



Biuletyn Analiz Centrum Inicjatyw Międzynarodowych

Nr 14/2020 | Czerwiec 2020



Spis treści

BARBARA MARCINKOWSKA:

Przegląd priorytetów polityki zagranicznej Francji na półmetku kadencji prezydenta Emmanuela Macrona..... 3

KAMIL DĄBRÓWKA:

Rządowa pomoc dla przedsiębiorców w czasie pandemii COVID-19 – przypadek Francji, Belgii, Hiszpanii i Włoch..... 15

ANNA WALKOWIAK:

Wstrzymanie transferów uzbrojenia – nieskuteczne narzędzie polityki zagranicznej USA..... 23

KAROLINA WANDA OLSZOWSKA:

Czy wilk może zaprzyjaźnić się z niedźwiedziem?
O zawiłych relacjach turecko-rosyjskich..... 31

ŁUKASZ ROBAK:

Sahle-Work Zewde - pierwsza kobieta prezydent w Etiopii..... 37

Drogie Czytelniczki, Drodzy Czytelnicy,

Oddajemy w Wasze ręce 14. numer Biuletynu Analiz Centrum Inicjatyw Międzynarodowych. W najnowszym wydaniu Biuletynu znajdziecie teksty poświęcone priorytetom polityki zagranicznej Francji za prezydentury Emmanuela Macrona (autorstwa Barbary Marcinkowskiej) oraz konsekwencjom gospodarczym pandemii COVID-19 dla wybranych państw europejskich (Francji, Belgii, Hiszpanii i Włoch). W drugim z nich Kamil Dąbrówka szczególną uwagę poświęcił działaniom państw i Unii Europejskiej na rzecz ograniczenia skutków wprowadzenia narodowej kwarantanny.

Wątek turecki pojawia się w dwóch kolejnych publikowanych przez nas tekstach. W swoim artykule wykorzystuję go jako jeden z przykładów tego, jak trudnym do skutecznego wykorzystywania narzędziem polityki zagranicznej jest wstrzymanie transferu uzbrojenia. Natomiast Karolina Wanda Olszowska poświęciła swój tekst relacjom turecko-rosyjskim, w szczególności w kontekście konfliktu na terytorium Syrii.

W Biuletynie nie mogło zabraknąć tematów wykraczających poza Europę czy Bliski Wschód. W swoim tekście Łukasz Robak przedstawia zmianę roli kobiet w Etiopii, skupiając się na sylwetce pierwszej kobiety pełniącej funkcję prezydent tego państwa - Sahle-Work Zewde.

Jak zawsze, zachęcam do wnikliwej lektury Biuletynu Analiz. Mam nadzieję, że dzięki różnorodności tematów udaje się nam przyczyniać do wyjaśniania i interpretowania skomplikowanej rzeczywistości międzynarodowej, w której żyjemy.



dr Anna Walkowiak

Redaktor Naczelna Biuletynu Analiz Centrum Inicjatyw Międzynarodowych

PRZEGLĄD PRIORYTETÓW POLITYKI ZAGRANICZNEJ FRANCJI NA PÓŁMETKU KADENCJI PREZYDENTA EMMANUELA MACRONA

Analysis of French foreign policy priorities on Emmanuel Macron's mid-term

BARBARA MARCINKOWSKA

Analitik Centrum Inicjatyw Międzynarodowych. Doświadczenie zawodowe zdobywała w Parlamencie Europejskim, Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, Ambasadzie RP we Francji, Międzynarodowym Przeglądzie Politycznym oraz w Instytucie Sobieskiego. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW (2010) i College of Europe (2013). W 2019 r. ukończyła szkolenie w Ecole nationale d'administration w Paryżu; w 2009 roku stypendystka programu Erasmus w SciencesPo Paris. Zainteresowania badawcze: Unia Europejska, polityka bezpieczeństwa, Francja.

Abstrakt: Europa, Afryka, zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz utrwalenie mocarstwowej pozycji kraju – to główne kierunki polityki zagranicznej Francji. Ich realizacja leży w gestii prezydenta republiki. Podczas gdy kierunki te nie zmieniają się od wielu dekad, każdy francuski prezydent różnie rozkłada akcenty i definiuje odmienne cele dla swojej polityki zagranicznej. Artykuł ten ma na celu analizę priorytetów polityki zagranicznej Francji podczas kadencji prezydenckiej Emmanuela Macrona, z uwzględnieniem współczesnych wyzwań międzynarodowych. Autorka największy nacisk kładzie więc na deklarowaną przez Macrona chęć rekonstrukcji Unii Europejskiej, promocję ochrony klimatu, relację z państwami afrykańskimi, a także działania na rzecz wzmacniania europejskiego bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: Francja, polityka zagraniczna, Unia Europejska, UE, Emmanuel Macron

Abstract: Europe, Africa, ensuring international security and reinforcing France's role as a global player and a regional power – these are the main orientations of French foreign policy. Their implementation is the responsibility of the president. While the orientations have not changed for many decades, each French president focuses on its different aspects and defines separate goals. This article aims to analyse the priorities of French foreign policy during the presidential term of Emmanuel Macron, taking into account contemporary international challenges. It focuses on Macron's desire to reconstruct the EU, his climate policy, relations between France and African countries, as well as actions aimed at strengthening European security.

Key words: France, foreign policy, European Union, EU, Emmanuel Macron

Wstęp

Każdego roku w sierpniu we Francji organizowana jest Konferencja Ambasadorów – tygodniowe spotkanie francuskich dyplomatów, polityków i przedstawicieli biznesu służące dyskusji na temat zagadnień istotnych dla francuskiej dyplomacji. Podczas konferencji głos zabierają zarówno prezydent republiki, jak i premier oraz minister spraw zagranicznych. Z analizy ich przemówień można nie tylko wywnioskować główne priorytety polityki zagranicznej Francji na dany rok, ale również ich ewolucję w trakcie całej kadencji danego rządu.

Emmanuel Macron rozpoczął swoją prezydenturę w 2017 roku. Już podczas kampanii wyborczej można było wyodrębnić jego główne obszary zainteresowań, a były to przede wszystkim: rekonstrukcja idei integracji europejskiej, walka ze zmianami klimatu, polityka śródziemnomorska i afrykańska oraz zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego. Priorytety te zostały potwierdzone na początku kadencji Macrona (Elysée, 2017c).

Są to tradycyjne dla Francji kierunki rozwijania polityki zagranicznej (poza *novum* w postaci dyplomacji klimatycznej, wprowadzone do kanonu priorytetów przez poprzednika Macrona – François Hollande’a) (Marcinkowska, 2011, 2012 i 2013b). Warto jednak zwrócić uwagę na rozkład akcentów pomiędzy poszczególnymi zagadnieniami, na ich ewolucję w trakcie obecnej kadencji prezydenckiej oraz na skutki, jakie polityka zagraniczna kształtowana przez rząd Emmanuela Macrona ma na postrzeganie Francji w Europie i na świecie, a także na budowanie jej zdolności do wpływania na światową politykę.

Po pierwsze: Europa

We wrześniu 2017 roku, po wygranych wyborach prezydenckich, Emmanuel Macron wygłosił przemówienie (zwane później przemówieniem z Sorbony), w którym przedstawił swoją wizję zmian, jakich musi dokonać Unia Europejska (UE) i jej państwa członkowskie, by stać się „suwerenną, zjednoczoną i demokratyczną” potęgą światową. Zarysowując swoje propozycje reform instytucjonalnych i dotyczących współpracy poszczególnych państw, Macron wyraźnie zaznaczył, że kierunek europejski jest najważniejszym kierunkiem polityki zagranicznej Francji w trakcie jego kadencji (Elysée, 2017b). Tezę tę wielokrotnie podkreślał w corocznych przemówieniach podczas Konferencji Ambasadorów, zaznaczając przy tym, że realizacja francuskiej niezależności i suwerenności ściśle powiązana jest z budową silnej i zjednoczonej Europy. Wnioskować zatem należy, że francuski prezydent za główne kierunki polityki zagranicznej uznaje nie tylko realizację francuskich priorytetów w ramach Unii Europejskiej, ale także wykorzystywanie jej jako platformy i narzędzia do realizacji ambicji światowych. Warto jednak zaznaczyć, iż „suwerenna, zjednoczona i demokratyczna” Europa odpowiadać miałaby wizji i interesom francuskim, z położeniem akcentów na ściślejszą integrację fiskalną, oparciu dynamiki rozwoju UE na tandemie francusko-

niemieckim i zmianę zasad funkcjonowania niektórych instytucji. Wyraźnie widoczne jest też przyzwolenie na rozwój tzw. „Europy wielu prędkości” oraz pomijanie interesów i opinii pozostałych państw członkowskich lub ich grup (np. państw skandynawskich, bałtyckich, Grupy Wyszehradzkiej, tzw. Hanzy 2.0 etc.) (Macron, 2017, 2018, 2019).

Budowanie mocarstwowej pozycji Unii Europejskiej opierać miałyby się na kilku filarach, m.in. rozwijaniu europejskiej obronności, wzmacnianiu rynku wewnętrznego, umacnianiu strefy euro, reformie polityki migracyjnej i azylowej, skupieniu się na południowym wymiarze polityki sąsiedztwa oraz rozwijaniu poczucia europejskiej solidarności. Jednocześnie impulsem do proponowanej rekonstrukcji UE stały się dla Francji trzy kryzysy, które dotknęły Europę w ostatniej dekadzie: kryzys ekonomiczny, kryzys migracyjny oraz kryzys tożsamościowy, spowodowany wzrostem znaczenia ruchów populistycznych i eurosceptycznych oraz decyzją Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii o opuszczeniu Unii (Elysée, 2017c).

Kilka zagadnień powiązanych z tymi wyzwaniem wydaje się być szczególnie ciekawymi z punktu widzenia analizy ewolucji polityki zagranicznej Francji. Dwa z nich (europejska obronność i południowy wymiar polityki sąsiedztwa) są bezpośrednio powiązane z pozostałymi priorytetami francuskiej polityki zagranicznej i zostaną omówione w dalszej części tej analizy. W tym miejscu, autorka skupi się na priorytetach charakterystycznych dla europejskiego kierunku polityki zagranicznej Macrona, takich jak polityka migracyjna i budowanie solidarności w ramach UE oraz przyszły kształt Unii.

a) Polityka migracyjna

Ciekawym przykładem zmiany nastawienia francuskiego prezydenta do sposobu definiowania i realizacji priorytetów polityki zagranicznej jest kwestia polityki migracyjnej i budowania europejskiej solidarności. W 2017 roku, na początku swojej kadencji, skupiał się on głównie na działaniach pozytywnych, podkreślając potrzebę ujednolicenia polityki migracyjnej i azylowej na poziomie UE, wysuwając pomysł utworzenia Europejskiego Urzędu ds. Azylu (którego zadaniem miałyby być przyspieszenie harmonizacji procedur w zakresie przyznawania statusu uchodźcy różnych państw członkowskich) oraz utworzenie efektywnej europejskiej straży granicznej, a także sfinansowanie programu nauki i integracji uchodźców celem przygotowania ich do życia w społeczeństwach europejskich (Elysée, 2017c, Macron, 2017). W 2019 roku, dyskurs francuskich polityków znacznie się zmienił i nacisk został położony na walkę z nielegalną imigracją, współpracę z państwami afrykańskimi celem zmniejszenia napływu uchodźców do Europy oraz usprawnienia readmisji tych, którym status uchodźcy nie został przyznany (Le Drian, 2019, Macron, 2019). Pod koniec 2019 roku polityka ta uległa dalszemu zaostrzeniu, co przejawiało się m.in. w zapowiedziach francuskiego premiera Édouarda Philippe’a o planach wprowadzenia rocznych kwot na przyjmowanie migrantów, wydłużenia czasu oczekiwania na decyzję

o przyznaniu statusu uchodźcy oraz ograniczenia dostępu uchodźców do bezpłatnej opieki medycznej i innych przywilejów socjalnych (Laurence, 2019). Taka ewolucja polityki migracyjnej pokazuje zmianę nastawienia prezydenta na bardziej prawicowe, co ma zapewne wpłynąć na wzrost sympatii wśród prawicowych wyborców.

b) Solidarność europejska

Zaostrzenie polityki migracyjnej (według słów prezydenta Macrona) ma służyć temu, by Francja miała pewność, że uchodźcy przybywają do niej ze względu na atrakcyjność państwa i szerzone przez nie wartości, a nie na łatwiejszy niż gdzie indziej dostęp do przywilejów socjalnych (Macron, 2019, Philippe, 2019). Kłóci się to z zapowiadaniem dotychczas priorytetem wspierania solidarności europejskiej, która w poprzednich latach definiowana była jako gotowość do współdzielenia kosztów kryzysu migracyjnego z państwami najbardziej przez niego dotkniętymi – Grecją i Włochami (Macron, 2017, 2018). Francuskiemu prezydentowi nie przeszkadzało to jednak w skrytykowaniu państw Europy Środkowo-Wschodniej (ze szczególnym naciskiem na Węgry) za prowadzenie bardziej radykalnej polityki antyimigracyjnej od początku trwania kryzysu. Macron zapowiedział również, że będzie dążył do powiązania przyznawania funduszy strukturalnych z realizacją idei solidarności w ramach polityki migracyjnej (Macron, 2019).

Inną próbą dla budowania europejskiej solidarności jest pandemia COVID-19, która doprowadziła do wprowadzenia licznych ograniczeń w poszczególnych państwach członkowskich i znacząco wpłynęła na spowolnienie rozwoju gospodarki europejskiej w najbliższych latach. Francuski prezydent w celu walki z negatywnymi skutkami pandemii wzywał do opracowania wspólnej europejskiej odpowiedzi, by nie dopuścić do tego, że kraje bardziej dotknięte lub o słabszej gospodarce poniosą największe koszty. Macron zaproponował m.in. utworzenie wspólnych europejskich obligacji lub „innego instrumentu uwspólnotowienia długu” oraz zwiększenie budżetu Unii Europejskiej, z przekazaniem dodatkowych środków na zwalczanie skutków pandemii (Wanat, 2020).

c) Reforma UE

Kolejnym istotnym wymiarem europejskiego kierunku polityki zagranicznej Francji jest zmiana kształtu i sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej. Na uwagę zasługują zwłaszcza pomysły reformy instytucjonalnej, polegającej m.in. na zmniejszeniu liczby członków Komisji Europejskiej oraz na wykorzystaniu kwoty mandatów brytyjskich na stworzenie transeuropejskich list wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 roku (Elysée, 2017b, 2017c). Pomysł ten – jako bezpośrednio powiązany z „brexitem” – nie mógł zostać zrealizowany w związku z opóźnieniem wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur Unii Europejskiej. Jednak nawet przy zakładanym wcześniejszym terminie „brexitu” (marzec 2019) nie znalazł on poparcia wśród pozostałych państw członkowskich (Marcinkowska, 2019).

Inną propozycją zmian instytucjonalnych był pomysł utworzenia wspólnego budżetu dla strefy euro i specjalnego stanowiska wspólnego ministra ds. finansów dla państw do niej należących (Elysée, 2017b). Również te propozycje reform nie spotkały się z pełnym poparciem pozostałych państw członkowskich. Jak na razie nie ma zgody dla utworzenia nowego unijnego stanowiska, trwają jednak rozmowy nad wspólnym budżetem dla strefy euro. Odchodzący przewodniczący Europejskiego Banku Centralnego (Mario Draghi) uznał nawet utworzenie wspólnego budżetu za jeden z priorytetów dla swojej następczyni – francuskiej ekonomistki Christine Lagarde (Gadomski, 2019, Valero, 2019).

Warto podkreślić, że rekonstrukcja Unii Europejskiej miała według Emmanuela Macrona opierać się na dwóch zasadach. Pierwszą z nich było przyzwolenie na ukształtowanie się tzw. „Europy wielu prędkości”, umożliwiającej głębszą integrację państw zainteresowanych, z pominięciem tych, które wolą pozostać bardziej niezależne. Drugą –

Rekonstrukcja Unii Europejskiej miałaby opierać się na dwóch zasadach: przyzwoleniu na „Europę wielu prędkości” i przywódczej roli tandemu francusko-niemieckiego.

oparcie rozwoju UE na partnerstwie francusko-niemieckim (Elysée, 2017b). Ta dwustronna współpraca początkowo zapowiadała się całkiem dobrze i Macron co roku wymienia ją jako podstawę realizacji francuskiej wizji rozwoju Europy (Elysée, 2017b, Macron, 2017, 2018 i 2019). W 2018 roku Niemcy poparły francuski pomysł powołania Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (Lesiecki, 2018), a w styczniu 2019 roku oba państwa odnowiły Traktat Elizejski, stanowiący podstawę bilateralnej współpracy od ponad pięćdziesięciu lat (Noll, 2019). Nie jest to jednak współpraca bezproblemowa, gdyż bardziej konserwatywny i pragmatyczny rząd Angeli Merkel nie popiera wszystkich postulatów nastawionego na reformy Macrona. Do publicznego sporu doszło w listopadzie 2019 roku w związku z krytyką NATO, jakiej dopuścił się francuski prezydent w wywiadzie udzielonym magazynowi „The Economist” (Erlanger, 2019). Jednak już wcześniej widoczne były rozbieżności, chociażby w kwestii reformy strefy euro (Gadomski, 2019) czy stosunku do Rosji (Jurczyszyn, 2019a). Istotnym jednak jest zaznaczenie, iż Emmanuel Macron powrócił do aktywnego kształtowania polityki europejskiej w ramach francusko-niemieckiego tandemu, co zostało zaniedbane przez François Hollande (2012-2017). Realizację priorytetu wpływania na europejską politykę na równi z Niemcami oraz nadawania tonu debacie dotyczącej przyszłego kształtu Unii Europejskiej można więc uznać za dotychczasowy sukces polityki zagranicznej Macrona.

Na kształt Unii Europejskiej wpływa także liczba państw członkowskich. W tej kwestii podejście francuskiego prezydenta również się zaostriżyło w trakcie trwania obecnej kadencji. W swoim przemówieniu z Sorbony odnosił się ostrożnie, ale pozytywnie do ewentualnego

rozszerzenia o Bałkany Zachodnie, podkreślając, że po spełnieniu przez państwa regionu odpowiednich kryteriów UE powinna się na nie otworzyć i doprowadzić do rozszerzenia. Za główny powód polityki otwartych drzwi podawał wtedy chęć poszerzania strefy europejskich wpływów i zapobieżenia zwrócenia się tych państw w stronę Rosji lub Turcji (Elysée, 2017b). W 2019 roku, w wyniku splotu czynników wewnątrz-państwowych (np. rosnące niezadowolenie społeczne) i braku rezultatów w realizacji wizji Macrona odnośnie do reformy samej UE – Francja zawetowała rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną. Za oficjalną przyczynę francuskie władze podały niesatysfakcjonującą realizację przez te kraje reform związanych z praworządnością – pomimo pozytywnej opinii udzielonej przez Parlament Europejski i Komisję (Jurczyszyn, 2019b) [1]. Co więcej, w listopadzie 2019 r. francuski prezydent zaproponował całkowitą zmianę podejścia do polityki rozszerzenia, zastępując dotychczasowe negocjacje nad określonymi rozdziałami siedmioetapowym „stopniowym rozszerzeniem”, które byłoby dodatkowo procesem odwracalnym (Kucharczyk, 2019).

Ewolucji nie uległo natomiast stanowisko Macrona w kwestii brexitu. Już na początku swojej kadencji wypowiadał się za tzw. „twardym brexitem” lub jego całkowitym odwołaniem (Bernard, 2017 i L'Express, 2017). W 2019 roku przedstawiał stanowisko przeciwne przedłużeniu terminu wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, podkreślając – wbrew opinii pozostałych państw członkowskich – że lepsze byłoby nawet wyjście bez umowy niż „bycie zakładnikiem” brytyjskiego rządu, co wpływa na dysfunkcyjność instytucji europejskich i utrudnia dalszą integrację w ramach UE (AFP, 2019 i Berretta, 2019). Podczas Konferencji Ambasadorów w 2019 roku premier Edouard Philippe podkreślił też, że Francja jest ustawowo przygotowana na brexit bez umowy (Philippe, 2019). Tak stanowcze opinie nie zmieniają faktu, że Francja postrzega Wielką Brytanię za ważnego partnera, nie tylko w kwestiach współpracy gospodarczej, ale przede wszystkim obrony i bezpieczeństwa (Macron, 2019).

Stanowisko Macrona zarówno w kwestii rozszerzenia UE, jak i brexitu wyraźnie wskazują na rozbieżność priorytetów francuskiej polityki zagranicznej z tymi reprezentowanymi przez pozostałe państwa członkowskie UE. Nie ulega jednak wątpliwości, iż francuski prezydent jest zmotywowany, by podejmować debatę o tych istotnych zagadnieniach na poziomie europejskim.

Po drugie: dyplomacja klimatyczna

Dyplomacja klimatyczna pojawiła się wśród priorytetów francuskiej polityki zagranicznej w 2015 roku, w trakcie kadencji François Hollande, na skutek pozytywnego odbioru tzw. Porozumień paryskich wynegocjowanych podczas międzynarodowej konferencji COP21 [2]. Francuski rząd, który był gospodarzem konferencji, postanowił wykorzystać jej sukces i zaangażować się nie tylko w promowanie Porozumień (dążenie do ratyfikacji i wdrażania ich postanowień), ale także szerzej – w propagowanie zagadnień związanych z ochroną

planety i walką ze zmianami klimatu (Macron, 2017, 2018, 2019).

Poza krytyką administracji amerykańskiej w związku z decyzją Donalda Trumpa o wycofaniu się z Porozumień paryskich (Le Parisien, 2017) i poszukiwaniami szerszego poparcia dla realizacji ich postanowień (między innymi w Chinach) (France24, 2019, Macron, 2019), jednym z głównych działań Emmanuela Macrona na rzecz promowania ekologii jest organizowanie lub goszczenie międzynarodowych konferencji, takich jak „One Planet Summit” (w 2017 odbyła się pierwsza edycja szczytu w Paryżu) (France Diplomatie, 2019a), czy planowany na styczeń 2021 Światowy Kongres na rzecz Natury – organizowany w Marsylii przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN, 2019) [3].

W swoich przemówieniach podczas konferencji ambasadorów, Macron wielokrotnie podkreślał znaczenie działań w sferze ochrony klimatu, określając Francję jako obrońcę wspólnych dla świata wartości i pioniera w transformacji ekologicznej. (Le Drian, 2018, Macron, 2017, 2018, 2019).

Poza pewnymi wymiernymi rezultatami prowadzonej przez Macrona „dyplomacji klimatycznej”, najważniejszym wydaje się być dbałość o wizerunek Francji jako państwa, które stoi na straży dobra planety i aktywnie angażuje się w ochronę przyrody i walkę ze zmianami klimatu. Dzięki tej polityce Francja stała się – przynajmniej na arenie międzynarodowej – „twarzą” i „wizytówką” pro-ekologicznej postawy, zastępując niejako dotychczas kojarzone z tym kierunkiem państwa skandynawskie, czy chociażby Niemcy, które od wielu lat aktywnie promowały wykorzystywanie zielonej energii.

Po trzecie: bezpieczeństwo

Wiele istotnych zagadnień związanych z bezpieczeństwem wpisuje się w priorytety polityki zagranicznej Macrona. Do najważniejszych z nich zaliczyć można: rozwój europejskich zdolności obronnych i budowę „europejskiej armii”, członkostwo w NATO, relacje z Rosją, walkę z terroryzmem oraz kryzys związany z rozwojem programu nuklearnego Iranu.

a) Europejska armia

W przemówieniu z Sorbony Emmanuel Macron przedstawił wizję utworzenia europejskiej armii (Elysée, 2017b). Inicjatywa ta nie znalazła bezpośredniego szerszego poparcia wśród pozostałych państw członkowskich w związku z niechęcią do uwspólnotowania zdolności obronnych poszczególnych państw, ale także na skutek silnego przywiązania do sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi i zaangażowania w ramach NATO (jak ma to miejsce w przypadku Polski). W 2018 roku Francja wyszła jednak z inicjatywą utworzenia europejskiego forum współpracy, którego głównym zadaniem byłoby rozwijanie europejskiej kultury strategicznej i harmonizacja procedur wojskowych. Projekt pod nazwą „Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (EII)” został zainicjowany przez dziewięć państw członkowskich UE (Lesiecki, 2018) i pozostaje otwarty na inne państwa europejskie (np. Norwegia, która

dołączyła później). Eil liczy obecnie 13 członków [4] i pozostaje poza strukturami UE i NATO jako samodzielna inicjatywa (Brzozowski, 2019b, DGRIS, 2019).

