Peace Facility, EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act), EDIP (European Defence Industry Programme) ASAP (Act in Support of Ammunition Production)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Komisja Europejska, bezpieczeństwo, Rosja, Ukraina, wojna w Ukrainie, przemysł obronny, Europejski Instrument na rzecz Pokoju, EDIRPA, EDIP, ASAP

Przyszłość malowana starymi farbami

Prace Rady Bezpieczeństwa w 2024 r. obfitowały w weta (8), do których stali członkowie (P-5) uciekali się w przypadku siedmiu projektów (Stany Zjednoczone – 3, Rosja – 4, a Chiny – 1). Była to najwyższa liczba wet od 1986 r. i jedynie kryzysy związane z przyjmowaniem nowych członków do ONZ w latach 40. i 50. ubiegłego wieku oraz konflikt na Bliskim Wschodzie w latach 80. wygenerowały większą częstotliwość zastosowania tego narzędzia¹. W 2024 r. stali członkowie użyli weta, aby zablokować przyjęcie rezolucji dotyczących wojny w Gazie oraz Sudanie, przyjęcia Palestyny do ONZ, zakazu użycia broni masowego rażenia w kosmosie oraz przedłużenia mandatu panelu ekspertów ds. sankcji wobec Korei Północnej. Nie jest zaskoczeniem, że działania te miały chronić wiernych sojuszników (w przypadku USA – Izrael; w przypadku Rosji – Koreę Północną czy Sudan).

Rada przyjęła w sumie 46 rezolucji, co potwierdza wyraźny trend systematycznego spadku liczby decyzji przez nią podejmowanych (w 2023 r. przyjęła 50 rezolucji, w 2022 r. – 54, a w 2021 – 57). Spadek dotyczy też proporcji rezolucji przyjętych jednomyślnie, w 2024 r. było to 65,2% w porównaniu z 70% w 2023 r. Gdy weźmie się pod uwagę, że przez większość okresu po zakończeniu zimnej wojny zazwyczaj ponad 90% rezolucji było przyjmowanych jednomyślnie, to powyższe dane powinny szczególnie niepokoić, gdyż brak jednomyślności wpływa na implementację decyzji, w szczególności w przypadku operacji pokojowych². Najczęściej od głosu wstrzymywała się Rosja (14), a następnie Chiny (6), Algieria (4) oraz Mozambik (4), a także Sierra Leone (2), Gajana (2) oraz Stany Zjednoczone (2). Brak możliwości wypracowania konsensusu wpłynął również na niską liczbę oświadczeń prezydialnych (7) oraz na brak odzwierciedlenia niektórych tematów w decyzjach Rady, mimo że dramatycznie wymagały one decyzji RB. Takim przypadkiem była

¹ Pełna statystyka dotycząca użycia weta dostępna na: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>.

² Zob. Security Council Report, *In Hindsight: The Security Council in 2024 and Looking Ahead to 2025*, 30 grudnia 2024 r., <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2025-01/in-hindsight-the-security-council-in-2024-and-looking-ahead-to-2025.php> (dostęp: 29.01.2025).

sytuacja w Ukrainie, gdzie mimo włączenia niestałych członków do prac nad przygotowaniem projektów rezolucji (np. Słowenia wraz z USA odpowiadała za kwestie polityczne, a Ekwador wspólnie z Francją za problematykę humanitarną) nie udało się wypracować akceptowalnej dla wszystkich rezolucji³.

Członkowie RB, wśród których poza P-5 w 2024 r. znalazły się Algieria, Ekwador, Gujana, Japonia, Korea Południowa, Malta, Mozambik, Sierra Leone, Słowenia, Szwajcaria, musieli mierzyć się z dużymi napięciami pomiędzy stałymi członkami i podejmować próby wypracowania rezolucji, przy których przyjęciu stali członkowie przynajmniej się wstrzymują. Nawet gdy te wysiłki owocowały przyjęciem rezolucji, to i tak na poziomie implementacji kończyło się fiaskiem, jak w przypadku sytuacji w Gazie.

Pierwsza część niniejszego rozdziału skupia się na pracach Rady Bezpieczeństwa dotyczących regionu Bliskiego Wschodu, ze wskazaniem roli zarówno Zgromadzenia Ogólnego, jak i Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Druga część prezentuje inne tematy poruszane przez RB, ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu wokół przedłużania istniejących reżimów sankcyjnych. Trzecia część przedstawia założenia przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Paktu dla przyszłości, który – według sekretarza generalnego António Guterresa – miał przywrócić multilateralizm i przygotować ONZ na wyzwania przyszłości⁴. Czwarta część stanowi krótkie podsumowanie danych dotyczących operacji pokojowych.

Bliski Wschód – pozorna emancypacja E-10

Region Bliskiego Wschodu był w samym centrum zainteresowania Rady nie tylko ze względu na operację Izraela w Gazie, która budziła i budzi wątpliwości, jeśli chodzi o liczbę ofiar cywilnych oraz z uwagi na ograniczony dostęp organizacji humanitarnych do ofiar – w tym utrudnienia, z jakimi musiała mierzyć się UNRWA, ale także ze względu na prowadzenie operacji wojсковych przez Izrael w innych państwach (Liban) czy na terenach spornych

³ Inne przykłady, kiedy to członek E-10 był „współpenholderem” wraz z innym stałym członkiem RB, to: Ekwador (wraz z USA) w przypadku Haiti; Sierra Leone (wraz z Francją) w sprawie DRK; Mozambik (wraz z Wielką Brytanią) w sprawie biura regionalnego ONZ ds. Afryki Środkowej (UNOCA); Japonia (wraz z USA) w sprawie ataków Huti; Malta (wraz z USA) w sprawie procedury wykreślenia z listy osób objętych sankcjami; samodzielnymi penholderami były państwa E-10 co do Afganistanu (Japonia); Syrii (Szwajcaria), Zachodniej Afryki i Sahelu (Sierra Leone i Szwajcaria); a Gujana i Szwajcaria dodatkowo pracowały nad tematyką głodu w konfliktach zbrojnych. Zauważalne jest, że tylko państwa zachodnie gotowe są dzielić się funkcją penholdera z państwami E-10.

⁴ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-09-22/secretary-generals-remarks-the-opening-segment-of-the-summit-of-the-future-plenary-bilingual-delivered-scroll-down-for-all-english-and-all-french> (dostęp: 29.01.2025).

(Wzgórza Golan), podjęcie przez szereg państw działań zbrojnych przeciwko siłom Huti na Morzu Czerwonym oraz zmianę reżimu w Syrii.

Na początku 2024 r. Huti zaatakowali (z użyciem rakiet i dronów) międzynarodowe szlaki wodne. Już następnego dnia, 10 stycznia 2024 r. Rada, przy głosach wstrzymujących Algierii, Chin, Mozambiku, Rosji, przyjęła rezolucję S/RES/2722, w której zażądała od jemeńskich Huti, aby przestali atakować statki handlowe na Morzu Czerwonym oraz uwolnili statek *Galaxy Leader* wraz z załogą. Potwierdziła prawo państw do obrony swoich statków przed zamachami, również takimi, które miałyby zagrozić wolności żeglugi. Wypracowanie rezolucji nie obyło się bez komplikacji, gdyż Rosja domagała się, aby sytuację na Morzu Czerwonym powiązać z rozwojem wydarzeń w Gazie, czemu z kolei sprzeciwiły się m.in. USA i Wielka Brytania. Rosji zależało również, aby podkreślić, że postanowienia rezolucji nie tworzą nowych norm prawa międzynarodowego dotyczących samoobrony. Wszystkie proponowane przez Rosję poprawki zostały jednak odrzucone, a na podstawie przyjętej przez Radę rezolucji Wielka Brytania oraz USA rozpoczęły działania zbrojne przeciwko Huti na morzu, ze wsparciem Australii, Bahrajnu, Kanady i Holandii, następnie zaś operację wojskową podjęła UE⁵. Izrael z kolei w ramach odrębnej operacji zwalczał pozycje Huti na lądzie.

Gdy pół roku później, 27 czerwca 2024 r. Rada przyjmowała rezolucję 2739 (przy głosach wstrzymujących Algierii, Chin oraz Rosji), aby wydłużyć okres sprawozdawania na temat sytuacji na Morzu Czerwonym (par. 10) do stycznia 2025 r., Rosja (ze wsparciem Chin i Algierii) ponownie podkreśliła, że rezolucja nie może być wykorzystywana do atakowania suwerennego państwa, a normalizacja nie nastąpi bez stabilizacji stosunków palestyńsko-izraelskich. Mimo powyższych kontrowersji Rada przedłużyła mandat misji ONZ w Jemenie (UNMHA) – S/RES/2742 z 8 lipca 2024 r. – wskazując na jej rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa portów i głównych szlaków handlowych, dostrzegając również fakt, że Huti dysponują bronią dostarczoną przez Iran.

Wbrew amerykańskim próbom zablokowania dyskusji o sytuacji w Gazie od tego tematu nie można było uciec mimo ewidentnego braku konsensusu co do możliwych rozwiązań, jakie Rada mogłaby przyjąć. Pozostało jej więc debatować nad kolejnymi projektami, które nie miały szansy na przyjęcie. W lutym Algieria złożyła projekt (S/2024/173), zawetowany przez USA, w którym to Rada miała odnieść się do zarządzenia MTS w sprawie *RPA v. Izrael*⁶ oraz formalnego przywołania przez sekretarza generalnego art. 99 KNZ (zgodnie

⁵ <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9930/> (dostęp: 29.01.2025); zob. również L. Brasset, „The lawfulness of military strikes against the Houthis in Yemen and the Red Sea”, EJIL: Talk!, 19 marca 2024 r.

⁶ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sumie wydał trzy zarządzenia – 26 stycznia, 28 marca i 24 maja 2024 r.

z nim sekretarz może zwrócić uwagę na dany problem, z której to kompetencji korzysta on niezmiernie rzadko)⁷.

Wspomniany projekt zakładał, że Rada zażąda od wszystkich stron konfliktu natychmiastowego zawieszenia broni. Rada miała jednocześnie potępić przymusowe przemieszczenia palestyńskiej ludności cywilnej dokonywane wbrew prawu, zażądać natychmiastowego i bezwarunkowego uwolnienia zakładników oraz potwierdzić konieczność zapewnienia dostępu dla pomocy humanitarnej w Strefie Gazy, jednocześnie nawołując tych, którzy mają wpływ na sytuację, do zapobieżenia eskalacji (co stanowiłoby swoiste przyznanie się do bezsilności ze strony Rady, która ani w tym przypadku, ani w innych nie odgrywała roli lidera bezpieczeństwa, choć takie ambicje oczywiście przejawiała)⁸. USA tłumaczyły swoje weto potencjalnym negatywnym wpływem rezolucji na toczące się negocjacje między Izraelem a Hamasem w sprawie uwolnienia zakładników, które to negocjacje umożliwiły USA, Egipt i Katar („Sometimes hard diplomacy takes more time”). Takie tłumaczenie nie przekonywało Chin, które podkreśliły, że unikanie przyjęcia rezolucji w sprawie zawieszenia broni to w istocie dawanie zielonego światła dla kontynuacji rzezi. USA więc zdecydowały się na ruch „sprawdzam” i w marcu przedstawiły swój projekt (S/2024/239) dotyczący zawieszenia broni, ale tym razem do weta odwołały się zarówno Rosja, jak i Chiny (również Algieria głosowała przeciwko, a Gujana wstrzymała się od głosu). Chiny zwróciły uwagę na język rezolucji, który nie mówił o natychmiastowym zawieszeniu broni, ale jedynie o „imperatywie natychmiastowego zawieszenia broni”. Co charakterystyczne, amerykański projekt wychodził z założenia, że po pierwsze, głód i epidemia są wynikiem konfliktu („conflict-induced”); po drugie, zarówno Hamas, jak i inne terrorystyczne, zbrojne, ekstremistyczne grupy z Gazy są pozbawione prawa reprezentowania ludności palestyńskiej i po trzecie, odniesienia do UNRWA miały paść jedynie w kontekście oskarżeń kierowanych przeciwko jej pracownikom w związku z ich udziałem w atakach z 7 października. Co jednak ważne, projekt jasno wyrażał sprzeciw wobec jakichkolwiek demograficznych i terytorialnych zmian w Gazie – a więc wbrew wielu wypowiedziom izraelskich polityków co do przyszłości tej strefy.

Dopiero 25 marca 2024 r. Radzie udało się przyjąć krótką rezolucję 2728, w której żądała natychmiastowego zawieszenia broni na okres ramadanu, uwolnienia zakładników i zapewnienia dostępu dla pomocy humanitarnej oraz poszanowania praw osób pozbawionych wolności. Projekt był propozycją niestałych członków, a przy jego przyjęciu USA wstrzymały się od głosu.

⁷ Zob. UN Doc. S/2023/962, 6.12.2023. Rzecznik prasowy ONZ Stéphane Dujarric podkreślił, że był to „dramatyczny konstytucyjny krok”, zob. <https://news.un.org/en/story/2023/12/1144447> (dostęp: 29.01.2025). W historii ONZ z art. 99 sekretarze generalni korzystali kilka razy – zob. szerzej <https://www.scprocedure.org/chapter-3-section-10b> (dostęp: 11.02.2025).

⁸ Zob. S/PRST/2024/5, 25.09.2024.

Poparła go nawet Rosja mimo osłabienia – jej zdaniem – niektórych sformułowań. Samo przyjęcie rezolucji oznaczało sukces niestałych członków, ale jej znaczenie natychmiast podważyły sugestie ze strony USA, że rezolucja nie jest wiążąca. Przyznać trzeba, że nawet wśród członków RB zapadła konsternacja co do wiążącego charakteru rezolucji (wywołana wypowiedzią przedstawiciela Korei Południowej na konferencji prasowej)⁹ mimo jasnego orzecznictwa MTS w tym zakresie¹⁰. Niemniej jednak rezolucja 2728 dowodziła, że E-10 próbują przejąć inicjatywę w odniesieniu do Bliskiego Wschodu.

Konflikt w Gazie przypominał o złożonym we wrześniu 2011 r. przez Palestynę wniosku o przyjęcie do ONZ. Zgodnie jednak z przewidywaniami algierski projekt rezolucji (S/2024/312) rekomendującej przyjęcie Palestyny do ONZ został zawetowany 18 kwietnia 2024 r. przez USA, przy głosach wstrzymujących Szwajcarii i Wielkiej Brytanii. Palestyna od listopada 2012 r. cieszy się statusem państwa obserwatora¹¹. Impas co do jej członkostwa w ONZ umiejętnie wykorzystywała Rosja, która dopytywała: „Are the Palestinians worth being part of the global family?”. Było to nośne hasło z uwagi na imponującą liczbę państw, które złożyły pisemne lub ustne uwagi w toczącym się przed MTS postępowaniu w sprawie opinii doradczej co do legalności praktyk Izraela na terenach okupowanych (zakończyło się ono opinią negatywną dla Izraela)¹². USA swoje weto wobec przyjęcia Palestyny do ONZ tłumaczyły faktem, że projekt rezolucji jest przedwczesny, a Palestyna nie przeprowadziła koniecznych reform, aby uzyskać status państwa; sama zaś państwowość musi być skutkiem negocjacji Palestyny i Izraela. Izrael z kolei, odwołując się do warunków członkostwa w ONZ, dopytywał, czy Palestyna może być uznana za państwo miłujące pokój, skoro jej przywódcy nie potępili ataków z 7 października 2023 r. W odpowiedzi na zablokowanie przez USA przyjęcia Palestyny do ONZ Zgromadzenie Ogólne przyjęło w maju rezolucję A/RES/ES-10/23 dotyczącą jej członkostwa w ONZ, w której to rezolucji ZO jasno wskazywało, że spełnia ona kryteria członkostwa Organizacji, a RB powinna przemyśleć swoją decyzję. Co więcej, ZO zapowiedziało, że zamierza wprowadzić instrumenty umożliwiające uczestnictwo Palestyny w pracach ZO i innych organów ONZ, w tym w ECOSOC.

⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=3pc8Qnkb6Ow> (dostęp: 29.01.2025). Zob. szerzej E. Sthoege, „Resolution 2728 on Israel/Gaza is significant, but it is not a binding Council decision”, EJIL: Talk!, 23.04.2024.

¹⁰ MTS, Opinia doradcza z 21.06.1971 w sprawie prawnych konsekwencji dla państw wynikających z kontynuowania obecności RPA w Namibii, para. 113 (ICJ Reports 1971, s. 16).

¹¹ A/RES/67/19, 29.11.2012. Wówczas przeciwko przyznaniu takiego statusu Palestynie przez Zgromadzenie Ogólne głosowały Czechy, Izrael, Kanada, Mikronezja, Panama, Palau, Stany Zjednoczone, Wyspy Marshalla, Nauru, a 41 państw się wstrzymało, w tym Polska.

¹² Zob. też A/RES/ES-10/24, 19.09.2024.

Pewnym przełomem w pracach Rady Bezpieczeństwa, jeśli chodzi o sytuację w Palestynie, była rezolucja S/RES/2735 z 10 czerwca 2024 r., która odnosiła się do zawieszenia broni ogłoszonego 31 maja i przedstawiła trzy fazy doprowadzenia ówczesnej sytuacji do pokoju. Pierwsza faza to natychmiastowe i całkowite zawieszenie broni oraz uwolnienie zakładników oraz wymiana palestyńskich więźniów, wycofanie się Izraela z zaludnionych części Gazy, powrót palestyńskich cywilów do domów i dystrybucja pomocy humanitarnej w odpowiedniej skali. W fazie drugiej powinno być osiągnięte trwałe zakończenie działań zbrojnych w zamian za uwolnienie wszystkich zakładników i wycofanie sił Izraela z Gazy. Faza trzecia obejmowałaby wieloletni plan odbudowy Gazy i powrót szczątków zmarłych zakładników ze Strefy Gazy do ich rodzin. Rada odrzuciła jakiegokolwiek zmiany demograficzne i terytorialne w Strefie Gazy. Mimo mapy drogowej przygotowanej przez RB i wydawania kolejnych zarządzeń tymczasowych przez MTS do końca 2024 r. w Strefie Gazy nadal toczyły się działania zbrojne, a konflikt rozlewał się na inne obszary.

W listopadzie 2024 r. Stany Zjednoczone zawetowały kolejny projekt – S/2024/835 – który nawiązywał do opinii MTS wydanej w lipcu 2024 r. oraz wcześniejszej rezolucji RB nr 2735, a miał wyraźnie zaznaczyć konieczność natychmiastowego zapewnienia dostępu do pomocy humanitarnej i respektowania obowiązków wobec osób przetrzymywanych. Projekt podkreślał również, że UNRWA jest kręgosłupem pomocy humanitarnej w Palestynie. Dla USA przyjęcie rezolucji w tym duchu oznaczałoby wysłanie niebezpiecznej wiadomości do Hamasu, że nie ma potrzeby, aby jego przedstawiciele zaangażowali się w negocjacje. Rosja określiła postawę USA jako „zimną i cyniczną” oraz „niehumanitarną”. Nie mając szans na wywalczenie przyjęcia kolejnych rezolucji w sprawie Gazy w RB, raz jeszcze ciężar dyskusji zdecydowano się przenieść do ZO i MTS.

Zgromadzenie Ogólne 11 grudnia 2024 r. przyjęło dwie rezolucje w sprawie Gazy – dotyczącą zawieszenia broni (A/RES/ES-10/26) oraz wsparcia dla UNRWA (A/RES/ES-10/25). Z kolei z inicjatywy Norwegii ZO zwróciło się (A/RES/79/232) do MTS z kolejną prośbą o opinię doradczą, tym razem skupiającą się na ciążących na Izraelu obowiązkach zapewnienia dostępu do pomocy humanitarnej i respektowania obecności i działalności ONZ. Trybunał zadziałał błyskawicznie i mimo złożenia wniosku tuż przed okresem świątecznym (23 grudnia 2024 r.; sama rezolucja została przyjęta 19 grudnia) zarządził, że pisemne uwagi mają być zgłoszone w rekordowym terminie, tj. do końca lutego 2025 r. (swoje uwagi pisemne złożyła Polska, mając w pamięci śmierć Polaka w Strefie Gazy, wolontariusza organizacji humanitarnej World Central Kitchen, Damiana Sobola).

Oczywiście nawet najszybsze sądowe tempo nie jest w stanie pomóc osobom, które nie mają dostępu do pomocy humanitarnej, a bez tego nie są w stanie

dotrwać do wydania opinii przez MTS i podjęcia na jej podstawie kroków przez kolejne organy ONZ¹³. Niemniej jednak toczące się postępowanie doradcze w głównym organie sądowym ONZ jest formą nacisku na władze Izraela odnośnie do poszanowania praw osób cywilnych.

Sankcyjna czkawka

Problematyczne okazało się w 2024 r. przedłużanie reżimów sankcyjnych, które sabotowała głównie Rosja w celu ochrony wiernych sojuszników i aby podkreślić nielegalność unilateralnych sankcji, którymi jest objęta w związku z agresją przeciwko Ukrainie.

Pod koniec marca 2024 r. Rosja zawetowała (Chiny się wstrzymały) amerykański projekt S/2024/255, który miał przedłużyć panel do spraw sankcji wobec Korei Północnej. Rosja twierdziła, że reżim sankcji wobec Korei Północnej jest oderwany od rzeczywistości. Rzeczywistość jednak pokazała, że Korea Północna poza dostarczaniem broni zdecydowała się odwzajemnić Rosji, wysyłając do walk przeciwko Ukrainie swoje oddziały zbrojne¹⁴ i tym samym zdobywając „zaszczytne” miano agresora¹⁵.

Rozłam wśród członków Rady w odniesieniu do reżimów sankcyjnych był szczególnie widoczny podczas głosowania w sprawie Sudanu Południowego – S/RES/2731 z 30 maja 2024 r., kiedy to aż sześć państw (Algieria, Chiny, Gajana, Mozambik, Rosja, Sierra Leone) wstrzymało się od głosu. Rosjanie wskazywali, że embargo na broń utrudnia rządowi ochronę cywilów, granic i utrzymanie stabilnej sytuacji. Raz jeszcze jednak trzeba odnotować, że oba państwa sudańskie w głosowaniach w ZO na temat agresji rosyjskiej lojalnie wstrzymywały się od głosu, aby Rosji nie zaszkodzić. Taki sam rozdźwięk nastąpił przy przedłużaniu embarga na broń wobec Libii (S/Res/2733 z 31 maja 2024 r.), kiedy to znów sześć tych samych państw wstrzymało się od głosu. Z kolei w sprawie przedłużenia mandatu panelu ekspertów ds. sankcji w związku z sytuacją w Sudanie Rosja i Chiny wstrzymały się od głosu (S/RES/2725 z 8 marca 2024 r.), ale już nie wyłamały się z jednomyślnego głosowania nad przedłużaniem obowiązywania samych sankcji – S/RES/2750 z 11 września 2024 r.

¹³ Zob. raport OCHA z 28 stycznia 2025 r. (<https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-28-january-2025>, dostęp: 29.01.2025), zgodnie z którym od początku bieżącej odsłony konfliktu (czyli od 7 października 2023 r.) zginęło 47 354 Palestyńczyków, 111 563 osoby zostały ranne, a 91% ludności Gazy jest zagrożone głodem.

¹⁴ Zob. np. K. Ng, „What we know about North Korean troops fighting Russia’s war”, BBC News, 24 grudnia 2024 r., <https://www.bbc.com/news/articles/cm2796pdm1lo> (dostęp: 29.01.2025).

¹⁵ M. Milanovic, „North Korea’s troop deployment in the Russian war of aggression against Ukraine: The DPRK as a principal or as an accomplice?”, EJIL: Talk!, 4 listopada 2024 r.

Niektóre z sankcji czy mandatów paneli ds. sankcji były przedłużane jednomyślnie, jak w przypadku Jemenu (S/RES/2758 z 13 listopada 2024 r.), ale nie oznaczało to zgodności wśród członków co do zakresu owych sankcji. USA podkreślały, że powinny one być dalej idące, z kolei Rosja podnosiła, że przedłużanie sankcji nie może być traktowane jako czynność automatyczna („technical roll-over”), tylko działanie nakierowane na stabilizację sytuacji, a nie karanie danych sił politycznych.

Bez większych kontrowersji przedłużono sankcje wobec grupy Asz-Szabab (Somalia) – S/RES/2762 z 13 grudnia 2024 r.; Demokratycznej Republiki Konga – S/RES/2738 z 27 czerwca 2024 r.; Haiti – S/RES 2752 z 18 października 2024 r., czy wobec talibów – S/RES/2763 z 13 grudnia 2024 r. (choć w tym ostatnim przypadku Chiny zaznaczały, że przedłużenie mandatu grupy monitorującej sankcje to nie czas na rozmowę o prawach człowieka, zwłaszcza gdy sytuacja w Afganistanie jest stabilna). Gdy pojawiła się kwestia wzmocnienia mandatu punktu kontaktowego w sprawie ewentualnego usuwania z listy osób dotkniętych sankcjami (*delisting*), to choć sama rezolucja S/RES/2744 z 19 lipca 2024 r. była przyjęta jednomyślnie, to w dyskusji Rosja podkreśliła, że Zachód wykorzystuje sankcje do karania swoich przeciwników. Rosja w szczególności krytykowała praktykę zachodnich sankcji unilateralnych (a więc nielegitymizowanych przez ONZ), którą to kwestię podniosła ponownie przy okazji przedłużenia sankcji wobec osób powiązanych z Państwem Islamskim – S/RES/2761 z 6 grudnia 2024 r. Ta grudniowa rezolucja w sprawie sankcji była jednak o tyle ważna, że z jednej strony wyłączyła pomoc humanitarną spod sankcji, a z drugiej zwróciła uwagę na próby wykorzystania tejszy pomocy przez terrorystów.

Większość głosowań w sprawie sankcji pokazała więc, że Rosja pragnie podważyć cały dotychczasowy system sankcyjny, gdyż nawet podczas głosowania czerwcowej rezolucji S/RES/2734 przedłużającej mandat Ombudsmana i grupy monitorującej sankcje przeciwko szeroko pojętemu Państwu Islamskiego, kiedy to Rada zdecydowała się objąć sankcjami osoby zaangażowane w przestępstwa seksualne i przemoc ze względu na płeć oraz w handel ludźmi i porwania, również wstrzymała się od głosu. Taka postawa może jednak przynieść różne skutki, niekoniecznie pozytywne dla państw flirtujących z Rosją. W przypadku Republiki Środkowoafrykańskiej Rada wniosła embargo na broń (S/RES/2745 z 30 lipca 2024 r.), lecz już 1 listopada musiała przyjąć oświadczenie prezydialne odnośnie do problemów w regionie w związku z terroryzmem i atakami na pracowników humanitarnych oraz członków misji pokojowej. Niewykluczone więc, że zniesienie embargo okaże się mocno przedwcześnie.

Jednomyślność co do sytuacji w danych państwach udało się osiągnąć w przypadku autoryzacji dla misji Unii Afrykańskiej w Somalii (ATMIS) – S/RES/2741 z 28 czerwca 2024 r., S/RES/2747 z 12 sierpnia 2024 r. oraz

S/RES/2748 z 14 sierpnia 2024 r. (ze względu na nadal istniejące zagrożenie ze strony Asz-Szabab), a misję UNSOM przekształcono w UNTAMS (United Nations Transitional Assistance Mission in Somalia – S/RES/2753 z 30 października 2024 r.).

W grudniu 2024 r. Rada rezolucją 2767, przy głosie wstrzymującym USA, upoważniła Unię Afrykańską, aby w 2025 r. prowadziła operację (AUSSOM) przeciwko Asz-Szabab i powiązanim z Państwem Islamskim podmiotom z zastosowaniem hybrydowego finansowania – 75% ma zapewnić ONZ, a 25% – UA oraz pozabudżetowe środki ONZ. W odniesieniu do DRK w sierpniu 2024 r. Rada rezolucją S/RES/2746 wyraziła wsparcie dla SAMIDRC (Southern African Development Community Mission in the Democratic Republic of Congo), nakazując swojej misji MONUSCO m.in. koordynację działań i dzielenie się danymi.

W marcu 2024 r. RB (przy głosie wstrzymującym Rosji) przyjęła S/RES/2724 nawołującą do natychmiastowego zawieszenia broni w Sudanie w okresie ramadanu. Gdy w czerwcu Rada uchwalala kolejną rezolucję S/RES/2736 naglącą, aby sudańskie siły szybkiego wsparcia (paramilitarna organizacja rządu Sudanu) zakończyły oblężenie Al-Faszir (w którym – jak wskazywała Wielka Brytania – schronienie znalazło 1,5 mln ludzi) i aby wszystkie siły przyczyniły się do deeskalacji w Darfurze Północnym, Rosja znów wstrzymała się od głosu. Kilka miesięcy później, w listopadzie 2024 r., już nie wahała się zawetować projektu S/2024/826 przygotowanego przez Sierra Leone i Wielką Brytanię, który miał w założeniu wprowadzić zawieszenie broni, wzmocnić środki ochrony ludności cywilnej i umożliwić pomoc humanitarną. Projekt też nawoływał siły sudańskie do respektowania porozumień, w szczególności jeśli chodzi o ochronę osób cywilnych. Rosja, tłumacząc się z lojalności wobec swojego sojusznika, podkreśliła, że projekt ignoruje prawo Sudanu do kontroli swych granic i ochrony cywilów. Wielka Brytania określiła weto jako hańbę (*disgrace*), biorąc pod uwagę szczególnie niepokojący raport sekretarza generalnego na temat nadużyć wobec dzieci, w tym pozbawiania ich wolności oraz licznych ataków na szpitale¹⁶.

W przypadku Haiti, choć w lipcu 2024 r. udało się przedłużyć misję BINUH (S/RES/2743), to już wrześniowa prolongacja międzynarodowej misji, której przewodziła Kenia, i ewentualnej jej transformacji w operację pokojową podzieliła – przynajmniej na poziomie dyskusji – Radę w trakcie przyjmowania rezolucji S/RES/2751 z 30 września 2024 r. Chiny wypominały, że Haiti zalewa amerykańska broń i na tym etapie międzynarodowa obecność w postaci operacji pokojowej jest jeszcze przedwczesna, jedyne więc rozwiązanie możliwe do przyjęcia w Radzie to ograniczone czasowo przedłużenie istniejącej misji.

¹⁶ Zob. UN Doc. S/2024/384, 3.06.2024.

Rada przedłużyła również mandat unijnej misji stabilizacyjnej w Bośni i Hercegowinie (S/RES/2757 z 1 listopada 2024 r.), zauważając retorykę secesjonistyczną, a także misję UNAMI w Iraku na końcowe 19 miesięcy, do grudnia 2025 r. (S/RES/2732), misję UNSMIL w Libii (S/RES/2755 z 31 października 2024 r.) oraz UNAMA w Afganistanie (S/RES/2724 z 15 marca 2024 r.). W przypadku Afganistanu szereg państw, w tym Korea Południowa, wskazywał na dyskryminację dziewczynek i kobiet, jednak dla Rosji i Chin ważniejsze było podjęcie realnej współpracy z obecnymi władzami i państwa te oponowały przeciwko rzekomej politycyzacji kwestii humanitarnych. Stąd też część państw postanowiła tym razem zwrócić się do Międzynarodowego Trybunału Karnego, aby zbadał kwestię zbrodni przeciwko ludzkości w formie prześladowań ze względu na płeć, co ze strony prokuratora MTK zaowocowało zapowiedziami wystąpienia o nakaz aresztowania m.in. wobec przywódcy talibów – Hibatullaha Achundzady¹⁷. Sama instytucja MTK budzi coraz mocniejsze emocje, biorąc pod uwagę, że trybunał ten nie wahał się wydać nakazu aresztowania prezydenta Rosji Władimira Putina czy premiera Izraela Benjamina Netanjahu. Te działania oczywiście wzmogły wrogość takich państw jak Izrael, USA czy Rosja. Ta ostatnia przy okazji dyskusji na temat mandatu MINUSCA określiła MTK jako „wątpliwą, pseudosądową strukturę”, skoro sprawiedliwość powinna być wymierzona przez sądy krajowe. Narracja Rosji jest oczywiście zupełnie przekłamana, bo przecież MTK działa na zasadzie komplementarności, oddając prymat sądom krajowym, a włączając się jedynie wtedy, gdy owe sądy są beczynne z różnych powodów. Sama Rada nadal jest zaangażowana w funkcjonowanie architektury sprawiedliwości międzynarodowej i podejmowała w 2024 r. standardowe decyzje co do Mechanizmu Rezydualnego¹⁸ (S/RES/2740), który, jak się przewiduje, będzie musiał funkcjonować do 2052 r. (w związku z odbywaniem kary przez skazanych przez Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii i Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy); jednocześnie odnotowując zgłoszenia co do złych warunków skazanych odbywających swe kary w Estonii i Wielkiej Brytanii.

Pakt dla przyszłości – stare wino w nowych butelkach

Odpowiedzią na problemy współczesnego świata i próbą wyposażenia ONZ w odpowiednie instrumentarium miało być przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne 22 września 2024 r. Paktu dla przyszłości¹⁹. Pakt wyróżnia takie zagadnienia jak: 1) zrównoważony rozwój i jego finansowanie; 2) międzynarodowy

¹⁷ <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-applications-arrest-warrants-situation-afghanistan> (dostęp: 29.01.2025).

¹⁸ S/PRST/2024/1, 4.03.2024.

¹⁹ A/RES/79/1. Dokumentacja dostępna na <https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future> (dostęp: 29.01.2025).

pokój i bezpieczeństwo; 3) nauka, technologia i innowacje oraz współpraca cyfrowa (załącznikiem do Paktu jest *Global Digital Compact*)²⁰; 4) młodzi i przyszłe pokolenia; 5) transformacja globalnego zarządzania. W praktyce wszystkie te zagadnienia wiążą się z problemem bezpieczeństwa, przez walkę ze skrajnym ubóstwem i głodem, popieranie praw człowieka i budowę sprawiedliwego społeczeństwa oraz realizację innych celów zrównoważonego rozwoju ONZ próbuje bowiem wyeliminować przyczyny konfliktów.

W części odnoszącej się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa wskazano, że drogą do ich osiągnięcia jest budowa pokojowego, inkluzywnego i sprawiedliwego społeczeństwa; ochrona ludności cywilnej, zapewnienie, że osoby w potrzebie otrzymają pomoc humanitarną; promocja współpracy i pokojowego rozwiązywania sporów; wypełnianie obowiązku przestrzegania decyzji MTS (a więc także zarządzeń tymczasowych – co ważne wobec zarządzeń dotyczących konfliktu rosyjsko-ukraińskiego i palestyńsko-izraelskiego), włączanie kobiet oraz młodych w działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa; dostosowanie operacji pokojowych, by lepiej odpowiadać na wyzwania; odpowiedź na zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego; wyeliminowanie terroryzmu; walka z transnarodowymi grupami przestępczymi i nielegalnymi przepływami finansowymi; uwolnienie świata od broni nuklearnej i dotrzymanie innych zobowiązań rozbrojeniowych; wykorzystanie szans związanych z nowymi technologiami, ale i dostrzeżenie ryzyka ich nadużycia. Wszystkie te kwestie niewątpliwie są ważne, choć można wątpić w moc sprawczą ONZ w odniesieniu do nich i w wypracowanie praktycznych rozwiązań.

Przykładem jest kwestia uwolnienia świata od broni nuklearnej. W kwietniu 2024 r. przedstawiono pierwszy w historii RB projekt S/2024/302 (przygotowany przez Japonię i USA, ale sponsorowany w sumie przez ponad 60 państw, w tym Polskę) odnoszący się do militaryzacji kosmosu, który miał potwierdzać dotychczasowe zasady prawa międzynarodowego, w tym nieumieszczania na orbicie okołoziemskiej żadnych obiektów z bronią nuklearną czy innej broni masowej zagłady²¹. Projekt ten zawetowała Rosja, a Chiny wstrzymały się od głosu, gdyż jak wskazywały, propozycja jest niekompletna, nie obejmuje bowiem innych rodzajów broni. W dyskusji nad rozbrojeniem nuklearnym nie ma jednak oczywistego chłopca do bicia²². Choć Rosja zawetowała wspomniany projekt, to w trakcie dyskusji proponowała poprawkę, której celem

²⁰ Zob. też S/PRST/2024/6, 21.10.2024.

²¹ Zob. np. Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi z 27 stycznia 1967 r., Dz. U. z 1968 r., nr 14, poz. 82.

²² Zob. szerzej nt. problemu zbrojeń w kosmosie, P. Śledź, „Zbrojenia i kontrola zbrojeń w 2021 r. Nowe wyzwania, stare problemy”, *Rocznik Strategiczny 2021/22*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, s. 160 i n.

było rozszerzenie zakazu militaryzacji na wszelkie rodzaje broni. Ta poprawka nie została przyjęta, gdyż głosy w Radzie rozłożyły się idealnie równo 7 do 7 przy głosie wstrzymującym Szwajcarii. Gdy natomiast miesiąc później Rosja (wspólnie z Białorusią, Koreą Północną, Nikaraguą i Syrią) przedstawiła swój projekt rezolucji S/2024/383 w sprawie zakazu militaryzacji kosmosu, tym razem Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone zagłosowały przeciwko. USA próbowały tłumaczyć, że działania Rosji są zasłoną dymną, gdyż Moskwa już podejmuje próby rozmieszczenia nowego satelity z urządzeniami nuklearnymi, a kilka dni przed głosowaniem projektu umieściła satelitę na niskiej orbicie ziemskiej „należącej” do USA i ów rosyjski satelita jest zdolny do atakowania innych satelitów.

