



POD REDAKCJĄ

**Michała Sędkowskiego**

---

**Polityka, kultura  
i społeczeństwo  
w czasach pandemii**

---

Wybrane zagadnienia

---

**Polityka, kultura  
i społeczeństwo  
w czasach pandemii**

---



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

POD REDAKCJĄ

**Michała Sędkowskiego**

---

**Polityka, kultura  
i społeczeństwo  
w czasach pandemii**

---

Wybrane zagadnienia



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

Łódź 2022

Michał Sędkowski (ORCID: 0000-0002-9646-0567) – Uniwersytet Łódzki  
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych  
Katedra Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji, 90-127 Łódź, ul. Składowa 43

RECENZENCI

*Bogdan Koszel, Justyna Miecznikowska*

REDAKTOR INICJUJĄCY

*Natasza Koźbiał*

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Aleksandra Kielczykowska*

SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

KOREKTA TECHNICZNA

*Wojciech Grzegorzczak*

PROJEKT OKŁADKI

*Polkadot Studio Graficzne*

*Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz*

Grafika wykorzystana na okładce: © Depositphotos.com/angelinabambina

© Copyright by Authors, Łódź 2022

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2022

<https://doi.org/10.18778/8220-766-1>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10714.22.0.K

Ark. wyd. 14; ark. druk. 14,375

Publikacja opiniowana w trybie podwójnie ślepych recenzji

e-ISBN 978-83-8142-766-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)

e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)

tel. 42 635 55 77

# SPIS TREŚCI

## **Michał Stelmach**

Demokracja, siły zbrojne i pandemia COVID-19 w Ameryce Łacińskiej 7

## **Bartosz Kurowski**

Działalność Państwa Islamskiego podczas wojny domowej w Syrii oraz w czasach pandemii COVID-19 31

## **Michał Zaręba**

Antywietnamskie resentymenty i ich wpływ na relacje Kambodży z Wietnamem w dobie pandemii COVID-19 51

## **Marcin Socha**

Pandemia COVID-19 jako test japońskiej polityki przyciągania migrantów ekonomicznych 77

## **Natalia Matiaszczyk**

Paradyplomacja w czasie pandemii COVID-19 105

## **Marek Sempach**

Pandemia COVID-19 a specyfika organizacji oraz działań sztabu wyborczego w zakresie prowadzenia marketingowej kampanii wyborczej 123

## **Marek Sempach**

Pandemia COVID-19 a koniunktura gospodarcza w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy w Polsce i Fidesz-KDNP na Węgrzech. Analiza porównawcza 149

## **Patrycja Chudzicka-Dudzik**

Wpływ pandemii COVID-19 na kariery akademickie kobiet 169

## **Michał Sędkowski**

Prywatność w Internecie w świecie pandemicznym 191

## **Maria Antonina Łukowska**

„Gość w dom”, czyli odwrócona podróż w czasie wojny 2022 na przykładzie Bałut 209



**Michał Stelmach\***

 <https://orcid.org/0000-0001-5857-6262>

# Demokracja, siły zbrojne i pandemia COVID-19 w Ameryce Łacińskiej

## Abstrakt

Celem artykułu jest analiza stosunków cywilno-wojskowych w Ameryce Łacińskiej w okresie pandemii COVID-19. Priorytetem jest ukazanie roli wojska w działaniach sanitarnych i porządkowych, a także zbadanie wpływu militaryzacji polityki zdrowotnej na kondycję demokracji w państwach regionu. Autor sformułował dwie hipotezy badawcze: 1. zakres i intensywność wykorzystania sił zbrojnych w walce z pandemią są skorelowane z efektywnością cywilnych instytucji państwa oraz ustrojem politycznym; 2. rozwój pandemii w 2020 r. przyczynił się znacząco do zmiany układu sił pomiędzy instytucjami cywilnymi i wojskowymi oraz pogłębienia procesów upolitycznienia sił zbrojnych i militaryzacji polityki w Ameryce Łacińskiej. Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej analizie poddano przemiany w relacjach instytucji cywilnych i wojskowych oraz rolę i pozycję sił zbrojnych w państwach Ameryki Łacińskiej w okresie transformacji demokratycznej. W drugiej autor dokonał przeglądu ewolucji stosunków cywilno-wojskowych w dwóch pierwszych dekadach XXI w., ukazując nowe formy militaryzmu. W trzeciej części tekstu zbadano stan stosunków cywilno-wojskowych w XXI w. w kontekście kryzysu demokracji i fali protestów społecznych. W części czwartej autor poddał analizie sposoby i zakres wykorzystania sił zbrojnych w walce z pandemią COVID-19 oraz skutki militaryzacji polityki publicznej dla demokracji latynoamerykańskich.

**Słowa kluczowe:** pandemia, demokracja, polityka publiczna, militaryzacja, Ameryka Łacińska.

---

\* Adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.



## Democracy, the Armed Forces and the COVID-19 Pandemic in Latin America

### Abstract

The aim of the article is to analyze civil-military relations in Latin America during the COVID-19 pandemic. The priority is to show the role of the army in sanitary and order activities, as well as to examine the impact of the militarization of health policy on the condition of democracy in the countries of the region. The author formulated two research hypotheses: 1. the scope and intensity of the use of armed forces in the fight against the pandemic is correlated with the effectiveness of civilian state institutions and the type of political system; 2. the development of the pandemic in 2020 has significantly contributed to the change in the balance of power between civilian and military institutions, and what is more, to the deepening of the processes of politization of the armed forces and the militarization of politics in Latin America. The article consists of four parts. The first examines the changes in relations between civilian and military institutions and the role and position of the armed forces in Latin American countries during the period of democratic transition. In the second, the author reviewed the evolution of civil-military relations in the first two decades of the 21st century, revealing new forms of militarism. The third part of the text examines the state of civil-military relations in the 21st century in the context of the crisis of democracy and the wave of social protests. In the fourth part, the author analyzed the ways and scope of using the armed forces in the fight against the COVID-19 pandemic and the effects of the militarization of public policy on Latin American democracies.

**Keywords:** pandemic, democracy, public policy, militarization, Latin America.

## Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 silnie dotknęła społeczeństwa latynoamerykańskie i wpłynęła na funkcjonowanie państw regionu. Największe piętno, co wydaje się oczywiste i bezsporne, odcisnęła na kwestiach sanitarnych i humanitarnych. W Ameryce Łacińskiej od początku pandemii zarejestrowano przynajmniej 70 892 000 zakażeń nowym koronawirusem oraz 1 693 000 zgonów<sup>1</sup>. Pandemia w poważnym stopniu wpłynęła także na gospodarki narodowe. Wprowadzane, a następnie konsekwentnie przedłużane przez władze liczne restrykcje i obostrzenia oraz lockdowny przyczyniły się do pogłębienia kryzysu gospodarczego w państwach Ameryki Łacińskiej, które jeszcze przed pandemią borykały się z problemem spowolnienia wzrostu gospodarczego. W pierwszym roku pandemii gospodarka Wenezueli skurczyła się o 30%, Peru o prawie 13%, Panamy o 11%, Argentyny o 10,5%, a Meksyku i Ekwadoru

---

<sup>1</sup> Stan zachorowań i zgonów na 21 czerwca 2022 r. podany za Reuters COVID-19 Tracker, *Latin America and the Caribbean*, <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/regions/latin-america-and-the-caribbean/> (dostęp: 25.03.2022).

o 9%<sup>2</sup>. Recesja skutkowała wzrostem bezrobocia i pauperyzacją społeczeństwa, zwłaszcza klasy średniej. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza stała się z kolei źródłem napięć i niepokojów społecznych w wielu państwach regionu. Bardzo szybko okazało się, że pandemia koronawirusa stanowi poważne wyzwanie również dla demokracji latynoamerykańskich. Przyczyniła się bowiem do wielu istotnych zmian w różnych aspektach funkcjonowania państw, przede wszystkim w aspekcie prawnoinstytucjonalnym. Wprowadzenie oraz przedłużanie stanów wyjątkowych i nadzwyczajnych skutkowało pogorszeniem jakości demokracji w państwach regionu poprzez zaburzenie równowagi władz i umocnienie tendencji autokratycznych, a także łamaniem praw człowieka.

Podstawowym problemem badawczym podjętym w artykule są stosunki cywilno-wojskowe w państwach Ameryki Łacińskiej w latach 2020–2021. Celami priorytetowymi są zbadanie roli sił zbrojnych w zwalczaniu pandemii COVID-19, ukazanie szerokiego spektrum aktywności wojskowych w ramach polityki publicznej w obszarze zdrowia publicznego oraz porządku i bezpieczeństwa, a także przeanalizowanie wpływu militaryzacji walki z koronawirusem na stan demokracji w państwach Ameryki Łacińskiej. Autor formułuje dwie hipotezy badawcze. Po pierwsze, zakres i intensywność wykorzystania sił zbrojnych w walce z pandemią jest skorelowany z efektywnością cywilnych instytucji państwa oraz ustrojem politycznym. Szerszy zakres wykorzystania sił zbrojnych w obszarze zdrowia i porządku publicznego jest charakterystyczny dla państw o znacznym stopniu dysfunkcyjności, jak również dla reżimów autorytarnych i hybrydowych w Ameryce Łacińskiej. Po drugie, rozwój pandemii w 2020 r. przyczynił się znacząco do zmiany układu sił pomiędzy instytucjami cywilnymi i wojskowymi oraz pogłębienia procesów upolitycznienia sił zbrojnych i militaryzacji polityki w Ameryce Łacińskiej.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej autor analizuje przemiany w relacjach pomiędzy instytucjami cywilnymi i wojskowymi oraz roli i pozycji sił zbrojnych w państwach Ameryki Łacińskiej w okresie transformacji demokratycznej, nakreślając tym samym szerszy kontekst historyczny i polityczny wysokiej pozycji sił zbrojnych w regionie. W drugiej rozpatruje ewolucję stosunków cywilno-wojskowych w dwóch pierwszych dekadach XXI w. w kontekście rządów nowej lewicy oraz kryzysu bezpieczeństwa. Koncentruje się na ukazaniu nowych form militaryzmu. W trzeciej części tekstu autor bada stan stosunków cywilno-wojskowych w XXI w. w obliczu kryzysu demokracji i fali

---

<sup>2</sup> Wzrost gospodarczy w Ameryce Łacińskiej w latach 2014–2019 wynosił zaledwie 0,3%, a w 2019 r. przed pandemią 0,1%. BBC News Mundo, *Las 6 economías de América Latina que más cayeron en 2020*, 22 grudnia 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55418674> (dostęp: 25.03.2022).

protestów społecznych, ukazując nowy typ sojuszu polityczno-wojskowego i zjawisko upolitycznienia żołnierzy. W części czwartej, ostatniej, autor podaje analizie sposoby i zakres wykorzystania sił zbrojnych w walce z pandemią COVID-19 oraz skutki militaryzacji polityki publicznej dla demokracji latyno-amerykańskich.

W artykule z rozważań na temat roli wojska w zwalczaniu pandemii oraz wpływu militaryzacji polityki publicznej w zakresie zdrowia i porządku celowo wyłączyłem państwa karaibskie, uznając Karaiby za odrębny politycznie i kulturowo region, który posiada odmienną kulturę polityczną oraz specyficzne stosunki cywilno-wojskowe, wymagające niezależnej, pogłębionej analizy. Ponieważ rozważane w artykule zjawisko jest nowe, oparłem się na nielicznych publikacjach naukowych i raportach organizacji pozarządowych, a także publikacjach prasowych. Temat militaryzacji walki z pandemią i jej wpływ na demokrację podjęli jak dotąd m.in. Emilse Calderón, Rut Diamint, R. Evan Ellis i Fawzia Gibson-Fall. Informacji na temat stanu demokracji oraz praw człowieka w okresie pandemii dostarczyły raporty i analizy Washington Office on Latin America (WOLA), Economist Intelligence, Fundacji im. Friedricha Eberta (*Friedrich-Ebert-Stiftung*), Fundacji Konrada Adenauera (*Konrad-Adenauer-Stiftung*), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Real Instituto Elcano oraz Freedom House. Starając się dotrzeć do jak najbardziej aktualnych informacji i danych, autor wykorzystał artykuły prasowe m.in. z serwisu BBC i New York Times. W badaniach dominuje metoda instytucjonalno-prawna, która pozwala przeanalizować pozycję i rolę sił zbrojnych w państwach, ich relacje z władzą wykonawczą, a także prześledzić ewolucję stosunków cywilno-wojskowych w Ameryce Łacińskiej. W celu wykazania podobieństw i różnic w układzie relacji pomiędzy władzą cywilną a wojskową w państwach Ameryki Łacińskiej, a także w zjawisku militaryzacji walki z pandemią posłużono się metodą komparatystyczną. W mniejszym zakresie wykorzystano metodę empiryczną. Obserwacja zachowań i analiza wypowiedzi polityków i wojskowych w mediach okazała się przydatna w ukazaniu złożoności i stanu faktycznego relacji władzy cywilnej i sił zbrojnych w państwach regionu.

## **Obraz stosunków cywilno-wojskowych w okresie transformacji demokratycznej**

W Ameryce Łacińskiej stosunki cywilno-wojskowe ulegają ciągłym przeobrażeniom. Zmiany w poszczególnych państwach mają odmienny, niejednorodny i specyficzny charakter oraz tempo i zakres, ale w każdym przypadku są

kluczowe dla kondycji demokracji latynoamerykańskich. W latach 90. XX w. w regionie zachodziły procesy demokratyzacji państw i instytucji, w tym sił zbrojnych oraz sektora obrony, po okresie wieloletnich dyktatur wojskowych i wojen domowych. Władze cywilne priorytetowo traktowały kwestie podporządkowania sił zbrojnych demokratycznej władzy, przywrócenia zasady apolityczności sił zbrojnych i wojskowych oraz zdefiniowania na nowo granic autonomii instytucji wojskowych, a także reorganizacji i modernizacji sił zbrojnych oraz redefinicji zadań i funkcji wojska w nowych warunkach społeczno-politycznych, i wreszcie – rozliczenia wojskowych ze zbrodni popełnionych w okresie dyktatur i wojen domowych. Opór środowisk wojskowych sprawił, że zmiany w większości państw miały charakter deklaracyjny, powierzchowny i często kosmetyczny. Ograniczały się głównie do redukcji personelu wojskowego oraz redukcji wydatków na siły zbrojne i sektor obrony, a także przyjęcia dokumentów, które ustanawiały formalnie cywilną kontrolę nad armią i wykluczały wojskowych z życia politycznego, jednocześnie pozostawiając tego typu instytucjom szeroką autonomię w prowadzeniu polityki wojskowej<sup>3</sup>. W zasadzie jedynie w Argentynie, Chile i Urugwaju udało się ustanowić efektywną kontrolę cywilną nad siłami zbrojnymi.

Niedokończony proces reform sektora wojskowego w latach 90. XX w. wynikał głównie z faktu, że to siły zbrojne jako inicjator procesu demokratyzacji (poza Argentyną) decydowały o tempie i zakresie zmian, blokując wprowadzanie niekorzystnych dla siebie rozwiązań pod groźbą przeprowadzenia ponownej interwencji i obalenia nowo wybranych władz. Wykorzystując niezdecydowanie i lęk polityków przed powrotem wojskowych do władzy, siły zbrojne zapewniły większości swoich członków bezkarność za popełnione zbrodnie i utrzymały kluczowe przywileje oraz swój status wpływowej grupy nacisku, strażnika interesu narodowego i gwaranta demokracji. Zmiany zahamował też postępujący gwałtownie w wielu państwach kryzys bezpieczeństwa publicznego. Dynamiczny wzrost liczby zabójstw oraz rozwój przestępczości zorganizowanej i pospolitej przy niewydolności policji i wymiaru sprawiedliwości czyniły z sił zbrojnych jedyną instytucję zdolną do opanowania sytuacji. Cywilne władze uległy presji ze strony społeczeństwa, domagającego się podjęcia spektakularnych i skutecznych działań bez względu na koszty społeczne i polityczne, oraz pokusie poprawy notowań przedwyborczych (tzw. populizm karny) i podjęły decyzję o militaryzacji

---

<sup>3</sup> Szerzej o reformie sił zbrojnych i ewolucji stosunków cywilnych w okresie transformacji demokratycznej piszą D. Pion-Berlin, R. Martínez, *Soldiers, Politicians, and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*, Cambridge 2017.

bezpieczeństwa publicznego (polityka „twardej ręki”)<sup>4</sup>. Siły zbrojne zostały skierowane do walki z różnymi formami przestępczości m.in. w państwach Ameryki Środkowej (głównie przeciwko *maras*), Brazylii (zwalczanie przestępczości w favelach), Ekwadorze, Boliwii i Wenezueli, a także do bezpośredniej walki z narkohandlem Kolumbii<sup>5</sup>.

## **„Nowy militaryzm”. Stan stosunków cywilno-wojskowych w Ameryce Łacińskiej w XXI w.**

Wiek XXI przyniósł kolejne ważne zmiany w relacjach cywilno-wojskowych. W pierwszym dwudziestoleciu nowego wieku byliśmy świadkami dwóch złożonych, wielowymiarowych i wzajemnie ze sobą powiązanych procesów upolityczniania wojska oraz militaryzowania polityki i demokracji w Ameryce Łacińskiej, które przyczyniły się do wykształcenia nowych typów sojuszy polityczno-wojskowych oraz form politycznego zaangażowania sił zbrojnych i wojskowych, określanych przez Rut Diamint mianem „nowego militaryzmu”<sup>6</sup>. Badaczka zwraca uwagę, że spadło znaczenie wojskowych zamachów stanu (wyjątek w XXI wieku stanowią zamachy w Wenezueli w 2002 r. i Hondurasie w 2009 r.) oraz innych form bezpośredniego interwencjonizmu w postaci protestów i puczów (w Boliwii w 2003 r., w Ekwadorze oraz w Peru w latach 2000 i 2005) na rzecz kilku nowych form militaryzmu.

Po pierwsze, wskazuje, że prezydentami w wielu państwach Ameryki Łacińskiej zostali byli dyktatorzy lub oficerowie sił zbrojnych w stanie spoczynku, którzy w przeszłości nierzadko uczestniczyli w zamachach stanu (Hugo Chávez w Wenezueli w 1998 r., Lucio Gutiérrez w Ekwadorze w 2002 r., Déni Bouterse w Surinamie w 2010 r., Ollanta Humala w Peru w 2011 r., Otto Pérez Molina w Gwatemali w 2011 r., Jair Bolsonaro w Brazylii w 2018 r.). Po drugie, zwraca uwagę na udział wojskowych w polityce na niższym szczeblu, na przykład w roli inicjatorów i fundatorów ruchów społecznych i partii politycznych (Partido Socialista Unido de Venezuela, Sociedad Patriótica w Ekwadorze, Unión Nacional de Ciudadanos Éticos w Paragwaju, Partido Nacionalista Peruano w Peru, Frente Republicano Guatemalteco, Partido Patriota i Frente

<sup>4</sup> D. Pion-Berlin, *Military Missions in Democratic Latin America*, New York 2016, s. 82–86.

<sup>5</sup> Tamże, s. 86–88.

<sup>6</sup> R. Diamint, *A New Militarism in Latin America*, „Journal of Democracy” 2015, nr 4, s. 155–168.

de Convergencia Nacional w Gwatemali). Aktywność w partiach politycznych otworzyła byłym wojskowym drzwi do kariery parlamentarnej i dała możliwość pracy w komisjach ds. bezpieczeństwa i obrony, gdzie tworząc prawo, z powodzeniem mogli zadbać o interesy swej macierzystej instytucji. Część wojskowych w stanie spoczynku budowała natomiast kariery na szczeblu lokalnym, zostając gubernatorami i alkadami. Po trzecie, Diamint zauważa, że znacząco poszerzył się zakres kompetencji i zadań sił zbrojnych, co wynikało głównie z postanowień lewicowych przywódców o włączeniu sił zbrojnych w projekty rozwojowe oraz postępującego kryzysu bezpieczeństwa, który w wielu krajach regionu skutkował decyzjami o dalszej militaryzacji bezpieczeństwa publicznego. Na mocy konstytucji (Boliwia, Ekwador, Wenezuela) lub ustaw (Nikaragua, Brazylia, Argentyna, Urugwaj, Chile, Paragwaj) siły zbrojne zostały włączone do realizacji projektów społeczno-gospodarczych. Powierzono im zadania związane m.in. z budową infrastruktury, alfabetyzacją społeczeństwa, ochroną środowiska, walką z ubóstwem (Argentyna, Wenezuela, Ekwador), zapewnieniem opieki medycznej (Wenezuela, Boliwia, Ekwador, Urugwaj, Paragwaj)<sup>7</sup>. Z kolei dynamiczny rozwój różnych form przestępczości zorganizowanej oraz wzrost przemocy kryminalnej miały wpływ na zwiększanie roli wojska w zwalczaniu przestępczości<sup>8</sup>. Militaryzacja bezpieczeństwa, która miała być środkiem nadzwyczajnym i krótkoterminowym, w sytuacji wzrostu liczby zabójstw i chronicznej niewydolności instytucji policyjnych przekształciła się w środek trwały m.in. w Salwadorze, Hondurasie, Gwatemali i Brazylii. Proces militaryzacji bezpieczeństwa publicznego objął też kolejne kraje regionu. W Meksyku od 2006 r. wojsko decyzją prezydenta Felipe Calderóna zostało skierowane do walki z kartelami narkotykowymi. W Peru siłom zbrojnym powierzono zadanie walki z przestępczością zorganizowaną i odradzającą się w Andach organizacją terrorystyczną Świetlisty Szlak. W Ekwadorze i Boliwii żołnierzy wyprowadzono na ulice celem walki z przestępczością pospolitą. Nawet władze Argentyny, Chile i Urugwaju, które długo – bo od początku transformacji – konsekwentnie rozdzielały sferę bezpieczeństwa od obrony, w latach 2018–2019 w obliczu nasilenia przestępczości zorganizowanej zmieniły kurs i podjęły decyzje o włączeniu wojska do walki z narkohandlem (Chile

<sup>7</sup> Tamże, s. 155–168; F. Montecinos, *Políticos de verde olivo. Apuntes sobre el militarismo latinoamericano y su influencia política en las últimas décadas*, „Revista Austral de Ciencias Sociales” 2010, nr 18, s. 111–112.

<sup>8</sup> Ameryka Łacińska stała się w XXI w. najbardziej niebezpiecznym regionem świata, wyprzedzając Afrykę pod względem liczby zabójstw w przeliczeniu na 100 000 mieszkańców. G. Ramsey, *How Insecurity Taints 'Latin America's Decade'*, 23 lutego 2012, Insight Crime Analysis, <https://insightcrime.org/news/analysis/how-insecurity-taints-latin-americas-decade/> (dostęp: 24.04.2022).



i Argentyna) oraz egzekwowania prawa na niezaludnionych obszarach przygranicznych (Urugwaj). Od 2021 r. wojsko chilijskie realizuje również zadania związane z przeciwdziałaniem nielegalnej migracji i handlowi ludźmi<sup>9</sup>.

## Kryzys demokracji i postępująca militaryzacja demokracji w XXI w.

W drugiej dekadzie XXI w. proces militaryzacji polityki przyspieszył z powodu kryzysu demokracji liberalnej w Ameryce Łacińskiej, który hiszpański politolog Manuel Alcántara określa jako fenomen „zmęczenia demokracji”<sup>10</sup>. Demokracje latynoamerykańskie w ostatniej dekadzie faktycznie charakteryzuje niewielkie zaufanie do władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także partii politycznych i polityków, niska kultura polityczna, spadek partycypacji politycznej, brak koncyliacji, jak również pogorszenie standardów ochrony praw człowieka. Państwa w tym regionie świata zeszły z drogi konsolidacji i umacniania demokracji i ewidentnie zmierzają w kierunku autokratyzmu.

Co prawda państwa Ameryki Łacińskiej wciąż klasyfikuje się jako demokracje wyborcze, ale warto podkreślić, że według Democracy Index z 2021 r. w regionie Ameryki Łacińskiej istnieją już tylko dwie „pełne demokracje” (Urugwaj, Kostaryka), osiem „demokracji wadliwych” (Chile, Brazylia, Panama, Surinam, Argentyna, Kolumbia, Gujana, Peru), siedem „reżimów hybrydowych” (Paragwaj, Salwador, Ekwador, Meksyk, Honduras, Boliwia, Gwatemala) i dwa reżimy autorytarne (Nikaragua, Wenezuela). Oznacza to, że aż 59% populacji regionu żyje w „demokracjach wadliwych”, 30% – w „reżimach hybrydowych”, 9% w „reżimach autorytarnych”, a zaledwie nieco ponad 1% populacji żyje w „pełnych demokracjach”<sup>11</sup>. Uwagę zwraca również fakt, iż zaledwie w dwóch państwach w ostatnim roku sytuacja się poprawiła (Gujana i Urugwaj), a w jednym państwie pozostała bez zmian (Surinam), natomiast aż w czterech państwach jakość demokracji się pogorszyła. Chile, które w 2019 r. zostało zaklasyfikowane jako „pełna demokracja”, w 2021 r. powróciło do

<sup>9</sup> N. Jenne, R. Martínez, *Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits*, „European Journal of International Security” 2022, nr 7, s. 68.

<sup>10</sup> C. Malamud, R. Castellano, *La crisis de la democracia en América Latina, 2019–2021*, 28 października 2021, Real Instituto Elcano, s. 2, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari88-2021-malamud-nunez-la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021.pdf> (dostęp: 17.04.2022).

<sup>11</sup> Economist Intelligence, *Democracy Index 2021. The China Challenge*, The Economist Intelligence Unit Limited 2022, s. 48–49.

kategori „demokracji wadliwych”. Ekwador, Meksyk i Paragwaj przestały być „wadliwymi demokracjami” i spadły w rankingu do kategorii „reżimów hybrydowych”. Znacznie pogorszyła się sytuacja w Nikaragui, zwłaszcza po wyborach prezydenckich w listopadzie 2021 r. (zmieniono prawo wyborcze, ograniczając udział w wyborach kandydatom opozycji), którą klasyfikuje się wciąż jako „reżim autorytarny”, oraz w uznawanym za „reżim hybrydowy” Salwadorze po objęciu władzy przez Nayibę Bukele w 2019 r. i podjęciu przez prezydenta działań w celu konsolidacji władzy, co zaburzyło jej trójpodział i mechanizmy kontroli w salwadorskiej demokracji<sup>12</sup>.

Wśród obywateli państw Ameryki Łacińskiej rośnie rozczarowanie demokracją. Latynoamerykanie w coraz mniejszym stopniu wierzą w demokrację jako system pozwalający skutecznie rozwiązywać najpoważniejsze problemy, natomiast coraz większe nadzieje pokładają w rządach autorytarnych. Widać to wyraźnie w wynikach badań opinii publicznej. Według raportu Latinobarometro z 2021 r. demokracją rozczarowane jest aż 70%, zadowolone z niej jest natomiast 25% populacji w regionie. Poparcie dla demokracji w Ameryce Łacińskiej wynosi 49%, podczas gdy dla autorytaryzmu 13% (spadek o 2% w stosunku do 2018 r.). Niepokojący jest fakt, że dla znacznego odsetka mieszkańców regionu (27%) system polityczny w ogóle nie ma znaczenia. Co prawda 62% populacji odrzuca możliwość interwencji wojskowej jako sposób rozwiązywania problemów, ale aż 31% deklaruje poparcie dla rządów wojskowych w przypadku pogorszenia sytuacji, co potwierdza wciąż znaczny stopień zmilitaryzowania społeczeństwa. Znamienne, że mimo odrzucania opcji rządów wojskowych i bolesnych doświadczeń okresu dyktatur i wojen domowych 51% populacji regionu wciąż jest skłonne opowiadać się za rozwiązaniami autorytarnymi w sytuacjach kryzysowych<sup>13</sup>. Takie postawy społeczne stanowią dogodne warunki dla rozwoju nowych form sojuszy polityczno-wojskowych oraz nasilenia autorytaryzmu w państwach regionu.

W latach 2019–2022 w wielu państwach latynoamerykańskich (Meksyk, Nikaragua, Panama, Kolumbia, Wenezuela, Brazylia, Ekwador, Boliwia) doszło do wybuchu masowych protestów społecznych przeciwko wdrażanym przez rządy reformom, w tym przeciwko programom oszczędnościowym, a także korupcji politycznej i autorytaryzmowi<sup>14</sup>. Masowość fali protestów, a przede

<sup>12</sup> Tamże, s. 48.

<sup>13</sup> Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, Santiago 2021, s. 18, 26–27, 33, 35, <https://www.fundacioncarolina.es/latinobarometro-2021-y-el-momento-de-la-verdad-para-la-democracia/> (dostęp: 20.04.2022).

<sup>14</sup> J. Gocłowska-Bolek, *Fala protestów społecznych w Ameryce Łacińskiej w 2019 roku. Kontekst polityczny, ekonomiczny i społeczny*, „Ameryka Łacińska” 2020, nr 2, s. 11–12; M. Murillo, *Protestas, descontento y democracia en América Latina*, „Nueva Sociedad”



wszystkim ich gwałtowność i brutalność sprzyjały wykształceniu się nowego typu sojuszu polityczno-wojskowego, a tym samym redefinicji stosunków cywilno-wojskowych. W ramach nowego nieformalnego paktu prezydenci powierzyli siłom zbrojnym zadania związane z ustanawianiem i utrzymywaniem porządku publicznego, w tym pacyfikowania manifestacji (Wenezuela, Peru, Gwatemala, Salwador, Honduras, Nikaragua i Meksyk), a jednocześnie sami wyszli z inicjatywą zaangażowania wojskowych w politykę (czasem wbrew stanowisku władz armii), chętnie podpierając się autorytetem sił zbrojnych w trudnych momentach. Prezydenci Chile (Sebastián Piñera), Ekwadoru (Lenín Moreno), Kolumbii (Iván Duque Márquez) i tymczasowa prezydent Boliwii (Jeanine Áñez) w reakcji na gwałtowne protesty społeczne ogłaszali decyzje o wprowadzaniu stanów wyjątkowych w asyście generałów, dowódców wszystkich rodzajów sił zbrojnych, by zamanifestować poparcie sił zbrojnych dla tych trudnych i niepopularnych decyzji<sup>15</sup>. Co istotne, skierowanie wojska do pacyfikacji manifestacji nie zyskało aprobaty korpusu oficerskiego. Dowódcy sił zbrojnych podważyli zwierzchnictwo prezydentów nad siłami zbrojnymi, modyfikując rozkazy wydawane przez najwyższych zwierzchników. Wbrew woli decydentów politycznych zalecali wojskowym trzymanie się z tyłu za formacjami policyjnymi i unikanie bezpośredniej konfrontacji z demonstrantami celem minimalizacji liczby ofiar (Kolumbia, Brazylia, Chile, Ekwador)<sup>16</sup>. W ramach sojuszu polityczno-wojskowego populistyczni przywódcy tacy jak J. Bolsonaro i N. Bukele militaryzują rządy i wykorzystują siły zbrojne jako instrument nacisku na demokratyczne instytucje przedstawicielskie. Prezydent J. Bolsonaro powierzył wojskowym aż 11 ministerstw i 100 wyższych stanowisk

---

2021, nr 294, <https://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina/> (dostęp: 4.05.2022).

<sup>15</sup> M. Fisher, *Los dirigentes asediados de Latinoamérica recurren a los militares*, 2 listopada 2019, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/es/2019/11/02/espanol/america-latina/militares-america-latina.html> (dostęp: 10.05.2022); A. Attanasio, *Protestas en América Latina: cómo los militares volvieron al primer plano de la política en la region*, 2 grudnia 2019, BBC News Mundo, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50586948> (dostęp: 10.05.2022); A. Isacson, *¿Cómo está afectando el control civil de los militares la agitación política de América Latina?*, 16 grudnia 2019, WOLA, <https://www.wola.org/es/analisis/como-esta-afectando-el-control-civil-de-los-militares-la-agitacion-politica-de-america-latina/> (dostęp: 10.05.2022); E. Calderón, *El militarismo sudamericano tras el velo del COVID-19*, „Revista Temas y Debates”, número especial (2020), s. 400.

<sup>16</sup> D. Pion-Berlin, *Explaining Military Responses to Protests in Latin American Democracies*, „Comparative Politics” 2021, nr 1, s. 231–232; D. Pion-Berlin, A. Ivey, *Civil-Military Lessons from Latin America*, War on the Rocks, 27 sierpnia 2020, <https://warontherocks.com/2020/08/civil-military-lessons-from-latin-america/> (dostęp: 11.05.2022).

administracyjnych i otwarcie wezwał siły zbrojne do przeprowadzenia interwencji celem zamknięcia Kongresu i Sądu Najwyższego, co spotkało się z protestem ze strony sześciu byłych ministrów obrony<sup>17</sup>. Znamienne jest także w tym kontekście wprowadzenie przez N. Bukele w lutym 2020 r. sił zbrojnych do parlamentu salwadorskiego w celu wymuszenia przeprowadzenia głosowania nad pożyczką pozwalającą zwiększyć wydatki na wojsko i bezpieczeństwo<sup>18</sup>.

Po 2019 r. w kontekście wzrostu niepokojów społecznych zwiększyła się rola wojska jako gwaranta reżimu i nasiliło się zjawisko interwencjonizmu wojskowego. W Brazylii, Wenezueli i Nikaragui poparcie lojalnych wojskowych pozwoliło J. Bolsonaro uniknąć procedury impeachmentu, a Nicolásowi Maduro i Danielowi Ortedze utrzymać się przy władzy mimo fali protestów społecznych. Natomiast w Peru i Boliwii siły zbrojne *de facto* wymusiły ustąpienie prezydentów Martín Vizcarry (2018) i Evo Moralesa (2019). Warto zwrócić uwagę, że wysocy oficerowie sił zbrojnych w niektórych krajach (Brazylia, Urugwaj i Paragwaj) wydali oświadczenia o gotowości do interweniowania w sprawach politycznych w swoich państwach w przyszłości<sup>19</sup>.

## Wojsko i pandemia. Militaryzacja walki z koronawirusem

Jak widać, jeszcze przed pandemią klasa polityczna i społeczeństwa Ameryki Łacińskiej funkcjonowały w warunkach postępującej militaryzacji polityki. Pandemia COVID-19 stanowiła nowe wyzwanie w zakresie układania relacji pomiędzy instytucjami wojskowymi a cywilnymi w kruchych i niestabilnych demokracjach latynoamerykańskich. Obserwując działania władz wielu państw regionu, można dojść do wniosku, że pandemia koronawirusa stała

<sup>17</sup> R. Diamint, *Militarización, pandemia y democracia*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2020, s. 4–5, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16855.pdf> (dostęp: 12.05.2020); R. Diamint, *¿Nueva ola de golpes militares en América Latina?*, 7 marca 2020, „El País”, <https://agendapublica.elpais.com/noticia/13714/nueva-ola-golpes-militares-america-latina> (dostęp: 5.06.2022).

<sup>18</sup> A. Isacson, *En América Latina, a causa del COVID-19 se está poniendo en riesgo alterar permanentemente las relaciones cívico-militares*, WOLA, 15 września 2020, <https://www.wola.org/es/analisis/america-latina-COVID-19-relaciones-civico-militares-policia/> (dostęp: 5.06.2022); R. Ortiz, *¿El regreso de los generales?: relaciones civiles-militares en América Latina en tiempos de pandemia*, Análisis del Real Instituto Elcano, Real Instituto Elcano, Madrid 2020, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-regreso-de-los-generales-relaciones-civiles-militares-en-america-latina-en-tiempos-de-pandemia/> (dostęp: 15.05.2022).

<sup>19</sup> A. Isacson, *¿Cómo...*

się wygodnym usprawiedliwieniem dla oficjalnego włączenia wojskowych w podejmowanie decyzji politycznych, także tych z zakresu ochrony zdrowia obywateli, i zwiększenia roli sił zbrojnych w państwach poprzez ponowne poszerzenie zakresu ich kompetencji.

Rządy państw w Ameryce Łacińskiej stosunkowo szybko wprowadziły nadzwyczajne środki mające ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa. Prezydent Salwadoru zamknął granice i ogłosił kwarantannę narodową jeszcze przed wykryciem w kraju pierwszego przypadku zakażenia (marzec 2020 r.). Nadzwyczajne środki różniły się stopniem restrykcyjności. Warto w tym miejscu nadmienić, że nie istniały w Ameryce Łacińskiej ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. Wyjątek stanowił Meksyk, w którym obowiązywała ustawa o przeciwdziałaniu i zwalczaniu epidemii, wypracowana i uchwalona w 2009 r. na potrzeby walki z wirusem H1N1. Stanowiła ona podstawę do ogłoszenia w marcu 2020 r. stanu zagrożenia zdrowia publicznego i dawała podstawy prawne do włączenia sił zbrojnych do walki z pandemią w ścisłej współpracy z instytucjami rządowymi odpowiedzialnymi za zdrowie publiczne<sup>20</sup>. Większość rządów w państwach regionu zdecydowała się zmilitaryzować walkę z pandemią na podstawie ogólnych zapisów w konstytucjach, które zezwalają na wykorzystanie sił zbrojnych w sprawach wewnętrznych w „sytuacjach nadzwyczajnych” (Salwador), lub bazując na ustawach dotyczących katastrof naturalnych (Gwatemala, Salwador, Kolumbia, Ekwador, Peru, Paragwaj)<sup>21</sup>. We wszystkich państwach Ameryki Łacińskiej, poza Nikaraguą, w okresie między lutym a kwietniem 2020 r. rządy ogłosiły stan wyjątkowy, stan katastroficzny spowodowany klęską żywiołową lub stan zagrożenia zdrowia narodowego (pierwszym krajem była Brazylia, ostatnim Kostaryka), które czasowo zawieszały pewne prawa (m.in. prawa obywatelskie w zakresie przemieszczania się po kraju, gromadzenia się) i wprowadzały dodatkowe restrykcje o różnej skali (izolację, obowiązek noszenia maski w miejscach publicznych, obowiązek zachowania dystansu społecznego, godzinę policyjną), a jednocześnie zwiększały uprawnienia egzekutywy, na przykład rozszerzając możliwość uznaniowego wydatkowania środków publicznych, aby – jak przekonywano – władza wykonawcza mogła działać szybciej i skuteczniej, z sił zbrojnych z kolei czyniły jedno z głównych

---

<sup>20</sup> R. Ellis, *Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para responder a la pandemia del COVID-19*, „Revista Fuerza Aerea-EUA” 2020, nr 3, s. 50–51, [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%202%20Issue%203/Ellis\\_s3.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%202%20Issue%203/Ellis_s3.pdf) (dostęp: 12.06.2022).

<sup>21</sup> Tamże, s. 51–53.

narzędzi walki z pandemią<sup>22</sup>. Reżimy prawne oraz obowiązujące w poszczególnych państwach Ameryki Łacińskiej zasady nadzoru epidemiologicznego i izolacji prezentuje Tabela 1.

Tabela 1. Reżimy prawne i nadzór epidemiologiczny w Ameryce Łacińskiej w 2020 r.

Państwo	Reżim prawny	Kwarantanna/izolacja
Brazylia	stan zagrożenia zdrowia publicznego o znaczeniu krajowym spowodowany koronawirusem	brak kwarantanny
	stan klęski	
Urugwaj	stan zagrożenia zdrowia	izolacja lub kwarantanna całkowita
Argentyna	stan zagrożenia zdrowia	
Boliwia	krajowy stan zagrożenia zdrowia	
Gwatemala	stan klęski	
Honduras	stan zagrożenia zdrowia	
Kolumbia	stan zagrożenia zdrowia	
	stan klęski	
	stan zagrożenia gospodarczego, społecznego i ekologicznego	
Panama	stan zagrożenia narodowego	
Paragwaj	stan zagrożenia zdrowia	
Peru	stan zagrożenia zdrowia	
	stan wyjątkowy	
Salwador	stan wyjątkowy	
	stan klęski	
	stan katastrofy naturalnej	
Wenezuela	stan alarmowy	
Chile	stan zagrożenia zdrowia	kwarantanna częściowa lub sektorowa
	stan katastrofy	
Ekwador	stan zagrożenia zdrowia	
	stan wyjątkowy z powodu klęski publicznej	
Kostaryka	stan zagrożenia narodowego	
Meksyk	stan zagrożenia zdrowia	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: F. Restre, *La labor de las Fuerzas Militares en contexto de crisis COVID-19*, „RESDAL” 2020, nr 2, s. 14, [https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin\\_COVID-19n2\\_esp\\_final.pdf](https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin_COVID-19n2_esp_final.pdf) (dostęp: 15.05.2022).

<sup>22</sup> F. Restre, *La labor de las Fuerzas Militares en contexto de crisis COVID-19*, „RESDAL” 2020, nr 2, s. 14–15, [https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin\\_COVID-19n2\\_esp\\_final.pdf](https://www.resdal.org/assets/resdal-boletin_COVID-19n2_esp_final.pdf) (dostęp: 15.05.2022).

Analizując udział sił zbrojnych w walce z pandemią COVID-19 w Ameryce Łacińskiej, warto zwrócić uwagę na skalę i zakres wykorzystania wojska. Rząd Boliwii jeszcze w marcu 2020 r. zmobilizował 20 000 żołnierzy. Rządy Brazylii i Ekwadoru skierowały do działań po ok. 33 000 żołnierzy. Prezydent Meksyku, Andrés Manuel López Obrador, włączył do walki z COVID-19 13 jednostek wojskowych i 15 jednostek operacyjnych, czyli ok. 12 000 żołnierzy. Chilijski minister obrony powierzył zadanie nadzorowania kwarantanny w mieście Santiago 14 000 żołnierzy. Decyzją argentyńskiego ministra obrony w różnego rodzaju działania przeciwpandemiczne zostało włączonych 22 000 żołnierzy. W Peru do walki z koronawirusem skierowano ok. 60 000, a w Kolumbii 29 000 żołnierzy<sup>23</sup>. Tylko w tych wyszczególnionych państwach zadania sanitarne i policyjne w początkowym okresie pandemii wykonywało ponad 200 000 żołnierzy, co świadczy o masowym charakterze wykorzystywania sił zbrojnych w ramach walki z pandemią i jej skutkami. Nie sposób oszacować aktualnej liczby żołnierzy oddelegowanych do różnych zadań z zakresu ochrony zdrowia, ponieważ instytucje krajowe nie dostarczają danych na ten temat.

Rządy w Ameryce Łacińskiej włączyły siły zbrojne do walki z pandemią w trzech bardzo rozległych obszarach. Po pierwsze, 40% żołnierzy skierowanych do walki z COVID-19 wspierało krajowe systemy zdrowia, zapewniając opiekę medyczną mieszkańcom prowincji (Meksyk, Kolumbia, Argentyna i Urugwaj), wsparcie logistyczne w zakresie dostarczania urządzeń i materiałów medycznych, budując szpitale i konstruując namioty medyczne, dostosowując budynki i przestrzeń do celów medycznych lub udostępniając w tym celu infrastrukturę wojskową (w Kolumbii okręty marynarki wojennej służyły jako izolatoria), a także biorąc udział w kampaniach społecznych na temat szczepień i zagrożeń związanych z koronawirusem czy też pomagając przeprowadzać testy na COVID-19. Siły zbrojne produkują środki ochrony osobistej dla personelu medycznego (maski, rękawiczki, fartuchy), a także środki dezynfekujące<sup>24</sup>. Wojsko peruwiańskie zainicjowało nawet pewne działania w celu opracowania technologii na potrzeby produkcji respiratorów, których brakowało w szpitalach. Armia w całym regionie Ameryki Łacińskiej zajmowała się dystrybucją artykułów higieny osobistej, jak również dezynfekcją miejsc o strategicznym znaczeniu.

---

<sup>23</sup> R. Diamint, *Militares y pandemia en América Latina: ¿hay riesgos para la democracia?*, 21 grudnia 2020, Esglobal.org, <https://www.esglobal.org/militares-y-pandemia-en-america-latina-hay-riesgos-para-la-democracia/> (dostęp: 15.06.2022).

<sup>24</sup> F. Restre, dz. cyt., s. 5.

Drugim obszarem działań sił zbrojnych o kluczowym znaczeniu była ochrona granic i porządku publicznego. Do zadań na tym obszarze zostało skierowanych 31% wszystkich użytych sił militarnych<sup>25</sup>. W ramach ochrony granic przed niekontrolowanym przepływem osób w czasie pandemii we wszystkich państwach Ameryki Łacińskiej zwiększono liczbę żołnierzy w punktach kontrolnych na granicach, wzmocniono piesze patrole na terenach przygranicznych oraz utworzono punkty kontrolne na terenie krajów (np. w Peru utworzono 1 100 punktów kontrolnych, a w Kolumbii – 800)<sup>26</sup>. W największym stopniu wojsko zostało zaangażowane do ochrony granic w Kolumbii i Peru (mobilizacja rezerwistów), a także w Argentynie, Urugwaju, Gwatemali, Hondurasie i Salwadorze. Kolumbia wzmocniła kontrolę na granicach z Wenezuelą i Brazylią, a także – podobnie jak Peru – z Ekwadorem, który w 2020 r. uznawało za główne źródło rozprzestrzeniania się zakażeń w regionie. Salwador rozmieścił na obszarze przygranicznym 3000 dodatkowych żołnierzy. Gwatemala przy pomocy wojska całkowicie zamknęła granice z Hondurasem, Salwadorem i Meksykiem. Armia pomogła na pewien czas odizolować się także Paragwajowi, Peru i Ekwadorowi<sup>27</sup>.

W większości państw regionu siłom zbrojnym powierzono zadania policyjne celem wsparcia policji w utrzymaniu porządku publicznego oraz egzekwowania wprowadzanych obostrzeń i lockdownów. Największy zakres uprawnień policyjnych przyznano siłom zbrojnym w Salwadorze, Gwatemali, Ekwadorze, Boliwii, Chile i Peru. W związku z wprowadzeniem ograniczeń w swobodzie przemieszczania się obywateli wojsko samodzielnie (Salwador, Gwatemala, Peru, Ekwador) lub we współpracy z policją (Meksyk, Kolumbia, Chile, Argentyna) monitorowało przepływ ludzi na punktach kontrolnych<sup>28</sup>. W Salwadorze siły zbrojne z niezwykłą gorliwością realizowały rządowy plan „Zostań w domu”, który zezwalał obywatelom opuścić miejsce zamieszkania tylko w bardzo ograniczonych i uzasadnionych przypadkach (praca, zakupy, wizyta u lekarza). W Salwadorze, Gwatemali, Hondurasie, Paragwaju, Chile, Kolumbii, Ekwadorze i Peru żołnierze podczas patroli egzekwowali ustanowioną godzinę policyjną, co może dziwić, zważywszy, że w żadnym z tych państw nie istnieje skuteczna kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi. W Salwadorze i Gwatemali żołnierze mogli dokonywać aresztowań i przesłuchiwać osoby, które złamały zasady lockdownu. Skutkiem powierzenia wojsku zadań policyjnych były organizowane przez siły zbrojne w Boliwii, Salwadorze, Hondurasie i Peru łapanki,

---

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> R. Ellis, dz. cyt., s. 54.

<sup>27</sup> Tamże, s. 55.

<sup>28</sup> Tamże, s. 54; A. Isacson, *En América Latina...*



w wyniku których do i tak już przepełnionych więzień trafiały osoby oskarżone o łamanie obowiązkowej izolacji<sup>29</sup>. Nayib Bukele w Salwadorze konsekwentnie prowadził politykę nalotów i masowych aresztowań obywateli wbrew stanowisku Sądu Najwyższego, który nakazał wstrzymanie tych praktyk z uwagi na ich bezprawny i niezgodny z konstytucją charakter. Co więcej, prezydent publicznie dał przyzwolenie siłom zbrojnym i policji na stosowanie przemocy wobec obywateli, jednocześnie sugerując bezkarność dla sprawców<sup>30</sup>. W Paragwaju żołnierze dodatkowo nadzorowali przestrzeganie przez obywateli nakazu zachowania dystansu społecznego, obowiązku noszenia masek w miejscach publicznych, jak również dokonywali pomiaru temperatury<sup>31</sup>.

Trzecim obszarem aktywności sił zbrojnych w okresie pandemii (25%) jest wsparcie ludności, które polega przede wszystkim na dostarczaniu żywności, wody pitnej i artykułów pierwszej potrzeby<sup>32</sup>. W niektórych państwach to właśnie te zadania wojska traktowano priorytetowo. Dla przykładu, w Argentynie i Urugwaju żołnierze w pierwszej fazie pandemii zajmowali się głównie logistyką, w tym dostarczaniem posiłków i artykułów pierwszej potrzeby osobom chorym i przebywającym w izolacji.

Do innych zadań wojska w kontekście walki z COVID-19 należy również zapewnienie pomocy w transporcie obywateli z zagranicy, a także zaangażowanie w zarządzanie kryzysowe. W państwach takich jak Brazylia, Chile, Paragwaj, Peru, Boliwia, Honduras i Salwador władze cywilne zdecydowały się włączyć wojskowych w struktury zarządzania kryzysowego, co dało wysokim oficerom sił zbrojnych (głównie sił lądowych) wpływ na kształt strategii walki z COVID-19, a co w dłuższej perspektywie prowadzi do upolitycznienia elit wojskowych. Skrajnym przykładem militaryzacji zarządzania kryzysowego i polityki zdrowia publicznego jest Brazylia. Brazylijscy wojskowi decyzją prezydenta J. Bolsonaro zostali włączeni w struktury zarządzające zdrowiem publicznym na różnych poziomach<sup>33</sup>. Objęli 20 stanowisk w ministerstwie zdrowia, a generał armii, Eduardo Pazuello, został mianowany ministrem zdrowia w połowie maja 2020 r. (w marcu 2021 r. zastąpił go kardiolog Marcelo Queiroga). W zarządzanie kryzysowe, choć na zdecydowanie mniejszą skalę,

<sup>29</sup> A. Isacson, *En América Latina...*

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> R. Ellis, dz. cyt., s. 54.

<sup>32</sup> F. Restre, dz. cyt., s. 5.

<sup>33</sup> F. Gibson-Fall, *Military responses to COVID-19, emerging trends in global civil-military engagements*, „Review of International Studies” 2021, nr 47(2), <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/military-responses-to-covid19-emerging-trends-in-global-civil-military-engagements/1A68DD0D2F22C5081507FD15743FF2AD> (dostęp: 28.05.2022).

włączono również wojskowych w Chile, Peru i Boliwii. W Peru powołano regionalne komendy, w Boliwii kontradmirał został mianowany szefem komitetu operacji specjalnych, a w Chile wyznaczono 16 stref kryzysowych, którymi zarządzać mieli wojskowi. W minimalnym stopniu w zarządzanie kryzysowe włączeni zostali oficerowie w armii paragwajskiej<sup>34</sup>.

Aktywność wojska w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych powodowanych katastrofami naturalnymi bądź klęskami żywiołowymi nie budzi większych zastrzeżeń. W zasadzie we wszystkich państwach Ameryki Łacińskiej konstytucje i ustawy precyzyjnie regulują rolę i zadania sił zbrojnych w tego typu sytuacjach nadzwyczajnych. Siły zbrojne posiadają odpowiednie zdolności logistyczne i operacyjne oraz sprzęt przydatny w tego typu sytuacjach (helikoptery, samoloty transportowe, pojazdy ciężarowe, szpitale polowe itd.), więc byłoby nierozsądnie nie korzystać z ich zasobów w czasach pokoju. Poza tym siły zbrojne są instytucją, która praktycznie każdego dnia funkcjonuje „w stanie gotowości”, co sprawia, że personel łatwo jest zmobilizować i skierować do wykonywania określonych zadań. Jako instytucja charakteryzuje się wysoką dyscypliną i hierarchiczną strukturą, jest w stanie szybko reagować i przeciwdziałać zagrożeniom w sytuacji kryzysowej<sup>35</sup>. Atutem sił zbrojnych i argumentem przemawiającym za ich zaangażowaniem w zwalczanie pandemii COVID-19 jest również doświadczenie w zakresie niesienia pomocy medycznej zdobyte przez żołnierzy latynoamerykańskich podczas misji pokojowych i humanitarnych ONZ w Afryce, w których stale i masowo uczestniczą.

Rozpatrując zasadność zaangażowania sił zbrojnych do walki z pandemią, należy mieć na uwadze, że pandemia COVID-19 różni się pod wieloma względami od klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych czy nawet walki z epidemiami poza granicami kraju. Po pierwsze, pandemia ma wymiar globalny i krajowy, a nie lokalny, co oznacza, że obszarem aktywności wojska nie jest, jak w przypadku katastrof naturalnych, wycinek kraju, często nawet niewielki obszar jakiegoś regionu, ale cały kraj, co wiąże się z koniecznością rozmieszczenia sił zbrojnych na terenie całego państwa. Po drugie, trudno przewidzieć czas, po którym siły zbrojne zostaną wycofane, ponieważ nie jesteśmy w stanie antycypować, kiedy pandemia się skończy. Rodzi to uzasadnione obawy o przedłużenie obecności wojsk na ulicach miast i na prowincjach. Po trzecie, uwzględniając naturę obostrzeń przeciwcovidowych – wprowadzanie twardego lockdownu, stanów wyjątkowych, kwarantann i polityki izolowania

<sup>34</sup> A.M. Passos, I. Acácio, *The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America*, „Revista de Administração Pública” 2021, nr 1, s. 267, <https://www.scielo.br/jrap/a/BwhGq5fg4VnWcBrRSMBCYDg/?lang=en> (dostęp: 15.06.2022).

<sup>35</sup> D. Pion-Berlin, *Military Missions...*, s. 114–118.



obywateli – powierzenie wojsku zadań policyjnych polegających na ich egzekwowaniu rodzi obawy o wzrost przemocy i łamanie praw człowieka.

Według raportu Freedom House poświęconego funkcjonowaniu demokracji w warunkach lockdownu w Ameryce Łacińskiej poziom przestrzegania praw człowieka w warunkach lockdownu znacznie się obniżył na całym świecie (w 80 państwach), a w regionie Ameryki Łacińskiej najbardziej w Argentynie, Boliwii, Ekwadorze, Salwadorze, Gwatemali, Hondurasie, Nikaragui, Panamie, Paragwaju i Wenezueli<sup>36</sup>. We wszystkich państwach, które powierzyły siłom zbrojnym zadania policyjne w związku z pandemią, zaobserwowano wzrost przemocy. Skala naruszeń praw człowieka w poszczególnych krajach jest oczywiście różna. W Chile odnotowano pojedyncze przypadki pozaprawnej przemocy, jak na przykład w sytuacji, gdy żołnierz zastrzelił cywila, który próbował uniknąć wojskowego punktu kontrolnego, a jego ciało porzucił na pustyni. W innych państwach naruszenia mają charakter masowy, wręcz systemowy. W Salwadorze do Federalnej Prokuratury Praw Człowieka złożono 206 skarg dotyczących łamania praw człowieka. Niemal wszystkie dotyczyły arbitralnych zatrzymań. W Hondurasie lokalne organizacje pozarządowe poinformowały o spacyfikowaniu przez wojsko 106 pokojowych protestów antyrządowych. W Ekwadorze do 27 kwietnia 2020 r. do biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 4 618 zgłoszeń dotyczących łamania praw człowieka w całym kraju. Dużą liczbę przypadków naruszeń praw człowieka odnotowano również w Peru<sup>37</sup>. Znamienne, że peruwiańskie siły zbrojne już uzyskały immunitet za swoje działania w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego, co stanowi przykład kontynuacji nagannej praktyki gwarantowania bezkarności wojskowym, którzy dopuścili się aktów łamania praw człowieka.

Militaryzacja walki z pandemią niesie też określone skutki dla sposobu funkcjonowania systemów politycznych w tym regionie świata. Według raportu opracowanego przez Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 12 rządów w Ameryce Łacińskiej wprowadziło środki wyjątkowe, które były niezgodne z prawem, nieproporcjonalne, niedookreślone lub niepotrzebne. W części państw – jak np. w Argentynie, Kolumbii, Meksyku i Peru – naruszona została równowaga władz poprzez poszerzenie uprawnień władzy wykonawczej, która w okresie pandemii podejmowała decyzje finansowe na podstawie dekretów prezydenckich<sup>38</sup>. Pandemia

<sup>36</sup> S. Repucci, A. Slipowitz, *Democracy under Lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, Freedom House 2020, s. 2, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19\\_Special\\_Report\\_Final\\_.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf) (dostęp: 15.06.2022).

<sup>37</sup> A.M. Passos, I. Acácio, dz. cyt., s. 268.

<sup>38</sup> IDEAS, *Las Américas. Democracia en tiempos de crisis*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2021, s. 1–2, <https://www.idea.int/gsod/sites/>

pogłębiła zatem proces personalizacji polityki poprzez wzmocnienie pozycji prezydentów w systemach politycznych poszczególnych państw, a z drugiej strony utrwaliła trend militaryzacji polityki poprzez poszerzenie zadań sił zbrojnych i upolitycznianie wojskowych wskutek włączenia ich w strukturę zarządzania kryzysowego. Ponadto stany nadzwyczajne wykorzystano do ograniczenia obywatelom swobody manifestacji swoich poglądów politycznych (zakaz zgromadzeń) oraz jako usprawiedliwienie dla użycia wojska do tłumienia protestów społecznych (Nikaragua, Honduras, Ekwador), a także ograniczenia wolności słowa i dostępu do informacji publicznej, czyli fundamentalnych praw człowieka, które w żadnych okolicznościach nie powinny być znoszone lub choćby tylko zawieszane<sup>39</sup>. W największym stopniu prawa te zostały ograniczone w Brazylii, Meksyku, Nikaragui, Salwadorze i Wenezueli. W Wenezueli dziennikarze byli zatrzymywani i konfiskowano im sprzęt. W Brazylii utrudniano dostęp do informacji na temat liczby zachorowań i zgonów na COVID-19. W Salwadorze i Hondurasie natomiast ograniczono dziennikarzom możliwość przemieszczania się, co utrudniało im zdobywanie i przekazywanie informacji obywatelom.

## Podsumowanie

Militaryzacja polityki w Ameryce Łacińskiej nie wynika bezpośrednio z pandemii, ale to właśnie pandemia jest – a w wielu państwach może stać się wkrótce – katalizatorem transformacji stosunków cywilno-wojskowych oraz wygodnym usprawiedliwieniem dla militaryzacji sceny politycznej.

Słabe państwa latynoamerykańskie nie miały w istocie narzędzi, by skutecznie przeciwstawić się rosnącej w zastraszającym tempie liczbie zachorowań i zgonów z powodu COVID-19. Trudna sytuacja epidemiologiczna ożywiła tradycyjny w tej części świata dylemat angażowania wojska do realizacji zadań z zakresu polityki publicznej. Można próbować szukać usprawiedliwienia dla decyzji władz poprzez analogię do sytuacji w Europie Zachodniej, ale trzeba mieć świadomość, że choć na Starym Kontynencie niektóre państwa wykorzystały wojsko do przeciwdziałania skutkom pandemii (Wielka Brytania, Francja,

---

default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf (dostęp: 18.06.2022).

<sup>39</sup> M.-C. Fuchs, *El coronavirus en América Latina. ¿Oportunidad o amenaza al Estado de Derecho?*, reportaż międzynarodowy dla Fundacji Konrada Adenauera, nr 20(2020), s. 1–10, <https://www.kas.de/documents/271408/4530743/El+coronavirus+en+Am%C3%A9rica+Latina+%281%29.pdf/8e55d1ba-1eeb-4b22-1d44-4306c72d6f67?version=1.0&t=1594151566684> (dostęp: 18.06.2022).

Hiszpania, Portugalia, Włochy, Polska), to w żadnym z nich nie skutkowało to osłabieniem cywilnej kontroli nad armią. W Ameryce Łacińskiej sytuacja jest zgoła odmienna, albowiem nie istnieje efektywna demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi. Oznacza to, że wojsko działa praktycznie bez nadzoru, co może rodzić zagrożenie dla demokracji i praw obywatelskich. Wielu polityków w Ameryce Łacińskiej uważa, że użycie wojska w polityce wewnętrznej jest uzasadnione z powodu niezaspokajania potrzeb społecznych w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa przez instytucje cywilne, a także podnosi argumenty o zdolnościach organizacyjnych i logistycznych armii. Użycie wojska w kwestiach cywilnych uzasadnia się również, wskazując na tymczasowość rozwiązań, tj. do czasu pojawienia się cywilnej alternatywy. Jednak nazbyt częste i długotrwałe wyręczanie się wojskiem w celu rozwiązywania problemów natury cywilnej uniemożliwia rozwój zdolności i kompetencji cywilnych w obszarach ważnych dla sprawnego funkcjonowania państwa. Powstaje w ten sposób błędne koło. Państwo nie profesjonalizuje cywilnych instytucji, stawiając na siły zbrojne, a w kolejnych dekadach brak profesjonalnych instytucji sprawia, że w przypadku pojawienia się nowych wyzwań politycy ponownie zmuszeni są odwoływać się do instytucji wojskowych.

Analizując politykę w zakresie zwalczania pandemii, należy skonstatować, że elity polityczne w Ameryce Łacińskiej nie wyciągnęły wniosków z błędnych decyzji o powierzeniu wojsku odpowiedzialności za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Przeciż militaryzacja bezpieczeństwa publicznego również miała być rozwiązaniem nadzwyczajnym i czasowym, sposobem na walkę z przestępczością do czasu profesjonalizacji policji, a stała się środkiem trwałym (i jak pokazuje praktyka, wysoce nieskutecznym), ponieważ militaryzacja bezpieczeństwa uniemożliwiła profesjonalizację formacji policyjnych. W przypadku pandemii jeszcze trudniej jest określić horyzont czasowy obecności wojska w obszarze zdrowia publicznego, tym bardziej, że obecnie nie ma żadnych planów dotyczących wycofania armii. Powstaje zatem pytanie, czy wojsko po zakończonej misji powróci do koszar, czy raczej zechce ugruntować swoją pozycję w nowym obszarze. Analiza ewolucji stosunków cywilno-wojskowych w regionie Ameryki Łacińskiej skłania do pesymistycznych wniosków i prognoz. Obawiać się należy, że społeczeństwa latynoamerykańskie tę nadzwyczajną i z pozoru krótkotrwałą obecność sił zbrojnych w dziedzinie zdrowia publicznego z czasem oswoją i zaakceptują jako normalny stan, tak jak to było w przypadku walki z przestępczością.

Na koniec należy jednoznacznie stwierdzić, że wykorzystanie wojska w celach wewnętrznych, zwłaszcza w aspekcie zarządzania kryzysowego oraz utrzymywania porządku publicznego i egzekwowania obostrzeń, negatywnie wpływa na kształt stosunków wojskowych (dominacja sektora wojskowego)

oraz na jakość demokracji w państwach Ameryki Łacińskiej. Po pierwsze, prowadzi do naruszeń rządów prawa. Politycy podejmując decyzje o wykorzystaniu armii w celach wewnętrznych, często nadinterpretują przepisy, by usprawiedliwić przedłużającą się obecność wojska na ulicach. Zapisy ustaw bardzo często naruszają istniejący porządek konstytucyjny. Po drugie, nadmierne rozbudowanie ról wewnętrznych znacznie ogranicza możliwości reformowania i profesjonalizowania wojska, a także poddanie go skutecznej kontroli ze strony instytucji cywilnych. Po trzecie, militaryzacja wszystkich sfer życia ogranicza możliwości reformowania instytucji państwa i wytworzenia cywilnych zdolności zarządzania kryzysami. To siły zbrojne stają się specjalistami od każdej dziedziny życia, podczas gdy cywilom przypisuje się w dalszym ciągu niekompetencję i nieudolność. Po czwarte, istotnym skutkiem jest wzrost terroru państwowego w wielu krajach i masowe łamanie praw człowieka. Autokratyczni przywódcy legitymizują przemoc wobec obywateli w imię obrony wyższego dobra – bezpieczeństwa i zdrowia.

## Bibliografia

- Attanasio A., *Protestas en América Latina: cómo los militares volvieron al primer plano de la política en la region*, 2 grudnia 2019, BBC News Mundo, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50586948> (dostęp: 10.05.2022).
- BBC News Mundo, *Las 6 economías de América Latina que más cayeron en 2020*, 22 grudnia 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55418674> (dostęp: 22.03.2022).
- Calderón E., *El militarismo sudamericano tras el velo del COVID-19*, „Revista Temas y Debates”, número especial (2020), s. 397–406.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, Santiago 2021, <https://www.fundacioncarolina.es/latinobarometro-2021-y-el-momento-de-la-verdad-para-la-democracia/> (dostęp: 20.04.2022).
- Diamint R., *A New Militarism in Latin America*, „Journal of Democracy” 2015, nr 4, s. 155–168.
- Diamint R., *Militares y pandemia en América Latina: ¿hay riesgos para la democracia?*, 21 grudnia 2020, Esglobal.org, <https://www.esglobal.org/militares-y-pandemia-en-america-latina-hay-riesgos-para-la-democracia/> (dostęp: 15.06.2022).
- Diamint R., *Militarización, pandemia y democracia*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2020, s. 1–17, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16855.pdf> (dostęp: 12.05.2020).

- Diamint R., *¿Nueva ola de golpes militares en América Latina?*, 7 marca 2020, „El País”, <https://agendapublica.elpais.com/noticia/13714/nueva-ola-golpes-militares-america-latina> (dostęp: 5.06.2022).
- Economist Intelligence, *Democracy Index 2021. The China Challenge*, The Economist Intelligence Unit Limited 2022.
- Ellis R., *Retos de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica para responder a la pandemia del COVID-19*, „Revista Fuerza Aerea-EUA” 2020, nr 3, s. 49–76, [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%202%20Issue%203/Ellis\\_s3.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/Journals/Volume%202%20Issue%203/Ellis_s3.pdf) (dostęp: 12.06.2022).
- Fisher M., *Los dirigentes asediados de Latinoamérica recurren a los militares*, 2 listopada 2019, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/es/2019/11/02/espanol/america-latina/militares-america-latina.html> (dostęp: 10.05.2022).
- Fuchs M.-C., *El coronavirus en América Latina. ¿Oportunidad o amenaza al Estado de Derecho?*, reportaż międzynarodowy dla Fundacji Konrada Adenauera, nr 20(2020), s. 1–10, <https://www.kas.de/documents/271408/4530743/El+coronavirus+en+Am%C3%A9rica+Latina+%281%29.pdf/8e55d1ba-1eeb-4b22-1d44-4306c72d6f67?version=1.0&t=1594151566684> (dostęp: 18.06.2022).
- Gibson-Fall F., *Military responses to COVID-19, emerging trends in global civil-military engagements*, „Review of International Studies” 2021, nr 47(2), s. 155–170, <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/military-responses-to-covid19-emerging-trends-in-global-civilmilitary-engagements/1A68DD0D2F22C5081507FD15743FF2AD> (dostęp: 28.05.2022).
- Gocłowska-Bolek J., *Fala protestów społecznych w Ameryce Łacińskiej w 2019 roku. Kontekst polityczny, ekonomiczny i społeczny*, „Ameryka Łacińska” 2020, nr 2, s. 1–18.
- IDEAS, *Las Américas. Democracia en tiempos de crisis*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2021, s. 1–68, <https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf> (dostęp: 18.06.2022).
- Isacson A., *¿Cómo está afectando el control civil de los militares la agitación política de América Latina?*, 16 grudnia 2019, WOLA, <https://www.wola.org/es/analisis/como-esta-afectando-el-control-civil-de-los-militares-la-agitacion-politica-de-america-latina/> (dostęp: 10.05.2022).
- Isacson A., *En América Latina, a causa del COVID-19 se está poniendo en riesgo alterar permanentemente las relaciones cívico-militares*, WOLA, 15 września 2020, <https://www.wola.org/es/analisis/america-latina-COVID-19-relaciones-civico-militares-policia/> (dostęp: 5.06.2022).

- Jenne N., Martínez R., *Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits*, „European Journal of International Security” 2022, nr 7, s. 58–83.
- Malamud C., Castellano R., *La crisis de la democracia en América Latina, 2019–2021*, 28 października 2021, Real Instituto Elcano, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari88-2021-malamud-nunez-la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021.pdf> (dostęp: 17.04.2022).
- Montecinos F., *Políticos de verde olivo. Apuntes sobre el militarismo latinoamericano y su influencia política en las últimas décadas*, „Revista Austral de Ciencias Sociales” 2010, nr 18, s. 107–119.
- Murillo M., *Protestas, descontento y democracia en América Latina*, „Nueva Sociedad” 2021, nr 294, <https://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina/> (dostęp: 4.05.2022).
- Ortiz R., *¿El regreso de los generales?: relaciones civiles-militares en América Latina en tiempos de pandemia*, Análisis del Real Instituto Elcano, Real Instituto Elcano, Madrid 2020, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-regreso-de-los-generales-relaciones-civiles-militares-en-america-latina-en-tiempos-de-pandemia/> (dostęp: 15.05.2022).
- Passos A.M., Acácio I., *The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America*, „Revista de Administração Pública” 2021, nr 1, s. 261–271, <https://www.scielo.br/j/rap/a/BwhGq5fg4VnWcBrRSMBCYDg/?lang=en> (dostęp: 15.06.2022).
- Pion-Berlin D., *Explaining Military Responses to Protests in Latin American Democracies*, „Comparative Politics” 2021, nr 1, s. 229–251.
- Pion-Berlin D., *Military Missions in Democratic Latin America*, Palgrave Macmillan, New York 2016.
- Pion-Berlin D., Ivey A., *Civil-Military Lessons from Latin America*, War on the Rocks, 27 sierpnia 2020, <https://warontherocks.com/2020/08/civil-military-lessons-from-latin-america/> (dostęp: 11.05.2022).
- Pion-Berlin D., Martínez R., *Soldiers, Politicians, and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Ramsey G., *How Insecurity Taints 'Latin America's Decade'*, 23 lutego 2012, Insight Crime Analysis, <https://insightcrime.org/news/analysis/how-insecurity-taints-latin-americas-decade/> (dostęp: 24.04.2022).
- Repucci S., Slipowitz A., *Democracy under Lockdown. The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*, Freedom House 2020, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19\\_Special\\_Report\\_Final\\_.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf) (dostęp: 15.06.2022).



Restre F., *La labor de las Fuerzas Militares en contexto de crisis COVID-19*, „RESDAL” 2020, nr 2, s. 1–25, [https://www.resdal.org/assets/resdal-bole-tin\\_COVID-19n2\\_esp\\_final.pdf](https://www.resdal.org/assets/resdal-bole-tin_COVID-19n2_esp_final.pdf) (dostęp: 15.05.2022).

Reuters COVID-19 Tracker, *Latin America and the Caribbean*, <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/regions/latin-america-and-the-caribbean/> (dostęp: 25.03.2022).

**Bartosz Kurowski\***

# **Działalność Państwa Islamskiego podczas wojny domowej w Syrii oraz w czasach pandemii COVID-19**

## **Abstrakt**

Celem artykułu jest analiza dwóch najbardziej niestabilnych okresów w Syrii – zarówno w kontekście politycznym, jak i społecznym – w XXI w. Nacisk został położony na przedstawienie problemu w perspektywie działalności terrorystycznej Państwa Islamskiego. W związku z tym pierwsza część dotyczy początków funkcjonowania ISI (Islamic State of Iraq) w Syrii po 2011 r. (co było jednocześnie tłem krwawych wydarzeń politycznych związanych z wojną domową), natomiast druga część jest analizą tła politycznego w Syrii w okresie pandemii COVID-19, kiedy to Państwo Islamskie zaczęło ponownie odgrywać kluczową rolę jako istotne zagrożenie dla rządu Baszszara al-Asada. Tym samym niezbędne było przede wszystkim wskazanie zmian, celów i taktyki działania dżihadystów w latach 2020–2022 w porównaniu z ich najbardziej intensywnym okresem działalności w Syrii w okresie wojny domowej (lata 2011–2014).

**Słowa kluczowe:** Państwo Islamskie, Syria, pandemia, COVID-19, wojna domowa.

## **The activities of the Islamic State during the civil war in Syria and during the pandemic COVID-19**

## **Abstract**

The aim of this article is to analyze the two most volatile periods in Syria – both in the political and social context – in the 21st century. The priority was placed on presenting the problem in the perspective of the terrorist activities of the Islamic State. Therefore, the

---

\* Student stosunków międzynarodowych II stopnia na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.



first period corresponds to the beginnings of the ISI (Islamic State of Iraq) in Syria after 2011 (which was also the background to the bloody political events related to the civil war), while the second part is an analysis of the political background in Syria during the pandemic COVID-19, when Islamic State was once again playing a key role as a significant threat to the Bashar al-Assad government. Thus, it was necessary, above all, to indicate the changes, goals and tactics of the jihadists in the years 2020–2022 in comparison with their most intense period of activity in Syria during the civil war (2011–2014).

**Keywords:** Islamic State, Syria, pandemic, COVID-19, civil war.

## Wstęp

27 czerwca 2014 r. podczas ramadanu w Wielkim Meczezie w Mosulu Abu Bakr al-Baghdadi ogłosił oficjalne powstanie Państwa Islamskiego, a sam siebie określił jego przywódcą. To właśnie tę datę uznaje się za oficjalny początek funkcjonowania samozwańczego kalifatu. Dla większości zachodnich społeczeństw powołanie kalifa nie było niczym istotnym, jednak z perspektywy historycznej fakt ten odgrywał kluczową rolę dla rdzennej ludności Bliskiego Wschodu. IS (*Islamic State*) kontrolowało już wtedy bowiem znaczny obszar północno-wschodniego Iraku, a także wschodnie regiony Syrii, co w rezultacie pozwoliło dżihadystom na powołanie pierwszego kalifatu od upadku Imperium Otomańskiego, a więc trzeciej dekady XX w.<sup>1</sup> Tym samym w poniższej pracy konieczne jest wskazanie krwawych realiów politycznych wojny domowej w Syrii, a także jej przyczyn i skutków, które stworzyły idealne podstawy dla rozwoju i działalności Państwa Islamskiego na terenach historycznego Lewantu (jest to obszar znajdujący się pomiędzy Morzem Śródziemnym, łańcuchem górskim Taurus, Mezopotamią i Morzem Czerwonym, który leży na terenach dzisiejszej Syrii, Palestyny, Jordanii, Libanu i Izraela). ISI (*Islamic State of Iraq*) korzystając z chaosu i niestabilnej sytuacji politycznej w Syrii, w bardzo szybkim czasie zdołał stworzyć z początku niepozorną komórkę, będącą formacją Państwa Islamskiego w Syrii – Dżabhat an-Nusra – która poprzez inteligentne manewrowanie w politycznej wojnie syryjskiej stworzyła narrację walki wyzwolicieli (dżihadystów) z reżimem prezydenta Baszszara al-Asada, by ostatecznie stać się najgroźniejszą opozycją w regionie i dać podstawy do powołania Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii.

Głównym problemem badawczym, który został podjęty w artykule, jest porównanie wpływu działalności Państwa Islamskiego na sytuację polityczną w Syrii w dwóch najbardziej niestabilnych okresach od momentu dojścia

---

<sup>1</sup> *Państwo Islamskie (ISIS). Historia powstania i taktyka działania*, red. K. Danielewicz, Oświęcim 2019, s. 47–48.

do władzy prezydenta Baszszara al-Asada w 2000 r. W związku z powyższym ramy czasowe przyjęte w pierwszej części pracy to lata 2011–2014, a więc złoty czas działalności terrorystycznej ISI w Syrii i jego znaczący wpływ na wydarzenia związane z wybuchem wojny domowej. Natomiast drugi okres to lata 2020–2022. W tym kontekście autor stara się wskazać skutki pandemii koronawirusa w Syrii, szczególnie uwzględniając tło polityczne, a także odpowiadając na pytania, jak wyglądała działalność Państwa Islamskiego w dobie kryzysu pandemii COVID-19 i czy w istotny sposób przyczyniła się ona do zmiany celów i taktyki działania dżihadystów w porównaniu z latami 2011–2014.

Artykuł został podzielony na cztery części. Pierwszą z nich stanowi analiza historyczna, w której autor wyjaśnia przyczyny i skutki wybuchu wojny domowej w Syrii, podkreślając jednocześnie bardzo istotną rolę prezydenta Baszszara al-Asada i jego polityki dla wspomnianego konfliktu. Druga część opisuje genezę działalności Państwa Islamskiego w Syrii w latach 2011–2014, przy jednoczesnym wyróżnieniu taktyki działania i roli, jaką odegrali dżihadysty, stając się największą opozycją dla rządu Baszszara al-Asada w trakcie trwania wojny domowej. Część trzecia koncentruje się na analizie przyczyn osłabienia pozycji ISI w 2014 r., a także wskazaniu skutków, jakie dla polityki syryjskich władz przyniósł konflikt między jej liderami. W czwartej i ostatniej części autor rozpatruje skutki pandemii COVID-19 w Syrii w latach 2020–2022, jednocześnie analizując wpływ, jaki wywarła ona na sytuację polityczną, a także sposób, w jaki kryzys spowodowany pandemią przyczynił się do eskalacji działań i zmiany taktyki dżihadystów.

W pracy została zastosowana metoda historyczna, pozwalająca wskazać genezę, przyczyny, a ostatecznie i skutki działalności Państwa Islamskiego w Syrii, a także podkreślić jego znaczenie dla późniejszych zmian politycznych, które zaszły po 2013 r. Jednocześnie, z perspektywy instytucjonalizmu historycznego, konieczne stało się krótkie przedstawienie bezpośrednich przyczyn wybuchu wojny domowej w Syrii, a także wcześniejszej działalności ISI w Iraku. Praca opiera się przede wszystkim na analizie treści źródeł dotyczących zagadnienia oraz literatury przedmiotu, na podstawie których można stwierdzić, iż krwawa działalność Państwa Islamskiego doprowadziła syryjską opozycję do potępienia przypadków pogwałcenia praw człowieka takich jak porwania czy morderstwa, a co za tym idzie – zgody na przestrzeganie prawa międzynarodowego i walkę z dżihadystami. Ponieważ sytuacja polityczna w Syrii w dobie pandemii COVID-19 jest zjawiskiem stosunkowo nowym, w tej części pracy skupiłem się przede wszystkim na analizie publikacji prasowych, a także raportów rządowych.

Ponadto w artykule celowo pominąłem wątek kryzysu migracyjnego z 2015 r., który był następstwem syryjskiej wojny domowej, ponieważ uważam,

iż zagadnienie uchodźców syryjskich jest na tyle obszernym i złożonym tematem, że zasługuje na osobną i szczegółową analizę. Tym samym problem ten został jedynie zasygnalizowany w podsumowaniu, aby wskazać na inne – nie mniej znaczące niż działalność terrorystyczna – przeciwności, z jakimi w wyniku wojny domowej musiało zmierzyć się społeczeństwo syryjskie.

## Przyczyny wybuchu i realia wojny domowej w Syrii

Aby w pełni zobrazować realia, w jakich Państwo Islamskie rozbudowywało swoją komórkę terrorystyczną w Syrii, niezbędne jest opisanie struktury historycznej i kulturowej, które miały istotny wpływ na wybuch wojny domowej, a w konsekwencji zdobycie wschodnich granic Syrii przez ISI.

Jedną z przyczyn narastających napięć społecznych były wieloletnie konflikty klanowe. Już od początku lat 70. XX w. władzę autorytarną w państwie sprawował Hafiz al-Asad, a w 2000 r. urząd po nim przejął jego syn i obecny prezydent Baszszar al-Asad<sup>2</sup>. Istotny jest fakt, iż al-Asadowie byli alawitami, a więc przedstawicielami mniejszości religijnej wywodzącej się z islamu szyickiego. W ten sposób nad krajem, którego mieszkańcy byli w 65% sunnitami, 9% Kurdami, 10% chrześcijanami i 3% arabskimi druzami, rządy sprawowali alawici (szyici), których w Syrii było zaledwie 12%<sup>3</sup>. Taka sytuacja powodowała, iż większość kluczowych stanowisk państwowych w takich obszarach jak polityka, służby bezpieczeństwa czy wojsko obsadzona była przez szyitów, co doprowadzało do ciągłych napięć na tle religijnym i kulturowym. Mimo wszystko silne i autorytarne rządy początkowo Hafiza, a następnie Baszszara al-Asada potrafiły utrzymać w miarę stabilną sytuację w państwie, a nawet przy jego granicach, kiedy w latach 90. swoją obecność coraz wyraźniej zaznaczało Państwo Islamskie powstające w sąsiednim Iraku<sup>4</sup>.

Sytuacja zaczęła się zmieniać w 2003 r., kiedy wybuchła druga wojna w Zatoce Perskiej, a siły amerykańskie próbowały obalić rządy Saddama Husajna – m.in. za jego rzekome koneksje z terrorystami<sup>5</sup>. Pojawienie się Amerykanów w regionie było dużym zagrożeniem dla autorytarnych rządów Baszszara al-Asada, dlatego też jako pewnego rodzaju zabezpieczenie prezydent przyjął

<sup>2</sup> E. Zisser, *Hafiz Al-Asad discovers Islam*, „Middle East Quarterly”, 1 marca 1999, <https://www.meforum.org/465/hafiz-al-asad-discovers-islam> (dostęp: 17.08.2022).