Nacisk kładziony na budowę autonomicznych zdolności europejskich powiązany jest z postrzeganiem zaangażowania Amerykanów w NATO i europejską obronę. Pomimo iż w dokumentach strategicznych (Marcinkowska, 2013a, Marcinkowska, 2016), jak i w przemówieniach francuskich decydentów (Le Drian, 2019, Macron, 2019) NATO podawane jest jako jeden z głównych filarów bezpieczeństwa Francji (obok własnych zdolności, sojuszy multi- i bilateralnych oraz UE), krytyka Sojuszu Północnoatlantyckiego przez prezydenta Macrona wywołała debatę na temat przyszłości NATO jako najważniejszego systemu zapewniania bezpieczeństwa w Europie (Biscop, 2019, Brzozowski, 2019a, Buras, 2019). Nie umniejszając znaczeniu potrzeby reformy samego Sojuszu, warto się jednak skupić na dążeniu Francji do rozbudowywania europejskich zdolności obronnych i promowania idei europejskiej niezależności od amerykańskiego sojusznika. Służyć temu miały zarówno działania wspierające powstawanie Stałej Współpracy Strukturalnej (PESCO) i Europejskiego Funduszu Obronnego w ramach Unii Europejskiej, jak i Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej poza strukturami UE. O dążeniu do samodzielności (obok NATO i nie wykluczając zaangażowania w jego działania) mówił zarówno prezydent, jak i minister spraw zagranicznych Francji już w 2018 roku (Le Drian, 2018, Macron, 2018).

b) Rosja

Budowanie bezpieczeństwa w Europie to – według francuskich decydentów – również ułożenie relacji z Rosją. Również w tej kwestii zauważalna jest zmiana podejścia Macrona w trakcie trwania obecnej kadencji prezydenckiej. Co prawda od początku był on nastawiony na dialog z rosyjskim rządem, jednak jeszcze w 2017 roku kładł nacisk na realizację postanowień mińskich w celu rozwiązania konfliktu na Ukrainie (Le Drian, 2017, Macron, 2017). Rok później, widoczne już było bardziej otwarte stanowisko w sprawie Rosji. Macron zapowiedział potrzebę prowadzenia dialogu na wielu płaszczyznach dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego, w szerokim gronie partnerów europejskich, zaliczając do nich Rosję. Skrytykował też polityczne wykluczenie Rosji z Europy jako skutek zimnowojennych podziałów (Macron, 2018). Nie przeszkodziło mu to w zapewnieniach, że życzyłby sobie stworzenia „prawdziwej europejskiej armii”, zdolnej odpowiedzieć na wyzwania związane z politycznym wycofywaniem się Amerykanów z kontynentu europejskiego i zagrożeniem płynącym ze strony Rosji, która „stoi u bram Europy i już pokazała, że może jej zaszkodzić” (Berrod, 2018). Tym bardziej zaskakuje całkowita zmiana kursu polityki zagranicznej Francji wobec Rosji, którą dostrzec można było w przemówieniu Macrona z 2019 roku. Francuski prezydent skrytykował w nim stanowisko niektórych państw członkowskich UE, dążących do utrzymania sankcji nałożonych na Federację Rosyjską po zajęciu Krymu, podkreślając, że izolowanie Rosji nie sprzyja

budowaniu wzajemnego zaufania, a także skłania rosyjskie władze do postrzegania UE jako zagrożenia. Zapowiedział on potrzebę gruntownego reformułowania europejskiej polityki wobec Rosji. Rozwiązaniem według Macrona powinno być więc włączenie Rosji w budowanie „nowej architektury zaufania i bezpieczeństwa w Europie” oraz rozwijanie współpracy i dialogu, nie zapominając przy tym o dawnych konfliktach, ale „odrzucając przestarzałe zimnowojenne podziały” (Jurczyszyn, 2019a, Macron, 2019). [5]

Francuski prezydent w zbliżeniu z Rosją dostrzega nie tylko możliwość zwiększenia bilateralnej współpracy gospodarczej, ale także zdobycia potencjalnego partnera do realizacji francuskich interesów na arenie międzynarodowej. Wśród nich wymienić można np. umacnianie pozycji Francji i UE w relacjach z Chinami w związku z rosnącą chińską przewagą gospodarczą i polityczną, a także współpracę w rozwiązywaniu kryzysów międzynarodowych (Syria, Iran), w których stanowisko europejskie bardziej zbliżone jest do rosyjskiego niż do amerykańskiego (Jurczyszyn, 2019a).

c) Iran

Według założeń francuskiej polityki zagranicznej, kolejnym zagadnieniem istotnym dla europejskiego bezpieczeństwa jest budowa programu nuklearnego Iranu i wycofanie się Stanów Zjednoczonych z Porozumienia wiedeńskiego. Początkowo kwestia potwierdzenia postanowień porozumienia nuklearnego z 2015 roku (pomimo decyzji Donalda Trumpa) była dla Francji istotna przede wszystkim w związku z próbą utrzymania światowej polityki nierozprzestrzeniania broni jądrowej, ale również ze względu na aktywny udział Francji w wypracowaniu tego porozumienia – jego kontynuacja byłaby więc wyznacznikiem skuteczności francuskiej dyplomacji (Le Drian 2019, Macron 2017 i 2018). Jednym z działań Macrona na rzecz kontynuacji dialogu było zaproszenie irańskiego ministra spraw zagranicznych na szczyt G7 organizowany w Biarritz w sierpniu 2019 roku. Na początku 2020 roku Macron zmienił jednak zdanie i przyłączył się do amerykańskiej krytyki, wzywając Iran do zaprzestania wszelkich form agresji prowadzącej do zagrożenia bezpieczeństwa w regionie. Francuski prezydent w dłuższej perspektywie stara się jednak działać bardziej jako mediator pomiędzy USA a Iranem, niż bezkrytycznie podążać za amerykańskim sojusznikiem (Momtaz, 2020a, Reuters, 2020).

Warto zaznaczyć, że francuska polityka w kwestii irańskiej jest konsultowana z europejskimi partnerami, zwłaszcza z Niemcami i Wielką Brytanią, które również należą do grupy E3 negocjującej Porozumienie wiedeńskie [6] (Le Drian, 2019, Semo, 2019).

Dla francuskiej polityki zagranicznej jednym z priorytetów jest też utrzymanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie UE oraz zwalczanie terroryzmu. W związku z jego realizacją Francja zaangażowała się w operację wojskową w Mali, jeszcze za prezydentury François Hollande'a. Utrzymuje również swoje zaangażowanie w Syrii i Iraku w operacjach związanych z walką z Daesh

(tzw. Państwem Islamskim) oraz w Libii i w Libanie w misjach budowania i utrzymywania pokoju. Coraz większy nacisk w realizacji tego priorytetu kładziony jest na współpracę z państwami i organizacjami afrykańskimi, celem przekazania im odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa w regionie. Nie oznacza to jednak wycofania się Francji z Afryki i Bliskiego Wschodu, a jedynie zmniejszenia jej obecności (Macron, 2019). Ponadto przebieg konfliktu w Syrii zmotywował francuski rząd do podjęcia działań na rzecz zwalczania broni chemicznej (Macron, 2018).

Po czwarte: południowe sąsiedztwo

Skupienie się na południowym wymiarze polityki sąsiedztwa powiązane jest z afrykańskim kierunkiem polityki zagranicznej Francji. Francja angażuje się w Afryce wielowymiarowo: jest istotnym partnerem handlowym dla znacznej części państw kontynentu, jest obecna militarnie w operacjach pokojowych

Priorytetem dla Hollande było zwalczanie terroryzmu islamskiego na terytorium państw afrykańskich, Macron zaś w swojej polityce skłania się raczej ku współpracy wielowymiarowej, angażowania partnerów lokalnych i społecznych, promocji rozwoju, ekologii i partnerstwa.

w regionie oraz rozwija współpracę kulturalno-naukową. Jednak jej zaangażowanie w rozwój relacji wielostronnych z państwami afrykańskimi uzależnione jest od dynamiki tych stosunków oraz agendy urzędującego prezydenta. Nicolas Sarkozy powołał w 2008 roku Unię dla Śródziemnomorza, która miała wzmocnić wielostronną współpracę istniejącą dotychczas (od 1995 roku) w ramach tzw. procesu barcelońskiego [7]. Dziesięć lat później Emmanuel Macron w swoim przemówieniu

podczas Konferencji Ambasadorów zapowiedział nową inicjatywę (Szczyt Dwóch Brzegów), która miałaby nadać nowy impuls dla rozwoju relacji w regionie śródziemnomorskim (Macron, 2018). Podczas gdy inicjatywa Sarkozy'ego obejmowała wszystkie państwa członkowskie UE i większość państw południowego wybrzeża Morza Śródziemnego, Szczyt Dwóch Brzegów skupiony jest na mniejszym obszarze geograficznym, wracając niejako do początków współpracy w regionie - tzw. formuły 5+5 (pięć państw północy: Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Malta oraz pięć państw południa: Algieria, Mauretania, Libia, Tunezja i Maroko). Macron swoją inicjatywą chciał nie tylko odnowić współpracę w regionie, ale również włączyć w nią organizacje społeczne, dlatego Szczyt Dwóch Brzegów, który odbył się w Marsylii w czerwcu 2019 roku, poprzedzony został pięcioma szczytami przygotowawczymi z udziałem organizacji społecznych. Agenda szczytów przygotowawczych poświęcona była takim zagadnieniom jak energia i ochrona klimatu, rozwój młodzieży, współpraca kulturalna i naukowa oraz współpraca gospodarcza (France Diplomatie, 2019b).

Macron w swoich przemówieniach wielokrotnie podkreślał, że współpraca Francji i państw afrykańskich powinna odejść od postkolonialnych tradycji (Elysée, 2017a, Macron, 2019). Dlatego postulował zwiększenie

zaangażowania partnerów afrykańskich w zapewnianie bezpieczeństwa w regionie (Macron, 2019), uznanie znaczenia państw afrykańskich dla rozwoju języka francuskiego i Organizacji na rzecz Frankofonii (Macron, 2018), czy zmiany we współpracy w zakresie edukacji z systemu przyciągania studentów afrykańskich do Francji na rzecz rozbudowy systemu szkolnictwa wyższego w poszczególnych państwach Afryki (Elysée, 2017a, Macron, 2019).

Podczas gdy priorytetem dla Hollande było zwalczanie terroryzmu islamskiego na terytorium państw afrykańskich, o czym świadczą chociażby tematy przewodnie dwóch szczytów Afryka-Francja zorganizowanych w czasach jego prezydentury (2013 – Szczyt na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w Afryce, 2017 – Dla partnerstwa, pokoju i rozwoju), Emmanuel Macron w swojej polityce wobec Afryki skłania się raczej w kierunku współpracy wielowymiarowej, angażowania partnerów lokalnych i społecznych, promocji rozwoju, ekologii i partnerstwa, czego wyrazem jest również temat szczytu Afryka-Francja zaplanowanego na 2020 – „Zrównoważony rozwój miast” (Elysée, 2017a) [8].

Istotnym zagadnieniem w relacjach Francja-państwa afrykańskie okazała się pandemia COVID-19. Macron, dostrzegając wyzwania sanitarne i gospodarcze, przed którymi stoją państwa afrykańskie w związku z pandemią, zaapelował do członków G20, G7 i Unii Europejskiej o podjęcie określonych działań. Wśród nich wymienił moratorium na spłatę długów, a w dalszej perspektywie możliwe nawet ich umorzenie dla niektórych państw afrykańskich oraz zwiększenie inwestycji w infrastrukturę zdrowotną w Afryce i zwiększenie pomocy rozwojowej (Bryant, 2020 i Woods, 2020). Francuska inicjatywa spotkała się z pozytywną reakcją i w rezultacie przyjęto moratorium. Macron zobowiązał się również do przekazania części francuskiej pomocy rozwojowej na walkę ze skutkami COVID-19 w Afryce (France Diplomatie, 2020a).

Po piąte: kryzys multilateralizmu

Tematem, który jest poruszany przez Emmanuela Macrona w każdym wystąpieniu dotyczącym polityki zagranicznej, jest kryzys multilateralizmu i wyzwania z tym związane. Kryzys ten francuski prezydent dostrzega nie tylko w rozbiciu politycznym Unii Europejskiej, ale także w pogorszeniu się relacji ze Stanami Zjednoczonymi i agresywnej polityce handlowej tych ostatnich, połączonej z jednostronnymi, niekonsultowanymi decyzjami prezydenta Trumpa dotyczącymi zaangażowania USA w działania prowadzone dotychczas wspólnie z europejskimi sojusznikami (np. porozumienie klimatyczne, wycofanie wojsk z Syrii czy kwestia Iranu) (Johnson, 2019, Strzałkowski, 2019). Problematyczne pozostają również stosunki z Chinami, które w niektórych kwestiach (np. ochrona klimatu) okazują się być potrzebnym sojusznikiem, w innych natomiast ich polityka również świadczy o zmianie międzynarodowego porządku.

Rosnąca chińska przewaga na arenie międzynarodowej od początku kadencji Emmanuela Macrona postrzegana

była przez niego jako zagrożenie dla realizacji francuskich interesów w związku z ekspansją gospodarczą ChRL i jej planami utworzenia „nowego jedwabnego szlaku” [9]. W dwóch pierwszych latach urzędowania Macrona, nacisk w relacjach z Chinami położony był jednak na rozbudowywanie dialogu na innych płaszczyznach, takich jak współpraca w dziedzinie ochrony środowiska i wdrażania postanowień Porozumień paryskich (Macron, 2017, 2018). Swoista redefinicja polityki zagranicznej w kierunku chińskim nastąpiła w 2019 roku, kiedy to francuski prezydent skrytykował dotychczasową politykę europejskich firm przenoszących swoje produkcje do Chin, co – zdaniem Macrona – wpłynęło na częściową utratę europejskiej suwerenności. Konieczna jest według niego całościowa zmiana podejścia państw europejskich (w tym Francji) do rozwoju stosunków z Chinami oraz stworzenie długofalowej francuskiej strategii dla regionu Indopacyfiku (Macron, 2019). Wartym podkreślenia jest fakt, iż polityka Francji wobec Chin znajduje poparcie ze strony europejskich partnerów (Even, 2019).

Przyczyn kryzysu multilateralizmu Macron upatruje zwłaszcza w słabnącej pozycji Europy i zmianie jej roli z globalnego gracza na pionka w rozgrywkach amerykańsko-chińskich. Dlatego też wyzwania płynące z relacji z tymi dwoma państwami postrzegane są przez niego jako zagrożenie zarówno dla pozycji UE na arenie międzynarodowej, jak również dla samej Francji.

Odpowiedzią na zmianę sytuacji między-narodowej ma być według Macrona zmiana podejścia do długotrwałych sojuszy i skupienie się na tworzeniu doraźnych koalicji *ad hoc*, w zależności od danego zagadnienia i wspólnoty interesów (Macron, 2018). Dlatego w jego polityce zagranicznej tak wyraźnie zaznaczone są działania poza dotychczasowymi forami współpracy międzynarodowej (np. NATO, ONZ, UE). W kwestiach związanych z Afryką, zamiast tkwić w wielopaństwowej mało prężnej strukturze, Macron woli przedstawić mniejszą inicjatywę, skupiającą się na kilku istotnych dla Francji celach. Zamiast domagać się reformy NATO i zabiegać o poparcie wszystkich państw członkowskich UE dla utworzenia europejskiej armii – francuski prezydent wołał powołać Europejską Inicjatywę Interwencyjną – działającą równolegle do tych dwóch organizacji. Wreszcie, działania na rzecz klimatu nie ograniczają się dla Macrona do oficjalnych ONZ-owskich konferencji, gdyż skupia się on również na powołanym z inicjatywy francuskiej szczycie One Planet. Wszystkie te przykłady pokazują pewne zniecierpliwienie wynikające z zastoju instytucjonalnego i braku postępów w realizacji ambitnych planów Macrona z początku jego kadencji na głęboką reformę UE i umocnienie jej pozycji, tak by lepiej reprezentowała ona francuskie interesy na arenie międzynarodowej. Jego skupienie na roli Francji jako „obrońcy wspólnych wartości” również wpisuje się w ten model działania.

Warto jednak podkreślić, iż działania poza strukturami wielonarodowymi nie oznaczają wycofania się Francji z tych organizacji i formatów, a raczej próbę przystosowania się do warunków panujących na arenie

międzynarodowej tak, by skuteczniej realizować założenia francuskiej polityki zagranicznej.

Wnioski

Na początku kadencji prezydenckiej Emmanuel Macron wyznaczył kilka priorytetów istotnych dla realizacji jego wizji polityki zagranicznej. Nie są to kierunki przełomowe, pozostają one w sferze tradycyjnych kierunków polityki zagranicznej Francji. Jednak podejście do ich implementacji – poprzez uznanie Unii Europejskiej za platformę realizacji francuskich interesów narodowych (przy jednoczesnym działaniu poza istniejącymi strukturami) – wyraźnie pokazuje, że Macron nie chciał zadowolić się jedynie kontynuacją polityki swoich poprzedników. Odważne postulaty reformy Unii wysuwane są przez niego na bieżąco, podejmuje też próby doprowadzenia do głębszej integracji państw, także poza strukturami Unii.

Z jednej strony, prezydent Francji realizację swojej polityki europejskiej opiera na ścisłej współpracy z Niemcami, nie przeszkadza mu to jednak sprzeciwiać się niemieckiej wizji rozwoju Europy i kontestować struktur, w których współdziałają. Plan francuskiego prezydenta by utworzyć z Unii Europejskiej silny, solidarny i suwerenny podmiot na arenie między-narodowej pozostaje niezrealizowanym hasłem wyborczym, gdyż poza snuciem wizji i proponowaniem radykalnych reform, brak w polityce Macrona konsekwentnego szukania sojuszników wśród państw członkowskich dla ich przeprowadzenia. Nie mogąc Macronowi zarzucić braku znajomości zasad funkcjonowania UE, wywnioskować należy, iż propozycje te pozostają w dużej mierze zagrywką retoryczną, nastawioną na wywołanie dyskusji na arenie europejskiej (która w przyszłości może, ale nie musi zaowocować podjęciem jakichś działań). Należy również uznać, że są to działania nastawione na przekonanie społeczeństwa francuskiego o pro-reformatorskim kierunku polityki europejskiej Macrona.

Działania podejmowane w sferze polityki obronnej stanowią kontynuację strategii opracowanej przez rząd François Hollande'a w 2013 roku. Polegają one w głównej mierze na dywersyfikacji środków zapewnienia bezpieczeństwa przy jednoczesnym umacnianiu własnej obronności. Za częściowy sukces polityki Macrona można uznać powołanie EII, która może ułatwić współpracę europejskich państw w dziedzinie obronności, jednak jednocześnie potęguje rozbieżności polityczne UE i rozładnia istniejące już struktury.

Skupienie polityki zagranicznej Macrona na dyplomacji klimatycznej pomogło w stworzeniu wizerunku Francji jako państwa proekologicznego i samozwańczego „obrońcy planety”. By utrzymać jednak ten wizerunek oraz by pozostać wiarygodną, poza promowaniem realizacji postanowień Porozumień paryskich, Francja musi efektywnie wdrażać te postanowienia na własnym terytorium.

Najbardziej zachowawczą politykę zagraniczną Macron realizuje na kierunku afrykańskim. Co prawda i w tym obszarze zaproponował nowe inicjatywy mające na celu ożywienie współpracy, ale wpisują się one w dotychcza-

sową linię polityki zagranicznej Francji. Widoczną ewolucją w tym kierunku jest jednak zmiana roli Francji z lidera współpracy na partnera państw afrykańskich, co dostrzec można w wypowiedziach Macrona dotyczących zaangażowania militarnego, współpracy edukacyjno-naukowej czy podejście do miejsca Francji w strukturach wielostronnych, takich jak Organizacja na rzecz Frankofonii czy Szczyt Dwóch Brzegów.

W podejmowanych przez Macrona inicjatywach i w wygłaszanych deklaracjach zauważyć można rosnący niepokój o słabnącą pozycję Unii Europejskiej w światowym porządku i tym samym ograniczanie możliwości realizacji mocarstwowych ambicji Francji. Zwiększająca się rywalizacja pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Chinami oraz postępująca marginalizacja Europy skłania francuskiego prezydenta do podejmowania działań na rzecz reformy UE i innych regionalnych form współpracy, by wzmocnić europejską suwerenność. Realizacja jego polityki zagranicznej podporządkowana jest więc temu nadrzędnemu celowi, a chociaż nie ma jak na razie wymiernych efektów, Macron osiągnął przynajmniej jedno: rozpoczął debatę na temat potrzebnych reform.

Na półmetku kadencji prezydenckiej Emanuela Macrona, Francja zmierzyć się musi z kolejnym kryzysem na skalę światową – pandemią COVID-19. Możliwym jest, iż priorytety francuskiej polityki zagranicznej w drugiej połowie kadencji będą więc podporządkowane niwelowaniu skutków tego kryzysu.

Przypisy:

[1] W lutym 2020 r. podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, Emmanuel Macron zapowiedział możliwość wycofania francuskiego weta, uzależniając decyzję od ponownej pozytywnej oceny Macedonii Północnej i Albanii w corocznym raporcie Komisji Europejskiej (Momtaz 2020b).

[2] Porozumienie paryskie - na konferencji klimatycznej w Paryżu w grudniu 2015 r. 195 krajów przyjęło pierwsze w historii powszechne, prawnie wiążące światowe porozumienie w dziedzinie klimatu. Więcej np. na stronie Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_pl

[3] W związku z pandemią COVID-19 Kongres, początkowo planowany na czerwiec 2020, został przełożony na styczeń 2021.

[4] Chęć przyłączenia się do EII zgłosił też rząd Włoch, ostatecznie jednak Włochy nie dołączyły do EII (*stan na kwiecień 2020*).

[5] Warto jednak podkreślić, że Ukraina nie zniknęła jako przedmiot francuskiej polityki zagranicznej i Macron aktywnie udziela się w ramach dialogu normandzkiego, dążąc do realizacji porozumień mińskich (France Diplomatie, 2020b)

[6] Grupa E3 – grupa trzech europejskich państw (Francja, Wielka Brytania, Niemcy) zaangażowanych w negocjacje na temat ograniczenia rozbudowy programu nuklearnego Iranu w formule E3+3 (Francja, Wielka Brytania, Niemcy + USA, Chiny, Rosja). Ta nieformalna grupa jest również znana pod nazwą G5+1 (pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ + Niemcy). (Więcej na ten temat w: Genard i Marcinkowska, 2014).

[7] Więcej na temat historii zaangażowania Francji w budowanie wielostronnej współpracy w regionie śródziemnomorskim w ramach tworzących się struktur europejskich w „The Institutio-

nal Framework of the EU's Engagement in Its Southern Neighbourhood” (Marcinkowska, 2014).

[8] W związku z pandemią COVID-19 szczyt został przeniesiony na późniejszy (nieokreślony jeszcze) termin.

[9] Nowy jedwabny szlak - nazywany inaczej inicjatywą „Pasa i Szlaku”. Jest to chińska koncepcja rozwoju współpracy gospodarczej pomiędzy Chinami i państwami azjatyckimi, Bliskiego Wschodu i Europy. Zaproponowana w 2013 roku. Ma na celu rozwinięcie połączeń logistycznych w różnych państwach, by usprawnić wymianę handlową pomiędzy Chinami i Europą.

