

# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE

---

---

KRAKOW  
INTERNATIONAL  
STUDIES

XXII: 2025  
e-ISSN 2451-0610  
ISSN 1733-2680



UNIwersytet  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie



# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE

---

---

KRAKOW  
INTERNATIONAL  
STUDIES

XXII: 2025  
e-ISSN 2451-0610  
ISSN 1733-2680



UNIwersYTET  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie



UNIWERSYTET  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie

# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

XXII: 2025

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

**Czasopismo Uniwersytetu Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie/  
Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University**

**[www.ksm.ka.edu.pl](http://www.ksm.ka.edu.pl)**

„Krakowskie Studia Międzynarodowe” są w pełni otwartym czasopismem (Open Access Journals) wydawanym na licencji CC BY-NC-ND 4.0 „Krakow International Studies” is an open-access journal published under the CC BY-NC-ND 4.0 licence



Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne /  
The journal is originally published in the electronic version

Rada naukowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:  
*Susanna Frederick Fischer, Catholic University of America (USA), Aleksander Głogowski (Polska), Robert Kłosowicz (Polska), Christian Lequesne (Francja), Rett R. Ludwikowski (USA), Andrzej Mania (Polska), Sev Ozdovski (Australia), Alba Iulia Catrinel Popescu (Rumunia), August Pradetto (Niemcy), Andrei Znamenski (USA)*

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:  
*Beata Molo*

Zastępca redaktora naczelnego/Deputy Editor-in-Chief:  
*Natalia Adamczyk*

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:  
*Piotr Stefanów*

Sekretarz redakcji/Managing Editor:  
*Filip Rekucki-Szczurek*

Redakcja/Office:  
Oficyna Wydawnicza AFM  
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1A, p. 218; 30-705 Kraków  
tel. 12 2524 665, 12 2524 663, 12 2524 608; e-mail: [oficyna@afm.edu.pl](mailto:oficyna@afm.edu.pl)

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing: *Oleg Aleksejczuk*

Adiustator/sub-editor: *Filip Rekucki-Szczurek*

Korekta/Proofreading: *Carmen Stachowicz*

Projekt okładki/Cover design: *Oleg Aleksejczuk*

Opracowanie graficzne okładki/Preparation of the project of the cover: *Jakub Aleksejczuk*

© Copyright by Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, 2025

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Edukacji i Nauki /  
The journal is evaluated by the Ministry of Education and Science of the Republic of Poland

## Spis treści / Table of contents

### ARTYKUŁY / ARTICLES

#### Rafał Czachor

Permanent Neutrality of Moldova: A Chance, a Threat or a Misunderstanding? 9

#### Aleksandra Kruk

Dyplomacja publiczna NATO – podmioty i instrumenty realizacji 25

#### Katarzyna Gajda

Postrzeżenie relacji między Republiką Korei a Japonią  
przez społeczeństwo południowokoreańskie oraz japońskie 43

#### Łukasz Wojcieszak

Rozbudowa i modernizacja polskich terminali zbożowych  
w połowie trzeciej dekady XXI wieku 65

#### Mieczysław Stolarczyk

Implikacje wojny na Ukrainie dla polityki Niemiec wobec Rosji  
i stosunków niemiecko-rosyjskich 81

#### Rett R. Ludwikowski, Mark R. Ludwikowski

Między wojną i ugodą. Stany Zjednoczone i Chiny  
na drodze handlowych negocjacji 113

#### Agnieszka Bielawska

Między wartościami a interesami – niemieckie przywództwo w UE 143

Lista recenzentów 171



---

**ARTYKUŁY / ARTICLES**

---





UNIWERSYTET  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie

# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

XXII: 2025

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Copyright© 2025 by the Author(s)

<https://doi.org/10.48269/2451-0610-ksm-2025-001>

Opublikowano w wolnym dostępie (Open Access) na licencji CC BY-NC-ND 4.0



## Rafał Czachor

Associate Professor, Jan Wyżykowski University

<https://orcid.org/0000-0002-5929-9719>

r.czachor@ujw.pl

# Permanent Neutrality of Moldova: A Chance, a Threat or a Misunderstanding?

## Abstract

The following article examines the concept of permanent neutrality in the Republic of Moldova as a potential instrument for ensuring its sovereignty, territorial integrity, and national security within the state's complex geopolitical context. The author presents the theoretical and legal foundations of the institution of permanent neutrality under international law, reconstructs the main theses of the Moldovan legal debate on the sensibility and effectiveness of such a status, and discusses selected positions of Moldovan scholars. The article highlights the benefits, limitations, and illusions discussed by Moldovan academics regarding neutrality in the realities of aggressive great-power politics and unresolved Transnistrian separatism. It concludes that, although neutrality remains a constitutional principle in Moldova, its actual implementation and international legal confirmation seem highly unrealistic or fraught with serious risks under current conditions, requiring a reconsideration of the role of this concept in Moldova's foreign policy. In conclusion, Moldova should not view its international legal status as a means to resolve its sovereignty and territorial integrity issues.

**Key words:** Moldova, Moldovan foreign and security policy, security problems of Eastern Europe, permanent neutrality of a state, legal aspects of national security.

## Introductory remarks

Moldova is an Eastern European, post-Soviet, landlocked state situated between Romania and Ukraine. Since gaining independence in 1991, Transnistria, an Eastern part of the republic's territory, has been outside the jurisdiction of Moldovan authorities. Transnistria constitutes a so-called quasi-state (Kolstø 2006; Kosienkowski 2008) and is controlled by Russian armed forces – the 14th Russian Army (Czachor 2011b; Serzhanova 2017). The southern part of Moldova – Gagauzia – is also exposed to an ethnically motivated separatist movement. Moldova's domestic and foreign policy features a balancing between pro-European and pro-Russian orientations, manifested in regular political crises. The republic's complex economic and social situation is further complicated by corruption, low public institutional efficiency, and a relatively weak Moldovan national identity, which is denied in some circles and regarded as a part of Romanian identity. Moldova straddles the line between a flawed democracy and a hybrid form of authoritarianism (in the terminology of The Economist Democracy Index 2025), where oligarchic activity, manifesting in neo-patrimonial state capture processes, is a significant political factor (Czachor 2015; Hale 2015).

In this context, Moldova's foreign policy since 1991 reflects all of the state's dilemmas. It is currently a member of the Commonwealth of Independent States, maintains relatively positive relations with Russia (with limited sanctions due to the war in Ukraine), while simultaneously seeking closer ties with the European Union. According to some Moldovan scholars, maintaining close relations with the EU will be possible only if Ukraine maintains its pro-European choice (Budurina-Georgacii 2023). This means Moldova should be conceived as a small, vulnerable state with limited political, economic, and military potential, dependent on the foreign policy vectors of its neighbours (Ukraine, Romania), on informal Russian influence, and located at the geopolitical crossroads between East and West. The existence of separatist Transnistria destabilises Moldova, creates conditions for crime, and generates a 'black hole' or 'legal vacuum, including the domain of human rights protection'. Such circumstances make uncertainty about Moldova's future justified and current.

From almost the very beginning of Moldova's independence, the concept of permanent neutrality has been one of its foreign policy options. It was mentioned in the Declaration of Sovereignty of the Moldovan Soviet Socialist Republic of 23 June 1990 (Declarația de suveranitate) and the Declaration of Independence of the Republic of Moldova of 28 August 1991 (Declarația de independență). Similar concepts of achieving the status of a permanent neutral

state were formulated in the early 1990s by the authorities of other former Soviet republics – Belarus, Ukraine, and Turkmenistan. A nationwide referendum held in Moldova on 6 March 1994 confirmed the society’s general approval in this regard. To the question: “Should the Republic of Moldova develop as an independent and indivisible state within the borders recognised by the UN, promote a policy of neutrality, maintain mutually beneficial economic relations with any country and guarantee all its citizens equal rights according to the norms of international law?” almost 98% of voters responded affirmatively, with a turnout of 75%.

A provision proclaiming Moldova’s neutrality was included in the 1994 Constitution (Constitution of the Republic of Moldova). According to it, Moldova declares its permanent neutrality (Art. 11.1) and does not allow the stationing of foreign armed forces on its territory (Art. 11.2). This norm is permanent and hard to eliminate from the Constitution, since under Art. 142 of the Constitution, “provisions regarding the sovereign, independent, and unitary character of the state, as well as its permanent neutrality, can only be amended with the consent expressed in a referendum by a majority of citizens entered on the electoral rolls”. This has led some Moldovan legal scholars to claim that permanent neutrality constitutes a basic constitutional principle of Moldova with a status equal to such principles as sovereignty, democracy, and the rule of law (Kuciuk, Costachi 2023). Additionally, Moldova’s Law on International Treaties of 24 October 1999 prohibits concluding treaties that would limit the state’s sovereignty, independence, or affect its neutral status (*Legea privind tratatele internaționale*).

Furthermore, the Foreign Policy Conception of the Republic of Moldova of 8 February 1995 declared that the state ‘promotes a policy of permanent neutrality,’ renounces the possession and proliferation of nuclear weapons, and “supports all peacekeeping efforts worldwide, respecting international agreements on non-proliferation of nuclear weapons and arms control and supporting efforts aimed at disarmament and easing international tensions” (*Concepția politicii externe*). A similar position was expressed in the Republic of Moldova’s Military Doctrine of 6 June 1995 (*Doctrina militară*) and in the National Security Concept of 22 May 2008 (*Concepția securității naționale*).

In recent years, Moldovan politicians and scholars have reinforced the discussion on the issue of the state’s permanent neutrality. The recent geopolitical developments, sharpening geopolitical rivalry, strongly affect Moldova: its direct neighbour, Romania, is a NATO member, while Moldova’s eastern region – Transnistria – is effectively controlled by Russia. Permanent neutrality is thus perceived under these circumstances as one of the solutions that could

guarantee the state's sovereignty and integrity without making a clear choice between a pro-Western or pro-Russian orientation. Any attempt to make such a choice would undoubtedly end in the most serious socio-political crisis in Moldova's history, possibly even the disintegration of the state. Awareness of the need to maintain a balanced *status quo* is evident, for example, in the policy of limited sanctions against Russia following the outbreak of the Russian-Ukrainian war in 2022.

In Moldovan academic discourse, legal and political scientists present various positions and views regarding the country's permanent neutrality. Among the issues they discuss are:

- a) theoretical and legal considerations on the essence of a state's permanent neutrality;
- b) research on the impact of permanent neutral status on the level of national security;
- c) studies of Moldova's foreign policy taking the neutrality factor into account;
- d) research on the thesis of the need to legally abandon the status of permanent neutrality;
- e) and more political than academic narratives about the groundlessness of declaring permanent neutrality and the necessity for Moldova to join a political-military bloc (NATO) that would guarantee the state's security (Kuciuk, Costachi 2023: 12–13).

Moldovan scholars consider both the positive aspects of acquiring the status of a permanently neutral state – understood mainly in terms of state survival and non-involvement in geopolitical rivalry and military conflicts – and the actual ineffectiveness of permanent neutrality in dealing with aggressive politics pushed forward by big powers.

Under these conditions, the question arises: is permanent neutrality a possible solution for Moldova? What are the chances and risks in this context, and can permanent neutrality as an institution of contemporary international law meet the above expectations? The following part of this paper aims to answer these questions and draws upon the scientific literature on permanent neutrality (Spring 2014; Wani 2017; Czachor 2021a), especially in the context of post-Soviet republics (Czachor 2022). The particular aim of the article is to reconstruct the main positions of Moldovan scholars on this issue. The subsequent parts of the article provide a legal characterisation of a state's permanent neutrality, then discuss the pros and cons of Moldova's hypothetical acquisition of such status. The next section offers a critical reflection on whether permanent state neutrality, in the light of contemporary international law and international

circumstances – where international law is increasingly, boldly, and brutally violated – is a beneficial and trustworthy option for Moldova. The final section of the article offers a summary of the findings.

### **Permanent state neutrality as an international legal status: an overview of the problem**

State neutrality, as an institution of international law and international relations practice, can take two forms: permanent and non-permanent. Permanent neutrality means that a state declares that in the future it will not engage in any armed conflict, will not support any of the belligerents, will not join military alliances, will not host foreign troops on its territory, and will not in any way generate tension and conflicts in international relations. Non-permanent, wartime neutrality means that a state, for the duration of an armed conflict between third states, declares that it will not engage in that conflict and will not support either side. Such neutrality is declared each time the state considers it appropriate during an armed conflict.

While wartime neutrality has been practised by states since antiquity, permanent neutrality was introduced in the first half of the 19th century. After the Congress of Vienna, Switzerland was the first to acquire this status, which it still maintains, followed by Belgium and Luxembourg. In more recent history, after World War II, Austria acquired this status in 1955, Laos between 1954–1962, and at the end of the 20th century – Cambodia in 1991 and Turkmenistan in 1995. The number of states holding this status is therefore small, and at no time in history has permanent neutrality been particularly popular, serving mainly as a mechanism to ensure territorial integrity and security for small states creating a buffer zone between great powers (Czachor 2021b). From the perspective of defensive realism (Waltz 1979), the decision to seek the status of a permanently neutral state is motivated by the rational calculation of small states operating in a hostile international environment. Recently, Mongolia, wedged between Russia and China, has declared its intention to seek the status of a permanently neutral state (Jang, Kim 2024).

In the light of international law, permanent state neutrality is regulated by treaty law as well as customary international norms and has a constitutive character. To be effective, it requires not only the declaration of the state itself and the adoption of appropriate domestic legal acts. Acquiring this status also requires confirmation from other subjects of international law. For example, in Switzerland's case, it was the provisions of the Congress of Vienna (with France,

Great Britain, Prussia, and Russia as guarantors of its neutrality); for Austria, it was the treaty regulating its status after World War II and the Austrian-Soviet treaty; for Turkmenistan, it was resolutions of the UN General Assembly. Initially, the founders of the UN did not allow the possibility of combining membership in this organization with the status of a permanently neutral state (Komarnicki 1952: 78). The obligation to implement UN Security Council resolutions can, in some situations (e.g., imposing military sanctions against an aggressor), conflict with the principle of non-involvement in ongoing armed conflicts. Among other reasons, Switzerland only joined the UN in 2002.

Permanent state neutrality under international law must be distinguished from neutrality policy and non-alignment, i.e., maintaining equal distance from different political-military blocs (Papacosma, Rubin 1989). The latter is not legally fixed, constitutes merely a model of foreign policy, and can be abandoned by a state at any time. Examples of states that until recently pursued a policy of neutrality include Sweden and Finland, and in the past, Iceland (Sutor 1972; Barcik 2009; Czachor 2021a). It is important to note that in the Moldovan referendum in 1994, the public was asked about a 'policy of neutrality', while the Constitution declares a 'neutral status'.

Permanent state neutrality represents a mutual commitment between the state acquiring this status and the international community, especially those states that officially recognise and guarantee that neutrality (undertaking to respect it) in an act of international law. The permanently neutral state undertakes in particular to:

- a) refrain from participation in international armed conflicts, including not providing military, political, or financial assistance;
- b) abstain from participation in political pacts and military alliances;
- c) not host foreign military units on its territory;
- d) protect its status as a permanently neutral state (including by armed means, e.g., through defensive war) and pursue a policy of good-neighbourliness conducive to the peaceful development of international relations.

Conversely, states recognizing the permanent neutrality of another state undertake to:

- a) respect it, i.e., respect the sovereignty and territorial integrity of the permanently neutral state;
- b) refrain from involving the permanently neutral state in international conflicts;
- c) refrain from interfering in the internal affairs of the permanently neutral state.

Membership in economic integration organizations is not incompatible with a state's permanent neutrality, as evidenced by Austria's membership in the European Union (Popławski 2016). The obligations of permanently neutral states show that they are not only consumers of international security but also its providers. Furthermore, permanently neutral states like Switzerland and Austria, as well as those pursuing a neutrality policy like Sweden, have traditionally engaged in various initiatives in which they act as facilitators of conflict resolution and providers of humanitarian aid.

In light of the above, the essence of a state's permanent neutrality as an international legal status lies in retaining all rights under Article 2 of the United Nations Charter and the 1970 Declaration on Principles of International Law, in particular equal status with other states, while simultaneously accepting foreign policy limitations aimed at ensuring its own national security and contributing to international stability.

In addition to Moldovan theoretical-legal studies on permanent state neutrality (Dorul 2014), the Constitutional Court of Moldova has provided its own interpretation of the content of permanent neutrality under Article 11 of the Constitution. In its ruling of 2 May 2017, it held that:

- a) Moldova's declaration of permanent neutrality, despite lacking control over its entire territory and lacking international recognition and guarantees of this status, does not affect the validity of the constitutional provisions on this matter;
- b) in the event of threats to fundamental constitutional values, including independence, territorial integrity, and national security, Moldovan authorities are obliged to take all measures, including military ones, to eliminate those threats;
- c) the stationing of foreign military units or bases on the republic's territory is prohibited;
- d) participation in collective security mechanisms, including UN peacekeeping or humanitarian operations or in sanctions imposed on aggressors, is not inconsistent with the principles of permanent neutrality pursued by Moldova (Hotărârea nr. 14).

Formally, Moldova appears to meet the criteria for recognition as a permanently neutral state, as it is not a member of military alliances (it is neither part of the Collective Security Treaty Organisation nor of NATO) and does not participate in armed conflicts. However, a serious obstacle in this regard is the lack of control over the separatist region of Transnistria, which remains under the de facto jurisdiction of separatist authorities and the Russian army. This circumstance is considered by Moldovan scholars in their studies on the country's international security problem.

## Permanent neutrality as a potential opportunity and threat for Moldova

In light of the geopolitical circumstances, permanent neutrality as a foreign policy choice for Moldova appears justified. As noted, in modern times this status has been acquired by countries such as Switzerland and Austria, and neutrality policies were pursued by Finland, states located between great powers or in their immediate neighbourhood. For small states, its adoption is often viewed as a survival strategy (Karsh 1988).

Following the dissolution of the Soviet Union, several of its constituent republics expressed interest in acquiring the status of a permanently neutral state. Belarus, Ukraine, Moldova, and Turkmenistan hoped thereby to secure their sovereignty, territorial integrity, and national security. Relevant provisions were included in their declarations of state sovereignty and constitutions. In practice, of these states only Turkmenistan confirmed its international legal status as a permanently neutral state in a unique way – instead of recognition by individual states, this was achieved through United Nations General Assembly resolutions adopted in 1995 and 2015 without any votes against (Resolution of the UNGA A/RES/50/80A; Resolution of the UNGA A/RES/69/285). Another post-Soviet state, Belarus, despite constitutional stipulations confirming aspiration to acquire neutral status, never undertook the necessary actions and in fact pursued a policy inconsistent with the obligations of a permanently neutral state, by joining the Collective Security Treaty Organisation and hosting Russian military bases on its territory (Czachor 2011a). As a result of the latest constitutional reform in Belarus, the relevant provision was removed from its constitution.

Encouraged by the example of the Central Asian republic, Moldovan authorities and scholars have considered permanent neutrality as an option for their foreign policy. The demand for its acquisition has been promoted since the early 1990s, to avoid the fate of other parts of the former Soviet Union affected by local conflicts – the South Caucasus and Central Asia (particularly Tajikistan). In Moldovan scholarly literature, there is a belief that Moldova's declaration of permanent neutrality was 'the most reasonable decision' and was intended to provide the young state, which had repeatedly changed allegiance among great powers, with stability, the withdrawal of foreign troops, and to foster social and economic reforms. It was also seen as a guarantee against a return to armed conflict in Transnistria (Bîrgău 2023: 44) and a legal safeguard to prevent the separatist region's secession from Moldova (Racheru 2020: 45). Some scholars also invoke Moldova's historical experience, noting that 'since the Middle Ages it has been at the crossroads of foreign powers' interests,' including the Ottoman

Empire, Poland, Hungary, and Russia, and in these conditions had to ‘choose the path of peaceful cooperation and understanding among nations’ (Stepaniuc 2023: 118–119). The internal factor is also taken into consideration – the need to develop a form of policy acceptable to a polarised society, with neutrality seen as a potential tool for this purpose (Popilevschi 2023).

It has also been argued that through international legal institutions, Moldova could ensure its international security better than through international integration structures (Cebotari 2020: 83; Birgău 2023: 42). Additionally, scholars point to other possible benefits, including calming the social situation by securing the withdrawal of foreign troops from Moldova’s territory (Transnistria), reducing budgetary costs related to military expenditures, and increasing citizens’ welfare (Kuciuk, Costachi 2023: 28–29). The Moldovan authorities referred to their neutral status, for example, at the 1999 Istanbul summit of the Organisation for Security and Co-operation in Europe, demanding that Russia withdraw from Transnistria (Birgău 2023: 56).

Besides security objectives, the inclusion of permanent neutrality in the Moldovan constitution in 1994 pursued some internal objectives, including the defence against criticism of the pro-Russian character of government policy and the neutralisation of pro-Communist and pro-Russian political forces and the non-Romanian population of the state. Regardless, both right-wing, pro-Romanian, and left-wing, pro-Communist groups never fully accepted the idea of state permanent neutrality, which was mainly supported by centrist parties (Moşanu 2020: 540).

The course of the ongoing Russian-Ukrainian war leads some specialists to argue that Moldova’s permanent neutrality should be reconsidered due to the possibility of Russian aggression being directed against it (currently, by controlling Transnistria, Russia occupies 11% of the republic’s territory (Zaporojan, Zaporojan 2023: 103)). At the same time, researchers emphasize that permanent neutrality – even if recognized by other subjects – does not mean a guarantee of assistance in the event of a violation of state sovereignty and territorial integrity (Kuciuk, Costachi 2023: 9). In Moldova’s case, they derive its meaning from the content and context of Article 11 of the Constitution, treating it as ‘one of the constitutional principles’, similar to the principle of state sovereignty with which it is strongly linked, and as a directive for conducting foreign policy based on cooperation and trade with other states worldwide (Kuciuk, Costachi 2023: 15). Some researchers underline that in the Moldovan authorities’ political practice, in the context of the constitutional stipulations regarding permanent neutrality, Article 11.2, which prohibits the presence of foreign troops on Moldovan territory, has the highest significance (Neguța 2023: 67).

A cautious critique of the significance of the institution of permanent state neutrality for solving Moldova's geopolitical problems starts from the rational statement that this legal institution "is not a security solution nor a hidden commitment by the international community to solve the problems of the given state" (Lazari 2015: 171).

Some authors point to the harmfulness of Moldova's foreign policy to date and its chimerical neutrality. It is argued that neutrality restrains the authorities of the republic from taking more decisive actions, such as those undertaken by the governments of Georgia and Ukraine toward closer cooperation with NATO (Ciobanu 2013). It is also claimed that Moldova has failed to seize the opportunity to lobby for international recognition of its permanent neutrality status by the Commonwealth of Independent States (of which Moldova is a member) and the Collective Security Treaty Organization (Kuciuk, Costachi 2023: 19). Some authors conclude that membership in the Commonwealth of Independent States, as well as dependence on other geopolitical and economic factors, prevents the republic from fully benefiting from the status of a permanently neutral state (Birgău 2023: 55).

The normative critique of Moldova's permanent neutrality points to inconsistencies in the lawmaking process. Alongside declarations of permanent neutrality, official documents also point to the objective of 'gradual integration into the European Union and collaboration with NATO' (Moșanu 2020: 456–457).

From yet another angle, the experience of Moldovan neutrality is evaluated by those who see in it an empty slogan and the incompetence of successive governments, which have neither been able nor interested in consolidating public institutions (Grosu 2015: 589). As a result, Moldova's current status offers no protection in the event of Russian aggression, while providing Moscow with the opportunity to exploit Moldova's 'geostrategic function' (*Neutralitatea Republicii Moldova în contextul noilor*).

Overall, Moldovan researchers' approaches to the legitimacy of the state's permanent neutrality status are conditioned by different understandings of how best to guarantee the republic's security and territorial integrity. Radical Occidentalists advocate for close cooperation with the European Union and NATO, and, in their view, permanent neutrality is of little relevance to the country's future. Moderate supporters of a gradual resolution to the separatist issue – sometimes labelled pragmatists or Slavophiles – see some value in neutrality, though they do not overestimate its importance (Racheru 2020: 85–86, 95; Grosu, Donciu 2021).

### Permanent neutrality and Moldova: excessive expectations or a misunderstanding?

In light of the above findings, it can be stated that Moldovan politicians and scholars regard permanent neutrality as one of several possible tools to ensure sovereignty, territorial integrity, and national security. Primary emphasis is placed on the need to restore control over Transnistria, which would be possible only if Russian troops withdrew from that region. For this reason, there is growing advocacy for redefining the concept of neutrality as understood by Moldovan authorities and for revising its place in the republic's foreign policy (Гуцуляк 2023: 80). Such a step could represent a break from the submissive stance toward Russia, which expects Moldova to fulfill the obligations of permanent neutrality while simultaneously failing to respect them itself (Цэрану 2010).

This approach would also entail Moldova's withdrawal from the Commonwealth of Independent States, thereby making Moldova a non-aligned state. This would not be equivalent to acquiring the international legal status of a permanently neutral state but would bring Moldova closer to the principles practised today by, for instance, Ireland – a member of the European Union but not of NATO. The realisation of this scenario would require Moldova to develop the capacity to resolve the Transnistrian issue independently, primarily by resisting Russian pressure and overcoming its influence on the domestic political agenda. The next step could be for Moldova to seek international legal confirmation of its permanent neutrality status – possibly by following the path taken by Turkmenistan.

However, the realisation of a scenario of non-alignment followed by international legal neutralisation seems highly unlikely. In this context, Moldovan researchers see the best chance for achieving the republic's foreign and security policy objectives in strengthening cooperation with NATO. It is emphasised that this cooperation already has a long tradition, having developed since early 1995 (Kuciuk, Costachi 2023: 22, 25; Zaporojan, Zaporojan 2023: 108). At the current stage, it is considered that the extent of cooperation is not inconsistent with the obligations of a permanently neutral state (Socor 2006). Nevertheless, some jurists are analysing the constitutional procedure for legally abandoning Moldova's permanent neutrality. According to Article 142 of the Constitution, the renunciation of the state's permanent neutrality would require approval by the citizens expressed in a nationwide referendum (Zaporojan, Zaporojan 2023: 111).

To fully understand the contemporary legal nature of permanent neutrality, one must consider the view of some scholars who argue that the concept is outdated (Czachor 2021b: 20). This results in the universally binding

prohibition on the use of force and the threat of its use. Thus, the *iuris cogentis* provisions contained in the United Nations Charter have effectively absorbed the main value of permanent state neutrality. Recognising this fact should be the starting point for Moldovan researchers and politicians to reconsider the rationale for pursuing permanent neutrality status and to separate this issue from the problem of Transnistrian separatism.

## Conclusions

To be a full-fledged neutral nation, Moldova should meet some significant criteria. First, Moldova must regain jurisdiction over its entire territory, which would require Russia to cease supporting the separatist Transnistria and withdraw its soldiers. Second, Moldova's permanent neutrality would have to receive international legal confirmation either from individual great powers or, as in Turkmenistan's case, from a universal international organisation such as the United Nations. Since, under international law, this scenario appears highly unlikely, Moldovan legal doctrine has developed its own understanding of the state's status and foreign policy priorities.

An analysis of how Moldovan jurists understand permanent neutrality indicates that they see this institution primarily through the prism of their nation's most important problems. They focus on the issue of Transnistrian separatism and the presence of the Russian army in that territory and seek an effective tool to resolve this. Given that an attempt to restore jurisdiction over Transnistria by force seems unrealistic, they turn to international law as a support for their own expectations. It can be said that the aim of regaining control over Transnistria – that is, the withdrawal of the 14th Russian Army – is not an end in itself, but rather a goal to be achieved 'incidentally' through pursuing the status of a permanently neutral state. Meanwhile, the situation is the reverse – the priority of Moldova's foreign and security policy is the restoration of jurisdiction over its entire territory.

In connection with the Russian-Ukrainian war, achieving internationally confirmed permanent neutrality status appears vague, perhaps even unrealistic. Under current circumstances, somewhat paradoxically, the realisation of Moldova's pro-Western foreign and security policy goals is not impossible. Recent developments in international politics have created a more favourable context for the accession of states such as Ukraine and Moldova to the EU (Pertuț 2024: 315). However, even in these conditions, the problem of Transnistria cannot remain unresolved (Ceban 2023). Under other circumstances, Russia might be

interested in international legal confirmation of Moldova's status as a permanently neutral state to block its rapprochement with NATO, even at the cost of withdrawing its troops from Transnistria. Hence, 35 years after the disintegration of the Soviet Union, Moldova's geopolitical future remains undecided.

## References

### Literature

- Barcik J. (2009). Neutralność i polityka neutralności a współpraca w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – casus Austrii, Finlandii, Irlandii, Malty i Szwecji. [in:] B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (eds.). *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, p. 31–53.
- Bîrgău M. (2023). Neutralitatea ca factor principal de securitate și stabilitate a țării. [In:] V. Kuciuk (ed.). *Tribuna Constituțională. Materialele Conferinței științifice din 13.10.23 'Neutralitatea Republicii Moldova – paradigmă cu valoare constituțională'*. Institutul Justiției Constituționale, p. 40–65.
- Budurina-Georgacii C. (2022). The foreign policy of the Republic of Moldova in the context of new geopolitical realities. *Teoria și practica administrării publice*, 26, p. 150–155.
- Ceban E. (2023). *Transnistria conflict could complicate Moldova's hard road to the EU*, [www.opendemocracy.net/en/odr/transnistria-moldova-european-union-russia-breakaway-reintegration](http://www.opendemocracy.net/en/odr/transnistria-moldova-european-union-russia-breakaway-reintegration) [accessed: 21.06.2025].
- Cebotari S. (2010). The Republic of Moldova between neutrality and NATO membership status. *Postmodern Openings*, 3, p. 83–91.
- Ciobanu C. (2013). 'Zgubione' państwo pomiędzy Wschodem i Zachodem. [in:] M. Kosienkowski (ed.). *Spotkania polsko-moldawskie. Księga poświęcona pamięci profesora Janusza Solaka*, Episteme, p. 169–176.
- Czachor R. (2011a). Białoruska polityka neutralności i bezatomowości w latach 90. *Studia z Nauk Społecznych. Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach*, 4, p. 97–106.
- Czachor R. (2011b). Niepodległe, nieuznawane. Perspektywy rozwiązania problemu statusu nieuznawanych republik na obszarze postradzieckim. *Stosunki Międzynarodowe*, 69–70, p. 34–36.
- Czachor R. (2015). *Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej. Wstęp do badań*. Instytut Polsko-Rosyjski.
- Czachor R. (2021a). *Stać neutralność państwa w prawie międzynarodowym publicznym*. Instytut Profesjonalnego Rozwoju.
- Czachor R. (2021b). The Actuality of the Permanent Neutrality of a State in Contemporary International Law. *Moscow Journal of International Law*, 3, p. 20–30.
- Czachor R. (2022). Permanent neutrality of Turkmenistan in the light of contemporary international law. *Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale. Moldavian Journal of International Law and International Relations*, 2(17), p. 22–34.

- Dorul O. (2014). Fundamentul juridical statutului de neutralitate permanentă. Repere de drept constituțional și drept internațional public. *Teoria și practica administrării publice*, p. 140–143.
- Grosu R. (2015). Dimensiunea politico-juridică și securitară a neutralității în studiile analitice și mass media din Republica Moldova. [In:] *Știința politică și societatea în schimbare*, Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova, p. 584–592.
- Grosu R., Donciu P. (2021). Narativele operante despre statutul de neutralitate al Republicii Moldova din perspectiva securitară. [In:] *Dezvoltarea Armatei Naționale în contextul aprofundării reformelor democratice*. Tipogr. „Notograf Prim”, p. 58–64.
- Hale H.E. (2015). *Patronal politics. Eurasian dynamics in comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Jang J., Kim K. (2024). Mongolia becoming a permanent neutral nation? Focusing on the debate and challenges of the permanent neutral nation policy. *The Pacific Review*, 37(3), p. 809–827.
- Karsh E. (1988). *Neutrality and small states*. Routledge.
- Kolstø P. (2006). The sustainability and future of unrecognized quasi-states. *Journal of Peace Research*, 43(6), p. 723–740.
- Komarnicki T. (1952). The problem of neutrality under the United Nations Charter. *Transactions of the Grotius Society*, 38, p. 77–91.
- Kosienkowski M. (2008). Quasi-państwo w stosunkach międzynarodowych. *Stosunki Międzynarodowe*, 3–4, p. 151–162.
- Kuciuk V., Costachi G. (2023). Valoarea constituțională a statutului juridic de neutralitate al Republicii Moldova. [In:] V. Kuciuk (ed.). *Tribuna Constituțională. Materialele Conferinței științifice din 13.10.23 'Neutralitatea Republicii Moldova – paradigmă cu valoare constituțională'*. Institutul Justiției Constituționale, p. 8–39.
- Lazari C. (2015). Neutralitatea. Unele aspecte ale neutralității Republicii Moldova. *Relații Internaționale. Plus*, 1, p. 162–181.
- Moșanu V. (2000). The neutrality policy of the Republic of Moldova – what chances for the future?. *Südosteuropa*, 9–10, p. 540–549.
- Neguța A. (2023). Aspectele politico-diplomatice ale neutralității Republicii Moldova. [In:] V. Kuciuk (ed.). *Tribuna Constituțională. Materialele Conferinței științifice din 13.10.23 'Neutralitatea Republicii Moldova – paradigmă cu valoare constituțională'*. Institutul Justiției Constituționale, p. 66–74.
- Neutralitatea Republicii Moldova în contextul noilor provocări regionale*, <https://timpul.md/articol/neutralitatea-republicii-moldova-in-contextul-noilor-provocari-regionale-76611.html> [accessed: 21.06.2025].
- Papacosma S.V., Rubin M.R. (eds., 1989). *Europe's neutral and non-aligned states: between NATO and the Warsaw Pact*. Scholarly Resources.
- Pertuș D.N. (2024). Moldova's accession to the European Union: opportunities and challenges. [In:] V. Naumescu, R. Moldovan, A.F. Caloianu (eds.). *Perspectives of the EU's eastern neighbourhood*. Presa Universitară Clujeană, p. 307–321.
- Popilevski D. (2023). Neutralitatea Republicii Moldova – pilon al statalității, independenței și integrității teritoriale. *Teoria și practica administrării publice*, 27, p. 480–487.

- Popławski D. (2016). Erozja neutralności Austrii. [In:] M.F. Gawrycki, E. Halizak, R. Kuźniar et al. (eds.). *Tendencje i procesy rozwojowe współczesnych stosunków międzynarodowych*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, p. 437–448.
- Racheru I. (2020). *Politica externă a Republicii Moldova: de la independență la președenția lui Vladimir Voronin*. Monitorul Oficial.
- Serzhanova V. (2017). Powstanie Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej i jego implikacje. *Studia Europejskie*, 21, p. 253–269.
- Socor V. (2006). *Chisinaul trebuie sa inlature citeva probleme in relatiile cu mai multe capitale occidentale*, [www.moldova.org/vladimir-socor-chisinaul-trebuie-sa-inlature-citeva-problemein-relatiile-cu-mai-multe-capitale-occidentale-10098-rom](http://www.moldova.org/vladimir-socor-chisinaul-trebuie-sa-inlature-citeva-problemein-relatiile-cu-mai-multe-capitale-occidentale-10098-rom) [accessed: 21.06.2025].
- Spring A. (2014). *The International Law Concept of Neutrality on the 21st Century. An Analysis of Contemporary Neutrality with a Focus on Switzerland*. Dike.
- Stepaniuc V. (2023). Aspecte istorice ale statutului de neutralitate în Europa. [In:] V. Kuciuk (ed.). *Tribuna Constituțională. Materialele Conferinței științifice din 13.10.23 'Neutralitatea Republicii Moldova – paradigmă cu valoare constituțională'*. Institutul Justiției Constituționale, p. 114–124.
- Sutor J. (1972). *Państwa neutralne i niezaangażowane*. Wiedza Powszechna.
- Waltz K.N. (1979). *Theory of international politics*. McGraw Hill.
- Wani K. (2017). *Neutrality in International Law. From the Sixteenth Century to 1945*. Routledge.
- Zaporojan V., Zaporojan C. (2023). Jurisdicția constituțională privind neutralitatea Republicii Moldova. [In:] V. Kuciuk (ed.). *Tribuna Constituțională. Materialele Conferinței științifice din 13.10.23 'Neutralitatea Republicii Moldova – paradigmă cu valoare constituțională'*. Institutul Justiției Constituționale, p. 99–113.
- Гудуляк В.И. (2023). Постоянный нейтралитет Республики Молдова и безопасность его граждан. [In:] V. Kuciuk (ed.). *Tribuna Constituțională. Materialele Conferinței științifice din 13.10.23 'Neutralitatea Republicii Moldova – paradigmă cu valoare constituțională'*, Institutul Justiției Constituționale, p. 75–98.
- Цэрану А. (2010). *Нейтралитет как статус вассалитета Республики Молдова по отношению к Москве*, [www.ipn.md/ru/neytralitet-kak-status-vassalitatea-respubliki-moldova-po-otnosheniyu-k-moskve-7978\\_1093322.html](http://www.ipn.md/ru/neytralitet-kak-status-vassalitatea-respubliki-moldova-po-otnosheniyu-k-moskve-7978_1093322.html) [accessed: 21.06.2025].

## Documents

- Conceptia politicii externe a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 368-XIII din 08.02.1995, [www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=60504&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=60504&lang=ro) [accessed: 21.06.2025].
- Conceptia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Legea nr.12-XVI din 22.05.2008
- Constitution of the Republic of Moldova, [www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte\\_en/MDA\\_Constitution\\_EN.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf) [accessed: 15.06.2025].
- Declarația de independență a Republicii Moldova. Legea nr. 691 din 27.08.1991, [www.constcourt.md/pageview.php?l=ro&idc=11&id=276&ct=/Prezentare-](http://www.constcourt.md/pageview.php?l=ro&idc=11&id=276&ct=/Prezentare-) [accessed: 21.06.2025].

- 
- Declarația de suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova nr. 148-XII din 23.06.1990, [www.constcourt.md/pageview.php?l=ro&idc=11&id=275&t=/obsie/ictoriaea-kc/Declaratia-suveranitatii](http://www.constcourt.md/pageview.php?l=ro&idc=11&id=275&t=/obsie/ictoriaea-kc/Declaratia-suveranitatii) [accessed: 21.06.2025].
- Democracy Index 2024, [www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024](http://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024) [accessed: 21.06.2025].
- Doctrina militară a Republicii Moldova nr. 482-XIII din 06.06.1995, [www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=60538&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=60538&lang=ro) [accessed: 21.06.2025].
- Hotărârea nr. 14 din 02.05.2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă), <https://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=613> [accessed: 21.06.2025].
- Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova nr. 595-XIV din 24.10.1999, [www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=92552&lang=ro](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=92552&lang=ro) [accessed: 21.06.2025].
- Resolution of the UNGA A/RES/50/80A, Permanent neutrality of Turkmenistan, <https://undocs.org/en/A/RES/50/80> [accessed 15.06.2025].
- Resolution of the UNGA A/RES/69/285, Permanent neutrality of Turkmenistan, <http://undocs.org/A/RES/69/285> [accessed 15.06.2025].



UNIWERSYTET  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie

# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

XXII: 2025

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Copyright© 2025 by the Author(s)

<https://doi.org/10.48269/2451-0610-ksm-2025-002>

Opublikowano w wolnym dostępie (Open Access) na licencji CC BY-NC-ND 4.0



## Aleksandra Kruk

dr hab., prof. UZ, Uniwersytet Zielonogórski

[orcid.org/0000-0002-7545-941X](https://orcid.org/0000-0002-7545-941X)

[a.kruk@inpa.uz.zgora.pl](mailto:a.kruk@inpa.uz.zgora.pl)

# Dyplomacja publiczna NATO – podmioty i instrumenty realizacji

## Streszczenie

W artykule analizowano rolę NATO przez pryzmat realizowanej dyplomacji publicznej od lat 50. XX wieku po pierwsze ćwierćwiecze XXI wieku. Podkreślono, że NATO wykorzystywało dyplomację tradycyjną i współczesną. Do instrumentów realizacji *soft power* NATO należały konferencje międzynarodowe i dialog strategiczny. Wizerunek NATO był zazwyczaj utożsamiany z percepcją USA w środowisku międzynarodowym. Zadaniem dyplomacji publicznej pozostawało prezentowanie NATO jako narzędzia umacniania wspólnoty transatlantyckiej, broniącej demokracji i opartego na prawie porządku międzynarodowego. Dyplomacja publiczna NATO odgrywała ważną rolę ze względu na występujące napięcia i konflikty w środowisku międzynarodowym, które wynikały z sytuacji geopolitycznej na świecie (tj. zimna wojna, konflikty regionalne, spór o hegemonię).

**Słowa kluczowe:** dyplomacja publiczna, NATO, Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa, dialog strategiczny

## Abstract

### NATO public diplomacy – entities and instruments of implementation

The article analyzes the role of NATO through the lens of its public diplomacy from the 1950s to the first quarter of the 21st century. It emphasizes that NATO utilized both traditional and modern diplomacy. NATO's soft power instruments included international conferences and strategic dialogue. The image of NATO was often associated with the perception of the USA in the international environment. The task of public diplomacy was to present NATO as a tool for strengthening the transatlantic community, defending democracy, and upholding a rules-based international order. NATO's public diplomacy played an important role due to prevailing tensions and conflicts in the international environment, resulting from the geopolitical situation in the world (i.e., the Cold War, regional conflicts, the struggle for hegemony).

**Key words:** public diplomacy, NATO, Munich Security Conference, strategic dialogue

## Wprowadzenie

Zaistniałe zagrożenia, kryzysy i konflikty powodowały, że NATO potrzebowało odpowiedniej, skutecznej i nowoczesnej dyplomacji publicznej, aby bronić swoich interesów w środowisku międzynarodowym. Sojusz musiał rozwijać profesjonalne kadry oraz selekcjonować liderów reprezentujących organizację na zewnątrz. W artykule poddano analizie, jak tradycyjne formy budowania wizerunku NATO były dostosowywane do współczesnych wyzwań i zagrożeń oraz w jaki sposób struktury sojuszu zamierzały uzyskać poparcie dla swoich interesów oraz je uwiarygadniać. Uwzględniono podejście, które reprezentował Clarence Streit o zaistniałej po II wojnie światowej potrzebie budowania atlantyzmu polegającego na sojuszu i solidarności państw demokratycznych, który umożliwił umacnianie praw człowieka na świecie (*Streit Council...*; Apps 2025). Racjonalistyczne przekonanie o potrzebie stworzenia porządku międzynarodowego na bazie prawa i wspólnie reprezentowanych wartości wymagało uwzględnienia paradygmatu neorealistycznego o potrzebie akumulowania siły, aby zagwarantować bezpieczeństwo własne i sojuszników (Linklater 2006: 143–148). Nie pominięto także podejścia konstruktywistycznego, w którym zostało zaakcentowane znaczenie kultury strategicznej NATO, państw członkowskich NATO oraz międzynarodowych rywali sojuszu (Malinowski 2003: 17–33).

Przyjęto hipotezę, że dyplomacja publiczna stanowiła instrument umacniania wizerunku NATO jako organizacji broniącej stabilności i bezpieczeństwa jej członków oraz jej sprzymierzeńców. Ponadto stwierdzono na początku prac, że dyplomacja publiczna NATO ulegała przeobrażeniu wraz ze zmianami w systemie międzynarodowym i postępem technologicznym, który determinował

sposób komunikowania w dyplomacji. Według postawionej hipotezy wizerunek NATO zależał od postrzegania polityki zagranicznej jej państw członkowskich. Podkreślono także, że w kwaterach NATO ważną rolę odgrywała świadomość znaczenia współpracy z mediami i komunikowania politycznego, np. przez wykorzystanie formatów wielostronnych, tj. zapoczątkowana w latach 60. formuła spotkań wojskowych i polityków, która przekształciła się w Monachijską Konferencję Bezpieczeństwa (Munich Security Conference, MSC). Od interesów i priorytetów członków NATO zależały skuteczność, efektywność i prestiż funkcjonowania organizacji. W toku prac badano, czy dyplomacja publiczna NATO stanowiła skuteczne wsparcie sojuszniczej polityki w konfrontacji z ZSRR, a później z Rosją. Wykorzystując jako studium przypadku wydarzenia na Bałkanach w latach 90. XX wieku, zwrócono także uwagę, że wzrost problemu wizerunkowego NATO wynikał z jej podejścia do interwencji humanitarnych.

W artykule przeanalizowano na konkretnych przykładach, w jaki sposób wykorzystana została platforma Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, a zwłaszcza zorganizowane 24 i 25 czerwca 2025 roku Forum Publiczne, do promowania interesów NATO. W pierwszej części, aby udowodnić znaczenie dyplomacji publicznej w funkcjonowaniu NATO, zauważono, że historyczny dobór reprezentantów NATO (Dwight D. Eisenhower, Hastings Lionel Ismay, Dirk Stikker) świadczył o renomie i randze sojuszu zarówno w epoce zimnowojennej, jak i w pierwszym ćwierćwieczu XXI wieku. Następnie wykazano, że zaistniała w 1963 roku oraz organizowana cyklicznie Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa wpływała na proces dyplomacji publicznej NATO, przez umacnianie twardej oraz miękkiej siły aliansu. Na koniec zwrócono uwagę na cele Forum Publicznego NATO z 2025 roku, którego agenda została zdominowana przez eskalującą wojnę pomiędzy Rosją a Ukrainą, wpływającą na zwiększenie działań prewencyjnych wśród państw NATO.

W pracy badawczej przydatne było podejście deskryptywne i eksplanacyjne, mające na celu wykazać rozbudowę znaczenia dyplomacji publicznej w kreowaniu pozytywnego wizerunku NATO na arenie międzynarodowej.

### **Prominentni liderzy i obserwatorzy NATO**

Proces tworzenia struktur NATO rozpoczął się w 1949 roku od przywództwa wojskowego, dopiero w 1952 roku została wyodrębniona funkcja sekretarza generalnego. Objęcie w grudniu 1950 roku przez Eisenhowera funkcji Naczelnego Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie stanowiło konsekwencję zdobytych doświadczeń na wojnie w Europie w latach 1942–1945. Kontakty oraz znajomość Europy stanowiła ważne spoivo, umożliwiające stopniowe

łączenie różnych kultur strategicznych w ramach NATO, m.in. na podstawie zdefiniowania wspólnego wroga, jakim był ZSRR. Posiadana przez Eisenhowera wiedza o Europie odgrywała ważne znaczenie w przewyciężaniu różnic międzykulturowych, które w sytuacji powojennej stanowiły przeszkodę w formowaniu współpracy. Zanim ukształtowała się organizacja, trzeba było zbudować sojusz wokół wspólnego celu i działać ponad wojenne animozje i resentymenty.

W proces budowania pozytywnego wizerunku sojuszu byli zaangażowani cieszący się uznaniem i poparciem społecznym politycy, a szczególna rola przypadła sekretarzom generalnym. Reprezentowali oni organizację na arenie międzynarodowej podczas międzynarodowych spotkań, konferencji i szczytów. Realizowali funkcję mediacyjną, od ich profesjonalizmu i charyzmy zależy skuteczność funkcjonowania organizacji. Szczególnie zadanie to dotyczyło funkcji sekretarza generalnego NATO, który reprezentuje sojusz i przedstawia stanowisko NATO wobec zagrożeń i kryzysów. Wśród kompetencji sekretarza generalnego NATO mieści się umiejętność informowania o aktywności organizacji, budowania sojuszu, uczestniczenia w spotkaniach dyplomatycznych oraz branżowych o tematyce wojskowo-politycznej. Charyzma sekretarza generalnego, jego osiągnięcia i dokonania mogły pozytywnie wpływać na umacnianie autorytetu i znaczenia organizacji. Odpowiednia polityka personalna w sojuszu wiązała się z budowaniem kadr, wymagała odpowiedniej współpracy ze światem nauki i przemysłu. Spośród szefów NATO szczególnie zostali zapamiętani lord Hastings Lionel Ismay, pierwszy sekretarz i kreator administracyjnych struktur sojuszu, zwłaszcza Rady Północnoatlantyckiej. W najnowszych dziejach NATO, które łączą się z przynależnością Polski do Paktu Północnoatlantyckiego, ważną rolę odegrali Javier Solana, Jaap de Hoop Scheffer, Anders Fogh Rasmussen i Jens Stoltenberg. Od 2024 roku sekretarzem generalnym pozostaje Mark Rutte.

Stosunek do NATO zależał także od postaw przywódców państw, którzy odgrywali rolę opiniotwórczą i uczestniczyli w procesach decyzyjnych. Poparcie dla współpracy transatlantyckiej deklarowali chociażby prezydenci John F. Kennedy i Lyndon Johnson, którzy musieli mierzyć się z wyrażaną przez generała Charlesa de Gaulle'a krytyką NATO. Francuski polityk obawiał się amerykańskiej dominacji w Europie już po II wojnie światowej, jednak sytuacja geopolityczna spowodowała, że poparł przystąpienie Francji do NATO w 1949 roku. Jednak 21 lutego 1966 roku prezydent Francji zaprotestował przeciwko dążeniu przez USA do organizowania protektoratu pod zasłoną NATO (Apps 2025: 182). Kolejnym krokiem Francji było wycofanie ze struktur wojskowych sojuszu, do którego Paryż wrócił dopiero w 2009 roku za prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego (Caladier 2017: 37).

Na percepcję NATO wpływa krytykowanie instytucji przez Donalda Trumpa, który wytykał anachronizm NATO oraz postawę europejskich sojuszników za „skubanie” amerykańskich podatników. Republikanin podkreślał niejednokrotnie, że USA oczekuje zwiększenia finansowego zaangażowania od sojuszników, ale respektuje art. 5. Paktu Północnoatlantyckiego (Weiner 2022: 293; Pastusiak 2019: 520–526). Problematyczna dla wizerunku NATO była także niejednokrotnie postawa innych przywódców, m.in. Recepca T. Erdoğana, który proces przyłączenia Szwecji do sojuszu wykorzystał do negocjacji w sprawie działań zwolenników Partii Pracujących Kurdystanu na terenie Szwecji, co spowalniało tempo procesu rozszerzania (Stoltenberg 2025: 518–231).

Warto też nadmienić, że opinia o NATO była przez lata kreowana także przez uczestników misji, w tym weteranów, którzy uczestniczyli w misjach wojskowych NATO. W Polsce znane są chociażby raporty z polskich misji Grzegorza Kaliciaka (Kaliciak 2016; 2019). Narracje o NATO kreują dziennikarze, ale także artyści, m.in. w filmach, reportażach i pozostałych materiałach. Od ich odpowiedzialności i pracy zależą percepcja wydarzeń i przyszłe działania. Wiktor Bater na łamach kwartalnika artystycznego „Bliza” wyrażał zdanie:

Istoty jest przekaz, a ten musi być zgodny z diagnozą: Ukraińcy są ofiarą, Rosjanie – agresorem. Tak chcą USA, tak mówi NATO, tego trzymają się więc i nasze media oraz tak zwany prezydent elekt Europy Donald Tusk. Gdy giną kolejni cywile, uchodźcy, gdy spada zastrzelony samolot pasażerski, przekaz jest jasny: to Rosjanie lub wspierani przez nich tak zwani separatyści. W rosyjskich mediach jest podobnie: to Ukraińcy wspierani przez Zachód. Nikt nie daje głosu drugiej stronie konfliktu, przekaz jest czarno-biały [...] (zob. Kiec, Jamrozek 2022: 766; Bater 2014).

Wiarygodność NATO to także konsekwencja poziomu siły przekonywania, zdolności wpływania na opinię publiczną i umiejętności współpracy. Dlatego Stoltenberg przekonywał:

Zapewnienie pokoju jest czymś absolutnie najważniejszym w pracy międzynarodowej. Kiedy wybuchnie wojna, nie ma szans na ratowanie klimatu, walkę z ubóstwem, czy rozwój gospodarczy. Pokój jest podstawą postępu społecznego. A NATO jest najważniejszą organizacją działającą na rzecz pokoju i bezpieczeństwa prawie miliarda ludzi (Stoltenberg 2025: 32).

## Konieczność dyplomacji publicznej NATO

W funkcjonowaniu NATO od początku ważną rolę odgrywały dyplomacja publiczna, która służy zaprezentowaniu posiadanych poglądów, celów i zasad, a także zbudowaniu poparcia wśród aktorów międzynarodowych. Zadaniem

dyplomacji publicznej jest tworzenie konsensusu wokół wspólnych interesów przez wykorzystanie *soft power* i *public relations* (Ryniejska-Kiełdanowicz 2019: 23–30; Ociepka 2019: 23–72). Przekaz medialny NATO był dostosowany do sytuacji międzynarodowej, a polityka informacyjna organizacji miała na celu budowanie wspólnoty bezpieczeństwa państw członkowskich zgodnie ze statutem Paktu Północnoatlantyckiego.

Po II wojnie światowej prestiż NATO był kreowany przez działania dyplomacji tradycyjnej. Już w rezolucji z 18 maja 1950 roku wskazano na znaczenie polityki informacyjnej w funkcjonowaniu organizacji. W 1950 roku powstała Służba Informacyjna NATO. W 1953 roku został powołany w strukturze NATO Komitet ds. Informacji i Relacji Kulturalnych (Güleç 2021: 107–108). Lord George Robertson, sekretarz generalny NATO, utworzył NATO Public Diplomacy Division 2003 roku w Brukseli. Zadaniem jednostki była organizacja przedsięwzięć (seminariów, konferencji) i sieci współpracy na bazie programów. Realizowane działania odpowiadały hasłu „bezpieczeństwo przez wiedzę” i polegały na współpracy z naukowcami i ośrodkami badawczymi. Kolejnym celem była współpraca z mediami, w której rolę rzecznika NATO w największym stopniu realizował sekretarz generalny. Aby usprawnić komunikowanie z interesariuszami, położono nacisk na jakość wydawanych broszur i materiałów edukacyjnych oraz wizerunek strony internetowej sojuszu (Babst 2008; *NATO's Public Diplomacy... 2023; Communications... 2022*).

Podczas zimnej wojny występowała zależność pomiędzy percepcją NATO a wizerunkiem USA, która utrzymała się po dziś. Amerykanom udało się zbudować na bazie *soft power* w Wielkiej Brytanii i w Niemczech przekonanie o wspólnocie przekonań po obu stronach Atlantyku, a dobre relacje z Waszyngtonem wpłynęły na proces jednoczenia Niemiec. NATO umacniał *pax Americana*, a jego przeciwwagą w warunkach zimnej wojny był utworzony w 1955 roku Układ Warszawski. W początkach działań NATO do spornych sytuacji należał kryzys sueski z 1956 roku, kiedy Francja i Wielka Brytania podejmowały decyzje wobec Egiptu bez porozumienia z USA. Konflikty wzbudzała także polityka Francji, która podczas zimnej wojny kierowała się zasadą opierania bezpieczeństwa na posiadanej broni atomowej. Prestiż wynikający z zasiadania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ oraz mocarstwowe ambicje powodowały, że Francja nie zamierzała być słabszym aktorem w polityce międzynarodowej od USA.

W propagowaniu misji NATO ważną rolę odgrywały spotkania przywódców oraz celebrowane rocznice i święta, które umożliwiały liderom demonstrowanie siły, celów i prezentowanie deklaracji politycznych. Podczas gdy w fazie tworzenia celem NATO było pozostanie USA w Europie, wykluczenie

ZSRR poza obszar wpływów i osłabienie militarne Niemiec Zachodnich, to wraz z kolejnymi dekadami fetowane było poszerzanie terytorialne sojuszu, łączącego w 1949 roku 12 państw (Belgię, Danię, Francję, Holandię, Islandię, Kanadę, Luksemburg, Norwegię, Portugalię, USA, Wielką Brytanię, Włochy). W 1952 roku przyłączyły się Grecja i Turcja. Był to ważny krok ze względów geopolitycznych, ale jednocześnie wyzwanie, gdyż oba państwa dzielił nadal kwestia cypryjska (aktualnie problem stanowi także autokratyczny sposób sprawowania władzy przez Erdogana). Punktem zwrotnym w procesie ekspansji NATO było też przyłączenie w 1955 roku Niemiec Zachodnich, a w 1982 roku Hiszpanii. Polacy celebrują wydarzenia roku 1999, gdy wraz z Czechami i Węgrami wstępowali do sojuszu. W 2004 roku (w 75. rocznicę istnienia NATO) zademonstrowano spójność organizacji i celebrowano jej poszerzenie o Bułgarię, Rumunię, Słowację, Słowenię, Litwę, Łotwę i Estonię. W 2009 roku sojusz powiększył się o Albanie i Chorwację, w 2017 roku o Czarnogórę, a w 2020 roku o Macedonię Północną. Zagrożenie ze strony Rosji stanowiło bodziec do powiększenia NATO o Finlandię (2023) i Szwecję (2024) (Stoltenberg 2025: 518–531).

Zadaniem NATO było zbudowanie zaufania i poparcia społecznego dla realizowanej polityki, m.in. planów rozłokowania broni, prowadzonych ćwiczeń wojskowych czy sposobu rywalizacji z ZSRR. Przekazy były dostosowane do sytuacji międzynarodowej, a skuteczność budowania społecznego zaufania do działań NATO była powiązana z budowaniem społecznego poparcia dla ponoszenia ekonomicznych i społecznych kosztów funkcjonowania organizacji, aby jej zasoby ludzkie i rzeczowe były konkurencyjne w środowisku międzynarodowym oraz posiadały walor odstraszenia.

Po zakończeniu zimnej wojny NATO w myśl zasady multilateralizmu opierało działalność na współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi, np. ONZ, Unią Europejską, OBWE, aby kontynuować współpracę transatlantycką. Sojusz kreował poparcie dla swoich działań przez współpracę z mediami. Żołnierze i przywódcy NATO podzielali pogląd, że współpraca z dziennikarzami wpływa na ich bezpieczeństwo, a brak profesjonalizmu może pogarszać morale i odporność wśród opinii publicznej, a zwłaszcza żołnierzy i ich bliskich. Przedostające się do mediów informacje o ofiarach grożą chociażby negatywnymi konsekwencjami dla zdrowia psychicznego, zwiększając poziom stresu i napięcie.

Sojusz korzystał z merytorycznego wsparcia środowisk naukowych i branżowych, ze szczególnym uwzględnieniem ekspertów wojskowych, zakładał grupy ambasadorów NATO, np. wśród parlamentarzystów lub młodych liderów. Budował relacje z grupami opiniotwórczymi, umożliwiając dialog i prezentację

swojej polityki. Reagował na turbulentne wydarzenia w środowisku międzynarodowym, np. pandemię.

Pomimo przemian w polityce światowej i pojawienia nowych wyzwań oraz zagrożeń (cyberprzestępczość, terroryzm) nie zmienił się cel istnienia organizacji polegający na umacnianiu porządku międzynarodowego opartego na prawie międzynarodowym, stabilności i wartościach demokratycznych w środowisku międzynarodowym. Jak podkreślała Condoleezza Rice, amerykańska sekretarz stanu, celem NATO pozostawała obrona pokoju i demokracji w Europie i poza nią (Rice 2018: 114). Jednak występująca w przeszłości niespójność interesów i decyzji pomiędzy państwami członkowskimi NATO powodowała konieczność wykorzystania dyplomacji publicznej, aby tłumaczyć działania i relacje pomiędzy sojusznikami. Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi napotyka nadal m.in. na bariery wynikające ze sporów o zasadę *pooling & sharing* czy interesy sojuszników.

