



RAPORT OSW



OSW

BOKSUJĄC PONIŻEJ WAGI

DYLEMATY POLITYKI ZAGRANICZNEJ
RUMUNII

Kamil Całus

WARSZAWA
WRZESIEŃ 2023

BOKSUJĄC PONIŻEJ WAGI

DYLEMATY POLITYKI ZAGRANICZNEJ RUMUNII

Kamil Całus

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Wojciech Konończuk, Andrzej Sadecki

REDAKCJA

Tomasz Strzelczyk

WSPÓŁPRACA

Szymon Sztyk, Katarzyna Kazimierska

WYKRESY

Urszula Gumińska-Kurek

OPRACOWANIE GRAFICZNE

OSW

SKŁAD

IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Adriana Iacob / Shutterstock.com

Rumuński znaczek pocztowy projektu Aurela Popescu upamiętniający
XVIII Mistrzostwa Europy w Boksie (Bukareszt, 1969 r.)



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-67159-53-1

Spis treści

WSTĘP | 5

TEZY | 7

I. MIĘDZYKARODOWE DYLEMATY RUMUNII PRZED 1989 ROKIEM | 11

**II. INTEGRACJA EUROATLANTYCKA – KONSEKWENTNIE,
CHOĆ Z OPÓŹNIENIEM | 18**

III. DETERMINANTY I CELE POLITYKI ZAGRANICZNEJ RUMUNII | 23

IV. KLUCZOWE KIERUNKI: USA I WSPÓŁPRACA W RAMACH NATO | 30

1. Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa | **31**

2. Relacje gospodarcze z USA | **36**

3. Relacje z Chinami w kontekście współpracy z USA | **40**

V. POLITYKA RUMUNII W UE – „POWRÓT DO EUROPY” | 44

1. Blisko Berlina i Paryża | **44**

2. Ostrożność wobec inicjatyw regionalnych | **50**

VI. STOSUNKI Z WYBRANYMI SĄSIADAMI | 52

1. Węgry – współpraca mimo nieufności | **52**

2. Mołdawia – między romantyzmem a pragmatyzmem | **56**

3. Ukraina – przełamywanie uprzedzeń i nieufności | **64**

4. Dużo deklaracji, mało konkretów – Rumunia a wojna na Ukrainie | **68**

5. Polska – wspólnota doświadczeń, obaw i interesów | **72**

**VII. RELACJE Z ROSJĄ: NIEROZLICZONA PRZESZŁOŚĆ
I SPRZECZNE INTERESY | 75**

**VIII. PODSUMOWANIE: DYLEMATY I WYZWANIA
POLITYKI ZAGRANICZNEJ RUMUNII | 78**

WSTĘP

Licząca ok. 240 tys. km² oraz nieco ponad 19 mln mieszkańców Rumunia to największe i najludniejsze państwo południowo-wschodniej Europy, a zarazem jedna z najszybciej rozwijających się gospodarek Starego Kontynentu. Mimo potencjału, jakim dysponuje ten kraj, polityka zagraniczna prowadzona przez Bukareszt wydaje się bardzo pasywna i pozbawiona dalekosiężnych ambicji. Skupia się ona na zapewnieniu Rumunii bezpieczeństwa w wąskim tego słowa znaczeniu – przez możliwie najściślejszą współpracę z NATO (w tym zwłaszcza z USA) i utrzymanie dobrych relacji z państwami UE (szczególnie ze stanowiącymi jej rdzeń Francją i Niemcami) – oraz kontynuowaniu procesu integracji europejskiej. Rumunia w zasadzie nie wykazuje większego zainteresowania kształtowaniem sytuacji w swoim bezpośrednim sąsiedztwie, nie przejawia ambicji objęcia nieformalnej roli regionalnego lidera oraz nie inicjuje (lub nie jest w stanie skutecznie inicjować) lokalnych formatów kooperacji wykraczających poza członków NATO czy UE. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest Mołdawia, którą Bukareszt – ze względów historycznych, językowych i kulturowych – postrzega jako obszar szczególnego zainteresowania i oddziaływania.

Niniejszy raport to próba zarysowania głównych uwarunkowań i założeń rumuńskiej polityki zagranicznej, a także przyczynek do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, dlaczego kurs zagraniczny tego kraju – jednego z filarów wschodniej flanki NATO – charakteryzuje się pasywnością i najczęściej stanowi jedynie reakcję na bieżącą sytuację międzynarodową.

W pierwszym rozdziale zarysowana została przeszłość Rumunii – od zjednoczenia Gospodarstwa Mołdawskiego i Wołoszczyzny w połowie XIX wieku aż do 1989 r. Takie tło pozwala zrozumieć, jak doświadczenia historyczne tego relatywnie młodego państwa wpływają obecnie na wybory dokonywane przez nie w polityce zagranicznej. Drugi analizuje dwie dekady okresu transformacji, tj. od rewolucji 1989 r. aż do wstąpienia do NATO i UE (odpowiednio w 2004 i 2007 r.). Jego osi są trudności, jakie towarzyszyły Bukaresztowi w tym okresie, oraz motywacje i ambicje polityczne postceaușeskowskiej Rumunii. Wątki te, podobnie jak sprawę determinant i długofalowych celów międzynarodowych państwa, rozwija znacznie szerzej rozdział trzeci. Posłużył on również do narysowania swoistej mapy mentalnej Rumunów oraz sposobu, w jaki postrzegają oni swoje miejsce w Europie i regionie.

Kolejne części poświęcono już szczegółowemu omówieniu relacji Rumunii z kluczowymi aktorami polityki międzynarodowej – USA, NATO oraz UE i jej najważniejszymi państwami członkowskimi. Poruszono też wątek stosunków

pomiędzy Bukaresztem i Pekinem, na których formę w ostatnich latach coraz wyraźniej wpływa trwająca rywalizacja między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Rozdział przedostatni skupia się na omówieniu polityki wobec trzech wyjątkowych z punktu widzenia Bukaresztu sąsiadów: nieustannie budzącego obawy wroga – Rosji, prowadzącego (z punktu widzenia Bukaresztu) politykę rewizjonistyczną tradycyjnego rywala regionalnego – Węgier – oraz uważanej za „drugie państwo rumuńskie” Mołdawii.

W opracowaniu przedstawiono także relacje z Ukrainą – przez lata traktowaną bardzo nieufnie i ignorowaną, jednak bardzo istotną w świetle trwającej wojny z Rosją. Raport kończą rozważania dotyczące najważniejszych dylematów polityki zagranicznej Bukaresztu, w tym konsekwencji tego konfliktu zbrojnego oraz kwestii potencjalnego zjednoczenia Rumunii z Republiką Mołdawii.

TEZY

- Sposób myślenia Bukaresztu o polityce zagranicznej kształtowany jest w pierwszym rządzie przez poczucie zagrożenia ze strony Rosji. Rumunia od wczesnych lat dziewięćdziesiątych niezmiennie koncentruje się tu na kierunku transatlantyckim, postrzeganym jako kluczowy dla bezpieczeństwa i wzmocnienia zdolności obronnych kraju. Uznaje też siebie za ważnego aktora mogącego pomóc swoim zachodnim sojusznikom (szczególnie USA) w zagwarantowaniu stabilności i bezpieczeństwa w basenie Morza Czarnego.
- Na politykę zagraniczną Bukaresztu silnie oddziałuje poczucie geograficzno-polityczne, a zarazem kulturowego wyobcowania od pozostałych państw regionu. Rumunia od XIX wieku uważa się za historyczną, cywilizacyjną i językową część świata romańskiego, swoistą „łacińską wyspę” otoczoną przez obce jej kulturowo narody słowiańskie i Węgrów. Mentalność ta stanowi nieodłączną część sformułowanej ostatecznie w XIX wieku rumuńskiej idei narodowej i sprawia, że kraj ten w sposób naturalny ciąży ku Zachodowi i przykłada dużo mniejszą wagę do pogłębiania więzi z państwami Europy Środkowej czy Południowo-Wschodniej.
- Integracja europejska, traktowana przez Bukareszt jako jeden z priorytetów, to kluczowy instrument cywilizacyjno-rozwojowy wspierający modernizację kraju, a jednocześnie zakotwiczący go na trwałe w strukturach zachodnich. Dążąc do zbliżenia z UE, mainstream polityczny Rumunii widzi w niej przede wszystkim forum pozwalające na tworzenie koalicji umożliwiających forsowanie rozwiązań korzystnych dla Bukaresztu. Dlatego też – podobnie jak to ma miejsce w przypadku relacji z USA – wykazuje tendencje do podporządkowywania się woli jej członków (głównie państw tzw. rdzenia UE, zwłaszcza Niemiec i Francji).
- Rumuńską scenę polityczną charakteryzuje generalnie szeroki konsensus w kwestii celów polityki zagranicznej. Strategiczny charakter stosunków z Waszyngtonem uznają wszystkie liczące się środowiska i nawet doraźny interes polityczny kolejnych rządów nie skłania ich do podważania pozycji USA jako jedyne realnego gwaranta bezpieczeństwa. Z mainstreamu w pewnym stopniu wyłamuje się tylko narodowo-konserwatywny Związek Jedności Rumunów. Jednoznacznie opowiada się on za asertywniejszą postawą wobec UE (choć nie wzywa do opuszczenia wspólnoty), ale popiera przy tym bliski sojusz z Amerykanami oraz obecność w NATO.

- Pojawiające się we wspólnocie euroatlantyckiej napięcia budzą poważny niepokój Bukaresztu, który za filary swojej polityki zagranicznej tradycyjnie uważa – niemal na równi – współpracę z Unią i Stanami Zjednoczonymi. Władze starają się unikać konieczności dokonywania wyboru między Waszyngtonem a Brukselą, a w sytuacjach kryzysowych nawołują do zachowania jedności i dialogu. Jeżeli trzeba opowiedzieć się po jednej ze stron, to rumuńskie rządy na pierwszym miejscu stawiają stosunki z USA i amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa.
- Biorąc pod uwagę rozmiar i potencjał Rumunii, jej ambicje polityczne na arenie międzynarodowej można uznać za ograniczone. Ten największy i najludniejszy kraj Europy Południowo-Wschodniej w ciągu ostatnich trzech dekad nie potrafił wypracować i zaproponować swoim sąsiadom żadnego skutecznego formatu współpracy regionalnej czy subregionalnej. Pasywność w tym zakresie wynika z jednej strony ze wspomnianej już mocnej orientacji na najsilniejsze państwa Zachodu, a z drugiej – z braku historycznych doświadczeń w dziedzinie lokalnego przewodnictwa.
- Podstawowe cele polityki Bukaresztu względem Mołdawii to jej modernizacja, demokratyzacja oraz umocowanie w systemie zachodnich instytucji i powiązań międzynarodowych. Władze rumuńskie są skłonne do bezwarunkowego popierania proeuropejskich sił w Kiszyniowie i aktywnego ograniczania wpływów ugrupowań uznawanych za prorosyjskie. Mołdawia stanowi zarazem główny obszar rywalizacji Rumunii z Rosją. Elementem budowy rumuńskiej *soft power* jest wspieranie tamtejszych procesów „rerumunizacyjnych”. Działania na tym polu przynoszą jednak mieszane efekty. Z jednej strony wsparcie Bukaresztu dla integracji europejskiej Mołdawii oraz pełnienie roli „advokata” Kiszyniowa w UE i innych organizacjach międzynarodowych ułatwiły i przyspieszyły umacnianie pozycji tego kraju w strukturach zachodnich. Z drugiej – wspomaganie przezeń w przeszłości skompromitowanych, lecz nominalnie prozachodnich polityków mołdawskich (takich jak oligarcha Vlad Plahotniuc) pomagało im utrzymać władzę i pośrednio prowadziło do wstrzymania kluczowych dla kraju systemowych reform i modernizacji.
- Ukraina – największy z sąsiadów Rumunii – nigdy nie odgrywała istotnej roli w jej polityce. Bukareszt przez trzy ostatnie dekady postrzegał to państwo przede wszystkim przez pryzmat problemów związanych m.in. z mniejszością rumuńską, a także sporów natury gospodarczo-infrastrukturalnej. Jeszcze do 2014 r. jego stosunek do Kijowa kształtował fakt, że aż do wybuchu

wojny Rumunia uważała Ukrainę nie tylko za państwo silnie związane z Rosją, lecz wręcz reprezentujące jej interesy w regionie. Pomimo wyraźnego wzrostu intensywności relacji dwustronnych, do którego doszło po rosyjskiej agresji w 2014 r., oraz jednoznacznie proukraińskiego stanowiska zajętego przez władze w Bukareszcie po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej inwazji w lutym 2022 r. Rumunia wciąż pozostaje nieufna wobec Kijowa. Jednocześnie na stosunkach bilateralnych nadal ciążyą dawne stereotypy i nierozwiązane do tej pory problemy.

- Postawę Rumunii względem inwazji Rosji na Ukrainę można określić jako nadzwyczaj ostrożną. Intensywne wsparcie polityczne władz dla Kijowa kontrastuje z niewielką skalą udzielanej mu oficjalnie pomocy militarnej – szacuje się, że w ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy wojny jej wartość wyniosła zaledwie 3 mln euro. Kwota ta znacznie odbiega od sum przekazanych przez inne państwa regionu (poza Węgry). Rumunia konsekwentnie stara się przekonywać, że jej realna pomoc dla Ukrainy jest znacznie wyższa i nie odbiega od tej udzielanej przez inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, ale ze względów bezpieczeństwa informacji na ten temat nie podaje się do wiadomości publicznej. Władze wydają się bowiem unikać sytuacji, które Moskwa mogłaby odczytać jako przejaw ich bezpośredniego zaangażowania w trwający konflikt. Bukareszt stale odmawia m.in. jakichkolwiek komentarzy w sprawie możliwych dostaw rumuńskiej broni dla Kijowa. Wstrzeźliwość w tej kwestii wynika zapewne z niechęci do wspierania Ukrainy kosztem redukcji swojego (ograniczonego) potencjału wojskowego oraz z tradycyjnie nieufnego stosunku Bukaresztu oraz samych Rumunów do tego kraju.
- Władze w Bukareszcie obawiają się, że ewentualny sukces rosyjskiej ofensywy na Ukrainie (uznawany za prawdopodobny w początkowej fazie wojny) mógłby doprowadzić do głębokiej zmiany sytuacji strategicznej Rumunii. W pesymistycznym scenariuszu oznaczałoby to pojawienie się wojsk rosyjskich na granicy, a także – co równie ważne – zagrożiłoby suwerenności Mołdawii. Dlatego też w kontekście trwającej wojny rządzący konsekwentnie uważają NATO za kluczowego gwaranta bezpieczeństwa państwa oraz dążą do wzmocnienia obecności wojsk Sojuszu na jego terytorium i na Morzu Czarnym. Jak wspomniano, w razie rosyjskiego powodzenia pod znakiem zapytania mogłaby stanąć suwerenność Republiki Mołdawii. Mimo tej świadomości Bukareszt nie poczynił żadnych istotnych kroków, aby zniechęcić Kreml do ewentualnych działań zbrojnych przeciwko Mołdawii bądź zwiększyć jej zdolności obronne. Przeciwnie – kilkakrotnie otwarcie

przyznawał, że w przypadku agresji na sąsiada (w ocenie rumuńskiego rządu mało prawdopodobnej) nie będzie w stanie przyjść mu z pomocą ze względu na zobowiązania sojusznicze w NATO. Pasywność w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa Kiszyniowa próbuje jednak kompensować intensywnym wsparciem politycznym, rzeczowym i finansowym.

- Stosunki rumuńsko-rosyjskie w ostatnich trzech dziesięcioleciach należy ocenić jako tradycyjnie chłodne i napięte, a okazjonalnie (w tym po 24 lutego 2022 r.) – wręcz otwarcie wrogie. Taki stan rzeczy wynikał z trudnej przeszłości i wciąż nierozliczonych problemów historycznych (takich jak kwestia zwrotu rumuńskiego skarbu narodowego zagarniętego przez Związek Sowiecki), jednoznacznie prozachodniej orientacji Bukaresztu oraz jego interesów politycznych w Republice Mołdawii czy na Morzu Czarnym, kompletnie przeciwstawnych względem moskiewskich. W rumuńskiej elicie politycznej panuje niemal konsensualne postrzeganie Rosji jako kluczowego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i jego wpływów w regionie tego akwenu.

I. MIĘDZYNARODOWE DYLEMATY RUMUNII PRZED 1989 ROKIEM

Niepodległa Rumunia pojawiła się na mapie Europy w połowie XIX wieku wskutek połączenia tzw. Księstw Naddunajskich (Wołoszczyzny i Hospodarstwa Mołdawskiego¹). Jej narodzinom towarzyszyła przede wszystkim walka o niezależność od Imperium Osmańskiego, które od XVI stulecia sprawowało zwierzchnictwo lenne nad obydwoma księstwami i tradycyjnie decydowało o tym, kto stał na ich czele. Sytuacja zaczęła się zmieniać w XIX wieku, wraz ze stopniowym słabnięciem potęgi Stambułu i narodzinami rumuńskiego nacjonalizmu. W 1859 r. Aleksander Jan Cuza został wybrany na domnitora (księcia) Mołdawii, a następnie Wołoszczyzny. W ten sposób za zgodą sułtana obydwa gospodarstwa połączyła unia personalna. Trzy lata później doszło też do unii realnej. Nowy byt polityczny – Zjednoczone Księstwa Rumuńskie – pozostawał jednak pod zwierzchnictwem tureckim.

W 1866 r. Cuzę – głównie ze względu na opór lokalnych elit, krytycznie nastawionych do reform modernizacyjnych (m.in. uwłaszczenia chłopów) – odsunięto od władzy, a tron objął niemiecki książę Karol z dynastii Hohenzollernów-Sigmaringenów. Ledwie dwa miesiące później ten młody ambitny władca przeforsował przyjęcie pierwszej rumuńskiej konstytucji, która ignorowała turecką zwierzchność nad Zjednoczonymi Księstwami i ustanawiała m.in. dziedziczość tronu dla męskich potomków Karola. Formalne uniezależnienie się od hegemonia nastąpiło dopiero po 11 latach, gdy rodząca się Rumunia stanęła po stronie Rosji w jej konflikcie z Turcją (pozwoliła wojskom carskim na przemarsz przez swoje terytorium, a nawet wzięła bezpośredni udział w walkach). 10 maja 1877 r. parlament w Bukareszcie ogłosił niepodległość Zjednoczonych Księstw, którą rok później potwierdził kończący wojnę rosyjsko-turecką traktat berliński. W efekcie w 1881 r. utworzono Królestwo Rumunii, a na jego tronie zasiadł dotychczasowy książę, który po koronacji przyjął imię Karola I.

Po uzyskaniu formalnej niepodległości, wykształcone w znacznej mierze na Zachodzie (przede wszystkim we Francji, a w mniejszym stopniu w Niemczech²) i mentalnie zwrócone ku bliskim Rumunii kulturowo i językowo państwom romańskim elity polityczne w Bukareszcie za kluczowe zagrożenie zaczęły uważać Rosję. Choć miała ona bezpośredni wkład w zdobycie przez królestwo

¹ Nie mylić z Republiką Mołdawii istniejącą jako niepodległe państwo od 1991 r.

² C. Dogaru, *The Romanian Youth's Contact with the West in the 19th Century: Education, Connections and Political Formation*, „European Scientific Journal”, luty 2018, s. 150, eujournal.org.

niepodległości od Imperium Osmańskiego, to konsekwentne dążenie caratu do ekspansji na Półwyspie Bałkańskim budziło w kolejnych dekadach narastający niepokój rumuńskich władz. Zdawały sobie one sprawę, że młode państwo stoi na drodze do strategicznego celu Rosji – przejęcia kontroli nad cieśninami Bosfor i Dardanele. Jak pisał w 1891 r. Take Ionescu (premier i minister spraw zagranicznych Rumunii w latach dwudziestych XX wieku): „Jeśli będziemy nadal istnieli, Rosja poniesie klęskę w realizacji planów, które rozpałały serca Rosjan przez dwa stulecia. Jeśli sąsiednie imperium odniesie sukces i zrealizuje marzenie, do którego dąży z takim uporem i wytrwałością (tj. przejmie kontrolę nad wspomnianymi cieśninami – przyp. autora), to rumuńskie państwo i naród staną się tylko wspomnieniem”³. Na postrzeganie Moskwy wpływały też pretensje terytorialne Bukaresztu. W 1812 r. Imperium Rosyjskie zaanektowało tzw. Besarabię⁴, tj. zamieszkałą przez etnicznych Rumunów wschodnią część Gospodarstwa Mołdawskiego, którą chciał on odzyskać.

Sytuacja na zachodniej i północnej granicy również była skomplikowana. Bukareszt zgłaszał pretensje przede wszystkim do znajdujących się pod panowaniem austro-węgierskim Siedmiogrodu oraz Bukowiny. W efekcie dążące do konsolidacji ziem etnicznie rumuńskich, ale jednocześnie nieposiadające mocnej pozycji ani instrumentów wpływu w regionie elity królestwa musiały balansować między głównymi mocarstwami europejskimi i wykorzystywać nadarzające się napięcia w relacjach międzynarodowych do realizacji swoich celów. Jeszcze w 1913 r. w wyniku II wojny bałkańskiej Rumunia włączyła w swoje granice należącą do Bułgarii południową Dobrudżę. Dużo większe sukcesy strategia ta przynieść miała jednak nieco później, bo w okresie I wojny światowej. Rumunia, pozostająca przez pierwsze dwa lata konfliktu neutralna, ostatecznie pod presją Francji i w zamian za prawo do Siedmiogrodu opowiedziała się w 1916 r. po stronie Ententy. Ofensywa armii rumuńskiej na Austro-Węgry we wrześniu owego roku szybko zakończyła się tymczasowym zajęciem większości tego regionu, lecz w wyniku kontrnatarcia wojsk austro-węgierskich i niemieckich jej oddziały zostały wypchnięte z terenów Siedmiogrodu. Równoległe państwo poniosło druzgocącą klęskę w Dobrudży i utraciło panowanie nad portem w Konstancy, a 6 grudnia 1916 r. Niemcy wkroczyli do Bukaresztu. Mimo przegranej militarnej (i podpisania 7 maja 1918 r. traktatu bukareszteńskiego) ostateczna porażka państw centralnych i rozpad Austro-Węgier pozwoliły Rumunii przyłączyć Siedmiogród (w tym większą część Banatu, Kriszany i Maramureszu)

³ T. Ionescu, *Politica externă a României*, București 1891, ss. 18–19.

⁴ Przyłączona do niego w następstwie kończącego wojnę rosyjsko-turecką (1806–1812) pokoju bukareszteńskiego.

oraz Bukowinę⁵. Jednocześnie wybuch rewolucji w Rosji umożliwił Rumunom odzyskanie Besarabii. Nowe nabytki terytorialne przyczyniły się jednak do głębokiej antagonizacji stosunków z Budapesztem i Moskwą.

Wskutek I wojny światowej Bukareszt zrealizował główne cele swojej polityki zagranicznej i w kolejnych latach mógł skupić się na umocnieniu własnej pozycji, konsolidacji wewnętrznej państwa oraz zabezpieczeniu nowych granic. Kluczowym instrumentem pozwalającym na wdrożenie tych założeń stał się nowy system sojuszy. Prócz tradycyjnego wsparcia ze strony Francji Rumunia zagwarantowała też sobie poparcie większości najsilniejszych krajów regionu. W 1920 r. wraz z Czechosłowacją i Jugosławią powołała do życia Małą Ententę, która miała zabezpieczać je przed węgierskim rewizjonizmem i ewentualnym powrotem Habsburgów na tron w Austrii lub na Węgrzech. Rok później, w marcu 1921 r. (de facto po zakończeniu wojny polsko-bolszewickiej, w której Rumunia zachowywała wobec RP przychylną neutralność), Bukareszt i Warszawa podpisały traktat zobowiązujący strony do pomocy w razie sowieckiego ataku na którąś z nich. Wreszcie w 1934 r. Rumunia wraz z Turcją, Grecją i Jugosławią zawarły tzw. traktat bałkański (zwany również Ententą Bałkańską). Miał on im zapewniać wzajemne bezpieczeństwo oraz niezmiennność granic w regionie⁶.

W tym okresie – w związku ze słabością Węgier oraz zmniejszeniem znaczenia Turcji w wyniku I wojny światowej – realnym zagrożeniem dla Rumunii pozostał właściwie tylko Związek Radziecki, roszczący sobie pretensje terytorialne do Besarabii i aktywnie podburzający tamtejszą ludność przeciwko zwierzchnictwu Bukaresztu. Dodatkowo nieustanny punkt sporny stanowiła kwestia rumuńskiego skarbu narodowego (ok. 120 ton złota, a także licznych dzieł sztuki, klejnotów koronnych tamtejszych książąt oraz archiwów Akademii Rumuńskiej), który został ewakuowany do Rosji w czasie I wojny światowej (wobec ryzyka zajęcia całego terytorium kraju przez państwa centralne) i zarekwirowany przez Sowietów⁷.

Wraz z wybuchem II wojny światowej głównym wyzwaniem dla Rumunii stało się utrzymanie kontroli nad uzyskanymi wcześniej obszarami. Także w tym konflikcie Bukareszt początkowo zachowywał przychylną aliantom neutralność

⁵ Według ostatniego dostępnego spisu powszechnego przeprowadzonego przed przyłączeniem Siedmiogrodu do Rumunii (pochodzącego z 1910 r.) region ten w 54% zamieszkiwali Rumuni, a w 31,6% – Węgrzy.