Powyższe wskazuje, że RB niekoniecznie jest w stanie podjąć decyzję co do zagadnień kluczowych dla bezpieczeństwa ze względu na blokadę ze strony jednego ze stałych członków Rady, jednak w Pakcie w kontekście transformacji systemu rządów światowych nie poruszono w ogóle problemu prawa do weta. A warto przytoczyć liczby aktualne na koniec 2024 r. – w całej historii prac Rady Rosja/ZSRR użyła weta 129 razy, USA – 87, w tym 49 razy, aby chronić interesy Izraela, Wielka Brytania – 29, Chiny – 19, a Francja 16. A zatem w ponad 300 przypadkach, gdy Rada powinna była zająć się kwestią bezpieczeństwa, nie była w stanie podjąć decyzji. Powyższe statystyki i tak nie obejmują o wiele większej liczby blokad wprowadzenia danego projektu w ogóle pod głosowanie.

Według Paktu rozwiązaniem problemów Rady ma być jej przekształcenie w taki sposób, aby była bardziej reprezentatywna, inkluzywna, przejrzysta, efektywna, demokratyczna i odpowiedzialna. Zapowiedziano więc w tym dokumencie, że prace nad rozszerzeniem składu Rady (w szczególności o państwa afrykańskie) mają przebiegać już bez dalszych opóźnień. Sama Rada ma silniej odpowiadać na zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa, czemu ma służyć wzmocnienie Komisji Budowania Pokoju, nowej architektury finansowej systemu ONZ oraz systemu multilateralnego jako całości.

Pakt wskazał, że należy wzmocnić relację RB ze ZO. Zgromadzenie już próbuje oddziaływać w kwestii pokoju, o czym świadczy sam Szczyt dla Przyszłości (A/RES/76/307) oraz nadzwyczajna sesja dotycząca Gazy (choć nie podjęto żadnej nowej rezolucji w ramach sesji poświęconej Ukrainie).

Pakt nie wskazuje na jakąś szczególną rolę sekretarza generalnego w kontekście pokoju i bezpieczeństwa, która w przypadku Guterresa została zredukowana niemal do zera. Dość powiedzieć, że Izrael wprowadził dlań zakaz wjazdu, a z kolei decyzja sekretarza generalnego o wizycie w Kazaniu w Rosji na szczycie BRICS w październiku 2024 r., gdy kilka miesięcy wcześniej nie zdecydował się na uczestnictwo w rozmowach na szczycie w Szwajcarii w sprawie formatu pokoju dla Ukrainy, wysłała światu fatalny sygnał. Sekretarz

generalny pokazał bowiem, że format ONZ, w którym cała organizacja staje po stronie ofiary agresji, po prostu się nie sprawdza.

Operacje pokojowe – *peacetracking*

Sekretarz generalny został zobowiązany do przeglądu wszelkich operacji pokojowych ONZ i przygotowania przeglądu architektury budowania pokoju (*Peacebuilding Architecture Review* – PBAR) w 2025 r. Ów przegląd nabral duzego znaczenia, gdy ze względu na rozlewanie się konfliktu palestyńsko-izraelskiego zagrożony został mandat misji UNDOF (na Wzgórzach Golan) oraz UNIFIL (Liban). Obie misje przedłużono jednomyślnie na podstawie odpowiednich rezolucji: 2737 z 27 czerwca 2024 r., 2766 z 20 grudnia 2024 r. oraz 2749 z 28 sierpnia 2024 r. Nie można jednak lekceważyć faktu, że ich personel był ostrzeliwany, dochodziło do zaboru sprzętu misji i systematycznych naruszeń stref buforowych.

Natomiast skuteczne śmiertelne ataki na peacekeepersów były nieliczne i dotknęły członków MINUSCA (1), UNISFA (2), UNMISS (1) i UNSOM (1)²³. W tym kontekście warto zaznaczyć, że przy okazji przyjmowania w maju 2024 r. rezolucji S/RES/2730 Rada zwróciła uwagę na kampanie dezinformacji, które podważają zaufanie do ONZ i organizacji humanitarnych, a w których efekcie dochodzi do ataków na personel m.in. misji pokojowych.

Opracowanie nowej architektury budowania pokoju z pewnością jest wyzwaniem, choćby w kontekście mieszanych uczuć co do włączania np. kwestii środowiskowych, czemu sprzeciwia się m.in. Rosja (co pokazała dyskusja wokół przedłużenia mandatu MINUSCA), wskazując, że z mandatu misji nie można „robić drzewka bożonarodzeniowego obwieszzonego wszelkimi możliwymi zadaniami”. Niemniej jednak zauważalny jest trend składania różnego rodzaju deklaracji (*climate pledges*) ze strony członków Rady²⁴, którzy uważają, że klimat łączy się nierozzerwalnie z problemem pokoju i bezpieczeństwa, a problemy środowiskowe zostały mocno zaakcentowane przez Radę przy okazji przyjmowania oświadczenia prezydialnego w sprawie Sahelu²⁵.

W 2024 r. nie powstała żadna nowa operacja pokojowa, choć debatowano o takiej możliwości w kontekście Haiti. Ogólnie spadła liczba personelu misji, co głównie wynikało z faktu, że zakończyła działalność operacja w Mali (MINUSMA) i zredukowano personel misji MONUSCO, która teoretycznie powinna już kończyć swoją działalność. Te okoliczności stały również za ogólnym obniżeniem budżetu przeznaczanego na misje pokojowe.

²³ Zob. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_mission_incident_type_5a_105_november_2024.pdf (dostęp: 29.01.2025).

²⁴ UN Doc. S/2024/989, 30.12.2024.

²⁵ S/PRST/2024/3, 24.05.2024.

Tabela 1
Misje pokojowe ONZ

Misja	Miejsce działania	Data utworzenia	Ogólna liczba personelu	Żołnierze	Oficerowie sztabowi	Obserwatorzy wojskowi	Policja
UNTSO	Bliski Wschód	1948	355 (-44)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	142 (-25)	0 (b.z.)
UNMOGIP	Indie/Pakistan	1949	109 (+7)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	40 (+6)	0 (b.z.)
UNDOF	Syria	1974	1304 (+53)	1115 (+50)	58 (-3)	0 (b.z.)	0 (b.z.)
UNFICYP	Cypr	1964	10 024 (+19)	747 (+5)	53 (+2)	0 (b.z.)	69 (+8)
UNIFIL	Liban	1978	10 410 (+40)	9408 (+49)	211 (+6)	0 (b.z.)	0 (b.z.)
MINURSO	Sahara Zachodnia	1991	466 (-3)	20 (b.z.)	7 (b.z.)	194 (b.z.)	2 (b.z.)
UNMIK	Kosowo	1999	342 (-9)	0 (b.z.)	0 (b.z.)	9 (b.z.)	7 (-2)
MONUSCO	Demokratyczna Republika Konga	2010	13 971 (-4033)	10 183 (-2457)	339 (-6)	108 (-51)	1324 (-259)
UNISFA	Abyei (Sudan)	2011	3637 (+57)	2988 (-51)	124 (-2)	127 (+4)	59 (+16)
UNMISS	Sudan Południowy	2011	18 134 (+262)	13 264 (+199)	423 (-16)	225 (-12)	1548 (+102)
MINUSCA	Republika Środkowoafrykańska	2014	18 549 (+70)	13 392 (+36)	418 (-8)	148 (-8)	3014 (-3)

Tabela 1 – cd.

Misja	Personel cywilny międzynarodowy	Personel cywilny lokalny	Wolontariusze ONZ	Ogólna liczba strat (od ustanowienia misji)	Budżet (w USD)
UNTSO	75 (-7)	138 (-12)	0 (b.z.)	52 (b.z.)	37 722 900 (+1 222 900) (finansowana bezpośrednio z budżetu ONZ)
UNMOGIP	24 (+3)	45 (-2)	0 (b.z.)	13 (b.z.)	9 769 900 (-750 100) (finansowana bezpośrednio z budżetu ONZ)
UNDOF	47 (+1)	84 (+3)	0 (b.z.)	58 (+1)	68 845 800 (+3 345 800)
UNFICYP	39 (+3)	116 (+1)	0 (b.z.)	183 (b.z.)	57 436 800 (-123 200)
UNIFIL	242 (-2)	549 (-16)	0 (b.z.)	337 (+5)	538 234 500 (+27 984 500)
MINURSO	81 (+9)	147 (-11)	15 (-1)	20 (b.z.)	70 711 000 (+9 811 000)
UNMIK	102 (+5)	202 (-13)	22 (+1)	56 (b.z.)	43 756 100 (-433 900)
MONUSCO	555 (-214)	1200 (-1001)	262 (-45)	284 (+20)	918 458 000 (-201 542 000)
UNISFA	182 (+41)	120 (+44)	37 (+5)	57 (+6)	301 237 400 (+20 657 400)
UNMISS	868 (+14)	1392 (-22)	414 (-3)	142 (+13)	1 281 235 700 (+81 235 700)
MINUSCA	706 (+13)	588 (+11)	283 (-2)	204 (+22)	1 196 319 700 (+86 319 700)
W sumie	4581 (+761)	4581 (-3595)	1033 (-239)	1406	ok. 4,52 mld (-1,04 mld)²⁶

Źródło: na podstawie *Peacekeeping Operations Fact Sheet* – stan na 31 października 2024 r., https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping-fact_sheet_english_october_2024.pdf (zmiany w nawiasach w porównaniu z danymi z 31 sierpnia 2023 r., https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_fact_sheet_august_2023_english.pdf).

²⁶ Budżet na okres 1 lipca 2023 r. – 30 czerwca 2024 r. wynosi 6,1 mld USD, UN Doc. A/C.5/77/29. Z niego finansowanych jest 9 z 11 operacji, w tym likwidacja UNAMID, wsparcie dla AMISOM oraz wsparcie i logistyka operacji *via* centrum w Brindisi (Włochy) oraz centrum regionalne Entebbe (Uganda).

Większość 11 istniejących operacji pokojowych była przedłużana jednomyślnie, w niemal technicznych rezolucjach jak w przypadku UNFICYP (Cypr – S/RES/2723 z 30 stycznia 2024 r.); MINUSCA (Republika Środkowoafrykańska – S/RES/2759 z 14 listopada 2024 r.), MONUSCO (DRK – S/RES/2765 z 20 grudnia 2024 r.). W przypadku MONUSCO przedłużono też mandat brygady interwencyjnej w związku z ofensywą grupy M23 w Kiwu Północnym i niepokojącą obecnością sił z innych, sąsiednich państw.

Tabela 2

*Lista dziesięciu największych dostawców personelu wojskowego lub policyjnego na misje pokojowe ONZ, stan na 30 października 2024 r.**

Pozycja na liście rankingowej	Państwo	Wielkość kontyngentu
1. (b.z.)	Nepal	6131
2. ↑ (z 4)	Rwanda	5879
3. ↓ (z 2)	Bangladesz	5878
4. ↓ (z 3)	Indie	5384
5. ↑ (z 6)	Indonezja	2732
6. ↑ (z 7)	Ghana	2625
7. ↓ (z 5)	Pakistan	2610
8. (b.z.)	Chiny	1797
9. ↑ (z 10)	Maroko	1707
10. ↑	Tanzania	1552
26. ↑ (z 28)	Francja	686
36. ↑ (z 41)	Wielka Brytania	272
47. (↑ z 51)	Polska	202
57. (↑ z 61)	Rosja	85
80. ↓ (z 77)	USA	19

* W każdym przypadku zaznaczono spadek lub awans w rankingu w porównaniu z listopadem 2023 r. Tabela jest uzupełniona danymi dotyczącymi stałych członków RB oraz Polski.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02_country_ranking_79_october_2024.pdf (dostęp: 29.01.2025).

W odniesieniu do MINURSO (Sahara Zachodnia – S/RES/2756 z 31 października 2024 r.) Algieria, Rosja i Mozambik wstrzymały się od głosu ze względu na złą współpracę z penholderem (USA) podczas opracowywania tekstu rezolucji. Z kolei choć początkowo jednomyślnie przedłużono mandat UNMISS (S/RES/2726 z 14 marca 2024 r.), to przy kolejnym przedłużeniu (S/RES/2729 z 29 kwietnia 2024 r.) zarówno Rosja, jak i Chiny wstrzymały się od głosu ze względu na ich zdaniem wywieranie zbyt dużej presji na Sudan Południowy oraz zbyt ofensywny charakter mandatu. Również w sprawie

przedłużenia UNISFA (Abyei – S/RES/ 2760 z 14 listopada 2024 r.) Rosja wstrzymała się od głosu.

Wśród dziesięciu największych dostawców sił mundurowych pojawiła się Tanzania, natomiast w pierwszej trójce niezmiennie królują Nepal, Rwanda i Bangladesz. Polska utrzymuje swoje zaangażowanie na stałym poziomie, przy czym przytłaczająca większość polskich peacekeepersów służy w ramach misji UNIFIL (194 z 202 osób).

In law we trust

W ostatnich kilku latach w odpowiedzi na nieudolność Rady Bezpieczeństwa ONZ można było zaobserwować wzrost zainteresowania rolą Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w mikrozarządzaniu konfliktem zbrojnym²⁷. Jednak nawet w tych przypadkach, kiedy MTS wydawał daleko idące zarządzenia – jak w odniesieniu do sporu Ukraina v. Rosja, gdy zażądał całkowitego zaprzestania działań zbrojnych²⁸, ich implementacja w zasadzie nie istniała. Nie osłabiło to jednak wiary w moc orzeczeń MTS i trybunał został wręcz zalany kolejnymi sprawami, w których strony m.in. żądały wydania decyzji dotyczących środków zaradczych, a ZO kierowało wnioski o wydanie opinii doradczych co do zmian klimatu, sytuacji w Palestynie czy prawa do strajku, i towarzyszącymi im pisemnymi uwagami państw. Takie opinie mają znaczenie prawne (choć niekiedy błędnie są określane jako niewiążące prawnie) i nie można wykluczyć, że tak jak w przypadku Namibii doprowadzą do zmiany statusu Palestyny w długim okresie.

Zauważalna jest chęć E-10 do przejmowania inicjatywy i wypracowania nowych modeli współpracy, czego przykładem jest wspólna prezydencja Sierra Leone, Słowenii i Szwajcarii od sierpnia do października 2024 r. w sprawie zapobiegania konfliktom, co miało promować współpracę opartą na zaufaniu, solidarności i uniwersalizmie. Trudno ocenić, czy ten przykład zachęci innych do podobnych działań w przyszłości. Niewątpliwie można jednak spodziewać się sporej aktywności ze strony nowo wybranych na lata 2025–2026 członków RB, tj. Danii, Grecji, Pakistanu, Panamy i Somalii, w szczególności jeśli chodzi o potwierdzenie zasady integralności terytorialnej (*vide* zapowiedzi prezydenta USA Donalda Trumpa co do suwerenności Danii nad Grenlandią i Panamą nad Kanałem Panamskim)²⁹.

²⁷ Zob. szerzej P. Grzebyk, „»Uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny« – rola Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w ograniczeniu użycia siły”, w: E. Cała-Wacinkiewicz et al. (red.), *Pravo międzynarodowe w służbie ludzkości. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Menkesa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 117 i n.

²⁸ Zarządzenie z 16.03.2022 r. (I.C.J. Reports 2022, s. 211).

²⁹ A. Davies, M. Wendling, „Trump ramps up threats to gain control of Greenland and Panama Canal”, BBC News, 8 stycznia 2025 r., <https://www.bbc.com/news/articles/c4gzn48jwz2o> (dostęp: 29.01.2025).

Prace Rady pokazują, że twarde interesy państw są ważniejsze niż kwestia rozbrojenia nuklearnego czy wzmocnienie ochrony cywilów w sytuacji konfliktu zbrojnego. Radzie nie udało się przykładowo przyjąć rezolucji dotyczącej ochrony ludności cywilnej (choć przyjęła oświadczenie prezydialne w sprawie osób zaginionych)³⁰, ale w grudniu 2024 r. jednomyślnie uchwaliła rezolucję poświęconą dzieciom (S/RES/2764). Udało się to tylko dlatego, że – jak podsumował przedstawiciel Rosji – rezolucja była zbalansowana i lakoniczna, innymi słowy, niewiele wnosząca.

Wiele państw zdaje się nie dostrzegać, jak Rosja gra nastrojami antykolonialnymi przy każdej okazji, populistycznie łkając nad tym, że nie wszyscy chcą dzielić się technologiami dla dobra ludzkości³¹, albo wskazując na konieczność większego finansowania misji pokojowych w Afryce³². Tymczasem budżet misji pokojowych ONZ jest finansowany w 28,89% przez USA, gdy natomiast Rosja finansuje zaledwie 3,04% tegoż budżetu.

Mimo gorzkich ocen prac Rady nie należy jednak zapominać, że dysponuje ona szczególnymi kompetencjami na podstawie Karty NZ i może odegrać kluczową rolę w legitymizowaniu traktatów pokojowych. Wyrazić można tylko nadzieję, że swoją pozycję odzyska sekretarz generalny i zarówno zakaz wjazdu wobec niego, jak i *de facto* wyrzucenie UNRWA z Izraela i terytoriów okupowanych będzie tylko chwilową aberracją.

The future painted in old colours

The paper summarizes the work of the United Nations concerning international peace and security. The first part focuses on the works of the UN Security Council devoted to the situation in the Middle East. It also addresses the role of the UN General Assembly and of the International Court of Justice in the Israeli-Palestinian conflict. The second part identifies other topics discussed by the UN Security Council and refers to the particularly visible disagreement on the prolongation of sanction regimes. The third part presents the main points of the "Pact for the Future" adopted by the UN General Assembly. The fourth part is a summary of basic data concerning UN peacekeeping operations.

Keywords: United Nations Organization, UN General Assembly, Security Council, International Court of Justice, Gaza, peacekeeping operations, „Pact for the Future”

Słowa kluczowe: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zgromadzenie Ogólne ONZ, Rada Bezpieczeństwa, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Gaza, operacje pokojowe, Pakt dla przyszłości

³⁰ S/PRST/2024/4, 28.06.2024.

³¹ <https://press.un.org/en/2024/sc15856.doc.htm> (dostęp: 29.01.2025).

³² S/PRST/2024/2, 23.05.2024; <https://press.un.org/en/2024/sc15706.doc.htm> (dostęp: 29.01.2025).

Piotr Śledź

ORCID 0000-0003-4562-7491

Zbrojenia i kontrola zbrojeń w 2024 r.: Zachód podnosi rękawicę?

Reakcja państw Zachodu na rosyjską inwazję na Ukrainę objęła m.in. liczne deklaracje gotowości rozbudowy własnych zdolności obronnych, wcześniej często zaniedbanych i niedofinansowanych. Efektownym, choć ostatecznie umiarkowanym efektywnym przykładem była zapowiedź kanclerza Olafa Scholza, wyartykułowana w tzw. mowie *Zeitenwende* 27 lutego 2022 r. Pamiętać jednak należy, że programy te są zazwyczaj zakrojone na lata i dlatego dokonanie ich kompleksowych ocen wymaga odpowiedniej perspektywy czasowej. Wzrost nakładów na obronność to dopiero pierwszy krok w stronę rzeczywistego zwiększania zdolności obronnych, a procedury związane z nabywaniem uzbrojenia, jego integracja w ramach sił zbrojnych danego państwa, a także osiągnięcie faktycznej gotowości bojowej wymagają czasu. Okres dwóch lat pozwala jedynie na sformułowanie wstępnych wniosków w tym zakresie – dostrzeżenie nowo zarysowujących się tendencji. Choć nie brak analiz dotyczących tempa i perspektyw odbudowy zdolności obronnych państw UE – bardzo kompleksową przeprowadził na ten temat choćby International Institute for Strategic Studies¹.

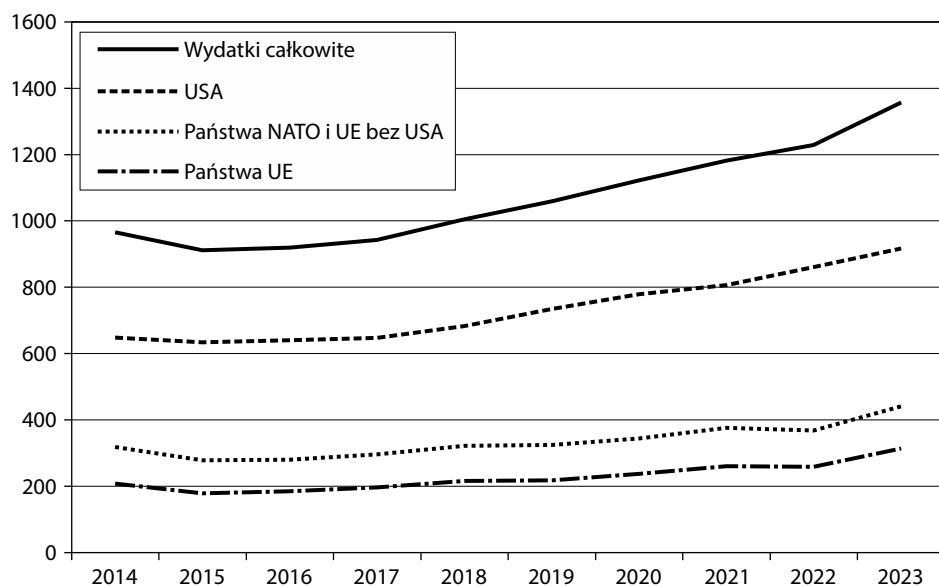
Ów proces „remilitaryzacji” Zachodu (niezależnie od punktu wyjścia i trwałości tendencji – *vide* różnica w tym zakresie między USA a państwami Europy Zachodniej), rozumianego jako państwa NATO i UE, pozwala stawiać również pytania o jego strategiczne implikacje, szczególnie w interakcji z osią państw o antyzachodnim nastawieniu, czemu służył będzie niniejszy rozdział. W tym celu dokonana zostanie rekonstrukcja rzeczonego procesu – w wymiarze ilościowym i jakościowym – a także towarzyszących mu inicjatyw politycznych, co umożliwi zestawienie ich z immanentnymi ograniczeniami wewnętrznymi oraz działaniami państw stwarzających wyzwania z perspektywy bezpieczeństwa Zachodu, tj. Rosji, Chin, Iranu i Korei Północnej. Poczynić należy jednak pewne zastrzeżenie wstępne – nie tylko zresztą w kontekście drugiej

¹ *Building Defence Capacity in Europe: An Assessment*, International Institute for Strategic Studies, London 2024.

prezydenckiej kadencji Donalda Trumpa, ale przede wszystkim z uwagi na rozbieżne nieraz w stosunku do Europy cele strategiczne USA (definiowane przez mocarstwowość globalną w odniesieniu do europejskich mocarstw średniego rzędu) – dotyczące tego, jak dalece uzasadnione jest traktowanie Zachodu jako spójnego bloku w światowej polityce, szczególnie gdy kwestia podziału obciążeń w zakresie utrzymania i rozbudowy zdolności obronnych rodzi spory w sojusznicznych relacjach transatlantyckich.

Zachód – remilitaryzacja czy autoterapia?

Wydatki obronne państw Zachodu w 2023 r. wzrosły o niemal 40% w porównaniu z 2014 r. (kiedy to rosyjskie zagrożenie dla bezpieczeństwa jego państw, w wymiarze konwencjonalnym i hybrydowym, ujawniło się po raz pierwszy, co można uznać za symboliczny koniec pozimnowojennej „dywidendy pokoju” w Europie), a proporcja wzrostu jest mniej więcej wyrównana w przypadku USA i pozostałych państw członkowskich². Zależność tę ilustrują poniższe wykresy.



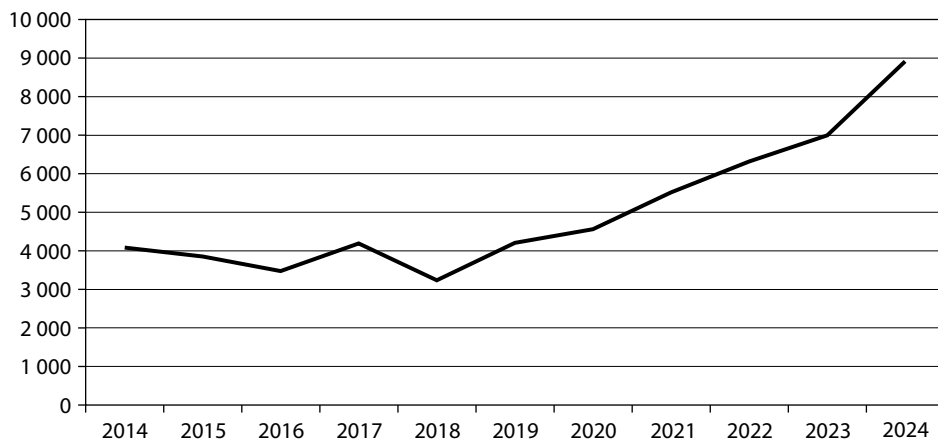
Wykres 1

Wydatki wojskowe państw NATO i UE w latach 2014–2023 (w mld USD³)

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIPRI Military Expenditure Database.

² Dane za: SIPRI Military Expenditure Database.

³ Kwoty według kursów walut za 2023 r. Aby uniknąć zaburzenia trendu, wykres dla państw UE nie obejmuje wydatków wojskowych Wielkiej Brytanii, mimo że do 31 stycznia 2020 r. pozostawała ona jej państwem członkowskim.



Wykres 2

Import uzbrojenia przez państwa NATO i UE w latach 2014–2024 (w TIV⁴)

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIPRI Arms Transfers Database.

Wzrost wydatków obronnych Zachodu zbiegł się z prezydenturą Donalda Trumpa, w której trakcie doszło do zwiększenia tego typu nakładów przez Waszyngton (po latach pewnej stagnacji w wyniku kryzysu finansowego po 2007 r. oraz wycofywania się USA z zaangażowania w misje ekspedycyjne o dużej skali), a także zainicjowania wielu programów rozbudowy i modernizacji zdolności obronnych amerykańskiej armii. Proces ten dotyczy także, choć ów wzrost był znacznie mniej dynamiczny niż w przypadku USA, reszty państw NATO i UE, co można identyfikować jako pewną reakcję na presję Trumpa dotyczącą zwiększania nakładów na obronność przez pozostałe państwa Sojuszu pod groźbą utraty wsparcia Stanów Zjednoczonych. Tę korelację czasową ukazuje również wykres dotyczący importu uzbrojenia, obrazujący stały wzrost od 2019 r. Biorąc pod uwagę autonomię zbrojeniową USA w wyniku dostępu do największych ilościowo i jakościowo w skali świata zdolności produkcyjnych krajowej zbrojeniówki, identyfikować należy go przede wszystkim z aktywnością państw europejskich, w szczególności zaś: Francji, Niemiec, Litwy, Holandii, Norwegii, Polski, Rumunii i Wielkiej Brytanii. Obejmował on m.in. rozbudowę sił lotniczych przez zakup zaawansowanych platform tego typu, w tym finalizację zamówień wielozadaniowych myśliwców F-35 Lightning przez Holandię, Norwegię czy Wielką Brytanię, zakup morskich samolotów patrolowych P-8A Poseidon ze strony Norwegii i Wielkiej Brytanii czy lotnictwo transportowe, jak samoloty C-130 Hercules dla niemieckich sił zbrojnych oraz śmigłowce CH-47 Chinook dla holenderskich⁵.

⁴ Trend Indicator Value (TIV) to stosowany przez SIPRI wskaźnik umożliwiający oszacowanie wartości danego transferu uzbrojenia zarówno ze względu na koszty, jak i na jego wartość operacyjną z perspektywy państwa kupującego.

⁵ Za: SIPRI Arms Transfers Database.

2022 r. z oczywistych względów oznaczał przyspieszenie dynamiki rzeczonoego wzrostu – w przypadku innych niż USA (gdzie stanowiło raczej kontynuację wcześniejszej tendencji) państw NATO i UE było ono widocznie wyraźniejsze. Jak jednak ukazują dane SIPRI Military Expenditure Database, udział Stanów Zjednoczonych w wydatkach obronnych NATO w okresie 2014–2023 nie zmienił się zanadto, oscylując około $\frac{2}{3}$ całości tego typu nakładów w obrębie Sojuszu. Jeszcze w 2023 r. jedynie dziesięć państw NATO (nie uwzględniając USA) przeznaczało na obronność zadeklarowane na szczycie w Newport w 2014 r. 2% PKB, z czego tylko trzy z nich (Wielka Brytania, Francja i Polska) były jednocześnie pośród dziesięciu wydających na te cele najwięcej w liczbach bezwzględnych. Nijak nie umniejsza to jednak znaczenia zakrojonych na dość dużą skalę programów rozbudowy przez nie swoich zdolności obronnych, a zjawiska tego dowodzi także znaczący wzrost udziału nakładów inwestycyjnych w wydatkach obronnych – w 2014 r. spośród europejskich członków NATO tylko w przypadku Szwecji przekraczał on 30%, podczas gdy w 2024 r. takich państw było już 18⁶. Najważniejsze spośród tych inicjatyw ilustruje poniższa tabela.

Tabela 1

Wybrane programy zbrojeniowe państw NATO i UE⁷ (z wyłączeniem USA) zainicjowane w okresie od lutego 2022 r. do stycznia 2025 r.

Państwo	Programy realizowane przez krajowy przemysł zbrojeniowy ⁸	Programy realizowane przez import uzbrojenia
Albania		drony Bayraktar TB2
Belgia		armatohaubice CAESAR, amunicja artyleryjska 155 mm, moździerz samobieżne Griffon MEPAC
Czechy		czołgi podstawowe Leopard 2A4, bojowe wozy piechoty CV90, myśliwce wielozadaniowe F-35 Lightning II, samoloty transportowe C390M Millennium
Dania		armatohaubice ATMOS, system artylerii raketowej PULS

⁶ *Building Defence Capacity...*, op. cit., s. 30–31.

⁷ Zestawienie nie uwzględnia państw, które nie podjęły w tym okresie istotniejszych programów dozbrojenia armii bądź jedynie kontynuowały wcześniejsze inicjatywy tego typu (*vide* dostawy myśliwców Rafale dla Chorwacji czy F-16 dla Bułgarii).

⁸ Chodzi tu o zamówienia udzielane w całości krajowym producentom, nie o ich włączanie w jakiejś formie w realizację kontraktów obronnych zawartych ze spółkami zagranicznymi. Uwzględnione zostały za to zamówienia realizowane przez podmioty wielonarodowe (Airbus, MBDA), gdy zamawiającym jest jedno z państw rejestracji którejś ze spółek wchodzących w skład takiego konsorcjum.

Tabela 1 – cd.

Estonia		armatohaubice CAESAR, samobieżne zestawy artyleryjskie K9 Thunder, system artylerii raketowej M142 HIMARS, przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe Piorun, rakiety ziemia–powietrze IRIS-T
Finlandia		system obrony przeciwraketowej „Proca Dawida”, przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe RBS 70, pociski manewrujące powietrze–ziemia AGM-158 JASSM-ER
Francja	armatohaubice CAESAR, rakiety powietrze–ziemia VL MICA, lotniskowiec nowej generacji o napędzie atomowym (projekt), wielozadaniowe myśliwce Rafale, bezzałogowe statki powietrzne Eurodrone	
Grecja		bojowe wozy piechoty Marder, czołgi podstawowe Leopard 2A4, fregaty klasy Kimon, myśliwce wielozadaniowe F-35 Lightning II, pociski przeciwokrętowe Exocet AM39 i MM40, pociski manewrujące Storm Shadow, pociski powietrze–powietrze z samonaprowadzaniem aktywnym Meteor, pociski powietrze–powietrze z samonaprowadzaniem aktywnym i obrazowaniem termograficznym Mica, drony MQ9B SeaGuardian
Hiszpania	amunicja artyleryjska 155 mm, samoloty transportowe CASA C295, myśliwce wielozadaniowe Eurofighter, bezzałogowe statki powietrzne Eurodrone, drony SIRTAP	system artylerii raketowej PULS, system obrony powietrznej MIM-104 Patriot i rakiety ziemia–powietrze PAC-3 do niego, system obrony powietrznej NASAMS, wielozadaniowe śmigłowce marynarki wojennej SH-60 Seahawk, przeciwokrętowe pociski manewrujące NSM
Holandia	fregaty do zwalczania okrętów podwodnych (zamówienie wspólnie z Belgią)	system artylerii raketowej PULS, okręty podwodne Orka, drony MQ-9A Reaper, przeciwokrętowe pociski manewrujące NSM, pociski manewrujące powietrze–ziemia AGM-158 JASSM, samoloty transportowe C390M Millennium, śmigłowce transportowe H225M Caracal, okręty podwodne Blacksword Barracuda
Irlandia		samoloty transportowe i patrolowe CASA C295
Kanada		samoloty do tankowania w powietrzu A330 MRTT, myśliwce wielozadaniowe F-35 Lightning II, morskie samoloty patrolowe P-8A Poseidon, drony MQ-9B SkyGuardian

Litwa		armatohaubice CAESAR, system artylerii raketowej M142 HIMARS, amunicja artyleryjska 155 mm, system obrony powietrznej NASAMS, moździerz Expal 120-MX2-SM, przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe RBS 70 i Piorun, samobieżne moździerz M-106, transportery opancerzone Boxer
Łotwa		system artylerii raketowej M142 HIMARS, rakiety ziemia–powietrze IRIS-T, przeciwokrętowe pociski manewrujące NSM, przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe RBS 70 i Piorun, radary Giraffe 1X
Macedonia Północna		bojowe wozy piechoty M1126 Stryker
Niemcy	czołgi podstawowe Leopard 2A8, bojowe wozy piechoty Puma, transportery opancerzone Boxer, armatohaubice PzH 2000, amunicja artyleryjska 155 mm, rakiety ziemia–powietrze IRIS-T, bezzałogowe statki powietrzne Eurodrone, system obrony powietrznej Skyraider 30	rakiety ziemia–powietrze PAC-3 MSE do systemów Patriot, system przeciwrakietowy Arrow 3, myśliwce wielozadaniowe F-35 Lightning II, rakiety powietrze–ziemia Brimstone 3, śmigłowce transportowe CH-47 Chinook, samoloty transportowe KC-130J Super Hercules, śmigłowce wielozadaniowe H145M
Norwegia	amunicja artyleryjska 155 mm, system obrony powietrznej NASAMS, przeciwokrętowe pociski manewrujące NSM	czołgi podstawowe Leopard 2A8, armatohaubice K9 Thunder, wielozadaniowe śmigłowce marynarki wojennej MH-60 Seahawk, pociski powietrze–powietrze AIM-120 AMRAAM, przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe Piorun
Polska	transportery opancerzone Rosomak, armatohaubice Krab, amunicja artyleryjska 155 mm, przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe Piorun, niszczyciele min typu Kormoran II	czołgi podstawowe K2 Black Panther, czołgi podstawowe M1A1 i M1A2 Abrams, armatohaubice K9 Thunder, system artylerii raketowej K239 Chunmoo, system artylerii raketowej M142 HIMARS, rakiety ziemia–powietrze CAMM-ER, rakiety ziemia–powietrze PAC-3 MSE do systemów Patriot, samoloty szkolno-bojowe FA-50, przeciwokrętowe pociski manewrujące NSM, pociski manewrujące powietrze–ziemia AGM-158 JASSM-ER, okręty rozpoznawcze typu Delfin, wielozakresowe radary EL/M 2032, śmigłowce wielozadaniowe AW149, wozy zabezpieczenia technicznego M-88A2 Hercules, transportery opancerzone M113, pociski kierowane powietrze–ziemia AGM-114 Hellfire, drony MQ-9A Reaper, aerostaty rozpoznawcze Barbara, czołgi saperskie M1150, pociski kierowane powietrze–powietrze AIM-120 AMRAAM

Tabela 1 – cd.

Portugalia		samoloty rozpoznawczo-patrolowe do zwalczania okrętów podwodnych AP-3C, okręt wielozadaniowy D. João II
Rumunia		armatohaubice K9 Thunder, drony Bayraktar TB2, drony Watchkeeper X, pociski przeciwokrętowe Sea Killer (Marte), samoloty transportowe C-130H Hercules, niszczyciele min klasy Sandown, myśliwce wielozadaniowe F-16, czołgi podstawowe M1A2 Abrams, myśliwce wielozadaniowe F-35 Lightning II
Słowacja	bojowe wozy opancerzone BOV 8x8 Patria	czołgi podstawowe Leopard 2A4, bojowe wozy piechoty CV9035, lekki system obrony powietrznej Skyshield
Słowenia		rakiety ziemia–powietrze IRIS-T
Szwecja	bojowe wozy piechoty CV9035, system artylerii raketowej Archer, transportery opancerzone Bv410	pociski kierowane powietrze–powietrze AIM-120 AMRAAM, bojowe wozy opancerzone Patria 6x6, samoloty transportowe C-130J Super Hercules, rakiety ziemia–powietrze CAMM
Turcja	fregaty raketowe klasy Istif, okręty podwodne nowej generacji MilDen, rakiety powietrze–powietrze nowego typu Gökdoğan i Bozdoğan	myśliwce wielozadaniowe F-16
Węgry		amunicja artyleryjska 155 mm, samoloty szkolno-bojowe Aero L-39NG
Wielka Brytania	pociski manewrujące LMM (Martlet), bezzałogowe niszczyciele min (MHC AUV), broń laserowa DragonFire	system artylerii raketowej Archer, przeciwokrętowe pociski manewrujące NSM, radary Giraffe 1X, ręczne wyrzutnie przeciwpancernych pocisków kierowanych NLAW, pociski kierowane powietrze–powietrze AIM-120 AMRAAM, transportery opancerzone Boxer
Włochy	wozy bojowe – niszczyciele czołgów Centauro II, system obrony powietrznej SAMP/T NG, rakiety ziemia–powietrze CAMM-ER, fregaty FREMM EVO, bezzałogowe statki powietrzne Eurodrone, okręty podwodne U212, samoloty szkolno-treningowe M346 Master	czołgi podstawowe Leopard 2A8, myśliwce wielozadaniowe F-35 Lightning II

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIPRI Arms Transfers Database; *Building Defence Capacity...*, op. cit.; *Raport – Wojsko, Technika, Obronność* (2022–2024).