<sup>3</sup> A. Bari Atwan, *Islamic State: The Digital Caliphate*, Oakland 2015, s. 80, <https://doi.org/10.1525/9780520964037>

<sup>4</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 50.

<sup>5</sup> Tamże, s. 20.

taktykę, która opierała się na cichym przyzwoleniu, aby na terenie Syrii prowadzono szkolenia zbrojne dla ochotników. Ci następnie wyjeżdżali do Iraku walczyć przeciwko wojskom amerykańskim – nierzadko dołączając tym samym do ISI (paradoksalnie to m.in. ci sami dżihadyści, których al-Asad pozwalał szkolić w Syrii, będą później prowadzili z nim wojnę już jako członkowie Dżabhat an-Nusra)<sup>6</sup>. Według raportu gen. Husseina Alego Kamala z irackiego MSW innym przykładem bliższych kontaktów Baszszara al-Asada z dżihadystami było przeprowadzenie zamachu terrorystycznego na Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Spraw Zagranicznych w Bagdadzie 19 sierpnia 2009 r., w efekcie którego zginęło 101 osób. Według gen. Kamala odpowiedzialni za atak byli wysoko postawieni politycy syryjskiej partii Baas (której głównym liderem był sam Baszszar al-Asad) i przywódcy Al-Ka'idy – która wówczas jeszcze ściśle współpracowała z ISI<sup>7</sup>. Rząd Syrii nigdy nie przyznał się do współpracy z grupami terrorystycznymi, jednak już wtedy jasne stało się, że prezydent Baszszar al-Asad jest w stanie podjąć wszelkie działania – takie jak kontakty z dżihadystami – tylko po to, aby utrzymać się przy władzy i nie doprowadzić do nasilenia amerykańskich wpływów w regionie<sup>8</sup>.

Ostatecznie dniem, który, jak się dzisiaj okazuje, miał zmienić sytuację polityczną i społeczną w Syrii na kolejne 11 lat, był 15 marca 2011 r., kiedy w Damaszku rozpoczęły się pierwsze demonstracje, podczas których protestujący żądali uwolnienia więźniów politycznych oraz przeprowadzenia reform gospodarczych, mających poprawić sytuację bytową biedniejszej warstwy społeczeństwa – a więc zdecydowanej większości. Był to bowiem okres, w którym Syria zmagala się z przedłużającą się suszą, ludzie nie mieli co jeść, a z sąsiedniego Iraku nieprzerwanie przybywali nowi imigranci w związku z wciąż toczącą się wojną. Prezydent, aby poprawić sytuację obywateli, zamierzał przeprowadzić reformę gospodarczą, jednak nie obejmowała ona opozycji, co oznaczało, że w jej efekcie miała się wzbogacić tylko niewielka część społeczeństwa<sup>9</sup>. Kiedy ludzie wyszli na ulice, Baszszar al-Asad od razu chciał zaznaczyć swoją pozycję, w związku z czym do tłumienia protestów wykorzystywane było wojsko i służby specjalne, które nie stroniły od stosowania tortur, takich jak bicie metalowymi prętami, elektrowstrząsy czy oblewanie kwasem, a wielu więźniów

<sup>6</sup> M. Weiss, H. Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror (Updated Edition)*, New York 2016, s. 250–254.

<sup>7</sup> M. Chulov, *Isis: the inside story*, „The Guardian”, 11 grudnia 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/11/-sp-isis-the-inside-story> (dostęp: 17.08.2022).

<sup>8</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 51.

<sup>9</sup> M. Kałaska, *Przyczyny i skutki wojny w Syrii*, Zintegrowana Platforma Edukacyjna Ministerstwa Edukacji i Nauki 2020, <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/D1DbFwsSR> (dostęp: 17.08.2022).

bez względu na płeć czy wiek zostało zgwałconych<sup>10</sup>. Kres całej sytuacji chcieli położyć Amerykanie, szkoląc i dofinansowując grupy opozycyjne, które miały walczyć z reżimem al-Asada, jednak cała kampania zakończyła się porażką. Za klęskę Amerykanów pośrednio odpowiadały władze Iranu, które umożliwiły wyszkolenie 70 tys. żołnierzy syryjskiego reżimu, a także wsparły rząd syryjski kwotą 3,6 mld USD<sup>11</sup>. Finalnie wojska amerykańskie straciły swoje wpływy w Syrii, kiedy 23 sierpnia 2013 r. prezydent Baszszar al-Asad wydał polecenie przeprowadzenia ataku chemicznego w Ghucie niedaleko Damaszku, w wyniku którego ucierpiała spora część mieszkańców tamtego regionu<sup>12</sup>. W odpowiedzi na atak Stany Zjednoczone nie przeprowadziły żadnej interwencji zbrojnej, w związku z czym straciły wszelkie zaufanie społeczności syryjskiej<sup>13</sup>. Ostatecznie działaniem, które w dużej mierze pozwoliło na rozwój Państwa Islamskiego w Syrii, była amnestia udzielona części więźniów przez Baszszara al-Asada 31 maja 2011 r., a więc dwa miesiące po rozpoczęciu pierwszych demonstracji. Początkowo reżim syryjski głosił, jakoby z więzień mieli być uwalniani jedynie więźniowie polityczni – zgodnie z postulatami demonstrantów – szybko okazało się jednak, jaka idea w rzeczywistości przyświecała prezydentowi Syrii<sup>14</sup>. Wraz z nasilaniem się demonstracji rosła chęć Baszszara al-Asada, aby za wszelką cenę poprawić swój wizerunek zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej. Szczególnie dążył on do oczyszczenia się z zarzutów dotyczących jego współpracy z terrorystami w trakcie drugiej wojny w Zatoce Perskiej i w latach 2007–2009, kiedy był wiązany z licznymi atakami terrorystycznymi w Iraku. W tym celu reżim Asada obrał taktykę, dzięki której Syria miała być postrzegana przez opinię publiczną jako ofiara światowego terroryzmu, a nie jego sojusznik<sup>15</sup>. Dlatego też na mocy amnestii z maja 2011 r. ze wszystkich więzień w Syrii wypuszczeni zostali nie tylko więźniowie polityczni, ale przede wszystkim członkowie grup ekstremistycznych. Baszszar al-Asad, aby pokazać, że walczy ze światowym terroryzmem, musiał najpierw stworzyć sobie wroga, co w bardzo szybkim czasie przyniosło tysiące ofiar. Większość dżihadystów wyjechała do Iraku zaraz po wyjściu z więzień, wstę-

<sup>10</sup> M. Weiss, H. Hassan, dz. cyt., s. 260.

<sup>11</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 53.

<sup>12</sup> *Broń chemiczna w syryjskiej wojnie domowej 2011–2018*, red. M. Szybalski, „Biuletyn Centrum Szkolenia OPBMR”, 23 kwietnia 2018, nr 2, [https://www.wojsko-polskie.pl/aszwj/u/d6/e3/d6e3ef24-21ee-4e15-a671-e777dbac7ba1/biuletyn\\_csopbmr\\_2018\\_2.pdf](https://www.wojsko-polskie.pl/aszwj/u/d6/e3/d6e3ef24-21ee-4e15-a671-e777dbac7ba1/biuletyn_csopbmr_2018_2.pdf) (dostęp: 17.08.2022).

<sup>13</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 53.

<sup>14</sup> C.R. Lister, *The Syrian Jihad: Al-Qaeda, the Islamic State and the Evolution of an Insurgency*, New York 2015, s. 51–55.

<sup>15</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 50–51.

pując tym samym w szeregi ISI, pozostali zdecydowali się zostać w Syrii, a więc zrobili dokładnie to, czego oczekiwał prezydent – zostali główną opozycją dla ówczesnego reżimu politycznego<sup>16</sup>.

Oprócz tego istniały potwierdzone raporty, iż rząd syryjski nie tylko wypuścił na wolność tysiące najbardziej zradikalizowanych więźniów w kraju, ale także zapewnił terrorystom pewne przygotowanie logistyczne i organizacyjne, w tym wyposażał ich w broń. Taka taktyka mogła wydawać się irracjonalna, a nawet szalona, jednak reżim uważał, że uwolnienie najbardziej zagorzałych ekstremistów przyniesie więcej korzyści niż strat. Co istotne, członkowie ISI byli to przede wszystkim sunnici, którzy nienawidzili szytów, a więc również alawitów – wystarczyło dać im broń, a oczywiste było, że niemal natychmiast staną się najgroźniejszą opozycją. Tym samym Baszszar al-Asad w bardzo łatwy sposób mógłby pokazać, iż Syria nie tylko nie wspiera terroryzmu, lecz także nieprzerwanie się z nim zmagają<sup>17</sup>. Ponadto prezydent uważał, że ponieważ to on decyduje o tym, ile broni i jak duże wsparcie logistyczne zapewni terrorystom, staną się oni marionetkami w jego rękach. Będą w pewnym stopniu sterowalni i to rząd będzie stanowił o tym, jak silną opozycją staną się w rzeczywistości. Baszszar al-Asad nie zdawał sobie jednak sprawy z tego, z jak dużym zagrożeniem przyszło mu walczyć, a przede wszystkim zapomniał, że zdecydowana większość dżihadystów, którzy opuścili więzienia, wyjechała do Iraku, aby wstąpić w szeregi Państwa Islamskiego.

## Powstanie i działalność Dżabhat an-Nusra

Kiedy w sierpniu 2011 r. wojna domowa w Syrii nabierała rozpędu, a reżim zajęty był tłumieniem protestów i walką z opozycją, do Damaszku przybyło z Iraku pierwszych ośmiu dżihadystów wysłanych z rozkazu samego Abu Bakra al-Baghdadiego – głównego przywódcy Państwa Islamskiego w Iraku. Jednym z nowo przybyłych był Abu Muhammad al-Dżaulani, który od początku 2002 r. walczył w szeregach ISI na północy Iraku, by w 2010 r. zostać szefem operacji w Mosulu, a następnie trafić do więzienia w Syrii<sup>18</sup>. Al-Dżaulani skorzystał na amnestii ogłoszonej przez rząd Baszszara al-Asada w maju 2011 r. i od razu wyjechał do Iraku, ale tylko po to, aby powrócić do Syrii po trzech miesiącach i stać się założycielem największej siły opozycyjnej dla ówczesnego reżimu, jaką miała być organizacja o nazwie Dżabhat an-Nusra<sup>19</sup>. Początkowo

<sup>16</sup> C.R. Lister, dz. cyt., s. 51–55.

<sup>17</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 53.

<sup>18</sup> A. Bari Atwan, dz. cyt., s. 85–86.

<sup>19</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 54.



organizacja kształtowała się „w podziemiu”, gromadząc wsparcie logistyczne, a także zdobywając pierwszych zwolenników. Jej siedziba, w której odbywały się spotkania i narady, znajdowała się najprawdopodobniej na peryferiach Damaszku w okolicach miasta Homs. Dżabhat an-Nusra działała w tajemnicy aż do stycznia 2012 r., kiedy w mediach pojawił się kilkunastominutowy film pt. *For the People of Syria from the Mujahidin of Syria in Fields of Jihad*. Na wideo przedstawiony był Abu Muhammad al-Dżaulani, który oficjalnie ogłosił powstanie organizacji Dżabhat an-Nusra w Syrii, nazywając siebie jednocześnie jej liderem i wypowiadając wojnę reżimowi Baszszara al-Asada. Twierdził przy tym, że zaraz po obaleniu rządów alawity na terenie dawnego Lewantu zostanie wprowadzone prawo szariatu<sup>20</sup>.

Na pierwsze działania ze strony dżihadystów nie trzeba było długo czekać, ponieważ już 6 stycznia 2012 r. Dżabhat an-Nusra przeprowadziła pierwszy atak terrorystyczny w Damaszku, a kolejny już sześć dni później w Aleppo przy użyciu samochodu pułapki (VBIED) – oba ataki skierowane były przeciwko siłom bezpieczeństwa<sup>21</sup>. Było to o tyle istotne, iż organizacja chciała być postrzegana przede wszystkim jako największa opozycja dla reżimu syryjskiego. Mimo iż Nusra była swego rodzaju „odnogą” ISI w Syrii, to jej sposób działania znacznie różnił się od tego, który był stosowany w Iraku. Al-Dżaulani zdawał sobie sprawę z trudnej sytuacji w kraju z powodu trwającej wojny domowej, dlatego też dążył do zdobycia jak największej rzeszy zwolenników pod hasłami walki z reżimem. Chciał, aby Nusra była organizacją lokalną łączącą wszystkie ruchy opozycji, by następnie przejąć władzę i stopniowo wprowadzić prawo szariatu<sup>22</sup>. Organizacja bardzo dobrze wykorzystywała chaos, jaki panował w kraju, jednak mimo to wystrzegła się ataków na mniejszości religijne czy miejsca publiczne – o ile Państwo Islamskie w Iraku często sprawowało rządy z wykorzystaniem terroru i zastraszania mieszkańców, pacyfikując przy tym ludność szyicką, o tyle al-Dżaulani chciał raczej unikać zabijania cywilów czy publicznych egzekucji. Uważał, że ataki na miejsca kultu lub mniejszości religijne mogą znacznie zmniejszać poparcie dla organizacji ze strony obywateli syryjskich<sup>23</sup>. W tym miejscu należy podkreślić, iż w 2012 r. Al-Ka’ida wciąż ściśle współpracowała z ISI, co niekoniecznie miało dobry wpływ na wizerunek Nusry w Syrii. Al-Ka’ida była przedstawiana w mediach jako krwawa i bezduszna organizacja terrorystyczna i także przez ten pryzmat patrzono na opozycję Baszszara al-Asada<sup>24</sup>. Aby temu zapobiec,

<sup>20</sup> C.R. Lister, dz. cyt., s. 57–60.

<sup>21</sup> Tamże, s. 63–65.

<sup>22</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 55.

<sup>23</sup> C.R. Lister, dz. cyt., s. 66–67.

<sup>24</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 55.

jeden z głównych liderów Al-Ka'idy i prawa ręka Usamy ibn Ladina – Ajman az-Zawahiri wydał w lutym 2012 r. dwa oświadczenia, które zostały opublikowane w mediach, a w których podkreślał szlachetne intencje Dżabhat an-Nusry jako opozycji walczącej z reżimem syryjskim dla dobra całego społeczeństwa. Zawahiri apelował także do obywateli Turcji, Iraku, Jordanii i Libanu, aby przybyli do Syrii „na świętą wojnę” w celu wsparcia walczących „braci” z Nusry. Aby udowodnić słuszność swojego oświadczenia, lider Al-Ka'idy przedstawiał rządy Baszszara al-Asada jako nieludzkie i krwawe, skierowane przeciwko obywatelom muzułmańskim, i wskazywał na stosowanie tortur i prześladowań przez siły porządkowe<sup>25</sup>. W efekcie przemówienia Zawahiriego do Syrii zaczęło zjeżdżać się coraz więcej nowych bojowników, którzy chętnie przyłączali się do Nusry i walki z reżimem. Kiedy jeszcze w sierpniu 2012 r. w organizacji znajdowało się ok. 200 osób, to w styczniu następnego roku al-Dżaulani miał pod swoimi rozkazami ok. 9000 bojowników pochodzących z takich państw jak Irak, Libia czy Turcja. Wówczas Nusra była już odpowiedzialna za przeprowadzenie ok. 600 ataków terrorystycznych w całej Syrii. Był to okres, w którym formacja posiadała stały dopływ środków finansowych i nowych sojuszników, a także kontrolowała trzy z pięciu przejść granicznych z Turcją<sup>26</sup>. Taka sytuacja doprowadziła do tego, iż Dżabhat an-Nusra stała się najbardziej wpływową organizacją opozycyjną w Syrii, co wbrew założeniom doradców Baszszara al-Asada okazało się tragiczne w skutkach. Z jednej strony reżim musiał zwalczać narastające napięcia wśród społeczności syryjskiej, a z drugiej strony ich własna broń, jaką mieli być terroryści, obróciła się przeciwko nim ze zdwojoną siłą. Nikt nie przypuszczał jednak, że sytuacja rozwiąże się sama, i to w przeciągu niecałego roku.

## Upadek Dżabhat an-Nusry i powołanie Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii

Kiedy Dżabhat an-Nusra zaczęła rosnąć w siłę, stawiając skuteczny opór żołnierzom Asada, i zajmować coraz więcej terenów przygranicznych z Irakiem, przywódca ISI postanowił wykorzystać tę sytuację. W kwietniu 2013 r. Abu Bakr al-Baghdadi ogłosił oficjalne połączenie Nusry i ISI (*Islamic State of Iraq*), które razem miały tworzyć ISIL – *The Islamic State of Iraq and the Levant*. Baghdadi uważał, że syryjska komórka ISI poprzez ciągłe wsparcie z Iraku – zarówno finansowe, jak i logistyczne – stała się na tyle potężnym tworem, iż może

<sup>25</sup> M. Weiss, H. Hassan, dz. cyt., s. 184.

<sup>26</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 55–56.



już zostać włączona w całość organizacji Państwa Islamskiego<sup>27</sup>. Taka decyzja nie spodobała się Abu Muhammadowi al-Dżaulanemu, który uważał, że Baghdadi nie skonsultował z nim wcześniej tej kwestii. Ponadto zasady i ogólny zarys działań, jakimi kierowała się Nusra, dużo bardziej przypominały model prowadzenia dżihadu stosowany przez Al-Ka'idę. W związku z tym al-Dżaulani zaraz po odmowie zjednoczenia Nusry i ISI ogłosił swoją lojalność wobec az-Zawahiriego, który już wtedy był głównym liderem Al-Ka'idy.

W związku z tym większość bojowników zagranicznych z Iraku czy Libii, nie zgadzając się z decyzją al-Dżaulanego, opuściła szeregi Nusry i wstąpiła do ISIL. W tym miejscu należy podkreślić, iż al-Baghdadi nie uznał sprzeciwu lidera Nusry i obszar Lewantu będzie uważał za część ISI, określając od tej pory swoją organizację mianem ISIL<sup>28</sup>. Az-Zawahiri, widząc podziały, jakie zaczęły tworzyć się wewnątrz struktur dżihadystycznych, a także słabnącą rolę syryjskiej organizacji, wezwał obu liderów do zachowania przyjaźni i wskazał, aby każdy z nich kontynuował na razie własne działania zgodnie z wcześniejszym podziałem, tj. Baghdadi w Iraku, a Dżaulani w Syrii. Al-Ka'ida wysłała nawet swojego „pełnomocnika” do Damaszku, aby ten zajmował się rozwiązywaniem spornych kwestii pomiędzy ISIL i Nusrą. Nie przyniosło to jednak żadnego efektu, ponieważ al-Baghdadi, aby pokazać swój sprzeciw wobec zignorowania jego decyzji o oficjalnym utworzeniu ISIL, 1 lutego 2014 r. rozkazał zabić przełożonego z Al-Ka'idy<sup>29</sup>. Takie zachowanie było nie do przyjęcia przez az-Zawahiriego, ponieważ była to pierwsza sytuacja, kiedy któraś z grup terrorystycznych publicznie przeciwstawiła się Al-Ka'idzie, uważającej się za lidera wszystkich organizacji zaangażowanych globalnie w prowadzenie dżihadu. Aby jednak nie dopuścić do bezpośrednich starć między Nusrą, Al-Ka'idą i ISIL, az-Zawahiri ogłosił publicznie, iż jego organizacja zrywa wszystkie kontakty z ugrupowaniem al-Baghdadięgo w Iraku. Rozpoczęła się wówczas medialna wymiana zdań, w której liderzy Al-Ka'idy i ISIL naprzemiennie obrzucali się oskarżeniami.

Al-Baghdadi twierdził, że ISIL było komórką Al-Ka'idy w Iraku jedynie do 2006 r. i nie musi w żaden sposób podlegać jej decyzjom. Az-Zawahiri w odpowiedzi podkreślał, iż zarówno al-Baghdadi, jak i jego poprzednik składali w 2006 r. przysięgę wierności Usamie ibn Ladinowi, czemu lider ISIL stanowczo zaprzeczał. Podkreślał również, że nigdy nie zaprzestanie prześladowań szyitów, jak zrobili to członkowie Nusry i Al-Ka'idy<sup>30</sup>. W efekcie tak zaognionych

<sup>27</sup> A. Bari Atwan, dz. cyt., s. 122–123.

<sup>28</sup> M. Weiss, H. Hassan, dz. cyt., s. 185–186.

<sup>29</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 56.

<sup>30</sup> C.R. Lister, dz. cyt., s. 145–50.

dyskusji wiosną 2014 r. na terenie Syrii rozgorzały krwawe starcia pomiędzy terrorystami, w których początkowo zwyciężały połączone siły wojsk al-Dżaulaniego i az-Zawahiriego, brutalnie tłumiąc wszelkie działania ISIL<sup>31</sup>. Taka sytuacja sprzyjała szczególnie polityce amerykańskiej. Amerykanie bowiem po wojnie w Iraku ponieśli tak duże straty, że nie chcieli angażować się po raz kolejny w zwalczanie terroryzmu na taką skalę, tym razem w Syrii. Korzystał na tym także reżim Baszszara al-Asada, który – zajęty wojną domową – przedstawiał sobie radzić z dżihadystami, którzy teraz zaczęli zwalczać się wzajemnie.

Ostatecznie konflikt pomiędzy frakcjami zaczął słabnąć latem 2014 r., kiedy ISIL zajęło Mosul, a Abu Bakr al-Baghdadi ogłosił całemu światu powołanie kalifatu. Na nagraniu z jego przemówienia w Great Mosque al-Nuri w Mosulu, które zostało opublikowane w sieci 29 czerwca 2014 r., al-Baghdadi stwierdził, iż od tej pory ISIL zostaje przemianowane na Państwo Islamskie (IS – Islamic State), którego granice sięgają od Aleppo w Syrii aż do Mosulu w Iraku<sup>32</sup>. W przemówieniu lider IS namawiał muzułmanów na całym świecie, aby przyłączyli się do kalifatu, a także zachęcał ich do globalnego dżihadu, twierdząc, że jest to obowiązkiem każdego prawdziwego muzułmanina, a sam islam nie jest religią pokoju, tylko wojny<sup>33</sup>. Jest to istotne dla rozwoju sytuacji w Syrii, ponieważ Abu Bakr al-Baghdadi przybrał w tamtym momencie imię Ibrahim Ibn Awwad i nazwał się kalifem, a więc duchowym, politycznym i wojskowym przywódcą wszystkich muzułmanów. Z tą decyzją nie zgodzili się oczywiście liderzy innych ugrupowań dżihadystycznych z Al-Ka'ida i Nusrą na czele, którzy zgodnie twierdzili, że wyboru kalifa może dokonać jedynie cała społeczność muzułmańska<sup>34</sup>. Mimo braku poparcia ze strony az-Zawahiriego i al-Dżaulaniego wielu bojowników walczących dla nich w Syrii poczuło się zobowiązanych względem al-Baghdadiego jako jedyne go słusznego przywódcy i zaczęło wstępować w szeregi nowo powstałego Państwa Islamskiego. W przeciągu zaledwie kilku miesięcy do IS dołączyło ok. 36 różnych ugrupowań terrorystycznych z takich państw jak Algieria, Pakistan, Maroko czy nawet Indonezja<sup>35</sup>. Centrum sprawowania rządów Państwa Islamskiego w Syrii stała się Rakka, która została zajęta przez dżihadystów już w marcu 2013 r. Początkowo było to miejsce, z którego iraccy bojownicy kontaktowali się z syryjską Nusrą, kiedy jednak w kwietniu 2013 r. al-Dżaulani odrzucił propozycję al-Baghdadiego o zjednoczeniu obu

<sup>31</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 56.

<sup>32</sup> P. Cockburn, *Państwo Islamskie*, Warszawa 2015, s. 18–19.

<sup>33</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 48.

<sup>34</sup> P. Cockburn, dz. cyt., s. 18–19.

<sup>35</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 56–57.

organizacji, Rakka stała się bazą zwolenników IS w Syrii. Tam też prowadzone były działania propagandowe przeciwko zwolennikom Dżabhat an-Nusry, a 9 kwietnia 2013 r. bojownicy IS, aby zaznaczyć swoją dominację w regionie, przeprowadzili publiczną egzekucję na głównym placu w mieście, w której zostało straconych trzech cywilów<sup>36</sup>. Od momentu oficjalnego ogłoszenia powstania Państwa Islamskiego w czerwcu 2014 r. Abu Bakr al-Baghdadi stał się jedynym i niepodważalnym liderem dżihadystów w Iraku i Syrii, a więc także największą opozycją Baszszara al-Asada. Z doniesień byłych członków Dżabhat an-Nusry wynika, że reżim syryjski wcale nie starał się zwalczać terrorystów pod rządami al-Baghdadi, a w latach 2013–2014 siły porządkowe Syrii skupiały się przede wszystkim na pozostałych ugrupowaniach opozycyjnych. Podobnie ekstremiści z ramienia al-Baghdadi przeprowadzali ataki samobójcze jedynie na członkach Nusry i Al-Ka'idy<sup>37</sup>. Sytuacja, w której opozycja zwalcza się sama, szczególnie sprzyjała polityce prezydenta Syrii, dążącego do utrzymania władzy za wszelką cenę. Była ona o tyle wysoka, że Baszszar al-Asad zmuszony był do ścisłej współpracy z IS. Według nieoficjalnych danych ok. 90% wszystkich nalotów przeprowadzonych przez armię syryjską było skierowanych na konkurencje al-Baghdadi, a więc przede wszystkim na bojowników Dżabhat an-Nusry i Al-Ka'idy<sup>38</sup>. Ciekawy jest także fakt, iż przez kolejne lata reżim syryjski cały czas starał się zachować twarz i od czasu do czasu przeprowadzał „naloty” na cele ISIL. Między innymi w czerwcu 2014 r. Baszszar al-Asad wydał polecenie zniszczenia głównej siedziby Państwa Islamskiego w Rakce, jednak, jak się później okazało, nastąpiło to dopiero po ewakuacji kwatery przez dżihadystów<sup>39</sup>.

## **Sytuacja polityczna w Syrii w dobie pandemii COVID-19 a działalność Państwa Islamskiego**

Do 23 kwietnia 2022 r. w Syrii odnotowano 197 244 potwierdzone przypadki COVID-19, z czego 102 878 (52,16%) chorych pochodziło z północno-zachodniej Syrii, 55 795 (28,29%) z obszarów kontrolowanych przez rząd Baszszara al-Asada, a pozostałe 38 571 (19,55%) przypadków wykryto

---

<sup>36</sup> C.C. Caris, S. Reynolds, *ISIS governance in Syria – Middle East Security Report 22*, Waszyngton, „Institute for the Study of War”, lipiec 2014, s. 16–19, [https://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS\\_Governance.pdf](https://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS_Governance.pdf) (dostęp: 17.08.2022).

<sup>37</sup> M. Weiss, H. Hassan, dz. cyt., s. 190.

<sup>38</sup> *Państwo Islamskie...*, s. 57.

<sup>39</sup> M. Chulov, dz. cyt.

w północno-wschodniej części historycznego Lewantu<sup>40</sup>. W tym miejscu warto także zaznaczyć, iż pierwsza osoba, u której zdiagnozowano zakażenie koronawirusem w Syrii 23 marca 2020 r., przyjechała z zagranicy. Co może dziwić, władze państwowe pomimo wciąż bardzo osłabionej służby zdrowia i podupadającej gospodarki w kraju – będących bezpośrednimi skutkami wojny domowej i działalności terrorystycznej – od samego początku starały się aktywnie zapobiegać rozprzestrzenianiu pandemii. Już w pierwszym tygodniu od odnotowania pierwszego przypadku COVID-19 we wszystkich syryjskich miastach został wstrzymany cały ruch uliczny (zarówno prywatny, jak i publiczny). Ponadto zapadła decyzja o zamknięciu szkół i uniwersytetów w całym kraju, a także odwołano wszystkie wydarzenia kulturalne. Ostatecznie nawet Syryjska Obrona Cywilna, tzw. Białe Hełmy, które na co dzień zajmowały się wyciąganiem rannych z gruzów po walkach z przeciwnikami al-Asada, zostały zobowiązane do dezynfekcji najważniejszych obiektów, takich jak szkoły czy meczety, szczególnie w miastach najbardziej dotkniętych wojną domową – Aleppo, Idlib czy Hama<sup>41</sup>. Warto także zaznaczyć, że 13 kwietnia 2020 r. w Syrii miały odbyć się wybory parlamentarne, których celem było wybranie członków Zgromadzenia Ludowego Syrii, odpowiedzialnych za władzę ustawodawczą. Mimo iż początkowo rządząca od pół wieku partia Baas, będąca w bardzo bliskich kontaktach z rodziną Asadów, nie chciała się zgodzić na przełożenie wyborów z obawy przed niską frekwencją spowodowaną nasilającym się strachem przed COVID-19, to najpierw wybory przełożono na 20 maja, a ostatecznie na 19 lipca<sup>42</sup>. Zgodnie z przewidywaniami, w głosowaniu wzięło udział jedynie 33,17% społeczeństwa syryjskiego, jednak mimo to zachowano wszelkie normy sanitarne – przed wejściem do lokali wyborczych była sprawdzana temperatura, a urzędnicy musieli nosić maseczki i pilnować dystansu społecznego<sup>43</sup>.

Wyniki wyborów nie pozostawiły nikomu złudzeń, ponieważ po raz kolejny wygrała je partia Baas, obsadzając 167 miejsc w parlamencie na 250

<sup>40</sup> WHO, *Syryjski miesięczny biuletyn WHO dotyczący COVID-19 (kwiecień 2022)*, Syryjska Republika Arabska, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/who-syria-monthly-covid-19-bulletin-april-2022> (dostęp: 19.08.2022).

<sup>41</sup> Deutsche Welle, *Syria: koronawirus i wojna domowa*, 23 marca 2020, <https://www.dw.com/pl/syria-koronawirus-i-wojna-domowa/a-52886171> (dostęp: 17.08.2022).

<sup>42</sup> Polska Agencja Prasowa, *Partia Baas rządzi tam już pół wieku. Rozpoczęły się wybory parlamentarne w zniszczonej wojną Syrii*, 19 lipca 2020, <https://tvn24.pl/swiat/syria-wybory-parlamentarne-2020-4641753> (dostęp: 17.08.2022).

<sup>43</sup> Deutsche Welle, *Syria holds parliamentary elections amid new sanctions, crippling economy*, 19 lipca 2020, <https://www.dw.com/en/syria-holds-parliamentary-elections-amid-new-sanctions-crippling-economy/a-54230462> (dostęp: 17.08.2022).

możliwych. Do pewnych zmian w rządzie doszło jedynie w kwestii reprezentacji etnicznej, ponieważ aż 4 Ormian po raz pierwszy od 1947 r. otrzymało miejsca w parlamencie syryjskim, ponadto Kurdowie otrzymali 6 mandatów, Druzowie 8, a przedstawiciele mniejszości chrześcijańskiej 18, co można uznać za minimalny sukces, biorąc pod uwagę tak niską frekwencję i realia pandemii COVID-19<sup>44</sup>. Co więcej, wyborów parlamentarnych z 2016 r. także nie można było uznać za żaden triumf, ponieważ był to okres ciągle przedłużającej się wojny domowej, kiedy wiele terenów takich jak Idlib czy Rakka pozostawało w rękach Państwa Islamskiego. Ponadto większość obszarów Aleppo czy Homs również była w posiadaniu sił pozarządowych. Mimo to wybory przeprowadzono 13 kwietnia 2016 r. zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami. Frekwencja wyniosła wtedy 57,56% (8,8 mln), z czego 140 tys. to uchodźcy, którzy powrócili do kraju, aby oddać swój głos. Nie przyniosło to jednak oczekiwanych zmian, ponieważ partia Baas wygrała po raz kolejny ze znaczną przewagą, obsadzając 172 miejsca w parlamencie, podczas gdy drudzy w kolejności byli niezależni członkowie Narodowego Frontu Postępowego, aktywnie wspierający i uznający przywództwo partii Baas, którzy zdobyli łącznie 50 miejsc<sup>45</sup>. Jedynym zaskoczeniem w ówczesnych wyborach okazało się zwycięstwo dwóch przedstawicieli mniejszości ormiańskiej, którzy zajęli miejsca w Radzie Ludowej<sup>46</sup>. Można zatem stwierdzić, iż pomimo wynoszącej prawie 24% różnicy we frekwencji między rokiem 2016 a 2020 i skali problemów, z jakimi mierzy się społeczeństwo syryjskie – partia Baas wciąż utrzymuje się przy władzy na podobnym poziomie, obsadzając w parlamencie ok. 68% miejsc, i obecnie nic nie wskazuje na to, aby ta tendencja mogła się zmienić w kolejnych wyborach.

Okresem, kiedy sytuacja związana z pandemią koronawirusa w najbardziej widoczny sposób zaczęła wymykać się spod kontroli, był wrzesień 2021 r. Znacznie nadwyrężone wojną domową placówki opieki zdrowotnej na północnym wschodzie i zachodzie kraju stały się szczególnie niewydolne przez brak wyspecjalizowanego sprzętu, a w szczególności respiratorów. Doprowadziło to do tego, że już w październiku takich ośrodków w regionie funkcjonowało jedynie 16 z 33, ponieważ reszta nie posiadała infrastruktury zdrowotnej, a co za

<sup>44</sup> K. Shaar, S. Akil, *Inside Syria's clapping chamber: Dynamics of the 2020 Parliamentary Elections*, „Middle East Institute”, 28 stycznia 2021, <https://www.mei.edu/publications/inside-syrias-clapping-chamber-dynamics-2020-parliamentary-elections> (dostęp: 17.08.2022).

<sup>45</sup> Inter-Parliamentary Union, *Syrian Arab Republic (Majlis Al-Chaab) – Last elections*, 13 kwietnia 2016, [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2307\\_E.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2307_E.htm) (dostęp: 17.08.2022).

<sup>46</sup> The Armenian Weekly, *Two Armenians elected to Syria's parliament*, 17 kwietnia 2016, <https://armenianweekly.com/2016/04/16/two-armenians-elected-to-syrias-parliament/> (dostęp: 17.08.2022).

tym idzie, z ponad 4 mln ludzi zamieszkujących północne tereny Syrii jedynie 3% było zaszczepionych. Co więcej, liczba odnotowanych przypadków COVID-19 we wrześniu osiągnęła 73 tys. zakażeń, co w porównaniu z sierpniem, kiedy było ich prawie o połowę mniej, mogło wydawać się niemożliwe. Taki stan udało się jednak opanować dzięki otwarciu ośrodków izolacji i leczenia COVID-19 w najbardziej potrzebujących tego miastach północno-zachodniej i północno-wschodniej Syrii, takich jak Idlib czy Rakka. Nieocenioną pomoc udało się także uzyskać od lokalnej organizacji humanitarnej *Médecins Sans Frontières*, która zaopatrzyła wiele placówek medycznych w tlen i respiratory<sup>47</sup>. Tak duże osłabienie kraju nie uszło jednak uwadze Państwa Islamskiego, które – mimo iż początkowo nieskutecznie zwalczane przez Baszszara al-Asada – ostatecznie w dużej mierze zostało wyparte z Rakki i terenów północno-wschodniej Syrii w 2017 r. Nie zmienia to jednak faktu, że część bojowników pozostała na terenach historycznego Lewantu, prowadząc działania partyzantkie<sup>48</sup>. Ich celem od 2017 r. stało się wyrządzenie jak największej krzywdy swoim wrogom poprzez przeprowadzanie licznych zamachów terrorystycznych w taki sposób, aby przeciwnicy, zniechęceni bądź wystraszeni, nie mogli podjąć dalszej walki. Mimo to liczba ataków i ofiar znacznie spadła od początku pandemii. Według danych z gazety al-Naba, należącej do Państwa Islamskiego, w 2020 r. przeprowadziło ono 45 ataków na terenach Syrii, a w 2021 r. liczba ta zmniejszyła się do 31 ataków. Najprawdopodobniej stoi za tym fakt, iż wielu bojowników ISIS zmarło z powodu COVID-19 bądź dość mocno go przechorowało, co spowodowało znaczne osłabienia w szeregach terrorystów. Szacuje się, że w 2021 r. na terenach Iraku i Syrii było ok. 10 tys. dżihadystów, jednak trudno w tym przypadku podać dokładne liczby<sup>49</sup>.

Na koniec warto także wspomnieć o konsekwencjach, jakie przyniosła ze sobą pandemia COVID-19 dla Syrii – nie tylko w kontekście kryzysu gospodarczego czy ochrony zdrowia, ale także w kwestii działalności Państwa Islamskiego. Ponieważ rząd Baszszara al-Asada skupił się w dużej mierze na walce z koronawirusem, przestano zwracać uwagę na dżihadystów, którzy mimo swojego osłabienia dość efektywnie wykorzystali to 20 stycznia 2022 r.

<sup>47</sup> Médecins Sans Frontières, *Health system overwhelmed in Northern Syria in most severe COVID-19 outbreak yet*, 13 października 2021, <https://www.msf.org/health-system-overwhelmed-northern-syria-most-severe-covid-19-outbreak-yet> (dostęp: 17.08.2022).

<sup>48</sup> A. Słania, *W Syrii bez zmian. Dlaczego al-Asad wygrał kolejne wybory?*, „Salam Lab”, 28 maja 2021, <https://salamlab.pl/pl/w-syrii-bez-zmian-dlaczego-zbrodniarz-wojenny-wygrywa-kolejne-wybory/> (dostęp: 17.08.2022).

<sup>49</sup> C. Bunzel, *Explainer: The Islamic State in 2021*, „Wilson Center”, 10 grudnia 2021, <https://www.wilsoncenter.org/article/explainer-islamic-state-2021> (dostęp: 17.08.2022).



Terrorystyci przeprowadzili wtedy atak na więzienie Ghweran w Hasace w północno-wschodniej Syrii za pomocą ciężarówki-pułapki, w której umieszczona została bomba. Wówczas w więzieniu przebywało ok. 3 tys. mężczyzn podejrzewanych o kontakty z ISIS, których zamachowcy chcieli najprawdopodobniej uwolnić. Zanim więzienie z powrotem znalazło się w rękach Syryjskich Sił Demokratycznych, walki o jego odbicie trwały 10 dni. W ich wyniku zginęło ponad 500 osób, a dziesiątki cywilów uciekły z terenów walk. Rząd syryjski uznał to za największy atak terrorystyczny przeprowadzony przez Państwo Islamskie w Syrii od 2019 r.<sup>50</sup>

## Podsumowanie

Niewątpliwie początek wojny domowej w Syrii stał się preludium do krwawych wydarzeń, jakie rozgrywały i rozgrywają się do dnia dzisiejszego na terenach historycznego Lewantu. Wskutek bezwzględnej chęci Baszszara al-Asada, aby utrzymać się przy władzy, Syria stała się modelowym przykładem państwa, na terenie którego rozgrywają się tzw. *proxy wars*, czyli wojny zastępcze.

W powyższej pracy przedstawiony został jedynie niewielki fragment problemów, z jakimi współcześnie musi mierzyć się Syria. Absurdalne działania reżimu syryjskiego doprowadziły do sytuacji, w której Państwo Islamskie otrzymało drugie życie po przegranych walkach z siłami Zachodu w Iraku. Najprawdopodobniej, gdyby nie amnestia ogłoszona w maju 2011 r. przez rząd al-Asada i chęć stworzenia sobie sztucznego wroga, a co za tym idzie, gdyby nie wypuszczenie ze wszystkich więzień w Syrii tysięcy najniebezpieczniejszych ekstremistów, IS nigdy nie stałaby się taką potęgą w regionie i jednym z największych zagrożeń współczesnego świata.

Nie należy także zapominać o konsekwencjach, jakie przyniosła tak lekko-myślna i zaściankowa polityka prezydenta. Syria stała się bowiem, jak wspomniano, państwem, w którym ścierają się obecnie już nie tylko interesy Państwa Islamskiego, ale także Stanów Zjednoczonych, Rosji, Iranu, Arabii Saudyjskiej czy Kurdów, a na tym wszystkim cierpi przede wszystkim społeczeństwo syryjskie.

Protesty, które początkowo miały doprowadzić do reform gospodarczo-społecznych i poprawy życia obywateli, przekształciły się w walkę o dominację, początkowo ugrupowań terrorystycznych, a obecnie supermocarstw. Konsekwencją takiej polityki stał się kryzys migracyjny w Europie w 2015 r.,

---

<sup>50</sup> L. Loveluck, S. Cahlan, *Prison break: ISIS fighters launched a brazen attack to free their comrades*, „Washington Post”, 3 lutego 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/03/syria-hasakah-isis-prison-attack/> (dostęp: 17.08.2022).



a także fakt, iż Abu Bakr al-Baghdadi otrzymał ciche przyzwolenie od Baszsza-ra al-Asada i idealne warunki do oficjalnego powołania Państwa Islamskiego w czerwcu 2014 r.

Kolejnym ogromnym problemem dla syryjskiej gospodarki okazała się pandemia COVID-19, która przyniosła ze sobą jeszcze jeden kryzys i ponad 3 tys. ofiar do 2022 r. Mimo to sytuacja polityczna nie uległa zmianie, a wybory parlamentarne, które początkowo zostały przełożone, i tak przyniosły prorządowej partii Baas kolejne cztery lata u władzy. Warto także zauważyć, iż mimo osłabionej pozycji Państwa Islamskiego w Syrii po 2019 r. stanowi ono wciąż bardzo duże zagrożenie w regionie, o czym świadczy atak przeprowadzony w styczniu 2022 r. na więzienie Ghweran, w wyniku którego zginęło 500 osób. Ten incydent wskazuje, iż ISIS z każdym miesiącem zdobywa więcej sił po pandemii COVID-19 i w najbliższym czasie może wrócić jeszcze bardziej niebezpieczne niż w ostatnich kilku latach, jeżeli władze syryjskie nie poświęcą uwagi temu ugrupowaniu. Godna podkreślenia jest także zmiana taktyki dżihadystów, która polega obecnie na działaniach partyzanckich, a więc na pozostawaniu w ukryciu przy jednoczesnym wyrządzaniu jak największej liczby szkód przeciwnikom, m.in. poprzez ataki na miejsca publiczne. Można zatem założyć, iż IS dąży obecnie w Syrii do jak największego osłabienia państwa, wykorzystując przy tym kryzys spowodowany pandemią COVID-19, aby w odpowiednim momencie spróbować na nowo zająć jak najrozleglejsze tereny historycznego Lewantu i powołać kalifat.

Historia wiele razy pokazała, iż cierpliwość jest bardzo niebezpieczną bronią w rękach terrorystów, czego przykładem mogą być wydarzenia z 15 sierpnia 2021 r., kiedy Talibowie po niespełna 20 latach ponownie zajęli Kabul i ustanowili na jego terenach prawo szariatu definiowane w kategoriach ekstremistycznych. Jeżeli władze syryjskie już teraz w sposób szczególny nie poświęcą swojej uwagi Państwu Islamskiemu, niewykluczone, że Syria za kilka lat może stać się przed kolejnym kryzysem związanym z działalnością terrorystyczną.

## Bibliografia

- The Armenian Weekly, *Two Armenians elected to Syria's parliament*, „The Armenian Weekly”, 17 kwietnia 2016, <https://armenianweekly.com/2016/04/16/two-armenians-elected-to-syrias-parliament/> (dostęp: 17.08.2022).
- Bari Atwan A., *Islamic State: The Digital Caliphate*, University of California Press, Oakland 2015, <https://doi.org/10.1525/9780520964037>
- Broń chemiczna w syryjskiej wojnie domowej 2011–2018*, red. M. Szybalski, „Biuletyn Centrum Szkolenia OPBMR”, 23 kwietnia 2018, nr 2, <https://>

- www.wojsko-polskie.pl/aszwoj/u/d6/e3/d6e3ef24-21ee-4e15-a671-e777d-bac7ba1/biuletyn\_csopbmr\_2018\_2.pdf (dostęp: 17.08.2022).
- Bunzel C., *Explainer: The Islamic State in 2021*, „Wilson Center”, 10 grudnia 2021, <https://www.wilsoncenter.org/article/explainer-islamic-state-2021> (dostęp: 17.08.2022).
- Caris C.C., Reynolds S., *ISIS governance in Syria – Middle East Security Report 22*, Waszyngton, „Institute for the Study of War”, lipiec 2014, [https://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS\\_Governance.pdf](https://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS_Governance.pdf) (dostęp: 17.08.2022).
- Chulov M., *Isis: the inside story*, „The Guardian”, 11 grudnia 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/11/-sp-isis-the-inside-story> (dostęp: 17.08.2022).
- Cockburn P., *Państwo Islamskie*, przeł. M. Bielik, Dom Wydawniczy PWN, Warszawa 2015.
- Deutsche Welle, *Syria holds parliamentary elections amid new sanctions, crippling economy*, 19 lipca 2020, <https://www.dw.com/en/syria-holds-parliamentary-elections-amid-new-sanctions-crippling-economy/a-54230462> (dostęp: 17.08.2022).
- Deutsche Welle, *Syria: koronawirus i wojna domowa*, „Deutsche Welle”, 23 marca 2020, <https://www.dw.com/pl/syria-koronawirus-i-wojna-domowa/a-52886171> (dostęp: 17.08.2022).
- Inter-Parliamentary Union, *Syrian Arab Republic (Majlis Al-Chaab) – Last elections*, 13 kwietnia 2016, [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2307\\_E.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2307_E.htm) (dostęp: 17.08.2022).
- Kałaska M., *Przyczyny i skutki wojny w Syrii*, Zintegrowana Platforma Edukacyjna Ministerstwa Edukacji i Nauki, <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/D1DbFwsSR> (dostęp: 17.08.2022).
- Lister C.R., *The Syrian Jihad: Al-Qaeda, the Islamic State and the Evolution of an Insurgency*, Oxford University Press, New York 2015.
- Loveluck L., Cahlan S., *Prison break: ISIS fighters launched a brazen attack to free their comrades*, „Washington Post”, 3 lutego 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/03/syria-hasakah-isis-prison-attack/> (dostęp: 17.08.2022).
- Médecins Sans Frontières, *Health system overwhelmed in Northern Syria in most severe COVID-19 outbreak yet*, 13 października 2021, <https://www.msf.org/health-system-overwhelmed-northern-syria-most-severe-covid-19-outbreak-yet> (dostęp: 17.08.2022).
- Państwo Islamskie (ISIS). Historia powstania i taktyka działania*, red. K. Danielewicz, Napoleon V, Oświęcim 2019.

- Polska Agencja Prasowa, *Partia Baas rządzi tam już pół wieku. Rozpoczęły się wybory parlamentarne w zniszczonej wojną Syrii*, 19 lipca 2020, <https://tvn24.pl/swiat/syria-wybory-parlamentarne-2020-4641753> (dostęp: 17.08.2022).
- Shaar K., Akil S., *Inside Syria's clapping chamber: dynamics of the 2020 Parliamentary Elections*, „Middle East Institute”, 28 stycznia 2021, <https://www.mei.edu/publications/inside-syrias-clapping-chamber-dynamics-2020-parliamentary-elections> (dostęp: 17.08.2022).
- Słania A., *W Syrii bez zmian. Dlaczego al-Asad wygrał kolejne wybory?*, „Salam Lab”, 28 maja 2021, <https://salamlab.pl/pl/w-syrii-bez-zmian-dlaczego-zbrodniarz-wojenny-wygrywa-kolejne-wybory/> (dostęp: 17.08.2022).
- Weiss M., Hassan H., *ISIS: Inside the Army of Terror (Updated Edition)*, Regan Arts, New York 2016.
- WHO, *Syryjski miesięczny biuletyn WHO dotyczący COVID-19 (kwiecień 2022)*, Syryjska Republika Arabska, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/who-syria-monthly-covid-19-bulletin-april-2022> (dostęp: 19.08.2022).
- Zisser E., *Hafiz Al-Asad discovers Islam*, „Middle East Quarterly”, 1 marca 1999, <https://www.meforum.org/465/hafiz-al-asad-discovers-islam> (dostęp: 17.08.2022).



**Michał Zaręba\***

 <https://orcid.org/0000-0001-7770-7395>

# Antywietnamskie resentymenty i ich wpływ na relacje Kambodży z Wietnamem w dobie pandemii COVID-19

## Abstrakt

Stosunki wietnamsko-kambodżańskie charakteryzuje wiele kontrowersji i problemów, których przyczyn należy upatrywać w głęboko zakorzenionych stereotypach i uprzedzeniach. Dominacja Wietnamu nad Kambodżą na różnych etapach historii przyczyniła się do powstania antywietnamskich resentymentów wśród kambodżańskiej społeczności. Celem artykułu jest ukazanie, w jaki sposób wpływają one na sytuację wewnętrzną w Kambodży i pośrednio na stosunki między rządami w Phnom Penh i Hanoi. Praca uwzględnia również wpływ pandemii COVID-19 na dwustronne relacje, wskazując, na ile wspólne zagrożenie poprawiło lub pogorszyło stosunki na linii Hanoi–Phnom Penh.

**Słowa kluczowe:** Wietnam, Kambodża, stosunki wietnamsko-kambodżańskie, antywietnamskie resentymenty, pandemia COVID-19.

## Anti-Vietnamese resentments and their impact on Cambodia – Vietnam relations during the COVID-19 pandemic

## Abstract

Vietnamese-Cambodian relations are characterized by many controversies and problems. Their causes should be seen in deeply entrenched stereotypes and prejudices. The domination of Vietnam over Cambodia at various stages of history has contributed to the rise of anti-Vietnamese resentment among the Cambodian community. The aim of the article is

---

\* Adiunkt w Katedrze Studiów Azjatyckich na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

to point out how they impacted on internal situation in Cambodia, and indirectly, on the relations between the governments in Phnom Penh and Hanoi. This paper also takes into account the influence of the COVID-19 pandemic on bilateral relations, and shows how common threat has improved or worsened the Hanoi-Phnom Penh relationship.

**Keywords:** Vietnam, Cambodia, Vietnamese-Cambodian relations, anti-Vietnamese resentments, COVID-19 pandemic.

## Wstęp

Przedmiotem analizy zawartej w danym rozdziale są antywietnamskie resentymenty wśród khmerskiego społeczeństwa. Są one rozumiane jako postawa nacechowana zawziętością oraz złośliwością, ugruntowana na poczuciu krzywdy i prowadząca do niechęci wobec określonej grupy<sup>1</sup>. W analizowanym przypadku przejawiają się one w postaci wrogości w stosunku do wietnamskiej społeczności zamieszkującej Kambodżę oraz wietnamskich władz państwowych. W ich działaniu Khmerzy upatrują bowiem przyczyny wszelakich niepowodzeń, podkreślając krzywdy wyrządzone przez Wietnamczyków na różnych etapach historii. Niebagatelną rolę odgrywają głęboko zakorzenione stereotypy, definiowane jako uproszczenia pewnych cech grupy narodowej lub fałszywe stwierdzenia, przyjęte za prawdziwą ocenę. Prowadzą one do powstania wśród Khmerów uprzedzeń wobec Wietnamczyków, a istniejące w ich percepcji osądy wynikają często z braku racjonalnej analizy sytuacji i zagrożeń.

Głównym założeniem rozdziału jest zbadanie, w jaki sposób antywietnamskie resentymenty wpływają na dwustronne relacje wietnamsko-kambodżańskie oraz jakie znaczenie dla ich kształtu miała pandemia COVID-19. Za tezę badawczą przyjęto stwierdzenie, iż antywietnamskie resentymenty są wykorzystywane przez kambodżańską opozycję w celu podważenia legitymizacji władzy Hun Sena, krytykowanego za prowietnamską politykę. Ten czynnik tworzy wspólnotę celów dla kambodżańskiego i wietnamskiego rządu, zacieśniając współpracę na szczeblu międzypaństwowym. Aby potwierdzić powyższą tezę, przeprowadzono analizę jakościową źródeł wtórnych. Jako perspektywę teoretyczną do badania danego zjawiska przyjęto konstruktywizm, zakładający rozważania nad niematerialnymi elementami takimi jak język, idee czy tożsamość, które są historycznie oraz kulturowo zmienne. Szczegółowa analiza obejmuje okres od wzrostu antywietnamskich nastrojów w Kambodży

---

<sup>1</sup> R. Scruton, *Źródło totalitaryzmu*, [w:] *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, red. M. Kuśniński, Kraków 2006, s. 61.

na początku drugiego dziesięciolecia XXI w. do czerwca 2022 r., kiedy obydwa kraje obchodziły 55. rocznicę nawiązania stosunków dyplomatycznych.

Rozdział rozpoczyna historyczne wprowadzenie, w którym omówione zostały źródła antywietnamskich resentymentów w Kambodży, poczynając od ery wietnamskiej dominacji, poprzedzającej francuską kolonizację, poprzez czas wojen w Wietnamie oraz rządów Czerwonych Khmerów, kończąc na okresie funkcjonowania Ludowej Republiki Kampuczy. Następnie scharakteryzowane zostały współczesne problemy w relacjach wietnamsko-kambodżańskich, będące w dużej mierze wynikiem antywietnamskich resentymentów. Kolejno dokonano analizy ich wpływu na politykę wewnętrzną Kambodży, zarówno poprzez wskazanie grup odwołujących się do antywietnamskich haseł, jak i omówienie reakcji kambodżańskiego rządu na tego typu działania. Rozdział kończy charakterystyka wietnamskiej polityki, która jest odpowiedzią na sytuację wewnętrzną w Kambodży, oraz ocena wpływu pandemii COVID-19 na panujące obecnie stosunki pomiędzy rządem w Phnom Penh a władzami w Hanoi.

## Historyczne podłoże antywietnamskich resentymentów w Kambodży

Zajęcie terenów, stanowiących obecnie południe Wietnamu, było efektem ekspansji terytorialnej w ramach tzw. polityki marszu na południe (wietn. *Nam tiến*), realizowanej już od XI stulecia do połowy XIX wieku. Spory wewnętrzne, jak toczący się w latach 1627–1672 konflikt między rodem Trịnh, kontrolującym północ kraju, a klanem Nguyễn panującym w centrum Wietnamu, nie przeszkodziły w uzyskaniu kontroli nad rdzennie khmerskimi ziemiami<sup>2</sup>. Kolejne terytorialne zdobycze stawały się jednak coraz większym utrapieniem dla skarbu, a wśród lokalnej ludności rosły buntownicze nastroje.

Kiedy w 1771 r. na terenach Nguyễnów doszło do rebelii w miejscowości Tây Sơn, ostatni z rodu Nguyễn Phúc Ánh znalazł schronienie na terenach Gia Định (obecnie obszary wokół miasta Hồ Chí Minh, dawny Sajgon). Marsz armii taysonów zatrzymywały farmy wojskowo-rolnicze (wietn. *đồn điền*), do których rekrutowano również członków społeczności khmerskiej. By uniknąć konfliktów, próbowano tworzyć wyraźne granice między Wietnamczykami a „barbarzyńskimi” Khmerami (wietn. *hán di hữu hạn*), jednak działania te przyniosły odwrotny skutek<sup>3</sup>. Korzystając ze słabości dynastii Tây Sơn,

<sup>2</sup> Tereny kontrolowane przez ród Nguyễn nazywano Đàng Trong lub Nam Hà, a obszary należące do domeny Trịnh określano terminem Đàng Ngoài lub An Nam.

<sup>3</sup> C. Byung Wook, *Southern Vietnam under the Reign of Minh Mang (1820–1841). Central Policies and Local Response*, New York 2004, s. 34.



Nguyễn Phúc Ánh, przy wydatnej pomocy Francuzów, powrócił do władzy w 1802 r. i ogłosił się cesarzem, przyjmując imię Gia Long. W 1834 r. kolejny władca Minh Mạng przyłączył Kambodżę do Wietnamu jako prowincję Tây Thành<sup>4</sup> i zainicjował proces wietnamizacji kambodżańskich ziem (wietn. *Nhất Thị Đồng Nhân*<sup>5</sup>). Mieszkańcy byli zobowiązani do używania języka wietnamskiego, noszenia stroju *áo dài* oraz przyjęcia wietnamskich imion i nazwisk<sup>6,7</sup>.

Rosnące wpływy Wietnamu skłoniły khmerskiego władcę Norodoma do współpracy z Francją, która objęła Kambodżę protektorem w 1863 r. Z czasem Francuzi podporządkowali sobie również tereny Wietnamu, finalnie tworząc w 1887 r. Unię Indochińską (lub Związek Indochiński), która kończyła okres kambodżańskiej i wietnamskiej niezależności. W obliczu wojny z wietnamskim Việt Minhem decyzja Francji z 4 czerwca 1949 r. o powołaniu marionetkowego Państwa Wietnamu usankcjonowała przynależność niegdyś khmerskich ziem do wietnamskiego terytorium<sup>8</sup>. Straty terytorialne Kambodży szacowane są na ok. 89 tys. km<sup>2</sup><sup>9</sup>, a obszary te w khmerskim dyskursie nacjonalistycznym określa się terminem Kambodża Krom, czyli Dolna Kambodża. Są one zamieszkiwane przez Khmerów Krom, czyli Dolnych Khmerów, stanowiących obecnie jedną z 53 mniejszości etnicznych uznanych przez Wietnam, której populacja szacowana jest na 1,32 mln osób<sup>10</sup>.

Kambodża odzyskała suwerenność w listopadzie 1953 r. W Wietnamie z kolei, podzielonym na komunistyczną Demokratyczną Republikę Wietnamu na północy i wspieraną przez USA Republikę Wietnamu na południu, do 30 kwietnia 1975 r. trwała wojna. Konflikt ten odcisnął swoje piętno również na losach Kambodży. Stojący na czele państwa książę Norodom Sihanouk tolerował bowiem obecność wojsk północnowietnamskich i partyzantki Wietkongu oraz rosnącą w siłę grupę kambodżańskich komunistów z Pol Potem na czele, zwanych Czerwonymi Khmerami. Obawiając się zbyt dużych wpływów

---

<sup>4</sup> B. Kiernan, *Serial colonialism and genocide in nineteenth-century Cambodia*, [w:] *Empire, Colony, Genocide: Conquest, Occupation, and Subaltern Resistance in World History*, red. A.D. Moses, New York 2009, s. 212–216.

<sup>5</sup> Dosłownie zwrot ten tłumaczony jest jako traktowanie wszystkich w jednakowy sposób.

<sup>6</sup> J. Bayer, *Polityka zagraniczna Kambodży*, [w:] *Wprowadzenie do polityki zagranicznej państw członkowskich ASEAN*, red. A. Szpak, M. Dahl, Toruń 2021, s. 186.

<sup>7</sup> D. Chandler, *A History of Cambodia*, Boulder 2008, s. 149–155.

<sup>8</sup> W. Olszewski, *Historia Wietnamu*, Wrocław 1991, s. 285.

<sup>9</sup> J. Bayer, dz. cyt., s. 186.

<sup>10</sup> General Statistic Office, *Completed Results of the 2019 Viet Nam Population and Housing Census*, s. 43, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/12/Ket-qua-toan-bo-Tong-dieu-tra-dan-so-va-nha-o-2019.pdf> (dostęp: 2.06.2022).

komunistów w Kambodży, gen. Lon Nol, będący premierem i ministrem obrony, odsunął w marcu 1970 r. Sihanouka od władzy. Za chaos w kraju obwiniał mniejszość wietnamską, liczącą wtedy ok. 450 tys. osób, co doprowadziło do wzrostu antywietnamskich nastrojów i czystek etnicznych. Szacuje się, że w kilka miesięcy po zamachu stanu Kambodżę opuściło ok. 300 tys. Wietnamczyków<sup>11</sup>. Fakt ten doprowadził do interwencji wojsk Wietnamu Północnego, które miały wesprzeć Czerwonych Khmerów. Z czasem wśród ludzi Pol Pota zaczęła jednak rosnąć podejrzliwość i niechęć wobec Demokratycznej Republiki Wietnamu, co prowadziło do egzekucji prowietnamskich członków ruchu i zaogniło relacje z rządem w Hanoi<sup>12</sup>.

Czerwoni Khmerzy przejęli władzę w Phnom Penh 17 kwietnia 1975 r. Ich obawy przed wietnamskim ekspansjonizmem były silniejsze niż chęć utrzymania dobrych stosunków z władzami w Hanoi. Od 30 kwietnia 1977 r. oddziały Pol Pota, przekonane o sile swojej armii, zaczęły dokonywać regularnych najeżdów na południowozachodnie rubieże Wietnamu, niszcząc wioski i zabijając tysiące cywili<sup>13</sup>. Najgłośniejszej masakry miejscowej ludności wietnamskiej dokonano w kwietniu 1978 r. w miasteczku Ba Chúc, gdzie zabito 3 157 mieszkańców<sup>14</sup>. W samej Kambodży reżim Pol Pota wymordował ok. 20 tys. Wietnamczyków, którym nie udało się zbiec przed jego dojściem do władzy<sup>15</sup>.

Propaganda Czerwonych Khmerów określała wrogów nowego systemu jako ludzi posiadających „wietnamskie umysły uwięzione w khmerskich ciałach” i uznawała ich za zdrajców. Te uprzedzenia doprowadziły do masakry ludności khmerskiej, zamieszkującej tereny graniczące z Wietnamem, w wyniku czego zginęło ok. 100 tys. osób podejrzanych o sprzyjanie Wietnamczykom<sup>16</sup>. W tzw. *Czarnej Księdze*, wydanej w okresie Demokratycznej Kampuczy, dokonano redefinicji słowa *Yuon*, stosowanego w języku khmerskim w odniesieniu do ludności wietnamskiej. Termin, który według kambodżańskich uczonych był określeniem

<sup>11</sup> J. Ovesen, I.-B. Trankell, *Foreigners and Honorary Khmers. Ethnic minorities in Cambodia*, [w:] *Civilizing the Margins: Southeast Asian Government Policies for the Development of Minorities*, red. C.R. Duncan, New York 2004, s. 247.

<sup>12</sup> D. Chandler, *The Tragedy of Cambodian History. Politics, War, and Revolution since 1945*, Yale 1991, s. 211.

<sup>13</sup> S.J. Morris, *Why Vietnam Invaded Cambodia: Political Culture and Causes of War*, Chicago 1999, s. 98–102.

<sup>14</sup> J. Pringle, *Meanwhile: When the Khmer Rouge came to kill in Vietnam*, „International Herald Tribune”, 7 stycznia 2004, <https://web.archive.org/web/20051027024852/http://www.ihf.com/> (dostęp: 2.06.2022).

<sup>15</sup> P. Spencer, *Genocide since 1945*, London–New York 2012, s. 69.

<sup>16</sup> B. Kiernan, *Myth, nationalism and genocide*, „Journal of Genocide Research” 2001, nr 3(2), s. 194.

neutralnym używanym od setek lat, zaczęto tłumaczyć jako dzikus, barbarzyńca czy najeźdźca, nadając mu pejoratywne konotacje. Popularna stała się historia z pierwszej połowy XIX w., kiedy to tłumiący rebelię wietnamski dowódca kazał zakopać dwóch buntowników po samą szyję i użył ich głów zamiast rusztu, by zagotować wodę na herbatę<sup>17</sup>. Kiedy Khmerzy cierpieli w agonii, ten rzekł, aby nie wylali herbaty swojego pana. Taka legenda miała wzmocnić antywietnamskie nastroje i legitymizować reżim Pol Pota, który definiował się jako jedyna siła, mogąca zapobiec wietnamskiemu imperializmowi.

Nieudane próby nawoływania Czerwonych Khmerów do negocjacji sprawiły, że Wietnam zaczął przygotowania do pełnoskalowej inwazji, która rozpoczęła się 25 grudnia 1978 r. Wcześniej ogłoszono utworzenie Zjednoczonego Frontu Ocalenia Narodowego Kambodży, składającego się z byłych działaczy Czerwonych Khmerów, którzy odmówili posłuszeństwa Pol Potowi i uciekli do Wietnamu. Liderami ruchu zostali m.in. Heng Samrin oraz Hun Sen, którzy stanęli później na czele Ludowej Republiki Kampuczy, powstałej po zdobyciu Phnom Penh 7 stycznia 1979 r. W lutym podpisano kambodżańsko-wietnamski traktat o pokoju, przyjaźni i współpracy, który *de facto* legitymizował obecność wietnamskich żołnierzy na terytorium Kambodży, trwającą do września 1989 r.<sup>18</sup>

Kambodża po raz kolejny znalazła się w strefie wpływów Wietnamu, choć w efekcie interwencji został obalony ludobójczy reżim Pol Pota. Jej polityka zagraniczna i wewnętrzna była pod całkowitym wpływem Wietnamu, wspieranego przez Związek Radziecki. Kraj był izolowany na arenie międzynarodowej i nieuznawany przez większość państw ONZ<sup>19</sup>. Opór nadal stawiały oddziały Czerwonych Khmerów, ale także rojaliści z FUNCINPEC<sup>20</sup> zgromadzeni wokół króla Sihanouka czy republikanie z Khmerskiego Ludowego Frontu Wyzwolenia Narodowego, kierowanego przez byłego premiera Son Sanna<sup>21</sup>. Ich akcje jednak nie były na tyle skuteczne, by zagrozić kambodżańskiej armii, wspartej przez ok. 200 tys. wietnamskich żołnierzy<sup>22</sup>. Część Kambodżan

<sup>17</sup> Tamże, s. 188.

<sup>18</sup> W. Swann, *21st Century Cambodia: View and Vision*, New Delhi 2009, s. 97.

<sup>19</sup> Ludowa Republika Kampuczy była uznawana przez 29 państw, w tym takie kraje jak Laos, Kuba, Mongolia, Indie, Afganistan czy państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechosłowacja, NRD, Bułgaria, Węgry).

<sup>20</sup> FUNCINPEC – fr. Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique, et Coopératif (pl. Kambodżański Narodowy Front dla Niepodległej, Neutralnej, Pokojowej i Kooperatywnej Kampuczy).

<sup>21</sup> Od 1982 r. ugrupowania te tworzyły Rząd Koalicyjny Demokratycznej Kampuczy stojący w opozycji do władz Ludowej Republiki Kampuczy.

<sup>22</sup> Taki kontyngent wojsk utrzymywał Wietnam w 1982 r., zanim zaczął zmniejszać obecność wojskową. Szacuje się, że ok. 15 tys. wietnamskich żołnierzy zginęło w Kambodży

współpracowała z nowym reżimem w nadziei na odzyskanie niezależności, jednak wpływy wietnamskie były bardzo wyraźne. Wietnam wysłał do Kambodży rzeszę doradców politycznych, ekonomicznych i wojskowych, którzy zasiadali niemal w każdej istotnej komórce decyzyjnej, od szczebla lokalnego po ministerstwa. Z jednej strony z niechęcią patrzono na rozkazujących doradców wietnamskich, z drugiej zaś brakowało wykształconych osób, których większość zginęła z rąk Czerwonych Khmerów. Negatywne emocje wzbudzał też napływ Wietnamczyków, których według różnych szacunków przybyło do Kambodży od 150 tys. do 600 tys. Znaczną część z nich stanowiły jednak rodziny, które zdążyły opuścić kraj w latach 70.<sup>23</sup> Kambodżańskie społeczeństwo różni się co do oceny wietnamskiej interwencji i czasów Ludowej Republiki Kampuczy. Dla niektórych 7 stycznia, kiedy upadł reżim Pol Pota, jest dniem rozpoczynającym 10-letnią okupację Kambodży i ponowne podporządkowanie kraju Wietnamowi. Dwie narracje dzielą często zarówno scenę polityczną, jak i społeczeństwo Kambodży.

Stojący na czele Kambodżańskiej Partii Ludowo-Rewolucyjnej (KPL-R) Heng Samrin zaczął powoli tracić wpływy na rzecz Hun Sena, który w 1985 r. został premierem kraju i utrzymuje tę funkcję do dziś. Jako lider Kambodżańskiej Partii Ludowej, powstałej po przekształceniu KPL-R, skutecznie marginalizował opozycję, m.in. odsuwając w 1997 r. od współrządzenia zwycięzcę wyborów z 1993 r. Norodoma Ranariddha. Hun Senowi zarzuca się zbyt silne związki z Wietnamem, któremu premier zawdzięcza karierę polityczną. Często oceniany jest jednak przez swoich dawnych współpracowników jako pragmatyczny polityk, oportunistą, który współpracę z rządem w Hanoi traktuje instrumentalnie.

## Główne problemy w obecnych relacjach wietnamsko-kambodżańskich

Antywietnamskie uprzedzenia wpływają na kształt obecnych relacji między rządem w Phnom Penh a władzami w Hanoi. Jedną ze spornych kwestii pozostaje status mniejszości wietnamskiej w Kambodży. Oficjalne dane pokazują, że liczba etnicznych Wietnamczyków wynosiła w 2014 r. ok. 45,5 tys. osób, co stanowiło ok. 0,3% całej populacji kraju. Z kolei informacje za lata 2019–2020

---

od 1979 r., a ok. 30 tys. zostało rannych. Więcej [w:] C.A. Thayer, *The Vietnam People's Army under Doi Moi*, Singapur 1994, s. 10.

<sup>23</sup> T. Clayton, *Cambodians and the occupation: Responses to and perceptions of the Vietnamese occupation, 1979–1989*, „South East Asia Research” 1999/11, t. 7, nr 3, s. 349–360.

mówią o grupie ok. 27,5 tys. ludzi pochodzenia wietnamskiego (ok. 0,2% społeczeństwa Kambodży)<sup>24</sup>. Dane rządowe różnią się znacznie od informacji zebranych przez inne instytucje. Te wskazują, że liczba etnicznych Wietnamczyków w Kambodży waha się od 400 tys. do 700 tys. (ok. 2,5–4,5% społeczeństwa), z czego ok. 90% nie posiada aktów urodzenia, dowodów tożsamości ani praw do użytkowania ziemi<sup>25</sup>. Nie mogą oni posyłać swoich dzieci do szkół i brać udziału w wyborach, a co więcej, ich niejasny status prawny wykorzystują urzędnicy, biorąc od nich łapówki. Sprzeczne dane pokazują złożoność problemu i konieczność uregulowania statusu ludności wietnamskiej w Kambodży. Jednak brak konkretnych rozwiązań w polityce migracyjnej rządu w Phnom Penh powoduje coraz większą niechęć względem Wietnamczyków w społeczeństwie kambodżańskim, co sprzyja antywietnamskim nastrojom.

Nieoficjalnie mówi się, że międzyrządowe negocjacje na temat statusu wietnamskiej ludności dotyczą grupy liczącej od 170 tys. do 300 tys. osób, jednak władze kambodżańskie twierdzą, że pozwolenia na pobyt potrzebuje nie więcej niż 160 tys. ludzi<sup>26</sup>. Część z nich osiedliła się na terenach przygranicznych, ale większość zamieszkuje pływające wioski na jeziorze Tonle Sap w prowincji Kâmpóng Cham w środkowo-wschodniej Kambodży. W 2019 r. władze w Phnom Penh przesiedliły stamtąd na inne tereny 2 480 wietnamskich rodzin, co wywołało niezadowolenie kambodżańskiego społeczeństwa i oskarżenia płynące pod adresem rządu o oddawanie khmerskich ziem Wietnamczykom<sup>27</sup>. Mimo że wielu z nich mieszka w Kambodży od dziesiątek lat, a ich dzieci urodziły się w tym kraju, to z uwagi na pochodzenie rodziców nie są uznawane za obywateli Kambodży.

Kolejny problem stanowi fala nielegalnej migracji zarobkowej do Kambodży. Wielu Wietnamczyków z biedniejszych terenów kraju próbuje się dostać do Kambodży pomimo coraz surowszych przepisów migracyjnych i braku dostępu do edukacji oraz opieki zdrowotnej na miejscu. Z tego też powodu w ostatnich latach rząd w Phnom Penh podjął działania repatriacyjne. W czerwcu 2015 r. żołnierze i policja przybyli do wioski Areyksat w prowincji Kandal, aby siłą usunąć 55 łodzi mieszkalnych i 10 domów na brzegach rzeki, zamieszkanymi

<sup>24</sup> National Institute of Statistics, *Report of Cambodia Socio-Economic Survey 2019/20*, s. 21, [https://nis.gov.kh/nis/CSES/Final%20Report%20of%20Cambodia%20Socio-Economic%20Survey%202019-20\\_EN.pdf](https://nis.gov.kh/nis/CSES/Final%20Report%20of%20Cambodia%20Socio-Economic%20Survey%202019-20_EN.pdf) (dostęp: 2.06.2022).

<sup>25</sup> Minority Rights Group International, *Cambodia – Ethnic Vietnamese*, listopad 2017, <https://minorityrights.org/minorities/ethnic-vietnamese/> (dostęp: 2.06.2022).

<sup>26</sup> J. Bayer, dz. cyt., s. 193.

<sup>27</sup> P. Vantha, *Cambodia says relocated Vietnamese families cannot own land*, „Cambodianess”, 12 grudnia 2019, <https://cambodianess.com/article/cambodia-says-relocatedvietnamese-families-cannot-own-land> (dostęp: 3.06.2022).

przez etnicznych Wietnamczyków. W przeciwieństwie do innych brutalnych eksmisji, które nie są rzadkością, tym razem jako powód podano zanieczyszczanie środowiska przez tę społeczność, co miało negatywnie wpływać na walory turystyczne regionu<sup>28</sup>.

Na stosunki wietnamsko-kambodżańskie rzutuje również kwestia nieuregulowanych granic i roszczeń terytorialnych sięgających jeszcze czasów kolonialnej administracji Francji. Spornym terenem pozostaje wyspa Phú Quốc (khr. *Koh Tral*), która w 1939 r. na skutek francuskiej decyzji o delimitacji akwenów szelfowych (według linii Brévié) znalazła się po wietnamskiej stronie<sup>29</sup>. Kiedy Wietnam i Kambodża zawierały traktaty graniczne w latach 1982–1985, nie uregulowano kwestii granicy morskiej. Odwołano się do zasady *uti possidetis*, akceptując ówczesny stan posiadania, który był wynikiem decyzji podjętych w czasach kolonialnych<sup>30</sup>. Co więcej, zostały one potwierdzone w okresie, który przez wielu uważany jest za czas wietnamskiej okupacji, kiedy Ludowa Republika Kampuczy była zwasalizowana przez władze w Hanoi. Z tego też względu ugrupowania opozycyjne oskarżają premiera Hun Sena o zdradę i zgodę na oddanie wyspy Wietnamowi w zamian za polityczną protekcję.

W 2005 r. zawarto kolejne porozumienie, które uzupełniało decyzję sprzed 20 lat. Na jego mocy powołano również komisję odpowiedzialną za wytyczenie i oznakowanie granic<sup>31</sup>. Do tej pory słupkami oznaczone zostało już 84% linii granicznej, co obydwie rządy uznały za sukces, jednak pojawiają się spory między lokalną ludnością Kambodży i Wietnamu w miejscach, gdzie granice nie są jeszcze potwierdzone<sup>32</sup>. Antywietnamskie nastroje na terenach przygranicznych nasilają się również z uwagi na fakt, iż ok. 70% inwestycji wietnamskich w rolnictwie ma miejsce właśnie na tych obszarach. Kambodżanie mówią o nowej formie wietnamskiej ekspansji, choć przedsiębiorstwa z Wietnamu podkreślają, że coraz częściej przegrywają przetargi, zwłaszcza z firmami

<sup>28</sup> T. Frewer, *Cambodia's anti-Vietnam obsession*, „The Diplomat”, 6 września 2016, <https://thediplomat.com/2016/09/cambodias-anti-vietnam-obsession/> (dostęp: 2.06.2022).

<sup>29</sup> M. Strašáková, *Claiming Phu Quoc/Koh Tral: Irredentism as a recurrent theme of Cambodian domestic politics*, [w:] *Unresolved border, land and maritime disputes in South-east Asia: Bi- and multilateral conflict resolution approaches and ASEAN's centrality*, red. A. Gerstl, M. Strašáková, Leiden 2016, s. 116.

<sup>30</sup> R. Amer, *Border conflicts between Cambodia and Vietnam*, „IBRU Boundary and Security Bulletin”, Summer 1997, s. 81–82.

<sup>31</sup> J. Bayer, dz. cyt., s. 190.

<sup>32</sup> Voice of Vietnam, *Vietnam, Cambodia complete 84% of land border delineation, marker planting*, 4 października 2019, <https://vovworld.vn/en-US/news/vietnam-cambodia-complete-84-of-land-border-delineation-marker-planting-789845.vov> (dostęp: 7.06.2022).



chińskimi. Co więcej, Wietnamczycy oskarżani są również o rozbudowę projektów infrastrukturalnych i wojskowych na obszarach, których przynależność nie została jeszcze ustalona, co zaowocowało wysłaniem przez rząd w Phnom Penh ponad 20 not protestacyjnych do końca 2016 r.

Niemniej jednak jeszcze w lipcu 2015 r. doszło do rozmów dwustronnych, które były odpowiedzią na starcia między lokalną ludnością na terytoriach granicznych w prowincji Svay Riêng. W ich efekcie Wietnam zrezygnował z budowy posterunku wojskowego w pobliżu dystryktu Kaôh Thum w prowincji Kândal czy drogi w okolicach dystryktu Chântrea, prowincja Svay Riêng. Ponadto obie strony zgodziły się edukować ludzi wzdłuż granicy, by nie podlegali do żadnych incydentów i nie wkraczali na swoje ziemie, ponieważ często mieszkańcy uciekają się właśnie do przemocy, nie widząc innego sposobu rozwiązania sporu<sup>33</sup>.

## Antywietnamski dyskurs w polityce wewnętrznej Kambodży

Mimo kroków podjętych przez obydwie rządy kwestie demarkacji granic i nielegalnych migrantów nadal budzą kontrowersje. Często bywają wykorzystywane na potrzeby wewnętrznej polityki Kambodży, co wpływa również na relacje rządu w Phnom Penh z Wietnamem. Proces demarkacji jest często kwestionowany przez polityków przeciwnych obecnej polityce Hun Sena, którzy oskarżają rząd o oddawanie kambodżańskich ziem Wietnamowi. Podczas organizowanych na granicy protestów, gdy miejscowi chłopci usuwają słupki graniczne, opozycyjni politycy często przyłączają się do tego typu akcji.

Jedną z takich osób był Sam Rainsy, opozycjonista skazany w 2005 r. za zniesławienie premiera Hun Sena, który po ułaskawieniu przez króla Norodoma Sihamoniego powrócił z zagranicy, gdzie ukrywał się, unikając kary. W 2009 r., pełniąc mandat posła, dołączył do protestujących w miejscowości Svay Riêng, za co rok później został skazany *in absentia* na dwa lata pozbawienia wolności. Kolejny proces z 2010 r., w którym oskarżano go o ponowne zniesławienie premiera i fałszowanie map, zakończył się 10-letnim wyrokiem więzienia i także ucieczką z kraju<sup>34</sup>. W 2012 r. ugrupowanie Sama Rainsy połączyło siły z Partią

<sup>33</sup> T. Leng, *Small state diplomacy: Cambodia's foreign policy towards Vietnam*, „The Pacific Review” 2016, nr 1, s. 14.

<sup>34</sup> Human Rights Watch, *Cambodia: Rainsy sentence shatters pretense of democracy*, 24 października 2010, <https://www.hrw.org/news/2010/09/24/cambodia-rainsy-sentence-shatters-pretense-democracy> (dostęp: 7.06.2022).



Praw Człowieka, której przewodniczył Kem Sokha, tworząc silny blok opozycyjny pod nazwą Partia Narodowego Ocalenia Kambodży (PNOK)<sup>35</sup>.

Ten ruch nastąpił przed zbliżającymi się wyborami do parlamentu, planowanymi na koniec lipca 2013 r., w których PNOK miała przeciwstawić się rządzącej Kambodżańskiej Partii Ludowej Hun Sena<sup>36</sup>. Podczas kampanii wyborczej opozycja często podnosiła antywietnamskie hasła i problem demarkacji granic. Kem Sokha starał się wykorzystać kwestię wyspy Phú Quốc w debacie publicznej przez niemal rok, oskarżając premiera o doprowadzenie do jej utraty na rzecz Wietnamu<sup>37</sup>. Pośród zwolenników PNOK panował również mit, że KPP fałszuje wybory, przywożąc do lokali wyborczych ciężarówki pełne Wietnamczyków, którzy nie mają prawa głosu. Z tego też względu zorganizowano grupę ok. 2 tys. obserwatorów, którzy mieli kontrolować proces wyborczy i sprawdzać, czy głosujący posiadają ważne kambodżańskie dowody tożsamości i posługują się językiem khmerskim. Na wiecach wyborczych PNOK częściej skandowanym hasłem niż wyborczy slogan *b'do* (zmiana) było słowo *yuon* przypominające, że za wszystkie problemy kambodżańskiego społeczeństwa odpowiedzialni są Wietnamczycy<sup>38</sup>. Antywietnamskiego tonu w kampanii wyborczej używały również mniejsze ugrupowania opozycyjne, jednak żadne z nich nie stanowiło znaczącej siły politycznej. Sam Rainsy wrócił do Kambodży tuż przed wyborami, dzięki skorzystaniu z królewskiego prawa łaski. Wybory w 2013 r. wygrała KPL, zdobywając 48,8% głosów i 66 miejsc w Zgromadzeniu Narodowym, jednak PNOK osiągnęła tylko nieznacznie gorszy wynik, zyskując poparcie 44,5% wyborców i 55 mandatów w niższej izbie parlamentu Kambodży<sup>39</sup>.