Po upadku żelaznej kurtyny wskutek załamania ZSRR Pakt Północnoatlantycki ulegał ewolucji. W miejscu towarzyszącego systemowej równowadze sił zaczął dominować paradygmat liberalny. Potencjał obronny dostrzegano także w osiągnięciach cywilizacyjno-kulturowych państw Europy Zachodniej, utrwalaniu demokracji i rządów prawa. Dla państw z Europy Środkowo-Wschodniej, tj. Polski, Czech i Węgier, przystąpienie do NATO wiązało się ze zmianami w polityce bezpieczeństwa, wywiązywaniem ze zobowiązań sojuszniczych, interoperacyjności i dostosowaniami do wyzwań instytucjonalnych. W dyplomacji publicznej dominowała optymistyczna prognoza o wstąpieniu do elitarnego klubu państw stabilnych i nowoczesnych i możliwości kreowania nowej architektury bezpieczeństwa (Grodzki 2011: 114–144).

Wykorzystanie dyplomacji publicznej odgrywało rolę podczas wyjaśniania udziału NATO w misjach ekspedycyjnych, np. polegających na przywracaniu pokoju czy zwalczaniu terroryzmu. Informowanie opinii publicznej o udziale żołnierzy NATO w niesieniu pomocy humanitarnej czy zwalczaniu następstw kataklizmów miało na celu budowanie pozytywnego wizerunku sojuszu oraz uzasadniania udziału żołnierzy w realizowanych zadaniach w ramach misji. Po euforii wynikającej z rozpadu ZSRR, zjednoczenia Niemiec czy transformacji Europy Środkowo-Wschodniej pojawiła się tragedia wynikająca z następstw wywołującego wzrost nacjonalizmu rozpadu Jugosławii, który wywołał wojnę pomiędzy zamieszkującymi region narodami. Brak skutecznej międzynarodowej odpowiedzi na konflikt na Bałkanach powodował kontestację i budził zainteresowanie opinii publicznej. Ścierały się postawy popierające zaangażowanie i pasywność. Dlatego krwawe walki na Bałkanach w latach 90. XX wieku prowokowały pytania o skuteczność międzynarodowych organizacji wojskowych

i rozumienie prawa do interwencji sojuszniczej w celach humanitarnych. ONZ nie zapobiegła zbrodniom wojennym. Obrońcy organizacji wskazywali na różnice pomiędzy jej upoważnieniem w Karcie Narodów Zjednoczonych do utrzymania a zaprowadzania pokoju. Zawarta m.in. w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 819 z 16 kwietnia 1993 roku, a później rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 824 z 6 maja 1993, idea stworzenia stref bezpieczeństwa dla ludności cywilnej zamiast koncepcji „uderz i wycofaj się” nie zapobiegła ludobójstwu, co było dyskutowane w środkach masowego przekazu („The New York Times”, „Les Echos”, „Le Monde”) literaturze i filmach (np. we francuskim dramacie *Résolution 819*). Stąd w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 836 z 4 czerwca 1993 roku przeformułowana została, przede wszystkim z powodu nacisku USA, możliwość wsparcia przez siły lotnicze NATO misji UNPROFOR. Jednak mające wesprzeć siły ONZ i ludność cywilną naloty NATO w 1994 roku nie przynosiły efektów (Sarotte: 228–229). Dopiero, gdy latem 1995 roku doszło do masakry 8 tys. muzułmanów bośniackich w Srebrnicy, nastąpił zwrot. Prezydenci W.J. Clinton i Jacques Chirac przekonali Brytyjczyków, aby rozpocząć operację „Deliberate force” (30.08–20.09.1995). Siły NATO rozpoczęły bombardowanie bośniackich Serbów, czego następstwem były rokowania w Dayton.

Brak skutecznego wykorzystania potencjału NATO na początku lat 90. skutkował krytyką polityki amerykańskich demokratów i stanowił test wizerunkowy NATO (Weiner 2022: 217–218; Recchia 2024: 238–262). Również reakcja NATO na wydarzenia w 1999 roku w Kosowie do dzisiaj budzi wiele kontrowersji i była szeroko prezentowana w mediach. Gdy na początku 1999 roku doszło do tragicznego ludobójstwa w miejscowości Račak, Armia Wyzwolenia Kosowa (albańska partyzantka) i Serbowie zaczęły spór, kto jest winny, a konflikt eskalował. Christopher R. Hill, amerykański dyplomata, porównywał wydarzenie z ludobójstwem w Srebrnicy i wspominał, że Misja Weryfikacyjna Billa Walkera stwierdziła winę po stronie Serbów (Hill 2017: 146). Dyplomatyczne zaangażowanie USA, m.in. za sprawą Madeleine Albright, nie przyniosło efektów. Wobec eskalacji napięcia i fiaska międzynarodowych rokowań w Rambouillet i w Paryżu (m.in. z udziałem USA i Rosji), rozpoczęło się trwające 77 dni bombardowanie przez siły NATO (24.03.1999–10.06.1999). Według W.J. Clintona i Tony’ego Blaira decyzja o bombardowaniach NATO stanowiła niezbędny krok, aby zapewnić bezpieczeństwo w regionie. Jednak Noam Chomsky, powołując się na Nelsona Mandelę, wskazywał, że użycie wojsk i broni NATO to przykład realizacji przez USA roli światowego żandarma (Chomsky 2005: 32). Michael Walzer używał podobnych argumentów: „Stany Zjednoczone i NATO budzą podejrzenia części lewicy, ponieważ zawsze są gotowe do jednostronnych działań, a poza tym przypisuje im się ambicje imperialne” (Walzer 2018: 106).

Polityka Zachodu w Serbii z 1999 roku pogłębiała też konflikt pomiędzy NATO a Rosją, która krytykowała bombardowania NATO. Wydarzenia szybko zaczęły być przekazywane przez dziennikarzy do mediów, rozpoczynając „wojnę internetową” o uznanie działań wśród odbiorców na całym świecie. Stacje telewizyjne (CNN) i radiowe (popularność zdobyło m.in. belgradzkie radio B92), filmując naloty NATO, informowały o ofiarach cywilnych i negowały oficjalne informacje o dokładności nalotów wojskowych (Matheson, Allan 2012: 46–79). Także Danuta Gibas-Krzak wskazała na błędy NATO związane ze sposobem przeprowadzenia działań interwencyjnych, które negatywnie wpływały na wizerunek organizacji i wymagały odpowiedniej *public relations*, aby zminimalizować szkody wizerunkowe organizacji (Gibas-Krzak 2019: 199–200).

Po upadku żelaznej kurtyny dyplomacja NATO musiała odierać ataki ze strony Rosji, która stopniowo zaczęła sprzeciwiać się kolejnym rozszerzeniom NATO. Nawet wśród przedstawicieli amerykańskiej dyplomacji, np. George’a Kennana, ekspansja NATO wiązała się z igraniem z podejrzliwością i ambicjami Moskwy (Weiner 2022: 194). Punktem krytycznym była reakcja Władimira Putina na działania Ukrainy, która podczas bukaresztańskiego szczytu NATO w 2008 roku oczekiwała od sojuszu wiążących decyzji w sprawie akcesji. Eskalacja agresji Rosji po 2014 roku spowodowała, że w odpowiedzi na obawy społeczeństwa europejskiego przed zagrożeniem NATO było zmuszone do zwiększenia stopnia prowadzenia polityki informacyjnej. Zwiększeniu uległa też liczba grantów i programów, które miały przybliżyć w Europie Wschodniej poziom niebezpieczeństwa. Toczenie wojny hybrydowej z Rosją wymagało od państw NATO wieloaspektowych działań, uwzględniających walkę z dezinformacją i komunikowanie społeczne (Kaszuba 2017: 51–67).

Wyzwaniem pozostaje wyjaśnianie opinii publicznej okoliczności dochodzenia do *collateral damage*, czyli niezamierzonych szkód wyrządzonych ludności cywilnej, do których dochodzi podczas konfliktów zbrojnych. Brutalność działań zbrojnych przyczyniała się do protestów opinii publicznej w państwach NATO przeciwko interwencjom zbrojnym poza granicami sojuszu (*out of area*) (Kruk 2020: 174–186).

Ekspertka Melissa M. Lee wskazała na użycie nowoczesnych technologii jako zamiennika sił zbrojnych w kreowaniu propagandy i takie podprogowe działania nazwała polityką subwersyjną, natomiast eksperci z Rand Corporation zaobserwowali zjawisko używania kłamstw według sposobu działania węża strażackiego. Są to opisywane przez Moisésa Naíma naganne autokratyczne strategie stosowania postprawdy, populizmu i polaryzacji, w których wyspecjalizowało się państwo Putina. Wykorzystywane przez Rosję trolle, fake newsy, zarzucanie przestrzeni internetowej propagandowymi informacjami spowodowało,

ze NATO zintensyfikowało działania edukacyjne i uświadamiające społeczeństwo o skali zagrożeń ze strony Rosji (Naím 2022: 293).

W XXI wieku wyzwaniem stała się rekonfiguracja systemu międzynarodowego oraz wzrost potęgi konkurencyjnych mocarstw, m.in. Chin oraz Indii. Geopolityczne przesunięcie interesów USA w stronę Azji oraz transakcyjne podejście USA wobec sojuszników z Europy spowodowało potrzebę nacisku na budowanie korzystnych i zrozumiałych strategii informacyjnych o polityce NATO. Stabilność międzynarodową zakłóciło zwiększanie liczby państw autorytarnych na świecie oraz agresywna polityka Rosji. NATO stawało także niejednokrotnie przed zadaniem walki z fundamentalizmami i terroryzmem. Współcześnie wizerunek NATO psuła autorytarna polityka Turcji, członka sojuszu od 1952 roku. Decyzja Erdoğan, aby zakupić system rakietowy S-400 od Rosji, powiązania Turcji z Szanghajską Organizacją Współpracy, konflikty z Grecją i Cyprem oraz wstrzymywanie się ze zgodą na przyjęcie do NATO Finlandii i Szwecji wskazywały na rozbieżności interesów pomiędzy Turcją a innymi państwami NATO (Wasilewski 2020: 83–93).

Zadaniem dyplomacji publicznej pozostało ponadto reagowanie na krytykę NATO i USA, która ma źródło w przekonaniu, że w następstwie procesów globalizacyjnych tylko najbogatsze korporacje medialne decydują o przekazie informacji do opinii społecznej (Baños 2017: 264–276).

### Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa

Organizowane od lat 60. XX wieku monachijskie spotkania przywódców i ekspertów stały się papierkiem lakmusowym współpracy i konfrontacji pomiędzy NATO i pozostałymi aktorami międzynarodowymi. Spotkania polityków umożliwiały prezentowanie stanowisk instytucji. Szerokie spektrum uczestników oraz rozległa agenda oraz systematyczność i cykliczność realizowanych przedsięwzięć spowodowały, że spotkania te stały się ważnym elementem kalendarza polityków i ekspertów.

Monachijskie rozmowy o polityce bezpieczeństwa sprzyjały budowaniu dobrych relacji z USA, których wojska stacjonowały po II wojnie światowej na terenie zachodnich Niemiec. Pomoc Zachodu podczas blokady Berlina w 1948 roku oraz późniejsza współpraca wojskowa miały wyeliminować niebezpieczeństwo agresji ze strony Układu Warszawskiego. Obecność w Berlinie Zachodnim była traktowana jako żywotny interes NATO. Dlatego utworzono w 1959 roku grupę planującą LIVE OAK z udziałem sztabu wojskowego USA, Wielkiej Brytanii i Francji. Budujące wizerunek mocarstwa cywilnego, Niemcy Zachodnie

uważały za niezbędne podtrzymywanie współpracy transatlantyckiej, upatrując w nich warunek *sine qua non* dla poparcia planów zjednoczenia Niemiec po II wojnie światowej. Wraz z upadkiem ZSRR zjednoczone Niemcy dążyły do poszerzania NATO, a tym samym sfery państw podzielających zapatrywania o potrzebie budowania współpracy opartej na prawie międzynarodowym i zbieżnych interesach (Kruk 2020: 15–21). Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa stała się także forum, na którym Putin 10 lutego 2007 roku groził państwom NATO i twierdził, że USA dążą do stworzenia unipolarnego porządku międzynarodowego (*Putin's famous Munich Speech 2007*).

To w Bawarii w 2021 roku prezydent Joseph Biden podkreślał, że „Ameryka wróciła” i jest gotowa respektować i wypełniać gwarancje bezpieczeństwa dla swoich partnerów z NATO. Demokrata przypominał solidarność sojuszników po ataku na World Trade Center i obiecywał, że Ameryka nie pozostawi Europy w obliczu wzrastającej agresji Rosji. Także Boris Johnson, brytyjski premier, opowiadał się za zwiększeniem współpracy wojskowej oraz nakładów na zbrojenia. Polityk jako przykład brytyjskich działań wskazał inwestycje w należące do Royal Navy lotniskowce Queen Elizabeth. Wobec sytuacji na Ukrainie sojusznicy z państw NATO potwierdzili potrzebę obecności wojsk na wschodniej flance. Na forum Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa przedstawiciele Unii Europejskiej, np. Ursula von der Leyen, zwracali uwagę na konieczność współpracy z NATO. Organizowana konferencja umożliwiała też wyartykułowanie próśb o wsparcie ze strony NATO, z czego korzystali ukraińscy politycy, ale także rosyjscy dysydenci czy przedstawiciele innych regionów na świecie, w których toczą się konflikty lub dochodzi do kataklizmów (Franke: 279–292).

Joschka Fischer, niemiecki minister obrony w 2003 roku, zaprotestował natomiast w Monachium przeciwko amerykańskiej decyzji o interwencji w Iraku. Na niemieckich ulicach trwały protesty przeciwko interwencji na Bliskiej Wschodzie, której oczekiwały USA. Podczas gdy USA decydowały się na unilateralizm i odgrywanie rolę światowego policjanta, w organizacjach międzynarodowych, tj. NATO i ONZ, brakowało konsensusu. Putin krytykował plany prezydenta Georga W. Busha, Dicka Cheney'a i Donalda Rumsfelda, wśród członków NATO nastąpił rozłam, który trudno było wyjaśniać opinii publicznej. Był to jeden z najtrudniejszych momentów nie tylko w relacjach amerykańsko-niemieckich (Kiwerska 2011: 219–236), ale też kryzys w relacjach transatlantyckich. Według Michaela Walzera „amerykańskie dążenie do wojny było przygnębiające, lecz równie przygnębiająca była niezdolność jej przeciwników do wskazania jakiegoś dobrego wyjścia” (Walzer 2006: 187).

Stoltenberg, sekretarz generalny NATO, zabierając głos w latach 2014–2024 podczas MSC deklarował poparcie dla Ukrainy oraz spójną politykę

sojuszu, opartą na odstraszeniu i zdolnościach obronnych. Na potencjał NATO miały składać się według polityka bezpieczna cyberprzestrzeń, pewne łańcuchy dostaw, odporna infrastruktura i niezależność dotycząca posiadanych surowców i minerałów (*Opening remarks...* 2023). Politykę Norwega kontynuuje Mark Rutte, który artykułuje poparcie dla Kijowa (*Remarks by NATO...* 2025).

Poza spotkaniami w Bayerischer Hof odbywają się także specjalistyczne spotkania z udziałem organizacji pozarządowych, think thanków, środowisk naukowych oraz świata mediów. Pracownicy MSC w procesie komunikowania wykorzystują platformy społecznościowe, m.in. Facebooka, aby docierać do jak największej grupy odbiorców. Wiele spotkań i aktywności zostało sfilmowane i jest udostępnione w Internecie zainteresowanym odbiorcom. Rozgłos medialny konferencji spowodował, że Stoltenberg w 2014 roku rozważał kierowanie Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. Dotychczasowi szefowie konferencji, Horst Teltschik oraz Wolfgang Ischinger byli cenionymi niemieckimi dyplomatami, którym udało się zapraszać do Monachium znane osobistości. Trwale znaczenie Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w kalendarzu życia politycznego niemieckich przywódców potwierdziła na łamach opublikowanych w 2024 roku wspomnień kanclerz Angela Merkel (Merkel 2025: 321). Wraz z rozwojem nowoczesnych technologii i ułatwieniami w podróży Monachium stało się ważnym punktem dyplomatycznych spotkań.

### Forum Publiczne NATO w Hadze

Haski dialog polityczny NATO został zorganizowany 24 i 25 czerwca 2025 roku pod patronatem think thanków i organizacji międzynarodowych, tj. holenderskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. Sposób zorganizowania tego dialogu politycznego budził analogie do organizowanego w Singapurze od 2002 roku dialogu politycznego Shangri-La (*The Shangri-La Dialogue*), na którego podium wypowiadali się prominentni politycy z całego świata. Podczas szczytu NATO w Hadze wskazane zostały trzy priorytety: 1. Odstraszenie i obrona; 2. Wzrost wydatków na politykę bezpieczeństwa i produkcji zbrojeniowej; 3. Wsparcie dla Ukrainy.

Uczestnicy podkreślili, że Europa powinna w większym stopniu wziąć odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo ze względu na zmieniający się układ sił na arenie międzynarodowej. Punktem ciężkości dialogu była potrzeba zwiększenia potencjału odstraszenia NATO, a słowem kluczem w rozmowach gwarancje bezpieczeństwa, które w odniesieniu do państw członkowskich zostały zdefiniowane w art. 5. Paktu Północnoatlantyckiego. Ze względu na intensyfikację agresji

Rosji na Ukrainę deklarowano też gwarancje bezpieczeństwa dla tego państwa. Komunikowano, że budowanie potencjału obronnego NATO stało się niezbędne. Sojusz aktywnie działa na wielu teatrach działań, np. w Europie Północnej wyzwaniem stały się zmiany klimatyczne, na Bałkanach zagrożenia hybrydowe, a w Europie Południowej migracje. NATO angażuje się w walkę z terroryzmem, np. na Bliskim Wschodzie. Dodatkowym obszarem walk stała się wojna dezinformacyjna, która stanowi element wojny hybrydowej. Instrumentem walk jest np. przekazywanie fałszywych informacji poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii (*2025 NATO...*). Skonfliktowanym stronom zarzuca się zarządzanie percepcją (*perception management*) bądź zarządzanie refleksyjne (*reflexive control*), które polega na stosowaniu manipulacji i propagandy odnośnie do wyjaśniania udziału rywala w konflikcie (Polko, Polko 2018: 88–89)

W obliczu konkurencji technologicznej NATO podkreślało znaczenie programu Akcelerator Innowacji Obronnych dla NATO (*DIANA*). Główne siedziby programu DIANA znajdują się w Londynie (Janus Allies w partnerstwie z DASA), Tallinie (Tehnopol Startup Incubator) i Halifax w Kanadzie (Centre for Ocean Ventures & Entrepreneurship), ale sieć akceleratorów jest rozlokowana w wielu miastach, m.in. Polsce (Kraków DIANA Accelerator), Danii (BioInnovation Institute), Czechach (CzechInvest), Włoszech (Dual-Tech by Takeoff Accelerator), Belgii (IGNITY), Hiszpanii (Spanish-DIANA Accelerator by INCIBE & UPM), Grecji (Innovation Accelerator @Demokritos), USA (PNW MAC), Turcji (ODTÜ Teknokent), Niemczech (Palladion Defence Accelerator), Holandii (The Gate Brainport Eindhoven), Łotwie (UniLab Defence), Finlandii (VTT Dual-Use LaunchPad) (*DIANA*).

Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa jako współorganizator Forum w Hadze już na łamach zaprezentowanego w 2023 roku raportu *Defense Sitters* podkreślał potrzebę synergii i współpracy pomiędzy NATO a Unią Europejską w ramach: 1. CARD (skoordynowanego rocznego przeglądu europejskiego w zakresie obronności); 2. EDF (Europejskiego Funduszu Obronnego); 3. PESCO (stałej współpracy strukturalnej); 4. EDIRPA (europejskiego programu wspierającego wspólne zamówienia zbrojeniowej); 5. EDIP (*Report 'Defense Sitters'*: 64).

W ramach programu 32 państw członkowskich dąży do przyspieszenia prac nad innowacjami potrzebnymi wojskowym strukturom NATO. Przez współpracę naukowców i firm podejmowane są pionierskie prace, prowadzące do realizacji publicznych zamówień obronnych przez podmioty dysponujące najlepszym potencjałem technologicznym i kadrowym. Przez współpracę z sektorem komercyjnym państwa członkowskie NATO mają możliwość testowania innowacji i konkurowania na światowych rynkach w realizacji projektów

wykorzystujących sztuczną inteligencję. Ze względu na fakt, że realizacja programów modernizacyjnych stanowi obciążenie finansowe, na Forum w Hadze zaproszono także cywilów, np. młodzież, aby wyjaśniać cel polityki zbrojeniowej oraz skalę zagrożeń ze strony NATO.

## Podsumowanie

Sojusz Północnoatlantycki od lat 50. wykorzystywał dyplomację publiczną, mając świadomość wpływu komunikowania politycznego na prestiż organizacji. Szczególne znaczenie dla percepcji NATO miały przełomowe wydarzenia w polityce międzynarodowej oraz sposób reprezentowania stanowiska organizacji przez jej liderów oraz państwa członkowskie. Postawa NATO wobec kluczowych wyzwań w obszarze bezpieczeństwa znajdowała odzwierciedlenie w realizowanych strategiach i doktrynach. Poszerzanie terytorialnego zakresu sojuszu oraz wywiązywanie z zapisów postanowień Traktatu waszyngtońskiego wymagało skutecznej dyplomacji publicznej, uwzględniającej interesy USA jako lidera oraz pozostałych państw. Wraz ze zmianami geopolitycznymi w funkcjonowaniu NATO obecnie ważne znaczenie – szczególnie z polskiej i europejskiej perspektywy – odgrywa poziom determinacji przywódców amerykańskich, aby kontynuować współpracę w ramach współpracy transatlantyckiej.

NATO podejmowało wysiłki sprostania nowym formom relacjonowania wydarzeń międzynarodowych, wynikającym z rozprzestrzenienia Internetu, i ponosiło szkody wizerunkowe w trakcie wojen informacyjnych, np. na Bałkanach. Na wizerunek sojuszu wpływały też działania przeciwników politycznych, którzy wykorzystywali posiadane instrumenty polityczne, militarne czy środki walki informacyjnej, tj. broń konwencjonalną, atomową, metody walki hybrydowej.

Nie jest łatwo zmierzyć znaczenie konferencji międzynarodowych, tj. Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa, oraz dialogów strategicznych, tj. Forum Publicznego w Hadze, ponieważ bywa, że organizowane spotkania nie pozostawiają wymiernych rezultatów w formie podpisanych umów międzynarodowych oraz mogą nie przynieść mierzalnych efektów. Poziom gotowości uczestniczenia w dyskusji także może stanowić informacja o relacjach między państwami. Istotnym przykładem była nieobecność Siergieja Ławrowa w 2022 roku w Monachium. Natomiast sama prezentacja stanowisk, kreowanie agendy i możliwości współpracy może być dla krytycznego i uważnego obserwatora źródłem informacji oraz stanowić wartość organizowanych spotkań.

Nie ulega wątpliwości, że wizerunek NATO będzie ulegał dalszym przeobrażeniom jako konsekwencja dążenia Unii Europejskiej do osiągnięcia autonomii strategicznej oraz wzrost skoncentrowania się USA na wydarzeniach w obszarze pozaeuropejskim. Jednak nadal we wspólnocie transatlantyckiej odgrywa rolę świadomość wspólnoty cywilizacyjno-kulturowej, opartej na dotychczasowych relacjach i osiągnięciach, a także zaawansowanego poziomu współpracy i intensywności kontaktów, które wpływają na postrzeganie wyzwań. NATO potrzebuje dyplomacji publicznej, by przystosowywać się do zmian, umacniać spójność i realizować swoje cele.

## Bibliografia

- Apps P. (2025). *Deterring Armageddon. A Biography of NATO*. Wildfire.
- Babst S. (2008). Reinventing NATO's Public Diplomacy. *Research Paper*, 41, www.files.ethz.ch/isn/94347/rp\_41en.pdf [dostęp: 22.09.2025].
- Baños P. (2017). *Jak rządzić światem. Tajne strategie globalnej potęgi*. Tłum. B. Sławomirska. Bellona.
- Bater W. (2014). Pierwszą ofiarą wojny jest prawda. *Bliza*, 4, s. 6–10.
- Caladier D. (2017). Po co nam Francja?. *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 1, s. 33–39.
- Communications and public diplomacy* (2022). www.nato.int/cps/en/natohq/topics\_69275.htm [dostęp: 22.09.2025].
- Chomsky N. (2005). *Hegemonia albo przetrwanie. Amerykańskie dążenia do globalnej dominacji*. Tłum. W. Turopolski. Studio Emka.
- DIANA*. www.diana.nato.int/about-diana.html [dostęp: 22.09.2025].
- Gibas-Krzak D. (2009). *Serbsko-albański konflikt o Kosowo w XX wieku. Uwarunkowania–przebieg–konsekwencje*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Grodzki R. (2011). *Problemy bezpieczeństwa Czech, Polski i Węgier w kontekście poszerzania NATO*. Instytut Zachodni.
- Güleç C. (2021). NATO and Public Diplomacy: Opportunities and Constraints of 21st Century. *Perceptions Journal of International Affairs*, 26(1), s. 100–120.
- Franke B. (ed.) (2025). *Munich Security Conference. Selected Key Speeches. 1963–2024*, Koehler Mittler.
- Hill Ch.R. (2017). *Na misji. Życie na linii frontu amerykańskiej dyplomacji*. Tłum. K. Bednarek. Agora.
- Kaliciak G. (2016). *Afganistan. Odpowiedzieć ogniem. Prawdziwa historia działań 17 Brygady*. Wydawnictwo Linie Frontu
- Kaliciak G. (2019). *Balkany. Raport z polskich misji*. Wydawnictwo Czarne.
- Kaszuba M. (2017). *W uścisku Rosji. Obszar poradziecki*. Oficyna Wydawnicza Rytm.
- Kiec I., Jamrozek J. (2022). *Wiktor Bater. Wesoły rajski ptak. Ostatnia rozmowa. Artykuły, Wywiady*. Marginesy.
- Kiwerska J. (2011). Niemcy we wspólnocie transatlantyckiej. [W:] J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko. *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*. Wydawnictwo Instytutu Zachodniego.

- Kruk A. (2020). *Konferencje Monachijskie ds. Bezpieczeństwa 2009–2019*. Wydawnictwo Naukowe FNCE.,
- Linklater A. (2006). *Racjonalizm*. [W:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, Ch.-Reuss-Smit, J. True. *Teorie stosunków międzynarodowych*. Tłum. P. Frankowski. Książka i Wiedza, s. 139–170.
- Malinowski K. (2003). *Kultura bezpieczeństwa narodowego: koncepcja i możliwości zastosowania*. [W:] K. Malinowski (red.). *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i w Niemczech*. Instytut Zachodni, s. 15–46.
- Matheson D., Allan S. (2012). *Dziennikarstwo wojenne online*. Tłum. M. Klimowicz. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Merkel A. (2025). *Wolność. Wspomnienia 1954–2021*. Tłum. J. Sarna, E. Skowrońska. Znak Horyzont.
- NATO's Public Diplomacy Division (2023). <https://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online> [dostęp: 22.09.2025].
- Naím M. (2022). *Zemsta władzy. Jak autokraci na nowo tworzą politykę XXI wieku*. Tłum. V. Dobosz, D. Kaczor. Post Factum.
- Ociepka B. (2013). *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference session 'Beyond the Alliance: Partnering up for European Security'* (2023). [www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2023/02/18/opening-remarks](http://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2023/02/18/opening-remarks) [dostęp: 22.09.2025].
- Pastusiak L. (2019). *Donald Trump. Pierwszy taki prezydent Stanów Zjednoczonych*. Bellona.
- Polko P., Polko R. (2018). *Bezpiecznie już było. Jak żyć w świecie sieci, terrorystów i ciągłej niepewności*. Helion.
- Putin's famous Munich Speech 2007*, [www.youtube.com/watch?v=hQ58Yv6kP44](http://www.youtube.com/watch?v=hQ58Yv6kP44) [dostęp: 22.09.2025].
- Recchia S. (2022). Protecting civilians or preserving NATO? Allianceentanglement and the Bosnian safe areas. *Journal for Strategic Studies*, 47(2), s. 238–262.
- Remarks by NATO Secretary General Mark Rutte with US Vice President JD Vance in the margins of the Munich Security Conference* (2025). [www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_233217.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_233217.htm) [dostęp: 22.09.2025].
- Report 'Defense Sitters'*. <https://securityconference.org/en/publications/special-editions/defense-sitters> [dostęp: 22.09.2025].
- Rice C. (2018). *Democracy. Stories from the long road to freedom*. Twelve.
- Ryniejska-Kiejdanowicz M. (2019). *Dyplomacja publiczna Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sarotte M.E. (2024). *Nicht einen Schritt weiter nach Osten. Amerika, Russland und die wahre Geschichte der NATO-Osterweiterung*. C.H. Beck.
- Stoltenberg J. (2025). *Na mojej warcie. Przewodzenie NATO w czasie wojny*. Tłum. M. Skoczko-Nakielska. Port.
- Streit Council for a Union of Democracies*. [www.streitcouncil.org/history](http://www.streitcouncil.org/history) [dostęp: 22.09.2025].
- 2025 NATO Public Forum. Day 2, 25.06.2025*. [www.youtube.com/watch?v=SD2W1S-3sqPo](http://www.youtube.com/watch?v=SD2W1S-3sqPo) [dostęp: 22.09.2025].

- 
- Walzer M. (2018). *Lewica. Stare błędy, nowe wyzwania*. Tłum. H. Jankowska, Warszawskie Wydawnictwo Literackie.
- Walzer M. (2006). *Spór o wojnę*. Tłum. Z. Zinserling. Muza.
- Wasilewski K. (2020). Syria – gwóźdź do trumny sojuszu turecko-amerykańskiego i członkostwa Turcji w NATO. *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 1, s. 83–93.
- Weiner T. (2022). *Szaleństwo i chwała. Wojna polityczna pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Rosją 1945–2020*. Tłum. J. Szkudliński. Rebis.



UNIWERSYTET  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie

# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

XXII: 2025

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Copyright© 2025 by the Author(s)

<https://doi.org/10.48269/2451-0610-ksm-2025-003>

Opublikowano w wolnym dostępie (Open Access) na licencji CC BY-NC-ND 4.0



## Katarzyna Gajda

mgr, studentka, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

[orcid.org/0009-0008-9327-6896](https://orcid.org/0009-0008-9327-6896)

[ka.gajda@student.uj.edu.pl](mailto:ka.gajda@student.uj.edu.pl)

# Postrzeganie relacji między Republiką Korei a Japonią przez społeczeństwo południowokoreańskie oraz japońskie

## Streszczenie

Celem niniejszej pracy było zidentyfikowanie oraz analiza różnic w percepcji wzajemnych stosunków między Republiką Korei a Japonią wśród obywateli obu państw w latach 2019–2023. Na podstawie dostępnych raportów opinii publicznej przeprowadzono szczegółową ocenę postrzegania stanu relacji koreańsko-japońskich, ich znaczenia społecznego oraz wizerunku państwa partnerskiego i jego przywódcy. W badaniu zastosowano metodę analizy porównawczej, umożliwiającą ocenę ewolucji wybranych aspektów tych relacji w ujęciu czasowym. Wyniki analizy wskazują na ogólną poprawę postrzegania wzajemnych relacji oraz liderów politycznych w obu państwach w analizowanym okresie. Jednocześnie zaobserwowano rozbieżności w percepcji znaczenia stosunków bilateralnych i wrażenia, jakie wywiera państwo partnerskie: podczas gdy w Japonii nastąpiła poprawa w tych obszarach, w Republice Korei odnotowano ich pogorszenie. Uzyskane rezultaty pozwalają na wnioskowanie o asymetrii percepcyjnej relacji koreańsko-japońskich oraz wskazują na konieczność uwzględnienia tych różnic w analizach polityki międzynarodowej i dyplomacji publicznej.

**Słowa kluczowe:** Republika Korei, Japonia, stosunki międzynarodowe, relacje koreańsko-japońskie, badania opinii publicznej

## Abstract

### Societal perceptions of the relationship between the Republic of Korea and Japan in South Korea and Japan?

The aim of this study was to identify and analyze differences in the perception of mutual relations between the Republic of Korea and Japan among citizens of both countries in the years 2019–2023. Based on available public opinion reports, a detailed assessment was conducted of the perception of the state of Korean-Japanese relations, their social significance, and the image of the partner country and its leader. The study used a comparative analysis method to assess the evolution of selected aspects of these relations over time. The results of the analysis indicate an overall improvement in the perception of mutual relations and political leaders in both countries during the period analyzed. At the same time, discrepancies were observed in the perception of the importance of bilateral relations and the impression made by the partner country: while there was an improvement in these areas in Japan, a deterioration was noted in the Republic of Korea. The results obtained allow us to conclude that there is an asymmetry in the perception of Korean-Japanese relations and indicate the need to take these differences into account in analyses of international politics and public diplomacy.

**Key words:** Republic of Korea, Japan, international relations, Korean-Japanese relations, public opinion polls

## Wprowadzenie

Relacje między Republiką Korei a Japonią cechują się znacznym stopniem złożoności, wynikającym z obciążonej historycznie przeszłości. Powtarzające się na przestrzeni dekad napięcia oraz wzajemne roszczenia wywierają trwały wpływ na dynamikę bilateralnych stosunków. Różnorodne nieporozumienia prowadzą do eskalacji sporów i intensyfikacji napięć, co w konsekwencji przyczynia się do okresowego pogarszania relacji dwustronnych. Istotnym czynnikiem determinującym te procesy pozostaje doświadczenie japońskiej kolonizacji Korei, a szczególnie wydarzenia okresu II wojny światowej, które wciąż wywołują silne emocje społeczne i polityczne. W związku z tym nasuwa się pytanie, dlaczego – mimo licznych inicjatyw podejmowanych w celu przewyciężenia historycznych obciążeń – stosunki między tymi dwoma państwami nadal pozostają problematyczne (Dias 2025).

W percepcji południowokoreańskich elit politycznych Japonia dąży do „oczyszczenia” własnej narracji historycznej z obciążeń wynikających z działań

wojennych, jednocześnie marginalizując obawy i postulaty Republiki Korei. Z kolei z perspektywy japońskich decydentów politycznych przedstawiciele władz południowokoreańskich postrzegani są jako trudni partnerzy, niechętni koncentracji na współpracy przyszłościowej i skłonni do ciągłego podnoszenia kwestii związanych z bolesną historią obu narodów (Jo 2022).

Pomimo tych obciążeń historycznych oraz cyklicznie odradzających się napięć oba państwa od dziesięcioleci utrzymują współpracę w wielu kluczowych obszarach. Choć relacje dwustronne pozostają skomplikowane, strony regularnie wykazują zdolność do przewycięzania sporów i podejmowania wspólnych działań w obliczu nadrzędnych wyzwań regionalnych i globalnych. Niemniej jednak trudna przeszłość, szczególnie w XXI wieku, nie została całkowicie przewycięzona i nadal znajduje odzwierciedlenie w dyskursie politycznym oraz wrażliwości społecznej obu państw. Analiza ostatnich lat wskazuje na stopniowe pogarszanie się stosunków między Republiką Korei a Japonią, które osiągnęło kulminacyjny punkt w 2019 roku. Wówczas eksperci określili wzajemne relacje jako najgorsze od momentu nawiązania stosunków dyplomatycznych między obydwojma państwami. W kolejnych latach nastąpiło jednak stopniowe ocieplenie kontaktów i poprawa współpracy bilateralnej. Takie wydarzenia nie pozostają bez wpływu na opinię publiczną w obu państwach (Kimura).

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie, w jakim stopniu kryzys relacji, osiągający szczyt w 2019 roku, oraz podejmowane następnie wysiłki na rzecz ich poprawy, wpłynęły na postrzeżenie stosunków koreańsko-japońskich w opinii publicznej w Republice Korei oraz w Japonii.

Analiza skoncentrowana jest na porównaniu percepcji społeczeństw koreańskiego i japońskiego oraz identyfikacji różnic w ocenie relacji dwustronnych. Głównym problemem badawczym było określenie, jakie różnice występują między opinią publiczną w Republice Korei a opinią publiczną w Japonii na temat relacji koreańsko-japońskich. W tym kontekście postawiono dwa problemy szczegółowe: zmianę postrzeżania relacji przez społeczeństwo południowokoreańskie oraz zmianę percepcji w społeczeństwie japońskim w badanym okresie.

Na podstawie literatury przedmiotu i wstępnej analizy danych sformułowano dwie hipotezy. Pierwsza z nich zakładała, iż w latach 2019–2023 nastąpiła poprawa postrzeżania relacji koreańsko-japońskich wśród społeczeństwa Republiki Korei. Druga hipoteza odnosiła się do analogicznego założenia dotyczącego społeczeństwa Japonii, zgodnie z którym w tym samym okresie odnotowano poprawę postrzeżania relacji koreańsko-japońskich. Do analizy opinii publicznej przyjęto zestaw kategorii tematycznych obejmujących stan relacji bilateralnych, ogólne wrażenie drugiego państwa w społeczeństwie, ocenę przywódców politycznych oraz znaczenie relacji dla społeczeństwa.

Badanie oparto na metodzie analizy porównawczej, pozwalającej na identyfikację i zestawienie kluczowych czynników kształtujących percepcję relacji między Republiką Korei a Japonią oraz ocenę zmian w czasie. Podejście to umożliwiło uwzględnienie zarówno wymiaru społecznego, jak i politycznego oraz zapewniło kompleksową interpretację wyników w kontekście różnic między państwami.

Artykuł obejmuje część teoretyczną, w której przedstawiono zarys rozwoju relacji koreańsko-japońskich w XX i XXI wieku, oraz część badawczą, zawierającą analizę opinii publicznej w Republice Korei i Japonii. W części badawczej zaprezentowano wyniki zgromadzonych badań w formie rysunków, ich interpretację oraz sformułowane na tej podstawie wnioski.

### Historia relacji między Koreą Południową a Japonią w XX oraz XXI wieku

Aby dokonać wszechstronnej analizy współczesnych relacji między Republiką Korei a Japonią, niezbędne jest uwzględnienie kontekstu historycznego. Jednym z kluczowych czynników determinujących wzajemną niechęć oraz napięcia w stosunkach bilateralnych pozostaje okres kolonialny XX wieku. Po porażce Rosji w wojnie japońsko-rosyjskiej 1904–1905 Korea, będąca wówczas pod wpływami Japonii, została formalnie anektowana w 1910 roku na mocy traktatu o aneksji Korei przez Japonię. W efekcie rozpoczął się systematyczny proces jazonizacji, obejmujący między innymi zakaz używania języka koreańskiego oraz dewastację i grabież dziedzictwa kulturowego państwa (Uchida 2011).

Sytuacja stała się jeszcze trudniejsza po wybuchu II wojny światowej w 1939 roku, gdy Japonia zaczęła dopuszczać się zbrodni wobec narodu koreańskiego. W trakcie trwania konfliktu do Japonii systematycznie wysyłano setki tysięcy Koreańczyków w celu wykonywania prac przymusowych, co doprowadziło do tego, że pod koniec wojny liczba ludności koreańskiej znajdującej się w tym państwie sięgała już 2 mln osób. Warunki prac przymusowych były skrajnie trudne, a według szacunków podczas wykonywania obowiązków roboczych dziesiątki tysięcy osób straciło życie (Duró, Palmer<sup>2024</sup>). Również w tamtym okresie Japonia siłą wcieliła do sił zbrojnych ponad 190 tys. Koreańczyków, a wiele koreańskich dziewcząt i kobiet było zmuszanych przez japońskie wojsko do niewolnictwa seksualnego (Fujitani 2011). Część kobiet, określanych mianem „kobiet pocieszycielek”, wysyłano na front w celu świadczenia usług seksualnych dla Cesarskiej Armii Japońskiej. Okres II wojny światowej pozostawił głębokie ślady cierpienia wśród Koreańczyków, zmuszanych do pracy przymusowej, służby

wojskowej oraz niewolnictwa seksualnego, którego następstwa odczuwane są do dziś we wzajemnych relacjach obu narodów.

Pod koniec II wojny światowej japoński gubernator generalny Korei podpisał w Seulu akt kapitulacji wobec Stanów Zjednoczonych, co doprowadziło do odzyskania przez Koreę niepodległości po 35 latach japońskiej okupacji. W wyniku działań aliantów Półwysep Koreański został podzielony na strefy okupacyjne: radziecką na północy i amerykańską na południu. W początkowym okresie funkcjonowania Republika Korei odmówiła nawiązania stosunków dyplomatycznych i handlowych z Japonią, wykorzystując istniejące napięcia w celu umocnienia legitymacji i poparcia dla nowo formującego się rządu (Barry 2012).

Od zakończenia II wojny światowej relacje między Japonią a Republiką Korei rozwijały się w sposób złożony i wielowymiarowy. Stosunki dyplomatyczne między oboma państwami zostały oficjalnie nawiązane w 1965 roku wraz z podpisaniem traktatu o normalizacji stosunków, w ramach którego Japonia uznała Republikę Korei za jedyny prawowity rząd na Półwyspie Koreańskim (Lee 2018). Według stanowiska japońskiego wszystkie kwestie wynikające z okresu wojny zostały rozwiązane w tym właśnie roku przez zawarcie umów regulujących zarówno stosunki dyplomatyczne, jak i gospodarcze, w tym zobowiązania Japonii dotyczące reparacji wojennych. Perspektywa południowokoreańska jest jednak mniej jednoznaczna; zdaniem strony koreańskiej spuścizna japońskiej okupacji kolonialnej pozostaje odczuwalna, a wieloletnie spory i konflikty nie zostały rozstrzygnięte w sposób satysfakcjonujący poszkodowaną stronę; Japonia nie wykazała wystarczającego poziomu skruchy za okres okupacji kolonialnej. Pomimo wielokrotnych oficjalnych przeprosin składanych przez japońskich premierów, w związku z latami okupacji i brutalnym traktowaniem ludności koreańskiej, strona południowokoreańska nie uznała ich za wystarczające, kwestionując autentyczność oraz szczerłość przekazu.

Nastroje społeczne w tym zakresie odzwierciedlają reakcje opinii publicznej, w tym wyraźne oburzenie społeczeństwa południowokoreańskiego wobec corocznych wizyt byłego premiera Japonii Junichiro Koizumiego w świątyni Yasukuni w latach 2001–2006. Świątynia ta jest miejscem pamięci poświęconym zmarłym japońskim żołnierzom, w tym osobom biorącym udział w zbrodniach wojennych i aktach przemocy na terytorium Korei (Koga 2015). Działania te są postrzegane przez opinię publiczną w Republice Korei jako symbol trwałego braku skruchy po stronie japońskich elit politycznych.

W relacjach obu państw istnieje ponadto szereg kwestii, które nadal stanowią źródła napięć. Jedną z nich jest wieloletni spór terytorialny dotyczący wysp Dokdo (Takeshima). Przedmiotem sporu jest niewielki archipelag położony na

Morzu Japońskim, obejmujący ok. 90 wysp i formacji skalnych. Ze względu na ograniczoną powierzchnię, niesprzyjające warunki naturalne oraz marginalne znaczenie gospodarcze, z perspektywy historycznej nie jest jednoznaczne, czy którekolwiek z państw sprawowało nad tym obszarem trwałą i niekwestionowaną jurysdykcję. W 1905 roku archipelag został włączony do japońskiej prefektury Shimane i nazwany Takeshima. Po zakończeniu II wojny światowej Japonia utraciła jednak kontrolę nad tym terytorium, a w 1952 roku Republika Korei ogłosiła objęcie wysp swoją jurysdykcją. Decyzja ta spotkała się ze stanowczym sprzeciwem strony japońskiej, co zapoczątkowało długotrwały spór terytorialny trwający do chwili obecnej. Strona południowokoreańska uzasadnia swoje roszczenia przede wszystkim argumentem pierwszeństwa wykorzystania i administracji archipelagu, wskazując, że obszar ten pozostawał nieznanym Japończykom aż do XVII wieku. Z kolei Japonia podnosi, iż aneksja Takeshimy w 1905 roku została przeprowadzona zgodnie z ówczesnymi normami prawa międzynarodowego. Argument ten bywa jednak kwestionowany w literaturze przedmiotu, zwłaszcza w kontekście faktu, że inkorporacja wysp wpisywała się w szerszy proces japońskiej ekspansji imperialnej, którego kulminacją była aneksja Korei w 1910 roku. Utrzymujący się spór okresowo prowadzi do napięć dyplomatycznych między obydwojma państwami i stanowi trwałe element obciążający ich wzajemne relacje (Czachor 2024).

Kolejną z najbardziej trwałych i zarazem najbardziej wrażliwych kwestii pozostaje problem „kobiet pocieszycielek”, będący od lat 80. XX wieku przedmiotem sporów dyplomatycznych. Od początku lat 90. koreańskie ofiary systemu przymusowej prostytucji, funkcjonującego w czasie II wojny światowej pod egidą Cesarskiej Armii Japońskiej, organizowały regularne protesty przeciwko rządowi Japonii, oskarżając go o negowanie sprawstwa oraz domagając się formalnego uznania odpowiedzialności i zadośćuczynienia za doznane krzywdy (Park 2019). Japonia wprowadziła w 1993 roku oficjalnie uznała istnienie tego procederu, jednakże jeszcze w XXI wieku kwestia ta pozostawała całkowicie marginalizowana w japońskiej przestrzeni publicznej. W 2015 roku minister spraw zagranicznych Fumio Kishida zapowiedział, że rząd japoński przekaże 1 mld jenów na fundusz przeznaczony na wsparcie i opiekę dla byłych „kobiet pocieszycielek” (Chun 2021). Ponadto premier Shinzo Abe wystosował publiczne przeprosiny, adresując je do „kobiet, które przeszły bolesne doświadczenia i cierpiały nieuleczalne rany fizyczne i psychiczne jako kobiety pocieszycielki” (Kondoch 2022)<sup>1</sup>. Porozumienie to zostało początkowo przyjęte z aprobatą przez większość ocalałych. Jednakże Rada Koreańska, tj. południowokoreańska

<sup>1</sup> Wszystkie tłum. z publikacji obcojęzycznych w art. – K.G.

organizacja pozostająca w stałym kontakcie z poszkodowanymi kobietami i walcząca o ich prawa, skrytykowała wypracowane ustalenia i nakłaniała ocalałe do odmowy przyjęcia świadczeń finansowych, co doprowadziło do ponownej eskalacji napięć wokół tej kwestii (Chun 2019).

Analiza wydarzeń z ostatnich 15 lat wskazuje na systematyczne pogarszanie się relacji między dwoma państwami. Zjawisko to jest w znacznym stopniu konsekwencją szeregu incydentów, wśród których jednym z najbardziej poważnych pozostaje zdarzenie z 2018 roku, kiedy to południowokoreański okręt wojenny miał skierować radar naprowadzania broni w stronę japońskiego samolotu patrolowego operującego nad wodami międzynarodowymi. Strona japońska uznała incydent za akt o wrogim charakterze, co doprowadziło do eskalacji wzajemnych oskarżeń oraz wieloletnich sporów dotyczących ustalenia faktycznego przebiegu zdarzenia (Roehrig 2021).

Kolejnym źródłem napięć między obiema stronami stała się decyzja rządu japońskiego o rozpoczęciu odprowadzania oczyszczonych ścieków z elektrowni atomowej w Fukushima, ogłoszona w kwietniu 2021 roku. Bezpośrednio po publikacji tych planów rząd Republiki Korei zdecydowanie je potępił, co wywołało falę protestów społecznych na terenie całego państwa. Spór uległ dalszej eskalacji w czerwcu tego samego roku, kiedy południowokoreański parlament jednogłośnie przyjął rezolucję krytykującą japońskie działania, uzyskując poparcie wszystkich ugrupowań politycznych (Lee, Park 2021).

Istotnym elementem w historii napięć między Republiką Korei a Japonią jest także spór handlowy, który wybuchł w 2019 roku na skutek podejrzeń strony japońskiej o rzekomy eksport różnych materiałów do Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej (KRLD), który jest zakazany międzynarodowo (Koo 2024). W dodatku w 2019 roku orzeczenia południowokoreańskich sądów pozwoliły poszczególnym obywatelom południowokoreańskim pozywać japońskie firmy o odszkodowanie za wykorzystywanie przez nie pracy przymusowej podczas II wojny światowej (Hideki et al. 2023). W konsekwencji napięcia wzrosły po raz kolejny i w tym samym roku Japonia nałożyła kontrolę na eksport materiałów półprzewodnikowych, ograniczając eksport z Republiki Korei i usuwając ją z listy uprzywilejowanych partnerów handlowych. Zostało to uznane przez ekspertów za odwet w odpowiedzi na decyzję południowokoreańskiego sądu (Lim 2019). W okresie od 2019 do 2023 roku konflikt handlowy między dwoma państwami był kontynuowany, lecz ostatecznie zakończył się pokojowo.

Jednym z następstw konfliktu było przekazanie przez Republikę Korei informacji rządowi Japonii o zamiarze wypowiedzenia GSOMIA, tj. dwustronnego porozumienia wojskowego dotyczącego wymiany danych wywiadowczych. Doprowadziło to do dalszej erozji wzajemnych relacji między państwami. Wskutek presji wywieranej przez Stany Zjednoczone porozumienie zostało

ostatecznie utrzymane, a jego pełna moc obowiązująca została przywrócona w 2023 roku (Bronza, Podoler 2025).

Skala napięć w relacjach między Republiką Korei a Japonią znajduje odzwierciedlenie w *Diplomatic Bluebook* corocznie publikowanej przez japońskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W raporcie z 2014 roku oba państwa opisywane były jako „najważniejsze sąsiadujące ze sobą państwa, dzielące podstawowe wartości, takie jak wolność, demokracja oraz poszanowanie praw człowieka” (*Diplomatic Bluebook 2014*). Jednakże, już w edycji z 2015 roku zapisy w dokumencie zostały zmodyfikowane, przedstawiając Republikę Korei jedynie jako „najważniejsze sąsiadujące państwo” (*Diplomatic Bluebook 2015*). W 2017 roku państwo to określano nadal jako „najważniejszego sąsiada Japonii, z którym dzielone są strategiczne interesy” (*Diplomatic Bluebook 2017*), podczas gdy w raporcie z 2018 roku stwierdzono jedynie, że „dobre stosunki Republiki Korei i Japonii są niezbędne dla pokoju i stabilności w regionie Azji i Pacyfiku” (*Diplomatic Bluebook 2018*). W 2020 roku Republika Korei przestała być klasyfikowana jako „najważniejsze sąsiadujące państwo”, natomiast w 2021 roku raport Republiki Korei nie określał już Japonii jako „partnera” (*Diplomatic Bluebook 2020*). Ostatecznie w 2023 roku zapis ten powrócił, co świadczy o zmienności percepcji strategicznego znaczenia obu państw oraz o wrażliwości relacji bilateralnych na kontekst polityczny i dyplomatyczny (*Diplomatic Bluebook 2023*).

Pomimo utrzymujących się historycznych napięć, które znacząco wpływały na wzajemne stosunki między Japonią a Republiką Korei, oba państwa wykazywały zdolność do współpracy w różnych dziedzinach. Przykładem takiej kooperacji była wspólna organizacja XVII Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej w 2002 roku. Ponadto kultura popularna Republiki Korei zdobyła szerokie uznanie w Japonii. Zjawisko to określane jest mianem „koreańskiej fali” (*Hallyu*) i obejmuje zainteresowanie koreańskimi filmami, dramatami telewizyjnymi oraz muzyką popularną. Również japońskie produkty kultury popularnej, w tym anime, manga oraz gry wideo, zyskały istotne znaczenie w obiegu kulturalnym Republiki Korei, co wskazuje na wzajemną wymianę kulturową mimo istniejących napięć historycznych (Creighton 2016).

Republika Korei oraz Japonia przez wiele lat utrzymywały współpracę również na płaszczyźnie gospodarczej. Istotnym elementem tej współpracy jest ich wspólne uczestnictwo wraz z Chińską Republiką Ludową (ChRL) w Regionalnym Kompleksowym Partnerstwie Gospodarczym (RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership), które weszło w życie 1 stycznia 2022 roku. Porozumienie to zakłada między innymi redukcję celów oraz stymulowanie handlu w obrębie regionu, przyczyniając się do pogłębienia integracji

gospodarczej państw członkowskich (Wei *et al.* 2024). Ponadto Republika Korei i Japonia podejmują działania mające na celu przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z polityki KRLD, jednocześnie dążąc do wzmocnienia trójstronnych relacji ze Stanami Zjednoczonymi. W 2022 roku przedstawiciele Republiki Korei, Japonii i Stanów Zjednoczonych zainicjowali dialog dotyczący sytuacji na Półwyspie Koreańskim, uzgadniając, że w przypadku wznowienia przez KRLD testów nuklearnych konieczna będzie skoordynowana odpowiedź. W konsekwencji Japonia i Republika Korei intensyfikują współpracę w zakresie wymiany informacji wywiadowczych, mając na celu wzmocnienie bezpieczeństwa regionalnego (Lee 2023).

W marcu 2023 roku przywódca Republiki Korei i Japonii przeprowadzili rozmowy w Tokio, które zostały uznane za istotny punkt zwrotny w kontekście ich dotychczas napiętych stosunków bilateralnych. Było to pierwsze od 12 lat oficjalne zaproszenie przywódcy Republiki Korei do Tokio na tego rodzaju spotkanie, zorganizowane w bezpośrednim następstwie czwartej w ciągu tygodnia próby rakietowej KRLD. W trakcie rozmów Japonia zgodziła się znieść ograniczenia dotyczące eksportu materiałów półprzewodnikowych, podczas gdy Republika Korei wycofała swoją skargę wniesioną do Światowej Organizacji Handlu. Ponadto południowokoreański prezydent Yoon Suk Yeol zrezygnował z **żądania** wypłaty odszkodowań przez Japonię na rzecz niektórych ofiar pracy przymusowej, oferując zamiast tego rekompensaty finansowane przez Republikę Korei. Wszystkie podjęte działania miały na celu ustalenie wspólnych priorytetów w zakresie bezpieczeństwa w regionie północno-wschodniej Azji. Spotkało się to z pozytywnym odbiorem ze strony Stanów Zjednoczonych, które dążą do wzmocnienia współpracy swoich kluczowych partnerów w obliczu rosnącej ekspansji Chin, a prezydent Joe Biden określił odnowioną współpracę między Republiką Korei a Japonią jako „przełomowy nowy rozdział” w relacjach regionalnych (*Japan–ROK...* 2023).

W 2023 roku w Camp David w Marylandzie zorganizowano pierwsze spotkanie przywódców Stanów Zjednoczonych, Republiki Korei i Japonii, podczas którego podpisano trójstronne porozumienie między tymi państwami. Wspólne oświadczenie sygnatariuszy podkreślało sprzeciw wobec niebezpiecznego i agresywnego zachowania Chin w sporach morskich na Morzu Wschodniochińskim oraz Południowochińskim. Uzgodniono również wdrożenie szeregu mechanizmów współpracy, obejmujących regularne wspólne ćwiczenia wojskowe, wzajemne konsultacje w sytuacjach kryzysowych, bieżącą wymianę informacji wywiadowczych dotyczących KRLD oraz coroczne organizowanie szczytów trójstronnych, w celu wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa regionalnego (*The Spirit...* 2023).

W listopadzie 2023 roku premier Japonii Fumio Kishida oraz prezydent Republiki Korei Yoon Suk Yeol spotkali się w San Francisco z okazji 2023 APEC Economic Leaders' Week. Było to już siódme spotkanie obu przywódców w ciągu jednego roku, co odzwierciedla intensyfikację kontaktów dyplomatycznych między tymi państwami. W trakcie rozmów obaj liderzy wyrazili wolę pogłębiania współpracy na wszystkich szczeblach administracyjnych oraz potwierdzili gotowość do ścisłej koordynacji działań zarówno dwustronnych, jak i trójstronnych, obejmujących Japonię, Republikę Korei i Stany Zjednoczone, w kwestii przeciwdziałania rozwojowi programu zbrojeń nuklearnych KRLD.

Ponadto Japonia oraz Republika Korei, pełniące funkcję niestałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, prowadzą ścisłą koordynację w różnych obszarach, w tym w zakresie utrzymania i wzmocnienia wolnego oraz otwartego porządku w regionie Indo-Pacyfiku, monitorowania sytuacji na Bliskim Wschodzie oraz reagowania na agresję Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy (*ROK Elected...* 2023). Warto także nadmienić, że trudny w kontekście ogólnoswiatowym okres, jakim był czas pandemii COVID-19, nie wpłynął znacząco na relacje bilateralne między oboma państwami. W tym czasie przywódcy Republiki Korei i Japonii koncentrowali się przede wszystkim na krajowych wyzwaniach oraz na przeciwdziałaniu skutkom pandemii, pozostawiając stosunki koreańsko-japońskie w stanie względnej inercji po wcześniejszym okresie napięć (Moon *et al.* 2021).

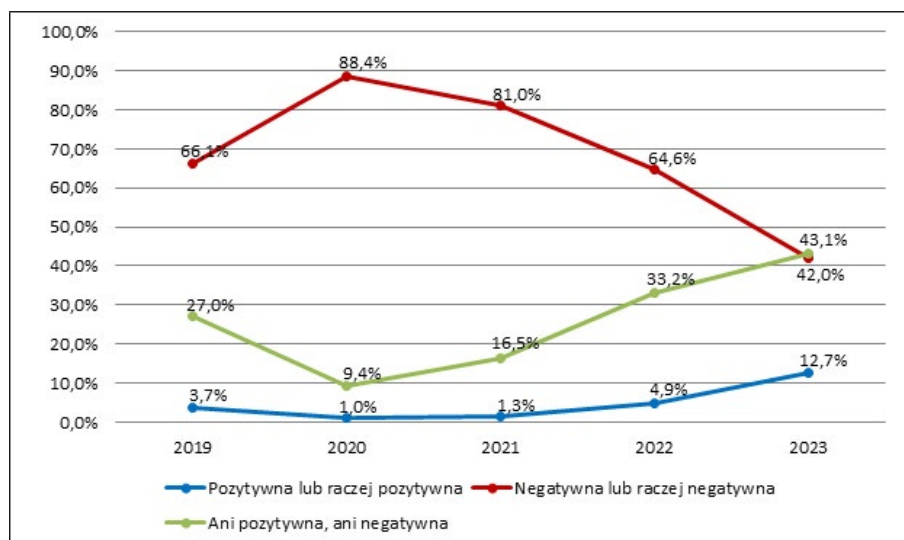
### Analiza opinii publicznej w Republice Korei oraz Japonii

Do analizy wykorzystano dane dotyczące opinii publicznej w Republice Korei, obejmujące kluczowe aspekty kształtujące postrzeganie relacji tego państwa z Japonią. Dane te zostały przedstawione na wykresie nr 1.