Bibliografia

- AFP (2019), *Brexit: Emmanuel Macron refuse que l'Union soit «otage» de la crise au Royaume-Uni* [online], AFP <https://www.lesoir.be/216055/article/2019-04-02/brexit-emmanuel-macron-refuse-que-lunion-soit-otage-de-la-crise-au-royaume-uni> [dostęp: 19.12.2019]
- Bernard, Philippe (2017), *Macron élu président : vu du Royaume-Uni, une mauvaise nouvelle pour le Brexit*, *Le Monde* [online], 8 maja 2017, dostępny w : https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/05/08/macron-elu-president-vu-du-royaume-uni-une-mauvaise-nouvelle-pour-le-brexit_5124011_4854003.html [dostęp: 19.12.2019]
- Berretta, Emmanuel (2019), *Brexit : Macron et Rutte, seuls contre tous*, *Le Point* [online], 25 października 2019, dostępny w : https://www.lepoint.fr/politique/emmanuel-berretta/brexit-macron-et-rutte-seuls-contre-tous-25-10-2019-2343578_1897.php [dostęp: 22.12.2019]
- Berrod, Nicolas (2018), *A quoi pourrait ressembler l'armée européenne voulue par Emmanuel Macron?*, *Le Parisien* [online], 6 listopada 2018, dostępny w: <http://www.leparisien.fr/politique/a-quoi-pourrait-ressembler-l-armee-europeenne-voulue-par-emmanuel-macron-06-11-2018-7936419.php> [dostęp: 19.12.2019]
- Biscop, Sven (2019), *NATO: Life after (Brain) Death* [online], Egmont Institute <http://www.egmontinstitute.be/nato-life-after-brain-death/> [dostęp: 17.12.2019]
- Bryant, Lisa (2020), *France Wants More COVID-19 Money for Developing Countries*, *VOA News* [online], 15 kwietnia 2020, dostępny w: <https://www.voanews.com/science-health/coronavirus-outbreak/france-wants-more-covid-19-money-developing-countries?amp> [dostęp: 13.05.2020]
- Brzozowski, Alexandra (2019a), *France's Macron decries NATO 'brain death' ahead of anniversary*, *Euractiv* [online], 7 listopada 2019, dostępny w: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/frances-macron-decries-nato-brain-death-ahead-of-anniversary/> [dostęp: 18.12.2019]
- Brzozowski, Alexandra (2019b), *Macron's coalition of European militaries grows in force*, *Euractiv* [online], 24 września 2019, dostępny w: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/macrons-coalition-of-european-militaries-grows-in-force/> [dostęp: 18.12.2019]
- Buras, Piotr (2019), *Macron zadał pytanie, którego boi się cała Europa* [online], *Krytyka Polityczna* <https://krytykapolityczna.pl/swiat/buras-macron-nato-komentarz/> [dostęp: 19.12.2019]
- DGRIS (2019), *L'Initiative européenne d'intervention* [online], Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-ie/l-initiative-europeenne-d-intervention> [dostęp: 19.12.2019]
- Elysée (2017a), *Discours d'Emmanuel Macron à l'université de Ouagadougou* [online], 28 listopada 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/11/28/discours-d'emmanuel-macron-a-luniversite-de-ouagadougou> [dostęp: 05.12.2019]
- Elysée (2017b), *Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique* [online], 26 września 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> [dostęp: 05.12.2019]
- Elysée (2017c), *Initiative pour l'Europe Une Europe souveraine, unie, démocratique – résumé* [online], 26 września 2017, <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/03/cf0366921915d47eed7f12dc8408839af3834e97.pdf>, [dostęp: 19.12.2019]
- Erlanger, Steven (2019), *Merkel and Macron Publicly Clash Over NATO*, *The New York Times* [online], 23 listopada 2019, dostępny w: <https://www.nytimes.com/2019/11/23/world/europe/nato-france-germany.html> [dostęp: 19.12.2019]
- Even, Vallerie (2019), *Macron plays 'European' card on state visit to China*, *Euractiv* [online], 5 listopada 2019, dostępny w: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/macron-plays-european-card-on-state-visit-to-china/> [dostęp: 5 grudnia 2019]
- France24 (2019), *Climat : Emmanuel Macron et Xi Jinping réaffirment leur soutien à l'«irréversible» accord de Paris*, *France 24* [online], 6 listopada 2019, dostępny w : <https://www.france24.com/fr/20191106-climat-emmanuel-macron-xi-jinping-reaffirment-soutien-accord-paris-irreversible> [dostęp: 19.12.2019]

- France Diplomatie (2019a), *One Planet Summit* [online], Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/climate-and-environment/one-planet-summit/> [dostęp: 19.12.2019]
- France Diplomatie (2019b), *Summit of the Two Shores, Mediterranean Forum (23 and 24 June 2019)* [online], Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/civil-society/summit-of-the-two-shores-mediterranean-forum-23-and-24-june-2019-62888/> [dostęp: 08.12.2019]
- France Diplomatie (2020a), *COVID-19 : l'aide à l'Afrique* [online], Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/informations-coronavirus-covid-19/coronavirus-declarations-et-communiqués/article/covid-19-l-aide-a-l-afrique-249485> [dostęp: 13.05.2020]
- France Diplomatie (2020b), *Ukraine – Communiqué de M. Jean-Yves le Drian – Réunion en visioconférence des ministres des Affaires étrangères du format Normandie (30 avril 2020)* [online], Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/ukraine/evenements/article/communiqué-de-m-jean-yves-le-drian-reunion-en-visioconference-des-ministres-des?fbclid=IwAR1Ys1sO7fyfgrKPdPAEKgYB6syjAqmzUS8bXOmvrp5-rA4TvO_GfJlu4SA [dostęp: 13.05.2020]
- L'Express (2017), *Brexit: Pour Macron, "la porte (de l'UE) est toujours ouverte" au Royaume-Uni*, l'Express [online], 13 czerwca 2017, dostępny w : https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/brexit-pour-macron-la-porte-de-l-ue-est-toujours-ouverte-au-royaume-uni_1917495.html [dostęp: 08.12.2019]
- Gadomski, Witold (2019), *20 lat wspólnej waluty – będzie budżet strefy euro* [online], <https://alebank.pl/20-lat-wspolnej-waluty-bedzie-budzet-strefy-euro/> [dostęp: 08.12.2019]
- Genard, Quentin, Marcinkowska Barbara (2014), *Unia Europejska wobec ambicji nuklearnych Iranu. Wspólna strategia czy różnorodność opinii?* [w:] A. Malantowicz, Ł. Smalec (red.), *Stabilizacja czy destabilizacja? Społeczność międzynarodowa wobec programu nuklearnego Iranu*, Warszawa: Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW
- Johnson, Keith (2019), *U.S.-Europe Trade War Reerupts in London*, Foreign Policy [online], 3 grudnia 2019, dostępny w: <https://foreignpolicy.com/2019/12/03/nato-trump-europe-trade-war-digital-tax-google/> [dostęp: 22.12.2019]
- Jurczyszyn, Łukasz (2019a), *Ryzykowna strategia zbliżenia: Rosja w polityce zagranicznej Francji*, Biuletyn PISM Nr 149 (1897) [online], 24 października 2019, dostępny w: [http://www.pism.pl/upload/files/Biuletyn%20PISM%20nr%20149%20\(1897\)%2024%20pa%C5%BAdziennika%202019%20r.pdf](http://www.pism.pl/upload/files/Biuletyn%20PISM%20nr%20149%20(1897)%2024%20pa%C5%BAdziennika%202019%20r.pdf) [dostęp: 22.12.2019]
- Jurczyszyn, Łukasz (2019b), *Znaczenie sprzeciwu Francji wobec rozszerzenia UE o Macedonię Północną i Albanie*, Polski Instytut Spraw Zagranicznych [online], Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <http://www.pism.pl/czytaj/Znaczenie-sprzeciwu-Francji-wobec-rozszerzenia-UE-o-Macedonie-Polnocna-i-Albanie> [dostęp: 22.12.2019]
- Kucharczyk, Mateusz (2019), *Francja przedstawia nowe zasady rozszerzenia UE*, Euractiv [online], 20 listopada 2019, dostępny w: <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/francja-przedstawia-nowe-zasady-rozszerzenia-ue/> [dostęp: 22.12.2019]
- Laurence, Jean-Christophe (2019), *France: une politique migratoire «inspirée du Canada»*, La Presse [online], 8 listopada 2019, dostępny w : <https://www.lapresse.ca/international/europe/201911/07/01-5248832-france-une-politique-migratoire-inspiree-du-canada.php> [dostęp: 19.12.2019]
- Le Drian, Jean-Yves (2017), *Semaine des ambassadeurs : Discours de clôture de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères* [online], 31 sierpnia 2017, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-ministres/jean-yves-le-drian/discours/article/semaine-des-ambassadeurs-discours-de-cloture-de-m-jean-yves-le-drian-ministre> [dostęp: 10.11.2019]
- Le Drian, Jean-Yves (2018), *Discours de clôture de Jean-Yves Le Drian, Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères* [online], 29 sierpnia 2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/29_jyld_discours_cloture_ambas_-_le_prononce_cle85ca31.pdf [dostęp: 10.11.2019]
- Le Drian, Jean-Yves (2019), *Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices - Discours de clôture de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères* [online], 29 sierpnia 2019, <https://de.ambafrance.org/Conference-des-ambassadeurs-Discours-de-cloture-de-M-Jean-Yves-Le-Drian> [dostęp: 10.11.2019]
- Le Parisien (2017), *Accord de Paris : pour Macron, «Trump a commis une faute pour l'avenir de notre planète»*, Le Parisien, [online], 1 czerwca 2017, dostępny w : <http://www.leparisien.fr/international/retrait-des-accords-de-paris-donald-trump-paria-en-europe-01-06-2017-7008009.php> [dostęp: 19.12.2019]

- Lesiecki, Rafał (2018), *Rusza Europejska Inicjatywa Interwencji. Z Francją i Niemcami, ale bez Polski*, *Defence24* [online], 25 czerwca 2018, dostępny w: <https://www.defence24.pl/rusza-europejska-inicjatywa-interwencji-z-francja-i-niemcami-ale-bez-polski> [dostęp: 19.12.2019]
- Macron, Emmanuel (2017), *Discours du Président de la République à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs*, 29 août 2017 [online], <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/08/29/discours-du-president-de-la-republique-a-l-ouverture-de-la-conference-des-ambassadeurs> [dostęp: 19.11.2019]
- Macron, Emmanuel (2018), *Discours du Président de la République à la conférence des Ambassadeurs* 27 août 2018 [online], <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs> [dostęp: 19.11.2019]
- Macron, Emmanuel (2019), *Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices - Discours de M. Emmanuel Macron, président de la République* 27 août 2019 [online], <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1> [dostęp: 19.11.2019]
- Marcinkowska, Barbara (2011), *Dokąd zmierza Francja? – główne kierunki polityki zagranicznej Sarkozy'ego* [online], *Blog Centrum Inicjatyw Międzynarodowych*, www.blog.centruminicytyw.org [dostęp: 19.12.2019]
- Marcinkowska, Barbara (2012), *Czy będą zmiany w polityce zagranicznej Francji?* [online], *Blog Centrum Inicjatyw Międzynarodowych*, www.blog.centruminicytyw.org [dostęp: 19.12.2019]
- Marcinkowska, Barbara (2013a), *Biała Księga Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego 2013 zapowiedzi zmian w strategii bezpieczeństwa Francji?*, *Biuletyn Analiz Centrum Inicjatyw Międzynarodowych nr 2/2013* [online], dostępny w: www.analizy.centruminicytyw.org [dostęp: 19.12.2019]
- Marcinkowska, Barbara (2013b), *Polityka zagraniczna François Hollande – jakie priorytety na 2014 rok?* [online], *Blog Centrum Inicjatyw Międzynarodowych*, www.blog.centruminicytyw.org [dostęp: 19.12.2019]
- Marcinkowska, Barbara (2014), *The Institutional Framework of the EU's Engagement in Its Southern Neighbourhood*, *Polish Journal of Political Science (PJPS Vol.2 Issue 2(2014))* [online], dostępne w: http://inop.edu.pl/docs/pjps/PJPS_WP_V2_2.pdf [dostęp: 19.12.2019]
- Marcinkowska, Barbara (2016), *Dylematy francuskiej polityki bezpieczeństwa: pełna suwerenność, zaangażowanie w NATO czy rozbudowa obronności europejskiej?* [w]: B. Marcinkowska, T. Pasierbiak, Ł. Smalec (red.), *Partnerstwo transatlantyckie w XXI wieku. Stanowiska głównych aktorów*, Warszawa: Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW
- Marcinkowska, Barbara (2019), *Jak brexit wpłynie na wybory do Parlamentu Europejskiego?*, *Biuletyn Analiz Centrum Inicjatyw Międzynarodowych nr 13/2019* [online], dostępny w: www.analizy.centruminicytyw.org [dostęp: 19.12.2019]
- Momtaz, Rym (2020a), *Macron eyes role as US-Iran peacemaker*, *Politico.Eu* [online], 10 stycznia 2020, dostępny w: <https://www.politico.eu/article/macron-eyes-role-as-trump-united-states-iran-peacemaker/> [dostęp: 15.05.2020]
- Momtaz, Rym (2020b), *Macron gives Albania and North Macedonia hope on EU talks*, *Politico.Eu* [online], 15 lutego 2020, dostępny w: <https://www.politico.eu/article/macron-gives-albania-and-north-macedonia-hope-on-eu-talks/> [dostęp: 15.05.2020]
- Noll, Andreas (2019), *Niemcy i Francja odnowiły Traktat Elizejski. Główne zmiany*, *DW* [online], 22 stycznia 2019, dostępny w: <https://www.dw.com/pl/niemcy-i-francja-odnowi%C5%82y-traktat-elizejski-g%C5%82%C3%B3wne-zmiany/a-47172451> [dostęp: 19.12.2019]
- Philippe, Edouard (2019), *Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices - Discours de M. Edouard Philippe, Premier ministre*, 28 août 2019 [online], <https://www.gouvernement.fr/partage/11121-discours-d-edouard-philippe-a-la-conference-des-ambassadeurs> [dostęp: 19.12.2019]
- Reuters (2020), *Macron calls on Iran to respect nuclear obligations: Elysee* [online], <https://www.reuters.com/article/us-france-iran-macron-idUSKBN21O30V> [dostęp: 14.05.2020]
- Semo, Marc (2019), *En plein G7, le chef de la diplomatie iranienne a effectué une visite surprise à Biarritz*, *Le Monde* [online], 25 sierpnia 2019, dostępny w: https://www.lemonde.fr/international/article/2019/08/25/en-plein-g7-domine-par-la-question-iranienne-le-chef-de-la-diplomatie-de-teheran-rencontre-le-drian-a-biarritz_5502706_3210.html [dostęp: 19.12.2019]
- Strzałkowski, Michał (2019), *USA grożą Francji clami, UE straszy odwetem*, *Euractiv* [online], 5 grudnia 2019, dostępny w: https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/usa-groza-francji-clami-ue-straszy-odwetem/?fbclid=IwAR0PMdEk6Q-dwCKKgd6KA-EMadlu-LH_kOGxMN8lxUe3u4_-kvTY5RpylnY [dostęp: 22.12.2019]
- UICN (2019), *Congrès mondial de la nature de l'UICN* [online], <https://www.iucncongress2020.org/fr> [dostęp: 15.05.2020]

- Valero, Jorge (2019), *Draghi's farewell demand: the eurozone budget*, Euroactiv [online], 24 października 2019, dostępny w: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/draghis-farewell-demand-the-eurozone-budget/> [dostęp: 08.12.2019]
- Varma, Tara (2019), *Rocking the boat: The Macron method*, European Council on Foreign Relations [online], https://www.ecfr.eu/article/commentary_rocking_the_boat_the_macron_method [dostęp: 08.12.2019]
- Wanat, Zosia (2020), *Macron calls for EU financial solidarity to fight coronavirus*, Politico.Eu [online], 28 marca 2020, dostępny w: <https://www.politico.eu/article/macron-eu-financial-solidarity-coronavirus/> [dostęp: 15.05.2020]
- Woods, Mike (2020), *Macron calls for suspension of debt to help Africa deal with coronavirus*, RFI [online], 15 kwietnia 2020, dostępny w: <https://amp.rfi.fr/en/africa/20200415-macron-calls-for-suspension-of-debt-to-africa-deal-with-coronavirus-g20-repayments-covid-19> [dostęp: 13.05.2020]

RZĄDOWA POMOC DLA PRZEDSIĘBIORCÓW W CZASIE PANDEMII COVID - 19 – PRZYPADEK FRANCJI, BELGII, HISZPANII I WŁOCH

Government assistance programs during the COVID -19 pandemic
- the case of France, Belgium, Spain and Italy

KAMIL DĄBRÓWKA

Student nauk politycznych na belgijskim Université catholique de Louvain (UCLouvain). Członek delegacji uniwersyteckiej Simulation du Parlement Européen Canada-Quebec-Europe (SPECQUE). Doświadczenie zdobywał m.in. w Forum Obywatelskiego Rozwoju. Zainteresowania badawcze: polityka wewnętrzna i zagraniczna Francji oraz Belgii, Unia Europejska, geopolityka, międzynarodowe stosunki gospodarcze.

Abstrakt: Pandemia COVID – 19 wywołała jeden z największych kryzysów epidemiologicznych oraz ekonomicznych w historii. Aby chronić ludzkie życie, przywódcy większości europejskich państw wprowadzili ograniczenia, które negatywnie wpłynęły na gospodarkę. W celu zredukowania skutków narodowej kwarantanny („lockdown”), w wielu państwach wdrożono rządową pomoc, która ma za zadanie utrzymanie płynności firm oraz stymulację gospodarek. Artykuł poświęcony jest analizie programów pomocowych dla przedsiębiorców, zaproponowanych przez rządy Francji, Belgii, Hiszpanii oraz Włoch w pierwszej fazie kryzysu. Omówiono w nim również kroki podjęte przez Unię Europejską w celu złagodzenia skutków ekonomicznych pandemii.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, COVID-19, Belgia, Francja, Włochy, Hiszpania

Abstract: The COVID 19 pandemic caused one of the biggest sanitary and economic crises in the history. To protect people's lives, the authorities introduced restrictions that had a negative impact on the economy. In order to reduce the effects of the lockdown, government assistance was implemented to maintain liquidity in companies and to stimulate the economy. The article is devoted to the analysis of assistance programs for entrepreneurs proposed in the first phase of the crisis by France, Belgium, Spain, and Italy. It also discusses steps taken by the European Union to mitigate the economic impact of the pandemic.

Key words: European Union, COVID-19, Belgium, France, Italy, Spain

W połowie marca 2020 roku państwa członkowskie Unii Europejskiej zdecydowały się na wprowadzenie ograniczeń w swobodzie przemieszczania się obywateli, prowadzenia działalności gospodarczej oraz organizacji wydarzeń kulturalnych w związku z ogłoszeniem pandemii COVID-19. Od tego momentu większość przedsiębiorstw zostało zamkniętych, a reszta firm musiała zmienić dotychczasowy tryb pracy (między innymi wprowadzając powszechną pracę zdalną lub ograniczenia dotyczące przyjmowania klientów). Dane ekonomiczne pokazują, że firmy we wszystkich sektorach straciły znaczne przychody. Restauracjom, barom i firmom z branży rekreacyjnej dochody obniżyły się o około dwie trzecie (od marca tego roku). Jednak największe straty mogą ponieść przedsiębiorstwa działające w sektorze turystyki i podróży. W Unii Europejskiej, gdzie ten sektor stanowi około 4 procent PKB, liczba osób podróżujących samolotem spadła z 5 mln do 50 tys., a w hotelach we Włoszech lub Hiszpanii mniej niż 5 procent pokoi hotelowych było zajętych (*The Economist*, 2020). Międzynarodowe łańcuchy dostaw zostały przerwane, co wpływa nie tylko na wielkie firmy, ale również na małych, niezależnych przedsiębiorców. Zachwiana została równowaga pomiędzy popytem i podażą, co negatywnie wpływa na zarówno na producentów, jak i konsumentów. Warto zastanowić się, jak wybrane kraje europejskie (tj. Francja, Belgia, Włochy i Hiszpania) chcą pomóc znajdującym się w coraz trudniejszej sytuacji przedsiębiorcom.

Francja

Francuski rząd, który w pierwszym kwartale 2020 r. stracił w sondażach na popularności w związku z decyzją o przeprowadzeniu wyborów samorządowych w trakcie rozpoczynającej się pandemii (15 marca 2020 r.), stara się uspokoić swoich obywateli i mimo początkowych niepowodzeń, próbuje pokazać, że odzyskał kontrolę nad sytuacją w kraju. Prezydent Emmanuel Macron zapowiedział nawet, że żadne przedsiębiorstwo nie upadnie w czasie pandemii COVID-19 (Leroy, 2020). Warto przeanalizować zaproponowane przez francuski rząd środki antykrzysowe, by zastanowić się, czy taki scenariusz jest realny.

Głównym elementem pomocy dla francuskich przedsiębiorców jest pakiet zmian w polityce fiskalnej (Ministerstwo Finansów Francji, 2020a). Przedsiębiorcy mogą starać się o odroczenie nawet o 3 miesiące składek za ubezpieczenie społeczne (URSSAF [1]) swoich pracowników w całości lub częściowo. Dyrekcja Generalna Finansów Publicznych zaproponowała zawieszenie spłaty zobowiązań podatkowych dla firm bez żadnych konsekwencji finansowych. Umożliwiono również szybsze wypłaty ulg podatkowych przysługujące firmom za rok 2020. Przedsiębiorcom posiadającym trudności finansowe Komitet Konsultacyjny Usług Finansowych (CCSF [2]) może zaoferować dogodne warunki spłat ich zobowiązań. Decyzją Prezydenta Republiki Francuskiej z 16 marca 2020 r. opłaty za czynsz, rachunki za wodę, gaz, energię elektryczną zostały

zniesione dla najmniejszych francuskich przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

Kluczowym projektem francuskich władz krajowych i regionalnych jest stworzenie funduszu solidarnościowego (Ministerstwo Finansów Francji, 2020b), z którego mogą skorzystać małe firmy, mikroprzedsiębiorcy oraz pracownicy wolnych zawodów, którzy zatrudniają maksymalnie 10 pracowników i osiągają obrót poniżej 1 mln euro rocznie, a ich roczny zysk opodatkowany wynosi mniej niż 60 tys. euro. Po konsultacjach z przedsiębiorcami, francuski rząd zdecydował się udostępnić fundusz solidarnościowy wyżej wymienionym grupom przedsiębiorców również w przypadku, gdy w marcu lub kwietniu 2020 r. odnotowali oni spadek obrotów o co najmniej 50 procent (porównaniu do poprzedniego roku). Ponadto minister finansów Francji Bruno Le Maire zapowiedział, że rolnicy należący do grupy GAEC [3] oraz artyści wejdą do grona beneficjentów funduszu (Ministerstwo Finansów Francji, 2020c). W szczególnie trudnych przypadkach dodatkowe wsparcie w wysokości od 2 do 5 tys. euro zostanie przyznane firmom spełniającym warunki określone w dekrete. Co więcej, fundusz jest współfinansowany przez duże przedsiębiorstwa, jak na przykład firmy ubezpieczeniowe, które ogłosiły już wkład w wysokości 400 mln euro.

W przypadku dużych przedsiębiorstw, które starają się o pomoc rządową, istnieje możliwość przedłużenia terminów wnoszenia zobowiązań podatkowych lub uzyskania pożyczki gwarantowanej przez państwo. Jednak, aby otrzymać wyżej wymienione udogodnienia, muszą one zrezygnować w 2020 r. z wypłat dywidend swoim udziałowcom w kraju lub za granicą oraz ze skupowania akcji. Niezależnie od wielkości oraz formy prawnej firmy istnieje możliwość złożenia wniosku o pożyczkę gwarantowaną udzielaną przez państwo w celu wsparcia płynności przepływów pieniężnych. Kwota pożyczki może być równa sumie trzymiesięcznych obrotów uzyskanych w 2019 r. W pierwszym roku po otrzymaniu pożyczki spłata nie jest wymagana, a przedsiębiorstwo będzie miało możliwość jej odroczenia na okres nawet pięciu lat.

Według Narodowego Banku Francuskiego aktywność ekonomiczna we Francji zmniejszyła się o 32 procent w ciągu pierwszego miesiąca ograniczeń. Szacunkowo 15 dni *lockdownu* jest równe ze stratą 1,5 procenta rocznego PKB (INSEE, 2020). Rząd ocenia, że deficyt budżetowy Francji wyniesie w tym roku 7,6 procent PKB, a dług publiczny sięgnie 112 procent (Gazeta Prawna, 2020). Dla porównania, przed wybuchem epidemii prognozowano deficyt budżetowy w wysokości 2,2 procent PKB. W styczniu i lutym można było przypuszczać, że sytuacja gospodarcza kraju poprawia się po serii protestów w związku z reformą emerytalną. Jednak marcowe zamrożenie gospodarki sprawiło, że przewidywane PKB na 2020 r. zmniejszy się o około 8 procent (Komisja Europejska, 2020a). Pomimo wprowadzenia rozwiązań w postaci krótkoterminowych modyfikacji polityki fiskalnej, prezydentowi Macronowi nie udało się jednak dotrzymać obietnicy dotyczącej

oddalenia perspektywy bankructwa od francuskich przedsiębiorstw w czasie pandemii. Z powodu spadku konsumpcji zmniejszą się dochody przedsiębiorców, co przyczyni się do wzrostu bezrobocia i upadku wielu firm. Ten efekt domina dotknie w największym stopniu usługi, w tym sektor detaliczny, lecz w niedalekiej perspektywie ucierpi również sektor turystyczny, dla którego (normalnie najbardziej intensywny) sezon właśnie się rozpoczął. Długoterminowy szok popytowy i finansowanie firm z budżetu państwa doprowadzi do spadku inwestycji (efekt wypierania), których relatywne odbicie jest przewidywane na 2021 r.

Powyższe odpowiedzi na problemy wynikające z zamrożenia gospodarki są rozwiązaniami krótkoterminowymi. Pomogą one w pewnym stopniu utrzymać płynność przedsiębiorcom, lecz w dłuższej perspektywie pogorszenie sytuacji gospodarczej jest nieuniknione. Wprowadzone rozwiązania fiskalne mogą jedynie w ograniczonym stopniu wspomóc powrót do normalności.

Belgia

Belgia jako kraj federalny ma utrudnioną walkę z koronawirusem, gdyż aby wprowadzić skuteczną i zorganizowaną pomoc zarówno epidemiologiczną, jak i ekonomiczną, potrzebny jest konsensus trzech rządów regionalnych [4]. Kraj jest ponadto zarządzany obecnie przez rząd tymczasowy [5], którego kompetencje ograniczają się do walki z COVID-19. Nie ułatwia to sprawnego zarządzania państwem i budowania długoterminowej oraz kompleksowej strategii walki ze skutkami kryzysu.

Warto zaznaczyć, że współpraca między regionami w walce z COVID-19 wypada bardzo pozytywnie w kontekście aktualnej sytuacji politycznej w Belgii.