Powyższe projekty mają na celu, choćby w niewielkim stopniu, wyrównanie dysproporcji między zdolnościami obronnymi USA a resztą państw

uznawanych za składowe Zachodu. Nie zmieniają one jednak faktu, że Stany Zjednoczone niezmiennie, mimo politycznych fluktuacji, pełnią w ramach tego bloku funkcję określaną mianem *security provider*. W wymiarze wojskowym pozostają największym mocarstwem w skali świata, dysponującym najbardziej zaawansowanym pod względem zdolności produkcyjnych i bazy technologicznej przemysłem obronnym, a ich wydatki wojskowe są dwukrotnością tego, co na cele te przeznaczają pozostałe państwa członkowskie NATO i UE razem wzięte, toteż prezentacja analogicznego zestawienia dla USA wydaje się bezcelowa, szczególnie w kontekście prowadzonej przez nie bardzo intensywniej rozbudowy i modernizacji zdolności obronnych na podstawie kilkudziesięciu zamówień i programów badawczo-rozwojowych. Ich lista jest długa⁹ i obejmuje m.in.: modernizację arsenału jądrowego i potencjału raketowego (choćby w zakresie pocisków hipersonicznych różnego typu czy nowoczesnych międzykontynentalnych rakiet balistycznych), samoloty (w tym bombowce B21 Raider, myśliwce VI generacji, wodnosamoloty w ramach programu Liberty Lifter czy rozwijanie technologii tzw. samolotów z rozmytym kadłubem¹⁰), drony (z programami Replicator¹¹, LongShot¹² i Collaborative combat aircraft¹³ na czele czy podwodnymi autonomicznymi statkami Manta Ray), uzbrojenie dla wojsk lądowych (w tym nowe typy bojowego wozu piechoty czy bezzałogowe pojazdy bojowe) oraz jednostki pływające (w szczególności atomowe okręty podwodne klasy Columbia czy fregaty klasy Constellation). Agencja Zaawansowanych Projektów Badawczych w dziedzinie Obronności (DARPA) realizuje 243 programy badawczo-rozwojowe¹⁴. Skala przeznaczonych na rozwój amerykańskiego potencjału obronnego środków oraz tempo tych prac za prezydentury Donalda Trumpa i Joeego Bidena, niepotęgowane przy tym koniecznością wynikającą z zaangażowania o charakterze ekspedycyjnym, mogą przywołać na myśl analogiczne inicjatywy podjęte za czasów Ronalda Reagana. Tendencja ta, jeśli zostanie podtrzymana, jest niewątpliwie korzystna z perspektywy zachowa-

⁹ Kompletne ich zestawienie zob. *The Military Balance 2024*, International Institute for Strategic Studies, London 2024, s. 20–29.

¹⁰ Chodzi o typ samolotu, w którym kadłub i skrzydła „zlewają się” w jedną strukturę przestrzenną (*blended wing body*). Generuje to korzyści w zakresie aerodynamiki, paliwooszczędności czy pojemności. Zob. T. Hypki, „USAF zamówiły demonstrator samolotu z BWB”, *Raport – Wojsko, Technika, Obronność* 2023, nr 9.

¹¹ Zakłada on wejście w posiadanie ogromnej liczby małych, autonomicznych bezzałogowych pojazdów latających.

¹² Istota takiego drona polega na przenoszeniu go przez samolot bojowy, by odłączyć się od niego i atakować przeciwnika rakietami powietrze–powietrze. Zob. M. Szopa, „»Dron-pasożyt« coraz bliżej. Postęp w programie LongShot”, *Defence24*, 13 września 2023 r., <https://defence24.pl/technologie/dron-pasozyt-coraz-blizej-postep-w-programie-longshot> (dostęp: 7.01.2025).

¹³ Dotyczy on półautonomicznych dronów wspierających operacyjnie myśliwce (w ramach koncepcji *loyal wingman*), takich jak model XQ-67A czy maszyny z rodziny Gambit.

¹⁴ Za: <https://www.darpa.mil/research/programs> (dostęp: 7.01.2025).

nia pozycji USA jako największego wojskowego mocarstwa na świecie, za to o wiele mniej pozytywna dla relacji transatlantyckich w świetle pogłębienia się luki w zakresie tych potencjałów w stosunku do pozostałych państw członkowskich (*capability gap*).

W odniesieniu do państw Europy pojawiają się obawy o to, czy początkowy impet wywołany rosyjską agresją na Ukrainę ma szansę zostać utrzymany w dłuższym okresie, co dotyczy się zasad finansowania i realizacji programów wieloletnich w zetknięciu z cyklem wyborczym i sytuacją finansów publicznych w poszczególnych krajach. Los dofinansowania niemieckiej armii w ramach *Zeitenwende*, wdrażanego znacznie wolniej, niż deklarował to w 2022 r. kanclerz Olaf Scholz¹⁵, stanowi w tej kwestii swego rodzaju *memento*. Początek drugiej prezydenckiej kadencji Donalda Trumpa i narastające napięcia w relacjach transatlantyckich mogą jednak w istotnym stopniu przełamać tę inercję, czego pewne przesłanki dostrzegalne były w pierwszych miesiącach 2025 r. Szansą pozostaje również możliwe szerokie włączenie w tego rodzaju plany kapitału prywatnego (m.in. jako *venture capital*), choć sama Komisja Europejska w swoim raporcie na ten temat zwróciła uwagę na przeszkody wynikające z dość restrykcyjnych unijnych norm w zakresie ochrony środowiska, społecznej odpowiedzialności czy ładu korporacyjnego (ESG¹⁶)¹⁷. Pamiętać przy tym należy również o fakcie, że w wielu państwach (czego Polska stanowi doniosły przykład) sektor obronny jest w ogromnej mierze upaństwowiony.

Trwałość tej tendencji oceniać należy także przez pryzmat towarzyszących jej kalkulacji strategicznych. Jedną z kluczowych przesłanek stanowić mogą tu podjęte od lutego 2022 r. wielostronne inicjatywy polityczne służące zwiększaniu zdolności państw Zachodu do obrony i odstraszenia. Dotyczy to zarówno tych realizowanych w ramach NATO – takich jak m.in. przyjęcie w jego szeregach Finlandii i Szwecji, ustalone na madryckim szczycie w 2022 r. zwiększenie gotowości w ramach NATO Model Force (zakładające możliwość wystawienia 100 tys. żołnierzy w ciągu dziesięciu dni, 300 tys. na przestrzeni miesiąca, a 500 tys. w okresie półrocznym)¹⁸ czy decyzja o rozmieszczeniu w Niemczech od 2026 r. pocisków konwencjonalnych o średnim zasięgu. Wspomnieć należy ponadto o zainicjowanych od 2022 r. europejskich projektach zmierzających do zwiększenia zdolności obronnych zaangażowanych państw, zarówno w wymiarze technologicznym (*vide* inicjatywa służąca opracowaniu i produkcji rakiet manewrujących o zasięgu ponad 500 km z udziałem Polski, Francji,

¹⁵ Ł. Jasiński, „Zeitenwende rządu kanclerza Olafa Scholza – próba bilansu”, *Rocznik Polsko-Niemiecki* 2024, t. 32, s. 14–17.

¹⁶ Z ang. *environmental, social and governance*.

¹⁷ *Access to equity financing for European defence SMEs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2024, s. 68.

¹⁸ Zob. M. Madej, „NATO: chrzest ognia po siedemdziesiątce”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 57.

Niemiec i Włoch czy też brytyjski program rozwoju pocisków hipersonicznych), jak i nabywania określonych zdolności, czego przykładem *European Sky Shield Initiative* służąca stworzeniu wspólnego systemu obrony powietrznej i przeciwrakietowej, zintegrowanego z natowskim (z udziałem 21 państw Europy¹⁹). Zachód wykazał się też pewną inicjatywą w wymiarze operacyjnym, włączając się w rozwiązanie kryzysu na Morzu Czerwonym w związku z ostrzałem przemierzających je okrętów przez bojówki Huti w postaci morskich operacji „Prosperity Guardian” (pod auspicjami USA, z udziałem Danii, Kanady, Norwegii i Wielkiej Brytanii) czy unijnej „Aspides”.

Mimo wskazanych tendencji Zachód trapią jednak wciąż pewne strukturalne problemy i niedostatki. Te również można rozpatrywać zarówno na płaszczyźnie potencjału obronnego (szczególnie po stronie europejskiej), jak i w wymiarze politycznym. Na poziomie zdolności wojskowych państw Europy najważniejsze deficyty występują w takich obszarach, jak: narzędzia wywiadu, obserwacji i rozpoznania (zwłaszcza bezzałogowce, systemy wykorzystujące przestrzeń kosmiczną czy samoloty rozpoznania elektromagnetycznego), systemy ogniowe dalekiego zasięgu – te dwa obszary uznano za wymagające najpilniejszych działań – zintegrowana obrona powietrzna i przeciwrakietowa (17 państw NATO nie dysponuje takimi zdolnościami wcale, a pięć posiada przestarzałe systemy), strategiczny transport lotniczy oraz platformy do tankowania w powietrzu²⁰. Oprócz tego istotne luki występują na poziomie poszczególnych państw – przykładowo 12 europejskich państw NATO i UE nie posiada ani jednego czołgu, a 14 nie dysponuje żadnym myśliwcem²¹. Ponadto wzrost popytu na broń i amunicję, wynikający z dozbierania walczącej Ukrainy i uzupełniania krajowych zasobów jej przekazanych, ujawnił pewne braki zdolności produkcyjnych, czego najbardziej dobitny przykład stanowi amunicja artyleryjska kalibru 155 mm. Takich niedostatków można jednak przywołać więcej, jak choćby czołgi (tylko cztery europejskie państwa je produkują, z czego jedynie w przypadku niemieckich Leopardów linia produkcyjna była w kluczowym momencie aktywna), wielogłowicowe wyrzutnie rakietowe, samoloty zwiadu morskiego i zwalczania okrętów podwodnych, a niektórych rodzajów uzbrojenia wręcz jeszcze nie opracowano, czego przykładem zaawansowane drony bojowe²².

Oprócz problemów o charakterze immanentnym – takich jak rozdrobnienie rynku wewnętrznego i duplikacja wysiłków poszczególnych państw, pokoleniowy odpływ wykwalifikowanej kadry, utrzymujące się skutki wieloletniego niedoinwestowania, braku długoterminowych umów produkcyjnych

¹⁹ Stan na styczeń 2025 r.

²⁰ C. Grand, „Defending Europe with less America”, *ECFR Policy Brief* 2024, nr 545, s. 14; *Building Defence Capacity...*, op. cit., s. 23–24.

²¹ C. Grand, op. cit., s. 10.

²² *Building Defence Capacity...*, op. cit., s. 44–60.

i niskiego popytu wewnętrznego (co wymuszało proeksportową orientację sektora) oraz zależność od importu komponentów do produkcji²³ – europejska zbrojeniówka boryka się z trudnościami na poziomie łańcucha dostaw w zakresie ich niestabilności czy uzależnienia importowego (w wielu przypadkach od dóbr z Chin) w odniesieniu do niektórych surowców (*vide* różnorakie rzadkie pierwiastki wykorzystywane do produkcji obronnej) czy komponentów (np. nitroceluloza bądź mikroprocesory)²⁴. Choć podjęte od 2022 r. inicjatywy zwiększyły nieco zdolności produkcyjne w niektórych dziedzinach (np. wspomnianej amunicji artyleryjskiej kalibru 155 mm), tempo tego procesu jest względnie wolne, co sprawia, że państwa europejskie decydują się na import określonych zdolności obronnych lub współpracę na poziomie ich produkcji z państwami pozaeuropejskimi – w tym USA, Izraelem czy Koreą Południową – taką bazą dysponującymi.

Kolejnym problemem rzucającym cień na omawiane aspiracje Zachodu jest ograniczona gotowość operacyjna części państw, szczególnie w kontekście wypełnienia dość ambitnych założeń NATO Model Force. Istotne w tej kwestii pozostają: organizacja regularnych ćwiczeń na dużą skalę dla żołnierzy i dowódców, pozyskanie odpowiednich zasobów części zamiennych oraz amunicji, zwiększenie dostępności kluczowych elementów wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniego zaplecza logistycznego (w tym zdolności transportowych, inżynieryjnych i w zakresie budowania mostów), medycznego oraz infrastruktury umożliwiającej sprawny przerzut wojsk²⁵. Obecnie nawet najsilniejsze militarnie państwa Europy wykazują deficyty gotowości bojowej, co dotyczy m.in. Wielkiej Brytanii (problemy w kwestiach mobilności i walki na małej odległości – zmobilizowanie brygady zajęłoby dwa-trzy miesiące), Francji (brak zdolności do prowadzenia walk o dużej intensywności – rozmieszczenie operacyjne ciężkiej brygady udałoby się po miesiącu) czy Niemiec (mocno ograniczona zdolność bojowa w efekcie istotnych braków sprzętowych – wyposażenia, części zamiennych i amunicji – czy złego stanu infrastruktury wojskowej)²⁶. Co więcej, nawet Wojska Lądowe Stanów Zjednoczonych borykają się w ostatnich latach z niedoborem rekrutów spełniających kryteria służby – w 2022 r. osiągnięto jedynie 75% zamierzonego celu (około 12 tys. zamiast planowanych 15 tys.)²⁷.

²³ P. Śledź, „Ewolucja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE pod wpływem działań Komisji Europejskiej – identyfikacja tendencji i ocena perspektyw jej trwałości”, *Athenaeum. Polskie studia politologiczne* 2024, nr 1, s. 255–256.

²⁴ *Building Defence Capacity...*, op. cit., s. 97–104.

²⁵ C. Grand, op. cit., s. 17.

²⁶ F.D. Kramer, K. Taylor, „NATO needs a ‘hellscape’ defense at ‘Replicator’ speed”, Atlantic Council, 4 listopada 2024 r., <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/nato-needs-a-hellscape-defense-at-replicator-speed> (dostęp: 10.01.2025).

²⁷ *The U.S. Army’s Recruiting Crisis. What Is Causing It and What Are Leaders Doing to Fix It?*, Arthur W. Page Society, New York 2023, s. 5.

Najpoważniejszym problemem pozostaje jednak strategiczna samoidentyfikacja Zachodu – to, w jakim stopniu stanowi on jednolity (nawet jeśli asymetryczny) blok polityczny o tożsamych lub przynajmniej spójnych celach strategicznych. W erze Donalda Trumpa pytanie to wydaje się szczególnie zasadne (o czym szerzej w innych rozdziałach niniejszego tomu), ale pozostaje od tej okoliczności w dużej mierze niezależne. Wpływają na to zarówno czynniki immanentne – amerykańska mocarstwowość globalna na tle europejskich mocarstw średniego rzędu, zainteresowanych w praktyce raczej własnym regionem i jego sąsiedztwem (co odzwierciedlają m.in. różniące się kategorie uzbrojenia, w które inwestują obecnie USA i państwa europejskie) – jak i dostrzegalne tendencje w amerykańskiej polityce, tj. priorytet dla regionu Indo-Pacyfiku w polityce zagranicznej, presja na mniejsze zaangażowanie w sprawy innych państw (*America first*) oraz obszary niestabilności w samych Stanach Zjednoczonych, wymuszające koncentrację na problemach krajowych (m.in. nielegalnej migracji, aktach przemocy kryminalnej czy pogłębiających się nierównościach społecznych). Zależność Europy od USA w świetle ich potencjalnie coraz bardziej rozbieżnych celów strategicznych stanowi okoliczność wprost zagrażającą bezpieczeństwu europejskiemu.

„Wywrotowa oś” jako punkt odniesienia

Zagrożenie to dotyczy przede wszystkim braku stosownej odporności na działalność państw podważających globalne znaczenie Zachodu. Strategia bezpieczeństwa narodowego USA z 2022 r. wprost wymienia Chiny, Rosję, Iran i Koreę Północną jako stanowiące w tej kwestii wyzwanie²⁸, toteż właśnie je potraktować można w tym kontekście jako zasadniczy punkt odniesienia, niezależnie od pewnych sygnałów wysyłanych na początku urzędowania przez Trumpa i jego administrację. Andrea Kendall-Taylor i Richard Fontaine określili je na łamach *Foreign Affairs* mianem „wywrotowej osi” (*axis of upheaval*)²⁹. Powodów ku temu jest wiele, m.in.: 1) podejmowanie w różnej formie starań na rzecz zwycięstwa Rosji w wojnie wytoczonej Ukrainie, 2) zaawansowane programy atomowe i rakietowe, 3) jednoznacznie antyzachodnia (lub przynajmniej antyamerykańska) retoryka władz i dążenia do osłabienia wrogiego im bloku w ramach globalnego układu sił. Oczywiście jest znacznie więcej państw o nieprzyjazylnym wobec Zachodu nastawieniu – Białoruś, Wenezuela, Kuba, Nikaragua czy niektóre państwa afrykańskie rządzone przez junty – niemniej tylko ta czwórka podejmuje, nawet jeśli z różnych przyczyn, działania jednoznacznie nakierowane na osłabienie rywala, w tym rozbudowę stosownych zdolności wojskowych. Od 2022 r. postępuje też konsolidacja ich relacji

²⁸ *National Security Strategy*, The White House, Washington 2022, s. 11–12.

²⁹ A. Kendall-Taylor, R. Fontaine, „The axis of upheaval. How America’s adversaries are uniting to overturn the global order”, *Foreign Affairs*, 23 kwietnia 2024 r., s. 50–63.

politycznych, m.in. przez umacnianie więzi handlowych, blokowanie (przez Rosję i Chiny) wszelkich niekorzystnych z ich perspektywy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ³⁰, wsparcie w omijaniu sankcji czy bliższą współpracę wywiadowczą.

W 2023 r. Chiny, Rosja i Iran wydały w sumie na obronność nieco mniej od państw członkowskich NATO z wyłączeniem USA – 416 mld³¹ wobec 440 mld USD – choć jednocześnie o ponad 100 mld USD więcej niż państwa UE, co jednak wciąż stanowi mniej niż połowę nakładów ze strony USA³². W dużej mierze ich zbrojenia koncentrują się na elementach potencjału obronnego o strategicznym znaczeniu, w zakresie odstraszania, projekcji siły czy zdolności antydostępowych, kluczowych z perspektywy ewentualnej rywalizacji między Zachodem a państwami „wywrotowej osi”.

Zacząć należałoby w tym kontekście od broni jądrowej. O programach rozbudowy tego typu potencjałów (w zakresie nośników i głowic) po stronie USA, Rosji i Chin mowa była w zeszłorocznym wydaniu *Rocznika Strategicznego*³³. W 2024 r. kontynuowały one te starania, czego przejawem przeprowadzone testy. USA odbyły w czerwcu subkrytyczną próbę jądrową (34., a pierwszą od września 2021 r.)³⁴, a także, mimo długotrwałego sceptycyzmu, pod presją Kongresu podjęły prace rozwojowe nad pociskami manewrującymi nowego typu wyrzeliwanymi z okrętów podwodnych (SLCM³⁵), zdolnymi do prze-

³⁰ Dotyczy to choćby programów nuklearnych, czego przykładem nieprzedłużenie (z uwagi na rosyjski sprzeciw) mandatu panelu ekspertów badającego w kontekście sankcji północnokoreańskie działania w tym zakresie. Zob. „Security Council fails to extend mandate for expert panel assisting sanctions committee on Democratic People’s Republic of Korea”, *United Nations Meeting Coverages and Press Releases*, 28 marca 2024 r., <https://press.un.org/en/2024/sc15648.doc.htm/> (dostęp: 11.01.2025).

³¹ Odpowiednio: 296,4 mld Chin, 109,4 mld Rosji oraz 10,3 mld Iranu. Proporcja ta wynosi więc w przybliżeniu 71:26:3.

³² Za: SIPRI Military Expenditure Database. Dane tego rodzaju dotyczące Korei Północnej są niedostępne, choć gdyby zestawzić ze sobą szacunki dotyczące nominalnej wielkości PKB tego kraju (ok. 30,8 mld USD w 2023 r. – obliczenia własne na podstawie: J. Lee, *Gross Domestic Product estimates for North Korea in 2023*, *Press Release*, Bank of Korea, Seoul 2024, s. 6; średni kurs dolara do południowokoreańskiego wona wyniósł 1:0,007663) oraz informację o przeznaczaniu na obronność 15,9% PKB w 2023 r. (za: T.-H. Kim, „North Korea passes new defense budget”, *DefenceNews*, 19 stycznia 2023 r., <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2023/01/19/north-korea-passes-new-defense-budget>; dostęp: 11.01.2025), pozwalałoby to oszacować owe nakłady na ok. 4,9 mld USD. Jest to wartość zbliżona do wydatków obronnych poniesionych wówczas przez Czechy, niezmienniejąca w sposób zasadniczy powyższej kalkulacji. Niniejsza estymacja ma charakter w pełni orientacyjny.

³³ Zob. P. Śledź, „Zbrojenia i kontrola zbrojeń w 2023 roku: powrót do nuklearnego stanu natury”, *Rocznik Strategiczny 2023/24*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024, s. 105–109.

³⁴ „NNSA successfully executes subcritical experiment at NNSS’ PULSE facility”, *National Nuclear Security Administration*, 17 czerwca 2024 r., <https://nnss.gov/news/article/nnsa-successfully-executes-subcritical-experiment-at-nnss-pulse-facility/> (dostęp: 12.01.2025).

³⁵ Z ang. *submarine-launched cruise missile*.

noszenia głowic jądrowych³⁶. Rosja w 2024 r. odrzuciła złożoną przez USA propozycję bezwarunkowego powrotu do dialogu o nowym porozumieniu o redukcjach strategicznych zbrojeń nuklearnych³⁷, przeprowadziła (według ocen Pentagonu) testy nowego typu broni antysatelitarnej³⁸, a w odpowiedzi na zgodę USA dotyczącą użycia przez Ukrainę pocisków ATACMS (o zasięgu do 300 km) na cele w głębi Rosji znów straszyla swoim potencjałem atomowym. 21 listopada na miasto Dniepr spadł wielogłowicowy pocisk balistyczny pośredniego zasięgu Oriesznik, zdolny do przenoszenia ładunków jądrowych (najprawdopodobniej opracowany na bazie pocisku RS-26 Rubież) – według słów Putina hipersoniczny i niemożliwy do przechwycenia w locie, co jednak zostało zakwestionowane przez specjalistów³⁹. Kolejnym aktem swoistej retorsji było ogłoszenie zmian w doktrynie nuklearnej Federacji Rosyjskiej – próg użycia tego rodzaju broni został obniżony w postaci sugestii podjęcia tego kroku w odpowiedzi na atak konwencjonalny stwarzający „krytyczne zagrożenie” suwerenności lub integralności terytorialnej Rosji i Białorusi (bądź rosyjskiej infrastruktury wojskowej za granicą) oraz wykrycie zmasowanego ataku z powietrza, także wówczas, gdyby dokonało go państwo bezatomowe, wspierane jednak przez inne, posiadające taką broń⁴⁰. Przekaz ten został nieco zmałowany przez nieudany test międzykontynentalnej rakiety balistycznej Sarmat, która eksplodowała w kosmodromie Plesieck 24 września⁴¹. Powiódł się za to chiński test tego rodzaju pocisku Dong Feng-31AG, przeprowadzony jawnie dzień później nad Oceanem Spokojnym⁴², co zbiegło się w czasie z publikacją *The Wall Street Journal* o zatonięciu w stoczni w Wuhan nowego okrętu podwodnego z napędem atomowym⁴³. W raporcie dla Kongresu z grudnia 2024 r. Departament Obrony USA oszacował liczbę chińskich głowic jądrowych na 600⁴⁴.

Działania Korei Północnej znamionowały kontynuację prac nad rozwijaniem potencjału raketowego – przetestowano m.in. (według oficjalnych deklaracji

³⁶ X. Liang, „U.S. starts work on nuclear-capable missile”, *Arms Control Today* 2024, nr 7–8.

³⁷ L. Flatoff, D.G. Kimball, „Russia rejects new nuclear arms talks”, *Arms Control Today* 2024, nr 3.

³⁸ J. Lukiv, „US says Russia likely launched anti-satellite weapon”, BBC News, 22 maja 2024 r., <https://www.bbc.com/news/articles/cq55ww5j7e2o> (dostęp: 12.01.2025).

³⁹ G. Doyle, T. Balmforth, M. Zafra, „Enter ‘Oreshnik’”, Reuters, 28 listopada 2024 r., <https://www.reuters.com/graphics/UKRAINE-CRISIS/RUSSIA-MISSILE/gdpzknaigvw/> (dostęp: 12.01.2025).

⁴⁰ A. Kacprzyk, „Rosja zmienia doktrynę nuklearną”, *Biuletyn PISM* 2024, nr 174 (2984), s. 1.

⁴¹ S. Kaushal, „Russia’s Sarmat test failure: Implications for the strategic balance”, Royal United Services Institute, 22 października 2024 r., <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russias-sarmat-test-failure-implications-strategic-balance> (dostęp: 12.01.2025).

⁴² S. Kuramitsu, „China conducts rare ICBM test over Pacific”, *Arms Control Today* 2024, nr 11.

⁴³ M.R. Gordon, „China’s newest nuclear submarine sank, setting back its military modernization”, *The Wall Street Journal*, 26 września 2024 r.

⁴⁴ *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2024. Annual Report to Congress*, U.S. Department of Defense, Arlington 2024, s. 101.

władz): w styczniu pociski typu SLCM (Pulhwasal-3-31), w kwietniu pocisk balistyczny pośredniego zasięgu na paliwo stałe, w maju pocisk balistyczny z autonomicznym systemem naprowadzania, w czerwcu wyrzutnie typu MIRV (o wielu głowicach), we wrześniu kilka rakiet balistycznych krótkiego zasięgu oraz pociski balistyczne (w tym Hwasongpho-11-Da-4.5) wyposażone w ciężką głowicę, w październiku zaś pocisk międzykontynentalny Hwasong-18 o zasięgu około 7 tys. km, a więc najdłuższym ze wszystkich dotąd wystrzelonych. Pjongjang zaprezentował również nowe zakłady wzbogacania uranu oraz mobilne wyrzutnie dla ICBMs⁴⁵. 18 czerwca KRLD podpisała z Rosją Traktat o wszechstronnym partnerstwie strategicznym, na mocy którego żołnierze jej armii trafili potem na front rosyjskiej wojny z Ukrainą. Oprócz klauzuli wzajemnej obrony zawierał też ustalenia o współpracy w sferze technologii jądrowej (oficjalnie do celów pokojowych) oraz kosmicznej, a w praktyce może obejmować również transfer technologii i *know-how* związanych z produkcją rakiet⁴⁶. W lipcu podczas wizyty prezydenta Korei Południowej Yoon Suk-yeola w USA obydwa państwa ogłosiły przyjęcie nowych wytycznych na rzecz wzmocnienia współpracy w zakresie odstraszania nuklearnego KRLD, w myśl których część amerykańskiego potencjału jądrowego miałaby zostać wyznaczona specjalnie do realizacji tych celów, na co Północ odpowiedziała rozmieszczeniem 250 wyrzutni rakiet balistycznych w jednostkach wojskowych przy swojej południowej granicy⁴⁷.

Iran, według oceny wywiadu USA, nie buduje jeszcze broni jądrowej, choć podjął działania, które zwiększają jego zdolności ku temu⁴⁸. Doradca ajatollaha Chameneiego potwierdził w wywiadzie z maja 2024 r., że taka decyzja nie zapadła, choć w razie egzystencjalnego zagrożenia dla Iranu tego rodzaju zmiana doktryny może być nieunikniona⁴⁹. Przez cały 2024 r. trwały jednak intensywne prace nad wzbogacaniem uranu i zwiększaniem technicznych możliwości w tym zakresie. W lutym Iran ogłosił budowę czwartego reaktora jądrowego, w Isfahanie⁵⁰. Warto tu dodać, że cele w tym mieście zostały zbom-

⁴⁵ K. Davenport, „North Korea reveals uranium-enrichment facility”, *Arms Control Today* 2024, nr 10.

⁴⁶ A.S. Bowen, M.E. Manyin, M.B.D. Nikitin, „Russia-North Korea relations”, Congressional Research Service, 30 października 2024, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12760> (dostęp: 13.01.2025).

⁴⁷ K. Davenport, „North Korea, South Korea strengthen deterrence”, *Arms Control Today* 2024, nr 9.

⁴⁸ Idem, „Iran ramps up nuclear program ahead of Trump’s return”, *Arms Control Today* 2025, nr 1.

⁴⁹ „Iran to change nuclear doctrine if existence threatened, adviser to supreme leader says”, Reuters, 9 maja 2024 r., <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-change-nuclear-doctrine-if-existence-threatened-adviser-supreme-leader-says-2024-05-09/> (dostęp: 13.01.2025).

⁵⁰ „Iran says construction started on new nuclear reactor”, Voice of America, 5 lutego 2024 r., <https://www.voanews.com/a/iran-says-construction-started-on-new-nuclear-reactor/7472043.html> (dostęp: 13.01.2025).

bardowane przez Izrael 19 kwietnia w odpowiedzi na irańskie ataki kilka dni wcześniej⁵¹. Nie potwierdzono jednak, że ucierpiały wówczas instalacje nuklearne, w przeciwieństwie do nalotu z 25 października, kiedy to zniszczeniu miał ulec tajny ośrodek badań jądrowych Taleghan 2 nieopodal Teheranu⁵². 5 czerwca i 21 listopada Rada Gubernatorów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej skrytykowała Iran za odmowę współpracy z kontrolerami, na co władze państwa zareagowały informacją o budowie i aktywowaniu nowych kaskad wirówek w reaktorach w Natanz i Fordow, umożliwiającym szybsze wzbogacanie uranu⁵³. Według szacunków kontrolerów MAEA w październiku irański zasób uranu wzbogaconego do 60% wynosił 182,3 kg, co oznaczało dalszy wzrost jego ilości⁵⁴. 30 lipca urząd prezydenta Iranu po śmierci Ebrahima Raisiego w katastrofie lotniczej objął Masud Pezeszkijan, uchodzący za polityka stosunkowo umiarkowanego. Nie przyniosło to jednak zasadniczych zmian w polityce atomowej państwa, choć nowy prezydent zadeklarował gotowość do dialogu nuklearnego z USA (co *implicite* poparł także Ali Chamenei), dystansując się tym samym od stanowiska poprzednika w tej kwestii⁵⁵.

Oprócz broni jądrowej i arsenału raketowego wiele innych składowych potencjału obronnego omawianych czterech państw może stanowić narzędzia w rywalizacji z Zachodem, m.in. te z zakresu: lotnictwa, marynarki wojennej, dronów, obrony powietrznej i przeciwraketowej (w szczególności systemy mobilne), środków walki elektronicznej czy cybernetycznej. Potencjały tych państw w powyższych obszarach są dość zróżnicowane i względnie mało komplementarne. Nie jest zadaniem niniejszego rozdziału dogłębna analiza tych zdolności, ale raczej zarysowanie najważniejszych tendencji z nimi związanych, co ilustruje poniższa tabela.

⁵¹ A. Suliman, E.M. Eng, S. Granados, „Isfahan, apparent site of Israeli strike, is home to Iranian nuclear facilities”, *The Washington Post*, 20 kwietnia 2024 r.

⁵² B. Ravid, „Scoop: Israel destroyed active nuclear weapons research facility in Iran, officials say”, *Axios*, 15 listopada 2024 r., <https://www.axios.com/2024/11/15/iran-israel-destroyed-active-nuclear-weapons-research-facility> (dostęp: 13.01.2025).

⁵³ J. Gambrell, „Iran to begin enriching uranium with thousands of advanced centrifuges, UN watchdog says”, *Associated Press*, 30 listopada 2024 r., <https://apnews.com/article/iran-nuclear-iaea-mideast-wars-israel-7450481f9e42ea5b786c5d672ec382a1> (dostęp: 13.01.2025).

⁵⁴ *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015). Report by the Director General*, GOV/2024/61, International Atomic Energy Agency, Vienna 2024, s. 9.

⁵⁵ K. Davenport, „Iranian president opens door to new nuclear talks”, *Arms Control Today* 2024, nr 10.

Tabela 2

Ocena zdolności obronnych Rosji, Chin, Iranu i KRLD w kontekście ich strategicznej rywalizacji z Zachodem

Państwo	Mocne strony	Słabości
Rosja	– silny, stale rozwijany strategiczny potencjał jądrowy (triada strategiczna nośników) – duże zdolności raketowe i artyleryjskie – dość rozbudowane i w miarę konsekwentnie modernizowane zdolności marynarki wojennej, umożliwiające szeroki zakres projekcji siły – istotny zasób lotnictwa dalekiego zasięgu – zaawansowane zdolności walki informacyjnej i w cyberprzestrzeni – duże doświadczenie bojowe i zdolność do działań ekspedycyjnych	– system dowodzenia i kontroli – systemy wywiadowcze, obserwacyjne i rozpoznawcze (zwłaszcza powietrzne) – spowolnienie (w niektórych obszarach wręcz zahamowanie) procesu modernizacji sił zbrojnych z uwagi na zaangażowane w wojnę przeciwko Ukrainie – stosunkowo ograniczone, selektywnie modernizowane zdolności lotnicze (brak jednoznacznej przewagi w powietrzu w wojnie z Ukrainą, niedobory maszyn do zadań specjalnych, ISR⁵⁶, walki elektronicznej) – dopiero rozwijany potencjał dronów
Chiny	– intensywnie rozwijana marynarka wojenna, obejmująca niemal wszystkie rodzaje zdolności morskich (na razie rozmieszczona głównie lokalnie, ale plany obejmują szerszy zasięg) – intensywnie rozwijany potencjał rakiet o szerokim spektrum zasięgu (w tym m.in. pociski hipersoniczne) oraz obrony przeciwrakietowej – systematyczna rozbudowa arsenału nuklearnego (choć duża luka w stosunku do USA i Rosji) – wysokie zdolności walki w cyberprzestrzeni – rozbudowa zdolności ISR (w szczególności morskich i kosmicznych) – rozbudowany sektor produkcji dronów (w szczególności małych FPV)	– brak doświadczenia bojowego, w tym w prowadzeniu zaawansowanych operacji wojskowych poza granicami (jedynie misje pokojowe) – uzbrojenie chińskiej produkcji praktycznie nieprzetestowane w warunkach bojowych – wciąż wiele dość przestarzałego sprzętu, na bazie radzieckich technologii
Iran	– największy w regionie arsenał rakiet różnych rodzajów i o różnym zasięgu (także średniego zasięgu) – zdolność do produkcji dronów bojowych o różnej wielkości – marynarka wojenna umożliwiająca działania asymetryczne, choć pozwalająca również na pewien zakres projekcji siły (zwłaszcza regionalnie) – stosunkowo duże doświadczenie bojowe poza granicami (w szczególności z wykorzystaniem proxies) – zdolności walki w cyberprzestrzeni	– słabość sił powietrznych, wyposażonych w dość przestarzałe platformy (mimo niedawno nawiązanej współpracy technologicznej z Rosją) – powolne tempo modernizacji sił zbrojnych (oprócz pojedynczych obszarów) – ograniczone w wyniku sankcji zdolności krajowego przemysłu obronnego – stosunkowo słabe zdolności ISR – słabość systemu obrony powietrznej (vide udane naloty i ostrzał ze strony Izraela)

⁵⁶ Z ang. *intelligence, surveillance and reconnaissance*.

Korea Północna	– arsenał jądrowy i coraz szersza gama posiadanych pocisków (o różnym zasięgu i napędzie) – zdolność do samodzielnej produkcji artylerii i rakiet – zdolności walki w cyberprzestrzeni	– przestarzałe wyposażenie sił lądowych – marynarka wojenna wykorzystująca zimnowojenne okręty – przestarzałe radzieckie platformy w dyspozycji sił powietrznych – brak doświadczenia bojowego sił konwencjonalnych – słabość zdolności ISR (choć zintensyfikowano współpracę z Rosją w tym zakresie) – brak platform bezałogowych
-------------------	--	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The Military Balance 2024...*, op. cit.

Powyższe zestawienie ukazuje rozbieżności priorytetów wskazanych państw – programy zbrojeniowe Chin odzwierciedlają ich globalne aspiracje i motywowane są rywalizacją z USA (w szczególności zaś w rejonie Indo-Pacyfiku), wysiłki Rosji koncentrują się przede wszystkim na wojnie w Ukrainie, Iran stawia na uzbrojenie kluczowe w rywalizacji regionalnej, a KRLD podporządkowuje swoją politykę obronną zdolnościom nuklearnym i raketowym. Ponadto państwa te nie wypracowały mechanizmów regularnej współpracy wojskowej (np. przez wspólne ćwiczenia – te, które się odbywają, mają raczej charakter demonstracji siły i są organizowane w dużej mierze *ad hoc*), umożliwiającej integrację w zakresie dowodzenia i kontroli na poziomie strategicznym i operacyjnym, budowanie interoperacyjności czy wspólne planowanie⁵⁷. Trudno porównywać je z rozbudowanym wieloletnim współdziałaniem w ramach struktur NATO. Wynika to zapewne ze zróżnicowanych celów i interesów. Mówiąc o narastających rozbieżnościach w łonie Zachodu, nie można jednocześnie zapominać, że i między omawianą czwórką występują daleko idące różnice. Oprócz tych ideologicznych i systemowych oraz dotyczących skali aspiracji (globalnej, regionalnej bądź lokalnej), obejmują one również m.in. stosunek do współpracy z Zachodem (szczególnie, jak w przypadku chińskim, gospodarczej) czy programów atomowych KRLD i Iranu, a także rywalizację gospodarczą (np. Rosji z Iranem o odbiorców ropy) bądź dyplomatyczną (*vide* wypieranie przez Chiny wpływów Rosji w Azji Centralnej).