Niemal od razu po ogłoszeniu oficjalnych rezultatów rozpoczęły się masowe protesty zorganizowane przez opozycję i jej zwolenników, oskarżającą władze KPL o oszustwa wyborcze. Demonstranci podnosili również hasła podniesienia płacy minimalnej do 160 USD miesięcznie, poszanowania swobód

<sup>35</sup> V. Sokheng, B. Di Certo, *Parties to form Cambodia Democratic Movement of National Rescue*, „Phnom Penh Post”, 17 lipca 2012, <http://www.phnompenhpost.com/index.php/2012071757467/National-news/srp-hrp-announce-political-merger.html> (dostęp: 8.06.2022).

<sup>36</sup> V. Sokheng, *NEC reiterates Rainsy's ineligibility*, „Phnom Penh Post”, 17 lipca 2013, <https://www.phnompenhpost.com/national/nec-reiterates-rainsy%E2%80%99s-ineligibility> (dostęp: 8.06.2022).

<sup>37</sup> M. Strašáková, dz. cyt., s. 116.

<sup>38</sup> D. Hutt, *The truth about anti-Vietnam sentiment in Cambodia*, „The Diplomat”, 20 października 2016, <https://thediplomat.com/2016/10/the-truth-about-anti-vietnam-sentiment-in-cambodia/> (dostęp: 9.06.2022).

<sup>39</sup> T. Leng, dz. cyt., s. 9.

obywatelskich, zmniejszenia poziomu korupcji czy konieczności zapobiegania nielegalnej wycince lasów. Przyczyną protestów była również niechęć do Wietnamu i jego wpływów w Kambodży, co było widoczne po atakach na punkty gastronomiczne prowadzone przez Wietnamczyków. Największe incydenty miały miejsce 3 stycznia 2014 r., kiedy to policja starła się ze strajkującymi pracownikami fabryki odzieżowej w okolicach Phnom Penh. W ich wyniku zginęły 4 osoby, a 23 zostały ranne<sup>40</sup>. Po tych zajściach władze użyły siły, by rozbić największe skupiska protestujących w stołecznym Phnom Penh, i zakazały dalszych demonstracji<sup>41</sup>. Dzień przed decyzją o akcji wobec protestujących Hun Sen udał się z oficjalną wizytą do Hanoi. Wykorzystywali to liderzy PNOK, twierdząc, że premier szuka wojskowego wsparcia Wietnamu, by utrzymać władzę, zamiast podjąć negocjacje z opozycją<sup>42</sup>.

Protesty odżyły 8 lipca, kiedy w komunikacie rzecznika ambasady Wietnamu w Phnom Penh padły słowa, że obecne tereny Deltę Mekongu, uznawane przez Khmerów za Dolną Kampuczę, stanowią integralną część wietnamskiego terytorium. Przed budynkiem ambasady zaczęli protestować buddyjscy mnisi, studenci i członkowie Federacji Khmerów Kambodży Krom. Doszło do starć z policją oraz palenia flag narodowych Wietnamu przez demonstrujących<sup>43</sup>. Po kilkunastu dniach udało się osiągnąć porozumienie między premierem Hun Senem a Samem Raisy, jednak antywietnamskim nastrojom dała wkrótce upust lokalna społeczność na terytoriach granicznych<sup>44</sup>.

Antywietnamski dyskurs został zmonopolizowany przez coraz silniejszą względem KPL kambodżańską opozycję. Głęboko zakorzenione wśród jej zwolenników przekonanie, iż Hun Sen jest marionetką w rękach rządu w Hanoi, sprawiło, że kontestacja rządzącej partii była utożsamiana ze sprzeciwem wobec Wietnamczyków. Stawiało to premiera w niekorzystnej sytuacji, bo choć starał się trzymać Wietnam na dystans, pogłębiając współpracę z Chinami, nie

<sup>40</sup> Voa Cambodia, *Four killed as riot police fire on demonstrators*, 4 stycznia 2014, <https://www.voacambodia.com/a/four-killed-as-riot-police-fire-on-demonstrators/1822935.html> (dostęp: 9.06.2022).

<sup>41</sup> Voa Cambodia, *Cambodia authorities raid protest camp, ban further demonstrations*, 4 stycznia 2014, <https://www.voacambodia.com/a/cambodia-authorities-raid-protest-camp-ban-further-demonstrations/1823392.html> (dostęp: 9.06.2022).

<sup>42</sup> Radio Free Asia, *Cambodian PM to visit Vietnam amid political tensions at home*, 23 grudnia 2013, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/visit-12232013231824.html> (dostęp: 9.06.2022).

<sup>43</sup> Radio Free Asia, *Cambodia defends flag burning protest as 'freedom of expression'*, 15 sierpnia 2014, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/flag-08152014162722.html> (dostęp: 9.06.2022).

<sup>44</sup> Phnom Penh Post, *Political deadlock broken*, 22 lipca 2014, <https://www.phnompenhpost.com/national/political-deadlock-broken> (dostęp: 9.06.2022).

mógł wykreślić z politycznego *dossier* silnych związków z wietnamskimi komunistami w przeszłości.

Wybory z 2013 r. pokazały, że antywietnamskie hasła są skutecznym narzędziem zdobywania poparcia wśród społeczeństwa kambodżańskiego, a aktywność działaczy podnoszących kwestię demarkacji czy nielegalnej migracji rosła. Przykładem takiego aktywisty był Kem Ley, który odwiedzał zamieszkałe przez migrantów wietnamskich terytoria, dokonując ich ewidencji na własną rękę. Cieszył się dużym uznaniem wśród zwolenników opozycji, jednak jego działalność przerwała śmierć w lipcu 2016 r., kiedy to został zastrzelony na stacji benzynowej w stolicy. Opozycja uznała, że przyczyną zamachu była polityczna zemsta, gdyż Kem Ley uchodził za jednego z najbardziej zagorzałych krytyków Hun Sena. Co więcej, do zdarzenia doszło w okolicy domu bratanka Hun Sena zaledwie kilka dni po opublikowaniu raportu *Global Witness*, w którym oszacowano majątek jego rodziny na 200 mln USD<sup>45</sup>. Głośna krytyka i oskarżenia popłynęły zwłaszcza z ust Sama Rainsy, który po raz kolejny został skazany za zniesławienie, tym razem nie zyskując królewskiej łaski. Od lutego 2017 r. nałożono na niego zakaz działalności politycznej, zmuszając do rezygnacji z przewodnictwa nad Partią Narodowego Ocalenia Kambodży, której stery objął Kem Sokha<sup>46</sup>.

Te wydarzenia sprawiły, że poparcie dla opozycji nie spadało, co odzwierciedlały wyniki lokalnych wyborów z czerwca 2017 r. PNOK zyskała 43,8% głosów przy poparciu 50,7% dla KPL. Hun Sen podjął zatem kolejne kroki, by unieszkodliwić opozycję przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi, planowanymi na lipiec 2018 r. Kem Sokha już we wrześniu został oskarżony o zdradę i szpiegostwo na rzecz Stanów Zjednoczonych, a więzienie opuścił dopiero po wyborach, pozostając jednak w areszcie domowym<sup>47</sup>. W listopadzie rozwiązana została również PNOK, a wszystkich jej członków zasiadających w lokalnych władzach i parlamencie pozbawiano funkcji, nakładając pięcioletni zakaz działalności politycznej<sup>48</sup>. Hun Sen nie mając

<sup>45</sup> L. Hunt, *What's behind the death of a prominent Cambodia government critic?*, „The Diplomat”, 11 lipca 2016, <https://thediplomat.com/2016/07/whats-behind-the-death-of-a-prominent-cambodia-government-critic/> (dostęp: 9.06.2022).

<sup>46</sup> S. Turton, *Sam Rainsy resigns from CNRP*, „Phnom Penh Post”, 11 lutego 2017, <https://www.phnompenhpost.com/national/sam-rainsy-resigns-cnrp> (dostęp: 10.06.2022).

<sup>47</sup> S. Turton, *Cambodia resumes treason trial of opposition leader Kem Sokha*, „Asia Nikkei”, 19 stycznia 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/Cambodia-resumes-treason-trial-of-opposition-leader-Kem-Sokha> (dostęp: 10.06.2022).

<sup>48</sup> Phnom Penh Post, *Breaking: Supreme Court rules to dissolve CNRP*, 16 listopada 2017, <https://www.phnompenhpost.com/national/breaking-supreme-court-rules-dissolve-cnrp> (dostęp: 10.06.2022).

praktycznie żadnej konkurencji, wygrał wybory w 2018 r., a przedstawiciele Kambodżańskiej Partii Ludowej obsadzili wszystkie miejsca w Zgromadzeniu Narodowym.

## **Polityka Wietnamu wobec Kambodży a problem antywietnamskich resentymentów**

Kambodża od zawsze była określana przez rząd w Hanoi jako jeden z głównych partnerów w polityce zagranicznej. Obecnie jest jedynym sojusznikiem Wietnamu, z którym nie łączy go już wspólnota ideologiczna<sup>49</sup>. Pamięć o braterstwie z okresu Ludowej Republiki Kampuczy nadal jest jednak silna wśród wietnamskich decydentów, co znajduje swoje odzwierciedlenie w polityce względem Kambodży. Słowa, jakie padały z ust wietnamskich polityków podczas XII Zjazdu Komunistycznej Partii Wietnamu (KPW) z 2016 r., kiedy uznano Kambodżańską Partię Ludową za drugą najistotniejszą organizację zaraz po Laotańskiej Partii Ludowo-Rewolucyjnej, potwierdzają tylko linię polityczną KPW<sup>50</sup>. Wielu czołowych członków Kambodżańskiej Partii Ludowej na czele z Hun Senem to osoby, które do Kambodży przybyły wraz z wojskami wietnamskimi i dzięki Wietnamowi objęły najwyższe stanowiska w państwie. Co więcej, relacje z Kambodżą i Laosem nadal określane są przez Wietnamczyków mianem specjalnych, co nadaje stosunkom z sąsiadami priorytet względem innych partnerów. Obecnie widać, że ich charakter jest całościowy i obejmuje stosunki polityczne, gospodarcze, sektor bezpieczeństwa, kultury i wiele innych płaszczyzn.

Szczególne znaczenie mają relacje w obszarze wojskowości między Wietnamską Armią Ludową a Królewskimi Siłami Zbrojnymi Kambodży oraz pomiędzy strukturami policji obydwu państw. Udział wojsk wietnamskich w pokonaniu Czerwonych Khmerów i utrzymaniu stabilności w regionie w latach 80. jest dla Wietnamczyków powodem do dumy. Również premier Hun Sen w swoich przemowach często podkreślał, że bez udziału Wietnamu Kambodża nie stałaby się finalnie krajem wolnym od terroru i problemów wewnętrznych. Wielokrotnie wspominał, że na płaszczyźnie wojskowej Wietnam i Kambodża są jak „wargi i zęby”. Fraza ta w komunistycznej nomenklaturze

<sup>49</sup> Pozostali priorytetowi partnerzy to Laos, Chiny, Kuba, Korea Północna: A. Vuving, *The evolution of Vietnamese foreign policy in the Doi Moi era*, [w:] *Vietnam: Navigating a Rapidly Changing Economy, Society, and Political Order*, red. B. Ljunggren, D.H. Perkins, Cambridge 2022, s. 14.

<sup>50</sup> S. Heder, *Cambodia–Vietnam: Special Relationship against Hostile and Unfriendly Forces*, „Southeast Asian Affairs” 2018, nr 1, s. 113.

często była używana na określenie braterstwa krwi i sojuszu w czasach konfliktu. Obydwie armie definiują współpracę jako działanie przeciw wrogim siłom i deklarują, że ich terytoria nie mogą być użyte do agresji jednego państwa wobec drugiego<sup>51</sup>. Wietnam określa te siły jako radykalne organizacje prodemokratyczne, które dążą do obalenia monopolu KPW. Wśród działaczy KPL z kolei tego terminu zaczęto używać w stosunku do Partii Narodowego Ocalenia Kambodży. Oskarżano ją o podważanie mandatu partii Hun Sena do sprawowania rządów, generowanie napięć społecznych poprzez organizowanie antyrządowych demonstracji i współpracę z obcymi siłami. Te zarzuty stały u podstaw delegalizacji PNOK i aresztowań jej liderów, gdyż jak twierdził Hun Sen, takie działania mogą doprowadzić do kryzysu wewnętrznego lub konfliktu z Wietnamem.

Przeciwnicy premiera Hun Sena często krytykowali tę bliską współpracę wojskową i uznawali ją za podporządkowanie się Wietnamowi. Fakt, że stanowisko dowódcy sił zbrojnych piastuje syn premiera Hun Manet, sprzyjał tylko takim opiniom. Utwierdzało to opozycjonistów w przekonaniu, że Hun Sen mógłby poprosić o pomoc armię Wietnamu w przypadku wewnętrznego kryzysu.

Rosnące poparcie dla PNOK po wyborach parlamentarnych w 2013 r. i lokalnych w 2017 r. odebrano w Wietnamie z zaniepokojeniem. To zaowocowało intensyfikacją współpracy przed wyborami parlamentarnymi w 2018 r., co podkreślały liczne spotkania na wysokim szczeblu i zawierane umowy międzyrządowe. W grudniu 2016 r. podczas wizyty Hun Sena i przedstawicieli jego rządu w Hanoi doszło do podpisania szeregu porozumień dotyczących m.in. udzielania pomocy prawnej, przekazywania osób skazanych czy między Ministerstwem Wyznań Królestwa Kambodży a Komitetem ds. Mniejszości Narodowych SRW. Wydano również wspólne oświadczenie, w którym oba kraje deklarowały respektowanie integralności terytorialnej i suwerenności oraz zapewniły o nieingerowaniu w sprawy wewnętrzne drugiej strony<sup>52</sup>.

W styczniu 2017 r. wicepremier i minister spraw wewnętrznych Kambodży Sar Kheng złożył wizytę w Hanoi, gdzie przyjął go ówczesny szef wietnamskiego rząd Nguyễn Xuân Phúc<sup>53</sup>. Dyskutowano o współpracy MSW Kambodży z Ministerstwem Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu w kontekście

<sup>51</sup> A. Willemyns, *China in vogue, but Vietnam still Hun Sen's lifeline*, „The Diplomat”, 26 czerwca 2018, <https://thediplomat.com/2018/06/china-in-vogue-but-vietnam-still-hun-sen-s-lifeline/> (dostęp: 10.06.2022).

<sup>52</sup> J. Bayer, dz. cyt., s. 188.

<sup>53</sup> VietnamPlus, *Vietnam wishes to foster friendship with Cambodia: PM*, 9 stycznia 2017, <https://en.vietnamplus.vn/vietnam-wishes-to-foster-friendship-with-cambodia-pm/105549.vnp> (dostęp: 10.06.2022).

nadchodzących wyborów w tym kraju oraz o innych zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym. Z kolei w kwietniu tegoż roku podczas wizyty Phúa w Phnom Penh sygnowano memorandum dotyczące współpracy w dziedzinie infrastruktury, rybołówstwa i pomocy osobom uzależnionym<sup>54</sup>. 24 czerwca 2017 r. Wietnam i Kambodża świętowały 50. rocznicę ustanowienia oficjalnych relacji międzypaństwowych, co również nie przeszło bez echa i było kolejną okazją do podkreślenia dobrosąsiedzkich stosunków i rozwijającej się współpracy między krajami<sup>55</sup>. W grudniu, już po zdelegalizowaniu PNOK, doszło w Hanoi do spotkania między wicepremierem i ministrem obrony Kambodży Tea Banhem a sekretarzem generalnym KPW Nguyễn Phú Trọngiem. Rekomendował on przyjęcie ostrzejszego kursu przez KPL w odniesieniu do sytuacji wewnętrznej w kraju, mówiąc o bardziej zdecydowanym przywództwie partii. Podpisano również umowy o organizowaniu wspólnych patroli morskich czy współpracy w celu uszczelnienia granic<sup>56</sup>.

Wszystkie te kroki rząd w Hanoi podjął, by osłabić antywietnamskie nastroje w Kambodży, które w latach 2013–2015 osiągnęły swoje apogeum w postaci inspirowanych przez opozycję protestów i starć na terenach przygranicznych. Wietnam szczególnie zaniepokoiła sytuacja, która miała miejsce w czerwcu 2015 r. na granicy prowincji Svay Riêng i Long An, kiedy doszło do incydentów z udziałem PNOK. Na miejsce sporu dotarło ok. 2 tys. zwolenników partii, którzy dołączyli do miejscowych chłopów. Władze wietnamskie postawiły w gotowości Straż Graniczną i zezwoliły wietnamskim cywilom na użycie siły wobec strony kambodżańskiej, gdyby spór się zaognił<sup>57</sup>.

Z wietnamskiej perspektywy sytuacja na terenach granicznych jest szczególnie istotna, gdyż to głównie stąd wietnamscy migranci przedostają się do Kambodży. W tej grupie można odnaleźć osoby, które czują się prześladowane ze względów religijnych i politycznych przez rząd w Hanoi. Udają się do Kambodży, poszukując uznania swych praw i zainteresowania ze strony instytucji międzynarodowych. Przez władze wietnamskie są często postrzegani jako wrogi element czy potencjalni separatyści, którzy mogą chcieć zdestabilizować rządy KPW, prowadząc działania wywrotowe z terytorium Kambodży. Za taką organizację uznawana jest Rewolucyjna Partia Reform Wietnamu (wietn. *Việt Tân*), która nawołuje do wprowadzenia demokracji liberalnej w tym kraju.

<sup>54</sup> J. Bayer, dz. cyt., s. 188.

<sup>55</sup> Nhân Dân, *50th anniversary of Vietnam-Cambodia diplomatic ties marked*, 23 czerwca 2017, <https://en.nhandan.vn/politics/external-relations/item/5294402-50th-anniversary-of-vietnam-cambodia-diplomatic-ties-marked.html> (dostęp: 10.06.2022).

<sup>56</sup> S. Heder, dz. cyt., s. 116.

<sup>57</sup> M. Sokchea, C. Parkinson, *Point of no resolution*, „Phnom Penh”, 20 lipca 2015, <https://www.phnompenhpost.com/national/point-no-resolution> (dostęp: 10.06.2022).



Ugrupowanie działa na uchodźstwie, głównie w Stanach Zjednoczonych, ale jego aktywność w Phnom Penh odnotowało w 2017 r. Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego Wietnamu<sup>58</sup>.

Kolejnym wyzwaniem dla rządu Socjalistycznej Republiki Wietnamu (SRW) jest fakt, iż społeczeństwo kambodżańskie staje się coraz bardziej przychylnie Chinom, na co z pewnością wpływ mają liczne inwestycje firm z Państwa Środka. Ta tendencja to niepokojący sygnał dla Wietnamu, który obawia się rosnących wpływów Pekinu w całym regionie Azji Południowo-Wschodniej, a w szczególności w sąsiedniej Kambodży i Laosie, będących do niedawna bliskimi sojusznikami Wietnamu. Zaniepokojenie w Hanoi budzi możliwość korzystania przez Chiny z kambodżańskiej bazy morskiej Ream czy kompleksu wojskowego Dara Sakor. Kambodża zajmowała również najbardziej prochińskie stanowisko wśród państw Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN – Association of South-East Asian Nations) w sporze o Wyspy Paracelskie i Spratly, w który to konflikt zaangażowany jest zarówno Wietnam, jak i Chiny.

## Wpływ pandemii COVID-19 na relacje wietnamsko-kambodżańskie

Niespodziewany wybuch pandemii koronawirusa wpłynął na wiele płaszczyzn relacji między Wietnamem a Kambodżą. Pomimo zamknięcia granic, co utrudniało kontakty międzypaństwowe, aktywność dyplomatyczna na linii Phnom Penh – Hanoi nie zmalała. Kiedy na przełomie stycznia i lutego 2021 r. wybrano nowe władze Wietnamu po XIII Zjeździe KPW, kontynuowano dyplomatyczną ofensywę. Już 3 lutego pozostający na stanowisku sekretarza generalnego Nguyễn Phú Trọng odbył rozmowę telefoniczną z Hun Senem. Z szefem kambodżańskiego rządu 5 kwietnia 2021 r. rozmawiał Nguyễn Xuân Phúc, już w nowej roli prezydenta kraju, a dzień później, tuż po wyborze na nowe stanowisko, premier Chính. Wymieniona trójka czołowych wietnamskich polityków miała również możliwość gościć Hun Sena w Hanoi 2 września podczas trójstronnego dialogu Wietnam–Kambodża–Laos<sup>59</sup>. Z kolei w drugiej połowie grudnia tego samego roku Phnom Penh odwiedził prezydent Phúc. Podczas tej wizyty podpisano siedem umów o współpracy, m.in. w zakresie bezpieczeństwa, edukacji i handlu<sup>60</sup>. W lutym 2022 r. wizytę

<sup>58</sup> S. Heder, dz. cyt., s. 123.

<sup>59</sup> Tamże.

<sup>60</sup> K. Heng, *Cambodia-Vietnam relations: Key issues and the way forward*, „ISEAS Perspective 2022”, ISEAS – Yusof Ishak Institute, nr 36, s. 3.



w stolicy Kambodży złożył nowo wybrany minister spraw zagranicznych SRW Bui Thanh Son, a w czerwcu obydwa państwa celebrowały 55. rocznicę nawiązania oficjalnych relacji dyplomatycznych<sup>61</sup>.

Rozwiązanie PNOK oraz aresztowanie jej liderów sprawiło, że tematy drażliwe dla stosunków wietnamsko-kambodżańskich, takie jak demarkacja, zeszły na drugi plan. Co więcej, wskutek pandemii rozbita opozycja nie mogła organizować protestów, a priorytetem stało się bezpieczeństwo i zdrowie obywateli. Lockdown sprawił również, że obchody rocznicowe 7 stycznia nie były w Phnom Penh hucznie celebrowane, jak miało to miejsce w ostatnich latach. Tym samym krytycy rządu kambodżańskiego stracili kolejny argument do ataków na Hun Sena za jego rzekomo prowietnamskie podejście. Pojawiają się opinie, że taki stan rzeczy jest konsekwencją wewnętrznych rozgrywek, a Hun Sen chce pokazać zmianę swojego stosunku do Wietnamu, by przeprowadzić tranzycję władzy w Kambodży, unikając demonstracji i niepokojów społecznych. Zapowiedział on bowiem, że po wyborach parlamentarnych planowanych na 2023 r. zrezygnuje z kierowania rządem, a schedę po nim przejmie jego syn Hun Manet, rekomendowany już na to stanowisko przez KPL. Otwartą kwestią pozostaje polityka Hun Maneta po prognozowanym sukcesie wyborczym. Wydaje się jednak, że będzie on kontynuował politykę swojego ojca, chcąc zacieśniać relacje z Chinami. Jednocześnie utrzymanie rozbitej opozycji, która często odwoływała się do antywietnamskich resentymentów, powinno również stabilizować relacje między rządami w Phnom Penh i Hanoi.

Pandemia pokazała, że obydwa kraje są chętne do współpracy i wzajemnej pomocy, a animozje nie odgrywają tak kluczowej roli, kiedy w grę wchodzi bezpieczeństwo i zdrowie obywateli. Kiedy zimą 2019 r. wskaźnik zachorowań na świecie zaczął rosnąć, rząd w Hanoi, nauczony doświadczeniem poprzednich epidemii ptasiej grypy czy wirusa SARS, natychmiast ustanowił lockdown w całym kraju. Początkowe sukcesy w walce z pandemią spowodowały, że władze w Hanoi były skore do pomocy biedniejszym krajom takim jak Kambodża, gdzie największy wzrost przypadków COVID-19 miał miejsce w kwietniu 2021 r. Kiedy nowo wybrany szef wietnamskiego rządu Phạm Minh Chính spotkał się z premierem Hun Senem w Dżakarcie podczas szczytu ASEAN, zadeklarował pomoc dla Kambodży w walce z pandemią. Ostatecznie przekazano sprzęt o wartości 500 tys. USD, w tym 800 respiratorów, ponad 2 mln

---

<sup>61</sup> D. Hutt, *Cambodia on middle path between China and Vietnam*, „Asia Times”, 29 kwietnia 2022, <https://asiatimes.com/2022/04/cambodia-on-middle-path-between-china-and-vietnam/> (dostęp: 10.06.2022).

zwykłych masek medycznych i 300 tys. masek N95<sup>62</sup>. Kiedy w okolicach lipca 2021 r. zanotowano pierwszy znaczący wzrost zakażeń w Wietnamie, Kambodża odpowiedziała w podobny sposób, oferując rządowi w Hanoi swoją pomoc. Przekazano ok. 1 mln masek medycznych, 100 tys. masek N95 oraz 100 koncentratorów tlenu. Co więcej, rząd w Phnom Penh ofiarował Wietnamowi 200 tys. USD, a Kambodżański Czerwony Krzyż i Stowarzyszenie Przyjaźni Wietnamsko-Kambodżańskiej odpowiednio 100 tys. i 50 tys. USD<sup>63</sup>. W październiku 2021 r. Kambodża przekazała również 200 tys. dawek szczepionki Sinopharm, by pomóc Wietnamowi w okresie wzmożonej liczby zakażeń<sup>64</sup>.

Pomimo że walka z pandemią stała się kolejną płaszczyzną współpracy, a wiele spornych kwestii odsunięto na dalszy plan, pojawiły się problemy, które obecność koronawirusa spotęgowała. W kwietniu 2020 r., kiedy Wietnam zmagał się z pierwszą falą pandemii COVID-19, kambodżańskie władze odkryły zlokalizowane na nieoznakowanym obszarze wzdłuż granicy posterunki wietnamskich żołnierzy. Wietnam tłumaczył ich obecność koniecznością uszczelnienia granic przed nielegalnymi migrantami i obawą o wzrost liczby zakażeń w kraju. Ostatecznie jednak na skutek protestu ambasady Kambodży w Hanoi posterunki zostały zlikwidowane<sup>65</sup>.

Wraz z wybuchem pandemii COVID-19 pogorszyła się także sytuacja nielegalnych migrantów wietnamskich w Kambodży, gdyż oskarżenia o przeniesienie choroby popłynęły w stronę społeczności wietnamskiej. Przykładem działań rządu było m.in. zmuszenie ok. 1,5 tys. rodzin mieszkających w łodziach do opuszczenia okolic stołecznego Phnom Penh na przełomie czerwca i lipca, kiedy w Kambodży zanotowano wzrost zakażeń. Jako przyczynę podano konieczność zmniejszenia zanieczyszczenia na jeziorze Tonle Sap, jednak nieoficjalnie informowano, że relokacja związana jest z przygotowaniami do Igrzysk Azji Południowo-Wschodniej (SEA Games), które mają odbyć się w okolicach kambodżańskiego Phnom Penh w 2023 r. Brak jasnego statusu prawnego powoduje, że ludzie ci są traktowani jak bezpaństwowcy, a obydwa rządy unikają wzięcia odpowiedzialności za ich los, pozostawiając tę społeczność bez

<sup>62</sup> L. Nga, *Vietnam offers Cambodia largest Covid-19 aid package*, „Vietnam Express”, 22 kwietnia 2021, <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-offers-cambodia-largest-covid-19-aid-package-4266853.html> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>63</sup> M. Kunthear, *Vietnam PM hails Cambodia's Covid aid*, „Phnom Penh Post”, 24 czerwca 2021, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/vietnam-pm-hails-cambodias-covid-aid> (dostęp: 2.08.2022).

<sup>64</sup> L. Pham, *Vietnam-Cambodia relations vital to both: Expert*, „Hanoi Times”, 29 grudnia 2021, <https://hanoitimes.vn/vietnam-cambodia-relations-vital-to-both-expert-319662.html> (dostęp: 3.08.2022).

<sup>65</sup> K. Heng, dz. cyt., s. 4.

jakiegokolwiek pomocy. Przesiedleńcy finalnie utknęli na granicy wietnamsko-kambodżańskiej na rzece Mekong, gdyż obostrzenia pandemiczne czy brak wietnamskich paszportów nie pozwoliły im na jej przekroczenie<sup>66</sup>. Mogli liczyć jedynie na pomoc lokalnych społeczności, jednak w obliczu utraty głównego źródła dochodów nie była ona wystarczająca.

Pandemia COVID-19 przyczyniła się również do wzrostu roli Chin w Kambodży, co nie jest korzystne z perspektywy Hanoi. Pekin stał się jednym z głównych dostarczczyeli szczepionek dla rządu w Phnom Penh. Do listopada 2021 r. do Kambodży dotarło ok. 37 mln dawek, produkowanych przez firmy Sinovac i Sinopharm, co sprawiło, że odsetek zaszczepionych osób w kraju był jednym z najwyższych pośród państw ASEAN<sup>67</sup>. Zacieśnienie współpracy chińsko-kambodżańskiej widać również na płaszczyźnie politycznej. W czerwcu 2022 r. pojawiły się bowiem informacje, jakoby rząd w Phnom Penh wyraził zgodę na korzystanie przez chińską marynarkę wojenną z bazy Ream, a tajna umowa ponoć została już zawarta. Wojskowa obecność Chińczyków na południu Kambodży nie zwiększyłaby znacznie możliwości działania w regionie, gdyż zdolność operacyjną chińskiej armii dają przyczółki na wyspie Hajnan oraz ok. 20 sztucznych wysp na Morzu Południowochińskim. Jak podaje dowódca amerykańskiej armii w regionie Indo-Pacyfiku admirał John C. Aquilino, trzy wyspy zostały już w pełni zmilitaryzowane i posiadają znacznie lepszą infrastrukturę niż baza Ream<sup>68</sup>. Mimo to chińskie działania w Kambodży są postrzegane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego w Wietnamie. Okręty ChRL miałyby możliwość szybszej blokady południowej części wietnamskiego wybrzeża, na czele z główną bazą morską Cam Ranh, a połączenie działań z siłami na Hajnanie stwarzałoby okazję do odcięcia Wietnamu od morza. Zbalansowanie chińskiego zagrożenia zapewnia współpraca rządu w Hanoi ze Stanami Zjednoczonymi, jednak w jej efekcie Kambodża i Wietnam mogą stanąć naprzeciw siebie w dwóch różnych obozach geopolitycznych.

---

<sup>66</sup> M. Bloomberg, „Please show mercy”: Evicted by Cambodia, ethnic Vietnamese stuck at watery border, „Thomson Reuters Foundation”, 1 lipca 2021, <https://news.trust.org/item/20210701214946-zj4lm/> (dostęp: 7.06.2022).

<sup>67</sup> B.J. Murg, *Walking a fine line: How Cambodia navigates its way between China and Vietnam*, „Southeast Asian Affairs” 2022, nr 1, s. 129.

<sup>68</sup> L. Horta, *Vietnam eyes China's expanding presence in Cambodia*, 16 sierpnia 2022, „East Asia Forum”, <https://www.eastasiaforum.org/2022/08/16/vietnam-eyes-chinas-expanding-presence-in-cambodia/> (dostęp: 17.08.2022).

## Podsumowanie

Relacje Wietnamu z Kambodżą napotykały wiele przeciwności, które były wynikiem skomplikowanych procesów politycznych zachodzących na Półwyspie Indochińskim. Po upadku cywilizacji Angkoru to Wietnam stał się silniejszym ośrodkiem w regionie, co przełożyło się na jego coraz większe wpływy w Kambodży i doprowadziło do wzrostu antywietnamskich nastrojów w kambodżańskim społeczeństwie. Nasilająca się wrogość w stosunku do Wietnamu była z kolei wynikiem aktywności wietnamskich komunistów po II wojnie światowej, którym zarzucano chęć dominacji nad słabszymi sąsiadami. Propaganda antywietnamska przeważała w okresie rządów Czerwonych Khmerów, a obalenie reżimu przez wietnamskie wojska i ich obecność w Kambodży przez kolejne 10 lat pogłębiły niechęć wśród lokalnej ludności.

Obecnie na szczytach władzy w Kambodży zasiadają politycy, którzy stanowiska zawdzięczają poparciu ze strony Socjalistycznej Republiki Wietnamu. Ten argument próbowała często wykorzystywać kambodżańska opozycja. Odwołując się do głęboko zakorzenionych w społeczeństwie antywietnamskich resentymentów, dążyła w ten sposób do podważenia mandatu partii rządzącej. Wewnętrznej rywalizacji w Kambodży przypatrywały się władze w Hanoi, w których interesie było zmniejszenie niechęci do Wietnamu i utrzymanie władzy przez Kambodżańską Partię Ludową, jawiącą się jako stabilny partner. Zneutralizowanie opozycji i usunięcie z głównego nurtu kambodżańskiej polityki działaczy głoszących antywietnamskie hasła doprowadziło do uspokojenia nastrojów w Kambodży, co wzmocniło pozycję KPL i Hun Sena. Pandemia COVID-19 nie przeszkodziła w intensyfikacji kontaktów międzypaństwowych, a niebezpieczeństwo wynikające z rozprzestrzeniania się koronawirusa sprawiło, że kraje udzieliły sobie wzajemnej pomocy.

Władze wietnamskie zwracają uwagę na problem braku stabilizacji na terenach granicznych, który może spowodować kolejną niekontrolowaną falę uchodźców i zaognienie sytuacji wewnętrznej w Kambodży, niechętniej migrantom z Wietnamu. Dlatego też wydaje się, że bez względu na ewentualne zmiany na szczytach władzy oba kraje powinny dążyć do ostatecznego określenia granic i rozstrzygnięcia kwestii statusu prawnego Wietnamczyków z Kambodży, który to problem uwydatnił się także w okresie pandemii koronawirusa.

Rząd w Hanoi obawiał się także wybuchu „kolorowej rewolucji” w Kambodży, która mogłaby zachęcić wietnamskich aktywistów do działania i zaszkodzić władzy KPW. Ewentualne zwycięstwo Partii Narodowego Ocalenia Kambodży oznaczałoby również zaostrenie polityki wobec Wietnamu i zaognienie sporów, które obecne władze próbują rozwiązać. Wzrost antywietnamskich

nastrojów mógłby także zwiększyć aktywność grup nawołujących do irredentyzmu, tj. przyłączenia obszaru Kambodża Krom do macierzy, co z pewnością znalazłoby odzwierciedlenie w relacjach międzypaństwowych.

## Bibliografia

- Amer R., *Border conflicts between Cambodia and Vietnam*, „IBRU Boundary and Security Bulletin”, Summer 1997.
- Bayer J., *Polityka zagraniczna Kambodży*, [w:] *Wprowadzenie do polityki zagranicznej państw członkowskich ASEAN*, red. A. Szpak, M. Dahl, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2021.
- Bloomberg M., „Please show mercy”: *Evicted by Cambodia, ethnic Vietnamese stuck at watery border*, „Thomson Reuters Foundation”, 1 lipca 2021, <https://news.trust.org/item/20210701214946-zj4lm/> (dostęp: 7.06.2022).
- Byung Wook C., *Southern Vietnam under the Reign of Minh Mang (1820–1841). Central Policies and Local Response*, Cornell Southeast Asia Program Publications, Cornell University Press, New York 2004.
- Chandler D., *A History of Cambodia*, Westview Press, Boulder 2008.
- Chandler D., *The Tragedy of Cambodian History. Politics, War, and Revolution since 1945*, Yale University Press, Yale 1991.
- Clayton T., *Cambodians and the occupation: Responses to and perceptions of the Vietnamese occupation, 1979–1989*, „South East Asia Research” 1999/11, t. 7, nr 3.
- Frewer T., *Cambodia’s anti-Vietnam obsession*, „The Diplomat”, 6 września 2016, <https://thediplomat.com/2016/09/cambodias-anti-vietnam-obsession/> (dostęp: 2.06.2022).
- General Statistic Office, *Completed Results of the 2019 Viet Nam Population and Housing Census*, Statistical Publishing House 2020, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2019/12/Ket-qua-toan-bo-Tong-dieu-tra-dan-so-va-nha-o-2019.pdf> (dostęp: 2.06.2022).
- Heder S., *Cambodia–Vietnam: Special relationship against hostile and unfriendly forces*, „Southeast Asian Affairs” 2018, nr 1.
- Heng K., *Cambodia-Vietnam relations: Key issues and the way forward*, „ISEAS Perspective 2022”, ISEAS – Yusof Ishak Institute, nr 36.
- Horta L., *Vietnam eyes China’s expanding presence in Cambodia*, 16 sierpnia 2022, „East Asia Forum”, <https://www.eastasiaforum.org/2022/08/16/vietnam-eyes-chinas-expanding-presence-in-cambodia/> (dostęp: 17.08.2022).
- Human Rights Watch, *Cambodia: Rainsy sentence shatters pretense of democracy*, 24 października 2010, <https://www.hrw.org/news/2010/09/24/cambodia-rainsy-sentence-shatters-pretense-democracy> (dostęp: 7.06.2022).

- Hunt L., *What's behind the death of a prominent Cambodia government critic?*, „The Diplomat”, 11 lipca 2016, <https://thediplomat.com/2016/07/whats-behind-the-death-of-a-prominent-cambodia-government-critic/> (dostęp: 9.06.2022).
- Hutt D., *Cambodia on middle path between China and Vietnam*, „Asia Times”, 29 kwietnia 2022, <https://asiatimes.com/2022/04/cambodia-on-middle-path-between-china-and-vietnam/> (dostęp: 10.06.2022).
- Hutt D., *The truth about anti-Vietnam sentiment in Cambodia*, „The Diplomat”, 20 października 2016, <https://thediplomat.com/2016/10/the-truth-about-anti-vietnam-sentiment-in-cambodia/> (dostęp: 9.06.2022).
- Kiernan B., *Myth, nationalism and genocide*, „Journal of Genocide Research” 2001, nr 3(2).
- Kiernan B., *Serial colonialism and genocide in nineteenth-century Cambodia*, [w:] *Empire, Colony, Genocide: Conquest, Occupation, and Subaltern Resistance in World History*, red. A.D. Moses, Berghahn Books, New York 2009.
- Kunthea M., *Vietnam PM hails Cambodia's Covid aid*, „Phnom Penh Post”, 24 czerwca 2021, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/vietnam-pm-hails-cambodias-covid-aid> (dostęp: 2.08.2022).
- Leng T., *Small state diplomacy: Cambodia's foreign policy towards Vietnam*, „The Pacific Review” 2016, nr 1.
- Minority Rights Group International, *Cambodia – Ethnic Vietnamese*, listopad 2017, <https://minorityrights.org/minorities/ethnic-vietnamese/> (dostęp: 2.06.2022).
- Morris S.J., *Why Vietnam Invaded Cambodia: Political Culture and Causes of War*, Stanford University Press, Chicago 1999.
- Murg B.J., *Walking a fine line: How Cambodia navigates its way between China and Vietnam*, „Southeast Asian Affairs” 2022, nr 1.
- National Institute of Statistics, *Report of Cambodia Socio-Economic Survey 2019/20*, Ministry of Planning 2020, [https://nis.gov.kh/nis/CSSES/Final%20Report%20of%20Cambodia%20Socio-Economic%20Survey%202019-20\\_EN.pdf](https://nis.gov.kh/nis/CSSES/Final%20Report%20of%20Cambodia%20Socio-Economic%20Survey%202019-20_EN.pdf) (dostęp: 2.06.2022).
- Nga L., *Vietnam offers Cambodia largest Covid-19 aid package*, „Vietnam Express”, 22 kwietnia 2021, <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-offers-cambodia-largest-covid-19-aid-package-4266853.html> (dostęp: 20.06.2022).
- Nhân Dân, *50th anniversary of Vietnam-Cambodia diplomatic ties marked*, 23 czerwca 2017, <https://en.nhandan.vn/politics/external-relations/item/5294402-50th-anniversary-of-vietnam-cambodia-diplomatic-ties-marked.html> (dostęp: 10.06.2022).



- Olszewski W., *Historia Wietnamu*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1991.
- Ovesen J., Trankell I.-B., *Foreigners and Honorary Khmers. Ethnic minorities in Cambodia*, [w:] *Civilizing the Margins: Southeast Asian Government Policies for the Development of Minorities*, red. C.R. Duncan, Cornell University Press, New York 2004.
- Pham L., *Vietnam-Cambodia relations vital to both: Expert*, „Hanoi Times”, 29 grudnia 2021, <https://hanoitimes.vn/vietnam-cambodia-relations-vital-to-both-expert-319662.html> (dostęp: 3.08.2022).
- Phnom Penh Post, *Breaking: Supreme Court rules to dissolve CNRP*, 16 listopada 2017, <https://www.phnompenhpost.com/national/breaking-supreme-court-rules-dissolve-cnrp> (dostęp: 10.06.2022).
- Phnom Penh Post, *Political deadlock broken*, 22 lipca 2014, <https://www.phnompenhpost.com/national/political-deadlock-broken> (dostęp: 9.06.2022).
- Pringle J., *Meanwhile: When the Khmer Rouge came to kill in Vietnam*, „International Herald Tribune”, 7 stycznia 2004, <https://web.archive.org/web/20051027024852/http://www.iht.com/> (dostęp: 2.06.2022).
- Radio Free Asia, *Cambodia defends flag burning protest as 'freedom of expression'*, 15 sierpnia 2014, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/flag-08152014162722.html> (dostęp: 9.06.2022).
- Radio Free Asia, *Cambodian PM to visit Vietnam amid political tensions at home*, 23 grudnia 2013, <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/visit-12232013231824.html> (dostęp: 9.06.2022).
- Scruton R., *Źródło totalitaryzmu*, [w:] *Totalitaryzm a zachodnia tradycja*, red. M. Kuniński, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2006.
- Sokchea M., Parkinson C., *Point of no resolution*, „Phnom Penh”, 20 lipca 2015, <https://www.phnompenhpost.com/national/point-no-resolution> (dostęp: 10.06.2022).
- Sokheng V., *NEC reiterates Rainsy's ineligibility*, „Phnom Penh Post”, 17 lipca 2013, <https://www.phnompenhpost.com/national/nec-reiterates-rainsy%E2%80%99s-ineligibility> (dostęp: 8.06.2022).
- Sokheng V., Di Certo B., *Parties to form Cambodia Democratic Movement of National Rescue*, „Phnom Penh Post”, 17 lipca 2012, <http://www.phnompenhpost.com/index.php/2012071757467/National-news/srp-hrp-announce-political-merger.html> (dostęp: 8.06.2022).
- Spencer P., *Genocide since 1945*, Routledge, London–New York 2012.
- Strašáková M., *Claiming Phu Quoc/Koh Tral: Irredentism as a recurrent theme of Cambodian domestic politics*, [w:] *Unresolved Border, Land and Maritime Disputes in Southeast Asia: Bi- and Multilateral Conflict Resolution*



- Approaches and ASEAN's Centrality*, red. A. Gerstl, M. Strašáková, Brill Academic Pub, Leiden 2016.
- Swann W., *21st century Cambodia: View and Vision*, Global Vision Publishing House, New Delhi 2009.
- Thayer C.A., *The Vietnam People's Army under Doi Moi*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur 1994.
- Turton S., *Cambodia resumes treason trial of opposition leader Kem Sokha*, „Asia Nikkei”, 19 stycznia 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/Cambodia-resumes-treason-trial-of-opposition-leader-Kem-Sokha> (dostęp: 10.06.2022).
- Turton S., *Sam Rainsy resigns from CNRP*, „Phnom Penh Post”, 11 lutego 2017, <https://www.phnompenhpost.com/national/sam-rainsy-resigns-cnrp> (dostęp: 10.06.2022).
- Vantha P., *Cambodia says relocated Vietnamese families cannot own land*, „Cambodianess”, 12 grudnia 2019, <https://cambodianess.com/article/cambodia-says-relocatedvietnamese-families-cannot-own-land> (dostęp: 3.06.2022).
- VietnamPlus, *Vietnam wishes to foster friendship with Cambodia: PM*, 9 stycznia 2017, <https://en.vietnamplus.vn/vietnam-wishes-to-foster-friendship-with-cambodia-pm/105549.vnp> (dostęp: 10.06.2022).
- Voa Cambodia, *Cambodia authorities raid protest camp, ban further demonstrations*, 4 stycznia 2014, <https://www.voacambodia.com/a/cambodia-authorities-raid-protest-camp-ban-further-demonstrations/1823392.html> (dostęp: 9.06.2022).
- Voa Cambodia, *Four killed as riot police fire on demonstrators*, 4 stycznia 2014, <https://www.voacambodia.com/a/four-killed-as-riot-police-fire-on-demonstrators/1822935.html> (dostęp: 9.06.2022).
- Voice of Vietnam, *Vietnam, Cambodia complete 84% of land border delineation, marker planting*, 4 października 2019, <https://vovworld.vn/en-US/news/vietnam-cambodia-complete-84-of-land-border-delineation-marker-planting-789845.vov> (dostęp: 7.06.2022).
- Vuving A., *The evolution of Vietnamese foreign policy in the Doi Moi Era*, [w:] *Vietnam: Navigating a Rapidly Changing Economy, Society, and Political Order*, red. B. Ljunggren, D.H. Perkins, Harvard University Press, Cambridge 2022.
- Willemyns A., *China in vogue, but Vietnam still Hun Sen's lifeline*, „The Diplomat”, 26 czerwca 2018, <https://thediplomat.com/2018/06/china-in-vogue-but-vietnam-still-hun-sens-lifeline/> (dostęp: 10.06.2022).



**Marcin Socha\***

 <https://orcid.org/0000-0001-7431-1598>

# **Pandemia COVID-19 jako test japońskiej polityki przyciągania migrantów ekonomicznych**

## **Abstrakt**

Celem rozdziału jest zbadanie wpływu pandemii COVID-19 na problem niedoboru siły roboczej w Japonii, w szczególności na skuteczność rządowej strategii przyciągania i integracji zagranicznej siły roboczej. Tekst wpisuje się w problematykę badań dotyczących skuteczności instytucji politycznych i rozwiązań prawnych w sytuacjach kryzysowych. Analiza artykułów medialnych i wypowiedzi japońskich polityków wskazuje na wzrost nastrojów antyimigracyjnych wśród japońskiego społeczeństwa i przedstawicieli środowisk decyzyjnych. Pandemia podważyła założenia krótkofalowej polityki migracyjnej i pokazała słabość nowego systemu migracyjnego, który nie odpowiada na potrzeby migrantów w sytuacji kryzysowej.

**Słowa kluczowe:** Japonia, COVID-19, migranci ekonomiczni, polityka imigracyjna.

## **COVID-19 pandemics – a test of Japan's Economic migration policy**

### **Abstract**

The purpose of the chapter is to examine the impact of the COVID-19 pandemic on the problem of labor shortage in Japan, in particular on the effectiveness of the government's strategy of attracting and integrating foreign labor. The text is part of the research on the effectiveness of political institutions and legal solutions in crisis situations. An analysis of the content of media articles and statements by Japanese politicians indicates an increase in anti-immigration sentiment among the Japanese society of representatives of

---

\* Adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

decision-making circles. The pandemic undermined the assumptions of the short-term migration policy and showed the weakness of the new migration system, the assumptions of which do not meet the needs of migrants in a crisis situation.

**Keywords:** Japan, COVID-19, economic migrants, immigration policy.

## Wstęp

Japońska gospodarka od początku lat 80. XX w. zмага się z narastającym problemem niedoboru siły roboczej. Kolejne rządy wprowadzały strategie, które miały na celu złagodzenie wpływu tego zjawiska. Wśród nich można wymienić rozwój automatyzacji produkcji, aktywizację zawodową kobiet, emerytów i osób niepełnosprawnych oraz politykę pozyskiwania zagranicznej siły roboczej. Niestety pogłębiający się proces starzenia się społeczeństwa oraz odpływ ludności z terenów wiejskich doprowadziły do stopniowego pogorszenia sytuacji. Wśród najbardziej obiecujących rozwiązań, które w realny sposób mogłyby przyczynić się do złagodzenia problemu niedoboru siły roboczej, jest zmiana dotychczasowej polityki migracyjnej, która pozwoliłaby na wjazd do Japonii większej liczby migrantów ekonomicznych. Dotychczasowa polityka rządu w tym zakresie była oceniana jako działania powstrzymujące napływ migrantów zarobkowych, z wyłączeniem wysoko wykwalifikowanych pracowników z wybranych sektorów gospodarczych. Polityka ta nie była w stanie powstrzymać coraz większego napływu nielegalnych migrantów, znajdujących zatrudnienie w najsłabiej opłacanych zawodach. W kwietniu 2019 r. w życie weszła rewizja prawa migracyjnego, która była przedstawiana jako podstawa budowy nowego systemu monitorowania społeczności zagranicznych w Japonii i strategia przyciągania migrantów zarobkowych.

Celem rozdziału jest zbadanie wpływu pandemii COVID-19 na problem niedoboru siły roboczej w Japonii, w szczególności na skuteczność rządowej strategii przyciągania i integracji zagranicznej siły roboczej. Rozdział wpisuje się w problematykę badań dotyczących skuteczności instytucji politycznych (Agencja ds. Usług Imigracyjnych) i rozwiązań prawnych (reforma systemu migracyjnego w Japonii) w sytuacjach kryzysowych (pandemia COVID-19). Tekst odpowiada na następujące pytania badawcze:

Jaki był wpływ obostrzeń pandemicznych na napływ migrantów zarobkowych oraz ich sytuację gospodarczą?

Czy działania podjęte przez administrację rządową w okresie pandemii odpowiadały na potrzeby społeczności migrantów zarobkowych przebywających w Japonii?

Czy nowe mechanizmy uwzględnione w rewizji prawa migracyjnego okazały się skuteczne w obszarze lepszej integracji imigrantów zarobkowych?

W rozdziale postawiono dwie hipotezy badawcze. Pandemia nie tylko podważyła założenia krótkofalowej polityki migracyjnej, ale również wpłynęła na wzrost nastrojów antyimigracyjnych wśród japońskiego społeczeństwa i przedstawicieli środowisk decyzyjnych. Co więcej, pandemia COVID-19 uwypukliła słabość nowego systemu migracyjnego, którego założenia nie odpowiadają na potrzeby migrantów w sytuacji kryzysowej.

W pierwszej części artykułu dokonano przeglądu dotychczasowych badań dotyczących skuteczności japońskiej polityki migracyjnej, a w szczególności zmian prawnych wprowadzonych podczas drugiej kadencji premiera Shinzō Abe. Przedstawiono wyniki badań oraz komentarze ekspertów Toshihiro Menju, Liang Mority i Chrisa Burgessa. Celem przeglądu była identyfikacja najważniejszych wyzwań i problemów, z jakimi zmagali się migranci zarobkowi przebywający na terenie Japonii przed wybuchem pandemii COVID-19. Następnie korzystając z danych ilościowych zebranych przez instytucje japońskie, zbadano wpływ pandemii COVID-19 na przepływ ludności w ramach głównych narzędzi przyciągania zagranicznej siły roboczej. W kolejnej części na podstawie komentarzy eksperckich i materiałów prasowych dokonano identyfikacji kluczowych problemów migrantów zarobkowych w czasie pandemii.

W ostatniej części artykułu przedstawiono wyniki analizy jakościowej i ilościowej artykułów prasowych, oficjalnych wypowiedzi polityków i komentarzy ekspertów dotyczących sytuacji migrantów zarobkowych w czasie pandemii. W tym celu wykorzystano elementy analizy dyskursu, aby przedstawić zmiany nastrojów społecznych dotyczących wybranych problemów migrantów zarobkowych. Analiza obejmuje artykuły i wypowiedzi zebrane od wybuchu pandemii COVID-19, czyli od listopada 2019 do kwietnia 2022 r. Mowa o ponad 90 tekstach dotyczących sytuacji migrantów zarobkowych przebywających na terenie Japonii w czasie pandemii, opublikowanych na łamach najbardziej poczytnych japońskich i anglojęzycznych gazet i portali informacyjnych, reprezentujących różnorodne środowiska i stanowiska polityczne, m.in. Asahi Shimbun, Mainichi Shimbun, Nikkei Asia, Japan Forward, Reuters.

## Reforma japońskiego prawa migracyjnego w 2018 r. – geneza regulacji oraz główne założenia

Pogarszająca się sytuacja na rynku pracy oraz naciski ze strony japońskiego biznesu skłoniły rząd do wprowadzenia rozwiązań, które miały zmierzać do poluzowania restrykcyjnej polityki migracyjnej i pozwolić na pozyskanie większych zasobów zagranicznej siły roboczej. W 2012 r. Japonia uruchomiła system punktowego preferencyjnego traktowania imigrantów wysoko wykwalifikowanych (Point-Based Preferential Immigration Treatment for Highly-Skilled Professionals), podobny do rozwiązań przyjętych w Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii. Zachęty stosowane w celu przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych pracowników obejmowały zezwolenia na pracę dla małżonków, zezwolenia na pobyt dla dalszej rodziny oraz przyspieszoną ścieżkę do uzyskania stałego pobytu<sup>1</sup>. Badania przeprowadzone przez Liang Moritę wskazują, że pomimo wprowadzenia programu zachęt Japonia traciła na atrakcyjności wśród mieszkańców Azji Południowo-Wschodniej rozważających migrację zarobkową. Wśród głównych wyzwań wymieniano: nieatrakcyjny system pracy w japońskich firmach, nierówne traktowanie zagranicznych pracowników, problemy z komunikacją w przedsiębiorstwach oraz powolne tempo awansu zawodowego<sup>2</sup>. W rezultacie nowy system punktowy nie przyciągał zadowalającej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Oprócz niekorzystnego środowiska pracy Morita zwróciła również uwagę na szereg kluczowych barier, które utrudniały integrację migrantów i prowadziły do ich postępującej izolacji od reszty społeczeństwa. Wśród nich należy wymienić:

- nagonkę mediów i prawicowych polityków, utożsamiających migrantów z przestępstwami i zagrożeniem,
- bariery językowe w życiu zawodowym i prywatnym,
- nierówne traktowanie migrantów i Japończyków w systemie prawnym oraz relacjach społecznych i biznesowych,
- brak ochrony przed dyskryminacją w japońskim systemie prawnym<sup>3</sup>.

Premier Shinzō Abe, który rozpoczął swoją kolejną kadencję na początku 2013 r., zapowiadał zaostrezenie dotychczasowej polityki migracyjnej oraz wprowadzenie działań zmierzających do ściślejszej kontroli napływu nielegalnej migracji do Japonii. Jedną z jego obietnic wyborczych dotyczyła braku

<sup>1</sup> L. Morita, *Why Japan isn't more attractive to highly-skilled migrants*, „Cogent Social Sciences” 2017, nr 3(1), s. 2.

<sup>2</sup> Tamże, s. 3.

<sup>3</sup> Tamże, s. 1–12.

zgody na wprowadzenie przepisów, które pozwoliłyby na zwiększenie liczby zagranicznych migrantów przyjeżdżających do Japonii. Nieoczekiwanie na początku grudnia 2018 r. japoński parlament przegłosował jednak głębokie zmiany w prawie imigracyjnym, których celem było umożliwienie wjazdu większej liczby wykwalifikowanych pracowników w celu podjęcia pracy w wyznaczonych sektorach (w tym w rolnictwie, opiece pielęgniarskiej, budownictwie, wybranych branżach produkcyjnych oraz usługach gastronomicznych i hotelarskich). Zgodnie z nową ustawą o kontroli imigracji i przyznawaniu statusu uchodźców stworzono nowe rodzaje wiz pracowniczych dla osób posiadających określone umiejętności i kwalifikacje. Pierwsza kategoria wizowa pozwala na podjęcie pracy w wyznaczonych sektorach na okres maksymalnie pięciu lat, lecz nie umożliwia pracownikom sprowadzenia do Japonii członków rodzin. Druga kategoria wizowa, obejmująca wysoko wykwalifikowaną kadrę z sektorów stoczniowego i budowlanego, pozwala na osiedlanie się na terenie Japonii wraz z rodzinami<sup>4</sup>.

Rewizja prawa imigracyjnego zakładała również istotne zmiany instytucjonalne. Powołano Agencję ds. Usług Imigracyjnych działającą w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, która w „zintegrowany i efektywny sposób będzie działać na rzecz sprawnej obsługi coraz większej liczby rezydentów zagranicznych w związku z ustanowieniem nowych kategorii pobytu”<sup>5</sup>. Nowa agencja rządowa mogła liczyć na większe finansowanie i wyraźny wzrost zatrudnienia w porównaniu z poprzednimi organami kontroli migracji. Głównym celem tej instytucji miało być monitorowanie sytuacji migrantów przebywających na terenie Japonii w celu ułatwienia ich integracji z resztą społeczeństwa. Agencja miała także nadzorować nową strategię przyciągania siły roboczej. W 2019 r. przedstawiciele administracji rządowej informowali, że japoński rząd zakłada przyjęcie do 345 tys. pracowników w ramach nowego systemu wizowego w ciągu pięciu lat.

W grudniu 2018 r. rząd przyjął również strategię pod nazwą: *Kompleksowe środki na rzecz akceptacji i integracji zagranicznych zasobów ludzkich*. Zrewidowany w kolejnych latach dokument jest zbiorem praktyk, które mają ułatwić przedsiębiorcom, władzom lokalnym i organom administracyjnym opracowanie konkretnych działań w odpowiedzi na rosnącą liczbę zagranicznych rezydentów i migrantów ekonomicznych osiedlających się w Japonii. Dokument

---

<sup>4</sup> Pełny opis zmian zawartych w ramach rewizji dostępny: <https://www.moj.go.jp/isa/content/930004564.pdf> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>5</sup> Ministry of Justice, *Immigration Control and Residency Management*, listopad 2019, s. 5, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930004564.pdf> (dostęp: 20.06.2022).



zawiera szereg rekomendacji, mających na celu „promowanie działań na rzecz akceptacji i współistnienia cudzoziemców”<sup>6</sup>.

Zgodnie z retoryką japońskiego rządu, który wcześniej niechętnie rozmawiał o otwarciu ścieżek napływu migrantów zarobkowych, nowe rozwiązania prawne miały przynieść diametralną zmianę w dotychczasowej polityce imigracyjnej Japonii. Zmiany w prawie migracyjnym z grudnia 2018 r. należy traktować jako strategię przyciągania wykwalifikowanej siły roboczej, która miała być kierowana do konkretnych sektorów gospodarczych zgodnie z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez przedstawicieli japońskich grup biznesowych. Natomiast *Kompleksowe środki na rzecz akceptacji i integracji zagranicznych zasobów ludzkich* to pierwszy zestaw narzędzi, który miał odpowiedzieć na problem słabej integracji przyjeżdżających pracowników ze społecznością lokalną.

## **Krytyka reformy i debata nad dotychczasową polityką przyciągania migrantów ekonomicznych**

Zmiany w prawie migracyjnym wprowadzone przez administrację premiera Shinzō Abe wywołały wiele kontrowersji wśród japońskiej klasy politycznej, przedstawicieli mediów oraz ekspertów do spraw polityki migracyjnej. Jeden z głównych zarzutów dotyczył niezwykle szybkiego tempa prac legislacyjnych. Zmiany prawa migracyjnego zostały przepchnięte przez parlament bez wystarczającego czasu na konsultacje polityczne i społeczne. Część konserwatywnych środowisk wchodzących w skład rządzącej Partii Liberalno-Demokratycznej oskarżała premiera o złamanie obietnic wyborczych dotyczących polityki migracyjnej i przyzwolenie na napływ taniej siły roboczej. W odpowiedzi na krytykę ze strony ugrupowań antyimigracyjnych rząd premiera Shinzō Abe przedstawiał nowe rozwiązania jako system ściślejszej kontroli zwiększonych ruchów migracyjnych. Premier podkreślił, że proponowane prawo „nie jest rewizją polityki imigracyjnej, a Japonia będzie przyjmować jedynie obcokrajowców posiadających konkretne umiejętności, którzy mogą natychmiast podjąć pracę, aby zaradzić poważnym niedoborom siły roboczej, wyłącznie w sektorach, które rzeczywiście ich potrzebują”<sup>7</sup>. W rozmowie z opozycją zmiany

<sup>6</sup> Ministry of Justice, *Comprehensive Measures for Acceptance and Coexistence of Foreign nationals (FY2020 revised)*, 14 lipca 2020, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930005032.pdf> (dostęp: 6.06.2022).

<sup>7</sup> S. Walia, *Japan's new immigration law: A significant step by PM Abe*, „Observer Research Foundation”, <https://www.orfonline.org/expert-speak/japan-new-immigration-law-significant-step-pm-abe-47825/> (dostęp: 15.06.2022).

były przedstawiane jako istotna, a zarazem konieczna rewizja polityki migracyjnej, która odpowiada potrzebom japońskiego biznesu i samych migrantów zarobkowych. Z jednej strony zmiany prawa migracyjnego prezentowano jako zło konieczne wywołane skutkami starzenia się społeczeństwa, z drugiej strony – jako nowoczesną reformę, która ma odpowiedzieć na problemy migrantów przybywających do Japonii i umożliwić im lepszą integrację.

Nieoczekiwanym, lecz pozytywnym wydarzeniem, które towarzyszyło pracom nad zmianami w prawie migracyjnym, była dogłębna dyskusja, zorganizowana przez przedstawicieli mediów i opozycji, dotycząca słabości dotychczasowej polityki przyciągania migrantów zarobkowych. Szczególną uwagę poświęcono Programowi Szkolenia Stażystów Technicznych TTIP (Technical Intern Training Program). Przed wprowadzeniem nowego systemu wizowego TTIP był jednym z najważniejszych narzędzi umożliwiających zagranicznym kandydatom odbycie staży na terenie Japonii. Program został formalnie powołany w 1993 r., lecz jest kontynuacją programów szkoleniowych prowadzonych przez japońskie firmy od końca lat 60. XX w. Nadrzędnym celem TTIP jest „przekazywanie umiejętności, technologii i wiedzy zgromadzonych w Japonii do regionów rozwijających się i innych oraz promowanie współpracy międzynarodowej poprzez przyczynianie się do rozwoju zasobów ludzkich, które mogą odegrać rolę w rozwoju gospodarczym tych regionów”<sup>8</sup>. Zgodnie z retoryką rządową program był przedstawiany jako forma pomocy rozwojowej i transferu technologicznego do państw słabiej rozwiniętych:

Program szkolenia stażystów technicznych nie ma na celu rozwiązania problemu niedoboru pracowników w Japonii przy niskich kosztach, jego głównym celem jest bowiem pomoc krajom rozwijającym się w pozyskaniu wysokiej jakości zasobów ludzkich<sup>9</sup>.

W ramach programu setki tysięcy młodych stażystów i stażystek otrzymało tymczasowe zatrudnienie w japońskich firmach oferujących możliwość pozyskania wyspecjalizowanych umiejętności i wiedzy.

Badania satysfakcji przeprowadzone wśród stażystów, którzy wzięli udział w programie, wskazują na jego wysoką skuteczność. W badaniu przeprowadzonym w latach 2018 i 2017 na 19 468 stażystkach i stażystach, którzy ukończyli program, 98,2% respondentów uznało umiejętności zdobyte w ramach szkolenia dla stażystów za „przydatne”, 68,5% doceniło „doświadczenie życia w Japonii” i naukę języka japońskiego<sup>10</sup>. Pomimo tego, że japoński rząd przedstawia

<sup>8</sup> JITCO, <https://www.jitco.or.jp/en/regulation/index.html> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>9</sup> IM Japan's Program, <https://imm.or.jp/en/about.html> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>10</sup> OTIT, *Heisei 29-nendo Heisei 30-nendo gaikoku hito ginō jisshū kikō gyōmu tōkei gaiyō* [FY2017/FY2018 Foreign Skills Training Organization Business Statistic

TTIP jako program transferu technologii lub formę pomocy rozwojowej, mechanizm ten był od dawna krytykowany przez ekspertów ds. polityki migracyjnej. Bao Quyen Tran przedstawia TTIP jako „program wykorzystujący ludzi”<sup>11</sup>, podczas gdy Toshihiro Menju nazywa go „wylęgarnią wyzysku i naruszeń praw pracowniczych”<sup>12</sup>. Jego zdaniem w związku z pogarszającą się sytuacją demograficzną w kraju w wielu sektorach pojawiły się poważne niedobory siły roboczej. Japoński rząd i przedsiębiorcy próbują wypełnić lukę na rynku pracy, „przyjmując siłę roboczą tylnymi kanałami”, takimi jak program TTIP<sup>13</sup>. Podobna polityka jest sprzeczna z założeniami programu stażowego.

W związku z reformą prawa migracyjnego japońskie media przeprowadziły dochodzenie wśród uczestników programów stażowych, które wykazało szereg rażących nieprawidłowości i uchybień.

Tabela 1. Nieprawidłowości i uchybienia wykryte w japońskich programach stażowych

<b>Program stażowy jako łatanie dziur kadrowych</b>
Firmy przyjmujące wykorzystują pracowników niezgodnie z założeniami programu, powierzając im zadania, które nie pozwalają na zdobycie umiejętności i nie mają nic wspólnego z transferem technologii.
<b>Zbyt niskie wynagrodzenia stażystów</b>
Dochodzenie wykazało, że część stażystów otrzymuje wynagrodzenia niższe niż obowiązujące w Japonii stawki minimalne, wskutek czego nie jest w stanie się utrzymać.
Liczne przypadki nadużyć i wykorzystywania stażystów technicznych
Brak zapłaty za nadgodziny
<b>Brak możliwości zmiany miejsca zatrudnienia</b>
Stażysci umieszczani są u pracodawców w branżach cierpiących na niedobór siły roboczej (zwłaszcza w rolnictwie, przetwórstwie żywności i budownictwie) i nie mogą zmieniać pracy w trakcie pobytu, bez względu na własne preferencje i warunki pracy.
<b>Brak dostatecznej ochrony prawnej</b>
Stażysci nie są chronieni przez przepisy japońskiego prawa pracy i nie mogą korzystać z takich samych przywilejów jak pracownicy japońscy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie artykułów prasowych: „The Asahi Shinbun”, „The Mainichi Shinbun”, „The Diplomat”, „Nikkei Asia”.

Summary], 1 października 2019, <https://www.otit.go.jp/files/user/191001-04.pdf> (dostęp: 10.06.2022).

<sup>11</sup> B.Q. Tran, *Vietnamese technical trainees in Japan voice concerns amidst COVID-19*, „The Asia-Pacific Journal” 2020, t. 18, nr 11, s. 2.

<sup>12</sup> T. Menju, *COVID-19 and the crisis in Japanese immigration policy*, „Nippon.com”, 27 maja 2020, <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00572/> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>13</sup> T. Menju, *Japan's historic immigration reform: A work in progress*, „Nippon.com”, 6 lutego 2019, <https://www.nippon.com/en/in-depth/a06004/japan%E2%80%99s-historic-immigration-reform-a-work-in-progress.html> (dostęp: 10.06.2022).

W 2018 r. organizacja nadzorująca program stażystów technicznych odnotowała 4 707 przypadków naruszania praw stażystów przez firmy przyjmujące<sup>14</sup>. Powyższe przypadki zaniedbań i problemy z niskim wynagrodzeniem prowadziły do sytuacji, w której część uczestników programów stażowych zdecydowała się na opuszczenie stanowiska pracy i zasilenie grona nielegalnych migrantów w Japonii<sup>15</sup>. Kontrola Ministerstwa Sprawiedliwości przeprowadzona w marcu 2019 r. ujawniła, że 5 218 zagranicznych pracowników postanowiło opuścić wyznaczony zakład pracy. Potwierdzono również 759 przypadków wypłacania stażystom wynagrodzenia poniżej płacy minimalnej<sup>16</sup>.

Przywołanie licznych problemów związanych z dotychczasowymi programami przyjmowania zagranicznych pracowników wywołało pytania dotyczące nowego systemu wizowego. Przedstawiciele mediów i opozycji podawali w wątpliwość zasady nowego programu oraz możliwość wprowadzenia skuteczniejszej kontroli statusu zagranicznych pracowników. Ich zdaniem regulacje nie rozwiązują istniejących problemów, a nowy system będzie kolejnym narzędziem pozyskiwania taniej siły roboczej. Skrytykowano nieprzygotowanie instytucji rządowych, które stało się widoczne w pierwszych miesiącach obowiązywania nowego prawa migracyjnego. Prawie rok od wprowadzenia strategii pozyskiwania zagranicznych pracowników udało się zatrudnić niewielki ułamek z zakładanej liczby 345 tys. osób<sup>17</sup>.

Komentarze eksperckie dotyczące działania nowego programu również wskazują na jego liczne słabości. Zdaniem Toshihiro Menju, dyrektora zarządzającego Japońskiego Centrum Wymiany Międzynarodowej, rewizja prawa migracyjnego z grudnia 2018 r. jest dowodem na to, że „japońska polityka publiczna pozostaje daleko w tyle za zmieniającymi się realiami demograficznymi i ekonomicznymi”<sup>18</sup>. Nowy system pozwala jedynie na podjęcie tymczasowej pracy, co należy traktować jako kontynuację polityki powstrzymywania

---

<sup>14</sup> B.Q. Tran, dz. cyt., s. 5.

<sup>15</sup> The Mainichi Shimbun, *67% of missing foreign trainees worked below minimum wage: Opposition parties*, 4 grudnia 2018, <https://mainichi.jp/english/articles/20181204/p2a/00m/0na/008000c> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>16</sup> Centre de Ressources sur les Entreprises et les Droits de l'Homme, *Japan: Ministry of Justice's investigation into missing foreign trainees uncovers illegal employment practices*, 19 grudnia 2019, <https://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8re-actualit%C3%A9s/japan-ministry-of-justices-investigation-into-missing-foreign-trainees-uncovers-illegal-employment-practices/> (dostęp: 18.06.2022).

<sup>17</sup> D.J. Milly, *Japan's labor migration reforms: Breaking with the past?*, Migration Information Institute, 20 lutego 2020, <https://www.migrationpolicy.org/article/japan-labor-migration-reforms-breaking-past> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>18</sup> T. Menju, *COVID-19 and the crisis...*

imigracji<sup>19</sup>. Pomimo podniesienia statusu Agencji ds. Migracji, zwiększenia liczby personelu i zaostrożenia nadzoru nad warunkami pracy imigrantów zarobkowych nie jest jasne, czy nowy system będzie w stanie skutecznie zapobiegać nadużyciom i problemom, które można było zaobserwować w programie TTIP. Obostrzenia wprowadzone podczas pandemii COVID-19 okazały się pierwszym poważnym testem dla nowego systemu migracyjnego.

## **Wpływ obostrzeń związanych z wybuchem pandemii COVID-19 na migrantów zarobkowych**

Jednym z najbardziej widocznych skutków pandemii w większości państw nią dotkniętych był wzrost bezrobocia. W początkowej fazie kryzysu stopa bezrobocia w Japonii zwiększyła się zaledwie o 0,1 pkt proc., osiągając poziom 2,6%. Pomimo wyraźnego spadku liczby osób zatrudnionych udało się uniknąć skokowego wzrostu bezrobocia<sup>20</sup>. W 2021 r. badania pokazały wzrost liczby osób pozostających bez pracy przez co najmniej rok, był to najwyższy poziom od czasu globalnego kryzysu finansowego wywołanego upadkiem banku Lehman Brothers w 2008 r. W okresie od października do grudnia 2021 r. liczba osób pozostających bez pracy sięgnęła 640 tys., co oznacza wzrost o 31% w porównaniu z okresem sprzed pandemii<sup>21</sup>.

Oprócz wyraźnego wzrostu liczby bezrobotnych dane dotyczące rynku pracy pokazały kilka interesujących problemów w sektorze zatrudnienia. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na wzrost liczby osób, które rozważały decyzję o zmianie pracy. W 2021 r. wyniosła ona 8,46 mln, co oznacza wzrost o 460 tys. w porównaniu do 2019 r. Dla porównania liczba osób, które otrzymały nową ofertę pracy, wyniosła zaledwie 2,88 mln, co oznacza spadek o 630 tys.<sup>22</sup> Kolejnym ciekawym elementem była praktyka utrzymywania znacznej liczby pracowników na płatnych urloпах, co zaniżało statystyki związane z bezrobociem. W obawie przed odpływem pracowników japońskie firmy zatrzymywały na listach płac osoby, które nie wykonywały swoich obowiązków. Ich liczba wzrosła do rekordowego poziomu 5,97 mln, co stanowi

---

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Y. Genda, *Has Japan sidestepped a pandemic unemployment boom?*, „Nippon.com”, 13 września 2021, <https://www.nippon.com/en/in-depth/a07603/> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>21</sup> Y. Matsuo, *Japan's long-term joblessness spikes to post-Lehman high*, „Nikkei Asia”, 15 marca 2022, <https://asia.nikkei.com/Economy/Japan-s-long-term-joblessness-spikes-to-post-Lehman-high> (dostęp: 15.06.2022).

<sup>22</sup> Tamże.

9% wszystkich pracujących<sup>23</sup>. Sytuacja ta prowadziła do zaniżenia realnej skali bezrobocia oraz jeszcze większej stagnacji na rynku pracy.

Warto również zwrócić uwagę na wpływ pandemii na dostępność pracowników w poszczególnych sektorach gospodarki. W kwietniu 2020 r., po wprowadzeniu pierwszego stanu wyjątkowego związanego z pandemią COVID-19, na japońskim rynku pracy odnotowano nadwyżkę zatrudnienia. Dane rządowe pokazały jednak, że już w czerwcu 2021 r. liczba dostępnych pracowników zmniejszyła się do 1,82 mln, co przełożyło się na niedobór siły roboczej w kluczowych sektorach<sup>24</sup>. Pandemia COVID-19 nieoczekiwanie pomogła japońskim domom opieki i firmom informatycznym złagodzić wieloletnie niedobory siły roboczej<sup>25</sup>. Redukcja zatrudnienia w sektorach gastronomicznym i hotelarskim skłoniła liczną grupę pracowników do szukania nowych miejsc pracy w bardziej stabilnych branżach. Nie wygląda jednak na to, żeby zmiany w preferencjach wyboru zatrudnienia rozwiązały tego rodzaju problemy w kluczowych sektorach gospodarczych.

Liczba zatrudnionych w branży hotelarskiej spadła do 3,9 mln w 2020 r. z 4,2 mln w roku poprzednim. W branży medycznej i zdrowotnej liczba pracowników wzrosła do 8,6 mln, czyli o 200 tys. w porównaniu z 2019 r.<sup>26</sup> Prognozy pokazują jednak, że do 2040 r. na rynku pracy zabraknie 690 tys. pracowników domów opieki ze względu na szybkie starzenie się społeczeństwa. W sektorach IT zatrudniono 2,4 mln pracowników, co oznacza wzrost o 100 tys. w porównaniu z 2019 r.<sup>27</sup> Przed wybuchem pandemii w Japonii występował znaczny niedobór pracowników o wysokich umiejętnościach technicznych. W 2019 r. brakowało ok. 220 tys. pracowników branży informatycznej, a prognozy pokazywały, że do 2030 r. liczba ta może wzrosnąć nawet do 790 tys.<sup>28</sup>

Wprowadzenie rządowych programów pomocowych pozwoliło złagodzić, ale także ukryć skalę negatywnego oddziaływania pandemii na japoński rynek pracy. Zdaniem Yuri Okiny z Japan Research Institute wzrost bezrobocia jest niewielki w porównaniu ze spadkiem aktywności gospodarczej. Czynnikiem,

---

<sup>23</sup> Y. Genda, dz. cyt.

<sup>24</sup> K. Nagata, *Even after pandemic, Japan's labor market faces shortages and mismatches*, „The Japan Times”, 16 sierpnia 2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/08/16/business/economy-business/japan-labor-market-shortages-mismatches/> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>25</sup> T. Kajimoto, *Pandemic opens doors to switch jobs in Japan, but pay not rising much*, „Reuters”, 22 października 2021, <https://www.reuters.com/world/the-great-reboot/pandemic-opens-doors-switch-jobs-japan-pay-not-rising-much-2021-10-22/> (dostęp: 10.06.2022).

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> K. Nagata, dz. cyt.



który przesądził o niskim wzroście bezrobocia, była decyzja wielu obywateli o pozostaniu w domach. Zdaniem Okiny „wielu pracowników nieregularnych, głównie kobiet, młodzieży lub starszych pracowników, którzy stracili pracę podczas pierwszego stanu wyjątkowego w kwietniu 2020 r., postanowiło nie szukać nowego zatrudnienia i w ten sposób wypadło z rynku pracy”<sup>29</sup>. Japoński rząd uruchomił również program dotacji na „dostosowanie zatrudnienia”, co umożliwiło przedsiębiorstwom wysyłanie pracowników na tymczasowe urlopy przy jednoczesnym utrzymaniu ich na listach płac<sup>30</sup>. Do 13 sierpnia 2021 r. japoński rząd przeznaczył ponad 36,5 mld USD na wsparcie japońskiego rynku pracy w okresie pandemii<sup>31</sup>.

Jeszcze przed wejściem w życie reformy prawa migracyjnego można było zaobserwować wyraźny wzrost liczby obcokrajowców przyjeżdżających do Japonii. Zgodnie z szacunkami rządowymi liczba obcokrajowców przebywających długoterminowo w Japonii w grudniu 2019 r. wzrosła do 2,93 mln, a liczba obcokrajowców pracujących w Japonii według stanu na koniec października 2019 r. wynosiła 1,66 mln<sup>32</sup>. Wśród członków OECD Japonia i Korea Południowa przyjmują najwięcej migrantów z Azji Południowo-Wschodniej. Liczba migrantów z państw azjatyckich wyjeżdżających do Japonii szybko wzrastała w okresie przed wybuchem pandemii. W 2018 r. do Japonii przybyło 416 tys. zagranicznych pracowników (o 11% więcej niż w 2017 r.), a w 2019 r. liczba przyjeżdżających wzrosła do 476 tys.<sup>33</sup> Jak już wspomniano, Japonia jest jednym z głównych państw przyjmujących migrantów zarobkowych z regionu Azji Południowo-Wschodniej. Dane statystyczne pokazują, że wjazd do Japonii z tego obszaru został mocno ograniczony w wyniku nałożenia restrykcji pandemicznych. Od kwietnia do sierpnia 2020 r. liczba obcokrajowców wjeżdżających na wizach pracowniczych zmniejszyła się ze 123 tys. do 627 osób w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r.<sup>34</sup> Obostrzenia okazały się

<sup>29</sup> Y. Okina, *COVID-19 and Japan's shifting labour market flexibility*, „East Asia Forum”, 24 sierpnia 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/08/24/covid-19-and-japans-shifting-labour-market-flexibility> (dostęp: 19.06.2021).

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> Nippon.com, *Foreign residents in Japan hit record 2.93 million*, 27 marca 2020, <https://www.nippon.com/en/news/yjj2020032701013/foreign-residents-in-japan-hit-record-2-93-million.html> (dostęp: 19.06.2022).

<sup>33</sup> Asian Development Bank, *Labor migration in Asia: Impacts of the COVID-19 crisis and the post-pandemic future*, 2021, s. 23, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/690751/adbi-book-labor-migration-asia-impacts-covid-19-crisis-post-pandemic-future.pdf> (dostęp: 5.07.2021).

<sup>34</sup> Tamże, s. 3.



szczególnie dotkliwe dla japońskiej strategii przyciągania wykwalifikowanych pracowników zagranicznych. Liczba nowo przybyłych stażystów technicznych, w porównaniu z tym samym okresem rok wcześniej, wyniosła zaledwie 0,4%. Przyjmowanie stażystów technicznych i wyspecjalizowanych pracowników wykwalifikowanych zostało wznowione jesienią 2020 r. i bardzo szybko liczba wydawanych wiz wzrosła do poziomu 80 tys.<sup>35</sup> W dłuższej perspektywie pandemii nie zahamowała więc napływu pracowników i stażystów. Pod koniec października 2020 r. w Japonii pracowało ponad 402 tys. uczestników programu stażowego TTIP, co stanowiło wzrost o 4,8% w stosunku do roku poprzedniego<sup>36</sup>.

Raport przygotowany przez Azjatycki Bank Rozwoju wskazuje na silny wpływ COVID-19 na transgraniczny ruch pracowniczy. W okresie pandemii migracja zarobkowa z krajów azjatyckich uległa widocznemu spowolnieniu, a niekiedy została całkowicie wstrzymana. Zamykaniu granic z powodu wzrostu zakażeń towarzyszył wyraźny spadek popytu na pracę ze względu na pogarszające się warunki gospodarcze, co zmniejszyło możliwości zatrudnienia dla wszystkich obywateli i imigrantów<sup>37</sup>. W raporcie zwrócono również uwagę na pogorszenie warunków pracy w krajach docelowych, któremu towarzyszyły liczne naruszenia praw pracowniczych i przepisów zdrowotnych, brak wypłaty wynagrodzeń, naruszenie praw pracowniczych, pogorszenie się sytuacji kobiet na rynku pracy czy też brak dostępu do środków zaradczych<sup>38</sup>.