⁶ Traktat wymierzony był w Bułgarię, która chciała podważyć ustalenia po II wojnie bałkańskiej i I wojnie światowej.

⁷ Ostatecznie w latach pięćdziesiątych zwrócono jedynie część dzieł sztuki i archiwów.

(Warszawa zdecydowała się zwolnić Rumunię z zobowiązań sojuszniczych, choć wojska ZSRR weszły na terytorium II RP 17 września 1939 r.), ale rosnąca w siłę Żelazna Gwardia (założony przez Corneliu Zelea Codreanu faszystowski i antysemicki ruch polityczny przekształcony w 1927 r. w partię) coraz silniej naciskała na Karola II, aby opowiedział się po stronie Niemiec. Utrzymanie bezstronności stawało się zresztą właściwie niemożliwe zarówno ze względu na klęskę sojuszników, jak i wycofanie się z kontynentu sił brytyjskich oraz kapitulację Francji w lipcu 1940 r.

28 czerwca 1940 r. pozbawiona sojuszników Rumunia nie zdecydowała się na zbrojny opór i w wyniku paktu Ribbentrop–Mołotow utraciła na rzecz ZSRR Besarabię i północną Bukowinę. Nieco ponad dwa miesiące później, 30 sierpnia, w efekcie drugiego arbitrażu węgierskiego i pod naciskiem Niemiec oraz Włoch zmuszona była oddać północny Siedmiogród Węgrom, a 7 września, na mocy Układu w Krajowej – południową Dobrudżę Bułgarii. Wydarzenia te osłabiły pozycję Karola II, a ostatecznie doprowadziły do jego detronizacji i przejęcia władzy przez generała Iona Antonescu oraz Żelazną Gwardię. 23 listopada 1940 r. Rumunia oficjalnie stała się sojusznikiem państw Osi. Decyzja ta wynikała nie tylko z pronazistowskich sympatii wśród przedstawicieli organizacji, lecz przede wszystkim z przekonania Antonescu o nieuchronnym zwycięstwie III Rzeszy w trwającej wojnie. Sojusz z nią dawał też nadzieję na odzyskanie Besarabii i północnej Bukowiny oraz dalsze rozszerzenie terytorium na wschód kosztem ZSRR. Z tych względów Rumunia wzięła udział w rozpoczętym 22 czerwca 1941 r. niemieckim ataku na Związek Radziecki, co pozwoliło jej rewindykować utracone tereny, a nawet zdobyć tzw. Transnistrię, tj. ziemie między Dniestrem a Bohem, na których ustanowiono rumuńską zwierzchność okupacyjną, ze stolicą w Odessie⁸.

Sukces ten okazał się jednak tymczasowy, gdyż w sierpniu 1944 r. Armia Czerwona odzyskała Besarabię. Chcąc uniknąć całkowitej klęski i zniszczenia kraju, król Michał I zorganizował przewrót i odsunął Antonescu od władzy, a Rumunia oficjalnie przyłączyła się do aliantów. 23 sierpnia 1944 r. wypowiedziała wojnę Niemcom, a już 31 sierpnia oddziały radzieckie wkroczyły do Bukaresztu. Dopiero 12 września 1944 r. podpisano oficjalne zawieszenie broni pomiędzy ZSRR, Wielką Brytanią i USA a Rumunią, uznające ją za państwo pokonane i zobowiązujące do prowadzenia – pod egidą sowieckiego naczelnego

⁸ Należy podkreślić, że to na terenie Transnistrii, ale także w Besarabii oraz na Bukowinie ówczesne władze rumuńskie z Antonescu na czele dopuściły się masowych mordów, których ofiarami padli przede wszystkim przedstawiciele ludności żydowskiej oraz romskiej. Szacuje się, że reżim odpowiada za śmierć ok. 300–400 tys. ludzi w latach 1941–1944.

dowództwa – dalszych operacji wojskowych przeciwko Niemcom⁹. Do tego czasu Armia Czerwona zdołała już zająć właściwie całe rumuńskie terytorium (tamtejsze wojska traktowała przy tym jako wrogie). Szacuje się, że w tym okresie rozbroiła ponad 6 tys. rumuńskich oficerów, tyle samo podoficerów i ok. 150 tys. żołnierzy. Zdecydowaną większość zesłano do obozów na terenie ZSRR¹⁰.

Po wojnie Rumunia znalazła się w sowieckiej strefie wpływów, a władzę – podobnie jak w innych państwach bloku wschodniego – przejęli zależni od Moskwy komuniści. Jeszcze w marcu 1945 r. Kreml (za pośrednictwem wiceszefa dyplomacji ZSRR Andrieja Wyszynskiego) nakazał Michałowi I obsadzić na stanowisku premiera Petru Grozę (lidera Frontu Oraczy¹¹), a na czele kluczowych resortów (przede wszystkim MSW oraz Ministerstwa Sprawiedliwości) – członków Rumuńskiej Partii Komunistycznej. Umocnieniu komunistów sprzyjało ponowne włączenie w granice Rumunii Siedmiogrodu (na życzenie Stalina), co nastąpiło bezpośrednio po utworzeniu promoskiewskiego rządu Grozy. W 1946 r. wskutek zmanipulowania wyborów parlamentarnych niemal 70% głosów uzyskał w nich kierowany przez niego Front Narodowo-Demokratyczny. W 1947 r. oficjalnie zniesiono monarchię, a króla zmuszono do abdykacji i opuszczenia kraju.

Mimo zmiany ustroju i związanego z nią podporządkowania ZSRR już od wczesnych lat pięćdziesiątych Rumunia zaczęła stopniowo zdobywać coraz większą niezależność od Kremla, czego najwyraźniejszym przejawem było wycofanie wojsk radzieckich w 1958 r.¹² Po objęciu władzy przez Nicolae Ceaușescu w 1965 r. Bukareszt coraz częściej podejmował decyzje stojące w otwartej sprzeczności z polityką Moskwy, co doprowadziło do rosnących napięć w relacjach ze wschodnim sąsiadem. Rumuński dyktator nie tylko odmówił udziału

⁹ *Agreement Between the Governments of United States of America, the United Kingdom, and the Union of Soviet Socialist Republics, on the One Hand, and the Government of Rumania, on the Other Hand, Concerning an Armistice*, Moskwa, 12.09.1944, za: avalon.law.yale.edu.

¹⁰ I. Budușan, *74 de ani de la Actul de la 23 august 1944*, România Liberă, 23.08.2018, romanalibera.ro.

¹¹ Front Oraczy był de facto przybudówką Rumuńskiej Partii Komunistycznej.

¹² Bezprecedensową decyzję o wycofaniu sił z kraju satelickiego podjęto, jak się wydaje, z przyczyn natury politycznej i wojskowej. Prawdopodobnie miała ona przede wszystkim stanowić kartę przetargową Moskwy w negocjacjach z USA mających doprowadzić do ograniczenia amerykańskiej obecności wojskowej w Europie Zachodniej. Nie miało to zresztą większego znaczenia militarnego (zwłaszcza od czasu wycofania zaopatrywanych właśnie przez korytarz rumuńsko-węgierski sił ZSRR z Austrii) – wojska radzieckie wciąż stacjonowały bowiem na terenie Węgier oraz bezpośrednio przy granicy z Rumunią (w Mołdawskiej i Ukrainińskiej SRR). Jednoznaczna odpowiedź na pytanie o przyczyny wycofania wojsk sowieckich z Rumunii jest niemożliwa w związku z brakiem dostępu do dotyczących tego wydarzeń zasobów archiwów rosyjskich. Więcej w: S. Verona, *Historical Note: Explaining the 1958 Soviet Troop Withdrawal from Romania*, „SAIS Review”, vol. 10, no. 2, lato-jesień 1990, ss. 231–246.

podległych mu wojsk w inwazji na Czechosłowację w 1968 r., lecz także otwarcie ją skrytykował. Co więcej, oświadczył wówczas, że Rumuńskie Siły Zbrojne generalnie nie będą podlegały dowództwu Układu Warszawskiego¹³. Warto przy tym wspomnieć, że w tym samym roku Chiny poinformowały Rumunię, iż udzielią jej pomocy (m.in. w postaci dostaw uzbrojenia), jeśli zostanie zaatakowana przez któreś z państw wchodzących w skład tego sojuszu¹⁴. Kiedy w 1980 r. ZSRR napadł na Afganistan, Bukareszt jako jedyna stolica należąca do bloku wschodniego nie sprzeciwił się rezolucji ONZ wzywającej Kreml do natychmiastowego wycofania wojsk z tego kraju (wstrzymał się od głosu). Cztery lata później zignorował zaś ogłoszony przez kraje komunistyczne bojkot igrzysk olimpijskich w Los Angeles.

Rumunia zaczęła też coraz krytyczniej podchodzić do anektowania przez ZSRR należącej do niej przed II wojną światową Besarabii, na której obszarze Moskwa utworzyła w 1940 r. Mołdawską Socjalistyczną Republikę Radziecką (MSRR). Rumuńskie media za pomocą specjalnie zmodernizowanego nadajnika obejmującego zasięgiem znaczną część terytorium MSRR nadawały programy, w których podkreślano wspólne więzi historyczne i kulturowe pomiędzy mieszkańcami prawego i lewego brzegu Prutu (zamieszkujących MSRR etnicznych Mołdawian Bukareszt uznawał za Rumunów). Jednocześnie temat bezprawności zaboru Besarabii oraz rumuńskich praw do niej zaczęto poruszać na poziomie politycznym. W 1965 r. Ceaușescu podczas kongresu partyjnego przywołał list napisany przez Fryderyka Engelsa w 1888 r., w którym krytykował on zajęcie jej przez Cesarstwo Rosyjskie w 1812 r. Rok później, również podczas szczytu partii, dyktator publicznie potępił ogłoszone jeszcze w latach dwudziestych XX wieku poparcie Rumuńskiej Partii Komunistycznej dla aneksji. W końcu, w latach siedemdziesiątych, w publikacjach naukowych wydawanych pod nadzorem aparatu państwa nie tylko oficjalnie zaczęto mówić o tym wydarzeniu, lecz *expressis verbis* nazywano je „aktem imperializmu radzieckiego” lub „radziecką okupacją”. Otwarcie zaczęto też podkreślać rumuński charakter ziem położonych za Prutem oraz uwzględniać ich dzieje w opracowaniach poświęconych historii Rumunii. Mircea Mușat i Ion Ardeleanu – autorzy wydanej w Bukareszcie w 1971 r. książki *Viața politică în România 1918–1921* (pol. *Życie polityczne w Rumunii 1918–1921*) – nie tylko używali terminu „okupacja radziecka” w kontekście zajęcia Besarabii, lecz także wprost stwierdzali, że doszło do niego „w rezultacie radziecko-faszystowskiego paktu z 1939 r.”.

¹³ Rumunia pozostawała przy tym członkiem sojuszu.

¹⁴ L. Watts, *The Soviet-Romanian Clash over History, Identity and Dominion*, Wilson Center, wilson-center.org.

Prowadzona przez Ceaușescu polityka dystansowania się od Moskwy i związane z nią decyzje mające podkreślać względną niezależność Rumunii odbierano pozytywnie w USA, co znalazło swoje odbicie w relacjach dyplomatycznych pomiędzy obydwooma państwami. W 1969 r. Bukareszt odwiedził Richard Nixon, co stanowiło nie lada wyróżnienie – była to bowiem pierwsza wizyta amerykańskiego prezydenta w Europie Wschodniej po II wojnie światowej. Przez kolejną dekadę doszło do licznych amerykańsko-rumuńskich spotkań na wysokim szczeblu. Do 1978 r. Ceaușescu podróżował do USA czterokrotnie, a rumuńską stolicę odwiedzili jeszcze m.in. prezydent Gerald Ford i sekretarz stanu Henry Kissinger.

II. INTEGRACJA EUROATLANTYCKA - KONSEKWENTNIE, CHOĆ Z OPÓŹNIENIEM

Po obaleniu reżimu Ceaușescu w grudniu 1989 r. i rozpoczęciu transformacji ustrojowej oficjalnym priorytetem polityki zagranicznej Bukaresztu stała się integracja ze strukturami euroatlantyckimi. Już 22 grudnia 1989 r. kierowany przede wszystkim przez byłych członków Partii Komunistycznej z Ionem Iliescu na czele Front Ocalenia Narodowego (FSN), który przejął rządy w wyniku antyceauszkowskiej rewolucji, zadeklarował w dziesięciopunktowym programie wolę włączenia Rumunii w „proces budowania zjednoczonej Europy”¹⁵. Polityka „powrotu do Europy” zakładała m.in. zbliżenie, a docelowo przystąpienie do NATO oraz ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG; od 1993 r. – UE). Nowe władze widziały w tych posunięciach – a także w zacieśnianiu więzi z USA – sposób na wzmocnienie bezpieczeństwa państwa w nowej rzeczywistości geopolitycznej.

Już w październiku 1991 r. prezydent Iliescu wysłał wiadomość do sekretarza generalnego NATO, w której wyraził wolę zaangażowania Rumunii w bliską kooperację z Sojuszem. Określił go przy tym mianem „jedyniej organizacji zdolnej zapewnić – z politycznego i wojskowego punktu widzenia – stabilność i bezpieczeństwo wschodzących demokracji europejskich”. W 1993 r. podczas wizyty w Kwaterze Głównej NATO Iliescu oświadczył wprost, że jego kraj jest zainteresowany integracją ze strukturami euroatlantyckimi. Rok później Rumunia stała się pierwszym państwem postkomunistycznym, które przyłączyło się do Partnerstwa dla Pokoju (powstałego po zakończeniu zimnej wojny programu współpracy NATO z państwami aspirującymi do członkostwa). W 1994 r. (jako drugi – po Polsce – reprezentant Europy Środkowej) złożyła w siedzibie tej organizacji Indywidualny Program Partnerstwa¹⁶. Zaczęła również intensywnie uczestniczyć we wspólnych ćwiczeniach z członkami Sojuszu – tylko w ciągu trzech pierwszych lat jej obecności w programie rumuńscy żołnierze wzięli udział w ok. 40 (spośród państw regionu większą liczbą pochwalić się mogła jedynie Polska). Realizując politykę zbliżenia z Zachodem, Bukareszt szybko włączył się też politycznie i wojskowo w operacje prowadzone przez USA i NATO. Rumunia (jako niestały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ) uczestniczyła m.in. w negocjacjach pokojowych po I wojnie w Zatoce Perskiej czy w misji IFOR w Bośni i Hercegowinie w latach 1995–1996.

¹⁵ *Comunicat din 22 decembrie 1989 către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale*, „Monitorul Oficial”, nr 1, 22.12.1989, Consiliul Frontului Salvării Naționale, za: legislatie.just.ro.

¹⁶ *Romania's PfP Individual Partnership Programme with NATO is formally accepted*, NATO, 14.09.1994, nato.int.

W kwietniu 1996 r. Rumunia złożyła oficjalny wniosek o przystąpienie do Sojuszu, lecz – w przeciwieństwie do Polski, Czech i Węgier – nie otrzymała zaproszenia do członkostwa na madryckim szczycie NATO w lipcu 1997 r. Choć ideę tę popierały Francja i wiele innych państw europejskich, to wyraźny sprzeciw wobec rozszerzania poza wspomniane trzy kraje zgłosił Waszyngton. Departament Stanu argumentował m.in., że przyjęcie Rumunii (i Słowenii) zmusi Sojusz do zajęcia stanowiska w kwestii przyszłej akcesji państw bałtyckich, co amerykańska dyplomacja chciała maksymalnie odwlec w czasie¹⁷. Co więcej, Stany Zjednoczone wciąż spoglądały na Bukareszt z pewną dozą nieufności, co wynikało m.in. z niejednoznacznej postawy rumuńskich władz wobec ZSRR w ostatnich dwóch latach jego istnienia. Starły się one jak najdłużej zachować jak najlepsze relacje z Moskwą, szczególnie w sferze obronnej. Także wspomniany wcześniej program FSN zawierał stwierdzenie, że nowi rządzący będą „respektować międzynarodowe zobowiązania Rumunii, przede wszystkim te dotyczące Układu Warszawskiego”. Z kolei w kwietniu 1991 r. Rumunia podpisała umowę o współpracy, dobrosąsiedztwie i przyjaźni z ZSRR, w której zadeklarowała nieuczestniczenie w żadnych sojuszach wymierzonych w to państwo¹⁸. W Waszyngtonie z niepokojem odnotowano też, że we wcześniejszych latach dziewięćdziesiątych Bukareszt okazywał umiarkowaną przychylność dla rządów Slobodana Miloševicia w Jugosławii oraz długo wstrzymywał się przed otwartym potępieniem jego polityki i poparciem sankcji ONZ przeciw niemu.

Czynnikami wpływającymi negatywnie na percepcję Rumunii w NATO i przyczyniającymi się do opóźnienia integracji były także wolne tempo reform gospodarczych i ustrojowych oraz wstrząsające krajem na początku transformacji napięcia polityczne i etniczne. W 1990 i 1991 r. władze w trakcie tzw. mineriad kilkakrotnie wykorzystywały górników do stłumienia antyrządowych demonstracji, a w marcu 1990 r. doszło do krwawych starć pomiędzy ludnością rumuńską i węgierską w miejscowości Târgu Mureș (pięć osób zginęło, a 300 zostało rannych). Wreszcie – stosunek Waszyngtonu do Rumunii ochładzał odradzający się w tym kraju po 1989 r. kult marszałka Antonescu, odpowiedzialnego za wymordowanie w trakcie II wojny światowej w Rumunii i na terytoriach przez nią okupowanych ponad 300 tys. Żydów¹⁹.

¹⁷ Z. Barany, *The Future of NATO Expansion: Four Case Studies*, Cambridge University Press, 2003, s. 23, za: books.google.pl.

¹⁸ *Договор о сотрудничестве, добрососедстве и дружбе между Союзом Советских Социалистических Республик и Румынией*, Moskwa, 5.04.1991, mid.ru.

¹⁹ Szerzej zob. M. Shafir, *Memory, Memorials, and Membership: Romanian Utilitarian Anti-Semitism and Marshal Antonescu* [w:] H.F. Carey (red.), *Romania since 1989. Politics, Economics, and Society*, Lexington Books, 2004.

Porażka w postaci braku zaproszenia do NATO w 1997 r. nie zraziła Bukaresztu, który zdecydował się na jeszcze głębsze zacieśnienie współpracy z Sojuszem, co wyrażało się m.in. w stopniowym angażowaniu się w prowadzone przezeń działania przeciw Jugosławii. W 1999 r. Rumunia udostępniła mu swoje lotniska i przestrzeń powietrzną. Żołnierze jej sił zbrojnych weszli też w skład utworzonych w 1999 r. sił pokojowych KFOR (i są w nich obecni do dziś). Przełom w relacjach Bukaresztu z NATO (a zwłaszcza z USA) przyniósł jednak dopiero 11 września 2001 r. Ataki na World Trade Center i Pentagon oraz będące ich następstwem rozpoczęcie tzw. wojny z terroryzmem doprowadziły do wyraźnego złagodzenia stanowiska Waszyngtonu względem rozszerzenia Sojuszu. Jeszcze we wrześniu rumuński parlament przegłosował decyzję o dołączeniu do tej wojny – jako de facto sojusznik NATO – a także zgodził się na udostępnienie jego siłom przestrzeni powietrznej, lotnisk oraz instalacji lądowych i morskich. Rok później Rumunia wysłała do Afganistanu liczący niemal 1 tys. żołnierzy kontyngent (w 2009 r. zwiększył się on do 1,5 tys. wojskowych). W 2003 r. przystąpiła też do tzw. koalicji chętnych w prowadzonej przez Stany Zjednoczone operacji militarnej przeciwko Irakowi. Ostatecznie w maju 2003 r. amerykański Kongres ratyfikował protokoły akcesyjne NATO, a w lutym 2004 r. rumuński parlament podjął decyzję o przystąpieniu do Sojuszu (podpisaną przez prezydenta Iliescu 1 marca 2004 r.).

Integracja ze strukturami europejskimi charakteryzowała się podobną dynamiką jak ta z NATO. W maju 1991 r. doszło do pierwszego posiedzenia wspólnej komisji EWG–Rumunia, a już w grudniu Bukareszt oficjalnie wnioskuje o przyłączenie do Rady Europy²⁰. 1 lutego 1993 r. Rumunia (jako trzecie państwo, po Polsce i Węgrzech) sygnowała Układ europejski ze Wspólnotami Europejskimi – umowę stowarzyszeniową z EWG regulującą kwestie współpracy politycznej i ekonomicznej oraz obiecującą perspektywę członkostwa we Wspólnotach²¹. 7 października tego samego roku została 32. członkiem Rady Europy, a w czerwcu 1995 r. złożyła – również jako trzecia w Europie Środkowo-Wschodniej – oficjalny wniosek o członkostwo w UE. Bezpośrednio przed tym wydarzeniem reprezentanci 14 rumuńskich ugrupowań (w tym wszystkich obecnych w parlamencie) w tzw. deklaracji ze Snagov całkowicie poparli przystąpienie do Unii²².

²⁰ *Report on the application by Romania for membership of the Council of Europe*, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, 19.07.1993, pace.coe.int.

²¹ *Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Rumunią, z drugiej strony*, „Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich”, nr L 357, 31.12.1994, op.europa.eu.

²² *Deklaracja ze Snagov*, 21.06.1995, s. 67, za: cdep.ro.

Szybkie tempo integracji, widoczne w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, w kolejnych latach zaczęło jednak wyraźnie wyhamowywać. W opublikowanej przez Komisję Europejską (KE) w lipcu 1997 r. opinii dotyczącej rumuńskiego wniosku o akcesję państwo to uznano za niegotowe, m.in. ze względu na problemy z przestrzeganiem praw podstawowych (szczególnie ludności romskiej), korupcję i złą sytuację w wymiarze sprawiedliwości. Nie lepiej wyglądała ocena przemian rynkowych. Choć KE podkreślała istotne postępy Bukaresztu na drodze do budowy gospodarki wolnorynkowej, to zwracała też uwagę na niestabilny system prawny, kłopoty z ochroną własności prywatnej gruntów czy niespójną politykę ekonomiczną kolejnych władz. Stwierdzała, że przystąpienie Rumunii do UE spowodowałoby „w perspektywie średnio-terminowej poważne trudności w sprostaniu presji konkurencyjnej i siłom rynkowym w Unii”, znaczna część tamtejszego przemysłu jest przestarzała, a rolnictwo wymaga modernizacji²³.

Komisja Europejska oznajmiła, że rozmowy dotyczące członkostwa Rumunii w Unii będą się mogły zacząć dopiero wtedy, gdy państwo to odnotuje wystarczające postępy w wypełnianiu warunków zawartych w kryteriach kopenhaskich²⁴. Ocena ta wypadła blado na tle decyzji Rady Europejskiej o rozpoczęciu negocjacji z Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią, Estonią i Cyprzem. Dopiero w kolejnej opinii KE, z grudnia 1998 r., Rumunię uznano za spełniającą kryteria kopenhaskie, choć jednocześnie ostro skrytykowano ją za brak postępów w reformowaniu gospodarki (a wręcz spadek własnych zdolności konkurencyjnych) i zwrócono uwagę na konieczność walki z korupcją oraz przeprowadzenia zmian w systemie sądownictwa i administracji publicznej²⁵. W grudniu 1999 r. Rada Europejska zdecydowała o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Rumunią, co nastąpiło 15 lutego 2000 r.

Bukareszt oficjalnie deklarował zamiar przystąpienia do UE w 2007 r., ale osiągnięciu tego celu wciąż poważnie zagrażały nieefektywne sądownictwo oraz łapówkarstwo. W opublikowanym przez Parlament Europejski w lutym 2004 r.

²³ *Commission Opinion on Romania's application for membership of the European Union*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 15.07.1997, op.europa.eu.

²⁴ Kryteria kopenhaskie (właściwie: kryteria przystąpienia) to warunki, jakie musi spełnić państwo aspirujące do członkostwa w UE. Zostały one określone przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r., a następnie zastrzone podczas jej szczytu w Madrycie w 1995 r. Należą do nich: stabilność instytucji gwarantujących demokrację; praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochrona mniejszości; funkcjonująca gospodarka rynkowa oraz zdolność do sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym UE; zdolność do przyjęcia na siebie wymogów członkostwa, włączając w to możliwość skutecznego wdrażania zasad, norm i polityk tworzących unijny dorobek prawny (*acquis*) oraz realizację celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

²⁵ *Regular report from the Commission on Romania's progress towards accession*, Komisja Europejska, 17.12.1998, za: aei.pitt.edu.

raporcie dotyczącym postępów Rumunii na drodze ku akcesji jego autorka – Emma Nicholson – wprost stwierdzała, że dokończenie rozmów w 2004 r. i dołączenie do Unii w 2007 r. nie będzie możliwe, jeśli kraj ten m.in. nie poradzi sobie ze wskazywanymi do tej pory problemami²⁶. Ostatecznie, mimo wielu wątpliwości dotyczących rumuńskiej praworządności, Bukareszt zdołał sfinalizować negocjacje członkowskie na szczycie w Brukseli w grudniu 2004 r., a traktat akcesyjny podpisano już 25 kwietnia kolejnego roku. Aby upewnić się, że władze zreformują sądownictwo i ograniczą korupcję, Rumunię (wraz z Bułgarią) objęto tzw. mechanizmem współpracy i weryfikacji (CVM), monitorującym postępy obu państw w tych obszarach. W ramach CVM zobligowano je do przygotowywania regularnych raportów na temat stanu sądownictwa. Z kolei KE zobowiązała się nadzorować wdrażanie reform²⁷. Decyzję o ustanowieniu tego mechanizmu podjęto 13 grudnia 2006 r.²⁸ – nieco ponad dwa tygodnie przed oficjalnym przyjęciem Rumunii i Bułgarii do UE 1 stycznia 2007 r.