Podsumowanie

W wymiarze ilościowym trend wskazujący na rozbudowę zdolności obronnych Zachodu jest dość wyraźnie dostrzegalny, choć jednocześnie trudno interpretować tę tendencję jako zjawisko jednolite – zarówno pod względem przeznaczanych nakładów, jak i rozwijanych zdolności. USA zbliżały się do

⁵⁷ C.S. Chivvis, J. Keating, *Cooperation Between China, Iran, North Korea, and Russia: Current and Potential Future Threats to America*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC 2024, s. 15.

granicy biliona USD rocznie wydatkowanych na obronność, które to środki kierowane są nie tylko na zwiększanie produkcji przez rodzimy przemysł zbrojeniowy, ale w dużym stopniu również na prace badawczo-rozwojowe nad najnowocześniejszymi technologiami obronnymi (bronią jądrową, technologiami raketowymi, lotnictwem bojowym czy zaawansowanymi bezzałogowcami). One zaś, jeśli zostaną wdrożone, zwiększą jeszcze ich przewagę nad *challengerami*. Ta względnie zmaląła w związku z upowszechnieniem wielu zdobyczy „rewolucji w dziedzinie wojskowości” i inicjatywami własnymi tychże państw, stąd też kolejny tego typu impuls stanowiłby przełamanie negatywnej tendencji. Są to jednocześnie systemy ściśle powiązane z projekcją siły, ukazujące cel utrzymania „monopolu” globalnych zdolności tego rodzaju przy jednoczesnym dążeniu do ograniczenia analogicznych aspiracji rywali.

O ile inicjatywy Stanów Zjednoczonych są pochodną ich znaczenia globalnego, o tyle Europa skupia się w większym stopniu na obronie własnego terytorium. Dość wyraźnie wskazują na to realizowane od 2022 r. programy zbrojeniowe, koncentrujące się głównie na uzbrojeniu dla wojsk lądowych (zwłaszcza artylerii i amunicji do niej), myśliwcach (często wielozadaniowych), różnego rodzaju pociskach (głównie taktycznych) czy potencjale w zakresie obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej. Są to jednocześnie zasoby o kluczowym znaczeniu w konflikcie w Ukrainie, stąd bez wątpienia posłużył on jako „laboratorium” kształtu i przebiegu wojny z Rosją – zdefiniowaną przez NATO i UE w dokumentach strategicznych z 2022 r. jako główne i najbardziej bezpośrednie zagrożenie ich bezpieczeństwa. Można pokusić się o wyróżnienie czterech zasadniczych motywacji przyświecających obecnym zbrojeniom europejskich państw Zachodu: 1) wzmocnienie zdolności obronnych w związku ze wzrostem subiektywnego poczucia zagrożenia konfliktem zbrojnym z ich udziałem, 2) odbudowa własnych zasobów przekazanych Ukrainie, 3) możliwość dofinansowania zaniedbanego krajowego przemysłu zbrojeniowego w państwach, w których w okresie pokoju budziło to sprzeciw społeczeństwa (*policy window*), 4) zabezpieczenie na wypadek ewentualnego ograniczenia obecności wojskowej USA w Europie – zarówno przez rozbudowę własnych zdolności obronnych, jak i zakupy rozlicznych platform amerykańskiej produkcji, w pewien sposób wymuszające tego rodzaju transatlantycką współpracę w jakimś zakresie (w postaci szkoleń, serwisowania itp.) oraz podtrzymujące wolę zaangażowania Stanów Zjednoczonych w sprawy europejskie na zasadach „transakcyjnych” (zgodnie z *modus operandi* Trumpa).

Dla zbrojących się europejskich państw Zachodu Rosja stanowi w ich politykach bezpieczeństwa zasadniczy punkt odniesienia – szczególnie że wojna w Ukrainie dowiodła jej zdolności do prowadzenia długiej kampanii i pewnego stopnia odporności na podjęte wobec niej środki odwetowe – natomiast dla Stanów Zjednoczonych znaczenie mają działania całej „wywrotowej osi”, tj. globalna rywalizacja z Chinami oraz zapobieżenie rewizji regionalnych

ładów w sposób umniejszający znaczenie USA przez Rosję (Europa), Iran (Bliski Wschód) oraz Chiny i Koreę Północną (Azja Wschodnia). Mimo obecnej konsolidacji blok ten nie jest jednak spójny, a i Zachód posiada pewną sieć wsparcia „podobnie myślących”, takich jak Australia, Japonia, Korea Południowa czy Tajwan. Analitycy RAND wskazują, że dla USA i partnerów osiągnięcie przewagi (tu: w każdej domenie walki) nie jest konieczne, aby poradzić sobie z agresją ze strony ich nawet najsilniejszych przeciwników⁵⁸, z kolei autorzy tekstu o „wywrotowej osi” zaznaczają, że Zachód „ma wszystko, co potrzebne, aby triumfować w tej rywalizacji”⁵⁹. Największe wątpliwości, szczególnie w świetle prezydentury Trumpa, budzi jednak w tej kwestii czynnik polityczny – brak jedności strategicznej Zachodu znacząco zredukuje bowiem jego przewagę nie tylko w wymiarze zdolności obronnych, lecz także technologicznych czy gospodarczych.

Armaments and arms control in 2024: Is the West taking up the gauntlet?

After the Russian invasion of Ukraine, Western states increased their military spending significantly and initiated multiple programmes with the aim to ramp up their defence capabilities. The paper shows how this military build-up shapes the West's position towards four challenger states – China, Russia, Iran, and North Korea (*the Axis of Upheaval*). For this purpose, major defence acquisitions and R&D programmes undertaken by the US and other NATO and EU member states are presented, as well as their political initiatives in the same domain and the inherent problems undermining those efforts. In order to assess their significance in relation to the four challengers, recent developments regarding armaments of strategic value (nuclear weapons in particular) from these rival states are discussed as well. Based on the overview of military capabilities of both sides, conclusions on challenges and opportunities for the West in this particular contest are formulated. The current tendency may bring the West auspicious prospects for the near future, if only the bloc maintains its transatlantic coherence.

Keywords: the West, US, Europe, Russia, China, Iran, North Korea, nuclear weapons, military build-up, power politics

Słowa kluczowe: Zachód, USA, Europa, Rosja, Chiny, Iran, Korea Północna, broń jądrowa, rozbudowa potencjałów obronnych, *power politics*

⁵⁸ D. Ochmanek et al., *Inflection Point. How to Reverse the Erosion of U.S. and Allied Military Power and Influence*, RAND Corporation, Santa Monica 2023, s. VIII.

⁵⁹ A. Kendall-Taylor, R. Fontaine, op. cit., s. 63 (tłum. P.Ś.).

Kamila Pronińska

ORCID 0000-0002-2987-7653

Wiesław Lizak

ORCID 0000-0001-7383-4012

Leon Pińczak

ORCID 0000-0002-4059-1664

Konflikty zbrojne wysokiej intensywności w 2024 r.: przebieg i implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego¹

W ostatnich latach wzrosła nie tylko liczba konfliktów zbrojnych, lecz także ich intensywność. Dotyczy to zarówno konfliktów wewnętrznych, często umiędzynarodowionych za sprawą zewnętrznych interwencji zbrojnych (jak konflikt w Jemenie, Syrii, regionie Sahelu czy Somalii), jak i międzynarodowych – Ukraina–Rosja, Izrael–Liban. W gronie najbardziej intensywnych konfliktów zbrojnych² w 2024 r. pozostawały wojna Ukraina–Rosja oraz Izrael–Hamas. Niezmiennie również konflikty wysokiej intensywności rozgrywały się w regionie Sahelu (Burkina Faso, Mali, Nigeria), Somalii, Sudanie, Jemenie, Mjanmie, Syrii. Konflikt Izraela z Hamasem zgodnie z przewidywaniami rozprzestrzenił się – w konsekwencji zarówno działań zbrojnych Izraela w Libanie, Syrii, jak i ataków jemeńskich Huti – na Izrael i region Morza Czerwonego. Ryzyko rozprzestrzenienia się wojen toczących się w Afryce jest równie wysokie za sprawą destabilizacji sytuacji politycznej i gospodarczej państw ogarniętych konfliktami, fal uchodźców oraz aktywności ugrupowań zbrojnych, dżihadystycznych, plemiennych, warlordowskich i innych, których działania zbrojne wykraczają poza granice państwowe. Rozszerzaniu się

¹ Analiza poszczególnych konfliktów: Kamila Pronińska – Sudan, Jemen; Wiesław Lizak – konflikt izraelsko-palestyński; Leon Pińczak – Ukraina, Mjanma.

² Konflikt zbrojny wysokiej intensywności, czyli wojna, to konflikt, którego skutkiem jest więcej niż 1000 ofiar bezpośrednich działań zbrojnych (ang. *battle-related deaths*) rocznie. Zgodnie z danymi PRIO w 2021 r. spośród 54 konfliktów zbrojnych (typu *state-based*) 5 spełniało kryterium wojny, w 2022 r. liczba wojen wzrosła do 8, a w 2023 r. do 9 (S.A. Rustad, *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2023*, PRIO Paper, Peace Research Institute in Oslo, Oslo 2024).

konfliktów w przestrzeni towarzyszy ich rozprzestrzenianie się w czasie. Te zaś, które wydawały się uśpione czy chwilowo mniej intensywne, wybuchają z nową intensywnością, ukazując słabość toczących się procesów pokojowych – przykładem może być konflikt w Kolumbii czy DRK. Największym jednak zaskoczeniem dla społeczności międzynarodowej była wysoka skuteczność raptem kilkutygodniowej ofensywy zbrojnej syryjskich sił rebelianckich (z HTS, Hajat Tahrir asz-Szam, Organizacją Wyzwolenia Lewantu, na czele), która doprowadziła do obalenia reżimu Baszara al-Asada i zakończenia jednego z najbardziej intensywnych współczesnych konfliktów zbrojnych. Konflikt syryjski od 2011 r. nie tylko nie zniknął z listy wojen³, lecz także w ciągu minionej dekady pochłoniął najwięcej ofiar *per capita*. Ofensywa HTS i innych syryjskich ugrupowań rebelianckich, obalenie al-Asada, zachodzące zmiany polityczne i ich implikacje dla bezpieczeństwa regionalnego zostały omówione w rozdziale bliskowschodnim tej edycji *Rocznika Strategicznego*. W tegorocznej analizie konfliktów zbrojnych zwrócono uwagę na wojnę Ukraina–Rosja, Izrael–Palestyna (i jej regionalne odsłony), Jemen, Sudan i Mjanmę. Całościowo wydarzenia z frontów działań zbrojnych w 2024 r. dowodzą, jak zmienna jest dynamika i tym samym losy współczesnych konfliktów zbrojnych, a także z jaką łatwością następuje rozprzestrzenianie się konfliktów wewnętrznych na kraje sąsiednie oraz „budzenie się” tych uśpionych i często zapomnianych. W końcu niezmiennie obserwacji i analizie środowiska współczesnych konfliktów zbrojnych towarzyszy refleksja, jak mało skuteczne są wysiłki z zakresu *peace-making*, *peace-keeping* i *peace-building*.

Ukraina – tocząc się po równi pochyłej ku utracie Donbasu⁴

Rok 2024 przyniósł dalszą intensyfikację działań zbrojnych na każdym z odcinków frontu, dziesiątki aktów noszących wyraźne znamiona zbrodni wojennych, spalone do szczytu ukraińskie (a jednocześnie rosyjskojęzyczne) miasta i najobszerniejsze postępy wojsk agresora. Ukraina w trzecim wojennym roku utraciła ponad 3600 km² własnego terytorium, czyli niemal siedmiokrotność tego, co udało się zdobyć Rosjanom w roku poprzednim⁵. Największe sukcesy

³ Wg danych PRIO w latach 2011–2024 Syria tylko w 2021 i 2022 r. nie znalazła się na liście najbardziej intensywnych konfliktów zbrojnych. Zob. A.M. Obermeier, H. Strand, G. Berry, *Trends in State-Based Armed Conflict, 1946–2022*, (*Conflict Trends*, vol. 1), Peace Research Institute in Oslo, Oslo 2023; J. Palik, A.M. Obermeier, S.A. Rustad, *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2021*, PRIO Paper, Peace Research Institute in Oslo, Oslo 2022.

⁴ Tekst przedstawia kluczowe wydarzenia wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2024 r., sklasyfikowane według poszczególnych odcinków frontu. Obwód ługański jest pomijany jako region w pełni przez Rosję okupowany.

⁵ Takie szacunki przedstawia ukraiński portal branżowy *Militaryny*, powołując się na powiązany z Ministerstwem Obrony Ukrainy OSINT – serwis *DeepState*. Zob. *Militaryny*, „Військова ситуація в Україні: підсумки 2024 року”, <https://mil.in.ua/uk/articles/vijskova-sytuatsiya-v-ukrayini-pidsumky-2024-roku/> (dostęp: 22.01.2025). Według amerykańskiego Instytutu Badań

siły najeźdźców poczyniły w obwodzie donieckim na wschodzie kraju, zbliżając się zarówno geograficznie – do granic administracyjnych Donbasu, jak i politycznie – do realizacji (deklarowanych przez Władimira Putina, acz mających niewiele wspólnego z rzeczywistymi) celów drugiej wojny rosyjsko-ukraińskiej. Do największych posunięć na niekorzyść broniącego się kraju doszło w drugiej połowie roku, kiedy w okresie jesienno-zimowym tempo rosyjskiego natarcia osiągnęło olbrzymi jak na realia wojny pozycyjnej poziom. Poczynając od września, Ukraińcy tracili bowiem miesięcznie ponad 400 km², co daje wynik ok. 17 km² w przeliczeniu na dobę walk⁶. Są to liczby bezprecedensowe, świadczące o olbrzymich, piętrzących się problemach w szeregach ukraińskiego wojska⁷.

Front chersoński: Chersoń pod ostrzałem, Krynki cmentarzem piechoty morskiej

Po jednym z największych ukraińskich sukcesów tej wojny, czyli wyzwoleniu jedynej zdobytej w czasie pełnowymiarowej inwazji stolicy regionu, Chersoń stał się obiektem codziennych ataków z pozycji na lewym (wschodnim), okupowanym brzegu, oddalonych od centrum miasta o zaledwie 5 km. Użycie bomb lotniczych, artylerii lufowej oraz dronów FPV doprowadziło co najmniej do 250 cywilnych ofiar śmiertelnych i ponad 2,5 tys. rannych w ciągu roku oraz dewastacji infrastruktury cywilnej. Chęć ochrony Chersonia przed wrogimi atakami mogła stać za decyzją o rozpoczęciu aktywnych działań na przeciwnym brzegu Dniepru. Operacja desantowa we wsi Krynki, prowadzona od października 2023 r. do lata 2024 r. przez piechurów morskich, szkolonych m.in. przez elitarne jednostki brytyjskie, nie przyczyniła się jednak ani do zwiększenia bezpieczeństwa stolicy regionu, ani spowolnienia rosyjskich postępów na innych odcinkach frontu⁸. Zajęty po drugiej stronie rzeki przyczółek z biegiem walk przemienił się w wypaloną równinę bez możliwości ukrycia się przed wrogiem ostrzałem, a posiłki dostarczane za pomocą motorówek były konsekwentnie niszczone przez wrogie drony FPV lub ostrzał moździerzowy⁹.

nad Wojną (ISW) w 2024 r. rosyjskie wojska zajęły 4168 km². ISW, „Russian offensive campaign assessment, December 31, 2024”, <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-december-31-2024> (dostęp: 22.01.2025).

⁶ Niezwykle interesująca jest dynamika zagarniania ukraińskiej ziemi przez rosyjską armię, która wzrosła kilkakrotnie po rozpoczęciu przez Ukrainę operacji kurskiej, podczas gdy w styczniu 2025 r. tempo to spadło mniej więcej do poziomu sprzed inwazji Sił Zbrojnych Ukrainy na terytorium Rosji.

⁷ Szerzej o wyzwaniach związanych z mobilizacją i o całokształcie trzeciego wojennego roku w broniącej się Ukrainie zob. L. Pińczak, „Fotografia wojny rosyjsko-ukraińskiej: trzeci wojenny rok – owoce nieodrobionych lekcji”, w niniejszym tomie.

⁸ Do działań zaczepnych dochodziło wzdłuż całego wybrzeża prawego brzegu Dniepru, a walki o znaczeniu taktycznym o wyspy naprzeciwko Chersonia trwają nieustannie od listopada 2022 r.

⁹ Wymagało to dostosowania logistyki do realiów pola bitwy, stąd do dostarczania żywności wykorzystywano cywilne drony typu Mavic, które zrzucały paczki na pozycje żołnierzy. Zob. reportaż *Slidstvo Info*, „Я бачив пекло, і назва йому «Кринки», – бійці, які утримували

Co więcej, ukraiński *modus operandi* został zaadaptowany przez wojska rosyjskie, które pod koniec grudnia 2024 r. usiłowały desantować się w okolicy zniszczonego Mostu Antonowskiego na prawym brzegu Dniepru¹⁰.

Władze Ukrainy nie informowały opinii publicznej o realnych celach operacji – przez dłuższy czas słyszała ona jedynie o „bohaterskich czynach” po drugiej stronie Dniepru¹¹. Nie negując bohaterstwa Ukraińców, trzeba ją uznać za drastycznie niepożądany, ostateczny element sztuki operacyjnej. Wobec braku komunikacji ze strony państwa zarys rzeczywistego obrazu przebiegu operacji nakreśliły media¹². Z ich relacji wynika, że miała ona stanowić jeden z elementów szeroko zakrojonej ofensywy, planowanej w lecie 2023 r., której celem byłoby dotarcie do granic okupowanego Krymu. Jednak z powodu wyburzenia zapory Kachowskiej Elektrowni Wodnej operacja została przeniesiona, a po błyskawicznej klęsce tzw. kontrofensywy na Zaporozżu utknęła w martwym punkcie¹³.

Front zaporoski: na pozór stabilnie

Najmniej dynamiczną sytuację w 2024 r. zaobserwowano na Zaporozżu, w zachodniej części regionu. Po klęsce ukraińskiej „kontrofensywy” w lecie 2023 r. nie doszło tu do znaczących zmian prócz mozolnego, acz konsekwentnego kurczenia się obszaru, który Ukraińcy byli w stanie wyzwolić. W ubiegłym roku siły ukraińskie utraciły około 100 km², głównie w okolicach wsi Robotyne.

To z kierunku zaporoskiego – ufortyfikowanego w 2023 r. w sposób bezprecedensowy – rosyjskie dowództwo przemieszczało wojska m.in w okolice Krynek czy obwodu kurskiego, co skutkowało brakiem aktywnych działań

село на лівому березі. І зникли там безвісти”, <https://www.slidstvo.info/warnews/ya-bachyv-pekle-i-nazva-yomu-krynky-biytsi-iaki-utrymuvaly-selo-na-livomu-berezi-i-znykly-tam-bezvisty/> (dostęp: 23.01.2025).

¹⁰ Choć operacja nie doszła do skutku, to gotowość wojsk agresora, by nie liczyć się ze stratami, pozwala zakładać, że podobne działania, mające na celu dezorganizację obrony i wymuszenie zaangażowania odwodów, mogą się powtórzyć.

¹¹ Według rzecznika Ugrupowania Operacyjno-Strategicznego „Tawrija” rosyjskie straty w Krynkach były „kilkakrotnie wyższe” niż ukraińskie, a w odniesieniu do sprzętu wyniosły cztery do pięciu razy więcej. Zob. *Hromadske*, „В ВСУ рассказали о потерях россиян во время боев за Кринки”, <https://hromadske.ua/ru/voyna/228004-v-vsu-rasskazali-o-poteryah-ros-siyan-vo-vremya-boev-za-krynki> (dostęp: 21.01.2025).

¹² Zob. C. Méheut, „Ukraine loses hard-won position near Dnipro river in the south”, *The New York Times*, 18 lipca 2024 r., <https://www.nytimes.com/2024/07/18/world/europe/ukraine-war-dnipro-river.html> (dostęp: 21.01.2025). Istnieje również pogląd, że operacja została pomyślana jako próba rozciągnięcia wojsk rosyjskich. Zob. D. Axe, „The battle for Krynky is a nightmare for both sides. But it's not 'suicide' – it's attritional warfare”, *Forbes*, 21 grudnia 2023 r., <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2023/12/21/the-battle-for-krynky-is-a-nightmare-for-both-sides-but-its-not-suicide-its-attritional-warfare/> (dostęp: 21.01.2025).

¹³ „Samobójcza misja” – zwana tak przez piechurów morskich – skutkowała, według informacji Policji Ukrainy, 788 zaginionymi żołnierzami i 262 poległymi. Zob. *Slidstvo Info*, op. cit.

ofensywnych. Okupacja stolicy regionu, Zaporozża, cały czas pozostaje jednak jednym z celów tzw. specjalnej operacji wojskowej, a prawdopodobieństwo strategicznej ofensywy na tym kierunku należy uznać za wysokie.

Front doniecki: kulminacja rosyjskiej ofensywy

Donbas był w 2024 r. najbardziej aktywnym teatrem działań wojennych, gdzie skumulowane zostało to, czego „najwięcej”: ofiar, postępów, strat i upadłych „twierdz”. Rosjanie prowadzili szeroko zakrojoną ofensywę na dwóch kierunkach: Welyka Nowosiłka – Oczeretyne oraz Nju-Jork – Czasiw Jar¹⁴.

Przełomowym dla historii całej (już ponad 10-letniej) bitwy o Donbas momentem był upadek Awdijiwki w lutym 2024 r., co otworzyło Rosjanom bramę do dalszego natarcia na zachód regionu¹⁵. Po zajęciu Oczeretynego i Selydowego wojska agresora zbliżyły się pod koniec 2024 r. do miast Pokrowsk i Kurachowe, zajmując to drugie. Drogą do sukcesu był w październiku upadek Wuhłedaru, powstrzymującego siły agresora od południa. Pozwoliło to na znaczące przyspieszenie ofensywy w kierunku Welykiej Nowosiłki, która była okupowana przez Rosjan do końca stycznia 2025 r.

Na kierunku toreckim wojska agresora były w stanie zająć samo miasto, przejmując także umocnione ukraińskie pozycje we wsi Nju-Jork. Łącznie przesunęły linię frontu o 10 km i zdobyły większość miasta Czasiw Jar. Celem Rosjan na tym odcinku frontu jest oblężenie ostatnich dużych ukraińskich bastionów w Donbasie – Kostiantyniwiki, Kramatorska oraz Słowiańska.

Łącznie Rosja okupowała w 2024 r. ponad 2400 km² ziem Doniecczyny, penetrując ukraińską obronę na głębokość 45 km i zbliżając się na odległość 5 km do granicy z obwodem dnipropietrowskim, gdzie do tej pory nie toczyły się działania kinetyczne.

Front charkowski: dwie kampanie ofensywne

W maju 2024 r. rosyjskie wojska rozpoczęły ofensywę na północy obwodu charkowskiego, przekraczając granicę państwową i tworząc dwa punkty przełamania na północ od stolicy regionu. Wojska agresora okupowały ok. 211 km² i 13 miejscowości, w tym połowę wyzwolonego w 2022 r. Wołczańska, nie będąc jednak w stanie zagrozić Charkowowi artylerią lufową. Nie udało im się tym samym zrealizować politycznego celu, tj. utworzenia zapowiadanej przez Kreml „strefy sanitarnej”.

¹⁴ Dla uproszczenia nazwijmy te odcinki frontu kierunkiem pokrowskim i toreckim.

¹⁵ Walki o Awdijiwkę trwały *de facto* od początku pełnowymiarowej inwazji (a jeszcze wcześniej w latach 2014–2015). Wojska rosyjskie dokonały przełomu na tyły ukraińskiego garnizonu za pomocą rajdu przez kolektor ściekowy. Podobnie jak w przypadku poprzednich ukraińskich bastionów, za Awdijiwką nie było pełnowartościowej linii obrony zdolnej powstrzymać wojska agresora.

Znacząco groźniejsza sytuacja dla Sił Zbrojnych Ukrainy panowała na terenach wyzwolonych jesienią 2022 r. na osi Kupiańsk–Łyman. W ciągu roku walk siły rosyjskie prowadziły nieustanną ofensywę, uderzając w ukraińską logistykę i wbijając klin w kontrolowany przez Ukraińców obszar. W wyniku tych działań zdołały podzielić front na dwa odcinki, na południe od Kupiańska i na północ od Borowej. Zbliżyły się również niebezpiecznie blisko do samego Kupiańska, logistycznego centrum ukraińskiego wojska we wschodniej części obwodu charkowskiego, zwiastując kolejną krwawą bitwę miejską.

Front kurski: sukces propagandowy, mizerny efekt strategiczny

W sierpniu 2024 r. siły ukraińskie rozpoczęły ofensywę w obwodzie kurskim Federacji Rosyjskiej, sprowadzając do regionu najbardziej doświadczone brygady. Po początkowym sukcesie, możliwym dzięki elementowi zaskoczenia i dezorientującym przeciwnika działaniom manewrowym, sytuacja niezwłocznie się ustabilizowała, a okupowany obszar w ciągu pięciu miesięcy skurczył się prawie trzykrotnie – z 1300 km² w szczytowym momencie do ok. 480 km² w styczniu 2025 r. Choć głównodowodzący Siłami Zbrojnymi Ukrainy gen. Ołeksandr Syrski przyznał, że ofensywa na terytorium Rosji miała na celu powstrzymanie rosyjskiego natarcia na kierunku charkowskim i zapobieżenie natarciu w kierunku Sum, a zatem z tego punktu widzenia była udana, to sytuacja dla sił ukraińskich staje się coraz trudniejsza, a perspektywa utrzymania okupowanych terytoriów systematycznie maleje.

Operacja kurska – mimo efemerycznego sukcesu wizerunkowego i propagandowego – w dłuższej perspektywie osłabiła zdolności obronne Ukrainy. Dodatkowo posłużyła Rosji jako pretekst do umiędzynarodowienia wojny przez sprowadzenie wojsk z Korei Północnej, co pozwoliło na stopniowe odciążenie własnych jednostek szturmowych.

Dowództwo ukraińskie deklaruje, że strategia wojska opiera się na „maksymalnym zadawaniu strat przeciwnikowi” oraz niszczeniu jego potencjału militarnego głęboko za linią frontu. Liczba rosyjskich strat rzeczywiście osiągnęła w 2024 r. rekordowy poziom, wynosząc ponad 423 tys. zabitych i rannych¹⁶. Podobnie było z nalotami – bezzałogowce ukraińskiej produkcji skutecznie penetrowały rzadką obronę powietrzną, uderzając na masową skalę zarówno w infrastrukturę energetyczną, głównie rafinerie ropy naftowej, jak i cele wojskowe na głębokość do 2000 km.

Za taktyczno-operacyjny *game changer* należy uznać rosyjskie bomby typu KAB, za pomocą precyzyjnych modułów UMPK zrzucające na ukraińskie linie

¹⁶ Władze rosyjskie zadeklarowały, że w 2024 r. podpisano 440 tys. kontraktów na służbę wojskową. Według ISW może to świadczyć o dążeniu Rosji do uzupełniania strat wojennych w proporcji jeden do jednego.

obronne. Stosowane masowo i bez obaw o bezpieczeństwo własnych bombowców zniszczyły setki pozycji, umożliwiając błyskawiczne ataki piechoty w połączeniu ze szturmami kolumn sprzętu. Jednocześnie uwagę zwracają innowacyjne środki ataków frontalnych: szturm prowadzone za pomocą cywilnych pojazdów, aut typu buggy, hulajnóg elektrycznych, a wreszcie grup rannych o kulach (*sic!*). Dobitnie ukazuje to, że wojna na wyniszczenie w równym stopniu drenuje potencjał rosyjskich sił zbrojnych.

Podczas gdy Rosja prze naprzód kosztem ogromnych ofiar w żołnierzach i sprzęcie, Ukraina zмага się z własnymi słabościami systemowymi, które wymagają natychmiastowych reform. Armia stoi w obliczu głębokich wyzwań strukturalnych, organizacyjnych i mobilizacyjnych: niedobór piechoty, osłabiona koordynacja na szczęblu dowodzenia i rażąco nieefektywna mobilizacja uniemożliwiają skuteczną obronę. Poprawie części tych deficytów ma służyć powołanie na dowódcę Wojsk Lądowych i Ugrupowania Operacyjno-Strategicznego „Chortyca” (odpowiedzialnego za całą oś frontu charkowsko-donieckiego) gen. Mychajła Drapatego, powszechnie uznawanego za jednego z najlepszych oficerów z dużym zapasem zaufania w armii.

Rok 2024 uwidoczniał coraz większą próżnię między politycznymi deklaracjami a realiami na polu walki. Konflikt ostatecznie ewoluował w wojnę na wyniszczenie, którą Ukraina przegrywa, a rosnąca niezdolność państwa do sprostania podstawowym potrzebom armii implikuje bez skruchy głoszone postulaty powrotu do stołu z Moskwą. Trzeci wojenny rok należy zatem scharakteryzować jako nieudany – dla Kijowa, ale i dla niezdolnego do sprostania własnym obietnicom Zachodu, przegrywającego na ukraińskim froncie bitwę o przetrwanie liberalnego porządku międzynarodowego.

Konflikt izraelsko-palestyński i jego rozprzestrzenienie

Atak Hamasu na terytorium Izraela 7 października 2023 r. rozpoczął kolejny krwawy konflikt w regionie Bliskiego Wschodu, a jego konsekwencje wykraczają daleko poza lokalny wymiar polityczny. Zbrojna odpowiedź Izraela przyniosła ogromne zniszczenia w Okręgu Gazy i tysiące ofiar śmiertelnych. Wsparcie dla Hamasu ze strony Hezbollahu doprowadziło także do przeniesienia walk na terytorium Libanu, gdzie organizacja ta posiada swoje zaplecze. Napięcia wynikające z kolejnej odsłony starcia izraelsko-palestyńskiego doprowadziły też do wzrostu aktywności wymierzonej w Izrael i wspierające go państwa Zachodu ze strony ugrupowania Huti, kontrolującego zachodnią część Jemenu. Wymienione organizacje, odwołujące się do konserwatywnej interpretacji zasad islamu, łączy przede wszystkim współpraca z Iranem – stanowią one część tzw. osi oporu, polityczno-militarnej sieci proirańskich ugrupowań wykorzystywanych przez Teheran do projekcji swoich wpływów

w regionie. W tej sytuacji wzrosła znacznie groźba eskalacji napięć w relacjach Izraela z Iranem¹⁷.

Jej urzeczywistnieniem stała się wymiana ciosów pomiędzy obu zwaśnionymi aktorami za pomocą broni rakietowej. Stało się to po raz pierwszy w najnowszej historii regionu, gdyż dotychczas (pomimo otwartej wrogości, ale również wstrzemięźliwości obu stron wynikającej z pragmatyzmu) doszło do bezpośredniego starcia z użyciem sił zbrojnych, co wzmocniło obawy o możliwość wymknięcia się konfliktu spod kontroli i wybuchu otwartej wojny. Obie strony ostatecznie powróciły do bardziej wyważonego podejścia do wzajemnych stosunków, niemniej zagrożenie eskalacją konfliktu pozostaje realne. Jego kontrola zależy przede wszystkim od wyciszenia sprzeczności, które nasiliły spiralę napięć w październiku 2023 r. Pomimo podpisania porozumień rozejmowych przez Izrael zarówno z Hezbollahem, jak i z Hamasem sprzeczności leżące u źródeł eskalacji konfliktu nie zostały rozwiązane i raczej nie zaistniały przesłanki dla jego zakończenia w najbliższej przyszłości. Wprost przeciwnie – militarny sukces Izraela (przynajmniej częściowy, gdyż pomimo ogromnego osłabienia ani Hamas, ani Hezbollah nie zostały rozbite), w powiązaniu z bezwarunkowym wsparciem dla jego celów politycznych i wojskowych ze strony nowej administracji amerykańskiej Donalda Trumpa, grozi próbą narzucenia przeciwnikom własnej wizji przyszłości regionu, co w dłuższej perspektywie raczej będzie wzmacniać sprzeczności, które od wielu lat nie mogą być rozwiązane ze względu na nieustępliwość zaangażowanych aktorów¹⁸.

Najbardziej krwawy charakter konflikt przybrał na terytorium Okręgu Gazy. Rozpoczęta po ataku Hamasu operacja „Żelazne Miecze” na pierwszym etapie koncentrowała się na odzyskaniu pełnej kontroli nad obszarem zaatakowanym przez napastników, następnie rozpoczęło się niszczenie przez lotnictwo i broń rakietową obiektów przeciwnika na terytorium Okręgu Gazy, a od 27 października 2023 r. wojska lądowe izraelskich sił zbrojnych rozpoczęły działania na tym obszarze¹⁹. Pierwszym celem była pacyfikacja północnej części okręgu, z miastem Gaza, które zostało otoczone przez izraelskie wojska systematycznie niszczące infrastrukturę miasta. Po realizacji tego zadania na

¹⁷ Szerzej zob. W. Lizak, „Bliski Wschód – prymat siły nad prawem i emocji nad racjonalnością”, w niniejszym tomie.

¹⁸ Por. D. Byman, S.G. Jones, A. Palmer, *Escalating to War between Israel, Hezbollah, and Iran*, Center for Strategic and International Studies, 4 października 2024 r., <https://www.csis.org/analysis/escalating-war-between-israel-hezbollah-and-iran> (dostęp: 18.02.2025); T. Staf, „Top Iranian general warns Tehran will strike Israel again at ‘appropriate time’”, *Times of Israel*, 18 lutego 2025 r., <https://www.timesofisrael.com/top-iranian-general-warns-tehran-will-strike-israel-again-at-appropriate-time/> (dostęp: 18.02.2025).

¹⁹ Por. B. Carter, *Israel's Operational Success and Strategic Shortcomings in the Gaza Strip*, Institute for the Study of War, 31 stycznia 2025 r., <https://www.understandingwar.org/backgroundunder/israels-operational-success-and-strategic-shortcomings-gaza-strip> (dostęp: 18.02.2025).

początku 2024 r. rozpoczęła się pacyfikacja południowej części regionu, gdzie największym ośrodkiem jest miasto Chan Junis. Na ostatnim etapie tej fazy działań zbrojnych zaatakowano Rafah, położone przy granicy z Egiptem, gdzie znajduje się przejście graniczne. Operacjom wojskowym towarzyszyły masowe migracje ludności palestyńskiej, którą strona izraelska wzywała do opuszczenia miejsc poddawanych ostrzałowi – w trakcie działań zbrojnych prawie wszyscy mieszkańcy okręgu musieli zmienić miejsce zamieszkania. Nie gwarantowało to zresztą bezpieczeństwa, gdyż Izrael wielokrotnie dokonywał ataków na lokalizacje, które wcześniej określano jako względnie bezpieczne. Oskarżenia Izraela pod kierunkiem Hamasu o wykorzystywanie cywilnych obiektów do celów wojskowych miały także uzasadniać ich niszczenie, co wiązało się z dużymi ofiarami wśród ludności cywilnej – działania takie dotyczyły zwłaszcza budynków szkolnych, szpitalnych czy administracyjnych. Deklarowany główny cel operacji, czyli całkowite zniszczenie Hamasu, uzasadniał bezwzględność działań militarnych, a określanie wszystkich Palestyńczyków jako zwolenników Hamasu i wrogów Izraela miało łagodzić pojawiające się w przestrzeni publicznej oskarżenia o zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości²⁰. Realizowana od wielu lat przez Hamas strategia budowy podziemnego systemu tuneli (łącznie ok. 500 km), która miała ułatwiać przerzut do Okręgu Gazy broni i innego zaopatrzenia, magazynowania tych zapasów oraz sprawnego przemieszczania się ludzi poza kontrolą określała również strategię armii izraelskiej dążącej do zniszczenia „podziemnego miasta”²¹. Powyższe okoliczności tłumaczą ogromną skalę zniszczeń infrastruktury cywilnej i wojskowej w Okręgu Gazy oraz wielkość ofiar poniesionych przez ludność tam zamieszkującą. Liczba ofiar śmiertelnych najczęściej podawana na podstawie dokumentacji Ministerstwa Zdrowia Okręgu Gazy to 46,6 tys. osób, choć jednocześnie według niektórych szacunków może ona być zaniżona²². Na ok. 10 tys. oceniana jest liczba osób zaginionych. Liczba osób rannych przekracza 100 tys. W wyniku ataków izraelskich zdziesiątkowane zostało dowództwo Hamasu, a według strony izraelskiej zginęło ok. 20 tys. bojowników tej organizacji.

Dramat mieszkańców okręgu powiększa także kryzys humanitarny wzmacniany ograniczeniem przez wojska okupacyjne dostępu organizacji niosących pomoc humanitarną. Od początku konfliktu wprowadzono pełną blokadę regionu, walki w okolicach przejścia granicznego w Rafah uniemożliwiły wykorzystanie tego szlaku do aktywności humanitarnej, a oskarżenia Agencji

²⁰ M. Wojnarowski, S. Zaręba, „Międzynarodowy Trybunał Karny ściga przywódców Izraela i Hamasu”, *Biuletyn PISM* 2024, nr 183 (2993), <https://www.pism.pl/publikacje/miedzynarodowy-trybunal-karny-sciga-przywodcow-izraela-i-hamasu> (dostęp: 16.02.2025).