By zwalczać negatywne ekonomiczne skutki pandemii, rządowa pomoc skupiła się głównie na działaniach z zakresu polityki fiskalnej. Ekonomiczne skutki koronawirusa w najwyższym stopniu dotknęły pracowników niezależnych, dlatego rząd federalny oraz rządy regionalne podjęły decyzję o szybkim udzieleniu pomocy tej

grupie osób (Ridole, 2020). Mają oni możliwość złożenia wniosku o obniżenie, zwolnienie lub odroczenie opłat za składki ubezpieczeń społecznych za dwa pierwsze trymestry 2020 r. Państwo zaproponowało również wprowadzenie dochodu przejściowego (*droit de passerelle*) w momencie, gdy pracownik niezależny musiał zaprzestać swojej działalności z powodu pandemii COVID-19. Ta forma pomocy jest przyznawana automatycznie w momencie, gdy obostrzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego dotyczą bezpośrednio osoby prowadzące przedsiębiorstwo.

Następnym krokiem zaproponowanym przez władze jest wydłużenie o 3 miesiące okresu, na jaki przysługuje status tymczasowego bezrobotnego lub bezrobocia spowodowanego „siłą wyższą”. Status ten może również zostać przyznany pracownikom, w sytuacji gdy właściwe służby uznają przedsiębiorstwo za firmę w trudnościach. Jest on

wymagany, aby pracownikom danej firmy został przyznany zasiłek związany ze statusem tymczasowego bezrobotnego z powodów ekonomicznych. Kwotę zasiłku podniesiono na okres 3 miesięcy z 65 do 70 procent wynagrodzenia (Ridole, 2020).

Jeśli chodzi o składki na ubezpieczenie społeczne, płatności z tytułu podatku od towarów i usług (VAT), podatek u źródła oraz podatek dochodowy od osób fizycznych, jak i osób prawnych, to istnieje możliwość rozłożenia opłat, jeśli pracodawca wykaże, że opóźnienia są spowodowane przez COVID-19.

W przypadku osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, która została zakażona wirusem, istnieje możliwość uzyskania odszkodowania za okres choroby, pod warunkiem, że trwała ona powyżej 7 dni.

Rządy regionalne wprowadziły też własne pakiety pomocowe. Walonia zdecydowała się zamrozić wszystkie podatki regionalne, których płatnikami są przedsiębiorstwa. Parlament waloński ustanowił ponadto odszkodowanie w kwocie 5 tys. euro dla każdej zamkniętej firmy oraz 2,5 tys. euro dla przedsiębiorstw, które były zmuszone ograniczyć prowadzenie działalności na czas pandemii. Pomoc jest przeznaczona dla firm w sektorze gastronomicznym, turystycznym, hotelarskim, handlu detalicznego i firm usługowych (Anderson i in., 2020).

Rząd Regionu Stołecznego Brukseli odblokował 150 mln euro, aby wspomóc wyżej wymienione sektory (Anderson i in., 2020). Pojedyncza premia w wysokości 4 tys. euro będzie przekazana wszystkim podmiotom zobowiązanym do zamknięcia w związku z pandemią. Władze Brukseli zniósł również podatek od eksploatacji taksówek lub samochodów z kierowcą na rok 2020. W przypadku sektora wolontariatu oraz wydarzeń, turystyki, kultury i sportu subsydia nie podlegają zwrotowi, jeżeli poniesiono koszty organizacyjne odwołanych wydarzeń. Organ wykonawczy zrzekł się także podatku miejskiego za pierwszą połowę 2020 roku. Przeznaczono również 20 mln euro na wsparcie przepływów pieniężnych poszkodowanych przedsiębiorstw poprzez udzielanie gwarancji publicznych (za pośrednictwem Brukselskiego Funduszu Gwarancyjnego) oraz pożyczek bankowych.

Władze Flandrii zaproponowały, aby biznes w regionie otrzymał jednorazowo premię w wysokości 4 tys. euro. Właściciele posiadający więcej niż jedną firmę mogą uzyskać maksymalnie do 5 premii. Bezrobotni tymczasowi mają możliwość uzyskania zwolnienia z opłat za prąd, wodę i gaz, a wszystkie koszty pokryją władze regionalne, które przeznaczyły na ten cel 20 mln euro (Anderson i in., 2020).

Podsumowując, według niektórych wyliczeń rząd federalny ma przeznaczyć na walkę z kryzysem 66 mld euro. Walonia i Bruksela wydadzą na pomoc przedsiębiorcom odpowiednio 350 i 150 mln euro. Flandria zdecydowała o przeznaczeniu 2,76 mld euro (Anderson i in., 2020). Narodowy Bank Belgijski oszacował, że PKB może się zmniejszyć o 8 procent, gdyż 30-40 procent sektora prywatnego jest zablokowane. Pierwsze

przewidywania wskazują, że wzrost trymestralny za 2020 rok wyniesie 0,2 procent. W porównaniu do ostatniego trymestru poprzedniego roku (0,4 procent) zmniejszy się więc o połowę. Przewiduje się znaczny wzrost bezrobocia, pomimo wprowadzenia środków zapobiegawczych m.in. programu tymczasowego bezrobocia (SPF Économie, 2020).

Warto zaznaczyć, że współpraca między regionami w walce z COVID-19 wypada bardzo pozytywnie w kontekście aktualnej sytuacji politycznej w Belgii. Pomimo krytyki flamandzkiego rządu dotyczącej nierównego podziału środków przeznaczonych na walkę z koronawirusem (wynikającego z przepisów europejskich), działania są spójne i efektywne (PISM, 2020).

Hiszpania

Hiszpania należy do czołówki państw z największą liczbą osób zakażonych COVID-19 w Europie. Hiszpański rząd, wprowadzając szereg obostrzeń dla funkcjonowania przedsiębiorstw w związku z narodową kwarantanną, zmuszony był podjąć działania na rzecz poprawy sytuacji gospodarczej. Premier Hiszpanii Pedro Sanchez ogłosił wprowadzenie pakietu pomocowego o wartości 200 miliardów euro (Gonzalez, Gomez i Perez, 2020) stanowiącego około 20 procent hiszpańskiego PKB, który przeznaczony zostanie na pomoc firmom i ochronę pracowników dotkniętych kryzysem wywołanym pandemią COVID-19. 117 mld z tej kwoty ma zapewnić państwo, a pozostałe 83 mld zostaną pokryte przez sektor prywatny (Enache, 2020).

Zgodnie z dekretem królewskim z 12 marca 2020 r. małe i średnie przedsiębiorstwa, których roczny obrót wynosi 6 mln euro lub mniej mogą odroczyć spłatę należnych kwot podatku (nieprzekraczających 30 tys. euro) na okres sześciu miesięcy bez odsetek.

Priorytetem hiszpańskiego rządu jest zapewnienie płynności przedsiębiorstw i osób prowadzących działalność na własny rachunek. Chce to osiągnąć za pośrednictwem pożyczek gwarantowanych przez rząd centralny lub wspieranych przez hiszpańską agencję kredytów eksportowych – Instituto de Crédito Oficial (Gomez, 2020). Duże firmy będą mogły ubiegać się o finansowanie z 70-procentową gwarancją rządową na nowe operacje i 60-procentową gwarancją na przedłużenie istniejących umów. Każdy bank ustali stopę procentową dla nowych gwarantowanych pożyczek zgodnie z wypłacalnością i ryzykiem obliczonym dla poszczególnych spółek. Dekret ułatwia również ludziom czasowe zawieszenie pracy zamiast zwolnienia. Każdy pracownik objęty tymczasową procedurą zwolnienia grupowego otrzyma zasiłek dla bezrobotnych, w tym również osoby, które normalnie nie byłyby zakwalifikowane. W przypadku czasowego zawieszenia umowy lub skrócenia godzin pracy przyznano całkowite zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne, płaconych przez pracodawców firm zatrudniających mniej niż 50 pracowników (Hiszpański Dziennik Ustaw, 2020a).

W czasie stanu wyjątkowego zostało wprowadzone moratorium na kredyty hipoteczne dla kredytobiorców

w trudnej sytuacji. Podobny system został wprowadzony w przypadku opłat za media, gwarantując świadczenie podstawowych usług, takich jak telekomunikacja, woda, energia elektryczna i gaz.

Termin spłaty zadłużenia w wyniku naliczenia podatku został przedłużony. Objęto nim także płatności, które są już w okresie egzekucji, jak również te należne na podstawie postanowień o odroczeniu lub podzieleniu płatności. Wydłużono także czas na udzielenie odpowiedzi na wnioski, nakazy zajęcia i złożenie oświadczeń w różnych postępowaniach podatkowych. Ułatwienia te nie objęły jednak terminów na składanie oświadczeń w postępowaniu gospodarczo-administracyjnym.

Dekret królewski z 17 marca wyjaśnia jednak, że zawieszenie ustawowych okresów przewidzianych na procedury administracyjne nie ma zastosowania do terminów podatkowych (Hiszpański Dziennik Ustaw, 2020b).

Mimo podjętych środków recesja w Hiszpanii jest nieunikniona. Według prognoz w pierwszym kwartale 2020 r. gospodarka tego kraju skurczy się o 5 procent, a w drugim o kolejne 7 procent. Analitycy szacują, że w 2020 r. hiszpański dług publiczny osiągnie poziom 106,5 procent PKB, jeżeli natomiast gospodarka hiszpańska szybko się odbuduje, skok zadłużenia w relacji do PKB powinien mieć charakter krótkotrwały. W innym przypadku dług publiczny może osiągnąć około 120 procent PKB w 2024 r. (Cousin, 2020).

Włochy

Włochy jako kraj z najwyższą liczbą zgonów (w UE) i z najdłuższym okresem *lockdownu* długo będzie odczuwał skutki pandemii nie tylko w wymiarze zdrowotnym, ale przede wszystkim ekonomicznym. Włoski rząd uruchomił w marcu pakiet pomocowy o nazwie „Cura Italia” w wysokości 25 mld euro, jednak wiadomo, że planuje już następną transzę pomocy dla swoich obywateli, która ma wynieść 30 mld euro. W kwestii wsparcia pracowników i przedsiębiorców Włochy wprowadzają m.in. zwolnienia z podatków dla ok. 5 mln pracowników, w tym samozatrudnionych, których zarobki zostały ograniczone przez kwarantannę. Państwo ma wesprzeć też konkretne branże, np. lotniczą, rolniczą czy rybołówstwą. Sektory biznesu najbardziej dotknięte epidemią mają zostać zwolnione z podatków, a firmy przekazujące środki na walkę z koronawirusem otrzymają ulgi podatkowe (Dereszyński, 2020).

Włoskie działania osłonowe dla gospodarki mają za zadanie m.in. wzmocnienie finansowania krajowego systemu opieki zdrowotnej, a także wsparcie kredytowe dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich firm poprzez system bankowy oraz wykorzystanie centralnego funduszu gwarancyjnego. Pracodawcy zatrudniający mniej niż 5 pracowników, którzy zawiesili lub ograniczyli działalność w związku z kryzysem epidemiologicznym, mogą nie płacić podatków i składek przez maksymalnie 9 tygodni.

Mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie firmy będą mogły ubiegać się m.in. o odroczenie spłat pożyczek

(dotyczy hipotek, leasingu, opcji kredytowych i wymagalnych pożyczek krótkoterminowych). Istnieje również możliwość renegotiacji istniejących zobowiązań pożyczkowych oraz wzmocnienia centralnego funduszu gwarancyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Włoski projekt pomocy gospodarczej obejmuje też obszar fiskalny. Podatki i składki na ubezpieczenia społeczne zostały zawieszono dla najbardziej dotkniętych sektorów. W przypadku, gdy przedsiębiorstwa nie są objęte zawieszeniem, termin płatności zobowiązań fiskalnych został odroczony. Rząd również zdecydował o zawieszeniu kontroli skarbowych na okres od 8 marca do 31 maja. W wypadku, gdy większe firmy chciałyby wspomóc walkę z COVID-19, wpłacone środki będą traktowane jako darowizny, a w związku z tym pojawiła się możliwość odliczenia ich od podatku, jeśli ich suma nie przekracza 30 tys. euro (Dereszyński, 2020).

Warto również wspomnieć o pomysłe renacjonalizacji włoskiego przewoźnika Alitalia. Rząd Giuseppego Conte oznajmił, iż planuje zakup tej linii lotniczej w ramach awaryjnego planu ratowania gospodarki. Włoskie media spekulują, że koszt nacjonalizacji może wynosić około 600 mln euro. Jednak już przed pandemią Alitalia była mało konkurencyjna w porównaniu z tanimi liniami lotniczymi. Według analityków przewoźnik zatrudniał zbyt wielu pracowników w stosunku do wielkości firmy. Może się więc okazać, że po zażegnaniu kryzysu epidemicznego, znacjonalizowane przedsiębiorstwo będzie obciążeniem dla włoskiej gospodarki (Business Insider Polska, 2020).

Włochy znalazły się w bardzo trudnej sytuacji, zarówno pod względem sanitarnym, jak i ekonomicznym. Według przewidywań Komisji Europejskiej, walka z pandemią spowoduje głęboką recesję. Objawi się ona znacznym wzrostem deficytu i długu publicznego. Pomimo wszystkich wprowadzonych rozwiązań, przewiduje się, że PKB spadnie o około 9 procent w 2020 roku (Komisja Europejska, 2020a). Zaproponowane prognozy pogorszy z pewnością nadchodzący sezon wakacyjny, który uderzy w sektor turystyczny stanowiący znaczącą część włoskiego PKB. Aktualne wydatki publiczne mające na celu przeciwdziałanie zapaści gospodarczej wiążą się w długiej perspektywie z koniecznością poszukiwania przez państwo dużych oszczędności. Taka polityka z pewnością nie spodoba się włoskiemu społeczeństwu, któremu od wielu lat władze tłumaczyły konieczność minimalizacji wydatków w celu wypełnienia zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących polityki budżetowej. Konsekwencją takich działań może być nagły i niekontrolowany wzrost frustracji wśród społeczeństwa, które po trudnym okresie pandemii będzie chciało przeciwstawić się niekończącym się ograniczeniom, wyrażając tym samym swoje niezadowolenie.

Odpowiedź Unii Europejskiej

Skomplikowana sytuacja spowodowała, że Unia Europejska postanowiła podjąć nadzwyczajne środki w celu pomocy krajom członkowskim w walce ze skutkami COVID-19. Komisja Europejska powołała nowy instrument tymczasowego wsparcia finansowego w celu

zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE*), dysponujący funduszem w wysokości 100 mld euro. Ta suma jest przeznaczona na pożyczki dla państw, które potrzebują wsparcia programów utrzymania zatrudnienia i ograniczenia zwolnień. W ramach projektu SURE, planowane jest również wykorzystywanie elementów inżynierii finansowej w celu obniżenia kosztów pozyskania kapitału. Kolejnym krokiem wspomagającym wspólnotę europejską jest uelastycznienie zasad wydatkowania środków z funduszy europejskich, umożliwiające dowolne korzystanie z kwot przypadających na poszczególne państwa (Komisja Europejska, 2020b).

Europejski Bank Inwestycyjny zaproponował razem z Komisją Europejską środki w wysokości 40 mld euro na gwarancje pożyczkowe, dodatkową płynność dla banków oraz zakup aktywów w celu ograniczenia ryzyka bankowego. Unia Europejska zaproponowała również 1 mld euro z budżetu w formie gwarancji dla Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, co w efekcie może dać nawet 8 mld euro środków dla małych i średnich przedsiębiorstw (Europejski Bank Inwestycyjny, 2020).

Wsparcie finansowe to nie jedyna pomoc zaproponowana przez instytucje europejskie. Zdecydowano również o wprowadzeniu uproszczeń regulacyjnych, zakładających m.in. czasowe odejście od reguł zdefiniowanych przez Pakt Stabilności i Wzrostu poprzez wykorzystanie klauzuli dotyczącej recesji. Dzięki temu państwa członkowskie mogą odejść od ścieżki redukcji deficytu ustalonej z Komisją Europejską, co w praktyce może oznaczać znaczne zwiększenie krajowych deficytów budżetowych. Uproszczono również zasady przyznawania pomocy publicznej, obejmujące dotacje bezpośrednie, gwarancje kredytowe, korzyści podatkowe, ubezpieczenia kredytów eksportowych oraz inne tymczasowe środki (Komisja Europejska, 2020c).

Na forum unijne powróciła dyskusja dotycząca współdzielenia kosztów finansowania programów pomocowych przez kraje strefy euro, tak jak miało to miejsce podczas kryzysu finansowego 2008-2012. W tamtym okresie powstał Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), który oferował pożyczki obwarowane koniecznością wprowadzenia programu reform gospodarczych. W obecnych okolicznościach rozważane jest wykorzystywanie możliwości pożyczkowych EMS lub utworzenie podobnej agencji mającej możliwości emisji obligacji dłużnych z niskim oprocentowaniem (Claeys, Wolff, 2020).

Unia Europejska w tych trudnych momentach musi nakreślić długoterminowy plan działania oraz zmodyfikować budżet na lata 2021-2027 tak aby wesprzeć państwa członkowskie i uciszyć coraz częstsze eurosceptyczne głosy.

Jeśli chodzi o Europejski Bank Centralny (EBC), to wdrożył on szereg środków, które zapewniły płynność w europejskim sektorze bankowym. Jednym z najważniejszych kroków była deklaracja przeznaczenia do 870 mld euro na zakup aktywów, w tym obligacji rządowych. Według zapowiedzi EBC środki mają zostać rozdystrybuowane w formie dwóch programów. Pierwszy polega na rozszerzeniu istniejącego programu zakupu aktywów (*asset purchase programme* – APP), a drugi na utworzeniu nowego projektu o nazwie Program Zakupów Awaryjnych (*Pandemic Emergency Purchase* – PEPP) (Europejski Bank Centralny, 2020).

Konkluzje i rekomendacje

Wprowadzona pomoc krótkoterminowa wygląda bardzo podobnie w większości państw europejskich. Celem nadrzędnym jest utrzymanie płynności finansowej przez przedsiębiorców oraz stymulacja gospodarki państwa. Nieuniknione są jednak ekonomiczne skutki trzymiesięcznego *lockdownu*, przejawiające się spadkiem wartości globalnej gospodarki i produkcji oraz skokowym wzrostem bezrobocia.

Pomimo wprowadzonych programów krótkookresowych, trzeba zastanowić się nad strategią dotyczącą wychodzenia z kryzysu i radzenia sobie z jego skutkami. Przedsiębiorcy będą musieli poważnie przeanalizować odporność sieci dostaw na tego typu kryzysy. Prawdopodobnie spowoduje to poważną zmianę w świecie handlu, gdyż może się okazać, że niezbędne jest skrócenie łańcuchów dostaw, tak aby przybliżyć je do rynku docelowego. Dotychczasowa pomoc fiskalna jest tylko kroplą w morzu potrzeb. Analizy sytuacji gospodarczej jednoznacznie wskazują, że niezbędne będą kolejne impulsy w późniejszej fazie wychodzenia z kryzysu. Przyszłe wsparcie powinno mieć charakter sektorowy oraz przybrać formę selektywnej obniżki

podatków, a w późniejszym okresie objąć także pomoc finansową dla gospodarstw domowych, które poprzez swoje wydatki mogłyby wspierać „odmrożenie” gospodarki i rozwój mikroustług.

Aktualna pomoc dla przedsiębiorców oraz przyszła stymulacja fiskalna, może zachęcić rządzących do konsolidacji finansów publicznych. Trzeba ją jednak odłożyć w czasie, gdyż nie można pobudzać gospodarki, jednocześnie ograniczając wydatki. Jest to zasadne tym bardziej, że globalna gospodarka będzie się znajdować w recesji, co oznacza, że zyski z eksportu będą ograniczone. Nie będą więc mogły szybko zastąpić wydatków ponoszonych ze środków publicznych (Polski Instytut Ekonomiczny, 2020).

Unia Europejska w tych trudnych momentach musi nakreślić długoterminowy plan działania oraz zmodyfikować budżet na lata 2021-2027 tak, aby wesprzeć państwa członkowskie i uciszyć pojawiające się coraz częściej głosy eurosceptyczne.

Przypisy :

[1] URSSAF - Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - organ zajmujący się ubezpieczaniem społecznym obywateli francuskich.

[2] CCSF - Comité consultatif du secteur financier - organ zajmujący się relacjami między instytucjami finansowymi a ich klientami.

[3] GAEC - Groupement agricole d'exploitation en commun - organizacja zrzeszająca francuskich rolników.

[4] Belgia jest krajem federalnym i składa się z trzech regionów: Flandrii, Walonii i Stołecznego Regionu Brukseli.

[5] Aktualnym premierem Belgii jest Sophie Wilmès, która została wybrana w czasie kryzysu na okres 6 miesięcy, gdyż w wyniku wielomiesięcznych negocjacji międzypartyjnych nie udało się utworzyć większościowej koalicji rządzącej.

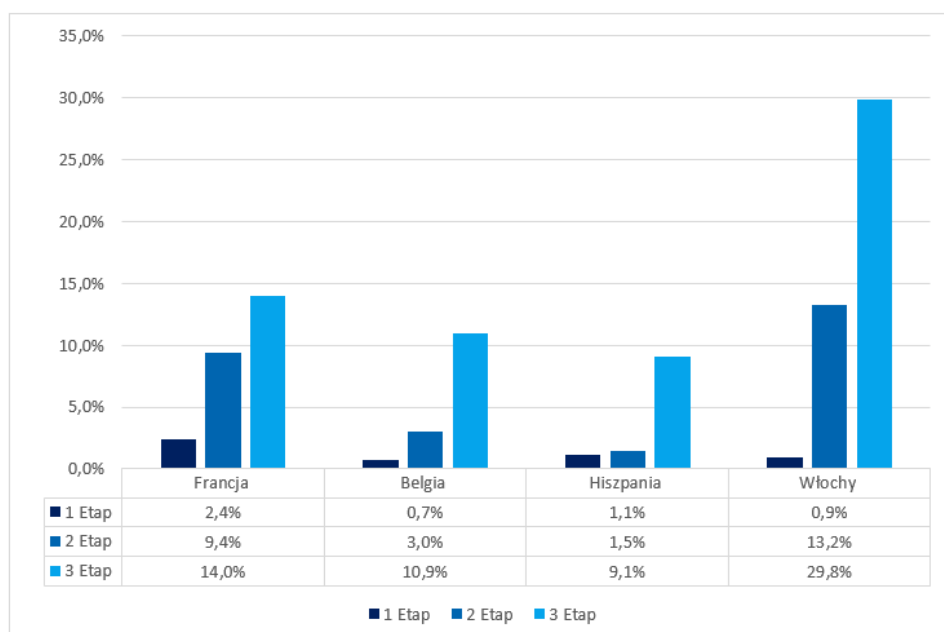
Wykres 1. Dyskrecjonalna polityka fiskalna przyjęta w odpowiedzi na COVID-19 do 30 kwietnia 2020 r. (Kwota w stosunku do PKB z 2019 r.)

Legenda:

Etap 1: Pierwszy impuls fiskalny: dodatkowe wydatki rządowe (środki medyczne, utrzymanie zatrudnienia, subsydiowanie MŚP, inwestycje publiczne) oraz utracone dochody (umorzenie niektórych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne).

Etap 2: Druga fala wydatków: odroczenie niektórych płatności, w tym podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, które powinny zostać zwrócone w późniejszym okresie. Kilka krajów odroczyło również obsługę kredytów oraz spłatę rachunków za media (gaz, energię elektryczną i wodę).

Etap 3: Inne gwarancje i zabezpieczenia płynności: środki te obejmują gwarancje eksportowe, wsparcie płynności, linie kredytowe za pośrednictwem krajowych banków rozwoju.