W latach 2019–2023 postrzeganie relacji między Republiką Korei a Japonią w opinii publicznej Republiki Korei ulegało istotnym zmianom. Już w 2019 roku odsetek respondentów oceniających stosunki pozytywnie lub raczej pozytywnie wynosił zaledwie 3,7%, a w 2020 roku spadł do 1%. W kolejnych latach obserwowano jednak stopniową poprawę i pod koniec badanego okresu osiągnął on wartość 12,7%. Natomiast odsetek respondentów wyrażających opinię „negatywną lub raczej negatywną” wzrósł w 2020 roku gwałtownie do 88,4%, po czym systematycznie malał w kolejnych latach, osiągając 42% w 2023 roku. Odsetek osób nieposiadających ani pozytywnej, ani negatywnej opinii w tym temacie wzrósł w analizowanym okresie z 27% do 43,1%, co wskazuje na rosnącą grupę respondentów prezentujących postawę neutralną wobec stosunków

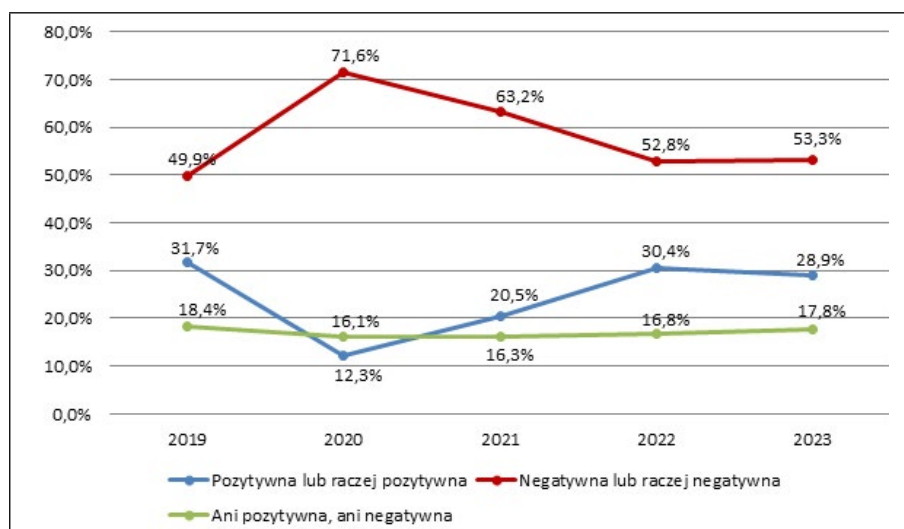
bilateralnych (*Analyzing differences...* 2023).

Wykres 1. Opinia publiczna w Republice Korei na temat obecnego stanu relacji koreańsko-japońskich (2019–2023)



Źródło: opracowanie na podstawie danych: The Genron NPO 2023.

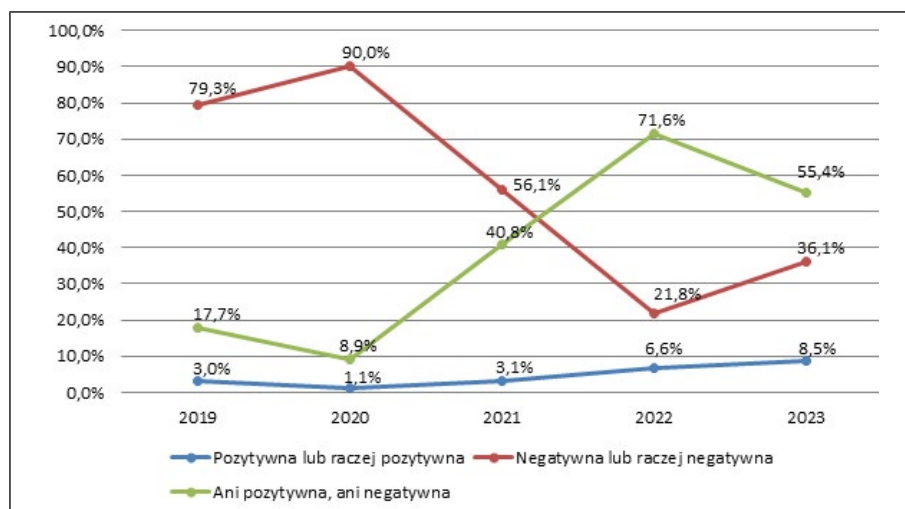
Wykres 2. Opinia publiczna w Republice Korei na temat wrażenia, jakie Japonia wywołuje w społeczeństwie koreańskim (2019–2023)



Źródło: opracowanie na podstawie danych: East Asia Institute 2023; The Genron NPO 2023.

W analizowanym okresie odnotowano spadek odsetka Koreańczyków deklarujących pozytywne lub raczej pozytywne wrażenie wobec Japonii. W 2019 roku grupa ta stanowiła 31,7% społeczeństwa, natomiast w 2020 roku jej udział obniżył się gwałtownie do 12,3%, co oznacza spadek o ponad 19 pkt procentowych. W ujęciu ogólnym w całym badanym okresie zaobserwowano redukcję tej kategorii o ok. 3%. Jednocześnie wzrósł odsetek osób deklarujących negatywne lub raczej negatywne wrażenie wobec Japonii. Początkowo zwiększył się on z 49,9% w 2019 roku do 53,3% w 2020 roku, lecz zasadnicza zmiana nastąpiła w tym samym przedziale czasowym, gdy udział respondentów o negatywnym nastawieniu wzrósł skokowo z 49,9% do 71,6%, co odpowiada wzrostowi o ponad 20 pkt procentowych. W kolejnych latach udział ten systematycznie malał, z wyjątkiem okresu między 2022 a 2023 rokiem, gdy odnotowano niewielki wzrost o 0,5 pkt procentowego (*2023 East Asia*).

Wykres 3. Opinia publiczna w Republice Korei na temat premiera Japonii (2019–2023)

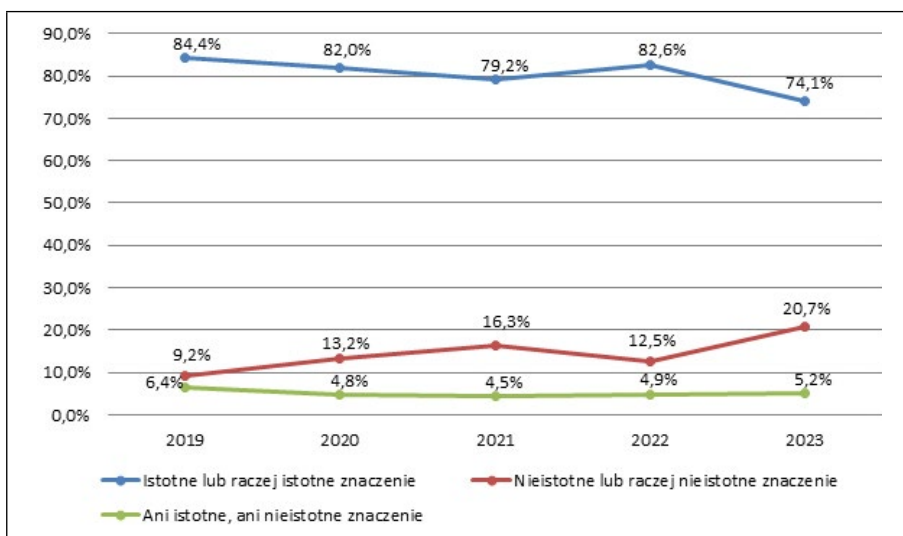


Źródło: opracowanie na podstawie danych: The Genron NPO 2019; 2021; 2023.

W całym analizowanym okresie opinia publiczna w Republice Korei pozostawała w zdecydowanej większości nieprzychylna wobec urzędującego premiera Japonii. Jednocześnie istotny odsetek respondentów deklarował postawę obojętną, określaną jako brak zarówno pozytywnej, jak i negatywnej opinii na temat japońskiego przywódcy. Analiza danych zaprezentowanych na wykresie wskazuje, że natężenie negatywnych ocen osiągnęło punkt kulminacyjny

w 2020 r., kiedy aż 90% badanych formułowało opinię niekorzystną (*9th Japan-Korea... 2021*). W kolejnych dwóch latach zaobserwowano jednak gwałtowny spadek udziału takich odpowiedzi do 21,8% w 2022 r., po czym w 2023 roku odsetek ten ponownie wzrósł do 36,1% (*Analyzing differences... 2023*). Dynamicznemu spadkowi negatywnych ocen w latach 2020–2022 towarzyszył równie znaczący wzrost udziału postaw obojętnych: z 8,9% w 2020 r., do 71,6% w 2022 roku. Odsetek respondentów wyrażających bardzo pozytywną bądź raczej pozytywną opinię o premierze Japonii pozostawał natomiast w całym badanym okresie marginalny, mieszcząc się w przedziale od 1,1% do 8,5%. Dane za rok 2023 potwierdzają, że dominującą kategorią w społeczeństwie koreańskim stała się postawa neutralna, charakteryzująca się brakiem jednoznacznej oceny japońskiego lidera (*Analyzing differences... 2023*).

Wykres 4. Opinia publiczna w Republice Korei na temat znaczenia relacji koreańsko-japońskich (2019–2023)



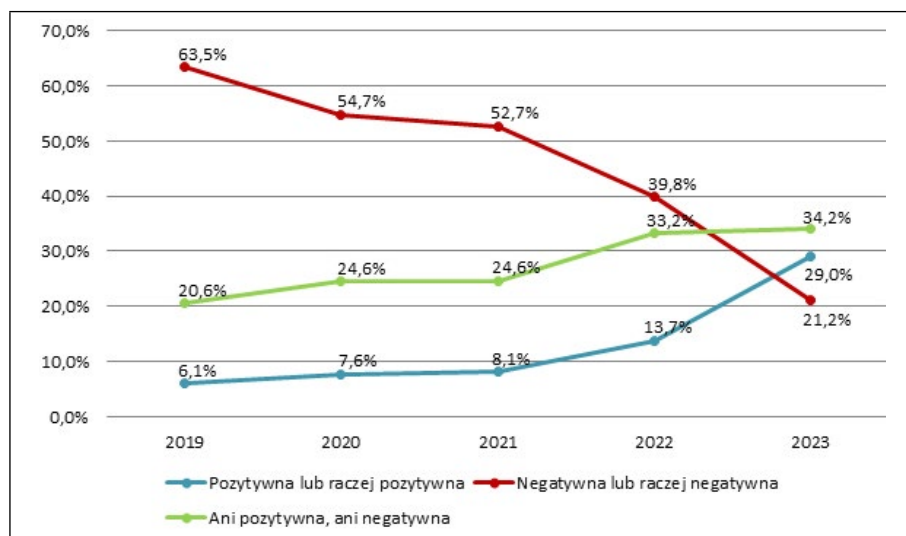
Źródło: opracowanie na podstawie danych: East Asia Institute, 2023; The Genron NPO, 2019, The Genron NPO, 2021.

Analiza dostępnych danych empirycznych pozwala stwierdzić, iż zdecydowana większość społeczeństwa południowokoreańskiego konsekwentnie postrzega relacje między Republiką Korei a Japonią jako istotne lub raczej istotne. W całym badanym okresie udział tej kategorii respondentów utrzymywał się na wysokim i względnie stabilnym poziomie, mieszcząc się w przedziale od 74,1% do 84,4%. Od 2019 roku obserwowalny jest jednak systematyczny trend

spadkowy, którego kulminacją była najniższa odnotowana wartość – 74,1% w roku 2023. Równocześnie zauważalny jest wzrost odsetka osób oceniających relacje koreańsko-japońskie jako nieistotne lub raczej nieistotne. Podczas gdy w 2019 roku stanowisko to reprezentowało 9,2% respondentów, w 2023 roku odsetek ten wzrósł do 20,7%, osiągając najwyższy poziom w analizowanym przedziale czasowym. Natomiast udział badanych formułujących ocenę neutralną, określając relacje jako ani istotne, ani nieistotne, pozostawał przez cały okres obserwacji względnie niezmienny, oscylując w granicach 5,2–6,4% (2023 *East Asia*).

Przeanalizowano również dane dotyczące opinii publicznej w Japonii w odniesieniu do kluczowych czynników kształtujących percepcję relacji tego państwa z Republiką Korei. Uzyskane wyniki przedstawiały się następująco:

Wykres 5. Opinia publiczna w Japonii na temat obecnego stanu relacji koreańsko-japońskich (2019–2023)

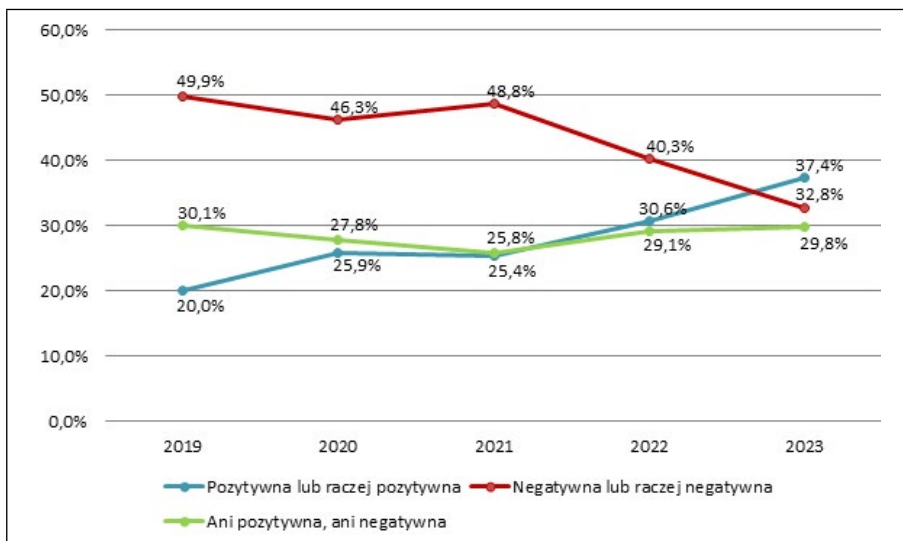


Źródło: opracowanie na podstawie danych: The Genron NPO 2023.

Analiza wszystkich trzech kategorii przedstawionych na wykresie wskazuje, że w percepcji japońskiej opinii publicznej relacje między Japonią a Republiką Korei ulegają systematycznej poprawie od 2019 roku. Szczególnie wyraźny jest spadek odsetka respondentów oceniających wzajemne stosunki jako negatywne lub bardzo negatywne – wskaźnik ten zmniejszył się z 63,5% na początku badanego okresu do 21,2% w 2023 roku. Jednocześnie odnotowano wzrost odsetka badanych określających te relacje jako pozytywne lub bardzo pozytywne,

który wzrósł z 6,1% w 2019 roku do 29% w 2023 roku. Zwiększył się również udział osób uważających relacje za ani pozytywne, ani negatywne – z 20,6% do 34,2% w analizowanym przedziale czasowym (*Analyzing differences...* 2023).

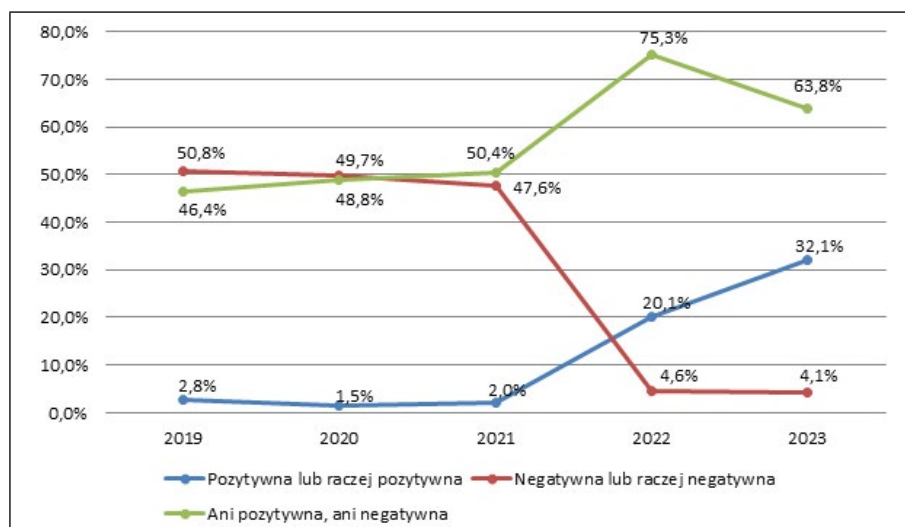
Wykres 6. Opinia publiczna w Japonii na temat wrażenia, jakie Republika Korei wywołuje w społeczeństwie japońskim (2019–2023)



Źródło: opracowanie na podstawie danych: East Asia Institute 2023; The Genron NPO 2023.

Opinia publiczna w Japonii dotycząca ogólnego wrażenia wywoływanego przez Republikę Korei ulegała w badanym okresie istotnym zmianom, obejmującym zarówno tendencje pozytywne, jak i negatywne. Odsetek respondentów deklarujących pozytywne lub raczej pozytywne wrażenie wzrósł z 20% w 2019 roku do 37,4% w roku 2023, co oznacza przyrost o 17,4 pkt procentowego. Należy jednak zaznaczyć, że dynamika tego trendu nie była w pełni liniowa – między 2020 a 2021 rokiem odnotowano niewielki spadek z 25,9% do 25,4% (*9th Japan-Korea...* 2021). Analogicznie udział osób deklarujących negatywne lub raczej negatywne wrażenie zmniejszył się w analizowanym przedziale czasowym o 17,1 punktu procentowego, osiągając poziom 32,8% w 2023 roku (*2023 East Asia*). Również w tej kategorii widoczne było krótkotrwałe odwrócenie trendu: między 2020 a 2021 rokiem odsetek ten wzrósł z 46,3% do 48,8%. Dane te wskazują, że choć ogólna trajektoria percepcji Republiki Korei w japońskiej opinii publicznej ma charakter poprawiający się, proces ten przebiegał z okresowymi wahaniami.

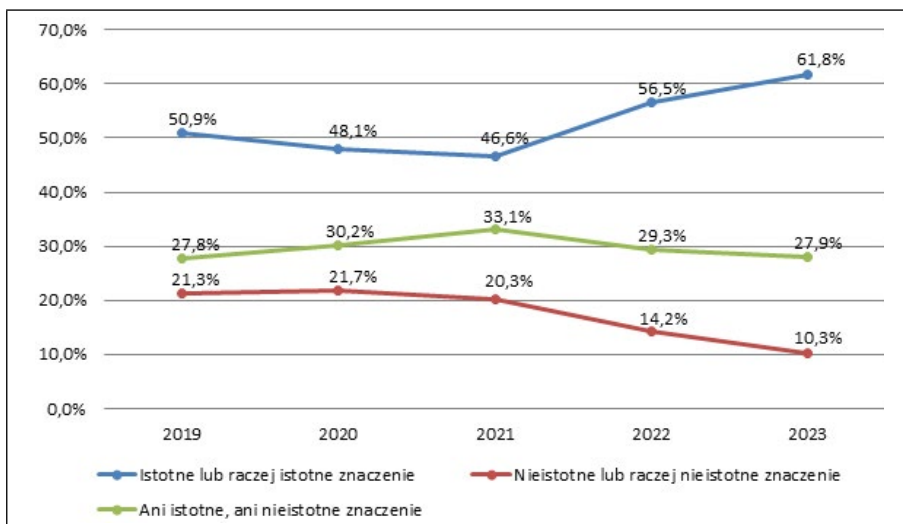
Wykres 7. Opinia publiczna w Japonii na temat prezydenta Republiki Korei (2019–2023)



Źródło: opracowanie na podstawie danych: The Genron NPO 2019; 2021; 2023.

W początkowych latach badanego okresu ocena prezydenta Republiki Korei w opinii publicznej Japonii była w zdecydowanej większości negatywna bądź neutralna – aż 97% respondentów deklarowało stanowisko bardzo negatywne, raczej negatywne lub ani pozytywne, ani negatywne. Jedynie 2,8% ankietowanych wyrażało opinię bardzo pozytywną bądź raczej pozytywną (*9th Japan-Korea...* 2021). W 2022 roku nastąpiła jednak znacząca zmiana w postrzeganiu południowokoreańskiego przywódcy. Odsetek osób oceniających go bardzo negatywnie lub raczej negatywnie obniżył się gwałtownie z 47,6% do 4,6%. Jednocześnie znacząco wzrosła liczba respondentów zajmujących stanowisko neutralne – kategoria „ani pozytywne, ani negatywne” osiągnęła w 2022 roku poziom 75,3%, by w 2023 roku spaść do 63,8%. Warto również odnotować wzrost odsetka ankietowanych wyrażających ocenę pozytywną. Udział osób deklarujących opinię bardzo pozytywną lub raczej pozytywną zwiększył się, osiągając w 2023 roku wartość 32,1% (*Analyzing differences...* 2023). Dynamika ta wskazuje na istotną poprawę wizerunku prezydenta Republiki Korei w percepcji japońskiej opinii publicznej w późniejszym etapie analizowanego okresu.

Wykres 8. Opinia publiczna w Japonii na temat znaczenia relacji koreańsko-japońskich (2019–2023)



Źródło: opracowanie na podstawie danych: East Asia Institute 2023; The Genron NPO 2019; 2021.

W większości analizowanego okresu ponad połowa respondentów w Japonii oceniała relacje japońsko-koreańskie jako istotne lub raczej istotne. W latach 2019–2021 odsetek ten wykazywał tendencję spadkową, zmniejszając się z 50,9% do 46,6% (*9th Japan-Korea...* 2021). Od 2021 roku obserwuje się jednak wyraźną zmianę tego trendu – poziom istotności przypisywany relacjom dwustronnym wzrósł o ponad 15 pkt procentowych, osiągając w 2023 roku 61,8%. Jednocześnie udział osób postrzegających te relacje jako nieistotne lub raczej nieistotne uległ znaczącemu obniżeniu. W całym badanym okresie spadł on o ponad 10 pkt procentowych, do poziomu 10,3% w 2023 roku. Odsetek respondentów oceniających relacje jako ani istotne, ani nieistotne pozostał natomiast stosunkowo stabilny – w 2023 roku wyniósł 27,9%, czyli wartość zbliżoną do poziomu odnotowanego w roku 2019 (*2023 East Asia*).

### Podsumowanie

Analiza porównawcza opinii publicznej w Republice Korei i Japonii w badanym okresie ujawnia szereg istotnych tendencji. W przypadku postrzegania relacji dwustronnych zauważalny jest wyraźny wzrost pozytywnego nastawienia obu społeczeństw. W Republice Korei w porównaniu z 2019 rokiem znacząco zmniejszyła się liczba osób deklarujących bardzo negatywną lub negatywną opinię o stosunkach z Japonią, przy jednoczesnym wzroście odsetka respondentów

o postawie pozytywnej lub przynajmniej neutralnej. Podobna tendencja występuje w Japonii, gdzie w ciągu całego badanego okresu zmniejszyła się liczba osób wyrażających opinię negatywną, natomiast wzrosła liczba respondentów oceniających relacje jako bardzo pozytywne, raczej pozytywne lub ani pozytywne, ani negatywne. W obu przypadkach pozytywna zmiana w opinii publicznej jest prawdopodobnie efektem stopniowej poprawy stosunków koreańsko-japońskich po okresie największego napięcia w 2019 roku, który był najgorszym okresem relacji od 1965 roku. Poprawę tę odzwierciedlają również dane przedstawione w wykresach zamieszczonych w części badawczej pracy.

Jeśli chodzi o ogólne wrażenia dotyczące drugiego państwa, opinia publiczna w Republice Korei w większości okresu badawczego pozostawała relatywnie negatywna. Około połowa społeczeństwa koreańskiego nadal uważała, że Japonia wywołuje negatywne lub raczej negatywne wrażenie, podczas gdy ok. 30% deklarowało odczucia pozytywne. W całym okresie obserwuje się spadek liczby osób postrzegających Japonię pozytywnie przy równoczesnym wzroście negatywnych odczuć. W Japonii natomiast opinia publiczna w tym zakresie była bardziej przychylna. W 2019 roku znacznie więcej Japończyków postrzegало Republikę Korei w negatywnym świetle niż pozytywnie, jednak w kolejnych latach obserwowano systematyczną poprawę opinii, tak że w 2023 roku po raz pierwszy większa część społeczeństwa Japonii wyrażała pozytywne skojarzenia wobec Republiki Korei. Podsumowując, w analizowanym aspekcie percepcja drugiego państwa uległa pogorszeniu w Republice Korei, podczas gdy w Japonii nastąpiła jej wyraźna poprawa.

Równie istotnym czynnikiem kształtującym opinię publiczną o drugim państwie są oceny dotyczące jego przywódcy. W Republice Korei postrzeganie premiera Japonii wydaje się wpływać na ogólne wrażenie związków z tym państwem, podczas gdy w Japonii opinie na temat prezydenta Republiki Korei są silniej powiązane z postrzeganiem bieżącego stanu relacji dwustronnych. Od 2021 roku opinia publiczna w Republice Korei wobec premiera Japonii uległa poprawie, co najprawdopodobniej wiąże się z wyborem Fumio Kishidy na to stanowisko. W Japonii natomiast znacząca zmiana w postrzeganiu lidera południowokoreańskiego nastąpiła w 2022 roku po wyborach prezydenckich, gdy Moon Jae-In został zastąpiony przez Yoon Suk Yeola. W rezultacie w obu państwach w ciągu badanego okresu nastąpiła wyraźna poprawa opinii publicznej dotyczącej przywódcy drugiego państwa.

Analiza znaczenia wzajemnych relacji wskazuje, że mają one istotny wpływ na postrzeganie przez społeczeństwa obu państw. W Republice Korei ponad 80% obywateli uznawało relacje z Japonią za istotne lub „raczej istotne” w 2019 roku, jednak w kolejnych latach odsetek ten stopniowo spadł do

ok. 74%, przy jednoczesnym wzroście liczby osób postrzegających je jako nieistotne lub raczej nieistotne. W Japonii natomiast od 2021 roku obserwuje się wzrost liczby respondentów uznających relacje z Republiką Korei za istotne lub raczej istotne, trend ten utrzymał się do 2023 roku, osiągając poziom wyższy o ok. 10 pkt procentowych w porównaniu z 2019 rokiem. W konsekwencji liczba osób z postawą obojętną lub negatywną wobec znaczenia relacji zmniejszyła się. Oznacza to, że w tym wymiarze opinii publicznej w Republice Korei nastąpiło pogorszenie, podczas gdy w Japonii obserwujemy poprawę.

Pierwsza sformułowana hipoteza brzmiała następująco: postrzeganie relacji koreańsko-japońskich przez społeczeństwo Republiki Korei uległo poprawie w okresie 2019–2023. Analiza wyników wskazuje, że opinia publiczna w Republice Korei rzeczywiście stała się bardziej pozytywna w zakresie oceny bieżącego stanu relacji z Japonią oraz wrażenia wobec japońskiego premiera. Jednocześnie zauważono pogorszenie opinii w odniesieniu do ogólnego wrażenia Japonii oraz znaczenia stosunków dwustronnych. W konsekwencji poprawa opinii publicznej wystąpiła w dwóch z czterech badanych wymiarów, co oznacza, że pierwsza hipoteza nie została w pełni potwierdzona.

Druga hipoteza została sformułowana w następujący sposób: postrzeganie relacji koreańsko-japońskich przez społeczeństwo Japonii uległo poprawie w okresie 2019–2023. Podsumowanie wyników wskazuje, że opinia publiczna w Japonii uległa poprawie we wszystkich analizowanych aspektach, obejmujących ocenę stanu relacji z Republiką Korei, ogólne wrażenie wobec tego państwa oraz postrzeganie jego lidera. Dodatkowo wzrósł odsetek osób uznających relacje dwustronne za „bardzo ważne” lub „ważne”. W związku z tym można stwierdzić, że druga hipoteza została potwierdzona.

Analiza porównawcza opinii publicznej w Republice Korei i Japonii w latach 2019–2023 wykazała wyraźne różnice w postrzeganiu relacji dwustronnych oraz drugiego państwa i jego lidera. W Republice Korei nastąpiła poprawa opinii dotycząca bieżącego stanu stosunków z Japonią oraz japońskiego premiera, przy jednoczesnym pogorszeniu w ocenie ogólnego wrażenia wobec Japonii i znaczenia relacji dwustronnych, w związku z czym pierwsza hipoteza nie została w pełni potwierdzona. W Japonii natomiast odnotowano systematyczną poprawę opinii publicznej we wszystkich analizowanych wymiarach, obejmujących stan relacji, ogólne wrażenie wobec Republiki Korei, postrzeganie jej lidera oraz znaczenie wzajemnych stosunków, co pozwala uznać drugą hipotezę za potwierdzoną. Wyniki te wskazują na asymetrię zmian w percepcji stosunków koreańsko-japońskich i podkreślają złożony charakter czynników kształtujących opinie społeczne w obu państwach, stanowiąc podstawę do dalszej dyskusji nad determinantami tych zmian i ich konsekwencjami dla współpracy dwustronnej.

## Bibliografia

- Barry M. (2012). The U.S. and the 1945 division of Korea: Mismanaging the 'Big Decisions'. *International Journal on World Peace*, 29(4), 33–55.
- Bronza R., Podoler G. (2025). Historical gulfs, strategic bridges: A pragmaticsymbolic analysis of the GSOMIA between Japan and South Korea. *East Asia*, 42(2), s. 131–155.
- Chun J. (2019). Social divisions and international reconciliation: Domestic backlash against foreign policymaking between Japan and South Korea. *International Studies Perspectives*, 20(4), s. 373–389.
- Chun J. (2021). Enforced reconciliation without justice: The absence of procedural, retributive, and restorative justice in the 'Comfort Women' Agreement of 2015. *Asian Journal of Social Science*, 49(2), s. 84–92.
- Creighton M. (2016). Through the Korean Wave Looking Glass: Gender, consumerism, transnationalism, tourism reflecting JapanKorea relations in global East Asia. *The Asia-Pacific Journal*, 14(7), s. 1–28.
- Czachor R. (2024). Legal aspects of the territorial disputes in East Asia – an outline of current problems. *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, 21, s. 13–23.
- Dias M.L.B.R. (2025). The foreign policy of South Korea towards Japan: The colonial past in the contemporary dynamics of the Park Geun-Hye, Moon Jae-In, and Yoon Suk-yeol administrations. *Oasis*, 41, s. 19–42.
- Diplomatic Bluebook 2014*. Ministry of Foreign Affairs of Japan, [www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2014/html/index.html](http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2014/html/index.html) [dostęp: 12.12.2025].
- Diplomatic Bluebook 2015*. Ministry of Foreign Affairs of Japan, [www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2015/html/index.html](http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2015/html/index.html) [dostęp: 12.12.2025].
- Diplomatic Bluebook 2017*. Ministry of Foreign Affairs of Japan, [www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2017/html/index.html](http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2017/html/index.html) [dostęp: 12.12.2025].
- Diplomatic Bluebook 2018*. Ministry of Foreign Affairs of Japan, <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2018/html/index.html> [dostęp: 12.12.2025].
- Diplomatic Bluebook 2020*. Ministry of Foreign Affairs of Japan, [www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2020/html/index.html](http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2020/html/index.html) [dostęp: 12.12.2025].
- Diplomatic Bluebook 2023*. Ministry of Foreign Affairs of Japan, [www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2023/en\\_html/index.html](http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2023/en_html/index.html) [dostęp: 12.12.2025].
- Duró Á., Palmer D. (2024). Japan's forgotten Korean forced laborers: The search for hidden wartime graves in Hokkaido. *International Labor and WorkingClass History*, 106, s. 311–330.
- East Asia Institute (2023). *East Asia Institute-Genron NPO Korea-Japan Joint Public Opinion Poll*, [https://cai.or.kr/press/press\\_01\\_view.php?no=10146](https://cai.or.kr/press/press_01_view.php?no=10146) [dostęp: 22.11.2025].
- Fujitani T. (2011). *Race for empire: Koreans as Japanese and Japanese as Americans during World War II*. University of California Press.
- Hideki Y., Kim Y.-H., Saaler S., Jiacheng D., Muellhaupt (2023). Japanese and Korean perspectives on the issue of forced labor in the AsiaPacific War. *AsiaPacific Journal: Japan Focus*, 21(10), e5.
- Japan-ROK Summit Meeting* (2023), Ministry of Foreign Affairs of Japan, [www.mofa.go.jp/a\\_o/na/kr/page1e\\_000593.html](http://www.mofa.go.jp/a_o/na/kr/page1e_000593.html) [dostęp: 21.11.2025].

- Jo E.A. (2022). Memory, Institutions, and the Domestic Politics of South Korean–Japanese Relations. *International Organization*, 76(4), s. 767–798.
- Kimura K. (2020). *The Burden of the Past: Problems of Historical Perception in Japan-Korea Relations*. The University of Michigan Press.
- Koga K. (2015). The Yasukuni question: Histories, logics, and Japan–South Korea relations. *Pacific Review*, 29(3), s. 331–359.
- Kondo B. (2022). The so-called 2015 Agreement between Japan and South Korea on ‘Comfort Women’: Legal analysis and aftermath. *Journal of East Asia & International Law*, 15(2), s. 251–270.
- Koo M.G. (2024). Securitized high technology industries: South Korea–Japan dispute over materials-parts-equipment products. *Business and Politics*, 27(4), s. 504–520.
- Lee A.S. (2023). A roadmap for ROKUSJapan trilateral security cooperation (TSC). *International Journal of Korean Unification Studies*, 32(2), s. 1–31.
- Lee J.-S., Park K.-R. (2021). Maritime security: Korea’s response strategy to stop Japan’s plan to discharge Fukushima radioactive water into the sea: Policy suggestions for protecting territorial waters from radioactive materials. *Maritime Security*, 2(1), s. 125–149.
- Lee Y. (2018). What brought them together? Comparative analysis of the normalization processes of North Korea–Japan and South Korea–Japan. *The Korean Journal of International Studies*, 16(3), s. 411–433.
- Lim D. (2019). *South Korean court’s decision to compensate forced laborers from World War II*, [www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/south-korean-courts-decision-to-compensate-forced-laborers-from-world-war-ii](http://www.jtl.columbia.edu/bulletin-blog/south-korean-courts-decision-to-compensate-forced-laborers-from-world-war-ii) [dostęp: 19.12.2025].
- Moon M.J., Suzuki K., Park T.I., Sakuwa K. (2021). A comparative study of COVID19 responses in South Korea and Japan: Political nexus triad and policy responses. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), s. 651–671.
- Park S. (2019). Colonialism and sisterhood: Japanese female activists and the ‘comfort women’ issue. *Critical Sociology*, 47(1), s. 89–105.
- Rochrig T. (2021). *The rough state of Japan-South Korea relations: Friction and disputes in the maritime domain*. The National Bureau of Asian Research, [www.nbr.org/publication/the-rough-state-of-japan-south-korea-relations-friction-and-disputes-in-the-maritime-domain](http://www.nbr.org/publication/the-rough-state-of-japan-south-korea-relations-friction-and-disputes-in-the-maritime-domain) [dostęp: 15.11.2025].
- ROK Elected as Nonpermanent Member of UN Security Council for 2024-25 Term (2023). Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea, [www.mofa.go.kr/eng/brd/m\\_5676/view.do?seq=322213](http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322213) [dostęp: 22.11.2025].
- The Genron NPO (2019). *The Japan-South Korea Joint Public Opinion Poll 2019*, [www.genron-npo.net/en/opinion\\_polls/archives/5489.html](http://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5489.html) [dostęp: 22.11.2025].
- The Genron NPO (2021). *9th Japan-Korea Joint Public Opinion Survey*, <https://genron-npo.net/media-file/document-file/a4940377b551061f2cc9cc1583554835.pdf> [dostęp: 22.11.2025].
- The Genron NPO (2023). *Analyzing differences in national awareness as Japan-South Korea relations improve*, [www.genron-npo.net/en/opinion\\_polls/archives/5629.html](http://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5629.html) [dostęp: 22.11.2025].
- The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States* (2023), The White House, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/>

statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states [dostęp: 10.11.2025].

Uchida J. (2011). *Brokers of Empire – Japanese Settler Colonialism in Korea, 1876–1945*. Harvard University Asia Center.

Wei W., Ali T., Liu M., Yang G. (2024). Regional Comprehensive Economic Partnership can boost valueadded trade in food and nonfood sectors in Asia-Pacific economies. *Foods*, 13(13), 2067.



UNIWERSYTET  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie

# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

XXII: 2025

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Copyright© 2025 by the Author(s)

<https://doi.org/10.31749/2451-0610-ksm-2025-004>

Opublikowano w wolnym dostępie (Open Access) na licencji CC BY-NC-ND 4.0



## Łukasz Wojcieszak

dr hab., prof. PŚk, Politechnika Świętokrzyska

<https://orcid.org/0000-0002-9166-4464>

[lwojciezak@tu.kielce.pl](mailto:lwojciezak@tu.kielce.pl)

# Rozbudowa i modernizacja polskich terminali zbożowych w połowie trzeciej dekady XXI wieku

## Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie potencjału wybranych polskich agroportów oraz korzyści z ich modernizacji. Według autora w wyniku zrealizowanych inwestycji polskie porty będą w zadowalającym stopniu przygotowane na dostawy, magazynowanie i przesyłanie zboża. Zaprezentowane zostały działania mające zapewnić lepsze działanie portów Gdańska, Gdyni, Szczecina i Świnoujścia, zwłaszcza w kontekście konkurencji ze strony infrastruktury niemieckiej. Wskazane zostały również przeszkody dla modernizacji infrastruktury oraz negatywne aspekty realizowanych zadań inwestycyjnych. W opracowaniu wykorzystana została metoda porównawcza oraz metoda prognostyczna.

**Słowa kluczowe:** Polska, terminal zbożowy, rozbudowa, modernizacja

## Abstract

### Expansion and modernization of Polish grain terminals in the mid-2020s

The aim of this article is to present the potential of selected Polish grain terminals and their modernization. According to the author, as a result of the ongoing investments, Polish terminals will be sufficiently prepared for the delivery, storage, and transport of grain. Measures

to improve the performance of the ports of Gdańsk, Gdynia, Szczecin and Świnoujście were presented, especially in the context of competition from German infrastructure. Furthermore, the author shows the obstacles to modernize the infrastructure and negative aspects of the investments. The author uses a comparative and prognostic method.

**Key words:** Poland, grain terminal, expansion, modernization

## Wstęp

Problematyka znaczenia i rozwoju polskich portów zbożowych, nierozzerwalnie wiążąca się z kwestią bezpieczeństwa żywnościowego, jest tematem bardzo rzadko podejmowanym w literaturze nie tylko naukowej, ale także publicystycznej. Polska posiada wielowiekowe tradycje państwa eksportującego zboże z bałtyckiego wybrzeża i budującego w ten sposób swoje bogactwo.

Już I Rzeczpospolita czerpała ogromne korzyści z handlu zbożem, a obecnie państwo polskie, posiadając liczne porty na wybrzeżu, odnotowuje sukcesywny wzrost ilości eksportowanego zboża. Terminale zbożowe odgrywają ważną rolę w czasach, gdy na rynku jest mało zboża i na jego tranzycie można zyskiwać za sprawą rosnących cen, lecz przede wszystkim rozbudowana infrastruktura portowa ma znaczenie uniwersalne, istotne dla magazynowania i przesyłania także innych towarów.

Celem artykułu jest przedstawienie potencjału wybranych polskich agroportów i ich modernizacji, ukazując przy tym przeszkody stojące przed prowadzonymi działaniami. Mając na uwadze przedstawione problemy, należy postawić hipotezę badawczą, że w wyniku zrealizowanych inwestycji polskie porty będą w zadowalającym stopniu przygotowane na dostawy, magazynowanie i przesyłanie zboża. W tym kontekście można postawić pytanie o charakter działań mających zapewnić lepsze działanie portów, zwłaszcza zaś Gdańska, Gdyni, Szczecina i Świnoujścia. Ponadto warto zadać pytanie o możliwe przeszkody dla modernizacji oraz negatywne aspekty realizowanych zadań inwestycyjnych.

W opracowaniu wykorzystana została metoda porównawcza, znajdująca zastosowanie w określeniu potencjału przeładunkowego i rozbudowy poszczególnych portów i terminali zbożowych, a także metoda prognostyczna, dzięki której można próbować przewidzieć najbardziej prawdopodobny bieg wydarzeń, odnoszący się do rozwoju portów i konkurencyjnego potencjału, a także wskazać możliwe straty wynikające z przedsięwziętych działań.

## Znaczenie terminali zbożowych

Funkcjonowanie terminali zbożowych wiąże się z problematyką bezpieczeństwa żywnościowego. Termin ten pojawił się na początku lat 70. XX wieku. Istnieje wiele definicji tego pojęcia, które są różnie interpretowane (Mikuła 2012, s. 39). Bezpieczeństwo to należy postrzegać jako istotny element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, obok bezpieczeństwa surowcowego i bezpieczeństwa finansowego (Książopolski 2011, s. 32). Problem dostarczania żywności, a więc i zbóż, wiąże się w szczególności z odpowiednią jej podażą oraz stabilnością i pewnością dostaw (Michalczyk 2019, s. 21). Możliwość wysyłania zboża za pośrednictwem rodzimych portów ma poważne znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Istotne jest przy tym, co oczywiste, aby zboże było nadal przesyłane za pośrednictwem polskiej infrastruktury przesyłowej w przypadku, gdy istotną konkurencją stanowi możliwość eksportu z terenu Niemiec.

Ze względu na zakres świadczonych usług wyróżnia się dwa rodzaje portów: uniwersalne oraz specjalistyczne. Te pierwsze obsługują ładunki masowe, pasażerskie oraz drobnicowe i są w stanie przyjąć większość rodzajów statków morskich. W Polsce do tego rodzaju portów należą cztery najważniejsze: Gdańsk, Gdynia, Świnoujście i Szczecin. Ulokowane są one na nabrzeżach przystosowanych do obsługi wybranych ładunków lub zespołu ładunków, w szczególności zboża. Porty specjalistyczne obsługują natomiast zwykle tylko jeden rodzaj ładunku (Kalbarczyk 2018, s. 472). Dla Polski możliwość eksportu zboża przez własne porty ma fundamentalne znaczenie, a rozwój infrastruktury służącej do przesyłu tych ładunków zapewnia czerpanie znaczących zysków i skuteczne konkurowanie pod tym względem z innymi państwami, w szczególności z Niemcami. Dodatkowym problemem jest tranzyt zboża z Ukrainy<sup>1</sup>, wpływający na konieczność zwiększenia przez Polskę przepustowości i modernizacji portów.

Warto zauważyć, że rozbudowywana infrastruktura ma charakter uniwersalny i poza zbożem może zapewnić składowanie także innych towarów

<sup>1</sup> W ramach zawartego w lipcu 2022 roku porozumienia zbożowego Ukraina w latach 2022–2023 wyeksportowała ponad 32 mln ton zbóż. Według ONZ dzięki temu porozumieniu ceny żywności na świecie obniżone zostały o ponad 20%. Eksport ukraińskiego zboża w sezonie 2022/2023 wyniósł prawie 49 mln ton, przekraczając poziom z poprzedniego sezonu (48,4 mln ton). W okresie od marca 2022 do marca 2023 roku Ukraina wyeksportowała 10 mln ton do pięciu krajów „przyfrontowych” (Polski, Słowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii). Do Polski wjechało ponad 4 mln ton zboża i nasion roślin oleistych, z tego tranzytem objęto 0,7 mln ton, a 3,4 mln ton zostało w kraju (*Działania organów...* 2023).

(Pokora-Kalinowska 2024). Przez lata Polska mogła eksportować duże ilości ziarna pomimo braku stosownej infrastruktury portowej, jednak z uwagi na duży światowy popyt, eksport polskiego zboża (bez względu na jego jakość, cenę i szybkość realizacji transakcji) był stosunkowo łatwy. Jednakże stale wzrastają wymagania odbiorców polskiego zboża na świecie; coraz bardziej liczy się nie tylko cena, lecz także warunki transportu, szybkość dostawy, obsługa czy bezpieczeństwo transakcji. Powstanie portu zbożowego odpowiedniego dla przeładunku dużych ilości ziarna mogłoby w tym zakresie odegrać bardzo pozytywną rolę. Polska od wielu lat eksportuje ziarno zbóż do Niemiec, Egiptu i Arabii Saudyjskiej i do wielu innych krajów. Aby tych rynków nie utracić oraz by pozyskiwać nowe rynki, istnieje konieczność stworzenia profesjonalnego portu zbożowego (Kalinowski 2022). Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż polskie porty morskie posiadają już zdolności przeładunkowe do obsługi zboża, a istniejący potencjał nie jest w pełni wykorzystany<sup>2</sup>.

W 2024 roku Polska wyprodukowała niemal 36 mln ton ziarna. Z uwagi na to, że zużycie krajowe wynosi ponad 25 mln ton (Stachura 2024), nadwyżki zboża mogą być sprzedawane za granicę. W sezonie 2023/2024 z Polski wywieziono 12,7 mln ton ziarna zbóż, a zatem o 7,5% więcej niż w sezonie 2022/2023. Wartość eksportu ziarna zbóż wyniosła blisko 2,9 mld euro i była o 22% niższa niż w poprzednim sezonie. Pszenicy wywieziono 6,8 mln ton (wzrost o 18% r/r), żyta – 814 tys. ton (wzrost o 61%), jęczmienia – 455 tys. ton (wzrost o 44%), owsa – 171 tys. ton (wzrost o 47%) oraz sorga – blisko 3 tys. ton (wzrost o 6%). Eksport kukurydzy wyniósł 3,8 mln ton, a pszenżyta – 637 tys. ton i był (w obu przypadkach) o 13% mniejszy niż w sezonie 2022/2023. Spadek o 10%, do 29 tys. ton odnotowano w przypadku pozostałych zbóż – głównie prosa i gryki. Krajowi eksporterzy lokowali zboże głównie na rynku unijnym (7,3 mln ton, 57% wywiezionego ziarna ogółem), przede wszystkim w Niemczech (4,3 mln ton – 34% eksportu ziarna), Niderlandach (1,3 mln ton – 10%) i Hiszpanii (417 tys. ton, 3%) (*Rynek zbóż 2024*, s. 1)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Zdaniem Arkadiusza Marchewki, byłego wiceprzewodniczącego sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, niepełne wykorzystanie polskich portów morskich nie wynika z tego, że są one nieodpowiednio przygotowane, lecz z tego, że na skutek działań rolników, którzy nie decydują się na sprzedaż, zboże nie trafia w tak dużych ilościach do polskich portów, które czekają na jego eksport (*Działania organów...* 2023).

<sup>3</sup> Co ciekawe, od lipca 2024 roku do marca 2025 roku największy wolumen wywozu pszenicy odnotowano do krajów pozaunijnych (1,4 mln ton, 55% eksportu tego ziarna), przede wszystkim do: Nigerii (326 tys. ton, 13%), Gwinei (263 tys. ton, 11%), Angoli (103 tys. ton, 4%) i RPA (99 tys. ton, 4%) (*Mniejszy eksport zboż z Polski 2025*).

Według Komisji Europejskiej w sezonie 2024/2025 Polska była wśród krajów członkowskich trzecim, po Francji i Niemczech, największym producentem zbóż (34,9 mln ton) (*Monitoring zagranicznych...* 2025, s. 3). W 2025 roku gwałtownie, aż o kilkadziesiąt procent, zmniejszył się wolumen eksportu większości zbóż. Wśród dwóch głównych polskich pozycji eksportowych wywóz pszenicy obniżył się o ponad 29% – do 402,5 tys. ton, zaś kukurydzy o 25,7% – do 627,16 tys. ton (Bąk 2024).

Konieczność zapewnienia sprawnego eksportu zboża implikowała prace nad modernizacją portów. Port zbożowy w Gdańsku jest obsługiwany przez ośmiu operatorów, którzy prowadzą przeładunki zbóż: Port Gdański Eksploatacja (PGE), Magrol, Gdańskie Młyny, GBT, Handel i Minerale, Jargut, Speed oraz Fast Track. Port w Gdańsku, dzięki inwestycjom zarówno własnym, jak i kontrahentów, podwoił swoje zdolności przeładunkowe w zakresie zbóż z 2 mln ton w 2019 roku do 4,3 mln ton w roku 2024 (Milszewski 2024). Terminal zbożowy w Gdyni jest specjalistycznym terminalem masowym, oferującym usługę przeładunku oraz czasowego składowania zbóż, nasion oleistych oraz surowców paszowych. Gdyński terminal posiada dostęp do dwóch nabrzeży, a jego infrastruktura i suprastruktura gwarantują klientom sprawną obsługę przeładunkową z zachowaniem standardów HACCP oraz GMP+B3. Na jego terenie znajdują się magazyny płaskie, silosy i elewator o łącznej pojemności umożliwiającej składowanie do 72 tys. ton ładunków, a istotnym atutem jest magazyn celny dla obsługi ładunków tranzytowych (Port Gdynia 2025).

Szczecin i Świnoujście są najdalej wysuniętymi na zachód polskimi portami, których położenie geograficzne predysponuje je do pełnienia funkcji wiodącego regionalnego węzła transportowego i huba logistycznego (Łosiewicz, Łosiewicz 2018, s. 911). Szczeciński terminal zbożowy zajmował się eksportem 125–280 tys. ton zbóż rocznie. Oprócz niego na Wybrzeżu Szczecińskim działają jeszcze cztery terminale zajmujące się przeładunkiem produktów rolnych, m.in. SBT, Viterra, PZZ i Bunge (Kolasińska 2024). W rekordowym pod względem przeładunków zbóż w polskich portach morskich 2023 roku w szczecińskim terminalu Andreas przeładowano aż 283 tys. ton (Kobryński 2024). Terminal OT Port Świnoujście jest w trakcie realizacji inwestycji polegającej na połączeniu technologicznym istniejących magazynów płaskiego składowania z głębokowodnym nabrzeżem Chemików w porcie wewnętrznym w Świnoujściu, mogącym obsługiwać jednostki masowe o nośności DWT 80–100 tys. ton (Kolasińska 2024). Nabrzeże Chemików posiada terminal przystosowany do przeładunku towarów masowych, w tym zboża.

## Rozbudowa kluczowych portów

W przypadku Gdańska zaplanowana budowa terminala zbożowego miałyby zająć ok. 1,5 roku, zaś jego roczna przepustowość wynosiłaby ok. 2,5–3 mln ton. Już w 2005 roku Kanada chciała budować terminal w celu importu zboża do Polski. Atutem jest fakt, iż w znajdujących się w Gdańsku silosach można składować łącznie 120 tys. ton zboża. Port w Gdańsku posiada pozwolenie na budowę terminala, a jego przepustowość może wynieść ok. 2,5 do 3 mln ton zboża. Warto zaznaczyć, że już w 2022 roku wszystkie polskie porty były w stanie eksportować ok. 9 mln ton zbóż (*Budowa terminala...* 2022). W Porcie Gdańsk istnieją obecnie większe możliwości przeładunkowe niż możliwości eksportowe, natomiast zasadnicze znaczenie ma przepustowość. Duża przepustowość oznacza korzystną cenę dla rolnika i wysoką jakość świadczonych usług, co jest ważne zarówno dla branży agro, jak i dla producentów zboża. Należy też zaznaczyć, że w ostatnich latach zdecydowanie zwiększa się liczba statków średniej wielkości, które transportują zboże, zatem nabrzeża spółki Port Gdański Eksploatacja zostały przeznaczone do obsługi takich statków (Stachura 2024).

W Porcie Gdańsk jedna z wiodących spółek – Port Gdański Eksploatacja (PGE) z Grupy Kapitałowej Zarządu Morskiego Portu Gdańsk S.A. (ZMPG) ma zainwestować w dziewięć dodatkowych magazynów zbożowych, co ma podnieść jej zdolności magazynowe aż pięciokrotnie – do 152 tys. ton rocznie. Zdolność przeładunkowa spółki docelowo wzrośnie z 0,7 mln ton do 2,9 mln ton rocznie. Projekt ten pozwoli na utrzymanie kontroli państwa nad rozwojem warunków i zdolności przeładunkowych oraz magazynowania zbóż. Obejmuje on budowę i przebudowę infrastruktury od strony lądu (drogi, linie kolejowe, powierzchnie składowo-magazynowe) oraz wody (przebudowa nabrzeży, umocnienia i pogłębienia dna na potrzeby obsługi większych statków), a także zakup dźwigów, urządzeń przeładunkowych. Co ważne, inwestycjom towarzyszyć będzie poprawa organizacji i obsługi kontrahentów z sektora zbożowo-paszowego, w tym systemów informatycznych, awizacji, kontroli, inspekcji. Realizowane inwestycje pozwolą w przyszłości na przeładunki i magazynowanie nie tylko zboża, pasz czy śruty, ale wszelkiej drobnicy zjednostkowanej, wymagającej zadaszenia. Lokalizacja umożliwi realizację jeszcze większego projektu inwestycyjnego w postaci Terminala Zbożowo-Paszowego, obejmującego baterie silosów. Dzięki tej inwestycji Port Gdański Eksploatacja może znacząco zwiększyć swój potencjał, stając się kluczowym podmiotem dla polskiego eksportu zbóż (*W Porcie Gdańsk...* 2024).

Spółka PGE prowadzi działalność na pięciu nabrzeżach, lecz przeładunki zbóż realizuje na nabrzeżach Szczecińskim i Wiślanym. Tam też

planowana jest budowa nowych magazynów z możliwością obsługi statków z ładunkiem do 36 tys. ton, przy maksymalnym zanurzeniu do 10,6 m. Na Nabrzeżu Wiślanym ma powstać pięć magazynów zbożowych, zaś na Nabrzeżu Szczecińskim, w miejscu byłego terminalu kontenerowego przy ul. Chodackiego, mają zostać zbudowane cztery magazyny. Warto zaznaczyć, że łączna długość obu nabrzeży wynosi 1,9 km, a terminal, który już funkcjonuje, posiada rozwinięte zaplecze techniczne, takie jak: drogi dojazdowe, tory kolejowe, urządzenia przeładunkowe, place utwardzone czy magazyny. Planowana modernizacja i rozbudowa ma umożliwić zwiększenie przepustowości bez konieczności budowy tych elementów od podstaw, zmniejszając zarówno koszty, jak i czas realizacji inwestycji. W przypadku rosnącego popytu na przeładunek zbóż w Porcie Gdańsk, rozbudowa istniejącego terminalu PGE umożliwi obsłużenie większych wolumenów ładunków, przyciągając tym samym więcej nowych kontrahentów. Warto też zaznaczyć, że PGE sukcesywnie inwestuje w nowoczesny sprzęt przeładunkowy. Na zakup urządzeń przeładunkowych, jak też na budowę placów składowych i magazynów, w ciągu trzech lat spółka przeznaczyła ponad 153 mln zł, nabywając m.in. trzy żurawie samojezdne nabrzeżowe Liebherr LHM 550, o udźwigu 124 ton każdy, co pozwala na realizację przeładunków cargo (*W Porcie Gdańsk... 2024*)<sup>4</sup>.

Warto dokładniej ukazać sytuację w Porcie Gdynia, gdzie w kwietniu 2025 roku pojawiła się informacja, iż w związku z przedłużającą się procedurą przetargową dotyczącą terminala zbożowego zaproponowano przedłużenie umowy do czasu zakończenia procedury dotychczasowemu najemcy, a więc spółce Mondry. Spółka ta jednakże odpowiedziała odmownie, zamierzając opuścić port do końca czerwca. Władze portu dążyły do tego, aby operator pozostał w porcie do czasu przejścia terminala przez nowego operatora w związku z przedłużającą się procedurą przetargową, jednak władze spółki nie przyjęły oferty. Zarząd Morskiego Portu Gdynia oświadczył, że wciąż jest gotowy do podpisania umowy, zapewniając, że procedura przetargowa jest na końcowym etapie i rozpoczęcie działalności przez nowego dzierżawcę może

---

<sup>4</sup> Warto zaznaczyć, że portowe żurawie wyposażone są w różnego rodzaju chwytaki umożliwiające przeładunek sypekich materiałów o różnej gęstości oraz w spreadery kontenerowe automatyczne do przeładunku zjednostkowanych ładunków. Zakupione zostały również dwa mniejsze dźwigi Liebherr LHM 280, o udźwigu 80 ton każdy, taśmociąg REMO 1400 o długości 50 m do załadunku materiałów sypekich w relacji bezpośredniej na statek. Dzięki takim inwestycjom spółka stała się istotnym graczem na rynku. Zarząd Morskiego Portu Gdańsk na przebudowę nabrzeży i linii kolejowych w porcie wewnętrznym w ciągu najbliższych trzech lat ma przeznaczyć ponad pół miliarda złotych (*W Porcie Gdańsk... 2024*).

się niemal dokładnie zbiec z jej zakończeniem przez spółkę Mondry. Co ważne, był to już kolejny raz, kiedy wspomnianej spółce zaproponowano opcję przedłużenia umowy dzierżawy; poprzednio stało się to w podobnym momencie przedłużających się procedur podczas pierwszego przetargu, który finalnie został anulowany. Po odwołaniu przetargu rozpisano drugi, do którego stanęła podobna grupa zainteresowanych, uzupełniona o Krajową Grupę Spożywcą, jednak ponownie zwyciężyło to samo konsorcjum. Wyniki przetargu ogłoszono w listopadzie 2024 roku, dotychczas jednak nie podpisano umowy, powołując się na przedłużające się procedury. Warto dodać, że rząd ogłosił utworzenie konkurencyjnego terminala zbożowego w Gdańsku. Zdecydowano, że operatorem terminalu będzie spółka Port Gdański Eksploatacja, co sprawia, że – w przeciwieństwie do terminalu w Gdyni – nadzór nad nim będzie miało pośrednio państwo (*Terminal zbożowy w Gdyni... 2025*)<sup>5</sup>.

W 2024 roku nasiliły się obawy, że polski rynek handlu zbożem może zostać przejęty przez niemieckich przedsiębiorców. Jednym z argumentów był fakt, że nowym właścicielem terminalu Andreas została w 2024 roku Szczecińska Baza Magazynowa Sp. z o.o. – spółka związana z zajmującą się produkcją klejów firmą Silekol Sp. z o.o. z niemieckiej Grupy Pfeiderer SA (Gigiel 2025). Pojawiły się przy tym obawy, że terminal zbożowy Andreas w porcie w Szczecinie zostanie sprzedany i zlikwidowany. Terminal ten był w stanie przeładować nawet ok. 650 tys. ton zbóż i pasz, z tego ok. 500 tys. ton samych zbóż. Co istotne, w przypadku jego likwidacji najkorzystniejszym ekonomicznie wariantem byłoby przeładowywanie zboża w niemieckim Porcie Mukran. Straciłby na tym niewątpliwie port w Gdyni, gdyż koszty transportu są jednym z kluczowych elementów przesądzających o opłacalności działań (*Terminal zbożowy w Gdyni... 2024*).

Port Mukran, znajdujący się na Rugii, posiada najkrótsze połączenie morskie ze Szwecją, Danią, Finlandią oraz państwami bałtyckimi. Jego łączna powierzchnia wynosi niemal 430 hektarów. Jest nowoczesnym portem wielofunkcyjnym o rozległych powierzchniach produkcyjnych i magazynowych.

---

<sup>5</sup> Warto zauważyć, że prezes spółki Mondry stwierdził, że władze portu nie przedstawiły warunków przedłużenia umowy dzierżawy, które pozwalałyby na dokonanie inwestycji niezbędnych w celu osiągnięcia rentowności działalności terminalu w istniejących uwarunkowaniach rynkowych. Prezes zaznaczył przy tym, że terminal jest w złym stanie technicznym i wymaga inwestycji, jednak oczywiste jest, że nie będzie on chciał inwestować w obiekt, którego łąda moment nie będzie mógł używać. Według prezesa spółka przedstawiła portowi inne rozwiązanie istniejącego problemu, jednak zostało ono odrzucone, co pociągnęło za sobą proces zwolnień grupowych (*Terminal zbożowy w Gdyni... 2025*).

Jego położenie na otwartym morzu umożliwia łatwe podejście do portu (*Mukran Port...* 2025). Przez Mukran przewożone jest zboże na cały świat, m.in. na Karaiby i do państw Afryki, statkami typu Panamax (*Every Ship...* 2025), a więc masowcami charakteryzującymi się dużym zanurzeniem.