²¹ J. Spencer, „Israel’s new approach to tunnels: A paradigm shift in underground warfare”, Modern War Institute at West Point, 12 lutego 2024 r., <https://mwi.westpoint.edu/israels-new-approach-to-tunnels-a-paradigm-shift-in-underground-warfare/> (dostęp: 17.02.2025).

²² Zob. uwagi na temat liczebności ofiar konfliktu w: W. Lizak, „Bliski Wschód...”, op. cit.

NZ ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim (UNRWA) doprowadziły do zerwania z nią współpracy przez stronę izraelską. Taka sytuacja leżała również u źródeł oskarżeń pod adresem Izraela o celowe pogłębianie kryzysu humanitarnego w Okręgu Gazy (ograniczanie pomocy medycznej, ograniczanie dostaw żywności)²³.

Wielokrotnie podejmowane inicjatywy na rzecz zawarcia porozumienia rozejmowego przez wiele miesięcy nie mogły zostać sfinalizowane. Co prawda, do krótkotrwałego przerwania walk doszło już w 2023 r. (listopad–grudzień) – służyło ono wymianie części zakładników za więźniów palestyńskich – niemniej całkowity brak zaufania w relacjach pomiędzy wrogimi stronami oraz bezwzględność w dążeniu do realizacji celów militarnych sprawiały, że kolejne podobne inicjatywy zawisły w próżni, a główne państwa starające się pośredniczyć w negocjacjach (Stany Zjednoczone, Katar i Egipt) nie były w stanie przeforować swoich decyzji. Ostatecznie udało się osiągnąć kompromis w styczniu 2025 r., co wynikało w dużej mierze z obaw o przyszły kurs dyplomacji amerykańskiej (i utraty jej przychylności w przypadku Izraela) po objęciu urzędu przez Donalda Trumpa. Porozumienie rozejmowe po wejściu w życie umożliwiło ponowne podjęcie działań na rzecz wymiany zakładników izraelskich na więźniów palestyńskich, jednocześnie trwają w różnych wymiarach politycznych rozmowy i negocjacje (prezentowane są także jednostronne propozycje) dotyczące przyszłych losów Okręgu Gazy i jego mieszkańców²⁴.

Równoległe z wydarzeniami w Okręgu Gazy utrzymywały się sprzeczności w relacjach Izraela z Hezbollahem. Ta szyicka organizacja fundamentalistyczna, działająca z terytorium Libanu, udzieliła pełnego poparcia Hamasowi i rozpoczęła ataki raketowe na przygraniczne obszary Izraela (Galilea). Aktywność Hezbollahu początkowo nie przekroczyła granicy otwartej wojny, niemniej wymusiła utrzymywanie przez Izrael na północy odpowiednich sił wojskowych, przyczyniła się także do dezorganizacji życia mieszkańców tej części kraju (uchodźcy). Hezbollah i Hamas miały wsparcie dla swoich działań ze strony Iranu, niemniej Izrael nie przedstawił dowodów wskazujących na odpowiedzialność reżimu w Teheranie za eskalację konfliktu w jego fazie zbrojnej (nie sposób jednak pominąć zaangażowania Iranu w dozbrojenie obu organizacji). Izrael w trakcie zaangażowania w pacyfikację terenów palestyńskich ograniczał swoją aktywność na froncie libańskim, prowadząc raczej działania obronne i unikając eskalacji konfliktu. Niemniej, dążąc do

²³ Por. „What is happening in Gaza? Aid urgently needed as thousands return to their homes”, British Red Cross, 13 lutego 2025 r., <https://www.redcross.org.uk/stories/disasters-and-emergencies/world/whats-happening-in-gaza-humanitarian-crisis-grows> (dostęp: 28.02.2025).

²⁴ Zob. A.F. Alkhatib, „A plan for postwar Gaza: Reconstruction will fail unless these two challenges are addressed”, Atlantic Council, 14 lutego 2025 r., <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-plan-for-postwar-gaza-reconstruction-will-fail-unless-these-two-challenges-are-addressed/> (dostęp: 18.02.2025).

wyeliminowania płynących z bezpośredniego sąsiedztwa zagrożeń dla swego bezpieczeństwa, przygotowywał strategię obliczoną na maksymalne osłabienie Hezbollahu. Po zrealizowaniu głównych zadań związanych z pacyfikacją Okręgu Gazy w sierpniu–listopadzie 2024 r. podjęte zostały akcje wymierzone w potencjał wojskowy Hezbollahu²⁵.

Pierwszym krokiem w ramach tej operacji było wyeliminowanie jak największej liczby bojowników Hezbollahu, zwłaszcza zaangażowanych w struktury planowania i dowodzenia siłami wojskowymi. W dniach 17–18 września 2024 r. została przeprowadzona precyzyjna operacja służb specjalnych służąca temu celowi. Izraelowi udało się dostarczyć Hezbollahowi za pośrednictwem tajnej sieci przedsiębiorstw pagery i krótkofalówki, które były używane przez członków ugrupowania w nadziei ograniczenia penetracji ich sieci telekomunikacyjnych przez obce służby wywiadowcze. Urządzenia te zostały wyposażone w małe ładunki wybuchowe, których zdalne zdetonowanie doprowadziło do zranienia ok. 3 tys. bojowników (i śmierci co najmniej 37). Po zrealizowaniu tego zadania Izrael przystąpił do działań ofensywnych na terytorium Libanu. Wojska lotnicze i lądowe rozpoczęły operację mającą doprowadzić do zniszczenia jak największej części potencjału wojskowego Hezbollahu. Dotyczyło to zarówno siły żywej, jak i magazynów, w których zgromadzono arsenały broni. Według ocen strony izraelskiej cel ten udało się zrealizować, ograniczając w ten sposób zdolności przeciwnika do podjęcia antyizraelskich ataków w przyszłości. W trakcie trwania operacji zginęło także wielu dowódców i politycznych liderów organizacji, z Hasanem Nasr Allahem na czele, który kierował jej pracami od początku lat 80. XX w. Zrealizowanie zakładanych celów wojskowych skłoniło stronę izraelską do przyjęcia propozycji zawarcia rozejmu. W dniu 27 listopada podpisano odpowiednie porozumienie, na mocy którego Izrael zapowiedział wycofanie swoich wojsk z terytorium północnego sąsiada, a jednocześnie armia libańska została zobowiązana do wzmocnienia kontroli terytoriów przygranicznych w nadziei, że pozwoli to ograniczyć obecność Hezbollahu w tej części kraju, a tym samym zmniejszyć groźbę kolejnego starcia z Izraelem²⁶.

Trzecim ugrupowaniem polityczno-wojskowym, które podejmowało akcje wymierzone w Izrael, byli jemeńscy Huti, kontrolujący północno-zachodnią część tego państwa od połowy drugiej dekady XXI w. (wybuch wojny domowej w Jemenie). Geograficzna odległość od Izraela ograniczała ich zdolność do efektywnego działania, niemniej podejmowali oni ataki raketowe na cele w Izraelu, co skutkowało z kolei odwetowymi działaniami władz państwa żydowskiego. Jednak większe zagrożenie dla stabilności regionu stanowiły

²⁵ „What is Hezbollah and why has it been fighting Israel in Lebanon?”, BBC, 15 lutego 2025 r., <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67307858> (dostęp: 17.02.2025).

²⁶ I. Vock, „Israel-Hezbollah ceasefire begins after year of conflict”, BBC, 27 listopada 2024 r., <https://www.bbc.com/news/articles/c0mze4pzdnl0> (dostęp: 17.02.2025).

działania Huti wymierzone w bezpieczeństwo żeglugi na Morzu Czerwonym, przez które prowadzą szlaki wiodące z Oceanu Indyjskiego w kierunku Kanału Sueskiego. Tego typu akcje napotykały z kolei ataki odwetowe ze strony mocarstw zachodnich. Ich celem również było trwałe ograniczenie potencjału bojowego tej organizacji²⁷.

Hamas, Hezbollah i ruch Huti stanowiły części składowe tzw. osi oporu – sieci sojuszniczych wobec Iranu podmiotów politycznych i wojskowych, na podstawie której Teheran budował swoją regionalną strefę wpływów, aspirując do roli regionalnego mocarstwa. Wydarzenia rozgrywające się na Bliskim Wschodzie wywoływały w związku z tym obawy o możliwość eskalacji konfliktu, zwłaszcza gdyby zwiększyły się napięcia w relacjach Izraela i Iranu. Obawy te częściowo się sprawdziły – nie tylko aktywna polityka władz izraelskich dążących do eliminowania w swoim sąsiedztwie lokalnych struktur polityczno-wojskowych wrogich państwu żydowskiemu, lecz także akcje wojskowe mające ograniczyć potencjał służb zaangażowanych w działania logistyczne i szkoleniowe na rzecz tych podmiotów doprowadziły dwukrotnie do bezpośredniego starcia z użyciem sił rakietowych i lotniczych. Iran odpowiedział zbrojnie na atak Izraela na budynek konsularny w Damaszku, w którym przebywali oficerowie irańskiego Korpusu Strażników Rewolucji, a następnie na atak Izraela na Liban oraz motywowane politycznie zabójstwa liderów Hamasu i Hezbollahu. W reakcji Izrael przeprowadził podobne operacje, zwłaszcza w tym drugim przypadku ataki przyniosły wymierne straty dla irańskiego potencjału bojowego (wojska rakietowe). Wymiana ciosów pomiędzy Iranem a Izraelem miała jednak charakter ograniczony – obie strony nie wykazały gotowości do podjęcia otwartej wojny, koncentrując uwagę raczej na poczynaniach służących zachowaniu twarzy w obliczu postrzeganych jako wrogie i agresywne poczynania przeciwnika²⁸. Początek roku 2025 roku przyniósł więc nadzieje na deeskalację konfliktu – i to na wszystkich jego frontach – chociaż jednocześnie analiza sytuacji w regionie skłania do wniosku, że koncentracja zwaśnionych stron na celach militarnych uniemożliwia opracowanie strategii osiągnięcia pokoju. Wobec jej braku zaś łatwo o powrót do polityki opartej na sile.

Jemen – największe zagrożenie bezpieczeństwa morskiego od czasu „wojny tankowców”

Pod wpływem wydarzeń zewnętrznych – wojny Izraela w Gazie, a następnie w Libanie – oraz roli, jaką Huti odgrywają w regionie jako irańskie *proxy*,

²⁷ Zob. A.L. Alley, „Israel-Houthi tensions heat up – what’s next?”, United States Institute for Peace, 10 lutego 2025 r., <https://www.usip.org/publications/2025/01/israel-houthi-tensions-heat-whats-next> (dostęp: 18.02.2025).

²⁸ Zob. Szerzej: R. Berg, „Why has Israel attacked Iran?”, BBC, 26 października 2024 r., <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-68811276> (dostęp: 18.02.2025).

konflikt w Jemenie zatoczył krąg. O ile zawieszenie broni w 2022 r., a następnie pierwsze rozmowy pokojowe między przedstawicielami Huti (Ansar Allah) i Arabii Saudyjskiej w 2023 r.²⁹ mogły napawać ostrożnym optymizmem, o tyle z końcem 2023 r. stało się jasne, że konflikt w Jemenie zmierza ku jeszcze większej katastrofie. Wzrosły zarówno jego intensywność, jak i umiędzynarodowienie, co przekładało się na coraz większe negatywne implikacje dla bezpieczeństwa regionalnego. Otwarte zaś w 2022 r. korytarze dla pomocy humanitarnej ponownie zostały zablokowane.

Teatr działań zbrojnych w samym Jemenie obejmował starcia między Huti a wspieranymi przez Arabię Saudyjską siłami NSF (ang. Nation Shield Forces) utworzonymi przez PLC³⁰ w gubernatorstwach Saada, Marib, Taiz, Al-Dale, Hudajda, Shebwa. Tradycyjnie już dochodziło także do starć zbrojnych między Huti a STC (ang. South Transitional Council), wspieraną przez ZEA w południowo-zachodnim Jemenie. Od marca konsekwentnie Huti atakowali STC w Lahj (separatystyczna STC jest obecnie częścią uznawanego przez społeczność międzynarodową PLC), a to oznaczało, że dążą do umocnienia swej pozycji w tym strategicznie położonym gubernatorstwie, tj. dającym bezpośredni dostęp do wybrzeża Morza Czerwonego i cieśniny Bab al-Mandab. Napięcia na tle politycznym i ekonomicznym (m.in. podział zysków z ropy) prowadziły również do konfliktów PLC z innymi niepaństwowymi aktorami – plemiennymi grupami zbrojnymi w gubernatorstwie Hadramawt, czy z AQAP (Al-Kaidą Półwyspu Arabskiego). W mocy utrzymywane było porozumienie z Al-Hudajdą – jego rola w otwarciu portu i dostaw żywności oraz ropy do ogarniętego wojną i kryzysem humanitarnym kraju wciąż jest kluczowa – tym samym Rada Bezpieczeństwa przedłużyła mandat (do lipca 2025 r.) operacji UNMHA powołanej w celu monitorowania implementacji tego porozumienia.

Uwagę społeczności międzynarodowej przyciągały jednak przede wszystkim ataki Huti w basenie Morza Czerwonego, Zatoki Adeńskiej, a także Oceanu Indyjskiego. Od października 2023 r. Huti przeprowadzali masowe ataki

²⁹ W 2022 r. rozejm, zawarty przez Huti i stronę rządową, choć trwał tylko sześć miesięcy, przyczynił się do deeskalacji konfliktu – spadła liczba ofiar śmiertelnych, a także otwarto korytarze dla pomocy humanitarnej. Po tym czasie wznowiono działania zbrojne, ale równolegle toczył się proces pokojowy, w tym rozmowy między Arabią Saudyjską a Huti. Arabia Saudyjska i Iran wznowiły także stosunki dyplomatyczne. Zob. szczegóły: B. Balcerowicz, K. Pronińska, „Konflikty zbrojne 2022 r.: w cieniu wojny Rosji z Ukrainą”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023; K. Pronińska, B. Balcerowicz, W. Lizak, L. Pińczak, „Konflikty zbrojne w 2023 r.: intensywność, dynamika i regionalne znaczenie”, *Rocznik Strategiczny 2023/24*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024.

³⁰ PLC (ang. Presidential Leadership Council) została powołana w kwietniu 2022 r. po ustąpieniu prezydenta Hadiego jako ośmiuosobowy organ wykonawczy jemeńskiego rządu. NSF zdominowane są przez salafitów i brakuje im poparcia wśród lokalnych społeczności na wzór tego, którym cieszą się czy to Huti na północy, czy STC (South Transitional Council) na południu.

z wykorzystaniem dronów i rakiet dalekiego zasięgu na statki i tankowce przemieszczające się tymi trasami, stwarzając największe zagrożenie dla bezpieczeństwa morskich szlaków komunikacyjnych od czasu tzw. wojny tankowców między Iranem i Irakiem. Przez pierwsze sześć miesięcy dokonali oni 164 ataków rakietowych i za pomocą dronów wymierzonych w co najmniej 80 statków³¹. Jeden z nich – brytyjski statek towarowy – zatonął, stwarzając poważne zagrożenie dla ekosystemu morskiego³². Przy czym drony wykorzystywane były przede wszystkim do atakowania celów w regionie południowego Morza Czerwonego, a zatem w pobliżu kontrolowanych przez Huti prowincji, rakietami zaś – odpowiadającymi za znacznie więcej szkód wyrządzonych statkom handlowym – atakowano statki w regionie Zatoki Adeńskiej³³. Huti z różną intensywnością w tym okresie nie tylko atakowali jednostki morskie powiązane z Izraelem (od grudnia oświadczyli, że wszelkie statki kierujące się do Izraela będą uznawane za cele wojskowe w ramach operacji odwetowej za wojnę Izraela w Gazie, co miało być formą wzmocnienia embarga na handel z Izraelem i powstrzymania jego ofensywy w Gazie), lecz także dokonali 25 zamachów w samym Izraelu³⁴. Zgodnie z ich oświadczeniami intensywność i cele ataków pozostawały uzależnione od ofensywy Izraela w strefie Gazy. Istotnie największą skalę i częstotliwość zamachy osiągnęły w styczniu i lutym, a spadek/wzrost ich liczby był skorelowany z działaniami zbrojnymi Izraela, w tym atakami rakietowymi na Rafah. Stąd też w odpowiedzi na majowe ataki rakietowe Izraela w Rafah Huti przeszli do nowej fazy – ataków na statki zmierzające do Izraela niezależnie od bandery, co więcej, zarówno w basenie Morza Czerwonego, Oceanu Indyjskiego, jak

³¹ Dane: ACLED, *Yemen Situation Update*, kwiecień 2024, <https://acleddata.com/2024/05/06/yemen-situation-update-april-2024/> (dostęp: 25.01.2025).

³² 18 lutego 2024 r. celem Huti stał się brytyjski statek towarowy – masowiec Rubymar. Trafienie statku doprowadziło do wycieku ropy naftowej o wielkości 40 km, a na dnie Morza Czerwonego znalazło się 21 tys. ton nawozów sztucznych. Zob. <https://www.money.pl/gospodarka/zatopiony-przez-rebeliantow-huti-statek-zatonal-pokazali-nagranie-7003717836290784a.html> (dostęp: 25.01.2025).

³³ Zgodnie ze statystyką ACLED w ponad 40% ataków przeprowadzonych przez Huti w okresie od października do czerwca 2024 r. wykorzystywane były drony, choć te okazywały się znacznie mniej skuteczne niż ataki rakietowe. Około 75% ataków dronów zostało udaremnionych przez siły międzynarodowe. Drony – które mogą być masowo i stosunkowo tanio pozyskiwane – odgrywają zatem drugorzędną rolę, siejąc strach, ale w praktyce nie wyrządzając poważnych szkód na szlakach handlowych. Zob. L. Nevola, V. d’Hauthuille, „Six Houthi drone warfare strategies: How innovation is shifting the regional balance of power”, ACLED, 6 sierpnia 2024 r., <https://acleddata.com/2024/08/06/six-houthi-drone-warfare-strategies-how-innovation-is-shifting-the-regional-balance-of-power/> (dostęp: 25.01.2025).

³⁴ Dane ACLED za okres od października do kwietnia 2024 r. W kolejnych miesiącach ataki na Izrael były skorelowane z ofensywą IDF w Strefie Gazy. A do atakowania celów w Izraelu, w tym w stolicy kraju, Huti wykorzystywali zarówno rakiety, jak i drony. 19 lipca jeden z dronów, pokonawszy dystans 2600 km, dosięgnął Tel Awiwu, po raz pierwszy przełamując obronę powietrzną Izraela ze skutkiem śmiertelnym (zginęła jedna osoba, co najmniej osiem zostało rannych). Szczegółowa analiza ataków za pomocą dronów zob. ibidem.

i Morza Śródziemnego³⁵. Z kolei po styczniowym zawieszeniu broni w Gazie zapowiedzieli wstrzymanie bezpośrednich ataków w regionie, pod warunkiem pełnej implementacji zawieszenia broni³⁶.

Ataki w regionie Morza Czerwonego i Zatoki Adeńskiej, stanowiącym jeden z najważniejszych szlaków transportowych dla światowej gospodarki, w tym handlu ropą i LNG, doprowadziły do sytuacji, w której najwięksi przewoźnicy i koncerny naftowe zawieszali transport tymi szlakami, co znacznie wydłużało jego czas i zwiększało koszt³⁷. Odpowiedzią na zagrożenie bezpieczeństwa szlaków komunikacyjnych i wzmożone ataki Huti wpisujące się w szerszą irańską strategię powstrzymywania Izraela, w tym wystrzeliwanie rakiet balistycznych w kierunku amerykańskich okrętów wojennych, było rozpoczęcie z inicjatywy USA interwencji zbrojnej, w której skład weszło ponad 20 państw³⁸. „Prosperity Guardian” – operacja wielonarodowej morskiej grupy zadaniowej, której celem miało być zapewnienie bezpiecznego tranzytu – rozpoczęła swoją aktywność na wodach Morza Czerwonego 18 grudnia 2023 r. Przez pierwsze trzy miesiące siły amerykańskie dokonały 62 nalotów na 372 cele Huti (drony, łodzie, wyrzutnie rakietowe i inne)³⁹. Tym samym wojna w Jemenie wkroczyła w nową fazę jej umiędzynarodowienia. Od połowy stycznia atakowane były cele w samym Jemenie, co budziło kontrowersje wśród europejskich sojuszników USA, doprowadzając do powołania decyzją Rady UE operacji EUNAVFOR „Aspides” (19 lutego). Mandat operacji UE, w której uczestniczą jednostki z Francji, Grecji, Niemiec i Włoch, jest ograniczony do zabezpieczania transportu komercyjnego w regionie Morza Czerwonego, Zatoki Adeńskiej i północno-zachodniego Oceanu Indyjskiego i ochrony przed możliwymi atakami na morzu. Siły unijne nie biorą jednak udziału w uderzeniach na cele Huti w samym Jemenie⁴⁰. Pierwsze efekty rozmieszczonych operacji były widoczne w drugiej połowie roku, a wyrażały się zmniejszoną liczbą ataków Huti na statki i tankowce przemierzające wody Morza Czerwonego. W tym okresie ugrupowanie wznowiło

³⁵ Oświadczenie lidera Huti Abdula Malika Al-Houthiego z połowy maja 2024 r., <https://www.reuters.com/world/middle-east/yemens-houthis-will-target-all-ships-heading-israel-group-says-2024-05-16/> (dostęp: 25.01.2025).

³⁶ ICG, CrisisWatch Yemen, styczeń 2025, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/january-trends-and-february-alerts-2025#yemen> (dostęp: 25.01.2025).

³⁷ Przekierowanie statków na szlak wiodący przez Przylądek Dobrej Nadziei wydłuża podróż o 10-14 dni, zatem koszt frachtu i paliwa znacząco wówczas wzrasta. Ubezpieczenia z kolei w warunkach systematycznie prowadzonych ostrzałów, a także porwań statków i ich załóg, osiągały rekordowe stawki.

³⁸ „Prosperity Guardian” została powołana pod egidą Grupy Zadaniowej 153 Połączonych Sił Morskich (CMF). 10 państw uczestniczy w operacji anonimowo.

³⁹ Dane: ACLED, *Yemen Situation...*, op. cit.

⁴⁰ Dowództwo operacji znajduje się w greckiej Larisie. Uczestniczą w niej trzy jednostki marynarki wojennej. Zob. https://www.eeas.europa.eu/eunavfor-aspides_en?s=410381 (dostęp: 25.01.2025).

jednak bezpośrednie ataki na Izrael z wykorzystaniem rakiet. W okresie od września do grudnia rakiety (zgodnie z oświadczeniem Huti – nowego typu hipersoniczne rakiety dalekiego zasięgu, czemu zaprzeczała strona izraelska) były wyrzucane m.in. w kierunku Hajfy i Aszkelonu, a także Tel Awiwu⁴¹. W odwecie Izrael przeprowadzał bombardowania na pozycje Huti i infrastrukturę w Jemenie, w tym infrastrukturę naftową i energetyczną w Al-Hudajdzie. Rozwój wydarzeń wskazywał na coraz większą eskalację konfliktu w wymiarze regionalnym.

Umiedzynarodowienie konfliktu w Jemenie, obserwowane skorelowanie dynamiki tego konfliktu z wojną Izrael–Hamas, Izrael–Liban, a także uznanie Huti przez administrację amerykańską za ugrupowanie terrorystyczne, w żaden sposób nie przybliży końca jemeńskiej wojny. Rezultatem jest wzrost intensywności konfliktu, kontynuowanie fragmentaryzacji politycznej i ekonomicznej kraju w warunkach ponownie narastającego dramatu humanitarnego. Równolegle bowiem do toczących się działań zbrojnych przez cały 2024 r. nie tylko utrudniane były dostawy pomocy humanitarnej do jemeńskich cywilów, ale i personel humanitarny był systematycznie atakowany przez Huti. W czerwcu 60 pracowników agencji ONZ i NGOs było przetrzymywanych przez Huti, a WFP – jeden z najważniejszych aktorów dostarczających pomoc żywnościową dla ogarniętej głodem i niedożywieniem populacji – zawiesił swoją działalność w kontrolowanych przez Huti prowincjach⁴². W styczniu wszystkie agencje ONZ zawiesiły swoją działalność na obszarach pozostających pod kontrolą Huti.

Sudan – zapomniana wojna?

Od kwietnia 2023 r. w Sudanie toczy się jeden z najkrwawszych i zarazem najbardziej brutalnych pod względem przemocy jednostronnej konfliktów zbrojnych. Wojna wybuchła między dwoma ugrupowaniami – Sudańskimi Siłami Zbrojnymi (SAF) z gen. Abd al-Fattah al-Burhanem na czele i Siłami Szybkiego Wsparcia (RSF) dowodzonymi przez gen. Mohameda Hamdana Dagalo (znanego jako „Hemedti”)⁴³. W drugim roku wojny liczbę ofiar bezpośrednich działań zbrojnych oceniano na ponad 28 tys., w tym ponad 7,5 tys. cywilów⁴⁴. Skala ofiar przemocy jednostronnej jest znacznie trudniejsza do

⁴¹ Strona izraelska podawała, że od października 2023 do grudnia 2024 r. Huti wyrzucili w kierunku Izraela ponad 400 rakiet i dronów, których większość została zestrzelona, zob. <https://www.bbc.com/news/articles/c3we936v266o> (dostęp: 25.01.2025).

⁴² Zob. <https://www.hrw.org/news/2024/06/26/yemen-houthis-disappear-dozens-un-civil-society-staff> (dostęp: 25.01.2025).

⁴³ O genezie i dynamice konfliktu w 2023 r. zob. K. Pronińska, B. Balcerowicz, W. Lizak, L. Pińczak, op. cit.

⁴⁴ Dane: ACLED, <https://acleddata.com/conflict-watchlist-2025/sudan/>. Inne źródła podają 15 tys. *battle-related deaths*, zob. CFR, *Civil War in Sudan (2024)*, <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/power-struggle-sudan> (dostęp: 12.01.2025).

oszacowania, zwłaszcza że RSF, zajmując kolejne terytoria, w tym kolejne prowincje Darfuru, przeprowadzają czystki etniczne na niearabskich społecznościach, a równolegle utrzymywana jest blokada informacyjna i humanitarna. Głód, który był narzędziem ludobójstwa w Darfurze w konflikcie rozpoczętym w 2003 r. i trwał ze zmienną dynamiką i intensywnością do obalenia reżimu Omara al-Baszira⁴⁵, także we współczesnych realiach staje się coraz wyraźniej instrumentem przemocy wobec ludności cywilnej. Według Światowego Programu Żywnościowego (WFP) 17 mln mieszkańców Sudanu znalazło się w pułapce niedożywienia i głodu, a wojna sprawia, że istnieje poważne ryzyko, iż Sudan wraz z Sudanem Południowym i Czadem, gdzie obecnie przebywa najwięcej sudańskich uchodźców, stanie się ogniskiem największego na świecie kryzysu żywnościowego⁴⁶. Sytuacja ta jest dramatem z perspektywy ludności cywilnej, ale z perspektywy sił zbrojnych brak bezpieczeństwa żywnościowego i manipulowanie dostawami żywności stanowią broń. Weaponizowanie dostaw żywności dla potrzebującej ludności przez utrudnianie czy uniemożliwianie dostępu organizacjom pomocy humanitarnej stało się już trwałym zjawiskiem w konfliktach sudańskich (i nie tylko). Sam WFP oceniał, że w 2024 r. nie miał dostępu do 90% populacji potrzebującej natychmiastowej pomocy żywnościowej. Rząd al-Burhana już na początku roku cofnął pozwolenia dla konwojów ONZ z pomocą humanitarną, które miały przedostać się z Czadu do kontrolowanych przez RSF prowincji Darfuru. W zamian zaoferował otwarcie korytarza powietrznego. Utrudniano także wydawanie wiz dla personelu humanitarnego⁴⁷. RSF z kolei blokowały dostawy pomocy humanitarnej, wprowadzając dodatkowe procedury inspekcji, przechwytyując konwoje i uniemożliwiając ich dotarcie do ognisk głodu w Darfurze, w tym oblężonym Al-Faszir. Do tego dochodzi kwestia wysokiego ryzyka operacji humanitarnych w warunkach tak intensywnych działań zbrojnych z udziałem lotnictwa – ofiary śmiertelne wśród pracowników organizacji humanitarnych były odnotowywane w 2024 r. m.in. w prowincji Nil Błękitny. Podobnie jest z dziennikarzami, którzy zwłaszcza na terytoriach pod kontrolą RSF ryzykują własne życie. Nieliczni, którym udało się dostać do ogarniętego wojną Sudanu i przekazać informacje zebrane od naocznych świadków, opisują tę wojnę jako barbarzyństwo, masowe zbrodnie na cywilach, w tym masową przemoc seksualną. O narastającym kryzysie humanitarnym świadczą także liczby uchodźców. Od kwietnia 2023 r., a zatem

⁴⁵ 3 października 2020 r. trzynaście ugrupowań rebelianckich Darfuru i rząd tymczasowy Sudanu podpisali porozumienie z Dżuby. Przemoc jednostronna wracała jednak do Darfuru w kolejnych latach, a świat obiegały informacje o odkrywanych masowych grobach. Trzon RSF, powołanych do życia w 2013 r., stanowią właśnie dżandżawidzi odpowiedzialni za zbrodnie na ludności Darfuru w ciągu ostatnich dwóch dekad.

⁴⁶ <https://www.wfp.org/news/sudans-war-risks-creating-worlds-largest-hunger-crisis-warns-wfp-chief> (dostęp: 12.01.2025).

⁴⁷ Ibidem.

początku konfliktu, do krajów sąsiednich uciekło ponad 3,3 mln Sudańczyków (głównie do Czadu i Sudanu Południowego), a aż 8,8 mln stało się nowymi uchodźcami wewnętrznymi (IDPs)⁴⁸. Warunki w obozach IDPs w obliczu wstrzymywania dostaw żywności, leków, wody były katastrofalne. W raporcie Lekarzy Bez Granic z lutego 2024 r. szacowano, że w jednym z takich obozów w Darfurze Północnym (Zamzam), gdzie przebywały setki tysięcy uchodźców z Darfuru, co najmniej jedno dziecko umiera co dwie godziny⁴⁹. W samym Czadzie w 2024 r. znajdowało się ponad 930 tys. nowych uchodźców z Sudanu; napływali oni głównie do regionu Wadaj (Ouaddai) – trzeciego pod względem liczby ludności w kraju⁵⁰, pogrążonego w ubóstwie i narastającym deficycie ekologicznym, co szybko może doprowadzić do napięć na tle etnicznym, a także wybuchu kolejnego konfliktu. Kryzys polityczny, ekonomiczny, żywnościowy i uchodźczy wpływa negatywnie na cały region, zwiększając ryzyko rozłania się konfliktu sudańskiego i destabilizacji całego regionu. Tymczasem odnosi się wrażenie, że na tle innych konfliktów wysokiej intensywności (takich jak Gaza czy Ukraina) Sudan jest porzucony przez media, światową opinię publiczną, w dużej mierze zapomniany, co przekłada się na relatywnie mniejsze wysiłki społeczności międzynarodowej na rzecz jego rozwiązania. Tym ważniejsze jest zatem przyjrzenie się dynamice toczącej się wojny i szansom na jej zakończenie.

W 2024 r. głównym teatrem działań zbrojnych pozostawała prowincja Chartum, a do tego wysoką intensywnością odznaczały się działania zbrojne prowadzone w Darfurze Północnym, Al-Dżazirze, Białym Nilu i Kordofanie Północnym. Większość bitew podobnie jak rok wcześniej rozgrywała się w miastach. Bitwy z udziałem artylerii i nalotów powietrznych skutkowały ogromną skalą zniszczeń infrastruktury i ofiar cywilnych. Najbardziej intensywne działania zbrojne objęły prowincję Chartum (Omdurman, Chartum i Bahri), gdzie odnotowywano największą liczbę eksplozji, bitew, ataków z udziałem sił powietrznych, w tym uzbrojonych dronów na wyposażeniu SAF. Pod kontrolą RSF znajdowała się w tym czasie m.in. największa sudańska rafineria al-Jaili zlokalizowana 70 km od stolicy kraju, która ma bezpośrednie połączenia rurociągowo z polami naftowymi (wiele z nich także pozostawało w rękach RSF) i terminalem eksportowym w Port Sudanie. SAF przez cały rok otrzymywały nowe dostawy

⁴⁸ Dane ze stycznia 2025 r.: <https://data.unhcr.org/en/situations/sudansituation> (dostęp: 12.01.2025).

⁴⁹ Organizacja oceniała, że całkowita dzienna liczba zgonów w obozie wynosiła ponad dwukrotnie więcej niż próg alarmowy, zob. <https://www.msf.org/sudan-urgent-response-needed-amid-high-death-rates-and-malnutrition-crisis-north-darfur> (dostęp: 12.01.2025).

⁵⁰ Prowincja Wadaj postrzegana jest jako epicentrum kryzysu uchodźczego – przypada na nią około 70% wszystkich sudańskich uchodźców w Czadzie. Napływ uchodźców spowodował już obecnie podwojenie liczby mieszkańców tego biednego, półpustynnego regionu. Zob. ICG, „Chad: Limiting the impact of the war in Sudan on Ouaddai”, *ICG Briefing* nr 202, 24 listopada 2024 r.

dronów, a także myśliwców z Iranu, Rosji, Egiptu. RSF zaś zasilane były bronią pochodzącą z ZEA⁵¹. Zarówno SAF, jak i RSF dostarczały uzbrojenie sprzymierzonym z nimi milicjom plemiennym, które od początku wybuchu wojny generałów pozostawały drugoplanowymi, acz ważnymi aktorami tego konfliktu. Z kolejnym rokiem widać było większą proliferację uczestników – lokalne ugrupowania zbrojne, warlordowskie, a także najemnicy stopniowo byli włączani do toczącej się wojny⁵². Zjawisko to wraz z rosnącym zaangażowaniem aktorów państwowych, dozbrajających strony konfliktu, wpływało na wzrost intensywności działań zbrojnych i raczej zniechęcało do negocjacji⁵³.

Walki w prowincji Chartum rozprzestrzeniły się na sąsiedni stan Al-Dżazira (środkowo-wschodni Sudan) i dalej na południe Sannar (wschodni Sudan). O znaczeniu strategicznym obu stanów decydują arterie komunikacyjne łączące je z kilkoma innymi prowincjami, w tym opanowanymi przez RSF prowincjami Darfuru. Sam Sannar zaś graniczy z czterema innymi stanami, a także Sudanem Południowym i Etiopią. Kiedy więc siły RSF w czerwcu przejęły kontrolę m.in. nad pasmem górskim Jebel Moya (w Sannar), odcięły szlaki komunikacyjne między Białym Nilem i Kordofanem Północnym a miastem Sannar i zapewniły sobie strategiczną przewagę. W istocie kontrolowały znaczną część Al-Dżaziry oraz Sannar, w tym stolice obu stanów. Dopiero jesienna kontrofensywa sił rządowych miała istotnie przechylić szalę na rzecz SAF. Sukcesy RSF i stan posiadania zmobilizowały al-Burhana do przeprowadzenia największej od momentu rozpoczęcia konfliktu rekrutacji, szkoleń i przygotowań do kontrofensywy, której celem było: po pierwsze, odzyskanie kontroli nad strategiczną infrastrukturą, bazami wojskowymi i szlakami komunikacyjnymi w środkowym i wschodnim Sudanie, po drugie, powstrzymanie ofensywy RSF w Darfurze Północnym.

Pod koniec września SAF rozpoczęły największą, skoordynowaną ofensywę zbrojną. W pierwszej kolejności celem było wyparcie RSF z prowincji Chartum⁵⁴, a w następnych dniach operacja objęła także Sannar, Al-Dżazirę

⁵¹ Dostawy te, realizowane szlakami biegnącymi przez Czad, dodatkowo destabilizowały sytuację polityczną w kraju – broń trafiała do RSF i arabskich milicji, a zatem wymierzona była w niearabskie plemiona i grupy etniczne, w tym Zaghawa. Członkowie tej ostatniej tymczasem odgrywają ważną rolę w życiu politycznym Czadu. Zob. ICG, „Crisis watch 2024. October trends and November alerts. Sudan”, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/october-trends-and-november-alerts-2024> (dostęp: 12.01.2025).

⁵² Ibidem.

⁵³ W toku konfliktu dochodziło do zawierania nielicznych porozumień pokojowych między mniejszymi ugrupowaniami zbrojnymi, np. 29 września milicje Zaghawa i Rizeigat podpisały porozumienie w Darfurze Północnym, dokonano także wymiany jeńców między RSF i Darfur Joint Forces.

⁵⁴ Był to największy skoordynowany atak SAF w Chartumie od początku wojny, choć opóźniony w związku z sezonem obfitych opadów deszczu. Siły rządowe rozpoczęły ofensywę przeciwko RSF równocześnie ze wszystkich swoich baz w Chartumie, towarzyszył temu silny ostrzał artyleryjski i naloty. Do ofensywy SAF przygotowywały się od dłuższego czasu, realizując

i Darfur Północny, wpływając na znaczny wzrost intensywności konfliktu w drugiej połowie roku. Jej skuteczności dowodziły poniesione przez RSF straty terytorialne w północnym Bahri i zachodnim Chartumie, w tym przejście przez SAF kontroli nad bazami wojskowymi oraz odbicie stolicy stanu Sannar. Do końca roku w tej części kraju armii udało się okrążyć RSF ze wszystkich stron, nie zdołano jednak odbić rafinerii al-Jaili, a Wad Madani (stolica Al-Dżaziry) wciąż pozostawała pod kontrolą sił „Hemediego”. W styczniu siły al-Burhana przywróciły kontrolę nad tymi strategicznymi punktami⁵⁵.