²⁶ *Report on Romania's progress towards accession*, Parlament Europejski, 24.02.2004, europarl.europa.eu.

²⁷ *Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania*, Komisja Europejska, commission.europa.eu.

²⁸ *Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for Cooperation and Verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption*, „Official Journal of the European Union”, nr L 354, 14.12.2006, ss. 56–57, eur-lex.europa.eu.

III. DETERMINANTY I CELE POLITYKI ZAGRANICZNEJ RUMUNII

Rumuńska polityka zagraniczna od wczesnych lat dziewięćdziesiątych niezmienne koncentruje się na kierunku euroatlantyckim. Jej główny cel to zapewnienie bezpieczeństwa państwu oraz zacieśnienie więzi politycznych, gospodarczych i kulturalnych z Europą Zachodnią i Stanami Zjednoczonymi. Pokrywa się to z oczekiwaniami społeczeństwa – za współpracą z USA, UE i NATO opowiadało się w 2021 r. 81% obywateli²⁹. Aby osiągnąć ten cel, dyplomacja skupia się na dwóch priorytetach. Pierwszym jest rozwój kooperacji i głębokich powiązań z Amerykanami (szczególnie w wymiarze obronnym), a drugim – umacnianie pozycji w strukturach europejskich. Szczególnym – choć związanym bezpośrednio z bezpieczeństwem – obiektem jej zainteresowania pozostaje też bliska Rumunii kulturowo i językowo Republika Mołdawii, gdzie Bukareszt stara się wzmacniać swoje oddziaływanie, ograniczając jednocześnie wpływy Moskwy.

Jednym z najważniejszych elementów kształtujących rumuńską politykę zagraniczną jest poczucie zagrożenia ze strony Rosji, wynikające z omówionych wcześniej negatywnych doświadczeń w stosunkach z nią, jak również z rywalizacji o wpływy w Mołdawii. Czynniki rosyjski, który współtworzył politykę bezpieczeństwa Bukaresztu w latach dziewięćdziesiątych i na początku pierwszej dekady obecnego stulecia, nabrał jeszcze większego znaczenia po 2014 r., a więc po zajęciu Krymu. Wydarzenie to doprowadziło do radykalnego zmniejszenia dystansu strategicznego między oboma państwami – dzieli je zaledwie 200 km (przed aneksją – ponad 500 km). Lęk przed Moskwą skłania Bukareszt do ścisłej współpracy z Waszyngtonem, postrzeganej przez Rumunię jako sposób na zagwarantowanie państwu bezpieczeństwa i wzmocnienie jego zdolności obronnych. Rumunia zdaje sobie sprawę, że ograniczony potencjał militarny zarówno jej samej, jak i innych krajów regionu sprawia, że bliskie związki z USA i obecność ich wojsk na jej terytorium (oraz – szerzej – w basenie Morza Czarnego i na wschodniej flance NATO) stanowią fundament systemu bezpieczeństwa państwowego. Utrzymywanie zażyłych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi ma również silnie umocować Bukareszt w sieci zachodnich instytucji i powiązań międzynarodowych. Kluczowym instrumentem kooperacji z USA jest dla Rumunów obecność w NATO. Za kwintesencję ich sposobu patrzenia na Amerykanów można uznać wypowiedź prezydenta

²⁹ A. Loy, *Sondaj INSCOP: 81% dintre români sunt de părere că România trebuie să aleagă direcția VEST: UE-SUA-NATO din perspectiva alianțelor politice și militare*, CaleaEuropeana.ro, 22.03.2021.

Klaus Iohannis z 2017 r.: „Dla nas poparcie USA oznacza bezpieczeństwo, dobrobyt, wolność i demokrację oraz stanowi gwarancję, że Rumunia nie powróci do wschodniej strefy wpływów”³⁰. Równocześnie Bukareszt pragnie stabilizacji Europy Południowo-Wschodniej i przeciwstawia się wszelkiej rewizji granic. Konsekwentnie wspiera więc europejskie aspiracje państw Bałkanów Zachodnich – postrzega je jako czynnik normalizujący sytuację w regionie i zapobiegający konfliktom. Pryncypialnie odmawia także uznania niepodległości Kosowa (co po części wynika też z obaw przed węgierskim rewizjonizmem, o czym szerzej w dalszej części tekstu). Jednocześnie Rumunia nie dysponuje rozwiniętą strategią wobec bałkańskich sąsiadów.

Drugim priorytetem polityki zagranicznej Bukaresztu to rozwój współpracy i pogłębianie integracji w UE, traktowanej przede wszystkim jako narzędzie cywilizacyjno-rozwojowe pozwalające umocować się na trwałe w strukturach zachodnich³¹. W tym kontekście na sposób myślenia Rumunii o dyplomacji oddziałuje w znacznej mierze – poza czynnikiem rosyjskim – specyficzne dla tego kraju poczucie swoistego geopolitycznego i kulturowego wyobcowania od pozostałych państw regionu. Położona w południowo-wschodniej Europie Rumunia pod względem historycznym, cywilizacyjnym i językowym od XIX wieku uznaje się za część świata romańskiego czy raczej wprost łacińskiego (i to mimo że prawosławie – wyznawane przez ponad 80% społeczeństwa – stanowi immanentny element rumuńskiej tożsamości). Oficjalna historiografia podkreśla łacińskie oraz dackie korzenie narodu (zob. niżej) i uznaje go za spadkobierców dziedzictwa Imperium Rzymskiego. Państwo to uważa się za eksklawę, „łacińską wyspę” otoczoną przez obce mu kulturowo narody słowiańskie oraz Węgrów³². Mentalność ta jest immanentnym elementem sformułowanej ostatecznie w XIX wieku rumuńskiej idei narodowej³³ i sprawia,

³⁰ Słowa te padły na zorganizowanej w USA konferencji poświęconej 20-leciu strategicznego partnerstwa między obydwojoma państwami. Zob. O. Posirca, *President Iohannis: Romania has the biggest pro-American sentiment in the EU*, Business Review, 8.06.2017, business-review.eu.

³¹ A zarazem zapewnić mu środki niezbędne do nadgonienia zaległości infrastrukturalnych z okresu komunistycznego.

³² Poczucie swoistego „geokulturowego” wyobcowania jest powszechne zarówno wśród elit decydujących o kierunku polityki zagranicznej, jak i obywateli. Państwa ościenne (poza Mołdawią) nie cieszą się szczególnym zaufaniem Rumunów. W sondażu przeprowadzonym w 2021 r. zaledwie 11% z nich za najlepszego sąsiada uznało Bułgarię, 8% – Serbię, 4% – Węgry, a tylko 2% – Ukrainę. Aż 45% wskazało zaś na bliską im historycznie, kulturowo i językowo Republikę Mołdawii (postrzeganą przez ogół Rumunów jako część rumuńskiego terytorium narodowego). Ponad 30% nie potrafiło odpowiedzieć na postawione pytanie. Dane te wpisują się w popularną w kraju anegdotę, zgodnie z którą najlepszym przyjacielem i najwierniejszym sojusznikiem Rumunii w regionie jest Morze Czarne. Zob. N. Bian, *SONDAJ Ce aleg româniei între SUA și UE / Rusia, considerată cel mai mare dușman al României/ Cine are dreptate în conflictul dintre Israel și Hamas*, G4Media.ro, 2.06.2021.

³³ Więcej na temat rumuńskiej mitologii narodowej oraz specyfiki tożsamościowej mieszkańców tego państwa zob. L. Boia, *Dlaczego Rumunia jest inna?*, Kraków 2016.

że Bukareszt w sposób naturalny ciąży ku zachodowi Starego Kontynentu (szczególnie Francji i Niemcom), a dużo mniejszą wagę przykładła do relacji z krajami Europy Środkowej czy Południowo-Wschodniej³⁴.

Dako-rzymskie korzenie narodu rumuńskiego

Rumuńska historiografia wywodzi korzenie narodu rumuńskiego od Daków – starożytnego ludu zamieszkującego od ok. 1700 r. p.n.e. tzw. Dację, tj. obszary na północ od dolnego Dunaju (teren ten pokrywa się w większości z granicami współczesnej Rumunii). Na początku II wieku Dakowie zostali podbici przez wojska cesarza Trajana, który w zaciętych walkach pokonał ich ostatniego króla Decebala i przyłączył te ziemie do Imperium Rzymskiego. W następstwie tych wydarzeń lokalna ludność mieszała się z przybyszami, tworząc podwaliny pod współczesny naród rumuński. Według tego mitu dzisiejsi Rumuni są więc spadkobiercami dumnych Daków, którzy bohatersko stawiali czoła wojskom najpotężniejszego mocarstwa ówczesnego świata, będącego synonimem rozwiniętej kultury i cywilizacji. Rumuńska symbolika narodowa i przestrzeń publiczna powszechnie odwołują się zarówno do rzymskich, jak i dackich korzeni. Druga zwrotka hymnu wprost wzywa, aby „dać światu dowód, że w żyłach naszych płynie krew Rzymian” i że Rumuni „w sercach zachowują imię zwycięskiego w bojach Trajana”. W wielu rumuńskich miastach znaleźć można kopie posągu wilczycy kapitolinińskiej, zaś najsłynniejsza z nich zlokalizowana jest w centrum Bukaresztu (Rumunia otrzymała ją od Włoch w 1906 r. na 25-lecie koronacji króla Karola I oraz 1800-lecie podboju Dacji przez Imperium Rzymskie). Jednocześnie w przestrzeni publicznej z łatwością znaleźć można monumenty czy ulice sławiące zarówno Decebala, jak i cesarza Trajana.

Dążąca do integracji z UE Rumunia nie wykazuje przy tym ambicji do forsowania swojej wizji rozwoju Unii (co potencjalnie narażałoby Bukareszt na konflikt z czołowymi państwami członkowskimi), lecz uważa ją za forum umożliwiające budowanie koalicji niezbędnych do skutecznego osiągnięcia własnych celów politycznych. Dlatego też w ramach UE Bukareszt wykazuje tendencję podobną do tej w relacjach z USA – stara się dopasowywać swoje stanowisko do woli kluczowych członków (chodzi przy tym zwłaszcza o zdanie najsilniejszych stolic tzw. rdzenia UE, szczególnie Berlina i Paryża). Co ważne, jako że

³⁴ Jedyny wyjątek to Republika Mołdawii, którą ze względów historycznych i kulturowych Rumunia traktuje jako naturalny obszar jej zainteresowania.

kooperacja z Unią i Stanami Zjednoczonymi to priorytety dyplomacji Rumunii, napięcia pojawiające się we wspólnocie euroatlantyckiej budzą poważny niepokój Bukaresztu, który stara się unikać dokonywania wyborów między interesami stron, nawołując przy tym do utrzymania jedności i dialogu. Jeżeli jednak nie może zachować neutralności, to tradycyjnie opowiada się raczej za współpracą z Waszyngtonem, gdyż uważa amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa za sprawę najważniejszą.

Trzeci filar polityki zagranicznej Bukaresztu to maksymalne zacieśnianie stosunków z Republiką Mołdawii, z którą Rumunię łączą kultura, język i historia wspólnej państwowości. Temu celowi służy przede wszystkim umocowywanie Kiszyniowa w systemie zachodnich instytucji i powiązań międzynarodowych oraz ograniczanie tam – niemal za wszelką cenę – wpływów Rosji. Dlatego też rumuńskie władze skłonne są do bezwarunkowego popierania tych mołdawskich sił politycznych, które choćby nominalnie deklarują zamiar utrzymania proeuropejskiego kursu republiki. Bukareszt czyni liczne kroki (głównie polityczne i medialne) ograniczające ryzyko przejścia rządów w Kiszyniowie przez ugrupowania prorosyjskie. Przez wiele lat otwarcie popierał niesławnego Władę Plahotniuca, odgrywającego decydującą rolę w polityce Mołdawii w latach 2015–2019. Ten powszechnie krytykowany na zachodzie miliarder doprowadził do pogłębienia oligarchizacji państwa i zablokowania reform systemowych³⁵. Mimo to Rumuni nie tylko wspierali jego rządy, lecz także występowali jako jego adwokat przed UE i USA.

Działania Bukaresztu względem Kiszyniowa skupiają się również na budowaniu swojej *soft power* poprzez wspomaganie procesów „rerumunizacyjnych” w Mołdawii. Bukareszt zainteresowany jest też integracją sąsiada z UE (a docelowo jego akcesją). Uznaje to za sposób na to, aby jeszcze silniej zbliżyć obydwa państwa, a także (dzięki wynikającym z integracji europejskiej unifikacjom prawnym, zniesieniu kontroli granicznych czy dołączeniu do wspólnego rynku) za punkt wyjścia do ich potencjalnego zjednoczenia.

W Rumunii – zgodnie z ustawą zasadniczą oraz wyrokiem Sądu Konstytucyjnego z 2012 r. dotyczącym rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych – polityka zagraniczna stanowi domenę prezydenta, a rząd jest instrumentem jej realizacji. W praktyce jednak w warunkach kohabitacji regularnie dochodzi do konfliktów na tym polu. Mimo tych różnic scenę polityczną charakteryzuje szeroki konsensus w tej dziedzinie. Jedyne ugrupowanie wyłamujące się

³⁵ K. Całus, W. Konończuk, *Explaining Oligarchic Moldova*, Carnegie Europe, 4.05.2017, carnegieeurope.eu.

w pewnym stopniu z mainstreamu to narodowo-konserwatywny Związek Jedności Rumunów (AUR), który w wyborach parlamentarnych w grudniu 2020 r. niespodziewanie zdobył 9% głosów³⁶. Partia ta jednoznacznie popiera bliski sojusz z USA oraz obecność w NATO. Równocześnie opowiada się za asertywniejszym kursem względem UE³⁷, choć nie wzywa do jej opuszczenia. Zarazem członkowie AUR aktywnie nawołują do przyłączenia Mołdawii do Rumunii (w 2021 r. pomysł ten popierało ok. 40% Mołdawian³⁸ i ok. 70% Rumunów³⁹). Retoryka „suwerennościowa” ma w kraju rację bytu, gdyż około jednej czwartej obywateli deklaruje sceptycyzm wobec Waszyngtonu i Brukseli. Już w latach 2017–2020 odnotowywano przypadki wykorzystywania tej narracji przez niektórych polityków (zwłaszcza reprezentujących opcję centrolewicową) na potrzeby walki wewnątrzpolitycznej. Warto jednak podkreślić, że odwoływanie się do tej retoryki nie wynikało z faktycznej chęci osłabienia relacji z partnerami euroatlantyckimi, lecz stanowiło jedynie sposób na obronę przed kierowanymi przez USA i UE pod adresem socjaldemokratów zarzutami o naruszanie praworządności.

Choć państwo rumuńskie dysponuje znaczną powierzchnią i dużym potencjałem (w tym demograficznym), to skalę jego aktywności na arenie międzynarodowej należy uznać za dość ograniczoną. Od czasu wejścia do NATO (w 2004 r.) i UE (w 2007 r.) jest ona pozbawiona wyraźnych, ambitnych celów. Zapewne wynika to głównie ze względów historycznych. Powstała w XIX wieku Rumunia nigdy nie pełniła w regionie przewodniej funkcji i raczej broniła się przed wpływami zewnętrznymi (przyjmując postawę reaktywną), niż starała się aktywnie kształtować rzeczywistość w tej części Europy czy też inicjować procesy polityczne. W efekcie głównym zadaniem dyplomacji wydaje się utrzymanie (i możliwe wzmocnienie) status quo, przez co elity w Bukareszcie rozumieją zwłaszcza dalszy rozwój relacji z partnerami zachodnimi – przede wszystkim z USA – i zwiększanie amerykańskiej czy też szerszej – natowskiej – obecności wojskowej na wschodniej flance Sojuszu (w szczególności na odcinku czarnomorskim). Podejmowane przez rumuńskich polityków próby wyznaczenia ambitniejszych i bardziej długofalowych celów na razie kończą się niepowodzeniem. Za przykład niech posłuży deklaracja wygłoszona w listopadzie 2013 r. przez ówczesnego prezydenta Traiana Băsescu, zgodnie z którą „po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej głównym projektem politycznym Bukaresztu

³⁶ K. Całus, *Wybory parlamentarne w Rumunii: sukcesy socjaldemokratów i nacjonalistów*, OSW, 7.12.2020, osw.waw.pl.

³⁷ *Idem*, *Nowy rząd Rumunii – kontynuacja pełna napięć*, OSW, 31.12.2020, osw.waw.pl.

³⁸ *Idem*, *Mołdawia: rekordowe poparcie dla zjednoczenia z Rumunią*, OSW, 19.04.2021, osw.waw.pl.

³⁹ C. Melnic, *Ce cred româniî despre Unirea cu Republica Moldova?*, Adevarul.ro, 2.06.2021.

powinno być zjednoczenie z Mołdawią”⁴⁰. Wprawdzie formalnie nikt nie odżegnuje się od chęci realizacji tego zamierzenia, lecz jak dotychczas – poza promowaniem integracji europejskiej sąsiada – nie podjęto realnych działań w tym kierunku.

Rumunia, mimo że jest największym i najludniejszym krajem południowo-wschodniej Europy, nie potrafiła do tej pory zaproponować swoim sąsiadom żadnego formatu współpracy regionalnej czy subregionalnej, chyba że w ramach istniejących szerszych organizacji, jak UE czy NATO (do takich inicjatyw należy Bukareszteńska Dziewiątka, której powstanie zaproponowały wspólnie Bukareszt i Warszawa). Powołana z inicjatywy Rumunii w 2015 r. i mająca stanowić południowoeuropejską odpowiedź na Grupę Wyszehradzką Grupa z Krajowej (zrzeszająca też Bułgarię i Serbię, a od 2017 r. – również Grecję) okazała się przedsięwzięciem nieefektywnym i pozbawionym głębszej treści. Nie jest ona w żaden sposób zinstytucjonalizowana (brak w niej np. rotacyjnej prezydencji), a jej funkcjonowanie zależy w znacznym stopniu od tego, kto w danym momencie rządzi państwem (odejście ze stanowiska w czerwcu 2015 r. Victora Ponty – premiera i inicjatora grupy – doprowadziło do faktycznego zamrożenia jej działalności na kolejne dwa lata)⁴¹.

Brak wyraźnego zaangażowania w proces tworzenia lokalnych formatów wynika po części z braku historycznych doświadczeń tego typu. Jak już wspomniano, Bukareszt nigdy nie odgrywał w regionie roli dominującej czy inicjującej, a jego politykę zagraniczną charakteryzuje raczej ostrożna reaktywność i skłonność do wykorzystywania istniejącego kontekstu międzynarodowego do realizacji własnych interesów. Potencjał geopolityczny Rumunii wzrósł istotnie dopiero na przełomie XX i XXI wieku, gdy w rezultacie rozpadu ZSRR i Jugosławii w regionie pojawiło się wiele nowych, w większości mniejszych (poza Polską i Ukrainą) lub uboższych od niej państw. Jednocześnie jej pozycję wzmocniło przystąpienie do NATO (w 2004 r.) i UE (w 2007 r.) oraz obserwowany od dwóch dekad szybki rozwój gospodarczy (według danych Banku Światowego pomiędzy 2000 a 2021 r. średnio o 3,6% rocznie). Co więcej, wydaje się ona uważać państwa regionu za zbyt słabe (zarówno politycznie oraz gospodarczo, jak i militarnie), by uznać, że tworzenie z nimi inicjatyw niezależnych od UE czy USA ma jakikolwiek praktyczny sens. Do współpracy z sąsiadami Bukareszt motywuje właściwie tylko chęć wzmocnienia więzi ze Stanami Zjednoczonych lub tzw. twardym jądrem UE. Dla przykładu Inicjatywa

⁴⁰ K. Całus, T. Dąbrowski, *Prezydent Rumunii za zjednoczeniem z Mołdawią*, OSW, 4.12.2013, osw.waw.pl.

⁴¹ V. Bochev, *Craiova Group – too late or better late than never?*, European Policy Centre, 6.12.2018, cep.org.rs.

Trójmorza (3SI) budzi zapewne zainteresowanie rumuńskich elit zwłaszcza ze względu na poparcie dla niej Waszyngtonu i propozycję wykorzystania planowanych w jej ramach inwestycji (tj. np. Via Carpatii czy projektu Rail2Sea) do zwiększenia mobilności wojskowej na wschodniej flance NATO. Obydwa korytarze transportowe są istotne z punktu widzenia obronności kraju, gdyż pozwalałyby na przerzut do niego sojusznicznych wojsk w razie zablokowania dostępu do Morza Czarnego⁴². Wymiar gospodarczy Trójmorza jest zaś z perspektywy Bukaresztu – zorientowanego na zacieśnianie stosunków gospodarczych z Niemcami i Francją – drugorzędny.

Rumunia uważa się za ważnego aktora mogącego pomóc swoim zachodnim sojusznikom (szczególnie Stanom Zjednoczonym) w zapewnieniu stabilności i bezpieczeństwa basenu Morza Czarnego. Nie będąc w stanie – ani samodzielnie, ani we współpracy z państwami wschodniej flanki NATO – niwelować zagrożenia związanego z rosyjską aktywnością na tym obszarze, dąży do pełnienia funkcji wiarygodnego partnera i przyczółku USA i Sojuszu nad Morzem Czarnym (dużo mniej problematycznego niż dysponująca wprawdzie znacznie większymi środkami, ale bardziej nieprzewidywalna Turcja). Dlatego nie zamierza uczestniczyć w formatach regionalnych mogących nadszarpnąć jej wizerunek w oczach Zachodu, np. V4 (więcej na ten temat w rozdziale V poświęconym relacjom Bukaresztu z partnerami w UE). Niewielka aktywność w dziedzinie inicjowania nowych struktur lokalnych wynika też z nikłego zainteresowania elektoratu polityką zagraniczną. W efekcie rumuńskie ugrupowania skupiają się przede wszystkim na problemach wewnętrznych, które stanowią oś rywalizacji międzypartyjnej, a to dodatkowo ogranicza ich apetyt na udział w formatach regionalnych⁴³.

⁴² J. Pieńkowski, *Rumunia wobec Inicjatywy Trójmorza*, „Alert”, nr 4/2021, Collegium Interethnicum, interethnicum.pl.

⁴³ C. Ștefănescu, *„România nu are inițiative politice noi și proaspete”*, Deutsche Welle, 12.05.2021, dw.com/ro.

IV. KLUCZOWE KIERUNKI: USA I WSPÓŁPRACA W RAMACH NATO

Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi już od lat dziewięćdziesiątych odgrywają pierwszoplanową rolę w polityce zagranicznej Bukaresztu. Ich rdzeniem jest konsekwentnie rozwijana współpraca w obszarze bezpieczeństwa⁴⁴. Władze zdają sobie sprawę, że przy ograniczonym potencjale własnym utrzymywanie bliskich więzi z Waszyngtonem nie tylko umacnia pozycję Rumunii w sieci zachodnich instytucji i powiązań międzynarodowych, lecz także w znacznym stopniu determinuje jej relacje z innymi partnerami, w tym z Chinami czy Izraelem.

Strategiczny charakter stosunków z Amerykanami uznają wszystkie liczące się środowiska polityczne w kraju i nawet doraźny interes ugrupowań rządzących nie skłania ich do przyjęcia konfrontacyjnego stanowiska względem Waszyngtonu czy próby podważenia pozycji USA jako jedyne realnego gwaranta bezpieczeństwa. Za przykład niech posłuży zachowanie sprawującej władzę do 2019 r. centrolewicy, która od ponownego objęcia sterów w 2017 r. prowadziła intensywne działania mające osłabić skuteczność instytucji antykorupcyjnych. Postępowanie to ostro piętnowali zachodni partnerzy, m.in. Stany Zjednoczone, jednoznacznie wspierający niezależność skonfliktowanego z rządem Narodowego Dyrektoriatu Antykorupcyjnego (DNA). Socjaldemokraci, choć odrzucali krytykę, to nie próbowali nawet sugerować, że podobne praktyki mogą wpłynąć negatywnie na kooperację pomiędzy obydwojoma państwami. Przeciwnie, centrolewica czyniła raczej kroki mające wzmocnić relacje z Waszyngtonem i udowodnić mu, że to jej gabinet – a nie opozycyjny względem niego i popierający amerykańską narrację w sprawie DNA prezydent Iohannis – jest faktycznym sojusznikiem USA⁴⁵.