Rozbiórka liczącego 125 lat elewatora zbożowego na Stołczyźnie, rozpoczęta w lutym 2025 roku, nie oznaczała jednakże, że terminal zbożowy nie będzie już funkcjonował. Nowy właściciel zapewniał, że planowane inwestycje zwiększą jego możliwości przeładunkowe i magazynowe, zaś w miejscu starego elewatora i wcześniej zdemontowanych czterech stalowych silosów miałyby powstać nowoczesna hala magazynowa przeznaczona do przechowywania materiałów sypkich o pojemności o ok. 40% większej niż dotychczasowe możliwości terminalu. Znacznie zwiększyłyby to efektywność przeładunku zbóż, nawozów oraz pasz, a przeładunek zbóż pozostałby kluczowym elementem działalności terminalu, w którym dodatkowe inwestycje zapewniłyby wzrost jego znaczenia na rynku logistycznym (*Z terminalu Andreas...* 2025).

Polski rząd koncentrował się na utworzeniu terminala intermodalnego w Bydgoszczy-Emilianowie, który ma pełnić rolę tzw. portu suchego i stanowić zaplecze dla portu zbożowego m.in. w Gdyni. Inwestycja ta miała powstać w ramach Krajowego Programu Odbudowy. Choć taki terminal jest również bardzo potrzebny w kontekście eksportu polskich towarów rolno-spożywczych, to jednak nie jest w stanie zastąpić portu morskiego dostosowanego do przeładunku dużych mas zboża (Kalinowski 2022). Poważne zaniepokojenie wywołały nie tylko informacje o działaniach mających miejsce w porcie szczecińskim, ale też i na terenie portu gdańskiego. Krytycy wskazywali na negatywne dla Polski konsekwencje wynikające z tego, że prace trwały w czasie, gdy duże ilości zboża płynęły przez polskie porty. Opóźnienie w realizacji inwestycji mogło spowodować negatywne konsekwencje ekonomiczne dla polskich portów (Klinsky 2024, s. 34–35).

### **Perspektywy i przeszkody rozbudowy portów**

Warto zaznaczyć, że potencjał przeładunkowy w polskich terminalach, który ma pojawić się w 2025 roku, ma być wystarczający dla potrzeb rynku polskiego, ale także dla obsługi tranzytu zboża ukraińskiego (coraz większego znaczenia nabiera np. potencjał magazynowy w Świnoujściu, gdzie można składować 100 tys. ton zbóż). Nie jest zatem pewne, iż eksport polskiego zboża zostanie przejęty przez niemiecki Port Mukran, choćby z tego powodu, że niewielka jest aktywność tamtejszych inwestorów w zakresie przeładunków

agro. Z uwagi na to, że jego maksymalne zanurzenie to tylko 9,5 m, w żaden sposób nie może konkurować z polskimi portami głębokowodnymi (w Świnoujściu nabrzeża umożliwiają zanurzenia do 13,5 m). Sprawia to, że można tam przyjmować także duże statki masowe transportujące zboże, a zdolności przeładunkowe polskich portów zbożowych w 2025 roku mogą jeszcze wzrosnąć po zakończeniu wszystkich inwestycji.

Zdolności przeładunkowe polskich portów w zakresie produktów agro już w 2024 roku znacznie przewyższyły popyt, a pierwotne informacje na temat podaży zboża na eksport okazały się przesadzone. Pewnym problemem jest jednakże wstrzymywanie przez rolników eksportu zboża w oczekiwaniu na wyższe ceny na światowych rynkach, co wpływałoby na przeładunki agro, mogąc zablokować polskie terminale morskie. Jednakże nieprawdziwe okazały się informacje o potężnych nadwyżkach przechowywanych przez rolników, gdyż w rzeczywistości nie było ich tak dużo. Ponadto inwestycje prowadzone są również w porcie w Gdyni, gdzie zbudowano nowe hale magazynowe, co sprawi, że będzie możliwe składowanie tam łącznie 150 tys. ton zboża. Szybka obsługa statku pozwala kontrahentom zaoszczędzić rosnące koszty przetrzymania statku pod załadunkiem ponad termin określony w umowie – kluczowy czynnik konkurencji między terminalami (Ołdak 2024).

Dla planów modernizacji polskich portów dotkliwy cios stanowiła decyzja o unieważnieniu przetargu na inwestycje w portach morskich w Gdańsku i Gdyni. Dodatkowo w Porcie Gdynia rok 2024 przyniósł spadek przeładunków o 2,5 mln ton (8,52%), a znaczną redukcję łącznego wolumenu zanotowano w obrocie zbożami (*Polskie porty...* 2025). Zarząd portu morskiego w Gdyni już w maju 2024 roku ogłosił nowe postępowanie, spodziewając się kilkukrotnego wzrostu zdolności przeładunkowych terminalu zbożowego, które wyniosły wówczas 1 mln ton. Co ważne, w Gdańsku również przetarg został odwołany, po czym przystąpiono do prac nad określeniem warunków nowego postępowania, zaś zarząd gdańskiego portu zaplanował ogłoszenie nowego przetargu (Kolasińska 2024). Istniała także niepewność co do przyszłych przeładunków zboża w polskich portach z uwagi na zmieniającą się sytuację związaną z obsługą ukraińskiego ziarna (*Wyniki przeładunków...* 2024, s. 7).

Decyzję o odwołaniu przetargu na dzierżawę terenu pod nowy terminal zbożowy podjęto w następstwie licznych zapytań od podmiotów, które uczestniczyły w przetargu, wskazując na potrzebę zmiany jego warunków. Pojawiły się przy tym obawy o przyszłość polskiego eksportu zboża. Zgłaszane obawy rozwiewał minister infrastruktury Dariusz Klimczak, podkreślający znaczenie trwających prac nad optymalnymi warunkami przetargu,

które mają zabezpieczyć interesy państwa, akcjonariuszy i samych rolników. W przypadku terminala zbożowego w Gdyni deklarowanym celem władz państwa jest zmodyfikowanie, zmodernizowanie i zwiększenie jego parametrów przeładunkowych. Przetarg na 30-letnią dzierżawę rozstrzygnięto w listopadzie 2023 roku, kiedy wygrało go konsorcjum powiązane ze spółką Viterra, będącą jednym z największych przedsiębiorstw zajmujących się handlem zbożem w Polsce. W tej sytuacji środowiska rolnicze, w tym Polski Związek Producentów Roślin Zbożowych, protestowały, obawiając się monopolu spółki na polskim rynku. Ostatecznie władze Portu Gdynia unieważniły przetarg pod koniec kwietnia. Ministerstwo nie wyraziło zgody na podpisanie umowy, zaś prawdopodobne jest, że również poprzedni rząd miał uzasadnione wątpliwości co do rozstrzygnięcia przetargu (Krzywiecki 2024). W przypadku agroportu w Gdańsku modernizowane nabrzeża Wiślane i Szczecińskie będą w stanie przeładowywać nawet do 2,5 mln ton towarów rocznie, a potencjał magazynowy ma osiągnąć 130 tys. ton. Zdaniem rolników musi on powstać jak najszybciej, aby poprawić infrastrukturę transportową (Olszak 2025).

Według Ministerstwa Infrastruktury potencjał portów ma w 2025 roku ulec zwiększeniu dzięki inwestycjom czynionym przez zarówno same terminale, jak i Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA. W połowie 2025 roku Terminal SBT, dzięki budowie dodatkowych silosów zbożowych, ma zwiększyć swoje roczne zdolności przeładunkowe z 1 mln ton w 2024 roku do 1,5 mln, a składowe z 50 tys. ton w 2024 roku do 75 tys. ton. Wykonanie zaplanowanych działań pozwoli na zwiększenie zdolności przeładunkowej z 300 ton do 1200 ton na godzinę, czyli do 20 tys. ton na dobę, co umożliwi na zwiększenie potencjału terminalu, jeżeli chodzi o przeładunki zbóż, do 2 mln ton rocznie. Ponadto na uwagę zasługuje rozbudowa infrastruktury portowej, mającej na celu poprawę logistyki związanej z przeładunkami produktów agro, zarówno od strony lądu (kolejowej i drogowej), jak i od strony wody. Prowadzone działania objęły zarówno dostęp do portu w Szczecinie, jak i w Świnoujściu; stąd też istotne jest pogłębienie basenu przy nabrzeżu zbożowym do głębokości 12,5 m (nabrzeże to obsługuje największy elewator zbożowy Szczecin Bulk Terminal) (Kolasińska 2024).

W tym kontekście na uwagę zasługuje zburzenie liczącego 125 lat elewatora zbożowego znajdującego się na nabrzeżu Snop na Stołczynie, co podsycało obawy związane z możliwą rezygnacją z przeładunku zbóż w Szczecinie. Rolnicy z województw zachodniopomorskiego, lubuskiego i wielkopolskiego mogliby stanąć przed poważnym problemem, gdyż o ile opłacalny jest przewóz zboża do mniejszych terminali w Świnoujściu i Kołobrzegu, to w przypadku utraty terminala w Szczecinie mogłoby się okazać, że dużo taniej byłoby

eksportować zboże przez Niemcy, co przyniosłoby korzyść tamtejszym portom. Według Klimczaka niemieckie terminale nie muszą dokonywać przeładunku polskiego zboża, gdyż oprócz likwidowanego terminala przeładunek jest możliwy w innych terminalach. Jak podkreślił, alternatywę stanowi port w Kołobrzegu, a przy tym polskie porty znacznie zwiększyły moc przeładunkową w zespole portów Szczecin–Świnoujście (Krzywiecki 2024). Zlikwidowany elewator, wymagający dużego nakładu pracy manualnej i stanowiący zagrożenie bezpieczeństwa pracy ze względu na zły stan techniczny, mają zastąpić zautomatyzowane silosy magazynowe dla towarów agro. Nowe silosy będą mogły przyjąć 8 tys. ton zbóż, czyli dwa razy więcej niż zburzony elewator (Skarul 2025). Problemem jest jednak fakt realizacji inwestycji w czasie dużego zapotrzebowania na usługi portów w czasie znaczącej podaży zboża. Stąd też kluczowe znaczenie ma szybkość prac nad tworzoną infrastrukturą portową, co pozwoli zmniejszyć możliwe straty i ryzyko przejścia przesyłanego zboża przez niemieckie porty.

## Zakończenie

W niniejszym opracowaniu przedstawiono jedynie wybrane zagadnienia związane z rozbudową i modernizacją polskich terminali zbożowych. Charakterystyka działalności i problematyka ulepszeń wprowadzanych w działalności terminali zbożowych w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu z pewnością zasługuje na obszerniejsze opracowanie. Trudno też oddzielić ten problem od potencjalnej konkurencji, także ze strony infrastruktury znajdującej się w Niemczech.

Odnosząc się do postawionej we wstępie hipotezy badawczej, należy stwierdzić, że polskie porty w wyniku prowadzonych prac będą istotnie optymalnie przygotowane na dostawy, magazynowanie i przesyłanie zboża. Informacje o odwołanym przetargu na terminal zbożowy w Gdańsku, unieważnieniu dzierżawy terminala zbożowego w Gdyni oraz zburzeniu elewatora zbożowego w Szczecinie wzbudziły zrozumiały niepokój, jednak wydaje się, że zastosowane nowe rozwiązania będą finalnie korzystne dla polskich terminali. Należy przy tym podkreślić, że powstała i zmodernizowana infrastruktura będzie służyć nie tylko handlowi zbożem, ale również innymi towarami.

W kontekście pytania o charakter działań mających zapewnić lepsze działanie portów i znajdujących się w nich terminali należy wskazać rozbudowę magazynów, zwiększającą znacząco możliwości w zakresie przechowywania towarów. Na uwagę zasługuje budowa i przebudowa infrastruktury

drogowej i kolejowej od strony lądu, przebudowa nabrzeży, umocnienia i pogłębienia dna na potrzeby obsługi większych statków, a także zakup dźwigów (tzw. żurawi) i innych urządzeń przeładunkowych. Nastąpić ma również poprawa systemów informatycznych, awizacji, kontroli, inspekcji, zaś realizowane inwestycje pozwolą na przeładunki i magazynowanie nie tylko zboża, lecz także i wielu innych towarów.

W kontekście drugiego z postawionych pytań należy wskazać konkurencję, w szczególności w postaci Portu Mukran, który mógłby przejąć część transportowanego zboża, na czym traciłyby polskie porty. Niezależnie od bardzo korzystnego dla Polski programu modernizacji polskich portów, warto też wskazać negatywne dla Polski konsekwencje wynikające z prowadzenia prac w czasie przepływu dużych ilości zboża, pochodzącego również z Ukrainy. Opóźnienie w realizacji niewątpliwie ambitnych inwestycji mogło i może nadal spowodować negatywne konsekwencje ekonomiczne dla polskich portów. Funkcjonowaniu branży niewątpliwie nie służy odwoływanie przetargów czy likwidacja sprawnych jeszcze elementów infrastruktury.

## Bibliografia

- Bąk A. (2024). *Wielkość naszego eksportu zbóż spadła o 1/4 w pierwszych dwóch miesiącach 2025 roku*. Agroprofil.pl, <https://agroprofil.pl/wiadomosci/polski-eksport-zboz-spadlo-1-4-w-pierwszych-dwoch-miesiacach-2025-roku> [dostęp: 16.07.2025].
- Budowa terminala zbożowego w Gdańsku ma zająć ok. 1,5 roku* (2022). Farmer.pl, [www.farmer.pl/produkcja-roslinna/zboza/budowa-terminala-zbozowego-w-gdansk-ma-zajac-ok-1-5-roku,122987.html](http://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/zboza/budowa-terminala-zbozowego-w-gdansk-ma-zajac-ok-1-5-roku,122987.html) [dostęp: 17.03.2025].
- Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy. Informacja o wynikach kontroli* (2023). Najwyższa Izba Kontroli, [www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kr~d\\_23\\_506\\_202307122036041689186964~02,typ,kk.pdf](http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kr~d_23_506_202307122036041689186964~02,typ,kk.pdf).
- 'Every Ship We Trade is Needed Immediately'* (2025). BayWa AG, [www.baywa.com/en/about/agriculture-nutrition/agricultural-trade-2022](http://www.baywa.com/en/about/agriculture-nutrition/agricultural-trade-2022) [dostęp: 19.07.2025].
- Gigiel M. (2025). *Przedwojenny elewator zbożowy powoli znika z powierzchni ziemi [foto]*. Wszczecinie.pl, [https://wszczecinie.pl/przedwojenny-elewator-zbozowy-powoli-znika-z-powierzchni-ziemi-foto/50400?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR3je-D0w6w4vgFAi9QvN6lG1IfI2STjwGIFM8zhyVcbRQw4didqNO\\_dCYs\\_aem\\_7lMy8kA-Krue3IQABFb4Caw](https://wszczecinie.pl/przedwojenny-elewator-zbozowy-powoli-znika-z-powierzchni-ziemi-foto/50400?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR3je-D0w6w4vgFAi9QvN6lG1IfI2STjwGIFM8zhyVcbRQw4didqNO_dCYs_aem_7lMy8kA-Krue3IQABFb4Caw) [dostęp: 19.07.2025].
- Kalbarczyk M. (2018). Infrastruktura punktowa transportu morskiego w Polsce – stan obecny i perspektywy rozwoju. *Gospodarka Materiałowa i Logistyka*, 12, 469–486.
- Kalinowski M. (2022). Port zbożowy bardzo w Polsce potrzebny. *Tygodnik Poradnik Rolniczy*, 5, [www.pzprz.pl/wp-content/uploads/2022/01/Tygodnik-Poradnik-Rolniczy-port-zbo%C5%BCowy.pdf](http://www.pzprz.pl/wp-content/uploads/2022/01/Tygodnik-Poradnik-Rolniczy-port-zbo%C5%BCowy.pdf).

- Klinsky Ch. (2024). *Polska w likwidacji*. Wydawnictwo Św. Tomasza z Akwinu 2024.
- Kobryński M. (2024). *Terminale zbożowe w polskich portach morskich. Fakty i mity*. Rynek infrastruktury.pl, [www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/intermodal-i-logistyka/terminale-zbozowe-w-polskich-portach-morskich-fakty-i-mity-91488.html](http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/intermodal-i-logistyka/terminale-zbozowe-w-polskich-portach-morskich-fakty-i-mity-91488.html) [dostęp: 16.05.2025].
- Kolasińska D. (2024). *Agroporty na Wybrzeżu inwestują. Potencjał eksportowy zbóż rośnie!*. Topagrar.pl, [www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/agroporty-na-wybrzezu-inwestujaja-potencjal-eksportowy-zboz-rosnie-2517389](http://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/agroporty-na-wybrzezu-inwestujaja-potencjal-eksportowy-zboz-rosnie-2517389) [dostęp: 10.04.2025].
- Krzywiecki J. (2024). *Niemcy przejmą polski eksport zboża? Dariusz Klimczak: Nie musimy straszyć*. Interia.pl, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-niemcy-przejma-polski-eksport-zboza-dariusz-klimczak-nie-mus,nId,7570352> [dostęp: 3.04.2025].
- Księżopolski K.M. (2011). *Bezpieczeństwo ekonomiczne*. Elipsa.
- Łosiewicz Z., Łosiewicz D. (2018). Zespół Portowy Szczecin Świnoujście jako węzeł logistyczny w aspekcie efektywności i bezpieczeństwa transportu. *Autobusy: Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe*, 19(6), s. 911–914.
- Michalczyk J. (2019). Bezpieczeństwo żywnościowe z perspektywy państw Unii Europejskiej. *Ekonomia Międzynarodowa*, 25, s. 18–45.
- Milzewski J. (2024). *Terminal zbożowy w Porcie Gdańsk. Premier ogłosił rozbudowę*. Gospodarkamorska.pl, [www.gospodarkamorska.pl/terminal-zbozowy-w-portcie-gdansk-premier-oglosil-rozbudowe-81985](http://www.gospodarkamorska.pl/terminal-zbozowy-w-portcie-gdansk-premier-oglosil-rozbudowe-81985) [dostęp: 25.03.2025].
- Mikuła A. (2012). Bezpieczeństwo żywnościowe Polski. *Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 99(4), s. 38–48.
- Mniejszy eksport zbóż z Polski* (2025). Internetowa Giełda Rolna i Towarowa, <https://igitr.pl/arttykul/mniejszy-eksport-zboz-z-polski-5295> [dostęp: 12.06.2025].
- Monitoring zagranicznych rynków rolnych. Rynek zbóż* (2025). Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, [www.gov.pl/attachment/574598c0-9373-4b35-bd81-e02bd27d1289](http://www.gov.pl/attachment/574598c0-9373-4b35-bd81-e02bd27d1289) [dostęp: 12.06.2025].
- Mukran Port exponierter Standort mit besten Verbindungen* (2025). Fährhafen Sassnitz GmbH, <https://www.mukran-port.de/de> [dostęp: 19.07.2025].
- Olszak A. (2025). *Apel Pomorskiej Rady Rolnictwa: Zatrzymajmy umowę z Mercosur i renegecujmy Europejski Zielony Ład*. Samorząd Województwa Pomorskiego, <https://pomorskie.eu/apel-pomorskiej-rady-rolnictwa-zatrzymajmy-umowe-mercosur-i-renegocujmy-europejski-zielony-lad> [dostęp: 10.04.2025].
- Ołdak A. (2024). *Zboże miało zalewać polskie porty. Jak jest naprawdę?*. Wnp.pl, [www.wnp.pl/logistyka/zboze-mialo-zalewac-polskie-porty-jak-jest-naprawde,842382.html](http://www.wnp.pl/logistyka/zboze-mialo-zalewac-polskie-porty-jak-jest-naprawde,842382.html) [dostęp: 22.03.2025].
- Pokora-Kalinowska M. (2024). *Po co nam terminal zbożowy w Gdańsku?*. Polskarola.pl, <https://polskarola.pl/rolnictwo/po-co-nam-terminal-zbozowy-w-gdansk> [dostęp: 21.06.2025].
- Polskie porty morskie w 2024 roku. Podsumowanie i perspektywy na przyszłość* (2025). Port Monitor, [https://actiaforum.pl/wp-content/uploads/2025/03/PolskiePorty\\_2024\\_luty-2025.pdf](https://actiaforum.pl/wp-content/uploads/2025/03/PolskiePorty_2024_luty-2025.pdf) [dostęp: 21.06.2025].
- Port Gdynia (2025). [www.port.gdynia.pl/jeden-port](http://www.port.gdynia.pl/jeden-port) [dostęp: 17.03.2025].

- Rynek zbóż* (2024). Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, [www.gov.pl/attachment/819a5adf-99e4-4384-bbbc-dc0e5e679c64](http://www.gov.pl/attachment/819a5adf-99e4-4384-bbbc-dc0e5e679c64) [dostęp: 4.07.2025].
- Skarul B. (2025). *Zamiast stołczyńskiego elewatora już w lipcu zaczną działać dwa nowe silosy*. Strefa Biznesu, <https://gs24.pl/zamiast-stolczynskiego-elewatora-juz-w-lipcu-zaczna-dzialac-dwa-nowe-silosy/ar/c3-19072216> [dostęp: 4.07.2025].
- Stachura J. (2024). *Więcej zboża w polskich portach. Polska postawi terminal zbożowy w Gdańsku*. MediaAlert, <https://biznesalert.pl/polska-zboze-port-gdansk-surowce> [dostęp: 14.04.2025].
- Terminal zbożowy w Gdyni: przetarg nierozstrzygnięty, a dotychczasowy dzierżawca nie przedłużył umowy* (2025). GospodarkaMorska.pl, [www.gospodarkamorska.pl/terminal-zbozowy-w-gdyni-przetarg-nierozstrzygniety-a-dotychczasowy-dzierzawca-nie-przedluzyl-umowy-84925](http://www.gospodarkamorska.pl/terminal-zbozowy-w-gdyni-przetarg-nierozstrzygniety-a-dotychczasowy-dzierzawca-nie-przedluzyl-umowy-84925) [dostęp: 9.06.2025].
- Terminal zbożowy w Szczecinie do sprzedania. Niemcy przejmą biznes?* (2024). Farmer.pl, [www.farmer.pl/produkcja-roslinna/zboza/terminal-zbozowy-w-szczecinie-do-sprzedania-niemcy-przejma-biznes,146999.html](http://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/zboza/terminal-zbozowy-w-szczecinie-do-sprzedania-niemcy-przejma-biznes,146999.html) [dostęp: 18.02.2025].
- W Porcie Gdańsk powstanie Agro Terminal. Zrealizuje go Spółka Port Gdański Eksploatacja, Port Gdańsk* (2024). Port Gdańsk, [www.portgdansk.pl/wydarzenia/w-porcie-gdansk-powstanie-agro-terminal-zrealizuje-go-spolka-port-gdanski-eksploatacja](http://www.portgdansk.pl/wydarzenia/w-porcie-gdansk-powstanie-agro-terminal-zrealizuje-go-spolka-port-gdanski-eksploatacja) [dostęp: 25.03.2025].
- Wyniki przetadunków w polskich portach morskich w pierwszej połowie 2024 roku. Raport* (2024). Port Monitor, [https://actiaforum.pl/wp-content/uploads/2024/10/Polskie-Porty\\_1H2024.pdf](https://actiaforum.pl/wp-content/uploads/2024/10/Polskie-Porty_1H2024.pdf).
- Z terminalu Andreas w Szczecinie znika przedwojenny elewator zbożowy* (2025). Gospodarkamorska.pl, [www.gospodarkamorska.pl/z-terminalu-andreas-w-szczecinie-znika-predwojenny-elewator-zbozowy-83355](http://www.gospodarkamorska.pl/z-terminalu-andreas-w-szczecinie-znika-predwojenny-elewator-zbozowy-83355) [dostęp: 18.03.2025].





UNIWERSYTET  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie

# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

XXII: 2025

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Copyright© 2025 by the Author(s)

<https://doi.org/10.31749/2451-0610-ksm-2025-005>

Opublikowano w wolnym dostępie (Open Access) na licencji CC BY-NC-ND 4.0



## Mieczysław Stolarczyk

prof. dr hab., Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu

<https://orcid.org/0000-0002-9771-0062>

[m.-stolarczyk@wp.pl](mailto:m.-stolarczyk@wp.pl)

# Implikacje wojny na Ukrainie dla polityki Niemiec wobec Rosji i stosunków niemiecko-rosyjskich

## Streszczenie

Celem badawczym artykułu jest wskazanie na najbardziej charakterystyczne cechy polityki RFN wobec Rosji i stosunków niemiecko-rosyjskich w okresie pozimnowojennym, szczególnie zaś w drugiej dekadzie XXI wieku. Na tym tle wyeksponowane zostały zmiany w polityce RFN wobec Rosji i w stosunkach niemiecko-rosyjskich, które nastąpiły po zbrojnej interwencji Rosji w Ukrainie (24 lutego 2022 r.). Teza zasadnicza opracowania zawiera się w stwierdzeniu, że agresja Rosji na Ukrainę wpłynęła na zasadniczą zmianę niemieckiej *Russlandpolitik*, szczególnie dotyczy to kwestii postrzegania Rosji jako głównego zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego i niemal całkowitego uniezależnienia się Niemiec od rosyjskich surowców energetycznych.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, Rosja, stosunki niemiecko-rosyjskie, wojna w Ukrainie

## Abstract

### The implications of the war in Ukraine for Germany's policy towards Russia and German-Russian relations

The aim of the article is to indicate the main features of the policy of the Federal Republic of Germany towards Russia and German-Russian relations in the post-Cold War period,

especially in the second decade of the 21st century. A special focus has been placed on Germany's policy towards Russia after Russia's armed intervention in Ukraine (24 February 2022). The main thesis of the study is contained in the statement that Russia's aggression against Ukraine has led to a fundamental change in German *Russlandpolitik*. That refers particularly to the perception of Russia by German political decision-makers as the main threat to the European security, which also triggered tendencies to limit dependency on Russian Energy resources. Of course, it is not certain that these changes in German politics are irreversible.

**Key words:** Germany, Russia, German-Russian relations, war in Ukraine

## Wprowadzenie

W trzech pierwszych dekadach okresu pozimnowojennego stosunki między Republiką Federalną Niemiec (RFN) a Rosją (Federacją Rosyjską) należały do jednych z najważniejszych międzypaństwowych relacji bilateralnych w europejskim systemie międzynarodowym. Wynikało to m.in. z mocarstwowej pozycji obu tych państw i ich możliwości politycznego oddziaływania na bliższe i dalsze środowisko międzynarodowe, potencjału gospodarczego RFN i Rosji<sup>1</sup>, zasobów surowcowych Rosji, dużej komplementarności gospodarek obu państw, ich potencjału demograficznego<sup>2</sup>, a także z racji tradycji współpracy niemiecko-rosyjskiej. Zjednoczone w 1990 r. Niemcy były w kolejnych latach okresu pozimnowojennego największą potęgą gospodarczą i polityczną Europy oraz czołową potęgą eksportową świata (mocarstwo handlowe – *Handelsmacht*)<sup>3</sup>. Natomiast Federacja Rosyjska jako główny sukcesor prawnomiędzynarodowy rozwiązanego pod koniec 1991 r. Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) była m.in. największym pod względem obszaru państwem na świecie (ponad

<sup>1</sup> W 2022 r. Niemcy pod względem PKB (4 bln 82 mld dolarów) zajmowały czwarte miejsce po USA (25 bln 439 mld dolarów), ChRL (17 bln 963 mld dolarów) i Japonii (4 bln 256 mld dolarów). Rosja w tym rankingu zajmowała ósme miejsce (2 bln 240 mld dolarów) (Jędrzejowska 2023/24, s. 406 i nast.). W latach 2023–2024 Niemcy, mimo recesji, były trzecią gospodarką świata, po USA i Chinach. W tym czasie Rosja plasowała się pod koniec pierwszej dziesiątki państw świata o największym PKB.

<sup>2</sup> Pod koniec drugiej dekady XXI w. Rosja zajmowała dziesiąte miejsce w świecie pod względem liczby ludności (144 mln). W tym samym czasie ludność Niemiec wynosiła nieco powyżej 82 mln osób, co sytuowało Niemcy pod względem potencjału demograficznego na drugim miejscu w Europie, po europejskiej części Rosji. Pod koniec 2022 r. liczba mieszkańców Niemiec przekroczyła 84 mln.

<sup>3</sup> RFN przez wiele lat okresu pozimnowojennego zajmowała pierwsze miejsce wśród głównych eksporterów świata. Na początku trzeciej dekady XXI w. zajmowała pod tym względem trzecie miejsce, po ChRL i Stanach Zjednoczonych.

17 mln km<sup>2</sup>), stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, największą potęgą nuklearną w Euroazji, największą gospodarką na obszarze poradzieckim, stosunkowo dużym rynkiem zbytu dla produktów gospodarki niemieckiej oraz jednym z największych w świecie eksporterów ropy i gazu ziemnego, w tym wiodącym dostawcą tych surowców dla gospodarki niemieckiej. Rosja była głównym partnerem gospodarczym Niemiec na obszarze poradzieckim, natomiast dla Rosji Niemcy były jednym z najważniejszych partnerów handlowych<sup>4</sup>, a zarazem najważniejszym partnerem politycznym wśród państw członkowskich Unii Europejskiej (UE). Filarem nośnym niemiecko-rosyjskiej współpracy bilateralnej była płaszczyzna gospodarcza (Timmermann 2007). Przykładowo w 2011 r. wymiana handlowa między RFN a Rosją wynosiła 75 mld euro. W 2019 r. wartość niemiecko-rosyjskiej wymiany handlowej szacowano na ok. 57 mld euro. W tym samym czasie polsko-niemieckie obroty handlowe szacowano na ok. 123 mld euro. W 2021 r. największym partnerem handlowym Niemiec była Chińska Republika Ludowa (ChRL). Wzajemne niemiecko-chińskie obroty handlowe (łącznie eksport i import) wynosiły ok. 245 mld euro. W tym samym roku Polska zajmowała piąte miejsce wśród najważniejszych partnerów handlowych Niemiec, a Rosja dopiero miejsce trzynaste. Niemiecko-rosyjskie obroty handlowe w 2021 r. szacowano na ok. 60 mld euro (Zybertowicz 2022).

Rozpoczęta w dniu 24 lutego 2022 r. agresja Rosji na Ukrainę wyznaczyła początek nowego etapu w funkcjonowaniu i ewolucji zarówno europejskiego, jak i globalnego systemu międzynarodowego. Pojęcie „system międzynarodowy” bardzo często traktowane jest jako synonim pojęcia „porządek międzynarodowy”<sup>5</sup>. Można przyjąć, że system międzynarodowy

to wszelkie wzajemne oddziaływania państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych, charakteryzujące się zróżnicowanym zakresem instytucjonalizacji oraz współpracy i rywalizacji w poszczególnych płaszczyznach (wymiarach) stosunków międzynarodowych (m.in. politycznej, gospodarczej, militarnej, kulturalno-cywilizacyjnej), występujące w skali subregionalnej, regionalnej lub globalnej, charakterystyczne dla danego etapu stosunków międzynarodowych. Rdzeniem każdego systemu międzynarodowego jest system międzypaństwowy (system państw) a w jego ramach przede wszystkim układ sił między mocarstwami. Każdy system międzynarodowy charakteryzuje się mniejszym bądź większym stopniem zorganizowania współzycia międzynarodowego, w tym także stopniem zbieżności i rozbieżności

<sup>4</sup> Przez wiele lat okresu pozimnowojennego głównym partnerem gospodarczo-handlowym Rosji były Niemcy. Jednak w drugiej dekadzie XXI w. miejsce to zajęły Chiny. W 2018 r. Niemcy zajmowały drugie miejsce w handlu zagranicznym Rosji.

<sup>5</sup> Barry Buzan i Richard Little w wielu miejscach swojej pracy *Systemy międzynarodowe w historii świata* zamiennie stosują terminy „system międzynarodowy i „porządek międzynarodowy” (Buzan, Little 2011).

interesów jego uczestników (przede wszystkim mocarstw) oraz zróżnicowaną wolą decydentów polityki zagranicznej państw co do środków i metod rozwiązywania występujących na tym tle kontrowersji (Stolarczyk 2022, s. 20).

Wojna rosyjsko-ukraińska, która w krótkim czasie, ze względu na skalę pomocy militarnej i gospodarczej udzielanej Ukrainie przez Stany Zjednoczone i pozostałe państwa zachodnie, stała się także wojną zastępczą Zachodu z Rosją (*proxy war*), w pierwszej kolejności zaś wojną zastępczą Stanów Zjednoczonych z Rosją za pośrednictwem Ukrainy<sup>6</sup>, wpłynęła na znaczną modyfikację bądź nawet zmianę niemal wszystkich głównych tendencji występujących w trzech pierwszych dekadach okresu pozimnowojennego zarówno w europejskim, jak i w globalnym systemie międzynarodowym. Spowodowała także większe bądź mniejsze zmiany w dotychczasowych stosunkach dwustronnych między wieloma państwami, w tym w stosunkach między Niemcami a Rosją.

Celem badawczym opracowania jest wskazanie na zakres zmian, które nastąpiły w polityce Niemiec wobec Rosji po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej interwencji zbrojnej na Ukrainie oraz wskazanie na główne konsekwencje tej wojny dla stosunków niemiecko-rosyjskich. Zasadnicze rozważania dotyczące podjętego tematu obejmują lata 2022–2025, a więc okres trzech lat od rozpoczęcia przez Rosję na szeroką skalę działań zbrojnych przeciwko Ukrainie. Teza główna opracowania zawiera się w stwierdzeniu, że agresja Rosji na Ukrainę wpłynęła na zasadniczą zmianę niemieckiej *Russlandpolitik*, w porównaniu z tą prowadzoną przez RFN do 2022 r. Główne pytanie badawcze, na które autor stara się udzielić odpowiedzi w artykule brzmi: W jakich obszarach polityki Niemiec wobec Rosji nastąpiły największe zmiany spowodowane interwencją zbrojną Rosji na Ukrainę? W tym miejscu należy zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu często można spotkać się z opinią, że pierwszym etapem interwencji zbrojnej Rosji na Ukrainie była inkorporacja Krymu do Rosji w marcu 2014 r. oraz militarne zaangażowanie Rosji we wspieranie od kwietnia 2014 r. prorosyjskich separatystów na wschodzie Ukrainy. Cezurą górną opracowania jest początek 2025 r., kiedy to w Niemczech został utworzony rząd koalicji CDU/CSU–SPD, na którego czele stanął kanclerz Friedrich Merz.

Preferowane przez autora podejście badawcze to paradygmat realistyczny do wyjaśniania zjawisk i procesów międzynarodowych, w tym polityki zagranicznej i stosunków dwu- i wielostronnych państw. Aby zrealizować główny cel badawczy oraz umożliwić udowodnienie przyjętej tezy badawczej, posłużono

<sup>6</sup> Marco Rubio, sekretarz stanu USA, stwierdził w dniu 6 marca 2025 r., że wojna w Ukrainie jest wojną zastępczą między dwoma mocarstwami nuklearnymi – Stanami Zjednoczonymi, które pomagają Ukrainie, a Rosją, i musi się zakończyć (*Marco Rubio...* 2025).

się metodami badawczymi takimi jak krytyczna analiza literatury przedmiotu, analiza dokumentów, a także rzetelnych źródeł internetowych. W szerokim zakresie wykorzystana została metoda obserwacyjna w odniesieniu do głównych tendencji występujących w stosunkach niemiecko-rosyjskich zarówno przed, jak i po rozpoczęciu przez Rosję interwencji zbrojnej na Ukrainie.

### Cechy charakterystyczne polityki Niemiec wobec Rosji i stosunków niemiecko-rosyjskich w okresie pozimnowojennym (do 2022 r.)

Jednym z najważniejszych przejawów rozpadu na przełomie lat 80. i 90. systemu jałtańsko-poczdamskiego, zasadniczego elementu globalnego systemu dwubiegunowego, było pokojowe zjednoczenie Niemiec i zgodna z prawem międzynarodowym inkorporacja Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) do RFN (3 października 1990). Zjednoczone Niemcy stały się najbardziej wpływowym państwem europejskim czy też, według niektórych autorów, „mocarstwem europejskim o globalnych interesach” (Staack 1998, s. 23–24). W kolejnych dekadach okresu pozimnowojennego głównym atrybutem mocarstwowej pozycji RFN był jej potencjał gospodarczy. Niemcy były największą ekonomiczną potęgą Europy, a zarazem jedną z największych potęg gospodarczych i handlowych świata. Dla przykładu w 2019 r. udział Niemiec w światowym handlu (łącznie eksport i import) wynosił 7,1%. Niemcy zajmowały pod tym względem trzecie miejsce po ChRL (12,5%) i USA (11%) (Przychodniak 2017). Z tych m.in. względów w odniesieniu do RFN używany był termin „mocarstwo cywilne” (*Zivilmacht*), państwo, które w realizacji celów swojej polityki zagranicznej kieruje się specyficzną kulturą powściągliwości militarnej, a wiodącą rolę wyznacza środkiem politycznym i dyplomatycznym oraz ekonomicznym. Należy jednak zaznaczyć, że w kolejnych latach w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec wzrastało znaczenie także środków militarnych (np. udział niemieckiego lotnictwa w wojnie przeciwko Serbii w pierwszej połowie 1999 r. oraz udział kilkutyśięcznego kontyngentu żołnierzy niemieckich w operacji ISAF w Afganistanie). Władze RFN, po wielu latach eksponowania „miękkiej siły” (*soft power*) i nadawaniu czynnikowi militarnemu drugorzędnej roli w realizacji celów w polityce zagranicznej, sięgały w okresie pozimnowojennym również po instrumenty militarne. Niemcy należały także do czołówki państw eksportujących broń. W 2021 r. zajmowały piąte miejsce w światowym handlu bronią (4,5% udziału), po Stanach Zjednoczonych (38,6%), Rosji (18,6%), Francji (10,7%) oraz Chinach (4,6%) (*Ranking eksportu broni...* 2021).

W ramach współwystępowania w polityce zagranicznej Niemiec dwóch tendencji: pierwszej, dążenia do samoograniczenia się na arenie międzynarodowej, i drugiej, brania przez RFN coraz większej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów międzynarodowych, w drugiej dekadzie XXI wieku zdecydowanie wzmocniona została druga z nich (Koszel 2017; Cziomer 2018). Niemcy odgrywały wiodącą rolę w rozwiązywaniu kryzysów w UE (m.in. kryzysu w strefie euro oraz kryzysu migracyjnego) oraz w deeskalacji konfliktu na wschodzie Ukrainy w latach 2014–2015.

W całym okresie pozimnowojennym w polityce wschodniej realizowanej przez kolejne rządy zjednoczonych Niemiec: kanclerza Helmuta Kohla (1990–1998), Gerharda Schrödera (1998–2005), kanclerz Angeli Merkel (2005–2021), w niemieckiej *Ostpolitik* priorytetowy charakter nadawano stosunkom z Rosją. W sferze koncepcyjnej znajdowało to swój wyraz w formułach „partnerstwa surowcowego”, „partnerstwa strategicznego” z Rosją, „partnerstwa dla modernizacji” czy „partnerstwa dla bezpieczeństwa” (Drzewicki 2012). Były one w większym bądź mniejszym stopniu modyfikacją koncepcji *Wandel durch Annäherung* (zmiana przez zbliżenie) czy *Wandel durch Handel* (zmiana przez handel), która została sformułowana w 1963 r. przez Egona Bahra, czołowego ówczesnego polityka SPD. Jej istotą było założenie, że intensyfikacja wymiany handlowej i rozwój współpracy politycznej z ZSRR i innymi państwami tzw. bloku wschodniego doprowadzi z czasem do zmian politycznych w tych państwach. Koncepcja ta w latach 1969–1982, w okresie rządów kanclerza Willy’ego Brandta (1969–1974) oraz kanclerza Helmuta Schmidta (1974–1982), stanowiła podstawę niemieckiej *Ostpolitik*. Jej główne przesłanie realizowane było także w polityce zjednoczonych Niemiec wobec Rosji, przede wszystkim w okresie rządów Schrödera.

W latach 90., kiedy Rosja znajdowała się w głębokim kryzysie gospodarczym, współpraca niemiecko-rosyjska dotyczyła głównie płaszczyzny politycznej i bezpieczeństwa. Rząd kanclerza Kohla w ramach eksponowanej formuły „specjalnego partnerstwa z Rosją”, widział potrzebę włączenia Rosji w europejski system bezpieczeństwa (angażowanie a nie izolowanie Rosji). Władze RFN, popierając w drugiej połowie lat 90. rozszerzenie NATO o Polskę, Czechy, Węgry i Słowację, jednocześnie zabiegały o to, by ten proces dokonał się przy jak najmniejszym obciążeniu dla relacji RFN i NATO z Rosją. Stąd m.in. poparcie dyplomacji niemieckiej dla *Aktu stanowiącego* podpisanego 27 maja 1997 r. między państwami członkowskimi NATO a Federacją Rosyjską, w którym znalazły się m.in. zapisy mówiące o tym, że NATO i Rosja nie uważają się za przeciwników a na terytorium nowych państw członkowskich NATO nie będzie rozmieszczana broń jądrowa (*Akt stanowiący...* 1997). Faktem jest jednak, że kanclerz Kohl,

popierając poszerzenie NATO na wschód, odszedł od zapewnień złożonych na początku 1990 r. Michailowi Gorbaczowowi, że po przyjęciu do NATO obszaru byłej NRD, NATO już bardziej nie rozszerzy się na wschód.

W okresie rządów kanclerza Schrödera doszło do zacieśnienia współpracy niemiecko-rosyjskiej zarówno w płaszczyźnie politycznej, jak i gospodarczej. Było to związane m.in. z bardziej asertywną polityką rządu Schrödera wobec Stanów Zjednoczonych, w porównaniu z okresem rządów Kohla. Wynikała ona m.in. z krytyki władz Niemiec amerykańskiego unilateralizmu, szczególnie w kontekście rozpoczętej w dniu 20 marca 2003 r. agresji Stanów Zjednoczonych i ich koalicjantów, w tym Polski, na Irak (Stolarczyk 2005). W Rosji pod koniec lat 90. funkcję premiera, a następnie prezydenta, objął Władimir Putin. Prezydent Putin, dążąc do odbudowy gospodarki rosyjskiej, po jej wielkim załamaniu w ostatniej dekadzie XX wieku (spadek PKB w latach 1992–1998 o ok. 60%, olbrzymia inflacja, wzrost cen i bardzo duży spadek poziomu życia większości społeczeństwa rosyjskiego, destabilizacja wewnętrzna, rozkład struktur państwowych oraz wzrost wpływów grupy oligarchów, którzy w sposób legalny i nielegalny przejmowali za bezcen były przedsiębiorstwa państwowe) (Stiglitz 2004), zmierzał do zacieśnienia współpracy z Niemcami, przede wszystkim gospodarczej. Putin liczył, że zacieśnienie współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej z Niemcami przyspieszy modernizację rosyjskiej gospodarki (partnerstwo dla modernizacji). W owym czasie Niemcy były najważniejszym partnerem handlowym Rosji, jednakże Rosja była dopiero na czternastym miejscu na liście odbiorców niemieckiego eksportu. W kolejnych latach wzrastał eksport rosyjskich surowców energetycznych do Niemiec. W 2005 r. eksport RFN do Rosji wyniósł 17,2 mld euro, a import z Rosji 21,6 mld euro (Cziomer 2019). W 2004 r. Rosja pokrywała 35% zapotrzebowania niemieckiej gospodarki na gaz. W 2005 r. rozpoczęto budowę gazociągu północnego z okolic Sankt Petersburga dnem Bałtyku do Greifswaldu w Niemczech (*Nord Stream I*). Pierwsza nitka gazociągu oddana została do użytku 8 listopada 2011 r. W 2011 r. prawie 40% importowanego przez RFN gazu oraz 40,6% importowanej ropy naftowej pochodziło z Rosji (Drzewicki 2012; Molo 2017). Ten stan rzeczy w stosunkach niemiecko-rosyjskich zaczęto nazywać „surowcowym partnerstwem”, „strategicznym partnerstwem energetycznym” czy niemiecko-rosyjskim „strategicznym partnerstwem”. W *Russlandpolitik* rządu Schrödera coraz większe znaczenie miała osobista przyjaźń kanclerza Schrödera z prezydentem Rosji Putinem. Schröder po ustąpieniu jesienią 2005 r. z urzędu kanclerza RFN, na wniosek prezydenta Putina, został przewodniczącym Rady Nadzorczej spółki *Nord Stream*, budującej Gazociąg Północny.

W dniu 22 listopada 2005 r. w Niemczech utworzony został rząd koalicyjny, na którego czele stanęła Angela Merkel. Urząd ten sprawowała, przy zmieniających się koalicjach rządzących, do 2021 r. Mimo że kanclerz Merkel bardziej krytycznie oceniała sytuację społeczno-polityczną w Rosji, w tym stopień przestrzegania praw człowieka, niż czynił to Schröder, kontynuowała politykę strategicznego partnerstwa z Rosją. Na szczycie NATO w Bukareszcie (2–4 kwietnia 2008 r.) nie zgodziła się na status MAP (*The Membership Action Plan*), czyli plan działań na rzecz członkostwa w NATO dla Gruzji i Ukrainy, chociaż zaakceptowała deklarację przyjętą na tym spotkaniu, w której znalazło się stwierdzenie, że Ukraina i Gruzja zostaną w przyszłości przyjęte do NATO. Po latach pisała na ten temat, że dla Putina potwierdzenie członkostwa obu tych państw w NATO było swego rodzaju wypowiedzeniem wojny (Merkel 2024). W niemieckim postrzeganiu Rosji w owym czasie dominowała wizja Rosji jako partnera, a nie rywala, akcent kładziony był na współpracę, a nie na rywalizację. W niemieckiej polityce bezpieczeństwa europejskiego obowiązywała generalna zasada przyjęta na początku lat 90., w okresie rządów kanclerza Kohla, że bezpieczeństwo europejskie jest niemożliwe bez Rosji, a tym bardziej przeciwko niej. Rosja w polityce bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Niemiec uznana została za integralny element europejskiej architektury bezpieczeństwa (*Wachstum. Bildung. Zusammenhalt...* 2009; Malinowski 2009; Cziomer 2010).

Kilkudniowa wojna rosyjsko-gruzińska w sierpniu 2008 r. przejściowo nieco „schłodziła” relacje niemiecko-rosyjskie. W kolejnych latach władze Niemiec w coraz większym stopniu angażowały się w zaostrzającą się rywalizację Rosji i Zachodu o wpływy na obszarze poradzieckim. Dla rosyjskiej grupy rządzącej jednym z przejawów takiego zaangażowania RFN było pełne poparcie władz tego państwa dla polsko-szwedzkiego projektu Partnerstwa Wschodniego (PW), który Unia Europejska zaczęła realizować od 2009 r. Istotą tego projektu było doprowadzenie do zdynamizowania współpracy UE z sześcioma państwami, byłymi republikami ZSRR (Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą). Politycy i eksperci rosyjscy podkreślali, że realizacja programu PW jest partnerstwem przeciwko Rosji. Wskazywali, ich zdaniem, na jego antyrosyjski charakter, nakierowanie na dezintegrację przestrzeni poradzieckiej, na zagrożenie dla procesów integracyjnych na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) z udziałem Rosji i na znaczne osłabienie Rosji w tym regionie. Argumentowali, że program PW stawia państwa będące jego adresatami przed wyborem między zachodnim a wschodnim kierunkiem polityki zagranicznej, narusza równowagę w tym regionie i tworzy nowe linie podziału (Tkachuk 2019).

Mimo ewolucji polityki niemieckiej wobec Rosji, w kierunku relacji bardziej pragmatycznych i występowania w Niemczech bardziej krytycznych ocen polityki wewnętrznej Rosji, szczególnie po powrocie w 2012 r. Putina na stanowisko prezydenta Rosji, rząd RFN, a szczególnie niemieckie kręgi gospodarcze, zainteresowany był rozwojem wszechstronnej współpracy z Rosją. Partnerstwo strategiczne Niemcy–Rosja budowane było na podstawie zbieżnych interesów politycznych i gospodarczych obu państw, ale nie dotyczyło wspólnych wartości (Cziomer 2009). Zarówno dla Niemiec, jak i wielu innych państw członkowskich UE demokratyzacja Rosji była rzeczą pożądaną, ale nie priorytetową. Priorytetem była stabilizacja Rosji gwarantującej stabilność dostaw surowców energetycznych (Żurawski vel Grajewski 2008).

Polityczne stosunki między Niemcami a Rosją znacznie pogorszyły się w okresie tzw. rewolucji godności na Ukrainie na przełomie 2013 i 2014 r. i po odsunięciu od władzy prezydenta Wiktora Janukowycza, a następnie po inkorporacji przez Rosję Krymu do Rosji w marcu 2014 r. oraz po rozpoczęciu w kwietniu 2014 r. konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy między wspieranymi przez Rosję prorosyjskimi separatystami, kontrolującymi znaczną część Donbasu, a armią ukraińską. We wszystkich tych kwestiach stanowiska Niemiec i Rosji zdecydowanie się różniły. Niemcy, jak i inne państwa Zachodu, szybko zaakceptowały odsunięcie od władzy w lutym 2014 r. prezydenta Janukowycza i uznały nowe władze Ukrainy z premierem Arsenijem Jaceniukiem. Natomiast władze Rosji zmiany na szczytach władzy w Kijowie w lutym 2014 r. uznały za zamach stanu na demokratycznie wybranego prezydenta Ukrainy dokonany przez nacjonalistyczne i antyrosyjskie polityczne i paramilitarne ugrupowania ukraińskie wspierane przez Zachód (Stolarczyk 2016).

Jednym z bezpośrednich następstw zmian na szczytach władzy w Ukrainie w lutym 2014 r. było przyłączenie w marcu 2014 r. Krymu do Rosji. Inkorporacja Krymu do Rosji była uzasadniana przez rosyjskie grupy rządzące jako skorzystanie przez większość mieszkańców Półwyspu Krymskiego, w większości narodowości rosyjskiej, z prawa do samostanowienia. Władze Rosji odwoływały się do proklamowania niepodległości przez Kosowo (17 lutego 2008 r.) oraz do opinii Międzynarodowego Trybunału w Hadze z 22 lipca 2010 r., w której odnosząc się do sprawy legalności jednostronnej deklaracji proklamowania niepodległości Kosowa, zostało stwierdzone, że w prawie międzynarodowym nie ma zakazu ogłaszania deklaracji niepodległości (*Accordance...* 2010). Jednym z głównych motywów grupy rządzącej Rosją za secesją Krymu były obawy, że nowe „pomajdanowe”, prozachodnie i antyrosyjskie władze w Kijowie mogą dążyć do wypowiedzenia umowy dotyczącej stacjonowania rosyjskiej floty czarnomorskiej w Sewastopolu (Gołda-Sobczak 2016).

Zarówno rząd Niemiec, jak i rządy innych państw zachodnich, przyłączenie Krymu do Rosji uznały za aneksję, tj. nielegalne nabycie terytorium innego państwa w drodze użycia siły lub groźby użycia siły zbrojnej. Władze RFN przyłączyły się do sankcji nakładanych na Rosję po inkorporacji Krymu do Rosji. Kanclerz Merkel podczas wizyty na Ukrainie (23 sierpnia 2014 r.) powiedziała m.in., że integralność terytorialna Ukrainy należy do głównych celów polityki niemieckiej (*Merkel w Bundestagu...* 2014). Charakterystyczne było jednak to, że mimo takich deklaracji przedstawiciele rządu RFN w kolejnych miesiącach od chwili przyłączenia Krymu do Rosji, rzadziej i mniej zdecydowanie, w porównaniu np. z politykami polskimi, uzależniali rozwiązanie konfliktu na wschodzie Ukrainy od powrotu Krymu do Ukrainy. Wydaje się, że rząd kanclerz Merkel stosunkowo szybko pogodził się z secesją Krymu i jego inkorporacją do Rosji. Warto w tym kontekście mieć na uwadze, że w porozumieniach Mińsk I oraz Mińsk II, wynegocjowanych przy dużym udziale dyplomacji niemieckiej, nie uzależniano pokojowego rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego od powrotu Krymu do Ukrainy. Natomiast rząd RFN zdecydowanie sprzeciwiał się próbom oderwania wschodnich obszarów Donbasu od Ukrainy (regionu donieckiego i ługańskiego). Jednocześnie akceptował niektóre postulaty Rosji i przedstawiciele prorosyjskich ugrupowań secesjonistycznych, mające na celu przyznanie tym regionom daleko idącej autonomii w ramach państwa ukraińskiego. Władze RFN, podobnie jak rządy wielu innych państw, nie uznały tzw. referendum niepodległościowych przeprowadzonych 11 maja 2014 r. w obwodzie donieckim i ługańskim. Bardzo krytycznie oceniały też zaangażowanie militarne Rosji w zaostrej się od kwietnia 2014 r. konflikt zbrojny na wschodzie Ukrainy między prorosyjskimi separatystami a armią ukraińską i wspierającymi ją ukraińskimi batalionami ochotniczymi (Cziomer 2015; Fix, Gawrich 2014).

Jedną z cech charakterystycznych stanowiska rządu kanclerz Merkel wobec konfliktu w Donbasie było dążenie do jego deeskalacji oraz politycznego (dyplomatycznego), a nie militarne, rozwiązania (*Merkel w Bundestagu...* 2014). Przedstawiciele rządu Niemiec eksponowali stanowisko, że mimo wzrostu napięcia w stosunkach z Rosją na tle jej polityki wobec Ukrainy, Rosja musi pozostać partnerem Niemiec i Zachodu, a nie wrogiem. Kanclerz Merkel w wystąpieniu 20 listopada 2014 r. w Krzyżowej powiedziała: „Jesteśmy przy tym świadomi, że możemy tylko wspólnie z Rosją na dłuższą metę i długoterminowo zabezpieczyć bezpieczeństwo Europy, i dlatego sankcje nie są dla nas celem samym w sobie, tylko musimy prowadzić dialog z Rosją” (*Przemówienie kanclerz federalnej...* 2014).

Kanclerz Merkel zaangażowała się w negocjacje pokojowe między władzami Ukrainy, w tym Petrem Poroszenką, wybranym w maju 2014 r. na urząd

prezydenta Ukrainy, a przedstawicielami prorosyjskich separatystów z Donbasu. Efektem zabiegów dyplomacji niemieckiej było doprowadzenie do podpisania w Mińsku (5 września 2014 r.) wstępnego porozumienia (Mińsk I). Ponieważ porozumienie to było stale naruszane przez wszystkie strony konfliktu, doszło do podpisania w dniu 12 lutego 2015 r. przez przedstawicieli Ukrainy, Rosji, OBWE i prorosyjskich separatystów, przy dużym zaangażowaniu kanclerz Merkel, drugiego porozumienia (Mińsk II). W dokumencie tym władze Ukrainy zobowiązały się m.in. do przyjęcia nowej konstytucji oraz wdrożenia ustawy o specjalnym statusie niektórych regionów obwodu donieckiego i ługańskiego (Kardaś, Konończuk 2015).

Zarówno w Polsce, jak i w wielu państwach zachodnich porozumienie Mińsk II zostało uznane jako sukces Rosji i prorosyjskich separatystów w Donbasie oraz jako porażka pomajdanowych władz Ukrainy. Dlatego też ze zrozumieniem podchodzono do działań ukraińskich władz, które stosunkowo szybko zaczęły wycofywać się z zobowiązań przyjętych w porozumieniu z 12 lutego 2015 r. Merkel pisała po kilku latach, że wyniki negocjacji w Mińsku w ówczesnych okolicznościach były jedynym w miarę niezawodnym sposobem na zatrzymanie dalszego natarcia wojsk rosyjskich w Donbasie. Traktowała te uzgodnienia jako „pomoc Ukrainie w stopniowym przywracaniu integralności terytorialnej w obwodzie donieckim i ługańskim” (Merkel 2024, s. 457). To wskazuje na to, że nie tylko władze Ukrainy, ale także kanclerz Merkel, główna architekt porozumień mińskich, traktowały te uzgodnienia w kategoriach *modus vivendi*, rozwiązania tymczasowego, do chwili wzmocnienia sił zbrojnych Ukrainy.

W *Białej księdze*, koncepcji bezpieczeństwa narodowego Niemiec przyjętej w lipcu 2016 r., znalazły się m.in. stwierdzenia, że bez gruntownej zmiany kursu Rosja będzie w najbliższym czasie stanowiła wyzwanie dla bezpieczeństwa na naszym kontynencie. Równocześnie, podkreślano, że Europę z Rosją łączy całe spektrum wspólnych interesów i stosunków: „Zrównoważone bezpieczeństwo i postęp w Europie i dla Europy nie będą także w przyszłości możliwe do osiągnięcia bez Rosji” (*Das Weissbuch...* 2016, s. 32). Podkreślano, że postępowanie Rosji, szczególnie wobec Ukrainy, wymaga jednak prowadzenia podwójnego podejścia opartego na wiarygodnym odstraszeniu i na zdolnościach obronnych oraz gotowości do dialogu (*Das Weissbuch...* 2016). Należy też zaznaczyć, że Rosja stosunkowo szybko wychodziła z izolacji politycznej w relacjach z państwami Zachodu, w dużym stopniu za sprawą Niemiec. Zarówno w drugiej połowie 2014 r., jak i w 2015 r. odbyło się wiele spotkań ministrów spraw zagranicznych Rosji i Niemiec, Siergieja Ławrowa i Franka-Waltera Steinmeiera. W lutym i w maju 2015 r. wizytę w Rosji złożyła kanclerz Merkel. Wymownym

przykładem woli utrzymania wiodącej roli Rosji w polityce wschodniej Niemiec oraz poszerzania obszaru kooperacji z Rosją, a nie konfrontacji, było kontynuowanie rozpoczętej w 2011 r. budowy drugiej nitki gazociągu przez Bałtyk (*Nord Stream 2*).

Mimo że rząd RFN popierał podpisanie w 2014 r. przez władze Ukrainy, w dwóch etapach, układu stowarzyszeniowego z UE, to powściągliwie podchodził do postulatów określenia przez UE jasnej perspektywy członkostwa Ukrainy. Jeszcze bardziej powściągliwe stanowisko zajmowali przedstawiciele rządu RFN w kwestii członkostwa Ukrainy w NATO (Hoffmann 2014).

Mimo pogorszenia stosunków niemiecko-rosyjskich w połowie drugiej dekady XXI wieku i pewnej modyfikacji polityki RFN wobec Rosji w latach 2013–2015 główne jej założenia z okresu wcześniejszego zostały w tej polityce podtrzymane (Stolarczyk 2017). Do takowych należy zaliczyć: dążenie po stronie niemieckiej do traktowania Rosji jako partnera, a nie wroga; utrzymanie kierunku na kooperację, a nie konfrontację z Rosją; postrzeganie Rosji przez władze RFN jako „głównego rozgrywającego” na obszarze poradzieckim; traktowanie Rosji jako głównego podmiotu, zarówno w sferze polityki bezpieczeństwa, jak i gospodarki na obszarze WNP; eksponowanie przez decydentów polityki zagranicznej RFN woli do występowania w roli mediatora i pośrednika między Rosją a Zachodem. W układzie koalicyjnym CDU/CSU i SPD z 7 lutego 2018 r. stwierdzono m.in., że Niemcy wyrażają duże zainteresowanie dobrymi stosunkami z Rosją oraz bliską współpracą w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Podkreślono, że Rosja, jak również Ukraina, muszą wypełnić swe zobowiązania wynikające z porozumień mińskich, od czego uzależniano cofnięcie sankcji nałożonych na Rosję (*Ein neuer Aufbruch...* 2018, s. 149–150).