Analiza artykułów prasowych w języku japońskim i angielskim na temat sytuacji migrantów ekonomicznych pokazała szereg trudności, z jakimi musieli zmagać się zagraniczni pracownicy przebywający na terytorium Japonii w czasie pandemii. Jednym z najbardziej odczuwalnych problemów był brak ochrony prawnej przed zwolnieniami. Ustalenia Drugiego Okrągłego Stołu dotyczącego Japońskiej Polityki Migracyjnej rzuciły światło na niepokojące zjawiska związane z negatywnym wpływem pandemii na bezpieczeństwo i sytuację gospodarczą zagranicznych rezydentów. Uczestnicy zwrócili uwagę na szybszy wzrost liczby zwolnień w grupie pracowników zagranicznych w porównaniu do pracowników japońskich<sup>39</sup>. Toshihiro Menju zaznacza, że niemal 30% obcokrajowców legalnie pracujących w Japonii (w tym studentów i stażystów

---

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> IM Japan's Program, dz. cyt.

<sup>37</sup> Asian Development Bank, dz. cyt., s. 33.

<sup>38</sup> Tamże, s. 12.

<sup>39</sup> Japan Center for International Exchange, *2nd Roundtable on Japan's Migration Policy FY2020*, 16 września 2020, <https://www.jcie.org/programs/population-decline-immigration/roundtable-on-japan-migration-policy/roundtable-on-japans-migration-policy/> (dostęp: 15.06.2022).

TTIP) jest zatrudnionych w sektorze produkcyjnym, który ucierpiał z powodu zakłóceń w łańcuchu dostaw, a 12,5% pracuje w dotkniętej kryzysem branży gastronomicznej i hotelarskiej<sup>40</sup>. Związek Zawodowy Zenkoku Ippan Tokyo, który reprezentuje i wspiera pracowników zagranicznych, wskazuje na znaczny wzrost liczby bezrobotnych lub niepełnozatrudnionych obcokrajowców, z których wielu jest pozbawionych ochrony wynikającej z japońskiego prawa pracy<sup>41</sup>. Bao Quyen Tran pokazała na przykładzie grupy wietnamskich stażystów, że rządowe wsparcie w okresie pandemii nie zabezpiecza zagranicznych pracowników przebywających w Japonii<sup>42</sup>.

Tran zwraca również uwagę na problem braku oszczędności w grupie stażystów z Azji Południowo-Wschodniej, które mogłyby zostać wykorzystane jako poduszka finansowa w sytuacji kryzysowej. Niskie wynagrodzenie oraz brak możliwości dodatkowej pracy po godzinach sprawia, że stażyści opuszczają firmy i szukają wyższych zarobków, pracując nielegalnie<sup>43</sup>. Wietnamscy stażyści techniczni wysyłają średnio ponad 60% miesięcznych zarobków do swojego kraju. Pieniądze te są przeznaczone na spłatę długu zaciągniętego z tytułu organizacji wyjazdu do Japonii oraz na wsparcie finansowe rodziny<sup>44</sup>. Pozostałe środki ledwo wystarczają na zapewnienie wyżywienia i zaspokojenie pozostałych potrzeb.

Kolejnym często przywoływanym problemem był brak możliwości powrotu do kraju lub powrotu stałych rezydentów do Japonii. W obawie przed pogarszającą się sytuacją finansową i epidemiologiczną wielu zagranicznych pracowników zdecydowało się na wyjazd do miejsca zamieszkania. Ograniczenia narzucone przez przepisy imigracyjne oraz brak funduszy często uniemożliwiają stażystom technicznym powrót do kraju po wygaśnięciu wizy. Pod koniec 2020 r. ok. 36 tys. stażystek i stażystów, których szkolenia dobiegły końca, nie mogło opuścić Japonii ze względu na ograniczenia w podróżowaniu obowiązujące w krajach pochodzenia<sup>45</sup>. Niektórych stażystów technicznych

---

<sup>40</sup> T. Menju, *COVID-19 and the crisis...*

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> B.Q. Tran, dz. cyt., s. 1. W lipcu 2020 r. w mieście Nagasu wykryto ognisko koronawirusa w grupie 245 wietnamskich stażystów technicznych, pracujących w lokalnej stoczni. Właściciel stoczni podjął decyzję o prewencyjnym zamknięciu zakładu, a wielu pracowników zostało zwolnionych, wskutek czego znalazło się w bardzo trudnej sytuacji finansowej.

<sup>43</sup> Tamże, s. 5.

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> M. Fujisaki, *40,000 foreign trainees enter Japan amid virus as others fired*, „Asahi Shimbun”, 21 stycznia 2021, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14125024> (dostęp: 20.06.2022).

nie stać na opłacenie biletu powrotnego. W skrajnych przypadkach powrót jest utrudniony przez nielegalne skonfiskowanie części paszportów przez pracodawcę<sup>46</sup>. Ograniczenia w przemieszczaniu nałożone po wybuchu pandemii wywołały również poważny problem wśród pracowników zagranicznych, którzy czasowo opuścili Japonię w związku z pracą lub urlopem. 3 kwietnia 2020 r. japoński rząd zakazał wjazdu obcokrajowcom, a także stałym rezydentom<sup>47</sup>. Zakaz obejmował posiadaczy długoterminowych zezwoleń na pracę. W efekcie 90 tys. obcokrajowców mieszkających na stałe w Japonii utknęło za granicą. Skala problemu okazała się tak duża, że rodziny zagranicznych rezydentów musiały zorganizować petycję w celu złagodzenia rządowych obostrzeń<sup>48</sup>. Informacja o tym, że część osób nie może wrócić do swoich domów, jest przykładem traktowania zagranicznych rezydentów jak obywateli drugiej kategorii<sup>49</sup>. W efekcie coraz liczniejszych głosów krytyki międzynarodowej ograniczenia zostały poluzowane w sierpniu 2020 r.

Obcokrajowcy pracujący w Japonii zwracają również uwagę na barierę językową, która uniemożliwia skorzystanie z pomocy rządowej i otrzymanie informacji na temat szczepień i procedur pandemicznych. Migranci zarobkowi przywoływali także problem braku materiałów informacyjnych dotyczących podstawowych zasad izolacji i higieny pracy w miejscach zatrudnienia. Kolejną przeszkodą był brak kontaktu i wsparcia ze strony lokalnej i centralnej administracji rządowej, która nie monitoruje potrzeb społeczności zagranicznych. Wyniki badań naukowych oraz opinie ekspertów wskazują, że imigranci znacznie bardziej odczuli ekonomiczne i społeczne skutki pandemii. Oprócz pojawienia się nowych problemów, takich jak brak możliwości podróżowania, większość wyzwań stojących przed migrantami – podobnie jak przed wybuchem epidemii – miała charakter finansowy.

W odpowiedzi na piętrzące się problemy zagranicznych pracowników w okresie pandemii japoński rząd wprowadził szereg ułatwień i narzędzi pomocowych. Agencja ds. Usług Imigracyjnych dokonała tymczasowego przeglądu programu stażowego, pozwalając pracownikom, którzy utracili pracę, na poszukiwanie zatrudnienia w 14 określonych dziedzinach przemysłu oraz na uzyskanie nowego pozwolenia na pobyt w Japonii po wygaśnięciu wcześniejszej

<sup>46</sup> B.Q. Tran, dz. cyt., s. 2.

<sup>47</sup> S. Shakuto, F. Baldari, *Japan's migrants are not allowed to go 'home'*, „Open Democracy”, 3 listopada 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/pandemic-border/japans-migrants-are-not-allowed-to-go-home/> (dostęp: 13.06.2022).

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> C. Burgess, *The impact of COVID-19 on foreign residents in 'no immigration' Japan: Structural inequity, Japanese-style multiculturalism, and diminishing social capital*, „IRiS Working Paper Series” 2021, nr 48, s. 8.

wizy<sup>50</sup>. Nowy system umożliwia przeniesienie bezrobotnych stażystów technicznych do innych przedsiębiorstw, które nie dysponują wystarczającą liczbą pracowników. Bezrobotni stażyści techniczni mogą pracować w różnych branżach przez okres jednego roku. Dzięki zniesieniu zakazu zmiany pracodawcy ponad 1 700 stażystów technicznych mogło znaleźć zatrudnienie w innych sektorach. Niestety ponad 1000 osób miało poważny problem ze znalezieniem nowego miejsca pracy. Japońskie firmy, które przyjmują zagranicznych stażystów, w wielu przypadkach umywają ręce i nie pomagają im w pozyskaniu nowego zatrudnienia<sup>51</sup>. Organizacje nadzorujące programy stażowe również niechętnie pomagały uczestnikom w znalezieniu nowej pracy. W wyniku przeniesienia do grupy Specjalnie Wykwalifikowanych Pracowników stażysta otrzymuje nową kategorię wizową. W takiej sytuacji instytucje nadzorcze nie mogą otrzymywać wynagrodzenia od pracodawców za sprawowanie kontroli nad stażystami<sup>52</sup>.

Dodatkowo Ministerstwo Zdrowia, Pracy i Opieki Społecznej uruchomiło portal informacyjny dla obcokrajowców pracujących w japońskich firmach. Na stronie w 14 językach informowano pracowników zagranicznych, że „nie mogą być traktowani gorzej niż pracownicy japońscy”<sup>53</sup>. Znalazły się tam również informacje dotyczące możliwości skorzystania przez pracodawcę z programu dofinansowania w celu ochrony miejsc pracy, obowiązku wypłacenia odprawy dla zwolnionych pracowników, możliwości skorzystania z płatnego urlopu, otrzymania dodatku urlopowego oraz jednorazowego wsparcia w wysokości 100 tys. jenów<sup>54</sup>.

Pomimo wprowadzenia środków wsparcia dla zagranicznej siły roboczej dostęp do niektórych rozwiązań był poważnie ograniczony, co zostało jednoznacznie skrytykowane przez ekspertów do spraw polityki migracyjnej. Wielu zagranicznych pracowników nie skorzystało z jednorazowego wsparcia finansowego z powodu barier językowych i biurokratycznych. Wypełnienie skomplikowanego formularza okazało się trudnym zadaniem nawet dla wielu Japończyków<sup>55</sup>. Zdaniem Toshihiro Menju jest to nieuchronny efekt dotychczasowej polityki migracyjnej rządu.

---

<sup>50</sup> Asian Development Bank, dz. cyt., s. 11.

<sup>51</sup> M. Fujisaki, dz. cyt.

<sup>52</sup> C. Burgess, dz. cyt., s. 12.

<sup>53</sup> Ministry of Health, Labour and Welfare, *For Foreigners Working in Companies (English)*, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_koyou\\_roudou/koyou/jigyounushi/page11\\_00003.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_koyou_roudou/koyou/jigyounushi/page11_00003.html) (dostęp: 20.06.2022).

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> C. Burgess, dz. cyt., s. 11.

Rząd centralny zapewnia jedynie minimalne wsparcie przyjmowanym pracownikom zagranicznym, ponieważ oczekuje się od nich powrotu do domu po zakończeniu stażu. Jedną z konsekwencji tego zaniedbania jest fatalnie niski poziom znajomości języka japońskiego. Może to prowadzić do poważnych problemów w sytuacjach kryzysowych, takich jak ta obecna<sup>56</sup>.

Pracownicy zagraniczni mogli również skorzystać z zasiłku urlopowego, w ramach którego otrzymują 80% wynagrodzenia podstawowego w okresie zwolnienia. Niestety w wielu przypadkach pracownicy i stażyści nie otrzymali informacji o możliwości ubiegania się o zasiłek. Chris Burgess twierdzi, że niemal połowa stażystów, których programy szkoleniowe zostały zawieszone, nie była w stanie złożyć wniosków o zasiłek. Firmy, które ich zatrudniały, nie dostarczyły dokumentów niezbędnych do złożenia aplikacji<sup>57</sup>. Przedstawiciele organizacji Solidarity Network with Migrants Japan, którzy oferowali schronienie cudzoziemcom w mieście Oizumi w prefekturze Gunma, stwierdzili, że wielu imigrantów, którzy nie posiadali statusu rezydenta, nie mogło ubiegać się o rządowe wsparcie, co jest równoznaczne z pogwałceniem praw człowieka<sup>58</sup>.

Chris Burgess zaznacza, że kluczowe programy pomocowe, których celem jest poprawa sytuacji pracowników z zagranicy, nie biorą pod uwagę negatywnego wpływu postępującej izolacji na życie rezydentów. Problemy, z jakimi musieli zmagać się imigranci w trakcie pandemii, doprowadziły do jeszcze silniejszej „izolacji już i tak odizolowanych społeczności”<sup>59</sup>. Wskazuje to na słabość nowego systemu migracyjnego, który pomimo obietnicy lepszej integracji społeczności zagranicznych nie jest w stanie pomóc im w sytuacji kryzysowej. Warto również zaznaczyć, że w wielu przypadkach nieskuteczność rządowych programów pomocowych nie wynikała ze złej woli ustawodawców, lecz z przyczyn administracyjnych i technicznych. Brak skutecznego systemu integracji zagranicznych pracowników i ich rodzin świadczy również o niedojrzałości japońskiej polityki migracyjnej.

---

<sup>56</sup> T. Menju, *COVID-19 and the crisis...*

<sup>57</sup> C. Burgess, dz. cyt., s. 11.

<sup>58</sup> The Asahi Shimbun, *Foreigners could die with no pandemic aid, group says*, 11 listopada 2020, <https://www.asahi.com/ajw/articles/13920657> (dostęp: 16.06.2022).

<sup>59</sup> C. Burgess, dz. cyt., s. 13.

## Wzrost nastrojów ksenofobicznych w japońskiej prasie i wypowiedziach polityków

Pandemia COVID-19 pokazała słabość japońskiego systemu kontroli i pomocy zagranicznym pracownikom w sytuacjach kryzysowych. Oprócz postępującej izolacji oraz pogarszającej się sytuacji gospodarczej, analiza materiałów prasowych, wypowiedzi polityków i ekspertów pokazuje kolejny problem, z jakimi muszą zmagać się migranci zarobkowi, czyli wzrost tendencji ksenofobicznych wśród japońskiego społeczeństwa.

Zdaniem Liang Mority jedną z głównych przyczyn wysokiej nieufności Japończyków do obcokrajowców są „przesadzone doniesienia medialne o przestępstwach popełnianych przez obcokrajowców, a także nagonka prawicowych polityków i ugrupowań”<sup>60</sup>. W japońskim dyskursie publicznym i politycznym nad wyraz często można znaleźć komentarze łączące obecność migrantów z negatywnymi zjawiskami, takimi jak wzrost przestępczości i spadek poczucia bezpieczeństwa. Skrajnym przykładem tego typu wypowiedzi było przemówienie przedstawiciela prawicy, byłego gubernatora Tokio, Shintarō Ishihary z kwietnia 2000 r. do jednostek Naziemnych Sił Samoobrony, w którym powiedział:

Sankokujin<sup>61</sup> i obcokrajowcy wielokrotnie popełniali ohydne przestępstwa i można się spodziewać, że po klęsce żywiołowej doprowadzą do zamieszek. Policja może zrobić tylko tyle, więc chciałbym, abyście przyszli i utrzymali spokój<sup>62</sup>.

W trakcie pandemii COVID-19 w Japonii odnotowano liczne posunięcia administracyjne oraz oficjalne komentarze, które również prowadziły do koryżowania obcokrajowców, w tym migrantów ekonomicznych, z negatywnymi zjawiskami społecznymi, takimi jak większy odsetek zakażeń. Chris Burgess podaje przykład dyskryminacyjnej kampanii w mediach społecznościowych z maja 2020 r., która błędnie wskazywała, że obcokrajowcy stanowią połowę zakażeń COVID-19 w Japonii<sup>63</sup>. W listopadzie 2020 r. gazeta Asahi Shimbun informowała o coraz większej liczbie ognisk zakażeń w „społecznościach zamieszkałych przez znaczną liczbę obcokrajowców” w regionie Tohoku.

<sup>60</sup> L. Morita, dz. cyt., s. 3.

<sup>61</sup> Sankokujin – obraźliwy termin odnoszący się do imigrantów z Korei i Tajwanu w okresie po II wojnie światowej.

<sup>62</sup> J. Adelstein, *Shintaro Ishihara: A politician who peddled hatred*, „Asia Times”, 4 lutego 2022, <https://asiatimes.com/2022/02/shintaro-ishihara-a-politician-who-peddled-in-hatred/> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>63</sup> C. Burgess, dz. cyt., s. 8.



Przyczyną paniki było wykrycie 109 przypadków koronawirusa w grupie studentów zagranicznych uczęszczających do szkoły Kadan Automotive Technical College w mieście Sendai. Podobny przypadek miał miejsce w mieście Oizumi w prefekturze Gunma, gdzie informowano o wzroście liczby zachorowań wśród licznej społeczności brazylijskiej<sup>64</sup>. Wykrycie zakażeń wywołało „niepokój i działania odwetowe w postaci dyskryminujących wpisów na portalach społecznościowych”. Autorzy tych wpisów przekonywali, że japońskie dzieci „nie powinny bawić się z dziećmi obcokrajowców”<sup>65</sup>. Poniżej przedstawiono inne przykłady podobnych działań dyskryminacyjnych, nie tylko ze strony społeczności lokalnych, ale także instytucji i wysokich rangą polityków:

13 listopada 2020 – „The Japan Times” – Yasutoshi Nishimura, minister ds. reakcji na COVID-19, opublikował serię tweetów, w których „delikatnie wezwał” obcokrajowców z Nepalu do przestrzegania środków zapobiegających rozprzestrzenianiu się wirusa COVID-19 przed zbliżającym się świętem Tihar<sup>66</sup>.

23 maja 2021 – „Nikkei Keizai Shimbun” – ośrodek zdrowia w Ibaraki ostrzegł ludzi, aby nie spożywali posiłków z obcokrajowcami, w obawie przed rozprzestrzenianiem się wirusa<sup>67</sup>.

Innym powtarzającym się przykładem dyskryminacji, który również został zaobserwowany podczas pandemii, była próba ograniczenia wstępu cudzoziemców do prywatnych i publicznych miejsc, które powinny być otwarte dla wszystkich. Interesujące badania na temat problemu tzw. widocznych mniejszości zostały przeprowadzone przez Debito Arudou. W swojej publikacji autor podkreśla, że pomimo tolerancyjnych zapisów w japońskiej konstytucji i podpisania licznych traktatów międzynarodowych w Japonii nie obowiązuje prawo zakazujące dyskryminacji rasowej. W rezultacie wiele firm i instytucji na terenie całego kraju wywiesza znaki „tylko dla Japończyków”, odmawiając wstępu wszystkim obcokrajowcom ze względu na ich odmienny wygląd. W innych przypadkach pracodawcy i wynajmujący mieszkania rutynowo odmawiają zatrudnienia i zakwaterowania zagranicznym aplikantom<sup>68</sup>. Także w okresie

<sup>64</sup> The Asahi Shimbun, *COVID-19 cluster cases spark backlash against foreign residents*, 28 listopada 2020, <https://www.asahi.com/ajw/articles/13971106> (dostęp: 16.06.2022).

<sup>65</sup> Tamże.

<sup>66</sup> T. Osaki, *Japan faces balancing act over virus clusters among foreign nationals*, „The Japan Times”, 22 listopada 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/11/22/national/social-issues/coronavirus-clusters-foreign-nationals-japan-discrimination/> (dostęp: 15.06.2022).

<sup>67</sup> C. Burgess, dz. cyt., s. 8.

<sup>68</sup> D. Arudou, *Embedded Racism: Japan's Visible Minorities and Racial Discrimination*, Lanham 2016.



pandemii można było znaleźć liczne przykłady odmawiania usług i wstępu cudzoziemcom w obawie przed wirusem COVID-19:

28 listopada 2020 – „The Asahi Shimbun” – po wykryciu ogniska zakażeń w mieście Maebashi wśród 53 zagranicznych uczniów lokalny salon kosmetyczny umieścił przed wejściem informację o zakazie wstępu dla uczniów konkretnej szkoły<sup>69</sup>.

11 lipca 2021 – „Kyodo News” – administracja hotelu Akasaka Excel w centrum Tokio została skrytykowana za to, że umieściła tabliczki „tylko dla Japończyków” i „tylko dla obcokrajowców” przed windami, „próbując w ten sposób wzmocnić środki zapobiegające zakażeniom koronawirusem przed Olimpiadą”<sup>70</sup>.

7 grudnia 2021 – „Nikkei Asia” – ambasada Stanów Zjednoczonych w Tokio przestrzega swoich obywateli przed wzmogłą liczbą kontroli obcokrajowców przeprowadzanych przez japońską policję, podejrzewając tzw. racial profiling<sup>71</sup>.

Tran Bao Quan zwraca uwagę na jeszcze jeden negatywny aspekt oddziaływania mediów na sytuację migrantów w czasie pandemii. Jej badania nad sytuacją migrantów zarobkowych z Wietnamu pokazują, że większość doniesień medialnych w czasie pandemii skupiała się na negatywnych informacjach dotyczących obcokrajowców, takich jak łączenie ich z większym ryzykiem zakażenia koronawirusem. Teksty te w dużej mierze nie podawały żadnych informacji na temat trudnej sytuacji migrantów<sup>72</sup>. W japońskich mediach można jednak znaleźć szereg artykułów, które zwracają uwagę na problemy zagranicznych pracowników w czasach pandemii, krytykując często politykę rządu:

7 maja 2020 – „The Mainichi Shimbun” – organizacje pomocowe obawiają się, że rezydenci, którzy nagle tracą pracę i dochody z powodu pandemii i nie kwalifikują się do pomocy społecznej, nie będą w stanie sami się utrzymać<sup>73</sup>.

11 listopada 2020 – „The Asahi Shimbun” – organizacja pozarządowa (Sieć Solidarności z Migrantami Japonia) informuje, że bez doraźnej pomocy finansowej wielu migrantów w prefekturze Gunma może umrzeć z głodu. Władze

---

<sup>69</sup> The Asahi Shimbun, *COVID-19 cluster...*

<sup>70</sup> Kyodo News, *Tokyo hotel rapped for „Japanese only” notice for elevator use*, 11 lipca 2021, <https://english.kyodonews.net/news/2021/07/aa2015e76a9e-tokyo-hotel-rapped-for-japanese-only-notice-for-elevator-use.html> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>71</sup> Nikkei Asia, *U.S. embassy warns of ‘suspected racial profiling’ by Japan police*, 7 grudnia 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/U.S.-embassy-warns-of-suspected-racial-profiling-by-Japan-police> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>72</sup> B.Q. Tran, dz. cyt., s. 1.

<sup>73</sup> The Asahi Shimbun, *Foreigners could die...*

lokalne odrzuciły prośby o pomoc publiczną dla migrantów, którzy nie mogą ubiegać się o wsparcie władz centralnych<sup>74</sup>.

12 listopada 2020 – „The Mainichi Shimbun” – organizacja non-profit zbiera datki na zabezpieczenie możliwości edukacyjnych dzieci, ponieważ wielu zagranicznych pracowników jest zwalnianych w związku z nową pandemią koronawirusa<sup>75</sup>.

27 listopada 2020 – „The Asahi Shimbun” – ok. 40 obywateli Wietnamu, którzy stracili pracę po wybuchu pandemii, musiało schronić się w świątyni w Honjō w północnej prefekturze Saitama, licząc na zakwaterowanie i wyżywienie<sup>76</sup>.

18 stycznia 2021 – „The Mainichi Shimbun” – rosnący problem ubóstwa wśród zagranicznych rezydentów jest spowodowany przez system, który traktuje stażystów technicznych i innych pracowników migrujących jako „przedmioty jednorazowego użytku”<sup>77</sup>.

22 lipca 2021 – „The Asahi Shimbun” – ankieta przeprowadzona w grupie 2000 wietnamskich rezydentów pokazała, że ok. 70% respondentów czuje się „zaniepokojonych” lub „bardzo zaniepokojonych” brakiem informacji o szczeniach przeznaczonych dla obcokrajowców<sup>78</sup>.

Wykrycie licznych ognisk zakażeń w miejscach zamieszkałych przez obcokrajowców i coraz częstsze przypadki łączenia wzrostu liczby zachorowań z ich obecnością okazały się wyzwaniem dla członków japońskiego rządu, którzy coraz częściej oskarżani byli o jawną dyskryminację. Pierwsze poważne problemy można było zaobserwować w listopadzie 2020 r. wraz ze wzrostem liczby ognisk COVID-19 i szybkim wzrostem liczby zakażeń w skali całego kraju. Po wykryciu dużej liczby zakażeń w prefekturze Gunma ze strony japońskich polityków i przedstawicieli administracji publicznej można było usłyszeć wypowiedzi dotyczące większego ryzyka zakażenia w miejscach zamieszkiwanych przez przedstawicieli mniejszości zagranicznych. Rządowi eksperci

---

<sup>74</sup> Tamże.

<sup>75</sup> The Mainichi Shimbun, *Education group seeks funds to help foreign kids in Japan whose parents lost jobs to virus*, 12 listopada 2020, <https://mainichi.jp/english/articles/20201111/p2a/00m/0na/028000c> (dostęp: 16.06.2022).

<sup>76</sup> The Asahi Shimbun, *Saitama temple takes in exploited Vietnamese trainees*, 27 listopada 2020, <https://www.asahi.com/ajw/articles/13968578> (dostęp: 16.06.2022).

<sup>77</sup> The Mainichi Shimbun, *Pandemic job losses show flawed system that gathers foreigners to Japan for 'single-use'*, 18 stycznia 2021, <https://mainichi.jp/english/articles/20210116/p2a/00m/0na/027000c> (dostęp: 16.06.2022).

<sup>78</sup> T. Tanaka, *Group: Use 'plain Japanese' in vaccine info for foreign residents*, „The Asahi Shimbun”, 22 lipca 2021, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14394223> (dostęp: 16.06.2022).

zwracali uwagę na „czynniki typowe dla wielu zagranicznych rezydentów”, w tym ich zamiłowanie do przytulania przyjaciół i rodziny oraz brak kultury noszenia masek przed wybuchem pandemii<sup>79</sup>. Kazuhito Nishi, urzędnik prefektury Gunma odpowiedzialny za politykę międzykulturową, poinformował, że badanie zagranicznych ognisk wirusa ujawniło, że „niektórzy z zarażonych nie tylko nie nosili masek, ale jedli i pili z tych samych talerzy i szklanek podczas grillowania, chodzenia do klubów i masowego spożywania posiłków z rodzinami i krewnymi w okresie letnim”, kiedy na terenie całego kraju obowiązywały obostrzenia<sup>80</sup>.

W mediach społecznościowych pojawiło się wiele doniesień oskarżających rządowych ekspertów o ksenofobiczne łączenie wzrostu zakażeń z obecnością migrantów. W obronie japońskich polityków stanął prawicowy portal Japan Forward, w którym opublikowano artykuł zatytułowany: *Japonia nie oskarżyła obcokrajowców o rozprzestrzenianie wirusa COVID-19. Zrobiły to złe nagłówki*. Autorka artykułu, Arielle Busetto, podaje przykład specjalnej konferencji prasowej zorganizowanej 9 listopada 2020 r., podczas której przedstawiono środki wsparcia dla obcokrajowców przybywających z zagranicy, w tym zintensyfikowanie procesu testowania członków społeczności zagranicznej. Jej zdaniem ze strony japońskiego rządu nie padły żadne sformułowania, które stawiałyby migrantów w negatywnym świetle<sup>81</sup>. Po konferencji w mediach i na platformach społecznościowych pojawiło się wiele plotek oskarżających japoński rząd o ksenofobię. Szczególną uwagę internautów przykuła wypowiedź członków komisji, którzy stwierdzili, że „niektóre z nowych, trudnych do namierzenia przypadków pochodzą z jadłodajni, społeczności zagranicznych, klubów pozaszkolnych, szkół, uniwersytetów i miejsc pracy”<sup>82</sup>. Zdaniem Busetto społeczności zagraniczne zostały wymienione tylko jako jedno z wielu źródeł zakażeń, które wymagają pomocy ze strony rządu, co nie powinno zostać odebrane jako krytyka tych społeczności.

W tym samym czasie problemy ze spójną komunikacją dotyczącą związku „cudzoziemcy-wirus” można było zaobserwować w wypowiedziach ministra ds. reakcji na COVID 19 Yasutoshiego Nishimury. Zdaniem Tomohiro Osakiego z „The Japan Times” podczas konferencji prasowej 22 listopada 2020 r. polityk musiał bardzo się starać, żeby jego wypowiedzi dotyczące zakażeń w społecznościach zagranicznych nie zostały odebrane jako ksenofobiczne.

<sup>79</sup> T. Osaki, *Japan faces...*

<sup>80</sup> Tamże.

<sup>81</sup> A. Busetto, *Japan didn't accuse foreigners of spreading COVID-19. Bad headlines did*, „Japan Forward”, 19 listopada 2020, <https://japan-forward.com/japan-didnt-accuse-foreigners-of-spreading-covid-19-bad-headlines-did/> (dostęp: 20.06.2021).

<sup>82</sup> Tamże.

Minister dobitnie podkreślił, że „nie wszystkich obcokrajowców należy obwiniać za rozprzestrzenianie się wirusa i nie należy tolerować żadnych uprzedzeń ani dyskryminacji”<sup>83</sup>. Zdaniem Osakiego rząd stawiając sobie za cel rozwój usług wielojęzycznych i poprawę dostępu do opieki medycznej, „musi uważać, aby nie przyczynić się do powstania błędnego przekonania”, że zagraniczni rezydenci są grupą podwyższonego ryzyka w porównaniu z rodowitymi Japończykami<sup>84</sup>.

Premier Yoshihide Suga w ramach organizacji Igrzysk Olimpijskich w Tokio próbował przekonać sceptyczną opinię publiczną, że „napływ obcokrajowców nie jest powiązany ze wzrostem liczby infekcji”<sup>85</sup>. W tym celu wzmocniono system testowania międzynarodowych studentów i stażystów technicznych. Zdaniem Chrisa Burgessa działanie to ugruntowało tylko dyskurs identyfikujący obcokrajowców jako potencjalne źródło zakażeń<sup>86</sup>.

## Podsumowanie

Celem rozdziału było zbadanie wpływu pandemii COVID-19 na problem niedoboru siły roboczej w Japonii, w szczególności na skuteczność rządowej strategii przyciągania i integracji zagranicznej siły roboczej. Analiza komentarzy eksperckich i dotychczasowych badań naukowych pokazała, że migranci zarobkowi znacznie bardziej odczuli ekonomiczne i społeczne skutki pandemii. Większość wyzwań stojących przed imigrantami miała charakter finansowy, lecz pandemia uwypukliła także liczne problemy w zakresie poprawnego funkcjonowania administracji lokalnej i instytucji przyjmujących pracowników. Epidemia koronawirusa obnażyła słabość nowego systemu migracyjnego i podkreśliła potrzebę jego fundamentalnej reformy. Na szczególną uwagę zasługuje rażąca nieskuteczność nowych mechanizmów, których celem była silniejsza integracja mniejszości zagranicznych.

Analiza artykułów prasowych w języku japońskim i angielskim dowodzi, że nieskuteczna polityka komunikacyjna doprowadziła do jeszcze większej alienacji pracowników zagranicznych. Warto zwrócić uwagę na szereg niepokojących trendów wskazujących na wzrost nastrojów ksenofobicznych i nieskuteczność polityki imigracyjnej. Przede wszystkim większość artykułów prasowych nie przedstawiała pełnego obrazu dyskryminacji, z jakimi zagraniczni pracownicy musieli zmagać się podczas pandemii. W wielu przypadkach japońskie media

---

<sup>83</sup> T. Osaki, *Japan faces...*

<sup>84</sup> Tamże.

<sup>85</sup> C. Burgess, dz. cyt., s. 8.

<sup>86</sup> Tamże.

skupiały się na negatywnym wpływie braku migrantów zarobkowych na japońskie przedsiębiorstwa, pomijając problemy samych migrantów. Postawa ta jest wyrazem postępującego uprzedmiotowienia zagranicznej siły roboczej. Co ciekawe, podobny dyskurs medialny jest w pewnym zakresie spójny z dotychczasową polityką migracyjną Japonii. Strategie przyciągania migrantów zarobkowych przedstawiane przez kolejne japońskie administracje podkreślają „przydatność” migrantów zarobkowych dla japońskiej gospodarki i „konieczność” korzystania z zagranicznej siły roboczej w kluczowych sektorach.

Kryzys pandemiczny uwypuklił wszystkie bolączki japońskiego systemu przyciągania migrantów zarobkowych zidentyfikowane przez Liang Moritę w 2017 r., czyli przed wprowadzeniem rewizji prawa migracyjnego. Pokazuje to słabość japońskiego prawa migracyjnego i brak rozwiązania kluczowych problemów wskazywanych jeszcze przed pandemią. Pomimo zastosowania w 2018 r. pierwszych rozwiązań, które miały zapewnić silniejszą integrację imigrantów zarobkowych, w okresie pandemii doszło do ich dalszej alienacji. Zdaniem Burgesa fakt, że pandemia „jeszcze bardziej odizolowała społeczność, która i tak jest już wyalienowana, potęgując poczucie oddzielenia i braku przynależności, budzi poważne obawy o jej dobrobyt”<sup>87</sup>. Autor zaznacza, że jednym z widocznych skutków pandemii było „pogłębienie izolacji migrantów i zdziesiątkowanie zgromadzonego przez nich kapitału społecznego, co odwróciło i prawdopodobnie zniwelowało wszelkie postępy poczynione do tej pory w zakresie integracji”<sup>88</sup>.

Kolejnym ciekawym aspektem były doniesienia o nieskuteczności rządowych programów pomocowych dla zagranicznych rezydentów. Wiele artykułów prasowych przywoływało problem niedostatecznej pomocy rządowej lub ograniczeń, które uniemożliwiały migrantom skorzystanie z tego wsparcia. W obliczu wyraźnego wzrostu bezrobocia japoński rząd i wiele przedsiębiorstw wprowadziło programy pomocowe oraz środki ratunkowe. W efekcie znaczna część japońskich pracowników uniknęła natychmiastowych zwolnień, korzystając z zasiłków i płatnych urlopów. Wielu migrantów zarobkowych nie mogło skorzystać z podobnej poduszki bezpieczeństwa.

Innym sygnałem, na który warto zwrócić uwagę, jest wyraźne wzmocnienie antymigracyjnego dyskursu w japońskich mediach, a także wśród polityków i przedstawicieli środowisk decyzyjnych. Liczne przykłady dyskryminacyjnych wypowiedzi członków rządu lub administracji lokalnej mogą prowadzić do pogorszenia wizerunku migrantów w Japonii. Co ciekawe, kontrowersyjne wypowiedzi w wielu przypadkach powielają znane schematy dyskryminacyjne, widoczne od lat w japońskiej polityce migracyjnej. Schematy te to m.in.

---

<sup>87</sup> Tamże, s. 16.

<sup>88</sup> Tamże, s. 17.

przypisywanie migrantom „niebezpiecznych i negatywnych zachowań”, które w założeniu są odmienne od tych „japońskich”. Podobny dyskurs jeszcze bardziej utrwala istniejące linie podziału oraz wzmacnia poczucie izolacji i odrzucenia wśród przedstawicieli społeczności zagranicznych.

## Bibliografia

- Adelstein J., *Shintaro Ishihara: A politician who peddled hatred*, „Asia Times”, 4 lutego 2022, <https://asiatimes.com/2022/02/shintaro-ishihara-a-politician-who-peddled-in-hatred/> (dostęp: 12.06.2022).
- Arudou D., *Embedded Racism: Japan's Visible Minorities and Racial Discrimination*, Lexington Books, Lanham 2016.
- The Asahi Shimbun, *COVID-19 cluster cases spark backlash against foreign residents*, 28 listopada 2020, <https://www.asahi.com/ajw/articles/13971106> (dostęp: 16.06.2022).
- The Asahi Shimbun, *Foreigners could die with no pandemic aid, group says*, 11 listopada 2020, <https://www.asahi.com/ajw/articles/13920657> (dostęp: 16.06.2022).
- The Asahi Shimbun, *Saitama temple takes in exploited Vietnamese trainees*, 27 listopada 2020, <https://www.asahi.com/ajw/articles/13968578> (dostęp: 16.06.2022).
- Asian Development Bank, *Labor migration in Asia: Impacts of the COVID-19 crisis and the post-pandemic future*, 2021, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/690751/adbi-book-labor-migration-asia-impacts-covid-19-crisis-post-pandemic-future.pdf> (dostęp: 5.07.2021).
- Burgess C., *The impact of COVID-19 on foreign residents in 'no immigration' Japan: Structural inequity, Japanese-style multiculturalism, and diminishing social capital*, „IRiS Working Paper Series” 2021, nr 48/2021, Institute for Research into Superdiversity, Birmingham.
- Busetto A., *Japan didn't accuse foreigners of spreading COVID-19. Bad headlines did*, „Japan Forward”, 19 listopada 2020, <https://japan-forward.com/japan-didnt-accuse-foreigners-of-spreading-covid-19-bad-headlines-did/> (dostęp: 20.06.2021).
- Centre de Ressources sur les Entreprises et les Droits de l'Homme, *Japan: Ministry of Justice's investigation into missing foreign trainees uncovers illegal employment practices*, 19 grudnia 2019, <https://www.business-human-rights.org/fr/derni%C3%A8re-actualit%C3%A9s/japan-ministry-of-justice-investigation-into-missing-foreign-trainees-uncovers-illegal-employment-practices/> (dostęp: 18.06.2022).



- Fujisaki M., *40,000 foreign trainees enter Japan amid virus as others fired*, „Asahi Shimbun”, 21 stycznia 2021, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14125024> (dostęp: 20.06.2022).
- Genda Y., *Has Japan sidestepped a pandemic unemployment boom?*, „Nippon.com”, 13 września 2021, <https://www.nippon.com/en/in-depth/a07603/> (dostęp: 12.06.2022).
- IM Japan's Program, <https://imm.or.jp/en/about.html> (dostęp: 12.06.2022).
- Japan Center for International Exchange, *2nd Roundtable on Japan's Migration Policy FY2020*, 16 września 2020, <https://www.jcie.org/programs/population-decline-immigration/roundtable-on-japan-migration-policy/roundtable-on-japans-migration-policy/> (dostęp: 15.06.2022).
- JITCO (Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation Organization), <https://www.jitco.or.jp/en/regulation/index.html> (dostęp: 12.06.2022).
- Kajimoto T., *Pandemic opens doors to switch jobs in Japan, but pay not rising much*, „Reuters”, 22 października 2021, <https://www.reuters.com/world/the-great-reboot/pandemic-opens-doors-switch-jobs-japan-pay-not-rising-much-2021-10-22/> (dostęp: 10.06.2022).
- Kyodo News, *Tokyo hotel rapped for „Japanese only” notice for elevator use*, 11 lipca 2021, <https://english.kyodonews.net/news/2021/07/aa2015e-76a9e-tokyo-hotel-rapped-for-japanese-only-notice-for-elevator-use.html> (dostęp: 20.06.2022).
- The Mainichi Shimbun, *67% of missing foreign trainees worked below minimum wage: Opposition parties*, 4 grudnia 2018, <https://mainichi.jp/english/articles/20181204/p2a/00m/0na/008000c> (dostęp: 20.06.2022).
- The Mainichi Shimbun, *Education group seeks funds to help foreign kids in Japan whose parents lost jobs to virus*, 12 listopada 2020, <https://mainichi.jp/english/articles/20201111/p2a/00m/0na/028000c> (dostęp: 16.06.2022).
- The Mainichi Shimbun, *Pandemic job losses show flawed system that gathers foreigners to Japan for 'single-use'*, 18 stycznia 2021, <https://mainichi.jp/english/articles/20210116/p2a/00m/0na/027000c> (dostęp: 16.06.2022).
- Matsuo Y., *Japan's long-term joblessness spikes to post-Lehman high*, „Nikkei Asia”, 15 marca 2022, <https://asia.nikkei.com/Economy/Japan-s-long-term-joblessness-spikes-to-post-Lehman-high> (dostęp: 15.06.2022).
- Menju T., *COVID-19 and the crisis in Japanese immigration policy*, „Nippon.com”, 27 maja 2020, <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00572/> (dostęp: 12.06.2022).
- Menju T., *Japan's historic immigration reform: A work in progress*, „Nippon.com”, 6 lutego 2019, <https://www.nippon.com/en/in-depth/a06004/japan%E2%80%99s-historic-immigration-reform-a-work-in-progress.html> (dostęp: 10.06.2022).



- Milly D.J., *Japan's labor migration reforms: Breaking with the past?*, Migration Information Institute, 20 lutego 2020, <https://www.migrationpolicy.org/article/japan-labor-migration-reforms-breaking-past> (dostęp: 20.06.2022).
- Ministry of Health, Labour and Welfare, *For Foreigners Working in Companies (English)*, [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/jigyounushi/page11\\_00003.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jigyounushi/page11_00003.html) (dostęp: 20.06.2022).
- Ministry of Justice, *Comprehensive Measures for Acceptance and Coexistence of Foreign nationals (FY2020 revised)*, 14 lipca 2020, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930005032.pdf> (dostęp: 6.06.2022).
- Ministry of Justice, *Immigration Control and Residency Management*, listopad 2019, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930004564.pdf> (dostęp: 20.06.2022).
- Morita L., *Why Japan isn't more attractive to highly-skilled migrants*, „Cogent Social Sciences” 2017, nr 3(1), s. 1–12.
- Nagata K., *Even after pandemic, Japan's labor market faces shortages and mismatches*, „The Japan Times”, 16 sierpnia 2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/08/16/business/economy-business/japan-labor-market-shortages-mismatches/> (dostęp: 12.06.2022).
- Nikkei Asia, *U.S. embassy warns of 'suspected racial profiling' by Japan police*, 7 grudnia 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/U.S.-embassy-warns-of-suspected-racial-profiling-by-Japan-police> (dostęp: 20.06.2022).
- Nippon.com, *Foreign residents in Japan hit record 2.93 million*, 27 marca 2020, <https://www.nippon.com/en/news/yjj2020032701013/foreign-residents-in-japan-hit-record-2-93-million.html> (dostęp: 19.06.2022).
- Okina Y., *COVID-19 and Japan's shifting labour market flexibility*, „East Asia Forum”, 24 sierpnia 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/08/24/covid-19-and-japans-shifting-labour-market-flexibility/> (dostęp: 19.06.2021).
- Osaki T., *Japan faces balancing act over virus clusters among foreign nationals*, „The Japan Times”, 22 listopada 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/11/22/national/social-issues/coronavirus-clusters-foreign-nationals-japan-discrimination/> (dostęp: 15.06.2022).
- OTIT (Organization for Technical Intern Training), *Heisei 29-nendo Heisei 30-nendo gaikoku hito ginō jissū kikō gyōmu tōkei gaiyō* [FY2017/2018 FY Foreign Skills Training Organization Business Statistics Summary], 1 października 2019, <https://www.otit.go.jp/files/user/191001-04.pdf> (dostęp: 10.06.2022).
- Shakuto S., Baldari F., *Japan's migrants are not allowed to go 'home'*, „Open Democracy”, 3 listopada 2020, <https://www.opendemocracy.net/en/pandemic-border/japans-migrants-are-not-allowed-to-go-home/> (dostęp: 13.06.2022).

- Tanaka T., *Group: Use 'plain Japanese' in vaccine info for foreign residents*, „The Asahi Shimbun”, 22 lipca 2021, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14394223> (dostęp: 16.06.2022).
- Tran B.Q., *Vietnamese technical trainees in Japan voice concerns amidst COVID-19*, „The Asia-Pacific Journal”, t. 18, nr 11.
- Walia S., *Japan's new immigration law: A significant step by PM Abe*, „Observer Research Foundation”, <https://www.orfonline.org/expert-speak/japan-new-immigration-law-significant-step-pm-abe-47825/> (dostęp: 15.06.2022).

**Natalia Matiaszczyk\***

 <https://orcid.org/0000-0003-1310-0732>

# Paradyplomacja w czasie pandemii COVID-19

## Abstrakt

Pandemia COVID-19 stała się wyzwaniem nie tylko dla samych państw, ale także aktorów subpaństwowych. To właśnie regiony i miasta znalazły się na pierwszej linii walki z koronawirusem. Musiały one stawić czoła zarówno wyzwaniom związanym z pandemią, jak i przeszkodom generowanym przez obojętność oraz brak odpowiednio szybkiej reakcji rządów centralnych w ich państwach. Celem rozdziału jest przedstawienie oraz analiza wybranych przykładów działalności miast i regionów w trakcie pandemii COVID-19. Zostały one dobrane w taki sposób, by uwzględnić obszary z państw o różnym położeniu geograficznym i zróżnicowanym stopniu rozwoju gospodarczego, a także pokazać jak najszerszy przekrój ich działalności i podejmowanych inicjatyw.

**Słowa kluczowe:** paradyplomacja, dyplomacja miast, sieci miast, COVID-19, współpraca regionów.

## Paradiplomacy during the COVID-19 pandemic

### Abstract

The COVID-19 pandemic has become a challenge not only for the states themselves, but also for sub-state actors. It was the regions and cities that were on the front lines of the fight against the coronavirus. They had to face not only the challenges of the pandemic, but also the obstacles generated by the indifference and lack of a timely enough response from the central governments in their states. The chapter aims to present and analyze selected examples of the activities of cities and regions during the COVID-19 pandemic. They were specifically selected to include areas from countries with different geographic locations and varied levels of economic development, as well as to show the widest cross-section of their activities and initiatives.

**Keywords:** paradiplomacy, city diplomacy, COVID-19, city networks, cooperation of regions.

---

\* Absolwentka stosunków międzynarodowych II stopnia na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych UŁ.

## Wstęp

W historii świata zagrożenia o charakterze globalnym wpływały na międzynarodową współpracę, zarówno pozytywnie, poprzez jej zacieśnianie czy tworzenie dla niej ram i programów, jak i negatywnie, poprzez jej odrzucenie i pójście w kierunku izolacji. Także pandemia COVID-19 w krótkim czasie stała się wyzwaniem dla niemal wszystkich państw. Co więcej, umożliwiła ona szybką weryfikację i rekonfigurację różnych form współpracy. Wśród nich jest również współpraca międzynarodowa na poziomie subpaństwowym, tj. regionów i miast.

Rola regionów oraz miast w stosunkach międzynarodowych od wielu lat sukcesywnie rośnie. Przyczyn wzrostu znaczenia aktorów subpaństwowych jest wiele i można tu wymienić choćby wpływ globalizacji, decentralizację władzy czy zacieranie się granic między kwestiami polityki zagranicznej i wewnętrznej. Choć państwa wciąż są głównymi aktorami na arenie międzynarodowej, to lokalne samorządy także zaczynają odgrywać coraz większą rolę – przede wszystkim w państwach federalnych ze względu na charakterystykę ustroju, ale także, choć w bardziej ograniczonym stopniu, w państwach unitarnych. Paradyplomacja, czyli najogólniej rzecz biorąc udział samorządów lokalnych w stosunkach międzynarodowych, staje się coraz bardziej popularnym tematem badań naukowych. Jednakże jak dotąd nie doczekała się jednej, powszechnie akceptowalnej definicji. Co więcej, sam termin „paradyplomacja” używany jest często wymiennie z terminami takimi jak „dyplomacja regionalna” czy „dyplomacja samorządowa”. Dyplomacja miast to odmiana paradyplomacji i odnosi się ona do polityki zagranicznej realizowanej przez miasta.

Miasta i regiony znalazły się na pierwszej linii walki z COVID-19. Musiały stawić czoła nie tylko wyzwaniom związanym z pandemią, ale także przeszkodom generowanym przez obojętność oraz brak odpowiednio szybkiej reakcji rządów centralnych w ich państwach. Pandemia COVID-19 sprawiła, że zdecydowana większość krajów przyjęła strategię izolacji. Zaczęło dochodzić między nimi do sporów, m.in. w kwestii zamykania granic i blokowania transportów czy przechwytywania zamówień ze sprzętem medycznym i środkami ochrony osobistej innych państw. Jednocześnie wydaje się, że miasta i regiony przyjęły znacznie bardziej pragmatyczną i nastawioną na współpracę strategię. Dzięki temu często to one jako pierwsze reagowały na najważniejsze problemy i wyzwania, a także, szczególnie w przypadku regionów nadgranicznych, pomagały w rozwiązywaniu sporów na poziomie państwowym, pozycjonując siebie niejako w roli mediatora czy negocjatora. Z badań przeprowadzonych przez Melbourne Centre for Cities w prawie 60 miastach z całego świata wynika, że od początku pandemii COVID-19 ponad 75% z nich angażowało się na

arenie międzynarodowej, współpracując ze swoimi miastami partnerskimi lub w ramach sieci miast jak np. C40<sup>1</sup>.

Celem rozdziału jest przedstawienie oraz analiza wybranych przykładów działalności aktorów subpaństwowych w trakcie pandemii COVID-19. Tekst ma charakter przeglądowy, a przykłady miast i regionów zostały dobrane w taki sposób, by uwzględnić obszary z państw o różnym położeniu geograficznym i zróżnicowanym stopniu rozwoju gospodarczego, a także pokazać jak najszerszy przekrój ich działalności i podejmowanych inicjatyw. Hipotezą badawczą jest założenie, iż na poziomie subpaństwowym reakcje na wyzwania globalne w postaci pandemii mogą być szybsze i skuteczniejsze niż na poziomie władz centralnych. Zastosowano metodę opisową oraz komparatystyczną, by przedstawić i porównać ze sobą różne strategie miast i regionów w obliczu COVID-19. Do napisania niniejszego tekstu i analizy omawianego zagadnienia wykorzystano monografie i artykuły naukowe anglo- i hiszpańskojęzyczne. Uwzględnione zostały również informacje zamieszczane na oficjalnych stronach internetowych miast i regionów, a także artykuły publikowane na portalach informacyjnych.

## Quebec

Kanada jest uznawana za jedno z najbardziej zdecentralizowanych państw na świecie, gdzie prowincje cieszą się dużą autonomią działań – posiadają one szerokie kompetencje w zakresie systemów ochrony zdrowia, edukacji czy opieki społecznej. Mają także duże możliwości prowadzenia aktywności międzynarodowej<sup>2</sup>. Największe doświadczenie w prowadzeniu własnej polityki zagranicznej ma Quebec, który już w 1961 r. utworzył swoje pierwsze przedstawicielstwo w obcym państwie – delegację generalną w Paryżu<sup>3</sup>. Na dzień 15 czerwca 2022 r. Quebec posiada łącznie 32 zagraniczne przedstawicielstwa w 19 państwach<sup>4</sup>. Co więcej, prowincja ta posiada również własne Ministerstwo Stosunków Międzynarodowych i Frankofonii.

<sup>1</sup> D. Pejic, M. Acuto, A. Kosovac, *City Diplomacy during COVID-19: The 2022 Cities and International Engagement Survey*, Melbourne 2022, s. 7.

<sup>2</sup> R. Martínez, *Paradiplomacy in North America: Canadian provinces' relations with their U.S. and Mexican counterparts*, „Norteamérica” 2017, nr 2, s. 91, <https://doi.org/10.20999/nam.2017.b004>

<sup>3</sup> R. Taveres, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, New York 2016, s. 96.

<sup>4</sup> Gouvernement du Québec, *Québec government offices abroad*, <https://www.international.gouv.qc.ca/en/general/representation-etrananger> (dostęp: 10.06.2022).

13 marca 2020 r. władze Quebecu z powodu rosnącej liczby przypadków zakażeń COVID-19 podjęły decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego. Również tego samego dnia doszło do spotkania przedstawicieli władz prowincji i amerykańskich urzędników, którego celem było omówienie kwestii związanych z wprowadzaniem obostrzeń na terenach granicznych pomiędzy Kanadą a Stanami Zjednoczonymi. Rozmawiano na temat rozwiązań, które mają zapobiec paraliżowi handlu oraz transportu towarów przez granicę<sup>5</sup>. Choć pandemia COVID-19 znacząco ograniczyła kontakty międzynarodowe, Quebec wbrew temu podjął decyzję o ich pogłębianiu. W tym celu Ministerstwo Stosunków Międzynarodowych i Frankofonii przeznaczyło 5 mln dolarów kanadyjskich na realizację projektów z zagranicznymi partnerami, których głównym zadaniem było zmniejszenie skutków COVID-19. Jedną czwartą środków przeznaczono na wspieranie realizacji innowacyjnych projektów wirtualnych, tworzonych na poziomie lokalnym, które w przyszłości mogą być wdrażane także na arenie międzynarodowej<sup>6</sup>.

## Miasta w Azji

Chińskie miasta od marca 2020 r. zaczęły prowadzić „dyplomację maseczkową” poprzez wysyłanie zaprzyjaźnionym miejscowościom środków ochrony osobistej. Wśród przykładów można wymienić Shenzhen, Pekin, Kanton czy Szanghaj. Shenzhen wysłało 270 tys. masek ośmiu miastom partnerskim. Trafiły one m.in. do Mediolanu, Turynu oraz Busanu<sup>7</sup>. Pekin wysłał do Seulu, Tokio, Teheranu oraz Jokohamy łącznie ok. 200 tys. kombinezonów ochronnych, 100 tys. par rękawiczek oraz po 200 tys. par ochraniaczy na buty i jednorazowych czepków medycznych<sup>8</sup>. Kanton przekazał m.in. pięciu zaprzyjaźnionym

<sup>5</sup> I. Klyszcz, *Between cooperation and autonomy. An exploration of the external relations of European regions and their response to the COVID-19 pandemic*, stenogram przemówienia na konferencji ECPR General Conference 2020, 24–28 sierpnia 2020, [https://www.academia.edu/44410628/Between\\_Cooperation\\_and\\_Autonomy\\_An\\_Exploration\\_of\\_the\\_External\\_Relations\\_of\\_European\\_Regions\\_and\\_their\\_Response\\_to\\_the\\_COVID\\_19\\_Pandemic](https://www.academia.edu/44410628/Between_Cooperation_and_Autonomy_An_Exploration_of_the_External_Relations_of_European_Regions_and_their_Response_to_the_COVID_19_Pandemic) (dostęp: 15.06.2022).

<sup>6</sup> Gouvernement du Québec, *Actions du Québec à l'international – «Sortir de la crise en appuyant notre action internationale»* – Nadine Girault, 18 czerwca 2020, <https://www.quebec.ca/uk/novini/actions-du-quebec-a-linternational-sortir-de-la-crise-en-appuyant-notre-action-internationale-nadine-girault> (dostęp: 10.06.2022).

<sup>7</sup> China Daily, *China's Shenzhen to donate 270,000 masks to sister cities*, 19 marca 2020, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202003/19/WS5e72d8c6a3101282172805c2.html> (dostęp: 10.06.2022).

<sup>8</sup> China Daily, *Beijing to donate medical supplies to Seoul, Tehran, Tokyo*, 13 marca 2020, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202003/13/WS5e6aecc4a31012821727ed50.html> (dostęp: 10.06.2022).

miastom z Włoch 300 tys. masek<sup>9</sup>. Władze Szanghaju z kolei na swojej stronie podają, że ich pomoc w postaci masek oraz innych środków ochrony osobistej była wysyłana m.in. do Seulu, Tokio, Paryża, Marsylii, Hamburga, Mediolanu czy miast w Panamie, jednak nie zamieszczono szczegółowych danych dotyczących wielkości wsparcia<sup>10</sup>.

W odpowiedzi na COVID-19 władze Dżakarty – stolicy Indonezji – relatywnie szybko przyjęły strategię opierającą się w głównej mierze na dyplomacji cyfrowej. Obejmowała ona trzy główne cele: zapewnienie przejrzystości w dostępie do informacji i otwartość wobec społeczności międzynarodowej, dzielenie się doświadczeniami oraz współpracę międzynarodową<sup>11</sup>. Utworzono specjalną stronę internetową, na której dostępne są bieżące informacje dotyczące liczby wykonanych testów, aktywnych przypadków, szczepień, jak również dokumenty związane ze zwalczaniem skutków pandemii, a nawet oś czasu przedstawiająca historię walki z COVID-19 w mieście. Strona jest prowadzona zarówno w języku indonezyjskim, jak i angielskim, by zainteresowane osoby, także z zagranicy, mogły łatwiej uzyskać informacje na temat polityki przyjętej przez władze Dżakarty<sup>12</sup>. W grudniu 2020 r. zdecydowano również o powołaniu międzynarodowej sieci partnerskiej „Jakarta Development Collaboration Network” w celu formułowania i tworzenia rozwiązań dla rozwoju miast poprzez zrównoważoną współpracę w zakresie globalnych wyzwań. Podczas wirtualnego szczytu przedstawiciele miast partnerskich Dżakarty, w tym m.in. burmistrz Berlina, oraz instytucji naukowych mieli okazję do wymiany doświadczeń związanych ze zwalczaniem COVID-19<sup>13</sup>.

Z kolei władze Seulu – stolicy Korei Południowej – powołały do życia zupełnie nową ponadnarodową sieć dla miast – „Cities Against COVID-19” (CAC). Pierwszy szczyt inicjatywy miał miejsce w dniach 1–5 czerwca 2020 r. Był to cykl wirtualnych spotkań z udziałem władz ponad 40 miast, przedstawicieli biznesu oraz środowisk akademickich, w trakcie których wymieniano doświadczenia oraz rozmawiano o współpracy zarówno pomiędzy samymi miastami,

<sup>9</sup> Guangzhou Foreign Affairs Office, *Guangzhou donations arrive in five Italian cities*, 23 marca 2020, [http://www.eguangzhou.gov.cn/2020-03/23/c\\_464597.htm](http://www.eguangzhou.gov.cn/2020-03/23/c_464597.htm) (dostęp: 11.06.2022).

<sup>10</sup> Foreign Affairs Office of Shanghai Municipality, *Shanghai helping friends around the world*, 3 kwietnia 2020, <http://wsb.sh.gov.cn/n998/20200403/533dd5815e884b9ebcf47ec389d2ff20.html> (dostęp: 11.06.2022).

<sup>11</sup> L. Luerdi, *Paradiplomacy of Indonesian sub-state actor: Digital diplomacy of Jakarta government in response to Covid-19*, „Berumpun: Journal of Social, Politics, and Humanities” 2021, nr 2, s. 113, <https://doi.org/10.33019/berumpun.v4i2.59>

<sup>12</sup> Jakarta Smart City, *Jakarta's Covid-19 Response Team*, <https://corona.jakarta.go.id/en> (dostęp: 11.06.2022).

<sup>13</sup> L. Luerdi, dz. cyt., s. 119.



jak i pomiędzy miastami a prywatnymi przedsiębiorstwami. Podczas szczytu burmistrz Seulu zaproponował utworzenie „Cities Alliance Against Pandemic” (CAAP), którego głównymi celami są współpraca na rzecz wczesnego rozpoznawania chorób zakaźnych i podejmowania działań zapobiegawczych, wymiana informacji na temat chorób zakaźnych pomiędzy władzami miast oraz współpraca w zakresie zwalczania kryzysów społeczno-gospodarczych, które są następstwami pandemii<sup>14</sup>.

## Badenia-Wirtembergia

Niemieckie landy jako części składowe państwa federacyjnego posiadają szerokie uprawnienia polityczne oraz relatywnie dużą autonomię w zakresie kształtowania własnej polityki zagranicznej. Badenia-Wirtembergia od kilkunastu lat angażuje się w międzynarodowe inicjatywy paradyplomatyczne. W latach 80. XX w. była jednym z założycieli stowarzyszenia Four Motors for Europe<sup>15</sup>. Władze landu od lat prowadziły międzynarodową politykę skupioną zarówno na współpracy transgranicznej w obszarze dorzecza Dunaju, jak i na aktywności globalnej, w tym współpracy rozwojowej. Jednakże tuż po wybuchu pandemii COVID-19 skoncentrowały się one na bezpośrednim sąsiedztwie i obszarach przygranicznych. Pod koniec marca 2020 r. Badenia-Wirtembergia samodzielnie podjęła decyzję o przyjmowaniu do szpitali na swoim terytorium pacjentów z francuskiej Alzacji (regionu administracyjnego Grand Est), gdzie szpitale z powodu COVID-19 były przepełnione. Pacjenci z Francji trafili do placówek uniwersyteckich w Heidelbergu, Fryburgu, Mannheim i Ulm<sup>16</sup>.

Badenia-Wirtembergia graniczy również ze Szwajcarią. Gdy poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej zaczęły zamykać własne granice, by ograniczyć transmisję koronawirusa, pojawiły się problemy związane z transportem i dostawami wielu towarów, także pomiędzy Niemcami a Szwajcarią. Badenia-Wirtembergia stała się wtedy pośrednikiem pomiędzy rządami centralnymi obu państw. Dzięki niej możliwe było wynegocjowanie utworzenia

<sup>14</sup> C. Shon, *The role of cities as the first responder to pandemics: Focusing on the case of the Seoul metropolitan government's response to the COVID-19*, „Journal for Peace and Nuclear Disarmament” 2021, nr 1, s. 69, <https://doi.org/10.1080/25751654.2021.1882773>

<sup>15</sup> To ponadnarodowa sieć czterech wysoce uprzemysłowionych regionów Europy. W jej skład wchodzi: Badenia-Wirtembergia z Niemiec, Lombardia z Włoch, Katalonia z Hiszpanii oraz region Rodan-Alpy z Francji. Celem działalności jest współpraca w dziedzinie nauki, badań, edukacji, środowiska czy kultury.

<sup>16</sup> Baden-Württemberg.de, *Deutsch-Französische Solidarität im Kampf gegen Corona*, 15 czerwca 2020, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/deutsch-franzoesische-solidaritaet-im-kampf-gegen-corona/> (dostęp: 14.06.2022).

tw. zielonych korytarzy na granicy niemiecko-szwajcarskiej, dzięki którym możliwy był transport najważniejszych produktów (żywności, leków, sprzętu medycznego)<sup>17</sup>. Władze niemieckiego landu brały także udział w wideokonferencjach Four Motors for Europe. Dotyczyły one zarówno współpracy i dzielenia się własnymi doświadczeniami związanymi z walką z koronawirusem, jak i spodziewanego ożywienia gospodarczego po pandemii<sup>18</sup>.

## Katalonia i Barcelona

Katalonia, tak jak i Quebec, cieszy się dużą autonomią oraz posiada własny odpowiednik Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także swoje przedstawicielstwa w innych państwach. Dzięki ich działalności władze Katalonii mogły zebrać praktyki i rozwiązania, jakie wdrażały inne miasta i regiony, a następnie zaimplementować je na swoim terytorium, gdy w Hiszpanii pojawiły się pierwsze przypadki zakażeń COVID-19. Wspólnota Robocza Pirenejów<sup>19</sup> pod przewodnictwem Katalonii utworzyła specjalną grupę roboczą w celu wzmocnienia hiszpańsko-francusko-andorskiej współpracy transgranicznej w zwalczaniu COVID-19. Katalonia brała również udział we wspomnianych wcześniej wideokonferencjach Four Motors for Europe. Władze regionu zabezpieczyły także w postaci funduszu 1,3 mln euro środków w celu prowadzenia akcji humanitarnych w zakresie wsparcia ochrony zdrowia, zapewniania dostępu do żywności i wody pitnej, w szczególności w państwach słabo rozwiniętych, które były bardziej podatne na zagrożenia związane z pandemią COVID-19<sup>20</sup>.

W 2018 r. Barcelona jako pierwsze miasto na świecie wdrożyła strategię dyplomacji naukowej i uruchomiła SciTech DiploHub (Barcelona Science and Technology Diplomacy Hub). To inicjatywa publiczno-prywatna, w którą zaangażowane są władze miasta, ośrodki badawcze, uniwersytety, organizacje

<sup>17</sup> Staatsministerium Baden-Württemberg, *Enge Kooperation mit der Schweiz*, 14 maja 2020, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/enge-kooperation-mit-der-schweiz/> (dostęp: 14.06.2022).

<sup>18</sup> Four Motors for Europe, *The Four Motors for Europe pushing to make sustainability and climate action an integral part of the wider recovery*, 23 kwietnia 2020, <https://www.4motors.eu/news/detail/the-four-motors-for-europe-pushing-to-make-sustainability-and-climate-action-an-integral-part-of-the-wider-recovery> (dostęp: 14.06.2022).

<sup>19</sup> To inicjatywa powołana w 1983 r., której celem jest współpraca transgraniczna oraz rozwój regionu Pirenejów. W jej skład wchodzi Katalonia, Aragonia, Nawarra i Kraj Basków z Hiszpanii, Nowa Akwitania i Oksytania z Francji oraz Andora.

<sup>20</sup> Generalitat de Catalunya, *Measures adopted by the Catalan Government to face the COVID-19 pandemic*, 12 czerwca 2020, s. 14–16, [https://exteriors.gencat.cat/en/detalls/noticia/20200421\\_MesuresGovernCOVID](https://exteriors.gencat.cat/en/detalls/noticia/20200421_MesuresGovernCOVID) (dostęp: 12.06.2022).

non-profit, start-upy i korporacje. Jej celem jest uczynienie Barcelony bardziej wpływowym graczem na arenie międzynarodowej dzięki współpracy naukowej i technicznej<sup>21</sup>. W 2020 r. po ogłoszeniu przez WHO pandemii COVID-19 SciTech DiploHub powołało grupę roboczą z udziałem zagranicznych instytucji badawczych i przedstawicieli innych miast oraz rządów krajowych (w tym m.in. rządów Wielkiej Brytanii, Panamy i Meksyku), której zadaniem było monitorowanie i opracowywanie planów działań w walce z pandemią.

Co więcej, podjęto wówczas decyzję o udostępnianiu społeczności międzynarodowej osiągnięć naukowych Barcelony, m.in. w zakresie opracowywania szczepionek przeciwko COVID-19<sup>22</sup>. Władze Barcelony brały także udział w wydarzeniach w formacie online, podczas których dzielono się praktykami w zakresie badań i innowacji oraz zarządzania kryzysem spowodowanym przez pandemię. Przykładem takiego wydarzenia może być „Barcelona Innovation Day / London”, w którym udział wzięło ponad 200 osób ze świata biznesu i nauki, a także przedstawiciele władz obu miast, rad miejskich Barcelony i Londynu, jak również rządu Katalonii<sup>23</sup>.

Władze Barcelony zdecydowały się także na wsparcie grupy zagranicznych miast. Kwota 400 tys. euro została przekazana na rzecz walki z COVID-19 w Ammanie w Jordanii, Sa’idzie w Algierii, Tetuanie w Maroku, Dakarze w Senegalu, Maputo w Mozambiku, Tunisie w Tunezji, Cali, Bogocie i Medellín w Kolumbii oraz palestyńskim osadom na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy<sup>24</sup>. Były to miasta i obszary, które zostały określone mianem priorytetowych w przyjętej w 2017 r. strategii zagranicznej współpracy stolicy Katalonii „Barcelona Cooperation for Global Justice Master Plan 2018–2021”<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> SciTech DiploHub, *Who we are*, <https://www.scitechdiplohub.org/about/> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>22</sup> Cities For Global Health, *Barcelona’s science diplomacy takes the lead against Covid-19*, <https://www.citiesforglobalhealth.org/initiative/barcelonas-science-diplomacy-takes-lead-against-covid-19> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>23</sup> The Diplomat in Spain, *Barcelona and London strengthen science diplomacy in times of pandemic*, 29 listopada 2020, <https://thediplotatinspain.com/en/2020/11/barcelona-and-london-strengthen-science-diplomacy-in-times-of-pandemic/> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>24</sup> El Nacional, *Barcelona destinará 400.000 euros para la crisis del coronavirus en otros países*, 2 maja 2020, [https://www.elnacional.cat/es/politica/coronavirus-barcelona-destinara-400000-euros\\_498978\\_102.html](https://www.elnacional.cat/es/politica/coronavirus-barcelona-destinara-400000-euros_498978_102.html) (dostęp: 12.06.2022).

<sup>25</sup> Generalitat de Catalunya, *Barcelona Cooperation for Global Justice Master Plan 2018–2021*, s. 41–45, [https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/barcelona\\_cooperation\\_master\\_plan\\_2018-2021\\_ang.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/barcelona_cooperation_master_plan_2018-2021_ang.pdf) (dostęp: 12.06.2022).

## Brazylijskie stany

Gdy pod koniec lutego 2020 r. potwierdzono w Brazylii pierwszy przypadek zakażenia COVID-19, choroba była już znana w wielu państwach Europy czy w Stanach Zjednoczonych. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła również wstępne zalecenia dotyczące radzenia sobie z epidemią, takie jak stosowanie masek czy izolowanie oraz kwarantanny dla osób, które mogły mieć kontakt z wirusem. Brazylia miała więc względną przewagę nad innymi państwami, ponieważ od samego początku mogła przyjąć strategię, które pozwoliłyby jej na ograniczenie transmisji koronawirusa. Jednakże, podczas gdy wiele państw decydowało się na wprowadzanie lockdownów, brazylijski prezydent Jair Bolsonaro ogłosił, że COVID-19 to „mała grypa”, celem jest ochrona gospodarki i miejsc pracy, a wszelkie obostrzenia doprowadzą do „nędzy, głodu i chaosu”<sup>26</sup>. Stworzenie swego rodzaju dychotomicznego podziału – gospodarka czy zdrowie – doprowadziło do tragicznych skutków: PKB Brazylii w ciągu roku spadło o 4%, bezrobocie osiągnęło rekordowy od ponad 20 lat wynik 14%, a do lipca 2021 r. zarejestrowano ponad 500 tys. ofiar śmiertelnych COVID-19<sup>27</sup>.

Brazylia jest państwem federalnym, podzielonym na 26 stanów oraz Dystrykt Federalny, który obejmuje stolicę państwa – Brasilię. Mimo to posiada Zunifikowany System Opieki Zdrowotnej (port. *Sistema Único de Saúde*, SUS). Zorganizowany jest on na poziomie centralnym, a celem jest zapewnienie powszechnie dostępnej opieki medycznej dla każdego mieszkańca Brazylii<sup>28</sup>. Jednak gdy koronawirus zaczął rozprzestrzeniać się w państwie, okazało się, że SUS nie funkcjonuje sprawnie, a działania takie jak dystrybucja masek czy lekarstw były prowadzone w sposób nieskoordynowany i nieregularny. To wraz z polityką władz centralnych, stawiających na pierwszym miejscu gospodarkę, doprowadziło do sytuacji, w której władze poszczególnych stanów przejęły inicjatywę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania COVID-19. Dotyczyło to

<sup>26</sup> A. Borges, 'A little flu': Brazil's Bolsonaro playing down coronavirus crisis, Euronews, 10 kwietnia 2020, <https://www.euronews.com/2020/04/06/a-little-flu-brazil-s-bolsonaro-playing-down-coronavirus-crisis> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>27</sup> F. Brancoli, COVID-19 vaccination in Brazil: Between the role of subnational actors and immunisation inequality, Observer Research Foundation, 16 sierpnia 2021, <https://www.orfonline.org/expert-speak/covid-19-vaccination-in-brazil/> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>28</sup> C.H.A. Paiva, L.A. da Silva Teixeira, F.A. Pires-Alves, *Especial Covid-19: O Sistema Único de Saúde e o desafio da Covid-19*, História, Ciências, Saúde – Manguinhos, czerwiec 2020, <http://www.revistahcsm.coc.fiocruz.br/especial-covid-19-o-sistema-unico-de-saude-e-o-desafio-da-covid-19/> (dostęp: 12.06.2022).

także aktywności międzynarodowej w celu pozyskiwania środków ochrony indywidualnej, leków i szczepionek.

Na pierwszy plan pod tym względem wysunął się stan São Paulo oraz tzw. Konsorcjum Północnowschodnie – sojusz dziewięciu stanów z północnowschodniej części Brazylii<sup>29</sup>. Władze São Paulo postanowiły wykorzystać otwarte w 2019 r. biuro handlowe swojego stanu w Chinach. Był to pierwszy w historii brazylijski stan, który otworzył swoje przedstawicielstwo za granicą. Jego głównym celem było poszerzanie kontaktów handlowych oraz przyciąganie chińskich inwestorów. Jednak już niecały rok po jego otwarciu zostało ono wykorzystane do walki z koronawirusem. Dzięki niemu São Paulo zawarło umowę z laboratorium Sinovac w celu współpracy w zakresie testów i produkcji szczepionek przeciwko COVID-19. Co więcej, biuro odegrało także istotną rolę w sprowadzaniu pomocy i darowizn w postaci środków ochrony osobistej z chińskich miast i prowincji<sup>30</sup>.

W przypadku Konsorcjum Północnowschodniego władze poszczególnych stanów prowadziły w 2020 r. bezpośrednie negocjacje z chińskimi władzami regionalnymi oraz przedsiębiorstwami w celu zdobycia niezbędnego sprzętu medycznego, leków oraz środków ochrony osobistej. Stan Maranhão zawarł umowy na dostawy respiratorów do szpitali na swoim terytorium. Wtedy też jednak rząd federalny Brazylii oskarżył władze stanu o przekroczenie konstytucyjnych prerogatyw i zażądał oddania zakupionego sprzętu medycznego. Spór ostatecznie rozstrzygnął Sąd Najwyższy, który orzekł, że respiratory należą do Maranhão<sup>31</sup>. Stan Pernambuco dzięki swojej aktywności w Chinach uzyskał darowiznę od prowincji Syczuan w postaci środków medycznych, w tym masek chirurgicznych oraz kombinezonów ochronnych<sup>32</sup>. Z kolei w marcu

<sup>29</sup> W jego skład wchodzi stany: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte oraz Sergipe. Celem konsorcjum jest promowanie integracji regionalnej, wspólna rozbudowa i modernizacja infrastruktury, wdrażanie zintegrowanych polityk społecznych czy promowanie zrównoważonego rozwoju.

<sup>30</sup> InvestSP, *InvestSP in Shanghai celebrates 2 years and consolidates the partnership between São Paulo and China in the global scenario*, 21 października 2021, <https://www.en.investe.sp.gov.br/news/post/investsp-in-shanghai-celebrates-2-years-and-consolidates-the-partnership-between-sao-paulo-and-china-in-the-global-scenario/> (dostęp: 12.06.2022).

<sup>31</sup> A. Alvarenga, E. Rocha, J. Filippon, M. Andrade, *Challenges for the Brazilian state from the COVID-19 pandemic: The case of paradiplomacy in the state of Maranhão*, „Cad Saude Publica” 2021, nr 12, s. 2, <https://doi.org/10.1590/0102-311X00155720>

<sup>32</sup> Diário de Pernambuco, *Pernambuco recebe doação de EPIs da Província de Sichuan, na China*, 8 maja 2020, <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vida-urbana/2020/05/pernambuco-recebe-doacao-de-epis-da-provincia-de-sichuan-na-china.html> (dostęp: 12.06.2022).

2021 r. Konsorcjum Północnowschodnie przeprowadziło negocjacje w sprawie zakupu i dostaw szczepionek dla dziewięciu stanów wchodzących w jego skład. Podpisano umowę na dostawę 37 mln dawek szczepionki Sputnik V z Rosji<sup>33</sup>. Takie działanie pozwoliło Brazylii na szybsze rozpoczęcie procesu szczepień. Ostatecznie jednak Konsorcjum Północnowschodnie nie zdecydowało się na import całego zamówienia ze względu na ogólnokrajowe wytyczne Brazylijskiej Agencji Regulacji Zdrowia (Anvisa)<sup>34</sup>.

## Inicjatywy multilateralne

W marcu 2020 r. grupa C40, pierwotnie powołana w 2005 r. do współpracy dużych miast przy zwalczaniu zmian klimatycznych, zaczęła wykorzystywać wypracowaną przez lata stałą sieć kontaktów władz miast-członków C40 w celu dzielenia się informacjami, poradami i pomysłami, jak ograniczać transmisję koronawirusa (co jest szczególnie trudne w dużych miastach, gdzie gęstość zaludnienia jest wysoka). 27 marca odbyło się spotkanie burmistrzów i prezydentów ponad 40 miast, zamieszkiwanych łącznie przez ponad 300 mln ludzi, podczas którego określono ramy współpracy w zwalczaniu COVID-19<sup>35</sup>. Tym samym sieć miast skupiona na zmianach klimatycznych została tymczasowo przekształcona na sieć zorientowaną na przeciwdziałanie pandemii COVID-19, choć jednocześnie nie zapomniała ona o swoich pierwotnych celach. C40 powołała także specjalną grupę „Agenda for a Green and Just Recovery” pod przewodnictwem burmistrza Mediolanu<sup>36</sup>. Zajmowała się ona planowaniem działań na okres odbudowy gospodarczej po zakończeniu pandemii, których celem było tworzenie nowych miejsc pracy oraz korzyści ekonomiczne i społeczne. Wśród postulatów grupy znalazło się zwiększenie nakładów na ekologiczne inicjatywy dla miast – rozwój transportu zbiorowego i budownictwa energooszczędnego czy rozbudowę infrastruktury dla rowerzystów

<sup>33</sup> A. Pozzatti, L. Farias, *From emergency to structure: Ways to fight Covid-19 via international cooperation in health from Brazil*, „Revista Brasileira de Política Internacional” 2022, nr 1, s. 11, <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200106>

<sup>34</sup> Reuters, *Brazil's Northeastern states drop plan to buy Russia's COVID-19 vaccine*, 6 sierpnia 2021, <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-northeastern-states-drop-plan-buy-russias-covid-vaccine-2021-08-05/> (dostęp: 13.06.2022).

<sup>35</sup> F. Rei, *La pandemia de la Covid-19 y la acción de los nuevos actores internacionales en el ambito de la gobernanza global y de la paradiplomacia*, „Revista de Direito da Cidade” 2021, nr 2, s. 766, <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.50039>

<sup>36</sup> A.F. Pipa, M. Bouchet, *Multilateralism restored? City diplomacy in the COVID-19 era*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2020, nr 4, s. 602, <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10043>



i pieszych, a także projekty w zakresie zielonej i zeroemisyjnej energii<sup>37</sup>. Co istotne, część członków C40 przedstawiła własne, konkretne zobowiązania, które mają realizować wyżej wymienione postulaty.

Eurocities – stowarzyszenie zrzeszające obecnie ponad 200 europejskich miast – uruchomiło w marcu 2020 r. specjalną stronę „CovidNews”, dzięki której członkowie stowarzyszenia mogli dzielić się publicznie swoimi rozwiązaniami i pomysłami. Tylko do września 2020 r. opublikowanych zostało ponad 700 artykułów, które obejmowały inicjatywy z ponad 120 miast. Wśród nich znalazły się rozwiązania dotyczące nie tylko ograniczania transmisji koronawirusa, w tym wprowadzanych obostrzeń czy walki z COVID-19, ale także wspierania ośrodków kultury w trakcie pandemii, dbania o zdrowie psychiczne dzieci i nastolatków czy działalności lokalnych lokali gastronomicznych poprzez rozwój aplikacji pozwalających zamawiać posiłki na wynos<sup>38</sup>. Co więcej, Eurocities współpracowało również z Europejskim Komitetem Regionów na rzecz uzyskania przez miasta bezpośredniego dostępu do funduszy pomocowych UE i ograniczenia barier fiskalnych, które utrudniają długoterminowe inwestycje infrastrukturalne<sup>39</sup>.

Światowe Stowarzyszenie Wielkich Metropolii „Metropolis” wraz ze stowarzyszeniem „Zjednoczone Miasta i Samorządy Lokalne” (ang. *United Cities and Local Governments*, UCLG) i Euro-Latynoamerykańskim Sojuszem Współpracy Miast (ang. *Euro-Latin-American Alliance for Cooperation between Cities*, AL-Las) wspólnie uruchomiły platformę „Cities For Global Health”. Jej celem jest wymiana doświadczeń nie tylko w zakresie zarządzania kryzysowego i zwalczania COVID-19, ale także odbudowania regionalnej gospodarki po pandemii oraz przygotowania się na inne kryzysy o charakterze globalnym, które mogą mieć miejsce w przyszłości<sup>40</sup>.

Pandemia COVID-19 stała się także okazją do wykorzystania mediów społecznościowych oraz dostępnych programów do wideokonferencji, zarówno w kontaktach formalnych, jak i nieformalnych pomiędzy regionami czy

---

<sup>37</sup> C40, *C40 Mayors' Statement for a Green and Just Recovery*, [https://c40.org/wp-content/uploads/2021/07/2684\\_C40\\_GREEN\\_RECOVERY\\_STATEMENT.original.pdf](https://c40.org/wp-content/uploads/2021/07/2684_C40_GREEN_RECOVERY_STATEMENT.original.pdf) (dostęp: 15.06.2022).

<sup>38</sup> Eurocities, *Live updates COVID-19*, <https://covidnews.eurocities.eu/> (dostęp: 15.06.2022).