Od zasady podporządkowywania się przez Bukareszt woli Waszyngtonu istnieją jednak wyjątki. Najdobitniejszy to konsekwentne nieuznawanie niepodległości Kosowa, aby nie tworzyć precedensu dla Węgrów zamieszkujących wschodnią część Transylwanii (tzw. Seklerszczyznę), od lat domagających się autonomii⁴⁶.

⁴⁴ *Barometrul de Securitate a României (Octombrie 2021)*, Academia Română, październik 2021, larics.ro.

⁴⁵ Spójrzmy przykładowo na spór o relokację ambasady rumuńskiej w Izraelu. Temat ten w 2018 r. stanowił dla socjaldemokratów wygodny instrument w walce politycznej z opozycyjnym centroprawicowym prezydentem. Lansująca pomysł przeniesienia placówki z Tel Awiwu do Jerozolimy partia rządząca chciała uwiarygodnić się w oczach administracji USA, ale też obsadzić Iohannisa w roli mniej wiarygodnego sojusznika Waszyngtonu. Szerzej zob. T. Dąborowski, *Rumunia: spór o relokację ambasady w Izraelu*, OSW, 9.05.2018, osw.waw.pl.

⁴⁶ Zob. K. Całus, *Współpraca mimo nieufności. Cień Trianon w stosunkach rumuńsko-węgierskich*, „Komentarze OSW”, nr 368, 4.12.2020, osw.waw.pl.

Zgoda na samostanowienie Kosowa mogłaby też posłużyć jako argument przemawiający za słusznością roszczeń wysuwanych przez elity Naddniestrza, żądające formalnej niezawisłości tego separatystycznego regionu Republiki Mołdawii. Zarazem Rumunia – mimo że odmawia uznania Prisztiny – nie tylko otwarcie współpracowała z NATO w trakcie bombardowania Serbii w 1999 r., lecz także obecnie aktywnie kooperuje z innymi członkami UE w sprawach dotyczących Kosowa, m.in. bierze udział w realizowanych tam misjach międzynarodowych, takich jak UNMIK, EULEX czy KFOR.

Innym przykładem asertywności wobec USA może być wprowadzony przez Bukareszt w 2004 r. zakaz adopcji rumuńskich dzieci przez obcokrajowców. Ustawa, dotycząca 50 tys. nieletnich przebywających w domach dziecka, spotkała się z negatywną reakcją Waszyngtonu (przed jej wprowadzeniem na adopcję w Rumunii zdecydowały się tysiące amerykańskich par)⁴⁷. Akt wdrożono na skutek presji ze strony UE, której przedstawiciele stale krytykowali Bukareszt za brak działań ograniczających korupcję wokół procesu adopcji, niekiedy noszącego znamiona handlu ludźmi⁴⁸.

Polityka głębokiej współpracy obronnej ze Stanami Zjednoczonymi znajduje poparcie w społeczeństwie. Niemal 74% Rumunów uważa, że obecność amerykańskich baz w ich kraju pomoże w jego obronie w razie obcej agresji (badanie przeprowadzono w styczniu 2022 r., tj. przed rosyjską inwazją na Ukrainę)⁴⁹. W październiku 2021 r. 70% mieszkańców deklarowało natomiast, że ma duże lub bardzo duże zaufanie do USA. Co ciekawe, zapytani o to, czy Bukareszt powinien zacieśniać więzi z Brukselą czy Waszyngtonem, Rumuni w większości opowiadają się za pierwszą z tych opcji (24,5% vs 10,9%), a aż 36,6% ankietowanych chciałoby utrzymywania bliskich relacji z obydwoma stolicami⁵⁰.

1. Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa

Głównymi narzędziami kooperacji z USA są dla Rumunii jej członkostwo i aktywność w NATO. Nie tylko tradycyjnie wspiera ona Waszyngton w jego operacjach militarnych, lecz także od 2005 r. udostępnia amerykańskim siłom zbrojnym własne bazy wojskowe, a od 2010 r. rotacyjnie gości na swym terytorium

⁴⁷ *Romania Bans Foreign Adoptions*, Deutsche Welle, 22.06.2004, dw.com.

⁴⁸ Agencje aranżujące adopcje pobierały opłaty „manipulacyjne” w wysokości od 9 tys. do nawet 30 tys. dolarów za dziecko.

⁴⁹ *SONDAJ A crescut încrederea românilor în NATO, UE și Germania / Peste 70% cred că România va fi apărată de NATO în cazul unui război în Ucraina / Liderii lumii în care oamenii au cea mai mare încredere*, HotNews.ro, 26.01.2022.

⁵⁰ *Barometrul de Securitate a României (Octombrie 2021)*, op. cit.

oddziały piechoty morskiej. Wyraziła też zgodę na umiejscowienie w bazie w Deveselu elementów amerykańskiego systemu przeciwrakietowego. Obydwa państwa silnie rozwinęły także współpracę wywiadowczą – szczególnie na Bliskim Wschodzie, gdzie wywiad rumuński jeszcze przed 1989 r. dysponował rozbudowaną siecią agentów i dobrym rozpoznaniem⁵¹.

Bezprecedensowe zacieśnienie kooperacji obronnej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Rumunią nastąpiło po zamachach z 11 września 2001 r. Pentagon chętnie korzystał z jej pomocy do rozwiązywania problemów logistycznych związanych z przerzutem amerykańskich sił na Bliski Wschód. Waszyngton opracował również nową koncepcję globalnego i europejskiego bazowania, która zakładała utworzenie małych wysuniętych baz USA w Europie, m.in. w Bułgarii i Rumunii. Ich uruchomienie miało pozwolić na rotacyjną obecność wojsk amerykańskich w tych państwach oraz na prowadzenie tam szkoleń i ćwiczeń przygotowujących sojuszników i partnerów do wspólnych operacji. Pomysł rozlokowania sił USA na rumuńskim terytorium spotkał się z bardzo pozytywną reakcją Bukaresztu, który widział w tym posunięciu sposób na zwiększenie swoich gwarancji bezpieczeństwa. Na mocy umowy dwustronnej podpisanej w grudniu 2005 r. w kraju mogło stacjonować do 2,5 tys. żołnierzy US Army, a Pentagon miał sfinansować modernizację baz dla nich⁵². Najważniejszym miejscem dyslokacji Amerykanów jest obecnie 57. Baza Lotnicza im. Mihaila Kogălniceanu pod Konstancą – multimodalny węzeł transportowy dla wojsk USA, w którym do lutego 2022 r. rotacyjnie przebywało ok. 1,3 tys. żołnierzy (po rosyjskiej inwazji na Ukrainę kontyngent uległ podwojeniu)⁵³. Poczucie bezpieczeństwa – zapewnione przez akcesję do struktur zachodnich i utworzenie amerykańskich baz – przyczyniało się do stopniowego obniżania przez Bukareszt wydatków na obronność – z 2% PKB w 2004 r. do 1,3% w 2012 r.

⁵¹ Więcej o rumuńskiej agenturze na Bliskim Wschodzie zob. L. Stan, R.M. Zaharia, *Romania's Intelligence Services. Bridge between the East and the West?* [w:] „Problems of Post-Communism”, vol. 54, no. 1, styczeń/luty 2007, ss. 3-16. Współpraca służb przejawiała się też w obecności na terenie Rumunii w latach 2003-2005 więźni CIA, zob. *European Court Finds Romania Hosted CIA Secret Prison*, Open Society Foundations, 31.05.2018, justiceinitiative.org. Należy również zwrócić uwagę, że oficjalni przedstawiciele służb amerykańskich (przede wszystkim CIA) i rumuńskich (SRI – Służby Wywiadu – i SIE – Służby Wywiadu Zagranicznego) spotykają się regularnie zarówno w Bukareszcie, jak i w Waszyngtonie.

⁵² *Agreement between the United States of America and Romania regarding the activities of United States forces located on the territory of Romania*, Departament Stanu USA, „Treaties And Other International Acts”, Series 06-721, 6.12.2005, state.gov.

⁵³ Warto też wspomnieć o bazie sił powietrznych w Câmpia Turzii oraz poligonach w Babadag (wraz z infrastrukturą kolejową), Cincu i Smârdan.

Kolejnym ważnym krokiem wzmacniającym współpracę strategiczną ze Stanami Zjednoczonymi było podjęcie w 2009 r. decyzji o budowie w Polsce i Rumunii amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Także ta idea otrzymała pełne poparcie Bukaresztu, co zaowocowało w 2011 r. zawarciem kolejnej umowy z Waszyngtonem. Pierwszy stały element infrastruktury wojskowej USA na wschodniej flance NATO – baza w Deveselu – mimo ciągłych protestów ze strony Rosji uzyskała wstępną gotowość operacyjną w 2016 r.⁵⁴ i ma chronić europejskich członków Sojuszu przed rakietami krótkiego i średniego zasięgu z Bliskiego Wschodu. System obejmuje radar w Turcji (działa od 2011 r.), centrum dowodzenia w Niemczech, wyrzutnie Aegis na amerykańskich okrętach u wybrzeży Hiszpanii oraz lądowe wyrzutnie w Rumunii. Kolejny komponent – baza analogiczna do rumuńskiej – powstaje w Polsce i ma zostać oddana do użytku w 2023 r. Poza wspomnianym wcześniej porozumieniem, które stało się podstawowym aktem prawnym regulującym wykorzystywanie przez siły zbrojne USA rumuńskich instalacji wojskowych, 13 września 2011 r. oba państwa podpisały *Wspólną deklarację o partnerstwie strategicznym na XXI wiek*. Dokument odnawiano już kilkakrotnie – ostatni raz w 2019 r. podczas wizyty prezydenta Iohannisa w Waszyngtonie. Nad realizacją założeń strategii czuwa powołana w 2012 r., a działająca do dziś grupa robocza. Aktualnie dzieli się ona na sześć podgrup zajmujących się kwestiami politycznymi i wojskowymi, cyberbezpieczeństwem i biznesem cyfrowym, gospodarką i handlem, bezpieczeństwem energetycznym, współpracą w zakresie nauki i oświaty oraz sprawami wewnętrznymi i konsularnymi.

Kolejny – po atakach z 11 września – przełom w relacjach na linii NATO–Rumunia nastąpił po wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2014 r. Bukareszt poczuł się wyraźnie zagrożony agresją Rosji na sąsiada, a zwłaszcza przejęciem przez nią baz wojskowych na Krymie. Zaczął też bardzo poważnie obawiać się, że w nieodległej perspektywie Kreml może podjąć również agresywne działania wobec Mołdawii – wówczas siły rosyjskie znalazłyby się przy wschodniej granicy Rumunii. Dlatego od początku ataku na Ukrainę w 2014 r. zabiegał o wzmocnienie wschodniej flanki NATO i wzywał do zwiększenia wydatków na obronność do 2% PKB⁵⁵. Debata na ten temat szybko uwypukliła widoczne już wcześniej różnice w percepcji rosyjskiego zagrożenia wśród państw regionu. Polska i kraje bałtyckie prezentowały stanowisko zbliżone do rumuńskiego – w polityce Kremla widziały ryzyko dla własnego bezpieczeństwa i suwerenności.

⁵⁴ Na terenie bazy w Deveselu rotacyjnie (lecz stale) stacjonuje kilkuset amerykańskich marynarzy i członków obsługi cywilnej.

⁵⁵ W styczniu 2015 r. przy udziale prezydenta Iohannisa wszystkie siły parlamentarne porozumiały się co do zamiaru osiągnięcia poziomu 2% PKB wydatków na obronność do 2017 r.

Tymczasem Czechy i Słowacja oraz sąsiadujące z Rumunią Węgry i Bułgaria za priorytetowe zagadnienia w dziedzinie bezpieczeństwa uznawały kwestie migracji, cyberbezpieczeństwa i terroryzmu. Wprawdzie nie sprzeciwiały się postulatowi zwiększenia obecności NATO w regionie, ale nie oczekiwały wzrostu liczebności jego sił na swoich terytoriach.

Aby wzmocnić głos regionu w Sojuszu, w 2015 r. z inicjatywy prezydentów Polski i Rumunii doszło do utworzenia Bukareszteńskiej Dziewiątki (B9) – nieformalnej grupy powołanej do prowadzenia dyskusji oraz koordynowania polityk bezpieczeństwa i obrony państw wschodniej flanki NATO. Pierwszy szczyt przywódców krajów członkowskich B9 miał miejsce w listopadzie 2015 r. w Bukareszcie, a w skład grupy weszły także Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy, Słowacja, Węgry i Bułgaria. Rozwijanie tego formatu znajduje się wysoko w hierarchii priorytetów rumuńskiej polityki zagranicznej – na jego istotne znaczenie wskazują zarówno prezydent Iohannis, jak i przedstawiciele kolejnych rządów.

W związku z sytuacją międzynarodową i rosnącym zagrożeniem ze strony Rosji USA w 2014 r. zwiększyły swoją obecność w bazie im. Kogălniceanu o 175 żołnierzy. W tym samym czasie znaczenie tego obiektu dla Stanów Zjednoczonych podniosło się w związku z zakończeniem dzierżawy zlokalizowanej w Kirgistanie bazy Manas, służącej jako węzeł logistyczny na potrzeby misji w Afganistanie. W 2017 r. na mocy nowych porozumień dwustronnych w Rumunii rozpoczął swoją rotacyjną obecność (i regularne ćwiczenia) amerykański batalion pancerny. Równolegle wzrosła lokalna aktywność Sojuszu Północnoatlantyckiego. W rezultacie szczytu w Warszawie w 2016 r. Rumunia wraz z Bułgarią zostały objęte tzw. dostosowaną wysuniętą obecnością NATO (*tailored Forward Presence*, tFP), co wiązało się ze wzmocnieniem kontyngentu jego okrętów na Morzu Czarnym i organizacją rotacyjnych ćwiczeń oddziałów paktu. W październiku 2020 r. minister obrony Rumunii i sekretarz obrony USA podpisali tzw. *Mapę drogową współpracy obronnej na lata 2020–2030*, kreślącą strategiczne priorytety służące rozszerzeniu kooperacji w regionie Morza Czarnego. Zaledwie kilka tygodni wcześniej do kraju trafiły zamówione jeszcze w 2017 r. baterie amerykańskiego systemu przeciwlotniczego i przeciwrakietowego Patriot.

Bukareszt konsekwentnie zachęca Waszyngton nie tylko do dalszego zwiększania liczebności wojsk, lecz także do zmiany formatu ich obecności z rotacyjnej na stałą, czemu służyć mają m.in. planowane inwestycje w rumuńską infrastrukturę wojskową. W ciągu najbliższych 20 lat modernizacja i rozbudowa bazy im. Kogălniceanu ma kosztować budżet ponad 2,5 mld euro.

W marcu 2021 r. resort obrony ogłosił przetarg o wartości ok. 400 mln euro na rozbudowę obiektu⁵⁶. Kolejne 200 mln euro ma zostać zainwestowane do 2025–2026 r. w bazę sił powietrznych w miejscowości Câmpia Turzii (dodatkowe 152 mln dolarów na ten cel przekaże rząd amerykański)⁵⁷.

Wzrost napięć między Zachodem a Rosją związany z przygotowaniem Moskwy do rozpoczęcia pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r. sprawił, że Rumunia nasiliła dążenia do zmiany statusu wojsk NATO na swoim terytorium i na Morzu Czarnym z tFP do wzmocnionej wysuniętej obecności (eFP), co zwiększa ich potencjał. Jeszcze przed rosyjską napaścią na sąsiada Waszyngton – ku zadowoleniu Bukaresztu – zapowiedział wzmocnienie amerykańskiego kontyngentu w Rumunii o ok. 1 tys. żołnierzy, a Paryż zadeklarował dyslokowanie tam ok. 500 ludzi (wojskowi amerykańscy i francuscy zaczęli przybywać do baz odpowiednio 8 i 28 lutego). Po wybuchu wojny dodatkowych 300 żołnierzy w ramach Sił Odpowiedzi NATO (NRF) zdecydowała się wysłać do tego kraju Belgia – pierwsza grupa przybyła na początku marca. W efekcie po 24 lutego 2022 r. liczba wojskowych NATO stacjonujących w Rumunii potroiła się i – według deklaracji władz z listopada 2022 r. – wynosiła ok. 5 tys. Około 80% z nich to Amerykanie przebywający w bazie lotniczej im. Kogălniceanu pod Konstancą, w tym siły należące do 101 Dywizji Powietrznodesantowej, które przeniesiono do kraju w drugiej połowie 2022 r. Od 1 maja 2022 r. na bazie obecnych w Rumunii oddziałów państw Sojuszu powstaje tam też licząca 1 tys. żołnierzy batalionowa grupa bojowa NATO, tworzona przez Francję jako państwo ramowe i dostarczające najwięcej personelu (600 osób), a także Holandię, Macedonię Północną, Polskę, Portugalię, USA i Belgię (tę ostatnią uwzględnia rumuńskie MON, lecz nie figuruje ona jako część tej struktury w danych Sojuszu).

Dążąca do wzmocnienia swojej pozycji w NATO i zmobilizowana rosyjską inwazją na Ukrainę Rumunia przyspieszyła też odkładaną i przeciągającą się do tej pory modernizację armii. Od lutego do sierpnia 2022 r. tamtejsza armia zainicjowała przetargi lub podpisała kontrakty na niemal 5,4 mld lei (1,07 mld euro) – kwotę ośmiokrotnie wyższą niż w poprzednich dwóch latach. W sierpniu państwowa spółka Romtehnica (pośrednik zajmujący się pozyskiwaniem uzbrojenia na potrzeby MON) rozpoczęła postępowanie dotyczące zakupu 115–231 systemów MANPADS na sumę 1,6–3,3 mld lei oraz systemów walki

⁵⁶ A. Andone, *Contract uriaș: Armata a scos la licitație lucrări de peste 2 miliarde de lei la baza aeriană de la Kogălniceanu*, Economica.net, 8.03.2021.

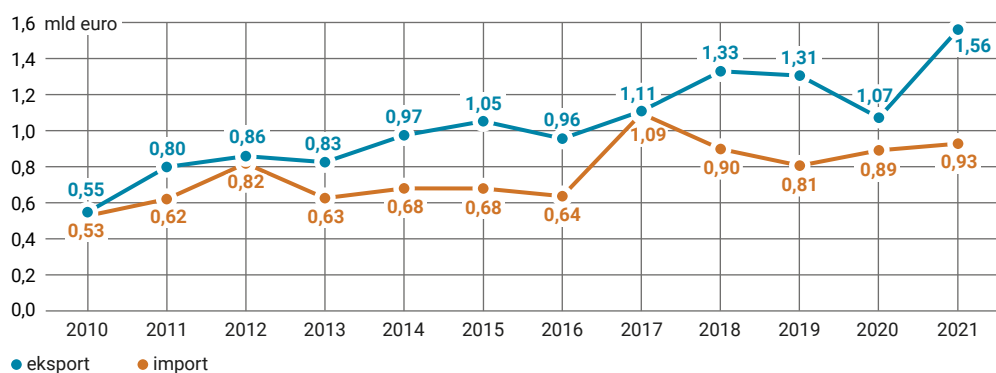
⁵⁷ N. Đorđević, *USAF to turn Romania's Câmpia Turzii air base into regional NATO hub*, Emerging Europe, 20.05.2021, emerging-europe.com.

radioelektronicznej H/V/UHF E-LynX i V/UHF Argus, wartych odpowiednio 518 mln i 447 mln lei. Stara się też o nabycie czterech mobilnych radarów na prowadzenia do podejścia i lądowania oraz systemów Scorpius, przeznaczonych do wykrywania i niszczenia m.in. dronów (242 mln lei). W październiku 2022 r. parlament w Bukareszcie zezwolił również na zakup trzech systemów (18 bezzałogowców) Bayraktar TB2 (300 mln dolarów) i dwóch śmigłowców Airbus H215M (150 mln dolarów). W grudniu podpisano zaś wartość 380 mln euro umowę ramową na zakup do siedmiu dronów Watchkeeper produkcji izraelskiej firmy Elbit Systems. Podjęto także starania o przyspieszenie pozyskania od Norweskich Sił Powietrznych 32 używanych samolotów F-16 zmodernizowanych do wersji M6.5.2. Pierwsze maszyny trafią do kraju pod koniec 2023 r., a koszt transakcji to 388 mln euro. Wreszcie, w styczniu 2023 r., Rumunia podpisała z koncernem Raytheon wart 208 mln dolarów kontrakt na dostawę nieokreślonej liczby mobilnych przybrzeżnych baterii rakiet przeciwokrętowych. Część decyzji zakupowych – zwłaszcza te dotyczące dronów i systemów MANPADS – podjęto pod wpływem doświadczeń wyniesionych z wojny na Ukrainie.

2. Relacje gospodarcze z USA

Stany Zjednoczone mają dla Rumunii ogromne znaczenie jako partner strategiczny i gwarant bezpieczeństwa, lecz nie pociąga to za sobą wyraźnej intensyfikacji powiązań gospodarczych.

Wykres 1. Wartość wymiany handlowej Rumunii z USA w latach 2010–2021



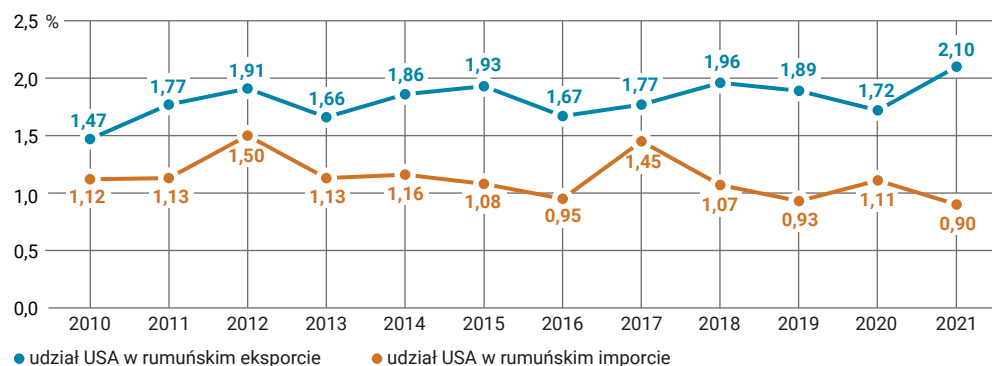
Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki Rumunii, imm.gov.ro.

W 2021 r. wymiana pomiędzy oboma państwami wyniosła zaledwie niecałe 2,5 mld euro, co odpowiadało 1,4% całości obrotów handlowych Rumunii. Eksport do USA osiągnął wówczas wartość tylko 1,56 mld euro, co uplasowało

ten kraj na 15. miejscu (nieco przed Mołdawią – sic!) i stanowiło 2,1% rumuńskiego zbytu zagranicznego. Nie lepiej wyglądała sytuacja z importem ze Stanów Zjednoczonych, który w tym samym roku wyniósł 927 mln euro (wynik ten – równowartość ok. 0,9% całości importu – dał im 20. lokatę, m.in. za Ukrainą).

Dla rumuńskiej gospodarki istotniejsze są jednak amerykańskie inwestycje. W 2019 r. Narodowy Bank Rumunii (NBR) po raz pierwszy przedstawił zestawienie inwestorów zagranicznych, w którym pod uwagę brano nie państwo, w którym zarejestrowano daną spółkę lokującą jakieś środki, lecz to, gdzie działa podmiot ją kontrolujący. Większość inwestycji pochodzących z USA realizują zależne od tamtejszych podmiotów firmy zarejestrowane w Holandii⁵⁸. W rezultacie okazało się, że Stany Zjednoczone, które według wcześniejszych metodologii plasowały się w rankingu inwestorów bardzo nisko (wyliczano, że przeznaczyły one na ten cel ok. 1 mld euro), w rzeczywistości powinny znajdować się w tej klasyfikacji znacznie wyżej. Zgodnie z nowymi szacunkami NBR amerykańskie inwestycje stanowiły 6,6% wszystkich inwestycji zagranicznych, a ich wartość – ponad 6 mld euro – zapewniła USA piątą lokatę wśród największych inwestorów zagranicznych w Rumunii i pierwszą wśród tych spoza Europy⁵⁹. W 2020 r. kwota ta wzrosła do 6,8 mld euro. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Uniwersytet Babeşa i Bolyaia w Klużu-Napoce, w kraju operuje ok. 900 amerykańskich firm, które zatrudniają łącznie 102 tys. pracowników.

Wykres 2. Udział USA w rumuńskim eksporcie i imporcie w latach 2010–2021



Źródło: dane Ministerstwa Gospodarki Rumunii, imm.gov.ro.

⁵⁸ M. Diaconu, *BNR dezvăluie adevăratul top al investițiilor străine în România*, Ziarul Financiar, 11.10.2020, zf.ro.

⁵⁹ *Investițiile străine directe în România*, Banca Națională a României, bnr.ro.

W 2020 r. 49% firm z kapitałem amerykańskim działało w sektorze produkcji (w tym części samochodowych oraz produktów szybko zbywalnych), 29% – w rolno-spożywczym, 9% – w ochronie zdrowia, a po 6% w usługach i IT⁶⁰. Ostatnia z wymienionych branż należy przy tym do najbardziej dochodowych dla przedsiębiorstw z USA inwestujących w Rumunii (operują tam m.in.: Microsoft, Oracle, Google, Amazon, IBM czy Adobe). Stany Zjednoczone dążą do zwiększania swojej obecności gospodarczej w tym kraju, czego przejawem jest m.in. konsekwentne nawoływanie jego władz do przyspieszenia procesu prywatyzacji. W październiku 2020 r. ambasador USA w Bukareszcie Adrian Zuckerman powtórzył to wezwanie, zwracając uwagę, że w Rumunii notuje się najwyższą w UE liczbę spółek należących w całości do Skarbu Państwa (ponad 1,2 tys.)⁶¹.