W tym czasie Niemcy uczestniczyły w spotkaniach tzw. czwórki normandzkiej (formatu normandzkiego), do którego należeli przywódcy Francji, Niemiec, Ukrainy i Rosji. Spotkania w ramach tego formatu miały doprowadzić do zakończenia konfliktu w Donbasie. Kanclerz Merkel opowiadała się za realizacją tzw. formuły Steinmeiera, która zakładała przyznanie części Donbasu, która była poza kontrolą władz w Kijowie, specjalnego statusu – najpierw tymczasowo, a następnie, po przeprowadzeniu tam wyborów lokalnych władz i zaaprobowaniu ich przez instytucje OBWE, wprowadzenie go na stałe. Istotą formuły Steinmeiera było zapewnienie tej części Donbasu, którą kontrolowali prorosyjscy separatyści, na trwale statusu specjalnego, co miało być także zapisane w konstytucji Ukrainy. W dniu 1 października 2019 r. delegacja ukraińska na posiedzeniu grupy kontaktowej w sprawie Donbasu (przedstawiciele Ukrainy, Rosji i OBWE) w Mińsku wyraziła zgodę na realizację „formuły Steinmeiera”. Ukraińskie ugrupowania opozycyjne i nacjonalistyczne (m.in. radykalny

ruch azowski oraz członkowie i zwolennicy partii Swoboda) uznały podpisane porozumienie w sprawie Donbasu za kapitulację Ukrainy przed Rosją i zdradę ukraińskich interesów narodowych. Pod wpływem tej krytyki oraz protestów w Kijowie i w innych miastach Ukrainy prezydent Zelenski wycofał się z realizacji ustaleń uzgodnionych w porozumieniu podpisanym 1 października 2019 r. w Mińsku (Iwański, Nieczypor 2019).

We wrześniu 2021 r. zakończona została budowa gazociągu *Nord Stream 2*, jednak ze względów politycznych nie został on otworzony. W dniu 22 lutego 2022 r. kanclerz Olaf Scholz zawiesił certyfikację *Nord Stream 2*. Była to reakcja władz RFN na ogłoszenie przez Putina w dniu 21 lutego 2022 r. niepodległości dwóch separatystycznych państw (Ługańskiej Republiki Ludowej i Donieckiej Republiki Ludowej) utworzonych w 2014 r. przez prorosyjskich separatystów na terytorium wschodniej Ukrainy.

### **Najważniejsze zmiany w polityce RFN wobec Rosji i w stosunkach niemiecko-rosyjskich po rozpoczęciu interwencji militarnej Rosji na Ukrainie w dniu 24 lutego 2022 r.**

Rząd kanclerza Scholza (2021–2025), podobnie jak zdecydowana większość rządów państw członkowskich NATO i UE (oprócz m.in. rządu węgierskiego Victora Orbána czy rządu Słowacji Roberta Ficy), wyłączną odpowiedzialnością za wojnę na Ukrainie obciążał władze Rosji, z prezydentem Putinem na czele. Wśród niemieckich elit politycznych, w niemieckich mediach oraz wśród niemieckich analityków spraw międzynarodowych, podobnie jak w większości państw członkowskich NATO i UE, dominowało stanowisko o niesprowokowanym ataku Rosji na Ukrainę, u podstaw którego znajdowały się imperialne ambicje rosyjskiej grupy rządzącej. Najczęściej wskazywano na determinanty wewnątrzrosyjskie, które doprowadziły do rozpoczęcia przez Rosję wojny z Ukrainą (m.in. autorytaryzm reżimu Putina i jego postimperialne skłonności, jego politykę historyczną i rosyjską ideę narodową). Zazwyczaj pomijano wpływ polityki Stanów Zjednoczonych i Zachodu wobec Rosji i państw obszaru poradzieckiego w okresie pozimnowojennym na wojnę Rosji z Ukrainą. Zasadnicza zmiana w pierwszej połowie 2025 r. stanowiska rządu Stanów Zjednoczonych w kwestii czynników sprawczych wojny na Ukrainie nie wpłynęła na zmianę stanowiska w tym względzie zarówno rządu RFN, jak i większości państw członkowskich NATO i UE. Administracja prezydenta Donalda Trumpa odeszła od stanowiska prezentowanego przez rząd Joe Bidena, że rosyjska agresja na Ukrainę była niczym niesprowokowana. Zdaniem Trumpa i członków jego rządu

zapewnienia Bidena, że Ukraina będzie członkiem NATO, miały prowokować Rosję do agresji (*Trump uderza w Zelenskigo...* 2025). Tym samym stanowisko administracji Trumpa w kwestii głównych przyczyn wojny na Ukrainie znacznie zbliżyło się do stanowiska prezentowanego na ten temat przez znanych badaczy spraw międzynarodowych, w większości przedstawicieli podejścia realistycznego do badania stosunków międzynarodowych jak: John J. Mearsheimer, Henry Kissinger, Noam Chomsky, Jeffrey D. Sachs, Richard Sakwa, czy w Polsce, Stanisław Bieleń. John J. Mearsheimer i Sebastian Rosato pisali, że Putin i jego doradcy, podejmując decyzję o ataku na Ukrainę, „myśleli w kategoriach prostej równowagi sił, postrzegając starania Zachodu o uczynienie z Ukrainy bastionu na granicy Rosji jako zagrożenie egzystencjalne, do którego nie można dopuścić” (Mearsheimer, Rosato 2024, s. 12). Natomiast Bieleń pisał: „wprost nie do uwierzenia jest, że także w kręgach akademickich przyjęto bezkrytycznie jedyną wersję zdarzeń, ukutą na Zachodzie, iż to ambicje imperialne Rosji, a nie ekspansja NATO na tereny poradzieckie, są kluczem do zrozumienia konfrontacji tych dwóch masywów geostrategicznych” (Bieleń 2025, s. 129). W Niemczech najsilniejsze głosy mówiące o współodpowiedzialności USA i Zachodu za sprowokowanie Rosji do interwencji zbrojnej na Ukrainie pojawiały się wśród polityków i zwolenników partii Die Linke.

Trzy dni po rosyjskiej inwazji na Ukrainę kanclerz Scholz na nadzwyczajnym posiedzeniu Bundestagu (27 lutego 2022 r.) złożył projekt rozpoczęcia nowej ery w polityce niemieckiej, przede wszystkim w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (*Zeitenwende – zmiana epoki*). Kanclerz Scholz zapowiedział m.in. redefinicję roli Niemiec w Europie i świecie, modernizację RFN oraz wzmocnienie jej potęgi gospodarczej, politycznej i militarnej, pomoc dla Ukrainy, zasadnicze zmiany w polityce wobec Rosji i w polityce bezpieczeństwa energetycznego oraz że Niemcy będą zgodnie z wymaganiami NATO wydawać ponad 2% PKB rocznie na obronę (do 2021 r. nie przekraczały 1,4%), a także stworzą dodatkowy fundusz specjalny na obronę w wysokości 100 mld euro do wydania w okresie pięciu lat (*Die Bundesregierung...* 2022). Zaprezentowany przez Scholza program oceniany był najczęściej jako punkt zwrotny w polityce niemieckiej spowodowany interwencją militarną Rosji na Ukrainie. W kolejnych miesiącach i latach w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa dokonywała się istotna zmiana, chociaż tempo zmian w poszczególnych kwestiach, w tym wsparcia militarnego dla Ukrainy, było w poszczególnych latach wielce zróżnicowane.

W dniu 19 maja 2022 r. kanclerz Scholz w wystąpieniu w Bundestagu stwierdził, że Rosja tej wojny wygrać nie może, a Ukraina musi przetrwać. Dopiero gdy Putin zrozumie, że nie może złamać obrony Ukrainy, będzie gotów

rozpocząć negocjacje pokojowe (*Regierungserklärung...* 2022). W tym zakresie polityka Niemiec, jak większości państw członkowskich NATO, wpisala się w stanowisko administracji Bidena, że Zachód musi dopilnować, by wojna na Ukrainie była strategiczną porażką Rosji. Administracja Bidena zajmowała trudne do zrozumienia stanowisko, szczególnie dla polityków ukraińskich, że Putin nie może ani przegrać, ani wygrać wojny z Ukrainą. Stanowisko to wynikało z amerykańskich, a nie ukraińskich interesów i ze strategii przyjętej przez administrację Bidena tuż przed rosyjską inwazją na Ukrainie (Zajączkowski 2024).

Jednym z bezpośrednich następstw interwencji militarnej Rosji na Ukrainie był wzrost poczucia zagrożenia ze strony Rosji większości społeczeństwa niemieckiego i obawy o eskalację konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na inne kraje. Z tego też powodu znacznie osłabły w Niemczech postawy pacyfistyczne i wzrosła akceptacja dla zwiększania niemieckich nakładów na obronę i zbrojenia. Niemcy z pozycji mocarstwa cywilnego (*Zivilmacht*) stopniowo zmierzały do tego, by pełnić także funkcję czołowej potęgi militarnej Europy. Postępowała reorientacja niemieckiej kultury strategicznej. Większość niemieckich elit politycznych wykluczała „powrót do normalności” w stosunkach z Rosją. Oczywiście sytuacja ta może ulec zmianie, gdyby doszło do regulacji pokojowych w konflikcie rosyjsko-ukraińskim.

W krótkim czasie doszło w niemieckiej *Ostpolitik* do zasadniczej zmiany w postrzeganiu roli Rosji. Państwo to z pozycji partnera, nawet niekiedy bardzo trudnego, po rozpoczęciu inwazji na Ukrainę było uważane przez elity polityczne Niemiec i większość społeczeństwa niemieckiego za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego i za głównego przeciwnika Niemiec oraz Zachodu. To była bardzo poważna zmiana, bowiem w kolejnych dziesięcioleciach okresu pozimnowojennego aksjomatem niemieckiej polityki było twierdzenie, jak wspomniano, że bez Rosji, a tym bardziej przeciwko Rosji, bezpieczeństwa w Europie nie da się zbudować. Rosja zdecydowanie straciła na wiarygodności wśród elit gospodarczych i politycznych Niemiec – jako partner geopolityczny i biznesowy (Płuciennik 2023).

Niemcy włączyły się, chociaż niekiedy z ociąganiem, w nakładanie przez UE kolejnych pakietów sankcji wobec Rosji. Miejsce Rosji jako głównego partnera Niemiec na obszarze poradzieckim zajęła Ukraina. W tej kwestii, ale nie tylko, stanowisko Niemiec zdecydowanie zbliżyło się do tego, które przez niemal cały okres pozimnowojenny prezentowały kolejne rządy III RP (Stolarczyk 2016). Paradoksalnie zasadniczego zwrotu w polityce wschodniej Niemiec dokonała partia, której politycy zbudowali podstawy *Ostpolitik* w latach 60.

Niemcy należały do tej grupy państw, które w stopniu największym włączyły się w pomoc humanitarną dla uchodźców z Ukrainy. W porównaniu

z innymi państwami Niemcy przyjęły ich najwięcej. Na koniec listopada 2024 r. za granicą z powodu wojny przebywało ok. 5,2 mln obywateli Ukrainy, w tym w Niemczech 27,2% z tej liczby, w Polsce 23,2%, a w Czechach – 9,1%. Ze względu na zakres świadczeń socjalnych uchodźcy z Ukrainy przebywający w Niemczech byli mniej skłonni do powrotu do Ukrainy niż np. Ukraińcy mieszkający w Polsce (Pawlak 2025).

Rząd kanclerza Scholza, po kilku miesiącach wyczekiwania, stopniowo zwiększał pomoc militarną dla Ukrainy. W styczniu 2023 r. kanclerz Scholz zgodził się przekazać Ukraińcom niemieckie czołgi Leopard 2, pod warunkiem, że Stany Zjednoczone prześlą Ukrainie swoje Abramsy. Władze RFN dosyć ostrożnie postępowały w przekazywaniu kolejnych rodzajów uzbrojenia na rzecz Ukrainy. Rząd kanclerza Scholza wahał się w kwestii zakresu wsparcia militarnego dla Ukrainy, szczególnie jeśli chodzi o dostarczanie Ukrainie najbardziej nowoczesnych i ofensywnych rodzajów broni. Wykazywał w tym zakresie dużą ostrożność, aby zapobiec eskalacji konfliktu na Ukrainie i trzeciej wojnie światowej. Do końca października 2023 r. zobowiązania RFN w sferze pomocy wojskowej dla Ukrainy szacowano na ponad 17 mld euro, a zobowiązania w sferze humanitarnej na ok. 2,5 mld euro (Płuciennik 2024). W 2024 r. RFN zajmowała drugie miejsce, po USA, w rankingu pomocy militarnej dla Ukrainy (Jasiński 2025). Jednakże w odniesieniu do wielkości PKB Niemcy plasowały się na dalszym miejscu. Do połowy 2025 r. Niemcy przekazały Ukrainie także trzy amerykańskie systemy antyrakietowe Patriot. Od początku wojny na Ukrainie w lutym 2022 r. do połowy 2025 r. Niemcy udzieliły Ukrainie bezpośredniego wsparcia cywilnego o łącznej wartości ok. 34 mld euro i ok. 38 mld euro wsparcia wojskowego. Do tego dochodził udział Niemiec w pomocy UE dla Ukrainy (Widzyk 2025).

Kanclerz Scholz obawiał się eskalacji wojny i z tego względu nie wyrażał zgody na przekazanie Ukrainie pocisków Taurus, mogących uderzyć w głąb terytorium Rosji. W przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu w dniu 13 listopada 2024 r. swój sprzeciw wobec dostarczenia Ukrainie pocisków manewrujących Taurus uzasadniał obawami o eskalację konfliktu, by nie wywołać bezpośredniego konfliktu między NATO a Rosją. Popierał wsparcie militarne dla Ukrainy w ograniczonym zakresie, akceptował dostarczanie Ukrainie broni o krótszym zasięgu (Scholz 2025). Stanowisko kanclerza Scholza w sprawie zakresu pomocy militarnej dla Ukrainy było związane także z różnicami stanowisk na ten temat występującymi w samej SPD. Bowiem stosunkowo silna była grupa polityków tej partii, którzy opowiadali się za rozmowami pokojowymi z Rosją. Należy też wspomnieć, że w Niemczech, szczególnie na obszarze byłej NRD, zyskiwały na znaczeniu partie skrajne – lewicowy Sojusz Sahry Wagenknecht oraz

prawicowa Alternatywa dla Niemiec (AfD). Oba te ugrupowania zaliczane były do prorosyjskich i sprzeciwiały się niemieckiej pomocy militarnej dla Ukrainy<sup>7</sup>.

W dniu 18 marca 2025 r. niemiecki parlament (Bundestag) zmienił konstytucję, dając rządowi wolną rękę w zwiększaniu deficytu budżetowego w przypadku wydatków na obronność i pomoc dla Ukrainy. Z nowych kredytów pochodzić będzie co najmniej 50 mld euro rocznie dodatkowych środków na obronę. Wprowadzone zmiany w ustawie zasadniczej zniosły zapisany w niej tzw. hamulec zadłużenia, zakazujący zwiększania deficytu budżetowego powyżej 0,35% PKB. Jak się ocenia, w wyniku podjętych decyzji zadłużenie Niemiec wzrośnie w najbliższych dziesięciu latach z obecnych 60% PKB do 90%. Merz, kandydat CDU/CSU na kanclerza, powiedział podczas debaty przed głosowaniem w Bundestagu nad zmianą konstytucji, że zniesienie ograniczeń zadłużenia na taką skalę stało się konieczne ze względu na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Europie. W jego ocenie taka decyzja nie tylko zwiększy niemiecką zdolność do obrony, ale jest także ważnym krokiem w kierunku powstania Europejskiej Wspólnoty Obronnej (Lepiarz 2025). Zmiana niemieckiej konstytucji była też oceniana jako wyraźny sygnał, że Niemcy są gotowe do przyjęcia odpowiedzialności za przywództwo i do obrony pokoju w Europie. W debacie w Bundestagu pojawiały się też argumenty, że w sytuacji, w jakiej znalazła się Europa, pomiędzy agresywną Rosją a nieobliczalnymi Stanami Zjednoczonymi w okresie administracji Trumpa, Europa musi sama zatroszczyć się o swoje bezpieczeństwo, a Niemcom przypadła rola kierownicza. Zwiększenie potencjału militarne Niemiec postrzegane było przez większość niemieckich elit politycznych nie tylko jako wzmocnienie własnego bezpieczeństwa i środek na pobudzenie niemieckiej gospodarki, ale także jako wzmocnienie pozycji międzynarodowej Niemiec oraz jako niemiecki wkład w budowę zdolności obronnych UE. Niemcy zmirzają do tego, by w sferze militarnej odgrywać w Europie rolę współmierną do swojej siły gospodarczej.

Zatwierdzony w 2025 r. przez rząd kanclerza Merza plan finansowy zakłada prawie podwojenie wydatków na wojsko do 2029 r., z 86 mld w 2025 r. euro do 162 mld euro. Niemcy na szczycie NATO w Hadze (24–25 czerwca 2025 r.) poparły propozycję administracji Trumpa wzrostu wydatków na obronę państw członkowskich NATO do 5% PKB do 2035 r. Wojna na Ukrainie spowodowała, że Niemcy w bardzo dużym stopniu włączyły się w nabierający coraz większego tempa wyścig zbrojeń kreowany przez amerykańskie i europejskie koncerny

<sup>7</sup> W wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w Niemczech 23 lutego 2025 r. poszczególne ugrupowania polityczne uzyskały następujący procent głosów: CDU/CSU – 28,5%, SPD – 16,4%, AfD – 20,8%, Sojusz 90/Zieloni – 11,6%, Lewica (Die Linke) – 8,8%, FDP – 4,3%, Sojusz Sahry Wagenknecht (BSW) – 4,97%.

zbrojeniowe, lobbystów tych koncernów oraz powiązanych z nimi polityków i przedstawicieli mediów. Warto jednak stawiać pytanie: Czy odchodzenie Niemiec od *Zivilmacht* w kierunku *Militärmacht* będzie w perspektywie długoterminowej korzystne dla bezpieczeństwa nie tylko sąsiadów Niemiec, ale także bezpieczeństwa europejskiego? Zarazem faktem jest, że większość społeczeństwa niemieckiego sprzeciwiała się roli Niemiec jako nowego militarnego lidera Europy. Oczywiście nie jest przesądzone, że tendencja ta utrzyma się w dłuższej perspektywie.

Niemcy w czasie wojny na Ukrainie zwiększyły swój wkład w obronę flanki wschodniej NATO. W 2023 r. podpisały porozumienie z Litwą dotyczące udzielenia temu krajowi specjalnych gwarancji wojskowych w obliczu zagrożenia ze strony Rosji i Białorusi. W sierpniu 2024 r. na Litwie rozpoczęto budowę bazy wojskowej, w Rudnikach niedaleko Wilna, która docelowo ma pomieścić 4 tys. żołnierzy Bundeswehry oraz czołgi, wozy opancerzone i armatohaubice. Zakończenie inwestycji zaplanowano na koniec 2027 r. Będzie to pierwsza tego rodzaju baza wojskowa Bundeshwery poza granicami Niemiec. Ma ona stanowić istotny element wzmacniania wschodniej flanki NATO i odstraszenia Rosji (Jasiński 2025).

W stosunkowo krótkim czasie zdecydowanie zmniejszyło się znaczenie Rosji w wymianie handlowej Niemiec, głównie ze względu na stopniowe zmniejszanie importu rosyjskiego gazu i ropy. Przykładowo w lutym 2023 r. niemiecki import z Rosji był o 91% niższy niż w lutym 2022 r. Wartość towarów importowanych z Rosji w lutym 2023 r. wynosiła zaledwie 0,3 mld euro, a w lutym 2022 r. było to 3,7 mld euro. Rosja spadła tym samym z jedenastego na czterdzieste szóste miejsce wśród najważniejszych dostawców towarów do Niemiec. W lutym 2023 r. wyeksportowano z Niemiec do Rosji towary o wartości 0,8 mld euro. Natomiast w lutym 2022 r. wartość niemieckiego eksportu do Rosji wynosiła 2,1 mld euro (spadek o 60,5% w stosunku do 2022 r.) (*Niemcy...* 2023).

Rząd RFN popierał zabiegi administracji prezydenta Wołodymyra Zełenskiego o członkostwo Ukrainy w UE. W dniu 24 czerwca 2024 r. Ukraina rozpoczęła negocjacje akcesyjne. Jednakże dla większości państw członkowskich, w tym Niemiec, otwarcie negocjacji akcesyjnych nie oznaczało szybkiej perspektywy Ukrainy w UE. Przedstawiciele rządu Scholza akcentowali, że postęp w negocjacjach akcesyjnych Ukrainy uzależniony będzie nie tylko od spełnienia przez ten kraj kryteriów członkostwa, ale także od niezbędnych reform, w tym reform strukturalnych, które powinny być przeprowadzone w samej UE. Niemcy należały do tych państw unijnych, które uzależniały członkostwo Ukrainy od „pogłębienia Unii”, czyli wprowadzenia rozwiązań w kierunku dalszej jej

federalizacji, w tym odejścia od zasady jednomyślności w kwestiach polityki zagranicznej. Politycy niemieccy argumentowali, że rezygnacja z prawa weta jest niezbędna, by UE była zdolna do działania w poszerzonym gronie. Wojna na Ukrainie spowodowała zwiększone zaangażowanie władz Niemiec w działania na rzecz wzmocnienia kierunku na federalizację UE. W kontekście rozpoczęcia przez Ukrainę negocjacji akcesyjnych należy wspomnieć, że Turcja rozpoczęła takie negocjacje w 2005 r. i nadal jest bardzo daleko od uzyskania członkostwa.

W przeciwieństwie do Polski czy państw nadbałtyckich rząd kanclerza Scholza nie popierał szybkiej akcesji Ukrainy do NATO w obawie przed wzrostem zagrożenia konfrontacji z Rosją. Przeciwko szybkiej akcesji Ukrainy do NATO była również administracja prezydenta Bidena, a także m.in. takie państwa jak Hiszpania, Belgia, Słowacja i Węgry. Tuż po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji na Ukrainę 78% Niemców popierało dostarczenie broni Ukrainie, co drugi Niemiec był za przyjęciem Ukrainy do UE, a niecałe 45% także i do NATO (Krzemiński 2022).

W kontekście wojny na Ukrainie zintensyfikowana została w Niemczech dyskusja wokół dotychczasowej niemieckiej *Ostpolitik* i *Russlandpolitik*. Zwyczaj niemiecką politykę wobec Rosji w okresie pozimnowojennym oceniano bardzo krytycznie, jako błędną i naiwną. To stanowisko dominowało także wśród polityków SPD. Wydaje się, że taka surowa ocena *Ostpolitik* nie uwzględniała jej głównych efektów dla RFN i bezpieczeństwa europejskiego. Należy mieć tu na uwadze przede wszystkim to, że polityka ta przez intensyfikację kontaktów między RFN a NRD doprowadziła do powstrzymania pogłębiania się różnic między społeczeństwami obu państw niemieckich, aby w przyszłości umożliwić ich zjednoczenie, co formalnie nastąpiło w 1990 r. Natomiast intensyfikacja stosunków politycznych i gospodarczych RFN z ZSRR była niezwykle istotną determinantą procesu odprężenia w Europie, która, obok wielu innych, doprowadziła do pokojowego zjednoczenia Niemiec. Klucz do tego zjednoczenia znajdował się w Moskwie. Warto też mieć na uwadze, że *Ostpolitik* zapoczątkowana przez kanclerza Brandta wpłynęła w istotnym stopniu na pokojowy rozpad systemu jałtańsko-poczdamskiego w Europie (Stolarczyk 1995). Nową formą kontynuacji tej polityki była polityka kolejnych rządów zjednoczonych Niemiec wobec Rosji. Potęga gospodarcza zjednoczonych Niemiec, w tym ich potęga eksportowa, została w dużej mierze zbudowana na imporcie taniej rosyjskiej energii. W jednym z opracowań na ten temat trafnie pisano, że Niemcy nie bez trudu zegnają się ze schematami sięgającymi tradycji *Ostpolitik* Brandta, pogłębionymi za czasów Schrödera i Merkel. „Jednak jest naturalne, że samo wypracowanie jak i wdrożenie nowej polityki wschodniej i europejskiej, nie mówiąc o globalnej, jest zmianą pokoleniową” (*Relacje polsko-niemieckie...* 2023).

Jedną z najbardziej zasadniczych zmian w polityce rządu Scholza wobec Rosji związana była z postrzeganiem bezpieczeństwa energetycznego Niemiec i decyzją o odejściu od importu rosyjskiego gazu i ropy. W tym miejscu warto wspomnieć, że rząd RFN zdecydował się wiosną 2011 r., po awarii japońskiej elektrowni atomowej w Fukushima, na zwrot w polityce energetycznej (*Energiewende*), transformację energetyczną połączoną z polityką klimatyczną, przebudowę gospodarki niemieckiej w kierunku mniejszego jej uzależnienia od paliw kopalnych, głównie zaś węgla. Węgiel jako źródło energii miał zniknąć całkowicie z niemieckiego bilansu energetycznego do 2038 r. Program ten zakładał także całkowite odejście Niemiec od energii atomowej do 2022 r. Należy nadmienić, że w wyniku realizacji tego programu trzy ostatnie niemieckie elektrownie atomowe zostały zamknięte w 2023 r. Niemcy, dążąc do realizacji programu *Energiewende*, zacieśniały współpracę z Rosją w zakresie dostaw do Niemiec rosyjskich surowców energetycznych. W połowie drugiej dekady XXI wieku Rosja była największym dostawcą gazu i ropy dla gospodarki niemieckiej (ok. 44% importu gazu i ponad 30% importu ropy pochodziło z Rosji). Przewidywano, że w kolejnych latach wzrastać będzie zaopatrzenie Niemiec w dostawy rosyjskiej ropy i gazu ziemnego. Tym samym miało wzrastać uzależnienie niemieckiej gospodarki od rosyjskich nośników energii. Realizacja projektu *Nord Stream 2* była tego najbardziej wyrazistym przejawem. W przeciwieństwie do rządów RP decydenci polityki Niemiec wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego RFN upatrywali w zacieśnianiu współpracy z Rosją w tej dziedzinie, a nie w zmniejszaniu uzależnienia gospodarki niemieckiej od dostaw rosyjskiego gazu i ropy. Stosunkowo tania energia z Rosji była traktowana zarówno przez niemieckich biznesmenów, jak i polityków jako bardzo skuteczny instrument rozwoju niemieckiej gospodarki, wzrostu jej konkurencyjności i wzrostu poziomu życia społeczeństwa niemieckiego.

Niemcy, uczestnicząc w kolejnych pakietach sankcji nakładanych przez Zachód na Rosję po jej agresji na Ukrainę, w stosunkowo krótkim czasie znacznie uniezależniły się od rosyjskiego gazu i ropy naftowej. Należy zaznaczyć, że UE co prawda nałożyła liczne sankcje na import rosyjskiej ropy naftowej, węgla i gazu przesyłanego rurociągami (z pewnymi wyjątkami np. dla Słowacji i Węgier), jednakże import rosyjskiego gazu skroplonego (LNG) był dozwolony. W 2021 r. dostawy z Rosji do Niemiec importowanego gazu wynosiły 52%, natomiast w 2022 r. już tylko 22%. Mimo tych spadków Niemcy odgrywały istotną rolę w imporcie skroplonego gazu z Rosji, z Półwyspu Jamalskiego, do UE. Chociaż Niemcy nie importowały bezpośrednio LNG z Rosji, to nie znaczy, że z niego nie korzystały. Skroplony gaz ziemny z Rosji sprowadzano do UE m.in. za pośrednictwem spółki Sefer, byłej spółki zależnej od Gazpromu. Importowany

gaz trafiał w większości do Dunkierki we Francji, tam poddawany był regazyfikacji i przesyłany europejskim systemem rurociągów do Niemiec i innych państw. Francja była głównym odbiorcą w Europie rosyjskiego skroplonego gazu<sup>8</sup>. Znaczna ilość rosyjskiego LNG dostarczana była gazowcami także do belgijskiego portu Zeebrugge. Według Komisji Europejskiej w 2024 r. zaimportowano do UE łącznie 20 mld m sześć. rosyjskiego LNG w porównaniu z 18 mld w 2023 r. (*LNG z Rosji do Europy...* 2025). Mimo to UE zredukowała import gazu z Rosji z 45% w 2021 r. do 15% w 2024 r. Przed 2022 r. UE importowała z Rosji 150 mld m sześć. gazu rocznie. Natomiast pod koniec 2024 r. było to ok. 50 mld m sześć. Rosyjski gaz był stopniowo zastępowany przez ten surowiec sprowadzany głównie z Norwegii i z USA. Zapotrzebowanie na rosyjski gaz i rosyjską ropę naftową zarówno w Niemczech, jak i w pozostałych państwach członkowskich UE zmniejszało się także w wyniku wzrostu znaczenia energii produkowanej ze źródeł odnawialnych, przede wszystkim energii wiatrowej.

W przypadku ropy naftowej Niemcy sprowadzały ten surowiec z wielu krajów, m.in. z Indii, które w tym samym czasie importowały olbrzymie ilości rosyjskiej ropy naftowej dla własnej gospodarki, a także na eksport. Zarówno „indyjska ropa naftowa”, jak i ropa naftowa, która była przywożona do Europy z wielu innych państw, w rzeczywistości w znacznym stopniu była ropą rosyjską. Pod koniec lutego 2025 r. Rada Pracownicza i Rada Nadzorcza rafinerii PCK w Schwedt zaapelowała o zniesienie embarga na rosyjską ropę i gaz. Premier Brandenburgii Dietmar Woidke oświadczył, że z zadowoleniem przyjąłby powrót do rosyjskiej ropy w rafinerii w Schwedt, ale może to nastąpić dopiero po zakończeniu wojny w Ukrainie (Kalus 2025a).

Znaczne niezależnienie się po 2022 r. gospodarki niemieckiej od rosyjskich węglowodorów było możliwe przede wszystkim ze względu na budowę w Niemczech w krótkim czasie pływających gazportów LNG oraz budowę stacjonarnych gazportów. Było to też efektem uszkodzenia 26 września 2022 r. trzech z czterech nitek gazociągów *Nord Stream 1* i *Nord Stream 2*. W trakcie rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie Rosja zawiesiła dostawy gazu jeszcze przed zniszczeniem *Nord Stream 1*. Z kolei gazociąg *Nord Stream 2* nie został uruchomiony z powodu sporów politycznych i rosyjskiej agresji. W sierpniu 2024 r. „The Wall Street Journal” opublikował wyniki swojego śledztwa dotyczącego zniszczenia gazociągu. Potwierdzono wcześniejsze przypuszczenia, że operacja ta została przeprowadzona przez Ukraińców (*Zniszczenie Nord Stream...* 2024), zapewne za wiedzą władz USA<sup>9</sup>. Stanowisko takie prezentowały także media

<sup>8</sup> W latach 2023–2024 import rosyjskiego LNG do Francji wzrósł o 81% i kosztował 2 mld 680 mln euro (Kalus 2025b).

<sup>9</sup> Prezydent Biden na wspólnej konferencji prasowej z kanclerzem Scholzem, tuż przed

niemieckie (*Atak na Nord Stream...* 2024). George Friedman, jeden z najbardziej wpływowych politologów amerykańskich, wiele lat temu pisał, że jednym z głównych celów amerykańskiej polityki zagranicznej jest niedopuszczenie do integracji zaplecza surowcowego i siły roboczej Rosji z postępem technicznym Europy, a w pierwszej kolejności Niemiec. Partnerstwo rosyjsko-niemieckie odcinał jako najważniejsze zagrożenie dla amerykańskiej hegemonii w XXI wieku. W tej strategii jedną z głównych ról w powstrzymaniu zbliżenia między Rosją a Niemcami wyznaczano Polsce (Friedman 2012). Rosyjska inwazja na Ukrainę i zniszczenie gazociągów *Nord Stream* doprowadziły do destrukcji tego partnerstwa. Rząd kanclerza Scholza bardzo powściągliwie zareagował na zniszczenie gazociągów *Nord Stream* i niemal całkowicie podporządkował się narracji w tym względzie prezentowanej przez administrację Bidena. Charakterystyczne było także to, że niemieckie śledztwo w sprawie ataku terrorystycznego na ten gazociąg przebiegało niezwykle wolno.

Dla wielu wielce bulwersujące były informacje prasowe ukazujące się na początku 2025 r., że prowadzone są rozmowy rosyjsko-amerykańskie na temat ponownego uruchomienia *Nord Stream*. Pojawiały się sugestie, że w projekt mają być zaangażowane amerykańskie firmy. Pod koniec marca 2025 r. minister spraw zagranicznych Rosji Ławrow, potwierdził, że takie rozmowy są prowadzone. Stwierdził też, że z pewnością będzie ciekawie, jeśli Amerykanie wykorzystają swój wpływ na Europę i zmuszą ją, by nie zrezygnowała z rosyjskiego gazu (Gadawa 2025). W tym samym czasie Annalena Baerbock, minister spraw zagranicznych w rządzie kanclerza Scholza, zapewniała, że Niemcy nie wznowią prac nad *Nord Stream 2*.

Faktem jest, że jednym z następstw odcięcia się Niemiec od dostaw rosyjskiego gazu była utrzymująca się w tym kraju w latach 2023–2024 recesja gospodarcza (w 2023 r. PKB Niemiec spadło o 0,3%, a w 2024 r. o 0,2%), spowodowana przede wszystkim wzrostem cen energii, szybkim wzrostem cen, inflacją i, mimo miliardowych pakietów osłonowych rządu federalnego, spadkiem poziomu życia znacznej części społeczeństwa niemieckiego. Wpłynęło to na konkurencyjność niemieckiej gospodarki oraz na konkurencyjność gospodarek innych państw członkowskich UE (Münchau 2025). W styczniu 2025 r. niesprzyjające warunki atmosferyczne doprowadziły do poważnego deficytu w produkcji energii ze źródeł odnawialnych. W ramach działań ratunkowych uruchomiona została część niemieckich elektrowni węglowych, co pozostawało w kontrze do długoterminowej polityki energetycznej i klimatycznej Niemiec.

---

rozpoczęciem rosyjskiej inwazji na Ukrainę powiedział, że Waszyngton doprowadziłby do zniszczenia *Nord Stream 2*, jeśli Rosja rozpocznie wojnę.

Należy zaznaczyć, że mimo trudnej sytuacji energetycznej rząd RFN nie zmienił po 2022 r. polityki transformacji energetycznej zakładającej odchodzenie od energii ze źródeł kopalnych i energetyki jądrowej. Kanclerz Scholz argumentował, że odejście od importu energii kopalnej z Rosji przyspieszy przejście Niemiec i UE na neutralność klimatyczną (Scholz... 2022).

Jednym z ważnych elementów programu *Zeitenwende* było dążenie rządu kanclerza Scholza do wzmocnienia pozycji międzynarodowej Niemiec i brania przez ten kraj coraz większej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa europejskiego oraz, w skali globalnej, udziału w coraz bardziej wielobiegunowym systemie międzynarodowym (Scholz 2023). Jednakże realizacji tego celu nie sprzyjała stagnacja gospodarki niemieckiej w latach 2023–2024. Wzrost inflacji i pogorszenie poziomu życia znacznej części społeczeństwa niemieckiego wpłynęły na malejące poparcie dla rządu Scholza oraz wzrost kontrowersji wśród partii koalicyjnych. To doprowadziło do przeprowadzenia przedterminowych wyborów (23 lutego 2025 r.). Narastające problemy wewnętrzne, w tym wzrost popularności w społeczeństwie niemieckim skrajnych ugrupowań politycznych, wpłynęły także na osłabienie, raczej przejściowe, pozycji międzynarodowej Niemiec. Wydaje się, że w każdej konstelacji politycznej w Europie Niemcy będą pełnić wiodącą rolę (Münkler 2025).

W przeciwieństwie do lat 2014–2015, kiedy to kanclerz Merkel i dyplomacja niemiecka zaangażowały się najbardziej ze wszystkich państw członkowskich UE w deeskalację i dyplomatyczne rozwiązanie konfliktu na wschodzie Ukrainy, po rozpoczętej w dniu 24 lutego 2022 r. rosyjskiej inwazji na Ukrainę rząd RFN nie podejmował tak zdecydowanych działań, oprócz kilku rozmów telefonicznych kanclerza Scholza z prezydentem Putinem tuż przed rosyjską inwazją na Ukrainę<sup>10</sup> i w pierwszych tygodniach rosyjskiej interwencji militarnej, na rzecz doprowadzenia do rozejmu czy rozmów pokojowych. Niemcy nie zgłaszały własnych propozycji rozwiązania wojny rosyjsko-ukraińskiej. Wynikało to zapewne z przekonania, że byłyby one nieefektywne bez akceptacji ze strony USA. Jak pisał Piotr Buras, rząd Scholza nie był architektem polityki Zachodu wobec wojny w Ukrainie, lecz jej podwykonawcą (Buras 2023). Przedstawiciele rządu RFN często posługiwali się formułą, że Rosja wojny na Ukrainie nie może wygrać. Na początku 2025 r., kiedy rozpoczęły się negocjacje amerykańsko-rosyjskie i amerykańsko-ukraińskie, zdecydowanie większą aktywność niż kanclerz Scholz, w proponowaniu warunków doprowadzenia do rozejmu i pokoju

<sup>10</sup> Według prasowych doniesień kanclerz Scholz kilka dni przed rosyjską inwazją na Ukrainę miał wezwać prezydenta Zełenskigo, by porzucił kurs na członkostwo Ukrainy w NATO, aby w ten sposób zapobiec wojnie. Prezydent Zełenski zdecydowanie tę propozycję odrzucił (*Propozycja...* 2022).

na Ukrainie, w tym w sprawie integralności terytorialnej Ukrainy i gwarancji bezpieczeństwa dla niej, wykazywał prezydent Francji Emmanuel Macron oraz premier Wielkiej Brytanii Keir Starmer. Rząd kanclerza Scholza podchodził też bardziej powściągliwie, niż chociażby rządy Francji i Wielkiej Brytanii, do kwestii wysłania sił zbrojnych („koalicji chętnych”), jako sił pokojowych (rozjemczych) na Ukrainę, mających gwarantować przestrzeganie zawieszenia broni. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy była zapewne dominująca w Niemczech, a jeszcze bardziej w innych państwach, negatywna ocena wieloletniej współpracy RFN z Rosją, postrzegana przez wielu jako katastrofalny błąd Niemiec (Lieven 2022). Z chwilą rozpoczęcia w pierwszych miesiącach 2025 r. rozmów amerykańsko-rosyjskich i amerykańsko-ukraińskich kanclerz Scholz wzywał Rosję do sprawiedliwego pokoju w Ukrainie i z zadowoleniem przyjął gotowość prezydenta Zełenskiego do negocjacji dotyczących rozejmu i pokoju.

Inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. wpłynęła na zmniejszenie wpływów w społeczeństwie niemieckim osób, które tradycyjnie nazywano *Russland versteher* (rozumiejących Rosję), które sugerowały kompromis z Rosją i ustępstwa terytorialne Ukrainy oraz przypisywały przynajmniej część winy za wojnę Zachodowi (Krone-Schmalz 2023). Do nich zaliczano m.in. polityków i sympatyków AfD oraz die Linke. Zwolennikiem ustępstw wobec Rosji był także premier Saksonii Michael Kretschmer, proponujący naprawę gazociągów *Nord Stream* i powrót do współpracy energetycznej z Rosją (Płóciennik 2024). Merkel, była kanclerz RFN, w jednym z wywiadów w połowie marca 2025 r. powiedziała, że nie ma nic złego w próbie zrozumienia Putina, a wczuwanie się w jego sytuację nie jest niczym złym. Stwierdziła, że takie podejście to element dyplomacji i nie ma nic wspólnego z popieraniem polityki prezydenta Rosji, a dyskusja o interesach Rosji musi być dozwolona (Bera 2025). Zapowiadana przez administrację Trumpa istotna zmiana polityki wobec Rosji i Ukrainy oraz wojny na Ukrainie, jeśli będzie konsekwentnie realizowana w praktyce, co w połowie 2025 r. jest coraz mniej prawdopodobne, zapewne wpłynie na wzmocnienie tendencji w Niemczech do normalizacji stosunków z Rosją.

## Podsumowanie

W wyniku rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 r. polityka Niemiec wobec Rosji uległa stopniowej, ale daleko idącej zmianie w stosunku do tej prowadzonej zarówno w drugiej dekadzie XXI wieku, jak i w całym okresie pozimnowojennym. Rosja przestała być postrzegana przez niemieckie elity polityczne jako główny partner Niemiec na obszarze poradzieckim i zaczęła

być traktowana jako główne zagrożenie dla Niemiec i bezpieczeństwa europejskiego. Głównym partnerem Niemiec na obszarze poradzieckim, szczególnie w płaszczyźnie politycznej, militarnej i bezpieczeństwa, stała się Ukraina. Największa zmiana w niemieckiej *Russlandpolitik* dotyczyła stosunkowo szybkiego uniezależnienia się gospodarki niemieckiej od rosyjskich surowców energetycznych, głównie ropy i gazu. Agresja Rosji na Ukrainę spowodowała także wzrost tendencji do remilitaryzacji Niemiec.

Oczywiście bardzo trudno prognozować, na ile zmiany w polityce RFN wobec Rosji mają trwały charakter. Wiele będzie zależec od tego, kiedy i na jakich warunkach dojdzie do regulacji pokojowych w Ukrainie i na ile będą one trwałe. Należy sądzić, że w wymiarze krótkookresowym powrót do dobrych relacji Niemiec z Rosją będzie raczej niemożliwy, przynajmniej do czasu, kiedy w Rosji nie zmieni się grupa rządząca, na czele z Putinem. Natomiast w dłuższej perspektywie nie należy wykluczać normalizacji w stosunkach niemiecko-rosyjskich i narastającej woli obu stron do zacieśniania współpracy politycznej i gospodarczej. W niemieckich kołach politycznych i biznesowych istnieją bowiem bardzo poważne grupy nacisku na poprawę stosunków z Rosją. Merz, jeszcze jako kandydat na kanclerza Niemiec, w połowie lutego 2025 r. mówił o potrzebie nawiązania dobrych stosunków z Rosją. „Rosja – powiedział – jest historycznie i kulturowo państwem europejskim. Pewnego dnia trzeba będzie podjąć poważną próbę ponownego nawiązania dobrych stosunków z Rosją”. Opowiedział się też za bardziej aktywnym udziałem Niemiec w negocjacjach pokojowych dotyczących zakończenia wojny na Ukrainie (*Chce zostać kanclerzem...* 2025). Premier Saksonii Kretschmer, zastępca przewodniczącego CDU, skrytykował pod koniec marca 2025 r. kategoryczne odrzucenie przez Niemcy i inne kraje europejskie możliwości złączenia sankcji wobec Rosji. Stwierdził, że to całkowicie niedorzeczne i nie pasuje do tego, co robią obecnie Amerykanie (*Polityk CDU...* 2025).

W podpisanej w kwietniu 2025 r. umowie koalicyjnej między CDU/CSU i SPD przedstawiciele partii tworzących rząd kanclerza Merza zobowiązali się m.in. do osiągnięcia przez Niemcy neutralności klimatycznej do 2045 r. oraz tworzenia zachęt do budowy elektrowni gazowych. Nie wspomniano natomiast o rozwoju energetyki jądrowej (*Verantwortung für Deutschland...* 2025). W sumie jest to więc zapowiedź kontynuacji polityki *Energiewende* realizowanej za czasów rządów kanclerz Merkel. Te zapisy oraz recesja gospodarki niemieckiej w ostatnich latach spowodowana w dużej mierze wzrostem cen energii są czynnikami sprzyjającymi powrotowi gospodarki niemieckiej do tańszego gazu z Rosji, choć zapewne już nie w takim stopniu jak przed 2022 r.

Mało prawdopodobne jest, aby w dłuższym przedziale czasowym Ukraina zajęła miejsce Rosji jako główny partner Niemiec na obszarze poradzieckim. Administracja prezydenta Trumpa ubiegła Niemcy i inne państwa UE, jeśli chodzi o dostęp koncernów amerykańskich do ukraińskich surowców, w tym metali ziem rzadkich (dalsza pomoc militarna, ekonomiczna i polityczna dla Ukrainy za przejęcie przez USA połowy bogactw naturalnych Ukrainy). Oczywiście firmy niemieckie zapewne będą uczestniczyć w znacznym stopniu w odbudowie gospodarki Ukrainy po zakończeniu działań wojennych. Jednakże mało prawdopodobny jest scenariusz, by osłabiona i – co bardzo możliwe – okrojona terytorialnie Ukraina była w dłuższej perspektywie tak atrakcyjnym partnerem gospodarczym i handlowym dla Niemiec jak Rosja, nawet Rosja poważnie osłabiona prowadzoną wojną w Ukrainie (Kwiatkowska 2023). Mało prawdopodobne jest też, by w niemieckiej polityce zagranicznej pojawiła się jakaś nowa wersja *Mitteleurop*y, w której realizacji wyznaczono by kluczową rolę Ukrainie i stosunkom niemiecko-ukraińskim. Realizacja takiego scenariusza musiałaby być związana z bardzo znaczącym rozluźnieniem więzi integracyjnych w ramach UE bądź nawet jej rozpadem. Nie należy sądzić, by taki scenariusz rozwoju wydarzeń był korzystny dla interesów bezpieczeństwa Polski. Jednakże przyszłe stosunki niemiecko-rosyjskie i niemiecko-ukraińskie w największym stopniu determinować będzie to, kiedy i na jakich warunkach zakończy się wojna na Ukrainie.

## Bibliografia

- Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of, independence in Respect of Kosovo. Advisory Opinion* (2010). <https://www.nsarchire.gwu.edu/dokument/18524-national-security-archive-international-court> [dostęp: 3.03.2025].
- Akt stanowiący o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa pomiędzy Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego i Federacją Rosyjską. [W:] S. Bieleń (oprac.). *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 363–370.
- Atak na Nord Stream. Niemieckie media opisują wyniki śledztwa: miała to zrobić grupa sześciu osób na łodzi* (2024). Fakty, <https://fakty.tvn24.pl/fakty-o-swiecie/atak-na-nord-stream-niemieckie-media-opisuja-wyniki-sledztwa-miala-to-zrobic-grupa-szesciu-osob-na-lodzi-st8043562> [dostęp: 23.08.2024].
- Bera P. (2025). *Angela Merkel zabrała głos. Mówi o zrozumieniu Putina*. Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/angela-merkel-zabiera-glos-mowi-o-interesach-rosji-i-ukrainie-7136378867669600a.html> [dostęp: 19.03.2025].
- Bieleń S. (2025). *Czas ryzyka w stosunkach międzynarodowych*. Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.

- Buras P. (2023). Zeitenwende szansą dla relacji polsko-niemieckich. *Dialog*, 1, s. 58–59.
- Buzan B., Little R. (2011). *Systemy międzynarodowe w historii świata*. Tłum. E. Brzozowska. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Chce zostać kanclerzem Niemiec. Mówi o potrzebie „nawiązania dobrych stosunków z Rosją”* (2025). *Gazeta*, <https://gazetagazeta.com/2025/02/chce-zostac-kanclerzem-niemiec-mowi-o-potrzebieniu-nawiazania-dobrych-stosunkow-z-rosja> [dostęp: 25.03.2025].
- Cziomer E. (2009). Międzynarodowe implikacje partnerstwa strategicznego Niemcy–Rosja w XXI wieku. [W:] G. Babiński, M. Kapiszewska (red). *Zrozumieć współczesność*. Oficyna Wydawnicza AFM, s. 249–270.
- Cziomer E. (2010). *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*. Dom Wydawniczy Elipsa.
- Cziomer E. (2015). Rola Niemiec w geopolitycznej grze o Ukrainę w latach 2013–2015. *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, 2, s. 39–57.
- Cziomer E. (2018). *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*. Oficyna Wydawnicza AFM.
- Cziomer E. (2019). Początki partnerstwa strategicznego Niemcy–Rosja w XXI wieku. [W:] E. Mreńcy (red.). *Integracja. Polityka zagraniczna. Praworządność. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Witoldowi Maciejowi Góralskiemu*. Wydawnictwo AEH, s. 109–129.
- Das Weissbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr* (2016). Die Bundesregierung, <https://www.bmvg.de/resource/blob/5261486/015be272f8c-0098f1537a491676bfc31/weissbuch-2016-data.pdf>.
- Die Bundesregierung, Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar in Berlin* (2022). [W:] Bundeskanzler Olaf Scholz *Reden zur Zeitenwende*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, <https://bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d-7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zeitenwende-download-bpa-data.pdf?download=1> [dostęp: 16.04.2023].
- Drzewicki A. (2012). Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich. *Biuletyn Niemiecki*, 26, s. 2–16.
- Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode* (2018). Bundesregierung, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/3d417686a16696f156611b06a1508ad0/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [dostęp: 16.04.2023].
- Fix L., Gawrich A. (2014). Niemiecka polityka zagraniczna a rewolucja na Ukrainie. *Biuletyn Niemiecki. Centrum Stosunków Międzynarodowych. Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej*, 46, s. 2–5.
- Friedman G. (2012). *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*. Tłum. M. Wyrrwas-Wiśniewska. Wydawnictwo Literackie.
- Gadawa M. (2025). *Powrót do Nord Stream? Kreml: trwają rozmowy Rosji i USA*. Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/powrot-do-nord-stream-kreml-trwaja-rozmowy-rosji-i-usa-7139220177070848a.html> [dostęp: 27.03.2025].

- Gołda-Sobczak M. (2016). *Krym jako przedmiot sporu ukraińsko-rosyjskiego*. Wydawnictwo Naukowe Silva Rerum.
- Hoffmann C. (2014). *Steinmeier gegen Nato-Mitgliedschaft der Ukraine*. Der Spiegel, [https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-steinmeier-gegen-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-a-1004525.html?sara\\_ref=re-xx-cp-sh](https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-steinmeier-gegen-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-a-1004525.html?sara_ref=re-xx-cp-sh) [dostęp: 24.11.2014].
- Iwański T., Nieczypor K. (2019). *Formuła Steinmeiera: w poszukiwaniu kompromisu w sprawie Donbasu*, [www.osw.pl/publikacje/analizy/2019-10-02/formula-steinmeiera-w-poszukiwaniu-kompromisu-w-Donbasie](http://www.osw.pl/publikacje/analizy/2019-10-02/formula-steinmeiera-w-poszukiwaniu-kompromisu-w-Donbasie) [dostęp: 29.07.2025].
- Jakubczyk D. (2025). *Polityk CDU: To całkowicie niedorzeczne. Trzeba dyskusji, czy sankcje na Rosję mają sens*. Next Gazeta.pl, <https://next.gazeta.pl/next/7,168930,31812989,polityk-cdu-trzeba-dyskusji-czy-sankcje-na-rosje-maja-sens.html> [dostęp: 31.03.2025].
- Jasiński Ł. (2025). Niemcy w roku 2024: europejski olbrzym grzęźnie... *Rocznik Strategiczny 2024/25*, 30, s. 353–366.
- Jędrzejowska K. (2024). Państwa świata – wybrane dane i wskaźniki. *Rocznik Strategiczny, 2023/24*, 29, s. 406–418.
- Kalus K. (2025a). *Powrót ropy z Rosji do Niemiec. Pracownicy rafinerii piszą do rządu*. Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/ropa-z-rosji-niemcy-rozwazaja-powrot-jeden-warunek-7132177418193856a.html> [dostęp: 28.03.2025].
- Kalus K. (2025b). *Wzrost o 81 proc. To tam płynie gaz z Rosji*. Money.pl, [www.money.pl/gospodarka/lng-z-rosji-glownym-odbiorca-w-europie-jest-francja-7126476393933632a.html](http://www.money.pl/gospodarka/lng-z-rosji-glownym-odbiorca-w-europie-jest-francja-7126476393933632a.html) [dostęp: 28.03.2025].
- Kardaś S., Konończuk W. (2015). *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*. Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> [dostęp: 8.07.2015].
- Koszel B. (2017). „Kultura wstrzemięźliwości” czy aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec w XXI wieku. *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, 1, s. 17–35.
- Krone-Schmalz G. (2023). *Russland verstehen. Der Kampf um die Ukraine und die Arroganz des Westens*. Westend Verlag.
- Krzemiński A. (2022). Niemieckie zapusty. *Polityka*, 11, s. 46–48.
- Kwiatkowska A. (2023). *Zeitenwende, czyli jak Ukraina staje się dla Niemiec nową Rosją*. Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoeczne/art39165361-anna-kwiatkowska-zeitenwende-czyli-jak-ukraina-staje-sie-dla-niemiec-nowa-rosja> [dostęp: 29.09.2023].
- Lepiarz J. (2025). *Bundestag zmienił konstytucję. Budżet na niemieckie wojsko bez ograniczeń* (2025). Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bundestag-zmieni-konstytucje-Nieograniczone-zwiekszenie-deficytu-w-kilku-przypadkach-8909703.html> [dostęp: 19.03.2025].
- Lieven A. (2022). *Why Germany's pursuit of peace in Ukraine is paralyzed*, <https://responsiblestatecraft.org/2022/10/25/why-germanys-pursuit-toward-peace-in-ukraine-is-paralyzed> [dostęp: 11.01.2023].
- LNG z Rosji do Europy. Niemcy odgrywają kluczową rolę. Raport potwierdza* (2025). Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/import-lng-z-rosji-do-europy-niemcy-odgrywaja-kluczowa-role-7119364140067648a.html> [dostęp: 17.03.2025].

- Malinowski K. (2009). *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990–2005*. Wydawnictwo Instytutu Zachodniego.
- Marco Rubio nazywa wojnę w Ukrainie „wojną zastępczą” między USA i Rosją. Kreml się zgadza (2025). MSN, <https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/marco-rubio-nazywa-wojn%C4%99-w-ukrainie-wojn%C4%85-zast%C4%99pzc%C4%85-mi%C4%99dzy-usa-i-rosj%C4%85-kreml-si%C4%99-zgadza/ar-AA1AnWsk?apiversi on=v2&noservercache=1&domshim=1&renderwebcomponents=1&wcseo=1&batchservertelemetry=1&noservertelemetry=1> [dostęp: 6.03.2025].
- Mearsheimer J.J., Rosato S. (2024). *Jak myślą państwa. Racjonalność w polityce zagranicznej*. Tłum. J. Sadekiewicz. Prześwity.
- Merkel A. (2024). *Wolność. Wspomnienia 1954–2021*. Tłum. J. Sarna, E. Skowrońska. Znak Horyzont.
- Merkel w Bundestagu: Rosja kwestionuje ład pokojowy w Europie (2014). Onet.pl, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/merkel-w-bundestagu-rosja-kwestionuje-lad-pokojowy-w-europie/hrv075> [dostęp: 15.09.2015].
- Molo B. (2017). Bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego – wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Niemiec. *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, 1, s. 99–116.
- Münchau W. (2025). *Kaput. Koniec niemieckiego cudu gospodarczego*. Tłum. B. Kocowska. Prześwity.
- Münkler H. (2025). *Macht im Umbruch. Deutschlands Rolle in Europe und die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts*. Rowohlt Verlag.
- Niemcy. Handel z Rosją stracił na znaczeniu (2023). DW, <https://www.dw.com/pl/niemcy-handel-z-rosja-stracil-na-znaczeniu/a-65306314> [dostęp: 17.03.2025].
- Pawlak M. (2025). *Rosnie udział uchodźców z Ukrainy, którzy nie planują wracać do kraju*. MSN, <https://www.msn.com/pl-pl/finanse/najpopularniejsze-artykuly/ro%C5%9Bnie-udzia%C5%82-uchod%C5%BAc%C3%B3w-z-ukrainy-kt%C3%B3rzy-nie-planuj%C4%85-wraca%C4%87-do-kraju/ar-AA1BYN1L?apiversion=v2&noservercache=1&domshim=1&renderwebcomponents=1&wcseo=1&batchservertelemetry=1&noservertelemetry=1> [dostęp: 31.03.2025].
- Pluciennik S. (2023). Rok *Zeitenwende*: czy Niemcy dokonały strategicznego zwrotu?. *Rocznik Strategiczny 2022/23*, 28, s. 307–319.
- Pluciennik S. (2024). Ile zostało z *Zeitenwende*? Niemiecka polityka w drugim roku wojny, *Rocznik Strategiczny 2023/24*, 29, s. 284–299.
- Propozycja z Niemiec tuż przed wojną. Zelenski odmówił (2022). O2, <https://www.o2.pl/informacje/propozycja-z-niemiec-tuz-przed-wojna-zelenski-odmowil-6754153756834336a> [dostęp: 6.04.2022].
- Przemówienie kanclerz federalnej Angeli Merkel w związku z uroczystościami z okazji 25. Rocznicy Mszy Pojednania w dniu 20 listopada 2014 r., <https://polen.diplo.de/resource/blob/486704/a70b425417f44f03a1ceccd90468c452/Merkel-kreisau-2014-data.pdf> [dostęp: 9.02.2026].
- Przychodniak M. (2017). Chińskie plany wzmocnienia partnerstwa z Niemcami. *Biuletyn PISM*, 65, <https://pism.pl/upload/images/artykuly/legacy/files/23349.pdf>.
- Ranking eksportu broni. Oto które państwa sprzedają najwięcej (2022). Money.pl, [money.pl/gospodarka/ranking-eksportu-broni-oto-które-panstwa-sprzedaja-najwiecej-6805228407220960a.html](https://money.pl/gospodarka/ranking-eksportu-broni-oto-które-panstwa-sprzedaja-najwiecej-6805228407220960a.html) [dostęp: 5.06.2023].

- Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag* (2014). [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklärung/2014-11-26-merkel-bt-haushalt.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklärung/2014-11-26-merkel-bt-haushalt.html) [dostęp: 19.04.2015].
- Relacje polsko-niemieckie w czasach przelomu* (2023). Centrum Studiów Międzynarodowych, <https://csm.org.pl/relacje-polsko-niemieckie> [dostęp: 4.05.2024].
- Scholz O. (2022). *Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 19. Mai im Deutschen Bundestag*, <https://olaf-scholz.spd.de/aktuelles/detail/news/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-19-mai-2022-im-deutschen-bundestag/19/05/2022> [dostęp: 12.10.2022].
- Scholz O. (2023). *The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in Multipolar Era*. Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war#> [dostęp: 12.12.2025].
- Scholz O. (2025). *Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz*. Bundesregierung, Berlin 13.11.2024, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-2332914> [dostęp: 20.03.2025].
- Staack M. (1998). Großmacht oder Handelsstaat? Deutschlands aussenpolitische Grundorientierungen in einem neuen Internationalem System. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 12, s. 14–24.
- Stiglitz J.E. (2004). *Globalizacja*. Tłum. H. Simbierowicz. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stolarczyk M. (1995). *Podział i zjednoczenie Niemiec jako elementy ładów europejskich po drugiej wojnie światowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Stolarczyk M. (2005). Kontrowersje wokół militarne go zaangażowania Polski w Iraku. *Przegląd Zachodni*, 1, s. 63–93.
- Stolarczyk M. (2016). *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992–2015*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Stolarczyk M. (2017). Bezpieczeństwo Niemiec w kontekście konfliktu na wschodzie Ukrainy. *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 1, s. 83–97.
- Stolarczyk M. (2022). *Główne tendencje ewolucji globalnego i europejskiego systemu międzynarodowego w okresie pozimnowojennym i ich niektóre implikacje*. Digitalpress Lidia Jaworska.
- Timmermann H. (2007). Die deutsch-russischen Beziehungen im europäischen Kontext. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1, s. 101–122.
- Tkachuk O. (2019). *Stanowisko Rosji wobec wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*. Praca doktorska UJ w posiadaniu autora.
- Trump uderza w Zelenskiego. „Nie jest aniołkiem”* (2025). Wp.pl, <https://wiadomosci.wp.pl/nie-jest-aniolkiem-trump-uderza-w-zelenskiego-7117611594677024a> [dostęp: 24.01.2025].
- Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU,CSU und SPD* (2025), [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf) [dostęp: 30.05.2025].
- Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP* (2009). <https://www.cducsu.de/sites/default/files/Gesamt-Entwurf%20KoalitionsvertragmP.pdf> [dostęp: 30.03.2011].