Źródło: Anderson i in., 2020

Bibliografia

- Anderson, Julia, Bergamini, Enrico, Brekelmans, Sybrand, Cameron, Alienor, Darvas, Zsolt, Dominguez, Marta i Midoes, Catarina (2020), *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*, Bruegel [online], 6 maja 2020, dostępny w: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/> [dostęp: 07.05.2020]
- Belgijskie Ministerstwo Finansów (2020), *Impact économique du coronavirus*, [online], 8 maja 2020, dostępny w: <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/coronavirus/impact-economique-du> [dostęp: 8.05.2020]
- Blanchard, Oliver (2020), „Whatever it takes.” Getting into the specifics of fiscal policy to fight COVID-19, [online], Peterson Institute for International Economics, dostępne w: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/whatever-it-takes-getting-specifics-fiscal-policy-fight-covid> [dostęp: 08.04.2020]
- Business Insider Polska (2020), *Włoski rząd chce przejąć linie lotnicze Alitalia. Ma to związek z epidemią koronawirusa*, Business Insider Polska [online], 17 marca 2020, dostępny w: <https://businessinsider.com.pl/firmy/strategie/alitalia-plan-nacjonalizacji-wloskich-linii-lotniczych-w-ramach-walki-z-koronawirusem/hpsts2> [dostęp: 20.05.2020]
- Clayes, Grégory i Wolf, Guintraud (2020), *COVID-19 Fiscal response: What are the options for the EU Council ?*, Bruegel [online], 26 marca 2020, dostępny w: <https://www.bruegel.org/2020/03/esm-credit-lines-corona-bonds-euro-area-treasury-one-off-joint-expenditures-what-are-the-options-for-the-eu-council/> [dostęp: 23.05.2020]
- Cousin, Maeva (2020), *Spain's Government Must Do More Now or Face a Debt Spiral*, Bloomberg [online], 6 kwietnia 2020, dostępny w: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-06/spain-s-government-must-do-more-now-or-face-a-debt-spiral> [dostęp: 08.04.2020]
- Dereszyński, Tomasz (2020), *Jak wygląda tarcza antykryzysowa w Polsce w porównaniu do innych krajów?*, Polska The Times [online], 3 kwietnia 2020, dostępny w: <https://polskatimes.pl/jak-wyglada-tarcza-antykryzysowa-w-polsce-w-porownaniu-do-innych-krajow-usa-dwa-biliony-usd-niemcy-750-miliardow-euro-raport/ar/c1-14896315> [dostęp: 10.05.2020]
- Enache, Cristina (2020), *Spain's COVID-19 Economic Response*, Tax Foundation [online], 27 marca 2020, dostępny w: <https://taxfoundation.org/spain-coronavirus-economic-response/> [dostęp: 04.04.2020]
- Europejski Bank Centralny, (2020), *Our response to the coronavirus emergency*, Frankfurt, dostępny w: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200319~11f421e25e.en.html> [dostęp: 23.05.2020]
- Europejski Bank Inwestycyjny (2020), *Coronavirus outbreak: EIB Group's response*, dostępny w: <https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm> [dostęp: 05.06.2020]
- Figari Francesco i Fiorio, Carlo V. (2015), *Fiscal consolidation policies in the context of Italy's two recessions*, *Fiscal Studies*, t. 36, nr 4, s. 499-526
- Francuskie Ministerstwo Finansów (2020), *Les mesures de soutien aux entreprises*, [online], 16 kwietnia 2020, dostępny w: <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/les-mesures> [dostęp: 30.04.2020]
- Gazeta Prawna (2020), *Koronawirus we Francji: Rząd przewiduje najgłębszą recesję od 1945 roku*, Gazeta Prawna [online], 9 kwietnia 2020, dostępny w: <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1468471,koronawirus-we-francji-kryzys-gospodarczy.html> [dostęp: 18.04.2020]
- Giavazzi, Francisco, Pagano, Marco (1990), *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, *NBER Macroeconomics Annual*, nr 5, s. 75-111
- Gomez, Manuel (2020), *Spain's PM pledges millions of euros in relief for coronavirus emergency*, EL PAIS [online], 12 marca 2020, dostępny w: https://english.elpais.com/economy_and_business/2020-03-12/spains-pm-pledges-millions-of-euros-in-relief-for-coronavirus-emergency.html [dostęp: 05.06.2020]
- Gonzalez, Jesus (2020), *Spain announces €200 billion relief package against effects of coronavirus*, EL PAIS [online], 17 marca 2020, dostępny w: <https://english.elpais.com/society/2020-03-17/spain-announces-200-billion-relief-package-against-effects-of-coronavirus.html> [dostęp: 10.04.2020]

- Hale, Thomas, Petherick, Anna, Philips, Toby, Webster, Samuel (2020), *Variation in government responses to COVID-19*, [online] Blavatnik School of Government, dostępny w: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/oxford-covid-19-government-response-tracker> [dostęp: 08.04.2020]
- Hiszpański Dziennik Ustaw (2020a), *Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19*
- Hiszpański Dziennik Ustaw (2020b), *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*
- Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE (2020), *Point de conjoncture 9 avril 2020*, INSEE [online], dostępny w: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4478214?sommaire=4473296> [dostęp: 20.04.2020]
- Komisja Europejska (2020a), *Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery*, dostępny w: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en [dostęp: 08.04.2020]
- Komisja Europejska (2020b), *European Economic Forecasts – Winter 2020*, dostępny w: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip121_en.pdf [dostęp: 08.04.2020]
- Komisja Europejska, (2020c), *Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*, dostępny w: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/applying-rules-stability-and-growth-pact_en [dostęp: 05.06.2020]
- Komisja Europejska, (2020d), *Coronavirus: the Commission mobilises all of its resources to protect lives and livelihood*, Bruksela, dostępny w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_582 [dostęp: 05.06.2020]
- Leroy, Thomas (2020), *Coronavirus: aucune entreprise "ne sera livrée au risque de faillite" promet Macron*, BFM Business [online], 16 marca 2020, dostępny w: <https://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/coronavirus-aucune-entreprise-ne-sera-livree-au-risque-de-faillite-promet-macron-1876086.html> [dostęp: 20.04.2020]
- Mazzucato, Mariana (2020), *The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently*, University College London, dostępny w: www.ucl.ac.uk/news/2020/mar/opinion-covid-19-crisis-chance-do-capitalism-differently [dostęp: 09.04.2020]
- OECD (2009), *Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation*, dostępny w: <https://www.oecd.org/sti/42983414.pdf> [dostęp: 04.08.2020].
- Polski Instytut Ekonomiczny (2020), *Pandenomics – zestaw narzędzi fiskalnych i monetarnych w dobie kryzysów*, <http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/04/PIE-Pandenomics.pdf> [dostęp: 3.05.2020]
- Polski Instytut Spraw Międzynarodowych - PISM (2020), *Kompendium pandemii – reakcje państw na COVID-19*, PISM [online], 20 kwietnia 2020, dostępny w: https://www.pism.pl/publikacje/Kompendium_pandemii_reakcja_panstw_na_COVID19 [dostęp: 2.05.2020]
- Ridole, Mathilde (2020), *Coronavirus: les aides financières pour les indépendants*, L'Echo [online], 6 maja 2020, dostępny w: <https://www.lecho.be/monargent/travail/coronavirus-les-aides-financieres-pour-les-independants/10214335.html> [dostęp: 08.05.2020]
- SPF Économie (2020), *Impact économique du coronavirus*, dostępny w: <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/coronavirus/impact-economique-du> [dostęp: 18.04.2020]
- The Economist (2020), *The 90% economy that lockdowns will leave behind*, The Economist [online], 30 kwietnia 2020, dostępny w: <https://www.economist.com/briefing/2020/04/30/the-90-economy-that-lockdowns-will-leave-behind> [dostęp: 02.05.2020]

WSTRZYMANIE TRANSFERÓW UZBROJENIA – NIESKUTECZNE NARZĘDZIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ USA

Arms transfers' suspension – ineffective tool of the US foreign policy

ANNA WALKOWIAK

Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, absolwentka stosunków międzynarodowych (2012) oraz prawa (2013) na Uniwersytecie Warszawskim. Od września 2018 r. redaktor naczelna Biuletynu Analizy CIM. Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo międzynarodowe, międzynarodowy handel bronią, kontrola zbrojeń i kontrola eksportu uzbrojenia.

Abstrakt: Wstrzymanie transferów uzbrojenia, podobnie jak i same jego transfery, może być wykorzystywane przez państwa-eksporterów, w szczególności mocarstwa, jako narzędzie ich polityki zagranicznej. Środek ten jest stosowany do wywierania presji na odbiorcę w celu zmiany jego polityki. Próby wykorzystywania wstrzymania dostaw broni lub współpracy wojskowej przez Stany Zjednoczone wobec Turcji i Pakistanu pokazują jednak, że jest to narzędzie o ograniczonej skuteczności. Na jej poziom wpływają stopień zależności odbiorcy od danego dostawcy, łatwość pozyskania broni z alternatywnych źródeł, jak również wcześniejsze próby wykorzystania transferów broni lub embargo na dostawy do wywierania wpływu.

Słowa kluczowe: transfery uzbrojenia, Stany Zjednoczone, Turcja, Pakistan

Abstract: Both arms transfers and their suspension can be used by the arms exporters as a tool of their foreign policy, in particular by the key global players. The suspension of arms transfers is exploited to exert pressure on the arms recipients to change their policy. The United States' attempts to use suspension of arms deliveries and/or military cooperation against Turkey and Pakistan confirm limited effectiveness of this foreign policy tool. The level of its effectiveness is influenced by the recipient's degree of dependence on arms supplier, its ability to obtain arms from alternative sources and its previous experience with arms deliveries suspension and/or an arms embargo.

Key words: arms transfers, United States, Turkey, Pakistan

Transfery uzbrojenia, a więc przepływy broni, sprzętu wojskowego, części zamiennych i amunicji, dla mocarstw, będących często jednocześnie największymi eksporterami uzbrojenia na świecie, mogą stanowić narzędzie polityki zagranicznej – środek, poprzez który realizują one jej cele (Winiecki, 1975). Takie postrzeganie transferów uzbrojenia może być wyrażone wprost w dokumentach strategicznych danego państwa, jak również prezentowane w wypowiedziach jego najwyższych przedstawicieli. Transfery uzbrojenia najczęściej dokonywane są w formie sprzedaży, jednak może dochodzić do nich także w formie darowizny czy – o co zabiegają szczególnie państwa-odbiorcy – w ramach współpracy technologicznej, która ma służyć opracowaniu lub wyprodukowaniu nowych typów broni.

Transfery broni mogą służyć realizacji różnych celów polityki zagranicznej, np. budowaniu sojuszy, ale też *de facto* mogą zastępować formalną umowę sojuszniczą. W takiej sytuacji pozwalają one dostawcy na realizację jego założeń, ograniczając potencjalne negatywne konsekwencje wynikające z koniecznością udzielenia wsparcia wojskowego partnerowi (Milo, Lanoszka i Cooper, 2016). Transfery uzbrojenia mogą być wykorzystywane do stabilizowania bądź destabilizowania sytuacji w danym regionie, stanowić wyraz aprobaty dla rządu danego państwa lub dezaprobaty dla działań jego przeciwnika (Kinsela, Tillema, 1995). Obietnica dokonania sprzedaży broni, a w przypadku już nawiązanej współpracy, również groźba ich wstrzymania, szczególnie w sytuacji dużej zależności odbiorcy od konkretnego dostawcy, mogą być wykorzystywane jako narzędzie wywierania nacisku na zmiany polityki importera. Sprzedaż broni może też być wykorzystana do zachęcenia odbiorcy do umożliwienia eksporterowi korzystania z jego terytorium czy znajdujących się na nim surowców (Hagmajer, 1979).

Kluczowe znaczenie ma zależność państwa-odbiorcy od mocarstwa: to jaki procent broni, która znajduje się na wyposażeniu jego armii pochodzi od konkretnego dostawcy, jak istotna jest to współpraca i jak szybko odbiorca jest w stanie przestawić się na wykorzystywanie uzbrojenia z innego źródła.

Zdolność danego państwa do wykorzystywania transferów uzbrojenia jako narzędzia polityki zagranicznej nie daje gwarancji, że środek ten przyniesie oczekiwane rezultaty. Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma zależność państwa-odbiorcy od dostaw uzbrojenia od mocarstwa: to jak duży odsetek broni, która znajduje się na wyposażeniu jego armii pochodzi od konkretnego dostawcy, jak istotna jest to współpraca i jak szybko odbiorca jest w stanie przestawić się na wykorzystywanie uzbrojenia pochodzącego z innego źródła (Moore, 2010).

Długoletniość umów na dostawy uzbrojenia związana jest z czasem niezbędnym na wyprodukowanie uzbrojenia, jego dostarczenie, przewidzianym serwisem, ale także offsetem i oparciem doktryn wojskowych na charakterze posiadanego uzbrojenia. Charakter tych umów oraz trwałość przystosowania sił zbrojnych do posiadanej

broni utrudnia szybkie przestawienie się na zakup sprzętu pochodzącego od innego dostawcy. Zaprzestanie dostaw części zamiennych i amunicji, szczególnie do wysoce zaawansowanych technologicznie typów uzbrojenia, może pozwalać na wpływanie na odbiorcę. Jednak należy mieć na uwadze, że oddziaływanie to ma charakter ograniczony, ponieważ przez pewien czas broń może być wykorzystywana w sposób sprzeczny z wolą eksportera, a w dłuższej perspektywie odbiorca jest w stanie znaleźć alternatywne źródło amunicji i obsługi.

Celem artykułu jest analiza skuteczności amerykańskich decyzji o wstrzymaniu dostaw transferów uzbrojenia do Turcji i Pakistanu jako narzędzia wywierania nacisku na te państwa w czasie prezydentury Donalda Trumpa jako kulminacji wieloletnich relacji w sferze wojskowej. Przypadki te zostaną zestawione z wcześniejszym kazusem Izraela, wobec którego Stany Zjednoczone skutecznie wykorzystały groźbę wstrzymania współpracy wojskowej ze względu na specyfikę łączących te państwa relacji.

Wykorzystanie wstrzymania transferów uzbrojenia jako środka oddziaływania w relacjach USA - Turcja

Relacje Stanów Zjednoczonych i Turcji po zakończeniu II wojny światowej cechowała duża zmienność wynikająca ze sposobu postrzegania miejsca Turcji w polityce USA. Ze względu na swoje położenie geograficzne Turcja była uznawana za jedno z państw kluczowych dla ograniczania wpływów Związku Radzieckiego, z czym wiązało się objęcie jej wsparciem w ramach realizacji Doktryny Trumana (Zanotti, Thomas, 2020), jak również jako ważny partner oddzielający Europę od Bliskiego Wschodu (Gabelnick, 1999).

W 1952 r. Turcja stała się członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego i objęta została zobowiązaniami sojuszniczymi, co sprzyjało transferom uzbrojenia oraz pomocy wojskowej. Ze względu na wykorzystanie amerykańskiego uzbrojenia w czasie tureckiej inwazji na Cypr w 1974 r. Kongres USA w następnym roku zamroził pomoc wojskową i wprowadził embargo na dostawy uzbrojenia do Turcji. Swoją decyzję Kongres podjął mimo sprzeciwu administracji prezydenta Geralda Forda. W wyniku wprowadzenia embargo, do Turcji nie trafił sprzęt wojskowy wart ponad 200 milionów dolarów, w tym statki powietrzne już opłacone przez tureckie władze (Durmaz, 2014).

Początkowo Turcja została silnie dotknięta amerykańskimi sankcjami, które przyczyniły się do gospodarczej niestabilności i zmniejszenia budżetu na cele wojskowe. Wobec wstrzymania amerykańskich dostaw broni i części zamiennych, prowadząca operację wojskową na Cyprze Turcja zmuszona była do poszukiwania możliwości pozyskania ich z innych źródeł (np. od innych państw zachodnich), ponosząc koszty wyższe niż dotychczas. Dodatkowe trudności związane z wydatkami budżetowymi spowodował kryzys naftowy z 1973 r. Embargo stanowiło dla Turcji jasny sygnał, w jak dużym stopniu zależna była pod względem wojskowym od sojusznika,

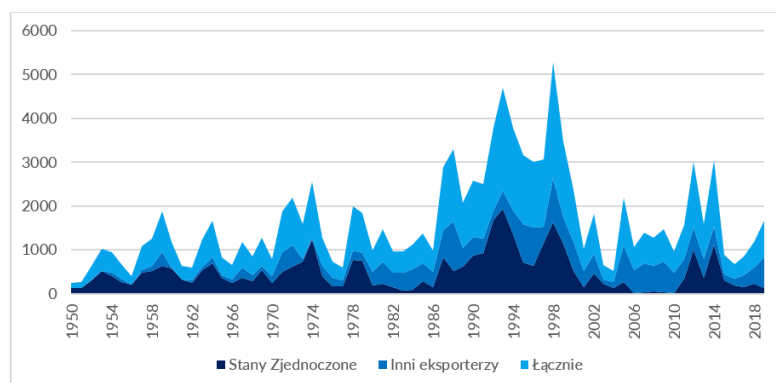
który w jej ocenie nie uwzględniał w dostatecznym stopniu tureckich interesów. Embargo dodało nowego impetu tureckim wysiłkom na rzecz zwiększenia niezależności i rozwoju własnych możliwości produkcji uzbrojenia z wykorzystaniem istniejących technologii (Durmaz, 2014).

Podobnie jak wcześniejszy list prezydenta Johnsona z 1964 r., w którym sprzeciwił się on tureckiej interwencji na Cyprze po załamaniu się grecko-tureckiego porozumienia dotyczącego podziału władzy na wyspie, reakcja Kongresu USA wzbudziła w Turcji silne nastroje antyamerykańskie, które wpływają na relacje między tymi państwami do dziś (Karagöz, 2005).

W kilka miesięcy po wprowadzeniu embarga Turcja zażądała wstrzymania aktywności we wszystkich amerykańskich bazach na swoim terytorium, funkcjonująca pozostała jedynie baza w Incirlik (Holmes, 2014). Ponadto stanowisko Stanów Zjednoczonych skłoniło Turcję do próby kształtowania bardziej samodzielnej polityki zagranicznej, która wyrażała się poprawą relacji ze Związkiem Radzieckim i państwami arabskimi (Durmaz 2014).

Embargo pozostało w mocy jedynie przez trzy lata, ponieważ kolejne amerykańskie administracje lobbowały władzę ustawodawczą na rzecz jego zniesienia mając na względzie obecność na terenie Turcji amerykańskich instalacji wojskowych i sił zbrojnych rozmieszczonych w ramach NATO. Lata 80. XX wieku przyniosły ponowną intensyfikację współpracy między Stanami Zjednoczonymi a Turcją, która po rewolucji w Iranie oraz agresji ZSRR na Afganistan zyskała na znaczeniu w amerykańskiej polityce wobec szeroko rozumianego Bliskiego Wschodu (Zanotti i Thomas, 2020). Na ten okres oraz na lata 90. przypadają także największe transfery amerykańskiego uzbrojenia do Turcji.

Wykres 1. Wartość transferów uzbrojenia (w TIV w mln) do Turcji w latach 1950-2019 [1]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIRPI Arms Transfers Database.

O bliskości współpracy może świadczyć fakt, iż Turcja należała do jednego z kilku sojuszników Stanów Zjednoczonych współuczestniczących w projekcie stworzenia wielozadaniowego myśliwca piątej generacji Lockheed Martin F-35 Lightning II [2]. W ramach tej współpracy Turcja miała zakupić 100 egzemplarzy F-35, a na jej terytorium produkowane były części samolotów – elementy kadłuba czy wyposażenia kabin pilota

(Strachota, Wilk, 2019). Relacje dwustronne nie były jednak pozbawione napięć związanych z prowadzoną przez Stany Zjednoczone polityką na Bliskim Wschodzie, ale także coraz bardziej asertywną polityką Turcji. Jednym z centralnych zagadnień stosunków Turcji ze Stanami Zjednoczonymi w ostatnich latach stał się spór powstały w związku z planowanym przez tureckie władze zakupem rosyjskich systemów przeciwrakietowych.

Poczynając od lat 90. XX wieku Turcja wyrażała zainteresowanie zakupem amerykańskich systemów ochrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej Patriot, jednak przedłużające się negocjacje i niekorzystna amerykańska oferta skłoniły Turcję do poszukiwania innych dostawców. Zabiegi te początkowo miały na celu wywarcie presji na partnera, na co wskazuje wybór chińskiej oferty w 2013 r., z której Turcja wycofała się już po dwóch miesiącach (Karako, 2019). Turcji udało się doprowadzić wtedy do rozmieszczenia należących do USA i Niemiec systemów Patriot na swoim terytorium. Ich wycofanie w 2016 r., jak również brak oczekiwanych rezultatów w sprawie ich zakupu w połączeniu z niezadowolaniem Turcji z polityki USA w sprawie Syrii i wspierania syryjskich Kurdów oraz tureckiej opozycji, po raz kolejny skłoniły turecki rząd do poszukiwania alternatyw: zakupu rosyjskich systemów S-400 (Strachota, Wilk 2019).

Turecka decyzja o zakupie S-400 od Rosji wywołała silny sprzeciw Stanów Zjednoczonych, które obawiały się, że rosyjskie instalacje pozwolą na szpiegowanie natowskich systemów i sił na terenie Turcji, jak również będą przeszkodą dla interoperacyjności sojuszniczego uzbrojenia (Marcus, 2019). Przez blisko trzy lata trwały spekulacje czy Stany Zjednoczone i NATO jako całość będą w stanie skłonić Turcję do wycofania się z umowy. Pierwsze elementy systemu S-400 Turcja otrzymała w lipcu 2019 r. W odpowiedzi prezydent Trump zdecydował o jej wykluczeniu z programu F-35, a część członków amerykańskiego Kongresu domagała się także objęcia sojusznika sankcjami (Zanotti i Thomas, 2020). Zaznaczyć należy, że jeszcze w 2020 r. tureckie przedsiębiorstwa produkowały części do amerykańskich samolotów, a przed usunięciem tego państwa z projektu zaangażowane przedsiębiorstwa zwracały uwagę na trudności wynikające z tej decyzji. Pokazuje to, że utrudnieniem w wykorzystaniu tego typu rozwiązań jako narzędzia nacisku są także realne powiązania biznesowe i technologiczne między przedsiębiorstwami zbrojeniowymi (Gould, 2020). Relacje te mogą być także źródłem wewnętrznych nacisków na rzecz zniesienia ograniczeń w eksporcie w celu zwiększenia dochodów przedsiębiorstw zbrojeniowych.

Decyzja o zakupie rosyjskiego uzbrojenia przez Turcję oraz związane z nią negocjacje i próby nacisków mogą być rozpatrywane i wyjaśniane z różnych perspektyw – z punktu widzenia przemian polityki wewnętrznej Turcji, relacji z Federacją Rosyjską czy Stanami Zjednoczonymi. Celem artykułu jest jednak ocena skuteczności wstrzymania transferów czy nawet wprowadzenia embarga na dostawy broni do państwa, które już w przeszłości doświadczyło podobnego traktowania

ze strony Stanów Zjednoczonych i które świadome jest swojego znaczenia dla amerykańskiej polityki zagranicznej oraz w coraz większym stopniu oczekuje uznania swojej podmiotowości. Dostępne Turcji alternatywne rozwiązania w zakresie uzbrojenia, nawet jeśli w obecnym kształcie mogą być uznawane za symboliczne, oraz rosnąca asertywność w jej polityce powodują, że jest dobrym przykładem braku skuteczności wstrzymania transferów broni lub groźby takiego działania [3]. Turcja w zbyt małym stopniu zależna jest od uzbrojenia importowanego ze Stanów Zjednoczonych by łatwo poddawać się naciskom. Jednocześnie wspomniane powiązania z USA wynikające z członkostwa w NATO oraz położenie Turcji powodują, że w pełni zdaje sobie ona sprawę z tego, że USA nie mogą zastosować wobec niej całokształtu potencjalnie dostępnych środków polityki zagranicznej w celu ukarania jej za działania niezgodne z ich interesami. Wcześniejsze doświadczenia w stosowaniu embarga uodporniają Turcję w pewnym stopniu na tego typu działania, a jednocześnie każda próba ich wykorzystania sprzyja wzmocnieniu resentymentów powstałych przy pierwszym wprowadzeniu blokady transferów broni.

Wykorzystanie wstrzymania transferów uzbrojenia jako środka oddziaływania w relacjach USA - Pakistan

Podobnie jak we wcześniej omówionym przypadku, początki współpracy wojskowej między Stanami Zjednoczonymi a Pakistanem sięgają lat 50. XX wieku, gdy Pakistan zaczął być postrzegany jako ważny sojusznik w ograniczaniu ekspansji Związku Radzieckiego. Napięcia w dwustronnych relacjach zaczęły pojawiać się stosunkowo szybko ze względu na zaoferowaną przez Stany Zjednoczone w 1962 r. pomoc wojskową dla Indii po rozpoczęciu konfliktu indyjsko-chińskiego, jak również wstrzymaniu pomocy militarnej USA dla Pakistanu i Indii w 1965 r. w związku z konfliktem o Kaszmir (Alexander i Allbritton, 2010). Rozczarowanie Pakistańczyków postawą USA po eskalacji konfliktu o Kaszmir w 1965 r. sprzyjało wzmocnieniu relacji Pakistanu z Chinami (Kuszevska, 2013). Kolejne amerykańskie decyzje o wstrzymaniu pomocy wojskowej dla Pakistanu miały miejsce w 1971 r. w związku z wojną domową, która zakończyła się uzyskaniem niepodległości przez Bangladesz (Pakistan Wschodni) oraz trzecią wojną indyjsko-pakistańską. Przywrócona po kilku latach pomoc wojskowa została odcięta w 1979 r. przez prezydenta Jimmy'ego Cartera ze względu na dążenie Pakistanu do uzyskania broni nuklearnej (Alexander i Allbritton, 2010). Radziecka inwazja na Afganistan po raz kolejny zmieniła sposób postrzegania Pakistanu przez Amerykanów, a jej konsekwencją było przyznanie Pakistanowi pakietu pomocy gospodarczej i wojskowej o wartości ponad 3 miliardów dolarów.

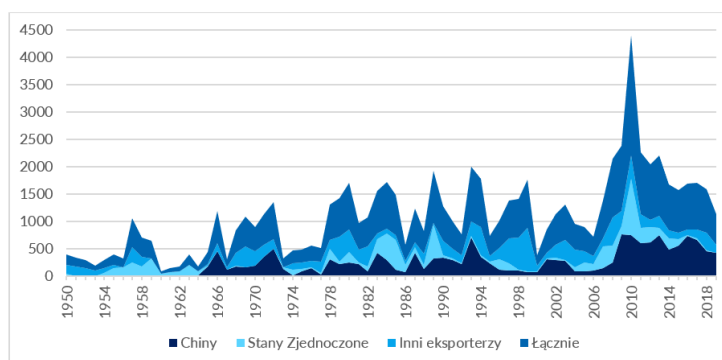
W związku z wycofaniem się Związku Radzieckiego z Afganistanu w 1988 r. znaczenie Pakistanu zmalało i Stany Zjednoczone zaczęły przywiązywać większą wagę do ambicji nuklearnych partnera, wstrzymując pomoc

wojskową oraz odmawiając w 1990 r. dostarczenia zamówionych przez Pakistan samolotów F-16.