W Darfurze Północnym celem ofensywy SAF i sprzymierzonych z armią DJF (ang. Darfur Joint Forces) było uniemożliwienie RSF przejścia kontroli nad ostatnim bastionem sił rządowych w regionie i zarazem najcenniejszym potencjalnym łupem – Al-Faszir. W pierwszym roku wojny RSF największe sukcesy odnosiły właśnie w Darfurze, gdzie kontrolowały cztery stolice – Nijalę (Darfur Południowy), Zalindzi (Darfur Środkowy), Al-Dżunaję (Darfur Zachodni), Ad Duajn (Darfur Wschodni), by w kolejnym roku skoncentrować się na oblężeniu stolicy Darfuru Północnego i zarazem ważnej bazy sił powietrznych – Al-Faszir. O ile w 2023 r. obowiązywało kruche porozumienie między RSF a ugrupowaniami zbrojnymi z Darfuru (na tamtym etapie wiele z nich deklarowało neutralność wobec „wojny generałów”) w sprawie Darfuru Północnego i Al-Faszir, o tyle w drugim roku wojny nie było już po nim śladu. Od marca w Darfurze Północnym trwały starcia między RSF i lokalnymi milicjami sprzymierzonymi z SAF. Armia wykorzystywała przede wszystkim naloty powietrzne, atakując pozycje RSF, co skutkowało ogromnymi zniszczeniami infrastruktury, domostw, dobytku plemion arabskich. Z kolei RSF atakowały wioski zamieszkane przez niearabskie społeczności, w tym obozy IDPs. W kolejnych miesiącach stolica była już oblężona, a miliony uchodźców, którzy uciekli tu w poszukiwaniu tymczasowego schronienia, znalazły się pod ostrzałem. Na nowo otwartym froncie w Darfurze Północnym toczyły się tym samym jedne z największych bitew tego konfliktu między RSF i SAF wraz ze sprzymierzonymi z nimi milicjami plemiennymi. Oprócz bitew o Al-Faszir⁵⁶ w toku jesiennej ofensywy sił rządowych

dostawy uzbrojenia, szkoląc tysiące nowych rekrutów i tworząc obozy szkoleniowe dla sojusznicznych milicji Darfur Joint Forces. Zob. ACLED, „Turning the tide: The SAF’s strategic offensive in Khartoum and the RSF’s setbacks”, 14 października 2024 r., <https://acleddata.com/2024/10/14/turning-the-tide-the-safs-strategic-offensive-in-khartoum-and-the-rsfs-setbacks-sudan-october-2024/> (dostęp: 12.01.2025).

⁵⁵ Intensywne walki o odbicie rafinerii z rąk RSF toczyły się od września. W trakcie pisania artykułu w styczniu 2025 r. wciąż trwały, a 25 stycznia pojawiły się pierwsze wstępne informacje o przejściu kontroli nad nią przez SAF. Zob. <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/sudan-s-army-seizes-full-control-of-major-oil-refinery-north-of-khartoum/3462228> (dostęp: 30.01.2025). 12 stycznia armia przejęła kontrolę nad Wad Madani.

⁵⁶ RSF kontrolowały w tym czasie już znaczne połacie obrzeży stolicy, a także kluczowe drogi tranzytowe z Libii, Czadu i Chartumu. Zob. ICG, „Halting the catastrophic battle for Sudan’s El Fasher”, Briefing nr 198, 24 czerwca 2024 r.

skoncentrowały się one m.in. w okolicy Mellit i Kutum (znajdujących się na północ od Al-Faszir), co miało odciągnąć uwagę RSF od stolicy. Ich stawką jest nie tyle kontrola nad bazami wojskowymi, infrastrukturą, miastami, ile życie milionów ludzi należących do różnych grup etnicznych i plemion. Od początku bowiem wojny we wszystkich stanach Darfuru kolejno wpadających w ręce RSF i sprzymierzonych z nimi arabskich milicji dochodziło do masowych zbrodni na niearabskiej ludności cywilnej. Czystki etniczne, gwałty, tortury, niszczenie oraz grabienie wiosek i miejscowości zamieszkałych przez społeczności Masalitów, Fur, Zaghawa i inne stały się trwałym elementem kampanii zbrojnej prowadzonej przez RSF. Coraz więcej materiału dowodowego gromadzonego przez organizacje praw człowieka wskazuje, że działania te noszą znamiona zbrodni ludobójstwa⁵⁷. Wraz z ofensywą sił rządowych w Darfurze Północnym sprzymierzone z armią milicje powróciły do działań zbrojnych także w Darfurze Zachodnim, gdzie rok wcześniej RSF przeprowadziły jedne z największych masakr ludności cywilnej w dotychczasowej historii tego konfliktu⁵⁸.

W Kordofanie Północnym i Zachodnim pod kontrolą RSF znajdowała się strategiczna infrastruktura – pola naftowe i główne arterie komunikacyjne prowadzące do Chartumu. Próbuąc konsolidować władzę w tym regionie, RSF powołały administrację rządową na kontrolowanych przez nie obszarach Kordofanu Zachodniego. Pierwsza ofensywa sił rządowych w Kordofanie Północnym została podjęta w maju, a jej rezultaty zaczęły być widoczne na początku kolejnego roku, gdy SAF odbiły z rąk RSF m.in. drugie największe miasto prowincji – Um Rawaba. W Kordofanie Zachodnim zmiennie toczyły się losy bitew, a tym samym i stan posiadania. RSF od czerwca kontrolowały stolicę – Al-Fula, a także ważne pod względem strategicznym miasto Al-Meiram, zapewniając sobie jeszcze większy wpływ na granicę z Sudanem Południowym.

Inicjatywy pokojowe były do tej pory odrzucane przez strony konfliktu, które wyraźnie postanowiły zawierzyć jego losy działaniom zbrojnym i kolejnym bitwom, a nie negocjacom pokojowym. USA wprowadziła nałożone sankcje na dowódców RSF, w tym samego „Hemediego”, a także powiązany z nimi biznes z siedzibą w ZEA⁵⁹, a UE dodatkowo na niektórych przedstawicieli

⁵⁷ Jak wynika z jednego z raportów HRW dotyczącego dokonywanych przez RSF czystek na Masalitach, podczas mordów i grabieży ziemi żołnierze używali języka jednoznacznie wskazującego ich intencje – informowali, że ziemia zostanie wyczyszczona (ang. *cleaned*) i stanie się ziemią Arabów (ang. *the land of the Arabs*), żaden niewolniczy nie będą tu mieszkać (ang. *No slaves will live here!*). Atakowali oni konwoje wywożące cywilów, mordowali dzieci, kobiety, chłopców w domach, na ulicach, w meczetach, w drodze do Czadu. Zob. <https://www.hrw.org/report/2024/05/09/massalit-will-not-come-home/ethnic-cleansing-and-crimes-against-humanity-el> (dostęp: 12.01.2025).

⁵⁸ Zob. *Rocznik Strategiczny 2023/24*, op. cit.

⁵⁹ Szczegóły zob. <https://www.state.gov/sudan-sanctions/> (dostęp: 26.02.2025).

SAF⁶⁰, ale trudno w istocie postrzegać sankcje personalne jako instrument, który może przybliżyć zakończenie tego konfliktu. Oprócz złożoności jego przyczyn, interesów i motywacji stron walczących, problemem jest rosnące zaangażowanie zewnętrznych graczy, takich jak Egipt czy ZEA, których polityka, dostawy uzbrojenia i mieszanie się w sprawy wewnętrzne kraju bynajmniej nie stwarzają perspektyw na rychłe zakończenie tej wojny.

Mjanma – słabnąca junta i spirala przemocy wobec Rohingya w tle

Epicentrum wojny domowej w 2024 r. były trzy regiony: leżący na wybrzeżu Zatoki Bengalskiej stan Rakhine/ Arakan, północny Kaczin oraz wschodni Szan. W ciągu ostatniego roku znacznie nasiliły się starcia, a walczące przeciwko juncie zbrojne organizacje etniczne mogły pochwalić się czterokrotnym wzrostem zdobyczy terytorialnych w porównaniu z rokiem ubiegłym⁶¹ i symbolicznymi gestami podbudowującymi morale⁶². Jednocześnie na pierwszy plan powróciły wzmożone represje wobec muzułmańskiej ludności Rohingya. Zamieszkujący stan Rakhine, jeszcze od 2017 r. poddawani ludobójstwu, są prześladowani zarówno przez juntę (przymusowo wcielani do wojska), jak i coraz potężniejszą Armię Arakanu. Zmuszani do ucieczki drogą morską na kuterach rybackich, są także wydalani z sąsiedniego Bangladeszu, pozostając na marginesie uwagi społeczności międzynarodowej⁶³.

Po intensywnych walkach Armia Arakanu zdobyła w ciągu roku prowincje Maungdaw i Taungup, zabezpieczając 270-kilometrowy pas wzdłuż granicy Mjanmy z Bangladeszem. Jeszcze większą porażką junty był upadek w wyniku trwającego od września do grudnia oblężenia miasta Ann, siedziby Zachodniego Dowództwa Wojskowego. Obecnie AA kontroluje 14 z 17 prowincji Arakanu, sprawując efektywną kontrolę nad ok. 88% terytorium stanu, a Tatmadaw usiłuje utrzymać resztki swojej władzy w stolicy regionu, Sittwe⁶⁴.

⁶⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/16/sudan-council-adds-four-individuals-to-eu-sanctions-list-for-threatening-the-peace-stability-and-security-of-the-country/> (dostęp: 26.02.2025).

⁶¹ Według ACLED do listopada 2024 r. grupy oporu zdobyły 277 baz wojskowych i kontrolowanych przez Tatmadaw miast (w porównaniu z zaledwie 62 w 2023 r.). Zob. Su Mon, „Decisive year ahead for resistance groups in Myanmar as they threaten new territories”, ACLED, <https://acleddata.com/conflict-watchlist-2025/myanmar/> (dostęp: 25.01.2025).

⁶² Mowa m.in. o kwietniowym ataku 29 dronów na stolicę kraju, Naypyidaw, przeprowadzonym przez NUG.

⁶³ W 2024 r. ponad 7800 przedstawicieli Rohingya próbowało uciec z Mjanmy łodzią, co stanowi 80-procentowy wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim; wśród nich 44% stanowiły dzieci. Zob. United Nations, „Myanmar crisis: Civilians killed in airstrikes as Rohingya risk dangerous journeys”, <https://news.un.org/en/story/2025/01/1159316> (dostęp: 26.01.2025).

⁶⁴ Zob. Ye Myo Hein, „Myanmar’s escalating crisis: A year in review and the road ahead”, USIP, <https://www.usip.org/publications/2025/01/myanmars-escalating-crisis-year-review-and-road-ahead> (dostęp: 28.01.2025).

Jednocześnie przeciwko AA wystąpiły zbrojne grupy RSO i ARSA⁶⁵, które zawarły sojusz z wojskiem, co grozi zwiększoną falą przemocy ze strony AA wobec cywilnej ludności Rohingya.

7 marca kolejną operację – „0307” – rozpoczęła Kachin Independence Army (KIA), atakując jednocześnie kilkanaście pozycji Tatmadaw w stanie Kaczin, aby w ciągu dwóch miesięcy zdobyć kontrolę nad niemal 100 posterunkami, bazami i stanowiskami dowodzenia. W październiku rebelianci zdobyli miejscowość Pang War, kluczowy region dla chińskiego importu metali ziem rzadkich, co stanowiło jeden z niewielu przykładów implikacji trwającej wojny dla globalnego układu sił. Przejęcie miasta wywołało bowiem wstrząs na chińskich rynkach, prowadząc w konsekwencji do ogłoszenia zakazu eksportu tych metali do Stanów Zjednoczonych⁶⁶. Przed końcem stycznia KIA była w stanie zająć cały specjalny region Kaczin-1 i rozpocząć ofensywę na miasto Banmaw – siedzibę 21. Dowództwa Operacji Wojskowych – zdobywając m.in. lokalny port lotniczy.

W 2024 r. kontynuowana była operacja „1111”. Na początku kwietnia połączone siły People’s Defence Force (PDF) i Karen National Liberation Army (KNLA) zajęły miasto Myawadi w stanie Karen, jednak pod koniec miesiąca zostały zmuszone do wycofania się z okolic w wyniku kontrofensywy sił rządowych. Miasto ma strategiczne znaczenie dla junty, albowiem znajduje się tam drugie pod względem wolumenu obrotów handlowych przejście graniczne z Tajlandią. Deklarowanym celem operacji na 2025 r. pozostaje wyparcie wojsk z Lwaingkaw, stolicy stanu Kaja⁶⁷.

29 maja doszło do kolejnej akcji przemocy wobec ludności cywilnej. Rządowe jednostki wojskowe miały zabić 76 osób, stosując tortury wobec kobiet i dzieci, oskarżonych o poparcie dla poczynąń rebeliantów⁶⁸; domniemaną zbrodnię AA zarzuciła m.in. wcielonym do wojska przedstawicielom społeczności Rohingya⁶⁹.

⁶⁵ Organizacja Solidarności Rohingya (Rohingya Solidarity Organisation), Armia Zbawienia Arakanu i Rohingya (Arakan Rohingya Salvation Army).

⁶⁶ Zob. S. Wang, P. Cook, L. Teixeira, „How should we interpret Chinese critical mineral export restrictions?”, Breakthrough Institute, <https://thebreakthrough.org/issues/energy/how-should-we-interpret-chinese-critical-mineral-export-restrictions> (dostęp: 26.01.2025).

⁶⁷ Walki o miasto trwają od rozpoczęcia operacji „1111” w listopadzie 2023 r. W sierpniu 2024 r. Tatmadaw ogłosiło, że oczyściło stolicę regionu z rebeliantów, ale według doniesień mediów sprzyjających Karenom w różnych rejonach miasta regularnie wybuchają starcia.

⁶⁸ Informacje te przekazali BBC świadkowie ataku. Zob. J. Head, „Myanmar soldiers cut off tattoos and gave detainees urine to drink, witnesses tell BBC”, BBC News, 5 czerwca 2024 r., <https://www.bbc.com/news/articles/ckmm6jep6l7o> (dostęp: 24.01.2025).

⁶⁹ W odwiecie za sojusz z juntą Armia Arakanu, według relacji anonimowego urzędnika ONZ, używa bezpośredniej, ukierunkowanej przemocy wobec ludności Rohingya. Zob. K. Ahmed, „Thousands flee after Myanmar rebels use drones to bomb Rohingya villagers”, *The Guardian*, 22 sierpnia 2024 r., <https://www.theguardian.com/global-development/article/2024/aug/22/>

Pod koniec czerwca Ta'ang National Liberation Army (TNLA) ogłosiła rozpoczęcie drugiej fazy operacji „1027”, zrywając wynegocjowane dzięki wysiłkom Pekinu zawieszenie broni. Epicentrum walk stało się Lasho, miasto położone na Drodze Birmańskiej, kluczowej trasie łączącej Mjanmę z Chinami⁷⁰. 6 lipca zostało ono otoczone, a miesiąc później rebelianci przejęli kontrolę nad Północno-Wschodnim Dowództwem Wojskowym. W styczniu 2025 r., pod dużą presją ze strony Chin, TNLA zgodziła się wycofać wojska z Lasho do czerwca⁷¹.

Mjanma znajduje się dziś w polikryzysie⁷² – niemal połowa populacji żyje poniżej granicy ubóstwa, a kluczowe usługi publiczne pozostają niedostępne⁷³. Od 2020 r. kraj zanotował spadek PKB o 9%, inflacja sięgnęła 25,4%, a wartość waluty krajowej trzykrotnie osłabła w ciągu ostatnich czterech lat, co uczyniło go bezpieczną przystanią dla czarnej gospodarki. Rozdarte brutalną przemocą państwo stało się największym na świecie producentem opium i heroiny oraz jednym z czołowych ośrodków produkcji metamfetaminy⁷⁴, podczas gdy regiony przygraniczne prosperują dzięki procederom takim jak kasyna, tzw. centra scamu czy handel ludźmi.

Jednocześnie w kręgach elity wojskowej narasta frustracja wobec przywódcy reżimu, Min Aung Hlainga, który znalazł się w centrum zainteresowania

myanmar-rohingya-muslim-minority-flee-bangladesh-massacres-arakan-army-rebels (dostęp: 28.01.2025).

⁷⁰ Ofensywa doprowadziła do wstrzymania handlu transgranicznego z Chinami w stanie Szan, który według różnych źródeł odpowiada za 70-90% całej wymiany z Pekinem.

⁷¹ W sierpniu Chiny odcięły dostawy wszelkich zasobów rebeliantom, zamknęły przejścia graniczne oraz wstrzymały dostawy energii elektrycznej i Internetu. Przez region przebiegają bowiem chińskie rurociągi i gazociągi, a siły zbrojnego oporu przejęły kontrolę nad 10 z 19 chińskich projektów inwestycyjnych, które składają się m.in. na Inicjatywę Pasa i Szlaku. W celu ochrony tej infrastruktury Pekin dąży do utworzenia „wspólnej firmy ochroniarskiej”. Zob. np. S. Chan, „Private forces pose public risks for China-Myanmar stability”, *East Asia Forum*, 7 stycznia 2025 r., <https://eastasiaforum.org/2025/01/07/private-forces-pose-public-risks-for-china-myanmar-stability/> (dostęp: 1.02.2025).

⁷² Takiego określenia używa Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w raporcie poświęconym sytuacji w kraju. Zob. „Доклад ПРООН: спустя четыре года после переворота Мьянма стоит на пороге кризиса”, United Nations, <https://news.un.org/ru/story/2025/01/1460821> (dostęp: 31.01.2025).

⁷³ ONZ szacuje, że w 2025 r. pomocy będzie potrzebować niemal 20 mln osób, co stanowi ponad 1/3 całej populacji Mjanmy. W tej grupie znajduje się 6,3 mln dzieci i 7,1 mln kobiet. W wyniku eskalacji walk łącznie około 3,3 mln ludzi zostało wysiedlonych, z czego 40% to dzieci. Jednocześnie w 2024 r. na potrzeby uchodźców i ok. 3,5 mln IDPs zebrano zaledwie 34% z wymaganej puli 1 mld USD. UNICEF z kolei alarmuje o pogłębiającym się w „zastraszającym tempie” kryzysie humanitarnym.

⁷⁴ Według Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocy Rola tamtejszego przemysłu narkotykowego znacznie wzrosła, odkąd talibowie zakazali uprawy maku w Afganistanie. Zob. „Myanmar remains a leading source of opium and heroin”, United Nations, <https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2024/December/myanmar-remains-a-worlds-leading-source-of-opium-and-heroin.html> (dostęp: 29.01.2025).

Prokuratora Międzynarodowego Trybunału Karnego, co w obliczu jego słabnącej pozycji może skłonić wysokich rangą oficerów do podjęcia próby przewrotu pałacowego. Na tle wewnętrznych napięć rośnie rola Pekinu, który z obawy o własne interesy zmuszony jest do stanowczej interwencji w proces konsolidacji władzy wojskowych. Również Rosja, proszona przez reżim o pomoc w „walce z terroryzmem”⁷⁵, nie traci swojej pozycji czołowego partnera, zaopatrując Nanyidaw w myśliwce Su-30⁷⁶. W piątym roku rządów junty w Mjanmie sytuacja prawdopodobnie ulegnie pogorszeniu. Rok 2024, pomimo stopniowego osłabiania rządów wojska, nie przyniósł odpowiedzi na fundamentalne pytania dotyczące przyszłego kształtu kraju⁷⁷.

High-intensity armed conflicts in 2024: Their course and implications for international security

The world experienced turbulent changes in armed conflict dynamics in 2024. Some of the intense armed conflicts of the last decade – measured by the number of battle-related fatalities – significantly weakened, while others continued to intensify. 2024 also faced surprising turns in one of the most intensive conflicts of the last decade – the war in Syria. Many regions remained highly unstable, and ongoing high-intensity armed conflicts (i.e. wars) involved numerous non-state actors, including jihadist groups, tribal militias, clans, and warlord groups, which led to their internationalization and spread in time and space. This paper aims to select and analyze the dynamics of a few of the most intensive conflicts in 2024 – Russia-Ukraine, Israel-Hamas, Israel-Hezbollah, Yemen, Sudan, Myanmar. Given the increase in the number of wars, the selection of armed conflicts based on the criteria of their intensity, regional importance, and internationalization becomes more difficult. In this year's edition, the attention is focused, first, on two wars – in Ukraine and in Gaza – and solely on their military dimension. In case of the Israel-Hamas war, because the fronts of IDF's war spread far beyond the Gaza Strip, they are also an important part of the analysis.

⁷⁵ Taki apel wystosował przewodniczący lojalistycznej partii USDP Khin Yi. Nie spotkał się on jednak z żadną oficjalną reakcją. Zob. „Мьянма попросила РФ признать вооруженный конфликт в стране терроризмом”, Wiedomosti, <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2024/08/04/1053754-vooruzhennii> (dostęp: 31.01.2025).

⁷⁶ W obliczu deficytu piechoty junta kontynuuje strategię nalotów, od stycznia 2025 r. wykorzystując komplet sześciu rosyjskich maszyn. Zob. „Мьянма получила шесть российских многоцелевых истребителей Су-30 с полным комплектом вооружения”, Overclockers, https://overclockers.ru/blog/kosmos_news/show/203391/M-yanma-poluchila-shest-rossijskih-mnogocelovyh-istrebitelej-Su-30-s-polnym-komplektom-vooruzheniya (dostęp: 1.02.2025). Niewykluczone, że „zadebiutowały” one podczas zbombardowania wyspy Ramree 8 stycznia, kiedy to zginęło ponad 40 osób, chociaż pierwsze dwie pary są w służbie od 2022 r. Zob. „Airstrike on village in western Myanmar kills at least 40 people, groups say”, CNN, 9 stycznia 2025 r., <https://edition.cnn.com/2025/01/09/asia/myanmar-village-army-airstrike-intl-hnk/index.html> (dostęp: 1.02.2025).

⁷⁷ Dotyczą one sposobów trwałego zakończenia udziału wojska w życiu politycznym, ewentualnej federalizacji czy prób pogodzenia często sprzecznych wizji autonomii między większością etniczną Bamarów a mniejszościami.

Secondly, because the war in Yemen becomes increasingly internationalized due to the Houthis' attacks in the Red Sea/Gulf of Aden region and, as a result, the response of the Western states. Among numerous African wars, attention is paid to a new conflict in Sudan – the „war of the generals”, which, apart from large-scale military operations, brought many victims of one-sided violence, including in Darfur. Among the Asian conflicts, the war in Myanmar is selected for analysis since it has been one of the most intensive armed conflicts, and armed clashes between the junta and the rebels have been accompanied by brutal attacks on the civilian population. The two latter triggered less media attention despite their high intensity and some of the world's largest humanitarian catastrophes that accompany them.

Keywords: War, intensive armed conflicts, battle-deaths, one-side violence, Russia-Ukraine war, Israel-Hamas war, Israel-Hezbollah, war in Sudan, Darfur, war in Yemen, war in Myanmar

Słowa kluczowe: wojna, konflikty zbrojne wysokiej intensywności, liczba poległych, jednostronna przemoc, wojna Rosji z Ukrainą, wojna Izraela z Hamasem, wojna Izraela z Hezbollahem, wojna w Sudanie, Darfur, wojna w Jemenie, wojna w Mjanmie

Kamila Pronińska

ORCID 0000-0002-2987-7653

Bezpieczeństwo energetyczne w dobie sankcji na rosyjskie surowce, zmian struktury globalnych i europejskich dostaw węglowodorów i ekspansji OZE

Globalny rynek naftowy.

Funkcjonowanie pułapu cenowego na rosyjską ropę

Mimo procesów transformacji energetycznej i coraz większej liczby państw deklarujących cel zerowych emisji netto (choć w różnym horyzoncie czasowym) ropa pozostaje głównym nośnikiem pierwotnym energii, od którego uzależniona jest światowa gospodarka, a popyt na ten surowiec wciąż rośnie. Wbrew zatem obawom eksporterów o wpływ transformacji na konsumpcję ropy (tzw. *peak-oil demand*) i trend stopniowego odchodzenia od paliw kopalnych w bilansie energetycznym w 2023 r. światowa konsumpcja ropy osiągnęła rekordowy i zarazem psychologiczny pułap 100 mln baryłek dziennie (b/d)¹. Embargo na rosyjską ropę, połączone z polityką pułapu cenowego, nie spowodowało ograniczenia rosyjskiej produkcji², a więcej szkód przyniosły jej ataki na rosyjskie rafinerie przeprowadzane przez siły ukraińskie. Wydarzenia te zmieniły natomiast kierunki rosyjskiego eksportu i wpłynęły na strukturę i wielkość dochodów eksportowych Rosji.

Największym producentem ropy pozostawały USA z produkcją rzędu 19,3 mln baryłek dziennie (b/d) w 2023 r. (20% światowej produkcji)³. Tym samym

¹ Roczny wzrost konsumpcji osiągnął 2,5%, czyli znacznie powyżej średniej z lat 2013–2023, która wynosiła 1,1%. Dane: *Energy Institute Statistical Review of World Energy 2024*, Energy Institute 2024, s. 21.

² W 2023 r. Rosja produkowała 11 mln b/d, co oznaczało niewielki (1,1%) spadek w porównaniu z rokiem 2022, a na przestrzeni ostatniej dekady stabilną sytuację – produkcja w latach 2013–2023 wzrosła o 0,2%. Dla porównania Arabia Saudyjska produkowała 11 mln b/d, co oznaczało w skali rocznej ponad 6-procentowy spadek – wynik polityki cięć produkcji konsekwentnie prowadzonej przez OPEC. Dane: *ibidem*.

³ *Ibidem*, s. 21.

pierwszy raz w tym stuleciu amerykańska produkcja przewyższyła saudyjską o 8 mln b/d, co było ważnym sygnałem dla rynku i zarazem Europy, dla której amerykańskie źródło dostaw okazało się kluczowe po wprowadzeniu sankcji na rosyjską ropę. Dane EIA za 2024 r. wskazują, że produkcja amerykańska wykazywała wzrost, a trend ten ma się utrzymać i w kolejnym roku dzięki licznym zmianom technologicznym (w tym szczelinowaniu hydraulicznemu i automatyzacji wierceń), a także wykorzystaniu AI w procesach produkcji, tak by zoptymalizować wydobycie dzięki użyciu mniejszej liczby platform wiertniczych. Zastosowanie AI wpływa zatem już obecnie m.in. na stosowane techniki wiercenia, czas przestojów technologicznych czy ogólną poprawę wydajności w licznych amerykańskich regionach produkcji⁴. W toku prezydenckiej kampanii wyborczej stało się jasne, że nikt z kandydatów nie rozważał cofnięcia pozwolenia na *fracking*, tak iż złoża z tzw. niekonwencjonalnych pokładów pozostaną podstawowym źródłem zwiększania dostaw amerykańskiej ropy na światowy rynek.

Wraz z objęciem urzędu przez Donalda Trumpa, którego stwierdzenie „pumping, fracking, drilling and producing like never before”⁵ można tylko porównywać z kampanijnym sloganem McCaina/Palin z 2008 r.: „drill, baby, drill” (który zresztą prezydent USA powtórzył podczas przemówienia inauguracyjnego), biznes naftowy nie tylko nie spodziewa się ograniczeń, ale jeszcze większych zachęt do wzrostu produkcji ze złóż krajowych. W kampanii Trump obiecał zmniejszenie cen energii o połowę właśnie dzięki inwestowaniu w krajowe wydobycie, zwłaszcza ze złóż niekonwencjonalnych, aby jednak koncernom kalkulowało się zwiększanie produkcji, konieczna jest zachęta płynąca nie tyle z obietnic wyborczych, ile z globalnego rynku. To zaś wymagałoby utrzymania embarga na rosyjską ropę, której miejsce w Europie zajęła ropa amerykańska. Jak zatem zostaną pogodzone dwie perspektywy nowej administracji w odniesieniu do wojny rosyjsko-ukraińskiej – geopolityczna i biznesowa? To zagadka. Nie jest jednak żadną tajemnicą, że zarówno amerykański sektor naftowo-gazowy (nadmieńmy, że w tym drugim przypadku Trump obiecał zniesienie wszelkich ograniczeń na eksport amerykańskiego gazu!), jak i kompleks zbrojeniowy zarabiają miliardy dolarów z tytułu toczącej się wojny i nałożonych na Rosję sankcji... Nie wybiegając zatem w przyszłość, w pierwszej kolejności należy przyrzeć się implikacjom owych sankcji, zarówno z perspektywy globalnego rynku, Rosji, pozostałych eksporterów, jak i importerów, z UE na czele.

⁴ Zob. EIA, „Improved efficiency is enabling record U.S. crude oil production from fewer rigs”, In-brief Analysis, 23 grudnia 2024 r., <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=64124> (dostęp: 14.01.2024).

⁵ Słowa wypowiedziane podczas wiecu w Pensylwanii, <https://www.youtube.com/watch?v=emJJ5HcPv8w> (dostęp: 15.12.2023).

Państwa OPEC+, podobnie jak w poprzednim roku, kontynuowały politykę cięć produkcji mimo wzrostu globalnego popytu⁶. Poziom produkcji jest efektem systematycznie wprowadzanych od 2022 r. limitów w ramach porozumienia OPEC+. Kilka państw wyłamywało się z wyznaczonych limitów, a w 2024 r. były to Rosja, Kazachstan i Irak. Jesienią na dodatkowe dobrowolne cięcia produkcji zdecydowało się osiem państw (w tym Rosja i Arabia Saudyjska)⁷. Zgodnie z danymi za październik 2024 r. łącznie dodatkowe cięcia produkcji – 3,66 mln b/d – miały zostać utrzymane do końca 2025 r.⁸ Z danych samego OPEC wynikało, że w grudniu łączna produkcja OPEC+ spadła o 50 tys. b/d w porównaniu z listopadem, przy czym ZEA odnotowały spadek produkcji aż o 90 tys. b/d, Iran – o 70 tys. b/d⁹. Oznaczało to, że produkcja była nawet niższa niż ustalone wcześniej limity¹⁰. Ograniczanie podaży przy wzrastającym popycie, a także w warunkach sankcji nałożonych na rosyjską ropę, ma za zadanie zwiększyć dochody eksporterów. Jak wskazują jednak dane za ostatnie lata, polityka ta prowadziła do niewielkiego wzrostu średniej wartości ropy wg koszyka referencyjnego OPEC, ale cena zarówno Brent, jak i WTI (dwóch gatunków referencyjnych) podlegała podobnym wahaniom jak w 2023 r. Średnia cena baryłki ropy Brent w 2022 r. wynosiła 100,93 USD, pod koniec roku jej notowania zamknęły się na poziomie 82,82 USD i taki też średni poziom utrzymała w roku 2023 (82,90 USD). W 2024 r. wahała się między 92 USD (styczeń) a 71 USD (listopad). W tym okresie średnia cena amerykańskiej WTI wynosiła poniżej 80 USD, średnia cena ropy w koszyku referencyjnym OPEC zaś powyżej 83 USD¹¹. Co ważne, średnia cena rosyjskiej ropy Urals, dla której pułap cenowy zgodnie z przyjętymi przez Koalicję (PCC) sankcjami pozostawał ustalony na poziomie 60 USD za baryłkę, przekraczała wartość pułapu. W październiku dane z rosyjskich portów bałtyckich i czarnomorskich wskazywały cenę powyżej 65 USD¹². W grudniu średnia cena baryłki ropy Brent wynosiła 73,85 USD,

⁶ Sam OPEC decyzję uzasadniał m.in. prognozowanym mniejszym wzrostem popytu Chin w 2025 r., <https://www.reuters.com/markets/commodities/opec-cuts-2024-2025-global-oil-demand-growth-view-again-2024-10-14/> (dostęp: 15.12.2023).

⁷ https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/7369.htm (dostęp: 15.12.2023).

⁸ <https://www.reuters.com/business/energy/opec-could-delay-planned-december-oil-output-hike-sources-say-2024-10-30/> (dostęp: 15.12.2023).

⁹ Dane: A. Lawler, „OPEC oil output falls in December on UAE and Iran, survey finds”, Reuters, 7 stycznia 2025 r., <https://www.reuters.com/business/energy/opec-oil-output-falls-december-uae-iran-survey-finds-2025-01-07/> (dostęp: 20.01.2025).

¹⁰ Dane podawane przez różne agencje nie są spójne, IEA raportowała, że państwa OPEC, takie jak Irak czy ZEA, produkują więcej, niż jest wskazywane w raportach organizacji. Zob. ibidem.

¹¹ Na podstawie danych: <https://www.statista.com/statistics/262858/change-in-opec-crude-oil-prices-since-1960/> (dostęp: 15.12.2023).

¹² <https://www.reuters.com/business/energy/october-russian-urals-oil-prices-trades-5bbl-above-price-cap-brent-rallies-2024-10-04/> (dostęp: 15.12.2023).

a cena baryłki Urals utrzymywała się na poziomie 67,49 USD, a zatem powyżej pułapu cenowego¹³.

Ramka 1

Sankcje na rosyjską ropę i pułap cenowy (OPC)

Sankcje na import nieprzetworzonej rosyjskiej ropy pierwsza wprowadziła Kanada (26 lutego 2022 r.), a następnie USA (8 marca)¹⁴. Wielka Brytania 8 marca 2022 r. zapowiedziała odwrót od rosyjskiej ropy, a odpowiednia legislacja weszła w życie w grudniu 2022 r.¹⁵

Jednak z uwagi na fakt, że państwa te nie tylko nie były ważnymi odbiorcami ropy pochodzącej z Rosji, kluczową rolę do odegrania w tym zakresie miała UE.

Sankcje UE na rosyjską ropę i niektóre produkty naftowe transportowane drogą morską zostały wprowadzone w ramach szóstego pakietu sankcji w czerwcu 2022 r. Obejmują one:

- zakaz zakupu, przywozu lub przekazywania do państw członkowskich, bezpośrednio lub pośrednio, ropy naftowej (kod CN 2709 00) oraz niektórych produktów ropopochodnych (kod CN 2710)¹⁶, które pochodzą z Rosji lub zostały wywiezione z Rosji;
- zakaz ubezpieczania i reasekuracji transportu morskiego ww. towarów do państw trzecich.

5 grudnia 2022 r. wszedł w życie zakaz importu do Unii Europejskiej surowców objętych kodem CN 2709, natomiast **5 lutego 2023 r.** kodem CN 2710.

Sankcje **nie objęły** ropy naftowej sprowadzanej do Unii Europejskiej rurociągami – w tym rurociągami Przyjaźń I i II. Z reżimu wyłączono tymczasowo tę kategorię, uznając, że istnieją państwa członkowskie, których wysoki poziom uzależnienia od Rosji i brak alternatywnych dostawców uniemożliwiłby w tak krótkim czasie zastąpienie rosyjskiej ropy. Bułgaria i Chorwacja dodatkowo uzyskały możliwość tymczasowego importu rosyjskiej ropy i oleju napędowego drogą morską. Zakazano jednak odsprzedaży innym państwom członkowskim UE rosyjskiej ropy importowanej rurociągami.

Sankcje z tego okresu oznaczały wyłączenie z importu do UE około 90% sprowadzanej z Rosji ropy.

¹³ Dane: CREA (<https://energyandcleanair.org/december-2024-monthly-analysis-of-russian-fossil-fuel-exports-and-sanctions/>) i Statista.com (<https://www.statista.com/statistics/262861/uk-brent-crude-oil-monthly-price-development/>) (dostęp: 20.01.2025).

¹⁴ Amerykańskie sankcje obejmowały embargo importowe na ropę, LNG oraz węgiel rosyjskiego pochodzenia, a także zakazały wszelkich inwestycji w rosyjskim sektorze energetycznym. Do tego amerykańscy obywatele zostali objęci zakazem finansowania lub umożliwiania zagranicznym firmom, które dokonują inwestycji, produkcji energii w Rosji.

¹⁵ Zgodnie z brytyjskimi sankcjami zakazane są: import, nabywanie, dostawy rosyjskiej ropy i produktów naftowych do Wielkiej Brytanii oraz powiązanych usług pomocniczych w związku z tą działalnością. Embargo weszło w życie 5 grudnia 2022 r. w Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. Data ta odpowiada momentowi wejścia w życie unijnego zakazu importu ropy naftowej z Rosji drogą morską oraz ubezpieczenia i finansowania transportu rosyjskiej ropy do krajów trzecich, zwłaszcza szlakami morskimi. Zob. szczegółowo nt. sankcji brytyjskich: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-ban-on-russian-oil-and-oil-products/uk-ban-on-russian-oil-and-oil-products> (dostęp: 15.12.2023).

¹⁶ Kody te oznaczają: CN 2709 – oleje ropy naftowej i oleje otrzymywane z minerałów bitumicznych, surowe; CN 2710 – oleje ropy naftowej i oleje otrzymywane z minerałów bitumicznych, inne niż surowe; preparaty gdzie indziej niewymienione ani niewłączone, zawierające 70% masy lub więcej olejów ropy naftowej lub olejów otrzymywanych z minerałów bitumicznych, których te oleje stanowią składniki zasadnicze; oleje odpadowe.

W grudniu 2022 r. UE w porozumieniu z państwami G7 i Australią (Koalicja ds. Ograniczeń Cen, ang. Price Cap Coalition, PCC) wprowadziła *oil price cap* (OPC), czyli górny pułap cenowy dla ropy, olejów ropy naftowej i otrzymywanych z bituminów, pochodzących z Rosji i które są z Rosji eksportowane drogą morską.