- Widzyk A. (2025). *Niemcy chcą kupić od USA Patrioty dla Ukrainy*. Gazeta.pl, <https://wiadomosci.gazeta.pl/swiat/7,198076,32096336,niemcy-chca-kupic-od-usa-patrioty-dla-ukrainy-kanclerz-apeluje.html> [dostęp: 11.07.2025].
- Zajązkowski M. (2024). Strategia USA przed wojną na Ukrainie: pomiędzy odstraszeniem a obawą przed eskalacją. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 1, s. 113–132.
- Zniszczenie Nord Stream. Zaskakujące słowa byłego szefa niemieckiego wywiadu o roli Andrzeja Dudy* (2024). Onet.pl, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/zniszczenie-nord-stream-zaskakujace-slowa-z-niemiec-o-rol-i-andrzeja-dudy/z1qk82y> [dostęp: 23.08.2024].
- Zybertowicz A. (2022). *Handel zagraniczny Niemiec: bilans z Polska wyżej niż z Rosją*. Demagog.org, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/handel-zagraniczny-niemiec-bilans-z-polska-wyzszy-niz-z-rosja> [dostęp: 4.11.2023].
- Żurawski vel Grajewski P. (2008). *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991–2004*. Ośrodek Myśli Politycznej.



Copyright© 2025 by the Author(s)

<https://doi.org/10.31749/2451-0610-ksm-2025-006>

Opublikowano w wolnym dostępie (Open Access) na licencji CC BY-NC-ND 4.0



## Rett R. Ludwikowski<sup>1</sup>

professor emeritus, The Catholic University of America

<https://orcid.org/0000-0001-7457-3096>

[ludwikowski@cua.edu](mailto:ludwikowski@cua.edu)

## Mark R. Ludwikowski<sup>2</sup>

Clark Hill PLC

[mludwikowski@clarkhill.com](mailto:mludwikowski@clarkhill.com)

# Między wojną i ugodą. Stany Zjednoczone i Chiny na drodze handlowych negocjacji

## Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy konfliktów oraz negocjacji zmierzających do wypracowania i zawarcia układów handlowych między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Problematyka

<sup>1</sup> Rett R. Ludwikowski, emerytowany profesor. Uzyskał doktorat i habilitację na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie. W latach 1985–2017 był dyrektorem Instytutu Prawa Międzynarodowego i Porównawczego w Columbus School of Law, Katolickiego Uniwersytetu Ameryki w Waszyngtonie oraz dyrektorem Letniego Programu Międzynarodowego Biznesu i Handlu w Polsce. Jest autorem ponad 20 książek, m.in. podręcznika *Handel międzynarodowy*, wyd. 4, Warszawa 2019.

<sup>2</sup> Mark R. Ludwikowski, starszy dyrektor i mecenas w kancelarii Clark Hill PLC. Kieruje jej praktyką w zakresie handlu międzynarodowego w biurze w Waszyngtonie (Dystrykt Kolumbii) i reprezentuje podmioty korporacyjne oraz organy administracji publicznej w postępowaniach z zakresu ochrony handlu oraz w sprawach celnych. Uhonorowany tytułem *Best Lawyers in America*<sup>®</sup> w dziedzinie prawa handlu międzynarodowego i finansów przez ranking Best Lawyers (2026).

ta ma historię sięgającą okresu, w którym Państwo Środka było jeszcze krajem gospodarki nierynkowej zaangażowanym w dysputy z krajami gospodarki rynkowej, należącymi do globalistycznej sieci organizacji międzynarodowych. Stąd też autorzy wykorzystali w przedmiotowym opracowaniu metodologię historyczno-porównawczą.

Artykuł składa się z trzech głównych części, w których pierwsza poświęcona jest analizie tematycznych problemów z okresu poprzedzającego wejście Chin do WTO. Część druga koncentruje się na relacjach amerykańsko-chińskich w pierwszej kadencji i na początku drugiej kadencji prezydenckiej Donalda Trumpa. Skupiono się w niej na problemach subsydiów stosowanych przez kraje nierynkowe lub znajdujące się w okresie przejściowym oraz na kwestii stosowania w relacjach z tymi krajami równoległe ceł wyrównawczych i antydumpingowych. Zawiera ona również analizę amerykańsko-chińskich sporów monetarnych i sporów dotyczących swobody komunikacyjnej, w tym wolności internetu. W ostatniej części autorzy skupili się na aktualnych negocjacjach prowadzących do wypracowania i zawarcia ugody handlowej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Chinami w ostatnim tygodniu czerwca 2025 r. Detale umowy nie są jeszcze dobrze znane, ale niewątpliwie oczekiwano, że przedmiotowa ugoda będzie miała przełomowe znaczenie w handlowych stosunkach międzynarodowych. Przez pewien czas znaczenie umowy zostało podkopane przez groźbę nałożenia na Chińską Republikę Ludową ceł za kupowanie rosyjskiej ropy. Powracający konflikt obu mocarstw został wyeksponowany przez media w czasie wymiany oskarżeń przez delegacje obu państw na Alasce, równoległe ze spotkaniem Prezydenta Donalda Trumpa z Władimirem Putinem.

**Słowa kluczowe:** kraje gospodarki rynkowej i nierynkowej, subsydia, cła, globalizacja, handel międzynarodowy, protekcjonizm

## Abstract

### Between War and Settlement: The United States and China in Trade Negotiations

This article examines the conflicts and negotiations leading to the development and conclusion of trade agreements between the United States and China. This issue has a long history, dating back to the period when China was still a non-market economy engaged in disputes with market economy countries belonging to the globalist network of international organizations. Therefore, the authors utilize a historical-comparative methodology in this study.

The article consists of three main parts, the first of which is devoted to an analysis of thematic issues from the period preceding China's accession to the WTO. Part two focuses on U.S.-China relations during Donald Trump's first term and the early part of his second term as president. It focuses on the issue of subsidies used by non-market economies or those in transition, as well as the parallel application of countervailing and anti-dumping duties in relations with these countries. It also examines U.S.-China monetary disputes and disputes over freedom of communication, including internet freedom. The final part focuses on the ongoing negotiations leading to the development and conclusion of a trade agreement between the United States and China in the last week of June 2025. While the details of the agreement are not yet fully known, the agreement was undoubtedly expected to be a breakthrough in international trade relations. For a time, the agreement's significance was

undermined by the threat of tariffs on the People's Republic of China for purchasing Russian oil. The recurring conflict between the two powers was highlighted by the media during the exchange of accusations between delegations of both countries in Alaska in parallel with President Donald Trump's meeting with Władimir Putin.

**Key words:** market and non-market economy countries, subsidies, tariffs, globalization, international trade, protectionism

## Wprowadzenie

W połowie czerwca 2025 r., czyli w momencie pracy nad gromadzeniem i analizą materiałów do niniejszego tekstu, w światowych mediach ukazały się informacje o zawarciu ugody handlowej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową (ChRL). Niektóre z nich wskazywały na sukcesy negocjacyjne Chin. Przykładowo 12 czerwca 2025 r. A. Beattie opublikował w dzienniku „Financial Times” tłumaczony na język polski artykuł *Chiny pokonały Donalda Trumpa, zanim jeszcze rozpoczęła się wojna handlowa*<sup>3</sup>.

Trzeba przyznać, że negocjacje handlowe Stanów Zjednoczonych z Chinami przez dekady przeplatane były okresami, w których media eksponowały sankcje, z okresami, w których oba państwa były skłonne do ugody. Zarówno konflikty, jak i współpraca tych krajów ma długą tradycję, sięgającą ubiegłego wieku<sup>4</sup>. W momencie, w którym prezydent Donald Trump postanowił, bez akceptacji Kongresu, zaatakować bazy nuklearne Iranu, a państwo to odpowiedziało atakiem na bazy amerykańskie w Katarze, tematyka niniejszego artykułu staje się szczególnie ważna. Dlatego też prezentacja aktualnej ugody handlowej oraz prognozowanie szans na jej przetrwanie wymaga znajomości tła historycznego i przyjęcia w przedmiotowym opracowaniu metody historyczno-porównawczej.

Nawiązując do powyższych uwag, autorzy postanowili zaprezentować refleksje nad aktualnymi stosunkami obu państw, opatrując je częścią

<sup>3</sup> Zob. A. Beattie, *Chiny pokonały Donalda Trumpa, zanim jeszcze rozpoczęła się wojna handlowa*, Financial Times/Onet.pl, 12.06.2025, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/chiny-zaszachowaly-trumpa-polegl-w-wojnie-ktora-sam-brozpetal-opinia/6e9e31f> [dostęp: 12.08.2025].

<sup>4</sup> Badania dotyczące podłoża tradycyjnych sporów amerykańsko-chińskich zostały wykonane dla Amerykańskiego Stowarzyszenia Adwokatów (American Bar Association). Podsumowanie komentarzy jednego z autorów (R.R. Ludwikowskiego) zostało opublikowane jako krótki artykuł pt. *Rebuttable Presumptions – New Developments in the U.S. 'war' with Chinese Subsidies* w kwartalniku „Customs and International Trade Bar Association (CITBA)” w 2014 r. Część uwag autora została, za zgodą wydawcy, włączona do niniejszego tekstu.

pierwszą, w której zawarli analizę tematycznych problemów z okresu poprzedzającego wejście ChRL do Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO), oraz częścią drugą, w której skoncentrowali się na relacjach amerykańsko-chińskich z pierwszej i początku drugiej kadencji prezydenckiej Donalda Trumpa. W części trzeciej skupili się zaś na analizie przedmiotowej ugody handlowej<sup>5</sup>.

### Konflikty handlowe Stanów Zjednoczonych z Chinami pod koniec XX w.

Dyplomatyczne stosunki Stanów Zjednoczonych Ameryki z ChRL trwają od 1979 r. Były to zasadniczo relacje nieformalne, nawiązane po dyskrejonanym przyznaniu Chinom przez USA statusu kraju największego uprzywilejowania w relacjach handlowych – co oznaczało włączenie ich do listy państw cieszących się tzw. przywilejami MFN (*most favorite-nation status*). Włączenie do owej kategorii, oznaczającej zasadniczo „równe” traktowanie z innymi członkami – sygnatariuszami międzynarodowej umowy handlowej, tzw. Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), obywatło się uznaniowo. To z kolei oznaczało, że Stany Zjednoczone w granicach swojej dobrowolnej oceny mogły nakładać na Chiny możliwie najniższe cła i że zgoda na takie traktowanie nie zależała bezwzględnie od spełnienia przez Chiny warunków dotyczących poszanowania praw człowieka. W latach 70. XX w. warunek poszanowania praw człowieka był bezwzględnie egzekwowany w stosunkach z krajami rynkowymi; natomiast wobec Chin był zasadniczo pozytywnym bodźcem i został pozostawiony do uznania Stanów Zjednoczonych. Profesor Patrick Mulloy (były komisarz amerykańskiej Komisji ds. Przeglądu Gospodarczego i Bezpieczeństwa USA–Chiny) pisał, komentując proces wejścia Chin do WTO:

To Jiang Zemin rozpoczął negocjacje w sprawie przystąpienia Chin do GATT, który w 1995 roku przekształcił się w WTO. Aby obejść kontrowersyjną coroczną debatę w Kongresie, Chiny chciały przystąpić do WTO w celu zapewnienia stałego [równego] traktowania ich polityki handlowej przez USA. Proponowane przez Chiny wejście do WTO oznaczało, że Kongres będzie musiał uchylić część poprawek Jacksona-Vanika w odniesieniu do Chin. W 2000 r. Kongres zrobił to

<sup>5</sup> Warto zaznaczyć, że w odniesieniu do analizowanego okresu czytelnik może skorzystać z bardzo wysoko ocenianego przez autorów artykułu autorstwa K. Żukrowskiej z 2020 r. Zob. K. Żukrowska, *Wojna handlowa USA–ChRL i jej konsekwencje*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2020, nr 1, s. 63–87. Przedmiotowa analiza nie podważa jego tez, lecz raczej stanowi wprowadzenie do okresu, w którym „wojna” zaczęła przekształcać się w proces negocjacji umów handlowych między oboma państwami.

za namową ośrodków biznesowych USA i administracji Clintona. Zwolennicy przyznania stałego statusu MFN Chinom argumentowali, że pomoże to chińskim urzędnikom w utrwaleniu reform rynkowych i zmniejszeniu ówczesnego amerykańskiego dużego deficytu handlowego z Chinami. Kongres został poinformowany przez administrację Clintona i amerykańskie multikorporacje, że wejście Chin do WTO stworzy miejsca pracy w Stanach Zjednoczonych, zaś amerykańskie firmy zwiększą eksport do rozwijającej się gospodarki chińskiej<sup>6</sup>.

Optymizm dotyczący wzajemnych relacji obu państw nie był jednak solidnie ugruntowany. Już w latach 80. ubiegłego wieku sądy amerykańskie wydały szereg decyzji wskazujących, że nie można wykryć jednoznacznie subsydiów państwowych w polityce krajów o nierynkowej gospodarce.

Początek i istotę konfliktu można zrozumieć po analizie dwóch spraw rozstrzygniętych w 1984 r.: *Carbon Steel Wire Rod from Czechoslovakia; Final Negative Countervailing Duty Determination* oraz *Carbon Steel Wire Rod from Poland; Final Negative Countervailing Duty Determination*. W sprawach tych Komisja Handlu Międzynarodowego Stanów Zjednoczonych (United States International Trade Commission – USITC) stwierdziła, że

zgodnie z ustawą o taryfach celnych z 1930 r., uchylene rozporządzeń w sprawie cel antydumpingowych i wyrównawczych na walcówkę węglową i niektóre rodzaje walcówki ze stali stopowej z Chin prawdopodobnie doprowadziłoby do kontynuacji lub ponownego wystąpienia istotnej szkody dla przemysłu w Stanach Zjednoczonych w dającym się racjonalnie przewidzieć czasie<sup>7</sup>.

USITC zadecydowała, że decyzje dotyczące klasyfikacji taryfowej i traktowania importowanych towarów leżą w gestii Urzędu Celnego i Ochrony Granic Stanów Zjednoczonych (U.S. Customs and Border Protection – CBP). Szerszy komentarz do tej niezwykle istotnej kwestii jest niezbędny dla zrozumienia podłoża konfliktów między oboma państwami. Bez niego czytelnik odniesie wrażenie, że sądy amerykańskie i Departament Handlu (Department of Commerce – DOC), wydając szereg wzajemnie sprzecznych postanowień,

<sup>6</sup> P. Mulloy, *China Leveraged the West to Grow Its Economy and Its' Comprehensive National Power*, [w:] *Leveraging: A Political Economic and Societal Framework*, ed. D. Anderson, 2.10.2014, <https://prosperousamerica.org/china-and-the-concept-of-leverage> [dostęp: 14.08.2025]. Tłum. aut.

<sup>7</sup> Raport Komisji z lipca 2020 r. [tłum. aut.]: *Carbon and Certain Alloy Steel Wire Rod from China Investigation*, U.S. International Trade Commission, June 2020, [www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub5064.pdf](http://www.usitc.gov/publications/701_731/pub5064.pdf) [dostęp: 14.08.2025]. Zob. także: *United States – Countervailing and Anti-Dumping Measures on Certain Products from China (WT/DS449)*, 12.06.2013, [https://ustr.gov/sites/default/files/DS449.US\\_Sub1\\_Public.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/DS449.US_Sub1_Public.pdf) [dostęp: 14.08.2025].

stworzyły sytuację podważającą zasadę pewności prawnej i prawa do rzetelnego procesu<sup>8</sup>. Decyzje DOC wskazujące, że subsydiów nie da się wykryć w krajach o nierynkowej gospodarce, zostały zakwestionowane przez amerykański Trybunał Handlu Międzynarodowego (United States Court of International Trade – CIT) w sprawie *Continental Steel Corp.* przeciwko Stanom Zjednoczonym. CIT orzekł, że wbrew ustaleniom DOC amerykańskie prawo regulujące subsydia obejmuje zarówno gospodarki rynkowe, jak i nierynkowe. Niepewność prawna dotycząca subsydiów udzielanych przez kraje nierynkowe trwała w tej sytuacji dalej. Sąd Apelacyjny Stanów Zjednoczonych dla Okręgu Federalnego (Court of Appeals for the Federal Circuit – CAFC) w sprawie *Georgetown Steel Corp.* przeciwko Stanom Zjednoczonym uchylił tę decyzję, wskazując, że DOC miał rację, orzekając, iż subsydia w krajach o nierynkowej gospodarce nie mają podstawy prawnej<sup>9</sup>.

W grudniu 2008 r. Chiny złożyły skargę do WTO, w której zwróciły się do Organu Rozstrzygania Sporów (Dispute Settlement Body) o powołanie zespołu orzekającego o legalności stosowania przez USA podwójnych środków zaradczych (*double remedies*). Mimo włączenia się do sporu niespiesznie działającego Kongresu Stanów Zjednoczonych problem pozostał nierozstrzygnięty teoretycznie, ale po okresach „uśpienia” sporu sprowokował amerykańską administrację do nałożenia wyższych sankcji.

## Relacje amerykańsko-chińskie w pierwszych dekadach XXI w.

### *Reakcja amerykańska na chińskie manipulacje walutowe*

Jak podkreślali amerykańscy eksperci handlowi, na początku XXI w. w wojnie handlowej obu państw stopniowo eksponowano jej komponent dotyczący sporów monetarnych<sup>10</sup>. Wskazywali oni, że przez dekady Chiny skupowały

<sup>8</sup> Sądy potwierdziły konkluzje Departamentu Handlu USA, że w kraju, w którym własność środków produkcji należy do państwa, nie ma subsydiów. Kraj o nierynkowej gospodarce nie może sam sobie udzielać subsydiów. Dla szerszej analizy tych spraw – por.: R.R. Ludwikowski, *Rebuttable Presumptions...*, *op. cit.*

<sup>9</sup> Decyzja Sądu Apelacyjnego opierała się na argumentach, że w ustawie celnej z 1930 r. Kongres umieścił regulacje dotyczące krajów o gospodarce nierynkowej w części o cłach antydumpingowych (sekcja 773 c), jednakże takiego samego odniesienia do krajów o gospodarce nierynkowej nie można znaleźć w części dotyczącej subsydiów – por. *ibidem*.

<sup>10</sup> Na modyfikację charakteru konfliktów amerykańsko-chińskich zwracał szczególną uwagę F. Bergsten, emerytowany dyrektor Instytutu Ekonomii Międzynarodowej

amerykańską walutę, zaś sprzedaż tych zasobów mogłaby podważyć stabilność polityki walutowej Stanów Zjednoczonych. Stawiano jednocześnie pytanie, czy taka decyzja byłaby bezpieczna dla samego Państwa Środka? Znaczna część znawców problematyki podkreślała, że Amerykanie mogą czuć się stosunkowo bezpieczni, gdyż sprzedaż przez Chiny posiadanych zasobów walutowych i amerykańskich papierów wartościowych ocenianych w 2019 r. na 1,2 tln dolarów, musiałaby podważyć renomę samej ChRL, jako godnego zaufania partnera handlowego<sup>11</sup>. Evelyn Cheng, cytując Lestera Rossa, szefa komitetu kierującego polityką Amerykańskiej Izby Handlu w Chinach (American Chamber of Commerce in the People's Republic of China), stwierdził, że „zagraniczne firmy mogą, w zależności od możliwości absorpcyjnych chińskiej ekonomii, kontrolować 10 do 20% chińskich rynków”<sup>12</sup>.

Optymistyczne oceny chłonności chińskich rynków i gotowości tejeż administracji do wsparcia globalistycznej polityki handlowej, z jednej strony zachęcały korporacje w Stanach Zjednoczonych do wspierania amerykańsko-chińskich *joint ventures*; z drugiej – nacjonalistyczna i antyglobalistyczna polityka Donalda Trumpa wskazywała na ryzykowność inwestycji w Chinach.

---

im. P. Petersona (The Peterson Institute for International Economics). Zob. F. Bergsten, *The Need for a Robust Response to Chinese Currency Manipulation – Policy Options for the Obama Administration Including Countervailing Currency Intervention*, „Journal of International Business and Law” 2011, vol. 10, no. 2, s. 269–280.

<sup>11</sup> Por. szerszy komentarz: E. Cheng, *China's moves to boost foreign business also help Chinese companies*, CNBC, 28.10.2019, [www.cnbc.com/2019/10/29/chinas-moves-to-boost-foreign-business-also-helps-chinese-companies.html](http://www.cnbc.com/2019/10/29/chinas-moves-to-boost-foreign-business-also-helps-chinese-companies.html) [dostęp: 21.09.2020]; por. także: K. Yeung, *Will China use its \$1.2T of U.S. debt as firepower to fight the trade war?*, South China Morning Post/Politico, 5.10.2019, [www.politico.com/story/2019/05/10/us-china-trade-tariffs-142208](http://www.politico.com/story/2019/05/10/us-china-trade-tariffs-142208) [dostęp 21.09.2020].

<sup>12</sup> Tłum. aut. E. Cheng, *China's moves...*, *op. cit.* Przyznać trzeba, że dokładne sprawdzanie danych podawanych przez ekspertów handlowych w internecie jest niezbędne. Przykładowo cyt. Cheng przytacza dane firmy analitycznej Gavekal Dragonomics. Przygotowany przez nią raport z 2016 r. miałby wskazywać, że amerykańskie firmy i ich oddziały zarabiają w Chinach znacznie więcej niż ich chińskie odpowiedniki w Stanach Zjednoczonych. Z przedstawionej analizy wynika, że w 2016 r. sprzedaż amerykańska w Chinach przekroczyła 450 mld dolarów, podczas gdy sprzedaż chińska w USA wyniosła mniej niż 50 mld dolarów. W istocie weryfikacja tych cyfr wskazuje, że czytelnik musi sam sprawdzić, czy dane podawane w publikowanych w internecie artykułach są potwierdzone przez statystyki rządowe. Przykładowo wartość sprzedaży towarów amerykańskich w Chinach w 2016 r. wynosiła 115,5 mld dolarów; natomiast Chiny eksportowały do Stanów Zjednoczonych towary o wartości 462,4 mld dolarów, co oznacza, że amerykański deficyt wyniósł w 2016 r. ponad 346 mld dolarów. Dane za: *Trade in Goods with China*, US Census-Foreign Trade, [www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html](http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html) [dostęp: 20.09.2020].

Druga grupa ekspertów utrzymywała jednak, że Państwo Środka manipuluje wartością swojej waluty, co prowadzi do znaczących strat dla amerykańskiej ekonomii. Poglądy tej grupy przeanalizował Daniel C.K. Chow, który niezależnie od kontrowersyjnych ocen praktyk manipulacyjnych Chin sam sceptycznie wyraził się w konkluzjach o sankcjach przeciwko ChRL<sup>13</sup>.

Dla polskiego czytelnika informacja, że administracja USA nałożyła na Chiny sankcje w postaci wyższych cel, a państwo to odpowiedziało zwiększeniem cel na amerykańskie towary, powtarza się przez ostatnie dekady, nie odpowiadając jasno na pytanie o podstawę prawną tych sankcji. Próbowujemy podjąć to wyzwanie i bez zagłębiania się w szczegóły każdego sporu, odpowiedzieć na kilka podstawowych pytań.

Niewątpliwie jest, że Stany Zjednoczone utrzymują, iż chińska interwencja na rynkach walutowych czasami osiąga poziom „manipulacji” wartością chińskiej waluty *renminbi* – RMB<sup>14</sup>. Warto wspomnieć, że problemy z chińską walutą rozpoczęły się w 2005 r., kiedy chiński rząd postanowił ponownie ocenić wartość RMB i zakończyć okres, w którym zmiany w wartości RMB były związane ze zmianami wartości dolara. Nasuwa się tu pytanie, czy zmiana ta oznaczała „początek ery manipulacji monetarnej”.

Pomimo opinii amerykańskiej administracji, prezentującej argument, że dewaluacja chińskiej waluty potęguje popyt na chińskie towary, trudno uznać to za przykład subsydiowania, czyli w tym wypadku za rodzaj tzw. *actionable subsidy*<sup>15</sup>.

Liczni ekonomiści zauważają, że dążenie do deprecjacji lub uczynienie waluty kraju tańszą, jest normalną cechą „łatwej polityki pieniężnej” (*easy monetary policy*). Polityka ta, określana często jako ekspansywna, polega na działaniach banku centralnego dążącego do zwiększania podaży pieniądza przez obniżenie stopy procentowej (dyskontowej) i wskaźnika rezerw obowiązkowych. Dodatkowo bank może rozpocząć skupowanie na otwartym rynku kapitałowym

<sup>13</sup> Por. D.C.K. Chow, *Can the United States Impose Trade Sanctions on China for Currency Manipulation?*, „Washington University Global Studies Law Review” 2017, vol. 16, no. 2, s. 295–328.

<sup>14</sup> Przez dekady Chiny nie uznawały zasady, że wartość ich waluty oscyluje między wartościami rynkowymi innych walut. Zasadniczo wartość RMB (*renminbi* – inaczej nazywanej *yuan*) była związana z wartością dolara.

<sup>15</sup> Jest to tzw. subsydium żółte, które nie jest bezwzględnie zabronione, ale uzasadnia akcję neutralizującą, gdy wyrównuje ona wyrządzoną szkodę. Subsydium to może również wynikać z udowodnionego i poważnego uprzedzenia wobec partnera handlowego. Dla szerszej informacji o kategoriach subsydiów zob. R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, *op. cit.*, s. 262–266. Por. także bardziej szczegółowe argumenty D.C.K. Chow, *Can the United States Impose...*, *op. cit.*

papierów wartościowych emitowanych przez rząd. Obniżenie stopy procentowej stymuluje wzrost inwestycji, co jest równoważne ze wzrostem popytu na towary danego kraju.

„Łatwa polityka monetarna” jest stosowana we wszystkich głównych gospodarkach, w tym Stanach Zjednoczonych<sup>16</sup>. Teoretycznie spadek wartości waluty powinien wywołać popyt na eksport tego kraju, wzmocnić jego potencjał gospodarczy i stworzyć miejsca pracy. Jeśli jednak partner handlowy (w tym przypadku Chiny) zdewaluuje swoją walutę równoległe z dewaluacją waluty innych krajów (w tym przypadku USA), to oczekiwane korzyści płynące z łatwej polityki pieniężnej zanikają.

Ta odpowiedź na łatwą politykę pieniężną może rozpocząć wyniszczającą wojnę walutową<sup>17</sup>. Ponadto Chiny, jako kraj zorientowany przede wszystkim na eksport, stworzyły sytuację, w której deficyt handlowy stał się poważnym problemem dla rządu amerykańskiego i głównych partii politycznych tego kraju. Donald Trump, jeszcze przed wybraniem go na pierwszą kadencję w 2016 r., twierdził, że amerykański import chińskich towarów przekracza wartość amerykańskiego eksportu do Chin o 500 mld dolarów. Chociaż przecenił te dane, deficyt handlowy USA z Państwem Środka osiągnął rekordowo wysoki poziom w połowie drugiej dekady XXI w.<sup>18</sup> Dotacje, manipulacja walutą, naruszenia zasad ochrony własności intelektualnej obniżały atrakcyjność FDI (*Foreign Direct Investment*) i budziły niepokój, że wszystkie te czynniki mogą zagrozić bezpieczeństwu Stanów Zjednoczonych. Ogromna korupcja w Chinach wywoływała gniewne reakcje amerykańskich ekspertów handlowych.

Wszystkie te czynniki doprowadziły do wzrostu napięć między USA a ChRL. W istocie, zamiast odwoływać się do konkluzji prawnych, które dyskredytowała koncepcja „łatwej polityki pieniężnej”, amerykańscy eksperci handlowi zaczęli eksponować argumenty polityczne, wskazujące, że manipulacja monetarna Chin oznacza, iż kraj ten obniża wartość RMB w momencie, gdy Stany Zjednoczone obniżają wartość dolara. W ten sposób Państwo Środka neutralizuje intencję administracji USA zwiększenia eksportu amerykańskich towarów

<sup>16</sup> J. Bullard, *Monetary Policy and Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Crisis*, Federal Reserve Bank of St. Louis, 10.11.2020, <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/fourth-quarter-2020/monetary-policy-fiscal-policy-responses-covid-crisis> [dostęp: 18.12.2020].

<sup>17</sup> Aby uzyskać więcej informacji zob.: J. Jasinowski, *Beware the Soaring Dollar*, The Huffington Post, 19.03.2015, [www.huffpost.com/entry/economy\\_b\\_6901432](http://www.huffpost.com/entry/economy_b_6901432) [dostęp: 20.09.2020].

<sup>18</sup> Bardziej szczegółowe dane można znaleźć na stronie: United States Census. Foreign Trade, [www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015](http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015) [dostęp: 26.08.2020].

do Chin, a co za tym idzie, zredukowania deficytu handlowego z tym państwem. Chiny odpowiadały, że cała dyskusja o manipulacji to tylko seria „zmyślonych pretekstów”<sup>19</sup>, uzasadniających celowość nakładanych ceł karnych, czyli rodzaj typowych dla Stanów Zjednoczonych *rebuttable presumptions*<sup>20</sup>.

### ***Sprawa TikToka. Spór wokół politycznych konsekwencji wolności internetu***

Kolejnym problemem budzącym niepokój w społeczeństwie amerykańskim była kwestia swobody i prywatności komunikacyjnej. Szczególnie „suwerenność internetu” uważana była za ważny czynnik gwarantujący indywidualną wolność. Dyskusja koncentrowała się na sprawie TikToka, popularnej aplikacji społecznościowej wywołującej agresywne reakcje, zwłaszcza wśród młodzieży spędzającej podczas pandemii więcej czasu w domu, przed ekranem komputera lub przy telefonie komórkowym.

Trzeba przyznać, że generalnie prywatność komunikacji budziła znaczne emocje w społeczeństwie amerykańskim<sup>21</sup>. Wiele agencji informacyjnych w Stanach Zjednoczonych podkreślało, że media społecznościowe mogą stanowić platformę, przez którą poza granice kraju, ze względu na sposób gromadzenia i przetwarzania danych, przenikają wrażliwe informacje polityczno-ekonomiczne. Dlatego też w odpowiedzi na rosnące w mediach nastroje krytyczne wobec TikToka prezydent Donald Trump wydał zarządzenie wykonawcze, dające TikTokowi czas do połowy września 2020 r. na znalezienie amerykańskiego nabywcy lub pogodzenie się z faktem, że jego aktywność w USA będzie zabroniona<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Argument ten jest często wykorzystywany również w antyamerykańskiej retoryce rosyjskiej. Por szerzej: „Zgubna polityka rujnowania stosunków”. *Rosja zapewnia, że odpowie na sankcje USA i Kanady*, Forbes, 16.03.2019, [www.forbes.pl/gospodarka/zgubna-polityka-rujnowania-stosunkow-rosja-zapewnia-ze-odpowie-na-sankcje-usa-i-tfswv8f](http://www.forbes.pl/gospodarka/zgubna-polityka-rujnowania-stosunkow-rosja-zapewnia-ze-odpowie-na-sankcje-usa-i-tfswv8f) [dostęp: 21.08.2020].

<sup>20</sup> Por. komentarz: R.R. Ludwikowski, *Rebuttable Presumptions...*, *op. cit.*

<sup>21</sup> TikTok – to aplikacja na smartfony, dzięki której można tworzyć i udostępniać krótkie materiały wideo. Założona przez chińską firmę ByteDance w 2016 r., już podczas prac nad nią była wyceniana na ponad 100 mld dolarów. Aplikacja znana w Chinach jako *Do-uyin* była własnością ByteDance, a jej działanie polega na umożliwianiu wymiany krótkich muzycznych nagrań z komentarzem w 40 językach. Zob. B. Allyn, *lass-Action Lawsuit Claims TikTok Steals Kids' Data And Sends It To China*, NPR, 4.08.2020, <https://tiny.pl/7l8vd> [dostęp: 5.09.2020].

<sup>22</sup> Pierwszym kandydatem do kupna aplikacji okazał się Microsoft, który zaproponował sumę 50 mld dolarów. Trudności w dotrzymaniu warunku postawionego przez prezydenta Donalda Trumpa, dotyczącego terminu sprzedaży, zablokowały tę transakcję i w rezultacie konkurencyjny nabywca Oracle, producent oprogramowania i technologii baz danych, systemów zaprojektowanych w chmurze (*in cloud*), wygrał przetarg i został „zaufanym partnerem” (*trusted partner*) TikToka w Stanach Zjednoczonych. Okazało

Sprawa TikToka przeciągała się i utrudniała negocjacje Chin ze Stanami Zjednoczonymi. W styczniu 2025 r. Sąd Najwyższy USA potwierdził blokadę działalności aplikacji w Stanach Zjednoczonych, przychylając się do argumentów administracji Donalda Trumpa, co wywołało dalszy sprzeciw chińskiego koncernu ByteDance Ltd<sup>23</sup>. W czasie pracy nad niniejszym artykułem przyszłość TikToka w USA jest trudna do przewidzenia. Można jedynie stwierdzić, że w rezultacie dalszych negocjacji amerykański prezydent przedłużył blokadę aplikacji do 17 września 2025<sup>24</sup>.

### ***Stosunki handlowe USA–Chiny podczas drugiej kadencji prezydenta Donalda Trumpa. Kontynuacja konfliktu i złożoności***

Wraz z rozpoczęciem drugiej kadencji prezydenta Donalda Trumpa, już napięte relacje handlowe między Stanami Zjednoczonymi a Chinami wkroczyły w nową fazę skomplikowanej gry dyplomatycznej i niezgody, która charakteryzowała podejście jego administracji do handlu międzynarodowego.

#### *Utrzymująca się wojna handlowa*

Wojna handlowa, zapoczątkowana przez 45. prezydenta USA na skutek nałożenia szeregu ceł, pozostała kluczowym elementem jego drugiej kadencji. Jeśli pierwszy okres sprawowania przez niego funkcji stanowił wersję „beta” polityki handlowej, to w drugiej kadencji uległa ona znacznemu zaostrzeniu i rozszerzeniu. Amerykańska administracja podwoiła naciski na stosowanie ceł – nie tylko utrzymując wcześniej nałożone środki w ramach sekcji 232 i 301<sup>25</sup>, ale tak-

---

się jednak, że zakaz amerykańskiego prezydenta nadal obowiązuje i Amerykanie nie mogą korzystać z TikToka bez zakończenia negocjacji i szczegółowego sprawdzenia transakcji przez Ministerstwo Finansów USA. Sytuacja zmieniła się raz jeszcze, gdy do Oracle przyłączył się Walmart i obie korporacje wykupiły łącznie 20% udziałów, zaś ByteDance zachowało 80% udziałów. Generalnie nowa firma przeznaczyła 5 mld dolarów na cele edukacyjne, a dotychczasowi udziałowcy zgodzili się przenieść dane dotyczące użytkowników do infrastruktury chmury Oracle.

<sup>23</sup> Zob. *Zakaz działania TikToka w USA. Sąd Najwyższy zdecydował*, Money.pl, 17.01.2025, [www.money.pl/gospodarka/zakaz-dzialania-tiktoka-w-usa-sad-najwyzszy-zdecydowal-7115282092641056a.html](http://www.money.pl/gospodarka/zakaz-dzialania-tiktoka-w-usa-sad-najwyzszy-zdecydowal-7115282092641056a.html) [dostęp: 15.08.2025].

<sup>24</sup> C. Duffy, S. Waldenberg, *Trump grants TikTok another 90-day extension in enforcement of sale-or-ban law*, CNN, 19.06.2025, <https://amp.cnn.com/cnn/2025/06/17/tech/tiktok-trump-ban-delay> [dostęp: 15.08.2025].

<sup>25</sup> Cła na podstawie sekcji 232 są nakładane z powodu obaw związanych z bezpieczeństwem narodowym w celu ograniczenia importu niektórych towarów, takich jak stal i aluminium, zgodnie z ustawą o rozszerzeniu handlu z 1962 r. (*Trade Expansion Act of 1962*). Z kolei cła na podstawie sekcji 301 są nakładane na mocy ustawy o handlu

że rozszerzając ich zakres na inne towary i usługi. Druga kadencja prezydenta Donalda Trumpa przyniosła również eskalację sporów handlowych poza relacje z Chinami, obejmując także innych kluczowych partnerów handlowych, w tym Unię Europejską, a nawet tradycyjnych sojuszników takich jak Kanada czy Meksyk<sup>26</sup>. Administracja realizowała tym samym bardziej protekcyjną agendę, kładąc nacisk na potrzebę przeniesienia produkcji z powrotem do Stanów Zjednoczonych oraz zmniejszenie deficytów handlowych. Tego rodzaju podejście często prowadziło do napięć w relacjach handlowych, wywołując działania odwetowe, które dodatkowo komplikowały globalną dynamikę wymiany gospodarczej. Deklarowane przez Chiny reformy i zakupy często nie były realizowane zgodnie z harmonogramem, a mechanizmy egzekwowania porozumienia okazywały się niewystarczające. Reakcją administracji prezydenta Donalda Trumpa było podtrzymanie politycznej presji przez dalsze wykorzystywanie cel nie tylko jako sankcji, ale także jako strategicznych narzędzi negocjacyjnych.

#### *Nowe cła wzajemnościowe i fentanylowe. Eskalacja gospodarczego pola walki*

Sankcje nałożone na podstawie sekcji 232 i 301 zostały utrzymane za prezydentury Joe Bidena i nadal obowiązują. W dniu 26 marca 2025 r. prezydent Donald Trump wprowadził nowe 25-procentowe cła na podstawie sekcji 232<sup>27</sup>, obejmujące import samochodów oraz wybranych części samochodowych – w tym z Chin do Stanów Zjednoczonych<sup>28</sup>. Przedmiotowe cła weszły w życie 3 kwietnia 2025 r. w odniesieniu do pojazdów, a 3 maja 2025 r. w odniesieniu do części samochodowych. Jednocześnie auta i części samochodowe objęte preferencjami

---

z 1974 r. (*Trade Act of 1974*) w odpowiedzi na nieuczciwe, dyskryminujące lub nieracjonalne praktyki handlowe stosowane przez inne państwo, takie jak działania handlowe Chin. Choć oba środki zwiększają koszty importu, sekcja 232 koncentruje się na ochronie bezpieczeństwa narodowego USA, natomiast sekcja 301 ma na celu skorygowanie nierównowagi spowodowanej zagranicznymi politykami handlowymi.

<sup>26</sup> Zob. M. Zahn, *A timeline of Trump's tariffs on Canada, Mexico and China Tariffs issued this week upended U.S. trade relationships and roiled markets*, ABC News, 6.03.2025, <https://abcnews.go.com/Business/timeline-trump-tariffs-canada-mexico-china/story?id=119506883> [dostęp: 5.09.2025].

<sup>27</sup> *Fact Sheet: President Donald J. Trump Adjusts Imports of Automobiles and Automobile Parts into the United States*, The White House, 26.03.2025, [www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/03/fact-sheet-president-donald-j-trump-adjusts-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states](http://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/03/fact-sheet-president-donald-j-trump-adjusts-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states) [dostęp: 5.09.2025].

<sup>28</sup> Proklamacja: *Adjusting Imports Of Automobiles And Automobile Parts Into The United States*, The White House, 26.03.2025, [www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/adjusting-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/adjusting-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states) [dostęp: 5.09.2025].

w ramach porozumienia USA–Meksyk–Kanada (*United States-Mexico-Canada Agreement*) podlegają częściowym wyjątkom lub obniżonym stawkom, zależnie od udziału komponentów produkcji amerykańskiej. Chroni to producentów z USA, których łańcuchy dostaw są silnie powiązane z Meksykiem i Kanadą.

Obok nowych cel z sekcji 232 na samochody i części wprowadzono również tzw. cła wzajemnościowe (*reciprocal*) oraz fentanylowe, co stanowiło istotną eskalację strategii handlowej. Działania te pokazują determinację obecnie rządzącej amerykańskiej administracji w utrzymywaniu twardego kursu wobec domniemych naruszeń ze strony Chin. Ilustrują one złożony charakter wojny gospodarczej oraz geopolitycznych kalkulacji.

W tym miejscu należy wskazać, że koncepcja cel wzajemnościowych stała się jednym z filarów filozofii handlowej prezydenta Donalda Trumpa. Administracja argumentowała, że przez lata Chiny nakładały wyższe cła na towary amerykańskie niż Stany Zjednoczone na produkty chińskie, co przyczyniało się do głębokiego deficytu handlowego. W związku z tym USA powinny odpowiadać równoważną daniną na każdy produkt chiński o podobnym charakterze. Taka polityka miała odzwierciedlać dążenie do sprawiedliwego i symetrycznego systemu wymiany handlowej. Cła wzajemnościowe nie były jednak wyłącznie narzędziem ekonomicznym. Stały się symbolem szerszego ideologicznego sporu oraz manifestacją trwałego napięcia między protekcyjnizmem a wolnym handlem, które definiowało znaczną część polityki gospodarczej prezydenta Donalda Trumpa.

Co więcej, posunięciem bez precedensu stała się decyzja o nałożeniu 20-procentowego cła na wybrane towary z Chin, będąca środkiem odwetowym za rzekomą rolę Państwa Środka w amerykańskim kryzysie opioidowym, zwłaszcza w zakresie produkcji i eksportu fentanylu<sup>29</sup>. Fentanyl, będący silnym syntetycznym opioidem, stał się plagą w amerykańskich społecznościach, a prezydent Donald Trump wykorzystał ten temat jako instrument wywierania presji na ChRL, domagając się skuteczniejszych działań przeciwko nielegalnym przesyłkom. Cła fentanylowe pokazały gotowość administracji do łączenia polityki handlowej z problemami zdrowia publicznego, wykorzystując instrumenty ekonomiczne do rozwiązywania kryzysu krajowego.

Wprowadzenie wskazanych danin publicznych pogłębiło konfrontacyjny charakter relacji handlowych między USA a Chinami. Choć działania te miały na celu wymuszenie zmiany zachowań Państwa Środka, mogły również

<sup>29</sup> Executive Order 14195 of February 1, 2025, *Imposing Duties To Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China*, [www.federalregister.gov/documents/2025/02/07/2025-02408/imposing-duties-to-address-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china](https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/07/2025-02408/imposing-duties-to-address-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china) [dostęp: 5.09.2025].

doprowadzić do eskalacji konfliktu, destabilizując tym samym rynki globalne. Nowe, wyższe cła stanowiły również dowód na gotowość amerykańskiej administracji do wykorzystywania siły gospodarczej w celach strategicznych. Ich wprowadzenie, mimo siły retorycznej, obnażało sprzeczności polityki, która z jednej strony dążyła do uniezależnienia się od ChRL<sup>30</sup>, z drugiej nadal angażowała się w chińską gospodarkę.

Tego typu środki, choć miały skłonić Chiny do ustępstw, mogły w rzeczywistości wzmocnić ich opór i doprowadzić do podjęcia działań odwetowych, destabilizując nie tylko relacje dwustronne, ale i wspomniany szerszy porządek gospodarki światowej. Koncentracja na cłach jako głównym narzędziu polityki handlowej pokazywała uzależnienie od narzędzi o szerokim zastosowaniu w sytuacji, która coraz bardziej wymagała precyzji. Taką dokładność zapewniają przewidziane w amerykańskim prawie handlowym środki w postaci ceł antidumpingowych i wyrównawczych, które od dekad skutecznie stosowano wobec wybranych chińskich produktów, często osiągając stawki przekraczające 100%.

Podczas pierwszej kadencji administracja prezydenta Donalda Trumpa dopuszczała możliwość składania wniosków o wyłączenie z ceł produktów, które nie były produkowane w USA. Wielu importerów korzystało z tych wyjątków, uzyskując czasową ulgę z sekcji 232 i 301. Jednak w drugiej kadencji takie wyjątki przestały obowiązywać wobec Chin i innych krajów, w tym w zakresie ceł wzajemnościowych i fentanylowych. Wobec braku wskazanych wyłączeń poszczególne kraje musiały negocjować bezpośrednio z USA obniżenie ceł na eksport określonych produktów do Stanów Zjednoczonych.

Importerzy amerykańscy zaczęli gorączkowo poszukiwać możliwości omięcia ceł. To jednak okazywało się coraz trudniejsze, zwłaszcza po ogłoszeniu przez prezydenta Donalda Trumpa 2 kwietnia 2025 r. tzw. Dnia Wyzwolenia (*Liberation Day*) i ustanowienia globalnych ceł wzajemnościowych wobec kluczowych partnerów handlowych USA, w tym od 10% do 84% wobec Chin. Wiosną 2025 r. łączna stawka ceł na chińskie towary osiągnęła poziom 145%<sup>31</sup>.

Jak wskazano, cła wzajemnościowe, czyli „cła z okazji Dnia Wyzwolenia”, zostały wprowadzone w drodze rozporządzeń wykonawczych, opierając się na ustawie o międzynarodowych nadzwyczajnych uprawnieniach gospodarczych

<sup>30</sup> Oficjalnie Chiny nigdy nie przestały być Republiką Ludową Zob. *Kalendarium historii Chińskiej Republiki Ludowej*, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Kalendarium\\_historii\\_Chi%C5%84skiej\\_Republiki\\_Ludowej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Kalendarium_historii_Chi%C5%84skiej_Republiki_Ludowej) [dostęp: 5.09.2025].

<sup>31</sup> A. Swanson, *Trump Has Added 145% Tariff to China, White House Clarifies*, The New York Times, 10.04.2025, [www.nytimes.com/2025/04/10/business/economy/china-tariffs-145-percent.html](https://www.nytimes.com/2025/04/10/business/economy/china-tariffs-145-percent.html) [dostęp: 3.09.2025].

z 1977 r. (*International Emergency Economic Powers Act* – IEEPA)<sup>32</sup>. Jest to amerykańska ustawa federalna, która przyznaje prezydentowi szerokie uprawnienia do regulowania handlu międzynarodowego po ogłoszeniu stanu zagrożenia narodowego, wynikającego z nadzwyczajnego zagrożenia pochodzącego z zagranicy. Kolejne administracje wykorzystywały ten akt prawny do nakładania sankcji i ceł w sytuacjach uznanych za istotne z punktu widzenia amerykańskiego bezpieczeństwa narodowego lub polityki zagranicznej.

W dniu 28 maja 2025 r., w sprawie *V.O.S. Selections przeciwko Stanom Zjednoczonym* CIT jednogłośnie orzekł o bezprawności ceł nałożonych na podstawie IEEPA, uznając, że amerykańska administracja przekroczyła uprawnienia nadane przez Kongres<sup>33</sup>. Wyrok nakazał zaprzestanie poboru przedmiotowych ceł do 7 czerwca 2025 r. Jednak rządzący natychmiast złożyli apelację do CAFC, który zawiesił wykonanie orzeczenia CIT. Oznacza to, że CBP nadal pobiera cła, opierając się na IEEPA, do czasu rozpatrzenia apelacji.

W dniu 29 sierpnia 2025 r., w przełomowym orzeczeniu, CAFC podtrzymał wcześniejsze rozstrzygnięcie CIT, wskazując, że prezydent nie posiada uprawnień na mocy ustawy IEEPA do jednostronnego nakładania ceł na import. Przedmiotowe orzeczenie, wydane *en banc*, unieważnia serię ceł nałożonych wcześniej w 2025 r. przez prezydenta Donalda Trumpa na towary pochodzące z Kanady, Meksyku, Chin oraz niemal wszystkich głównych partnerów handlowych Stanów Zjednoczonych.

CAFC podkreślił, że choć IEEPA przyznaje prezydentowi szerokie kompetencje w zakresie regulowania międzynarodowych transakcji gospodarczych w czasie ogłoszonego stanu nadzwyczajnego, nie obejmują one jednak możliwości nakładania ceł i opłat – kompetencji zasadniczo zastrzeżonej dla Kongresu na mocy Konstytucji. CAFC podtrzymał co do meritum stanowisko CIT, jego rozstrzygnięcie oraz deklaratoryjne środki ochrony prawnej, jednak uchylił uniwersalny, stały nakaz sądowy wstrzymujący stosowanie ceł i skierował sprawę do ponownego rozpoznania w zakresie zasadności i zakresu środka zabezpieczającego. CIT musi obecnie ponownie ocenić celowość i zakres nakazu sądowego. Jednocześnie sąd zezwolił na utrzymanie ceł w mocy do dnia 14 października 2025 r., aby umożliwić administracji prezydenta Donalda Trumpa złożenie apelacji do Sądu Najwyższego USA.

Decyzja CAFC stanowi zwycięstwo dla importerów, państw objętych sankcjami celnymi oraz dla konstytucyjnych ograniczeń władzy wykonawczej w zakresie polityki handlowej. Podkreśla ona, że choć prezydent posiada

<sup>32</sup> International Emergency Economic Powers Act of 1977 (IEEPA), 50 U.S.C. §§ 1701–1707.

<sup>33</sup> *V.O.S. Selections v. United States*, Ct. Int'l Trade 2025.

szerokie uprawnienia do regulowania międzynarodowych transakcji gospodarczych w sytuacjach nadzwyczajnych, nie rozciągają się one na kompetencję do modyfikacji taryfy celnej – funkcji zastrzeżonej dla Kongresu.

Orzeczenie CAFC jest również istotnym ciosem dla Białego Domu i grozi zahamowaniem znaczącej części programu politycznego administracji prezydenta Donalda Trumpa w jego drugiej kadencji. Nawet jeśli administracja skieruje sprawę do Sądu Najwyższego, decyzja CAFC skutecznie ogranicza możliwość wykorzystywania cel przez amerykańskiego prezydenta jako instrumentu nacisku w negocjacjach z państwami objętymi restrykcjami. Podczas gdy część partnerów handlowych – takich jak Unia Europejska, Wielka Brytania, Japonia, Wietnam czy Indonezja – zawarła porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi, inne mogą wstrzymać się z dalszymi negocjacjami z amerykańską administracją do czasu rozstrzygnięcia tej kwestii przez Sąd Najwyższy.

Jeżeli administracja przegra apelację przed Sądem Najwyższym, niewątpliwie pojawi się pytanie, czy powodowie oraz państwa dotknięte cłami będą uprawnieni do otrzymania zwrotów od rządu Stanów Zjednoczonych. Co jednak z podmiotami poszkodowanymi, które nie uczestniczyły w postępowaniu, takimi jak importerzy, którzy utracili sprzedaż w wyniku cel? Czy konsumenci, którzy ponieśli wyższe koszty z powodu przerzucenia na nich ciężaru cel, będą mogli dochodzić jakiejś formy rekompensaty? Odpowiedź na to pytanie będzie możliwa po rozstrzygnięciu ewentualnej apelacji przed Sądem Najwyższym.

### *Nowe sojusze i nowe fronty: technologia i finanse*

Ze względu na ramy objętościowe niniejszego opracowania, w tym miejscu warto jedynie zaznaczyć, że druga kadencja prezydenta Donalda Trumpa przyniosła również intensyfikację działań mających na celu ograniczenie technologicznych ambicji Chin. Amerykańska administracja rozszerzyła restrykcje dotyczące transferu technologii oraz nałożyła sankcje na chińskie firmy technologiczne, wykraczając poza dotychczasowe działania wobec Huawei<sup>34</sup>. Rywalizacja technologiczna, przedstawiana jako walka o globalną dominację, wpisuje się w szerszą narrację administracji o znaczeniu bezpieczeństwa narodowego. Równoległe rynki finansowe stały się nową areną zmagania. Wprowadzono surowsze wymogi wobec chińskich spółek notowanych na giełdach

<sup>34</sup> Zob.: M. Przychodniak, *Amerykańsko-chiński spór o Huawei: wyzwania dla Unii Europejskiej*, PISM, 23.04.2019, [www.pism.pl/publikacje/Ameryka\\_sko\\_chi\\_ski\\_sp\\_r\\_o\\_Huawei\\_wyzwania\\_dla\\_Unii\\_Europejskiej](http://www.pism.pl/publikacje/Ameryka_sko_chi_ski_sp_r_o_Huawei_wyzwania_dla_Unii_Europejskiej) [dostęp: 5.09.2025] oraz P. Czajkowski, *Sankcje jedynie wzmocniły Huawei. Chiny zaczynają grozić palcem*, Ithardware.pl, 22.05.2025, [https://ithardware.pl/aktualnosci/amerykanskie\\_sankcje\\_wzmocnily\\_huawei\\_chiny-41927.html](https://ithardware.pl/aktualnosci/amerykanskie_sankcje_wzmocnily_huawei_chiny-41927.html) [dostęp: 5.09.2025].

amerykańskich, co odzwierciedlało strategiczny zwrot ku stopniowemu rozdzieleniu sfer gospodarczych USA i Chin.

Co więcej, w obliczu trwających napięć handlowych administracja prezydenta Donalda Trumpa dążyła do wzmocnienia sojuszy w regionie Indo-Pacyfiku jako przeciwwagi dla rosnących wpływów Państwa Środka<sup>35</sup>. Strategia ta kładła nacisk na partnerstwa gospodarcze i współpracę wojskową z regionalnymi sojusznikami, takimi jak Japonia, Indie i Australia. Celem stało się stworzenie koalicji zdolnej przeciwstawić się chińskiej potędze gospodarczej i aspiracjom strategicznym.

Jednocześnie wspomniany brak wyłączeń celnych dla konkretnych produktów znacząco wpłynął na dynamikę globalnego handlu, zmuszając inne państwa do bezpośrednich negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi. Głównym celem USA w tych negocjacjach było ograniczenie deficytu handlowego z wieloma partnerami.

Przykładowo Indie – największa demokracja świata – stanęły na rozdrożu, próbując równoważyć swoje ambicje handlowe z potrzebą utrzymania korzystnych relacji ze Stanami Zjednoczonymi. W obliczu amerykańskiej strategii ukierunkowanej na przeciwdziałanie ekspansji Chin Indie jawiły się jako potencjalna alternatywa w globalnym sektorze produkcyjnym. Negocjacje prowadzone przez New Delhi dotyczyły głównie obniżenia ceł na tekstylia i produkty rolne, kluczowe dla indyjskiej gospodarki<sup>36</sup>. Pomimo trwających rozmów w 2025 r. nie zawarto do chwili obecnej kompleksowego porozumienia handlowego, choć trwają prace nad jego ramami. USA wywierają presję na Indie w kwestii szerszego dostępu do hinduskiego rynku, szczególnie w sektorach rolnym i mleczarskim – tradycyjnie chronionych przez Indie z uwagi na bezpieczeństwo żywnościowe i interesy lokalnych rolników.

Kolejnym czynnikiem irytującym amerykańską administrację jest fakt, że Indie i Rosja utrzymują bliskie relacje, a New Delhi nie poparło zachodnich sankcji wobec Moskwy w związku z jej wojną przeciwko Ukrainie. Indie nabywają ponadto rosyjską ropę naftową po cenach obniżonych, co administracja prezydenta Donalda Trumpa postrzega jako problematyczne. Drastyczne środki taryfowe nałożone przez Stany Zjednoczone na Indie nasuwają pytanie, czy kraj ten nie jest traktowany w sposób wybiórczy. Inne państwa – w tym

<sup>35</sup> Zob. O. Nawalany, *USA wzmacniają sojusze w Indo-Pacyfiku, by przeciwstawić się Chinom*, Puls Biznesu, 4.09.2024, [www.pb.pl/usa-wzmacniają-sojusze-w-indo-pacyfiku-by-przeciwstawić-sie-chinom-1224565](http://www.pb.pl/usa-wzmacniają-sojusze-w-indo-pacyfiku-by-przeciwstawić-sie-chinom-1224565) [dostęp: 5.09.2025].

<sup>36</sup> D. Błaszkiwicz, *Indie stają się największym sojusznikiem USA. Porozumienie wykierowane w Chiny*, Obserwator Gospodarczy, 27.04.2025, [https://obserwatorgospodarczy.pl/2025/04/27/indie-staja-sie-najwiekszym/#goog\\_rewarded](https://obserwatorgospodarczy.pl/2025/04/27/indie-staja-sie-najwiekszym/#goog_rewarded) [dostęp: 5.09.2025].

Chiny, Turcja oraz niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej – również kontynuują zakup rosyjskiej ropy, lecz nie spotkały się z analogiczną amerykańską odpowiedzią taryfową za takie działania<sup>37</sup>.

Należy wspomnieć, że oczekiwano, że Chiny nie będą zmuszone do kupowania rosyjskiego gazu i ropy. W marcu 2025 r. bowiem Chiński koncern naftowy CNOOC odkrył na Morzu Południowochińskim duże złożo ropy naftowej. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że złoża są oddalone od wybrzeża około 370 km i że Chińczycy zużywają ponad 10 mln ton ropy dziennie, znaczenie wspomnianego odkrycia jest w tej chwili trudne do oceny<sup>38</sup>.

Podobne wyzwania napotkały Wietnam i Indonezja – wschodzące gospodarki Azji Południowo-Wschodniej. Kraje te, odgrywające coraz większą rolę w globalnych łańcuchach dostaw, musiały dostosować się do wymogów aktualnej amerykańskiej polityki celnej<sup>39</sup>. Wietnam, czerpiący korzyści z napięć pomiędzy USA a Chinami, dążył do ugruntowania swojej pozycji jako centrum produkcyjnego. Jego negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi były kluczowe dla utrzymania dynamiki wzrostu eksportu. Dnia 2 lipca 2025 r. ogłoszono zawarcie porozumienia handlowego między USA a Wietnamem, ustanawiającego cła wzajemnościowe na poziomie 20% (obniżone z 46% obowiązujących od „Dnia Wyzwolenia”) oraz 40% na towary reeksportowane przez Wietnam, zwłaszcza pochodzenia chińskiego<sup>40</sup>. Tymczasem Indonezja, dysponująca rozległymi zasobami naturalnymi i położeniem o znaczeniu strategicznym, zabiegała o to, by jej eksport – zwłaszcza w sektorach energetycznym i surowcowym – nie został objęty nadmiernymi cłami. Dnia 22 lipca 2025 r. państwo to wynegocjowało ramowe porozumienie ze Stanami Zjednoczonymi, ustalając cła wzajemnościowe na poziomie 19% (z pierwotnych 32%), w zamian za eliminację barier celnych na ponad 99% amerykańskich produktów eksportowanych do Indonezji, obejmujących m.in.: artykuły

<sup>37</sup> Zob. A. Blomfield, *Trump's Double Humiliation as Xi Embraces Modi and Putin*, The Telegraph, 30.08.2025, <https://www.telegraph.co.uk/us/politics/2025/08/30/trumps-double-humiliation-xi-embraces-modi-putin> [dostęp: 3.09.2025].

<sup>38</sup> Informacja podana w ślad za doniesieniami polskiego radia: *Chińczycy odkryli duże złożo ropy. „Wydobycie nie będzie łatwe”. Chiński koncern naftowy CNOOC odkrył na Morzu Południowochińskim duże złożo ropy naftowej, podała w poniedziałek agencja Xinhua*, Polskie Radio, 31.03.2025, <https://polskieradio24.pl/artykul/3503603.chinczycy-odkryli-duze-zloze-ropy-wydobycie-nie-bedzie-latwe> [dostęp: 3.09.2025].

<sup>39</sup> Por. M. Chatys, *Negocjacje handlowe państw ASEAN z USA*, Ośrodek Spraw Azjatyckich, 29.07.2025, [www.osa.uni.lodz.pl/publikacje/blog-osa/szczegoly/negocjacje-handlowe-panstw-asean-z-usa](http://www.osa.uni.lodz.pl/publikacje/blog-osa/szczegoly/negocjacje-handlowe-panstw-asean-z-usa) [dostęp: 5.09.2025].