<sup>39</sup> A.F. Pipa, M. Bouchet, *How to make the most of city diplomacy in the COVID-19 era*, Brookings Institution, 6 sierpnia 2020, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/08/06/how-to-make-the-most-of-city-diplomacy-in-the-covid-19-era/> (dostęp: 15.06.2022).

<sup>40</sup> Cities For Global Health, *About Us*, <https://www.citiesforglobalhealth.org/about-us> (dostęp: 15.06.2022).



miastami. Tworzono nowe sieci współpracy wielostronnej, jak również wykorzystywano te już istniejące. Przykładem tych drugich jest Globalny Parlament Burmistrzów (ang. *Global Parliament of Mayors*, GPM). Powstał on w 2016 r., a celem była współpraca miast z całego świata w zakresie zrównoważonego rozwoju. W marcu 2020 r. GPM ogłosił rozpoczęcie kampanii „Corona Crisis: Mayors Act Now”, prowadzonej w Wirtualnym Parlamencie – zamkniętej stronie internetowej dla włodarzy miast-członków GPM. Celem tej inicjatywy była wymiana doświadczeń miast z całego świata w zakresie walki z pandemią COVID-19<sup>41</sup>.

Na uwagę w kwestii inicjatyw multilateralnych zasługuje dość nietypowe rozwiązanie władz Los Angeles. Stworzyły one specjalną, choć nieformalną grupę na komunikatorze WhatsApp, gdzie wraz z przedstawicielami innych miast, zarówno ze Stanów Zjednoczonych, jak i z zagranicy, oprócz dzielenia się informacjami, doświadczeniami i poradami, koordynowały współpracę w zakresie zakupów sprzętu medycznego, przekazywania darowizn w postaci środków ochrony osobistej czy zbiorów pieniędzy<sup>42</sup>.

## Podsumowanie

Pandemia COVID-19 pokazała, że miasta i regiony mogą być sprawnymi i skutecznymi w swych działaniach aktorami na arenie międzynarodowej. Dzięki formalnym i nieformalnym relacjom dwustronnym, głównie na podstawie umów w sprawie partnerstwa, jak również sieciom międzynarodowym przywódcy miast i regionów mogli pracować ponad granicami oraz w pewnym zakresie kształtować globalną reakcję na pandemię. Lokalne władze były jednymi z pierwszych, które zwróciły się do swoich partnerów, aby dzielić się informacjami i proponować rozwiązania, nawet jeśli współpraca na szczeblu krajowym była często opóźniona. Przykład brazylijskich stanów najdobitniej pokazuje, że w momencie gdy władze centralne zawodzą, to działać muszą aktorzy subpaństwowi.

Niewątpliwie pandemia COVID-19 stworzyła środowisko dla rozwoju paradyplomacji. Niektóre regiony i miasta skupiły się na swoim bezpośrednim sąsiedztwie, inne podjęły próbę współpracy ponadnarodowej, a jeszcze inne tworzyły nowe międzynarodowe inicjatywy. Miasta i regiony pokazały,

<sup>41</sup> Global Parliament of Mayors, *Corona Crisis: Mayors Act Now*, <https://globalparliamentofmayors.org/mayorsactnow/> (dostęp: 15.06.2022).

<sup>42</sup> A.F. Pipa, *Webinar: Global city cooperation in the response to COVID-19*, Brookings Institution, 23 kwietnia 2020, <https://www.brookings.edu/events/webinar-global-city-cooperation-in-the-response-to-covid-19/> (dostęp: 15.06.2022).

że potrafią w sposób sprawny i efektywny odpowiadać na globalne zagrożenia. Dlatego też podmioty subpaństwowe powinny odgrywać istotniejszą rolę. Wykorzystanie paradiplomacji w ogólnokrajowych strategiach polityk zagranicznych byłoby korzystne zarówno dla władz centralnych, jak i dla samych samorządów. Oczywiście wiele działań miast i regionów w trakcie pandemii nie było bezinteresownych. Udzielanie pomocy zagranicznym samorządom nie tylko pogłębia pewne formy współpracy, ale pozwala także na budowanie lub umacnianie swojej międzynarodowej pozycji.

## Bibliografia

- Alvarenga A., Rocha E., Filippon J., Andrade M., *Challenges for the Brazilian state from the COVID-19 pandemic: The case of paradiplomacy in the state of Maranhão*, „Cad Saude Publica” 2021, nr 12, s. 2–14, <https://doi.org/10.1590/0102-311X00155720>
- Baden-Württemberg.de, *Deutsch-Französische Solidarität im Kampf gegen Corona*, 15 czerwca 2020, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/deutsch-franzoesische-solidaritaet-im-kampf-gegen-corona/> (dostęp: 14.06.2022).
- Borges A., *‘A little flu’: Brazil’s Bolsonaro playing down coronavirus crisis*, Euronews, 10 kwietnia 2020, <https://www.euronews.com/2020/04/06/a-little-flu-brazil-s-bolsonaro-playing-down-coronavirus-crisis> (dostęp: 12.06.2022).
- Brancoli F., *COVID-19 vaccination in Brazil: Between the role of subnational actors and immunisation inequality*, Observer Research Foundation, 16 sierpnia 2021, <https://www.orfonline.org/expert-speak/covid-19-vaccination-in-brazil/> (dostęp: 12.06.2022).
- C40, *C40 Mayors’ Statement for a Green and Just Recovery*, [https://c40.org/wp-content/uploads/2021/07/2684\\_C40\\_GREEN\\_RECOVERY\\_STATEMENT.original.pdf](https://c40.org/wp-content/uploads/2021/07/2684_C40_GREEN_RECOVERY_STATEMENT.original.pdf) (dostęp: 15.06.2022).
- China Daily, *Beijing to donate medical supplies to Seoul, Tehran, Tokyo*, 13 marca 2020, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202003/13/WS5e6aec-c4a31012821727ed50.html> (dostęp: 10.06.2022).
- China Daily, *China’s Shenzhen to donate 270,000 masks to sister cities*, 19 marca 2020, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202003/19/WS5e72d-8c6a3101282172805c2.html> (dostęp: 10.06.2022).
- Cities For Global Health, *About Us*, <https://www.citiesforglobalhealth.org/about-us> (dostęp: 15.06.2022).

- Cities For Global Health, *Barcelona's science diplomacy takes the lead against Covid-19*, <https://www.citiesforglobalhealth.org/initiative/barcelonas-science-diplomacy-takes-lead-against-covid-19> (dostęp: 12.06.2022).
- Diário de Pernambuco, *Pernambuco recebe doação de EPIS da Província de Sichuan, na China*, 8 maja 2020, <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/05/pernambuco-recebe-doacao-de-epis-da-provincia-de-sichuan-na-china.html> (dostęp: 12.06.2022).
- The Diplomat in Spain, *Barcelona and London strengthen science diplomacy in times of pandemic*, 29 listopada 2020, <https://thediplotatinspain.com/en/2020/11/barcelona-and-london-strengthen-science-diplomacy-in-times-of-pandemic/> (dostęp: 12.06.2022).
- El Nacional, *Barcelona destinará 400.000 euros para la crisis del coronavirus en otros países*, 2 maja 2020, [https://www.elnacional.cat/es/politica/coronavirus-barcelona-destinara-400000-euros\\_498978\\_102.html](https://www.elnacional.cat/es/politica/coronavirus-barcelona-destinara-400000-euros_498978_102.html) (dostęp: 12.06.2022).
- Eurocities, *Live updates COVID-19*, <https://covidnews.eurocities.eu/> (dostęp: 15.06.2022).
- Foreign Affairs Office of Shanghai Municipality, *Shanghai helping friends around the world*, 3 kwietnia 2020, <http://wsb.sh.gov.cn/n998/20200403/533dd5815e884b9ebcf47ec389d2ff20.html> (dostęp: 11.06.2022).
- Four Motors for Europe, *The Four Motors for Europe pushing to make sustainability and climate action an integral part of the wider recovery*, 23 kwietnia 2020, <https://www.4motors.eu/news/detail/the-four-motors-for-europe-pushing-to-make-sustainability-and-climate-action-an-integral-part-of-the-wider-recovery> (dostęp: 14.06.2022).
- Generalitat de Catalunya, *Barcelona Cooperation for Global Justice Master Plan 2018–2021*, [https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/barcelona\\_cooperation\\_master\\_plan\\_2018-2021\\_ang.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/barcelona_cooperation_master_plan_2018-2021_ang.pdf) (dostęp: 12.06.2022).
- Generalitat de Catalunya, *Measures adopted by the Catalan Government to face the COVID-19 pandemic*, 12 czerwca 2020, s. 14–16, [https://exteriors.gencat.cat/en/detalls/noticia/20200421\\_MesuresGovernCOVID](https://exteriors.gencat.cat/en/detalls/noticia/20200421_MesuresGovernCOVID) (dostęp: 12.06.2022).
- Global Parliament of Mayors, *Corona Crisis: Mayors Act Now*, <https://global-parliamentofmayors.org/mayorsactnow/> (dostęp: 15.06.2022).
- Gouvernement du Québec, *Actions du Québec à l'international – «Sortir de la crise en appuyant notre action internationale» – Nadine Girault*, 18 czerwca 2020, <https://www.quebec.ca/uk/novini/actions-du-quebec-a-linternationale-sortir-de-la-crise-en-appuyant-notre-action-internationale-nadine-girault> (dostęp: 10.06.2022).

- Gouvernement du Québec, *Québec government offices abroad*, <https://www.international.gouv.qc.ca/en/general/representation-etranger> (dostęp: 10.06.2022).
- Guangzhou Foreign Affairs Office, *Guangzhou donations arrive in five Italian cities*, 23 marca 2020, [http://www.eguangzhou.gov.cn/2020-03/23/c\\_464597.htm](http://www.eguangzhou.gov.cn/2020-03/23/c_464597.htm) (dostęp: 11.06.2022).
- InvestSP, *InvestSP in Shanghai celebrates 2 years and consolidates the partnership between São Paulo and China in the global scenario*, 21 października 2021, <https://www.en.investe.sp.gov.br/news/post/investsp-in-shanghai-celebrates-2-years-and-consolidates-the-partnership-between-sao-paulo-and-china-in-the-global-scenario> (dostęp: 12.06.2022).
- Jakarta Smart City, *Jakarta's Covid-19 Response Team*, <https://corona.jakarta.go.id/en> (dostęp: 11.06.2022).
- Klyszz I., *Between cooperation and autonomy. An exploration of the external relations of European regions and their response to the COVID-19 pandemic*, stenogram przemówienia na konferencji ECPR General Conference 2020, 24–28 sierpnia 2020, [https://www.academia.edu/44410628/Between\\_Cooperation\\_and\\_Autonomy\\_An\\_Exploration\\_of\\_the\\_External\\_Relations\\_of\\_European\\_Regions\\_and\\_their\\_Response\\_to\\_the\\_COVID\\_19\\_Pandemic](https://www.academia.edu/44410628/Between_Cooperation_and_Autonomy_An_Exploration_of_the_External_Relations_of_European_Regions_and_their_Response_to_the_COVID_19_Pandemic) (dostęp: 15.06.2022).
- Luerdi L., *Paradiplomacy of Indonesian sub-state Actor: Digital diplomacy of Jakarta government in response to Covid-19*, „Berumpun: Journal of Social, Politics, and Humanities” 2021, nr 2, s. 104–126, <https://doi.org/10.33019/berumpun.v4i2.59>
- Martínez R., *Paradiplomacy in North America: Canadian provinces' relations with their U.S. and Mexican counterparts*, „Norteamérica” 2017, nr 2, s. 87–109, <https://doi.org/10.20999/nam.2017.b004>
- Paiva C.H.A., da Silva Teixeira L.A., Pires-Alves F.A., *Especial Covid-19: O Sistema Único de Saúde e o desafio da Covid-19*, História, Ciências, Saúde – Manguinhos, czerwiec 2020, <http://www.revistahcsm.coc.fiocruz.br/especial-covid-19-o-sistema-unico-de-saude-e-o-desafio-da-covid-19/> (dostęp: 12.06.2022).
- Pejic D., Acuto M., Kosovac A., *City Diplomacy during COVID-19: The 2022 Cities and International Engagement Survey*, Melbourne Centre for Cities, Melbourne 2022.
- Pipa A.F., *Webinar: Global city cooperation in the response to COVID-19*, Brookings Institution, 23 kwietnia 2020, <https://www.brookings.edu/events/webinar-global-city-cooperation-in-the-response-to-covid-19/> (dostęp: 15.06.2022).

- Pipa A.F., Bouchet M., *How to make the most of city diplomacy in the COVID-19 era*, Brookings Institution, 6 sierpnia 2020, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/08/06/how-to-make-the-most-of-city-diplomacy-in-the-covid-19-era/> (dostęp: 15.06.2022).
- Pipa A.F., Bouchet M., *Multilateralism restored? City diplomacy in the COVID-19 era*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2020, nr 4, s. 599–610, <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10043>
- Pozzatti A., Farias L., *From emergency to structure: Ways to fight Covid-19 via international cooperation in health from Brazil*, „Revista Brasileira de Política Internacional” 2022, nr 1, s. 2–20, <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200106>
- Rei F., *La pandemia de la Covid-19 y la acción de los nuevos actores internacionales en el ambito de la gobernanza global y de la paradiplomacia*, „Revista de Direito da Cidade” 2021, nr 2, s. 753–774, <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.50039>
- Reuters, *Brazil's Northeastern states drop plan to buy Russia's COVID-19 vaccine*, 6 sierpnia 2021, <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-northeastern-states-drop-plan-buy-russias-covid-vaccine-2021-08-05/> (dostęp: 13.06.2022).
- SciTech DiploHub, *Who we are*, <https://www.scitechdiplohub.org/about/> (dostęp: 12.06.2022).
- Shon C., *The role of cities as the first responder to pandemics: Focusing on the case of the Seoul metropolitan government's response to the COVID-19*, „Journal for Peace and Nuclear Disarmament” 2021, nr 1, s. 60–72, <https://doi.org/10.1080/25751654.2021.1882773>
- Staatsministerium Baden-Württemberg, *Enge Kooperation mit der Schweiz*, 14 maja 2020, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/enge-kooperation-mit-der-schweiz/> (dostęp: 14.06.2022).
- Taveres R., *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford University Press, New York 2016.





**Marek Sempach\***

 <https://orcid.org/0000-0002-2792-5076>

# **Pandemia COVID-19 a specyfika organizacji oraz działań sztabu wyborczego w zakresie prowadzenia marketingowej kampanii wyborczej**

## **Abstrakt**

Współczesne kampanie wyborcze w zakresie organizacji oraz zastosowanych środków upodabniają się do działań realizowanych na rynku przedsiębiorstw. Niniejszy artykuł stanowi próbę ukazania sekwencji czynności realizowanych przez sztab oraz jego optymalnej organizacji stworzonej w celu pozyskania przewagi konkurencyjnej na rynku wyborczym. Szczególna uwaga zwrócona zostanie na okres pandemii COVID-19 w celu zweryfikowania jej wpływu na specyfikę prowadzonych działań. Niezbędne dane do realizacji zamierzonego celu zebrano dzięki przeprowadzonym studiom literaturowym oraz obserwacjom własnym autora na rynkach państw anglosaskich. Na tej podstawie dokonano opisu oraz sformułowano wnioski mogące służyć realizacji profesjonalnej, w pełni marketingowej kampanii wyborczej. Odpowiednia sekwencja działań, zasoby finansowe, organizacja sztabu wyborczego oraz menadżerski sposób zarządzania zespołem przez szefa sztabu przyczyniają się do podniesienia atrakcyjności kampanii i uzyskania przewagi w wyścigu wyborczym.

**Słowa kluczowe:** kampania wyborcza, pandemia COVID-19, sztab wyborczy, marketing polityczny, zarządzanie organizacją polityczną.

---

\* Adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

## The idiosyncrasy of the election staff organization during political campaigning throughout COVID-19 pandemic

### Abstract

Modern political campaigns become close to those initiated on business marketplace mostly in terms of organizational structure and its key instruments. This article is an attempt to verify appropriate sequence of activities made by election staff and its peerless campaign management in order to gain competitive advantage on political marketplace. Special attention will be put on pandemic COVID-19 period to verify its impact on features of marketing activities. Essential data for reaching the goal has been taken by literature overview and Anglo-Saxon marketplace observation. As the result of this the description has been performed and conclusions for effective campaigning have been drawn. Appropriate sequence of activities, funds, campaign staff organization and relevant management by campaign chief contribute to increase the enchantment and gain the advantage on election race.

**Keywords:** political campaigning, pandemic COVID-19, election staff, political marketing, political organization management.

## Wprowadzenie

Zasadniczym celem opracowania jest ukazanie taktycznych działań realizowanych przez współczesne organizacje polityczne zabiegające o poparcie społeczne na drodze demokratycznych wyborów. Materia ta zostanie zaprezentowana w oparciu o analizę doświadczeń nowoczesnych, głównie anglosaskich<sup>1</sup> podmiotów politycznych w drugiej dekadzie XXI w., ze szczególnym uwzględnieniem okresu pandemii COVID-19 występującej w latach 2020–2022. Pod uwagę wzięto kampanię prezydencką w USA w 2020 r. (rywalizacja Biden-Trump) oraz samorządową w Wielkiej Brytanii w 2022 r. (rywalizacja labourzystów i konserwatystów). Dodatkowo obserwowano działania w Polsce w kampanii prezydenckiej w 2020 r. (rywalizacja Duda-Trzaskowski). Dobór rynków ma charakter celowy, występują tam bowiem partie polityczne, których sztabowcy skutecznie zdobywają i wykorzystują przetworzone informacje w procesie osiągania przewagi konkurencyjnej<sup>2</sup>. Całość zostanie

<sup>1</sup> Kraje anglosaskie obejmują następujący obszar: Australia, Irlandia (wyłączając Galtacht), Kanada (wyłączając Quebec), Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania. Ze względu na dostępność materiałów badawczych oraz wielkość środków wydatkowanych na kampanie szczególna uwaga zwrócona została na doświadczenia amerykańskie oraz brytyjskie.

<sup>2</sup> Przewaga konkurencyjna rozumiana jest jako zasób atutów będących w posiadaniu danej organizacji politycznej, [za:] M. Kraszewska, K. Pujer, *Konkurencyjność przedsiębiorstw. Sposoby budowania przewagi konkurencyjnej*, Wrocław 2017, s. 11.

ukazana w kontekście odpowiedniej kolejności prowadzonych działań, w tym pozyskiwania i przetwarzania danych do analizy rynku, które w ostatnim czasie – obok odpowiedniej organizacji sztabu – stanowią klucz do zwycięstwa w nowoczesnym, w pełni marketingowym procesie wyborczym. Kluczową hipotezą artykułu jest założenie, że odpowiednia sekwencja realizowanych działań, zasoby finansowe, organizacja sztabu wyborczego oraz menadżerski sposób zarządzania procesem kampanijnym determinują poziom atrakcyjności całej kampanii wyborczej i uzyskanie przewagi w zmaganiach na rynku politycznym. Dodatkowo na potrzeby tekstu sformułowano pytanie problemowe: czy okres pandemii COVID-19 przyczynił się do zasadniczych zmian w sposobie organizacji i prowadzenia kampanii wyborczej przez nowoczesne, zorientowane rynkowo podmioty polityczne? Przedstawione hipotezy zostaną zweryfikowane w oparciu o przeprowadzone studia literaturowe oraz obserwacje własne autora na rynkach wybranych państw anglosaskich. W celu pogłębienia stawianego problemu wykorzystana zostanie również w podstawowym zakresie analiza komparatystyczna doświadczeń anglo-amerykańskich oraz polskich.

Kwestia strategicznego podejścia do działań kampanijnych znana jest od początku lat 50. XX w. Wyłoniła się w Stanach Zjednoczonych wraz z powstaniem koncepcji marketingu handlowego. Już w 1952 r. została skutecznie wykorzystana w toku zmagania kampanijnych poprzedzających wybory prezydenckie, gdy jeden z kandydatów, republikanin Dwight Eisenhower, sięgnął po wybrane instrumenty marketingowe, by zyskać przewagę nad demokratycznym kontrkandydatem<sup>3</sup>. Podjęta inicjatywa odniosła oczekiwany skutek, Eisenhower wygrał wybory, potrafił bowiem pozyskać z rynku dane, które następnie skutecznie wykorzystał. Poznając oczekiwania potencjalnych wyborców, przygotował program, który wychodził im naprzeciw. Dokonał również marketingowej segmentacji, dzieląc wyborców na grupy konsumentów, które różniły się oczekiwaniami oraz reakcjami na oferowany przekaz. Rozpoznając oraz identyfikując je, był w stanie bardziej precyzyjnie dotrzeć z ofertą do różnych grup społecznych, co zapewniło mu większą liczbę głosów. Można zatem stwierdzić, że począwszy od amerykańskiej kampanii w 1952 r., nastąpił proces powolnej profesjonalizacji wyborów w oparciu o techniki znane z marketingu handlowego oraz rynku przedsiębiorstw. W praktyce każda kolejna kampania wyborcza stawiała się w coraz większym stopniu marketingowa, wymagając od prowadzących ją osób pozyskiwania oraz analizowania coraz większej ilości danych z rynku. Aby temu sprostać i zarazem skutecznie zarządzać procesami kampanijnymi, zaczęto wykorzystywać na szerszą skalę wyspecjalizowanych

---

<sup>3</sup> D.G. Lilleker, *Key Concepts in Political Communication*, London 2006, s. 147.

konsultantów politycznych zwanych potocznie spin doktorami<sup>4</sup>. Ludzie ci mieli za zadanie opracowanie strategii marketingowej na rzecz danego produktu politycznego oraz skuteczne nim zarządzanie w okresie trwania kampanii wyborczej<sup>5</sup>. Ich rywalizacja oraz chęć poszukiwania nowych rozwiązań doprowadziły do rozpoczęcia w drugiej dekadzie XXI w. nowego etapu we współczesnych kampaniach wyborczych, opartego na symbiozie instrumentów marketingowych i szerokiej analizie rynku. Niniejszy tekst stanowi próbę scharakteryzowania tego procesu, w tym kluczowych punktów taktyki kampanijnej oraz działań mających na celu osiągnięcie trwałej przewagi konkurencyjnej.

## Sekwencja działań jako klucz do wyborczego sukcesu

Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z czasem pandemii, czy też nie, uważa się, iż działania kampanijne powinny rozpocząć się 15 miesięcy przed datą wyborów, jednakże stają się one zauważalne dla wyborców dopiero na ok. 3 miesiące przed tym terminem. Okres pomiędzy piętnastym a trzecim miesiącem to działania sztabowe o charakterze analityczno-organizacyjnym, całkowicie niewidoczne dla osób postronnych. To właśnie wtedy zbierane i przetwarzane są dane oraz podejmowane są decyzje, które mają szczególnie istotny wpływ na całokształt kampanii wyborczej.

Pierwszą i zarazem podstawową czynnością jest wybór członków sztabu wyborczego ze szczególnym uwzględnieniem roli jego szefa. Sztab powinien składać się z następujących grup osób:

- szef sztabu wyborczego;
- analitycy danych oraz merytoryczni eksperci z różnych obszarów życia społecznego;
- zespół wykonawczy oraz obsługa techniczna kampanii.

Na czele sztabu powinien stanąć człowiek doświadczony w zakresie stosowania koncepcji marketingu, niezwiązany z formacją polityczną, dla której pracuje. Bierze on pełną odpowiedzialność za przebieg kampanii, a jego rolą jest podejmowanie wszystkich kluczowych decyzji w długim, kilkunastomiesięcznym procesie wyborczym. Należy odnotować, że w warunkach polskich szefem sztabu wyborczego zostaje zazwyczaj zaufany, aktywny polityk danej formacji. To odróżnia kampanie w kraju oraz w państwach anglosaskich, gdzie

---

<sup>4</sup> M.J. Burton, D.M. Shea, *Campaign Craft. The Strategies, Tactics and Art of Political Campaign Management*, Santa Barbara 2010, s. 13.

<sup>5</sup> J. Johnson, *Political Consultants and Campaigns*, Boulder 2013, s. 9.

na czele kampanii wyborczej staje doświadczony analityk z branży marketingowej, wywodzący się, co istotne, ze środowiska zewnętrznego. Wybór w tym zakresie ma zasadniczy wpływ na przebieg całej kampanii. Brak wiedzy oraz doświadczenia w wymiarze marketingowym prowadzi do wielu zaniechań, a nawet błędów w zakresie wykorzystywanych instrumentów kampanijnych. Może to stanowić ważną przyczynę niskiej frekwencji podczas wyborów, kampania jest bowiem wówczas postrzegana przez obywateli jako mało atrakcyjna, a sposób prezentacji czy komunikowania produktu politycznego – chybiony. Brak orientacji marketingowej szefa sztabu prowadzić może również do błędów w zakresie pozyskiwania i przetwarzania danych. Nietrafione badania oraz ich analizy mogą przesądzić o nieefektywności kampanii<sup>6</sup>. Warto zatem rozważyć model anglosaski i skorzystać z kompetencji zewnętrznych szefów kampanii, których praca wydaje się znacznie skuteczniejsza. Niewiele mniejsze znaczenie w procesie tworzenia sztabu wyborczego ma dobór specjalistów z różnych obszarów kampanijnych, takich jak kontakty ze środkami masowego przekazu, analiza danych, kontakty z lokalnymi sztabami wyborczymi, finanse kampanii czy zarządzanie kluczowymi dla obywateli kwestiami (finanse publiczne, opieka zdrowotna, infrastruktura czy edukacja). Na dole kampanijnej hierarchii znajdują się ludzie z zespołu wykonawczego oraz obsługi technicznej. Są to jednostki, które współpracują ze sztabem w formie zadaniowej. Część z nich to wolontariusze, którzy wykonują najbardziej przyziemne czynności w kampanii: roznoszenie ulotek, rozlepianie plakatów czy telemarketing<sup>7</sup>. Do tej grupy zaliczani są również kierowcy, ochrona, akustycy i specjaliści od mediów społecznościowych. Wybór tych osób dokonywany jest przez szefa sztabu i powinien być jego wyłączną kompetencją. Cały sztab powinien być gotowy do pracy w piętnastym miesiącu poprzedzającym datę wyborów i składać się z następujących sekcji zadaniowych<sup>8</sup>:

- sekcja ds. kontaktów z mediami (media relations);
- sekcja ds. kontaktów z terenem (lokalne sztaby wojewódzkie i powiatowe);
- sekcja ds. kontaktów z zagranicą;
- sekcja ds. promocji oraz współpracy z podmiotami zewnętrznymi;
- sekretariat szefa sztabu wyborczego;
- sekcja ds. finansów kampanii;
- sekcja techniczna.

<sup>6</sup> J. Johnson, dz. cyt., s. 10.

<sup>7</sup> C. Webb, J. Mockus, *Volunteer recruitment*, [w:] *Winning Elections. Political Campaign Management, Strategy and Tactics*, red. R.A. Faucheux, Plymouth 2003, s. 527.

<sup>8</sup> Opracowano na podstawie: M. McNamara, *The Political Campaign Desk Reference*, Denver 2012, s. 28.

Za kontakty medialne w sztabie powinien odpowiadać człowiek doskonale znający i rozumiejący etos pracy dziennikarskiej. Najlepiej, aby był to były dziennikarz, który nie pracuje już w zawodzie, ale zachował kontakty i wie, czego potrzebują w codziennej pracy poszczególne redakcje. Jego rola w sztabie jest bardzo odpowiedzialna, ponieważ to od jego operatywności zależeć może stosunek dziennikarzy do kandydata lub partii politycznej<sup>9</sup>. Sposób przygotowania materiałów prasowych, ich obróbka oraz forma przekazywania redakcjom mają kolosalne znaczenie w kontekście kształtowania polityki informacyjnej całej kampanii, co przekłada się na percepcję wizerunkową produktów ubiegających się o wybór publiczny.

Kontakty z terenem to w rzeczywistości nadzór nad wojewódzkimi oraz powiatowymi, czyli lokalnymi sztabami wyborczymi. Zadaniem centrali jest niedopuszczenie do sytuacji, w której poszczególne jednostki w terenie będą komunikowały inny przekaz niż przyjęty i realizowany przez centralę. Brak nadzoru w tym zakresie doprowadzić może do dwugłosu i w rezultacie do poważnych strat wizerunkowych, niezwykle trudnych do odrobienia w okresie trwania kampanii wyborczej. Zarządzanie przepływem informacji w sztabie przyjmuje zatem charakter scentralizowany, a jednostki terenowe pozostają całkowicie zależne od wytycznych z centrali, która nadzoruje cały proces kampanijny<sup>10</sup>.

Kontakty sztabu wyborczego z zagranicą nie są powszechnie spotykaną praktyką. W kampaniach amerykańskich czy brytyjskich nie mają wręcz miejsca. W Polsce upowszechniły się one po akcesji kraju do Unii Europejskiej, kiedy to tysiące głównie młodych Polaków zdecydowały się na migrację zarobkową za granicą. Sztaby w wyborach parlamentarnych w latach 2007, 2011, 2015 dostrzegły potencjał dużych skupisk polskich wyborców na terenie Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Stanów Zjednoczonych, w związku z czym postanowiły realizować tam przekaz kampanijny. Wykorzystano lokalne reklamy wielkopowierzchniowe, plakaty, ulotki oraz przede wszystkim spotkania bezpośrednie z wyborcami. Efekt przerósł oczekiwania, do punktów wyborczych w polskich konsulatach ustawiały się kolejki, co świadczyć miało o skuteczności tej formy oddziaływania sztabów największych partii politycznych na wyborców poza krajem.

Sekcja promocji oraz współpracy z podmiotami zewnętrznymi to jedno z najbardziej kreatywnych miejsc w sztabie wyborczym. Pracują tam osoby, które w zależności od modelu funkcjonowania sztabu albo nadzorują zewnętrzne agencje marketingowe/reklamowe odpowiedzialne za przekaz komunikacyjny kampanii, albo samodzielnie go tworzą. Aby efektywnie działać, potrzebne jest

---

<sup>9</sup> M. McCurry, *Mass media politics: Historic perspective*, [w:] *Winning Elections...*, s. 471.

<sup>10</sup> Tamże, s. 473.

tu doświadczenie z branży marketingowej i reklamowej, zdobyte wcześniej na potrzeby podmiotów z rynku przedsiębiorstw<sup>11</sup>. Członkowie sztabu pracujący na odcinku promocji powinni rozumieć dane z zakresu analityki rynku reklamowego, na bieżąco je przetwarzać i wprowadzać niezbędne korekty. Dostęp do danych, sprawne działanie i szybkie zmiany wynikające z potrzeb rynku są kluczem do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej w omawianym zakresie reklamy i promocji produktu politycznego<sup>12</sup>. Niestety w warunkach polskich sekcja ta zazwyczaj prowadzona jest przez członków sztabu bez większego doświadczenia w branży, co skutkuje stosunkowo niską jakością przekazu w porównaniu do krajów anglosaskich. Popelniane w tym zakresie błędy należy uznać za jedno z najczęściej spotykanych w strukturze sztabów wyborczych w kampaniach realizowanych w Polsce.

Sekretariat szefa sztabu wyborczego to jeden z najmniejszych ośrodków w strukturze sztabu. Jest to miejsce, przez które przechodzą wszystkie dokumenty związane z prowadzoną kampanią. W zależności od wielkości formacji politycznej pracuje tam od jednej do trzech osób. Jednostki tam zatrudnione muszą być szczególnie godne zaufania. Jakikolwiek wyciek materiałów ze sztabu na rzecz konkurencji byłby sporym problemem, a przede wszystkim wyzwaniem w kontekście prowadzonych na bieżąco działań. W sekretariacie znajdują się dokumenty analityczne i strategiczne, które mogą być znane tylko wybranym członkom otoczenia szefa sztabu. Permanentny audyt przepływu informacji jest zatem wskazany i konieczny w celu zabezpieczenia skuteczności prowadzonych działań kampanijnych.

Sekcja finansów kampanii to w rzeczywistości księgowość prowadzonych działań. Materia ta jest szczególnie istotna w państwach, gdzie partie polityczne pozyskują środki na finansowanie działalności kampanijnej od obywateli. Otrzymane w ten sposób pieniądze muszą podlegać szczególnej ochronie oraz kontroli. W Polsce każdy wydatek związany z prowadzoną kampanią musi być zarejestrowany, opisany i udokumentowany stosowną fakturą VAT<sup>13</sup>. Na tej podstawie komitety wyborcze, które uzyskały mandaty w głosowaniu powszechnym, mogą otrzymać środki tytułem dofinansowania z budżetu państwa na rzecz swojej kampanii wyborczej<sup>14</sup>. Warto odnotować, że w Stanach

<sup>11</sup> M. McNamara, dz. cyt., s. 31.

<sup>12</sup> A. Gorczyca, *Czy to naprawdę działa. Ocena skuteczności kampanii reklamowych*, „Reklama i PR z perspektywy współczesnych problemów komunikacji marketingowej. Zeszyty naukowe” 2016, nr 4/2016, s. 46.

<sup>13</sup> A. Gendźwił, G. Bukowska, J. Haman, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Finanse polskich partii*, Warszawa 2017, s. 24.

<sup>14</sup> W Polsce kwestie te reguluje Kodeks wyborczy z 2011 r. oraz ustawa o partiach politycznych z 1997 r.



Zjednoczonych partie polityczne nie mogą otrzymać zwrotu wydatków kampanijnych z budżetu państwa. Wpłaty na działania wyborcze pochodzą tam jedynie od darczyńców<sup>15</sup>. Być może jest to powód zdecydowanie większej determinacji tamtejszych komitetów wyborczych w zakresie efektywności prowadzonych działań kampanijnych.

W skład ostatniej z sekcji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania sztabu wyborczego wchodzi osoby z zespołu technicznego. Jak już wspomniano, działają tutaj pracownicy zajmujący się obsługą i zabezpieczeniem sztabu wyborczego: kierowcy, ochrona, akustycy, elektrycy i przede wszystkim wolontariusze wykonujący najtrudniejsze zadania na potrzeby kampanii.

Zamykając wątek sztabu wyborczego, należy podkreślić, że dobór odpowiednich, nieprzypadkowych i kompetentnych merytorycznie osób stanowi punkt wyjścia do ewentualnych sukcesów w kampanii. Wszelkie błędy popełnione na tym etapie skutkować będą nieprawidłowym zarządzaniem kampanią i skierowaniem jej działań na niewłaściwe tory, co w połączeniu z brakiem odpowiednich danych oraz niedostatkami ich przetwarzania tudzież analizy prowadzić może do niezamierzonej klęski wyborczej. Dobry, merytoryczny zespół jest w stanie osiągnąć znacznie więcej niż rozbudowany i oparty na działaczach partyjnych aparat wyborczy. Należy podkreślić, że pandemia COVID-19 nie wpłynęła na kształt sztabów wyborczych funkcjonujących w jej okresie. Jak pokazały wybory prezydenckie w USA, odbywające się w 2020 r., polskie prezydenckie w 2020 r. czy brytyjskie samorządowe w 2022 r., nie zmieniono zasadniczo modeli składów osobowych w sztabach kluczowych podmiotów rywalizujących o zwycięstwo w stosunku do okresu przed pandemią. Co oczywiste, zmianom uległ jedynie sposób komunikowania się wewnątrz sztabów, stał się on bowiem bardziej pośredni, z wykorzystaniem spotkań on-line i telefonii.

## Istota analizy rynku politycznego

Jedną z pierwszych czynności, jaką powinien zająć się nowy, świeżo sformowany sztab, jest pozyskanie z rynku danych na temat produktu politycznego będącego podmiotem działań kampanijnych. Zamówione w wyspecjalizowanych ośrodkach badań społecznych informacje powinny pomóc sztabowi w uzyskaniu odpowiedzi na pytanie, dlaczego wyborcy będą skłonni – lub nie – oddać głos na danego kandydata czy partię polityczną. Dodatkowo w celu pozyskania innych ważnych danych badania powinny obejmować następujące kwestie<sup>16</sup>:

<sup>15</sup> M. McNamara, dz. cyt., s. 33.

<sup>16</sup> Opracowano na podstawie: D. Hill, *Strategic polling: Message and theme development*, [w:] *Winning Election...*, s. 154.

- nastroje społeczne i ocena sytuacji politycznej w kraju;
- aktualne poparcie dla partii politycznych i kandydatów;
- oczekiwania społeczne w zakresie programów wyborczych;
- rozpoznanie kluczowych spraw oraz problemów wyborców;
- rozpoznanie potencjalnych sojuszników i zdefiniowanie przeciwników;
- opinie o kluczowych przedstawicielach klasy politycznej;
- udział w rynku głównych konkurentów wraz z charakterystyką ich oferty.

Przeprowadzane badania są podstawą działalności sztabu wyborczego zgodnie z orientacją marketingową, której mottem jest zaspokajanie życzeń i pragnień wyborców. Badania umożliwiają zebranie danych, dzięki którym przygotowywana oferta będzie odpowiadała na rzeczywiste potrzeby obywateli, co prowadzić może do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej danej partii w kampanii. Im większą wiedzę o otoczeniu zewnętrznym dysponuje sztab, tym łatwiej jest mu podejmować decyzje o charakterze strategicznym, unikając jednocześnie kosztownych błędów<sup>17</sup>. Badania powinny być realizowane nieustająco przez cały niemal piętnastomiesięczny okres trwania działań kampanijnych. Wnioski z badań każdorazowo powinny być poddawane wnikliwej analizie, a na ich podstawie należy podejmować dalsze decyzje o charakterze zarówno taktycznym, jak i strategicznym. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że prowadzenie kampanii bez wykorzystania badań lub z ich pomijaniem jest skrajnie nieprofesjonalne i stanowi o braku zrozumienia istoty współczesnych, w pełni marketingowych kampanii wyborczych.

Cykliczne, realizowane co 14 dni badanie nastrojów oraz ocena sytuacji politycznej w kraju umożliwia pozyskanie wiedzy na temat obowiązujących trendów w społeczeństwie i jego oczekiwań w zakresie bieżącej polityki. Kandydaci wyposażeni we właściwe dane sprawniej odpowiadają na społeczne zapotrzebowanie i łatwiej pozyskują niezdecydowanych wyborców. Zawsze omawiają aktualne tematy, trafiając w odpowiedni punkt wrażliwości obywateli.

Badania sondażowe poparcia dla partii politycznych i kandydatów w początkowej fazie kampanii zleca się raz w miesiącu, podwajając aktywność w 3 ostatnich miesiącach poprzedzających datę wyborów. Śledzenie wyników własnych sondaży oraz konfrontowanie ich z innymi publicznie dostępnymi danymi umożliwia rozpoznanie trendów poparcia<sup>18</sup>. Mogą one przyjmować charakter wzrostowy, stabilny oraz obniżający. Właściwa analiza trendów prowadzi do lepszego zrozumienia aktualnego poparcia dla kandydata lub partii politycznej. Trend obniżający przy znaczących nakładach wydatkowanych na

<sup>17</sup> A. Braun, *The role of opinion research in setting campaign strategy*, [w:] *Routledge Handbook of Political Marketing*, red. J. Lees-Marshment, London 2012, s. 7.

<sup>18</sup> D. Hill, dz. cyt., s. 154.

kampanię jest sygnałem, że prowadzone działania są chybione i nieprawidłowe. Podobne wnioski należy wyciągnąć przy trendach stabilnych, kiedy wskaźniki poparcia mimo znacznych aktywności i wydatkowanych środków nie chcą iść w górę. Należy zatem stwierdzić, że prowadzone cyklicznie badania sondażowe umożliwiają weryfikację rzeczywistych dokonań sztabu wyborczego. W przypadku braku oczekiwanych zmian stanowią dowód na strategiczne błędy popełnione w kampanii wyborczej.

Niezwykle znaczące, szczególnie w początkowym etapie kampanii wyborczej, są badania oczekiwań społecznych w zakresie programów wyborczych oraz rozpoznanie kluczowych problemów obywateli<sup>19</sup>. Badania te zleca się jeszcze przed sformułowaniem ostatecznego programu wyborczego pomiędzy czternastym a szóstym miesiącem od daty wyborów. Dane pozyskuje się od wszystkich grup wyborców, zarówno od sympatyków partii (dodatnich), osób niezdecydowanych (neutralnych), jak i zdecydowanych sympatyków konkurencji (ujemnych). Zebrane informacje stanowią punkt wyjścia do formułowania programu wyborczego będącego sztandarowym produktem niemal każdej kampanii. Chodzi o to, by zaproponować elementy programowe z jednej strony oczekiwane przez elektorat, a z drugiej strony zgodne z profilem ideologicznym oferującej je formacji politycznej.

Należy podkreślić, że każdy z komponentów programu wyborczego powinien zostać ukształtowany na podstawie korelacji oczekiwań wyborców i wyznawanej przez partię ideologii politycznej. Zabieg taki zwiększa siłę oddziaływania produktu, jakim pozostaje program wyborczy, i pozwala mu znacznie precyzyjniej trafić w potrzeby konkretnych grup obywateli. Kluczem do sukcesu w tym zakresie pozostaje jednak odpowiednie przeprowadzenie przez sztab wyborczy badań sondażowych i ich dalsza analiza pod kątem rozpoznania oczekiwań społecznych.

Kolejnym z badań, które powinien przeprowadzić sztab wyborczy, jest rozpoznanie potencjalnych sojuszników i zdefiniowanie przeciwników. Dane w tym zakresie przypominają znaną w marketingu klasycznym analizę konkurencji, której dokonuje się na potrzeby przedsiębiorstw<sup>20</sup>. Co istotne, tego rodzaju analiza nie jest przeprowadzana przez wyspecjalizowane ośrodki badań społecznych, a bezpośrednio przez sztab wyborczy. Realizowana jest w początkowym okresie kampanii (12 miesięcy przed datą wyborów) i ponawiana

---

<sup>19</sup> A. Turcotte, J. Lees-Marshment, *Political market research*, [w:] J. Lees-Marshment, B. Conley, E. Elder, R. Pettitt, V. Raynould, A. Turcotte, *Political Marketing. Principles and Applications*, London 2019, s. 54.

<sup>20</sup> M.E. Porter, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, Warszawa 2010, s. 14.

po upływie kolejnych 6 miesięcy. Pozyskane dane wykorzystuje się w mniejszym stopniu w celach marketingowych, a w większym – w celach taktycznych w zakresie zawierania przyszłych koalicji oraz sojuszy wyborczych. Warto odnotować, że w porównaniu do rynku przedsiębiorstw analiza ta jest stosunkowo prosta do przeprowadzenia na rynku politycznym, gdzie ze względu na funkcjonowanie w sferze publicznej panuje znacznie większa transparentność.

Opisane powyżej dane powinny być wzbogacone o opinie na temat kluczowych przedstawicieli klasy politycznej (ranking popularności polityków) oraz udziału w rynku głównych konkurentów wraz z charakterystyką ich oferty. Sztaby wyborcze realizują to we własnym zakresie, pozyskując dane z dostępnych publicznie wyników badań. Uzyskane informacje wykorzystywane są w procesie naśladownictwa dobrych praktyk (ang. *benchmarking*) oraz pozwalają poznać rynkowe przewagi i dokonania konkurencji.

Jak wspomniano, zadaniem sprawnego sztabu jest zlecenie, realizacja oraz analiza wyników badań praktycznie przez cały okres kampanii wyborczej. Jest to nieustanny proces, poczynając od ukonstytuowania się sztabu wyborczego w piętnastym miesiącu przed datą wyborów, a skończywszy na samym końcu kampanii – dwa dni przed ostatecznym terminem<sup>21</sup>. W okresie tym gromadzona i przetwarzana jest ogromna ilość danych, które wpływają do sztabu wyborczego. Sprawny zespół gromadząc informacje, permanentnie analizuje je i wykorzystuje na poczet bieżących potrzeb kampanijnych. Należy definitywnie stwierdzić, że poziom pozyskiwania oraz implementacji zbiorów danych jest wprost proporcjonalny do profesjonalizmu, kompetencji merytorycznych oraz zdolności menadżerskich kluczowych członków sztabu wyborczego. Brak orientacji marketingowej w sztabie wyborczym stanowi błąd w zakresie strategicznego zarządzania i skutecznie zmniejsza szanse na zaspokajanie oczekiwań wyborców oraz uzyskanie przewagi w kampanii wyborczej poprzez wykorzystanie zbiorów danych.

Dalszym uzupełnieniem prowadzonych działań analitycznych powinna być analiza SWOT będąca istotnym komponentem zarządzania strategicznego każdej organizacji, w tym politycznej<sup>22</sup>. Przeprowadza się ją regularnie przez cały okres kampanii wyborczej z uwzględnieniem różnej intensywności prowadzonych działań. Pomiedzy piętnastym a czwartym miesiącem kampanii wykonuje się ją przynajmniej raz na kwartał. W ostatnim okresie poprzedzającym wybory, czyli na trzy miesiące przed dniem głosowania, analiza SWOT

<sup>21</sup> W wielu krajach, w tym w Polsce, dzień poprzedzający wybory to czas ciszy wyborczej, podczas której jakiegokolwiek działania kampanijne nie mogą mieć miejsca.

<sup>22</sup> I. Karppi, M. Kokkonen, K. Lähtenmäki-Smith, *SWOT-analysis as a Basis for Regional Strategies*, Stockholm 2001, s. 21.

wykonywana jest raz na miesiąc. Przyjmuje się, że w okresie piętnastu miesięcy trwania kampanii wyborczej analiza powinna być przeprowadzana przynajmniej siedem razy w następujących miesiącach: 15., 12., 9., 6., 3., 2., 1. SWOT jest jednym z najprostszych działań analitycznych, które może przeprowadzić sztab wyborczy<sup>23</sup>. Jej regularne przeprowadzanie umożliwia rozpoznanie otoczenia zewnętrznego partii lub kandydata oraz identyfikację ich wewnętrznych niedoskonałości. Otoczenie wewnętrzne organizacji rozpoznaje się na podstawie mocnych i słabych stron, na które ma ona wpływ, natomiast otoczenie zewnętrzne za pomocą analizy szans i zagrożeń, które pozostają poza jej kontrolą.

Tabela 1. Aplikacja SWOT na rynku politycznym

Komponenty SWOT	Dane pozyskiwane przez sztab wyborczy
Mocne strony	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Co twój kandydat/partia robią dobrze;</li> <li>• W jakim zakresie są lepsi od rynkowej konkurencji.</li> </ul>
Słabe strony	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Co twój kandydat/partia robią gorzej od rywali;</li> <li>• Co konkretnie może być usprawnione;</li> <li>• Czy rynkowi rywale wiedzą o słabościach twojego kandydata/partii politycznej;</li> <li>• Czy rynkowi rywale działają sprawniej i w jakim zakresie.</li> </ul>
Szanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czynniki zewnętrzne, występujące w czasie przeprowadzania analizy lub w bliskiej przyszłości, który należy wykorzystać na rzecz swoich przewag.</li> </ul>
Zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czynniki zewnętrzne występujące w czasie przeprowadzania analizy lub w bliskiej przyszłości, który należy rozpoznać, by skutecznie mu przeciwdziałać na rzecz ochrony przewag swojego kandydata lub partii.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Karppi, M. Kokkonen, K. Lähteenmäki-Smith, *SWOT-analysis as a Basis for Regional Strategies*, Stockholm 2001.

Co istotne, każdorazowo SWOT przeprowadza się wobec własnej organizacji i jej produktów oraz kluczowych konkurentów. Tego rodzaju działanie umożliwia pogłębione rozpoznanie otoczenia oraz zdefiniowanie dobrych praktyk, które mogą być wykorzystane na własną korzyść<sup>24</sup>. Istotą dobrej analizy pozostaje zachowanie pełnego obiektywizmu tworzących ją osób. Należy opierać się wyłącznie na rzeczywistych czynnikach, które faktycznie występują w otoczeniu. Jakikolwiek koloryzowanie, nieścisłości czy przekłamania deprecjonują wartość przeprowadzanej analizy, czyniąc ją *de facto* bezużyteczną. Aby tego uniknąć, sugeruje się przeprowadzanie SWOT równoległego, czyli dokonywanego jednocześnie przez osoby z organizacji oraz zewnętrznego audytora. Na koniec porównuje się obydwie wersje, a w przypadku wystąpienia

<sup>23</sup> J. Johnson, dz. cyt., s. 75.

<sup>24</sup> Tamże, s. 80.

znaczących różnic dokładnie sprawdza się poszczególne elementy wskazywane przez obie strony.

W celu zwiększenia użytkowej wartości danych pozyskiwanych na podstawie SWOT sztab powinien dopilnować, aby wnioski i zalecenia z analizy zostały szybko wprowadzone w życie. Przyjmuje się, że wszelkie wytyczne wynikające ze SWOT powinny zostać zaaplikowane najpóźniej w połowie okresu pomiędzy bieżącą a kolejną analizą. Oznacza to sześć tygodni w początkowej fazie kampanii oraz dwa tygodnie w finalnej fazie działań. Wnioski dla sztabu wyborczego wynikające z analizy własnych kandydatów są następujące: unikaj zagrożeń, wykorzystuj szanse, nieustannie wzmacniaj słabe strony, opieraj się na mocnych stronach, ciągle je podtrzymuj<sup>25</sup>. Dodatkowo SWOT organizacji konkurencyjnych umożliwia nam naśladowanie ich mocnych stron, wykorzystanie ich słabości w działaniach wizerunkowych (tzw. czarny public relations), uprzedzanie i niwelowanie ich szans, uwypuklanie i nagłaśnianie nadchodzących dla nich zagrożeń. Jak widać, analiza SWOT rynkowej konkurencji wspomaga nasz sztab w dwóch wymiarach: praktycznym i komunikacyjnym. Ten pierwszy umożliwia nam poznanie dobrych praktyk realizowanych przez konkurentów oraz ich absorpcję na rzecz własnych działań. Drugi z kolei stanowi oręż w wymiarze wizerunkowym, możemy bowiem wykorzystać informacje o zidentyfikowanych problemach przeciwników, aby informować rynek o ich słabościach oraz realnych zagrożeniach, co w krótkim czasie doprowadzi do deprecjacji wizerunku rywali i spadku poparcia. Reasumując, warto podkreślić, że SWOT jest stosunkowo prostą i nisko kosztową analizą do samodzielnego wykonania, która umożliwia pozyskanie niezwykle cennych danych przyczyniających się do sprawniejszego zarządzania kampanią wyborczą.

Okres pandemii COVID-19 w niewielki sposób, ale jednak wpłynął na specyfikę badań realizowanych na potrzeby podmiotów z rynku politycznego. Na podstawie wyborów prezydenckich w USA w 2020 r. (Biden kontra Trump), polskich wyborów prezydenckich w 2020 r. (Duda kontra Trzaskowski) czy brytyjskich samorządowych w 2022 r. (labourzyści kontra konserwatyści) można stwierdzić, że sztaby nie miały pełnej możliwości realizacji badań bezpośrednio wśród wyborców. Tam, gdzie nie było to możliwe ze względu na restrykcje pandemiczne, ograniczano się do kontaktu on-line lub telefonicznego. Nie było to czymś wyjątkowym, sztaby jeszcze przed pandemią bowiem wykorzystywały metody pośrednie pozyskiwania danych z rynku ze względu na szybkość i niższe koszty prowadzenia działań.

---

<sup>25</sup> I. Karppi, M. Kokkonen, K. Lähteenmäki-Smith, dz. cyt., s. 16.



Kolejne w harmonogramie aktywności sztabu wyborczego jest ustalenie celów kampanii. Przyjmują one następujący charakter<sup>26</sup>:

- krótkoterminowy (jeden miesiąc);
- średnioterminowy (od piętnastego do trzeciego miesiąca przed datą wyborów);
- długoterminowy (cały piętnastomiesięczny okres trwania kampanii wyborczej).

Cele krótkoterminowe to działania o charakterze operacyjnym wyznaczone do osiągnięcia na kolejny miesiąc kampanii. Obejmują one najczęściej wykaz czynności, które należy przeprowadzić w ciągu kolejnych trzydziestu dni działalności. Cele średnioterminowe to elementy do wykonania przed zakończeniem okresu analityczno-organizacyjnego kończącego się trzy miesiące przed datą wyborów. Ich zrealizowanie wiąże się z rozpoczęciem ostatniego etapu kampanii widocznego dla wyborców. Cele długoterminowe obejmują cały okres kampanii, definiując w praktyce zamiary partii lub kandydata w odniesieniu do całości procesu wyborczego. W ich przypadku precyzuje się, czy zamiarem sztabu jest zwycięstwo w wyborach (dotyczy wyborów prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych, referendum), czy może zdobycie jak największej liczby głosów w celu wygenerowania przyszłego kapitału politycznego<sup>27</sup>. Punktem wyjścia będą wyniki badań realizowanych na wcześniejszych etapach kampanii i oszacowanie rzeczywistych szans na osiągnięcie zamierzonych celów. Co oczywiste, wszystkie przedstawione wyżej kategorie celów mogą być korygowane w zależności od bieżących potrzeb okresu kampanii wyborczej. Wpływ na nie powinny mieć jednak zasoby finansowe produktu politycznego, jego potencjał organizacyjny, w tym również w zakresie zarządzania kampanią, oraz zdolności generowania i przetwarzania pozyskiwanych zbiorów danych. Naturalnie przy okazji formułowania celów istotne będzie określenie realnej pozycji startowej i zweryfikowanie potencjału wizerunkowego danego podmiotu. Największy problem dotyczy formacji oraz kandydatów, którzy są znani i rozpoznawalni, natomiast są postrzegani negatywnie przez społeczeństwo. Zdefiniowanie długoterminowych celów kampanijnych w ich przypadku wydaje się szczególnie trudne.

Następnym etapem działań realizowanych przez sztab jest opracowanie i zaprezentowanie kluczowego produktu kampanii, jakim jest program wyborczy.

---

<sup>26</sup> Opracowanie własne na podstawie: J. Lees-Marshment, *Introduction to political marketing*, [w:] J. Lees-Marshment, B. Conley, E. Elder, R. Pettitt, V. Raynauld, A. Turcotte, dz. cyt., s. 2.

<sup>27</sup> Tamże, s. 3.



Dobrze przygotowany program wyborczy ogólnokrajowej formacji politycznej powinien obejmować następujące komponenty<sup>28</sup>:

- zagadnienia prawno-ustrojowe;
- zagadnienia polityki prorodzinnej;
- zagadnienia polityki gospodarczej;
- sprawy rolnictwa, wsi i małych miast;
- sprawy bezpieczeństwa socjalnego obywateli;
- sprawy bezpieczeństwa fizycznego obywateli, przeciwdziałania przestępczości i patologiom kryminogennym;
- kwestie edukacji i wychowania;
- kwestie kultury narodowej;
- kwestie ochrony środowiska;
- kwestie ochrony zdrowia obywateli;
- sprawy polityki międzynarodowej;
- sprawy bezpieczeństwa narodowego.

Jak wspomniano wcześniej, program wyborczy tworzony jest na podstawie kompilacji oczekiwań wyborców oraz profilu ideologicznego formacji, dla której jest tworzony. Kolejność i waga komponentów sygnalizowanych w programie jest uzależniona od bieżących preferencji szeroko pojętych grup wyborców. Najczęściej są to sprawy związane z polityką gospodarczą, ofertą socjalną i prorodziną czy publiczną ochroną zdrowia. Należy podkreślić, że elementy programowe co do zasady powinny pozostawać spójne z ideologią partii lub kandydata<sup>29</sup>. Aktualnie jednak sztaby wyborcze mają tendencje do zmiany tej zasady i tworzenia ideologicznych kompilacji programowych. Czyni się to ze względu na chęć pozyskiwania nowych grup wyborców, niezwiązanych wcześniej z danym nurtem politycznym (strategia poszerzania elektoratu). Z drugiej jednak strony ściśle pozostawanie przy dotychczasowej ideologii politycznej również może przynosić pozytywne skutki w postaci zwiększonej lojalności dotychczasowych grup wyborców (strategia utrzymywania elektoratu).

Istotny w harmonogramie działań kampanijnych pozostaje termin zaprezentowania programu wyborczego. Robi się to na początku trzeciego miesiąca przed datą wyborów, czyli w momencie rozpoczęcia kampanii widocznej dla obywateli. Wcześniej jedynie testuje się i bacznie monitoruje reakcje wyborców

---

<sup>28</sup> Opracowanie własne na podstawie: N. Eder, M. Jenny, W.C. Müller, *Manifesto functions: How party candidates view and use their party's central policy document*, „Electoral Studies” 2017, nr 45, s. 76.

<sup>29</sup> Nie zawsze jest to przestrzegane, w 1992 r. Bill Clinton w USA czy w 1997 r. Tony Blair w Wielkiej Brytanii zaproponowali programową kompilację wartości ideologicznych określaną mianem Trzeciej Drogi (ang. The Third Way).

na celowo prezentowane elementy programu<sup>30</sup>. W przypadku dostrzeżenia negatywnego odzewu na rynku na bieżąco przeprowadza się stosowne korekty. Nigdy jednak nie należy dokonywać prezentacji programu wyborczego bez wcześniejszego zweryfikowania możliwych reakcji wśród wyborców.

Warto odnotować, że na potrzeby kampanii komunikuje się najwyżej 10 kluczowych elementów programu wyborczego. Wykorzystanie wszystkich komponentów mija się z celem, wyborcy bowiem nie będą w stanie ich zapamiętać. Z tego właśnie powodu wybiera się najistotniejsze punkty programu i na ich podstawie tworzy hasła kampanii. Dobrze opracowane hasła wyborcze formułuje się, wskazując trzy tematy istotne dla partii lub kandydata oraz trzy tematy kluczowe dla wybranych celowo grup wyborców. Na tej podstawie sporządzany jest komunikat składający się na slogan wyborczy. Przykładowo, dla kandydata/partii politycznej ważne są: ochrona zdrowia, gospodarka, edukacja. Natomiast dla wyborców: infrastruktura i transport, system podatkowy, ochrona zdrowia. Z sześciu wskazanych obszarów tematycznych wybiera się te, na podstawie których tworzony jest ostateczny slogan mający na celu przyciągnięcie uwagi wyborców. Hasło będące przedmiotem kampanii każdorazowo powinno posiadać następujące cechy<sup>31</sup>:

- musi być krótkie i czytelne;
- musi być wiarygodne;
- musi zawierać obietnice i korzyści dla wyborcy;
- musi różnić się od oferty rynkowej konkurencji;
- musi być łatwe do powtarzania;
- musi być skierowane do konkretnego rodzaju wyborcy;
- musi szanować powszechnie uznane normy oraz wartości.

Im więcej z przedstawionych wyżej elementów jest spełnionych, tym silniejsze będzie rynkowe oddziaływanie hasła wyborczego. Co oczywiste, kampania wyborcza wymaga opracowania więcej niż jednego sloganu. Przyjmuje się, że powinno być ich trzy na każdy miesiąc widocznej dla wyborców kampanii. Oprócz typowych haseł stworzonych na potrzeby popularyzowania programu wyborczego sztaby mogą tworzyć slogany związane z aktualną sytuacją polityczną. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju działania mają raczej charakter wizerunkowy, natomiast w mniejszym stopniu marketingowy. Dlatego też powinny pojawiać się nie tylko w okresie kampanijnym, ale w całym tzw. cyklu wyborczym<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> L. Rudnicki, *Konsument w polityce rozwoju nowego produktu*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej” 2012, t. XX, nr 1, s. 142.

<sup>31</sup> Opracowanie własne na podstawie: J.B. O'Day, *Political Campaign Planning Manual*, Moscow 1998, s. 22.

<sup>32</sup> Przyjmuje się, że jest to okres od wyborów do wyborów – cztery lata w przypadku partii politycznych.

Wszelkie hasła i slogany, podobnie jak w przypadku komponentów programu wyborczego, powinny być zweryfikowane pod kątem ich społecznej akceptacji jeszcze przed rynkowym debiutem<sup>33</sup>. Jak wspomniano, wykorzystuje się tutaj podobny mechanizm testowania z wykorzystaniem pre-testów oraz grup fokusowych (ang. FGI Focus Group Interview). Zachowanie tej procedury przez sztab wyborczy zabezpiecza interes produktu politycznego, który nie będzie narażony na negatywny odzew społeczny, a co za tym idzie, straty wizerunkowe oraz finansowe związane z wycofaniem wadliwego hasła z rynku.

W nawiązaniu do kwestii pandemicznej, czas trwania epidemii COVID-19 w oczywisty sposób wpłynął na tematykę programów wyborczych. W latach 2020–2022 podmioty polityczne chętniej niż przed pandemią akcentowały kwestie związane z ochroną zdrowia obywateli. Miało to miejsce przede wszystkim w kampaniach prezydenckich, zarówno w USA, jak i w Polsce. Co interesujące, sprawy związane z ochroną zdrowia zdominowały także brytyjską kampanię samorządową w 2022 r., co należy uznać za kwestię wyjątkową, ponieważ tego typu problemy pojawiają się w kampaniach, aczkolwiek zazwyczaj na szczeblu parlamentarnym.

Opracowanie programu wyborczego oraz kluczowych haseł kampanii umożliwia sztabowi przejście do kolejnego etapu w harmonogramie działań kampanijnych, którym jest segmentacja oraz wybór grupy docelowej (ang. *targeting*). Działania te stanowią niezwykle istotny punkt w sekwencji prowadzonych aktywności kampanijnych, ich skutkiem jest bowiem wskazanie oraz wybór konkretnych wyborców docelowych. Czynności te przeprowadza się pomiędzy dwunastym a szóstym miesiącem okresu kampanijnego, po to by w chwili rozpoczęcia działań widocznych dla wyborców w trzecim miesiącu od daty wyborów móc określić, gdzie i kim są poszczególni wyborcy<sup>34</sup>. Klasyfikację prowadzi się na podstawie działań segmentacyjnych, które przyjmują następujące kryteria<sup>35</sup>:

- geograficzne – miejsce zamieszkania wyborcy;
- demograficzne – wykształcenie, wiek, płeć, wyznanie wyborcy;
- ekonomiczne – poziom zamożności wyborcy;
- społeczne/behawioralne – styl życia wyborcy.

<sup>33</sup> M. McNamara, dz. cyt., s. 61.

<sup>34</sup> M.J. Burton, D.M. Shea, dz. cyt., s. 78.

<sup>35</sup> Opracowanie własne na podstawie: D. Skrzypiński, *Segmentacja i targeting jako elementy procesu planowania strategicznego kampanii wyborczej*, [w:] *Segmentacja, targeting, pozycjonowanie na rynku politycznym*, red. M. Cichosz, D. Skrzypiński, Wrocław 2014, s. 11.

Kryterium geograficzne określa miejsce zamieszkania wyborców, do których zamierza się dotrzeć. Mieszkańcy różnych obszarów, co naturalne, mają odmienne preferencje w zakresie zachowań wyborczych. W warunkach krajowych weryfikuje się to, poczynając od poziomu gminy, powiatu, województwa. Kryterium demograficzne obejmuje kilka różnych komponentów. Jednym z podstawowych jest poziom wykształcenia, gdzie rozpoznaje się zależność możliwych preferencji politycznych od stopnia edukacji. Materia ta jest istotna, ponieważ wykształcenie wyborcy determinuje ofertę oraz sposoby dotarcia z nią do odbiorcy. Podobne wnioski można sformułować w odniesieniu do wieku, płci oraz wyznania wyborców, chociaż w tym przypadku warto poszukiwać nowych grup wśród ludzi różniących się wiekiem, płcią czy wreszcie wyznaniem. Kryterium ekonomiczne wiąże się z poziomem zamożności wyborców. Im jest on mniejszy, tym istotniejsza w kampanii będzie hojna polityka socjalna wobec obywateli. Dla najbogatszych zaś liczyć się będzie system podatkowy oraz modele funkcjonowania gospodarki. Kryterium społeczne/behawioralne wiąże się z kolei ze stylem życia wyborców oraz ich modelem postępowania. Przedmiotem analizy są zachowania nabywcze na rynku handlowym, sposoby spędzania wolnego czasu, dotychczasowe preferencje polityczne.

Proces segmentacji jako element zarządzania strategicznego kampanią realizowany jest na podstawie danych zebranych wcześniej bezpośrednio w sztabie wyborczym i przebiega czteroetapowo. Rozpoczyna się identyfikacją danego segmentu, który ma zostać rozpoznany. Kolejny etap to jego scharakteryzowanie i opisanie. Skutkiem tego jest ewaluacja i oszacowanie możliwości pozyskania go w kampanii. Ostatnim z elementów jest wybór segmentu docelowego, czyli *targeting*. Czynności związane z tą procedurą koncentrują się na ostatecznej selekcji wyborców, do których sztab zamierza dotrzeć z przekazem kampanijnym<sup>36</sup>. Podstawę tych działań stanowią wyniki prowadzonej wcześniej analizy rynku, której rezultaty zdeterminują kształt i przebieg kampanii w jej ostatnich trzech miesiącach. Błędy w wyborze grup docelowych oraz ich ewentualne nieprawidłowe oszacowanie prowadzić będą do podjęcia przez sztab nieodpowiednich działań i w rezultacie do pogrążenia całej kampanii. Uważa się zatem, że przeprowadzone wcześniej badania rynku, ich analiza i wreszcie wybór grup docelowych to klucz do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej w marketingu politycznym<sup>37</sup>. Warto pamiętać, że dobór grupy musi być przemyślany ze względu na jej wielkość oraz potencjał. Wskazanie grupy, o którą sztab zamierza walczyć, w przypadku gdy jej liczebność jest niewystarczająca i nie gwarantuje pozyskania wystarczającej liczby głosów, stanowi błąd,

<sup>36</sup> M.J. Burton, D.M. Shea, dz. cyt., s. 116.

<sup>37</sup> M. McNamara, dz. cyt., s. 57.

którego za wszelką cenę należy unikać. Grupy docelowe mogą kształtować się następująco<sup>38</sup>:

- (geograficznie) – mieszkańcy danej części kraju, województwa, aglomeracji, miast, małych miasteczek, wsi;
- (demograficznie) – wyborcy w zależności od grupy wiekowej, od stopnia posiadanego wykształcenia, od płci, od wyznania – dotyczy krajów wielokulturowych;
- (ekonomicznie) – osoby zamożne, osoby średniozamożne, osoby niezamożne, przedsiębiorcy, rolnicy, pracownicy administracji, nauczyciele, osoby samozatrudnione, bezrobotni, samotni, emeryci i renciści;
- (społecznie/behawioralnie) – klasa społeczna, sposób głosowania w poprzednich wyborach, zachowania nabywcze na rynku handlowym.

Warto odnotować, iż procedury segmentacyjne realizowane przez obserwowane podmioty polityczne z USA, Wielkiej Brytanii oraz Polski w czasie trwania pandemii COVID-19 nie wyróżniały się niczym szczególnym i pozostały zbieżne z tymi stosowanymi przed pandemią. W zakresie tym nie doszło zatem do jakichkolwiek zmian, które w znaczący sposób wpływałyby na realizowane w kampaniach procedury marketingowej segmentacji rynku.

## Okres aplikacyjny kampanii widoczny dla wyborców

W procesie zarządzania przebiegiem kampanii wyborczej skutkiem wyboru grupy docelowej jest pozycjonowanie, które stanowi kolejne zadanie sztabu<sup>39</sup>. Polega ono na opracowaniu efektywnych sposobów dotarcia z przekazem do wybranych wcześniej grup docelowych. Analizie poddaje się nie tylko obywateli, którzy mogą oddać głos na nasz produkt polityczny, ale również zadeklarowanych sympatyków naszych rynkowych konkurentów. Jak wspomniano wcześniej, standardowo wyróżnia się trzy typy wyborców: dodatni (zwolennicy), neutralni (niezdecydowani), ujemni (przeciwnicy)<sup>40</sup>. Segmentacja i targetyng ułatwiają zdefiniowanie, kim faktycznie są ci ludzie, pozycjonowanie z kolei wskazuje sposoby skutecznego dotarcia do nich<sup>41</sup>. W zależności od typu

<sup>38</sup> Opracowanie własne na podstawie: D. Skrzypiński, dz. cyt., s. 17.

<sup>39</sup> M.J. Burton, D.M. Shea, dz. cyt., s. 117.

<sup>40</sup> Opracowanie własne na podstawie: A. Braun, *The role of opinion...*, s. 9.

<sup>41</sup> M. Cichosz, *Pozycjonowanie oferty na rynku politycznym*, [w:] *Segmentacja, targeting...*, s. 129.

wyborców wykorzystuje się do tego następujące rodzaje działań o charakterze strategicznym<sup>42</sup>:

- strategia utwardzania;
- strategia poszerzania;
- strategia odwracania;
- strategia neutralizacji.

Strategię utwardzania realizuje się wobec zdecydowanych zwolenników danego kandydata (wyborcy dodatni). Polega ona na przypominaniu i de facto mobilizowaniu elektoratu, by wziął udział w wyborach. Strategia poszerzania odnosi się do wyborców niezdecydowanych, których można pozyskać przy pomocy odpowiedniego programu wyborczego oraz komunikacji marketingowej (wyborcy neutralni). Strategię odwracania i neutralizacji przeprowadza się w odniesieniu do wyborców, którzy są zwolennikami konkurencyjnych partii politycznych (wyborcy ujemni). Sztab nie będzie w stanie przekonać ich do głosowania na swojego kandydata, natomiast możliwe jest, aby ludzie ci zostali skutecznie zniechęceni do udziału w wyborach. Czyni się to, wykorzystując instrumenty czarnego PR-u i deprecjonując wizerunek preferowanego przez tych wyborców kandydata. Warto odnotować, że pozycjonowanie w odróżnieniu od poprzednich czynności wykonywanych przez sztab realizowane jest w ostatnim etapie kampanii wyborczej, czyli w trakcie trzech ostatnich miesięcy przed datą wyborów.

Końcowym etapem profesjonalnego zarządzania i harmonogramu działań kampanijnych jest komunikacja marketingowa, za pomocą której nakłania się wyborców do podjęcia określonej decyzji w dniu wyborów. Realizacja tego elementu odbywa się w ostatnich 90 dniach całej kampanii i jest ona widoczna dla wszystkich wyborców. Nacisk, kładziony do tej pory na działania analityczne realizowane w zaciszu sztabów wyborczych, zostaje położony na otwarte wiece i spotkania z wyborcami. Aktywności te mają na celu informowanie, przypominanie i nakłanianie wyborców do podjęcia określonej decyzji<sup>43</sup>. Komunikacja marketingowa w kampanii wyborczej realizowana jest w dwojaki sposób: bezpośredni oraz pośredni.

Należy podkreślić, iż pandemia COVID-19, biorąc pod uwagę wszystkie omawiane działania kampanijne, w sposób szczególnie wpłynęła na komunikację marketingową podmiotów politycznych realizowaną w formie bezpośredniej. Liczne ograniczenia pandemiczne uniemożliwiały organizowanie spotkań z wyborcami w dotychczasowym zakresie, zmuszając wszystkich kandydatów do realizacji komunikacji marketingowej w formie pośredniej na znacznie większą skalę.

---

<sup>42</sup> Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa 2002, s. 412.

<sup>43</sup> Opracowanie własne na podstawie: P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, Warszawa 1994, s. 576.



Tabela 2. Instrumenty komunikacji marketingowej w kampanii wyborczej

Bezpośrednie	Pośrednie
wiece spotkania wyborcze konferencje prasowe briefingi spotkania „face to face” oraz „door to door”	telewizyjne spoty reklamowe debaty telewizyjne radiowe spoty reklamowe debaty radiowe reklama wielkopowierzchniowa/outdoor plakaty i ulotki reklama on-line mailing i telemarketing wychodzący

Źródło: M. Sempach, *Komunikacja w czasach kryzysu. Specyfika efektywnego komunikowania się z wyborcami współczesnych, zorientowanych rynkowo organizacji politycznych*, [w:] *Koszty współczesnych kryzysów*, red. A. Kisztełińska-Węgrzyńska, Łódź 2021, s. 41.

Opisane powyżej działania powinny być przeprowadzane z maksymalną częstotliwością w celu dotarcia do jak najszerszej grupy odbiorców<sup>44</sup>. Im więcej czynności sztab będzie w stanie wykonać, tym większa będzie siła ich rynkowego oddziaływania. Co oczywiste, sprawne zarządzanie procesem przez szefa sztabu oraz precyzyjne opracowania analityczne zamawiane i weryfikowane na wcześniejszych etapach kampanii prowadzić będą do rynkowej przewagi konkurencyjnej.

Konkludując, warto wspomnieć, że choć działania sztabu dobiegają końca wraz z dniem wyborów, to procesy marketingowe trwać będą nadal. Współczesne organizacje polityczne zgodnie z orientacją marketingową muszą prowadzić nieustające działania promocyjne, aby utrzymać się w rynkowej rywalizacji. Co oczywiste, nie przyjmują one podobnej dynamiki jak w trakcie 15 miesięcy trwania wyborczego wyścigu, aczkolwiek wymagają nieustająco odpowiedniego zarządzania i pozyskiwania licznych zbiorów danych.

## Podsumowanie

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej informacje, można sformułować następujące wnioski:

- Kampania wyborcza, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z okresem pandemii COVID-19, czy nie, składa się z dwóch okresów różniących się od siebie specyfiką prowadzonych działań: pierwszego,

<sup>44</sup> Zagadnienie to opisano szerzej w: M. Sempach, *Komunikacja w czasach kryzysu. Specyfika efektywnego komunikowania się z wyborcami współczesnych, zorientowanych rynkowo organizacji politycznych*, [w:] *Koszty współczesnych kryzysów*, red. A. Kisztełińska-Węgrzyńska, Łódź 2021, s. 39.



organizacyjno-analitycznego, niewidocznego dla wyborców, oraz drugiego, aplikacyjnego, w którym dochodzi do rynkowej implementacji zdefiniowanych wcześniej działań.

- Dwunastomiesięczny okres organizacyjno-analityczny to czas, w trakcie którego dokonuje się ukonstytuowania sztabu wyborczego, przeprowadzenia badań i analiz rynku, weryfikacji otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego produktu politycznego, zdefiniowania celów kampanijnych, stworzenia programu wyborczego, ustalenia treści przekazu, wybrania grupy docelowej.
- Trzymiesięczny okres aplikacyjny służy pozycjonowaniu oraz uruchomieniu opracowanych wcześniej instrumentów komunikacji marketingowej. Czas ten kończy się wraz z ostatnim dniem kampanii wyborczej. Działania następujące później nie mają charakteru marketingowego, a raczej wizerunkowy.
- Pandemia COVID-19 nie przyczyniła się do znaczących i trwałych zmian w sposobach organizacji i prowadzenia kampanii wyborczej przez nowoczesne podmioty polityczne. W części analityczno-organizacyjnej kontakty bezpośrednie członków sztabu zastąpiono spotkaniami on-line, natomiast badania i wywiad marketingowy ograniczono do kontaktów telefonicznych bądź za pośrednictwem sieci internetowej. Nie było to trudne, już wcześniej bowiem ze względu na wysokie koszty prowadzenia badań część działań poznawczych realizowana była przez sztabowców w podobny sposób. W części aplikacyjnej kampanii, widocznej dla wyborców, ograniczenia pandemiczne z lat 2020–2022 stanowiły wyzwanie głównie w kontekście skuteczności bezpośredniej komunikacji marketingowej. Wiece, spotkania wyborcze, konferencje prasowe nie mogły się odbywać, co przenosiło ciężar oddziaływania na metody pośrednie komunikacji. Warto odnotować, że w 2020 r. w kampaniach prezydenckich w USA oraz Polsce i samorządowych w Wielkiej Brytanii w 2022 r. natychmiast po luzowaniu ograniczeń pandemicznych sztaby sprawnie wracały do wcześniej stosowanych metod komunikacji oraz badań realizowanych bezpośrednio. Należy zatem uznać, że specyficzne działania w okresie pandemii miały jedynie charakter przejściowy i pozostaną bez większego wpływu na przebieg tradycyjnych kampanii.
- Wszelkie działania w trakcie piętnastomiesięcznego okresu kampanijnego – niezależnie od pandemii COVID-19 – muszą być wykonywane w odpowiedniej kolejności oraz czasie. Błędy w sekwencji zdarzeń i realizowanych czynności prowadzą do sytuacji nieodpowiedniego wykorzystania posiadanego potencjału intelektualnego oraz zasobów finansowych

- i zmniejszając szansę na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. Stawiana we wstępie hipoteza wydaje się zatem potwierdzać.
- Skuteczne zarządzanie kampanią wyborczą opiera się na skoordynowanych działaniach sztabu wyborczego, na którego czele stoi osoba posiadająca doświadczenie oraz kompetencje menadżerskie z zakresu działań marketingowych czy reklamowych. Jednocześnie szef sztabu nie powinien być politycznie powiązany z formacją, którą prowadzi. W warunkach polskich, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii, nie stosuje się podobnych rozwiązań i jest to niezależne od stanu pandemii.
  - Menadżerski sposób zarządzania kampanią wyborczą wywodzący się z rynku przedsiębiorstw jest wskazany i uzasadniony. Zapewnia on sprawne wykorzystanie nowoczesnych metod prowadzenia kampanii wyborczej, w tym zasobów danych, które obok kompetencji szefa sztabu stanowią klucz do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej na rynku wyborczym.
  - Odpowiednio zarządzana i przygotowana kampania wyborcza trwa 15 miesięcy, z czego 12 miesięcy to okres organizacyjno-analityczny, natomiast 3 ostatnie to okres aplikacyjny widoczny dla wyborców. Pandemia COVID-19 nie ma wpływu na czas trwania wymienionych wyżej okresów.
  - Spośród ukazanych powyżej komponentów w pełni marketingowej kampanii wyborczej najważniejszy wydaje się etap wyboru szefa sztabu oraz przeprowadzania badań i analizy rynku. Popełnione wówczas błędy będą najbardziej dotkliwe, biorąc pod uwagę ich potencjalne skutki w degradacji jakości działań marketingowych prowadzonych na dalszych etapach.

## Bibliografia

- Braun A., *The role of opinion research in setting campaign strategy*, [w:] *Routledge Handbook of Political Marketing*, red. J. Lees-Marshment, Routledge, London 2012.
- Burton M.J., Shea D.M., *Campaign Craft. The Strategies, Tactics and Art of Political Campaign Management*, Praeger, Santa Barbara 2010.
- Cichosz M., *Pozycjonowanie oferty na rynku politycznym*, [w:] *Segmentacja, targeting, pozycjonowanie na rynku politycznym*, red. M. Cichosz, D. Skrzypiński, Towarzystwo Edukacji Obywatelskiej, Wrocław 2014.
- Eder N., Jenny M., Müller W.C., *Manifesto functions: How party candidates view and use their party's central policy document*, „Electoral Studies” 2017, nr 45.

- Gendźwił A., Bukowska G., Haman J., Sawicki A., Zbieranek J., *Finanse polskich partii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Gorczyca A., *Czy to naprawdę działa. Ocena skuteczności kampanii reklamowych*, „Reklama i PR z perspektywy współczesnych problemów komunikacji marketingowej. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 4/2016, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Promocji, Mediów i Show Businessu, Warszawa.
- Hill D., *Strategic polling: Message and theme development*, [w:] *Winning Elections. Political Campaign Management, Strategy and Tactics*, red. R.A. Faucheux, Rowman & Littlefield, Plymouth 2003.
- Johnson J., *Political Consultants and Campaigns*, Westview Press, Boulder 2013.
- Karppi I., Kokkonen M., Lähteenmäki-Smith K., *SWOT-analysis as a Basis for Regional Strategies*, Nordregio, Stockholm 2001.
- Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, Gebethner i Ska, Warszawa 1994.
- Kraszewska M., Pujer K., *Konkurencyjność przedsiębiorstw. Sposoby budowania przewagi konkurencyjnej*, Exante Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 2017.
- Lees-Marshment J., *Introduction to political marketing*, [w:] J. Lees-Marshment, B. Conley, E. Elder, R. Pettitt, V. Raynald, A. Turcotte, *Political Marketing. Principles and Applications*, Routledge, London 2019.
- Lilleker D., *Key Concepts in Political Communication*, Sage, London 2006.
- McCurry M., *Mass media politics: Historic perspective*, [w:] *Winning Elections. Political Campaign Management, Strategy and Tactics*, red. R.A. Faucheux, Rowman & Littlefield, Plymouth 2003.
- McNamara M., *The Political Campaign Desk Reference*, Outskirts Press, Denver 2012.
- O'Day J.B., *Political Campaign Planning Manual*, National Democratic Institute for International Affairs, Moscow 1998.
- Pietras Z.J., *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Porter M.E., *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, przeł. A. Ehrlich, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2010.
- Rudnicki L., *Konsument w polityce rozwoju nowego produktu*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej” 2012, t. XX, nr 1.
- Sempach M., *Komunikacja w czasach kryzysu. Specyfika efektywnego komunikowania się z wyborcami współczesnych, zorientowanych rynkowo organizacji politycznych*, [w:] *Koszty współczesnych kryzysów*, red. A. Kisztelińska-Węgrzyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.
- Skrzypiński D., *Segmentacja i targeting jako elementy procesu planowania strategicznego kampanii wyborczej*, [w:] *Segmentacja, targeting, pozycjonowa-*

*nie na rynku politycznym*, red. M. Cichosz, D. Skrzypiński, Towarzystwo Edukacji Obywatelskiej, Wrocław 2014.