Przeprowadzone w 1997 r. próby nuklearne spowodowały nałożenie przez USA sankcji na Indie i Pakistan, odcinając rząd tego ostatniego także od amerykańskich kredytów. Kolejną zmianę postrzegania Pakistanu i największą w historii pomoc wojskową Amerykanów dla tego państwa przyniosły zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r. oraz wojna w Afganistanie. Prezydent George W. Bush uznał Pakistan za najważniejszego sojusznika w regionie, od współpracy z którym zależy sukces operacji w Afganistanie, dlatego też otrzymał on pomoc wojskową przekraczającą swoją wartością miliard dolarów (van de Wetering, 2016; Kronstadt, 2015).

Bliska współpraca pomiędzy USA i Pakistanem po zamachach z 11 września 2001 r. oraz związane z nią transfery amerykańskiej broni do tego państwa miały charakter krótkookresowy. Negatywnie wpłynęły na nią zabójstwo Osamy bin Ladena oraz ataki z udziałem bezałogowych statków powietrznych dokonywane przez Stany Zjednoczone na terytorium Pakistanu. Ważnym elementem sprzyjającym pogorszeniu relacji była odmowa zawarcia przez USA porozumienia z Pakistanem dotyczącego cywilnej współpracy nuklearnej na wzór tego podpisanego z Indiami. Dla Pakistanu stanowiło to jasny sygnał, że relacje z nim mają dla USA po raz kolejny charakter instrumentalny, a polityka wobec niego łatwo może ulec zmianie, jak miało to miejsce już kilkakrotnie w przeszłości. Tym niemniej Stany Zjednoczone kolejny raz wykorzystywały transfery uzbrojenia jako narzędzie oddziaływania na Pakistan, ogłaszając w 2010 r. sprzedaż broni o wartości 2 miliardów dolarów do tego państwa w celu wzmocnienia ofensywy przeciwko organizacjom terrorystycznym, które znajdowały schronienie na granicy pakistańsko-afgańskiej (MacAskill i Walsh, 2010).

Wykres 2. Wartość transferów uzbrojenia (w TIV w mln) do Pakistanu w latach 1950-2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIPRI Arms Transfers Database.

Zmienność polityki Stanów Zjednoczonych i poczucie, że nie są one wiarygodnym partnerem, uwzględniającym interesy Pakistanu, skłoniły Pakistan do poszukiwania alternatywnych sojuszników i źródeł uzbrojenia. Sytuację tę wykorzystywały Chiny, które wielokrotnie podkreślały, że ich relacje z Pakistanem są „sojuszem na każdą pogodę”, ponieważ ze względu na ich geostrategiczne uwarunkowania utrzymują się one na tym samym poziomie mimo zmian politycznych w obu państwach, w szczególności zmian rządów w Pakistanie. W przeci-

wieństwie do Amerykanów Chińczycy nie ograniczali relacji z Pakistanem po przewrotach wojskowych oraz nie wstrzymywali dostaw uzbrojenia jako elementu wywierania na niego presji w celu zmiany jego polityki (Kuszevska, 2013). Chiny nie wyrażały oficjalnej dezaprobaty wobec Pakistanu za niedostateczne wysiłki na rzecz zwalczania terroryzmu, a wielokrotnie podkreślały swoje uznanie dla działań partnera w tej sferze (Hasan, 2010). Wyrazem tej niezmienności i docenienia Pakistanu była gotowość Chin do dokonywania transferów uzbrojenia, także technologii, szerszej współpracy militarnej oraz udzielania wsparcia w zakresie wykorzystywania energii nuklearnej [3]. Ze względu na uwarunkowania polityczne to Chiny pozostają głównym sprzedawcą uzbrojenia do Pakistanu – źródłem docenianym przez lata ze względu na swoją stałość mimo niższej jakości chińskiej broni (Blank, 2015).

Co więcej, to amerykańską politykę należy uznać za jedno ze źródeł zainteresowania Pakistanu pogłębianiem współpracy z Chinami, czego przykładem jest zaangażowanie tego pierwszego w prace nad lekkim myśliwcem wielozadaniowym czwartej generacji Chengdu FC-1 Xialoong/PAC JF-17 Thunder. Pakistan zainteresował się nim po nałożeniu przez Stany Zjednoczone embarga na dostawy broni w związku z jego programem nuklearnym (Kuszevska, 2013).

Stany Zjednoczone w czasie prezydentury Donalda Trumpa podjęły kolejną próbę wykorzystania groźby wstrzymania pomocy wojskowej dla wywarcia wpływu na Pakistan. Na przełomie 2017 i 2018 r. Trump ogłosił, że wsparcie zostanie wstrzymane, ponieważ Pakistan przez ponad 15 lat otrzymał ponad 33 miliardów pomocy, podczas gdy Stany Zjednoczone nic w ten sposób nie zyskały. Prezydent oskarżył również Pakistan o udzielanie schronienia Talibom i innym organizacjom terrorystycznym (Shepardson, 2018). Groźba nie przyniosła rezultatu i pomoc została ostatecznie wstrzymana we wrześniu 2018 roku w związku z oskarżeniami o wspieranie przez Pakistan sieci Haqqani (*US military...*, 2018). Zaznaczyć należy, że dotychczas została przywrócona jedynie możliwość udziału pakistańskich oficerów w programie kształcenia i wymiany kadry – International Military Education and Training Program (IMET). Objęcie Pakistanu tą formą współpracy miało być nagrodą za zaangażowanie w rozmowy o wycofaniu amerykańskich sił z Afganistanu. Udział pakistańskich oficerów w programie to dla Amerykanów szansa na budowę długotrwałych relacji z przedstawicielami sił zbrojnych, którzy wpływać mogą na dalsze zaangażowanie państwa w działania antyterrorystyczne (Landay, 2019), co może tłumaczyć złagodzenie pierwotnej decyzji. Choć decyzja amerykańskiej administracji znajduje uzasadnienie w niejednoznacznej polityce Pakistanu względem Afganistanu, to podjęte działania w zakresie ograniczania współpracy nie przyniosą oczekiwanych rezultatów. Wskazują na to wcześniejsze doświadczenia, a powzięte kroki prawdopodobnie przyczyniły się do wzrostu kolejnych napięć w relacjach dwustronnych. Pakistan odczuwać będzie każdą amerykańską decyzję o wstrzymaniu pomocy, jednak ze względu na kontynuację współpracy

z Chinami oraz jego doświadczenia w tym zakresie będzie ona mniej efektywna niż wcześniejsze próby takiego wywierania presji. Co więcej, działania takie utwierdzają władze i społeczeństwo Pakistanu w przekonaniu, że USA traktują ich państwo instrumentalnie. Dodać należy, że decyzja prezydenta Trumpa wzmocniła obserwowany od 2010 r. trend w zakresie zmniejszania zależności Pakistanu od amerykańskiej broni. Pozwala to zakładać, że w przyszłości wstrzymanie transferów broni będzie miało zatem jeszcze mniejszy potencjał oddziaływania, a zwiększenie zaawansowania technologicznego chińskiego uzbrojenia sprzyjać będzie dokonywaniu wyborów na jego rzecz przez pakistańskich decydentów.

Współpraca USA z Izraelem jako przykład skuteczności groźby wstrzymania dostaw broni

Dla porównania, jako przykładowi skuteczności groźby wstrzymania współpracy, warto przyrzeć się relacjom Stanów Zjednoczonych z Izraelem, a w szczególności naciskom na wstrzymanie współpracy tego drugiego z Chinami. Zaznaczyć należy, że mimo uzależnienia Izraela od amerykańskiej pomocy wojskowej, również w przypadku tego państwa groźba ograniczenia współpracy nie zawsze przynosi oczekiwane efekty.

Znaczenie dostępu do amerykańskiego uzbrojenia i wspólnych projektów badawczo-rozwojowych z amerykańskim przemysłem zbrojeniowym oraz możliwość wywierania wpływu na politykę Izraela, przynajmniej w niektórych jej aspektach, doskonale obrazuje presja wywierana przez USA na Izrael w celu zahamowania współpracy z Chinami.

W przypadku państw, które już w przeszłości dotknięte zostały amerykańskim embargiem na dostawy broni, naturalnym odruchem stają się zabiegi na rzecz zmniejszania poziomu

Embargo nałożone przez USA i Unię Europejską po wydarzeniach na Placu Tiananmen ograniczyło Chinom dostęp do nowoczesnych technologii wojskowych, zmuszając je do poszukiwania ich innych źródeł. Z tego powodu Chiny nawiązały współpracę wojskową z Izraelem. Stany Zjednoczone od początku naciskały na zakończenie tej kooperacji, jednak korzyści z niej płynące skłaniały Izrael do jej kontynuacji. Chińskie kontrakty oznaczały napływ środków finansowych z tytułu sprzedaży broni i wzmocnienie izraelskiego przemysłu zbrojeniowego, które poprawiło jego pozycję na międzynarodowym rynku handlu bronią (Ayyadi i Kamal, 2016). Izrael nie ograniczył się do sprzedaży Chinom gotowego uzbrojenia czy też modernizacji istniejącego, ale podjął z partnerem współpracę w zakresie badań i rozwoju [4]. W latach 90. XX wieku Izrael stał się drugim co do znaczenia dostawcą uzbrojenia do Chin, sprzedając także technologie wypracowane z udziałem Amerykanów.

Potwierdzony udział chińskich techników przy projekcie wykorzystującym amerykańską technologię raketową oraz podpisanie przez Izrael umów na dostawy do Chin

bezzałogowych aparatów latających Harpy oraz radarów Phalcon (które miały być zainstalowane na rosyjskich samolotach tworząc system AVACS) doprowadziły do silnego pogorszenia relacji między USA i Izraelem. Izrael pod wpływem presji wycofał się ostatecznie z porozumień, wypłacając Chinom wielomilionowe odszkodowanie. Dalsza presja ze strony Amerykanów spowodowała, że w 2003 r. Izrael zapowiedział wstrzymanie wszystkich negocjacji dotyczących dostaw uzbrojenia do Chin. Kiedy rok później Izraelczycy mieli przeprowadzić serwisowanie dostarczonych do Chin dronów Harpy, Amerykanie zażądali od Izraela nie tylko powstrzymania się od podjęcia ulepszeń, ale także niezwracania urządzeń do Chin. Podstawą stanowiska USA była obawa, że w rzeczywistości chodziło o ulepszenie bezzałogowców z wykorzystaniem technologii opracowanej wspólnie z amerykańskimi przedsiębiorstwami zbrojeniowymi. Amerykańska reakcja na doniesienia o współpracy obejmowała między innymi wstrzymanie wspólnych projektów badawczych, zakończenie udziału Izraela w inicjatywie, której celem jest przekształcenie standardowych bomb w amunicję naprowadzaną (ang. *Joint Direct Attack Munitions Initiative*), zamrożenie wymiany informacji na temat rozwoju nowych dronów bojowych oraz wstrzymanie sprzedaży sprzętu noktowizyjnego. Co więcej, procedury uzyskiwania licencji na dostawy materiałów i komponentów do Izraela uległy znacznemu wydłużeniu, podczas gdy w przeszłości Departament Stanu traktował je jako rutynowe (Neuman, 2010).

Sukces amerykańskiej presji wynikał z poziomu zależności od współpracy ze Stanami Zjednoczonymi nie tylko izraelskiej armii, ale także przemysłu zbrojeniowego. W tym kontekście warto odnotowania są słowa osoby związanej z izraelską sferą obronną: „Jeśli Stany Zjednoczone, które dostarczają Izraelowi pomoc wojskową wartą 2 miliardy dolarów rocznie, zażądają byśmy nie sprzedawali nic do Chin, nie będziemy sprzedawać. Jeśli Amerykanie uznają, że nie powinniśmy sprzedawać broni także do innych państw, Izrael nie będzie miał innego wyjścia jak dostosować się do tego żądania” (cyt. za Neuman, 2010, s. 129). Czynnikiem sprzyjającym skuteczności zastosowanego narzędzia była także zbieżność interesów Stanów Zjednoczonych i ich przedsiębiorstw zbrojeniowych, dla których wzmocnienie pozycji izraelskich firm na rynku uzbrojenia w oparciu o wspólnie opracowane technologie oznacza większą konkurencję.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej przykłady pokazują jak trudnym do zastosowania narzędziem polityki zagranicznej jest wstrzymanie transferów uzbrojenia lub groźba ich wstrzymania. Narzędzie to może być skuteczne w sytuacji dużej zależności odbiorcy uzbrojenia od dostawcy, jednak jego efektywność zależy będzie od zdolności odbiorcy do szybkiego przestawienia się na dostawy broni z innych źródeł. Wzrost konkurencji na międzynarodowym rynku handlu bronią powoduje, że odbiorcom łatwiej jest znaleźć potencjalnego alternatywnego dostawcę. W przypadku państw, które już w przeszłości dotknięte

zostały amerykańskim embargiem na dostawy broni, naturalnym odruchem stają się zabiegi na rzecz zmniejszania poziomu zależności. Co więcej, decyzje amerykańskich władz o wstrzymaniu transferów broni, jak pokazują przypadki Turcji i Pakistanu, rodzą antyamerykańskie sentymenty, które ciążyą na przyszłych relacjach. Postrzegane są one bowiem jako dowód braku uznania interesów narodowych odbiorcy oraz wyraz instrumentalnego traktowania partnerów przez Stany Zjednoczone. Tłumaczy to dlaczego kolejne próby wykorzystania wstrzymania transferów do wywierania wpływu nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Wstrzymanie dostaw broni i współpracy wojskowej dla swej skuteczności musi być więc traktowane jako narzędzie ostateczne i powinno znajdować poparcie zarówno administracji prezydenckiej, jak i Kongresu. Efektem kilkukrotnego wykorzystywania tego środka wobec partnera na przestrzeni lat jest jego coraz mniejsza skuteczność, przez którą nabiera on jedynie wymiaru symbolicznego.

Przypisy :

[1] TIV – SIPRI trend-indicator value

[2] Pozostałymi państwami były Wielka Brytania, Włochy, Australia, Kanada, Norwegia, Dania i Holandia.

[3] Na symboliczność transakcji wskazuje wielkość zamówienia z Rosji, jak również wyrażane przez prezydenta Recep Tayyipa Erodogana zainteresowanie zakupem systemów Patriot (Gould, 2020).

[4] W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na słabszą pozycję chińskich przedsiębiorstw na runku handlu bronią, jak również na fakt, że przez dziesięciolecia broń ta uznawana była za gorszej jakości i mniej rozwiniętą technologicznie. Dlatego też Chiny musiały posługiwać się innymi środkami by skłaniać potencjalnych nabywców do zakupu uzbrojenia, jak również nie mogły sobie pozwolić na wstrzymanie dostaw ze względów politycznych.

[5] Niektóre źródła wskazują, że izraelscy inżynierowie pomogli na przykład przy tworzeniu chińskiego myśliwca Chengdu J-10, który w pewnej mierze przypomina zarzucony projekt IAI Lavi. Dodać należy, że izraelski projekt zawierał rozwiązania zaczerpnięte z amerykańskiego F-16.

Bibliografia

- Alexander, David i Allbritton, Chris (2010), *Factbox: A chronology of U.S.-Pakistani ties*, Reuters [online], dostępny w: <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-usa-chronology-factbox-idUSTRE6991FD20101010> [dostęp: 2.06.2020]
- Ayyadi, Islam i Kamal, Mohammed (2016), *China-Israel Arms Trade and Co-operation: History and Policy Implications*, *Asian Affairs*, 2016, t. 47, nr 2, s. 260–273
- Blank, Jonah (2015), *Thank You for Being a Friend*, *Foreign Affairs* [online], 15 października 2015, dostępny w: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-10-15/thank-you-being-friend> [dostęp: 2.06.2020]
- Gabelnick Tamar, *Turkey: Arms and Human Rights*, Waszyngton: Institute for Policy Studies <https://ips-dc.org/turkey-arms-and-human-rights/> [dostęp: 2.06.2020]
- Gould, Joe (2019), *F-35 program on track to replace Turkey, say Pentagon officials*, *Defence News* [online], 13 listopada 2019, dostępny w: <https://www.defensenews.com/congress/2019/11/13/f-35-program-on-track-to-replace-turkey-pentagon-officials-say/> [dostęp: 2.06.2020]
- Hagmajer, Marek (1979), *Sojusz za broń. Dwustronne porozumienia sojusznicze USA 1950-1978*, Warszawa: MON
- Hasan, Syed Shoaib (2010), *China PM Wen Jiabao hails Pakistani anti-terror efforts*, BBC [online], 19 grudnia 2010, dostępny: <http://www.bbc.com/news/world-south-asia-12031476> [dostęp: 2.06.2020].
- Holmes Amy Austin (2014), *Social Unrest and American Military Bases in Turkey and Germany since 1945*, Nowy Jork: Cambridge University Press
- Karagöz, Murat (2005), *US Arms Embargo against Turkey - after 30 Years An Institutional Approach towards US Policy Making, Perceptions*, Winter 2004-2005, s. 107-130
- Karako, Tom (2019), *Coup-proofing? Making Sense of Turkey's S-400 Decision*, Waszyngton: Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/coup-proofing-making-sense-turkeys-s-400-decision> [dostęp: 2.06.2020]
- Kinsella, David i Tillema, Herbert K. (1995), *Arms and Agression in the Middle East. Overt Military Interventions, 1948-1991*, *Journal of Conflict Resolution*, 1995, t. 39, nr 2, s. 306–329
- Kronstadt K. Alan, *Major U.S. Arms Sales and Grants to Pakistan Since 2001*, Waszyngton: Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/row/pakarms.pdf> [dostęp: 2.06.2020]
- Kuszevska, Agnieszka (2013), *Indie i Pakistan w stosunkach międzynarodowych. Konflikty, strategię, bezpieczeństwo*, Warszawa: Difin
- Landay, Jonathan (2019), *U.S. to resume military training program for Pakistan: State Department*, Reuters [online], 20 grudnia 2019, dostępny w: <https://www.reuters.com/article/us-usa-pakistan/u-s-to-resume-military-training-program-for-pakistan-state-department-idUSKBN1YO03S> [dostęp: 2.06.2020]
- MacAskill, Ewen i Walsh Declan (2010), *US offers Pakistan \$2bn arms deal to fight Taliban and al-Qaida*, *The Guardian*, 22 października 2010, dostępny w: <https://www.theguardian.com/world/2010/oct/22/us-offers-pakistan-arms-deal> [dostęp: 2.06.2020]
- Marcus, Jonathan (2019), *What Turkey's S-400 missile deal with Russia means for NATO*, BBC [online], 13 czerwca 2019, dostępny w: <https://www.bbc.com/news/world-europe-48620087> [dostęp: 2.06.2020]
- Milo, Keren, Lanoszka, Alexander i Cooper, Zack (2016), *To Arm or to Ally?*, *International Security*, 2016, t. 41, nr 2, s. 90–139
- Moore, Matthew (2010), *Arming the Embargoed: A Supply-Side Understanding of Arms Embargo Violations*, *The Journal of Conflict Resolution*, 2010, t. 54, nr 4, s. 593-615
- Neuman, Stephanie (2010), *Power, Influence, and Hierarchy: Defense Industries in a Unipolar World*, *Defence and Peace Economics*, 2010, t. 21, nr 1, s. 105–134
- Shepardson, David (2018), *Trump says U.S. has gotten 'nothing' from Pakistan aid*, Reuters [online], 1 stycznia 2018, dostępny w: <https://www.reuters.com/article/us-trump-pakistan/trump-says-u-s-has-gotten-nothing-from-pakistan-aid-idUSKBN1EQ112> [dostęp: 2.06.2020]

- Strachota, Krzysztof i Wilk, Andrzej (2019), *S-400 dla Turcji. Eskalacja kryzysu w stosunkach turecko-amerykańskich*, Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-06-12/s-400-dla-turcji-eskalacja-kryzysu-w-stosunkach-turecko> [dostęp: 2.06.2020]
- SIRPI Arms Transfers Database, Stockholm International Peace Research Institute
- US military to cancel \$300m in Pakistan aid over terror groups (2018), BBC [online], 2 września 2018, dostępny w: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-45386278> [dostęp: 2.06.2020]
- van de Wetering, Carina (2016), *Changing US Foreign Policy toward India. US-India Relations since the Cold War*, Nowy Jork: Palgrave
- Winiecki, Jan (1975), *Instrumenty polityki zagranicznej państw*, *Studia Nauk Politycznych*, 1975, nr 2, s. 61–76
- Zanotti Jim i Thomas Clayton, *Turkey-U.S. Relations: Timeline and Brief Historical Context*, Waszyngton: Congressional Research Service <https://fas.org/sgp/crs/mideast/IF10487.pdf> [dostęp: 2.06.2020]

CZY WILK MOŻE ZAPRZYJAŹNIĆ SIĘ Z NIEDŹWIEDZIEM? O ZAWIŁYCH RELACJACH TURECKO-ROSYJSKICH

Can a wolf befriend a bear? About complicated Turkish-Russian relations

KAROLINA WANDA OLSZOWSKA

Turkolog, historyk, doktorantka na Wydziale Historycznym Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz na Wydziale Filologicznym Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kontakt: karolinawanda.olszowska@uj.edu.pl

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie w dużym uproszczeniu zawiłości relacji turecko-rosyjskich. Warto zwrócić na nie uwagę zarówno w szerokim kontekście (z perspektywy ostatnich 100 lat), jak i w węższym, obserwując rozwój konfliktu na terytorium Syrii. Turcja i Rosja pomimo rozbieżnych interesów w ostatnich latach potrafią dojść do porozumienia w kwestiach dla nich istotnych, co może doprowadzić do nowego podziału wpływów na Bliskim Wschodzie.

Słowa kluczowe: Turcja, Rosja, Bliski Wschód

Abstract: The purpose of the article is an introduction to the Turkish-Russian relations. They are worth of paying attention both in a broader (from the perspective of the last 100 years), as in a narrower context, while observing the conflict in Syria. Turkey and Russia, despite divergent interests in recent years, are able to agree on important issues, what may lead to a new division of influence in the Middle East.

Key words: Turkey, Russia, Middle East

Sytuacja na Bliskim Wschodzie od wielu lat pozostaje czynnikiem wpływającym nie tylko na pozycję międzynarodową Turcji, ale także na sposób, w jaki jest postrzegana przez sojuszników. Ze względu na swoje położenie oraz przynależność do Sojuszu Północnoatlantyckiego przez lata była uznawana za cennego sojusznika państw zachodnich. Prowadzona przez Turcję polityka zagraniczna, w tym decyzja o zakupie rosyjskich systemów przeciw rakietowych S-400 czy podejmowane przez nią działania w sprawie Syrii, skłaniają polityków i badaczy do poddawania w wątpliwość, czy jest to w dalszym ciągu wiarygodny członek Paktu Północnoatlantyckiego. Zbliżenie Moskwy z Ankarą staje się faktem i budzi obawy wśród partnerów Turcji. Na ile jednak ten sojusz będzie długotrwały?

Rozpoczęta 9 października 2019 r. przez Tureckie Siły Zbrojne i sprzyjającą im Wolną Armię Syryjską operacja „Źródło pokoju” [1] przyczyniła się do zwiększenia zainteresowania polityków i komentatorów sytuacją na Bliskim Wschodzie. Powodzenie tego przedsięwzięcia w dużej mierze zależy od wyników porozumienia tureckich władz z prezydentem Federacji Rosyjskiej Władimirem Putinem. Celem artykułu jest wyjaśnienie, czy zbliżenie rosyjsko-tureckie stanowi pierwszy krok w kierunku nowego podziału sił na Bliskim Wschodzie, czy też jest jedynie etapem skomplikowanych relacji bilateralnych Rosji i Turcji.

Trudne relacje

Rosja już od XVIII wieku zainteresowana była uzyskaniem dostępu do cieśnin czarnomorskich. By go uzyskać próbowała wykorzystać słabość Imperium Osmańskiego [2], co wpływało na późniejsze relacje bilateralne aż do upadku obu imperiów. Obserwując początek XX wieku i narodziny Republiki Turcji należy zaznaczyć, że relacje między kemalistami i bolszewikami były przyjazne. W okresie trwania „wojny o niepodległość Turcji” (tur. Kurtuluş Savaşı), gdy wojska dowodzone przez Mustafę Kemala przeciwstawiały się atakowi wojsk greckich, podpisano pierwsze porozumienie turecko-sowieckie (Tanty, 1982, s. 338). Współpraca trwała do momentu, gdy Turcji nie udało się nawiązać bliższych relacji z państwami Europy Zachodniej.