<sup>40</sup> *Ibidem*.

rolne, motoryzacyjne, chemiczne, owoce morza i technologie informacyjno-komunikacyjne<sup>41</sup>.

Także Japonia, wieloletni sojusznik Stanów Zjednoczonych, przystąpiła do negocjacji z ostrożnością i pragmatyzmem. Rząd japoński był świadomy kluczowego znaczenia sektora motoryzacyjnego dla swojej gospodarki. Dyplomaci z Tokio prowadzili intensywne rozmowy z administracją prezydenta Donalda Trumpa, które zakończyły się zawarciem porozumienia chroniącego konkurencyjność japońskich samochodów na amerykańskim rynku. Dnia 22 lipca 2025 r. ogłoszono zawarcie ramowej umowy pomiędzy USA a Japonią, zakładającej 15-procentowe cła wzajemnościowe na towary japońskie, w tym na samochody i części samochodowe<sup>42</sup>. Wynegocjowanie przedmiotowej umowy daje Japonii przewagę nad innymi eksporterami, których produkty objęto 25-procentowymi cłami na podstawie wskazywanej sekcji 232.

Z kolei Unia Europejska, jako złożona struktura wielu państw członkowskich, stanowiła poważne wyzwanie negocjacyjne dla amerykańskiej administracji. UE opowiadająca się za multilateralizmem i handlem opartym na zasadach pozostawała w sprzeczności z jednostronnym podejściem prezentowanym przez prezydenta Donalda Trumpa. Pomimo różnic, dzięki zorganizowanej strategii dyplomatycznej, w dniu 27 lipca 2025 r. USA i UE zawarły ramowe porozumienie handlowe<sup>43</sup>. Przewiduje ono 15-procentowe cła wzajemnościowe na większość towarów z UE. Zawarta umowa pozwala uniknąć eskalacji wojny handlowej między dwiema największymi gospodarkami świata. Umowa obejmuje również inwestycje UE w USA o wartości 600 mld dolarów oraz znaczne zakupy amerykańskiej energii i sprzętu wojskowego. Choć uzgodnione 15-procentowe cła wzajemnościowe są postrzegane przez niektóre państwa członkowskie jako ustępstwo, UE starała się chronić różnorodne sektory – od przemysłu motoryzacyjnego po rolnictwo – przed pełnym wpływem ceł, które pierwotnie miały wynosić 30%.

<sup>41</sup> Zob. W. Grantham-Philips, *Trump's Latest Tariff Deadline Is Approaching. Here Are the Trade Deals the US Has Announced So Far*, Associated Press, 31.07.2025, <https://apnews.com/article/trump-tariffs-deadline-delay-d8ffef07d944dc1d460b472e4ffd2f57> [dostęp: 12.12.2025].

<sup>42</sup> Zob. J. Bogue, *Trump Says U.S. Has a Deal With Japan To Lower Proposed Tariffs*, Washington Post, 23.07.2025, <https://apnews.com/article/trump-tariffs-deadline-delay-d8ffef07d944dc1d460b472e4ffd2f57> [dostęp: 3.09.2025].

<sup>43</sup> Informacje zawarte na stronie KPMG: *Porozumienie handlowe pomiędzy USA a UE*, KPMG, 28.07.2025, <https://kpmg.com/pl/pl/home/insights/2025/07/tax-alert-porozumienie-handlowe-pomiedzy-usa-a-unia-europejska-zostalo-zawarte.html> [dostęp: 6.09.2025].

We wskazanych negocjacjach podejście prezydenta Donalda Trumpa polegało często na wywieraniu presji gospodarczej w celu uzyskania korzystnych warunków dla USA. Choć strategia ta przynosiła efekty w niektórych przypadkach, groziła również pogorszeniem relacji z wieloletnimi sojusznikami. Jednak amerykański przywódca konsekwentnie prezentował swoją politykę jako obronę interesów narodowych, co przemawiało do jego krajowego elektoratu i podkreślało fundamenty jego polityki gospodarczej. Szersze implikacje przedmiotowych negocjacji były znaczące. Ukazały wzajemne powiązania gospodarek światowych oraz delikatną równowagę niezbędną do utrzymania stabilnych relacji handlowych. Strategie negocjacyjne poszczególnych państw odzwierciedlały ich zróżnicowane priorytety gospodarcze i realia geopolityczne: dla Indii – dostęp do rynku amerykańskiego; dla Wietnamu i Indonezji – umocnienie pozycji w łańcuchach dostaw; dla Japonii – ochronę sektora motoryzacyjnego; dla UE – obronę multilateralizmu i interesów państw członkowskich.

#### *Czynniki wewnętrzne: polityka i populizm*

W wymiarze krajowym polityka handlowa prezydenta Donalda Trumpa pozostawała silnie powiązana z jego populistyczną agendą, odwołującą się do poczucia marginalizacji amerykańskich pracowników. Taka strategia – skuteczna politycznie – wyrażała się w retoryce ekonomicznego nacjonalizmu, trafiającej do elektoratu z regionów uprzemysłowionych, które doświadczyły spadku produkcji i outsourcingu. Wskazana strategia wiązała się jednak z kosztami. Choć cła przedstawiano jako narzędzie odbudowy amerykańskiego przemysłu, skutkowały one wzrostem kosztów dla przedsiębiorstw importujących z Chin, które często były przenoszone na konsumentów. Wbrew twierdzeniom prezydenta Donalda Trumpa, że to Chiny „płacą cła”, faktycznym płatnikiem ceł na rzecz amerykańskich służb celnych byli importerzy z USA<sup>44</sup>. Ponadto chińskie cła odwetowe – zwłaszcza na produkty rolne – pogłębiły trudną sytuację amerykańskich rolników, co zmusiło rząd do wypłacania subsydiów łagodzących skutki gospodarcze.

<sup>44</sup> Gary Cohn – były doradca ekonomiczny Donalda Trumpa – pisał: że „cła są »wysoce regresywne«, dotkną klasę niższą”, L. Irwin, *Former Trump economic adviser: Tariffs are 'highly regressive,' will impact lower class*, The Hill, 27.04.2025, <https://thehill.com/business/5269962-former-trump-economic-advisor-tariffs-impact-lower-class> [dostęp: 6.09.2025]. G. Cohn twierdzi, że „taryfy są w istocie podatkiem nakładanym na amerykańskich nabywców”. Zob. także opinię P. Krugmana: *Paul Krugman Explains Trade and Tariffs*, The New York Times, 15.03.2018, [www.nytimes.com/2018/03/15/opinion/paul-krugman-aluminum-steel-trade-tariffs.html](http://www.nytimes.com/2018/03/15/opinion/paul-krugman-aluminum-steel-trade-tariffs.html) [dostęp: 6.09.2025].

Pomimo że protekcjonizm prezydenta Donalda Trumpa przemawiał prostotą przekazu, często zderzał się z rzeczywistością zglobalizowanej gospodarki, nasuwając pytania o długofalową trwałość takiej polityki. Ostatecznie populistyczna agenda handlowa uwidoczniała trwałe napięcie między dążeniem do suwerenności gospodarczej a koniecznością funkcjonowania w złożonym systemie globalnej współzależności. W miarę jak amerykańska administracja poruszała się po tym niepewnym gruncie, stawało się coraz bardziej oczywiste, że przyszła polityka będzie wymagać precyzyjnego wyważenia – uznania słusznych postulatów amerykańskich pracowników przy jednoczesnym uwzględnieniu szans i wyzwań wynikających z dynamicznie zmieniającego się krajobrazu międzynarodowego.

### Uгода handlowa z Chinami na tle manewrów taryfowych prezydenta Donalda Trumpa

Kontynuując wątek elastycznej polityki Donalda Trumpa, warto podać kilka konkretnych przykładów. We wstępnych uwagach tego artykułu autorzy wspomnieli o umowie między Chinami a Stanami Zjednoczonymi z lipca 2025 r. Szczegóły tej umowy nie były zbyt klarowne; wiadomo było jednak, że Stany zamierzają negocjować umowy również z dziesięcioma innymi krajami, a przede wszystkim z Indiami i Japonią. Sekretarz handlu USA Howard Lutnick wyjaśnił, że Chiny zobowiązały się do dostarczania minerałów ziem rzadkich niezbędnych dla kluczowych gałęzi amerykańskiego przemysłu<sup>45</sup>.

Dla komentatorów umowa ta była do pewnego stopnia zaskakująca wobec faktu, że już w maju 2024 r. Pekin i Waszyngton zgodziły się zawiesić wzajemne cła na 90 dni. Umowa przewidywała czasowe obniżenie stawek – z 145 do 30% na chińskie produkty importowane do USA oraz ze 125 do 10% na amerykańskie towary w Chinach.

Wkrótce jednak Donald Trump zmienił swoje stanowisko i oskarżył Chiny o „totalne pogwałcenie” umów<sup>46</sup>. Oświadczenie to było wstępem do kolejnej ekwilibrystyki politycznej amerykańskiego prezydenta, w tym wypadku

<sup>45</sup> V. Gaur, *USA-Chiny podpisują umowę handlową, 10 kolejnych z partnerami handlowymi „nieuchronnie: raport*, Invezz, 30.06.2025, <https://invezz.com/pl/wiadomosci/2025/06/30/usa-chiny-podpisuja-umowe-handlowa-10-kolejnych-z-partnerami-handlowymi-nieuchronnie-raport> [dostęp: 6.09.2025].

<sup>46</sup> A. Siwek, *USA-Chiny: Donald Trump oskarża Pekin o złamanie porozumienia celnego*, Interia Biznes, 30.05.2025, <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-usa-chiny-donald-trump-oskarza-pekina-o-zlamanie-porozumienia,nId,7975560> [dostęp: 6.09.2025].

stosunkowo uzasadnionej przez wynik spotkania Władimira Putina i Xi Jinpinga w Pekinie i ich deklaracje, że relacje rosyjsko-chińskie osiągnęły bezprecedensowy poziom partnerstwa ważnego dla ładu globalnego, stanowiącego przeciwagę dla Zachodu<sup>47</sup>. Jest sprawą oczywistą, że w świetle tych wypadków również przyszłość umowy USA z Chinami z lipca 2025 r. jest niepewna.

Badacza stosunków amerykańsko-chińskich za czasów obu kadencji prezydenta Donalda Trumpa uderza przede wszystkim „migotliwa” zmienność decyzji amerykańskiego przywódcy, przekraczająca granice zwykłej elastyczności. Termin „migotliwość” nie jest wymieniany w słownikach prawa handlowego i z tego też powodu wymaga szczegółowej interpretacji. Podobną ocenę amerykańskiej polityki zaprezentował również Dan Ikenson z Cato Institute, który podkreślał, że trudno zadecydować, czy polityka Donalda Trumpa ewoluuje, czy też „prezydent chaotycznie zmienia swoje stanowisko”<sup>48</sup>. Spróbujmy wyjaśnić to na przykładzie jego kilku decyzji celnych.

Warto zacząć tu od kwestii generalnie stabilnych priorytetów polityki prezydenta USA w okresie jego dwóch kadencji. Niewątpliwie na górę listy wysuwa się slogan „Najpierw Ameryka” (*America First*). Hasło to oznaczało politykę protekcjonizmu, izolacjonizmu i w wypadku prezydenta Donalda Trumpa – skłonność do odrzucenia polityki globalizacji i zastąpienia jej koncepcją handlu strategicznego<sup>49</sup>. Polityka ta oznaczała, że kolejną podstawową zasadą głoszoną przez amerykańskiego przywódcę jest założenie, że uczciwy handel powinien opierać się na „wzajemności” (*reciprocity*). Stosowanie jej miało wyeliminować deficyt eksportowy Stanów Zjednoczonych sygnalizowany przez ekspertów eksponujących między innymi rosnący eksport Chin.

Obok tych stosunkowo trwale podtrzymywanych zasad prawidłowej polityki handlowej prezydent Donald Trump zakładał, że zmienność cel wpływa na skłonność partnerów do negocjacji układów korzystnych dla Stanów Zjednoczonych. Administracja wysyłała dziesiątki listów grożących zmianą polityki celnej. Przykładowo, w odniesieniu do Chin, w kwietniu 2025 r. USA zagroziły podwyższeniem cel do 145%, na co Państwo Środka odpowiedziało nałożeniem

<sup>47</sup> G. Butler, *Putin chwali „wyjątkowe” więzi z Chinami*, BBC News Polska, 2.09.2025, [www.bbc.com/polska/articles/clydy82qdveo](http://www.bbc.com/polska/articles/clydy82qdveo) [dostęp: 6.09.2025].

<sup>48</sup> D. Ikenson, *Has Trump Evolved on Trade?*, Forbes, 12.02.2019, [www.forbes.com/sites/danikenson/2018/02/12/has-trump-evolved-on-trade](http://www.forbes.com/sites/danikenson/2018/02/12/has-trump-evolved-on-trade) [dostęp: 15.08.2025].

<sup>49</sup> Dla szerszego komentarza na temat alternatywnych strategii handlowych zob. A.V. Deardorff, R.M. Stern, M.N. Greene, *The Implications of Alternative Trade Strategies for the United States*, [w:] *The New International Economic Order. A U.S. Response*, New York 1979, s. 78–108.

ceł na amerykańskie towary importowane w wysokości do 125%<sup>50</sup>. Podobne decyzje handlowe, z których wiele zostało zablokowanych przez sądy lub zmienione przez samego prezydenta Donalda Trumpa, zostały podjęte przykładowo w stosunku do Meksyku, Kanady, Brazylii i Unii Europejskiej<sup>51</sup>. Aktualnie, w momencie, gdy Stany Zjednoczone i Chiny znajdują się w przededniu podpisania układu handlowego, Elisabeth Rosenthal<sup>52</sup> przypomina, że amerykański prezydent groził niedawno ChRL nałożeniem 200-procentowego cła na towary farmaceutyczne, które stanowią podstawowy produkt eksportowy tego państwa.

## Podsumowanie

Druga istotna zmiana w polityce prezydenta Donalda Trumpa dotyczy tematyki niniejszego artykułu. Po wymianie ostrych ostrzeżeń o możliwych dalszych sankcjach handlowych oba państwa podpisały długo oczekiwaną umowę. Wiadomo, że ograniczenia eksportu do Chin oprogramowania chipów, etanu i silników odrzutowych oraz dostępu Stanów Zjednoczonych do eksportowanych przez Państwo Środka tzw. pierwiastków ziem rzadkich, były w centrum negocjacji, niemniej szczegóły umowy nie były znane przeciętnemu amerykańskiemu obywatelowi. Oczekiwania były jednak optymistyczne. Umowa starannie potwierdzona przez oba państwa mogła zadecydować o przyszłości handlu międzynarodowego, a nawet zainicjować nową erę globalizacji.

Należy jednak wskazać, że prognozy te się nie spełniły. Wprawdzie USA obniżyły cła na towary z Chin ze 145 do 30%, a Chiny – z 125 do 10%<sup>53</sup>, to wewnętrzne problemy obu krajów w dalszym ciągu obniżały dalszy postęp w ich wzajemnych relacjach handlowych. Już w kwietniu 2025 r. amerykańskie rapor-

<sup>50</sup> Zob. D. Hyatt, *Where Do President Trump's Tariffs Stand?*, Investopedia, 14.07.2025, [www.investopedia.com/tariff-tracker-where-trump-tariffs-stand-11771510](http://www.investopedia.com/tariff-tracker-where-trump-tariffs-stand-11771510) [dostęp: 15.08.2025]. Zob. także: M. Messerly, A. Hawkins, D. Desrochers, *Trump turns trade talks into foreign policy wish list Politico*, Politico, 28.06.2025, [www.politico.com/news/2025/06/28/trade-talks-morph-into-trumps-global-bargaining-table-00430160](http://www.politico.com/news/2025/06/28/trade-talks-morph-into-trumps-global-bargaining-table-00430160) [dostęp: 15.08.2025].

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> E. Rosenthal jest redaktorką naczelną Kaiser Health News. Wywiad z nią 19.07.2024 r. dostępny jest pod adresem: [www.msnbc.com/ali-velshi/watch/expert-no-effective-way-to-control-prices-in-u-s-health-care-1465193539681](http://www.msnbc.com/ali-velshi/watch/expert-no-effective-way-to-control-prices-in-u-s-health-care-1465193539681) [dostęp: 15.08.2025].

<sup>53</sup> Zob. S. Sarkar, *USA i Chiny zawierają porozumienie handlowe: obniżono kluczowe cła, ale niektóre pozostają*, Invezz.com, 12.05.2025, <https://invezz.com/pl/wiadomosci/2025/05/12/usa-i-chiny-zawieraja-porozumienie-handlowe-obnizono-kluczowe-cła-ale-niektore-pozostaja> [dostęp: 17.08.2025].

ty rządowe podkreślały, że inflacja w USA rośnie w nieoczekiwanym tempie, co w istocie się nie sprawdziło. Biuro Statystyk Rynku Pracy USA (Bureau of Labor Statistics) podało, że inflacja konsumencka w lipcu 2025 r. wyniosła 2,7% w największej gospodarce świata, co oznacza utrzymanie jej na poziomie z poprzedniego miesiąca. Ekonomiści prognozowali wzrost do 2,8%, więc zmiana pozytywnie ich zaskoczyła. Oczekiwanie wzrostu miało prawdopodobnie związek z cłami wprowadzanymi w USA przez prezydenta Donalda Trumpa i ich wpływem na ceny produktów w amerykańskich sklepach i salonach samochodowych. Nic takiego się nie stało, a przynajmniej do końca lipca, bo w sierpniu doszło do szeregu porozumień celnych z wieloma krajami świata<sup>54</sup>. Porównując gospodarki Chin i USA ekonomiści odnotowali, że

w 2025 r. Chiny utrzymują pozycję największej gospodarki świata pod względem siły nabywczej (PPP), z PKB PPP wynoszącym 36,5 bilionów USD. Stany Zjednoczone pozostają liderem pod względem nominalnego PKB, osiągając poziom 29,1 bilionów USD, podczas gdy Chiny zbliżają się do tej wartości z nominalnym PKB na poziomie 24,8 bilionów USD. Różnice między gospodarkami obu krajów w ujęciu nominalnym stopniowo się zmniejszały, ale USA wciąż utrzymywały przewagę<sup>55</sup>.

Dla ChRL deflacja była największym zagrożeniem<sup>56</sup>. W odniesieniu do Stanów Zjednoczonych zaś coraz większym problemem stawały się stosunki z Rosją i krajami, które kupowały rosyjską ropę. W tej grupie znalazły się również Chiny. Ultimatum prezydenta Donalda Trumpa dawało początkowo Rosji 50 dni na rozwinięcie negocjacji z Ukrainą. Wkrótce jednak amerykański prezydent skrócił ten termin do 10 dni. Sankcje miały objąć również Chiny, które amerykański przywódca<sup>57</sup> ostrzegł przed możliwością wprowadzenia

<sup>54</sup> J. Frączyk, *Na te dane czekał cały świat. Zdecydują o przyszłości stóp w USA*, Business Insider, 12.08.2025, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/na-te-dane-czekal-caly-swiat-zdecyduja-o-przyszlosci-stop-w-usa/qsr3q2v> [dostęp: 17.08.2025].

<sup>55</sup> L. Ślęzyk, *Porównanie gospodarek Chin i USA w 2025 roku: Analiza danych liczbowych*, Chiny24.com, 16.03.2025, <https://chiny24.com/news/porownanie-gospodarek-chin-i-usa-w-2025-roku-analiza-danych-liczbowych> [dostęp: 17.08.2025].

<sup>56</sup> *Czy gospodarka Chin rośnie czy się kurczy? Oto prawda kryjąca się za tymi danymi*, Invezz.com, 15.07.2025, <https://invezz.com/pl/wiadomosci/2025/07/15/czy-gospodarka-chin-rosnie-czy-sie-kurczy-oto-prawda-kryjaca-sie-za-ty> [dostęp: 17.08.2025].

<sup>57</sup> Zob. J. Kędzior, *Groźby Trumpa nie działają. Chiny nadal będą kupować rosyjską ropę*, Msn.com, 15.07.2025, [www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/swiat/gro%C5%BAby-trump-zignorowane-zamierzaj%C4%85-dalej-kupowa%C4%87-rop%C4%99-z-rocji/ar-AA1JMFuo](http://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/swiat/gro%C5%BAby-trump-zignorowane-zamierzaj%C4%85-dalej-kupowa%C4%87-rop%C4%99-z-rocji/ar-AA1JMFuo) [dostęp: 17.08.2025]. Prezydent Donald Trump wskazał, że może ukarać Pekin dodatkowymi cłami za zakupy rosyjskiej ropy, stwierdzając, że „to może się zdarzyć”. Jednocześnie jego główny doradca P. Navarro zbagatelizował tę zapowiedź, zauważając, że ta podwyżka „może zaszkodzić Stanom Zjednoczonym” – por. *Trump Floats*

100-procentowego cła na import rosyjskiej ropy. Cła uderzyły w Indie, ostatecznie jednak w stosunku do Chin prezydent Donald Trump odroczył kary o 90 dni<sup>58</sup>.

Podsumowując, należy potwierdzić, że stosunki handlowe Chin i USA dalej nie są stabilne. Przez krótki okres zdawało się, że dzięki dość niejasnej umowie Chiny korzystają z pewnej tolerancji amerykańskiego prezydenta. Jak jednak wspomniano we wstępie, sporne dla obu mocarstw kwestie nie znikły zupełnie i powracający konflikt obu mocarstw został wyeksponowany przez media w czasie wymiany oskarżeń przez delegacje obu państw na Alasce równoległe ze spotkaniem Donalda Trumpa z Władimirem Putinem<sup>59</sup>.

## Bibliografia

- Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into The United State*, The White House, 26.03.2025, [www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/adjusting-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/adjusting-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states) [dostęp: 5.09.2025].
- Allyn B., *Class-Action Lawsuit Claims TikTok Steals Kids' Data And Sends It To China*, NPR, 4.08.2020, <https://tiny.pl/7l8vd> [dostęp: 5.09.2020].
- Beattie A., *Chiny pokonały Donalda Trumpa, zanim jeszcze rozpoczęła się wojna handlowa*, Financial Times/Onet.pl, 12.06.2025, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/chiny-zaszachowaly-trumpa-polegl-w-wojnie-ktora-sam-brozpetal-opinia/6ege3lf> [dostęp: 12.08.2025].
- Bergsten F., *The Need for a Robust Response to Chinese Currency Manipulation – Policy Options for the Obama Administration Including Countervailing Currency Intervention*, „Journal of International Business and Law” 2011, vol. 10, no. 2, s. 269–280.
- Blomfield A., *Trump's Double Humiliation as Xi Embraces Modi and Putin*, The Telegraph, 30.08.2025, <https://www.telegraph.co.uk/us/politics/2025/08/30/trumps-double-humiliation-xi-embraces-modi-putin> [dostęp: 3.09.2025].
- Błaszkiwicz D., *Indie stają się największym sojusznikiem USA. Porozumienie wykierowane w Chiny*, Obserwator Gospodarczy, 27.04.2025, [https://obserwatorgospodarczy.pl/2025/04/27/indie-staja-sie-najwiekszym/#goog\\_rewarded](https://obserwatorgospodarczy.pl/2025/04/27/indie-staja-sie-najwiekszym/#goog_rewarded) [dostęp: 5.09.2025].

---

*Possible Tariffs on China for Buying Russia Oil*, Bloomberg News, 7.08.2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-08-07/trump-floats-possible-tariffs-on-china-for-buying-russian-oil> [dostęp: 17.08.2025].

<sup>58</sup> Zob. Rozporządzenie wykonawcze z 2025 r.: *Further Modifying Reciprocal Tariff Rates To Reflect Ongoing Discussions With The People's Republic Of China*, White House, 11.08.2025, [www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/08/further-modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-ongoing-discussions-with-the-peoples-republic-of-china](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/08/further-modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-ongoing-discussions-with-the-peoples-republic-of-china) [dostęp: 17.08.2025].

<sup>59</sup> *Spotkanie Trump i Putin. Chiny milczą. Ekspert wyjaśnia, co planuje Pekin*, 16.08.2025, <https://www.o2.pl/informacje/spotkanie-trump-i-putin-chiny-milcza-ekspert-wyjasnia-co-planuje-pekini-7189924685974272a> [dostęp: 5.09.2025].

- Bogage J., *Trump Says U.S. Has a Deal With Japan To Lower Proposed Tariffs*, Washington Post, 23.07.2025, <https://apnews.com/article/trump-tariffs-deadline-delay-d8ffef07d-944dc1d460b472e4ffd2f57> [dostęp: 3.09.2025].
- Bullard J., *Monetary Policy and Fiscal Policy Responses to the COVID-19 Crisis*, Federal Reserve Bank of St. Louis, 10.11.2020, <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/fourth-quarter-2020/monetary-policy-fiscal-policy-responses-covid-crisis> [dostęp: 18.12.2020].
- Butler G., *Putin chwali „wyjątkowe” więzi z Chinami*, BBC News Polska, 2.09.2025, [www.bbc.com/polska/articles/clydy82qdveo](http://www.bbc.com/polska/articles/clydy82qdveo) [dostęp: 6.09.2025].
- Carbon and Certain Alloy Steel Wire Rod from China Investigation*, U.S. International Trade Commission, June 2020, [www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub5064.pdf](http://www.usitc.gov/publications/701_731/pub5064.pdf) [dostęp: 14.08.2025].
- Chatys M., *Negocjacje handlowe państw ASEAN z USA*, Ośrodek Spraw Azjatyckich, 29.07.2025, [www.osa.uni.lodz.pl/publikacje/blog-osa/szczegoly/negocjacje-handlowe-panstw-asean-z-usa](http://www.osa.uni.lodz.pl/publikacje/blog-osa/szczegoly/negocjacje-handlowe-panstw-asean-z-usa) [dostęp: 5.09.2025].
- Cheng E., *China's moves to boost foreign business also help Chinese companies*, CNBC, 28.10.2019, [www.cnbc.com/2019/10/29/chinas-moves-to-boost-foreign-business-also-helps-chinese-companies.html](http://www.cnbc.com/2019/10/29/chinas-moves-to-boost-foreign-business-also-helps-chinese-companies.html) [dostęp: 21.09.2020].
- Chińczycy odkryli duże złożę ropy. „Wydobycie nie będzie łatwe”. Chiński koncern naftowy CNOOC odkrył na Morzu Południowochińskim duże złożę ropy naftowej, podała w poniedziałek agencja Xinhua*, Polskie Radio, 31.03.2025, <https://polskieradio24.pl/artykul/3503603,chinzczy-odkryli-duze-zloze-ropy-wydobycie-nie-bedzie-latwe> [dostęp: 3.09.2025].
- Chow D.C.K., *Can the United States Impose Trade Sanctions on China for Currency Manipulation?*, „Washington University Global Studies Law Review” 2017, vol. 16, no. 2, s. 295–328.
- Czajkowski P., *Sankcje jedynie wzmocniły Huawei. Chiny zaczynają grozić palcem*, Ithardware.pl, 22.05.2025, [https://ithardware.pl/aktualnosci/amerykanske\\_sankcje\\_wzmocni\\_ly\\_huawei\\_chiny-41927.html](https://ithardware.pl/aktualnosci/amerykanske_sankcje_wzmocni_ly_huawei_chiny-41927.html) [dostęp: 5.09.2025].
- Czy gospodarka Chin rośnie czy się kurczy? Oto prawda kryjąca się za tymi danymi*, Invezz.com, 15.07.2025, <https://invezz.com/pl/wiadomosci/2025/07/15/czy-gospodarka-chin-rosnie-czy-sie-kurczy-oto-prawda-kryjaca-sie-za-ty> [dostęp: 17.08.2025].
- Deardorff A.V., Stern R.M., Greene M.N., *The Implications of Alternative Trade Strategies for the United States*, [w:] *The New International Economic Order. A U.S. Response*, New York 1979, s. 78–108.
- Duffy C., Waldenberg S., *Trump grants TikTok another 90-day extension in enforcement of sale-or-ban law*, CNN, 19.06.2025, <https://amp.cnn.com/cnn/2025/06/17/tech/tiktok-trump-ban-delay> [dostęp: 15.08.2025].
- Executive Order 14195 of February 1, 2025, *Imposing Duties To Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the People's Republic of China*, [www.federalregister.gov/documents/2025/02/07/2025-02408/imposing-duties-to-address-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china](http://www.federalregister.gov/documents/2025/02/07/2025-02408/imposing-duties-to-address-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china) [dostęp: 5.09.2025].
- Fact Sheet: President Donald J. Trump Adjusts Imports of Automobiles and Automobile Parts into the United States*, The White House, 26.03.2025, [www.whitehouse](http://www.whitehouse).

- gov/fact-sheets/2025/03/fact-sheet-president-donald-j-trump-adjusts-imports-of-automobiles-and-automobile-parts-into-the-united-states [dostęp: 5.09.2025].
- Frączyk J., *Na te dane czekał cały świat. Zdecydują o przyszłości stóp w USA*, Business Insider, 12.08.2025, <https://businessinsider.com/pl/gospodarka/na-te-dane-czekal-caly-swiat-zadecyduja-o-przyszlosci-stop-w-usa/qsr3q2v> [dostęp: 17.08.2025].
- Further Modifying Reciprocal Tariff Rates To Reflect Ongoing Discussions With The People's Republic Of China*, White House, 11.08.2025, [www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/08/further-modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-ongoing-discussions-with-the-peoples-republic-of-china](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/08/further-modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-ongoing-discussions-with-the-peoples-republic-of-china) [dostęp: 17.08.2025].
- Gaur V., *USA-Chiny podpisują umowę handlową, 10 kolejnych z partnerami handlowymi „nieuchronnie: raport*, Invezz, 30.06.2025, <https://invezz.com/pl/wiadomosci/2025/06/30/usa-chiny-podpisuja-umowe-handlowa-10-kolejnych-z-partnerami-handlowymi-nieuchronnie-raport> [dostęp: 6.09.2025].
- Grantham-Philips W., *Trump's Latest Tariff Deadline Is Approaching. Here Are the Trade Deals the US Has Announced So Far*, Associated Press, 31.07.2025, <https://apnews.com/article/trump-tariffs-deadline-delay-d8ffef07d944dc1d460b472e4ffd2f57> [dostęp: 12.12.2025].
- Hyatt D., *Where Do President Trump's Tariffs Stand?*, Investopedia, 14.07.2025, [www.investopedia.com/tariff-tracker-where-trump-tariffs-stand-11771510](http://www.investopedia.com/tariff-tracker-where-trump-tariffs-stand-11771510) [dostęp: 15.08.2025].
- Ikenson D., *Has Trump Evolved on Trade?*, Forbes, 12.02.2019, [www.forbes.com/sites/danikenson/2018/02/12/has-trump-evolved-on-trade](http://www.forbes.com/sites/danikenson/2018/02/12/has-trump-evolved-on-trade) [dostęp: 15.08.2025].
- International Emergency Economic Powers Act of 1977 (IEEPA), 50 U.S.C. §§ 1701–1707.
- Irwin L., *Former Trump economic adviser: Tariffs are 'highly regressive,' will impact lower class*, The Hill, 27.04.2025, <https://thehill.com/business/5269962-former-trump-economic-advisor-tariffs-impact-lower-class> [dostęp: 6.09.2025].
- Jasinowski J., *Beware the Soaring Dollar*, The Huffington Post, 19.03.2015, [www.huffpost.com/entry/economy\\_b\\_6901432](http://www.huffpost.com/entry/economy_b_6901432) [dostęp: 20.09.2020].
- Kalendarium historii Chińskiej Republiki Ludowej*, Wikipedia, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Kalendarium\\_historii\\_Chi%C5%84skiej\\_Republiki\\_Ludowej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Kalendarium_historii_Chi%C5%84skiej_Republiki_Ludowej) [dostęp: 5.09.2025].
- Kędzior J., *Groźby Trumpa nie działają. Chiny nadal będą kupować rosyjską ropę*, Msn.com, 15.07.2025, [www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/swiat/gro%C5%BAby-trump-zignorowane-zamierzaj%C4%85-dalej-kupowa%C4%87-rop%C4%99-z-rosji/ar-AA1JMFuo](http://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/swiat/gro%C5%BAby-trump-zignorowane-zamierzaj%C4%85-dalej-kupowa%C4%87-rop%C4%99-z-rosji/ar-AA1JMFuo) [dostęp: 17.08.2025].
- Krugmana P., *Paul Krugman Explains Trade and Tariffs*, The New York Times, 15.03.2018, [www.nytimes.com/2018/03/15/opinion/paul-krugman-aluminum-steel-trade-tariffs.html](http://www.nytimes.com/2018/03/15/opinion/paul-krugman-aluminum-steel-trade-tariffs.html) [dostęp: 6.09.2025].
- Ludwikowski R.R., *Handel międzynarodowy*, wyd. 4, Warszawa 2019.
- Ludwikowski R.R., *Rebuttable Presumptions – New Developments in the U.S. 'war' with Chinese Subsidies*, „Customs and International Trade Bar Association (CITBA)” 2014.
- Messerly M., Hawkins A., Desrochers D., *Trump turns trade talks into foreign policy wish list Politico*, Politico, 28.06.2025, [www.politico.com/news/2025/06/28/trade-talks-morph-into-trumps-global-bargaining-table-00430160](http://www.politico.com/news/2025/06/28/trade-talks-morph-into-trumps-global-bargaining-table-00430160) [dostęp: 15.08.2025].

- Mulloy P., *China Leveraged the West to Grow Its Economy and Its' Comprehensive National Power*, [w:] *Leveraging: A Political Economic and Societal Framework*, ed. D. Anderson, 2.10.2014, <https://prosperousamerica.org/china-and-the-concept-of-leverage> [dostęp: 14.08.2025].
- Nawalany O., *USA wzmacniają sojusze w Indo-Pacyfiku, by przeciwstawić się Chinom*, Puls Biznesu, 4.09.2024, [www.pb.pl/usa-wzmacniaja-sojusze-w-indo-pacyfiku-by-przeciwstawic-sie-chinom-1224565](http://www.pb.pl/usa-wzmacniaja-sojusze-w-indo-pacyfiku-by-przeciwstawic-sie-chinom-1224565) [dostęp: 5.09.2025].
- Porozumienie handlowe pomiędzy USA a UE*, KPMG, 28.07.2025, <https://kpmg.com/pl/pl/home/insights/2025/07/tax-alert-porozumienie-handlowe-pomiedzy-usa-a-unia-europejska-zostalozawarte.html> [dostęp: 6.09.2025].
- Przychodniak M., *Amerykańsko-chiński spór o Huawei: wyzwania dla Unii Europejskiej*, PISM, 23.04.2019, [www.pism.pl/publikacje/Ameryka\\_sko\\_chi\\_ski\\_sp\\_r\\_o\\_Huawei\\_wyzwania\\_dla\\_Unii\\_Europejskiej](http://www.pism.pl/publikacje/Ameryka_sko_chi_ski_sp_r_o_Huawei_wyzwania_dla_Unii_Europejskiej) [dostęp: 5.09.2025].
- Sarkar S., *USA i Chiny zawierają porozumienie handlowe: obniżono kluczowe cla, ale niektóre pozostają*, Invezz.com, 12.05.2025, <https://invezz.com/pl/wiadomosci/2025/05/12/usa-i-chiny-zawieraja-porozumienie-handlowe-obnizono-kluczowe-cla-ale-niektore-pozostaja> [dostęp: 17.08.2025].
- Siwek A., *USA-Chiny: Donald Trump oskarża Pekin o złamanie porozumienia celnego*, Interia Biznes, 30.05.2025, <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-usa-chiny-donald-trump-oskarza-pekina-o-zlamanie-porozumienia,nId,7975560> [dostęp: 6.09.2025].
- Spotkanie Trump i Putin. Chiny milczą. Ekspert wyjaśnia, co planuje Pekin*, 16.08.2025, <https://www.o2.pl/informacje/spotkanie-trump-i-putin-chiny-milcza-ekspert-wyjasnia-co-planuje-pekina-7189924685974272a> [dostęp: 5.09.2025].
- Swanson A., *Trump Has Added 145% Tariff to China, White House Clarifies*, The New York Times, 10.04.2025, [www.nytimes.com/2025/04/10/business/economy/china-tariffs-145-percent.html](http://www.nytimes.com/2025/04/10/business/economy/china-tariffs-145-percent.html) [dostęp: 3.09.2025].
- Ślżyk L., *Porównanie gospodarek Chin i USA w 2025 roku: Analiza danych liczbowych*, Chiny24.com, 16.03.2025, <https://chiny24.com/news/porownanie-gospodarek-chin-i-usa-w-2025-roku-analiza-danych-liczbowych> [dostęp: 17.08.2025].
- Trade in Goods with China*, US Census-Foreign Trade, [www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html](http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html) [dostęp: 20.09.2020].
- Trump Floats Possible Tariffs on China for Buying Russia Oil*, Bloomberg News, 7.08.2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-08-07/trump-floats-possible-tariffs-on-china-for-buying-russian-oil> [dostęp: 17.08.2025].
- United States – Countervailing and Anti-Dumping Measures on Certain Products from China (WT/DS449)*, 12.06.2013, [https://ustr.gov/sites/default/files/DS449.US\\_.Sub1\\_Public.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/DS449.US_.Sub1_Public.pdf) [dostęp: 14.08.2025].
- United States Census. Foreign Trade, [www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015](http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2015) [dostęp: 26.08.2020].
- Ustawa o handlu z 1974 r. (*Trade Act of 1974*).
- Ustawa o rozszerzeniu handlu z 1962 r. (*Trade Expansion Act of 1962*).
- V.O.S. Selections v. United States*, Ct. Int'l Trade 2025.
- Wywiad z E. Rosenthal z 19.07.2024 r., [www.msnbc.com/ali-velshi/watch/expert-no-effective-way-to-control-prices-in-u-s-health-care-1465193539681](http://www.msnbc.com/ali-velshi/watch/expert-no-effective-way-to-control-prices-in-u-s-health-care-1465193539681) [dostęp: 15.08.2025].

- Yeung K., *Will China use its \$1.2T of U.S. debt as firepower to fight the trade war?*, South China Morning Post/Politico, 5.10.2019, [www.politico.com/story/2019/05/10/us-china-trade-tariffs-142208](http://www.politico.com/story/2019/05/10/us-china-trade-tariffs-142208) [dostęp: 21.09.2020].
- Zahn M., *A timeline of Trump's tariffs on Canada, Mexico and China Tariffs issued this week upended U.S. trade relationships and roiled markets*, ABC News, 6.03.2025, <https://abcnews.go.com/Business/timeline-trump-tariffs-canada-mexico-china/story?id=119506883> [dostęp: 5.09.2025].
- Zakaz działania Tiktoka w USA. Sąd Najwyższy zdecydował*, Money.pl, 17.01.2025, [www.money.pl/gospodarka/zakaz-dzialania-tiktoka-w-usa-sad-najwyzszy-zdecydowal-7115282092641056a.html](http://www.money.pl/gospodarka/zakaz-dzialania-tiktoka-w-usa-sad-najwyzszy-zdecydowal-7115282092641056a.html) [dostęp: 15.08.2025].
- „Zgubna polityka rujnowania stosunków”. Rosja zapewnia, że odpowie na sankcje USA i Kanady, Forbes, 16.03.2019, [www.forbes.pl/gospodarka/zgubna-polityka-rujnowania-stosunkow-rosja-zapewnia-ze-odpowie-na-sankcje-usa-i-tfswv8f](http://www.forbes.pl/gospodarka/zgubna-polityka-rujnowania-stosunkow-rosja-zapewnia-ze-odpowie-na-sankcje-usa-i-tfswv8f) [dostęp: 21.08.2020].
- Żukrowska K., *Wojna handlowa USA–ChRL i jej konsekwencje*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2020, nr 1, s. 63–87.



Copyright© 2025 by the Author(s)

<https://doi.org/10.31749/2451-0610-ksm-2025-007>

Opublikowano w wolnym dostępie (Open Access) na licencji CC BY-NC-ND 4.0



## Agnieszka Bielawska

dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

<https://orcid.org/0000-0003-2670-9782>

[agnieszka.bielawska@amu.edu.pl](mailto:agnieszka.bielawska@amu.edu.pl)

# Między wartościami a interesami – niemieckie przywództwo w UE

## Streszczenie

Artykuł ma na celu przybliżenie koncepcji przywództwa Niemiec w Unii Europejskiej osadzonej na niemieckich i europejskich interesach, wartościach oraz zasadach: pokoju, wolności, bezpieczeństwa, demokracji, praworządności, odpowiedzialności, poszanowania praw człowieka oraz współpracy międzynarodowej. Opiera się na analizie umów koalicyjnych zawieranych przez niemieckie rządy w latach 2018–2025. Został podzielony na kilka części odpowiadających zawartości wymienionych dokumentów oraz postawionym w ramach ich analizy pytaniom badawczym. Rezultatem badań było zweryfikowanie hipotezy głównej głoszącej, że koncepcja przywództwa Niemiec w UE przedstawiona w umowach koalicyjnych z 2018, 2021 i 2025 r. wciąż łączy interesy Niemiec z interesami europejskimi, oraz pomocniczej, że owa koncepcja jest powiązana z przekonaniem, że tylko oparta na wartościach, sprawniejsza i silniejsza politycznie, gospodarczo i militarnie UE może odgrywać rolę na arenie międzynarodowej. Podczas pisania artykułu użyto metody porównawczej oraz analizy dokumentów.

**Słowa kluczowe:** niemiecka polityka europejska, koalicje rządowe, niemieckie partie, pogłębianie integracji, rozszerzanie UE, wartości, interesy

## Abstract

### Between values and interests – German leadership in the EU

This article aims to present a concept of German leadership in the European Union grounded in German and European interests, values, and principles: peace, freedom, security, democracy, the rule of law, responsibility, respect for human rights, and international cooperation. It is based on an analysis of coalition agreements concluded by German governments between 2018 and 2025. It is divided into several sections reflecting the content of the aforementioned documents and the research questions posed in their analysis. The research resulted in the verification of the main hypothesis: that the concept of German leadership in the EU presented in the coalition agreements from 2018, 2021, and 2025 still aligns German interests with European interests, and the subsidiary hypothesis: that this concept is linked to the belief that only a value-based, more efficient, and stronger European Union – politically, economically, and militarily – can play a role in the international arena. The article was written using comparative methods and document analysis.

**Key words:** German European policy, government coalitions, German parties, deepening integration, EU enlargement, values, interests

Maksyma Helmuta Kohla: „co jest dobre dla Europy, jest dobre dla Niemiec” przez dziesięciolecia wyznaczała kierunek polityki europejskiej Republiki Federalnej Niemiec. Oznaczała, że interesy europejskie będą miały pierwszeństwo, zaś rozwój gospodarczy, społeczny, kulturalny i polityczny Unii Europejskiej będzie przekładał się na rozwój tychże dziedzin w Niemczech. Zmiana tego paradygmatu nastąpiła w 1998 r., w okresie urzędowania kanclerza Gerharda Schrödera i przejścia władzy przez koalicję Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (Sozialdemokratische Partei Deutschlands – SPD) i Sojuszu 90/Zielonych (Bündnis 90/Die Grünen). Wtedy to zaczęto otwarcie mówić o partykularnych interesach państwa niemieckiego, które nie zawsze muszą być i są identyczne z europejskimi. Przy tym kanclerzowi udało się kontynuować dzieło zjednoczenia Europy i wzmacniania europejskich wartości przy jednoczesnym artykułowaniu silnej pozycji państwa niemieckiego na arenie europejskiej. Rozwiniętą w tym czasie dbałość o niemieckie interesy w Unii oraz europejskie wartości zauważyć można również w okresie sprawowania urzędu kanclerskiego przez Angelę Merkel i kolejnych koalicji rządowych – z kanclerzem Olafem Scholzem i Friedrichem Merzem na czele.

Artykuł ma na celu przybliżenie koncepcji przywództwa Niemiec w Unii Europejskiej osadzonej na niemieckich i europejskich interesach, wartościach oraz zasadach: pokoju, wolności, bezpieczeństwa, demokracji, praworządności, odpowiedzialności, poszanowania praw człowieka oraz współpracy

międzynarodowej. Opiera się na analizie umów koalicyjnych zawieranych przez niemieckie rządy w latach 2018–2025. Artykuł został podzielony na kilka części odpowiadających zawartości wymienionych dokumentów oraz postawionym w ramach ich analizy pytaniom badawczym, mianowicie: W jaki sposób koalicje rządowe postrzegały przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej? Jak odnosiły się do kwestii odpowiedzialności Republiki Federalnej Niemiec za Europę i Unię Europejską? W jaki sposób postrzegały podstawowe wartości, zasady i interesy organizacji oraz ich rozpowszechnianie na świecie? Z czym łączyły pogłębianie integracji europejskiej? W jaki sposób postrzegały rozszerzanie Unii Europejskiej? W jaki sposób określały i postrzegały niemieckie i unijne interesy? Czy niemieckie przywództwo w Unii Europejskiej wzmacnia europejskie czy niemieckie wartości, zasady i interesy?

Zakres chronologiczny analizy obejmuje lata 2018–2025, czyli okres od momentu uformowania się koalicji rządowej CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands)/CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern) i SPD, przez koalicję SPD, zielonych oraz FDP (Freie Demokratische Partei) do ostatnich wyborów do Bundestagu i ponownego utworzenia rządu przez CDU/CSU i SPD. Główną hipotezą badawczą jest twierdzenie, że koncepcja przywództwa Niemiec w Unii Europejskiej przedstawiona w umowach koalicyjnych z 2018, 2021 i 2025 r. wciąż łączy interesy Niemiec z interesami europejskimi. Hipoteza pomocnicza głosi, że owa koncepcja jest powiązana z przekonaniem, że tylko oparta na wartościach, sprawniejsza i silniejsza politycznie, gospodarczo i militarnie Unia może odgrywać rolę na arenie międzynarodowej.

Podczas pisania artykułu użyta została metoda porównawcza, dzięki której przybliżone zostały poglądy koalicji rządowych dotyczące polityki europejskiej i niemieckiego przywództwa oraz wskazane zostały różnice i podobieństwa owych poglądów. Wykorzystana została również analiza dokumentów, która umożliwiła zbadanie i zinterpretowanie umów koalicyjnych z lat 2018, 2021 i 2025.

### Niemiecka odpowiedzialność za Unię Europejską

Utworzona po wyborach w 2017 r. koalicja rządowa poświęciła w umowie koalicyjnej dużo więcej miejsca niemieckiej odpowiedzialności za Unię Europejską, i szerzej Europę, niż jej następczyni. W znacząco zatytułowanym dokumencie *Nowy start dla Europy. Nowa dynamika dla Niemiec. Nowa spójność dla naszego kraju* CDU, CSU i SPD podkreślały, że Niemcy wiele zawdzięczają

Europie, wyjaśniając, że jest to jeden z powodów, dlaczego zależy im na jej sukcesie. Dodawały przy tym, że „silna i zjednoczona Europa jest najlepszą gwarancją dobrej przyszłości” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 6)<sup>1</sup>. Opowiedziały się zatem za wywiązywaniem się Niemiec ze swojej europejskiej odpowiedzialności „w duchu partnerstwa i wzajemnej solidarności” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 10), co powiązano m.in. z aktywnym udziałem partii koalicyjnych w debacie o przyszłości Unii i zaangażowaniem w nią niemieckich obywateli oraz z wzmocnieniem integracji europejskiej<sup>2</sup>. Ponadto chadecja i socjaldemokracja podkreślały, że Unia nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału politycznego i gospodarczego oraz cechuje się zbyt małą pewnością siebie. W związku z tym wyrażały potrzebę zaistnienia „nowej kultury odpowiedzialności, która zwiększy wiarygodność Europy jako partnera w świecie zachodnim i wzmocni jej pozycję wobec wschodzących potęg” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 144).

W umowie z 2025 r. *Odpowiedzialność wobec Niemiec* (CDU/CSU, SPD 2025) chadecja i socjaldemokracja wciąż uznawały, że Unia Europejska jest gwarantem dobrej przyszłości. Jednocześnie podkreślały, że wykorzystają każdą okazję, aby wzmocnić zdolność Unii do działania i jej strategiczną suwerenność. Argumentowały, że organizacja bardziej niż kiedykolwiek potrzebuje silnych Niemiec, zaangażowanych „w skuteczną, spójną i wiarygodną politykę europejską, która opiera się na konstruktywnym podejściu do kształtowania przyszłości” (CDU/CSU, SPD 2025, s. 125). W związku z tym oświadczyły, że aktywnie działają na rzecz zwiększenia konkurencyjności i utrzymania przez Unię silnej pozycji jako ośrodka przemysłowego, tworzą atrakcyjne warunki dla inwestycji oraz wzmocniają europejskie zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Partie dodawały, że bronią Europy przed jej wrogami wewnętrznymi i zewnętrznymi, wspólnie z partnerami wzmocniają i kontynuują wojskowe, cywilne i polityczne wsparcie dla Ukrainy (CDU/CSU, SPD 2025, s. 125–127, 135–136). Koalicja SPD, B90/Die Grünen i FDP dość ogólnikowo obiecywała, że Niemcy jako największe państwo członkowskie Unii Europejskiej wezmą na siebie „szczególną odpowiedzialność w kwestii postrzegania UE jako całości” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 104).

<sup>1</sup> Tłumaczenia dokumentów A.B.

<sup>2</sup> W ten sposób CDU, CSU i SPD chciały przybliżyć Europę jej obywatelom i „uczynić ją bardziej przejrzystą oraz zdobyć nowe zaufanie [*neues Vertrauen gewinnen*]” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 6).

## Podstawowe wartości i zasady Unii Europejskiej oraz ich rozpowszechnianie na świecie

W umowie koalicyjnej CDU/CSU i SPD z 2018 r. określono Unię Europejską jako historycznie wyjątkowy projekt pokoju i sukcesu, który „łączy integrację gospodarczą i dobrobyt z wolnością, demokracją i sprawiedliwością społeczną” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 6). Partie podkreślały, że organizacja musi odnowić i zachować swoje wartości oraz siłę, gdyż tylko w ten sposób „może zagwarantować przyszłość w pokoju, bezpieczeństwie i dobrobycie” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 4). Zgodnie z wymową dokumentu *Nowy start dla Europy...* zarówno Niemcy, jak i Unia stanęły przed poważnymi wyzwaniami – jak opuszczenie organizacji przez Wielką Brytanię, uchodźstwo i imigracja, które wystawiają na próbę europejskie partnerstwo i solidarność, czy wciąż odczuwane skutki kryzysu gospodarczego, które objawiają się w postaci bezrobocia, a które będzie można pokonać przy pomocy odnowionej, silnej, demokratycznej, konkurencyjnej i prospołecznej Unii. Postulując potrzebę nowego przełomu w Europie (*Aufbruch für Europa*), koalicjanci podkreślali gotowość do obrony „podstawowych zasad wolności i demokracji, które są zakotwiczone w traktatach europejskich” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 6). Przekonywali, że aby Unia mogła odpowiadać na globalne wyzwania i wpływać na pokój na świecie, konieczne jest wzmocnienie *Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* (WPZiB). Przy tym przyznawały priorytet działaniom politycznym ukierunkowanym na utrzymanie pokoju, *détente* i cywilne zapobieganie kryzysom, a także współpracę z różnymi organizacjami międzynarodowymi – jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Rada Europy czy Pakt Północnoatlantycki (CDU/CSU, SPD 2018, s. 8, 104). Dodawały również, że Unia potrzebuje wspólnej polityki zagranicznej i praw człowieka (*Außen- und Menschenrechtspolitik*) (CDU/CSU, SPD 2018, s. 8).

Zgodnie z umową koalicyjną *Odważmy się na więcej postępu. Sojusz na rzecz wolności, sprawiedliwości i zrównoważonego rozwoju* SPD, B90/Die Grünen i FDP postrzegały Unię Europejską jako historyczny projekt pokoju i wolności (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 104). Wymienione partie uznały również demokratycznie skonsolidowaną, zdolną do działania i suwerenną Unię za podstawę dobrobytu. Opowiedziały się za UE, która „chroni swoje wartości i praworządność zarówno wewnątrz, jak i zewnątrz i z determinacją ich broni” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 104). W tym kontekście socjaldemokraci, zieloni i liberałowie szczególną wagę przywiązywali do skutecznej ochrony wartości, na których opiera się organizacja, a więc zawartych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 105). Przy

tym koalicjanci byli świadomi, że istniejące wyzwania, jak zachowanie pokoju, demokracji, dobrobytu i ich rozprzestrzenianie, muszą być podejmowane we współpracy z różnymi organizacjami międzynarodowymi (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 104, 147).

W umowie koalicyjnej z 2025 r. koalicjanci uznając, że Unia jest gwarantem wolności, pokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu, podkreślali, że wartości te znajdują się pod ogromną presją ze względu na występujące wstrząsy. Argumentując, że Niemcy będą miały świetlaną przyszłość tylko z silną i demokratyczną Unią Europejską, zachęcali do wykazania się odwagą, determinacją i przyjmowania proeuropejskich rozwiązań (CDU/CSU, SPD 2025, s. 135). CDU, CSU i SPD podkreślały, że zdecydowanie chronią podstawowe wartości określone w art. 2 TUE (CDU/CSU, SPD 2025, s. 135). Dodawały, że „powszechność, niepodzielność i niezbywalność praw człowieka stanowią fundament opartego na zasadach międzynarodowego ładu światowego” (CDU/CSU, SPD 2025, s. 134).

### Praworządność

Spośród głównych wartości, na których opiera się Unia Europejska, koalicje partyjne poświęciły w umowach z 2018, 2021 i 2025 r. sporo miejsca praworządności (obok wolności i demokracji). Przy tym w pierwszej z nich CDU, CSU i SPD łączyły ją, przede wszystkim, z rozszerzaniem Unii. W tym kontekście chadecy i socjaldemokraci podkreślali, że wspierają zbliżenie państw Bałkanów Zachodnich z Unią, ale zwracają w ramach tego procesu szczególną uwagę na rozwój praworządności. Spełnienie przez nie w pełni kryteriów kopenhaskich, a zatem także przestrzeganie prawa, uznały za warunek wstępny dla zbliżenia państw tego regionu z organizacją (CDU/CSU, SPD 2018, s. 8, 149). Pogarszająca się w zakresie praworządności, ale także demokracji i praw człowieka, sytuacja w Turcji spowodowała, że CDU, CSU oraz SPD były niechętnie zamknięciu i otwieraniu kolejnych rozdziałów w negocjacjach akcesyjnych z tym państwem (CDU/CSU, SPD 2018, s. 150–151). Praworządność pojawiła się w dokumencie koalicyjnym z 2018 r. także w odniesieniu do egzekwowania tej zasady w Republice Federalnej Niemiec, w kontekście podniesienia świadomości i zaufania obywateli oraz zapobiegania ekstremizmowi (CDU/CSU, SPD 2018, s. 119, 123), oraz w Unii „jeszcze bardziej konsekwentnie niż dotychczas” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 6–7).

Wątek ten jeszcze silniej rozwinięty został w umowie koalicyjnej SPD, B90/Die Grünen i FDP. Partie zapowiedziały, że w ramach prac Rady będą

„twardo egzekwować i dalej rozwijać stosowanie istniejących instrumentów dotyczących praworządności (dialog na temat praworządności, kontrolę praworządności, mechanizm warunkowości, postępowanie w sprawie naruszenia zapisów traktatu, zalecenia i ustalenia w ramach procedur określonych w art. 7)” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 105). Wezwały Komisję Europejską, „jako strażnika traktatów, do konsekwentniejszego i szybszego stosowania i egzekwowania istniejących instrumentów praworządności, w tym wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE, na mocy art. 260 i 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 105). W dokumencie koalicjanci wyrazili także chęć wzmocnienia opracowywanych przez Komisję Europejską sprawozdań na temat praworządności przez niezależne ekspertyzy. SPD, B90/Die Grünen i FDP opowiedziały się również za tym, aby KE wszczyniała postępowania przeciwko systemowym naruszeniom traktatu, łącząc ze sobą postępowania przeciwko państwu członkowskiemu dotyczące naruszeń praworządności (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 105). Odnosząc się do naruszeń praworządności w Polsce, socjaldemokraci, zieloni i liberałowie zapowiedzieli, że zgodzą się „na propozycje Komisji Europejskiej dotyczące funduszu odbudowy, jeśli zapewnione zostaną takie warunki, jak niezależne sądownictwo” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 105).

W umowie koalicyjnej z 2025 r. CDU, CSU i SPD obiecywały, że w przyszłości podejmą jeszcze bardziej konsekwentne działania przeciwko naruszeniom praworządności. W tym celu „istniejące instrumenty ochronne, od postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i wstrzymania funduszy Unii Europejskiej po zawieszenie praw członkowskich, takich jak prawo głosu w Radzie UE, muszą być stosowane znacznie bardziej konsekwentnie niż dotychczas” (CDU/CSU, SPD 2025, s. 135). Postulowały również dalszy rozwój mechanizmu warunkowości – w kierunku bardziej kompleksowego instrumentu sankcji za naruszenia podstawowych wartości Unii (CDU/CSU, SPD 2025, s. 135). Argumentowały, że „powszechność, niepodzielność i niezbywalność praw człowieka stanowią fundament opartego na zasadach międzynarodowego ładu światowego” (CDU/CSU, SPD 2025, s. 134). Odnosząc się do konieczności przestrzegania praworządności w Turcji, chadecja i socjaldemokracja dodawały, że państwo to jest „ważnym partnerem strategicznym w NATO, sąsiadem UE i wpływowym graczem na Bliskim Wschodzie, z którym chcemy wspólnie stawić czoła wyzwaniom geopolitycznym, od polityki bezpieczeństwa po migrację” (CDU/CSU, SPD 2025, s. 127).

## Poszanowanie praw człowieka

Kolejną wartością, na której opiera się Unia Europejska i która została wielokrotnie przywołana w umowach koalicyjnych, było poszanowanie praw człowieka. W dokumencie *Nowy start dla Europy...* chadecy i socjaldemokraci podkreślali, że prawa człowieka są uniwersalne i niepodzielne (CDU/CSU, SPD 2018, s. 155). W umowie koalicyjnej z 2025 r. obok tych dwóch cech wymieniali także powszechność oraz dodawali, że wszystkie trzy „stanowią fundament porządku międzynarodowego opartego na zasadach” (CDU/CSU, SPD 2025, s. 134). W obu umowach opowiedzieli się za zniesieniem kary śmierci i zakazem tortur, ochroną oraz wzmocnieniem praw kobiet i dzieci, praw pracowniczych i związkowych. Dodatkowo w umowie z 2018 r. podkreślali, że walczą z handlem ludźmi i organami oraz wykluczeniem i przemocą ze względu na orientację seksualną, zaś w 2025 r. zwracali uwagę na ochronę mniejszości religijnych, ideologicznych, osób trans- i interseksualnych (CDU/CSU, SPD 2018, s. 155; CDU/CSU, SPD 2025, s. 103, 127–128, 134–135). Kwestia reprezentacji oraz wzmocnienia praw kobiet, dzieci i grup marginalizowanych, takich jak LGBTI, pojawiła się również w umowie koalicyjnej podpisanej przez SPD, B90/Die Grünen i FDP. Partie podkreśliły w niej, że równy udział w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym, wzmocnienie praw kobiet i dziewcząt, a także pełny dostęp do równej edukacji mają dla nich kluczowe znaczenie. Obiecywały przy tym opracowanie, przy udziale społeczeństwa obywatelskiego, i finansowe wsparcie kompleksowego planu działania na rzecz równouprawnienia płci (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 120)<sup>3</sup>. Co ważne, partie życzyły sobie wzmocnienia praw mniejszości nie tylko na poziomie krajowym, ale również międzynarodowym, zwłaszcza w Unii (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 117).