Turcotte A., Lees-Marshment J., *Political market research*, [w:] J. Lees-Marshment, B. Conley, E. Elder, R. Pettitt, V. Raynald, A. Turcotte, *Political Marketing. Principles and Applications*, Routledge, London 2019.

Webb C., Mockus J., *Volunteer recruitment*, [w:] *Winning Elections. Political Campaign Management, Strategy and Tactics*, red. R.A. Faucheux, Rowman & Littlefield, Plymouth 2003.



**Marek Sempach\***

 <https://orcid.org/0000-0002-2792-5076>

# **Pandemia COVID-19 a koniunktura gospodarcza w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy w Polsce i Fidesz-KDNP na Węgrzech Analiza porównawcza**

## **Abstrakt**

Polska oraz Węgry wyszły z okresu komunizmu, posiadając zbliżone doświadczenia gospodarcze i społeczne, jako że przez kilkadziesiąt lat żyły w dysfunkcyjnym systemie bez własnej woli. Zapoczątkowana pod koniec lat 80. XX w. transformacja doprowadziła je do nowej sytuacji egzystencjalnej, czyli funkcjonowania od podstaw w gospodarce wolnorynkowej. W trzeciej dekadzie trwających nieustająco przemian władzę w tych krajach przejęły formacje polityczne podzielające zbliżone poglądy oraz ideologię. Niniejszy tekst stanowi próbę oceny koniunktury gospodarczej Polski oraz Węgier podczas rządów Zjednoczonej Prawicy i Fidesz-KDNP, z uwzględnieniem okresu pandemii COVID-19. Stawiany cel został zweryfikowany przy pomocy czterech kluczowych wskaźników ekonomicznych pobranych z bazy World Economic Outlook Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Pozyskane dane obrazujące sytuację makroekonomiczną w Polsce oraz na Węgrzech przeanalizowano i porównano nie tylko po to, aby ocenić koniunkturę gospodarczą opisywanych krajów w czasie pandemii COVID-19 w latach 2020–2021, lecz także uzyskać pełny obraz całego okresu rządów partii, które mają podobne cele społeczne i realizują zbliżone programy ekonomiczne.

**Słowa kluczowe:** Polska, Węgry, pandemia COVID-19, koniunktura gospodarcza, PKB, inflacja, bezrobocie, prawica, Zjednoczona Prawica, Fidesz-KDNP.

---

\* Adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

## **Comparative analysis of business cycle during the COVID-19 pandemic under the rule of United Right in Poland and Fidesz-KDNP in Hungary**

### **Abstract**

Poland and Hungary emerged from the communist period with similar economic and social experiences living for several decades in a dysfunctional system without their own self-determination. Changes initiated at the end of the eighties of XX century led them to a new existential situation, functioning from scratch in free market economy. In the third decade of changes, some political parties sharing similar views and ideologies took power in these countries. This text is an attempt to assess the economic prosperity of Poland and Hungary during the governments of United Right and Fidesz-KDNP coalition taking into account COVID-19 pandemic time. The goal was verified using four key economic indicators obtained from the IMF's World Economic Outlook database. Final dataset was analyzed and conclusions were drawn not only considering 2020–2021 COVID-19 pandemic time but for more efficient picture the entire period of selected political coalitions.

**Keywords:** Poland, Hungary, COVID-19 pandemic, economic prosperity, GDP, inflation, unemployment, right wing, United right, Fidesz-KDNP.

## **Wprowadzenie**

Celem niniejszego tekstu będzie ocena koniunktury gospodarczej w Polsce i na Węgrzech podczas rządów Zjednoczonej Prawicy oraz Fidesz-KDNP z uwzględnieniem wyjątkowego dla współczesnych państw okresu pandemii COVID-19<sup>1</sup> w latach 2020–2021. Analiza zostanie przeprowadzona na podstawie czterech podstawowych wskaźników ekonomicznych: stopy wzrostu produktu krajowego brutto, rocznej stopy inflacji, stopy bezrobocia oraz zadłużenia sektora rządowego EDP w relacji do PKB<sup>2</sup>. Na potrzeby niniejszego opracowania niezbędne dane pozyskano z bazy World Economic Outlook Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Ze względu na późniejszy moment przejęcia władzy w Polsce przez Zjednoczoną Prawicę wskazane wartości weryfikowane będą w odniesieniu do lat 2015–2021, natomiast w przypadku Węgier do lat 2010–2021<sup>3</sup>. Przeprowadzona analiza porównawcza umożliwi ocenę koniunktury gospodarczej w dwóch państwach, w których rządząca większość realizuje zbliżony program polityki społeczno-ekonomicz-

<sup>1</sup> COVID-19 (ang. Coronavirus Disease 2019) – choroba zakaźna wywoływana przez wirus SARS-CoV-2, uznana przez WHO na podstawie liczby zachorowań za pandemię 11 marca 2020 r.

<sup>2</sup> Chodzi o dług sektora instytucji rządowych i samorządowych EDP.

<sup>3</sup> Zjednoczona Prawica sprawuje władzę w Polsce od jesieni 2015 r. Fidesz rządzi na Węgrzech od wiosny 2010 r.



nej, ukazując równocześnie działania Polski i Węgier w zakresie stabilizowania owej koniunktury. W celu pełniejszego zobrazowania wpływu pandemii COVID-19 na gospodarkę Polski oraz Węgier w tekście zaprezentowano równoległe dane z okresu przed pandemią, kiedy to władzę sprawowały opisywane ugrupowania koalicyjne. Zabieg taki umożliwił dokonanie szerszej analizy działań Zjednoczonej Prawicy oraz Fidesz-KDNP, pozwalając jednocześnie na pełniejsze porównanie wskaźników przed pandemią COVID-19 i w okresie jej trwania. Na potrzeby niniejszego opracowania sformułowano hipotezę zakładającą, że pandemia COVID-19 miała niekorzystny wpływ na koniunkturę gospodarczą w Polsce i na Węgrzech w latach 2020–2021. Uważa się zresztą, że pandemia wywołała wzrost niepewności większy niż w czasie światowego kryzysu finansowego (2008–2009), porównywalny wręcz do wielkiego kryzysu z lat 1929–1933<sup>4</sup>. Dodatkowo sformułowano dwa pytania problemowe:

- 1) który z weryfikowanych wskaźników koniunktury gospodarczej jest najbardziej zbliżony w odniesieniu do Polski i Węgier w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy oraz Fidesz-KDNP?
- 2) który z weryfikowanych wskaźników koniunktury gospodarczej uległ największej zmianie w okresie pandemii COVID-19?

Wskazana powyżej problematyka zostanie zweryfikowana w oparciu o dane z World Economic Outlook. Dla uzyskania pełnego obrazu przeprowadzono równoległe analizę komparatystyczną czterech wskaźników makroekonomicznych dla Polski oraz Węgier.

Poddawana analizie koniunktura gospodarcza jest pojęciem będącym przedmiotem zainteresowań badaczy od wielu lat. Co ciekawe, zagadnienie koniunktury najpierw podjęto na gruncie politycznym, dopiero później znalazło ono zastosowanie na płaszczyźnie ekonomicznej. Koniunktura rozumiana w wymiarze ekonomicznym umożliwia rozpoznanie stanu gospodarki i zmian zachodzących w jej różnych sektorach. Owe zmiany mogą przyjmować wymiar regularnych wahań o charakterze sezonowym, przypadkowym i cyklicznym<sup>5</sup>. Z punktu widzenia niniejszej pracy najbardziej interesujące będą wahania cykliczne obejmujące takie wielkości makroekonomiczne jak wzrost PKB, poziom inflacji, stopa bezrobocia, zadłużenie sektora rządowego do PKB. Wahania cykliczne, określane mianem cyklu koniunkturalnego, rozumiane są jako zmiany poziomu aktywności gospodarczej<sup>6</sup>. Wszystkie cykle

<sup>4</sup> K. Czech, A. Karpio, M. Wielechowski, T. Woźniakowski, D. Żebrowska-Suchodolska, *Polska gospodarka w początkowym okresie Covid-19*, Warszawa 2020, s. 21.

<sup>5</sup> *Ekonomia*, red. W. Caban, Łódź 1998, s. 297.

<sup>6</sup> A. Jabłońska, *Cykl koniunkturalny*, [w:] *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Warszawa 2000, s. 513.

koniunkturalne różnią się przebiegiem oraz długością trwania. Wyróżnia się trzy rodzaje wahań cyklicznych<sup>7</sup>:

- cykl Kitchina – krótki, trwający trzy i pół roku;
- cykl Juglara – średni, trwający dziesięć lat;
- cykl Kondratiewa – długi, trwający pięćdziesiąt lat.

W literaturze ekonomicznej wyodrębnia się dwa zasadnicze podejścia do zagadnienia cykli koniunkturalnych: klasyczne (W. Mitchell, A. Burns) oraz wzrostowe (ang. *Growth Cycle*) opracowane przez Ilse Mintz<sup>8</sup>. Ujęcie klasyczne ze względu na politologiczny charakter niniejszego opracowania będzie bardziej przydatne w realizacji jego celów. Składa się ono z czterech następujących po sobie faz<sup>9</sup>:

- kryzysu;
- zastoju;
- ożywienia;
- rozkwitu.

Faza kryzysu jest równoznaczna z załamaniem się koniunktury oraz degradacją takich wielkości makroekonomicznych jak PKB, inflacja, stopa bezrobocia czy zadłużenie sektora rządowego do PKB. Faza zastoju oznacza stabilizację gospodarki oraz jej funkcjonowanie na stosunkowo niskim poziomie w kontekście wymienionych wyżej wartości ekonomicznych. Jakiegokolwiek odbicie się do góry wskaźników sygnalizuje przejście do fazy ożywienia, która jest zazwyczaj bardzo oczekiwana przez rządy i społeczeństwa. Gdy wskazane wartości umocnią się, oznaczać to będzie fazę rozkwitu. Warto odnotować, że dolny punkt fazy zastoju oraz górny punkt fazy rozkwitu stanowią jednocześnie początek kolejnej fazy trwającego nieustająco cyklu. Należy również podkreślić, że ewoluowanie gospodarki po II wojnie światowej w kierunku globalizacji doprowadziło do spłycenia omawianego cyklu z czterech do dwóch faz określanych mianem recesji (łączy fazy kryzysu oraz zastoju) oraz ekspansji (łączy fazy ożywienia oraz rozkwitu)<sup>10</sup>. Skrócenie cyklu do dwóch faz pozostaje jednak wynikiem wielu zmiennych, z których na szczególną uwagę zasługuje oddziaływanie państw na koniunkturę, a co za tym idzie, przebieg cykli koniunkturalnych. Zagadnienie cyklicznych wahań koniunkturalnych nie jest przedmiotem szerszej analizy w niniejszym opracowaniu. Intencją autora jest jedynie nakreślenie istoty zjawiska w kontekście omawianych wskaźników koniunktury gospodarczej.

<sup>7</sup> *Ekonomia*, s. 297.

<sup>8</sup> R. Barczyk, M. Kruska, *Współczesne wahania koniunkturalne w Niemczech i w Polsce*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 1999, t. 63, s. 91.

<sup>9</sup> A. Jabłońska, dz. cyt., s. 513.

<sup>10</sup> *Ekonomia*, s. 299.

## Fidesz-KDNP i Zjednoczona Prawica – próba charakterystyki

Fidesz, czyli Węgierska Partia Obywatelska, sprawuje władzę w kraju od 2010 r. Jej liderem jest Viktor Orbán, który równolegle pełni funkcję premiera węgierskiego rządu. Fidesz tworzy większość parlamentarną wspólnie z chadeckim koalicjantem KDNP (Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową), odgrywającym jednak marginalną rolę i zależnym od większego partnera<sup>11</sup>. Historia Fideszu sięga lat 80. XX w., kiedy został on założony w Budapeszcie jako antykomunistyczna organizacja studencka o charakterze inteligenckim<sup>12</sup>. Kluczowe wartości ideologiczne formacji to narodowy konserwatyzm, natomiast w zakresie polityki gospodarczej – protekcyjnizm oraz solidaryzm społeczny<sup>13</sup>. Fidesz określa siebie jako partię eurosceptyczną, antyliberalną i prospołeczną, realizującą również komponenty populistyczne w trakcie sprawowania władzy. Formacja nie stroni od hojnych transferów socjalnych dla obywateli, a w szczególności swoich wyborców<sup>14</sup>. Skłania się także ku zdecydowanemu interwencjonizmowi państwowemu, w efekcie czego w obliczu pandemii COVID-19 zamroziła ceny paliw oraz wybranych produktów spożywczych, a także ustanowiła maksymalne oprocentowanie kredytów hipotecznych dla ludności<sup>15</sup>. Dominacja w mediach publicznych, hojne wsparcie socjalne oraz działania interwencyjne w wymiarze ekonomicznym zapewniły Fideszowi kolejne, czwarte z rzędu zwycięstwo w wyborach parlamentarnych wiosną 2022 r.<sup>16</sup>

Zjednoczona Prawica sprawuje władzę w Polsce od jesieni 2015 r. Aktualnie w jej skład wchodzi trzy formacje polityczne: dominujące Prawo i Sprawiedliwość oraz znacznie mniejsze Solidarna Polska i Republikanie<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> S. Kubas, *Partie i system partyjny na Węgrzech*, [w:] M. Barański, A. Czyż, R. Glajcar, S. Kubas, M. Migalski, R. Rajczyk, M. Tyrała, *Współczesne partie i systemy partyjne państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie demokratyzacji*, Katowice 2018, s. 159.

<sup>12</sup> The Editors of Encyclopaedia Britannica, „Fidesz”, <https://www.britannica.com/topic/Fidesz> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>13</sup> <https://fidesz.hu/int/add-tovabb/our-mission> (dostęp: 24.08.2022).

<sup>14</sup> D. Héjj, *Konstytucja Węgier jako manifest polityczny parlamentarnej większości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1, s. 82.

<sup>15</sup> A. Sadecki, *Wybory na Węgrzech*, „Monitor Ośrodka Studiów Wschodnich” 2022, nr 1, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-02-16/monitor-osw-wybory-na-wegrzech-numer-1> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>16</sup> A. Sadecki, *Piąty rząd Orbana: pełnia władzy w cieniu kryzysów*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-06-21/piaty-rzad-orbana-pelnia-wladzy-w-cieniu-kryzysow> (dostęp: 20.08.2022).

<sup>17</sup> W latach 2015–2021 Zjednoczoną Prawicę tworzyły Prawo i Sprawiedliwość, Solidarna Polska, Polska Razem przekształcona w 2017 r. w Porozumienie. W 2021 r.

W przeciwieństwie do przykładu węgierskiego lider formacji Jarosław Kaczyński nie piastuje urzędu premiera rządu. Historia Zjednoczonej Prawicy sięga 2015 r., natomiast największa partia w tej koalicji, Prawo i Sprawiedliwość, powstała w 2001 r. i jak dotąd trzykrotnie wygrała wybory parlamentarne w latach 2005, 2015 oraz 2019. Początkowo formacja kierowała swój przekaz do inteligenckich wyborców, głównie z dużych ośrodków miejskich. Sytuacja zmieniła się w 2015 r., kiedy dzięki sprawnej kampanii skutecznie rozbudowano elektorat prosocjalny, pozyskując jednocześnie wyborców konserwatywnych, przywiązanych do tradycji narodowo-katolickiej. Ideologicznie zarówno w wymiarze społecznym, jak i ekonomicznym profil partii pozostaje bardzo zbliżony do węgierskiego Fideszu. Jej główne wartości to silna tożsamość narodowa, narodowy konserwatyzm, eurosceptycyzm, natomiast w wymiarze gospodarczym – polityka prorodzinna, interwencjonizm, protekcjonizm oraz solidaryzm społeczny<sup>18</sup>. Począwszy od wyborczego zwycięstwa w 2015 r., Zjednoczona Prawica hojnie dotuje wyborców ze środków publicznych poprzez program „500 plus”, trzynastą oraz czternastą emeryturę czy wyprawki szkolne<sup>19</sup>. Nie waha się również wykorzystywać publicznych mediów do popularyzacji swoich działań w szerokich grupach odbiorców oraz propagować daleko idących zmian w systemie sądownictwa. Podobnie jak na Węgrzech, daje to Zjednoczonej Prawicy wyborczą popularność, wywołując jednocześnie społeczne podziały oraz wzajemną niechęć wyborców. To, co zdecydowanie różni formacje rządzące Polską i Węgrami, to stosunek do Federacji Rosyjskiej oraz pozyskiwanych stamtąd surowców energetycznych<sup>20</sup>. Zjednoczona Prawica po ataku Rosji na Ukrainę zimą 2022 r. pozostaje za odcięciem państw Unii Europejskiej od rosyjskich zasobów, natomiast Fidesz chętnie wykorzystuje tańsze węglowodory z Rosji do wzmacniania konkurencyjności własnej gospodarki oraz wspierania swoich obywateli poprzez udostępnianie im atrakcyjnych cenowo surowców. Należy jednak podkreślić, że poza wątkiem rosyjskim interesy oraz sposób sprawowania władzy przez Fidesz-KDNP i Zjednoczoną Prawicę pozostają zbieżne, co jest szczególnie widoczne w odniesieniu do relacji z Unią Europejską. Na tym polu oba rządy wyraźnie się wspierają, zabezpieczając

---

nastąpił rozłam w Porozumieniu, skutkiem czego miejsce tej partii w koalicji zajęli Republikanie.

<sup>18</sup> *Program Prawa i Sprawiedliwości 2019*, <https://pis.org.pl/document/archive/download/1496> (dostęp: 23.08.2022).

<sup>19</sup> Opracowanie własne na podstawie: R. Glajcar, *System partyjny III Rzeczypospolitej*, [w:] M. Barański, A. Czyż, R. Glajcar, S. Kubas, M. Migalski, R. Rajczyk, M. Tyrała, dz. cyt., s. 77.

<sup>20</sup> A. Balcer, P. Buras., G. Gromadzki, E. Smolar, *W zwarcu. Polityka europejska rządu PiS*, Warszawa 2017, s. 10.

wzajemnie swoje geopolityczne interesy. Warto dodać, że działania gospodarcze Fidesz-KDNP oraz Zjednoczonej Prawicy pozostają w korelacji z cyklem wyborczym, a zmiany priorytetów gospodarczych są dokonywane na bieżąco w celu pozyskania nowych grup wyborców. Nie chodzi tutaj o typową dla teorii cyklu wyborczego restrykcyjną politykę pieniężną w okresie powyborczym i wykorzystanie ewentualnych nadwyżek przed wyborami<sup>21</sup>. Działanie polega na nieustannym dostarczaniu pieniędzy na rynek, dzięki czemu wyborcy odczuwają tymczasową zasobność, a wydatkując je, zasilają równocześnie budżet państwa, który jest beneficjentem zaistniałej sytuacji.

## **Analiza priorytetowych wskaźników makroekonomicznych Polski i Węgier pod rządami prawicy**

Pandemia COVID-19 odcisnęła piętno na niemal każdej gospodarce narodowej świata<sup>22</sup>. Aby dokonać oceny koniunktury gospodarczej za rządów Fidesz-KDNP oraz Zjednoczonej Prawicy, autor postanowił wykorzystać następujące wskaźniki makroekonomiczne: stopy wzrostu produktu krajowego brutto (PKB), roczną stopę inflacji, stopy bezrobocia oraz zadłużenie sektora rządowego do PKB.

PKB jest niezwykle istotnym miernikiem gospodarki, pozwalającym określić stopień recesji lub ożywienia. Definiowany jest jako wartość wszystkich dóbr i usług wytworzonych przez społeczeństwo w określonym czasie przy pomocy takich czynników produkcji jak ziemia, kapitał czy praca<sup>23</sup>. Produkt krajowy brutto mierzony jest w stosunku rocznym, co umożliwia względnie precyzyjną ocenę stanu gospodarki danego państwa.

Inflacja obok stopy bezrobocia to jeden z najczęściej podnoszonych wskaźników ekonomicznych w wymiarze politycznym. Ze względu na negatywne skutki społeczne, jakie wywołuje, jest nieustająco monitorowana, a jej wzrost stanowi zagrożenie dla formacji aktualnie sprawującej władzę. Inflacja oznacza proces trwałego wzrostu przeciętnego poziomu cen oraz spadek siły nabywczej pieniądza<sup>24</sup>. Społeczeństwo dotknięte zjawiskiem inflacji pauperyzuje się, w efekcie czego deklaruje mniejsze zadowolenie z jakości życia. W krótkim

<sup>21</sup> A. Jabłońska, dz. cyt., s. 518.

<sup>22</sup> K. Czech, A. Karpio, M. Wielechowski, T. Woźniakowski, D. Żebrowska-Suchodolska, dz. cyt., s. 26.

<sup>23</sup> *Ekonomia*, s. 176.

<sup>24</sup> E. Kwiatkowski, *Inflacja*, [w:] *Podstawy ekonomii*, s. 558.

okresie inflacja może przynosić dodatkowe wpływy do budżetu państwa tytułem wzrostu cen. Długookresowo jest zjawiskiem wyjątkowo niekorzystnym, a pozostawiona poza kontrolą może przekształcić się w hiperinflację, doprowadzając do zniszczenia procesów gospodarczych na danym rynku oraz niepokojów społecznych.

Bezrobocie jest zjawiskiem skrajnie niekorzystnym, mającym wpływ nie tylko na gospodarkę, ale przede wszystkim na zwykłych obywateli. Gdy trwa długo, prowadzi do zachwiania równowagi społecznej i ekonomicznej. Bezskutecznie poszukujący pracy ludzie pauperyzują się, nie wykonując pracy, która mogłaby służyć gospodarce danego kraju. Następuje wówczas niepełne wykorzystanie zasobów siły roboczej, co powoduje straty na płaszczyźnie gospodarczej oraz społecznej<sup>25</sup>. Rezultaty wysokiego bezrobocia niemal zawsze pozostają brzemiennie w skutkach, dlatego rządy interweniują na płaszczyźnie makro- i mikroekonomicznej, stymulując popyt na siłę roboczą oraz przeciwdziałając niedopasowaniom strukturalnym. Dobra koniunktura gospodarcza oznacza spadek stopy bezrobocia, wzrost popytu na pracę i w rezultacie podniesienie jakości życia ludności.

Zadłużenie sektora rządowego stanowi finansowe zobowiązanie państwa z tytułu zaciągniętych pożyczek. Może ono przyjmować charakter krajowy i zagraniczny<sup>26</sup>. W niniejszym opracowaniu zostanie ono przedstawione w oparciu o relację długu do produktu krajowego brutto (PKB). Mechanizm taki jest doskonalszy niż ukazywanie długu publicznego danego państwa w wartościach bezwzględnych, ponieważ niewielki rozmiarem kraj będzie miał nominalnie mniejszy dług niż duże państwo. Ekonomisci powszechnie uważają, że dług publiczny nie przekłada się jednoznacznie na poziom życia mieszkańców, pełniąc w przypadku niewielkich wartości zadłużenia funkcję stabilizacyjną w procesie rozwoju gospodarki<sup>27</sup>. Niemniej jednak uznaje się, że dług przekraczający 85% PKB danego kraju stanowi problem, tworzy bowiem barierę w rozwoju warunków sprzyjających koniunkturze gospodarczej.

Warto wspomnieć, że wszystkie opisane powyżej wskaźniki poza wymiarem czysto makroekonomicznym mają silny wydźwięk wizerunkowy. Ich parametry wpływają na percepcję państw, determinując zachowania sfer rządowych oraz biznesowych. Jest rzeczą naturalną, że wysoki wzrost gospodarczy, niewielka inflacja, niska stopa bezrobocia oraz rozsądne zadłużenie państwa stanowiąc będą determinanty do działań inwestycyjnych, które w rezultacie wpłyną na koniunkturę w danym kraju.

<sup>25</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Warszawa 1995, s. 326.

<sup>26</sup> A. Krajewska, *Budżet państwa*, [w:] *Podstawy ekonomii*, s. 558.

<sup>27</sup> Opracowanie własne na podstawie: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, dz. cyt., s. 544.



Tabela 1 ukazuje scharakteryzowane wcześniej wartości w odniesieniu do Węgier rządzonych przez Fidesz-KDNP.

Tabela 1. Główne wskaźniki makroekonomiczne dla Węgier w latach 2010–2021

	PKB (%)	Inflacja (%)	Bezrobocie (%)	Zadłużenie sektora rządowego do PKB (%)
2010	1,122	4,867	10,801	80,163
2011	1,937	3,921	10,655	80,442
2012	-1,381	5,668	10,668	78,361
2013	1,861	1,721	9,849	77,354
2014	4,229	-0,222	7,511	76,688
2015	3,819	-0,07	6,626	75,821
2016	2,303	0,419	4,971	74,835
2017	4,269	2,408	4,041	72,075
2018	5,359	2,849	3,596	69,050
2019	4,554	3,371	3,309	65,479
2020	-4,676	3,319	4,115	80,036
2021	7,124	5,12	4,071	78,109

Źródło: IMF, World Economic Outlook database: April 2022, [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=944,964,&s=NGDP\\_RPCH,PCP\\_IPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&scc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=countr&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=944,964,&s=NGDP_RPCH,PCP_IPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&scc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=countr&ds=.&br=1) (dostęp: 20.06.2022).

Rząd Viktora Orbána przejął władzę w 2010 r., w stosunkowo trudnym momencie spowodowanym globalnym kryzysem gospodarczym. Stopa wzrostu PKB wynosiła wówczas 1,122%. Inflacja kształtowała się na poziomie 4,867%, natomiast stopa bezrobocia – 10,801%. Zadłużenie kraju w relacji do PKB wyniosło 80,163%. Za niepokojące można uznać dane dotyczące bezrobocia, które było stosunkowo wysokie, co stanowiło pochodną trwającego od 2008 r. kryzysu gospodarczego, a co za tym idzie, spowolnienia, które dotarło wówczas do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Bardzo wysokie zadłużenie rządu w relacji do PKB przekraczało 60% PKB zgodnie z kryteriami konwergencji z Maastricht<sup>28</sup>. Było to o tyle zadziwiające, że dotychczasowe rządy w Budapeszcie niechętnie realizowały wydatki na cele socjalne. Rok po objęciu władzy przez Orbána nastąpił wzrost PKB do 1,937%, co było wynikiem nie tyle wprowadzanych przez Fidesz-KDNP reform, co zmiany klimatu gospodarczego oraz

<sup>28</sup> Fiskalne kryterium konwergencji stanowi, że kraj członkowski w momencie dokonywania oceny nie może być objęty decyzją Rady Ecofin stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, por. Monitor konwergencji z Unią Gospodarczą i Walutową, grudzień 2021, Warszawa, s. 21.



modelu zarządzania państwem. Co istotne, wskaźniki inflacji oraz stopy bezrobocia uległy niewielkiemu zmniejszeniu, co mogło oznaczać, iż rynek pozytywnie zareagował na działania rządu. Niestety przy okazji wzrosło zadłużenie w relacji do PKB (80,442%), co było skutkiem rozpoczęcia polityki hojnych przywilejów socjalnych dla ludności.

W 2012 r. na Węgrzech nastąpił spadek PKB, co było najpewniej skutkiem przeciągającego się światowego kryzysu gospodarczego, który dotarł ze Stanów Zjednoczonych do Europy, jak również kryzysu zadłużeniowego w krajach Europy Południowej. Inne omawiane w niniejszym tekście wskaźniki makroekonomiczne także uległy pogorszeniu – inflacja wzrosła do poziomu 5,66% oraz minimalnie bezrobocie. Co interesujące, w tym samym okresie spadło zadłużenie w relacji do PKB do 78,361%.

Lata 2013–2014 przyniosły Węgrom poprawę głównych wskaźników makroekonomicznych. Wszystkie cztery omawiane komponenty zareagowały korzystnie dla rządu Orbána, co było skutkiem reform wprowadzanych sukcesywnie od trzech lat oraz odbicia po trudnym okresie spowolnienia gospodarczego. Warto odnotować, że lata 2013–2014 były niewątpliwie czasem dobrej koniunktury dla kraju.

Okres przedpandemiczny 2015–2019 to czas względnej stabilizacji dla Węgier. Zadłużenie sektora rządowego w relacji do PKB znacząco spadło, osiągając w 2019 r. najniższy w historii rządów Fidesz-KDNP pułap 65,479%, co oznaczało spadek w stosunku do początku rządów o prawie 15 pkt proc. W okresie tym znacząco spadło bezrobocie, osiągając w 2019 r. najniższy w czasach rządów Viktora Orbána poziom 3,309%. Było to wynikiem licznych inwestycji zagranicznych realizowanych głównie w sektorze motoryzacyjnym. Z drugiej jednak strony w latach 2015–2019 wzrosła inflacja, rozwijając się z płaszczyzny deflacyjnej w 2015 r. do poziomu 3,371% w 2019 r. Był to efekt zarówno polityki socjalnej rządu, jak i dodatkowej emisji pieniądza przez węgierski bank centralny. Jedynym wskaźnikiem makroekonomicznym, który w omawianym okresie nie zachowywał się jednoznacznie, był poziom PKB Węgier. Początkowo obniżył się, aby w latach 2017–2018 wzrosnąć i znowu spaść w 2019 r. Można wysunąć tutaj przypuszczenie, że wspomniane fluktuacje były wynikiem zmian w poziomie eksportu oraz popytu wewnętrznego.

W kontekście sformułowanych we wstępie założeń warto odnotować, że pandemiczny rok 2020 nie był najlepszym okresem dla Węgier<sup>29</sup>. Poza infla-

<sup>29</sup> E. Adamowicz, S. Dudek, G. Konat, K. Majchrzak, E. Ratuszny, K. Walczyk, *Koniunktura gospodarcza w Europie Środkowo-Wschodniej w dobie epidemii Covid-19*, [https://www.researchgate.net/publication/344165610\\_Koniunktura\\_gospodarcza\\_w\\_Europie\\_Srodkowo-Wschodniej\\_w\\_dobie\\_epidemii\\_COVID-19](https://www.researchgate.net/publication/344165610_Koniunktura_gospodarcza_w_Europie_Srodkowo-Wschodniej_w_dobie_epidemii_COVID-19) (dostęp: 24.08.2022).

cją, która zatrzymała się na stabilnym poziomie 3,319% w stosunku do 3,371% w 2019 r., wszystkie omawiane wskaźniki makroekonomiczne uległy dewaluacji. Zatrzymał się wzrost gospodarczy, wzrosła stopa bezrobocia, znacząco podniósł się poziom zadłużenia państwa w relacji do PKB. Co oczywiste, tego rodzaju uwarunkowania w tamtym okresie były wynikiem pandemii, która nadeszła wraz z początkiem 2020 r.

Rok 2021 to odbicie wzrostu PKB do 7,124%, co należy uznać za dobry wynik<sup>30</sup>. Jednocześnie w niewielkim stopniu spadło zadłużenie sektora rządowego wobec PKB, co także należy ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę działania węgierskiego rządu. Stopa bezrobocia utrzymała się na praktycznie niezmiennym poziomie, co niewątpliwie wiąże się z trwającą pandemią COVID-19. Jedynym wskaźnikiem makroekonomicznym, który w 2021 r. wzrósł na niekorzyść gospodarki, jest inflacja, która zatrzymała się na poziomie 5,12%.

Tabela 2 ukazuje wybrane wartości makroekonomiczne przygotowane w odniesieniu do Polski rządzonej przez Zjednoczoną Prawicę.

Tabela 2. Główne wskaźniki makroekonomiczne dla Polski w latach 2015–2021

	PKB (%)	Inflacja (%)	Bezrobocie (%)	Zadłużenie sektora rządowego do PKB (%)
2015	4,236	-0,933	7,659	51,269
2016	3,142	-0,583	6,263	54,201
2017	4,831	1,975	4,952	50,617
2018	5,354	1,6	3,89	48,819
2019	4,745	2,308	3,312	45,607
2020	-2,549	3,4	3,2	57,445
2021	5,669	5,1	3,5	55,545

Źródło: IMF, World Economic Outlook database: April 2022, [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=944,964,&s=NGDP\\_RPCH,PCP\\_IPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&scc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=countr&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=944,964,&s=NGDP_RPCH,PCP_IPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&scc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=countr&ds=.&br=1) (dostęp: 20.06.2022).

W 2015 r., czyli w momencie przejęcia władzy przez Zjednoczoną Prawicę, sytuacja makroekonomiczna Polski była korzystna. Wzrost produktu krajowego brutto wynosił 4,235%, bezrobocie – 7,659%, a zadłużenie sektora rządowego w relacji do PKB – 51,269%. Ciekawym zjawiskiem występującym w owym czasie była deflacja, która prowadziła do wzrostu siły nabywczej społeczeństwa. Pozytywnie oceniane wskaźniki makroekonomiczne były wynikiem dość restrykcyjnej polityki fiskalnej prowadzonej przez poprzednie rządy oraz

<sup>30</sup> C. Moldicz, *Hungary economy briefing. Public debt and budget in Hungary*, „China-CEE Institute Weekly Briefing” 2022, t. 50, nr 2, s. 1.

wysokiej oceny i dużej wiarygodności polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych. Co istotne, gospodarce udało się wcześniej obronić przed zawirowaniami spowodowanymi kryzysem na rynkach światowych po 2008 r. Po roku rządów Zjednoczonej Prawicy prezentowane wskaźniki stanu gospodarki nadal wyglądały dobrze. Bezrobocie spadło o ponad 1,5 pkt proc., a poziom deflacji zmniejszył się o prawie 0,4 pkt proc. do -0,583%. Nieznacznie wzrosło zadłużenie w relacji do PKB do 54,201%, a poziom wzrostu PKB obniżył się o nieco ponad 1 pkt proc., co mogło być wynikiem zmniejszania się inwestycji zagranicznych w przemyśle.

Lata 2017–2018 to okres dobrej koniunktury w Polsce. Praktycznie wszystkie cztery analizowane elementy uległy poprawie, co należy odnotować jako ważny sygnał w ocenie gospodarczej kraju. Było to skutkiem wprowadzenia hojnej polityki socjalnej z jednej strony, natomiast z drugiej – skutecznego ściągania podatków oraz wykorzystania zasobów zgromadzonych przez poprzedników. W 2019 r. część wskaźników uległa jednak pogorszeniu<sup>31</sup>, poziom PKB nieznacznie obniżył się do wartości 4,745%, po latach wzrosła również inflacja, która wyniosła 2,308% w skali roku<sup>32</sup>. Co istotne, nadal obniżał się poziom bezrobocia, a zadłużenie względem PKB spadło do najniższych od lat wartości, czyli 45,607%.

Początek pandemii COVID-19 w 2020 r. okazał się wstrząsem dla gospodarki. Blisko 33% przedsiębiorstw handlowych uznało wprowadzane restrykcje za dotkliwe<sup>33</sup>. W tym niezwykle trudnym pandemicznym roku tylko jeden z czterech analizowanych wskaźników uległ poprawie. Była to stopa bezrobocia, która spadła o 0,1 pkt proc. w odniesieniu do poprzedniego roku. Najprawdopodobniej było to wynikiem wprowadzonych przez rząd tarcz antycovidowych, które chroniły zatrudnionych w czasie trwania pandemii COVID-19. W tym samym okresie kolejny raz podniosła się jednak inflacja, zatrzymał się wzrost gospodarczy i, co szczególnie niepokojące, poziom zadłużenia w relacji do PKB wzrósł aż o 12 pkt proc. do 57,445%. Zjawisko tego typu nie było jednak w tamtym okresie charakterystyczne jedynie dla Polski, ale dla większości państw zmagających się ze skutkami pandemii<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> T. Rokicki, *Zmiany w koniunkturze gospodarczej Polski w wyniku epidemii Covid-19*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, nr 3, <https://czasopisma.kul.pl/index.php/ppe/article/view/10029/10689> (dostęp: 22.08.2022).

<sup>32</sup> Poprzednio inflacja wzrosła w 2011 r.

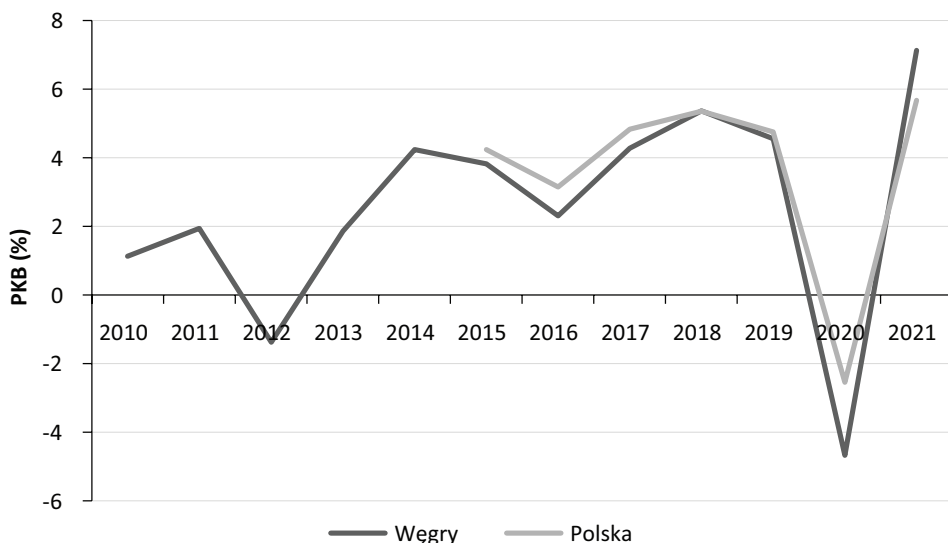
<sup>33</sup> E. Adamowicz, S. Dudek, G. Konat, K. Majchrzak, E. Ratuszny, K. Walczyk, dz. cyt., s. 70.

<sup>34</sup> J. Bogołębska, E. Feder-Sempach, E. Stawasz-Grabowska, *Safe assets w międzynarodowym systemie finansowym*, Łódź 2022, s. 94–97.

Rok 2021 przyniósł następujące uwarunkowania. Pojawił się oczekiwany wzrost gospodarczy, który wyniósł 5,669%. Równolegle obniżył się poziom zadłużenia w relacji do PKB o 2 pkt proc. do wartości 55,545%, co w świetle zmagañ z trwającą pandemią COVID-19 i związanymi z tym wydatkami z budżetu należy ocenić pozytywnie. Nieznacznie – o 0,3 pkt proc. – wzrosło bezrobocie, a stopa inflacji, co bardziej problematyczne w wymiarze całościowym dla społeczeństwa, podniosła się do 5,1%.

## Polska i Węgry. Analiza porównawcza sytuacji przed pandemią COVID-19 oraz w jej trakcie

Aby wyrazić i zobrazować analogie w ocenie wskaźników makroekonomicznych Polski oraz Węgier, przygotowano następujące wykresy.

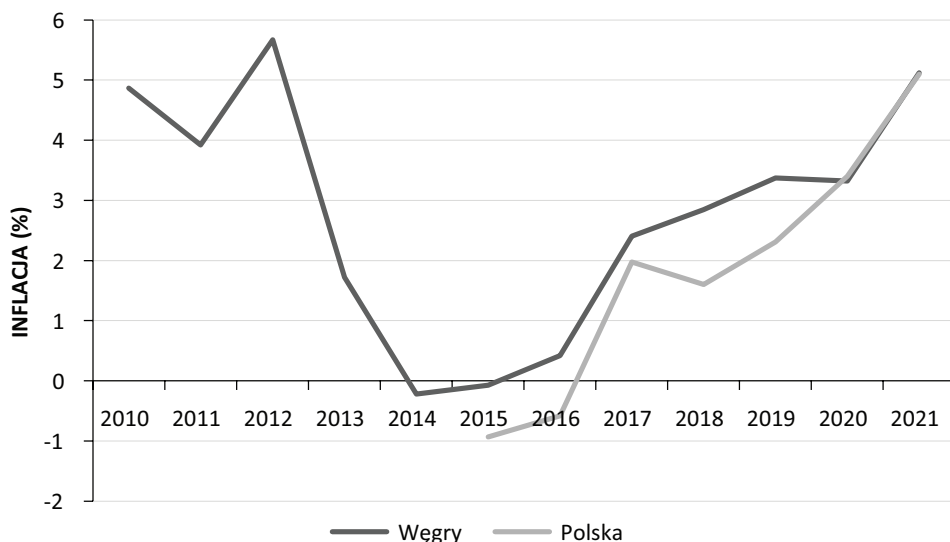


Wykres 1. PKB w Polsce i na Węgrzech – porównanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie IMF, World Economic Outlook database: April 2022, [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?t=c=944,964,&s=NGDP\\_RPCH,PCPIPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&ssc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?t=c=944,964,&s=NGDP_RPCH,PCPIPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&ssc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1) (dostęp: 20.06.2022).

Ukazane na Wykresie 1 dane przedstawiają stopę wzrostu produktu krajowego brutto w obydwu państwach w latach 2015–2021, kiedy obydwa ugrupowania równolegle sprawowały władzę. Dostrzec można wyraźne podobieństwa w przebiegu linii wzrostu. Oznacza to, że zbliżony program oraz charakter

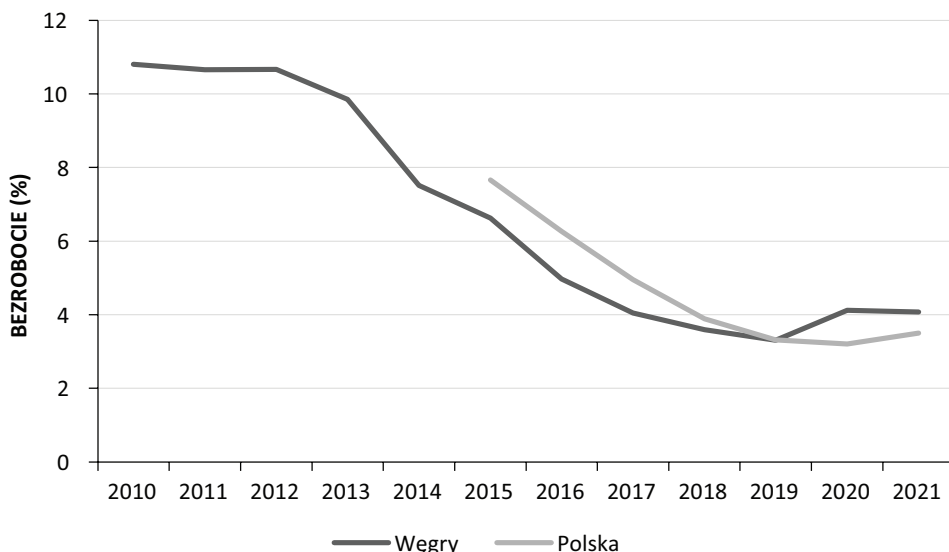
działań gospodarczych formacji politycznych w państwach o pokrewnej sytuacji makroekonomicznej prowadzi do wystąpienia analogicznych związków w zakresie linii wzrostu gospodarczego. Wykres obrazuje również spadek w pierwszym roku pandemii COVID-19.



Wykres 2. Stopa inflacji w Polsce i na Węgrzech – porównanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: IMF, World Economic Outlook database: April 2022, [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?t=c=944,964,&s=NGDP\\_RPCH,PCIPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&ssc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?t=c=944,964,&s=NGDP_RPCH,PCIPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&ssc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1) (dostęp: 20.06.2022).

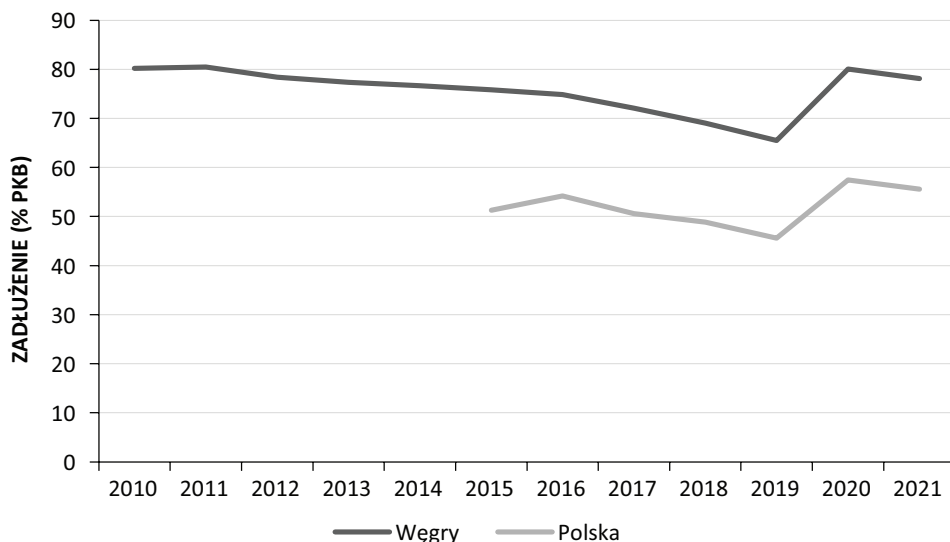
Przedstawione na Wykresie 2 dane ukazują przebieg stopy inflacji w Polsce i na Węgrzech w latach 2015–2021. Wyraźnie widać, jak początkowo w latach 2015–2017 linia przebiegu inflacji idzie w podobny sposób przy zachowaniu różnych wartości liczbowych. W latach 2017–2020 analogia zanika, ponieważ w Polsce działania rządu przynoszą początkowo niewielkie obniżenie stopy inflacji, podczas gdy na Węgrzech parametr ten sukcesywnie rośnie, aby zatrzymać się dopiero w 2019 r. W latach pandemii 2020–2021 przebieg stopy inflacji upodabnia się, różniąc się jedynie wartościami liczbowymi. W przypadku inflacji nie można zatem mówić o bliskiej analogii jej przebiegu, ale z pewnością o znaczących podobieństwach oraz cechach wspólnych.



Wykres 3. Stopa bezrobocia w Polsce i na Węgrzech – porównanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: IMF, World Economic Outlook database: April 2022, [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=944,964,&s=NGDP\\_RPCH,PCPIPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&ssc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=944,964,&s=NGDP_RPCH,PCPIPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&ssc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1) (dostęp: 20.06.2022).

Przedstawione na Wykresie 3 dane prezentują przebieg stopy bezrobocia w Polsce i na Węgrzech w latach rządów Zjednoczonej Prawicy oraz Fidesz-KDNP (2015–2021). Podobnie jak w przypadku omówionych wcześniej wskaźników makroekonomicznych, widać tutaj analogie oraz podobieństwa. Przebieg stopy bezrobocia w latach 2015–2019 jest zbliżony, a omawiany parametr wyraźnie spada, różniąc się jedynie wartościami liczbowymi. Zmiana następuje w okresie trwania pandemii COVID-19 w 2020 r., gdy na Węgrzech bezrobocie rośnie, po czym stabilizuje się na zbliżonym poziomie w 2021 r. W tym samym czasie w Polsce nieznacznie rośnie, ostatecznie osiągając jednak nominalnie niższy poziom niż w przypadku Węgier.



Wykres 4. Zadłużenie sektora rządowego w relacji do PKB w Polsce i na Węgrzech – porównanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: IMF, World Economic Outlook database: April 2022, [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?t=c=944,964,&s=NGDP\\_RPCH,PCPIPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&sc-c=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?t=c=944,964,&s=NGDP_RPCH,PCPIPCH,LUR,&sy=2010&ey=2021&ssm=0&scsm=1&sc-c=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1) (dostęp: 20.06.2022).

Wykres 4 ukazuje ostatni z omawianych parametrów w postaci zadłużenia sektora rządowego w relacji do PKB. Choć przebieg linii zadłużenia w latach 2015–2021 jest zbliżony, to obydwa kraje posiadają znacząco różną skalę zadłużenia względem PKB, biorąc pod uwagę rzeczywiste dane liczbowe<sup>35</sup>. Co istotne, Polska mieści się w unijnym kryterium dopuszczalnego zadłużenia do 60% PKB<sup>36</sup>, podczas gdy Węgry w analizowanym okresie nigdy nie spełniły tego warunku<sup>37</sup>. Wyraźnie widać też wzrost zadłużenia obu krajów w okresie pandemii COVID-19.

<sup>35</sup> Ł. Kielin, *Constitutionalisation of fiscal rules in times of financial crisis – A cure or a trap*, „Financial Law Review” 2021, nr 22(2), <https://www.ejournals.eu/pliki/art/19441/> (dostęp: 20.08.2022).

<sup>36</sup> W Konstytucji RP z 1997 r. obowiązuje zapis obligujący rząd do zachowania dyscypliny budżetowej – art. 216 pkt 5. W Konstytucji Węgier uchwalonej w 2011 r. kwestia dyscypliny budżetowej precyzowana jest w artykułach 36 i 37. Zawarte tam zapisy umożliwiają jej złamanie w warunkach recesji oraz potrzebie stabilizowania gospodarki.

<sup>37</sup> Ł. Kielin, dz. cyt., s. 106.



## Zakończenie

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej treści, można sformułować następujące wnioski:

- Produkt krajowy brutto zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech w pierwszym roku pandemii COVID-19 drastycznie się obniżył, co było zjawiskiem naturalnym, spowodowanym szokiem pandemicznym i obawami o przyszłość nie tylko społeczeństwa, lecz także sektora przedsiębiorstw oraz usług. W drugim roku pandemii (2021) sytuacja uległa poprawie, nastąpił wzrost PKB, co było efektem pogodzenia się rynków z zaistniałą sytuacją i dostosowania do otaczającej rzeczywistości.
- Inflacja w okresie pandemii COVID-19 przyjęła nieco inny wymiar w Polsce oraz na Węgrzech. W kraju rządzonym przez Fidesz-KDNP w pierwszym roku pandemii (2020) inflacja obniżyła się o 0,052 pkt proc., by wzrosnąć o 1,801 pkt proc. w roku następnym. Dla porównania, inflacja w Polsce w pierwszym roku pandemii wzrosła o 1,1 pkt proc., ulegając w 2021 r. aprecjacji o kolejne 1,7 pkt proc. Ze względu na marginalne zmiany poziomu inflacji na Węgrzech w początkowej fazie pandemii można uznać, że wartości te są bliskoznaczne i prezentują wspólny trend o charakterze wzrostowym dla obydwu krajów. Należy to ocenić jako zjawisko jednoznacznie niekorzystne dla gospodarek Polski oraz Węgier.
- Bezrobocie w okresie pandemii COVID-19, podobnie jak poprzedni wskaźnik, przyjęło nieco inny wymiar w obydwu krajach. Na Węgrzech w pierwszym roku pandemii wzrosło o 0,8 pkt proc., by obniżyć się w 2021 r. o marginalne 0,04 pkt proc. W Polsce w 2020 r. spadło o 0,11 pkt proc., by zwiększyć się o 0,3 pkt proc. rok później. Dostrzega się tutaj stabilność i brak możliwości wnioskowania o tym, czy pandemia COVID-19 w latach 2020–2021 wpłynęła niekorzystnie na poziom bezrobocia.
- Zadłużenie sektora rządowego względem PKB w okresie pandemii COVID-19, podobnie jak w przypadku wzrostu PKB, ma podobny charakter, aczkolwiek zdecydowanie różni się skalą. W pierwszym roku pandemii w obydwu krajach wzrasta (Węgry o 14,6 pkt proc., Polska o 11,8 pkt proc.), by nieco obniżyć się w 2021 r. Wskaźnik ten pozostaje jednocześnie komponentem, który uległ największej zmianie w okresie pandemii COVID-19 – mowa o znaczących wzrostach w 2020 r. w obydwu omawianych krajach. Jak wykazano powyżej, analogiczny wniosek można sformułować w odniesieniu do stopy wzrostu gospodarczego.

- Ukazane cztery wskaźniki makroekonomiczne uniemożliwiają pełną weryfikację stawianej we wstępie hipotezy zakładającej, że pandemia COVID-19 miała niekorzystny wpływ na koniunkturę gospodarczą Polski oraz Węgier w latach 2020–2021. Aby móc to określić precyzyjniej, potrzebna jest analiza wskaźników za rok 2022. Mimo to uwarunkowania inflacyjne oraz zadłużenie należy uznać za wysoce niepokojące, mogą one bowiem przyczynić się w krótkim czasie do wzrostu bezrobocia oraz zahamowania wzrostu gospodarczego.
- Wskaźnikiem, który pokazuje największe analogie makroekonomiczne gospodarek Polski i Węgier pod rządami prawicy w latach 2015–2021 (okres przed pandemią oraz w jej trakcie), jest stopa wzrostu PKB. Wzrosty i spadki produktu krajowego brutto są bardzo podobne, co świadczy o zbliżonym tempie rozwoju gospodarczego oraz sposobie sprawowania władzy.
- Wskaźnikiem makroekonomicznym, który różni rządy prawicy w Polsce i na Węgrzech (okres przed pandemią oraz w jej trakcie), jest poziom zadłużenia sektora rządowego w relacji do PKB. W warunkach sprawowania władzy przez Zjednoczoną Prawicę nigdy nie przekroczył on poziomu 60%, tymczasem na Węgrzech nigdy nie spadł do poziomu 60%, często przekraczając poziom 70%. Warto wspomnieć jednak, iż wykres przebiegu zadłużenia w relacji do PKB (Wykres 4) ma podobną tendencję, różni się jedynie wartościami liczbowymi. Należy podkreślić, iż zwiększona swoboda w zakresie dyscypliny budżetowej na Węgrzech jest wynikiem innych, mniej restrykcyjnych zapisów w tym zakresie zawartych w konstytucji tego kraju.
- Rezultatem rządów Zjednoczonej Prawicy i Fidesz-KDNP jest znaczący wzrost inflacji po 2019 r., czego przyczyną zewnętrzną może być pandemia COVID-19, ale również zbyt ekspansywna polityka pieniężna nastawiona na finansowanie wydatków społecznych, które są głównym postulatem obu partii rządzących.
- Bezrobocie w obydwu analizowanych krajach jest stosunkowo niskie – w większości badanego okresu przed pandemią oraz w jej trakcie wynosi poniżej 10%, aczkolwiek w ostatnich latach nieznacznie wzrosło na Węgrzech.
- Programy gospodarcze Fidesz-KDNP i Zjednoczonej Prawicy są zbliżone, co przekłada się na liczne podobieństwa w cyklu koniunkturalnym analizowanych krajów.

Aby w pełni porównać koniunkturę gospodarczą w obydwu krajach, należałoby uwzględnić większą liczbę wskaźników opisujących stan gospodarki Polski i Węgier oraz rozwiązania prawne wprowadzane przez obie koalicje.

## Bibliografia

- Adamowicz E., Dudek S., Konat G., Majchrzak K., Ratuszny E., Walczyk K., *Koniunktura gospodarcza w Europie Środkowo-Wschodniej w dobie epidemii Covid-19*, [https://www.researchgate.net/publication/344165610\\_Koniunktura\\_gospodarcza\\_w\\_Europie\\_Srodkowo-Wschodniej\\_w\\_dobie\\_epidemii\\_COVID-19](https://www.researchgate.net/publication/344165610_Koniunktura_gospodarcza_w_Europie_Srodkowo-Wschodniej_w_dobie_epidemii_COVID-19) (dostęp: 24.08.2022).
- Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E., *W zwarcu. Polityka europejska rządu PiS*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.
- Barczyk R., Kruszka M., *Współczesne wahania koniunkturalne w Niemczech i w Polsce*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 1999, t. 63, s. 89–105.
- Bogołębska J., Feder-Sempach E., Stawasz-Grabowska E., *Safe assets w międzynarodowym systemie finansowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022.
- Czech K., Karpio A., Wielechowski M., Woźniakowski T., Żebrowska-Suchodolska D., *Polska gospodarka w początkowym okresie Covid-19*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2020.
- The Editors of Encyclopaedia Britannica, „Fidesz”, <https://www.britannica.com/topic/Fidesz> (dostęp: 20.06.2022).
- Ekonomia*, red. W. Caban, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 1998.
- Glajcar T., *System partyjny III Rzeczypospolitej*, [w:] M. Barański, A. Czyż, R. Glajcar, S. Kubas, M. Migalski, R. Rajczyk, M. Tyrała, *Współczesne partie i systemy partyjne państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie demokratyzacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Héjj D., *Konstytucja Węgier jako manifest polityczny parlamentarnej większości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 1, s. 67–85.
- Jabłońska A., *Cykl koniunkturalny*, [w:] *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Kielin Ł., *Constitutionalisation of fiscal rules in times of financial crisis – A cure or a trap*, „Financial Law Review” 2021, nr 22(2), <https://www.ejournals.eu/pliki/art/19441/> (dostęp: 20.08.2022).
- Krajewska A., *Budżet państwa*, [w:] *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Kubas S., *Partie i system partyjny na Węgrzech*, [w:] M. Barański, A. Czyż, R. Glajcar, S. Kubas, M. Migalski, R. Rajczyk, M. Tyrała, *Współczesne partie i systemy partyjne państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie demokratyzacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.
- Kwiatkowski E., *Inflacja*, [w:] *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy, World Economic Outlook.

Ministerstwo Finansów RP, *Monitor konwergencji z Unią Gospodarczą i Walutową*, grudzień 2021, Warszawa.

Moldicz C., *Hungary economy briefing. Public debt and budget in Hungary*, „China-CEE Institute Weekly Briefing” 2022, t. 50, nr 2.

*Program Prawa i Sprawiedliwości 2019*, <https://pis.org.pl/document/archive/download/1496> (dostęp: 23.08.2022).

Rokicki T., *Zmiany w koniunkturze gospodarczej Polski w wyniku epidemii Covid-19*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, nr 3, s. 105–126, <https://czasopisma.kul.pl/index.php/ppe/article/view/10029/10689> (dostęp: 22.08.2022).

Sadecki A., *Piąty rząd Orbana: pełnia władzy w cieniu kryzysów*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-06-21/piaty-rzad-orbana-pelnia-wladzy-w-cieniu-kryzysow> (dostęp: 20.08.2022).

Sadecki A., *Wybory na Węgrzech*, „Monitor Ośrodka Studiów Wschodnich” 2022, nr 1, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-02-16/monitor-osw-wybory-na-wegrzech-numer-1> (dostęp: 20.06.2022).

Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia 1*, przeł. H. Hagemeyer, K. Hagemeyer, J. Czekał, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

<https://fidesz.hu/int/add-tovabb/our-mission> (dostęp: 24.08.2022).

**Patrycja Chudzicka-Dudzik\***

 <https://orcid.org/0000-0003-3430-0581>

# Wpływ pandemii COVID-19 na kariery akademickie kobiet

## Abstrakt

Niniejszy artykuł stanowi próbę ukazania wpływu pandemii COVID-19 na sytuację kobiet w nauce. W opracowaniu posłużono się metodą badawczą *desk research*. Dokonano analizy danych zastanych (światowych i krajowych) w zakresie aktywności zawodowej kobiet w instytucjach szkolnictwa wyższego. Przystudiowano cztery kluczowe dla działalności naukowej obszary: godzenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinno-domowymi, problem produktywności badawczej w czasie pandemii, nawiązywanie współpracy naukowej i zdolność korzystania z sieci wsparcia oraz szeroko definiowane zagrożenie zdrowia psychicznego i higieny pracy umysłowej. Wyniki przywołanych badań i raportów dowodzą jednoznacznie (i nieproporcjonalnie) negatywnego wpływu pandemii COVID-19 na rozwój naukowy akademikzek. Wywołany przez nią kryzys społeczny nie tylko utrwała już istniejące w środowisku akademickim nierówności między płciami, ale także nakazuje prognozować długoterminowe niekorzystne implikacje dla dalszego przebiegu karier akademickich kobiet. Z powodu pandemii sytuacja kobiet w szkolnictwie wyższym stała się mniej przewidywalna i bardziej wymagająca, niż była przed jej wybuchem.

**Słowa kluczowe:** kariera akademicka, kobiety w nauce, szkolnictwo wyższe, (nie)równość płci, pandemia COVID-19.

## The Impact of the COVID-19 Pandemic on the Academic Careers of Women

### Abstract

This paper examines the impact of the COVID-19 pandemic on the situation of women in science. The desk research method was used to analyse global and domestic data on the professional activity of women in higher education institutions. The investigation focuses on four critical areas of academic work: reconciling work and family responsibilities, the problem of research productivity during the pandemic, research collaborations, mentoring and informal networks, mental health and well-being. The results of the study prove the

---

\* Asystent na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

negative impact of the COVID-19 pandemic on the career development of female academics. The social crisis it triggered not only perpetuates the gender inequalities that had already existed in academia but also causes long-term adverse implications for the engagement, experience, and retention of female researchers. Due to the COVID-19 pandemic, the situation of women in academia has become less predictable and more challenging than before its outbreak.

**Keywords:** women in academia, work-life balance, research productivity, gender (in)equality, COVID-19 pandemic.

## Wprowadzenie

Dotychczasowe analizy uwzględniające perspektywę płci w kontekście pandemii COVID-19 skupiały się zasadniczo na jej bezpośrednich (najczęściej zdrowotnych) skutkach dla światowej społeczności. Raporty, bazujące na wskaźnikach zachorowalności, hospitalizacji i śmiertelności, jednoznacznie wskazywały na zwiększone zagrożenie ze strony koronawirusa SARS-CoV-2 w przypadku mężczyzn. Najnowsze badania pokazują jednak coraz wyraźniej, że pandemia COVID-19 w sposób systematyczny i w skali globalnej oddziałuje równie dotkliwie, choć niebezpośrednio, na kobiety, narażając je na długofalowe negatywne konsekwencje zdrowotne, społeczne i ekonomiczne<sup>1</sup>. Wywołany przez pandemię kryzys pogłębia dysproporcje między płciami na rynku pracy, wpływając niekorzystnie na możliwości rozwoju i aspiracje zawodowe kobiet<sup>2</sup>. Zjawisko to ma miejsce również w środowisku akademickim. Choć na przestrzeni lat sytuacja kobiet w nauce uległa znacznej poprawie, nadal trudno mówić tutaj o pełnej równości, co potwierdzają regularnie publikowane raporty monitorujące warunki zatrudnienia kobiet i mężczyzn w szkolnictwie wyższym i instytutach badawczych, tak na poziomie globalnym<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Zob. L.S. Flor, J. Friedman, C.N. Spencer, J. Cagney, A. Arrieta, M.E. Herbert, C. Stein, E.C. Mullany, J. Hon, V. Patwardhan, R.M. Barber, J.K. Collins, S.I. Hay, S.S. Lim, R. Lozano, A.H. Mokdad, C.J.L. Murray, R.C. Reiner Jr, R.J.D. Sorensen, A. Haakenstad, D.M. Pigott, E. Gakidou, *Quantifying the effects of the COVID-19 pandemic on gender equality on health, social, and economic indicators: A comprehensive review of data from March, 2020, to September, 2021*, „The Lancet”, 2 marca 2022, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)00008-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)00008-3)

<sup>2</sup> Por. E. Krause, *Sytuacja kobiet na rynku pracy w czasie pandemii*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2021, nr 1, s. 159–176, <https://doi.org/10.34866/6gaf-2m32>

<sup>3</sup> Zob. Elsevier, *Gender in the Global Research Landscape*, 2017, [https://www.elsevier.com/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/265661/ElsevierGenderReport\\_final\\_for-web.pdf?utm\\_source=GSRC&utm\\_campaign=GSRC&utm\\_medium=GSRC](https://www.elsevier.com/__data/assets/pdf_file/0008/265661/ElsevierGenderReport_final_for-web.pdf?utm_source=GSRC&utm_campaign=GSRC&utm_medium=GSRC) (dostęp: 22.06.2022).

regionalnym<sup>4</sup>, jak i instytucjonalnym<sup>5</sup>. Obecna sytuacja rodzi obawy, że trwający dziesięciolecia postęp w kierunku równości płci nie tylko zostanie zahamowany, ale wręcz cofnięty z powodu pandemii COVID-19.

Kobiety stanowią obecnie prawie połowę siły roboczej świata – 39,2%<sup>6</sup>, ze znacznie wyższym wskaźnikiem w państwach Unii Europejskiej – 46,2%<sup>7</sup>. W obu przypadkach reprezentują też znaczący odsetek kadry akademickiej, odpowiednio: 43,1%<sup>8</sup> i 42,3%<sup>9</sup>. Tym bardziej niepokoją zmniejszające się proporcje udziału kobiet w miarę pokonywania przez nie kolejnych szczebli kariery akademickiej<sup>10</sup>. Aby przedstawić istotę problemu, Marek Młodożeniec i Anna Knapieńska proponują wyodrębnienie na tej drodze dwóch stadiów: etapu inkubacji (studia i doktorat) oraz etapu dojrzałości (habilitacja i profesura)<sup>11</sup>. Posługując się przykładem Polski, można zauważyć, że choć kobiety stanowią większość studentów (57,6%)<sup>12</sup>, asystentów (51,2%) i adiunktów (50,5%) – etap inkubacji, wyżej w hierarchii jest ich istotnie mniej: 39,2% wśród profesorów nadzwyczajnych i 25,2% wśród profesorów zwyczajnych<sup>13</sup> – etap dojrzałości.

<sup>4</sup> Zob. European Commission, *She Figures. Gender in Research and Innovation Statistics and Indicators*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/06090> (dostęp: 9.01.2022).

<sup>5</sup> Zob. E. Łojkowska, B. Możejko, N. Kosakowska-Berezecka, J. Krucalak-Jankowska, B. Pawłowska, D. Pyć, M. Żadkowska, K. Świerk, M. Dziedzic, I. Raszczyk, *Kobiety w nauce. Zarządzanie różnorodnością i równouprawnienie płci w społecznej odpowiedzialności Uniwersytetu Gdańskiego*, 2020, <https://ug.edu.pl/news/sites/ug.edu.pl/news/files/attachments/node/421/files/kobiety%20na%20UG-raportnowypl.pdf> (dostęp: 22.06.2022).

<sup>6</sup> *Labour Statistics on Women*, International Labour Organization, 21 marca 2022, <https://ilostat.ilo.org/topics/women/> (dostęp: 22.06.2022).

<sup>7</sup> European Commission, dz. cyt.

<sup>8</sup> A. Calderon, *Proportion of women in academic leadership is on the rise*, „University World News”, 5 marca 2022, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=2022030210450152> (dostęp: 22.06.2022).

<sup>9</sup> European Commission, dz. cyt.

<sup>10</sup> Mechanizm malejącej partycypacji kobiet na każdym kolejnym poziomie struktury akademickiej określany jest terminem „nieszczelny rurociąg” (ang. *leaky pipeline*), a obrazujący to zjawisko wykres powszechnie nazywa się „nożycami płci” (ang. *gender scissors*).

<sup>11</sup> M. Młodożeniec, A. Knapieńska, *Czy nauka wciąż ma męską płęć? Udział kobiet w nauce*, „Nauka” 2013, nr 2, s. 47.

<sup>12</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2019 r.*, Warszawa–Gdańsk 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finance-w-2019-roku,2,16.html> (dostęp: 9.01.2022).

<sup>13</sup> European Commission, dz. cyt. Podobną tendencję można zaobserwować na poziomie Unii Europejskiej, w której kobiety stanowią blisko połowę pracowników akademickich w kategoriach D i C (odpowiednio: 47,1% i 46,6%) oraz 40,3% w kategorii B, a tylko



I choć sytuacja akademikzek w poszczególnych krajach uzależniona jest w dużym stopniu od polityki danego państwa oraz reprezentowanej dyscypliny (nauki ściśle charakteryzują się znacząco niższymi wskaźnikami aktywności edukacyjnej i zawodowej kobiet na całym świecie), literatura przedmiotu nie pozostawia wątpliwości, że jako grupa zawodowa kobiety wciąż doświadczają trudności na drodze do awansu naukowego adekwatnego do ich zaangażowania i osiągnięć<sup>14</sup>. Dowodem jest nieproporcjonalnie mała reprezentacja kobiet na stanowiskach zarządczych i w gremiach decyzyjnych. Przykładowo, w 2009 r. kobiety w Polsce stanowiły jedynie 6,6% rektorów i 13,8% dziekanów, nieco częściej piastując funkcje wspierające, tj. prorektorów (17,1%) i prodziekanów (28,9%)<sup>15</sup>. Także obecnie mężczyźni dominują wśród rektorów uczelni wyższych (80,4%) oraz przewodniczących organizacji naukowych (80,6%)<sup>16</sup>.

Powodów tych dysproporcji najczęściej upatruje się w istnieniu nieformalnych sieci kontaktów (opartych na męskiej solidarności), które utrudniają kobietom dostęp do organów decyzyjnych i wykluczają je z większości ról przywódczych<sup>17</sup>. Hipotezę zdaje się popierać również Renata Siemieńska, która

---

26,2% w kategorii A, będącej odpowiednikiem profesury zwyczajnej (European Commission, dz. cyt.).

<sup>14</sup> A.R. Dobeles, S. Rundle-Thiele, F. Kopanidis, *The cracked glass ceiling: Equal work but unequal status*, „Higher Education Research & Development” 2014, nr 3, <https://doi.org/10.1080/07294360.2013.841654>

<sup>15</sup> M. Sulik, *Kobiety w nauce. Podmiotowe i społeczno-kulturowe uwarunkowania*, Katowice 2010, s. 49. Interesującym zjawiskiem jest w tym kontekście zmiana, która dokonała się na polskich uczelniach w odniesieniu do liczby kobiet zajmujących stanowisko rektora: w poprzednich dwóch kadencjach kobiety pełniły tę funkcję jedynie w 5 instytucjach, obecnie – w wyniku wyborów, które odbyły się już po wybuchu pandemii – jest ich niemal trzykrotnie więcej, dodatkowo aż 11 z nich prowadzi uczelnię po raz pierwszy (E. Krause, dz. cyt., s. 172). Zdaniem Anny Pokorskiej obserwowany progres nie musi jednak świadczyć o stałym trendzie, będącym konsekwencją zmiany świadomości w środowisku akademickim. Wzrost udziału kobiet na najwyższych stanowiskach zarządczych badaczka tłumaczy raczej „syndromem ‘szklanego klifu’, tzn. reakcją na zmiany na uniwersytetach” i towarzyszącą temu niepewnością oraz nowymi wyzwaniami, takimi jak presja na badawczą rolę uniwersytetu i udział w globalnym obiegu naukowym, ewaluacja działalności naukowej w 2022 r., wyzwania organizacyjne i dydaktyczne związane z pandemią. Sugeruje tym samym, że w perspektywie trudnych decyzji i zwiększonej odpowiedzialności (oraz spodziewanych z tego tytułu surowszych rozliczeń) kobiety uznane zostały przez polskie środowisko naukowe za bezpieczniejsze rozwiązanie na czas kryzysu (B. Grygo, *Rektorki 2020–2024. Rozmowa z dr Anną Pokorską*, „PWN Nauka” 2020, nr 3, s. 11).

<sup>16</sup> European Commission, dz. cyt.

<sup>17</sup> P. Burkinshaw, K. White, *Networking and gender equality in academic leadership*, [w:] *Women, Business, and Leadership: Gender and Organisations*, red. A.-S. Antoniou, C. Cooper, C. Gatrell, Cheltenham–Northampton 2019, s. 171.

podkreśla, że analiza trajektorii karier akademickich kobiet i mężczyzn wymaga każdorazowo zastosowania dwóch perspektyw: kontekstowej i relacyjnej. Przekonuje, że ścieżki karier kobiet i mężczyzn różnią się, ponieważ

kobiety muszą zmierzyć się dodatkowo z trudnościami wynikającymi z faktu, że proces dochodzenia do wysokich stanowisk również w świecie akademickim jest elementem kultury organizacyjnej instytucji promujących mężczyzn oraz efektem procesów ich dynamiki zachodzących między jednostkami, grupami i szerszym kontekstem, w którym funkcjonują jednostki<sup>18</sup>.

Aby w pełni zrozumieć specyfikę wyzwań, z jakimi zmagają się kobiety w środowisku akademickim, należy więc uważnie prześledzić szereg skomplikowanych mechanizmów warunkujących ich pracę zawodową na kilku poziomach: strukturalnym, organizacyjnym i indywidualnym. Pierwszy dotyczy ogółu procesów i praktyk w zakresie zatrudniania, oceniania i dystrybuowania obowiązków między pracownikami, jak również sposobu kształtowania relacji w miejscu pracy. Drugi odnosi się do szeroko rozumianego klimatu akademickiego, obejmując takie zagadnienia jak mobbing, dyskryminacja czy inne formy stygmatyzowania i wykluczania. Problemy (nie)równości płci na poziomie indywidualnym obejmują z kolei kwestie związane z godzeniem obowiązków zawodowych i rodzinnych oraz konsekwencje stereotypowego myślenia o płci i nauce<sup>19</sup>.

Zwiększanie udziału kobiet w sferze publicznej poprzez wzmacnianie równości płci w życiu społecznym stanowi od wielu lat kluczowy element zainteresowania badaczy i decydentów politycznych, zarówno na poziomie globalnym, jak i regionalnym<sup>20</sup>. Dążenie do równego traktowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy, w tym w instytucjach szkolnictwa wyższego oraz ośrodkach badawczych, uznane zostało za jeden z głównych priorytetów polityki Organizacji Narodów Zjednoczonych (*Sustainable Development Goal 5: Gender Equality*), jak również Unii Europejskiej (*Gender Equality Strategy 2020–2025*). O jego wartości stanowi bowiem nie tylko perspektywa zredukowania ogromnych kosztów ponoszonych wskutek utrzymujących się różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn<sup>21</sup>, lecz także potencjalne korzyści płynące z równouprawnienia

<sup>18</sup> R. Siemieńska, *Uwarunkowania akademickich karier kobiet i mężczyzn na świecie – zarys problematyki i przegląd badań*, [w:] *Kariery akademickie kobiet i mężczyzn. Różne czy podobne?*, red. R. Siemieńska, Warszawa 2019, s. 16.

<sup>19</sup> L. Francis, V. Stulz, *Barriers and facilitators for women academics seeking promotion. Perspectives from the inside*, „Australian Universities’ Review” 2020, nr 2, s. 47–60.

<sup>20</sup> Por. B. Kijewska, *Polityka równościowa. Przestrzeń instytucjonalna*, Kraków 2016.

<sup>21</sup> Zob. W. van Ballegooij, J. Moxom, *Grounds-specific impacts*, [w:] W. van Ballegooij, J. Moxom, *Equality and the Fight against Racism and Xenophobia. Cost of Non-Europe Report*, European Parliament, Brussels 2018, s. 25–35, <https://www.europarl.europa>.

płci dla rozwoju gospodarczego<sup>22</sup> i poprawy dobrobytu społecznego. Skuteczne wsparcie mechanizmów równościowych wymusza skoordynowane działania w wielu obszarach, których efektywność zależeć będzie od dokładnego rozpoznania i właściwego zaadresowania problemu.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie wpływu pandemii COVID-19 na sytuację kobiet w nauce. Hipoteza badawcza zakłada, że kryzys społeczny wywołany przez pandemię nie tylko utrwała już istniejące w środowisku akademickim nierówności między płciami, ale także nakazuje prognozować długoterminowe niekorzystne implikacje dla dalszego przebiegu karier akademickich kobiet. W opracowaniu posłużono się metodą badawczą *desk research*. Dokonano analizy danych zastanych (światowych i krajowych) w zakresie aktywności zawodowej realizowanej przez kobiety w instytucjach szkolnictwa wyższego. Przystudiowano cztery kluczowe dla działalności naukowej obszary: godzenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinno-domowymi, problem produktywności badawczej w czasie pandemii, nawiązywanie współpracy naukowej i zdolność korzystania z sieci wsparcia oraz szeroko definiowane zagadnienie zdrowia psychicznego i higieny pracy umysłowej. Wyniki przywołanych badań i raportów dowodzą jednoznacznie (i nieproporcjonalnie) negatywnego wpływu pandemii COVID-19 na rozwój naukowy akademikzek. Należy jednak podkreślić, że zidentyfikowane i opisane w dalszej części rozdziału zakłócenia (ang. *disruptions*) w pracy akademickiej mogą mieć różny charakter i stopień natężenia, zależny od kontekstu instytucjonalnego, dyscypliny naukowej, etapu kariery, zajmowanego stanowiska, ale też szeregu cech indywidualnych, w tym wieku, stanu zdrowia i sytuacji rodzinnej. Dlatego też zamysłem niniejszego opracowania jest jedynie zarysowanie pewnych trendów i ich potencjalnie negatywnych konsekwencji dla kobiet zatrudnionych w instytucjach szkolnictwa wyższego, umożliwiające w dalszej kolejności zaplanowanie adekwatnych kroków hamujących niekorzystne zmiany. W rozdziale uwzględnione zostały również pewne pozytywne praktyki (aczkolwiek nieliczne), które ujawniły się w codziennej pracy kobiet i mężczyzn w czasie pandemii i mogłyby zostać wykorzystane lub wzmocnione w przyszłości dla dobra tak akademikzek, jak i akademików.

---

eu/RegData/etudes/STUD/2018/615660/EPRS\_STU(2018)615660\_EN.pdf#page=31 (dostęp: 23.06.2022).

<sup>22</sup> Zob. *Economic Benefits of Gender Equality in the European Union*, European Institute for Gender Equality, 10 kwietnia 2019, <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/economic-and-financial-affairs/economic-benefits-gender-equality> (dostęp: 23.06.2022).

## Godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych

Wybuch pandemii COVID-19 zaskoczył nie tylko decydentów politycznych, ale również osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie prywatnych firm i instytucji publicznych, wymuszając natychmiastowe zmiany w podejściu i działaniach dotyczących niemal wszystkich aspektów życia społecznego na niespotykaną dotąd skalę. Dla szkolnictwa wyższego sytuacja ta oznaczała przede wszystkim błyskawiczne przejście na dydaktykę online oraz konieczność nabycia nowych umiejętności związanych z wykorzystywaniem do tego celu narzędzi nauczania zdalnego (zarówno po stronie wykładowców, jak i studentów). Istotne zmiany nastąpiły również w pracy naukowej: ograniczenie dostępu do laboratoriów i zasobów bibliotecznych, uniemożliwienie przeprowadzania badań terenowych, a wreszcie konieczność pracy w domu. To wszystko w warunkach zwiększonych obowiązków rodzinno-domowych i podwyższonego napięcia emocjonalnego powodowanego nieprzewidywalnością dalszego rozwoju sytuacji zdrowotnej i społecznej w kraju i na świecie. Rozliczne raporty dowodzą, że negatywne skutki zaistniałych okoliczności w największym stopniu uderzyły właśnie w kobiety, które niejako „automatycznie” przyjmują na siebie odpowiedzialność za „administrowanie sferą rodzinno-domową w kryzysie, są animatorkami czasu wolnego, dbają o domową atmosferę, sprawują opiekę nad osobami zależnymi (dziećmi, osobami starszymi)”<sup>23</sup>.

Co istotne, nawet przed kryzysem do najważniejszych przeszkód i „spowalniaczy” w awansie naukowym kobiet, o których wspomina się w literaturze przedmiotu, należały obowiązki rodzinne i przerwy w karierze, takie jak rodzenie i wychowywanie dzieci, opieka nad starzejącymi się rodzicami oraz próby osiągnięcia równowagi w życiu zawodowym i prywatnym<sup>24</sup>. Matki akademickie skazane były już wówczas na nieustające balansowanie między karierą a macierzyństwem oraz konieczność dzielenia czasu i innych zasobów na te dwie sfery. Badania pokazują jednoznacznie, że zobowiązania rodzinne i relacje wewnątrzmażeńskie lub partnerskie znacznie silniej wpływają na przebieg kariery zawodowej kobiety aniżeli mężczyzny<sup>25</sup>. Pandemia COVID-19 jedynie wzmocniła te zależności, uwidaczniając jednocześnie rozbieżność między

<sup>23</sup> E. Krause, dz. cyt., s. 169.

<sup>24</sup> Por. J. Pyke, *Women, choice and promotion or why women are still a minority in the professoriate*, „Journal of Higher Education Policy and Management” 2013, nr 4, <https://doi.org/10.1080/1360080X.2013.812179>; L. Francis, V. Stulz, dz. cyt.

<sup>25</sup> Por. J. Pyke, dz. cyt.

deklarowaną a faktyczną równością w życiu społecznym. Płeć okazała się bowiem zmienną różnicującą strategie adaptacyjne jednostek w sytuacjach kryzysowych, w których

jako mechanizm obronny uruchamia się to, co zostało najsilniej wdrukowane w socjalizacji – w tym wypadku, tradycyjne role płciowe. Powrót do nich to swoisty reset równouprawnienia, ale też wycofanie się na pozycje dające poczucie bezpieczeństwa. Tradycyjność oznacza również częstsze, niż w przypadku mężczyzn, deklarowanie radzenia sobie z sytuacją pandemii przez rozmawianie, pomaganie innym, ale też ograniczanie potrzeb [...]. Koszty pandemii ponoszone przez kobiety to więc nie tylko większe zaangażowanie w reprodukcję domowej codzienności, ale też głębsze wyrzeczenia, jakie trzeba poczynić, by było to możliwe<sup>26</sup>.