Oba państwa mają zbieżne interesy nie tylko w sferze obronnej, lecz także w energetyce – zainteresowane są zwiększaniem bezpieczeństwa energetycznego w regionie, przede wszystkim poprzez eksploatację nowych źródeł węgłowodorów, rozbudowę transgranicznych sieci dystrybucyjnych czy inwestycje w atom. Waszyngton otwarcie wspiera m.in. rumuńskie plany rozpoczęcia wydobycia gazu ziemnego ze złóż zlokalizowanych na Morzu Czarnym i powiązany z nimi bezpośrednio projekt budowy gazociągu BRUA, łączącego Bułgarię, Rumunię, Węgry i Austrię⁶². Kooperacja w tym obszarze nie przebiega jednak tak gładko jak w dziedzinie bezpieczeństwa.

W ciągu ostatniej dekady w wyłącznej strefie ekonomicznej Rumunii na dnie Morza Czarnego znaleziono pokłady gazu ziemnego szacowane na ok. 170–200 mld m³ (równowartość ok. 17 lat zapotrzebowania państwa). Koncesję na eksplorację około połowy z nich uzyskały amerykański ExxonMobil oraz OMV Petrom, należący do austriackiego koncernu OMV i rumuńskiego Skarbu Państwa. Kolejnym udziałowcem (dysponującym prawem do złóż o wielkości 10–20 mld m³) stała się kontrolowana przez amerykański fundusz inwestycyjny Carlyle spółka Black Sea Oil and Gas (BSOG). Ocenia się, że łączne wydobycie z nowo odkrytych pokładów pozwoliłoby zwiększyć rumuńską produkcję tego surowca nawet ponad dwukrotnie (tj. o ok. 10–11 mld m³ rocznie). W 2018 r. prace na szelfie wyhamowały w związku z przyjęciem przez rząd niekorzystnych dla inwestorów regulacji prawnofiskalnych, nakładających na firmy wydobywcze

⁶⁰ C. Radu, *Tabloul economic al relațiilor româno-americane*, Economedia.ro, 28.09.2022.

⁶¹ *Ambassador Adrian Zuckerman at the National Council of Private SMEs Awards Ceremony*, Ambasada USA w Rumunii, 30.10.2020, ro.usembassy.gov.

⁶² K. Całus, A. Łoskot-Strachota, *BRUA i rumuńskie pomysły na środkowoeuropejski rynek gazu*, „Komentarze OSW”, nr 365, 24.11.2020, osw.waw.pl.

niezwykle wysokie obciążenia podatkowe (Rumunia mogła liczyć na 90% zysków z eksploatacji) i zobowiązujących je do sprzedaży połowy surowca na rynku wewnętrznym, po niższej cenie. Te obostrzenia doprowadziły do niemal zupełnego zamrożenia rozpoczętych projektów. Ustawę szeroko krytykowały nie tylko obie spółki, lecz także partnerzy zagraniczni Bukaresztu, zwłaszcza Waszyngton. OMV wstrzymał inwestycje na szelfie, a w styczniu 2020 r. ExxonMobil zapowiedział sprzedaż własnej licencji wydobywczej⁶³. Ostatecznie na przełomie lipca i sierpnia 2022 r. jego udziały kupił państwowy koncern energetyczny Romgaz⁶⁴. W międzyczasie w maju 2022 r. Rumunia ponownie znowelizowała ustawodawstwo regulujące eksploatację złóż czarnomorskich, co doprowadziło do odmrożenia inwestycji. Już miesiąc później wydobycie (1 mld m³ rocznie) rozpoczął BSOG⁶⁵.

Kolejne pole współpracy w sektorze energetycznym to rozbudowa elektrowni jądrowej w miejscowości Cernavodă. Jej dwa bloki (oddane do użytku odpowiednio w 1996 i 2007 r.) o mocy 720 MW zaspokajają obecnie ok. 20% zapotrzebowania Rumunii na energię elektryczną. Rozpoczęta jeszcze w końcu lat osiemdziesiątych rozbudowa zakładała uruchomienie dwóch kolejnych. Zaawansowanie prac ocenia się na 14–15%. Zasilające jednostkę bloki zbudowano w kanadyjskiej technologii reaktorów ciężkowodnych CANDU, którą dysponują m.in. kanadyjski SNC-Lavalin i chińskie przedsiębiorstwo państwowe China General Nuclear Power Corporation (CGN). Od 2013 r. Bukareszt prowadził z Pekinem rozmowy w sprawie realizacji tej inwestycji, ale w 2020 r. zostały one pod naciskiem Stanów Zjednoczonych zerwane. 9 października 2020 r. minister gospodarki Rumunii Virgil-Daniel Popescu i sekretarz ds. energii USA Dan Brouillette parałowali projekt międzyrządowego porozumienia o współpracy w dziedzinie rozwoju cywilnej energetyki atomowej, dzięki czemu pierwszy z tych krajów ma moc wykorzystywać „amerykańskie ekspertyzy i technologie” na potrzeby renowacji siłowni i budowy dwóch nowych bloków. Zgodnie z deklaracjami strony amerykańskiej warta ok. 8 mld euro inwestycja będzie koordynowana przez firmę AECOM i realizowana przez konsorcjum firm amerykańskich, rumuńskich, kanadyjskich i francuskich. Popescu podpisał też protokół uzgodnień z amerykańskim EximBankiem dotyczący finansowania przedsięwzięć energetycznych i infrastrukturalnych (w tym związanych z energetyką jądrową). Ostatecznie w listopadzie 2022 r. premier Nicolae Ciuică poinformował, że EximBank udzieli Rumunii kredytu w wysokości

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ N. Banila, *Romania's Romgaz completes takeover of Exxon Mobil's stake in Neptun Deep*, SeeNews, 1.08.2022, [seenews.com](https://www.seenews.com).

⁶⁵ L. Ilie, *Black Sea gas platform launched off Romania despite war risks*, Reuters, 28.06.2022, [reuters.com](https://www.reuters.com).

ponad 3 mld dolarów, który pozwoli na urzeczywistnienie planowanej rozbudowy elektrowni Cernavodă. Prace nad dwoma nowymi blokami mają się zakończyć do 2030 r.

Równolegle Bukareszt i Waszyngton rozpoczęły rozmowy na temat korzystania z amerykańskich technologii do budowy małych reaktorów jądrowych (SMR). W 2019 r. działająca w tej branży spółka NuScale z USA porozumiała się z Nuclearelectricą w kwestii kooperacji w tym obszarze, a dwa lata później Amerykańska Agencja ds. Handlu i Rozwoju (USTDA) przyznała rumuńskiej firmie grant na przeprowadzenie badań mających na celu przygotowanie listy miejsc, w których można by zlokalizować elektrownie oparte na SMR-ach. Finalnie w maju 2022 r. NuScale podpisała z Nuclearelectricą protokół uzgodnień dotyczący rozpoczęcia studiów technicznych i stworzenia ram prawnych dla pierwszej rumuńskiej siłowni na bazie SMR-ów. Ma się ona składać z sześciu reaktorów o łącznej mocy 462 MW, powstanie zaś najprawdopodobniej na terenie starej jednostki węglowej w miejscowości Doicești⁶⁶.

3. Relacje z Chinami w kontekście współpracy z USA

Rozwijająca się rywalizacja amerykańsko-chińska doprowadziła do zwiększenia przez Waszyngton presji na sojuszników w kwestii ich relacji z Pekinem. Mimo pewnych perturbacji i konieczności nawigowania pomiędzy dwoma mocarstwami Bukareszt generalnie zawsze staje w tej rywalizacji po stronie Stanów Zjednoczonych. Dzieje się tak, nawet jeśli władzę w kraju sprawują siły sprzyjające zacieśnianiu więzów z ChRL (jak Partia Socjaldemokratyczna – PSD – w okresie rządów jej lidera, premiera Victora Ponty). Takie ustępstwo uznają one jednak za akceptowalną cenę za gwarancje bezpieczeństwa USA.

Przykładem takiej postawy Bukaresztu jest historia wspomnianej już rumuńsko-chińskiej współpracy w zakresie energetyki jądrowej, którą od 2019 r. starali się zablokować Amerykanie. Rozmowy między stroną rumuńską a Pekinem na temat rozbudowy elektrowni Cernavodă – jedynej siłowni atomowej w kraju – rozpoczęły się jeszcze w roku 2013 (za czasów przychylnego Chinom gabinetu Ponty⁶⁷). Negocjacje przeciągały się, ale w końcu w maju 2019 r. państwowa spółka Nuclearelectrica (operator jednostki) podpisała – przy aprobacie centrolewicowego rządu – porozumienie z chińską CGN w sprawie

⁶⁶ V. Spasić, *Romania picks site of old coal power plant for first small nuclear reactor in Europe*, Balkan Green Energy News, 25.05.2022, balkangreenenergynews.com.

⁶⁷ *PM Victor Ponta: I want Romania to be China's best friend in the European Union, a political, economic, trade, cultural and artistic gateway*, Rząd Rumunii, 30.09.2013, gov.ro/en.

budowy dwóch nowych reaktorów, wartych niemal 8 mld dolarów. Wydarzenie doprowadziło do wyraźnego wzrostu nacisków na Bukareszt ze strony USA. W sierpniu 2019 r. Stany Zjednoczone wpisały CGN na czarną listę chińskich podmiotów, którym amerykańscy dostawcy nie mogą dostarczać komponentów. Już w sierpniu 2019 r. prezydenci Klaus Iohannis i Donald Trump sygnowali w Waszyngtonie wspólne oświadczenie dotyczące m.in. wspierania współpracy obydwu państw w sektorze cywilnej energetyki jądrowej⁶⁸. Miesiąc później reprezentująca PSD i uważana wcześniej za zwolenniczkę kooperacji z Chinami premier Viorica Dăncilă podpisała zaś z sekretarzem ds. energii USA Rickiem Perrym protokół uzgodnień w tym samym obszarze⁶⁹. Ostatecznie 19 stycznia 2020 r. nowy premier Rumunii Ludovic Orban z centroprawicowej Partii Narodowo-Liberalnej (PNL) – a więc ugrupowania, z którego wywodzi się też Iohannis – oświadczył, że jego ojczyzna nie będzie kontynuowała współpracy z Chińczykami przy rozbudowie obiektu w Cernavodzie.

W zbliżony sposób rozwijała się kooperacja ze spółką Huawei, która chciała wdrażyć w Rumunii – już obecnie będącej dla koncernu jednym z najważniejszych hubów technologicznych w regionie – technologię 5G⁷⁰. Firma ta zainwestowała w tym kraju w ciągu ostatnich dwóch dekad ponad 1 mld euro i zatrudnia tam prawie 2,5 tys. pracowników. Jej stosunki z rumuńskimi władzami układały się przez lata bardzo dobrze. Jeszcze w 2013 r. zawarła z rządem memorandum ws. współpracy w sektorach IT i telekomunikacyjnym, w tym przy rozwoju krytycznych systemów informatycznych. W sierpniu 2019 r., w związku z coraz silniejszą presją Waszyngtonu, Amerykanie i Rumuni podpisali jednak protokół uzgodnień ws. technologii 5G. Bukareszt zgodził się w nim ograniczyć dostęp do swojego rynku dla przedsiębiorstw o niejasnej strukturze własności bądź mogących znajdować się pod kontrolą obcego rządu (chodzi przede wszystkim o Huawei)⁷¹. Również w opublikowanym dzień wcześniej oświadczeniu prezydentów Iohannisa i Trumpa znalazł się fragment dotyczący chęci „unikania zagrożeń dla bezpieczeństwa towarzyszących chińskim inwestycjom w sieć 5G”. Co symptomatyczne, nawet wspierający uprzednio współpracę z Huaweiem Ponta w marcu 2019 r. (gdym pełnił już tylko funkcję deputowanego parlamentu) stwierdził, że wprowadzie Rumunia powinna być

⁶⁸ Joint Statement from President of the United States Donald J. Trump and President of Romania Klaus Iohannis, The White House, 20.08.2019, za: govinfo.gov.

⁶⁹ *Vizita de lucru a prim-ministrului României, Viorica Dăncilă, în Statele Unite ale Americii*, Rząd Rumunii, 24.09.2019, gov.ro.

⁷⁰ A. Toader, *George Zhang, Huawei: "We are counting on stable relationships and free competitiveness in Romania"*, Bursa.ro, 2.03.2020.

⁷¹ M. Gongoroi, *Memorandumul 5G cu SUA, desecretizat: România trebuie să evalueze furnizorii de echipamente - Document*, Mediafax.ro, 3.11.2019.

otwarta na wszystkich kontrahentów, lecz „jeśli Ameryka i Europa coś zdecydują, to musimy iść w tym kierunku”⁷².

Wyraźnie proamerykańskie stanowisko Bukaresztu w rywalizacji Waszyngtonu z Pekinem znalazło także wyraz w przyjętej w lipcu 2020 r. *Strategii obrony narodowej Rumunii na lata 2020–2024*. W dokumencie podkreślono, że „pozycja USA w systemie międzynarodowym pozostaje niezagrożona, co jest kluczowe z punktu widzenia interesu narodowego Rumunii”. Jednocześnie – niebezpośrednio – zwrócono w nim uwagę, że długoterminowa polityka Chin i ich doktryna wskazują na zamiar osłabienia hegemonii Amerykanów⁷³. Priorytetem Bukaresztu jest zapewnienie bezpieczeństwa rozwijanej sieci 5G, co stanowiło zapowiedź niedopuszczenia podmiotów chińskich do jej rozbudowy. W kwietniu 2021 r. rumuński rząd przyjął projekt nadzwyczajnego rozporządzenia wykluczającego przedsiębiorstwa z ChRL z przetargów publicznych na projekty infrastrukturalne realizowane w Rumunii. Mówi ono, że prawo do udziału w postępowaniach będą miały wyłącznie:

- firmy pochodzące z państw członkowskich UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- wykonawcy z krajów trzecich, które podpisały i ratyfikowały porozumienie w sprawie zamówień rządowych (GPA) lub znajdując się w trakcie akcesji do UE,
- podmioty gospodarcze z krajów trzecich, które – choć nie ratyfikowały GPA – są sygnatariuszami innych umów międzynarodowych dających im prawo do swobodnego dostępu do unijnego rynku zamówień publicznych.

UE zawarła w tej sprawie porozumienia z 19 państwami (w tym ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą, Australią, Japonią, Izraelem i Mołdawią), ale nie z Chinami. Przed ogłoszeniem projektu rozporządzenia rząd Rumunii przyjął 27 stycznia memorandum, w którym zapowiedziano wdrożenie przepisów zamykających przedsiębiorstwom z państw trzecich (niebędących stroną

⁷² O. Hațegan, *Ponta, despre scandalul Huawei: România trebuie să fie deschisă la toată lumea, dar trebuie să țină, totuși, cu America și cu Europa / Fostul premier a încheiat memorandumul cu compania chineză, dar nu știe stadiul aplicării acestuia*, G4Media.ro, 23.03.2019.

⁷³ Dosłowny cytat brzmi: „Przewaga USA w systemie międzynarodowym pozostanie w dającej się przewidzieć przyszłości niezagrożona, co z punktu widzenia interesu narodowego Rumunii jest elementem kluczowym. Z drugiej jednak strony obliczona na wiele dekad doktryna i cele polityki chińskiej będą coraz bardziej wpływały na to, jak USA postrzegają rolę tego państwa w systemie [międzynarodowym – przyp. autora]”. Zob. *Strategia Națională de Apărare a Țării Pentru Perioada 2020–2024*, Administracja Prezydenta Rumunii, București 2020, presidency.ro.

odpowiedniej umowy z UE) dostęp do przetargów publicznych. W czerwcu 2021 r. prezydent Iohannis promulgował regulacje przegłosowane przez parlament w kwietniu, co ostatecznie zablokowało podmiotom z ChRL (w tym spółce Huawei) możliwość udziału w rozbudowie rumuńskiej sieci 5G⁷⁴.

Bukareszt starał się przy tym bronić przed zarzutami o „antychiński” charakter nowego prawodawstwa. Przedstawiciele koalicji rządzącej argumentowali, że pozwoli ono wykluczyć z przetargów firmy, które „nie są w stanie sprostać standardom europejskim”. W tym kontekście powoływali się na podobne przepisy w innych państwach UE, wskazując, że przecież nie wymieniają one bezpośrednio żadnego konkretnego państwa. Jak stwierdził wówczas lider współrządzącego bloku USR-PLUS Dan Barna, stronie rumuńskiej chodzi o uniknięcie opóźnień w realizacji inwestycji infrastrukturalnych (zwłaszcza że kraj „desperacko potrzebuje ich rozpoczęcia”) i ryzyka strat finansowych związanych z niezdolnością wykonawcy do poszanowania unijnych standardów. Działania Bukaresztu wpisywały się również w zalecenia KE, która wyrównanie dostępu do zamówień publicznych traktuje jako jeden z dziesięciu najważniejszych punktów dialogu UE-ChRL. Utrudniony dostęp dla firm z zewnątrz do chińskiego rynku sprawił, że w 2019 r. opublikowała ona wytyczne dla państw członkowskich dotyczące udziału oferentów z państw trzecich w rynku unijnym. Chodzi m.in. o poparcie dla ograniczania dostępu do przetargów dla podmiotów z krajów nieposiadających odpowiednich umów z UE, a także firm zaniżających wyceny lub działających według obniżonych standardów wykonawstwa.

Pekin nie odniósł się oficjalnie do zaprezentowanego przez Rumunię dokumentu. Oświadczenie w tej sprawie wydała jedynie Ambasada Chin w Bukareszcie – wyraziła ona „zdecydowany sprzeciw wobec stosowania nieetycznych standardów i dyskryminujących przepisów mających wykluczać z rynku jakikolwiek kraj bądź przedsiębiorstwo”⁷⁵. Stopniowe ograniczanie swobody działań firm powiązanych z władzami ChRL nie wpłynęło jednak wyraźnie na relacje rumuńsko-chińskie, które mimo wszystko pozostają co najmniej poprawne.

⁷⁴ R. Marinas, *Romanian president signs bill into law to ban Huawei from 5G*, Reuters, 11.06.2021, reuters.com.

⁷⁵ *Purtătorul de cuvânt al Ambasadei Chinei în România răspunde la întrebările cu privire la legea 5G*, Ambasada Chińskiej Republiki Ludowej w Rumunii, 11.06.2021, ro.china-embassy.gov.cn.

V. POLITYKA RUMUNII W UE – „POWRÓT DO EUROPY”

Bukareszt postrzega członkostwo w Unii przede wszystkim jako sposób na modernizację Rumunii i nadgonienie zapóźnień rozwojowych wynikających z jej komunistycznej przeszłości oraz na pewniejsze umocowanie kraju w zachodniej przestrzeni cywilizacyjnej. Przynależność do UE zapewnia mu dostęp do rynków zbytu (72,4% rumuńskiego eksportu i importu przypadało w 2021 r. na członków UE)⁷⁶ oraz umożliwia obywatelom emigrację zarobkową.

1. Blisko Berlina i Paryża

Rumunia konsekwentnie dąży do znalezienia się w głównym nurcie polityki europejskiej. W związku z tym nastawia się na bliską współpracę z największymi państwami UE, głównie Niemcami i Francją. Otwarcie opowiada się przy tym za zacieśnianiem integracji europejskiej oraz przyjęciem euro (władze twierdzą, że mogłoby to nastąpić w 2029 r.)⁷⁷, a także występuje przeciwko wszelkim koncepcjom podziału UE, np. na tzw. Unię wielu prędkości. Żadna z tradycyjnych partii (poza obecną w parlamencie od 2020 r. AUR) nie podchodzi krytycznie do integracji ze strukturami zachodnimi. Jednocześnie Bukareszt niepokoiły przejawy kooperacji Paryża i Berlina z Moskwą (które można było obserwować do rozpoczęcia przez nią pełnoskalowej inwazji na Ukrainę) oraz tradycyjnie opowiada się on za zdecydowaną polityką wobec Rosji (czyli tak, nawet gdy Niemcy i Francja promowały odprężenie). Rumunia popierała m.in. unijne sankcje nałożone na agresora zarówno w 2014 r.⁷⁸, po ataku na Ukrainę i aneksji Krymu, jak i w 2021 r., po otruciu Aleksieja Nawalnego⁷⁹. Należała też do zwolenników każdego z kolejnych pakietów restrykcji wdrażanych wobec Rosji po 24 lutego 2022 r. (zob. rozdział VI.4 poświęcony reakcjom na inwazję na Ukrainę). Wcześniej występowała także stanowczo przeciwko budowie Nord Streamu 2. Wyrazem tego było m.in. zainicjowanie przez Bukareszt w trakcie rumuńskiej prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2019 r. niekorzystnych dla operatora gazociągu zmian w tzw. unijnej dyrektywie gazowej⁸⁰.

⁷⁶ „Buletin Statistic de Comerț Internațional”, nr 12/2021, Narodowy Instytut Statystyczny, insse.ro.

⁷⁷ Taką datę na przełomie 2021 i 2022 r. podali m.in. pierwszy wiceprezes Narodowego Banku Rumunii i minister finansów. Zob. *Când ar putea adopta România moneda euro? Anunțul ministrului Finanțelor*, Observator, 21.01.2022, observatornews.ro.

⁷⁸ J. Dempsey, *A Who's Who Guide to EU Sanctions on Russia*, Carnegie Europe, 20.03.2014, carnegieeurope.eu.

⁷⁹ *România va sprijini sancțiunile UE impuse împotriva Rusiei pentru otrăvirea lui Aleksei Navalnii*, Agenția de Presă RADOR, 12.10.2020, rador.ro.

⁸⁰ A. Łoskot-Strachota, *Nowelizacja dyrektywy gazowej – unijne prawo problemem dla Nord Streamu 2*, OSW, 21.02.2019, osw.waw.pl.

Obecnie do najważniejszych celów rumuńskiej polityki w ramach UE należy m.in. włączenie tego kraju do strefy Schengen. Formalnie spełnił on warunki członkostwa już w 2011 r., lecz jego akcesję blokują ze względów politycznych niektóre państwa członkowskie – i to mimo że zniesienie kontroli granicznych z Rumunią już od kilku lat wspierają instytucje unijne, a Parlament Europejski często wzywa Radę UE do szybkiego rozwiązania tego problemu (ostatni raz w czerwcu 2021 r.)⁸¹. W ciągu ostatniej dekady głównym i najbardziej konsekwentnym przeciwnikiem włączenia Rumunii do strefy była Holandia, której władze przekonywały, że kraj ten nie sprostał wymogom w zakresie praworządności⁸². Rumunię (wraz z Bułgarią) w momencie przystąpienia do UE w 2007 r. objęto tzw. mechanizmem współpracy i weryfikacji (CVM), w ramach którego KE monitorowała ich postępy w zakresie reformy sądownictwa i walki z korupcją. 22 listopada 2022 r. Komisja pozytywnie oceniła postępy Rumunii w tym obszarze i zapowiedziała wyłączenie jej z CVM, co pozwoliło przekonać władze holenderskie do zmiany stanowiska w kwestii rozszerzenia Schengen. Wówczas jej akcesję zawetowała jednak niespodziewanie Austria.

Wiedeń uzasadnił swą decyzję obawami o narastanie fali nielegalnej migracji przez terytoria Bułgarii i Rumunii. Austria – otoczona przez kraje należące do Schengen – winą za wzrost migracji obarcza niewłaściwie działający system kontroli na zewnętrznych granicach strefy, a jednocześnie argumentuje, że dopóki nie zostanie on uszczelniony, dopóty nie powinna ona ulec rozszerzeniu. Bukareszt przyjął jej argumentację ze zdumieniem i niezrozumieniem. Choć Wiedeń przekonywał, że przez Rumunię przeszło ok. 20 tys. z 75 tys. migrantów, którzy dotarli w ostatnim czasie do Austrii, to zdaniem Bukaresztu nie przedstawił on wiarygodnych dowodów na poparcie tych danych. Według władz Rumunii do strefy dotarło przez ten kraj zaledwie ok. 3% nielegalnych migrantów (główny szlak biegnie bowiem przez Bułgarię, Serbię i Węgry). Postawa Wiednia doprowadziła do pogorszenia relacji dwustronnych, a nawet sprowokowała wezwania do bojkotu austriackich firm w Rumunii⁸³.

⁸¹ *REPORT on the Annual Report on the Functioning of the Schengen Area*, Parlament Europejski, 1.06.2021, europarl.europa.eu.

⁸² 9 maja 2019 r. podczas szczytu UE w Sybinie premier Holandii Mark Rutte oświadczył, że Rumunia zostanie włączona do strefy Schengen, gdy zacznie stosować się do zasad praworządności i demokracji. Zob. *Premierul olandez Mark Rutte, la summitul UE de la Sibiu: România va fi pregătită de admiterea în spațiul Schengen când se va conforma regulilor statului de drept și democrației*, News.ro, 9.05.2019. Należy jednak dodać, że rzeczywistym powodem sprzeciwu były prawdopodobnie (wyolbrzymione) obawy dotyczące potencjalnej masowej imigracji i wzrostu przestępczości w strefie Schengen (w tym w Holandii) po otwarciu granicy z Rumunią.