Po drugiej wojnie światowej Związek Radziecki (ZSRR) wysunął roszczenia w stosunku do cieśnin Bosforu i Dardaneli: domagano się rewizji konwencji z Montreux [3] oraz żądano, aby Turcja przekazała ZSRR prowincje Kars i Ardahan, a komunistycznej Bułgarii – część Tracji (Shaw, Shaw, 2012, s. 604). O ile w latach powojennych Turcja starała się jeszcze szukać porozumienia z Józefem Stalinem, to gdy jej przywódcy zdali sobie sprawę z ostateczności żądań sowieckich, postanowili jednoznacznie opowiedzieć się po stronie USA i ich sojuszników w Europie. Zaowocowało to przystąpieniem Turcji do NATO w 1952 r. Stosunki dyplomatyczne pomiędzy Turcją a ZSRR zostały zamrożone aż do 1965 roku, kiedy to po raz pierwszy po II wojnie światowej wysoko postawiony polityk turecki, premier Suat Hayri Ürgüplü, udał się z wizytą do ZSRR (Kołodziejczyk, 2000, s. 217). Spowodowane było to napięciami między Turcją a USA,

gdy Waszyngton po kryzysie kubańskim usunął z tureckiego terytorium balistyczne rakiety średniego zasięgu Jupiter, a później poparł stronę grecką podczas kryzysu cypryjskiego. Połowa lat 60. XX wieku to czas próby naprawy relacji Turcji i Związku Radzieckiego. Zwrócenie się w stronę Stanów Zjednoczonych po rewolucji w Iranie i ataku sowieckim na Afganistan kolejny raz wyhamowało poprawę relacji pomiędzy Turcją a ZSRR. Okres po rozpadzie ZSRR to czas stopniowej transformacji od rywalizacji do coraz ściślejszej współpracy między Turcją a Rosją. Z jednej strony obydwa państwa miały wspólne interesy gospodarcze, z drugiej zaś były zainteresowane wpływami na Kaukazie i w Azji Środkowej.

Relacje uległy znacznej poprawie po 2003 roku; przyczyną tego było pogorszenie się stosunków turecko-amerykańskich w wyniku nieudostępnienia baz wojskom amerykańskim

w celu przeprowadzenia interwencji w Iraku (Bogusławska, 2003). Była to sytuacja typowa dla relacji Turcji z mocarstwami –

Była to sytuacja typowa dla relacji Turcji z mocarstwami – w sytuacji zaistnienia konflikt z USA, Turcja poszukuje sojusznika w Rosji. Natomiast gdy pogarszają się jej stosunki z Federacją Rosyjską, dąży do poprawy relacji ze Stanami Zjednoczonymi.

w sytuacji zaistnienia konflikt z USA, Turcja poszukuje sojusznika w Rosji. Natomiast gdy pogarszają się jej stosunki z Federacją Rosyjską, dąży do poprawy relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Postawa rządzących Turcją była wówczas zbieżna z interesami rosyjskimi – obydwa państwa przeciwstawiały się bowiem amerykańskiej propozycji rozciągnięcia na Morze Czarne prowadzonej na Morzu Śródziemnym operacji Active Endeavour [4]. Obie strony dążyły też do zwiększenia wzajemnej wymiany handlowej. Ocieplenie nie było jednak długotrwałe: 24 listopada 2015 r. turecki myśliwiec F-16 zestrzelił rosyjski samolot SU-24, który miał naruszyć turecką strefę powietrzną (PAP, 2015). Doprowadziło to do znacznego obniżania rangi wzajemnych relacji, ponieważ strona rosyjska oczekiwała przeprosin, a turecka nie chciała się ugiąć. Sytuację należy uznać za próbę sił, w konsekwencji której administracja rosyjska nałożyła embargo na tureckie produkty żywnościowe, zawieszono współpracę w sferze gospodarczej i wojskowej, a liczba turystów rosyjskich w Turcji spadła o 90%.

W czerwcu 2016 r., po siedmiu miesiącach, stosunki zostały wznowione, po wystosowaniu przez Prezydenta Turcji Recepta Tayyipa Erdoğana listu do swego rosyjskiego odpowiednika, w którym wyrażał on chęć rozwiązania spornej sytuacji powstałej w związku z incydentem granicznym. W liście R. Erdoğan nazwał Rosję przyjacielem i strategicznym partnerem Turcji i podkreślił, że tureckim władzom zależy na tym, by relacje nie ulegały pogorszeniu (President of Russia, 2016). Gazprom zadeklarował natychmiastową gotowość wznowienia rozmów z BOTAŞ Petroleum Pipeline

Corporation dotyczących budowy podmorskiego gazociągu Turkish Stream. Wkrótce liderzy obu państw zapowiedzieli zniesienie sankcji [5] i wznowienie pełnej współpracy. Już 1 lipca w Soczi podczas spotkania Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego doszło do rozmowy ministrów spraw zagranicznych obu państw (Olszowska, 2017, s. 34–35).

Współpraca wchodzi w nową fazę

Po puczu, do którego doszło w Turcji 15 lipca 2015 r., W. Putin poparł prezydenta R. Erdoğan'a oświadczając, że jest on przywódcą wybranym demokratycznie. Podczas spotkania głów państw, do którego doszło 10 października 2016 r. w Stambule, została podpisana umowa dotycząca budowy gazociągu Turk Stream (wówczas Turkish Stream). Budowa pierwszej linii części morskiej rozpoczęła się 7 maja 2017 r. (Russia News Today, 2017). Linie morską ukończono natomiast 19 listopada 2017 r., a W. Putin przybył nawet do Stambułu na ceremonię zakończenia budowy rurociągu. Obecnie w budowie są kolejne nitki gazociągu. Według ostatnich doniesień budowa bułgarskiego odcinka może zostać opóźniona nawet do 2021 r. ze względu na spór prawny pomiędzy konsorcjum DZZD, które przegrało przetarg na budowę gazociągu a saudyjską firmą, która tę budowę ma dokończyć (Jakóbiak, 2019a).

Postępująca od 2016 r. poprawa stosunków turecko-rosyjskich umożliwiła prezydentowi Erdoğanowi przeprowadzenie wymierzonej w Państwo Islamskie (i siły kurdyjskiej Partii Unii Demokratycznej) operacji wojskowej pod kryptonimem „Tarcza Eufratu”.

Przywódców Rosji i Turcji zrodził się pomysł na budowę kolejnej nitki gazociągu (Turkish Stream 2). Według ekspertów, jeśli pomysł dojdzie do skutku, to będzie to kolejne narzędzie wpływu politycznego Rosji, mogące doprowadzić do dalszego uzależniania Unii Europejskiej od rosyjskiego gazu (Jakóbiak, 2019b).

Postępująca od 2016 r. poprawa stosunków turecko-rosyjskich umożliwiła prezydentowi R. Erdoğanowi przeprowadzenie wymierzonej w Państwo Islamskie (i siły kurdyjskiej Partii Unii Demokratycznej) operacji wojskowej pod kryptonimem „Tarcza Eufratu” (Strachota i Lang, 2016). Operacja mająca na celu utworzenie bufora bezpieczeństwa w pobliżu tureckiej granicy rozpoczęła się w sierpniu 2016 r., a zakończyła w marcu 2017 r. osiągnięciem założonych celów. Nie byłoby to możliwe bez przyzwolenia Federacji Rosyjskiej, która przestała utrudniać loty bojowe tureckich sił zbrojnych. Przychylność Rosji stanowiła ponadto przeciwwagę dla wsparcia udzielanego siłom kurdyjskim przez Stany Zjednoczone, co umożliwiło Turcji wystąpienie przeciwko Kurdom. Po ogłoszeniu przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa informacji o wycofaniu wojsk amerykańskich z Syrii, w Turcji rozpoczęły się przygotowania do rozpoczęcia operacji militarnej „Źródło pokoju”, przeciwko Syryjskim Siłom Demokratycznym. Jej oficjalnym celem jest utworzenie strefy bezpieczeństwa wzdłuż turecko-syryjskiej granicy o długości 30 km

i szerokości 480 km. Według tureckich planów na terenie tej strefy miałyby powstać wsie i miasta, do których można byłoby sprowadzić syryjskich uchodźców. Takie rozwiązanie jest ważne dla prezydenta R. Erdoğan'a szczególnie ze względu na nasilające się negatywne nastroje wobec uchodźców pochodzenia syryjskiego w samej Turcji – według sondaży ponad 80% Turków domaga się ich (nierzadko natychmiastowego) wydalenia/powrotu (Wasilewski, 2019). Nie rozwiązując tego problemu, prezydent Turcji ryzykuje przegraną w kolejnych wyborach, planowanych na 2023 r. Dotkliwa porażka władzy w lokalnych wyborach w Stambule spowodowana była m.in. problemami ekonomicznymi oraz coraz większym niezadowoleniem społeczeństwa ze sposobu prowadzenia polityki rządu właśnie w odniesieniu do uchodźców. Poparcie udzielone opozycji stanowiło także wyraz sprzeciwu mieszkańców największych miast wobec władzy rządowej, a także coraz większego niezadowolenia społecznego w związku z (m. in.) znacznym ograniczeniem wolności słowa.

Powodzenie tureckiej operacji w Syrii w dużej mierze zależy od postawy rosyjskiej. Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady Bezpieczeństwa ONZ 10 października 2019 r. Stany Zjednoczone oraz Federacja Rosyjska zawetowały rezolucję w sprawie potępienia Turcji (Rettman, 2019). Państwa Unii Europejskiej, pomimo stanowiska krytycznego, nie osiągnęły porozumienia co do wprowadzenia embarga na sprzedaż broni do Turcji. Zdecydowały się na ten krok pojedyncze kraje, takie jak Niemcy, Francja, Holandia, Szwecja i Finlandia. Dodać należy, że Niemcy zobowiązały się jednak jedynie do niezawierania kolejnych umów, ale nie wyraziły już woli anulowania dotychczasowych (ZDF, 2019).

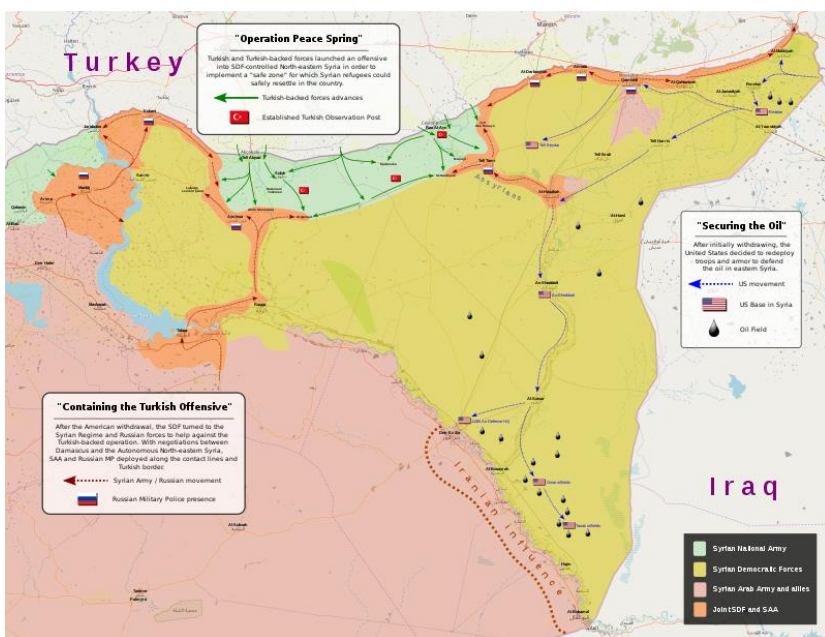
Operacja „Źródło pokoju” miała – oprócz stworzenia strefy bezpieczeństwa – jeszcze drugi cel. Wymierzona była w Kurdów walczących w szeregach Ludowych Jednostek Samoobrony (YPG), powiązanych z Partią Pracujących Kurdystanu (PKK) – organizacją uznaną przez USA i UE za terrorystyczną. Po wycofaniu wojsk amerykańskich z Syrii do Iraku ich miejsce zajęli żołnierze rosyjscy. Z broniącymi się Kurdami umowę koalicyjną podpisały syryjskie wojska Baszszara al-Asada. Zakładała ona, że stawiać będą one opór Turkom, nie pozwalając wdrzeć się na syryjskie terytorium. Głównym sojusznikiem wojsk rządowych w Syrii jest jednak Rosja. Dlatego też pełnomocnik Kremla zapowiedział, że rząd rosyjski potępi turecki atak na Syrię, ale jednocześnie nie dopuści do starcia wojsk podległych B. al-Asadowi oraz kontyngentów tureckich. 23 października odbyły się turecko-rosyjskie rozmowy w Soczi. Rosja zgodziła się na to, by pod kontrolą turecką pozostał pas ziemi o szerokości 32 km między miastami Ras al-Ajn i Tall Abjad, natomiast rosyjska żandarmeria wojskowa czuwać miała nad przestrzeganiem zawieszenia broni. Ustalenia te zakończyły operację, a od 1 listopada 2019 r. Turcy i Rosjanie zaczęli przeprowadzać wspólne patrole graniczne (McKernan i Borger, 2019).

8 stycznia 2020 r. w Stambule prezydenci R. Erdoğan i W. Putin wraz z przedstawicielami Serbii i Bułgarii wzięli udział w ceremonii inauguracji gazociągu TurkStream

(Astkhova i Sezar, 2020). Podczas konferencji prasowej liderzy skupili się na sytuacji na Bliskim Wschodzie, komentując napięcia amerykańsko-irańskie, sytuację w Syrii oraz w Libii. Systematycznie co kilka tygodni mają miejsce rozmowy pomiędzy Federacją Rosyjską i Republiką Turcji. Mimo zbliżenia Rosja nie postrzega jednak Turcji jako równorzędnego partnera. Prezydent W. Putin regularnie „przypomina” o tym tureckiemu odpowiednikowi, jak miało to miejsce np. 27 lutego 2020 r., gdy w ataku sił syryjskich (wspieranych przez Rosję) zginęło 36 tureckich żołnierzy (BBC, 2020).

W odpowiedzi na ten atak 1 marca 2020 r. rozpoczęła się wymierzona w B. al-Asada turecka operacja „Tarcza wiosny”. Była ona oficjalnie wymierzona w siły syryjskie, gdyż zgodnie z narracją turecką to one były winne ataku na tureckich żołnierzy (Gall, 2020). Po sześciu dniach Turcja i Rosja ogłosiły zawieszenie broni (Roth, 2020). Rzeczywistym powodem deeskalacji napięć i chwilowej marginalizacji ich przyczyn nie było jednak uzyskanie porozumienia między państwami a pandemia COVID-19. Zarówno Rosja, jak i Turcja borykają się z ograniczeniem rozprzestrzeniania wirusa oraz konsekwencjami ekonomicznymi pandemii, dlatego też konflikty zewnętrzne zostały zawieszone lub znacznie spowolnione.

Mapa 1. Sytuacja w Północnej Syrii (2019)



Źródło: Wikimedia Commons, Autor: Rr016, Licencja: CC BY-SA 4.0

Wiele punktów zapalnych, wiele punktów stycznych

Pomimo rozbieżności celów wydaje się, że Rosja i Turcja nawiązały dość trwałą kooperację. Wysoce możliwym jest, że wojna w Syrii zostanie rozwiązana na korzyść właśnie tych dwóch graczy. Jeśli wojska wierne syryjskiemu rządowi zajmą pozycje kurdyjskie na północy Syrii, to większość kraju znajdzie się pod protekcją B. al-Asada, wspieranego formalnie przez Rosję. Turcja

będzie wówczas mogła zakończyć ofensywę w zamian za pas bezpieczeństwa, na terytorium którego będzie mogła osiedlić uchodźców znajdujących się aktualnie w Turcji. Kurdowie zostaliby rozbici, więc nie musiałby się ich obawiać ani B. al-Asad, ani R. Erdoğan. Pod rozważę poddać jednak należy, czy rozwiązanie takie znalazłoby aprobatę Kremla, dla którego oznaczać może ono utratę narzędzia wywierania presji na partnerów, jak również inne państwa zaangażowane w rozwój sytuacji na Bliskim Wschodzie. Długotrwałość wojny w Syrii (trwa od 2011 r.) powoduje, że zachodnia opinia publiczna przynajmniej częściowo straciła zainteresowanie jej przebiegiem. Z tego względu można sądzić, że jej zainteresowanie operacjami „Źródło pokoju” oraz „Tarcza Wiosny” również będzie jedynie tymczasowe.

Zbliżenie rosyjsko-tureckie nie przejawia się jedynie poprzez działania dotyczące Syrii czy w związku z budową gazociągu łączącego oba państwa. Wbrew zapowiadany sankcjom ze strony Stanów Zjednoczonych Turcja zdecydowała się w 2017 r.

Turcja nie może pozwolić sobie na jednoznacznie zerwanie współpracy z Rosją, gdyż nie może liczyć na sojuszników z NATO w swojej polityce syryjskiej.

na zakup rosyjskiego systemu rakietowego S-400. Coraz częściej mówi się również o tym, że Republika Turcji jest zainteresowana zakupem od Moskwy samolotów Su-35 – byłby to pierwszy przypadek takiego zakupu przez członka NATO (Bekdil, 2019). Obserwacja zachowania Turcji w sprawie zakupu systemu S-400, w przypadku którego przez wiele miesięcy nie było pewności, czy kontrakt zostanie zrealizowany, budzi wątpliwości, czy do transakcji rzeczywiście dojdzie. Dużo zależy od postawy USA i NATO, od tego czy sankcje po zakupie systemów rakietowych S-400 zostaną wprowadzone w życie i czy będą dotkliwe dla tureckiej gospodarki. Innym bardzo istotnym czynnikiem jest trwałość relacji z Federacją Rosyjską. Pomimo tego, że wydawało się, iż relacje te szybko osłabną, od 2016 r. wspólne interesy zyskują na znaczeniu i pomimo relatywnie różnych celów – zarówno w Syrii, jak i Libii – nie wydaje się, aby w najbliższym czasie miało dojść do kolejnego kryzysu w stosunkach dwustronnych. Prezydent W. Putin pokazuje jednak prezydentowi R. Erdoğanowi, że nie traktuje go jako równorzędnego sojusznika, a jedynie sprzymierzeńca na własnych zasadach. Turcja nie może pozwolić sobie jednak na jednoznacznie zerwanie współpracy z Rosją, gdyż nie może liczyć na sojuszników z NATO w swojej polityce syryjskiej. W trakcie kryzysu wywołanego śmiercią 36 tureckich żołnierzy, państwa Zachodu ograniczyły się jedynie do wyrażenia słów wsparcia dla Turcji (BBC, 2020). Warto jednak zaznaczyć, że rozprzestrzeniająca się na świecie pandemia COVID-19 zmieniła wiele w relacjach międzynarodowych. Wojna w Syrii czy problem uchodźców przemieszczających się kierunku greckiej granicy straciły na znaczeniu, ponieważ granice wielu państw, w tym zewnętrzne granice Unii Europejskiej, zostały zamknięte. Żywośnie zainteresowane zakończeniem syryjskiej wojny państwa Unii Europejskiej koncentrują się obecnie na kolejnym kryzysie

wewnętrznym, z którym zmierzyć musi się organizacja. Również dla Turcji i Rosji wojna w Syrii zeszła na dalszy plan, dlatego też rozstrzygnięcie potencjalnego sporu związanego ze śmiercią tureckich żołnierzy można spodziewać się dopiero, gdy sytuacja epidemiologiczna oraz gospodarcza w Europie i jej otoczeniu się ustabilizuje.

Przypisy :

[1] Operacja Źródło Pokoju ma na celu przede wszystkim odsunięcie Kurdów od granicy tureckiej na odległość 30 km i utworzenie na tym obszarze tzw. strefy bezpieczeństwa, do której Turcja mogłaby relokować część z 3,6 mln uchodźców syryjskich przebywających obecnie na jej terytorium.

[2] Car Mikołaj I nazwał nawet Imperium Osmańskie „chorym człowiekiem Europy” (King, 2016, s. 45).

[3] Konwencja z Montreux podpisana 20 lipca 1936 roku, regulowała prawo morza w cieśninach czarnomorskich. Regulowała ona zasady przepływu przez cieśniny znajdujące się na terytorium Turcji statków i okrętów innych państw. Anulowała tym samym traktat z Lozanny z 1923, zgodnie z którym cieśniny miały być zdemilitaryzowane.

[4] Operacja Active Endeavour – operacja morska ONZ, której celem jest ochrona statków cywilnych przed terrorystami w rejonie Cieśniny Gibraltarskiej. Rozpoczęta została po atakach z 11 września 2001 roku i prowadzona jest na Morzu Śródziemnym. Zob. Operation Active Endeavour, [online] http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_7932.htm [dostęp: 22.04.2020].

[5] Część sankcji nie została całkowicie zniesiona do dzisiaj, ponieważ rosyjska administracja nie wydała stosownych decyzji.

Bibliografia

- «Gazprom» has started construction of the offshore section of Turkish stream (2015), Russia News Today [online], 7 maja 2015, <https://chelorg.com/2017/05/07/gazprom-has-started-construction-of-the-offshore-section-of-turkish-stream/> [dostęp: 19.01.2019].
- Astakhova, Olesya i Sezar, Can, Turkey, Russia launch TurkStream pipeline carrying gas to Europe, Reuters [online], 8 stycznia 2020, dostępny w: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-russia-pipeline/turkey-russia-launch-turkstream-pipeline-carrying-gas-to-europe-idUSKBN1Z71WP> [dostęp: 10.01.2020]
- BBC, 2020, Syria war: Alarm after 33 Turkish soldiers killed in attack in Idlib, BBC [online], 28 lutego 2020, dostępny w: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51667717> [dostęp: 5.05.2020]
- Bekdil, Burak Ege (2019), Turkey, Russia in negotiations for potential Su-35 jet deal, DefenceNews [online] 28 października 2019, <https://www.defensenews.com/air/2019/10/28/turkey-russia-in-advanced-talks-on-potential-su-35-jet-deal/> [dostęp: 12.12.2019]
- Bogusławska, Joanna (2003), Interwencja w Iraku – stanowisko Turcji, „Biuletyn PISM”, nr 20 (124).
- Gall, Carlotta, Turkey Declares Major Offensive Against Syrian Government, The New York Times [online], 1 marca, dostępny w: <https://www.nytimes.com/2020/03/01/world/middleeast/turkey-syria-assault.html> [5.05.2020]
- Jakóbiak, Wojciech (2019a), Opóźnienie Turkish Stream w Bułgarii nawet do końca 2021 roku [online], Biznes Alert, <https://biznesalert.pl/turkish-stream-opoznienie-odnoga-bulgaria-2021-rok-energetyka-gaz/> [dostęp: 19.01.2019]
- Jakóbiak, Wojciech (2019b), Turkish Stream 2, czyli pomysł Gazpromu na bezkrólewie w Europie [online], Biznes Alert, <https://biznesalert.pl/turkish-stream-2-analiza/> [dostęp: 18.10.2019]
- King, Charles (2016), O północy w Pera Palace. Narodziny współczesnego Stambułu, Wołowiec: Czarne
- Kotodziejczyk, Dariusz (2000), Turcja, Warszawa: TRIO
- Maas: Keine neuen Waffenlieferungen an Türkei (2019), ZDF [online], 12 października 2019, <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/maas-bundesregierung-verteilt-keine-neuen-genehmigungen-fuer-ruestungsgueter-an-die-tuerkei-100.html> [dostęp: 20.10.2019].
- McKernan, Bethan i Borger, Julian, Turkey and Russia agree on deal over buffer zone in northern Syria, The Guardian [online], 22 października 2019, dostępne w: <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/22/turkey-and-russia-agree-deal-over-buffer-zone-in-northern-syria> [dostęp: 22.10.2019]
- Olszowska, Karolina (2017), Przyjaciel Ameryki, sojusznik Rosji? Zawitości tureckiej polityki zagranicznej, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nauki Społeczne, 2017, nr 18 (3)
- PAP (2015), Rosyjski bombowiec Su-24 zestrzelony przez Turcję. Naruszył przestrzeń powietrzną [online], Polskie Radio, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1548385,Rosyjski-bombowiec-Su24-zestrzelony-przez-Turcje-Naruszil-przestrzen-powietrzna> [dostęp: 15.10.2019]
- President of Russia (2016), Vladimir Putin received a letter from President of Turkey Recep Tayyip Erdogan [online] 27 czerwca 2016, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/52282> [dostęp: 15.10.2019]
- Rettman, Andrew (2019), EU stands alone against US and Russia on Syria [online] 11 października 2019, <https://euobserver.com/foreign/146242> [dostęp: 12.12.2019]
- Roth, Andrew, Russia and Turkey agree ceasefire in Syria's Idlib province, The Guardian [online], dostępny w: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/05/russia-and-turkey-agree-ceasefire-in-syrias-idlib-province> [dostęp: 05.05.2020]
- Shaw, Stanford J. i Shaw, Ezel Kural (2012), Historia Imperium Osmańskiego i Republiki Tureckiej, t. 2: 1808–1975, Warszawa: DIALOG
- Strachota, Krzysztof i Lang, Józef (2016), Turecka inwazja w Syrii pod parasolem rosyjskim [online], Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-08-24/turecka-interwencja-w-syrii-pod-parasolem-rosyjskim> [dostęp: 19.10.2019]
- Tanty, Mieczysław (1982), Bosfor i Dardanele w polityce mocarstw, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Wasilewski, Karol (2019), Turecka operacja w północnej Syrii [online], Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <https://www.pism.pl/file/5ef06d82-b1e1-4bd3-ba19-89faa6f07573> [dostęp: 20.10.2019].