Forma pracy zdalnej, która początkowo wydawała się dość neutralnym zjawiskiem, w przypadku akademikzek okazała się jednak swego rodzaju „pułapką”; niektórzy autorzy piszą wręcz w tym kontekście o zagrożeniu dla zatrudnienia, doświadczenia i trwania kobiet (ang. *engagement, experience, and retention of women*) w akademii, przewidując dalekosiężne skutki dla ich rozwoju naukowego i dalszej pracy akademickiej<sup>27</sup>. Pandemia COVID-19 w dużym stopniu nasiliła komplikacje związane z zacieraniem granic między życiem zawodowym i prywatnym, nierzadko powodując ich całkowite przemieszanie (np. obecność dzieci podczas zajęć dydaktycznych lub innych spotkań zdalnych). Problematiczną kwestią dla pracujących w domu akademikzek okazała się ilość (i jakość) czasu poświęcanego sprawom akademickim, ale – paradoksalnie – również czasu przeznaczanego wyłącznie dla bliskich. Wiele naukowiec przyznaje, że zadania związane z pracą zawodową realizowały w czasie pandemii niejako „wokół” planu dnia pozostających pod ich opieką (najczęściej uczących się) dzieci. Zazwyczaj pracowały więc w krótkich blokach czasowych,

---

<sup>26</sup> R. Drozdowski, M. Frąckowiak, M. Krajewski, M. Kubacka, P. Luczys, A. Modrzyk, Ł. Rogowski, P. Rura, A. Stamm, *Życie codzienne w czasach pandemii. Raport z drugiego etapu badań*, Poznań 2020, s. 32. Autorzy raportu opisujące zjawisko nazywają „retradycjonalizacją”, definiując jej nadrzędny cel jako „uczynienie kobiet na powrót gospodyniami domowymi, a mężczyzn tymi, którzy gromadzą zapasy, łowcami; obciążenie tych pierwszych odpowiedzialnością za reprodukcję codzienności wspólnoty rodzinnej, a tych drugich za trzymanie ręki na pulsie zmian w sferze publicznej; powiązanie tych pierwszych z lękiem, bezradnością, niepokojem o przyszłość, a tych drugich z wyważoną analizą możliwych zagrożeń, planowaniem, przygotowywaniem strategii przetrwania” (tamże, s. 33–34).

<sup>27</sup> *Introduction*, [w:] *The Impact of COVID-19 on the Careers of Women in Academic Sciences, Engineering, and Medicine*, red. E. Higginbotham, M. Lund Dahlberg, Washington 2021, s. 13.

dotatkowo rozpoczynając dzień wcześniej lub pracując do późna; nadrabianie zaległości odbywało się więc nierzadko kosztem snu. Większość przyznaje też, że wobec niemożności ograniczenia pracy dydaktycznej (najczęściej w formie zajęć synchronicznych) i konieczności poświęcania większej ilości czasu sprawom rodzinno-domowym najbardziej w czasie pandemii ucierpiała ich aktywność naukowa<sup>28</sup>. Do pozytywnych aspektów kryzysu spowodowanego pandemią, jak wskazuje wiele międzynarodowych doniesień, można jednak zaliczyć przejmowanie przez mężczyzn większej ilości obowiązków opiekuńczych i wychowawczych<sup>29</sup>.

## Produktywność (badawcza) w czasie pandemii

Chociaż produktywność akademicka jest szerokim pojęciem, we współczesnej akademii ogranicza się ona zasadniczo do aktywności badawczej, której głównym wyznacznikiem są publikacje i uzyskane granty. Pierwsze raporty na ten temat zdawały się jednoznacznie potwierdzać tezę o znaczących dysproporcjach w liczbie opublikowanych podczas pandemii COVID-19 prac, wskazując na drastyczny spadek liczby zgłaszanych do czasopism tekstów autorstwa kobiet<sup>30</sup>. Dopiero ostatnio przygotowane opracowania wskazują na konieczność pewnego zniuansowania wniosków płynących z danych uzyskiwanych przez badaczy. Pokazują one na przykład istotne różnice między dyscyplinami; przy czym największy spadek autorstwa kobiet odnotowano w psychologii,

<sup>28</sup> E. Krause, dz. cyt., s. 170; T. Deryugina, O. Shurchkov, J.E. Stearns, *COVID-19 disruptions disproportionately affect female academics*, „AEA Papers and Proceedings” 2021, t. 111, s. 164–168, <https://doi.org/10.1257/pandp.20211017>

<sup>29</sup> Por. D.L. Carlson, R.J. Petts, J.R. Pepin, *Men and Women Agree: During the COVID-19 Pandemic Men Are Doing More at Home*, Council on Contemporary Families, 20 maja 2020, <https://contemporaryfamilies.org/covid-couples-division-of-labor/> (dostęp: 22.06.2022); R. van Veen, R. Wijnants, *Division of Work Between Fathers and Mothers is Changed by the Corona Crisis*, Utrecht University, 25 maja 2020, <https://www.uu.nl/en/news/division-of-paid-work-care-and-household-tasks-between-fathers-and-mothers-in-times-of-covid-19> (dostęp: 22.06.2022).

<sup>30</sup> Por. N. Amano-Patiño, E. Faraglia, C. Giannitsarou, Z. Hasna, *Who is Doing New Research in the Time of COVID-19? Not the Female Economists*, VoxEU.org, 2 maja 2020, <https://voxeu.org/article/who-doing-new-research-time-covid-19-not-female-economists> (dostęp: 24.06.2022); J.P. Andersen, M.W. Nielsen, N.L. Simone, R.E. Lewiss, R. Jagsi, *Meta-research: COVID-19 medical papers have fewer women first authors than expected*, „Elife”, 15 czerwca 2020, <https://doi.org/10.7554/eLife.58807>; M. Lutter, M. Schröder, *Is there a motherhood penalty in academia? The gendered effect of children on academic publications in German sociology*, „European Sociological Review” 2020, nr 3, s. 442–459, <https://doi.org/10.1093/esr/jcz063>



matematyce i filozofii (w przypadku dwóch pierwszych zmniejszyła się również liczba publikacji z kobietami jako pierwszymi autorkami)<sup>31</sup>. Autorzy badań na temat aktywności publikacyjnej kobiet i mężczyzn w czasie pandemii wydają się natomiast niezwykle zgodni co do jednego ważnego czynnika warunkującego aktywność publikacyjną akademikzek – jest nim macierzyństwo. Obserwację potwierdza Ewa Krause: „Pandemia pogłębiła [...] dysproporcje płci, ponieważ kobiety, a zwłaszcza matki, spędzały więcej czasu na zajęciach opiekuńczych niż wcześniej. W związku z tym nie były one tak produktywne w kontekście pracy naukowej, która wymaga czasu, ciszy, koncentracji i inspiracji”<sup>32</sup>.

Analizując problem z tej perspektywy, łatwo o wniosek, że „beneficjentami” pandemii COVID-19 mieli szansę stać się nie tylko mężczyźni, ale również kobiety niemające pod swoją opieką małoletnich dzieci. Nie potwierdzają tego jednak zebrane dane, w tym raport, z którego wynika, że okres pandemii sprzyjał kreatywności jedynie w przypadku mężczyzn. Znaczna część kobiet zadeklarowała natomiast w tym samym badaniu pojawienie się zniechęcenia w pracy zawodowej, a także obaw i wątpliwości co do tego, czy posiadają kompetencje adekwatne do zajmowanego stanowiska<sup>33</sup>. Wątek obniżonego poczucia własnej wartości oraz zwątpienia w swoje umiejętności i skuteczność pojawia się w analizach poświęconych oddziaływaniu COVID-19 na zdrowie psychiczne nader często<sup>34</sup>. Niewykluczone więc, że oprócz zwiększonych nakładów pracy dydaktycznej i obowiązków rodzinno-opiekuńczych również to zjawisko przyczyniło się do obserwowanego w ostatnich latach mniejszego zaangażowania kobiet w działalność naukową. W okresie pandemii naukowczynie nie tylko składały mniej wniosków o granty badawcze<sup>35</sup>, ale też

<sup>31</sup> Por. D. Jemielniak, A. Sławska, M. Wilamowski, *COVID-19 effect on the gender gap in academic publishing*, „Journal of Information Science”, 11 lutego 2022, s. 1–6, <https://doi.org/10.1177/01655515211068168>

<sup>32</sup> E. Krause, dz. cyt.

<sup>33</sup> J. Koc, *Pandemia COVID-19 pobudziła kreatywność. Chyba że jesteś kobietą*, PulsHR.pl, 4 grudnia 2020, <https://www.pulshr.pl/zarzadzanie/pandemia-covid-19-pobudziła-kreatywnosc-chyba-ze-jestes-kobieta,78226.html> (dostęp: 24.06.2022).

<sup>34</sup> Zob. J. Gliwicka, I. Sikorska, *Dobrostan kobiet łączących pracę zawodową nauczycielki z życiem rodzinnym w czasie pandemii COVID-19*, „Studia Paedagogica Ignatiana” 2022, nr 25, s. 85–105, <https://doi.org/10.12775/SPI.2022.1.005>; F.M. Azmi, H.N. Khan, A.M. Azmi, A. Yaswi, M. Jakovljevic, *Prevalence of COVID-19 pandemic, self-esteem and its effect on depression among university students in Saudi Arabia*, „Frontiers in Public Health”, 8 lutego 2022, <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.836688>

<sup>35</sup> Zob. J. Wu, *Pandemic Magnifies Gender Inequities, Provides Opportunities for Long-range Solutions in Academic Medicine*, The Clayman Institute for Gender Research, 19 lipca 2021, <https://gender.stanford.edu/news-publications/gender-news/>



rezygnowały z inicjowania nowych współprac projektowych i publikacyjnych oraz rzadziej niż wcześniej brały na siebie rolę kierowniczek projektów naukowych<sup>36</sup>. Biorąc pod uwagę inicjacyjny charakter tych aktywności oraz fakt, że zaobserwowane zjawisko dotyczy wszystkich dyscyplin naukowych, należy spodziewać się dalszych długookresowych negatywnych skutków dla produktywności badawczej kobiet w akademii.

## Współpraca, networking i mentoring

Networking powszechnie uważany jest za skuteczną metodę wchodzenia w środowisko naukowe i stymulowania współpracy badawczej<sup>37</sup>. Analizy dowodzą jednak, że kobiety postrzegają akademię jako instytucję zachęcającą bardziej do konkurowania niż współpracy<sup>38</sup>. Powodem takiej oceny może być niski kapitał kulturowy akademikzek, który uniemożliwia im dostęp do sieci kontaktów osobistych i zasobów, które się z nimi wiążą<sup>39</sup>. W praktyce zjawisko to oznacza brak wsparcia ze strony przełożonych, ograniczoną zdolność do nawiązywania współprac badawczych i poczucie izolacji. (Zupełnie inaczej sytuacja wygląda w przypadku mężczyzn, którzy mają dużą łatwość nawiązywania kontaktów naukowych, ale też skutecznie wykorzystują je do zdobywania funduszy i budowania swojej pozycji w uniwersytecie<sup>40</sup>). Niezdolność do tworzenia i wykorzystywania sieci wsparcia może stanowić poważną barierę

---

pandemic-magnifies-gender-inequities-provides-opportunities-long-range (dostęp: 20.08.2022).

<sup>36</sup> J. Gao, Y. Yin, K.R. Myers, K.R. Lakhani, D. Wang, *Potentially long-lasting effects of the pandemic on scientists*, „Nature Communications” 2021, nr 12, <https://doi.org/10.1038/s41467-021-26428-z>

<sup>37</sup> Por. M. van den Brink, Y. Benschop, *Gender in academic networking: The role of gatekeepers in professorial recruitment*, „Journal of Management Studies” 2013, nr 3, s. 1–33, <https://doi.org/10.1111/joms.12060>; R. Collins, N. Steffen-Fluhr, *Hidden patterns: Using social network analysis to track career trajectories of women STEM faculty*, „Equality, Diversity and Inclusion” 2018, nr 2, s. 265–282, <https://doi.org/10.1108/EDI-09-2017-0183>

<sup>38</sup> Por. G.G. Santos, *Career barriers influencing career success. A focus on academics' perceptions and experiences*, „Career Development International” 2016, nr 1, s. 60–84, <https://doi.org/10.1108/CDI-03-2015-0035>; L. Francis, V. Stulz, dz. cyt.

<sup>39</sup> B.J. Casad, Z.W. Petzel, E.A. Ingalls, *A model of threatening academic environments predicts women STEM majors' self-esteem and engagement in STEM*, „Sex Roles” 2019, nr 7/8, <https://doi.org/10.1007/s11199-018-0942-4>

<sup>40</sup> Por. G. Abramo, C.A. D'Angelo, G. Murgia, *Gender differences in research collaboration*, „Journal of Informetrics” 2013, nr 4, s. 811–822, <https://doi.org/10.1016/j.joi.2013.07.002>; V. Fisher, S. Kinsey, *Behind closed doors! Homosocial desire and the*

w rozwoju kariery akademickiej. Podobnie, ogromne znaczenie ma mentoring, który z kolei nie tylko może pomóc w „uzyskaniu dostępu do uznanych kontaktów i kręgów badawczych”<sup>41</sup>, ale stanowi również ważne źródło wiedzy na temat mechanizmów publikacyjnych i grantowych. Pandemia COVID-19 – wymuszając dystans społeczny i przeniesienie niemal całej aktywności środowiska akademickiego do świata wirtualnego – przyczyniła się do zintensyfikowania izolacji kobiet w ich otoczeniu badawczym, narażając je na ryzyko utraty wypracowanych już (nierzadko z trudem) kolaboracji<sup>42</sup>.

Za pozytywny efekt pandemii w odniesieniu do działalności akademickiej należy uznać stosunkowo dobrą adaptację towarzystw naukowych i organizacji badawczych na platformach online, dzięki czemu duża część konferencji naukowych i spotkań w ramach projektów badawczych odbywała się zdalnie, umożliwiając w nich udział kobietom, które wcześniej, często z powodu zobowiązań rodzinnych, nie mogły uczestniczyć w takich wydarzeniach w formie stacjonarnej. Zmianom tym towarzyszą też niższe koszty uczestnictwa i bardziej otwarty dostęp do treści, choć zastrzeżenia może budzić nadmierna elastyczność (np. planowanie spotkań w nienormatywnych godzinach pracy czy zmiany harmonogramów w ostatniej chwili)<sup>43</sup>.

## Zdrowie psychiczne akademikzek

Kryzysy społeczne (np. klęski żywiołowe czy ataki terrorystyczne) zawsze wiążą się z pewnymi zaburzeniami w codziennym, zrutyinizowanym na ogół, sposobie funkcjonowania społeczeństwa i tworzących je jednostek. W przypadku ogólnoświatowej pandemii należy jednak uwzględnić silne i długotrwałe oddziaływanie stresorów, które przez niemal dwa lata wzmacniały u co wrażliwszych osób takie symptomy jak bezsenność, zaburzenia odżywiania, depresja, strach i obniżenie motywacji<sup>44</sup>. I choć niesprzyjające okoliczności wydają się wpływać w takim samym stopniu na samopoczucie mężczyzn, jak kobiet, badania jednoznacznie dowodzą, że na długofalowe konsekwencje tych

---

*academic boys club*, „Gender in Management: An International Journal” 2014, nr 1, s. 44–64, <https://doi.org/10.1108/gm-10-2012-0080>

<sup>41</sup> C. Fletcher, R. Boden, J. Kent, J. Tinson, *Performing women: The gendered dimensions of the UK new research economy*, „Gender, Work and Organization” 2007, nr 5, s. 443.

<sup>42</sup> *Summary*, [w:] *The Impact of COVID-19...*, s. 5.

<sup>43</sup> M. Heggeness, R. Williams, *Collaboration, networks, and role of professional organizations*, [w:] *The Impact of COVID-19...*, s. 69–81.

<sup>44</sup> M.K. Sharma, N. Anand, P. Singh, A. Vishwakarma, I. Mondal, P.C. Thakur, T. Kohli, *Researcher burnout: An overlooked aspect in mental health research in times of COVID-19*, „Asian Journal of Psychiatry” 2020, nr 54, <https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102367>

stresogennych czynników bardziej narażone są te ostatnie<sup>45</sup>. Innym determinantem negatywnych zmian w zakresie samopoczucia, nastroju oraz zdrowia psychicznego w czasie pandemii okazało się wykształcenie; osoby z wykształceniem wyższym oraz posiadające stopień doktora, doktora habilitowanego lub tytuł naukowy częściej mierzyły się w tym okresie z problemami natury psychicznej i osłabionym samopoczuciem<sup>46</sup>.

O ile problem zdrowia i stanu psychicznego studentów oraz ich (nie) umiejętność odnalezienia się w pandemicznej rzeczywistości stanowi przedmiot niezliczonych badań i analiz na całym świecie<sup>47</sup>, o tyle dobrostan psychologiczny (ang. *psychological well-being*) osób pracujących w instytucjach szkolnictwa wyższego nadal pozostaje na marginesie zainteresowań badaczy. Tymczasem przeprowadzone jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19 badania dowodzą złego stanu zdrowia dużej części środowiska akademickiego<sup>48</sup>. Światowy kryzys zdrowotny i strategie zapobiegania rozprzestrzenianiu koronawirusa SARS-CoV-2, w tym ogólnokrajowe lockdowny, obowiązek izolacji i kwarantanny czy dystans społeczny, jedynie wzmocniły ten trend, przyczyniając się do pogorszenia sytuacji zdrowotnej omawianej grupy zawodowej. Analizy wskazują, że średnio co trzeci wykładowca narażony jest na chorobę psychiczną w wyniku pandemii<sup>49</sup>. Największym wyzwaniem dla dobrostanu psychicznego akademików i akademikzek okazała się nie tyle sama zmiana stylu życia (praca zdalna, brak osobistych kontaktów z ludźmi), ale szybkość, z jaką do niej doszło. Choć

<sup>45</sup> Por. C.N. Epperson, E. Harry, J.G. Regensteiner, A. Ribera, *Mental health and well-being*, [w:] *The Impact of COVID-19...*, s. 95–108; M.P. Matud, *Gender differences in stress and coping styles*, „Personality and Individual Differences” 2004, nr 37, s. 1401–1415, <https://doi.org/10.1016/j.paid.2004.01.010>

<sup>46</sup> R. Drozdowski, M. Frąckowiak, M. Krajewski, M. Kubacka, P. Luczys, A. Modrzyk, Ł. Rogowski, P. Rura, A. Stamm, dz. cyt., s. 111.

<sup>47</sup> Zob. A.M. Rogowska, C. Kuśnierz, A. Bokszczanin, *Examining anxiety, life satisfaction, general health, stress and coping styles during COVID-19 pandemic in Polish sample of university students*, „Psychology Research and Behavior Management” 2020, nr 13, s. 797–811, <https://doi.org/10.2147/PRBM.S266511>; C. Son, S. Hegde, A. Smith, X. Wang, F. Sasangohar, *Effects of COVID-19 on college students' mental health in the United States: Interview survey study*, „Journal of Medical Internet Research” 2020, nr 22, <https://doi.org/10.2196/21279>

<sup>48</sup> J. Watts, N. Robertson, *Burnout in university teaching staff: A systematic literature review*, „Educational Research” 2011, nr 53(1), s. 33–50, <https://doi.org/10.1080/00131881.2011.552235>

<sup>49</sup> Y. Kita, S. Yasuda, C. Gherghel, *Online education and the mental health of faculty during the COVID-19 pandemic in Japan*, „Scientific Reports” 2022, nr 12, <https://doi.org/10.1038/s41598-022-12841-x>

nie bez znaczenia są tutaj również – często pomijane, bo niezauważalne na pierwszy rzut oka – ogromne nakłady czasowe, emocjonalne i finansowe zaangażowanych jednostek, wynikające z przejścia uczelni na nauczanie zdalne. Japońscy badacze wyodrębnili w tym procesie cztery czynniki ryzyka, spośród których aż dwa okazały się kluczowe dla pogarszającego się stanu zdrowia psychicznego poddanych badaniu wykładowców i wykładowczyń. Na pierwszym miejscu znalazła się technologia. Prawdopodobieństwo wystąpienia poważnych problemów zdrowotnych dramatycznie zwiększało się u osób gorzej radzących sobie z obsługą techniczną niezbędnych urządzeń. Wobec nagłej konieczności prowadzenia zajęć online zmuszone one zostały nie tylko do przeprojektowania swoich kursów, ale również szybkiego nabycia odpowiednich umiejętności informatycznych. Negatywne postrzeganie nowych okoliczności potęgowały nierzadko również niezajomość oprogramowania wideokonferencyjnego oraz brak odpowiedniego sprzętu (np. kamer internetowych, wysokiej jakości mikrofonów). Drugim istotnym czynnikiem ryzyka w kontekście narastającego obciążenia psychicznego akademików i akademikzek okazał się poziom wsparcia otrzymywanego ze strony uczelni. Osoby, które deklarowały wyższy poziom zadowolenia w tym obszarze, utrzymywały dobry stan zdrowia psychicznego pomimo napięcia emocjonalnego związanego ze zmianą trybu nauczania<sup>50</sup>.

Kwestia szeroko pojętego wsparcia wydaje się niezwykle istotna zwłaszcza w kontekście zdrowia i dobrego samopoczucia kobiet, dla których kontakty społeczne (w szczególności osobiste) stanowią ważny element strategii radzenia sobie ze stresem i poczuciem zagrożenia<sup>51</sup>. Warunkowana rozwojem pandemii COVID-19 konieczność zachowania dystansu społecznego i ograniczone kontakty ze współpracownikami nie tylko zatem pogłębiały poczucie osamotnienia, smutku i bezradności akademikzek, ale też utrudniały im radzenie sobie z narastającym napięciem i frustracją. Negatywne odczucia wzmacniane były u wielu z nich przez obawy związane z obniżoną efektywnością badawczą oraz perspektywą negatywnych tego konsekwencji dla dalszej kariery naukowej, zgodnie z panującą w środowisku akademickim

<sup>50</sup> Tamże. Wskazane na pierwszym etapie badań cztery czynniki ryzyka to: liczba zajęć prowadzonych zdalnie, czas potrzebny do ich przygotowania, wyzwania związane z wykorzystaniem narzędzi technologicznych i poziom zadowolenia z udzielanego przez uczelnię wsparcia w procesie nauczania online.

<sup>51</sup> J. Connor, S. Madhavan, M. Mokashi, H. Amanuel, N.R. Johnson, L.E. Pace, D. Bartz, *Health risks and outcomes that disproportionately affect women during the COVID-19 pandemic: A review*, „Social Science & Medicine” 2020, nr 266, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113364>

zasadą „publikuj albo giń” (ang. *publish or perish*)<sup>52</sup>. Wreszcie, dużym obciążeniem psychicznym dla kobiet w szkolnictwie wyższym (mogącym prowadzić nawet do wypalenia zawodowego) stała się ich gotowość niesienia wsparcia emocjonalnego zmagającym się z lękiem i poczuciem bezsilności studentom<sup>53</sup>.

## Podsumowanie

Kryzys związany z pandemią COVID-19 ma płec i wzmacnia nierówności społeczne, szczególnie dolegliwie oddziałując na sytuację zawodową kobiet, w tym akademikzek. Wyniki przedstawionych analiz jasno pokazują, że zacieranie granic między sferą zawodową a prywatną (przy jednoczesnym nakładaniu się i mieszaniu pełnionych przez kobiety ról, np. wykładowczyni i opiekunki czy też naukowczyni i gospodyni domowej) oraz wymuszona długotrwała izolacja społeczna mogą odbić się negatywnie nie tylko na produktywności i motywacji do podejmowania aktywności naukowej, ale również na relacjach z innymi ludźmi i samopoczuciu psychicznym. Kobiety zajmujące się nauką zostały postawione w efekcie pandemii przed wyjątkowo trudnym wyzwaniem: pogodzenia rosnącego z dnia na dzień obciążenia powinnościami rodzinno-domowymi z niedoścignionym ideałem naukowca, który żyje i oddycha wyłącznie sprawami akademii<sup>54</sup>. Chociaż praca zdalna może w pewnym zakresie ułatwić zarządzanie relacjami praca-dom, wymusza również wielozadaniowość i podzielnosc uwagi, które w sytuacji długotrwałego napięcia emocjonalnego mogą jedynie intensyfikować poczucie chaosu i zagubienia, w dalszej perspektywie szkodząc zdrowiu psychicznemu i obniżając odporność fizyczną. W sytuacji zwiększonych obowiązków opiekuńczo-wychowawczych (wynikających z zamknięcia placówek opiekuńczych i edukacyjnych, tj. żłobków, przedszkoli i szkół) akademicki zmuszone zostały do zredukowania swoich codziennych aktywności zawodowych do niezbędnego minimum. To z kolei, w połączeniu z obniżoną koncentracją i kreatywnością, może mieć daleko idące konsekwencje dla karier naukowych całego pokolenia badaczek.

<sup>52</sup> M.K. Sharma, N. Anand, P. Singh, A. Vishwakarma, I. Mondal, P.C. Thakur, T. Kohli, dz. cyt.; C.N. Epperson, E. Harry, J.G. Regensteiner, A. Ribera, dz. cyt., s. 99.

<sup>53</sup> C. Young, *Pandemic Exacerbates already high levels of stress among women faculty*, „Ms”, 10 lipca 2020, <https://msmagazine.com/2020/10/07/coronavirus-covid-19-mental-health-stress-women-faculty-teachers-colleges-universities/> (dostęp: 20.08.2022).

<sup>54</sup> Y. Benschop, M. Brouns, *Crumbling ivory towers: Academic organizing and its gender effects*, „Gender, Work and Organization” 2003, nr 2, s. 200.

Z powodu pandemii sytuacja kobiet w szkolnictwie wyższym stała się więc nie tylko trudniejsza, ale też mniej przewidywalna i głęboko niepokojąca. Stąd potrzeba niezwłocznych działań w tym obszarze, tak na poziomie krajowym, jak i ze strony władz poszczególnych instytutów oraz uczelni. Strategie projektowane w duchu *take action now*<sup>55</sup> nie mogą jednak zostać ukierunkowane wyłącznie na zahamowanie niekorzystnych zmian i uratowanie wysiłków ostatnich dekad w zakresie równości płci. Niezbędne są rozwiązania prowadzące do zniesienia jakichkolwiek dysproporcji opartych na płci, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej. Aby tak się stało, podejmowane kroki muszą zostać dokładnie zaplanowane i odpowiednio zaadresowane, z uwzględnieniem wszelkich nierówności – tak w kwestiach obowiązków opiekuńczych, jak i dostępie do rynku pracy – których doświadczają kobiety na każdym stanowisku i w każdym zawodzie.

## Bibliografia

- Abramo G., D'Angelo C.A., Murgia G., *Gender differences in research collaboration*, „Journal of Informetrics” 2013, nr 4, s. 811–822, <https://doi.org/10.1016/j.joi.2013.07.002>
- Amano-Patiño N., Faraglia E., Giannitsarou C., Hasna Z., *Who is Doing New Research in the Time of COVID-19? Not the Female Economists*, VoxEU.org, 2 maja 2020, <https://voxeu.org/article/who-doing-new-research-time-covid-19-not-female-economists> (dostęp: 24.06.2022).
- Andersen J.P., Nielsen M.W., Simone N.L., Lewiss R.E., Jagsi R., *Meta-research: COVID-19 medical papers have fewer women first authors than expected*, „Elife”, 15 czerwca 2020, <https://doi.org/10.7554/eLife.58807>
- Azmi F.M., Khan H.N., Azmi A.M., Yaswi A., Jakovljevic M., *Prevalence of COVID-19 pandemic, self-esteem and its effect on depression among university students in Saudi Arabia*, „Frontiers in Public Health”, 8 lutego 2022, <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.836688>
- van Ballegooij W., Moxom J., *Grounds-specific impacts*, [w:] W. van Ballegooij, J. Moxom, *Equality and the Fight against Racism and Xenophobia. Cost of Non-Europe Report*, European Parliament, Brussels 2018, s. 25–35, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615660/EPRS\\_STU\(2018\)615660\\_EN.pdf#page=31](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615660/EPRS_STU(2018)615660_EN.pdf#page=31) (dostęp: 23.06.2022).

---

<sup>55</sup> A. Madgavkar, O. White, M. Krishnan, D. Mahajan, X. Azcue, *COVID-19 and Gender Equality: Countering the Regressive Effects*, McKinsey & Company, 15 lipca 2020, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/COVID-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects#> (dostęp: 24.06.2022).



- Benschop Y., Brouns M., *Crumbling ivory towers: Academic organizing and its gender effects*, „Gender, Work and Organization” 2003, nr 2, s. 194–212.
- van den Brink M., Benschop Y., *Gender in academic networking: The role of gatekeepers in professorial recruitment*, „Journal of Management Studies” 2013, nr 3, s. 1–33, <https://doi.org/10.1111/joms.12060>
- Burkinshaw P., White K., *Networking and gender equality in academic leadership*, [w:] *Women, Business, and Leadership: Gender and Organisations*, red. A.-S. Antoniou, C. Cooper, C. Gatrell, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2019, s. 159–173.
- Calderon A., *Proportion of women in academic leadership is on the rise*, „University World News”, 5 marca 2022, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=2022030210450152> (dostęp: 22.06.2022).
- Carlson D.L., Petts R.J., Pepin J.R., *Men and Women Agree: During the COVID-19 Pandemic Men Are Doing More at Home*, Council on Contemporary Families, 20 maja 2020, <https://contemporaryfamilies.org/covid-couples-division-of-labor/> (dostęp: 22.06.2022).
- Casad B.J., Petzel Z.W., Ingalls E.A., *A model of threatening academic environments predicts women STEM majors’ self-esteem and engagement in STEM*, „Sex Roles” 2019, nr 7/8, s. 469–488, <https://doi.org/10.1007/s11199-018-0942-4>
- Collins R., Steffen-Fluhr N., *Hidden patterns: Using social network analysis to track career trajectories of women STEM faculty*, „Equality, Diversity and Inclusion” 2018, nr 2, s. 265–282, <https://doi.org/10.1108/EDI-09-2017-0183>
- Connor J., Madhavan S., Mokashi M., Amanuel H., Johnson N.R., Pace L.E., Bartz D., *Health risks and outcomes that disproportionately affect women during the COVID-19 pandemic: A review*, „Social Science & Medicine” 2020, nr 266, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113364>
- Deryugina T., Shurchkov O., Stearns J.E., *COVID-19 disruptions disproportionately affect female academics*, „AEA Papers and Proceedings” 2021, t. 111, s. 164–168, <https://doi.org/10.1257/pandp.20211017>
- Dobele A.R., Rundle-Thiele S., Kopanidis F., *The cracked glass ceiling: Equal work but unequal status*, „Higher Education Research & Development” 2014, nr 3, s. 456–468, <https://doi.org/10.1080/07294360.2013.841654>
- Drozdowski R., Frąckowiak M., Krajewski M., Kubacka M., Luczys P., Modrzyk A., Rogowski Ł., Rura P., Stamm A., *Życie codzienne w czasach pandemii. Raport z drugiego etapu badań*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2020.
- Economic Benefits of Gender Equality in the European Union*, European Institute for Gender Equality, 10 kwietnia 2019, <https://eige.europa.eu/gender->



- mainstreaming/policy-areas/economic-and-financial-affairs/economic-benefits-gender-equality (dostęp: 23.06.2022).
- Elsevier, *Gender in the Global Research Landscape*, 2017, [https://www.elsevier.com/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/265661/ElsevierGenderReport\\_final\\_for-web.pdf?utm\\_source=GSRC&utm\\_campaign=GSRC&utm\\_medium=GSRC](https://www.elsevier.com/__data/assets/pdf_file/0008/265661/ElsevierGenderReport_final_for-web.pdf?utm_source=GSRC&utm_campaign=GSRC&utm_medium=GSRC) (dostęp: 22.06.2022).
- Epperson C.N., Harry E., Regensteiner J.G., Ribera A., *Mental health and well-being*, [w:] *The Impact of COVID-19 on the Careers of Women in Academic Sciences, Engineering, and Medicine*, red. E. Higginbotham, M. Lund Dahlberg, The National Academies Press, Washington 2021, s. 95–108.
- European Commission, *She Figures. Gender in Research and Innovation Statistics and Indicators*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/06090> (dostęp: 9.01.2022).
- Fisher V., Kinsey S., *Behind closed doors! Homosocial desire and the academic boys club*, „Gender in Management: An International Journal” 2014, nr 1, s. 44–64, <https://doi.org/10.1108/gm-10-2012-0080>
- Fletcher C., Boden R., Kent J., Tinson J., *Performing women: The gendered dimensions of the UK new research economy*, „Gender, Work and Organization” 2007, nr 5, s. 433–453.
- Flor L.S., Friedman J., Spencer C.N., Cagney J., Arrieta A., Herbert M.E., Stein C., Mullany E.C., Hon J., Patwardhan V., Barber R.M., Collins J.K., Hay S.I., Lim S.S., Lozano R., Mokdad A.H., Murray C.J.L., Reiner Jr R.C., Sorensen R.J.D., Haakenstad A., Pigott D.M., Gakidou E., *Quantifying the effects of the COVID-19 pandemic on gender equality on health, social, and economic indicators: A comprehensive review of data from March, 2020, to September, 2021*, „The Lancet”, 2 marca 2022, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)00008-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)00008-3)
- Francis L., Stulz V., *Barriers and facilitators for women academics seeking promotion. Perspectives from the inside*, „Australian Universities’ Review” 2020, nr 2, s. 47–60.
- Gao J., Yin Y., Myers K.R., Lakhani K.R., Wang D., *Potentially long-lasting effects of the pandemic on scientists*, „Nature Communications” 2021, nr 12, <https://doi.org/10.1038/s41467-021-26428-z>
- Gliwicka J., Sikorska I., *Dobrostan kobiet łączących pracę zawodową nauczycielki z życiem rodzinnym w czasie pandemii COVID-19*, „Studia Paedagogica Ignatiana” 2022, nr 25, s. 85–105, <https://doi.org/10.12775/SPI.2022.1.005>
- Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2019 r.*, Warszawa–Gdańsk 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finance-w-2019-roku,2,16.html> (dostęp: 9.01.2022).

- Grygo B., *Rektorki 2020–2024. Rozmowa z dr Anną Pokorską*, „PWN Nauka” 2020, nr 3, s. 9–12.
- Heggeness M., Williams R., *Collaboration, networks, and role of professional organizations*, [w:] *The Impact of COVID-19 on the Careers of Women in Academic Sciences, Engineering, and Medicine*, red. E. Higginbotham, M. Lund Dahlberg, The National Academies Press, Washington 2021, s. 69–81.
- Introduction*, [w:] *The Impact of COVID-19 on the Careers of Women in Academic Sciences, Engineering, and Medicine*, red. E. Higginbotham, M. Lund Dahlberg, The National Academies Press, Washington 2021, s. 13–25.
- Jemieliński D., Sławska A., Wilamowski M., *COVID-19 effect on the gender gap in academic publishing*, „Journal of Information Science”, 11 lutego 2022, s. 1–6, <https://doi.org/10.1177/01655515211068168>
- Kijewska B., *Polityka równościowa. Przestrzeń instytucjonalna*, Wydawnictwo Libron, Kraków 2016.
- Kita Y., Yasuda S., Gherghel C., *Online education and the mental health of faculty during the COVID-19 pandemic in Japan*, „Scientific Reports” 2022, nr 12, <https://doi.org/10.1038/s41598-022-12841-x>
- Koc J., *Pandemia COVID-19 pobudziła kreatywność. Chyba że jesteś kobietą*, PulsHR.pl, 4 grudnia 2020, <https://www.pulshr.pl/zarzadzanie/pandemia-covid-19-pobudziła-kreatywnosc-chyba-ze-jestes-kobieta,78226.html/> (dostęp: 24.06.2022).
- Krause E., *Sytuacja kobiet na rynku pracy w czasie pandemii*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2021, nr 1, s. 159–176, <https://doi.org/10.34866/6gaf-2m32>
- Labour Statistics on Women*, International Labour Organization, 21 marca 2022, <https://ilostat.ilo.org/topics/women/> (dostęp: 22.06.2022).
- Lutter M., Schröder M., *Is there a motherhood penalty in academia? The gendered effect of children on academic publications in German sociology*, „European Sociological Review” 2020, nr 3, s. 442–459, <https://doi.org/10.1093/esr/jcz063>
- Łojkowska E., Możejko B., Kosakowska-Berezecka N., Kruczałak-Jankowska J., Pawłowska B., Pyć D., Żadkowska M., Świerk K., Dziedzic M., Raszczyk I., *Kobiety w nauce. Zarządzanie różnorodnością i równouprawnienie płci w społecznej odpowiedzialności Uniwersytetu Gdańskiego*, 2020, <https://ug.edu.pl/news/sites/ug.edu.pl.news/files/attachments/node/421/files/kobiety%20na%20UG-raportnowypl.pdf> (dostęp: 22.06.2022).
- Madgavkar A., White O., Krishnan M., Mahajan D., Azcue X., *COVID-19 and Gender Equality: Countering the Regressive Effects*, McKinsey & Company, 15 lipca 2020, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of->

- work/COVID-19-andgender-equality-countering-the-regressive-effects# (dostęp: 24.06.2022).
- Matud M.P., *Gender differences in stress and coping styles*, „Personality and Individual Differences” 2004, nr 37, s. 1401–1415, <https://doi.org/10.1016/j.paid.2004.01.010>
- Młodożeniec M., Knapieńska A., *Czy nauka wciąż ma męską płęć? Udział kobiet w nauce*, „Nauka” 2013, nr 2, s. 47–72.
- Pyke J., *Women, choice and promotion or why women are still a minority in the professoriate*, „Journal of Higher Education Policy and Management” 2013, nr 4, s. 444–454, <https://doi.org/10.1080/1360080X.2013.812179>
- Rogowska A.M., Kuśnierz C., Bokszczanin A., *Examining anxiety, life satisfaction, general health, stress and coping styles during COVID-19 pandemic in Polish sample of university students*, „Psychology Research and Behavior Management” 2020, nr 13, s. 797–811, <https://doi.org/10.2147/PRBM.S266511>
- Santos G.G., *Career barriers influencing career success. A focus on academics' perceptions and experiences*, „Career Development International” 2016, nr 1, s. 60–84, <https://doi.org/10.1108/CDI-03-2015-0035>
- Sharma M.K., Anand N., Singh P., Vishwakarma A., Mondal I., Thakur P.C., Kohli T., *Researcher burnout: An overlooked aspect in mental health research in times of COVID-19*, „Asian Journal of Psychiatry” 2020, nr 54, <https://doi.org/10.1016/j.ajp.2020.102367>
- Siemieńska R., *Uwarunkowania akademickich karier kobiet i mężczyzn na świecie – zarys problematyki i przegląd badań*, [w:] *Kariery akademickie kobiet i mężczyzn. Różne czy podobne?*, red. R. Siemieńska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 11–28.
- Son C., Hegde S., Smith A., Wang X., Sasangohar F., *Effects of COVID-19 on college students' mental health in the United States: Interview survey study*, „Journal of Medical Internet Research” 2020, nr 22, <https://doi.org/10.2196/21279>
- Sulik M., *Kobiety w nauce. Podmiotowe i społeczno-kulturowe uwarunkowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010.
- Summary, [w:] *The Impact of COVID-19 on the Careers of Women in Academic Sciences, Engineering, and Medicine*, red. E. Higginbotham, M. Lund Dahlberg, The National Academies Press, Washington 2021, s. 1–12.
- van Veen R., Wijnants R., *Division of Work Between Fathers and Mothers is Changed by the Corona Crisis*, Utrecht University, 25 maja 2020, <https://www.uu.nl/en/news/division-of-paid-work-care-and-household-tasks-between-fathers-and-mothers-in-times-of-covid-19> (dostęp: 22.06.2022).

- Watts J., Robertson N., *Burnout in university teaching staff: A systematic literature review*, „Educational Research” 2011, nr 53(1), s. 33–50, <https://doi.org/10.1080/00131881.2011.552235>
- Wu J., *Pandemic Magnifies Gender Inequities, Provides Opportunities for Long-range Solutions in Academic Medicine*, The Clayman Institute for Gender Research, 19 lipca 2021, <https://gender.stanford.edu/news-publications/gender-news/pandemic-magnifies-gender-inequities-provides-opportunities-long-range> (dostęp: 20.08.2022).
- Young C., *Pandemic exacerbates already high levels of stress among women faculty*, „Ms.”, 10 lipca 2020, <https://msmagazine.com/2020/10/07/coronavirus-covid-19-mental-health-stress-women-faculty-teachers-colleges-universities/> (dostęp: 20.08.2022).



**Michał Sędkowski\***

 <https://orcid.org/0000-0002-9646-0567>

# Prywatność w Internecie w świecie pandemicznym

## Abstrakt

Pandemia koronawirusa spowodowała znaczące zmiany w społeczeństwach na całym świecie. Jedną z takich zmian dotyczy zagadnienia prywatności danych generowanych przez użytkowników w Internecie. Dotychczas temat ten stanowił pewien margines debaty o problemach związanych z szerszym wykorzystaniem Internetu w pracy czy życiu codziennym. Podejmowano dyskusję o wprowadzeniu reguł zarządzających, w jaki sposób można zbierać dane o użytkownikach Internetu, jednak skuteczność tych rozwiązań jest dyskusyjna. Konieczność przeniesienia większości codziennych aktywności do Internetu spowodowała wzrost zainteresowania problemem ochrony prywatności w sieci, a podmioty komercyjne, dotychczas niechętne do dyskusji na ten temat, zaczęły wprowadzać rozwiązania przyjazne dla użytkowników.

**Słowa kluczowe:** pandemia, Internet, prywatność, regulacja, korporacja.

## Internet Privacy in a Pandemic World

### Abstract

The coronavirus pandemic has caused significant changes to societies around the world. One such change deals with the privacy of user-generated data on the Internet. So far, this topic has been a margin of the debate on the problems related to the wider use of the Internet at work or in everyday life. There were phenomena aimed at introducing rules governing how to collect data about Internet users, but the effectiveness of these solutions is debatable. The necessity to transfer most of the daily activities to the Internet increased the interest in the problem of protecting privacy on the Internet, and commercial entities, so far reluctant to discuss this subject, began to introduce user-friendly solutions.

**Keywords:** pandemic, Internet, privacy, regulations, corporation.

---

\* Adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

## Wprowadzenie

Pandemia koronawirusa wprowadziła znaczące zmiany w sposobie funkcjonowania szeroko rozumianej gospodarki światowej oraz pojedynczych obywateli. W dużej mierze sprowadzały się one do zawieszenia niemalże całej aktywności wymagającej bezpośredniego kontaktu i przeniesienia jej do świata wirtualnego. Efektem tej zmiany był lawinowy przyrost użytkowników odnotowany przez firmy takie jak Google<sup>1</sup>, Microsoft<sup>2</sup> czy Zoom<sup>3</sup>. Elementem łączącym te korporacje jest zorientowanie na usługi oferowane w chmurze, dostępne z dowolnego miejsca na świecie za pośrednictwem Internetu i przeglądarki internetowej<sup>4</sup>. Użytkownik otrzymuje przestrzeń do swoich danych bez konieczności instalowania dodatkowego oprogramowania, zwykle wystarcza również dowolna przeglądarka. Usługi te oczywiście nie ograniczają się jedynie do przechowywania danych, lecz pozwalają na ich modyfikację przez wiele osób jednocześnie. Spotkania, które dotychczas odbywały się w salach konferencyjnych, przeniosły się do świata wirtualnego. Użytkownicy zyskali nowe możliwości współpracy i komunikacji, bez wychodzenia z domu. Korzyści wynikające ze stosowania rozwiązań cyfrowych sprowadzają się do oszczędności czasu i funduszy, które nie muszą być przeznaczane na dojazdy do miejsca pracy czy spotkania<sup>5</sup>. Wiele osób postrzegało przejście na pracę zdalną czy przeniesienie znacznej części interakcji społecznych do świata wirtualnego jako szansę na poprawę jakości życia. W chwili pisania niniejszego tekstu większość restrykcji związanych ze stanem pandemii została odwołana, co przełożyło się na możliwość powrotu do tradycyjnego modelu funkcjonowania wielu firm i instytucji. Analizy wskazują, że ponad 68% firm działających na polskim rynku chce, by pracownicy wrócili do biur i wykonywali swoje zadania w trybie stacjonarnym<sup>6</sup>. Z drugiej strony,

---

<sup>1</sup> M. Grzegorzewska, *Miliard czy milion – liczba użytkowników Google*, Ster na SEO, <https://sternaseo.pl/miliard-czy-milion-liczba-uzytownikow-google/> (dostęp: 8.07.2021).

<sup>2</sup> K. Sulikowski, *Microsoft Teams ma już 145 milionów aktywnych użytkowników dziennie*, CentrumXP, <https://www.centrumxp.pl/Publikacja/Microsoft-Teams-ma-juz-145-milionow-aktywnych-uzytownikow-dziennie> (dostęp: 8.07.2021).

<sup>3</sup> M. Żuławiński, *Zoom przeżywa boom. Wideokonferencje warte więcej niż linie lotnicze*, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zoom-przezywa-boom-Wideokonferencje-warte-wiecej-niz-linie-lotnicze-7886776.html> (dostęp: 8.07.2021).

<sup>4</sup> Microsoft Azure, *Co to jest dostawca usług w chmurze?*, <https://azure.microsoft.com/pl-pl/overview/what-is-a-cloud-provider/> (dostęp: 16.06.2022).

<sup>5</sup> K. Sędziak, *Praca zdalna – wady i zalety*, Zielona Linia, <https://zielonalinia.gov.pl/-/praca-zdalna-wady-i-zalety> (dostęp: 16.06.2022).

<sup>6</sup> M. Badowski, *To koniec pracy zdalnej? Firmy chcą powrotu do biur. 7 na 10 przedsiębiorstw będzie na to naciskać*, „Widzimy, co się dzieje”, Strefa Biznesu, <https://strefabiznesu.>



z badań prowadzonych w podobnym okresie wśród pracowników wynika, że możliwość pracy zdalnej jest kluczowym oczekiwaniem wobec pracodawcy<sup>7</sup>. Wykonywanie obowiązków służbowych za pośrednictwem Internetu i wcześniej wspomnianych usług w chmurze stało się nową normą, pomimo początkowych obaw i wyzwań z tym związanych. W tym miejscu należy jednak zadać pytanie o potencjalne koszty przeniesienia znacznej części aktywności prywatnej i służbowej do Internetu. Problemy związane z bezpieczeństwem danych w sieci nie są niczym nowym, jednak w świetle postpandemicznej rzeczywistości ich znaczenie zdecydowanie rośnie. Dwa lata pandemii spowodowały, że tematyka związana z ochroną prywatnych danych użytkowników stała się istotnym tematem, dyskutowanym na łamach mediów, a wiele firm wprowadziło pozytywne zmiany, zmierzające do szerszej ochrony internautów i ich prywatności.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie zmian, jakie zaszły w ciągu ostatnich dwóch lat w tym zakresie, oraz wskazanie na kilka rozwiązań, które mogą świadczyć o nieco innym podejściu do omawianego zagadnienia. Analiza została celowo ograniczona czasowo do lat 2020–2022, czyli pierwszych dwóch lat pandemii COVID-19, kiedy to zaczęto korzystać z Internetu w znacznie szerszym zakresie, zarówno w celach prywatnych, jak i służbowych. Autor stawia hipotezę badawczą, że wzrost znaczenia Internetu jako podstawowego medium komunikacyjnego w okresie pandemii przełoży się na wzrost zainteresowania kwestiami ochrony danych i prywatności, nie tylko ze strony opinii publicznej, lecz także różnych agend państwowych i międzynarodowych. W celu weryfikacji powyższej hipotezy przeprowadzono analizę komparatystyczną rozwiązań instytucjonalno-prawnych zastosowanych na terenie Unii Europejskiej oraz USA, w oparciu o źródła zastane.

W części pierwszej dokonano charakterystyki Internetu jako komercyjnego medium, które pozwala użytkownikom na dzielenie się dowolnymi treściami, nie pobierając przy tym żadnych opłat. Sieci społecznościowe oferują nieograniczoną przestrzeń na dane użytkowników, oczekując w zamian przekazania jak największej ilości informacji na swój temat. Prowadzi to do zjawiska zwanego profilowaniem, które zostało opisane w części drugiej opracowania. Jednocześnie ukazano próby regulacji tego zjawiska oraz potencjalne wyzwania

pl/to-koniec-pracy-zdalnej-firmy-chca-powrotu-do-biur-7-na-10-przedsiębiorstw-bedzie-na-to-naciskac-widzimy-co-sie-dzieje/ar/c3-16419701 (dostęp: 16.06.2022).

<sup>7</sup> M. Lis, *Powrót do biura? Nie ma mowy, zmieniam robotę. Rynek pracy przechodzi rewolucję*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/powrot-do-biura-nie-ma-mowy-zmieniam-robote-rynek-pracy-przechodzi-rewolucje/ymj9pps> (dostęp: 16.06.2022).

z tym związane. W części trzeciej wskazano na podmioty prywatne, które na własną rękę próbują umożliwić użytkownikom ochronę swojej prywatności poprzez oferowanie odpowiedniego oprogramowania, które można zainstalować na konkretnym urządzeniu.

## Internet jako sieć komercyjna

Internet jako sieć połączonych komputerów oferujących różne usługi i treści jest co do zasady usługą darmową. Oczywiście każdy użytkownik musi wykupić dostęp do wspomnianej sieci, rozumiany jako nośnik informacji pozwalający wysyłać i odbierać dane z Internetu. Same treści w sieci globalnej w znacznej mierze nie wymagają jednak dodatkowej opłaty. To rodzi pytanie, w jaki sposób dostawcy treści mogą zarabiać na publikowanych materiałach – niewiele jest osób gotowych umieszczać w Internecie treści za darmo, a koszt wynajęcia odpowiedniej infrastruktury trzeba pokryć, niezależnie od celu funkcjonowania danej witryny internetowej. Twórcy rozwiązują ten problem na dwa podstawowe sposoby. Pierwszy zakłada konieczność uiszczenia jednorazowej lub cyklicznej opłaty. Użytkownik otrzymuje dostęp do treści, a twórca – źródło dochodu<sup>8</sup>. Rozwiązanie to zyskuje na popularności i, jak pokazują badania<sup>9</sup>, użytkownicy coraz chętniej sięgają po płatne treści, szczególnie w krajach skandynawskich, gdzie odsetek osób, które zapłaciły za dostęp do materiałów w sieci, sięga 45%. Należy jednak podkreślić, że w innych krajach wartości te są zdecydowanie niższe: w Stanach Zjednoczonych nieco ponad 30%, a w Polsce 18%. Oznacza to, że dominującym modelem dostarczania treści jest darmowy dostęp. To rozwiązanie oznacza inny sposób pozyskiwania środków, głównie za pośrednictwem reklam. Reklamodawcy bardzo chętnie korzystają z usług cyfrowych, by dotrzeć do potencjalnych klientów. W 2021 r. globalne wydatki na reklamę cyfrową przekroczyły 465 mld USD, przewiduje się, że w 2026 r. będzie to ponad 680 mld USD<sup>10</sup>. To wskazuje, że mowa o bardzo dynamicznym rynku, który stale się rozwija, a biznes widzi realne korzyści z przeznaczania coraz większych środków na cele reklamowe. Dobrym przykładem ilustrującym, jak darmowe usługi internetowe mogą przynosić wysokie zyski, jest platforma społecznościowa

---

<sup>8</sup> Rockcontent, *Paywall: what you need to know about the content monetization method*, <https://rockcontent.com/blog/paywall/> (dostęp: 17.06.2022).

<sup>9</sup> Statista, *Paid content in U.S. print and digital media*, <https://www.statista.com/study/11629/paid-content-in-print-media-statista-dossier/> (dostęp: 17.06.2022).

<sup>10</sup> Statista, *Digital Advertising Report 2021*, <https://www.statista.com/study/42540/digital-advertising-report/> (dostęp: 16.06.2022).

Facebook. Założona w 2004 r., dość szybko stała się dominującym graczem na rynku pod względem liczby aktywnych użytkowników. Misja firmy brzmi: *Dać ludziom siłę do budowy wspólnoty oraz zbliżyć świat do siebie*<sup>11</sup>. Cel ten brzmi bardzo podniosłe, choć w tym miejscu należy zadać pytanie, w jaki sposób firma generuje wysokie zyski, mimo że jej podstawowa usługa jest dostępna za darmo. Dochodzi tutaj do wymiany, w ramach której użytkownik dostaje darmową i nieograniczoną przestrzeń na swoje myśli, Facebook zaś otrzymuje szeroki dostęp do treści generowanych przez poszczególne osoby. Publikowane materiały są wykorzystywane do profilowania użytkowników, czyli badania, kim jest konkretny internauta, jakie są jego zainteresowania, przekonania oraz plany na przyszłość. Na tej podstawie Facebook jest w stanie wyodrębnić bardzo szczegółowe grupy ludzi i przysłać do nich wiadomości odpowiadające ich gustom<sup>12</sup>. Platforma społecznościowa zyskuje na zdolności dokładnego profilowania swoich odbiorców podwójnie. Po pierwsze, dostarczane treści są atrakcyjne dla poszczególnych osób, co zachęca je do dalszego obcowania z serwisem. Im więcej czasu taka osoba spędza na Facebooku, tym większa szansa, że wejdzie w interakcje z jakimś elementem treści poprzez „polubienie”, przesłanie dalej lub skomentowanie. To zaś przekłada się na budowanie coraz dokładniejszego profilu konkretnego użytkownika<sup>13</sup>. Powstaje swoiste zamknięte koło – im więcej czasu internauta spędza na portalu, tym bardziej interesujące treści otrzymuje, co przekłada się na dalszą chęć pozostania na stronie. Po drugie, dzięki dostępowi do szerokiego strumienia danych tworzonych przez użytkowników Facebook jest w stanie zaoferować reklamodawcom możliwość dotarcia do dowolnej grupy odbiorców<sup>14</sup> i zapewnia, że ci ostatni zobaczą jedynie reklamy dopasowane do ich upodobań czy potrzeb.

<sup>11</sup> Tłumaczenie własne na podstawie oficjalnej strony firmy Facebook, <https://about.facebook.com/company-info/> (dostęp: 14.07.2021).

<sup>12</sup> A. Hutchinson, *What does Facebook know about you really?*, Social Media Today, <https://www.socialmediatoday.com/news/what-does-facebook-know-about-you-really/546502/> (dostęp: 16.07.2021).

<sup>13</sup> M.K. Custard, *Understanding the Facebook Algorithm in 2021: Ranking Signals and Tips*, AdEspresso, <https://adespresso.com/blog/facebook-algorithm/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>14</sup> T.P. Tran, *Personalized ads on Facebook: An effective marketing tool for online marketers*, „Journal of Retailing and Consumer Services” 2017, nr 39, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969698917301509> (dostęp: 20.06.2022).

Tabela 1. Korzyści z Facebooka dla użytkowników, platformy społecznościowej i reklamodawców

Element serwisu	Korzyść dla użytkownika	Korzyść dla serwisu społecznościowego	Korzyść dla podmiotów komercyjnych
Dostępność	Możliwość korzystania z usługi, niezależnie od miejsca czy użytkowanego urządzenia.	Dostępność dla możliwie najszerszej grupy docelowej.	Możliwość zaofiarowania swoich produktów i usług możliwie najszerszej grupie docelowej.
Uniwersalność	Wygląd i obsługa serwisu są praktycznie identyczne na każdym urządzeniu, co ułatwia opanowanie obsługi poszczególnych funkcji.	Marka serwisu jest widoczna i łatwo rozpoznawalna. Proces wprowadzania zmian i nowych funkcji jest szybszy i prostszy.	Użytkownicy łatwo odnajdują treści komercyjne i wchodzą z nimi w interakcje.
Nieograniczona przestrzeń na dane	Użytkownik otrzymuje nieograniczoną przestrzeń na swoje posty i inne materiały; może prowadzić swego rodzaju pamiętnik.	Serwis otrzymuje dostęp do wszelkich materiałów opublikowanych przez użytkownika, które są nieocenionym źródłem wiedzy, niezbędnym do przeprowadzenia dogłębnego profilowania.	Podmioty komercyjne zyskują dostęp do ukrytych potrzeb i zainteresowań użytkowników, które wcześniej były nieznanne.
Interaktywność	Użytkownik może dołączyć do dyskusji poprzez udostępnienie materiału dalej, napisanie komentarza czy kliknięcie emotikonu. Nawet osoby, które nie chcą samodzielnie tworzyć nowych treści, mogą stać się częścią społeczności.	Sieć społecznościowa buduje w ten sposób sieć powiązań między użytkownikami, może je badać i mierzyć, które treści wywołują reakcję wśród użytkowników.	Użytkownicy sami tworzą grupy i sieci powiązań, co ułatwia przygotowanie oferty dla nich.
Nieskończone źródło treści	Użytkownik stale otrzymuje dostęp do nowych treści i propozycji, kogo obserwować. Powstaje w ten sposób kanał informacyjny, który zawsze oferuje nowe dane.	Sieć społecznościowa utrzymuje w ten sposób zainteresowanie i chęć przebywania na portalu.	Im dłużej użytkownik korzysta z danej sieci społecznościowej, tym więcej reklam zobaczy, co przekłada się na zyski podmiotu komercyjnego i portalu społecznościowego.

Możliwość łatwego znalezienia nowych kontaktów	Użytkownik może łatwo nawiązać nowe znajomości lub odszukać osoby poznane wcześniej.	Sieć społecznościowa przyciąga nowych użytkowników na zasadzie efektu kuli śniegowej.	Podmiot komercyjny zyskuje dostęp do szerokiej bazy potencjalnych klientów.
Brak opłat	Użytkownik może spróbować bez ryzyka, czy serwis społecznościowy mu odpowiada.	Okres próbny zwykle przeradza się w długotrwałe użytkowanie.	Podmioty komercyjne wnoszą opłaty za usługi reklamowe, jednak są one naliczane za realne interakcje, co podnosi atrakcyjność oferty.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Sędkowski, *Międzynarodowe korporacje w dobie globalnego Internetu – nowa normalność czy zapowiedź kryzysu?*, [w:] *Koszty współczesnych kryzysów*, red. A. Kisztełińska-Węgrzyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021, s. 91–92.

Tabela 1 ilustruje potencjalne korzyści z użytkowania Facebooka z punktu widzenia użytkowników platformy, samego portalu społecznościowego oraz podmiotów komercyjnych, które chciałyby reklamować swoje produkty. Warto przy tym podkreślić, że sieć społecznościowa w dokumentach finansowych za czwarty kwartał 2021 r.<sup>15</sup> podaje, że wartość pojedynczego użytkownika to ok. 11,57 USD, co stanowi znaczący wzrost względem czwartego kwartału 2020 r.<sup>16</sup>, kiedy wartość jednego użytkownika szacowano na 10,14 USD. Zmiana ta jest istotna, ponieważ wyraźnie wskazuje, że reklamodawcy są żywo zainteresowani promowaniem swoich produktów i usług za pośrednictwem Facebooka i działalność ta jest stale rozwijana. Należy przy tym podkreślić, że platforma społecznościowa śledzi zachowania swoich użytkowników nie tylko w ramach samego serwisu, ale także poza nim. Wykorzystywane są do tego celu tak zwane ciasteczka (*cookies*), które są instalowane w pamięci urządzenia i pozwalają identyfikować użytkownika na innych stronach. Wiele stron internetowych zawiera niewielki fragment kodu<sup>17</sup>, który w połączeniu ze wspomnianymi ciasteczkami wysyła informację do Facebooka, że dana osoba odwiedziła konkretną witrynę internetową. Baza informacji o użytkowniku jest

<sup>15</sup> L. Feiner, *Facebook shares plunge more than 20% on weak earnings, big forecast miss*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2022/02/02/facebook-parent-meta-fb-q4-2021-earnings.html> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>16</sup> S. Rodriguez, *Facebook earnings beat but the company warns of impact from Apple privacy changes*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2021/01/27/facebook-fb-earnings-q4-2020.html> (dostęp: 19.07.2021).

<sup>17</sup> Facebook for Business, *Piksel Facebooka*, <https://www.facebook.com/business/help/742478679120153?id=1205376682832142> (dostęp: 16.07.2021).

tym samym wzbogacana o jego aktywność w Internecie jako takim, co pozwala na jeszcze dokładniejsze profilowanie. W tym miejscu warto wspomnieć, że właściciel Facebooka, firma Meta, posiada jeszcze kilka innych usług komunikacyjnych, takich jak Instagram czy komunikator Whatsapp. Dane z tych usług także są wykorzystywane do budowania profilu użytkownika, zarówno na stronach internetowych, jak i w aplikacjach mobilnych. Firma Meta nie jest jedynym podmiotem generującym zyski poprzez zbieranie i wykorzystywanie danych o swoich użytkownikach. Google, dostawca najpopularniejszej wyszukiwarki na świecie<sup>18</sup>, także wykorzystuje zbliżone mechanizmy do profilowania swoich użytkowników i pokazywania im dopasowanych reklam i ofert. Facebook jest jednak ciekawym przykładem, ponieważ jest wykorzystywany zarówno do komunikacji czysto prywatnej, jak i do poszukiwania bieżących informacji, nowych produktów czy inspiracji do działania. Jak wskazują badania Pew Research Center<sup>19</sup>, znakomita większość użytkowników serwisu konsumuje treści, w tym wiadomości, w sposób incydentalny. Facebook jest zarządzany za pośrednictwem algorytmów, decydujących, które informacje są wyświetlane w konkretnym momencie, a odbiorca staje się ich biernym konsumentem. W przypadku wyszukiwarki internetowej zawsze musi wystąpić pewne działanie ze strony użytkownika, które określa, jakich danych poszukuje. Wyszukiwarka nie jest w stanie antycypować zapytań w stosunku do pojedynczych osób<sup>20</sup>. Platforma społecznościowa natomiast, ze względu na możliwość czerpania z szerokiej gamy treści publikowanych przez użytkowników, jest w stanie zaproponować nowe, interesujące z punktu widzenia odbiorcy informacje bez konieczności wprowadzania parametrów początkowych. Korzystanie z mediów społecznościowych wymaga pewnego nakładu pracy ze strony użytkownika, by stworzyć swój profil, jednak później treści są dostarczane automatycznie. Dla wielu internautów Facebook jest podstawowym źródłem informacji, które przyciąga ich łatwością obsługi i nieustannym dostępem do nowych treści. W zamian za to odbiorca udostępnia dane o sobie – w sposób ciągły i niekiedy nieświadomy.

<sup>18</sup> J. Johnson, *Online search usage – Statistics & Facts*, Statista, <https://www.statista.com/topics/1710/search-engine-usage/#dossierKeyfigures> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>19</sup> D. Desilver, *Facebook is a news source for many, but only incidentally*, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/02/04/facebook-is-a-news-source-for-many-but-only-incidentally/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>20</sup> Wyszukiwarki starają się proponować pewne terminy czy słowa kluczowe, które mogą być interesujące dla odbiorcy. Działania te jednak mają charakter masowy i bazują na ogólnych trendach.



## Śledzenie użytkowników w Internecie i próby regulacji tego zjawiska

Wspomniane wcześniej pliki cookie nie są niczym nowym i funkcjonują w Internecie od połowy lat 90., choć pierwszy dokument standaryzujący ich użycie pojawił się w 1997 r.<sup>21</sup> Pliki te pozwalają przeglądarkom internetowym oraz stronom w Internecie komunikować się ze sobą i zapisywać wybrane przez użytkownika ustawienia. W głównej mierze dotyczyło to zapamiętywania zalogowanych użytkowników, tak by nie wymuszać wpisywania loginu i hasła za każdym razem, gdy odwiedzana była dana strona. Później pojawiły się dodatkowe możliwości personalizacji, takie jak ustalenie wielkości czcionki czy układu strony. Sama specyfikacja ciasteczek była wielokrotnie aktualizowana, jednak dość szybko pojawił się problem zarządzania nimi oraz ich usuwania. W teorii każde ciasteczko ma swoją datę ważności, która wskazuje przeglądarce, kiedy powinno zostać usunięte. W praktyce termin ten może być całkowicie dowolny i wynosić od kilku godzin do kilku lat<sup>22</sup>. Wraz ze wzrostem funkcjonalności plików cookie oraz niemalże całkowitą dowolnością w zakresie ich stosowania pojawił się problem ochrony prywatności użytkowników. Reklamodawcy dość szybko zorientowali się, że można je wykorzystać nie tylko do zapisywania ustawień, ale także do śledzenia aktywności internautów. Na samym użytkowniku natomiast spoczywała konieczność ochrony swojej prywatności poprzez modyfikowanie ustawień przeglądarki, co wymagało czasu i odpowiedniej wiedzy. Same przeglądarki oferowały jedynie podstawowe opcje w tym zakresie, które okazały się niewystarczające. Dowolność w implementacji mechanizmów obsługi ciasteczek oraz brak obowiązku informacyjnego o ich stosowaniu spowodowały dynamiczny wzrost korzystania z mechanizmów śledzących w Internecie. W 2009 r. Unia Europejska podjęła próbę uregulowania tej sytuacji, wprowadzając dyrektywę numer 2009/136/EC<sup>23</sup> dotyczącą obowiązku informacyjnego w zakresie plików cookie i innych technologii gromadzenia danych o użytkownikach. Dyrektywa ta nakładała na podmioty administrujące stronami internetowymi obowiązek informowania

<sup>21</sup> T. Baekdal, *The Original Cookie specification from 1997 was GDPR compliant*, Baekdal Plus, <https://baekdal.com/thoughts/the-original-cookie-specification-from-1997-was-gdpr-compliant/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>22</sup> A.M. Hormozi, *Cookies and privacy*, „Information Systems Security” 2005, nr 13(6), <https://www.proquest.com/openview/8b6509a9d2f04d9e456849d4349185f2/1?pq-origsite=gscholar&cbl=52433> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>23</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0136&from=EN> (dostęp: 20.06.2020).



użytkowników o fakcie stosowania plików cookie oraz wymagała wyrażenia jednoznacznej i świadomej zgody na ich zainstalowanie w urządzeniu. Był to niewątpliwie istotny krok w zakresie porządkowania stanu prawnego oraz umożliwienia użytkownikom większej kontroli nad swoimi danymi. Dyrektywa jednak pozostawiała dość dużą dowolność w zakresie implementacji, co niestety przełożyło się na jej ograniczoną skuteczność. Przepis nie precyzował, w jaki sposób należy poinformować o zbieranych danych oraz jak ma wyglądać zgoda użytkownika. W praktyce istnieje co najmniej kilka wariantów takiego komunikatu (banera) informacyjnego<sup>24</sup>, a wiele firm w Internecie wyspecjalizowało się w tworzeniu gotowych pomysłów. Niestety najczęściej spotykane rozwiązanie jest jednocześnie najmniej korzystne z punktu widzenia użytkownika. Po wejściu na daną stronę internauta otrzymuje komunikat, że strona wykorzystuje pliki cookie w konkretnych celach, zaś poniżej zwykle znajdują się dwa przyciski: jeden duży, czytelny i kolorowy, o treści „Zgadzam się” oraz drugi, mniejszy, często szary, „Opcje zaawansowane”<sup>25</sup>. Innymi słowy, to na użytkownika spoczywa obowiązek „wypisania się” z otrzymywania plików cookie, a strony internetowe domyślnie proponują wyrażenie zgody na wszystkie mechanizmy śledzące. Oczywiście istnieje wiele stron internetowych, które proponują użytkownikom bardziej przyjazne rozwiązania i oferują możliwość „wypisania się” jednym kliknięciem, ale wynika to raczej z dobrej woli administratorów strony niż wymogów prawnych. Interesujący jest fakt, że w odróżnieniu od Unii Europejskiej Stany Zjednoczone nie posiadają żadnych regulacji w tym zakresie, a ochrona prywatności użytkowników spoczywa raczej na poszczególnych stanach. Ciekawym przykładem jest California Consumer Privacy Act (CCPA)<sup>26</sup> uchwalony w 2018 r. W pewnym uproszczeniu CCPA jest zbliżony do wspomnianej wcześniej dyrektywy unijnej<sup>27</sup> i nakłada na administratorów stron internetowych obowiązek informacyjny w zakresie stosowania plików cookie oraz mechanizmów śledzących. Na bazie tej inicjatywy pozostałe stany przygotowują zbliżone rozwiązania, jednak ich zakres oraz

<sup>24</sup> WebToffee, *Cookie Consent: The Ultimate Guide*, <https://www.webtoffee.com/cookie-consent/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>25</sup> Autor ma pełną świadomość, że przytoczony tu przykład ma charakter jednostkowy, jednak liczba ewentualnych wariantów wspomnianego komunikatu jest trudna do oszacowania, dlatego też niemożliwe jest wyczerpujące opisanie tego zagadnienia w niniejszym artykule. Istotne jest, że znakomita większość banerów informacyjnych nakłania użytkownika do wyrażenia zgody na wszystkie pliki cookie.

<sup>26</sup> *California Consumer Privacy Act (CCPA)*, State of California Department of Justice, <https://www.oag.ca.gov/privacy/ccpa> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>27</sup> C. Hennel, *CCPA: California Consumer Privacy Act Explained*, <https://termly.io/resources/articles/ccpa/> (dostęp: 20.06.2022).

stan zaawansowania prac jest bardzo zróżnicowany. Niewątpliwie zarówno dyrektywa unijna z 2009 r. oraz akty, które się na niej wzorowały, przyczyniły się do poprawy sytuacji i kwestia prywatności w Internecie stała się przedmiotem szerszej debaty. Impuls do działania w tym zakresie pojawił się także ze strony podmiotów biznesowych, które wcześniej ten problem stworzyły.

## Prywatność jako usługa

Pandemia COVID-19 wymusiła na wielu osobach diametralną zmianę stylu życia, pracy czy spędzania wolnego czasu. Nastąpił wzrost zainteresowania wszelkimi usługami online oraz ewentualnymi zagrożeniami, które wiążą się ze skorzystaniem z takich usług.

Tabela 2. Znaczenie prywatności w Internecie zdaniem internautów w Polsce w 2021 r.

Wyrażona opinia	Procent respondentów
Obawa przed brakiem wiarygodności treści zamieszczonych w Internecie	46,3
Obawa dotycząca wykorzystania prywatnych danych przez podmioty komercyjne	42,5
Odmowa zaakceptowania plików cookie przynajmniej na niektórych stronach	31,0
Użycie narzędzia blokującego reklamy przynajmniej na niektórych stronach	38,1
Użycie VPN do łączenia się z Internetem przynajmniej przez pewien czas	19,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Wanat, *Share of internet users concerned about aspects of their digital privacy and online well-being in Poland in 2021*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1102196/poland-digital-privacy-concerns/> (dostęp: 20.06.2022).

Informacje zawarte w Tabeli 2 wskazują, że ponad 42% polskich internautów obawia się, że ich dane są wykorzystywane przez podmioty komercyjne do prowadzenia działań marketingowych, a ponad 30% skorzystało z prawa do odmowy przyjęcia plików cookie. Jednocześnie ponad 38% respondentów użyło narzędzia do blokowania treści reklamowych. Oznacza to, że użytkownicy Internetu w Polsce mają świadomość, że ich dane mogą być wykorzystywane do celów komercyjnych, choć niewiele osób faktycznie skorzystało z prawa do odmowy udostępnienia swoich danych.

Tabela 3 wskazuje na poważny problem związany z ochroną prywatności w Internecie. Dotychczasowe rozwiązania wymagają poświęcenia dodatkowej uwagi i czasu, co przekłada się na spadek zainteresowania ze strony internautów. Ponad 60% badanych godzi się z faktem, że ich dane będą zbierane

i przetwarzane, ale w zamian korzystanie z Internetu będzie szybsze oraz wygodniejsze. Wydaje się, że fakt ten wynika z niezrozumienia istoty zagrożeń, jakie mogą się pojawić w przypadku zgody na nieograniczone śledzenie aktywności w Internecie. Prowadzone są działania zmierzające do edukowania internautów w tym zakresie, jednak ich skuteczność, jak pokazały przytoczone powyżej liczby, jest dyskusyjna.

Tabela 3. Prywatność a wygoda korzystania z zasobów Internetu

Kraj	Internauci gotowi poświęcić swoją prywatność w Internecie, by korzystanie z zasobów było wygodniejsze (%)	Internauci uważający, że prywatności w Internecie nie da się w pełni chronić (%)
Australia	70	58
Francja	58	59
Niemcy	58	57
Indie	66	47
Włochy	46	56
Japonia	53	65
Brazylia	52	48
Nowa Zelandia	73	58
Wielka Brytania	67	61
Stany Zjednoczone	69	48
Średnia	61	55

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Johnson, *Share of internet users who find it impossible to protect their online privacy vs. are willing to accept risks for convenience from November to December 2021*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1023952/global-opinion-concern-internet-privacy-risk-convenience/> (dostęp: 20.06.2022).

Okres pandemii przyniósł też pozytywne zmiany w postaci narzędzi pozwalających użytkownikom dbać o bezpieczeństwo swoich danych w prosty i skuteczny sposób. W połowie 2021 r. firma Apple wydała kolejną wersję oprogramowania iOS 14.5 dla swoich urządzeń mobilnych. Jedną z nowych funkcji to App Tracking Transparency, co można przetłumaczyć jako Transparentność Aplikacji Śledzących. Jest ona aktywowana automatycznie i gdy użytkownik uruchomi aplikację, która próbuje zbierać dane o jego aktywności, wyświetlany jest baner z pytaniem o zgodę<sup>28</sup>. Rozwiązanie to wyróżnia fakt, że usługa jest aktywowana automatycznie i funkcjonuje na poziomie systemu operacyjnego, czyli jest niezależna od poszczególnych aplikacji. Użytkownik musi jedynie udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wyraża zgodę na śledzenie jego aktywności przez daną aplikację, czy też nie.

<sup>28</sup> C. Chan, *How to stop apps from tracking you on iPhone and iPad*, iMore, <https://www.imore.com/how-use-app-tracking-transparency-iphone-and-ipad> (dostęp: 20.06.2022).

Badania wskazują, że ok. 20% użytkowników<sup>29</sup> wyraziło zgodę na śledzenie swojej aktywności, co stoi w znaczącej sprzeczności z przytoczonymi wcześniej danymi. Facebook przewiduje, że straty wynikające z wprowadzenia tego mechanizmu na urządzeniach firmy Apple mogą wynieść nawet 10 mld USD<sup>30</sup> w 2022 r. Sukces tego rozwiązania wynika z jego prostoty. Cała praca została wykonana przez producenta urządzenia, a użytkownik musi jedynie podjąć decyzję. Podobną usługę pod koniec 2021 r. zaprezentowała firma DuckDuckGo. Do tej pory podmiot ten oferował dodatki (rozszerzenia) do popularnych przeglądarek internetowych, których zadaniem było blokowanie możliwości śledzenia przez poszczególne witryny internetowe, oraz mobilną przeglądarkę o tej samej nazwie. W listopadzie 2021 r. wprowadzono dodatkową usługę o nazwie App Tracking Protection, czyli ochronę przed śledzeniem przez aplikacje<sup>31</sup>. Funkcja dostępna jest na urządzeniach z systemem Android i działa w zbliżony sposób do ochrony zastosowanej przez Apple. Istotną różnicą jest fakt, że blokowanie śledzenia aktywności użytkownika jest domyślnie włączone, a użytkownik nie musi wykonywać żadnych dodatkowych czynności. W chwili pisanego tego tekstu funkcja ta jest dostępna tylko dla wybranych użytkowników, na zasadzie dostępu testowego. Testy przeprowadzone przez autora wykazały, że ochrona działa prawidłowo, w przeciwieństwie jednak do niektórych aplikacji poddanych działaniu App Tracking Protection. Niewątpliwym atutem rozwiązania jest prostota obsługi oraz dostępność na każdym urządzeniu z systemem Android. Warto także wspomnieć o usłudze zaproponowanej w połowie 2022 r. przez fundację Mozilla, producenta przeglądarki FireFox, o nazwie Total Cookie Protection (Całkowita Ochrona Ciasteczek)<sup>32</sup>. W założeniu mechanizm ten ma uniemożliwić wykrycie plików cookie jednej witryny przez inną, co nie pozwoli na zidentyfikowanie użytkownika. To oznacza, że jeśli użytkownik Facebooka jest zalogowany i wejdzie na witrynę zawierającą kod śledzący tej platformy, jego wizyta nie zostanie odnotowana. Co istotne, rozwiązanie to jest domyślnie aktywne i użytkownik nie musi podejmować żadnych dodatkowych działań.

<sup>29</sup> J. Johnson, *Weekly opt-in rate of mobile users worldwide allowing app tracking after iOS 14.5 update as of September 2021*, <https://www.statista.com/statistics/1234634/app-tracking-transparency-opt-in-rate-worldwide/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>30</sup> K. Leswing, *Facebook says Apple iOS privacy change will result in \$10 billion revenue hit this year*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2022/02/02/facebook-says-apple-ios-privacy-change-will-cost-10-billion-this-year.html> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>31</sup> DuckDuckGo, *Introducing App Tracking Protection for Android: The easiest way to block trackers lurking in your apps*, <https://spreadprivacy.com/introducing-app-tracking-protection/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>32</sup> Mozilla, *Firefox rolls out Total Cookie Protection by default to all users worldwide*, <https://blog.mozilla.org/en/products/firefox/firefox-rolls-out-total-cookie-protection-by-default-to-all-users-worldwide/> (dostęp: 20.06.2022).

## Podsumowanie

Przytoczone powyżej przykłady ukazują interesujące rozwiązania proponowane przez firmy prywatne, próbujące zaoferować swoim użytkownikom ochronę i wygodę, której nie mogą zapewnić obowiązujące przepisy prawne. Autor nie ma złudzeń, że rozwiązania te staną się w najbliższym czasie obowiązującym standardem. Apple oferuje swoje usługi tylko użytkownikom sprzętu tej firmy, co stanowi jedynie ok. 14% urządzeń<sup>33</sup> na całym świecie. Pozostałe urządzenia pracują pod kontrolą systemu Android, który nie posiada podobnego rozwiązania. DuckDuckGo oferuje ochronę przed śledzeniem dla użytkowników tego systemu, ale tylko w formie ograniczonego dostępu testowego<sup>34</sup>. Przeglądarka pod tą samą nazwą zajmuje jedno z ostatnich miejsc na rynku pod względem liczby użytkowników<sup>35</sup>. Sytuacja wygląda podobnie w przypadku przeglądarki Firefox, z której korzysta nieco ponad 2% wszystkich użytkowników sieci globalnej<sup>36</sup>. Wartości te wskazują, że rozwiązania chroniące prywatność internautów są wprowadzane przez podmioty nieposiadające własnej platformy e-commerce, przez co śledzenie użytkowników nie przekłada się na wzrost ich rentowności. Oznacza to także, że siła oddziaływania tych firm na sektor marketingu cyfrowego jest relatywnie niewielka, choć Apple jest w stanie narzucać pewne rozwiązania. Warto jednak spojrzeć na te działania z perspektywy długofalowej. W ciągu ostatnich dwóch lat temat prywatności w Internecie zaczął być szeroko dyskutowany w mediach, a firmy nastawione na maksymalizację zysków poprzez agresywne profilowanie swoich użytkowników zostały niejako zmuszone do zmiany stanowiska. Google w maju 2021 r. ogłosiło inicjatywę Privacy Sandbox, mającą na celu ograniczenie śledzenia użytkowników za pośrednictwem plików cookie<sup>37</sup>. Ochrona ta będzie dalece niedoskonała w porównaniu do rozwiązań oferowanych przez DuckDuckGo czy Firefox, ale sam

---

<sup>33</sup> Statista, *Share of global smartphone shipments by operating system from 2014 to 2023*, <https://www.statista.com/statistics/272307/market-share-forecast-for-smartphone-operating-systems/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>34</sup> W chwili pisania tego tekstu nie podano informacji, kiedy testy się zakończą oraz czy funkcja ta będzie dostępna dla każdego użytkownika.

<sup>35</sup> L.S. Vailshery, *Global market share held by mobile internet browsers 2012–2021*, <https://www.statista.com/statistics/263517/market-share-held-by-mobile-internet-browsers-worldwide/> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>36</sup> L.S. Vailshery, *Global market share held by the leading web browser versions as of August 2022*, <https://www.statista.com/statistics/268299/most-popular-internet-browsers/> (dostęp: 20.09.2022).