⁸³ Zob. K. Całus, E. Kobeszko, *Austriackie weto wobec wejścia Rumunii i Bułgarii do Schengen*, OSW, 16.12.2022, osw.waw.pl.

Innym priorytetem Bukaresztu w UE jest utrzymanie wysokich nakładów na politykę spójności i wspólną politykę rolną (we wszelkich negocjacjach stawał on po stronie zwolenników ich wzmocnienia). W kraju utrzymuje się też konsensus co do tego, że poza wygospodarowaniem środków na wspomniane obszary istnieje także potrzeba podniesienia wydatków na ochronę granic oraz obronność. Generalnie Rumunia popiera zacieśnianie unijnej kooperacji w sektorze bezpieczeństwa, w tym mechanizm stałej współpracy strukturalnej (tzw. PESCO), uruchomiony w grudniu 2017 r.⁸⁴ Jednocześnie jednak tamtejsi politycy konsekwentnie podkreślają, że inicjatywy tego typu (m.in. projekt tzw. autonomii strategicznej UE) nie mogą być realizowane niezależnie od NATO i stanowić dla niego alternatywy, lecz powinny pełnić funkcję uzupełniającą, służebną wobec Sojuszu⁸⁵. Z tego względu Bukareszt z aprobatą przyjął unijną decyzję z 2021 r. o zaproszeniu USA, Kanady i Norwegii do udziału w projekcie PESCO „mobilność wojskowa” – strategicznej platformie umożliwiającej szybkie i płynne przemieszczanie personelu i zasobów wojskowych w obrębie UE (z wykorzystaniem transportu kolejowego, drogowego, powietrznego i/lub morskigo)⁸⁶. Opowiada się również jednoznacznie za przyjęciem wspólnej waluty, choć Rumunia jest obecnie daleka od spełnienia niezbędnych do tego warunków konwergencji⁸⁷. Idea wstąpienia do strefy euro nie wywołuje zasadniczo kontrowersji politycznych, popiera ją też większość opinii publicznej. Według badania Eurobarometru z maja 2021 r. wdrożenia tej waluty chciałoby 75% Rumunów – to najwyższy odsetek spośród obywateli państw planujących taki krok⁸⁸.

Znalezienie się w głównym nurcie unijnym oraz utrzymanie możliwie najlepszych stosunków z Berlinem i Paryżem ma służyć przede wszystkim łańcuchowi osiągnięciu wspomnianych wcześniej celów przez Bukareszt, a nie

⁸⁴ J. Gotkowska, *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, OSW, Warszawa 2018, osw.waw.pl.

⁸⁵ Zob. R. Lupițu, *Klaus Iohannis, despre autonomia strategică a UE solicitată de Emmanuel Macron: „România are un parteneriat strategic foarte puternic cu SUA”*, Caleaeuropeana.ro, 19.10.2020; A.M. Touma, *Romania Backs EU Military Cooperation Fund*, BalkanInsight, 18.10.2017, balkaninsight.com.

⁸⁶ *PESCO: Canada, Norvegia și Statele Unite vor fi invitate să participe la proiectul „Mobilitatea militară”*, Rada UE, 6.05.2021, consilium.europa.eu.

⁸⁷ W 2019 r. ówczesna premier Viorica Dăncilă oświadczyła, że Rumunia mogłaby przyjąć wspólną walutę w 2024 r. Deklaracja ta była jednak w znacznym stopniu polityczna i pozbawiona podstaw ekonomicznych, gdyż Bukareszt nie spełnia żadnego z kryteriów konwergencji. Jak wynika z ujawnionego przez rumuńskie media raportu mającego pochodzić z resortu finansów, „w perspektywie przystąpienia do strefy euro Rumunia będzie musiała w pierwszej fazie przywrócić równowagę wewnętrzną i zewnętrzną oraz spełnić szereg warunków stabilności makroekonomicznej, a równoległe zwalczanie negatywne skutki pandemii COVID-19”. Na razie nie wiadomo, kiedy zostanie ogłoszony nowy harmonogram przyjęcia euro.

⁸⁸ *Introduction of the euro in the Member States that have not yet adopted the common currency*, Unia Europejska, lipiec 2021, europa.eu.

próbom forsowania własnej wizji rozwoju wspólnoty. Polityka Rumunii w ramach UE jest na razie bardzo zachowawcza i reaktywna. Niewykluczone jednak, że w ciągu najbliższych lat w kraju dojdą do głosu partie nawołujące do budowy asertywniejszych relacji z państwami członkowskimi. Popularność takich sił ma umocowanie społeczne. Motywowane politycznie niedopuszczanie państwa do strefy Schengen oraz utrzymywanie mechanizmu współpracy i weryfikacji sprawiają, że część mieszkańców uważa, iż są traktowani jak obywatele drugiej kategorii. Według badania „Barometr bezpieczeństwa Rumunii” (przeprowadzonego w październiku 2021 r.) aż 54% Rumunów czuje się w UE dyskryminowanych⁸⁹. Za wyraz narastającej frustracji można uznać sukces eurosceptycznego i narodowo-konserwatywnego AUR w wyborach w grudniu 2020 r. Uzyskał on wówczas 9% głosów i stał się czwartą siłą w parlamencie, a we wrześniu 2022 r. poparcie dla niego wynosiło ok. 15%.

Przez wiele lat istotnym partnerem Bukaresztu w UE pozostawał Londyn. Stolice zbliżyły się zarówno ze względów społeczno-gospodarczych, jak i obronnych. Od czasu otwarcia brytyjskiego rynku dla Rumunii do Zjednoczonego Królestwa wyjechało w poszukiwaniu pracy ok. 600 tys. mieszkańców tego kraju. W ten sposób stali się tam jedną z najliczniejszych (obok Hindusów i Polaków) mniejszości narodowych, czego zasadniczo nie zmienił nawet brexit. Do marca 2020 r. ok. 540 tys. Rumunów żyjących na Wyspach złożyło w ramach systemu osiedleńczego dla obywateli UE wnioski o legalizację pobytu i umożliwienie im pozostania.

W kontekście bezpieczeństwa Wielka Brytania to przy tym – obok Francji – najważniejszy dla Rumunii członek NATO po USA. Odgrywa pierwszoplanową rolę w odstraszeniu nuklearnym czy obronie zbiorowej Sojuszu. Londyn – podobnie jak Bukareszt – opowiada się za silnymi więziami transatlantyckimi i obecnością militarną Stanów Zjednoczonych w Europie oraz rozwija bardzo bliską bilateralną współpracę wojskową z Waszyngtonem. Od szczytu NATO w Walii w 2014 r. w Rumunii stacjonują również brytyjscy żołnierze. Biorą oni udział w nadzorowaniu jej przestrzeni powietrznej i regularnie uczestniczą w ćwiczeniach. Mają też reprezentację w Wielonarodowej Dywizji Południowy Wschód (MND SE) w Bukareszcie. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE nie wpłynęło na kooperację w tym wymiarze. Rumuni zdają sobie sprawę, że utrzymanie bliskich relacji pomiędzy Brukselą a Londynem jest kluczowe z punktu widzenia europejskiej polityki wobec Rosji, Partnerstwa Wschodniego czy Bałkanów Zachodnich. W opinii Bukaresztu w interesie UE leży angażowanie

⁸⁹ *Barometrul de Securitate a României (Octombrie 2021), op. cit.*

Brytyjczyków we wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Zachęca on Brukselę i państwa członkowskie, aby przejawiały inkluzyjne podejście do Londynu w inicjatywach takich jak PESCO, Europejski Fundusz Obronny czy Europejski Program Rozwoju Przemysłu. Dąży przy tym do utrzymania zainteresowania Brytyjczyków regionem Morza Czarnego.

Państwa UE są ekstremalnie istotne dla rumuńskiej gospodarki – w 2021 r. odpowiadały za 72,4% tamtejszego eksportu i 72,4% importu. Do najważniejszych odbiorców miejscowej produkcji należą Niemcy (20,5%), Włochy (10,5%), Francja (6,4%), Węgry (5,7%) i Polska (4%)⁹⁰. Dwa pierwsze kraje to także główni partnerzy Rumunii w zakresie importu (odpowiednio 20% i 9%). W 2019 r. z Unii pochodziło ok. 62% bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) – 88,3 mld euro. Newralgicznymi inwestorami od lat pozostają Niemcy, Austria i Francja. W 2019 r. ich udział w BIZ w Rumunii wyniósł odpowiednio 15% (ok. 13,2 mld euro), 11,4% (ok. 10 mld euro) i 9,4% (ok. 8,3 mld euro).

Operujące w kraju firmy z większościovym kapitałem niemieckim, których liczbę szacuje się na ok. 4,2 tys., zatrudniają tam ponad 200 tys. osób. Spośród 10 największych cztery to sieci handlowe. W roku 2018 na pierwszym miejscu, z obrotem na poziomie 2,3 mld euro, znalazł się Kaufland, trzecią pozycję zajął Lidl Discount SRL (1,7 mld euro), a szóstą i siódmą – Selgros Cash & Carry (799 mln euro) oraz Rewe (742 mln euro). Niemieckie spółki handlowe działające w Rumunii wygenerowały wówczas prawie 0,5 mld euro zysku. Nieco więcej (ok. 508 mln euro) przyniosły podmioty z branży przetwórczej. Największym pod względem obrotów (2 mld euro w 2018 r.) przedsiębiorstwem w tym sektorze, a jednocześnie drugim po Kauflandzie w ogóle, jest firma British American Tobacco (kontrolowana przez British American Tobacco Hamburg International GmbH). Niemieckie inwestycje w informatykę i komunikację wydają się przy tym niewielkie – tamtejsze firmy z tych branż wygenerowały w 2018 r. zaledwie 0,5 mld euro obrotu, a więc jedynie 2,2% obrotu wszystkich spółek znaną w Rumunii⁹¹.

Drugi obok RFN kluczowy partner gospodarczy Bukaresztu w UE to wspomniana Francja, z którą od utworzenia państwa rumuńskiego łączą go tradycyjnie bliskie stosunki. W Rumunii działa obecnie ok. 2,3 tys. podmiotów z większościovym kapitałem francuskim, zatrudniających ponad 90 tys. pracowników. W przeciwieństwie do Niemiec Francuzi inwestują zwłaszcza w sektor

⁹⁰ Dane za rok 2021, rumuński Narodowy Instytut Statystyczny, insse.ro.

⁹¹ R. Grosu, *Topul celor mai mari investitori germani din Romania*, Wall-Street, 2.10.2019, wall-street.ro.

produkcyjny. W 1999 r. Renault wykupiło większościowy pakiet udziałów w fabryce samochodów Dacii w mieście Mioveni (a ostatecznie stało się posiadaczem 99,4% jej akcji). Koncern tylko w ciągu pierwszych 10 lat wydał przeszło 1,2 mld euro na modernizację i rozbudowę zakładów Dacii, która w tym czasie stała się ważną niskokosztową marką europejską. W kraju od 2002 r. obecne są też Airbus Helicopters, operujący w konsorcjum z rumuńską firmą IAR, oraz spółki finansowe (Société Générale), telekomunikacyjne (Orange) czy handlowe (Carrefour). Oba państwa współpracują również w dziedzinie energetyki. 26 października 2020 r. podpisały deklarację o woli podjęcia kooperacji w sferze cywilnej energetyki jądrowej, m.in. w celu rozbudowy wspomnianej siłowni w Cernavodzie.

Rumuńska wizja rozwoju Unii sprowadza się właściwie do dalszego i możliwie równomiernego zacieśniania integracji pomiędzy krajami członkowskimi (w tym przyjęcia przez nie wspólnej waluty oraz wejścia Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen). Bukareszt niewątpliwie pragnie uniknąć scenariusza „UE dwóch prędkości”, ale jeśli okazałoby się to niemożliwe, to zdecydowanie dążyłby do znalezienia się jak najbliżej państw tzw. jądra UE (przede wszystkim Niemiec i Francji). To m.in. dlatego rządzący generalnie pozytywnie odnoszą się do pomysłu zniesienia zasady jednomyślności w głosowaniach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na rzecz większości kwalifikowanej (QMV)⁹². W maju 2023 r. Rumunia po raz pierwszy wzięła udział (w charakterze uczestnika, a nie – jak wcześniej – obserwatora) w spotkaniu tzw. Grupy Przyjaciół QMV, w której skład wchodzi m.in. RFN, Francja, Włochy czy Holandia⁹³. Wpisując się w mainstreamową narrację prowadzoną przez największe państwa członkowskie, wykazuje przy tym podejście transakcyjne, tj. oczekuje, że w zamian za wspieranie promowanego przez nie wyobrażenia wspólnoty uzyska korzyści w interesujących ją obszarach (m.in. strefa Schengen, kierowanie określonymi instytucjami, dostęp do funduszy unijnych itd.). Opowiadając się za głęboko zintegrowaną UE, Bukareszt jest przekonany, że – zwłaszcza ze względów bezpieczeństwa – musi ona utrzymać dobre relacje i ścisły sojusz z USA. Rumunia dąży też do jej rozszerzenia – w przyszłości widzi w niej zarówno kraje Bałkanów Zachodnich, jak i członków Partnerstwa Wschodniego (ze szczególnym naciskiem na Mołdawię).

⁹² Innym powodem jest chęć uniknięcia sytuacji, w których pojedyncze państwa członkowskie mogą blokować ważne dla Bukaresztu decyzje polityczne. Za przykład niech posłuży weto Austrii w sprawie przystąpienia Rumunii do strefy Schengen.

⁹³ *Minister Bogdan Aureescu Attended the Informal Meeting of the Group of Friends on the Use of Qualified Majority Voting in CFSP Matters and the Launch of the Civilian CSDP Compact Respectively*, MSZ Rumunii, 22.05.2023, mae.ro.

2. Ostrożność wobec inicjatyw regionalnych

Realizując politykę utrzymywania jak najlepszych relacji z tzw. twardym jądrem UE, Bukareszt stara się unikać wchodzenia w formaty współpracy regionalnej, które mogłyby tym relacjom zaszkodzić. Spójrzmy chociażby na ewolucję jego stosunku do Grupy Wyszehradzkiej (V4). Przez wiele lat (szczególnie w okresie przedakcesyjnym) Rumunia pragnęła współdziałać z członkami tego zrzeszenia, a nawet wejść w jego skład. Państwa V4 nie były tym jednak zainteresowane, a i perspektywa Bukaresztu ostatecznie uległa poważnej zmianie. Aktualnie w krajowym dyskursie publicznym grupę postrzega się jako klub „nieoliberalnych demokracji” kontestujący procesy integracji europejskiej, co stoi w sprzeczności z kluczowymi celami polityki zagranicznej państwa⁹⁴.

W grudniu 2017 r. w reakcji na rzekome zaproszenie Rumunii do V4 przez premiera Węgier Viktora Orbána (który mgliście wspominał o takiej ewentualności w kampanii wyborczej prowadzonej wśród rumuńskich Węgrów) prezydent Iohannis stwierdził wprost, że obecnie nie ma możliwości zacieśnienia więzi pomiędzy Bukaresztem i grupą – jego wizja przyszłości Europy zbytnio się bowiem różni od tej prezentowanej przez V4, a szczególnie Warszawę i Budapeszt. Wcześniej, w listopadzie, ówczesny szef rumuńskiej dyplomacji Teodor Meleşcanu jednoznacznie zanegował zamiar przystąpienia państwa do formatu⁹⁵. Mimo to korzysta ono doraźnie na kooperacji z grupą, wchodząc w różne koalicje w ramach V4+. Służą one głównie formułowaniu wspólnych stanowisk w UE w kwestiach polityki energetyczno-klimatycznej, budżetu, transportu czy wsparcia procesu rozszerzenia UE na Bałkany Zachodnie. Dla przykładu w trakcie kryzysu migracyjnego w 2015 r. Rumunia wraz z V4 sprzeciwiała się przymusowym kwotom relokacji przybyszów, a w 2017 r. poparła prowadzoną przez grupę walkę z tzw. podwójnymi standardami dotyczącymi produktów sprzedawanych w tzw. starej i nowej UE⁹⁶. Rozwijająca się współpraca sektorowa pomiędzy nimi nie przekłada się jednak na szerszą kooperację polityczną, np. ustalenie postaw wobec zasad dalszego funkcjonowania UE.

Ostrożne podejście Bukaresztu do inicjatyw regionalnych widać też w jego początkowym stosunku do 3SI, traktowanej przez elity polityczne jako projekt alternatywny względem integracji europejskiej – na szczycie w Dubrowniku

⁹⁴ A.M. Touma, *Romania's Flirtation With Visegrad States Alarms Experts*, BalkanInsight, 10.10.2017, balkaninsight.com.

⁹⁵ O. Nahoi, *Meleşcanu: Nu se pune problema aderării la Grupul Vişegrad!*, RFI România, 1.11.2017, rfi.ro.

⁹⁶ *Visegrad group and Romania ask for EU regulations against food double standards*, Romania-Insider.com, 22.09.2017.

w 2016 r. Rumunię reprezentował jedynie minister transportu Petru Sorin Bușe. Wyraźna akceptacja inicjatywy przez USA (potwierdzona m.in. wizytą prezydenta Trumpa na szczycie w Warszawie w 2017 r.), rosnące zainteresowanie nią ze strony Berlina (na którego uczestnictwo w formie Bukareszt konsekwentnie nalegał) i brak negatywnych reakcji KE sprawiły, że władze zaczęły intensywnie angażować się w ten projekt. Jednocześnie Rumuni przykładali dużą wagę do budowania swojego pozytywnego wizerunku w ramach UE i podkreślali, że 3SI służy przede wszystkim rozbudowie infrastruktury transportowej i energetycznej, a ponadto stanowi istotne uzupełnienie integracji europejskiej. Ich rosnąca aktywność skutkowałą m.in. zorganizowaniem szczytu inicjatywy w Bukareszcie we wrześniu 2018 r., na który przybyli – jako zewnętrzni partnerzy – przewodniczący KE Jean-Claude Juncker, szefowie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także minister spraw zagranicznych Niemiec Heiko Maas.

Obecnie 3SI (w przeciwieństwie np. do formatu V4 + Rumunia) jest silnie popierana zarówno przez ośrodek prezydencki, jak i liderów obozu rządowego. Bukaresztowi zależy na uwypuklaniu synergii pomiędzy 3SI i B9. Z perspektywy rumuńskich decydentów, tradycyjnie dążących do „sekurytyzacji” istniejących formatów współpracy, Trójmorze oprócz wymiaru gospodarczo-infrastrukturalnego ma też potencjał do wzmacniania bezpieczeństwa w regionie. Przykładowo sztandarową inwestycję 3SI – Via Carpatia – Bukareszt postrzega jako szlak zwiększający mobilność wojsk na flance wschodniej, co wpisuje się w pakiet mobilności i koncepcję tzw. wojskowego Schengen⁹⁷.

⁹⁷ K. Całus, M. Gniazdowski, J. Gotkowska, *Rumunia–USA: przedwyborcza intensyfikacja współpracy*, OSW, 23.10.2020, osw.waw.pl.

VI. STOSUNKI Z WYBRANYMI SĄSIADAMI

Ukierunkowana przede wszystkim na rozwijanie więzi ze Stanami Zjednoczonymi oraz państwami twardego rdzenia UE Rumunia nie przykłada zbyt dużej wagi do stosunków z bezpośrednimi sąsiadami. Wyjątkiem jest Republika Mołdawii, stanowiąca z przyczyn językowych, kulturowych i strategicznych obszar szczególnego zainteresowania Bukaresztu. Relacje z Węgrami – obciążone kwestiami historycznymi i bieżącymi problemami związanym m.in. z liczną mniejszością węgierską – można określić mianem specyficznych. Z kolei największe zmiany w ostatnich latach zaszły w dziedzinie stosunków z Ukrainą, z którą Rumunia współdzieli najdłuższą granicę lądową. Po dekadach niechęci, a nawet wrogości Bukareszt zaczyna stopniowo (choć nie bez oporów) widzieć w niej kraj, który należy wspierać i z którym należy rozwijać współpracę w celu zapewnienia bezpieczeństwa zarówno sobie, jak i Mołdawii oraz utrzymania stabilności w regionie.

1. Węgry – współpraca mimo nieufności

Węgry to dla Rumunii jeden z najtrudniejszych partnerów w sąsiedztwie. Skomplikowana, wielowiekowa historia relacji między nimi i wynikające z nich resentymenty, jak również duża i aktywna politycznie mniejszość węgierska mieszkająca na terytorium współczesnej Rumunii stanowią źródło licznych napięć i konfliktów, a jednocześnie dominują i tak wąski obszar wzajemnych stosunków. Obydwa kraje tradycyjnie traktują się z nieufnością, a ich oficjalne kontakty należy uznać za chłodne, zwłaszcza od 2010 r., kiedy to po władzę na Węgrzech sięgnął Fidesz.

Kluczowym problemem natury historycznej kształtującym relacje dwustronne jest kwestia Siedmiogrodu (rum. Transilvania, węg. Erdély). Ten zamieszkały od zawsze zarówno przez ludność węgierską, jak i rumuńską region ma dla obydwu narodów ogromne znaczenie kulturowe i tożsamościowe. Przez zdecydowaną większość ubiegłego tysiąclecia znajdował się on pod kontrolą Węgrów, ale po I wojnie światowej został przyłączony do państwa rumuńskiego (zob. niżej)⁹⁸.

⁹⁸ Szerzej o relacjach rumuńsko-węgierskich zob. K. Całus, *Współpraca mimo nieufności...*, op. cit.

Siedmiogród a stosunki rumuńsko-węgierskie

Po klęsce państw centralnych w I wojnie światowej i związanym z nią rozpadzie Austro-Węgier Rumunia w 1918 r. inkorporowała zasiedlony już wówczas w przeważającej większości przez ludność rumuńską Siedmiogród. Fakt ten potwierdził podpisany kilka miesięcy później traktat wersalski, a ostateczny kształt nowych granic uprawomocnił traktat z Trianon 4 czerwca 1920 r. Od 2010 r. rocznicę zawarcia tego ostatniego Węgry obchodzą jako dzień żałoby, natomiast jubileusz przyłączenia Siedmiogrodu (1 grudnia 1918 r.) to Dzień Wielkiego Zjednoczenia – najhuczniejsze i najbardziej doniosłe święto państwowe w Rumunii. Politycy w Bukareszcie są bardzo wyczuleni na próby podważania traktatu z Trianon (a wszelką krytykę tego porozumienia uważają za rewizjonizm historyczny) i jakiegokolwiek przejawy węgierskiego resentymetu związanego z Siedmiogrodem. Hasła obrony przed węgierskim rewanżyzmem rezonują w społeczeństwie (niemal dwie trzecie mieszkańców wyraża przekonanie, że Budapeszt „w ten czy inny sposób” chciałby odzyskać kontrolę nad omawianym regionem), więc władze chętnie wykorzystują je do mobilizowania elektoratu czy odwracania uwagi od niekorzystnej sytuacji wewnętrznej.

Bezpośrednim skutkiem zmiany granic z 1918 r. jest obecność na terenach południowo-wschodniego Siedmiogrodu liczącej ok. 1,2 mln osób (ok. 6–7% ludności Rumunii) mniejszości węgierskiej. Grupa ta regularnie stanowi temat dyskusji i przyczynę konfliktów politycznych definiujących relacje dwustronne pomiędzy Bukaresztem a Budapesztem. Władze węgierskie uznają wspieranie swoich mniejszości za moralne zobowiązanie wobec etnicznych Węgrów, którzy w konsekwencji porozumienia z Trianon znaleźli się poza ojczyzną. Tymczasem Rumuni w zdecydowanej większości widzą w tego typu działaniach otwarte mieszanie się w ich wewnętrzne sprawy. Rumuńscy Węgrzy są dobrze zorganizowani i posiadają reprezentację polityczną w postaci trzech ugrupowań, z których pierwszoplanową rolę odgrywa Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii (UDMR), otwarcie wspierany zarówno politycznie⁹⁹, jak i finansowo¹⁰⁰ przez Węgry. W maju 2010 r. zdominowany przez Fidesz parlament zdecydował o przyznaniu etnicznym Węgom mieszkającym w innych państwach prawa do posiadania obywatelstwa węgierskiego jako drugiego.

⁹⁹ *Orbán in Transylvania Calls for Support for RMDSZ*, Hungary Today, 9.05.2019, hungarytoday.hu.

¹⁰⁰ W 2018 r. rząd w Budapeszcie podjął decyzję o wsparciu kilku organizacji mniejszości węgierskiej w Rumunii (chodzi głównie o UDMR oraz powiązane z nim jednostki) kwotą 100 mln euro. Szerzej zob. B. Felseghi, *Budapesta plătește o sumă-record pentru radicalizarea UDMR*, PressOne, 4.02.2018, pressone.ro.

Do dziś skorzystała z niego co najmniej połowa reprezentantów węgierskiej diaspory w Rumunii. Silne powiązania między Fideszem i UDMR budzą negatywne reakcje władz w Bukareszcie, które coraz wyraźniej postrzegają węgierskie ugrupowania działające na terenie kraju jako instrument polityki zagranicznej Budapesztu.