Zakazane zostało wykorzystywanie statków należących do firm państw Koalicji do transportu rosyjskiej ropy i produktów, a także ubezpieczania, jeśli cena przekracza ustalony pułap. Było to szczególnie ważne ograniczenie z racji roli, jaką odgrywają państwa Koalicji w świadczeniu usług ubezpieczeń dla rynku ropy (przypada na nie około 90% rynku produktów ubezpieczenia armatorskiego P&I, kluczowego dla handlu ropą). Ubezpieczenia morskie to instytucja prawa morskiego i niezbędny element współczesnego obrotu ropą naftową, jako że porty i kanały, którymi jest ona transportowana, wymagają dokumentów potwierdzających ich posiadanie. *Price cap* działa zatem w ten sposób, że aby móc skorzystać z ubezpieczeń morskich świadczonych przez kluby P&I zrzeszone w państwach Koalicji, ropa i produkty naftowe z Rosji wywożone do państw spoza embarga importowego nie mogą przekroczyć ustalonego pułapu. Według stawek obowiązujących w 2024 r. oznaczało to, że cena rosyjskiej ropy nie może przekraczać 60 USD/b, 45 USD/b w przypadku przecenionych produktów naftowych i 100 USD/b dla produktów naftowych *premium*. Z OPC wyłączone zostały ropa i produkty naftowe eksportowane rurociągami. Implementacja OPC odbywa się na szczeblu państw Koalicji. Oznacza to, że także ewentualne sankcje wobec podmiotów łamiących OPC nakładane są przez poszczególne państwa¹⁷.

W związku z kontynuowaniem rosyjskiej agresji, naruszaniem pułapu cenowego i rozwojem rosyjskiej „floty cieni” zarówno w 2023, r., jak i 2024 r. UE dodawała kolejne sankcje. W ramach 11. ich pakietu (czerwiec 2023 r.) wprowadzono:

- zakaz dostępu do unijnych portów i śluz dla wszelkich jednostek morskich, które biorą udział w przeładunkach ropy statek-statek;
- zakaz dostępu do unijnych portów i śluz dla wszelkich jednostek morskich, które stosują nielegalne praktyki zakłócania, wyłączania lub unieruchamiania systemów nawigacji podczas transportu rosyjskiej ropy.

W 15. pakiecie sankcji (w grudniu 2024 r.) zakazano dostępu do portów i świadczenia usług związanych z transportem morskim dla 52 statków wchodzących w skład „floty cieni” Putina.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Pronińska, „Świat i Europa w obliczu kryzysu energetycznego: konsekwencje wojny, sankcji i rosyjskiej broni energetycznej”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023; eadem, „Dynamika globalnego i europejskiego bezpieczeństwa energetycznego w warunkach sankcji i kryzysu klimatycznego”, *Rocznik Strategiczny 2023/24*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024; <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/> (dostęp: 22.01.2025).

Ocena ponad dwóch lat funkcjonowania pułapu cenowego nie jest jednoznaczna. Sankcje obejmujące rosyjską ropę, w tym wprowadzony pułap cenowy, z pewnością oddziaływały na zmniejszenie rosyjskich dochodów eksportowych, choć nie tak znacząco, jak by życzyły tego sobie państwa PCC. Skutkowały też zmianą struktury kierunków eksportu nieprzetworzonej rosyjskiej ropy. Jak podkreślano na łamach także wcześniejszych edycji *Rocznika Strategicznego*, nie wpłynęły one jednak na wolumen nieprzetworzonej ropy, choć produktów naftowych dostarczanych przez rosyjskie

¹⁷ Np. jeśli amerykański ubezpieczyciel narusza reżim, to będzie podlegał karom wymierzonym przez USA.

koncerny na światowy rynek już tak¹⁸. Było to wyraźnie widoczne w 2023 r. Tendencje te odpowiadały pierwotnym założeniom eksperymentalnego pułapu cenowego. Ryzyko destabilizacji globalnego rynku i naruszenia bezpieczeństwa energetycznego byłoby zbyt wielkie, gdyby rosyjska produkcja i eksport zostały zaburzone, zdecydowano się więc uderzyć przede wszystkim w dochody eksportowe i możliwości finansowania agresji. Co ważne, Europa pozostawała ważnym odbiorcą zarówno rosyjskiej ropy, jak i produktów naftowych w 2022 r., ale już w 2023 r. rosyjską ropę zastąpiła amerykańską, bliskowschodnią i europejską. Dane z października 2024 r. potwierdzały, że 47% rosyjskiej ropy trafiało do Chin, 37% do Indii i zaledwie 6% do UE (jej odbiorcami były Słowacja i Węgry). Większym problemem okazał się dla Rosji eksport produktów naftowych¹⁹. Jej miejsce w unijnym koszyku importowym ropy naftowej zajęły USA, Norwegia, Kazachstan i kraje Zatoki Perskiej²⁰.

Rosja wydawała się szybko adaptować do zmieniających się uwarunkowań rynkowych – wyszukując luki w istniejącym systemie. Kontynuowała – z pomocą licznych graczy globalnego rynku²¹ – rozwijanie floty „tankowców cieni” (ang. *shadow tankers fleet*), a metody omijania embarga przybierały coraz to nowe formy. W raporcie PCC z lutego 2024 r. wskazano sześć obszarów omijania przez różne podmioty OPC²²:

- 1) fałszowanie dokumentów i atestów – m.in. w celu ukrycia informacji o faktycznej cenie rosyjskiej ropy lub miejscu pochodzenia ładunku, tankowca czy samej destynacji;

¹⁸ Zgodnie z danymi IEA w 2024 r. produkcja rosyjska wynosiła 9,5 mln b/d, a eksport utrzymywał się na poziomie 7,5 mln b/d. Za: IEA *Oil Market Report*, styczeń 2025.

¹⁹ W 2021 r. wolumen rosyjskiego eksportu ropy wynosił 263,6 mln ton, z czego 138 mln ton trafiało do krajów europejskich. W tym czasie Rosja eksportowała 140 mln ton produktów naftowych, z czego 76 mln ton do Europy (dane: BP *Statistical Review of World Energy* 2022, kwiecień 2023, s. 27). Zgodnie z danymi za 2023 r. eksport rosyjskiej ropy spadł do 262,7 mln ton (spadek o 13,9% w porównaniu z 2022 r.), z tego zaledwie 32,4 mln ton importowała Europa. Eksport produktów naftowych spadł dość znacząco, tj. do 90,9 mln ton, z czego Europa importowała 37,5 mln ton. Porównując te dane z 2022 r., zaobserwowano zatem istotne zmiany, zwłaszcza odnoszące się do kierunku europejskiego, który w ogromnej mierze został zastąpiony kierunkiem chińskim. Chiny w 2023 r. kupowały z Rosji 107 mln ton nieprzetworzonej ropy i 16,2 mln ton produktów naftowych (*Energy Institute Statistical Review...*, op. cit., s. 28–33).

²⁰ Dane Eurostatu, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240923-1> (dostęp: 10.02.2025).

²¹ Przykładowo w 2023 r. Bloomberg ujawnił, że dwie firmy armatorskie biorą udział w rozwoju owej „floty cieni” – Fractal Shipping (ZEA) oraz Indian Gatik Ship Management. Floty posiadane przez obie te firmy, zarejestrowane odpowiednio w Dubaju i Mumbaju, powstały w niespełna rok.

²² Na podstawie: Price Cap Coalition, „Oil price cap (OPC) compliance and enforcement alert”, 1 lutego 2024 r., https://finance.ec.europa.eu/system/files/2024-02/240201-alert-opc-coalition-compliance-enforcement_en.pdf (dostęp: 12.12.2024).

- 2) niejasne koszty wysyłki i koszty dodatkowe (np. wysyłki, frachtu, ubezpieczenia, ceł) – manipulowanie kosztami, by ukryć rzeczywistą cenę ropy / produktów naftowych, tj. zakup powyżej pułapu cenowego;
- 3) pośrednicy w łańcuchu dostaw z krajów trzecich oraz złożone i nieregularne struktury korporacyjne. Rozkwit tego typu usług był szeroko raportowany (zob. np. śledztwo Bloomberg²³ czy raport Brookings Institution²⁴) zarówno w 2023, jak i w 2024 r. Spółki te rejestrowane są często w krajach Zatoki Perskiej. Celowo omijają one OPC, a niektóre korzystają także z usług PCC;
- 4) flagowanie – wykorzystywanie fałszywej bandery do ukrycia nielegalnego handlu lub wielokrotne zmienianie bandery, tzw. *flag hopping*, by uniknąć namierzenia;
- 5) „flota cieni” – ten obszar omijania sankcji obejmuje wykorzystywanie starszych jednostek, np. wcześniej wycofanych z użytkowania, należących do anonimowych właścicieli lub o nieprzejrzystej strukturze własnościowej, które są używane wyłącznie do przewożenia objętej sankcjami rosyjskiej ropy oraz produktów naftowych i angażowane w różnorodną nielegalną działalność (np. przeładunek ropy na morzu otwartym). Jednostki te nie posiadają wymaganego ubezpieczenia ani atestów, co znacząco zwiększa ryzyko katastrofy ekologicznej;
- 6) nieregularności w rejsach – trasy tankowców nie są znane, celowo są wyłączane nadajniki umożliwiające ich namierzenie, a system AIS fałszowany. Tym samym szczegóły takiej nielegalnej wysyłki łatwo mogą się „zagubić”.

W zasadzie w odniesieniu do każdego z tych obszarów rekomendowane były różne działania w celu uszczelnienia reżimu OPC – od wzmożonego monitorowania i identyfikowania nieprawidłowości (w tym manipulacji i fałszowania systemu AIS i historii rejsów), przez tworzenie „białych list” podmiotów przestrzegających OPC, po zaostrzenie kar (sankcji morskich i narzędzi wywiadowczych) za nielegalne działania w każdej ze wskazanych kategorii. Wśród licznych wyzwań związanych z rozwojem tego rodzaju praktyk szczególnie niepokoi wzrost ryzyka katastrofy ekologicznej na trasach, często trudnych do namierzenia, pokonywanych przez stare jednostki, o niejasnej strukturze własności, którym do tego brakuje należytego ubezpieczenia. Beneficjentów omijania reżimu OPC, oprócz samej Rosji, jest z pewnością wielu. Część już została objęta sankcjami, ale w ich miejsce pojawiają się nowi gracze, choć okazuje się, że tankowce, na które nakładane są sankcje za łamanie OPC, jeśli wymieniane są z nazwy, nie wracają do użytku²⁵. Dla przewoźników

²³ Zob. <https://www.bloomberg.com/news/videos/2023-12-05/russia-s-shadow-fleet-video> (dostęp: 12.12.2024).

²⁴ S. Johnson, C. Wolfram, „Strengthening enforcement of the Russian oil price cap”, Economic Studies of Brookings, Working Paper, maj 2024.

²⁵ Tak wynika z raportu Bloomberg, który badał 40 tankowców handlujących rosyjską ropą i objętych sankcjami. Jest to zarazem „kropla w morzu” – szacuje się, że rosyjska „flota widmo” liczy ponad 400 tankowców. Zob. W. Jakóbiak, „Sankcje Zachodu zdejmują z planszy tankowce

naruszających OPC, którzy obejmowani byli sankcjami (pierwsze sankcje nałożyły USA w październiku 2023 r. na dwóch przewoźników, miesiąc później na listę amerykańskich sankcji dołączyli kolejni trzej przewoźnicy), oznaczały one zamrożenie aktywów bankowych, uniemożliwienie korzystania z systemu finansowego danego państwa i dokonywania jakichkolwiek transakcji.

Kluczowa z punktu widzenia efektywności sankcji jest jednak odpowiedź na pytanie, jak dalece realnie udało się zmniejszyć dochody eksportowe Rosji. Wiadomo, że prezydent Putin najpierw w grudniu 2022 r. zakazał rosyjskim firmom naftowym transakcji z państwami, które przestrzegały pułapu cenowego, a w czerwcu 2024 r. ponowił ów zakaz kolejnym dekretem. Wiadomo też, że reżim OPC nie jest szczelny – w świecie idealnym, gdyby wszyscy przestrzegali sankcji bądź też gdyby dawało się je w 100% egzekwować, sytuacja finansowa Rosji byłaby bardzo zła. Wystarczy sobie uświadomić, jak bardzo rosyjska gospodarka strukturalnie uzależniona jest od stabilnych i do tego wysokich dochodów z tytułu eksportu ropy. Przed inwazją na Ukrainę i zarazem przed pandemią COVID-19, w 2019 r. wartość rosyjskiego eksportu ropy szacowano na 122 mld USD, a produktów naftowych – na dodatkowe 67 mld USD. Dla porównania wartość eksportu rosyjskiego gazu wynosiła w tym czasie 51 mld USD, pozostałych wszystkich towarów eksportowych zaś mniej niż 50 mld USD²⁶. Jak widać, objęcie reżimem sankcji właśnie ropy i produktów naftowych mieści się w pełni w paradygmacie sankcji inteligentnych – precyzyjnie i selektywnie wymierzonych w reżim, tj. największe źródło jego dochodów i tym samym możliwości finansowania agresji zbrojnej.

Obecnie zarówno z racji nielegalnych praktyk, podejmowanych na różnych poziomach w różnych obszarach, jak i braku transparentności w międzynarodowym handlu ropą i produktami naftowymi pochodzenia rosyjskiego trudno o pozyskanie danych umożliwiających rzetelną analizę. Brak przede wszystkim wiarygodnych danych na temat cen, jakie osiąga Urals w Azji, ponadto nie jest to jedyny gatunek ropy, którym Rosja handluje... Niewątpliwie największym beneficjentem jest Azja; niezależnie od tego, czy rosyjska ropa jest sprzedawana z dyskontem minus 25 czy 10 USD (różne źródła podają różne dane), dla azjatyckich rafinerii oznacza to zysk. Zyskuje także Zatoka Perska, do której portów i rafinerii trafia ropa rosyjska, by następnie w postaci produktów naftowych docierać na rynek globalny. Z pewnością jednak przeszkody, jakie ma do pokonania Rosja, w obecnych warunkach rynkowych odbijają się na budżecie federalnym. Wbrew temu, co można by wnioskować na podstawie oficjalnie prezentowanych rosyjskich danych, gospodarka kraju została silnie dotknięta sankcjami. Zwiększanie rosyjskiej produkcji,

Rosji, ale jest haczyk”, *Biznes Alert*, 20 maja 2024 r., <https://biznesalert.pl/usa-zachod-sankcje-ropa-rosja-flota-widmo-tankowce-energetyka/> (dostęp: 10.02.2025).

²⁶ Dane za: S. Johnson, C. Wolfram, op. cit., s. 1.

niedotrzymywanie limitów OPEC, próby omijania OPC są wyrazem poszukiwania gotówki, niezbędnej do finansowania działań wojennych. Cena ropy Urals wyraźnie oderwała się od cen Brent czy WTI (dwóch podstawowych gatunków benchmarkingowych), z różnicą negatywną 10–35 USD za baryłkę w zależności od kwartału i źródła danych²⁷. Przed wojną przy średniej cenie 90 USD za baryłkę różnica między indeksem Urals a Brent wynosiła góra kilka dolarów. Nieliczne źródła próbowały wstępnie oszacować straty dla rosyjskiej gospodarki z tytułu sankcji na ropę – w pierwszym roku funkcjonowania OPC w ocenie analityków Atlantic Council's GeoEconomics Center Rosja straciła ponad 47,3 mld USD²⁸. Autorzy stawiają zarazem tezę, że problemem Zachodu jest komunikacja – tytuły gazet i ferowanie wyroków „OPC nie działa”, gdyż jest tytu „złych aktorów”, którzy łamią sankcje, kupując ropę rosyjską powyżej OPC. Tymczasem kluczowe jest utrudnienie Rosji zarabiania na ropie tyle, ile w normalnych warunkach rynkowych mogłaby zarobić, a szacowane straty rosyjskiej gospodarki nie wskazują, by OPC okazał się porażką²⁹.

Samo nałożenie sankcji (embargo na import, a następnie OPC), a następnie ich wzmacnianie (nakładanie sankcji na podmioty łamiące sankcje) oddziaływało na indeks Urals. Do tego trudno oczekiwać, by państwa azjatyckie, a zwłaszcza największe gospodarki – Chiny i Indie, nie wykorzystały w negocjacjach tych uwarunkowań do zbijania cen w kontraktach na rosyjską ropę i produkty naftowe. Nie świadczyłoby to najlepiej o chińskich i indyjskich negocjatorach. To samo dotyczy państw Zatoki Perskiej i innych potencjalnych kupców ze zdolnościami rafinacyjnymi, dla których przetwarzanie rosyjskiej ropy kupowanej po okazyjnej cenie, a następnie sprzedawanie produktów naftowych (w odniesieniu do których zawsze marża jest najwyższa) jest niczym innym jak „żyłą złotą”.

Wyzwania dla UE w warunkach zmiany struktury dostaw węglowodorów

Od momentu wybuchu wojny w Ukrainie UE udało się znacząco zredukować zależność od importowanych z Rosji źródeł energii. Dane za 2023 r. wskazują, że z 240 mln ton ropy wyeksportowanych przez Rosję, zaledwie 32 mln ton trafiało na rynek europejski. Stanowiło to raptem 7% całkowitych potrzeb importowych Europy³⁰! Dane dostępne za 2024 r. ukazują dalszy trend spadkowy – w trzecim kwartale import rosyjskiej ropy był niższy niż w analogicznym

²⁷ Zob. szczegółowe dane: ibidem, s. 4–8. Autorzy zestawiają cenę Urals z kilku różnych źródeł.

²⁸ B. O'Toole, O. Khakova, T. Wlostowski, Ch. Lichfield, „Rebooting the Russian oil price cap”, *New Atlanticist*, 9 listopada 2023 r., <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/rebooting-the-russian-oil-price-cap/> (dostęp: 10.02.2025).

²⁹ Ibidem.

³⁰ Obliczenia na podstawie danych: *Energy Institute Statistical Review...*, op. cit., s. 34.

okresie roku 2023, stanowiąc zaledwie 2% całkowitego importu UE³¹. Rosja, która przez ostatnie dekady stanowiła główne źródło importu ropy i produktów naftowych, gwałtownie straciła swoją pozycję i siłę rynkową, a jej miejsce zajęły USA, Norwegia, Kazachstan, Arabia Saudyjska, Libia, Irak i inni dostawcy. Rynek UE poradził sobie zatem ze znalezieniem alternatywnych dostawców, a przejęcie władzy przez administrację Trumpa i zapowiadany boom naftowy w USA oznaczają, że potrzeby importowe krajów europejskich będą zaspokojone, nawet w większym stopniu niż obecnie, dzięki eksportowi z USA. Mimo to podstawowym wyzwaniem bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do rynku ropy pozostaje, po pierwsze, wysoki jej udział w całkowitym bilansie energetycznym UE (37%), po drugie, nadmierna, bo blisko 100-procentowa zależność od zewnętrznych dostawców! Import ropy, a także produktów naftowych, może zostać zakłócony jeśli nie przez konflikty zbrojne czy inne wydarzenia polityczne na Bliskim Wschodzie lub w Afryce, to przez katastrofy naturalne, które z każdym rokiem nabierają na sile, paraliżując częstokroć funkcjonowanie amerykańskiej produkcji i eksportu. Stąd niezależnie od poszukiwania alternatywnych dostawców kluczową rolę w systemie bezpieczeństwa energetycznego odgrywają strategiczne zapasy ropy i paliw płynnych, a także dywersyfikacja bilansu energetycznego. Ta ostatnia wymaga kontynuacji polityki transformacji energetycznej, co może napotkać kolejne przeszkody, przynajmniej w niektórych państwach członkowskich UE w warunkach odwrotu Białego Domu od polityki klimatycznej i coraz częstszego kwestionowania w debacie politycznej zasadności europejskiej polityki klimatycznej.

W przypadku importowanego gazu ziemnego, który przed wojną w ponad 40% pochodził z Rosji, jego udział w 2023 r. spadł do 8% dla gazu transportowanego gazociągami i 15% dla LNG³². Rosyjski gaz został zastąpiony przede wszystkim norweskim i amerykańskim. Znaczną rolę odgrywały także dostawy z Afryki Północnej i Kataru, przy czym w przypadku LNG blisko połowa dostaw pochodziła z USA. Ze względu zarówno na rosnący koszt zakupów gazu, jak i unijne i wewnątrzkrajowe regulacje, których częścią stało się ograniczanie konsumpcji gazu, nośnik ten przestał być postrzegany jako atrakcyjne „paliwo przejściowe” w procesach transformacji energetycznej. W 2024 r. trend ten był kontynuowany. W drugiej połowie 2024 r. gaz sprowadzany do UE gazociągami pochodził głównie z Norwegii (44%) i Algierii (22%). Z Rosji w tej formie importowano 15,5% gazu ziemnego. W przypadku LNG dominacja USA była wyraźna – 46% całkowitego importu. Przy czym

³¹ Zarazem odpowiadało to około 7% wolumenu ropy sprowadzanej z Rosji w pierwszym kwartale 2021 r. Zob. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments (dostęp: 10.12.2024).

³² Dane Eurostatu za 2023 r., <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/> (dostęp: 10.02.2025).

17% LNG sprowadzano z Rosji, a 12% z Kataru³³. Niepokojącym zjawiskiem z punktu widzenia interesów UE był wzrost wartości pochodzącego z Rosji LNG (w trzecim kwartale 2024 r. jego wartość była o 150% wyższa niż w pierwszym kwartale 2021 r.)³⁴, co wiązało się z bezprecedensowo wysokimi cenami gazu na rynku europejskim.

Możliwości korzystania z rosyjskiego gazu były też ograniczane za sprawą nowych pakietów sankcji. W lutym 2023 r. 10. ich pakiet objął zakaz udostępniania zdolności magazynowych gazu dla Rosjan. Przyjęty z kolei w czerwcu 2024 r. 14. pakiet sankcji wprowadził zakaz nowych inwestycji w rosyjskie projekty LNG, a także zakaz reeksportu rosyjskiego LNG czy wykorzystywania unijnych terminali do przeładunku rosyjskiego LNG³⁵. Zakazano równocześnie odbioru rosyjskiego LNG przez terminale niepołączone z unijną siecią gazociągów³⁶. Z końcem 2024 r. wygasł także pięcioletni kontrakt na tranzyt rosyjskiego gazu przez Ukrainę³⁷. Niezależnie zatem od życzeń czy to Budapesztu, Bratysławy, Wiednia, czy Moskwy, i zapewne kilku innych stolic, strona ukraińska 1 stycznia wstrzymała tranzyt magistralami, które przez lata stanowiły podstawę bezpieczeństwa dostaw gazu do UE. Do tego scenariusza UE przygotowywała się przez ostatnie lata – nie tylko od momentu rosyjskiej agresji. Dla niektórych już kryzysy gazowe 2006 i 2009 r. stanowiły wystarczającą motywację do budowania gotowości systemu energetycznego na wypadek wstrzymania dostaw przez Ukrainę. Inne państwa tych lekcji nie odrobiły i stanęły przed ogromnym wyzwaniem bezpieczeństwa energetycznego. W szczególnie trudnej sytuacji jest Słowacja – dotychczas nie tylko najważniejszy szlak tranzytowy dla rosyjskiego gazu, ale także państwo, które sprowadzało z Rosji 60% konsumowanego w kraju gazu, co więcej, gaz stanowi aż 20% słowackiego bilansu konsumpcji energii pierwotnej! W scenariuszu, w którym prorosyjski rząd Roberta Fico dążyć będzie do utrzymania wysokiego udziału rosyjskiego gazu w imporcie, Turcja wydaje się jedyną realną

³³ Dane Eurostatu za IV kwartał, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240923-1> (dostęp: 10.12.2024).

³⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments (dostęp: 12.01.2025).

³⁵ Zob. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/> (dostęp: 12.01.2025).

³⁶ Zob. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine/sanctions-energy_en (dostęp: 12.01.2025).

³⁷ Naftogaz i Gazprom podpisały pięcioletnią umowę w grudniu 2019 r. Przewidywała ona tranzyt rosyjskiego gazu w ramach klauzuli „ship-or-pay”, która oznaczała, że Gazprom był zobowiązany płacić za tranzyt niezależnie od tego, czy z niego korzystał. Przychody Ukrainy z tytułu tranzytu szacowano na 7 mld USD. Przed inwazją Gazprom wykorzystywał mniej niż 50% ukraińskich magistrali tranzytowych, dostarczając systemem Braterstwo około 40 mld m³. W 2023 r. tą trasą gaz przesyłany był do Austrii (6 mld m³), Słowacji (6,5 mld m³) i na Węgry (1 mld m³). Za: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/the-brief-russian-gas-to-europe-changes-route/> (dostęp: 12.01.2025).

alternatywą dla Słowacji. Na turecki szlak (gazociąg Turkstream³⁸) postawił także Viktor Orbán. Węgry jeszcze bardziej niż Słowacja uzależnione są od rosyjskiego gazu³⁹, ale Orbán już wcześniej zagwarantował sobie realizację większości dostaw szlakiem tureckim.

Nowe kontrakty długoterminowe na dostawy gazu, w tym LNG, nowa infrastruktura, nowi dostawcy – to wszystko jest naturalnie niezbędne we wzmacnianiu europejskiego bezpieczeństwa energetycznego. Wyzwaniem może jednak okazać się nie tyle brak alternatyw, ile działania o charakterze sabotażowym paraliżujące funkcjonowanie istniejącej infrastruktury. Militaryzacja polityki energetycznej i zarazem bezpieczeństwa energetycznego, a zatem wykorzystanie sił zbrojnych w celu zapewnienia ochrony infrastruktury energetycznej i szlaków transportu, staje się koniecznością w warunkach wojny rosyjsko-ukraińskiej i nasilonych działań o charakterze wojny hybrydowej w europejskim sektorze energetycznym.

W związku z coraz większą liczbą incydentów w sektorze energetycznym w różnych państwach członkowskich UE (w tym ataków na podwodne rurociągi i kable)⁴⁰ ważne było wprowadzenie już w pakiecie z lutego 2023 r. nowych sankcji wymierzonych w osoby z rosyjskim obywatelstwem, a piasujące jakiegokolwiek stanowiska w organach czy instytucjach zarządzających krytyczną infrastrukturą w UE. Narażenie infrastruktury energetycznej na ataki cybernetyczne czy sabotaż jest coraz większym wyzwaniem w warunkach wojny hybrydowej Rosji z państwami Zachodu. Warunkiem *sine qua non* bezpieczeństwa energetycznego staje się zapewnianie jej zarówno fizycznej ochrony, jak i ochrony w cyberprzestrzeni. Z kolei na poziomie operacyjnym niezwykle istotnym krokiem było opracowanie nie tylko przez UE, lecz także NATO planów wzmocnienia bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej,

³⁸ Gazociąg Turkstream stanowi bezpośrednie połączenie Turcji z rosyjskimi magistralami gazowymi. Składa się nań odcinek o długości 930 km biegnących przez Morze Czarne dwóch nitek gazociągu, łączącego rosyjską Anapę i turecki Kiyiköy. Część lądowa łączy wybrzeże z podziemnymi rurociągami rozprowadzającymi gaz w tureckiej sieci oraz wprowadzającymi go do systemu gazowego UE (punktem wejścia jest bułgarska Strandža). Największym wyzwaniem jest ograniczona (zwłaszcza w stosunku do pierwotnie planowanej) moc przesyłowa – 31,5 mln m³ rocznie. Do tego Bułgaria, która realizuje tranzyt gazu do UE, sama przestała w kwietniu 2022 r. importować rosyjski gaz.

³⁹ Węgry sprowadzają wprawdzie mniejszy wolumen gazu na potrzeby swojej gospodarki, ale jego udział w konsumpcji jest większy. Dla porównania, jeśli średni udział gazu w unijnej konsumpcji energii pierwotnej w 2020 r. kształtował się na poziomie 24%, to jego udział w bilansie energetycznym Węgier wynosił 33,6%! Od czasu rosyjskiej inwazji i rekordowo wysokich cen gazu Węgry wprawdzie zmniejszają konsumpcję tego surowca, ale jego udział w miksie energetycznym jest wciąż najwyższy w UE, a większość (ponad 80%) swoich potrzeb konsumpcyjnych (ponad 8,2 mld m³ w 2023 r.) pokrywają one w drodze importu. Dane za: Energy Institute, op. cit.; <https://fgsz.hu/en/about-natural-gas/the-role-of-natural-gas/statistical-data> (dostęp: 12.01.2025).

⁴⁰ Zob. K. Pronińska, „Świat i Europa...”, op. cit.; eadem, „Dynamika...”, op. cit.

ustanowienie w maju 2024 r. Maritime Centre for Security of Critical Undersea Infrastructure, przeprowadzenie ćwiczeń wojskowych w regionie Morza Bałtyckiego przez NATO (BALTOPS 24)⁴¹ i przez Frontex (Multipurpose Maritime Operation)⁴², w końcu podjęcie kluczowej decyzji o wzmocnionej obecności wojskowej w tym regionie, coraz ważniejszym z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego UE. 30 grudnia 2024 r. po incydencie zniszczenia podmorskiego kabla łączącego Estonię i Finlandię NATO zapowiedziało wzmocnienie obecności wojskowej, a 14 stycznia powołało „Baltic Sentry” – operację służącą zapewnieniu ochrony infrastruktury krytycznej na Morzu Bałtyckim.

Jak już co roku w przygotowaniach do kryzysu na rynku gazowym w sezonie grzewczym kluczową rolę odgrywały moce magazynowe. Zgodnie z regulacjami unijnymi – częścią legislacji wprowadzoną w 2022 r. w celu wzmocnienia bezpieczeństwa gazowego, a obecnie stanowiącą nieodłączny element nowej architektury bezpieczeństwa energetycznego w Europie⁴³ – magazyny były praktycznie całkowicie wypełnione (w ok. 95%) pod koniec trzeciego kwartału 2024 r. mimo pewnych problemów z ich zapełnianiem, w tym mniejszych dostaw LNG niż w analogicznym okresie 2023 r.⁴⁴ Oznaczało to nie tylko realizację celu 90% zapełnienia przed 1 listopada⁴⁵, ale także stabilizację cen. Ceny na europejskich giełdach wprawdzie rosły, ale były niższe niż w roku poprzednim i obserwowano ich mniejsze wahania. Sytuacja wzrostu obaw o stabilność dostaw w sezonie grzewczym stała się niebezpieczną normą

⁴¹ W maju–czerwcu 2024 r. NATO przeprowadziło 53. ćwiczenia BALTOPS. Były to największe w historii organizacji manewry w regionie Morza Bałtyckiego; ich scenariusz zakładał konflikt między fikcyjnymi państwami, a do zadań należały m.in. oczyszczanie Bałtyku z min i ochrona infrastruktury krytycznej. Zob. <https://ac.nato.int/archive/2024/baltops-24-announcement> (dostęp: 12.01.2025).

⁴² Wielozadaniowa operacja morska (MMO) na Morzu Bałtyckim została przeprowadzona przez Frontex we współpracy z EFCA i EMSA. Przez prawie trzy miesiące (do 30 października 2024 r.) MMO udzielało pomocy operacyjnej i technicznej organom krajowym w Estonii, Finlandii, Łotwie i Litwie, przy czym Polska była uczestniczącym państwem członkowskim. Operacja miała na celu wzmocnienie bezpieczeństwa morskiego i wsparcie funkcji Straży Przybrzeżnej w takich sferach jak kontrola graniczna, bezpieczeństwo morskie, ochrona środowiska, kontrola rybołówstwa i przeciwdziałanie nielegalnym poczynaniom. Zob. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/wrap-up-of-multipurpose-maritime-operation-baltic-sea-2024-enhancing-maritime-security-and-cooperation-jsyQLK> (12.01.2025)

⁴³ Zob. K. Pronińska, „Świat i Europa...”, op. cit.

⁴⁴ Dane ACER, *Key developments in European gas wholesale markets. 2024 Market Monitoring Report*, ACER, 22 października 2024 r.

⁴⁵ Cel wyznaczony w *Gas Storage Regulation* (EU/2022/1032). Od rozpoczęcia pełnoskalowej rosyjskiej agresji rozporządzenie to odegrało kluczową rolę w zapewnieniu dostaw gazu na rynek europejski zimą. Co ważne, do tej pory państwom UE udawało się wywiązać z wyznaczonego celu, tak iż magazyny były zapełniane w ponad 90%. Oznaczało to, że UE była w posiadaniu ok. 100 mld m³ gazu w magazynach. Zob. https://energy.ec.europa.eu/news/eu-gas-storages-95-full-ahead-1-november-surpassing-90-target-gas-storage-regulation-2024-10-31_en (dostęp: 12.01.2025).

w warunkach europejskiego rynku gazowego. Z tego też powodu o ile długofalowe strategie będą koncentrowały się na poszukiwaniu alternatyw dla gazu w europejskim systemie, o tyle w perspektywie krótkookresowej konieczne jest monitorowanie i dostosowywanie obowiązujących rozwiązań o charakterze regulacyjnym. Taka logika stoi za kolejnymi regulacjami KE i dążeniem do zapewnienia większej stabilizacji rynkowej i bezpieczeństwa dostaw. 29 listopada KE ustanowiła cele śródkresowe dla europejskich magazynów gazu, tak by mieć pewność realizacji celu 90% zapęnlennia przed 1 listopada 2025 r.

Dramat energetyczny Ukrainy, czyli weaponizacja energii na niespotykaną skalę

Kiedy w 2023 r. wydawało się, że skala uderzeń na ukraiński sektor energetyczny przez siły rosyjskie nie ma swoich współczesnych odpowiedników, już pierwsze miesiące 2024 r. udowodniły, że był to dopiero wstęp do dramatu energetycznego Ukrainy⁴⁶. Rosyjska strategia bombardowania krytycznej infrastruktury energetycznej przerosła wszelkie oczekiwania i normy prawa humanitarnego. W marcu i maju Rosja przypuściła atak na infrastrukturę energetyczną (w tym elektrownie węglowe i wodne), powodując utratę 9 GW mocy generacji energii elektrycznej kraju. Atakowane były zarówno kluczowe elektrownie węglowe i wodne, jak i mniejsze instalacje OZE. W rezultacie, jak wylicza IEA, jeszcze przed kolejnymi i zarazem najbardziej intensywnymi atakami, które miały się rozegrać latem, Ukraina została pozbawiona $\frac{2}{3}$ swoich mocy generacji sprzed 2022 r.⁴⁷ Sektor energii elektrycznej, choć został najmocniej dotknięty, nie był odosobniony. Ataki przypuszczano też na infrastrukturę gazową, sieci ciepłownicze, a także infrastrukturę naftową i inną. Pod względem skali zniszczeń w sektorze energetycznym wojna ta nie przypominała żadnego innego rozgrywającego się współcześnie konfliktu. 24 sierpnia rano Rosja przypuściła kolejny atak rakietowy i dronowy – największy w historii tego konfliktu – na infrastrukturę energetyczną Ukrainy. Ponad 200 rakiet i dronów zniszczyło ukraińskie elektrownie, co wywołało blackoutu, w tym w stolicy, i spowodowało odcięcie ok. 8 mln gospodarstw domowych od dostaw prądu. W istocie przez cały 2024 r. ataki na infrastrukturę energetyczną zdawały się nie mieć końca – 28 listopada wystrzelono

⁴⁶ „Over the course of 2022–23, about half of Ukraine’s power generation capacity was either occupied by Russian forces, destroyed or damaged, and approximately half of the large network substations were damaged by missiles and drones. The occupation of the Zaporizhzhia nuclear power plant, on its own, reduced available Ukrainian power generation capacity by 6 gigawatts (GW)”. Zob. <https://www.iea.org/reports/ukraines-energy-security-and-the-coming-winter/ukraines-energy-system-under-attack> (dostęp: 12.01.2025).

⁴⁷ IEA, *Ukraine’s Energy Security and the Coming Winter*, Raport IEA, wrzesień 2024, <https://www.iea.org/reports/ukraines-energy-security-and-the-coming-winter/ukraines-energy-system-under-attack> (dostęp: 12.01.2025).

91 rakiet i 97 dronów w celu zniszczenia kolejnych jej elementów, ponownie pozbawiając elektryczności ponad 1 mln ludzi⁴⁸. Był to kolejny już tego rodzaju atak w samym tylko listopadzie. W grudniu w pierwszym dniu świąt Bożego Narodzenia rosyjskie siły zbrojne przeprowadziły kolejny masowy atak (78 rakiet i 196 dronów), doprowadzając do poważnych uszkodzeń elektrociepłowni i elektrowni wodnych głównie w regionie charkowskim, a także iwanofrankowskim i dniepropietrowskim. Był to łącznie 13. tego rodzaju skoordynowany i wielkoskalowy atak na infrastrukturę energetyczną Ukrainy w 2024 r.⁴⁹

W obliczu takiej liczby i intensywności ataków lista zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa energetycznego jest porażająca. Jak przetrwać zimą w warunkach takich zniszczeń? Jak zapewnić dostawy energii, paliw dla wojsk prowadzących działania zbrojne z najeżdżcą? Jak odbudowywać sektor energetyczny i zagwarantować stabilne dostawy elektryczności i ciepła w obliczu powtarzających się masowych ataków na strategiczną infrastrukturę energetyczną? Te i dziesiątki innych pytań stawiają sobie obecnie Ukraina (władze, koncerny energetyczne, obywatele) i społeczność międzynarodowa udzielająca wsparcia finansowego i technicznego. Redukcja konsumpcji energii, generatory prądu, procedury czasowych dostaw elektryczności, naprawy zniszczonych elementów infrastruktury, magazyny... Poszukuje się rozwiązań na wielu poziomach. Pomoc zewnętrzna – dostawy wyposażenia, wsparcie techniczne i finansowe – zaczyna odgrywać coraz większą rolę. Co istotne, w kontekście lekcji z bezpieczeństwa energetycznego należy coraz bardziej niekonwencjonalnie myśleć o sektorze energetycznym. System scentralizowany, opierający się na kilku głównych jednostkach wytwórczych, jest w warunkach wojny stosunkowo łatwym celem ataków, jeśli obrona powietrzna nie jest w stanie poradzić sobie z wystrzeliwanymi masowo raketami i dronami. Stąd też obecne wysiłki zarówno społeczności międzynarodowej, jak i ukraińskich koncernów skoncentrowane są na przebudowie systemu energetycznego w kierunku jego większej decentralizacji⁵⁰. Generacja oparta na zdecentralizowanych farmach wiatrowych czy fotowoltaicznych może okazać się ową niezbędną rezerwą mocy w systemie.