<sup>37</sup> S. Dutton, *What is the Privacy Sandbox?*, Chrome Developers, <https://developer.chrome.com/docs/privacy-sandbox/overview/> (dostęp: 21.06.2022).

fakt, że Google podejmuje ten temat, należy uznać za znaczący. Także Facebook zapowiedział w drugiej połowie 2021 r., że stopniowo będzie wprowadzał zmiany w swojej polityce prywatności, by stała się ona bardziej przejrzysta i dostępna<sup>38</sup>. Modyfikacje te są już w pewnym stopniu widoczne na stronie głównej, gdzie podczas pierwszej wizyty użytkownik ma możliwość odrzucenia wszystkich opcjonalnych plików cookie, co stanowi znaczący postęp względem wcześniejszego rozwiązania. Widoczna jest zmiana podejścia, gdzie ciężar ochrony prywatności powoli przenoszony jest na firmę przetwarzającą dane, a proponowane rozwiązania są przyjazne nawet dla niedoświadczonych użytkowników Internetu. Naturalne jest, że Google i Facebook podejmą jedynie takie działania w zakresie ochrony prywatności, jakie wymusi na nich rynek lub sami użytkownicy. Wydaje się, że na chwilę obecną zwykli internauci są skazani na wybór pomiędzy wygodą a bezpieczeństwem swoich prywatnych danych w Internecie. Bardziej zaawansowani użytkownicy otrzymali natomiast narzędzia do skutecznej ochrony swojej prywatności, co jednak nadal wymaga pewnego nakładu pracy. Zmiany, jakie zaszły w ostatnich dwóch latach, pozwalają wierzyć, że globalne trendy będą bardzo powoli postępować w kierunku większej ochrony użytkowników sieci globalnej.

## Bibliografia

- Badowski M., *To koniec pracy zdalnej? Firmy chcą powrotu do biur. 7 na 10 przedsiębiorstw będzie na to naciskać*. „Widzimy, co się dzieje”, Strefa Biznesu, <https://strefabiznesu.pl/to-koniec-pracy-zdalnej-firmy-chca-powrotu-do-biur-7-na-10-przedsiębiorstw-bedzie-na-to-naciskac-widzimy-co-sie-dzieje/ar/c3-16419701> (dostęp: 16.06.2022).
- Baekdal T., *The Original Cookie specification from 1997 was GDPR compliant*, Baekdal Plus, <https://baekdal.com/thoughts/the-original-cookie-specification-from-1997-was-gdpr-compliant/> (dostęp: 20.06.2022).
- California Consumer Privacy Act (CCPA)*, State of California Department of Justice, <https://www.oag.ca.gov/privacy/ccpa> (dostęp: 20.06.2022).
- Chan C., *How to stop apps from tracking you on iPhone and iPad*, iMore, <https://www.imore.com/how-use-app-tracking-transparency-iphone-and-ipad> (dostęp: 20.06.2022).

<sup>38</sup> A. Heath, *Facebook is rebuilding its ads to know a lot less about you*, <https://www.theverge.com/2021/8/11/22619639/facebook-plans-privacy-focused-advertising-revamp> (dostęp: 21.06.2022).



- Custard M.K., *Understanding the Facebook Algorithm in 2021: Ranking Signals and Tips*, AdEspresso, <https://adespresso.com/blog/facebook-algorithm/> (dostęp: 20.06.2022).
- Desilver D., *Facebook is a news source for many, but only incidentally*, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/02/04/facebook-is-a-news-source-for-many-but-only-incidentally/> (dostęp: 20.06.2022).
- DuckDuckGo, *Introducing App Tracking Protection for Android: The easiest way to block trackers lurking in your apps*, <https://spreadprivacy.com/introducing-app-tracking-protection/> (dostęp: 20.06.2022).
- Dutton S., *What is the Privacy Sandbox?*, Chrome Developers, <https://developer.chrome.com/docs/privacy-sandbox/overview/> (dostęp: 20.06.2022).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0136&from=EN> (dostęp: 20.06.2020).
- Facebook for Business, *Piksel Facebooka*, <https://www.facebook.com/business/help/742478679120153?id=1205376682832142> (dostęp: 16.07.2021).
- Feiner L., *Facebook shares plunge more than 20% on weak earnings, big forecast miss*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2022/02/02/facebook-parent-meta-fb-q4-2021-earnings.html> (dostęp: 20.06.2022).
- Grzegorzewska M., *Miliard czy milion – liczba użytkowników Google*, Ster na SEO, <https://sternaseo.pl/miliard-czy-milion-liczba-uzytkownikow-google/> (dostęp: 8.07.2021).
- Heath A., *Facebook is rebuilding its ads to know a lot less about you*, <https://www.theverge.com/2021/8/11/22619639/facebook-plans-privacy-focused-advertising-revamp> (dostęp: 21.06.2022).
- Hennel C., *CCPA: California Consumer Privacy Act Explained*, <https://termly.io/resources/articles/ccpa/> (dostęp: 20.06.2022).
- Hormozi A.M., *Cookies and privacy*, „Information Systems Security” 2005, nr 13(6), s. 51–59, <https://www.proquest.com/openview/8b6509a9d2f04d9e456849d4349185f2/1?pq-origsite=gscholar&cbl=52433> (dostęp: 20.06.2022).
- Hutchinson A., *What does Facebook know about you really?*, Social Media Today, <https://www.socialmediatoday.com/news/what-does-facebook-know-about-you-really/546502/> (dostęp: 16.07.2021).
- Johnson J., *Online search usage – Statistics & Facts*, Statista, <https://www.statista.com/topics/1710/search-engine-usage/#dossierKeyfigures> (dostęp: 20.06.2022).
- Johnson J., *Share of internet users who find it impossible to protect their online privacy vs. are willing to accept risks for convenience from November to December 2021*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1023952/global-opinion-concern-internet-privacy-risk-convenience/> (dostęp: 20.06.2022).



- Johnson J., *Weekly opt-in rate of mobile users worldwide allowing app tracking after iOS 14.5 update as of September 2021*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1234634/app-tracking-transparency-opt-in-rate-worldwide/> (dostęp: 20.06.2022).
- Leswing K., *Facebook says Apple iOS privacy change will result in \$10 billion revenue hit this year*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2022/02/02/facebook-says-apple-ios-privacy-change-will-cost-10-billion-this-year.html> (dostęp: 20.06.2022).
- Lis M., *Powrót do biura? Nie ma mowy, zmieniam robotę. Rynek pracy przechodzi rewolucję*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/powrot-do-biura-nie-ma-mowy-zmieniam-robote-rynek-pracy-przechodzi-rewolucje/ymj9pps> (dostęp: 16.06.2022).
- Microsoft Azure, *Co to jest dostawca usług w chmurze?*, <https://azure.microsoft.com/pl-pl/overview/what-is-a-cloud-provider/> (dostęp: 16.06.2022).
- Mozilla, *Firefox rolls out Total Cookie Protection by default to all users worldwide*, <https://blog.mozilla.org/en/products/firefox/firefox-rolls-out-total-cookie-protection-by-default-to-all-users-worldwide/> (dostęp: 20.06.2022).
- Rockcontent, *Paywall: what you need to know about the content monetization method*, <https://rockcontent.com/blog/paywall/> (dostęp: 17.06.2022).
- Rodriguez S., *Facebook earnings beat but the company warns of impact from Apple privacy changes*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2021/01/27/facebook-fb-earnings-q4-2020.html> (dostęp: 19.07.2021).
- Sędkowski M., *Międzynarodowe korporacje w dobie globalnego Internetu – nowa normalność czy zapowiedź kryzysu?*, [w:] *Koszty współczesnych kryzysów*, red. A. Kisztełińska-Węgrzyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.
- Sędziak K., *Praca zdalna – wady i zalety*, Zielona Linia, <https://zielonalinia.gov.pl/-/praca-zdalna-wady-i-zalety> (dostęp: 16.06.2022).
- Statista, *Digital Advertising Report 2021*, <https://www.statista.com/study/42540/digital-advertising-report/> (dostęp: 16.06.2022).
- Statista, *Paid content in U.S. print and digital media*, <https://www.statista.com/study/11629/paid-content-in-print-media-statista-dossier/> (dostęp: 17.06.2022).
- Statista, *Share of global smartphone shipments by operating system from 2014 to 2023*, <https://www.statista.com/statistics/272307/market-share-forecast-for-smartphone-operating-systems/> (dostęp: 20.06.2022).
- Sulikowski K., *Microsoft Teams ma już 145 milionów aktywnych użytkowników dziennie*, CentrumXP, <https://www.centrumxp.pl/Publikacja/Microsoft-Teams-ma-juz-145-milionow-aktywnych-uzytkownikow-dziennie> (dostęp: 8.07.2021).

- Tran T.P., *Personalized ads on Facebook: An effective marketing tool for on-line marketers*, „Journal of Retailing and Consumer Services” 2017, nr 39, s. 230–242, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969698917301509> (dostęp: 20.06.2022).
- Vailshery L.S., *Global market share held by mobile internet browsers 2012–2021*, <https://www.statista.com/statistics/263517/market-share-held-by-mobile-internet-browsers-worldwide/> (dostęp: 20.06.2022).
- Vailshery L.S., *Global market share held by the leading web browser versions as of August 2022*, <https://www.statista.com/statistics/268299/most-popular-internet-browsers/> (dostęp: 20.09.2022).
- Wanat G., *Share of internet users concerned about aspects of their digital privacy and online well-being in Poland in 2021*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/1102196/poland-digital-privacy-concerns/> (dostęp: 20.06.2022).
- WebTofee, *Cookie Consent: The Ultimate Guide*, <https://www.webtoffee.com/cookie-consent/> (dostęp: 20.06.2022).
- Żuławiński M., *Zoom przeżywa boom. Wideokonferencje warte więcej niż linie lotnicze*, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zoom-przezywa-boom-Wideokonferencje-warte-wiecej-niz-linie-lotnicze-7886776.html> (dostęp: 8.07.2021).

**Maria Antonina Łukowska\***

 <https://orcid.org/0000-0002-9215-0967>

# „Gość w dom”, czyli odwrócona podróż w czasie wojny 2022 na przykładzie Bałut

*Więc jeśli będzie podróż niech będzie to podróż długa  
powtórka świata elementarna podróż  
rozmowa z żywiołami pytanie bez odpowiedzi  
pakt wymuszony po walce*

*wielkie pojednanie*  
Zbigniew Herbert, *Podróż*<sup>1</sup>

## Abstrakt

Rzeczywistość pandemiczna zmieniła oblicze społeczne Bałut. Przymusowa izolacja sprawiła, iż mieszkańcy zastali znaną i znaną, „oswojoną” przestrzeń w dużym stopniu odmienną, bez ich wiedzy i akceptacji. Pod koniec epidemii w wyniku wojny na Ukrainie przybyło do kraju, Łodzi i Bałut wielu uchodźców, zmieniając znaną i akceptowaną strukturę społeczną. Imigracja zarobkowa mężczyzn zmieniła się na uchodźstwo kobiet, dzieci i osób starszych, które są „gośćmi”, a być może i stałymi mieszkańcami. Te dwa czynniki wywołały różne reakcje i postawy i zmusiły rodzimych mieszkańców do odbywania niejako „odwróconej” podróży do własnej dzielnicy czy osiedla. Autorka przygląda się zagadnieniu z pozycji etnografii, wykorzystuje źródła zarówno emicjne (wywiady, tradycja narracyjna oparta na post-pamięci), jak i etyczne (opracowania).

**Słowa kluczowe:** Bałuty, pandemia, wojna na Ukrainie, podróżnictwo, wielokulturowość.

---

\* Profesor, historyk i antropolog na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>1</sup> Z. Herbert, *Podróż*, [w:] Z. Herbert, *Elegia na odejście*, Wrocław 1993, s. 26.

## **“Guest at home” or a reverse journey during the war in 2022 on the example of Bałuty**

### **Abstract**

The reality of the pandemic has changed the social face of Bałuty. Forced isolation meant that residents found the familiar and familiar “tame” space largely altered, without their knowledge or acceptance. At the end of the epidemic, as a result of the war in Ukraine, many refugees arrived in the country, Łódź and Bałuty, changing their familiar and accepted social structure. Male labour immigration changed to refugees of women, children and the elderly, who are “guests” and perhaps permanent residents. These two factors have triggered different reactions and attitudes and forced native residents to make a “reverse” journey, so to speak, to their own neighbourhood or settlement. The author looks at the issue from the position of ethnoscience using both emic (interviews, narrative tradition based on post-memory) and ethical sources (studies).

**Keywords:** Bałuty, pandemic, war in Ukraine, travel, multiculturalism.

## **Wstęp**

Dokładnie rok temu, pisząc o łódzkich Bałutach w XXI w. jako przykładzie powtarzającego się cyklicznie kryzysu tożsamości<sup>2</sup>, którego piąta faza przypadła na okres pandemii, autorka nie sądziła, iż koniec tego etapu przyniesie kolejny kryzys doświadczany od 24 lutego 2022 r., związany z agresją rosyjską na Ukrainę i społeczno-politycznymi konsekwencjami tego faktu nie tylko w skali globalnej, europejskiej i państwowej, ale również lokalnej. Po każdym z tych kryzysów mieszkańcy Bałut musieli uczyć się na nowo swojej dzielnicy. Oprócz II wojny światowej i masowych wysiedleń ludności aryjskiej poza obręb Bałut – kiedy to powracająca ludność odzyskiwała je dla siebie – były to swoiste „podróże” do innego, nieznanego kraju. Ta „odwrócona” niejako podróż była i jest nadal spowodowana zmianą kontekstu życia lokalnej społeczności. Doświadczenie owej „odwróconej” podróży staje się szczególnie dotkliwe współcześnie, po okresie izolacji pandemicznej COVID-19, gdy postrzeganie codzienności było nader ograniczone, a kontakty społeczne – zawieszone lub upośrednione, przenoszone do mediów społecznościowych i w wirtualny wymiar życia codziennego. Wyjście z pandemii oznaczało nie tylko konfrontację z nową, zmienioną przestrzenią, ale i kolejnym kryzysem w swojej historii, spowodowanym napływem uchodźców wojennych z Ukrainy, owego Innego, niewywodzącego się ze środowiska mieszkańców Bałut i niosącego odmienną kulturę i nowe,

---

<sup>2</sup> M.A. Łukowska, *Bałuty w XXI w. Kryzys tożsamości?*, [w:] *Koszty współczesnych kryzysów*, red. A. Kisztełińska-Węgrzyńska, Łódź 2021, s. 221–264.

wojenne doświadczenia. Bałuty jako dziwny twór społeczno-kulturowy stoją w obliczu nowego wyzwania, jakim jest oswojenie tej zmieniającej się rzeczywistości. Z jednej strony odmieniła ją pandemia COVID-19 i jej konsekwencje w postaci odebrania mieszkańcom tej dzielnicy prawa do realnego wpływu na zmiany w niej zachodzące poprzez izolację i upośrednienie kontaktów, z drugiej – napływ uchodźców wojennych, owych „innych”, o których wiedza w Polsce jest ograniczona. Jest to zatem podróż do nowej, nieznanej rzeczywistości, w której istnieją „odwrócone” pojęcia: dotychczasowa pandemia powojenna staje się pandemią przedwojenną. Rzeczywistość znana jest określana jako „sprzed wojny”, co oznacza zarówno okres pandemii COVID-19, jak i wybuch wojny na Ukrainie. Jak wygląda ta „odwrócona” podróż mieszkańców do „nowego kraju”, który przyszedł do nich po pandemii i w czasie wojny na Ukrainie? Jak wygląda adaptacja w tej przestrzeni z nowymi mieszkańcami, z innego kraju i z ich inną kulturą? W jaki sposób przełamuje się obawy i uprzedzenia w stosunku do „obcych”, jeszcze niedawno postrzeganych jako wrogowie, w imię świętego prawa gościnności we własnym domu? Aby odpowiedzieć na te pytania i pokusić się o próbę opisu symptomów kulturowej zmiany społecznej na przykładzie jednej dzielnicy dużego miasta, należy sięgnąć po narzędzia antropologii kognitywnej<sup>3</sup> i zbadać, w jaki sposób te nowe zjawiska wpisują się w gramatykę kultury mieszkańców Bałut jako lokalny wariant kultury Łodzi i dzielnicy, włącznie z jej koherentnymi i niekoherentnymi wzorami myślenia. Jednocześnie, w tym ujęciu, ustalenie owego świata poznawczego różnych kultur i społeczności należy do badacza, a stopień adekwatności opisu zależy od tego, jak szeroka jest jego wiedza o badanej kulturze. Należy jednak podkreślić, iż obraz ten będzie wybiórczy i niedokończony, gdyż jest w procesie ciągłego „stawania się” wobec dynamiki zdarzeń. Dlatego konieczne staje się odwołanie do post-pamięci mieszkańców tej dzielnicy i przeżytych przez nich analogicznych zdarzeń w ujęciu antropologii emicznej<sup>4</sup>.

## Bałuty wobec Inności z perspektywy post-pamięci

Bałuty jako specyficzne miejsce było i jest wynikiem jego długiego trwania kulturowego. Na charakter i jednostkowość kultury tej dzielnicy Łodzi składa się jej historia jako wsi, przedmieścia i osobnej części, „miasta w mieście”,

<sup>3</sup> S.A. Tyler, *Cognitive Anthropology*, New York 1969; K. Kwaśniewski, *Etnonauka*, [w:] *Słownik etnologiczny. Terminy ogólne*, red. Z. Staszczak, Warszawa–Poznań 1987, s. 105–107.

<sup>4</sup> W. Burszta, *Emic/etic*, [w:] *Słownik etnologiczny...*, s. 74–75.

co stanowić miało właśnie o jej „osobności”. Na nią to składali się ludzie, od początku istnienia Bałut wielokulturowi, wieloreligijni i wieloetniczni, co z kolei przesądziło o historii tego miejsca w okresach przełomów historycznych i politycznych. Te stały się zaczątkiem częściowej utraty owej „osobności”, ale nie cech charakterystycznych, które do chwili obecnej pojawiają się w zachowaniach ludzi, ich specyficznym języku, miejscach ich emanacji, czyli przestrzeni, rozpoznawalnej i nazywanej. Te zjawiska sprawiają, iż Bałuty, a przynajmniej ich rdzeń, uwarunkowany historycznie i kulturowo, staje się największą rozpoznawalną przestrzenią narracyjną w mieście. Do niedawna było to terytorium niejako plemienne, czego wyrazem są zaznaczane granice obszarów i wartości eksponowane w sposób wizualny (Stare Bałuty, „Limanka”, Żubardź itp.). Autorka niniejszego szkicu przez przynależność do tej specyficznej lokalności stara się wskazywać przemianę owych wartości, niejako odrodzonych po katastrofie II wojny światowej w tym miejscu, spowodowaną ingerencją czynników całkowicie obcych wobec tego kulturowego mikroświata<sup>5</sup>.

Wielokulturowość Bałut była wynikiem przede wszystkim czynników historycznych oraz wydarzeń, które zmieniały oblicze tej dzielnicy jako wsi, przekształcając ją w przedmieście i część miasta po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. Wtedy to próbowano po raz pierwszy „uporządkować” ten marginalny zakątek „za rzeką, której nie ma” (Łódką), z racji tego, iż jest niewidoczna, a która dzieliła północną część miasta z coraz bardziej okazałym śródmieściem Łodzi. Były zatem Bałuty „osobne”. Miały swoje prawa i swoją kulturę oraz język, który współtworzyły jidysz, niemiecki i polski, w dużej mierze regionalny, a także marginalnie rosyjski. Po I wojnie światowej przybyli tu również imigranci polscy z Rosji i Ukrainy. Byli to uchodźcy polityczni, którym groziła eksterminacja klasowa w obliczu rewolucji komunistycznej w Rosji. Przykładem takich uchodźców była rodzina Kamińskich, pradziadków piszącej te słowa, którzy wraz z dziećmi i małżonkiem jednej z córek – Ukraińcem – przybyli z Odessy do Łodzi w 1919 r. i zamieszkali na Bałutach<sup>6</sup>. O osiedleniu

<sup>5</sup> M. A. Łukowska, dz. cyt., s. 224.

<sup>6</sup> Zgodnie z międzypokoleniowym przekazem rodzinnym z lat 60. Marcin Kamiński, urodzony w Kowalu, był handlowcem, a następnie do 1903 r. współprowadził hotel w Warszawie. Na prośbę brata, który służył w wojsku carskim, przeniósł się do Odessy wraz z żoną i trojgiem dzieci. W Odessie z powodzeniem prowadził firmę przewozową i tartak, a jego żona – restaurację polską. W 1904 r. zmobilizowano go do wojny z Japonią. Po wyjściu z niewoli w 1906 r. wrócił do Odessy, gdzie urodziło się troje kolejnych dzieci, w tym babka autorki – Franciszka (ur. w 1909 r.). Po rocznej pieszej ucieczce i przybyciu do Łodzi cała rodzina Kamińskich z małżonkami Saweljewów zamieszkała przy ul. Tokarskiej 8, gdzie mieszkano – po powrocie z wysiedlenia – do 1962 r. (dokumenty osobiste: ustny przekaz rodzinny, fotografie i pamiątki).

się rodziny w wielokulturowej Łodzi zdecydowała pomoc ze strony przyjaciela i współnika (pochodzenia żydowskiego). W Łodzi ojciec rodziny był przedstawicielem handlowym wyrobów firmy Adolfa Daubego. Ilu takich uchodźców, a jednocześnie nieświadomych repatriantów przybyło na Bałuty? Nie istnieją osobne rejestry podobnych przybyszów do „nowego” kraju – niepodległej Polski. Opracowania historyków dotyczące struktury narodowościowej, wyznaniowej i językowej okresu międzywojennego dotyczą miasta jako całości bez wyszczególnienia jego dzielnic<sup>7</sup>.

Znane są natomiast statystyki demograficzne pochodzące z dwóch powszechnych spisów ludności z lat 1921 oraz 1931. Pierwszy z nich, przeprowadzony po zakończeniu wojny polsko-bolszewickiej, był zarazem pierwszym spisem w Drugiej Rzeczypospolitej. Wynika z niego, iż liczba ludności Łodzi znacznie spadła w okresie po I wojnie światowej w stosunku do 1914 r., głównie przez emigrację zewnętrzną<sup>8</sup>. W ciągu kilku lat od zakończenia walk do Łodzi zaczęli wracać jej dawni mieszkańcy. Ta reemigracja nasiliła się i przekroczyła liczebnie zarówno emigrację, jak i imigrację. W tym okresie nastąpiła również repatriacja Polaków z Rosji i Niemiec<sup>9</sup>, która znacznie wzrosła po zakończeniu wojny polsko-bolszewickiej, na korzyść repatriantów ze Wschodu. Szczegółowych danych o strukturze Łodzi dostarczył pierwszy powszechny spis ludności miasta z 30 września 1921 r.<sup>10</sup> Spis ten zawierał informacje o odsetku Polaków, Żydów i Niemców, natomiast pozostałe narodowości mieściły się w kategorii „Inni” i był to znikomy odsetek (0,3%)<sup>11</sup>. Również lata 1922–1930 nie przyniosły precyzyjnych informacji. Kolejne statystyki do 1939 r., biorące pod uwagę deklarację językową, tak naprawdę nie odzwierciedlają rzeczywistości. Wielu spośród Ukraińców posługiwało się językiem polskim oraz w równym stopniu rosyjskim w mowie, ale nie w piśmie. Było to charakterystyczne zwłaszcza dla małżeństw mieszanych, które zawarto w drodze

<sup>7</sup> B. Wachowska, *Struktura wyznaniowo-narodowościowa i społeczno-zawodowa proletariatu łódzkiego (1918–1939)*, „Rocznik Łódzki” 1976, t. XXI, s. 37–59; J.K. Janczak, *Struktura narodowościowa Łodzi w latach 1820–1939*, [w:] *Dzieje Żydów w Łodzi 1820–1944. Wybrane problemy*, red. W. Puś, S. Liszewski, Łódź 1991, s. 42–45; A. Rzepkowski, *Skład narodowościowy, językowy i wyznaniowy ludności Łodzi w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2008, R. VII, nr 1, s. 87–104; Tenże, *Ludność miasta Łodzi w latach 1918–1939*, Łódź 2008.

<sup>8</sup> E. Grabowski, *Wpływ wojny na liczbę ludności w Kongresówce*, „Ekonomista” 1920, t. 3, s. 66; A. Rzepkowski, *Ludność miasta Łodzi...*, s. 45.

<sup>9</sup> A. Rzepkowski, *Ludność miasta Łodzi...*, s. 48.

<sup>10</sup> *Pierwszy powszechny spis Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 września 1921 r. Mieszkania. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo łódzkie*, „Statystyka Polski”, t. 14, 16, 31, 36.

<sup>11</sup> A. Rzepkowski, *Ludność miasta Łodzi...*, s. 111.



konwersji wyznaniowej. Przykładem może być rodzina autorki – Saweljewowie zawarli związek małżeński w Odessie w 1917 r. wyłącznie dzięki konwersji małżonka na wiarę katolicką<sup>12</sup>. Zatem i kryterium deklarowanego wyznania nie jest w tym wypadku miarodajne. Z danych Archiwum Akt Nowych oraz materiałów Wydziału Statystycznego wynika, że w 1937 r. struktura narodowościowa Łodzi kształtowała się następująco: 58,5% Polaków, 31,1% Żydów, 8,0% Niemców, 1% Rosjan i 0,4% Ukraińców i Rusinów oraz 0,04% Białorusinów. Przedstawicieli innych narodowości było 0,6%<sup>13</sup>, co świadczy o niewielkich zmianach w tym zakresie od 1921 r. Również struktura wyznaniowa owych grup niszowych jest niemiarodajna ze względu na przypadki konwersji w rodzinach mieszanych. Dla ludności prawosławnej odsetek ten wahał się w różnych latach dwudziestolecia międzywojennego od 0,3% do 0,4%<sup>14</sup>. Jeśli chodzi o strukturę językową, w świetle statystyk, deklarowany język ukraiński wraz z polskim, rosyjskim, białoruskim i ruskim traktowano jako jedną grupę słowiańską. Rozmieszczenie przedstawicieli grup narodowościowych było nierównomierne, a w przypadku Ukraińców nie odnotowano enklaw tej ludności w jakiegokolwiek z dzielnic. Należy tu zauważyć, iż w przypadku imigrantów i uchodźców o miejscu zamieszkania decydowały raczej względy rodzinne, bądź – w przypadku imigrantów ze wschodnich miast wielokulturowych – ich swoisty *genius loci* lub status majątkowy<sup>15</sup>. *Genius loci* miast wielokulturowych był na tyle silnym czynnikiem łączącym, iż mimo różnic w statusie społecznym utrzymywano tam bliskie i serdeczne przyjaźnie, nawet w diasporze.

<sup>12</sup> Małżonkowie, którzy osiedlili się na Bałutach, byli dwu-, a nawet trójjęzyczni, jednakże wyłącznie w mowie. W piśmie posługiwali się jedynie swoimi alfabetami (ustny przekaz rodzinny).

<sup>13</sup> A. Rzepkowski, *Ludność miasta Łodzi...*, s. 113.

<sup>14</sup> Tamże, s. 119.

<sup>15</sup> Dotyczy to przykładowo Odessy. Imigranci z tego miasta, niezależnie od narodowości, starali się w początkowym okresie pobytu w Łodzi przyjaźnić się i pracować razem niezależnie od narodowości czy wyznania. Dopiero różnicujący się status społeczno-majątkowy pozwalał niektórym z nich na przeprowadzkę do „lepszyc” dzielnic, jak na przykład Żydom do śródmieścia. M. Kamiński – pradziadek autorki – stracił zgromadzony majątek z powodu hiperinflacji i pozostał na Bałutach, podczas gdy jego przyjaciel – Żyd – zainwestował swój kapitał w przemysł i sektor bankowy, mógł przeprowadzić się do śródmieścia. Nie zapomniał jednak o rodzinie współnika i pomagał jego nieletnim dzieciom poprzez zakwaterowanie ich we własnym domu. Babka autorki, uczęszczając do gimnazjum, mieszkała u przyjaciela swojego ojca w śródmieściu. Podobnie było przed wybuchem II wojny światowej, gdy emigrująca do Palestyny rodzina żydowska w 1938 r. zaproponowała babce autorki wybranie dla siebie potrzebnych przedmiotów z likwidowanego gospodarstwa (ustny przekaz rodzinny, fotografie, pamiątki).

Przyjaźnie te podtrzymywał fakt, że zarówno Polacy, jak i Ukraińcy oraz Żydzi, wówczas mieszkańcy jednego kraju – Imperium Rosyjskiego – trafili do zupełnie nowej i nikomu nieznannej Drugiej Rzeczypospolitej. Ta swoista „podróż” do nieukształtowanego jeszcze tworu państwowego łączyła ludzi, którzy zostali podzieleni według kryteriów klasowych, a nie narodowościowych, gdyż I wojna światowa nie wymusiła podziału narodowościowego czy wyznaniowego. Jednocześnie, uchodząc z życiem z rewolucji bolszewickiej, przybywali oni do kraju, który musieli poznać, nauczyć się go i starać się w nim żyć. Dla Polaków tu uchodzących czy zamieszkających, a pochodzących z poszczególnych zaborów, to również był zupełnie nowy kraj. Współcześnie mamy do czynienia z sytuacją nader podobną, chociaż w innej skali, gdy w wyniku działań wojennych na Ukrainie do Polski napłynęło ponad 3,5 mln uchodźców. Zarówno uchodźcy, jak i sami Łódzianie zaczęli zatem żyć w odmiennych krajach. Nie tylko Ukraińcy zmienili otoczenie i zasady życia, ale również Polacy, mieszkańcy Bałut, żyją w innej, popandemicznej rzeczywistości, w której ich najbliżsi sąsiedzi są odmienni językowo i kulturowo, a niekiedy – z powodów historyczno-rodzinnych – nieprzyjaźni czy nawet groźni. Dla obydwu stron nie jest to sytuacja łatwa i wymaga długotrwałej adaptacji, również poprzez nową narrację historyczną.

## Wojna jako odwrócenie pojęć

Wybuch pandemii COVID-19 postawił społeczeństwo całego kraju, Łodzi oraz Bałut w sytuacji do tej pory nieznannej. Wielka epidemia grypy „hiszpanki” miała, razem z tyfusem plamistym i czerwonką, związek z wojną<sup>16</sup>. Pandemia hiszpanki, która rozpoczęła się pod koniec wojny, w 1918 r., i dziesiątkowała społeczeństwo Europy i Stanów Zjednoczonych przez cały rok 1919, a potem w kilkukrotnych nawrotach, nie została wystarczająco dokładnie zbada-  
dana i omówiona w polskich opracowaniach. Był to efekt sytuacji wojennej

<sup>16</sup> Prawdopodobnie to właśnie przez brak rozwiniętych linii kolejowych na ziemiach polskich hiszpanka pojawiła się tutaj dość późno i nie uśmierciła tylu ludzi co w Europie Zachodniej. Ale jednocześnie występowała z innymi epidemiami, które dręczyły Polaków w czasie wielkiej wojny i w późniejszych latach – czerwonką i tyfusem plamistym. Pierwsze wypadki zarażenia hiszpanką odnotowano w lipcu 1918 r. we Lwowie, a we wrześniu w Krakowie. Hiszpanka jak szybko się pojawiła, tak i szybko zniknęła, ale jej efekty były przerażające. Według różnych szacunków podaje się, że na całym świecie zmarło przez nią od 50 do 100 mln ludzi! Wobec tej statystyki I wojna światowa pochłonęła „tylko” ok. 10 mln ludzi. P. Korczyński, *Miliony ofiar hiszpanki*, „Polska Zbrojna”, 21 marca 2020, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/30636#> (dostęp: 1.08.2022).

i powojennej Polski i dlatego chorobę odnotowały jedynie czasopisma naukowe oraz codzienna prasa ukazująca się w wielu polskich miastach<sup>17</sup>. Ponad stuletni okres nieobecności wirusa w skali pandemicznej i słaba wiedza o tym problemie nie przygotowały społeczeństwa polskiego na podobne doświadczenie. Epidemie, które wybuchały w tym czasie, miały bowiem lokalny charakter<sup>18</sup> i dlatego pojawienie się nieznanego do tej pory wirusa oraz brak opracowanej szczepionki wzbudziły w społeczeństwie lęk, a pogłębiła go powszechna kwarantanna i związana z nią konieczność całkowitej lub częściowej izolacji. Przymus pozostawania w domu, praca zdalna i ograniczona mobilność społeczna były postrzegane jako „walka z niewidzialnym wrogiem”. Narzucone przez władze zachowania „obronne”, oczekiwanie na szczepionkę i walka o kolejność dostępu do niej spowodowały zmianę zachowań społecznych, obawy przed kontaktem twarzą w twarz i upośrednienie więzi międzyludzkich. Jednocześnie ludzie tęsknili za relacjami z drugim człowiekiem i rozmową inną niż przez telefon lub komputer. To sprawiło, że badania tej społeczności były wyjątkowo efektywne dla badacza<sup>19</sup>. Na taką rzeczywistość społeczną nałożyły

<sup>17</sup> Analizy artykułów i doniesień prasowych z tego okresu na temat grypy dają nam wyobrażenie o specyfice życia codziennego ludności, jej priorytetach, trosce o przetrwanie i niepewności, co przyniesie przyszłość. Sprawy medyczne stawały się wówczas drugorzędne. Wśród analizowanych tytułów była również „Gazeta Łódzka”. J. Wnęk, *Pandemia grypy hiszpanki (1918–1919) w świetle polskiej prasy*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 2014, t. 77, s. 17.

<sup>18</sup> Na przykład epidemia czarnej ospy we Wrocławiu w 1963 r. G. Trzaskowska, *Epidemie polskie – epidemia ospy naturalnej we Wrocławiu w 1963 r.*, „Archiwa Państwowe”, Archiwum Państwowe we Wrocławiu, <https://www.ap.wroc.pl/wystawy/epidemie-polskie-epidemia-ospy-naturalnej-we-wroclawiu-w-1963-r> (dostęp: 1.08.2022).

<sup>19</sup> Autorka prowadziła badania w kwietniu i maju 2022 r., kiedy w dzielnicy pojawiła się znaczna liczba uchodźczyń z Ukrainy i zamieszkała w wynajętych mieszkaniach mężów lub partnerów, którzy wrócili do swego kraju. Wywiady odbywały się w najbliższym sąsiedztwie (na posesjach i przed domami) przy ul. Gandhiego, Czarnkowskiej, Lutomierskiej, na placu zabaw w parku między ul. Lutomierską a Drewnowską, w sklepach spożywczych, zakładzie fryzjerskim, piekarni oraz na Bałuckim Rynku, który autorka pokazała przybyšsom. Rozmowy przeprowadzono z sąsiadami znanymi autorce (27 osób) i w języku rosyjskim z 16 osobami w wieku 30–40 lat (11) oraz w wieku 60+ (5 osób). Polskich rozmówców pytano o ukraińskich sąsiadów: ilu uchodźców mają w sąsiedztwie, jak się mieszka z sąsiadami, czy nie ma konfliktów i co myślą o tej sytuacji (dowolna wypowiedź). Ukraińskich rozmówców pytano o to, skąd przyjechali, czy otrzymali jakąś pomoc, jak można im pomóc, czy są sami, czy z rodziną (dziećmi), czy mają pracę bądź jej szukają (2 osoby były zatrudnione w zakładzie fryzjerskim pod pieczę ukraińskiej pracownicy znającej język polski; jedna pomagała w piekarni przy sprzedaży, gdyż znała w niewielkim stopniu język polski), czy uczą się języka polskiego (6 z nich rozpoczęło naukę przy dzieciach będących w polskiej szkole, 3 – w pracy

się wydarzenia polityczne w skali międzynarodowej, co zmieniło proporcje obaw. Być może okazana wówczas empatia społeczeństwa polskiego wobec ofiar wojny i powszechna w tym zakresie mobilizacja była wynikiem „przygotowania” do walki i swoistego „myślenia wojennego”, będącego efektem pandemii. Odpowiedź na pytanie, jak długo postawa ta będzie trwała, wymaga jednak osobnego badania w dłuższym interwale czasowym.

Wybuch wojny ukraińsko-rosyjskiej i jej „dotykalność” na Bałutach wskutek doświadczeń jej ofiar – uchodźców nasuwa refleksję dotyczącą istoty wojny. Wojna w klasycznej definicji Carla von Clausewitza jest to „akt przemocy mający na celu zmuszenie przeciwnika do spełnienia naszej woli”<sup>20</sup>. Oznacza to, iż jedna ze stron uznając wyższość swoich racji, atakuje drugą stronę i stara się ją sobie podporządkować. Wojna zatem dzieli ludzi, hierarchizuje społeczeństwa i wartościuje ich dorobek kulturowy według sobie znanych kryteriów. Wojna dzieląc ludzi, wprowadza do tej hierarchii kryterium narodowe, etniczne, rasowe, cywilizacyjne i ideologiczne. Autorytatywnie określa, kto jest wrogiem, a kto sprzymierzeńcem w tym akcie przemocy. Jako stan skrajnie przeciwny do pokoju odwraca również wszystkie związane z pokojem pojęcia współżycia społecznego. I tak przyjaźń zamienia na wrogość, miłość na nienawiść, otwartość na izolację lub ksenofobię itp. Konsekwencją wojny jest podział społeczeństw, a nie ich integracja. Powstałe w jej czasie stereotypy, uprzedzenia, a nawet wzajemna wrogość stają się wyzwaniem i decydują o konieczności stworzenia nowych interpretacji historii, wyjaśnienia dawnych i współczesnych racji, ideologii, które kierowały i kierują takimi, a nie innymi zachowaniami. To proces odkłamywania wzajemnych uprzedzeń, stereotypów i obrazów kulturowych opartych na post-pamięci, którego podstawowym narzędziem jest wiedza. Rozpoczął się on 24 lutego 2022 r. w wyniku wojny, która kolejny raz odwraca pojęcia.

Stosunki polsko-ukraińskie, choć sięgają głębszej historii, w XX i XXI w. formowały się w cieniu wojen i konfliktów zbrojnych o podłożu narodowościowym i ideologicznym<sup>21</sup>. Na ich kształt w latach 1918–1989 rzucały cień

---

od znających język współpracowników) i co zamierzają w przyszłości (większość szukała doraźnej pracy na czas pobytu dzieci w szkole, pozostali deklarowali powrót na Ukrainę w zależności od sytuacji politycznej, 5 osób starszych wyraziło pewność co do powrotu), kto ich zdaniem jest odpowiedzialny za wojnę (mimo że uważano Rosję za agresora, unikano wypowiedzi o prezydencie Putinie) oraz jak się czują w Polsce (odpowiedzi na to otwarte pytanie w przeważającej części brzmiały: „bezpiecznie”). Nie pytano dzieci o ich odczucia szkolne, gdyż nie mówiły one po rosyjsku. Rozmowy były nieformalne, a za cel miały uściślenie pytań badawczych do opracowań kwestionariuszy wywiadu narracyjnego, odpowiednio w języku polskim i w języku ukraińskim.

<sup>20</sup> C. von Clausewitz, *O wojnie*, Warszawa 2022.

<sup>21</sup> A. Nowak, *Polska i Rosja. Sąsiedztwo wolności i despotyzmu X–XXI w.*, Kraków 2022.

właśnie ideologie i często sprzeczne interesy, mimo wspólnej przeszłości obu narodów<sup>22</sup>. Najwyrazistszym doświadczeniem rzutującym na te stosunki są wypadki na Wołyniu w latach 1943–1944, zwane również rzezią, ludobójstwem, czystką etniczną, masakrą, antypolskimi akcjami, wspólną tragedią czy też wojną domową lub konfliktem sąsiedzkim<sup>23</sup>. Badania prowadzone w 2013 r. przez CBOS udowodniły, iż relacje pomiędzy Polską a Ukrainą oceniane były wówczas jako ambiwalentne, a wspólna historia Polaków i Ukraińców postrzegana była raczej jako potencjalna przyczyna konfliktu niż podstawa, na której można budować partnerskie relacje<sup>24</sup>. Niedostatek wiedzy udowadnia, iż wypadki na Wołyniu nadal stanowią jedną z „białych plam” we współczesnej historii Polski i Ukrainy. Do rozszerzenia owej wiedzy przyczynił się film *Wołyń* w reżyserii Wojciecha Smarzowskiego<sup>25</sup> zrealizowany w 2016 r., już po zajęciu wschodnich rejonów Ukrainy przez Rosjan. Ukraińscy uchodźcy wojenni przybyli tu jako goście zaproszeni przez polskie społeczeństwo, ale czy goście owi staną się współmieszkańcami i ilu z nich zwiąże na stałe swoje losy z krajem gospodarza?

## „Gość w dom”

Prawo gościnności wywodzi się z tradycji starożytnej Grecji. *Proksenos*, *proksen* (gr. dla gości, gospodarz) był to urząd opiekuna dla przybyszów z innego polis<sup>26</sup>. Stary Testament z kolei stosował prawo gościnności wyłącznie do przybysza osiadłego i znajdującego się przejściowo w Palestynie, a wszystkich

<sup>22</sup> *Ukraińcy w najnowszych dziejach Polski 1918–1989*, red. R. Drozd, t. III, Słupsk 2007.

<sup>23</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej, *Trudna pamięć: Wołyń 1943*, komunikat nr BS/93/2013, Warszawa lipiec 2013; badanie przeprowadzono w dniach 6–12 czerwca 2013 r. na liczącej 1 010 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_093\\_13.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_093_13.PDF) (dostęp: 14.05.2022).

<sup>24</sup> Blisko połowa badanych (46%) określała je jako ani dobre, ani złe, a 18% respondentów nie miało wyrobionego zdania w tej sprawie. Jako dobre oceniło je 21%, podczas gdy jako złe – 15%. Ponad połowa badanych – 54% – uważała, że przeszłość dzieli oba narody, a tylko jedna czwarta (24%) sądziła, że je łączy. Połowa badanych (47%) nie miała podstawowej wiedzy na temat rzezi wołyńskiej, niemniej wydarzenia te najczęściej są postrzegane jako zbrodnia popełniona przez Ukraińców na Polakach (30%). Tylko dwóch na stu badanych (2%) skłonnych było twierdzić, że ofiary i sprawcy byli po obu stronach, tamże.

<sup>25</sup> *Wołyń*, reż. W. Smarzowski, 2016, <https://www.filmweb.pl/film/Wo%C5%82y%C5%84-2016-724694> (dostęp: 27.05.2022).

<sup>26</sup> *Słownik kultury antycznej: Grecja, Rzym*, red. L. Winniczuk, Warszawa 1988.

innych ludzi obcych narodowościowo i rasowo traktował jako wrogów<sup>27</sup>. W efekcie przytacza proporcjonalnie niewiele przykładów gościnności<sup>28</sup>. Starotestamentowy zwyczaj łączył się z wyjściem na spotkanie przybywającym w celu ich powitania, oddaniem honorów, podaniem wody do obmycia nóg, zapewnieniem odpowiednich warunków do wypoczynku, jedzenia, picia i zagwarantowaniem nietykalności<sup>29</sup>. W Nowym Testamencie gościnność występuje pod wieloma nazwami, które oznaczają poszczególne niuanse, co nasuwa wniosek, że do postawy tej przywiązywano wagę, a zagadnienie to jest istotne w Nowym Testamencie, jeśli nie pod względem liczebnym, to na pewno treściowym. Wyraźnie wyodrębnione zostały trzy pojęcia: *philoksenia*, *philoksenos*, *ksenodocheo*, oznaczające ściśle określoną treść, która wyrasta z Ewangelii i wchodzi w zakres cnót<sup>30</sup>. Współczesne pojęcie gościnności, przy uwzględnieniu starożytnych źródeł tego prawa oraz europejskich tradycji opartych na wartościach kultury judeochrześcijańskiej, staje się jednak nie tylko problemem etycznym, społecznym i kulturowym, ale również – politycznym. Polityka bowiem w dużej mierze funkcjonuje jako polityka gościnności, odnajdując się w nieustannym sporze na granicy między tym, co tożsame i obce, co publiczne i prywatne, wyznaczając kodeksy i prawa gościnności ze względu na ogólnie pojęte bezpieczeństwo państwa czy rację stanu<sup>31</sup>.

Wojna na Ukrainie i spowodowany nią ruch uchodźczy kobiet, dzieci i osób starszych do krajów europejskich, w tym w największym stopniu – do Polski, nie tylko wywołały zainteresowanie polskiego społeczeństwa, lecz także implikowały szereg pytań odnośnie do przedstawicieli tej narodowości i kraju jako takiego. Okazuje się, że stan wiedzy Polaków na ten temat jest niewystarczający. Obecność Ukraińców w codziennej przestrzeni Polski po II wojnie światowej, a dokładnie po 1947 r., stała się faktem, kiedy to zostali oni przesiedleni na skutek „Akcji Wisła” z południowo-wschodniego pogranicza na północ i zachód kraju<sup>32</sup>. Dopiero jednak powstanie Związku Ukraińców w 1990 r.

<sup>27</sup> J. Pytel, *Pojęcie gościnności w literaturze biblijnej i greckiej*, „Ruch Biblijny i Liturgiczny” 1977, nr 4, s. 172–173.

<sup>28</sup> Rdz 18, 1-8, 19, 1-11; Sdz 4, 7-22, 5, 22-27, 19, 1-30. J. Pytel, *Pojęcie gościnności...*, s. 173.

<sup>29</sup> Tamże, s. 174.

<sup>30</sup> J. Pytel, *Nowotestamentowa terminologia gościnności*, „Ruch Biblijny i Liturgiczny” 1981, nr 3, s. 162–165.

<sup>31</sup> A. Kopka, *Pytanie o gościnność w filozofii Jacques’a Derridy*, „Folia Philosophica” 2014, t. 32, s. 319.

<sup>32</sup> *Inni to także My. Mniejszości narodowe w Polsce: Białorusini, Cyganie, Litwini, Niemcy, Ukraińcy, Żydzi. Program edukacji wielokulturowej w szkole podstawowej*, red. B. Weigl,



umożliwiło zorganizowane formy promocji kultury tej narodowości<sup>33</sup>. Badania prowadzone przez Instytut Spraw Publicznych w 2013 r. wykazały, iż źródłem wiedzy Polaków o Ukraińcach były w latach 90. osobiste kontakty, aczkolwiek był to znikomy odsetek<sup>34</sup>.

Początek XXI w. wzmógł zainteresowanie obu narodów sobą nawzajem, co spotęgowało ciekawość i otwarcie na kontakty przy jednoczesnym niedoborze informacji<sup>35</sup>. Zważywszy na bliskie sąsiedztwo, wydaje się to niezrozumiałe. Mogło to oznaczać, iż narody te opierały się raczej na pośrednich źródłach, a rzadziej na osobistym doświadczeniu<sup>36</sup>. Zaciekawienie i chęć bezpośrednich kontaktów podsycały Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej 2012, zorganizowane przez Polskę i Ukrainę, udowadniając jednocześnie, iż sport jest uniwersalnym językiem porozumienia. Impreza ta z pewnością ożywiła polski ruch turystyczny na Ukrainę. Do wzajemnego poznawania się przyczyniły się również wyjazdy Ukraińców na studia do Polski<sup>37</sup>. Jeśli chodzi o kontakty z emigracją zarobkową, do chwili wybuchu wojny stanowili ją w większości mężczyźni, którzy byli faktycznie nieobecni w przestrzeni sąsiedzkiej. Ukraińcy są postrzegani w Polsce jako „ciepli”, „niewylewający za kołnierz”, „religijni”, podczas gdy Polacy są uznawani za „kompetentnych”, „nowoczesnych”, ale również „nieżyczliwych”, „poważnych” i „nieszczerých”<sup>38</sup>. Mimo iż wzajemne stereotypy obu narodów

---

B. Maliszewicz, Gdańsk 1998, s. 56–57. W 1998 r. ich liczbę szacowano na kilkadziesiąt do 300 tysięcy, najwięcej w dawnym województwie przemyskim.

<sup>33</sup> Związek ten powstał na bazie istniejącego od 1956 r. Ukraińskiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego. Ma charakter federacyjny. Skupia związki branżowe oraz kombatanckie. Prowadzi on szeroką działalność informacyjno-kulturalną. Tamże, s. 57.

<sup>34</sup> Badania Instytutu Spraw Publicznych w 2013 r. udowodniły, iż było to 23% ze strony Polaków i 29% ze strony Ukraińców, z wyraźną przewagą przyjazdów Ukraińców do Polski. W latach 2020–2021 nastąpiło wyraźne ożywienie ruchu granicznego, lecz bardziej intensywne ze strony Ukraińców. Ze strony Polaków jest to głównie ruch turystyczny, podczas gdy ze strony Ukraińców – zarobkowy.

<sup>35</sup> J. Fomina, J. Konieczna-Sałamatin, J. Kucharczyk, Ł. Wenerski, *Polska–Ukraina, Polacy–Ukraińcy. Spojrzenie przez granicę*, Warszawa 2013.

<sup>36</sup> Tamże, s. 16.

<sup>37</sup> Z doświadczeń autorki jako nauczyciela akademickiego wynika, iż studium tu Ukraińcy często korzystają z możliwości wyjazdu w ramach programu Erasmus do krajów Europy Zachodniej i nie podejmują już dalszych studiów w Polsce. Podobnie zachowują się zatrudnieni w polskich firmach Ukraińcy, którzy w celu polepszenia sytuacji materialnej swojej rodziny po kilku latach pracy wyjeżdżają do innych krajów Unii Europejskiej. Autorka prowadziła badania na terenie Bałut (wywiady) w języku rosyjskim od chwili wybuchu wojny.

<sup>38</sup> Obraz przedstawiony w sondażu z 2013 r. pokrywa się ze spostrzeżeniami autorki sprzed wojny rosyjsko-ukraińskiej, które były wynikiem obserwacji i wywiadów z imigrantami zarobkowymi w Polsce. Ukrainki, które przebywają tu od kilku lat i mówią



były odmienne, obydwa – w porównaniu – dostrzegają więcej podobieństw niż różnic w przypadku stylów życia, a więcej różnic niż podobieństw – w stosunku do pracy zarobkowej<sup>39</sup>. Ukraińcy charakteryzowali Polskę jako „jaśniejszą”, podczas gdy Polacy Ukrainę jako „ciemniejszą”. Uderza natomiast brak jakichkolwiek skojarzeń ze współczesną kulturą i sztuką<sup>40</sup>. Przedstawiciele obu narodowości dostrzegali niedostatek źródeł wiedzy o sobie, aczkolwiek podkreślali, iż w przypadku Polski są one bogatsze i bardziej zróżnicowane. Tymczasem Ukraińcy są obecni w naszym kraju, emigrują tutaj bowiem od kilku lat w celach ekonomicznych. Niewielki odsetek deklaruował chęć stałego osiedlenia się w Polsce, w związku z czym przed 24 lutego 2022 r. w przeważającej części mieliśmy do czynienia z emigracją wahadłową, każącą przemieszczać się między miejscem pracy a domem<sup>41</sup>. Z odrębnych pobudek pozaekonomicznych emigrowali do Polski młodzi ludzie w celach edukacyjnych, chcący zdobyć kwalifikacje zawodowe, a równolegle – pracę. Prawie dwuletnia pandemia COVID-19 znacznie zmniejszyła populację kraju, w tym Łodzi, która i tak odnotowywała ujemny wskaźnik emigracji wewnętrznej, odpływ młodych ludzi do innych miast Polski. W takiej sytuacji imigracja z Ukrainy wydawała się ze wszech miar pożądana. Dzięki swojej masowości może przyczynić się ona do wypełnienia luki demograficznej, która powstała w Polsce w ciągu ostatnich lat. Według szacunków Ośrodka Badań nad Migracjami do 2020 r. Polska powinna przyjąć ponad milion, a do 2040 r. aż 4,5 mln imigrantów, by zrównoważyć ubytek siły roboczej<sup>42</sup>. Nie chodzi wyłącznie o aspekt składek, z których pokrywane są emerytury starzejącego się polskiego społeczeństwa. Obywatele Ukrainy wypełniają lukę w zawodach takich jak robotnicy polowi, kierowcy, mechanicy oraz w innych specjalizacjach, w których brakuje wykształconych specjalistów z Polski. Gwarantuje to stabilizację na rynku budowlanym, transportowym, co wyraźnie wpływa na ekonomię państwa. Nie należy zapominać, że coraz więcej imigrantów ze wschodniej Europy zasila szeregi kadry naukowej, co pozytywnie wpływa na rozwój badań akademickich i innowacyjności<sup>43</sup>.

---

po polsku, służą jako przewodniczki i tłumaczki dla nowo przybyłych, wdrażając je w niuanse życia na Bałutach.

<sup>39</sup> J. Fomina, J. Konieczna-Sałamatin, J. Kucharczyk, Ł. Wenerski, dz. cyt., s. 37.

<sup>40</sup> Tamże, s. 49–50.

<sup>41</sup> *Migracje międzynarodowe. Trendy. Problemy. Wyzwania*, red. E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmiec, A. Król, K. Łukasiewicz, Warszawa 2019, s. 13.

<sup>42</sup> J. Bieńkowski, *Imigranci z Ukrainy ratunkiem dla polskiej demografii*, [w:] *Imigranci wsparciem dla rynku pracy i rozwoju przedsiębiorstw*, red. T. Kupczyk, Wrocław 2007, s. 14, [https://www.vistula.edu.pl/nauka-i-badania/wp-content/uploads/sites/4/2017/08/imi-granci-wsparciem-na-ryнку\\_wyborcza-1.pdf](https://www.vistula.edu.pl/nauka-i-badania/wp-content/uploads/sites/4/2017/08/imi-granci-wsparciem-na-ryнку_wyborcza-1.pdf) (dostęp: 2.08.2022).

<sup>43</sup> *Migracje międzynarodowe...*, s. 37.

Cezurą w kształtowaniu się wzajemnych wizerunków obu narodowości i krajów była inwazja rosyjska na Krym i wschodnie tereny Ukrainy. Podobnie zmienił się stosunek do Rosji, bo choć Ukraińcy unikają jednoznacznych sądów w kontakcie bezpośrednim, to jednak w przestrzeni Bałut pojawiły się liczne graffiti przedstawiające twarz prezydenta Putina z emblematycznym hasłem obrońców Wyspy Węży pisanym cyrylicą<sup>44</sup>. W ten sposób nowi przybysze „oswajają” nieznaną miejską przestrzeń.

Po inwazji na Ukrainę na Bałutach pojawiły się kobiety i dzieci oraz osoby starsze, które prowadzą gospodarstwa domowe, robią zakupy w osiedlowych sklepach i mimo trudności językowych są nastawione na kontakt werbalny, aczkolwiek jest on możliwy głównie w przypadku starszego pokolenia rodzimych mieszkańców. W większości imigranci pochodzą z Odessy, Charkowa, Irpienia, Donbasu, Mikołajewa i Połtawy, czyli z obszarów w dużej mierze dwujęzycznych, ukraińsko-rosyjskich. Te osoby, które są nastawione na kontakt słowny, uczą się języka polskiego. Najlepiej radzą sobie dzieci w wieku szkolnym, które w kontakcie z rówieśnikami wykorzystują elektronicznego tłumacza w telefonach komórkowych. Ukraińcy są zatem obecni na Bałutach zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo<sup>45</sup>.

## **„Odwrócona” podróż do własnego – „innego kraju”**

Podróż można rozpatrywać wielorako i wieloaspektowo. Od chwili swego zaistnienia człowiek był i jest *homo viator* (łac. podróżny, pielgrzym). To postać, motyw, topos człowieka w drodze, w podróży, na tułaczce, ponieważ wędrówka od zawsze stanowiła nieodzowną część życia człowieka, zarówno w poszukiwaniu jego materialnych aspektów, jak i sensu<sup>46</sup>. Wędrowanie nie jest związane wyłącznie z przemieszczaniem się, pokonywaniem drogi od miejsca do miejsca,

<sup>44</sup> Z reguły są one umieszczane na pergolach na śmieci i nikt ich nie zamalowuje. Łatwo jest również odnaleźć zamieszkałych tu Ukraińców, którzy na szybach samochodów umieszczają podobne hasła lub wywieszają na balkonach wynajmowanych mieszkań ukraińskie flagi. Młodzi rodowici mieszkańcy Bałut nader często umieszczają na ubraniach emblematy w kolorach niebiesko-żółtych (obserwacja autorki poczyniona w marcu i kwietniu tego roku).

<sup>45</sup> Według danych Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi obecnie w bałuckich szkołach uczy się łącznie 972 uczniów, pracuje 1 nauczyciel świetlicy i 5 dwujęzycznych osób w charakterze pomocy nauczyciela. Utworzono 9 oddziałów przygotowawczych języka polskiego, w wymiarze nie mniejszym niż 6 godzin tygodniowo.

<sup>46</sup> *Inny w podróż, t. I: Literackie świadectwa podróży na przestrzeni wieków*, red. O. Wereńtiuk, M. Rabizo-Birek, Rzeszów 2017, s. 1.

gdyż podróż uczy, poszerza ludzką świadomość i doświadczenia, jest absolutną koniecznością rodzaju ludzkiego w procesie rozwojowym jednostek i zbiorowości (plemion, narodów, społeczeństw). Kształtuje charakter człowieka. Może odbywać się nie tylko na zewnątrz, ale również w głąb siebie<sup>47</sup>. Podróżowanie stało się zarówno nauką, jak i sztuką. Podróż, odkąd została uświadomiona jako odrębna działalność, ma bogate konotacje wykraczające poza utylitarny i ściśle zdefiniowany cel o charakterze misyjnym, cywilizacyjnym, kolonizatorskim i badawczym<sup>48</sup>. Wszystko, co nie jest pragmatyczne, ma w podróży znaczenie światopoglądowe, filozoficzne oraz kultowe i staje się czynnikiem stymulującym sposób życia, styl, archetypy i symbole różnych wzorców kultury<sup>49</sup>. Dyskurs podróżniczy stworzył odrębny gatunek literacki, ale również – od okresu oświecenia stał się projektem antropologicznym. Powstają archetypowe modele wędrowców, będące pierwowzorami myślicieli, poszukiwaczy wrażeń, błędnych rycerzy. O ile w starożytności podróż to wieczny powrót, o tyle w czasach nowożytnych podróżny staje się poszukiwaczem wiecznego nienasycenia zarówno „na zewnątrz”, jak i do świata umysłu, doświadczeń, osobowości lub kultury<sup>50</sup>. Innymi słowy, człowiek nie ruszając się z miejsca, może doświadczać nowych wrażeń, obserwując otoczenie i ludzi zmieniających się jak w kalejdoskopie. Jest to niejako podróż „odwrócona”.

W okresie po pandemii koronawirusa i przymusowej izolacji społeczeństwa, gdy miało ono ograniczony wpływ na zmianę otoczenia, doświadczenie mieszkańców Bałut, których zaskoczyła drastyczna zmiana ich najbliższego otoczenia, było taką „odwróconą” podróżą w nową–własną przestrzeń. Brak aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym swojej dzielnicy zmienił sposób postrzegania rzeczywistości przez mieszkańców Bałut, a chyba i całej Polski. Z wywiadów prowadzonych przez autorkę w kolejkach przed sklepami wynika, iż mieszkańcy w tym okresie w większym stopniu interesowali się sprawami ze swego najbliższego otoczenia. Zaczęli patrzeć niejako „do wewnątrz” własnej kultury i relacji społecznych. Większość łodzian, jak wynikało z rozmów, którzy w okresie przed pandemią i izolacją byli czynni zawodowo i ich uwaga skupiała się na innych miejscach oraz na relacjach zawodowych, zaczęła interesować się najbliższym sąsiedztwem, pomaganiem osobom samotnym lub

<sup>47</sup> E. Kasperski, *Apodemika Norwida*, [w:] *Europejczyk w podróży 1850–1939*, red. E. Ihnatowicz, S. Ciara, Warszawa 2010, s. 389–401.

<sup>48</sup> *Metamorfozy podróży. Kultura i tożsamość*, red. J. Sztachelska, Białystok 2012, s. 6.

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> *Flâneur to podróżnik – obserwator, który nie musi ruszać się z miejsca, gdyż odbywa wędrowkę w obszarze własnej kultury i zmieniającego się otoczenia*. Ł. Książyk, *Ruch jest zbędny, czyli dziewiętnastowieczny Europejczyk w podróży imaginacyjnej*, [w:] *Europejczyk...*, s. 435–444.

będącym na kwarantannie. W tym czasie powstały nowe osiedla w miejscach, które były dotychczas „oswojone”. Wywołało to różne reakcje, czasami buntu i negacji wobec postawienia mieszkańców przed faktem dokonanym, gdyż prace budowlane nie ustawały nawet w czasie izolacji. Obecne doświadczenie mieszkańców, czyli zetknięcie się z masową imigracją i uchodźstwem Ukraińców do Polski, Łodzi i na Bałuty, jest kolejną „podróżą”. Ukraińcy stopniowo oswajają swoje otoczenie (np. poprzez emblematy narodowe i wojenne), wprowadzają inny język, kulturę i zachowania do publicznej przestrzeni. I znów wywołuje to różnorodne reakcje wśród mieszkańców dzielnicy.

Wypowiedzi mieszkańców Bałut na temat masowej obecności Ukraińców w dzielnicy<sup>51</sup> bywają zarówno bardzo pozytywne, jak i nacechowane uprzedzeniem. Niektóre osoby, mające rodzinne doświadczenia związane z rzezią wołyńską, odnoszą się do „gości” jednoznacznie negatywnie. Zależy to przede wszystkim od poglądów badanych osób i ich orientacji politycznych. Nie są również otwarte na wielokulturowość czy wielojęzyczność wykraczającą poza jej tradycyjny ośrodek – Bałucki Rynek<sup>52</sup>. A przecież migracje wielokulturowe są we współczesnej Europie czymś codziennym i powszechnym. Mają one zarówno negatywne, jak i pozytywne skutki i tak powinny być postrzegane. W przypadku Łodzi, wyludniającego się i starzejącego miasta, imigracja młodych ludzi z dziećmi może zwiększyć jego atrakcyjność, tym bardziej że jego wielokulturowość to jeden z czynników przyciągających imigrantów obok społeczno-politycznych, demograficznych, ekonomicznych i prawnych<sup>53</sup>.

Żubardź i Stare Miasto, gdzie prowadzono badania, są specyficzną przestrzenią społeczną<sup>54</sup>. Stare Miasto jest zamieszkałe przez ludność niejako „genetycznie” wywodzącą się ze starych bałuckich rodzin, częściowo zaś przybyłą po II wojnie światowej. Dawny teren getta w latach 50. zabudowano blokami,

<sup>51</sup> Badania autorki prowadzone w kwietniu i maju 2022 r. wśród zasiedziałych mieszkańców Bałut drogą wywiadów.

<sup>52</sup> M.A. Łukowska, dz. cyt., s. 241–243.

<sup>53</sup> Obok historycznej wielokulturowości przyciągającym czynnikiem społeczno-politycznym jest życzliwy stosunek społeczeństwa, opinii publicznej i partii politycznych do cudzoziemców i mniejszości etnicznych, zdolności absorpcyjne cudzych kultur; demograficznym – niski i ujemny przyrost naturalny, powodujący niedostateczną podaż własnej siły roboczej; ekonomicznym – niska stopa bezrobocia, możliwość zatrudnienia nawet w wyuczonym zawodzie, zapotrzebowanie na cudzoziemską siłę roboczą, wysokie tempo wzrostu gospodarczego, inwestycje determinujące popyt na siłę roboczą; prawnym – brak wymagań wizowych, liberalne przepisy imigracyjne, w tym dotyczące łączenia rodzin, regulacje określające status oraz uprawnienia socjalne uchodźców politycznych i robotników-migrantów, łatwość uzyskania azylu i pozwolenia na pracę. *Migracje międzynarodowe...*, s. 17.

<sup>54</sup> M.A. Łukowska, dz. cyt., s. 226–245.

gdzie przesiedlano najczęściej ówczesnych działaczy społeczno-politycznych. To mieszkania wysokiej jakości wyposażone w bunkry, położone wśród zieleni i z dala od skupisk przemysłowych. Podobnie Żubardź, dawniej zamieszkały w większości przez ludność niemieckojęzyczną i przesiedloną po II wojnie światowej, był budowany wśród ogrodów i sadów owocowych oraz stopniowo zasiedlany i również służył podobnej grupie mieszkańców. W latach 60. został rozbudowany i zasiedlony przez mieszkańców budynków przeznaczonych do rozbiórki w innej części Bałut. Był bardziej „demokratyczny”. W chwili obecnej standard mieszkań w tych blokach jest raczej skromny i daje możliwość wynajmowania ich mniej zamożnym lokatorom. Dlatego też społeczność ukraińska w tej przestrzeni jest szczególnie liczna. Potomkowie pierwszych mieszkańców z lat 50. są nastawieni do imigrantów raczej negatywnie i manifestują postawę dystansu. Ich obecność poddaje bowiem pod dyskusję poglądy i nastawienie wynikające z tradycji rodzinnych, postpamięci i dawnych sentymentów. Ci z lat 60. zachowują się wręcz przeciwnie – związani z tradycją wielokulturowych i wielojęzycznych Bałut są bardziej otwarci na wzajemną integrację, od placów zabaw dla dzieci, poprzez szkoły, aż do przestrzeni publicznej. Co więcej, podczas ostatnich Świąt Wielkanocnych obchodzono je „po sąsiedzku” zarówno w terminie katolickim, jak i prawosławnym. Ukraińcy, którzy tu przybyli, wyznają zarówno jedną, jak i drugą religię. W pobliskich kościołach parafialnych słysząc było język polski i ukraiński. Świadczy to również o bałuckiej tradycji otwartości na różnorodność kulturową w obszarze najważniejszego paradygmatu Bałut – empatii<sup>55</sup>.

## Podsumowanie

Wydarzenia związane z wojną na Ukrainie zmieniły oblicze świata, Europy i Polski, w tym również lokalne oblicze Łodzi. To wielokulturowe miasto, ukształtowane inaczej niż pozostałe polskie miejscowości, założone dla określonego celu i od początku w swoim charakterze demokratyczne, gdzie wszyscy mieli równe szanse, a wartość mierzono przedsiębiorczością i odpornością na niepowodzenia, przeżywało już w swojej niedługiej historii wiele momentów zagrażających jego tożsamości lub istnieniu. Były to wojny, rewolucje, epidemie i pandemie, które zagrażały życiu mieszkańców i istnieniu miasta jako odrębnego bytu kulturowego. Bałuty, jako jedna z dzielnic tego miasta, biedna, niepasująca do reszty „lepszyc” obszarów, były w dwójnasób narażone na ataki na swą specyficzną tożsamość zarówno ze strony „swoich-swojskich”,

---

<sup>55</sup> Tamże, s. 260.

jak i „obcych” zagrożeń<sup>56</sup>. Pierwsza wojna światowa i idące z nią i za nią epidemie głodu, tyfusu, czerwoni i pandemia hiszpanki przetrzebiły miasto, którego liczebność spadła o 43%. Do stanu sprzed 1914 r., mimo gorszej niż przed wojną koniunktury gospodarczej, Łódź powróciła dopiero w 1921 r. – dzięki imigracji<sup>57</sup>. Od samego początku było to miasto przyjazne „obcym”. Bałuty, najbardziej wielokulturowa z dzielnic, gdyż zamieszkała przez historyczne mniejszości narodowe, były najbardziej otwarte i „demokratyczne”, na co wskazują źródła emicjne. Przybycie nowych „gości” do takiej dzielnicy nie jest zatem niczym zaskakującym. W swej historii przyjmowała ona wiele narodowości i stąd wynikał jej wielokulturowy charakter. Stanowił on o swoistym *genius loci* tej przestrzeni społecznej. Kolejne fale imigrantów były traktowane w sposób ambiwalentny, gdyż gość zawsze mógł stać się wrogiem. Sprzyjała temu polityka wobec mniejszości narodowych w okresie II Rzeczypospolitej, która raczej nie jest godna naśladowania<sup>58</sup>. Polityka obecnych władz polskich wobec imigracji uchodźczej z Ukrainy jest tworzona niejako pod wpływem chwili i stanowi przykład największej otwartości w całej Unii Europejskiej. Co charakterystyczne, to fakt, iż duże miasta polskie stały się celem tej imigracji w większym stopniu aniżeli prowincja i małe miasta. Łódź była atrakcyjna dla uchodźców, gdyż od początku XXI w. odnotowuje coraz większy ubytek migracyjny w zakresie emigracji wewnętrznej – w 2011 r. wynosił on już 14,1 tys. mieszkańców. Łódź w wyniku migracji traciła wówczas ok. 2 osoby na 1000 mieszkańców<sup>59</sup>. Jednocześnie przy takim tempie wyludnienia obserwuje się postępujący odpływ z miasta ludzi młodych, aktywnych zawodowo i wiążących z nim swoją przyszłość. Od około dekady poprzedzającej pandemię i wojnę na Ukrainie obserwuje się w tym mieście napływ imigrantów zarobkowych

<sup>56</sup> Tamże, s. 249–257.

<sup>57</sup> Łódź była najprężniej rozwijającym się miastem w Polsce, wyprzedzając Warszawę i Kraków. A. Rzepkowski, *Ludność miasta Łodzi...*, s. 49.

<sup>58</sup> D. Matelski, *Polityka Drugiej Rzeczypospolitej wobec mniejszości narodowych, optantów, emigrantów, reemigrantów i cudzoziemców*, [w:] *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2016, s. 202.

<sup>59</sup> W przypadku Warszawy migracje ludności były czynnikiem, który w ostatnich latach w dużej mierze przyczyniał się do wzrostu liczby mieszkańców, a w Krakowie wskaźnik kształtował się na poziomie niespełna 3 osób na 1000 mieszkańców. Natężenie napływu do stolicy z obszarów innych miast w 2011 r. przekraczało 4 osoby na 1000 mieszkańców miasta, natomiast w przypadku Wrocławia wynosiło ponad 3 osoby na 1000 osób. D. Kałuża-Kopias, *Atrakcyjność migracyjna wielkich miast. Stan obecny i perspektywy*, „Problemy Polityki Społecznej” 2014, nr 4(27), s. 45–46, <https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/8066/DKK%20-%20PPS%20-%2028%20-%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 1.08.2022).



z Ukrainy, którzy wypełniają niedobory ludzi młodych na rynku pracy. Łódź była dla nich atrakcyjna z powodu łatwości uzyskania pracy i wynajęcia mieszkania. Dlatego też obywatele Ukrainy, którzy mieszkali tu od kilku lat i znali warunki życia w tym mieście, stali się niejako „przewodnikami” dla nowo przybyłych uchodźców. Sami, od chwili wybuchu wojny, ściągali tu swoje rodziny i znajomych, którzy podejmowali tu pracę, nawet nie znając biegle języka polskiego. Bałuty, jako dzielnica atrakcyjna z powodu relatywnie niskich kosztów bytowych i łatwej dostępności miejsc pracy, już stała się celem znaczącej fali imigracji uchodźczej, a być może i trwałej<sup>60</sup>. Nieznane są jednak statystyki imigracji ukraińskiej do Łodzi i na Bałuty, a pozyskanie tych danych jest bardzo utrudnione<sup>61</sup>.

Każda fala imigracyjna zmieniała oblicze Bałut tak, że ich rodzimi mieszkańcy każdorazowo doświadczali wrażeń z „nowego kraju”, nie ruszając się z miejsca. Te liczne „odwrócone podróże” uzasadniają wielokulturowość dzielnicy, a reakcja na nie ukształtowała najważniejszy paradygmat mieszkających tu ludzi. Dlatego też autorka podjęła próbę ukazania aktualnych problemów swojej dzielnicy, sytuacji rysującej się zmiany kulturowej i być może zmiany jej dotychczasowej „gramatyki”. Pozostaje pytanie, czy pandemia COVID-19 zmieniła postrzeganie rzeczywistości przez stałych mieszkańców Bałut, wpisujących się w ową „gramatykę”, a jeśli tak, to na ile. Czy jest to kolejna próba walki z zagrożeniem wobec tożsamości kulturowej dzielnicy i jej mieszkańców? A jeśli tak, to czy stanie się ona, podobnie jak u swych początków, tylko przedmieściem wielkiego miasta, rezerwuarem siły roboczej, miejscem biednym i zaniedbanym? Czy będzie może trwale zamieszkiwana przez imigrantów z krajów wschodnioeuropejskich? Czy stanowić będzie jedynie przystanek w podróży do lepszego życia w Polsce i Unii Europejskiej? A może ów paradygmat najbardziej „narracyjnej” dzielnicy w mieście stanie się na tyle atrakcyjny, iż – jak w przypadkach wcześniejszej adaptacji ludności – przyczyni się do akulturacji jej nowych mieszkańców? Trudno dziś na te pytania odpowiedzieć jednoznacznie w związku z dynamiczną sytuacją międzynarodową i ekonomiczną, która rzutuje na sytuację społeczną i kulturową. Niemniej jednak już teraz rysuje się szerokie pole do badań szczegółowych, które naukowcy z różnych dziedzin nauk humanistycznych i społecznych powinni podjąć, zważywszy na potrzebę takich opracowań w stosunku do Bałut, które jako przestrzeń i przedmiot badań pozostają wciąż niedowartościowane.

<sup>60</sup> J. Bieńkowski, dz. cyt., s. 14.

<sup>61</sup> Uzyskanie takich danych w Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi (Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców) w celach naukowych wymaga zgody specjalnej wojewody łódzkiego.



## Bibliografia

- Bieńkowski J., *Imigranci z Ukrainy ratunkiem dla polskiej demografii*, [w:] *Imigranci wsparciem dla rynku pracy i rozwoju przedsiębiorstw*, red. T. Kupczyk, Gazeta Wyborcza, Wrocław 2007, s. 7–16, [https://www.vistula.edu.pl/nauka-i-badania/wp-content/uploads/sites/4/2017/08/imigranci-wsparciem-na-ryнку\\_wyborcza-1.pdf](https://www.vistula.edu.pl/nauka-i-badania/wp-content/uploads/sites/4/2017/08/imigranci-wsparciem-na-ryнку_wyborcza-1.pdf) (dostęp: 2.08.2022).
- Burszta W., *Etic/etic*, [w:] *Słownik etnologiczny. Terminy ogólne*, red. Z. Staszczak, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1987, s. 74–75.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Trudna pamięć: Wołyń 1943*, komunikat nr BS/93/2013, Warszawa 2013, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.PO-L/2013/K\\_093\\_13.pdf](https://www.cbos.pl/SPISKOM.PO-L/2013/K_093_13.pdf) (dostęp: 14.05 2022).
- von Clausewitz C., *O wojnie*, przeł. A. Cichowicz, L. Kuc, F. Shoener, Bellona, Warszawa 2022.
- Fomina J., Konieczna-Sałamatin J., Kucharczyk J., Wenerski Ł., *Polska–Ukraina, Polacy–Ukraińcy. Spojrzenie przez granicę*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Grabowski E., *Wpływ wojny na liczbę ludności w Kongresówce*, „*Ekonomista*” 1920, t. 3.
- Herbert Z., *Podróż*, [w:] Z. Herbert, *Elegia na odejście*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1993, s. 24–26.
- Inni to także My. *Mniejszości narodowe w Polsce: Białorusini, Cyganie, Litwini, Niemcy, Ukraińcy, Żydzi. Program edukacji wielokulturowej w szkole podstawowej*, red. B. Weigl, B. Maliszewicz, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 1998.
- Inny w podróży, t. I: *Literackie świadectwa podróży na przestrzeni wieków*, red. O. Weretiuk, M. Rabizo-Birek, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2017.
- Janczak J.K., *Struktura narodowościowa Łodzi w latach 1820–1939*, [w:] *Dzieje Żydów w Łodzi 1820–1944. Wybrane problemy*, red. W. Puś, S. Liszewski, Łódź 1991, s. 42–45.
- Kałuża-Kopias D., *Atrakcyjność migracyjna wielkich miast. Stan obecny i perspektywy*, „*Problemy Polityki Społecznej*” 2014, nr 4(27), s. 41–54, <https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/8066/DKK%20-%20PPS%20-%2028%20-%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 1.08.2022).
- Kasperski E., *Apodemika Norwida*, [w:] *Europejczyk w podróży 1850–1939*, red. E. Ihnatowicz, S. Ciara, Warszawa 2010, s. 389–401.
- Kopka A., *Pytanie o gościnność w filozofii Jacques’a Derridy*, „*Folia Philosophica*” 2014, t. 32, s. 319–335.

- Korczyński P., *Miliony ofiar hiszpanki*, „Polska Zbrojna”, 21 marca 2020, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/30636#> (dostęp: 1.08.2022).
- Książek Ł., *Ruch jest zbędny, czyli dziewiętnastowieczny Europejczyk w podróży imaginacyjnej*, [w:] *Europejczyk w podróży 1850–1939*, red. E. Ihnatowicz, S. Ciara, Warszawa 2010, s. 435–444.
- Kwaśniewski K., *Etnonauka*, [w:] *Słownik etnologiczny. Terminy ogólne*, red. Z. Staszczak, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań 1987, s. 105–107.
- Łukowska M.A., *Bałuty w XXI w. Kryzys tożsamości?*, [w:] *Koszty współczesnych kryzysów*, red. A. Kisztelińska-Węgrzyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021, s. 221–264.
- Matelski D., *Polityka Drugiej Rzeczypospolitej wobec mniejszości narodowych, optantów, emigrantów, reemigrantów i cudzoziemców*, [w:] *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2016, s. 189–204.
- Metamorfozy podróży. Kultura i tożsamość*, red. J. Sztachelska, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.
- Migracje międzynarodowe. Trendy. Problemy. Wyzwania*, red. E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmiec, A. Król, K. Łukasiewicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2019.
- Nowak A., *Polska i Rosja. Sąsiedztwo wolności i despotyzmu X–XXI w.*, Biały Kruk, Kraków 2022.
- Pierwszy powszechny spis Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 września 1921 r. Mieszkania. Ludność. Stosunki zawodowe. Województwo łódzkie*, „Statystyka Polski”, t. 14, 16, 31, 36.
- Pytel J., *Nowotestamentowa terminologia gościnności*, „Ruch Biblijny i Liturgiczny” 1981, nr 3, s. 162–165.
- Pytel J., *Pojęcie gościnności w literaturze biblijnej i greckiej*, „Ruch Biblijny i Liturgiczny” 1977, nr 4, s. 172–181.
- Rzepkowski A., *Ludność miasta Łodzi w latach 1918–1939*, Ibidem, Łódź 2008.
- Rzepkowski A., *Skład narodowościowy, językowy i wyznaniowy ludności Łodzi w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2008, R. VII, nr 1, s. 87–104.
- Słownik kultury antycznej: Grecja, Rzym*, red. L. Winniczuk, Wiedza Powszechna, Warszawa 1988.
- Trzaskowska G., *Epidemie polskie – epidemia ospy naturalnej we Wrocławiu w 1963 r.*, „Archiwa Państwowe”, Archiwum Państwowe we Wrocławiu,

- <https://www.ap.wroc.pl/wystawy/epidemie-polskie-epidemia-ospy-naturalnej-we-wroclawiu-w-1963-r> (dostęp: 1.08.2022).
- Tyler S.A., *Cognitive Anthropology*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1969.
- Ukraińcy w najnowszych dziejach Polski 1918–1989*, red. R. Drozd, t. III, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej, Słupsk 2007.
- Wachowska B., *Struktura wyznaniowo-narodowościowa i społeczno-zawodowa proletariatu łódzkiego (1918–1939)*, „Rocznik Łódzki” 1976, t. XXI, s. 37–59.
- Wnęk J., *Pandemia grypy hiszpanki (1918 –1919) w świetle polskiej prasy*, „Archiwum Historii i Filozofii Medycyny” 2014, t. 77, s. 16–23.
- Wołyń, reż. W. Smarzowski, 2016, <https://www.filmweb.pl/film/Wo%C5%82y-%C5%84-2016-724694> (dostęp: 27.05.2022).

Pandemia koronawirusa wywołała daleko idące zmiany w funkcjonowaniu świata na każdej płaszczyźnie. Obostrzenia wymuszające modyfikację zachowań zwykłych obywateli, przerwane łańcuchy dostaw powodujące problemy z dostępnością towarów i usług czy głębokie zmiany w sferze polityki krajowej oraz międzynarodowej to tylko niektóre skutki pandemii.

Książka jest efektem prac interdyscyplinarnego zespołu badawczego, który przeprowadził dogłębną analizę współczesnego świata z różnych perspektyw. Składa się z dziesięciu rozdziałów opisujących zmiany, jakie zaszły w krajach Ameryki Łacińskiej, Azji i Europy w obrębie dyplomacji, polityki oraz kwestii społecznych. Zasygnalizowano w niej także perspektywę środowisk lokalnych na przykładzie miasta Łodzi.

Publikacja jest skierowana do osób, które szukają rzetelnej i zwięzłej analizy przemian, które zaszły w ostatnich latach w wyniku pandemii koronawirusa. Otrzymują one szerokie spektrum wiedzy zaprezentowanej w przejrzysty i zrozumiały sposób.



**WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO**

 [wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://wydawnictwo.uni.lodz.pl)  
 [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)  
 (42) 665 58 63

Książka dostępna  
jako e-book

e-ISBN 978-83-8142-766-1



9 788381 427661