Przejęcie rządów na Węgrzech przez Fidesz (2010), a w Rumunii przez centrolewicę (2012) zakończyło trwającą od końca lat dziewięćdziesiątych dekadę stopniowej poprawy relacji bilateralnych, kiedy to niezwykle dynamicznie rozwijała się współpraca zarówno polityczna (szczególnie w kwestiach unijnych), jak i handlowa oraz energetyczna. Obydwa państwa razem dążyły do rozszerzenia strefy Schengen czy promowały wdrożenie strategii UE dla regionu Dunaju. Łączyły je też wspólne interesy w toku negocjacji unijnych wieloletnich ram finansowych. Owoce kooperacji energetycznej było m.in. uruchomienie w 2010 r. pierwszego rumuńsko-węgierskiego interkonektora gazowego. Budapeszt i Bukareszt forsowały także projekt AGRI (transport gazu z Azerbejdżanu przez Gruzję i Morze Czarne do Rumunii i Węgier).

W 2011 r. politykę dialogu z Węgrami uprawianą przez centroprawicowy gabinet Emila Boca zaatakowały rywalizujące z nim ugrupowania centrolewicowe – zarzucały mu one uległość wobec Budapesztu. Już po przejęciu władzy przez centrolewicowy rząd Ponty Węgrzy ostro krytykowali podjęte przez niego decyzje dotyczące m.in. wycofania poparcia dla funkcjonowania odrębnej ścieżki kształcenia medyków w języku węgierskim na uniwersytecie w Târgu Mureș oraz rzekome pogarszanie sytuacji mniejszości poprzez zmianę ordynacji wyborczej w Rumunii z systemu proporcjonalnego na większościowy. Na osobny punkt sporu wyrosła sprawa sprowadzenia do Siedmiogrodu pod patronatem przewodniczącego węgierskiego parlamentu prochów Józsefa Nyirő. Rumuni zablokowali tę uroczystość, wskazując na skrajnie prawicowe i antysemickie poglądy tego węgierskiego pisarza.

Ze szczególnie negatywną reakcją Bukaresztu spotykają się powtarzane regularnie i wspierane przez rząd w Budapeszcie żądania utworzenia autonomii węgierskiej na terytorium Rumunii. Z takim postulatem konsekwentnie występują reprezentujące interesy mniejszości węgierskiej rumuńskie partie z UDMR na czele. Argumentując swój ostry sprzeciw wobec tej idei, władze Rumunii stale powtarzają, że obowiązujące ustawodawstwo zapewnia mniejszościom niespotykane szeroki zakres praw. Wyliczają przy tym m.in.: prawo do posiadania przez każdą z nich reprezentacji politycznej w parlamencie, subwencje z budżetu państwa skorelowane z liczebnością danej grupy narodowej

oraz szerokie wsparcie dla kultury i języka węgierskiego (nauczanego w przypadku szkół węgierskich w Rumunii na każdym szczeblu edukacji). Sama partia UDMR otrzymała w 2020 r. dotacje na sumę ok. 6,6 mln euro, czyli niemal dwukrotnie wyższe niż te, które trafiły w tym samym roku do Związku Ocalenia Rumunii (mimo że w wyborach w 2020 r. uzyskał on dwa i pół razy więcej głosów)¹⁰¹.

Nic nie wskazuje na to, aby w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej kwestia mniejszości węgierskiej miała stracić kluczowe miejsce w relacjach między Budapesztem i Bukaresztem. Rumuńscy politycy nie zamierzają ustępować wobec węgierskich roszczeń, a co jeszcze ważniejsze – popiera ich elektorat. Nawet samo rozpatrywanie możliwości utworzenia autonomii byłoby politycznym samobójstwem dla dowolnego ugrupowania (rzecz jasna, z wyłączeniem UDMR). Jednocześnie wspierana finansowo przez Fidesz mniejszość, a szczególnie reprezentujące ją organizacje polityczne i kulturowe utrzymują lub wręcz zaostrzają swoją retorykę, co przyczynia się do dalszego wzrostu napięć zarówno w kraju, jak i w stosunkach z państwem węgierskim.

Brak zaufania Rumunii do Węgier wynika jednak nie tylko z przyczyn historycznych, lecz także z podejścia rządzącego Fideszu do Rosji, traktowanej przez Bukareszt jako zagrożenie. Kierowana przez Orbána partia przez lata konsekwentnie starała się zacieśniać relacje z Moskwą, a niekiedy wprost broniła jej interesów na arenie europejskiej i międzynarodowej (sprzeciwiała się m.in. niektórym unijnym sankcjom czy utrudniała współpracę Ukrainy z NATO¹⁰²), na co władze rumuńskie patrzą z niechęcią. Wrażenie to wzmocniła niejednoznaczna postawa Węgier wobec inwazji na Ukrainę (zwłaszcza utrzymywanie współpracy energetycznej z Rosją czy odmowa przepuszczania zachodnich dostaw broni dla Kijowa przez własne terytorium). W tym kontekście ze szczególnie negatywną reakcją Bukaresztu spotkało się wystąpienie premiera Orbána w siedmiogrodzkim Băile Tușnad (węg. Tusnádfürdő) 23 lipca 2022 r.¹⁰³ W trakcie przemówienia określił on dotychczasową strategię NATO i UE wobec Rosji jako porażkę i oznajmił, że Węgry będą dążyć do jej zmiany zgodnie z założeniem, że celem działań należy uczynić nie wygranie wojny, lecz zawarcie pokoju. Jak podkreślił, Unia powinna więc stanąć „nie po stronie Ukrainy, ale między nią a Rosją”, a rozmowy pokojowe winny toczyć się nie między stronami konfliktu, lecz na linii Waszyngton–Moskwa.

¹⁰¹ M. Mihalache, *UDMR, ventuză bugetară cu statut dublu*, Jurnalul.ro, 27.01.2021.

¹⁰² *Hungary vetoes NATO statement on Ukraine over minority rights: minister*, Reuters, 30.10.2019, reuters.com.

¹⁰³ A. Sadecki, K. Całus, Ł. Kobeszko, *Wystąpienie programowe Orbána w Siedmiogrodzie*, OSW, 2.08.2022, osw.waw.pl.

Rumunia nie wydaje się posiadać określonej strategii współpracy z Węgrami. Państwo to postrzega jako jednego z wielu partnerów w ramach UE oraz NATO, a nie wiarygodnego sojusznika. Do rozwoju relacji z nim Bukareszt – tradycyjnie zainteresowany utrzymaniem się w głównym nurcie polityki europejskiej – dodatkowo zniechęca fakt, że rząd Orbána znajduje się w permanentnym konflikcie z Komisją Europejską.

Mimo problemów politycznych i powtarzających się scysji na szczeblu dyplomatycznym kooperacja na polach gospodarczym (w tym wymiana handlowa) i energetycznym, a także turystyka rozwijają się bardzo dynamicznie. W 2021 r. Węgry były czwartym (po Niemczech, Włoszech oraz Francji) odbiorcą rumuńskiego eksportu (5,7% całości) oraz trzecim partnerem w zakresie importu (6,9% całości). Liczba turystów z tego kraju (korzystających z zarejestrowanych miejsc noclegowych) w Rumunii wyniosła w przedpandemicznym 2019 r. 156 tys.¹⁰⁴, co daje im trzecie miejsce w UE oraz piąte globalnie. Jako przykład rozwijającej się współpracy energetycznej między obydwojma państwami można wskazać wspomniany już projekt gazociągu tranzytowego BRUA, łączącego Bułgarię, Rumunię, Węgry i Austrię¹⁰⁵. Wartość 479 mln euro przedsięwzięcie finansowane jest z grantu Komisji Europejskiej (180 mln euro) oraz kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego (50 mln euro) i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (60 mln euro). Najważniejszy element inwestycji to długi na 479 km gazociąg biegnący od rumuńsko-bułgarskiego interkonektora w Podișor koło Bukaresztu do oddalonego o ok. 50 km od granicy z Serbią i Węgrami Receaș. Budapeszt regularnie podkreśla swoje „niezachwiane” zaangażowanie w ten projekt, argumentując, że zapewni on Węgom bezpieczeństwo energetyczne poprzez dywersyfikację źródeł dostaw gazu.

2. Mołdawia - między romantyzmem a pragmatyzmem

Republika Mołdawii stanowi jeden z priorytetowych – obok integracji euroatlantyckiej – kierunków rumuńskiej polityki zagranicznej. Szczególna uwaga, jaką Bukareszt poświęca temu państwu, wynika z przyczyn historycznych. Obydwa kraje łączą język i kultura oraz doświadczenie wspólnej państwowości. Bliskość ta, choć sprzyja budowaniu stosunków dwustronnych, niesie jednak również znaczne obciążenie. Istotna część społeczeństwa mołdawskiego – zwłaszcza mniejszość rosyjskojęzyczna – obawia się zacieśnienia więzi z Bukaresztem, widząc w tym próbę „wepchnięcia” Mołdawii do NATO, zagrożenie

¹⁰⁴ *Turismul României, Breviar Statistic*, Narodowy Instytut Statystyczny, 2019, insse.ro.

¹⁰⁵ K. Całus, A. Łoskot-Strachota, *BRUA i rumuńskie pomysły na środkowoeuropejski rynek gazu*, op. cit.

utrata niepodległości i zapowiedź zjednoczenia z zachodnim sąsiadem. Powstała na tej kanwie problemy dotyczą wszystkich obszarów relacji bilateralnych – zarówno polityki i wojska, jak i (choć w mniejszym stopniu) gospodarki.

Obszar dzisiejszej Republiki Mołdawii (z wyjątkiem położonych na lewym brzegu Dniestru terenów Naddniestrza) pomiędzy XIV i XIX wiekiem wchodził w skład Gospodarstwa Mołdawskiego, jednego z dwóch – obok Wołoszczyzny – księstw, których zjednoczenie dało w drugiej połowie XIX wieku początek współczesnemu państwu rumuńskiemu. W 1812 r. ziemie te oderwano od Gospodarstwa i przyłączono do Cesarstwa Rosyjskiego. Wróciły one do Rumunii w 1918 r. i pozostały w jej składzie do 1940 r., kiedy to na mocy paktu Ribbentrop–Mołotow zostały zaanektowane przez ZSRR.

Utworzona w 1991 r. niepodległa Republika Mołdawii, zamieszkała aktualnie w ok. 80% przez ludność rumuńskojęzyczną, to z perspektywy Bukaresztu drugie państwo rumuńskie. W oczach elity politycznej i przeważającej części społeczeństwa Mołdawianie to rodacy zamieszkujący terytoria historycznie rumuńskie, których siłą odłączono od macierzy. W efekcie Bukareszt nie uznaje odrębności narodu mołdawskiego, a tożsamość mołdawską uważa – podobnie jak wołoską czy siedmiogrodzką – wyłącznie za rodzaj tożsamości regionalnej, zaś mieszkańców Republiki Mołdawii deklarujących się jako „Mołdawianie” zalicza do narodu rumuńskiego. Prócz kwestii historycznych kurs Rumunii względem Mołdawii determinuje obecność na terytorium tego kraju (w nieznanym na arenie międzynarodowej Naddniestrzu) wojsk rosyjskich. Choć ich liczebność jest niewielka (prawdopodobnie ok. 1,6 tys. żołnierzy), to samo istnienie w odległości zaledwie ok. 100 km od granic Rumunii rosyjskich instalacji wojskowych rodzi z punktu widzenia Bukaresztu zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Zainteresowanie władz Mołdawii ma też źródła wewnątrzpolityczne. Obywatele w zdecydowanej większości oczekują od rządzących działań mających prowadzić do zacieśnienia współpracy oraz zbliżenia z nią. Przed rozpoczęciem przez Rosję pełnoskalowej inwazji na Ukrainę w 2022 r. za zjednoczeniem z Mołdawią opowiadało się ok. 70% Rumunów i ok. 35% Mołdawian¹⁰⁶. Z tego też powodu wątek mołdawski jest tradycyjnie obecny w retoryce rumuńskich elit i stanowi instrument politycznej rywalizacji. W trakcie wyborów prezydenckich w 2014 r.

¹⁰⁶ Zob. więcej: K. Całus, *Mołdawia: rekordowe poparcie dla zjednoczenia z Rumunią*, OSW, 19.04.2021, osw.waw.pl; C. Melnic, *Ce cred româniilor despre Unirea cu Republica Moldova?*, LARICS, 2.06.2021, za:adevarul.ro.

oponenci zarzucali ubiegającemu się o to stanowisko Iohannisowi, że nigdy nie odwiedził Republiki Mołdawii. W odpowiedzi ten niemal natychmiast zadeklarował, że jeśli tylko zostanie głową państwa, to w pierwszą podróż uda się właśnie do Kiszyniowa. Stwierdził też, że „bez głosów mieszkańców Besarabii żaden rumuński prezydent nie będzie nim w pełni”¹⁰⁷. Wcześniej przez lata lider PSD Ponta i prezydent Băsescu intensywnie rywalizowali o miano osoby najbardziej zaangażowanej w pomoc dla wschodniego sąsiada. Problematyka mołdawska zajmuje poczesne miejsce w programach kluczowych rumuńskich polityków także przez wzgląd na rosnący elektorat Mołdawian, których coraz więcej nabywa rumuński paszport i prawo do głosowania.

Jak wspomniano, podstawowy cel Bukaresztu wobec Mołdawii to jak najsilniejsze umocowanie jej w systemie zachodnich instytucji i powiązań międzynarodowych. Wspomagał ją zatem w staraniach o przyłączenie do OBWE, Rady Europy czy Światowej Organizacji Handlu, pozostaje też największym promotorem jej integracji europejskiej, a zarazem głównym adwokatem w UE. Strona rumuńska popierała także jak najszybsze podpisanie przez sąsiada umowy stowarzyszeniowej z Unią oraz będącej częścią tego porozumienia umowy o pogłębianiu strefie wolnego handlu (DCFTA), co nastąpiło w 2014 r. Lobbowała również za włączeniem Kiszyniowa do strategii dunajskiej. Wreszcie, w 2009 r., była głównym pomysłodawcą i założycielem tzw. Grupy Przyjaciół Mołdawii w UE (Europejskiej Grupy Działań na rzecz Republiki Mołdawii).

Jednocześnie Bukareszt stara się przeciwdziałać wszelkim próbom pogłębiania mołdawskiej integracji z organizacjami lansowanymi przez Rosję, przede wszystkim z Euroazjatycką Unią Gospodarczą (EUG). Ratyfikacja przez Kiszyniów w 1994 r. układu białowieskiego oraz Statutu WNP (a tym samym formalne potwierdzenie wstąpienia do niej) spotkały się z bardzo negatywną reakcją Kremla, podobnie jak fakt uzyskania przez nią statusu obserwatora w EUG w 2018 r. Rumunia stanowczo opiera się także stale promowanemu przez Moskwę pomysłowi rozwiązania sprawy Naddniestrza na drodze tzw. federalizacji. W ramach takiego modelu ten separatystyczny i skrajnie prorosyjski region – jako podmiot federalnej Mołdawii – uzyskałby prawo do blokowania decyzji Kiszyniowa dotyczących m.in. polityki zagranicznej¹⁰⁸. Z punktu widzenia Bukaresztu taka sytuacja doprowadziłaby do sformalizowania wpływów Kremla w Mołdawii oraz zablokowała europejskie aspiracje tego kraju.

¹⁰⁷ R. Lozinschi, *Klaus Iohannis: „Fără votul basarabenilor, niciun președinte al României nu ar fi un președinte implinit!”*, Ziarul Național, 29.10.2014, ziarulnational.md.

¹⁰⁸ Tzw. memorandum Kozaka, forsowane przez Rosję w 2003 r., ilustruje, jak Moskwa widzi rozwiązanie problemu Naddniestrza. Dokument ten nie tylko dawał mu prawo weta w odniesieniu do decyzji

Rumuńska „paszportyzacja” Mołdawian

Bardzo istotną częścią polityki Bukaresztu wobec Kiszyniowa jest kwestia masowego przyznawania mieszkańcom Mołdawii rumuńskich paszportów. Zgodnie z przepisami przyjętymi przez parlament w 1991 r. wszyscy byli obywatele rumuńscy, którzy utracili obywatelstwo wbrew swojej woli, a także ich potomkowie uzyskali możliwość jego odzyskania. Z perspektywy władz ustawa ta miała naprawić „historyczną niesprawiedliwość” w postaci przymusowego pozbawienia rumuńskiego obywatelstwa mieszkańców terytoriów anektowanych przez ZSRR w 1940 r. W praktyce prawo skorzystania z przywileju otrzymała znaczna większość mieszkańców Republiki Mołdawii. Zgodnie z informacjami Bukaresztu z połowy 2022 r. rumuńskie paszporty posiadało ok. 1 mln Mołdawian (populacja kraju liczyła wtedy 2,6 mln osób). Z jednej strony możliwie daleko idące pogłębianie związków między oboma państwami to ważny element rumuńskiej polityki zagranicznej, jednak faktyczne ich zjednoczenie w dającej się przewidzieć przyszłości nie wydaje się leżeć w obszarze realnych dążeń Bukaresztu. Z drugiej strony – masowe przyznawanie paszportów obywatelom Mołdawii sprawia, że zdobyciem ich głosów coraz wyraźniej interesują się politycy z Rumunii. Jeszcze w 2012 r. ówczesny prezydent Băsescu agitował w Kiszyniowie w związku z nadchodzącym referendum w sprawie odwołania go ze stanowiska. W 2014 r. mołdawska Partia Demokratyczna (wówczas współrządząca, a od przełomu 2015 i 2016 r. odgrywająca główną rolę na krajowej scenie politycznej) podpisała ze sprawującą wtedy w Rumunii władzę PSD porozumienie o współpracy, zakładające m.in. pomoc przy organizacji kampanii wyborczej PSD na terytorium Mołdawii. O poparcie mieszkańców republiki zabiegają też tradycyjnie kandydaci na prezydenta. Aby podkreślić swoje poglądy i zwrócić na siebie uwagę elektoratu, Băsescu (konsekwentny promotor zjednoczenia Rumunii i Mołdawii) przez wiele lat ubiegał się o mołdawskie obywatelstwo. Udało mu się je uzyskać na chwilę w 2016 r. – już rok później został go jednak pozbawiony przez prorosyjskiego prezydenta Igora Dodona. Niemniej wydarzenie to pokazuje, jak duże znaczenie dla przedstawicieli rumuńskiej klasy politycznej mają relacje z Kiszyniowem i stosunek do kwestii mołdawskiej.

związanych z polityką międzynarodową Kiszyniowa, lecz także legalizował obecność rosyjskich sił pokojowych (w charakterze gwaranta nowego porozumienia) na terytorium zjednoczonego państwa przez co najmniej 20 lat. Z perspektywy Kremla tak przeprowadzona federalizacja Mołdawii zapewniała zachowanie przez nią neutralności i realnie blokowała wszelkie próby jej integracji ze strukturami zachodnimi (europejskimi czy euroatlantyckimi).

Rumunia stara się też wzmacniać potencjał obronny sąsiada, lecz jej skuteczność na tym polu jest raczej niewielka. Mołdawia to państwo neutralne, a fakt ten ogranicza jej zaangażowanie w projekty wojskowe. Otwartość na tego typu kooperację zależy również od aktualnie rządzącej opcji politycznej (siły prorosyjskie naturalnie z ogromną niechęcią patrzą na inicjatywy obronne proponowane przez Bukareszt). Mimo to w ciągu ostatnich lat rumuńscy i mołdawscy żołnierze wielokrotnie brali udział we wspólnych ćwiczeniach wojskowych¹⁰⁹. W lutym 2018 r. obie strony wznowiły także rozmowy na temat powołania wspólnego batalionu przeznaczanego do użycia w sytuacjach kryzysowych, a w listopadzie 2018 r. pogranicznicy z obu krajów rozpoczęli wspólne patrolowanie granicy między nimi. Po 24 lutego 2022 r. Mołdawia stopniowo zmieniała podejście do kwestii własnej neutralności – rozumianej do tej pory de facto jako rozbrojenie – i zainicjowała modernizację swojej niewielkiej (około pięćdośięciotysięcznej) i niedoinwestowanej armii¹¹⁰. Choć Bukareszt wyraził jednoznaczne wsparcie dla tej inicjatywy¹¹¹, to Kiszyniów nie otrzymał od niego żadnej istotnej pomocy sprzętowej. Tymczasem, dla porównania, Niemcy w październiku 2022 r. rozpoczęły proces przekazywania armii mołdawskiej 19 transporterów opancerzonych Piranha 3H, a Bruksela wyasygnowała ponad 40 mln euro (równowartość 80% budżetu tego państwa na obronność w 2022 r.) w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju na zakupy nieśmiertelnościowego sprzętu wojskowego oraz wzmocnienie zdolności logistycznych, dowodzenia, łączności, obrony cybernetycznej i bezzałogowego rozpoznania powietrznego w tamtejszych siłach zbrojnych.

Rumunii zależy także na zacieśnianiu współpracy gospodarczej z Mołdawią i zwiększeniu swojego udziału w jej obrocie towarowym przy jednoczesnym ograniczaniu jej więzi handlowych z Rosją. Postępowanie takie w sposób oczywisty zbliża oba kraje, rozszerza oddziaływanie polityczne Bukaresztu na Kiszyniów oraz osłabia tam wpływy Moskwy – przez wiele lat głównego partnera handlowego republiki. Strategia ta przyniosła w ostatniej dekadzie wymierne rezultaty, a kluczowe znaczenie dla niej miało włączenie Mołdawii do DCFTA (zob. tabele 1 i 2). Jeszcze w 2014 r. Rumunia stała się głównym odbiorcą mołdawskiego eksportu, wyprzedzając na tym polu Rosję, a rok później – największym importerem.

¹⁰⁹ M. Necsutu, *'Political War' in Moldova Threatens Army*, BalkanInsight, 20.10.2017, balkaninsight.com.

¹¹⁰ Szerzej zob. K. Całus, *Mniej strachu – więcej niezależności. Mołdawia wobec Rosji po roku wojny*, „Komentarze OSW”, nr 490, 20.02.2023, osw.waw.pl.

¹¹¹ *Romania's defense minister declares Bucharest's support in reforming Moldova's national army*, Infotag, 2.05.2023, infotag.md.

Tabela 1. Udział Rumunii i Rosji w mołdawskim eksporcie w latach 2012–2022

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rumunia	16,5%	16,9%	18,6%	22,7%	25,1%	24,8%	29,3%	27,5%	29,0%	26,5%	28,6%
Rosja	30,3%	26,0%	18,1%	12,2%	11,4%	10,5%	8,1%	9,0%	9,0%	8,8%	4,4%

Tabela 2. Udział Rumunii i Rosji w mołdawskim imporcie w latach 2012–2022

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rumunia	11,9%	13,2%	15,1%	13,9%	13,7%	14,4%	14,6%	14,4%	12,0%	12,0%	17,9%
Rosja	15,7%	14,4%	13,5%	13,4%	13,3%	11,8%	12,5%	11,8%	11,0%	15,0%	12,4%

Źródło: rumuński Narodowy Instytut Statystyczny, insse.ro.

Działania Rumunii względem Republiki Mołdawii koncentrują się również na wzmacnianiu swojej *soft power* poprzez odbudowę rumuńskiej tożsamości (swoistej „rerumunizacji”) mieszkańców tego kraju. Bukareszt wspiera przedsięwzięcia kulturalne i finansuje stypendia pozwalające tamtejszym uczniom i studentom na naukę w Rumunii (według protokołu o współpracy pomiędzy ministerstwami oświaty na lata 2022–2026 program obejmuje ok. 2,5 tys. osób)¹¹² oraz zaopatruje miejscowe biblioteki i szkoły w książki i podręczniki do historii (autorstwa rumuńskich historyków, szczególnie promujących tamtejszą ideę narodową).

W ramach tworzenia własnej *soft power* Rumunia przeznacza też środki finansowe na rozwój Mołdawii. Sama tylko oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) Bukaresztu dla sąsiada w latach 2012–2021 miała wartość 384 mln dolarów, co stanowiło niemal 70% wszystkich środków pomocowych przekazanych przezeń w ramach ODA zagranicznym beneficjentom¹¹³. W 2010 r., gdy po władzę

¹¹² T. Serban, *România va acorda anual 2.550 de burse pentru elevi și studenți din Republica Moldova*, Ziare.com, 11.02.2022. We wcześniejszych latach liczba stypendiów była podobna – zob. *România și Republica Moldova continuă colaborarea în domeniul educației în perioada 2016–2019*, Rząd Rumunii, 28.09.2016, gov.ro.