Jak wynika z analizy umowy koalicyjnej z 2021 r., socjaldemokraci, zieloni i liberałowie rozpatrywali kwestię poszanowania praw człowieka również w odniesieniu do azylantów. Proponowali „zharmonizowanie procedur azylowych, w tym standardów opieki i zakwaterowania osób ubiegających się o azyl oraz zapewnienie, że pełne świadczenia będą przyznawane tylko w przydzielonym państwie członkowskim UE” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 104). Koalicjanci postulowali, aby wdrażanie procedur azylowych, głównie na granicach zewnętrznych, oraz repatriacja stamtąd przebiegały zgodnie z europejskimi standardami

<sup>3</sup> Społeczeństwo obywatelskie, wspólnie z innymi partnerami, miało również współpracować z partiami w zakresie ochrony praw człowieka na całym świecie. Jak podkreślano, „czyniąc to, kierujemy się naszymi wartościami i interesami” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 113).

praw człowieka. Zaznaczali również, że prawa człowieka muszą być przestrzegane także w krajach trzecich, w których przebywają azylanci (CDU/CSU, SPD 2018, s. 104).

Kwestia ta została podjęta także przez CDU, CSU i SPD w umowie koalicyjnej *Nowy start dla Europy...* Partie podkreślały w niej, że państwo niemieckie jest zobowiązane do przestrzegania prawa azylu i podstawowych wartości zapisanych w Ustawie zasadniczej (Ustawa zasadnicza 1997, art. 16a, 18, s. 87, 89, 91) oraz wypełniania obowiązków wynikających z polityki azylowej Unii Europejskiej (art. 67 ust. 2, art. 78 i art. 80 TFUE; art. 18 KPPUE), Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (Dz.U. z 1991 r.), Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPCz) (Dz.U. z 1993 r.), ale także Konwencji ONZ o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r.) (CDU/CSU, SPD 2018, s. 103–104). Przy tym chadecy i socjaldemokraci kładli nacisk na kompleksowe zwalczanie przyczyn ucieczek z państw pochodzenia (w tym osób ubiegających się o azyl), zaangażowanie humanitarne w regionach objętych różnego rodzaju kryzysami oraz solidarny podział odpowiedzialności między państwa członkowskie Unii (CDU/CSU, SPD 2018, s. 8).

Hasłami, które wielokrotnie pojawiły się w porozumieniu programowym w tym kontekście, były organizacja i kontrola, które powiązane zostały m.in. ze skuteczną ochroną unijnych granic zewnętrznych, stworzeniem ośrodków przyjmowania, podejmowania decyzji i odsyłania osób w celu przyspieszenia procedur azylowych oraz z wprowadzeniem rocznego limitu przyjmowanych w Niemczech imigrantów – od 180 tys. do 220 tys. (CDU/CSU, SPD 2018, s. 15–16). Co ciekawe, mimo wielu nawiązań we wcześniejszej umowie koalicyjnej, w dokumencie *Odpowiedzialność wobec Niemiec* nie opisywano praw azylantów w kontekście praw człowieka czy wymienionych wcześniej aktów prawnych (CDU/CSU, SPD 2025, s. 92–96).

Ponieważ KPPUE nie wiąże państw (chyba że działają one w celu stosowania prawa UE), to SPD, B90/Die Grünen i FDP postulowały, aby w przyszłości wdrażanie praw wynikających z karty mogło być egzekwowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE, także w przypadku, gdy państwo członkowskie „działa w ramach swojego prawa krajowego” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 105). Jednocześnie w umowie koalicyjnej postulowały wzmocnienie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i nalegały na wdrożenie jego wyroków we wszystkich państwach członkowskich. Koalicjanci podkreślali, że „unijny mechanizm sankcji musi być stosowany konsekwentnie i lepiej skoordynowany z naszymi międzynarodowymi partnerami” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 116). W tym kontekście koalicja chadeccko-socjaldemokratyczna postulowała, aby Rada Europy pozostała strażnikiem i opiekunem podstawowych praw

człowieka (CDU/CSU, SPD 2018, s. 148). Opowiadając się za konsekwentnym wzmocnieniem ochrony tychże praw na poziomie UE, CDU, CSU i SPD podkreślały poparcie dla przystąpienia organizacji do wspomnianej EKPCz, do czego zresztą zobowiązuje Unię traktat z Lizbony (CDU/CSU, SPD 2018, s. 155). W identycznym tonie w tej kwestii wypowiadali się socjaldemokraci, zieloni i liberałowie w dokumencie *Odważmy się na więcej postępu...* (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 116).

Koalicja złożona z socjaldemokratów, zielonych i liberałów przywiązywała wagę również do tego, by unijna polityka zagraniczna, jeśli chce być skuteczna i wiarygodna, pozostała ukierunkowana na rozpowszechnianie i umacnianie praw człowieka<sup>4</sup> „jako najważniejszej tarczy indywidualnej godności” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 108, 114). W związku z faktem, że prawa człowieka, kobiet i mniejszości w Turcji zostały poważnie ograniczone (*massiv abgebaut*), SPD, B90/Die Grünen i FDP podkreślały, że będą przeciwne zamykaniu i otwieraniu nowych rozdziałów w negocjacjach akcesyjnych z tym państwem (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 122). W identycznym tonie wypowiadali się chadecy i socjaldemokraci w umowie koalicyjnej podpisanej w 2018 r. Jednocześnie podkreślali, że Turcja jest ważnym partnerem Niemiec i sąsiadem Unii Europejskiej, z którymi łączą ją różnorodne relacje, dlatego są szczególnie zainteresowani tym, by były one dobre (CDU/CSU, SPD 2018, s. 150). Podobnie brzmiące zapisy pojawiły się w umowie koalicyjnej z 2025 r. z zaznaczeniem, że dla partii tworzących koalicję elementem kluczowym w stosunkach z Turcją jest fundamentalna poprawa sytuacji w zakresie praw człowieka<sup>5</sup> (CDU/CSU, SPD 2025, s. 127). Z kolei SPD, B90/Die Grünen i FDP wyraziły zamiar „ożywienia agendy dialogu UE–Turcja i rozszerzenia wymiany [doświadczeń i informacji] ze społeczeństwem obywatelskim” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 122). Odniesienie do społeczeństwa obywatelskiego pojawiło się również w umowie z 2025 r., w której koalicjanci podkreślili swój zdecydowany sprzeciw wobec wszelkich prób osłabiania praw człowieka na świecie lub ograniczania obrońców owych praw i wspomnianego społeczeństwa. Argumentowali przy tym, odnosząc się także do Europy, że aktywne społeczeństwo obywatelskie odgrywa decydującą rolę w promowaniu praw człowieka (CDU/CSU, SPD 2025, s. 127, 139).

<sup>4</sup> Obok praw człowieka partie wymieniły również zaangażowanie organizacji na rzecz pokoju, wolności, demokracji, praworządności i zrównoważonego rozwoju.

<sup>5</sup> A także demokracji i praworządności.

## Pogłębianie integracji europejskiej

W umowie koalicyjnej *Nowy start dla Europy...* CDU, CSU i SPD opowiedziały się za wyraźnym odrzuceniem protekcjonizmu, izolacjonizmu i nacjonalizmu oraz zwiększoną współpracą międzynarodową. Partie wyraziły przy tym chęć aktywnego udziału Niemiec w debacie o przyszłości Unii Europejskiej i umacnianiu integracji europejskiej (CDU/CSU, SPD 2018, s. 8). Wątek ten został pogłębiony w umowie koalicyjnej SPD, B90/Die Grünen i FDP, w której partie wyraziły zamiar wykorzystania debat prowadzonych w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy do przeprowadzenia reform, w tym zmian w traktatach. Według koalicjantów skutkiem wspomnianej konferencji powinno być zwołanie konwentu, a następnie dalsza zmiana Unii w federalne państwo europejskie (*das föderale europäische Bundesstaat*), „które będzie zorganizowane w sposób zdecentralizowany zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności [...]” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 104). W ostatniej umowie koalicyjnej chadecy i socjaldemokraci nie podnieśli tego wątku.

Omawiane niemieckie koalicje rządowe w umowach podkreślały konieczność wzmocnienia Parlamentu Europejskiego. Przy tym chadecy i socjaldemokraci w 2018 r. wspominali o tym w kontekście wzmocnienia zdolności Unii do działania (CDU/CSU, SPD 2018, s. 6, 8–9), zaś socjaldemokraci, zieloni i liberałowie łączyli owo wzmocnienie z przyznaniem parlamentowi „prawa inicjatywy, najlepiej w traktatach, ewentualnie międzyinstytucjonalnie” oraz stosowaniem metody wspólnotowej (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 104). Ponadto w dokumencie *Odważmy się na więcej postępu...* koalicjanci domagali się wprowadzenia jednolitego europejskiego prawa wyborczego z częściowo ponadnarodowymi listami do Parlamentu Europejskiego i wiążącej procedury wyznaczania głównych kandydatów (*Spitzenkandidatensystem*) na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej, a także większej przejrzystości w ramach pracy Rady UE. Obiecywali także, że zwiększą liczbę głosowań w Radzie UE w procedurze większości kwalifikowanej (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 105). W podobnym tonie wypowiadali się chadecy i socjaldemokraci w umowie koalicyjnej z 2025 r., wskazując, że zasada konsensusu w Radzie Europejskiej i Radzie UE nie może stać się hamulcem w podejmowaniu decyzji. Koalicjanci chcieli umożliwić więcej głosowań większością kwalifikowaną w Radzie UE w celu usprawnienia i przyspieszenia procesów koordynacji WPZiB (CDU/CSU, SPD 2025, s. 126, 138).

## Rozszerzanie Unii Europejskiej

Koalicje rządowe nie poświęciły w swoich umowach koalicyjnych wiele miejsca kwestii rozszerzania Unii Europejskiej. CDU, CSU i SPD w umowie z 2018 r. podkreślały, że „polityka rozszerzenia UE pozostaje ważna dla promowania pokoju, stabilności i współpracy”, jednocześnie dodając, że organizacja „musi zapewnić sobie zdolność do działania poprzez reformy wewnętrzne” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 8). Podobne zdanie wyraziły SPD, B90/Die Grünen i FDP, zaznaczając, że „równolegle do negocjacji akcesyjnych UE musi poprawić swoją zdolność absorpcyjną” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 109). Zgadzając się z takim podejściem, CDU, CSU i SPD dodawały w umowie z 2025 r., że polityka rozszerzenia ma wielką moc transformacyjną, ale jest również geopolityczną koniecznością. „Ogromnie zmieniona sytuacja na świecie wymaga dalszego rozwoju procesu akcesyjnego do UE” (CDU/CSU, SPD, 2025, s. 139–140).

W dokumencie *Nowy start dla Europy...* chadecy i socjaldemokraci trzykrotnie, ale zwięźle, odnieśli się do konieczności spełnienia przez państwa z obszaru Bałkanów Zachodnich kryteriów kopenhaskich, zanim przystąpią do Unii Europejskiej. Koalicjanci zwrócili uwagę na potrzebę demokratyzacji owych państw, przeprowadzenia w nich reform w zakresie praworządności oraz zwalczania przez nie przestępczości zorganizowanej i korupcji. Przy tym podkreślali, że przychylnie odnoszą się do perspektywy przystąpienia do organizacji wspomnianych państw oraz wspierają podjęte przez nie wysiłki w tym kierunku (CDU/CSU, SPD 2018, s. 8, 17, 149). Również w umowie socjaldemokratów, zielonych i liberałów pojawiła się wzmianka o poparciu procesu przystąpienia do Unii państw z obszaru Bałkanów Zachodnich oraz przeprowadzeniu przez nie niezbędnych reform w celu spełnienia wszystkich kryteriów kopenhaskich. Przy tym SPD, B90/Die Grünen i FDP życzliwie odniosły się do otwarcia pierwszych rozdziałów negocjacyjnych z Albanią i Macedonią Północną, decyzji o liberalizacji przepisów wizowych dla obywateli Kosowa oraz kontynuowania negocjacji z Czarnogórą i Serbią. Ponadto koalicjanci wyrazili poparcie dla unijnych wysiłków wypracowania i zawarcia porozumienia, które w sposób trwały ustabilizowałyby relacje między Serbią a Kosowem oraz prób ustanowienia trwałego pokoju w Bośni i Hercegowinie, opartego na zachowaniu integralności terytorialnej i przewycięzeniu podziałów etnicznych (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 109). Z kolei chadecy i socjaldemokraci w umowie z 2025 r. podkreślali, że przystąpienie do Unii państw Bałkanów Zachodnich leży we wspólnym interesie Unii i kandydatów. W związku z tym organizacja musi zaoferować państwom tego regionu, które od dawna czekają na postęp, solidne perspektywy przystąpienia (CDU/CSU, SPD 2025, s. 139–140).

W dokumencie *Odważmy się na więcej postępu...* socjaldemokraci, zieloni i liberałowie wzmiankowali, że współpracują z państwami członkowskimi w kwestii dalszego rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Dodawali przy tym, że państwa takie jak Ukraina, Mołdawia i Gruzja, które dążą do przystąpienia do Unii Europejskiej, powinny być w stanie zbliżyć się do organizacji przez przeprowadzenie konsekwentnych reform konstytucyjnych i gospodarczych (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 121). CDU, CSU i SPD nie podjęły w umowie koalicyjnej z 2018 r. kwestii akcesji do organizacji państw kandydujących z Europy Wschodniej i Zakaukazia. Co prawda wspomniano w niej o Ukrainie, ale wyłącznie w kontekście aneksji Krymu przez Rosję (CDU/CSU, SPD 2018, s. 149–150). W umowie koalicyjnej z 2025 r. nadmieniono, że przystąpienie Ukrainy leży w obopólnym interesie. Argumentowano również, że kontynuację procesu akcesyjnego z Gruzją można rozważyć dopiero po rozwianiu wątpliwości co do przestrzegania zasad demokracji (CDU/CSU, SPD 2025, s. 139–140).

Koalicje rządowe wypowiedziały się również na temat procesu akcesyjnego Republiki Turcji do Unii Europejskiej. W umowie z 2018 r. chadecy i socjaldemokraci podkreślali, że są szczególnie zainteresowani dobrymi stosunkami z państwem, które jest sąsiadem Unii i ważnym partnerem Republiki Federalnej Niemiec i z którym połączone jest różnorodnymi relacjami. Przy tym koalicjanci wyrazili przekonanie, że stan demokracji, praworządności i praw człowieka w Turcji od dawna się pogarsza. W związku z tym dwukrotnie sprzeciwili się w umowie koalicyjnej otwieraniu nowych i zamykaniu otwartych rozdziałów negocjacyjnych oraz liberalizacji przepisów wizowych dla obywateli Turcji do czasu powstrzymania negatywnych trendów i cofnięcia niedociągnięć zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi państwa tureckiego (CDU/CSU, SPD 2018, s. 17–18, 150–151). Sformułowania o bardzo podobnej treści znalazły się w umowie koalicyjnej SPD, B90/Die Grünen i FDP. Poza kwestiami wspomnianymi w umowie z 2018 r. socjaldemokraci, zieloni i liberałowie zwrócili także uwagę na fakt, że Turcja jest partnerem Unii i Niemiec w NATO. Ponadto obiecywali, że „tchną życie w [pozytywną] agendę UE–Turcja” (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 122). Natomiast w umowie koalicyjnej z 2025 r. podkreślano, że stosunki między Unią a Turcją mają szczególne znaczenie strategiczne. W związku z tym koalicjanci wyrazili żal, że państwo to coraz bardziej oddala się od wartości Unii (CDU/CSU, SPD 2025, s. 139–140).

## Interesy niemieckie i europejskie

Najsilniej interesy niemieckie z europejskimi wiązała koalicja SPD, B90/Die Grünen i FDP. W dokumencie *Odważmy się na więcej postępu...* partie nie tylko podkreślały, że działają w duchu europejskiej tożsamości, ale również obiecywały ustanowienie rządu, który będzie definiował interesy Niemiec w świetle interesów europejskich. Podkreślały, że Niemcy jako największe państwo członkowskie będą wypełniać swą szczególną odpowiedzialność, służąc całej Unii Europejskiej (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 6, 104). Kolejna koalicja rządowa przekonywała, że Unia, bardziej niż kiedykolwiek, potrzebuje silnych Niemiec z ich europejskimi przekonaniem, ideami i zaangażowaniem. Zobowiązała się do prowadzenia skutecznej, spójnej i wiarygodnej polityki europejskiej z konstruktywnym podejściem w interesie Niemiec i Europy (CDU/CSU, SPD 2025, s. 135). Obie koalicje opowiedziały się za suwerennością strategiczną Unii. Przy tym chadecy i socjaldemokraci łączyli ją głównie z unijną polityką zagraniczną (w tym rozwojową) oraz bezpieczeństwa, zaś socjaldemokraci, zieloni i liberałowie również z handlową (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 6, 104; CDU/CSU, SPD 2025, s. 135).

Odniesienie do wspomnianych polityk pojawiło się również w dokumencie *Nowy start dla Europy...* Chadecy i socjaldemokraci podkreślali w nim, że aby Unia Europejska odnosiła sukcesy wewnętrzne, a jednocześnie chroniła europejskie interesy w zglobalizowanym świecie oraz przyciągała partnerów wartościami, potrzebuje silnej wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, obronnej i rozwojowej, która będzie bardziej jednomyślna niż dotychczas oraz będzie działać za pomocą dobrze wyposażonych i skoordynowanych instrumentów cywilnych i wojskowych. Partie obiecywały, że tchną „życie” w europejską unię obronną. W tym celu zamierzały kontynuować projekty włączone do PE-SCO i wykorzystywać takie instrumenty, jak Europejski Fundusz Obronny. Zamierzały również podjąć dalsze kroki na drodze do stworzenia „armii Europejczyków” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 145–146). O utworzeniu europejskiej unii obronnej, w celu wzmocnienia europejskiego filaru NATO, partie wspomniały również w umowie z 2025 r. (CDU/CSU, SPD 2025, s. 137–138). Kwestia ta nie została poruszona w dokumencie *Odważmy się na więcej postępu...*

W umowie koalicyjnej z 2018 r. partie podkreślały, że w ostatnich latach świat stał się bardziej nieprzewidywalny i niepewny – również dla Niemiec i Europy. Porządek międzynarodowy i fundamentalne zasady, takie jak multilateralizm, znalazły się pod presją i grozi im erozja. „Konsekwencje zmian klimatycznych, ryzyko wojen handlowych, wyścig zbrojeń i konflikty zbrojne, niestabilność na Bliskim i Środkowym Wschodzie, ruchy migracyjne oraz nowe

agresywne nacjonalizmy w Europie i poza nią stanowią dla nas wyzwanie i mają wpływ na nasze społeczeństwa. W tej sytuacji nadrzędnym zadaniem niemieckiej polityki jest wzmacnianie i rozwijanie opartej na zasadach współpracy międzynarodowej, instytucji i organizacji jako podstawy pokoju, bezpieczeństwa i stabilności” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 144–145). W stworzonym trzy lata później dokumencie socjaldemokrati, zieloni i liberałowie również postulowali, że dążą do ścisłej współpracy z demokratycznymi partnerami w duchu multilateralizmu, dodając, że chodzi nie tylko o strategiczną solidarność, ale również o konkurowanie z państwami rządzonymi autorytarnie (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 6, 104, 113). O tej formie współpracy międzynarodowej, w kontekście konieczności jej zachowania, wypowiedziały się także CDU, CSU i SPD w umowie z 2025 r. (CDU/CSU, SPD 2025, s. 125, 126, 134)<sup>6</sup>.

Kierując się wartościami i interesami, SPD, zieloni i FDP obiecywali współdziałać z partnerami, w tym ze społeczeństwem obywatelskim, na rzecz zachowania liberalnego stylu życia w Europie oraz ochrony pokoju i praw człowieka na całym świecie (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 113). Wcześniejsza koalicja również wysoko ceniła partnerstwa i sojusze. W centrum uwagi postawiła wzmocnienie wspólnego europejskiego działania i siły oddziaływania Unii Europejskiej, dodając, że Europa w zbyt małym stopniu wykorzystuje swój potencjał polityczny oraz wykazuje zbyt małą pewność siebie. W związku z tym chadecy i socjaldemokrati domagali się stworzenia nowej kultury odpowiedzialności, która „zwiększy wiarygodność Europy jako partnera w świecie zachodnim i wzmocni naszą pozycję wobec wschodzących mocarstw” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 144). Celem zwiększenia niezależności i zdolności do działania Europy na arenie międzynarodowej koalicjanci zamierzali m.in. poprzeć ideę utworzenia Europejskiej Rady ds. Globalnej Odpowiedzialności. Rada ta, jako niezależna instytucja, miałyby formułować inicjatywy sprzyjające konkurencyjności i innowacyjności Europy oraz przyczyniać się do bardziej świadomego reprezentowania europejskich interesów w procesie kształtowania nowego porządku światowego (CDU/CSU, SPD 2018, s. 144–146).

Zgodnie z umową koalicyjną z 2018 r. wspomnianym partnerem, z którym koalicjanci zamierzali podejmować inicjatywy, aby w ten sposób dać

<sup>6</sup> W umowach koalicyjnych podkreślano, że multilateralizm jest kluczową zasadą ładu światowego, w którego centrum znajduje się ONZ. Dodatkowo w dokumencie z 2018 r. partie argumentowały, że polityka zagraniczna Niemiec jest nastawiona na pokój i mocno zakorzeniona w ONZ oraz UE, co powiązały z zaangażowaniem na rzecz trwałego pokoju, stabilności i sprawiedliwości na świecie. Koalicjanci dodawali, że wspólnie z partnerami realizują kompleksowe i sieciowe podejście, stawiając przy tym na dyplomację, dialog i współpracę (CDU/CSU, SPD 2018, s. 144–145).

europijską odpowiedź na zmiany i wyzwania międzynarodowe, była głównie Francja oraz Stany Zjednoczone (CDU/CSU, SPD 2018, s. 8–9, 55, 69, 137, 144, 147, 150, 157)<sup>7</sup>. W dokumencie wypracowanym siedem lat później chadecy i socjaldemokraci podkreślali, że relacje ze Stanami nadal mają pierwszorzędne znaczenie, zaś przyjaźń francusko-niemiecka pozostaje niezwykle ważna dla całej Europy. Dodawali przy tym, że w ramach Trójkąta Weimarskiego będą dążyć do ścisłej koordynacji we wszystkich istotnych kwestiach polityki europejskiej, aby działać bardziej jednolicie w służbie całej Unii. Natomiast format Weimar Plus powinien obejmować również innych bliskich partnerów. Ponadto za jednego z najbliższych partnerów Unii i Niemiec uznano Wielką Brytanię (CDU/CSU, SPD 2025, s. 127, 135)<sup>8</sup>. W umowie z 2021 r. nie wspomniano o wpływie stosunków niemiecko-francuskich na politykę unijną, więcej nawiązań pojawiło się odnośnie do Stanów Zjednoczonych – m.in. opowiedziano się za odnową i ożywieniem relacji z tym państwem, które zamierzano „kształtować na wzór europejski”. Za jednego z najbliższych partnerów Niemiec spoza Unii uznano Wielką Brytanię, dodając, że utrzymanie bliskiego partnerstwa między tym państwem a Unią umożliwia realizację ambitnej agendy (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 108, 121).

W najwcześniejszym z analizowanych dokumentów chadecy i socjaldemokraci podkreślali, że Niemcy są bardzo zainteresowane utrzymaniem dobrych stosunków z Rosją oraz ścisłą współpracą na rzecz zapewnienia pokoju i rozwiązania ważnych wyzwań międzynarodowych. Koalicjanci argumentowali, że

<sup>7</sup> Koalicjanci podkreślali, że Niemcy ze Stanami Zjednoczonymi łączą silne wartości i wspólne interesy. „Tylko wspólnie możemy sprostać wyzwaniom w naszym sąsiedztwie i związanym z globalizacją. Kierujemy się tym w naszych stosunkach. Mają one również ogromne znaczenie gospodarcze dla dobrobytu i konkurencyjności Niemiec i Europy. Stany Zjednoczone przechodzą głębokie przemiany, które stawiają przed nami duże wyzwania. Będziemy odpowiednio dostosowywać naszą politykę do tej sytuacji. Chcemy reagować na to dialogiem i wzmocnioną ofertą współpracy. Opowiadamy się za otwartym, intensywnym dialogiem z administracją amerykańską, Kongresem i przedstawicielami stanów USA oraz intensyfikujemy nasze wysiłki, aby niemieckie i europejskie stanowiska były słyszalne w Waszyngtonie. Obejmuje to silniejszą, regularną obecność niemieckich i europejskich decydentów w Stanach Zjednoczonych” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 147).

<sup>8</sup> Za centralny element niemieckiej polityki zagranicznej, ważny element niemieckiej *soft power*, a tym samym strategiczny instrument w globalnej rywalizacji o prestiż, wpływy, narracje, idee i wartości uznana została zagraniczna polityka kulturalna i edukacyjna. „Wzmacnia ona pozycję Niemiec jako centrum nauki i biznesu. Będziemy ją systematycznie rozwijać, a także strategiczną komunikację zagraniczną, i wykorzystywać ją jeszcze skuteczniej jako instrument geopolityczny, zgodny z naszymi wartościami i interesami” (CDU/CSU, SPD 2025, s. 129).

Rosja jest największym europejskim sąsiadem Niemiec, z którym chcą gwarantować pokój w Europie, integralność granic państwowych i suwerenność wszystkich państw na podstawie zasad przyjętych przez OBWE. Przy tym CDU, CSU i SPD dodawały, że istnieje duży potencjał w zakresie wymiany gospodarczej oraz silne zainteresowanie współpracą w obszarze społeczeństwa obywatelskiego. Jako cel niemieckiej polityki wobec Rosji określono „powrót do stosunków opartych na wzajemnym zaufaniu i pokojowym wyważeniu interesów, które ponownie umożliwią ścisłe partnerstwo” (CDU/CSU, SPD 2018, s. 149–150). W umowie koalicyjnej z 2021 r. przyznano, że stosunki niemiecko-rosyjskie są głębokie i różnorodne, dodając, że Rosja jest ważnym graczem na arenie międzynarodowej. Koalicjanci zdawali sobie sprawę ze znaczenia trwałych i stabilnych stosunków z tym państwem i wyrazili chęć do ich utrzymania oraz do konstruktywnego dialogu. Podkreślali, że uwzględniają interesy obu stron, opierając się na zasadach prawa międzynarodowego, praw człowieka i europejskiego porządku pokojowego, do których przestrzegania Rosja również się zobowiązała. Wyrazili poszanowanie dla interesów europejskich sąsiadów Niemiec, w szczególności z Europy Środkowej i Wschodniej. Na koniec oświadczyli, że będą uwzględniać odmienne postrzeganie zagrożeń oraz skupiać się na wspólnej i spójnej polityce Unii wobec Rosji (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 122).

W ostatniej umowie koalicyjnej Rosja została ukazana jako państwo agresywne, które od czterech lat prowadzi brutalną i nielegalną wojnę przeciwko Ukrainie i kontynuuje masową rozbudowę sił zbrojnych, a zatem stanowiące największe i najbardziej bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Niemiec i Europy. Chadecy i socjaldemokraci stali na stanowisku, że dążenie Władimira Putina do przejęcia władzy nad Ukrainą jest skierowane przeciwko opartemu na zasadach porządkowi międzynarodowemu. Stanowczo opowiedzieli się po stronie Ukrainy w jej walce o wolność i obiecali wspierać ją pomocą wojskową, dyplomatyczną, gospodarczą i humanitarną tak długo, jak będzie to konieczne, dodając, że wspólnie z partnerami szukają sposobu na wykorzystanie zamrożonych rosyjskich aktywów państwowych do finansowego i militarnego wsparcia Ukrainy<sup>9</sup> (CDU/CSU, SPD 2025, s. 1, 125, 127, 135).

W umowach koalicyjnych nie zabrakło również nawiązań do ONZ oraz NATO. W dokumencie z 2018 r. chadecja i socjaldemokracja jasno wyraziły chęć wzięcia przez Niemcy większej odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo, m.in. przez zajęcie stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa, dodając, że

<sup>9</sup> Ponadto CDU, CSU i SPD poparły w umowie utworzenie specjalnego trybunału, który będzie w odpowiedni sposób ścigał i karał zbrodnie rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie, a także perspektywę przystąpienia Ukrainy do NATO (CDU/CSU, SPD 2025, s. 127).

w przyszłości będą dążyć do uzyskania takiego miejsca dla Unii Europejskiej. Wyraziły gotowość do strategicznego dostosowania, dalszego udzielania zaangażowanego i niezawodnego wsparcia ONZ w zakresie utrzymania pokoju, w szczególności przez udział w misjach pokojowych, ale także zapewnienia zrównoważonego rozwoju, m.in. przez realizację Agendy 2030 i porozumienia paryskiego. Ponadto chciały umocnić Bonn jako siedzibę organizacji wyspecjalizowanych ONZ (CDU/CSU, SPD 2018, s. 144, 147, 159). Kolejna koalicja rządowa powtórzyła powyższe cele, z tą różnicą, że opowiedziała się za reformą Rady Bezpieczeństwa bez podawania konkretów oraz położyła większy nacisk na działania Unii w ramach osiągania zrównoważonego rozwoju (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 104, 114). W podobnym świetle postrzegają ONZ ostatnio utworzona koalicja rządząca, dodając, że choć organizacja pozostaje filarem opartego na zasadach porządku międzynarodowego, Niemcy polegają również na partnerstwach w UE, NATO, OBWE, G7 i G20 (CDU/CSU, SPD 2025, s. 125–126).

We wszystkich trzech umowach koalicyjnych podkreślano, że Pakt Północnoatlantycki pozostaje niezastąpionym gwarantem i fundamentem bezpieczeństwa Niemiec i Europy. Przekonywano również o zaangażowaniu państwa we wzmacnianie sojuszu i sprawiedliwy podział obciążeń. Ponadto wyrażano chęć zwiększenia europejskiego wkładu w partnerstwo transatlantyckie i zapewniano o zaangażowaniu Niemiec w zacieśnianie współpracy między NATO a UE (CDU/CSU, SPD 2018, s. 147–148; SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 115; CDU/CSU, SPD 2025, s. 130). Dla chadeków i socjaldemokratów oznaczało to skuteczniejsze koordynowanie i zharmonizowanie unijnych procesów planowania z natowskimi oraz, ze względu na położenie geograficzne, rozwijanie roli Niemiec jako „centralnego węzła” paktu (CDU/CSU, SPD 2018, s. 146; CDU/CSU, SPD 2025, s. 130). Koalicja SPD, B90/Die Grünen i FDP, podobnie jak jej poprzedniczka, podkreślała, że dopóki broń jądrowa odgrywa rolę w koncepcji strategicznej NATO, aktywnie angażuje się w proces jej opracowywania<sup>10</sup>. Ponadto obie koalicje zgadzały się, że chcą osiągnąć cele paktu w zakresie zdolności operacyjnych. Socjaldemokraci, zieloni i liberałowie dodawali, że poważnie traktują obawy partnerów, zwłaszcza z Europy Środkowej i Wschodniej, opowiadali się zatem za utrzymaniem wiarygodnego potencjału odstraszania. Jednocześnie, tak jak poprzednicy, chcieli kontynuować wysiłki sojuszu na rzecz rozbrojenia i kontroli zbrojeń (CDU/CSU, SPD 2018, s. 147–148; SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 114–115). W najnowszej umowie

<sup>10</sup> Chadeacy i socjaldemokraci podkreślali w umowie koalicyjnej, że „tak długo, jak broń jądrowa odgrywa rolę środka odstraszającego w koncepcji strategicznej NATO, Niemcy są zainteresowane udziałem w dyskusjach strategicznych i procesach planowania”.

koalicyjnej podtrzymano zobowiązanie Niemiec do współdzielenia potencjału nuklearnego w ramach sojuszu<sup>11</sup>, który obok stałego stacjonowania niemieckiej brygady na Litwie uznano za element wiarygodnego odstraszenia. Przy tym uznano za priorytet zwiększenie wydatków na obronność, w tym dofinansowanie i wyposażenie struktur wojskowych i cywilnych Bundeswehry (CDU/CSU, SPD 2025, s. 127, 130).

Za jeden z głównych obszarów interesów Niemiec i Unii Europejskiej oraz wyzwań, w kontekście zapewnienia stabilności i pokoju, w umowach koalicyjnych uznano Bliski i Środkowy Wschód. W dokumencie *Odważmy się na więcej postępu...* socjaldemokraci, zieloni i liberałowie wyrazili chęć pełnego wykorzystania potencjału współpracy z państwami tego regionu, w tym wsparcia ich procesów transformacji demokratycznej i klimatycznej wraz z promowaniem innowacji technologicznych. Opowiedzieli się za szybkim zakończeniem negocjacji nuklearnych z Iranem oraz pełnym i trwałym wywiązywaniem się tego państwa ze zobowiązań wobec Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Dodawali, że pracują nad ograniczeniem katastrof humanitarnych w Jemenu i Syrii, kontynuują pomoc humanitarną oraz aktywnie wspierają procesy pokojowe prowadzone przez ONZ w tych konfliktach, obejmujące m.in. dokumentowanie, rozliczanie i ściganie zbrodni wojennych (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 123).

Również chadecja i socjaldemokracja, stojąc na stanowisku, że wzmocnienie partnerów w niestabilnych regionach jest jednym z głównych celów niemieckiej polityki bezpieczeństwa<sup>12</sup>, poruszały kwestię sytuacji w Syrii. W umowie z 2018 r. partie podkreślały, że ich głównym celem jest współtworzenie procesu politycznego mającego na celu zakończenie konfliktu w Syrii we współpracy z partnerami międzynarodowymi. Wyrazili również gotowość zwiększania liczby działań stabilizujących, humanitarnych i rozwojowych w tym państwie. Podkreślali, że Niemcy będą się angażować m.in. przez rozbudowę programów dobrowolnych powrotów, aby imigranci mogli ponownie wrócić do swojej ojczyzny. Podobne zapisy znalazły się w ostatniej umowie koalicyjnej. Dodawano przy tym, że strategiczne interesy Niemiec w regionie Bliskiego i Środkowego

<sup>11</sup> Jeszcze w 2018 r. chadecy i socjaldemokraci życzyli sobie wycofania broni taktycznej stacjonującej w Niemczech i Europie (CDU/CSU, SPD 2018, s. 147).

<sup>12</sup> W tym celu koalicjanci chcieli zwiększyć środki, za które odpowiedzialne są Federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Federalne Ministerstwo Obrony, aby móc nadal zaspokajać potrzeby partnerów w zakresie doradztwa, szkolenia i wyposażenia. Opowiedzieli się również za szybkim utworzeniem na szczęblu UE specjalnego instrumentu finansowego, poza finansowaniem rozwoju UE, na potrzeby projektów wzmacniających potencjał w dziedzinie bezpieczeństwa (CDU/CSU, SPD 2018, s. 146).

Wschodu realizowane będą w atmosferze szacunku i wzajemności (CDU/CSU, SPD 2018, s. 146, 151; CDU/CSU, SPD 2025, s. 127–128).

Drugim z tych obszarów była Afryka, w związku z czym współpracę partnerską z państwami tego kontynentu uznano w umowie koalicyjnej z 2018 r. za jedno z głównych zadań. CDU, CSU i SPD przekonywały, że przyczynienie się do zmniejszenia różnic w rozwoju i dobrobycie państw afrykańskich leży w niemieckim interesie gospodarczym, bezpieczeństwa i migracyjnym. Opowiedziały się zatem za rozszerzeniem działań – zarówno niemieckich, jak i europejskich – przez zdecydowane, daleko idące środki w kluczowych obszarach: nowego podejścia do dobrego sprawowania rządów, tworzenia i rozbudowy afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa, wspierania zrównoważonych i sprzyjających rozwojowi inwestycji prywatnych, budowy infrastruktury, wsparcia w sektorze edukacji i tworzenia godziwych miejsc pracy, a także wspierania sektora bezpieczeństwa. Koalicjanci dodawali, że chcą wspierać, również finansowo, wysiłki Unii Afrykańskiej (UA) i organizacji regionalnych na rzecz wzmocnionej integracji. W ostatnio podpisanej umowie koalicyjnej potwierdzono, że UA jest ważnym partnerem. Szczególny nacisk położono na stabilizację Sahelu i Rogu Afryki, zwłaszcza na walkę z terroryzmem i podstawowymi przyczynami migracji (CDU/CSU, SPD 2018, s. 152; 2025, s. 128). W umowie koalicyjnej z 2021 r. koalicjanci zarysowali współpracę z państwami afrykańskimi oraz UA w szerokim kontekście – rozpoczynając od pokoju, bezpieczeństwa, przez dobrobyt, zrównoważony rozwój, zdrowie, zwalczanie skutków kryzysu klimatycznego do wzmacniania multilateralizmu. Podkreślali, że będą kontynuować zaangażowanie Niemiec w regionie Sahelu, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się niestabilności (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 124).

Trzecim wymienianym obszarem była Ameryka Łacińska, choć poświęcono jej zdecydowanie mniej uwagi niż dwóm powyższym. W dokumencie *Nowy start dla Europy...* koalicjanci podkreślali, że ów region i Europa mają wiele wspólnego i dzielą strategiczne interesy. Życzyli sobie w szczególności zintensyfikowania stosunków handlowych i doprowadzenia do szybkiego zakończenia trwających negocjacji Unii Europejskiej z Meksykiem i Mercosurem. Oprócz kwestii handlowych za kluczowe punkty współpracy uznano politykę klimatyczną, ochronę środowiska, sprawiedliwość społeczną, sprawiedliwą globalizację oraz bezpieczeństwo i pokój (CDU/CSU, SPD 2018, s. 152). W umowie z 2025 r. wspomniano, że umowa między Unią a Mercosurem musi zostać ostatecznie sfinalizowana (CDU/CSU, SPD 2025, s. 128). Koalicja złożona z socjaldemokratów, zielonych i liberałów wskazywała, że Niemcy rozszerzą swoje zaangażowanie na rzecz wzmocnienia społeczeństw tego regionu w walce z populizmem, ruchami autorytarnymi i dyktaturami, dodając, że procesy

pojednania i pokojowe w państwach kontynentu zasługują na wsparcie. Postrzeżli państwa regionu jako kluczowych partnerów we współpracy wielostronnej, w tym w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, walki z kryzysem klimatycznym i budowania zrównoważonych relacji gospodarczych (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 125).

Regionem, który wymieniano w kontekście niemieckich i europejskich interesów, była także Azja, szczególnie jej część środkowa i wschodnia. Odnoszono się głównie do Chin ze względu na rozwój oraz geostrategiczną rolę tego państwa. Chadecy i socjaldemokraci obiecywali rozbudowywanie strategicznego partnerstwa z tym państwem, podkreślając, że rozwój gospodarczy Chin stanowi ogromną szansę, szczególnie dla niemieckiej gospodarki. Przy tym dodawali, że Niemcy i Europa muszą opierać się na zasadzie wzajemności przy otwieraniu swoich rynków oraz określić, gdzie leżą ich wspólne interesy strategiczne i jak można je zabezpieczyć. Jako przykład szans i zagrożeń wskazywano na chińską inicjatywę Jedwabnego Szlaku. Chciano zatem opracować europejską odpowiedź na tę inicjatywę, aby chronić interesy niemieckie i europejskie (CDU/CSU, SPD 2018, s. 153). Kolejna koalicja rządowa kładła nacisk na fakt konkurencji i rywalizacji systemowej z tym państwem, co powiązano z koniecznością stworzenia w Niemczech kompleksowej strategii wobec Chin w ramach wspólnej polityki UE–Chiny. W świetle rosnącej konkurencji z tym państwem opowiadała się za stosowaniem uczciwych zasad gry (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 124). Motyw systemowej rywalizacji pojawił się również w ostatniej umowie koalicyjnej. CDU, CSU i SPD uznały, że działania Chin uwypukliły jej elementy. W tym kontekście zamierzały ograniczać jednostronne zależności i prowadzić politykę ograniczania ryzyka, aby wzmocnić m.in. odporność niemieckiej gospodarki. Partie podkreślały niezbędność prowadzenia spójnej polityki wobec Chin, ściśle skoordynowanej w ramach Unii i z innymi partnerami. Dążyły do współpracy z Chinami w obszarach, które leżą w interesie Niemiec i Europy (CDU/CSU, SPD 2025, s. 128).

Ostatnim wymienianym w umowach regionem, w którym zamierzano się zaangażować, opierając się na interesach i strategiach Niemiec i Unii Europejskiej, był Indo-Pacyfik<sup>13</sup>. Najmniej odniesień do państw tego regionu pojawiło się w umowie koalicyjnej z 2018 r., w której chadecja i socjaldemokracja, biorąc pod uwagę geostrategiczne położenie Indii, ich wielkość i dynamiczny

<sup>13</sup> Według Indii Indo-Pacyfik obejmuje cały obszar Oceanu Indyjskiego i zachodnią część Pacyfiku. Dla państw zrzeszonych w ASEAN pokrywa się z Azją-Pacyfikiem i Oceanem Indyjskim (przy tym rozumieniu region Indo-Pacyfiku i Azji należałoby opisywać łącznie). Według Japonii jest to obszar łączący dwa kontynenty (Azję i Afrykę) oraz dwa oceany (Pacyfik i Indyjski). Podobnie region ten definiują Australia czy Francja.

rozwój, wyraziły żywe zainteresowanie pogłębieniem strategicznego partnerstwa z tym państwem (CDU/CSU, SPD 2018, s. 153). Więcej uwagi poświęcono regionowi w ostatniej umowie koalicyjnej, w której argumentowano, że stabilny, wolny i bezpieczny region Indo-Pacyfiku ma fundamentalne znaczenie dla Niemiec i Unii. W związku z tym koalicjanci zamierzali utrzymywać obecność Niemiec w tym regionie oraz dążyć do pogłębienia strategicznych relacji z Indiami na wszystkich poziomach, w tym w zakresie globalnej transformacji energetycznej i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Ponadto opowiedzieli się za zawarciem umowy o wolnym handlu z Unią. Wyrazili także zamiar pogłębienia partnerstw strategicznych z innymi ważnymi krajami, które są bliskimi partnerami Niemiec i Unii oraz dzielą wspólne wartości, jak Australia, Japonia, Nowa Zelandia oraz Korea Południowa (CDU/CSU, SPD 2025, s. 128). Najwięcej odniesień do tego regionu pojawiło się w umowie z 2021 r. Koalicjanci z SPD, B90/Die Grünen oraz FDP opowiedzieli się za współpracą z państwami tego regionu, zwłaszcza w obszarach wzmacniania multilateralizmu, praworządności i demokracji, ochrony klimatu, handlu i cyfryzacji. Wyrazili chęć wspólnego promowania intensywnego dialogu na temat pokoju i bezpieczeństwa w regionie Indo-Pacyfiku oraz rozwijania partnerstwa UE–ASEAN (Association of South-East Asian Nations). Postulowali również pogłębianie stosunków, w tym na szczeblu parlamentarnym, z ważnymi partnerami o podobnych wartościach, takimi jak Australia, Japonia, Nowa Zelandia i Korea Południowa. W tym celu planowali rozpocząć regularne konsultacje rządowe z Japonią. Partie dodawały, że są również żywo zainteresowane pogłębieniem strategicznego partnerstwa z Indiami przez realizację agendy partnerstwa niemiecko-indyjskiego i partnerstwa UE–Indie w zakresie łączności. Wyraziły również swoje wsparcie dla państw dotkniętych podnoszącym się poziomem morza i, w tym kontekście, dla inicjatywy UE–Global Gateways (SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 125).

We wszystkich trzech umowach koalicyjnych zapewniano, że w celu zapewnienia jak najlepszej reprezentacji interesów Niemiec na szczeblu europejskim, rząd federalny zapewni jednolite podejście do swoich europejskich partnerów i instytucji. Oznaczało to konieczność ścisłej współpracy partnerów koalicyjnych w ramach rządu federalnego – w umowie z 2018 r. dodano fragment o konsultacjach z zachowaniem sprawdzonego podziału kompetencji, w kolejnej o regularnej koordynacji polityki europejskiej. W dwóch wcześniejszych dokumentach odpowiedzialność za koordynację tej polityki spoczywała na ministrach federalnych w ramach ich kompetencji merytorycznych i koordynacyjnych, ci zaś mieli ściśle współpracować z kanclerzem federalnym, a w ostatniej wspomniano, że przy zachowaniu odpowiedzialności resortowej kwestie

dotyczące niemieckiej polityki europejskiej będą omawiane na cotygodniowym spotkaniu szefa Kancelarii Federalnej z sekretarzami stanu w celu jak najszybszego osiągnięcia porozumienia i – w razie potrzeby – omówienia go na szczepku gabinetu (CDU/CSU, SPD 2018, s. 174; SPD, B90/Die Grünen, FDP 2021, s. 140; CDU/CSU, SPD 2025, s. 142–143).

## Podsumowanie

Koncepcja przywództwa Niemiec w Unii Europejskiej zaprezentowana w umowach koalicyjnych z 2018, 2021 i 2025 r. wciąż wiąże interesy niemieckie z europejskimi, balansując między realizacją jednych a drugich. Najdobitniej połączone zostały one w porozumieniu socjaldemokratów, zielonych i liberałów, w którym koalicjanci podkreślili, że działają nie tylko w duchu europejskiej tożsamości, ale również obiecywali ustanowienie rządu, który będzie definiował interesy Niemiec w świetle interesów europejskich. Oświadczając, że Niemcy jako największe państwo członkowskie będą wypełniać swą szczególną – można pokusić się o dookreślenie, że większą – odpowiedzialność za rozwój całej organizacji, wyrazili polityczną wolę jej ponoszenia. Owa odpowiedzialność łączona była w umowach koalicyjnych z działaniem na rzecz silnej, opartej na wartościach i liczącej się w wymiarze globalnym – politycznie i gospodarczo – Unii Europejskiej, w której panuje pokój, wolność i dobrobyt. Przy tym, w porozumieniach programowych chadeków z socjaldemokratami, traktowano organizację jako gwaranta wymienionych wartości, zaś socjaldemokratów z liberałami i zielonymi jako podstawę tychże wartości. Według tych pierwszych miały one być również tym, co przyciąga partnerów do Unii.

Za szczególnie ważne i idące w parze z interesami niemieckimi oraz europejskimi w zakresie polityki zagranicznej (w tym rozwojowej), bezpieczeństwa i gospodarczej niemieckie koalicje rządowe uznały takie wartości jak demokracja, praworządność oraz poszanowanie praw człowieka. Odnosząc się do dwóch pierwszych, CDU, CSU i SPD wspominały w umowie z 2018 r. o ich zachowaniu i obronie także przed każdym atakiem partii i ruchów politycznych, co niewątpliwie było nawiązaniem do coraz większej popularności AfD (Alternative für Deutschland) oraz die Linke w Niemczech. SPD, B90/Die Grünen i FDP wezwały strażniczkę traktatów, Komisję Europejską, do bardziej konsekwentnego oraz szybszego stosowania i egzekwowania istniejących instrumentów praworządności, w tym wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE, przez odwołanie się do art. 260 i 279 TFUE. Obiecywały również wspierać Komisję Europejską w dalszych działaniach na rzecz zapewnienia praworządności, w tym popierały

wstrzymanie wypłaty środków z funduszu odbudowy w przypadku stwierdzenia naruszeń niezależności sądownictwa, a zatem Polsce. Kwestia naruszenia praworządności przez polski rząd była zresztą wielokrotnie poruszana przez członków rządu Scholza – w tym samego kanclerza podczas oficjalnej wizyty w Warszawie 12 grudnia 2021 r. – i stała się jednym z głównych punktów spornych w polsko-niemieckich relacjach bilateralnych. W ostatnio podpisanej umowie koalicyjnej chadecy i socjaldemokracy podkreślali, że w przyszłości należy jeszcze bardziej konsekwentnie przeciwdziałać naruszeniom praworządności oraz stosować takie instrumenty jak wstrzymanie wypłaty funduszy unijnych czy zawieszenie praw członkowskich, takich jak prawo głosu w Radzie UE. Postulowały również dalszy rozwój mechanizmu warunkowości w kierunku bardziej kompleksowego instrumentu sankcji za naruszenia podstawowych wartości Unii Europejskiej. Odnosząc się do poszanowania wartości poza granicami Unii, chadecy i socjaldemokracy podkreślali w porozumieniu programowym z 2018 r., że spełnienie w pełni kryteriów kopenhaskich, a zatem także przestrzeganie prawa, przez państwa Bałkanów Zachodnich jest warunkiem wstępnym dla ich zbliżenia z Unią, zaś dla Turcji – warunkiem koniecznym, aby pozamykać już otwarte i otwierać kolejne rozdziały negocjacji. W ostatnio podpisanej umowie oświadczyli, że zasadnicza poprawa sytuacji w tym państwie w zakresie demokracji i praworządności jest dla Niemiec kluczowym elementem oraz wyrazili ubolewanie, że Turcja coraz bardziej odchodzi od unijnych wartości. Koalicjanci dodawali, że kontynuacja procesu akcesyjnego z Gruzją będzie mogła być ponownie rozważana dopiero po rozwianiu wątpliwości co do przestrzegania zasad demokracji.

Odnosząc się do praw człowieka w umowie z 2018 r., chadecja i socjaldemokracja podkreślały, że ich powszechność, niepodzielność i niezbywalność stanowią fundament oparte go na zasadach międzynarodowego ładu światowego. W porozumieniach programowych powiązano je również z rozszerzaniem Unii Europejskiej – szczególnie w kontekście łamania tychże praw w Turcji, podkreślając, że jest to jedno z głównych kryteriów akcesji – jak i z traktowaniem azylantów poza i na terenie Unii, w tym w samych Niemczech. W dokumencie *Nowy start dla Europy...* CDU, CSU i SPD położyły nacisk na solidarny podział odpowiedzialności między państwa członkowskie Unii oraz stworzenie ośrodków przyjmowania, podejmowania decyzji i deportacji osób, których wnioski o azyl odrzucono, natomiast socjaldemokracy, zieloni i liberałowie domagali się zharmonizowania procedur azylowych, w tym standardów opieki i zakwaterowania osób ubiegających się o azyl, oraz zapewnienia, że pełne świadczenia będą przyznawane tylko w jednym państwie. W umowie z 2018 r. znalazł się również forsowany przez bawarską chadecję kontrowersyjny zapis wprowadzający roczny limit przyjmowanych osób (od 180 tys. do 220 tys.), co niewątpliwie powiązane

było z występującą silną polaryzacją społeczeństwa niemieckiego w podejściu do kryzysu migracyjnego oraz zwiększającym się poparciem dla AfD (także w Bawarii). Jednocześnie, dzięki staraniom socjaldemokratów, w dokumencie zaznaczono, że limity te nie stanowią i nie będą stanowiły naruszenia prawa do azylu.

Analizując treść trzech zawartych po sobie porozumień programowych, można wyciągnąć wniosek, że niemieckie koalicje rządowe przedstawiają swoje przywództwo jako normatywne – oparte na zasadach i wartościach takich jak pokój, demokracja, praworządność, solidarność, zrównoważony rozwój czy ochrona praw człowieka. Dowodem jest chociażby zarysowane powyżej twarde podejście koalicjantów do ich respektowania przez państwa członkowskie oraz kandydujące do Unii Europejskiej, ale także podkreślanie roli zasady pomocniczości i proporcjonalności w ramach dyskusji o pogłębianiu integracji europejskiej. Przy tym należy zauważyć, że praktyka pokazuje, że niemiecka polityka europejska jest również kształtowana przez interesy narodowe, co rodzi napięcia i pytania o autentyczność deklarowanego normatywnego przywództwa.

Za przykład posłużyć może zderzenie wartości solidarności – głównie z państwami Europy Środkowo-Wschodniej – oraz zasad praworządności i pokoju z niemieckimi interesami gospodarczymi, które wystąpiło w kontekście polityki prowadzonej przez Niemcy wobec Rosji. W 2018 oraz 2021 r. koalicjanci argumentowali, że Rosja jest „największym europejskim sąsiadem” Niemiec o dużym potencjale w zakresie wymiany gospodarczej oraz ważnym graczem na arenie międzynarodowej. W dokumencie *Nowy start dla Europy...* jako cel niemieckiej polityki zarysowano powrót do stosunków z Rosją opartych na wzajemnym zaufaniu i pokojowym wyważeniu interesów na podstawie zasad przyjętych przez OBWE, które ponownie umożliwią ścisłe partnerstwo. W kolejnej umowie ponownie wspomniano o uwzględnianiu interesów obu stron, opierając się na zasadach prawa międzynarodowego, oraz wyrażono chęć utrzymania stosunków z Rosją i prowadzenia konstruktywnego dialogu, nawołując do zwracania uwagi na poszanowanie interesów europejskich sąsiadów Niemiec oraz skupienia się na wspólnej i spójnej polityce Unii Europejskiej wobec tego państwa. Najostrzejsza krytyka wobec naruszania zasad międzynarodowego porządku przez Rosję, w tym pokoju, suwerenności i praworządności, pojawiła się w ostatnim porozumieniu. Starając się odzyskać wiarygodność Niemiec jako przywódcy, który wyżej ceni podstawowe wartości i zasady niż własne interesy gospodarcze, koalicjanci stanowczo opowiedzieli się po stronie Ukrainy i obiecali wspierać ją pomocą wojskową, dyplomatyczną, gospodarczą i humanitarną tak długo, jak będzie to konieczne. W tym samym celu pojawiły się również próby przewartościowania stosunków z Chinami – w ostatnich dwóch umowach koalicyjnych znaleźć można nie

tylko odniesienia do dbania o niemieckie i europejskie interesy gospodarcze, ale również do rywalizacji systemowej z tym państwem, co powiązano m.in. z koniecznością koordynowania polityki państw członkowskich wobec Chin. Przykład zmiany nastawienia wobec Rosji wskazuje również na rzeczywiste przejście od polityki kompromisu do polityki bezpieczeństwa, które zasygnalizował kanclerz Scholz, używając w przemówieniu w Bundestagu w lutym 2022 r. określenia *Zeitenwende*.

W związku z działaniem w formatach minilateralnych – np. z Francją czy w ramach Trójkąta Weimarskiego – oraz multilateralnych – z ONZ i NATO – przywództwo Berlina określić można również jako kooperatywne, co pozwala mu kształtować wewnętrzną i zewnętrzną politykę Unii Europejskiej bez formalnej hegemonii. Współpraca z Francją szczególnie silnie promowana była przez pierwszą koalicję chadecko-socjaldemokratyczną, która postrzegala ją jako „lokomotywę integracji”, zarówno w rozszerzaniu, jak i pogłębianiu integracji, np. przez wzmacnianie i zreformowanie strefy euro, oraz motor rozwoju gospodarczego, np. przez dążenie do odpowiedniej harmonizacji przepisów w celu ukończenia europejskiego rynku wewnętrznego, utworzenie niemiecko-francuskiej strefy gospodarczej z jednolitymi przepisami, zwłaszcza w zakresie prawa przedsiębiorstw i prawa upadłościowego, oraz w celu ujednoczenia podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych, czy rozwijanie innowacyjnych przedsięwzięć, jak badania nad sztuczną inteligencją. Zakładano kontynuację kooperacji obu państw przy wdrażaniu porozumienia paryskiego oraz pogłębienie współpracy wojskowej, prowadzącej do integracji armii narodowych i pozwalającej na prowadzenie wspólnych operacji. W przeciwieństwie do ostatniego porozumienia programowego, w którym CDU, CSU i SPD połączyły to działanie ze wzmocnieniem europejskiego filaru NATO, kwestia utworzenia „armii europejskiej” nie została poruszona w dokumencie *Odważmy się na więcej postępu...*

We wszystkich analizowanych dokumentach koalicjanci postrzegali natomiast pakt jako fundament swojego bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń ze strony Rosji i niestabilności w regionie oraz zapewniali o zaangażowaniu Niemiec w zacieśnianie współpracy między NATO a UE. Ponadto z racji centralnego położenia państwa i rozwiniętej infrastruktury transportowej oraz w ramach jego większego zaangażowania w pakt chadecy i socjaldemokrati proponowali pełnienie przez Niemcy funkcji kluczowego węzła logistycznego dla rozmieszczania wojsk NATO w Europie. Byli także żywo zainteresowani utrzymaniem wiarygodnego potencjału odstraszania sojuszu, zaś w ostatnim dokumencie podtrzymano zobowiązanie państwa do współdzielenia potencjału nuklearnego w jego ramach.

Wspomniane partnerstwo kooperacyjne uwidacznia się także we współpracy Niemiec z państwami członkowskimi w wytyczaniu kierunków unijnej polityki wobec Afryki, Bliskiego i Dalekiego Wschodu czy Indo-Pacyfiku. Ważną rolę w wymienionych obszarach, szczególnie w odniesieniu do konfliktów, zmian klimatu czy migracji, pełni ONZ, w której Niemcy regularnie zasiadają jako niestały członek Rady Bezpieczeństwa i od lat zabiegają o stałe miejsce w tym gremium, argumentując, że obecny skład nie odzwierciedla realiów XXI w. Co więcej, w porozumieniach programowych nie tylko wyrażona została chęć zaangażowania się w misję ONZ, ale także wzmocnienia roli Unii Europejskiej w Radzie Bezpieczeństwa.

Podsumowując, mimo wskazanych różnic oraz odmiennego rozłożenia akcentów w podejściu do niemieckiego przywództwa zarysowanego w umowach koalicyjnych z marca 2018 r., grudnia 2021 r. i kwietnia 2025 r., koncepcja ta wciąż powiązana jest z przekonaniem, że Niemcy odpowiadają za stabilność stosunków międzynarodowych, niemieckie interesy łączą się na wielu płaszczyznach z europejskimi oraz że tylko oparta na wartościach, sprawniejsza i silniejsza politycznie, gospodarczo i militarnie Unia Europejska może odgrywać rolę na arenie międzynarodowej. Niemieckie przywództwo w Unii jest mieszanką wzmocniania zarówno europejskich, jak i niemieckich wartości, zasad oraz interesów, ale proporcje uzależnione są od kontekstu politycznego i obszaru działania.

## Bibliografia

- CDU/CSU, SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. [Nowy start dla Europy. Nowa dynamika dla Niemiec. Nowa spójność dla naszego kraju]. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [dostęp: 17.03.2023].
- CDU/CSU, SPD (2025). *Verantwortung für Deutschland*. [Odpowiedzialność wobec Niemiec]. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf) [dostęp: 9.04.2025].
- Europejska konwencja praw człowieka, właściwie Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (EKPCz) (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE) (Dz.Urz. UE z 7.06.2016, C 202/389).

- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515).
- Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526).
- SPD, B90/Die Grünen, FDP (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. [Odwážmy się na więcej postępu. Sojusz dla wolności, sprawiedliwości i zrównoważonego rozwoju]*. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf) [dostęp: 17.03.2023].
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.Urz. UE z 7.06.2016, C 202/47).
- Traktat o Unii Europejskiej (TUE) (Dz.Urz. UE z 7.06.2016, C 202/13).
- Ustawa zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. (1997).  
Red. L. Janicki. Tłum. J. Koprucka-Purołowa, B. Demby. Prace Instytutu.



UNIWERSYTET  
Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
w Krakowie

# KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

XXII: 2025

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

---

## Lista recenzentów

W roku 2025 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

dr hab. Rafał Czachor, prof. UJW

dr Przemysław Furgacz

dr hab. Małgorzata Kamola-Cieślik, prof. US

dr hab. Krzysztof Koźbiał, prof. UJ

dr hab. Tomasz Młynarski, prof. UJ

dr Witold Ostant