SAHLE-WORK ZEWDE - PIERWSZA KOBIETA PREZYDENT W ETIOPII

The first woman president of Ethiopia – Sahle-Work Zewde

ŁUKASZ ROBAK

Doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Magister politologii Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego. Przez ponad dwa lata aktywny działacz Koła Naukowego Stosunków Międzynarodowych UŚ. Organizator oraz uczestnik krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych. Członek Polskiego Towarzystwa Afrykanistycznego. Obszary badawcze: kontynent afrykański we współczesnych stosunkach międzynarodowych (ze szczególnym uwzględnieniem Afryki Południowej i Środkowej) oraz czynnik religijny w stosunkach międzynarodowych.

Abstrakt: Sahle-Work Zewde jest pierwszą kobietą w Etiopii, która została wybrana przez członków Federalnego Zgromadzenia Parlamentarnego na prezydenta Etiopii. Stało się to 25 października 2018 roku. Wybór ten był zwiastunem przemian, jakie nastąpiły w kraju. Prezydent w Etiopii spełnia jedynie funkcje ceremonialne, a jego rola w ustroju politycznym państwa jest mocno ograniczona. Nie odgrywa on znaczącej roli nawet w pełnieniu władzy wykonawczej, która w większości skupiona jest w rękach premiera i jego gabinetu. Jednakże wybór kobiety na prezydenta, a kilka miesięcy wcześniej mianowanie dziesięciu kobiet na stanowiska ministrów w nowym gabinecie premiera Abiy Ahmed Ali świadczy o nowym podejściu do kwestii roli kobiety w etiopskiej polityce. W społeczeństwie tak patriarchalnym jak etiopskie powierzenie kobiecie pełnienia funkcji głowy państwa nie tylko wskazuje na zmiany mentalności, ale też normalizuje pozycję kobiet jako decydentek w życiu politycznym. Tym samym Etiopia stała się trzecim państwem afrykańskim, który osiągnął parytet w rządzie, zaraz po Rwandzie (2008) i Seszelach (2008). Tekst stanowi analizę zmieniającej się rzeczywistości na etiopskiej arenie politycznej pod względem równouprawnienia kobiet.

Słowa kluczowe: Sahle-Work Zewde, Etiopia, Afryka, kobiety w polityce, prezydent

Abstract: Sahle-Work Zewde is the first woman in Ethiopia who was elected by the members of the Federal Parliamentary Assembly as the president of Ethiopia. The selection was made on October 25, 2018. The election of a woman for the first time in history of this country is a manifestation of changes that may occur in the near future. The president of Ethiopia has only a ceremonial function, and his/her role in the political system is very limited. S/He does not play a significant role in the executive branch, as power is mostly accumulated in the hands of prime minister and a cabinet. However, the election of a woman as president, and an earlier appointment of ten women for ministerial positions in the new cabinet of Prime Minister Abiy Ahmed Ali, presents a new approach to many issues. In a society as patriarchal as Ethiopian, the nomination of a woman as head of state not only sets a new standard for the future, but also normalizes the position of women as decision-makers in political life. Thus, Ethiopia became the third African country to gain parity in the government, right after Rwanda (2008) and Seychelles (2008). The article constitutes an in-depth analysis of the changing reality of the Ethiopian political scene and approach to women equality.

Key words: Sahle-Work Zewde, Ethiopia, Africa, women in politics, president

Wstęp

Etiopia to kraj położony we wschodniej Afryce, w tzw. „Rogu Afryki”[1], obecnie jednym z najbardziej niestabilnych obszarów świata, głównie ze względu na przestępczość zorganizowaną o zasięgu międzynarodowym (Marcus, 2019). Etiopię zamieszkuje ponad 100 mln ludności, co czyni ten kraj drugim, zaraz po Nigerii, najbardziej zaludnionym państwem Afryki. Około 40% populacji stanowią ludzie młodzi w wieku do 15 roku życia (Populationof.net, 2019). W Etiopii dominującą religią stanowi chrześcijaństwo, a dokładnie Etiopski Kościół Prawosławny, którego wyznawcami jest 44% społeczeństwa (The World Factbook, 2019). Pozostałymi religiami są: islam, który wyznaje 35% populacji kraju, oraz tradycyjne religie plemienne - 3% [2] (UNFPA, 2008). Chrześcijaństwo wywarło i nadal wywiera wpływ na społeczeństwo etiopskie. Wynika to z faktu, że w Etiopii religia ta została przyjęta dobrowolnie i uznana za narodową już w roku 333 n.e., a nie – jak w przypadku pozostałej części Afryki – narzucona siłą. Z ostatnich badań społeczeństwa pod kątem przywiązania do religii wynika, że zdecydowana większość obywateli deklaruje silne przywiązanie do wiary i praktyk religijnych. Wyniki tych samych badań wskazują również, że Etiopczycy są tolerancyjni wobec wyznawców innych religii (Cultural Atlas, 2019), a religia wpływa na przepisy, które określają pozycję i rolę kobiety w rodzinie i społeczeństwie.

Ekonomiczny obraz Etiopii jest niejednoznaczny. Z jednej strony Międzynarodowy Fundusz Walutowy zalicza Etiopię do gospodarek szybko rozwijających się: w zaledwie kilka lat (od 2004 do 2009) uzyskała średnie tempo wzrostu sięgające 10%, co plasuje ją na szczycie najszybciej rozwijających się gospodarek kontynentu (Giorgis, 2007). Tempo wzrostu Etiopii szacuje się obecnie na 9%, zgodnie z raportem *Global Economic Prospects* Banku Światowego. Jest to jeden z najwyższych wyników na świecie (Forsal.pl, 2017). Z drugiej strony, pomimo tak znaczącego wzrostu gospodarczego, Etiopia pozostaje państwem ubogim: w dalszym ciągu PKB w przeliczeniu na mieszkańca jest jednym z najniższych na świecie i w 2018 roku wynosiło zaledwie 853 dolary. Mieszkańcy w odległych prowincjach kraju nie odczuwają korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego. Brakuje podstawowej infrastruktury komunikacyjnej i telekomunikacyjnej; wiele miejsc nie ma dostępu do wody pitnej. Odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponosi administracja państwowa, która działa bardzo wolno. Państwo ma całkowity monopol w obszarze telekomunikacji, ponadto jest właścicielem wszystkich ziem w Etiopii, co gwarantuje mu konstytucja.

Z rozwoju gospodarczego kraju korzysta głównie elita społeczeństwa, która wykorzystuje swoje wpływy do zawłaszczania owoców przemian ekonomicznych. Niepokojącym i powszechnym zjawiskiem jest korupcja, choć problem jest mniejszy niż wśród państw ościennych (Business, 2014). Zdecydowana większa część społeczeństwa żyje poniżej podstawowego poziomu

życia, co powoduje, że kobietom bardzo trudno jest wyrwać się ze swojego środowiska.

Etiopia jest krajem zróżnicowanym pod wieloma względami. Społeczeństwo dzieli się na wiele grup etnicznych i religijnych (największą z 15 grup etnicznych zamieszkujących Etiopię stanowią Oromowie). Także kultura w różnych częściach kraju wygląda odmiennie (na kulturę wpływają tradycje plemienne, religijne i obyczaje poszczególnych ludów). Różnice obejmują także obszar gospodarczy i polityczny (bardziej uprzemysłowiona jest część zachodnia kraju, z kolei południowo-wschodnie części charakteryzuje niższy poziom rozwoju gospodarczego). Trzeba jednak podkreślić, że pomimo istniejących różnic Etiopia nadal stanowi skonsolidowaną całość.

Rola kobiety w społeczeństwie Etiopii

Pomimo powolnej zmiany sposobu myślenia w społeczeństwie Etiopii, jaka jest zauważalna w ostatnich latach, kwestia traktowania kobiet i ich pozycja w życiu społecznym nie poprawiły się. Kobieta jest postrzegana przez pryzmat jej tradycyjnej roli - matki i żony (Augustyniak, 2019). Społeczeństwo Etiopii nadal pozostaje w tym względzie bardzo tradycyjne. Około 85% kobiet zamieszkuje obszary wiejskie, gdzie pełnią rolę gospodyń domowych. Ponadto, wykonują one większość prac związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Dzięki przemianom dokonującym się w rolnictwie i licznym reformom wprowadzanym w ostatnich latach warunki życia mieszkańców obszarów wiejskich (w tym kobiet) zdecydowanie się poprawiły. Niestety rolnictwo nadal jest w głównej mierze niezmechanizowane (World Economic Forum, 2018).

Kobiety zamieszkujące obszary miejskie są w lepszej sytuacji: mają one swobodniejszy dostęp do edukacji i możliwości uzyskiwania wyższego wykształcenia, a także podjęcia pracy. Szacuje się, że około 40% wszystkich kobiet zamieszkujących tereny miejskie jest aktywnych zawodowo (World Economic Forum, 2018). Zazwyczaj znajdują one zatrudnienie w fabrykach, restauracjach, hotelach czy sklepach.

Dzięki edukacji i postępującej feminizacji kraju kobiety zaczynają upominać się o swoje prawa i przywileje. Po wojnie domowej w latach 70. XX wieku nastąpiło oddolne zintensyfikowanie działalności samych kobiet. Przyczyniło się ono do zaangażowania się kobiet w sferę polityczną (Gibson, 2017). Współcześnie ważną rolę w uświadamianiu kobiet odgrywa Stowarzyszenie Kobiet Etiopskich, które od początku swojego istnienia (2003), walczy o uznanie praw kobiet w kraju. Działalność organizacji polega przede wszystkim na edukacji oraz zachęcaniu do zakładania w miejscach pracy stowarzyszeń kobiecych.

Przemoc wobec kobiet

Zgodnie z najnowszymi badaniami przeprowadzonymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) Etiopię charakteryzuje wysoki wskaźnik przemocy wobec kobiet. Są one najczęściej ofiarami przemocy seksualnej,

a ich oprawcy w większości przypadków nie ponoszą za to żadnej odpowiedzialności. Wynika to z niejasnych przepisów etiopskiego prawa, które rozdziela pojęcia gwałtu i wymuszonego stosunku seksualnego, jak również nie uznaje istnienia gwałtu małżeńskiego (BBC, 2006). Badania Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) przeprowadzone w 2005 roku wykazały, że najczęściej do przemocy seksualnej dochodzi w małżeństwie (Augustyniak, 2018, ss. 31-52). Dotyczy to aż 60% zamężnych kobiet (WHO, 2005).

Tradycją plemion etiopskich jest obrzezanie czy też okaleczanie narządów płciowych kobiet. Pomimo formalnego zakazu przewidzianego w art. 565 i 566 Kodeksu karnego (The Criminal Code, 2004), proceder ten jest wciąż masowo stosowany. Jego powszechność wynika przede wszystkim z silnego zakorzenienia takich obyczajów w kulturze. Same kobiety bardzo często nie widzą w tych praktykach nic niestosownego. Pokutuje też przekonanie, że takie działanie może uchronić przed gwałtem.

Kobiety w Etiopii pełnią tradycyjne role w rodzinie i są bezwzględnie posłuszne mężczyźnie – zwłaszcza tym zamieszkującym obszary wiejskie idea równości płci jest obca. Inaczej wygląda sytuacja w obszarach zurbanizowanych, gdzie kobiety są bardziej świadome swoich praw i przekonane o konieczności równouprawnienia. Jednak zapewnienie poszanowania równości płci we wszystkich obszarach życia rodzinnego i społecznego nadal pozostaje w Etiopii dużym wyzwaniem (Sheldon, 2012).

Kobiety w etiopskiej polityce

Przełomowym okazał się rok 1984, kiedy ówczesny rząd Etiopii wybrał po raz pierwszy w historii kraju kobietę, Tiruwork Wakoyo, na stanowisko wysokiego przedstawiciela Centralnego Komitetu Wykonawczego Partii Robotniczej Etiopii.

Jak wspomniano wyżej, w latach 70. XX wieku kobiety zintensyfikowały dążenia na rzecz równouprawnienia. Nastąpił wzrost zaangażowania kobiet w życie polityczne kraju (Gibson, 2017): pojawiło się zainteresowanie niektórych środowisk kobiecych działalnością w partiach politycznych oraz dążeniem do objęcia ważnych stanowisk partyjnych i państwowych. Środowisko krajowej polityki, zdominowane przez mężczyzn, nie było jednak pozytywnie

nastawione do działalności kobiet. Przełomowym okazał się rok 1984, kiedy to ówczesny rząd Etiopii wybrał po raz pierwszy w historii kraju kobietę, Tiruwork Wakoyo, na stanowisko wysokiego przedstawiciela Centralnego Komitetu Wykonawczego Partii Robotniczej Etiopii (Clapham, 1990, s. 71-75). Od tego czasu udział kobiet w życiu politycznym stopniowo wzrasta. Dzięki coraz powszechniejszej edukacji na poziomie podstawowym, a później także wyższym, kobiety coraz częściej angażują się w politykę, która pozostaje jednak domeną mężczyzn.

Pierwsza kobieta-prezydent Etiopii

Kim jest Sahle-Work Zewde – pierwsza kobieta prezydent Etiopii? Jakie funkcje pełniła? Jakie posiada doświadczenie? Sahle-Work Zewde urodziła się 21 lutego 1950 roku w Addis Abebie [3]. Studiowała nauki przyrodnicze we Francji na Uniwersytecie w Montpellier; z języków obcych zna francuski i angielski (Telegraph, 2018).

Karierę polityczną rozpoczęła od pełnienia funkcji ambasadora Etiopii w Senegal, Mali, Republice Zielonego Przylądka, Gwinei i Gambii (w latach 1993-2002) oraz w Dżibuti; w tym czasie była też przedstawicielem Międzynarodowego Organu ds. Rozwoju (IGAD) – organizacji mającej na celu polepszyć sytuację gospodarczą państw Afryki Wschodniej (Addis Standard, 2018). Po wypełnieniu misji ambasadorskiej we Francji, rząd Etiopii powierzył jej pełnienie funkcji przedstawiciela przy Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Edukacji, Nauki i Kultury (UNESCO), którą pełniła w latach 2002-2006 (UN, 2018). Ponadto Sahle-Work była m.in. przedstawicielem Etiopii przy Unii Afrykańskiej czy Dyrektorem Generalnym ds. Afryki w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Etiopii.

Dokonany przez Zgromadzenie Narodowe 25 października 2018 r. wybór Sahle-Work na stanowisko prezydenta kraju – najwyższy urząd państwowy jaki do tej pory miała możliwość piastować – to rewolucja na scenie politycznej w Etiopii. Wybór ten był jednocześnie przypieczętowaniem zmian w etiopskiej polityce, gospodarce i społeczeństwie. Zanim dokonano wyboru nowej głowy państwa, pół roku wcześniej, w kwietniu, w wyniku wyborów parlamentarnych wyłoniono nowych członków parlamentu oraz utworzono rząd, na czele którego stanął Abiy Ahmed Ali. W skład gabinetu weszło 10 kobiet. Taka decyzja była zaskoczeniem nie tylko dla polityków, ale również większości społeczeństwa. Tym samym Etiopia stała się trzecim państwem Afryki, w którym połowę członków rządu stanowią kobiety (TVN 24 BiS, 2018). Wybór kobiet na stanowiska ministrów stał się jasnym przekazem dla społeczeństwa, które od dłuższego czasu domagało się reform, nie tylko na płaszczyźnie politycznej, ale również w innych sferach życia społecznego. Symbolem dalszych zmian w tym nurcie był wybór Sahle-Work: pierwsza kobieta-prezydent i piąty prezydent państwa od momentu utworzenia urzędu (Al Jazeera, 2018). Co ciekawe, od 2019 roku Sahle-Work jest jedyną kobietą w Afryce pełniącą funkcję głowy państwa.

Należy zwrócić uwagę na sam akt wyboru kobiety na najważniejsze stanowisko państwowe w Etiopii. W kraju, w którym dominują stosunki oparte o patriarchy, stanowi to kamień milowy w procesie przemian na scenie politycznej, choć samo pełnienie tej funkcji nie przekłada się na wpływ na bieżącą politykę. Zgodnie z zasadami ustrojowymi panującymi w Etiopii

W kraju, w którym dominują stosunki oparte o patriarchy, stanowi to kamień milowy w procesie przemian na scenie politycznej, choć samo pełnienie tej funkcji nie przekłada się na wpływ na bieżącą politykę.

prezydent pełni jedynie funkcje ceremonialne, a pełnia władzy wykonawczej skupia się w rękach premiera i jego gabinetu. Pomimo to Sahle-Work w swoim pierwszym przemówieniu w parlamencie podkreślała: „Gdy w kraju nie ma pokoju, nasze matki się denerwują. Musimy więc podejmować wysiłki na rzecz pokoju, dla dobra naszych matek”. W ten sposób Sahle-Work przedstawiła cel swojej prezydentury, którym jest utrzymanie pokoju w kraju (TVN 24 BiS, 2018).

Zakończenie

Etiopia w ostatnim czasie rozpoczęła reformy nie tylko na płaszczyźnie ekonomicznej (walka z korupcją, ściąganie zagranicznych inwestorów), ale również w obszarze świadomości społecznej (dotyczących roli kobiety w życiu społecznym). Rewolucja myślenia, która w ostatnich latach dokonuje się w społeczeństwie etiopskim, ma swój wyraz w tym, co dzieje się na scenie politycznej Etiopii. Coraz większy poziom świadomości kobiet o przysługujących im prawach i przywilejach, a także powolna, lecz skuteczna edukacja przyczyniają się do zwiększającego się zaangażowania kobiet w te dziedziny życia, w których do tej pory dominowali mężczyźni. Zmiany zachodzące w społeczeństwie umożliwiają kobietom dopominanie się o równouprawnienie. Ta walka, choć na razie bez zadowalających rezultatów, przyczynia się do zmian na arenie politycznej Etiopii. Powierzenie kobietom tek ministerialnych oraz wybór kobiety na najważniejsze stanowisko w państwie może stanowić wyraz uznania roli kobiety w społeczeństwie tak mocno patriarchalnym. Można zauważyć powolny postęp w wprowadzaniu w kraju modelu zachodnich struktur społecznych, gdzie kobiety mają te same prawa, co mężczyźni. Wart zaznaczenia jest również fakt, że pomimo ustrojowego ograniczenia kompetencji prezydenta, Sahle-Work chce podejmować działania mające na celu polepszenie sytuacji społeczno-ekonomicznej społeczeństwa etiopskiego poprzez zgłaszanie inicjatyw ustawodawczych do parlamentu. Etiopia staje się tym samym symbolem zmian postrzegania roli kobiet w Afryce. Choć przemiany te zachodzą powoli, wydaje się, że Etiopia stanowi dowód na to, że następuje budzenie się świadomości kobiet na tym kontynencie.

Po ponad roku od objęcia urzędu, kadencja Sahle-Work oceniana jest zarówno przez środowisko międzynarodowe, jak i przez same społeczeństwo etiopskie pozytywnie. Prezydent sprzyja zmianom wprowadzanym przez premiera Etiopii. Choć jej rola w procesie politycznym Etiopii jest symboliczna, w pełni wspiera ona działania obecnej władzy, pomimo głosów sprzeciwu ze strony opozycji (sprzeciwiają się oni zachodzącym zmianom w państwie). Wspiera także wszelakie ruchy i działania, które przyczyniają się do wzmacniania świadomości kobiet (TVN 24 BiS, 2018).

Przypisy :

[1] Róg Afryki – współczesne pojęcie części Afryki Wschodniej, w skład terytorium wchodzi takie państwa jak Somalia, Etiopia, Erytrea, Dżibuti. Obejmuje swoim zasięgiem ponad 2 mln km² oraz zamieszkuje na nim ponad 90 mln mieszkańców.

[2] Zdecydowana większość muzułmanów to sunnici, którzy przede wszystkim zamieszkują miasta.

[3] Addis Abeba – stolica i zarazem największe miasto Etiopii, zamieszkane przez ponad 3 mln mieszkańców.

Bibliografia

- Addis Standard (2018), *Ambassador Sahle-Work Zewde to become Ethiopia's President*, (online), 24 października 2018, dostępny w: <https://addisstandard.com/news-alert-ambassador-sahlework-zewde-to-become-ethiopias-president/> [dostęp: 03.10.2019]
- Al Jazeera (2018), *Sahle-Work Zewde named Ethiopia's first female president*, [online], 25 października 2018, dostępny w: <https://www.aljazeera.com/news/2018/10/sahle-work-zewde-named-ethiopia-woman-president-181025084046138.html> [dostęp: 04.10.2019]
- Augustyniak, Zuzanna (2018), *Ewolucja instytucji małżeństwa w świetle etiopskich kodeksów prawnych*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa
- Augustyniak, Zuzanna, (2019), *Udział kobiet w rozwoju gospodarczym i kulturalnym Etiopii*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa
- BBC (2006), *Ethiopia women are most abused*, BBC [online], dostępny w: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6040180.stm> [dostęp: 01.10.2019]
- Business (2014), *Corruption in Ethiopia*, [online], dostępny w: <https://web.archive.org>, [dostęp: 01.10.2019]
- Clapham, Christopher (1990), *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, New York, Cambridge University Press
- Cultural Atlas (2019), *Ethiopian Culture, Religion*, [online], dostępny w: <https://culturalatlas.sbs.com.au/ethiopian-culture/religion-50997f95-a2c6-4cbe-95f5-9912223203dd> [dostęp: 01.10.2019]
- Forsal.pl (2017), *Etiopia na drugim miejscu w świecie pod względem tempa wzrostu PKB*, [online], dostępny w: <https://forsal.pl/artykuly/1040771.etiopia-na-drugim-miejscu-w-swiecie-pod-wzgledem-tempa-wzrostu-pkb.html> [dostęp: 01.10.2019]
- Gibson, Paul (2017), *Women's empowerment in Ethiopia*, (online), 10 listopada 2017, dostępny w: <https://borgenproject.org/tag/the-revolutionary-ethiopia-womens-association/> [dostęp: 01.10.2019].
- Giorgis, Tamrat G, (2007), *Ethiopia: IMF Positive on Country's Growth Outlook*, [online] dostępny w: <https://allafrica.com/stories/200706181790.html> [dostęp: 01.10.2019]
- Marcus, Harold, (2019), *Ethiopia* [online], dostępny w: <https://www.britannica.com/place/Ethiopia> [dostęp: 08.10.2019]
- Populationof.net (2019), *Etiopia liczba ludności*, [online], dostępny w: <https://www.populationof.net/pl/ethiopia/> [dostęp: 08.10.2019]
- Sheldon, Kathleen (2012), *Women and African History. African Studies*, [online] dostępny w: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199846733/obo-9780199846733-0005.xml> [dostęp: 08.10.2019]
- Telegraph (2018), *Ethiopia appoints career diplomat Sahle-Work Zewde as Africa's only female president*, The Telegraph, [online] 25 października 2018, dostępny w: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/10/25/ethiopia-appointscareer-diplomat-sahle-work-zewde-africas-female/> [dostęp: 02.10.2019]
- The Criminal Code of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, (2004), [online], dostępny w: <https://www.refworld.org/pdfid/49216b572.pdf> [dostęp: 02.10.2019]
- The World Factbook, (2019), [online], dostępny w: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/et.html> [dostęp: 01.10.2019]
- TVN 24 BIS (2018), *W społeczeństwie tak patriarchalnym, wybór kobiety wyznacza nowy standard na przyszłość*, [online], 25 października 2018, dostępny w: <https://tvn24.pl/swiat/etiopia-kobieta-po-raz-pierwszy-w-historii-prezydentem-etiopii-ra878909-2345204> [dostęp: 02.10.2019]
- UN (2018), *Ms. Sahle-Work Zewde of Ethiopia - Special Representative to the African Union and Head of the United Nations Office to the African Union (UNOAU)*, 27 czerwca 2018, dostępny w: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments/2018-06-27/ms-sahle-work-zewde-ethiopia-special-representative> [dostęp: 03.10.2019]

- UNFPA (2008), *Summary and Statistical Report of the 2007. Population and Housing Census*, [online], dostępny w: https://web.archive.org/web/20120604045256/http://www.csa.gov.et/pdf/Cen2007_firstdraft.pdf [dostęp: 01.10.2019]
- WHO (2005), *Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women*, [online], dostępny w: https://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/summary_report_English2.pdf?ua=1 [dostęp: 02.10.2019]
- World Economic Forum (2018), *The Global Gender Gap Report*, [online], dostępny w: , http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf [dostęp: 01.10.2019]

REDAKCJA:

*Dr Anna WALKOWIAK, Dr Grzegorz GOGOWSKI, Dr Karolina LIBRONT,
Dr Artur MALANTOWICZ, Barbara MARCINKOWSKA, Anita SĘK*

Kontakt: analizy@centruminicjatyw.org

WYDAWCA:

Centrum Inicjatyw Międzynarodowych
Ul. Białoleńska 269 ZE/12
03-253 Warszawa
www.centruminicjatyw.org

Zdjęcia użyte na okładce:

Number 10 /The Prime Minister's Office, CC BY-NC-ND 2.0
TPCOM, CC BY-NC-ND 2.0
@mjb, CC BY-NC-ND 2.0
ResoluteSupportMedia, CC BY 2.0