⁴⁸ A. Malenko, O. Harmash, M. Hunder, „Russia hits Ukrainian energy facilities, Kyiv sees ‘despicable escalation’”, Reuters, 28 listopada 2024 r., <https://www.reuters.com/world/europe/explosions-heard-ukraines-odesa-kropyvnytskyi-ukrainian-media-report-2024-11-28/> (dostęp: 12.01.2025).

⁴⁹ Zob. <https://ukraine.un.org/en/286598-massive-attack-ukraine%E2%80%99s-energy-infrastructure-damages-and-disrupts-essential-services> (dostęp: 12.01.2025).

⁵⁰ Zob. IEA, *Ukraine's...*, op. cit.

Wyścig o OZE w warunkach pogłębiającego się kryzysu klimatycznego

Wobec stopniowo spadającej roli gazu w zaspokajaniu potrzeb energetycznych Europy jeszcze większa uwaga powinna być skierowana na rozwój technologii OZE czy wodorowych. Wyścig technologiczny trwa, a państwa UE poszukują nie tylko metod radzenia sobie z wyzwaniami kryzysów energetycznych, ale przede wszystkim strategii, która pozwoli zbudować system energetyczny odporny na zewnętrzne szoki cenowe i geopolityczne. Inwestycje w OZE biją kolejne rekordy, choć wydaje się, że społeczność międzynarodowa kompletnie nie radzi sobie z potrzebą zmniejszania emisji CO₂. Dane za rok 2024 wskazują, że jesteśmy już na granicy przekroczenia wzrostu średniej temperatury powierzchni Ziemi o 1,5°C w porównaniu z epoką przedindustrialną – co oznaczałoby w zasadzie śmierć celu wyznaczonego porozumieniem paryskim jeszcze przed nadejściem Trumpa⁵¹, którego jednym z setki *executive orders* podpisanych w pierwszym dniu objęcia urzędu było wycofanie się (ponownie...) z porozumienia paryskiego i wszelkich porozumień klimatycznych⁵².

Mimo wzrostu konsumpcji paliw kopalnych znacznie ustępuje on dynamice wzrostu popytu na OZE. W latach 2013–2023 konsumpcja ropy rosła średnio o 1,1% (w 2023 r. aż o 2,5%), gazu ziemnego o 1,7% (w 2023 r. nie odnotowano wzrostu globalnej konsumpcji), węgla o 0,2% (ale w samym 2023 r. już o 1,6%), podobnie wzrosło zużycie energii nuklearnej – o 1% (acz w 2023 r. o 2,2%). OZE⁵³ z kolei kontynuowały ścieżkę wzrostu w 2023 r. na poziomie 5,2% (średnia z ostatniej dekady to 5,5%), niewiele poniżej średniego wzrostu konsumpcji z lat 2013–2023, który wynosił 5,5%. W ujęciu regionalnym różnice były jeszcze większe. Unia Europejska konsumowała o 10,5% więcej OZE niż w roku poprzednim (znacznie powyżej średniej z ostatniej dekady, która wynosiła 3,7%), zmniejszając w tym samym okresie konsumpcję ropy o 5,1% (tyle też wynosił średni spadek konsumpcji ropy w UE z lat 2013–2023). Nieznacznie spowalniała dynamika konsumpcji w Azji (w 2023 r. było to

⁵¹ Strony porozumienia zobowiązały się do wstrzymania wzrostu średniej temperatury powierzchni Ziemi zdecydowanie poniżej 2°C do końca 2100 r. w porównaniu z epoką przedindustrialną i podejmowania działań na rzecz ograniczenia wzrostu do 1,5°C.

⁵² Trump w trakcie pierwszej kadencji także podjął decyzję o wycofaniu się z porozumienia paryskiego zawartego podczas 21. COP w 2015 r. Wówczas jednak procedury uniemożliwiły efektywne wycofanie się USA z porozumienia klimatycznego (wymóg upływu trzech lat od wejścia w życie porozumienia), a Joe Biden cofnął decyzję poprzednika w pierwszym dniu swojego urzędowania. 20 stycznia 2025 r. prezydent USA podpisał *executive order* zatytułowany „Putting America first in international environmental agreements”, który rozpoczyna proces wycofywania się USA nie tylko z porozumienia paryskiego, lecz także z jakiegokolwiek porozumienia, paktu, układu czy podobnych zobowiązań w ramach UNFCCC (Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu) (ang.: „any agreement, pact, accord, or similar commitment made under the UNFCCC”).

⁵³ Nie obejmują one energetyki wodnej. Na tę kategorię składają się energetyka wiatrowa, słoneczna, geotermalna i bioenergia. Dane za: *Energy Institute Statistical Review...*, op. cit., s. 25, 39, 51, 53, 58.

6%, a średnia z lat 2013–2023 wynosiła 8,8%), niezmiennie jednak to Chiny pozostawały liderem produkcji i konsumpcji energii ze źródeł odnawialnych, odpowiadając za 30% światowego popytu⁵⁴. Co ciekawe, mimo ogłoszonych celów neutralności klimatycznej napędzane wciąż produkcją i eksportem ropy i gazu gospodarki Ameryki Północnej pozostawały znacznie w tyle. Kanada wbrew światowym trendom zmniejszyła konsumpcję OZE o 6,6%, a USA (na które przypada 12% światowej konsumpcji energii odnawialnej) nieznacznie ją zwiększyły, tj. o 2%, czyli znacznie poniżej średniej z poprzednich lat. Aby dopełnić opis tego regionu, dodajmy, że konsumpcja OZE w Meksyku (i tak stosunkowo niska, ok. 0,8% światowej) spadła o 8,2%⁵⁵. Szczególnie interesująco wyglądają plany inwestycyjne bliskowschodnich producentów ropy i gazu. Wprawdzie OZE nie odgrywają obecnie większej roli w ich koszyku energetycznym, o czym decyduje dostępność tanich paliw kopalnych w tych państwach, a także ich chęć maksymalnego oddalenia w czasie momentu *peak-oil demand*, mimo to stopniowo i one oddają kolejne nowe instalacje, zwłaszcza PV o rekordowych mocach, i opracowują strategie adaptacji do transformacji energetycznej.

Udział OZE w bilansie energetycznym systematycznie się zwiększa. W 2023 r. stanowiły one 30% bilansu produkcji energii eklektycznej i 14,6% bilansu konsumpcji energii pierwotnej⁵⁶. Łącznie globalna zainstalowana moc energetyki wiatrowej i słonecznej (elektrownie PV i CSP) zwiększyła się o 67%, tj. do 276 GW. W obu przypadkach największy udział w nowych mocach miały Chiny⁵⁷. Już obecnie transformacja energetyczna silnie oddziałuje na rynek i światową gospodarkę, a wraz z pogłębianiem tych procesów, w tym dyfuzją na inne poza energetyką sektory gospodarki, należy spodziewać się głębokich zmian strukturalnych, zarówno na rynku energii, jak i w układzie sił, niosących dalekosiężne implikacje dla bezpieczeństwa energetycznego. Dlatego też tak istotne jest śledzenie zmian zachodzących w politykach energetycznych państw, środowisku inwestycyjnym i sferze innowacji technologicznych.

Unia Europejska w tym wyścigu technologicznym nie jest najsilniejszym graczem, ale z pewnością urasta do rangi lidera, jeśli chodzi o ambicje, strategie i polityki klimatyczne. Kryzys energetyczny, niemający swojego odpowiednika w przeszłości, został faktycznie wykorzystany do pogłębienia i wzmocnienia polityk w sferze transformacji energetycznej, które na poziomie wspólnotowym jeszcze silniej miały zostać powiązane ze wzrostem gospodarczym i liberalizacją rynku. Rekordowa produkcja energii z OZE – w pierwszej połowie 2024 r. połowa całej generacji energii elektrycznej w UE pochodziła z OZE⁵⁸ – dowodzi

⁵⁴ Dane: ibidem.

⁵⁵ Dane: ibidem.

⁵⁶ Dane: ibidem, s. 5.

⁵⁷ Ibidem, s. 5.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4581 (dostęp: 12.01.2025).

coraz większej konkurencyjności tych źródeł względem tradycyjnej generacji opartej na paliwach kopalnych, a do tego w warunkach wciąż bardzo wysokich cen surowców nieodnawialnych. Wzrostowi produkcji z OZE sprzyjały nie tylko wysokie ceny węglowodorów i spadek konsumpcji, ale także kontynuowanie polityki sankcji i odchodzenia od rosyjskich surowców. W rezultacie po raz pierwszy w historii produkcja energii elektrycznej z elektrowni wiatrowych była wyższa niż produkcja oparta na gazie! Na obszarze UE zatem transformacja energetyczna nie tylko przyspieszyła, lecz także okazywała się ważnym „wentylem bezpieczeństwa” w warunkach kryzysu cenowego i popytowego. Pozostające poza UE państwa europejskie również kontynuowały działania na rzecz transformacji energetycznej. Wielka Brytania umożliwiła rozwój morskich farm wiatrowych (MEW) w Szkocji, co w kolejnych latach powinno znacząco wzmocnić jej pozycję na globalnym rynku energetyki wiatrowej. Norwegia, wciąż będąc ważnym dostawcą węglowodorów na potrzeby europejskiego rynku energii, znalazła się zarazem w gronie innowatorów i wzmocniła swą pozycję jednego z liderów światowego rynku energii wiatrowej, m.in. otwierając największą na świecie pływającą farmę wiatrową. Służy ona zasilaniu w energię elektryczną platform wiertniczych ropy i gazu na Morzu Północnym, stanowiąc tym samym ciekawą próbę połączenia pozycji potęgi surowcowej z wizerunkiem państwa podejmującego działania na rzecz zmniejszenia emisji w sektorze wydobywczym.

W ujęciu globalnym to potęgi azjatyckie i USA od lat otwierają rankingi pod względem największej liczby lądowych elektrowni wiatrowych, morskich czy PV⁵⁹. Państwa słoneczne inwestują w innowacje technologiczne, takie jak elektrownie skoncentrowanej energii słonecznej nowej generacji (CSP) dające nie tylko możliwość wytwarzania energii, ale i jej magazynowania (Australia, ZEA, USA⁶⁰). Co roku dodawane są do sieci rekordowe nowe moce elektrowni wiatrowych i słonecznych. Ofensywa na rynku PV należy do Chin – dotyczy to zarówno produkcji paneli fotowoltaicznych, jak i pozyskiwania energii ze słońca (w Chinach w 2023 r. zainstalowane było 42% światowych mocy! Dla porównania na UE z Wielką Brytanią przypada 21%). W 2024 r. Chiny przyłączyły do sieci największą na świecie farmę PV Xinjiang o zainstalowanej mocy 5 GW (!), dla porównania największa do tej pory farma PV, zlokalizowana w Indiach, miała moc 2,7 GW. Jest to zatem potężna moc niespotykana wcześniej w energetyce słonecznej. Podobnie w przypadku energetyki wiatrowej to w Chinach zainstalowane jest 43% światowych mocy, podczas gdy w UE wraz z Wielką Brytanią około 26%. W USA 16% generacji elektryczności pochodzi

⁵⁹ W 2022 r. ranking największych farm wiatrowych otwierały Jiuquan zlokalizowana w Chinach (20 GW i 7000 turbin), indyjska Jaisalmer (1600 MW) oraz otwarta w Kalifornii Alta (1,548 MW).

⁶⁰ Największą dotychczasową elektrownią CSP jest kompleks o mocy 700 MW w Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Solar Park w Emiratach Arabskich (składa się nań 150 MW instalacji PV i 700 MW instalacji CSP). Ukończony w 2024 r.

z OZE, moce zainstalowane w amerykańskim systemie stanowią zaś blisko 10% światowych mocy w przypadku PV i CSP oraz 15% w przypadku elektrowni wiatrowych⁶¹. Polityka nowej administracji – ogłoszenie rozporządzenia „National energy emergency” implikujące odwrót od polityki klimatycznej, inwestycje w ropę i tworzenie barier dla rozwoju energetyki wiatrowej⁶² – może w tym kluczowym momencie zdegradować przyszłe znaczenie USA jako dostawcy technologii OZE czy wytwórcy zielonej energii.

Zakończenie

Trzy lata po pandemii COVID-19, lockdownie i spowolnieniu gospodarczym nie ma już śladu po spadku emisji gazów cieplarnianych z 2020 r.⁶³ Wręcz przeciwnie, z roku na rok emisje CO₂ biją kolejne rekordy. W 2023 r. te pochodzące z sektora energetycznego po raz pierwszy przekroczyły poziom 40 Gt CO₂, w tym 35 Gt CO₂ przypadało na końcowe zużycie energii⁶⁴. Nowa administracja amerykańska nie pozostawia złudzeń co do swoich planów względem polityki klimatycznej – na poziomie federalnym w zasadzie przestała ona istnieć. W świecie cieplejszym o 1,5°C skala wyzwań dla sektora energetycznego będzie ogromna, a to dopiero początek, gdyż dynamika globalnego ocieplenia przyspieszyła. Wskazuje na to wyraźnie nie tylko pomiar średniej temperatury dla globu, lecz także inne parametry, w tym przekraczanie kolejnych punktów krytycznych ziemskiego systemu klimatycznego, zwłaszcza w kriosferze.

W ramach tradycyjnego podejścia do bezpieczeństwa energetycznego dostawcy węglowodorów oddalili od siebie perspektywę *peak-oil demand*, a USA zapowiadają największy boom naftowy we współczesnej historii, czyli amerykańska ropa i LNG będą płynąć strumieniami do Europy. Zmiany, jakie dokonały się w strukturze dostaw węglowodorów do Europy, ale i Azji, ukazują dość wysoką elastyczność rynku. Fakt utrzymywania limitów przez OPEC+, choć odbija się na cenach, jest też ważną informacją o istniejących sporych wolnych mocach produkcyjnych w globalnym systemie. Sankcje wobec rosyjskiej ropy – mimo naruszeń – nie spowodowały kryzysu bezpieczeństwa energetycznego, choć z pewnością miały swój negatywny wpływ na

⁶¹ Dane: *Energy Institute Statistical Review...*, op. cit., s. 56, 60–61.

⁶² Jedno z rozporządzeń wykonawczych podpisanych przez Trumpa 20 stycznia zatytułowane jest „Declaring a national energy emergency” i stanowi odwrót od polityki energetycznej administracji Bidena. Inny *executive order* wstrzymuje czasowo rozwój morskiej energetyki wiatrowej, zob. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/declaring-a-national-energy-emergency/> (dostęp: 11.02.2025).

⁶³ W 2020 r. emisje CO₂ pochodzące ze zużycia energii spadły o 6,2%, tj. do najniższego poziomu od 2011 r. (*BP Statistical Review of World Energy 2021*, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>, dostęp: 11.02.2025).

⁶⁴ *Energy Institute Statistical Review...*, op. cit., s. 4, 12.

jego ekonomiczny wymiar w UE. W tych warunkach najwięcej obaw wzbudza zatem nasilenie się incydentów mających charakter weaponizacji infrastruktury energetycznej, zwłaszcza w tak wrażliwych i strategicznie ważnych regionach jak Morze Bałtyckie. Wywołuje to potrzebę dalszej militaryzacji regionu w celu zapewnienia fizycznej ochrony infrastruktury krytycznej, tak by tajemnicze wybuchy czy kotwice spadające „przypadkowo” na podmorskie instalacje nie zdarzały się z intensywnością obserwowaną w ostatnich latach. W końcu bezprecedensowa skala, jaką przyjmuje w trakcie rosyjskiej agresji niszczenie ukraińskiej infrastruktury energetycznej, wyraźnie wskazuje na konieczność jeszcze silniejszego powiązania w strategiach bezpieczeństwa państw UE i NATO bezpieczeństwa energetycznego i wojskowego. OZE, uznawane przez lata za kluczowy element polityki klimatycznej, w tych nowych warunkach geopolitycznych, w tym weaponizacji energii, stają się jedną z możliwych odpowiedzi, a tym samym niezbędnym elementem przyszłych strategii bezpieczeństwa energetycznego.

Energy security in the time of sanctions on Russian fuels, changes in the structure of global and European hydrocarbon supplies, and the expansion of renewable energy sources

Another year of uncertainty caused by Russian aggression on Ukraine and the implementation of a variety of sanctions on Russian energy export resulted in a number of energy security threats and challenges for Europe. As a continuation of earlier Strategic Yearbook's analysis on global and regional energy security dynamics, this paper explores further changes in the energy security landscape in Europe and the world. It discusses current trends on the global oil market and especially the changes in the structure of global supplies of oil and gas/LNG. Special attention is paid to the question of efficiency of oil and gas sanctions imposed on Russia in light of the wide-scale development of the shadow fleet and other activities that violate the sanctions regime, taken by various actors. The paper also provides an analysis of the ongoing trends in the European energy market and energy insecurity in Ukraine due to Russia's attacks on critical energy infrastructure, which were more massive and more frequent in 2024 than in any other year of the war. Weaponization of energy during the war in Ukraine is perceived as an important lesson which may and should impact future energy security strategies. Energy transition and the increasing role of renewable energy in providing energy security is, as always, considered a major factor influencing the global energy security landscape. In this year's paper, regional trends are shown and the Author reflects on why, despite the growing crisis in the implementation of the climate policies growth, the race in this area of the energy market continues.

Keywords: energy security, oil price cap, Russia-Ukraine war, oil and gas sanctions, energy transition, renewable energy, oil market, gas market, oil prices, EU, climate change

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, limit cen ropy, wojna Rosji z Ukrainą, sankcje na gaz i ropę, transformacja energetyczna, energia odnawialna, rynek ropy, rynek gazu, ceny ropy, UE, zmiana klimatu

ŚWIAT W *ROCZNIKU*

Karina Jędrzejowska

ORCID 0000-0002-3203-9466

Anna Wróbel

ORCID 0000-0002-4397-4759

Gospodarka światowa 2024–2025: polikryzys i współpraca międzynarodowa w spolaryzowanym świecie

Na przestrzeni ostatnich lat wiele kryzysów o różnym charakterze, takich jak pandemia COVID-19, konflikty zbrojne (w Ukrainie, w Palestynie czy w Sudanie), wojny handlowe, rosnący protekcyjizm gospodarczy czy zmiany klimatu, wpływało na funkcjonowanie i stabilność światowej gospodarki. Jako że zarówno same kryzysy, jak i ich skutki wykazywały wysoki stopień korelacji, dość powszechne stało się określanie tej koniunkcji kryzysów terminem „polikryzys”. Termin ten – którego autorstwo przypisuje się francuskiemu filozofowi i socjologowi Edgarowi Morinowi¹ – zyskał znacząco na popularności po 2022 r. Wówczas to historyk z nowojorskiego Columbia University, Adam Tooze, użył go, odnosząc się do globalnej sytuacji po rosyjskiej agresji na Ukrainę².

W opublikowanym na łamach *Financial Times* w październiku 2022 r. artykule o znamienym tytule „witamy w świecie polikryzysu” Tooze wskazywał na wzrost turbulencji wpływających na światową równowagę geoeconomiczną, geopolityczną i społeczno-środowiskową. Jego zdaniem ludzkość wydaje się skazana na życie w erze nakładających się kryzysów, które wzajemnie się napędzają i mają więcej niż jedną przyczynę. Publikacja ta stała się początkiem całej serii analiz na łamach *Financial Times* poświęconych zakłóceniom w funkcjonowaniu gospodarki światowej w dobie polikryzysu³.

¹ IDS, „Are we in the age of the polycrisis?”, *Opinion*, 31 października 2023 r., <https://www.ids.ac.uk/opinions/are-we-in-the-age-of-the-polycrisis/> (dostęp: 16.02.2025).

² K. Whiting, H. Park, „This is why ‘polycrisis’ is a useful way of looking at the world right now”, *World Economic Forum*, 7 marca 2023 r., <https://www.weforum.org/stories/2023/03/polycrisis-adam-tooze-historian-explains/> (dostęp: 16.02.2025).

³ A. Tooze, „Welcome to the world of the polycrisis”, *Financial Times*, 22 października 2022 r., <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33> (dostęp: 16.02.2025);

Do dalszej popularyzacji przedstawiania globalnej sytuacji gospodarczej (i nie tylko) przez pryzmat „polikryzysu” przyczyniła się publikacja Światowego Forum Ekonomicznego z Davos (World Economic Forum, WEF) z 2023 r. – *Global Risks Report*. Jej autorzy zidentyfikowali pięć kategorii ryzyka: ekonomiczne, geopolityczne, środowiskowe, społeczne i technologiczne. W raporcie podkreślono, że obecna sytuacja jest skutkiem m.in. niedoborów surowców naturalnych, a w najbliższym czasie czynnikiem napędzającym dalszą destabilizację będzie rosnąca polaryzacja społeczna. Zdaniem ekspertów z WEF „podzielone” społeczeństwa są gorzej przygotowane do radzenia sobie z innymi globalnymi wyzwaniami, takimi jak przemiany ekologiczne, transformacje gospodarcze, demograficzne lub cyfrowe oraz rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych, co wyraźnie pokazał okres pandemii COVID-19⁴. Analogiczne wnioski pojawiły się w opublikowanym w październiku 2024 r. raporcie Banku Światowego *Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024 – Pathways Out of the Polycrisis* oceniającym postęp w zakresie globalnego rozwoju społeczno-gospodarczego po pandemii⁵.

Pomimo wielości publikacji poświęconych temu zjawisku trudno mówić o jednoznacznie przyjętej definicji polikryzysu. Eric Helleiner w artykule w *International Studies Quarterly* z początku 2024 r. definiuje polikryzys jako grupę (oryg. *cluster*) różnego rodzaju równoczesnych kryzysów, które oddziałują na siebie w taki sposób, że te kryzysy i/lub ich skutki wzajemnie się wzmacniają i pogłębiają. Autor ten odnosi owo pojęcie do obecnej kondycji gospodarki światowej, wskazując, że polikryzys negatywnie wpływa na procesy globalizacji gospodarczej i zagraża długotrwałemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu⁶. W podobnym duchu pisał na ten temat jeszcze w 2023 r. prof. Konrad Raczkowski, określając polikryzys jako globalny „makrokryzys wzajemnie powiązanych awarii o charakterze mniej kontrolowanym w sferze naturalnej i społecznej, a który w sposób nieodwracalny może pogarszać perspektywę ludzkości”⁷.

Swoista proliferacja publikacji na temat polikryzysu w gospodarce światowej jest w znacznym stopniu komplementarna wobec przytoczonej w poprzednich edycjach *Rocznika* debaty na temat postępującej fragmentacji

D. Henig, D.M. Knight, „Polycrisis: Prompts for an emerging worldview”, *Anthropology Today*, 2023, t. 39 (2), s. 3–6.

⁴ WEF, *Global Risks Report 2023*, 18th Edition, World Economic Forum, Cologne–Geneva 2023; L. Miller, „What is polarization and why it matters”, LLYC, 14 listopada 2024 r., <https://llyc.global/en/ideas/what-is-polarization-and-why-it-matters/> (dostęp: 16.02.2025).

⁵ World Bank, *Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024 – Pathways Out of the Polycrisis*, World Bank Group, Washington DC 2024.

⁶ E. Helleiner, „Economic globalization’s polycrisis”, *International Studies Quarterly* 2024, t. 68 (2), s. 1–9.

⁷ K. Raczkowski, *Polskie perspektywy gospodarcze. Trendy i scenariusze*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa 2023, s. 15–16.

geoekonomicznej na skalę globalną oraz kryzysu współpracy wielostronnej⁸. Niezależnie od przyjętej terminologii wszystkie te zjawiska zakłócają procesy globalizacyjne i spowalniają globalny rozwój społeczno-gospodarczy. Analogiczne kwestie pojawiły się również w aktualnym wydaniu *Raportu Rozwoju Ludzkiego* (*Human Development Report 2023–24*), którego myśl przewodnią stanowią zagrożenia dla współpracy międzynarodowej wynikające z coraz większego stopnia polaryzacji (czy też właśnie fragmentacji) we współczesnym świecie⁹.

Nie da się ukryć, że obecna globalna sytuacja gospodarcza w coraz większym stopniu jest wynikiem narastającej rywalizacji pomiędzy państwami, w szczególności pomiędzy największymi światowymi potęgami gospodarczymi. Zderzenie się swoistych dwóch światów – państw wysoko rozwiniętych gospodarczo oraz państw szeroko rozumianego Globalnego Południa – skutkuje kwestionowaniem przez te ostatnie istniejących norm i instytucji międzynarodowych. W ostatnim roku wyrazem tego stało się rozszerzenie grupy BRICS: na początku roku dołączyły do niej Iran, Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Egipt i Etiopia. Algieria, Nigeria i Uganda zostały kolejnymi państwami rozwijającymi się, które przystąpiły do BRICS podczas szczytu grupy w Kazaniu w październiku 2024 r. Szczyt odbył się pod hasłem „wzmocnienie multilateralizmu na rzecz sprawiedliwego globalnego rozwoju i bezpieczeństwa”, co w praktyce oznacza próbę odcięcia się państw członkowskich organizacji od zachodnich mechanizmów współpracy rozwojowej. Rozmowy w czasie szczytu dotyczyły m.in. reformy ONZ, odejścia od dolara w rozliczeniach gospodarczych i zwiększenia ułatwień dla handlu w lokalnych walutach, zabezpieczenia łańcuchów dostaw czy podniesienia bezpieczeństwa żywnościowego¹⁰.

Na tym tle jako zdecydowanie pozytywne wydarzenie należy rozpatrywać przyjęcie w czasie Szczytu Przyszłości (*Summit of the Future*) Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2024 r. Paktu dla przyszłości, który obejmuje Globalny pakt cyfrowy i Deklarację na rzecz przyszłych pokoleń. O ile wiele zapisów Paktu można uznać za przeczące powyższym tezom o polikryzysie i polaryzacji, o tyle już sam fakt, że taki dokument powstał,

⁸ Por. K. Jędrzejowska, A. Wróbel, „Gospodarka światowa 2023–2024: między geoekonomiczną fragmentacją a reglobalizacją?”, *Rocznik Strategiczny 2023/24*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024, s. 170–172; eadem, „Gospodarka światowa 2022–2023: czas niepewności, niepokoju i postępującej fragmentacji”, *Rocznik Strategiczny 2022/23*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 178–182.

⁹ UNDP, *Human Development Report 2023–24: Breaking the Gridlock: Reimagining Cooperation in a Polarized World*, United Nations Development Programme, New York 2024.

¹⁰ A. Kozioł, „Rosja gospodarzem szczytu BRICS”, *Komentarz PISM* 2024, nr 67, 25 października 2024 r., <https://www.pism.pl/publikacje/rosja-gospodarzem-szczytu-brics> (dostęp: 16.02.2025); S. Naidu, G. de Carvalho, „BRICS expansion: Redefining global structural power in a changing world order”, *SAIIA Policy Insights*, nr 160, styczeń 2025 r., s. 8–13.

pokazuje głębokość wielowymiarowego kryzysu i wielość problemów do przezwyciężenia¹¹.

Wobec powyższego celem rozdziału jest przedstawienie kondycji gospodarki światowej w ostatnim roku, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii polikryzysu i zagrożeń dla wielostronnego systemu zarządzania gospodarczego wynikających z nasilającej się rywalizacji pomiędzy państwami. Rozdział jak co roku otwiera przegląd podstawowych wskaźników makroekonomicznych i prognoz dotyczących przyszłej globalnej koniunktury gospodarczej. W kolejnych częściach tekstu przedstawiono zmiany w światowych przepływach handlowych i kondycję światowego systemu handlu, zmiany w międzynarodowym systemie finansowym, jak też opóźnienia w realizacji Agendy 2030 w przededniu Czwartej Międzynarodowej Konferencji Finansowania Rozwoju. Rozdział kończą wnioski z przeprowadzonej analizy.

Gospodarka światowa w 2024 r.

Swoistym truizmem staje się twierdzenie, że ostatni rok był kolejnym, w którym znaczący wpływ na światową koniunkturę miały konflikty zbrojne i rywalizacja gospodarcza między największymi graczami – państwami i wielkimi przedsiębiorstwami międzynarodowymi. Konflikty zbrojne w Ukrainie, Strefie Gazy czy też szereg konfliktów na kontynencie afrykańskim nie przestają oddziaływać na światowe ceny energii i kształtowały na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy kierunki i wolumen przepływów handlowych i kapitałowych. Nic przy tym nie wskazuje, aby rok 2025 miał być pod tym względem spokojniejszy. Co więcej, pierwsze tygodnie drugiej prezydentury Donalda Trumpa w USA wyraźnie pokazują, że najbliższe miesiące będą wysoce niestabilne i nieprzewidywalne pod względem gospodarczym, a istniejące napięcia handlowe tylko się zaostrzą.

Mimo że prognozy gospodarcze na najbliższe lata trudno uznać za optymistyczne, sytuacja gospodarcza w 2024 r. była lepsza niż rok wcześniej. Analizy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) i Światowego Forum Ekonomicznego z połowy 2024 r. wskazywały na stabilny wzrost gospodarczy i spadek presji inflacyjnej w większości państw wysoko rozwiniętych i rozwijających się w pierwszej połowie roku. Poprawa sytuacji gospodarczej była możliwa m.in. dzięki wzrostowi obrotów handlowych i realnego dochodu w wielu państwach. Tym samym jeszcze we wrześniu

¹¹ UNIC Warsaw, „Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjmuje przełomowy Pakt dla przyszłości, aby przekształcić globalne zarządzanie”, 30 września 2024 r., <https://www.unic.un.org/pl/aktualnosci/organizacja-narodow-zjednoczonych-przyjmuje-przelomowy-pakt-dla-przyszlosci-aby-przekształcić-globalne-zarządzanie/3599> (dostęp: 16.02.2025).

2024 r. zakładano, że globalny wzrost gospodarczy na koniec roku osiągnie 3,2% (przy 3,1% w 2023 r.)¹².

Pozytywne prognozy globalnego wzrostu na najbliższe lata zostały utrzymane również w kluczowej publikacji w tym zakresie – *World Economic Outlook* publikowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Zarówno prognoza z października 2024 r., jak i najnowsza aktualizacja z końca stycznia 2025 r. wskazują na wzrost gospodarczy w latach 2025 i 2026 na poziomie 3,3%. O ile są to zdecydowanie lepsze wartości niż w okresie pandemii, o tyle nie należy zapominać, że nadal znajdujemy się poniżej średniego tempa wzrostu w latach 2000–2019. W pierwszych dwóch dekadach XXI w. gospodarka światowa rozwijała się w średnim tempie 3,7% rocznie¹³.

Równocześnie w tych samych raportach podkreślano, że istnieje wiele zagrożeń dla utrzymania się bieżącego wzrostowego trendu. Jako jedno z większych określono wzrastający od czasu pandemii COVID-19 poziom światowego zadłużenia – około 53% gospodarek rozwiniętych i 64% gospodarek rozwijających się może w najbliższych miesiącach doświadczyć problemów z obsługą zadłużenia¹⁴. Pandemia COVID-19 gwałtownie zwiększyła zadłużenie wszystkich państw rozwijających się, a późniejszy wzrost globalnych stóp procentowych utrudnił wielu z nich odzyskanie równowagi. Na koniec 2023 r. całkowite zadłużenie zagraniczne krajów o niskim i średnim dochodzie wyniosło rekordowe 8,8 bln USD, co oznacza wzrost o 8% w porównaniu z 2020 r. Koszt obsługi zadłużenia wzrósł w tym czasie o prawie $\frac{1}{3}$, pozostawiając państwom rozwijającym się mniej środków na inwestycje w krytycznych obszarach, takich jak zdrowie, edukacja czy ochrona środowiska¹⁵. W efekcie zgodnie z szacunkami Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) obecnie około 3,3 mld ludzi żyje w państwach, których wydatki na obsługę zadłużenia przekraczają wydatki na edukację czy zdrowie¹⁶.

¹² WEF, „Chief economists point to stabilizing outlook but warn on debt and political polarization”, 25 września 2024 r., <https://www.weforum.org/press/2024/09/chief-economists-point-to-stabilizing-outlook-but-warn-on-debt-and-political-polarization-20a2dfabee/> (16.02.2025); OECD, *OECD Economic Outlook, Interim Report September 2024*, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-interim-report-september-2024_1517c196-en.html (dostęp: 16.02.2025).

¹³ IMF, *Global Growth: Divergent and Uncertain*, World Economic Outlook Update, styczeń 2025, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/01/17/world-economic-outlook-update-january-2025> (dostęp: 16.02.2025).

¹⁴ WEF, „Chief economists...”, op. cit.; IESE, „Global economic outlook in a world fraught with polarization”, IESE Insight, 27 lutego 2024 r., <https://www.iese.edu/insight/articles/global-economic-outlook-polarization-geopolitics/> (dostęp: 16.02.2025).

¹⁵ World Bank, *2024 Key Development Challenges in Nine Charts How the World Is Off-Track to Reduce Poverty*, <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2024/12/17/2024-in-nine-charts> (dostęp: 16.02.2025).

¹⁶ WEF, „The top economics stories of 2024”, 11 grudnia 2024 r., <https://www.weforum.org/stories/2024/12/economics-stories-growth-inflation-2024/> (dostęp: 16.02.2025).

Według analityków Banku Światowego inflacja bazowa w skali świata ma w 2025 r. spaść do 4,2%, a w kolejnym roku nawet do 3,5%. Jest to znaczący postęp, biorąc pod uwagę, że jeszcze na koniec 2024 r. wskaźnik ten utrzymywał się na poziomie blisko 6% (przy około 7% na koniec 2023 r. oraz ponad 9% w szczytowym 2022 r.). Jeśli faktycznie dojdzie do prognozowanych spadków inflacji, będzie to oznaczało powrót do celów inflacyjnych większości banków centralnych. Przy czym sytuacja poprawi się przede wszystkim w państwach wysoko rozwiniętych¹⁷. Jednak nie należy zapominać, że obecne wstrząsy geopolityczne, związane choćby z konfliktem w Strefie Gazy, mogą skutkować skokami cen surowców i ponownym wzrostem globalnej presji inflacyjnej¹⁸.

Obserwowane obecnie nierówne tempo ożywienia gospodarczego w państwach o odmiennym poziomie rozwoju gospodarczego może przyczyniać się do dalszej polaryzacji pomiędzy poszczególnymi grupami państw. Spośród państw wysoko rozwiniętych do niedawna pozytywnie wyglądały prognozy dla Stanów Zjednoczonych: 2,7% wzrostu na koniec 2024 r. Już obecnie jednak wiadomo, że dane te trzeba będzie skorygować w dół. Obecna prognoza na 2025 r. to jedynie 1,6% wzrostu. Co więcej, polityka USA pod rządami Donalda Trumpa jest trudna do przewidzenia, a zapowiadane reformy mogą przyczynić się do ponownego wzrostu cen (m.in. luźniejsza polityka fiskalna lub działania deregulacyjne). W strefie euro mamy do czynienia z sytuacją odwrotną niż w USA – 0,7% wzrostu na koniec 2024 r., przy prognozie rządu przynajmniej 1,3% na 2025 r. Jednak ze względu na słabą dynamikę produkcji (zwłaszcza w przemyśle wytwórczym) czy wysokie ceny energii w państwach Unii Europejskiej (UE) również te prognozy mogą ulec korekcie w dół. Z kolei w gospodarkach wschodzących prognozy wzrostu pozostają zasadniczo niezmienione i wynoszą 4,2% i 4,3% w bieżącym i przyszłym roku. Warto przy tym zwrócić uwagę na spodziewany spadek tempa wzrostu gospodarczego w drugiej pod względem wielkości gospodarce świata – w Chinach¹⁹. Obecnie przewiduje się 4,9% na koniec 2024 r. oraz 4,5% w 2025 r. Spowolnienie chińskiej gospodarki związane jest m.in. z ograniczeniem wewnętrznego popytu konsumpcyjnego oraz utrzymującym się kryzysem na rynku nieruchomości²⁰. Na tym tle zaskakująco dobrze prezentuje się sytuacja kolejnej z wielkich

¹⁷ IMF, *Global Growth...*, op. cit.

¹⁸ IESE, „Global economic...”, op. cit.

¹⁹ P.O. Gourinchas, „As one cycle ends, another begins amid growing divergence”, IMF Blog, 17 stycznia 2025 r., <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2025/01/17/as-one-cycle-ends-another-begins-amid-growing-divergence> (dostęp: 16.02.2025).

²⁰ OECD, „OECD: Global economy is turning the corner as inflation declines and trade growth strengthens”, Press release, 25 września 2024 r., <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/09/oecd-global-economy-is-turning-the-corner-as-inflation-declines-and-trade-growth-strengthens.html> (dostęp: 16.02.2025).