¹¹³ Por. *Aid (ODA) disbursements to countries and regions*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, stats.oecd.org.

w Mołdawii sięgnęła nominalnie proeuropejska, przychylna Bukaresztowi koalicja rządząca, ten zdecydował się na uruchomienie programu bezzwrotnej pomocy finansowej dla tego kraju w wysokości 100 mln euro (w ciągu 10 lat zdołał jednak wykorzystać zaledwie 30% tej kwoty). W styczniu 2022 r. – pół roku po utworzeniu proeuropejskiego rządu premier Natalii Gavriliły – władze rumuńskie wznowiły program, ponownie oferując Kiszyniowowi 100 mln euro bezzwrotnego wsparcia¹¹⁴. Już miesiąc później obydwa państwa podpisały też 13-punktową deklarację, w której porozumiały się m.in. co do ograniczenia opłat roamingowych, kooperacji w sektorze oświaty (w tym wysyłania do Mołdawii rumuńskich nauczycieli), szkoleń dla pracowników mołdawskiej administracji oraz współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości¹¹⁵. Jako przykład budowania rumuńskiej *soft power* w Mołdawii można też wskazać wsparcie udzielone temu krajowi w początkowej fazie pandemii COVID-19. 30 kwietnia 2020 r. do Kiszyniowa przybył zespół 42 lekarzy oraz transport sprzętu medycznego, a 6 maja (w trzydziestą rocznicę akcji znanej jako most kwiatowy) wyruszył tam konwój 20 ciężarówek wiozących pomoc o wartości ok. 3,5 mln euro¹¹⁶. Później, w lutym 2021 r., Bukareszt zaczął zaś dostarczać sąsiadowi za darmo szczepionki (do czerwca 2021 r. przekazał mu ponad 400 tys. dawek).

Władze chcą zachować wpływ na sytuację w Mołdawii i utrzymać ją jak najdalej od Rosji, więc są skłonne do bezwarunkowego popierania tych sił politycznych, które zapowiadają choćby nominalne utrzymanie przez Kiszyniów proeuropejskiego i przyjaznego Rumunii kursu, promują „rumuńskość” narodu i języka mołdawskiego (lub przynajmniej jej nie negują) oraz nie pozwalają na przejęcie sterów przez ugrupowania prorosyjskie. Dlatego przez wiele lat Bukareszt otwarcie (politycznie i medialnie¹¹⁷) wspomagał skorumpowanego i zdyskredytowanego, lecz formalnie proeuropejskiego miliardera Vlada Plahotniuca¹¹⁸, de facto rządzącego Mołdawią w latach 2015–2019. Ten powszechnie krytykowany polityk doprowadził do głębokiej oligarchizacji państwa i zahamowania

¹¹⁴ N. Banila, *Romania to grant 100 mln euro aid to Moldova to enhance cooperation*, SeeNews, 20.01.2022, seenews.com.

¹¹⁵ *Republica Moldova a găzduit ședința comună a guvernelor de la Chișinău și București. Prim-ministra Natalia Gavrilița: „Drumul nostru în Europa, trece prin România”*, Rząd Republiki Mołdawii, 11.02.2022, gov.md.

¹¹⁶ A. Vasilache, *România, ajutor umanitar de 16,5 milioane lei pentru Republica Moldova: 20 de camioane cu medicamente și dispozitive medicale au plecat miercuri spre Chișinău*, HotNews.ro, 6.05.2020.

¹¹⁷ O finansowaniu przez rumuński budżet mediów wspierających Plahotniuca mówił w październiku 2019 r. m.in. mianowany wówczas premierem szef PNL Ludovic Orban. Zob. *Liderul PNL: În Republica Moldova au fost finanțate televiziuni, site-uri de știri care îl preamăreau pe dictatorul Plahotniuc*, Digi24, 17.10.2019, digi24.ro.

¹¹⁸ *Public Designation, Due to Involvement in Significant Corruption, of Former Moldovan Official Plahotniuc*, Departament Stanu USA, 13.01.2020, 2017-2021.state.gov.

reform systemowych¹¹⁹. Mimo to widzący w nim wówczas jedyną siłę mogącą zablokować zdobycie władzy przez prorosyjską Partię Socjalistów Rumuni nie tylko wspierali jego rządy, lecz także występowali w charakterze jego adwokata przed UE i USA¹²⁰.

Bukareszteńskie elity są tradycyjnie bardzo nieufne wobec mołdawskich ugrupowań i polityków głoszących ideę mołdawianistyczną, głoszącą odrębność narodów i języków mołdawskiego i rumuńskiego (z którą stanowczo się nie zgadzają). W rezultacie intensywność i temperatura relacji dwustronnych oraz skala rumuńskiego zaangażowania (w tym finansowego) w Mołdawii zależą od orientacji rządzących w Kiszyniowie. Przykładowo do poważnego ochłodzenia stosunków doszło na przełomie 2019 i 2020 r., gdy po władzę (po niemal dekadzie rządów sił o profilu proeuropejskim) sięgnął kontrolowany de facto przez prorosyjskiego prezydenta Dodona i Partię Socjalistów gabinet Iona Chicu¹²¹. Bukareszt nie krył niezadowolenia z takiego obrotu spraw, wręcz przeciwnie – ostentacyjnie dawał mu wyraz. W styczniu 2020 r. prezydent Iohannis oznajmił publicznie, że nie ma pewności, czy rząd w Kiszyniowie dąży do integracji europejskiej, i że w związku z tym Rumunia ograniczy pomoc dla sąsiada tylko do projektów skierowanych bezpośrednio do obywateli¹²². Zaledwie kilka dni wcześniej równie krytycznie o nowych władzach Mołdawii wypowiedział się premier Rumunii – oświadczył on, że nie uważa gabinetu Chicu za poważnego partnera¹²³. Gdy w lipcu 2021 r. proeuropejska Partia Działania i Solidarności (PAS) w przedterminowych wyborach zdobyła bezwzględną większość 63 miejsc w 101-osobowym mołdawskim parlamencie, relacje między oboma krajami uległy znacznemu ociepleniu¹²⁴.

¹¹⁹ Więcej o specyfice rządów Plahotniuca zob. K. Całus, *Mołdawia: od pluralizmu oligarchicznego do hegemonii Plahotniuca*, „Komentarze OSW”, nr 208, 11.04.2016, osw.waw.pl.

¹²⁰ Co ciekawe, wielu polityków w Bukareszcie skłaniało się do wspierania Plahotniuca, a nie powstających wówczas i realnie zorientowanych prozachodnio sił (jak Partia Działania i Solidarności, PAS) czy osób (jak jej liderka Maia Sandu). Wychodzili oni bowiem długo z założenia, że mimo czystych intencji nie będą one w stanie utrzymać władzy i dać odporu rosyjskiemu zagrożeniu.

¹²¹ K. Całus, *Mołdawia: rząd prorosyjskich socjalistów*, OSW, 14.11.2019, osw.waw.pl.

¹²² *Klaus Iohannis, nemulțumit de guvernul de la Chișinău: Nu suntem convinși că își doarec un parcurs european*, Digi24, 16.01.2020, digi24.ro.

¹²³ *Ludovic Orban, despre Guvernul Chicu: „Nu putem să considerăm un partener serios actualul Guvern”*, Unimedia, 9.01.2020, unimedia.info.

¹²⁴ Należy przy tym podkreślić, że Bukareszt długo podchodził do tej partii i samej Sandu ze sporą rezerwą. Elity rumuńskie skłonne były raczej wspierać wspomnianego wcześniej Plahotniuca, niż opowiadać się za co prawda niepowiązaną ze środowiskiem oligarchicznym i nieobciążoną przez zarzuty korupcyjne, ale uważaną za nieefektywną i niezdolną do przejęcia władzy prozachodnią PAS. Co więcej, ugrupowanie Plahotniuca (tj. Partia Demokratyczna) utrzymywało bliskie związki z rumuńską centrolewicową Partią Socjaldemokratyczną i postrzegano je długo jako reprezentanta jej interesów w Mołdawii.

O ile Rumunia odgrywa pozytywną rolę w zacieśnianiu więzi Mołdawii ze strukturami zachodnimi i jest w tych działaniach skuteczna, o tyle jej efektywność w innych obszarach współpracy dwustronnej należy uznać za ograniczoną. Pomoc techniczna przekazywana przez Bukareszt Kiszyniowowi pozostaje niewielka, a projekty transgraniczne – mocno opóźnione. Prowadzi to do powstania przepaści między bardzo szczodrymi deklaracjami poparcia dla Mołdawii a jego rzeczywistymi rezultatami. Za przykład niech posłuży przedłużająca się budowa rurociągu łączącego sieci gazowe obu państw. Projekt ten realizowano de facto od 2010 r., a sfinalizowano dopiero w 2020 r. Jednocześnie mimo fizycznego istnienia łącznika gazowego pomiędzy Rumunią a Mołdawią Bukareszt nie potrafił pomóc sąsiadowi podczas kryzysu gazowego, do którego doszło w październiku 2021 r. wskutek wygaśnięcia kontraktu z Rosją (pierwsze w historii Mołdawii dostawy gazu ze źródeł innych niż rosyjskie dotarły do niej dzięki polskiej spółce PGNiG)¹²⁵. Stało się tak m.in. w związku ze wspomnianymi wcześniej opóźnieniami w rozpoczęciu eksploatacji złóż czarnomorskich (pozyskany z nich surowiec Rumunia planuje eksportować do Mołdawii).

Należy przy tym podkreślić, że winę za wszelkie opóźnienia nie zawsze ponosi strona rumuńska. Równie często wynikały one z nieefektywności mołdawskiej administracji lub działań rządzących w danym momencie w Kiszyniowie kręgów polityczno-biznesowych, które z różnych przyczyn (np. powiązań z Moskwą) nie były w rzeczywistości zainteresowane realizacją projektów mających np. zwiększyć niezależność energetyczną Mołdawii. Zarazem Bukareszt okazał sąsiadowi bezcenną pomoc pod koniec 2022 r., gdy wymierzona w Kiszyniów polityka energetyczna Rosji sprawiła, że naddniestrzańska elektrownia Mołdawska GRES najpierw ograniczyła (w październiku), a następnie zupełnie wstrzymała (w listopadzie) dostawy energii elektrycznej dla prawobrzeżnej Mołdawii (tj. tej części kraju, która znajduje się pod kontrolą władz konstytucyjnych). Wówczas to Rumunia dostarczała jej prąd, częściowo po preferencyjnych cenach¹²⁶.

3. Ukraina – przełamywanie uprzedzeń i nieufności

Ukraina to największy pod względem terytorium, liczby ludności i długości wspólnej granicy sąsiad Rumunii. Nigdy nie odgrywał on jednak istotnej roli w polityce Bukaresztu, który w ciągu ostatnich trzech dekad nie zdołał

¹²⁵ K. Całus, *Mołdawia: kontrakt z Gazpromem zagrożeniem dla III pakietu energetycznego*, OSW, 3.11.2021, osw.waw.pl.

¹²⁶ *Idem*, *Mołdawia: widmo kryzysu energetycznego*, OSW, 24.10.2022, osw.waw.pl.

wypracować względem Kijowa żadnej kompleksowej strategii¹²⁷. Postrzega Ukrainę głównie przez pryzmat zamieszkującej ją mniejszości rumuńskiej, sporów natury gospodarczo-infrastrukturalnej i – przede wszystkim – bezpieczeństwa. Pomimo wyraźnego wzrostu dynamiki relacji dwustronnych, do którego doszło po rosyjskiej agresji w 2014 r., oraz jednoznacznie proukraińskiego stanowiska zajętego przez władze w Bukareszcie po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej inwazji na sąsiada w lutym 2022 r., Rumunia wciąż pozostaje wobec Kijowa nieufna. Jednocześnie na stosunkach wzajemnych nadal ciążyą dawne stereotypy i nierozwiązane do tej pory problemy.

Jednym z tradycyjnie budzących napięcia tematów jest kwestia mniejszości (zarówno rumuńskiej na Ukrainie, jak i ukraińskiej w Rumunii). Zgodnie z danymi pochodzącymi z ukraińskiego spisu powszechnego z 2001 r. kraj ten zamieszkiwało ok. 150 tys. osób narodowości rumuńskiej oraz 258 tys. przedstawicieli narodowości mołdawskiej. Uznający tych ostatnich za członków narodu rumuńskiego Bukareszt sumuje liczebność obu mniejszości i w statystykach informuje o ok. 400 tys. Rumunów żyjących na Ukrainie. Kijów rozróżnia obie grupy, co jest negatywnie postrzegane przez Rumunię, widzącą w tym posunięciu uderzenie w politykę ochrony praw mniejszości rumuńskiej poza ojczyzną oraz próbę „derumunizacji” części tamtejszej diaspory. Takie stanowisko Bukaresztu skutkowało zerwaniem przezeń w 2008 r. prac bilateralnej Międzyrządowej Komisji ds. Mniejszości, która przy udziale ekspertów z OBWE i Rady Europy monitorowała terytoria obu państw.

Problem mniejszości rumuńskiej na Ukrainie pogłębia dodatkowo wspomniana polityka przywracania przez Rumunię obywatelstwa tym osobom (i ich potomkom), które utraciły je w wyniku zmian granic z 1940 r. Oficjalnych danych brak, ale szacuje się, że z prawa do uzyskania paszportu tego państwa skorzystało do tej pory ok. 50–100 tys. obywateli Ukrainy. Choć Kijów nie komentuje postępowania Bukaresztu w tej sprawie, to nie ocenia go pozytywnie, szczególnie że ukraińskie prawo zakazuje posiadania podwójnego obywatelstwa¹²⁸. W miejscowych mediach takie działania sąsiada przedstawiano jako wyraz „tendencji imperialistycznych”.

¹²⁷ O niewielkim znaczeniu Ukrainy świadczy m.in. to, że rumuńska Strategia obrony narodowej wspomina ją po raz pierwszy dopiero w 2015 r. (wcześniej kraj ten należał do szerszej kategorii „regionu czarnomorskiego”). Zob. *National defense strategy 2015–2019*, Administracja Prezydenta Rumunii, za: eda.europa.eu.

¹²⁸ M. Necsutu, *Rising Demand for Romanian Citizenship May Irritate Ukraine*, *BalkanInsight*, 6.11.2018, balkaninsight.com.

Strona rumuńska ostro reaguje na jakiegokolwiek kroki mogące ograniczyć prawa etnicznych Rumunów zamieszkujących Ukrainę. We wrześniu 2017 r. w związku z wprowadzeniem przez Kijów ustawy oświatowej ograniczającej prawa mniejszości do nauki języka ojczystego prezydent Iohannis ogłosił, że odwołuje październikową wizytę na Ukrainie, i zapowiedział, że nie dojdzie do niej dopóty, dopóki kontrowersje dotyczące nowej ustawy nie zostaną wyjaśnione. Rozczarowanie nowymi regulacjami wyraził też ówczesny lider obozu rządowego Liviu Dragnea, a MSZ zapowiedziało interwencję na forum Sekretariatu Generalnego Rady Europy i Komisji Weneckiej oraz u wysokiego komisarza OBWE ds. mniejszości narodowych. Do kwestii odniósł się także parlament w Bukareszcie – oznajmił on, że bez poszanowania praw mniejszości „nie jest możliwy postęp Ukrainy na drodze do UE”¹²⁹.

Na stan relacji dwustronnych negatywnie wpływa również rewizjonistyczna – z punktu widzenia Kijowa – retoryka części rumuńskich polityków, którzy (mimo że oba państwa potwierdziły przebieg granicy między nimi w umowach z 1997 i 2003 r.) niezmiennie kwestionują legalność ustaleń z 1940 r. dotyczących granicy rumuńsko-radzieckiej. W ich rezultacie należące do Królestwa Rumunii Besarabia i północna Bukowina oraz Wyspa Wężowa na Morzu Czarnym stały się częścią ZSRR. Wprawdzie wypowiedzi takie padają właściwie wyłącznie w kontekście Besarabii (tj. współczesnej Republiki Mołdawii) i stanowią element wspomnianej wcześniej obowiązkowej narracji politycznej promującej zbliżenie (a docelowo – zjednoczenie) Rumunii z Mołdawią, niemniej ze zrozumiałych powodów budzą one zaniepokojenie w Kijowie i traktowane są tam jako roszczenia terytorialne.

O tym, jak żywe są obawy strony ukraińskiej dotyczące rumuńskiego rewizjonizmu, świadczy choćby zachowanie generalnego prokuratora wojskowego Anatolija Matiosa, który w czerwcu 2019 r. zwołał posiedzenie szefów służb, armii i dyplomacji w reakcji na żartobliwy film umieszczony w Internecie w maju 2019 r. Autor tego amatorskiego materiału przedstawiał w nim scenariusz zajęcia przez Rumunię północnej Bukowiny i części obwodu odeskiego¹³⁰. Warto również przytoczyć słowa prezydenta Wołodymyra Zełenskigo, który w styczniu 2020 r. podczas obchodów Dnia Jedności Ukrainy stwierdził, że w 1918 r. rozpoczęła się rumuńska okupacja północnej Bukowiny. Rumuńskie media szeroko krytykowały jego wypowiedź, a tamtejsze MSZ wezwało ambasadora Ukrainy do złożenia wyjaśnień w tej sprawie.

¹²⁹ A. Sadecki, T. Piechal, T. Dąbrowski, *Ukraina: uderzenie w szkolnictwo mniejszości narodowych*, OSW, 27.09.2017, osw.waw.pl.

¹³⁰ *Матіос скликає силовиків через провокаційне відео захоплення Румунією Буковини*, LB.ua, 2.06.2019.

W wymiarze gospodarczym jedną z głównych kwestii spornych ciążyących na relacjach między obydwoma państwami jest planowana przez Ukrainę rozbudowa toru wodnego Dunaj – Morze Czarne na kanale Bystre (w kontrolowanej przez nią części Deltę Dunaju). Kijów chce za pomocą tej inwestycji zwiększyć konkurencyjność ukraińskich portów na Dunaju, takich jak Reni czy Izmaïł, i wesprzeć rozwój tego regionu. Bukareszt sprzeciwia się temu przedsięwzięciu, argumentując, że stoi ono w sprzeczności z normami prawa międzynarodowego o ochronie środowiska naturalnego. Równolegle strona rumuńska rozwija jednak własne szlaki wodne (kanały Sulina i Święty Jerzy), dla których projekt ukraiński stanowi konkurencję. Z punktu widzenia ukraińskiej opinii publicznej sąsiad oponuje względem planów Kijowa co do kanału Bystre, gdyż chce zagwarantować sobie pozycję monopolisty w transporcie towarów przez Deltę Dunaju. W regionie Morza Czarnego oba kraje współzawodniczą na polu gospodarczym, a hasła ekologiczne są narzędziem rywalizacji o maksymalizację zysków z eksploatacji potencjału spedycyjnego ujścia Dunaju.

Kolejny problem ekonomiczny to zagadnienie kompleksu wydobywczo-przeładowczego rudy żelaza w Krzywym Rogu na Ukrainie. Rozpoczętą w roku 1983 budowę huty współfinansowało pięć państw socjalistycznych, w tym Rumunia. Mimo że obiekt ukończono w niemal 90%, to prace przerwano na początku lat dziewięćdziesiątych, co naraziło Bukareszt na poważne straty. Szacuje się, że zainwestował on w kompleks w Krzywym Rogu ok. 1 mld dolarów. Od 2021 r. aktywnie stara się pozbyć swych udziałów w tym przedsięwzięciu, co z jednej strony ma mu pozwolić odzyskać choć część nakładów, a z drugiej – powstrzymać dalsze wydatki związane z utrzymaniem niedokończonego obiektu (jego ochrona kosztuje rumuński budżet ok. 1 mln euro rocznie).

Do niedawna stosunek Bukaresztu do Kijowa w bardzo dużym stopniu kształtował fakt, że aż do wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2014 r. Rumunia uważała swojego największego sąsiada za państwo nie tylko silnie związane z Rosją, lecz wręcz reprezentujące jej interesy w regionie – wszak w Sewastopolu stacjonowała rosyjska Flota Czarnomorska, a Kijów faktycznie nie zaangażował się w rozwiązanie problemu Naddniestrza (wybitnie istotnego z perspektywy bezpieczeństwa Rumunii). Podejmowane przez Ukrainę w tamtym okresie działania mające na celu integrację z UE czy zbliżenie z NATO uznawano w Bukareszcie za mało wiarygodne, a jej polityka balansowania między Wschodem a Zachodem i wstrząsające nią kryzysy polityczne (takie jak pomarańczowa rewolucja w 2004 r.) dodatkowo umacniały nieufność Rumunów do Kijowa. Mimo to wspierali oni integrację euroatlantycką Ukrainy, m.in. opowiadając się za podpisaniem umowy stowarzyszeniowej czy – podczas szczytu w Bukareszcie w 2008 r. – za jej wejściem do NATO.

Do swoistego przełomu i ocieplenia stosunków wzajemnych doszło w 2014 r. w następstwie wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Aneksja i postępująca militaryzacja Krymu doprowadziły do zaburzenia względnej równowagi strategicznej na Morzu Czarnym, przez co w Rumunii wyraźnie wzrosło poczucie zagrożenia ze strony Rosji. To zaś w połączeniu z jednoznacznie prozachodnim kursem przyjętym przez władze w Kijowie przyniosło stopniową zmianę wizerunku Ukrainy, w której Bukareszt zaczął od tej pory widzieć potencjalnego partnera w rywalizacji z Moskwą. Zbliżeniu sprzyjała też zmiana na stanowisku prezydenta – w grudniu 2014 r. Băsescu zastąpił dużo mniej skłonny do podnoszenia haseł rewizjonistycznych i wysuwania na pierwszy plan kwestii mniejszości rumuńskiej na Ukrainie Iohannis.

Ocieplenie relacji skutkowało m.in. zawarciem przez oba państwa w 2014 r. umowy o małym ruchu granicznym oraz znacznym wzrostem dynamiki w stosunkach politycznych. 21 kwietnia 2016 r. Petro Poroszenko jako pierwszy przywódca Ukrainy od niemal ośmiu lat złożył oficjalną wizytę w Bukareszcie. Wznowiono też funkcjonowanie prezydenckiej komisji ds. współpracy, międzyrządowej komisji ds. mniejszości narodowych oraz komisji ds. wojskowych, której prace były zamrożone przez poprzednią dekadę. W maju 2016 r. Rumunia zdecydowała się znieść opłaty za wystawienie długoterminowych wiz narodowych dla obywateli Ukrainy¹³¹. Jednocześnie oba kraje zaczęły wyraźnie dążyć do zacieśniania kooperacji w zakresie obronności. Podpisały w tej sprawie kilka porozumień, dotyczących m.in. wspólnej ochrony informacji zastrzeżonych czy wspólnego patrolowania granicy. W wyniku szczytu NATO w Walii Rumunia została koordynatorem natowskiego funduszu na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa cybernetycznego Ukrainy, a należąca do rumuńskiego Skarbu Państwa spółka Rasirom zajęła się wsparciem ochrony cybernetycznej niektórych instytucji państwowych sąsiada. Po szczycie Bukareszt zaoferował także Kijowowi symboliczną pomoc w postaci sprzętu wojskowego o wartości 250 tys. euro.

4. Dużo deklaracji, mało konkretów – Rumunia a wojna na Ukrainie

Rosyjska inwazja na Ukrainę wywołała poważny niepokój w Bukareszcie oraz spotkała się z solidarnym i stanowczym sprzeciwem zarówno ze strony rządu, jak i opozycji. Prezydent Iohannis nazwał działania Moskwy „poważnym naruszeniem prawa międzynarodowego” i zadeklarował, że napotkają one

¹³¹ Румунія скасувала плату за візи для українців, LB.ua, 6.05.2016.

„najsilniejszą reakcję społeczności międzynarodowej, która pociągnie za sobą rozległe konsekwencje i poważne koszty [dla Rosji – przyp. autora]”. Władze jednoznacznie wyraziły również poparcie dla nałożenia na agresora możliwie najdotkliwszych sankcji gospodarczych. Na początku kwietnia 2022 r. Rumunia wydalila ze swojego terytorium 10 rosyjskich dyplomatów (w sierpniu za persona non grata uznano jeszcze jednego pracownika tej placówki). 26 kwietnia 2022 r. Kijów odwiedził premier Ciucă, któremu towarzyszyli przewodniczący Izby Deputowanych i lider współrządzącej PSD Marcel Ciolacu oraz minister spraw zagranicznych Bogdan Aurescu. Iohannis przyjechał do stolicy Ukrainy dopiero 16 czerwca, dołączając do wizytujących ją prezydenta Francji, kanclerza Niemiec i premiera Włoch. Wyraził solidarność z władzami w Kijowie, wezwał do pociągnięcia Rosjan do odpowiedzialności za zbrodnie na Ukrainie i oświadczył, że Rumunia pomoże sąsiadowi zidentyfikować środki niezbędne do stawienia czoła zagrożeniu ze strony Kremla.

Bukareszt zdecydowanie popierał także kolejne pakiety sankcji nakładane na Rosję przez UE i opowiedział się za zerwaniem istniejących powiązań gospodarczych (w tym handlowych i energetycznych) z tym krajem. Jeszcze na początku wojny władze rozpoczęły procedurę wyjścia z Międzynarodowego Banku Inwestycyjnego z siedzibą w Budapeszcie, w którym rumuński Skarb Państwa posiada ok. 7% udziałów, i Międzynarodowego Banku Współpracy Gospodarczej zarejestrowanego w Moskwie (obie instytucje powołano jeszcze w czasach sowieckich i są zdominowane przez Rosję). Równoległe państwo zaangażowało się we wspieranie humanitarne Ukrainy. Od początku marca pod Suczawą pracuje unijne centrum logistyczne dystrybuujące i koordynujące pomoc dla tego kraju (ta pochodząca z Rumunii stanowi jednak bardzo niewielką część dóbr przesyłanych do Kijowa za pośrednictwem ośrodka). Do sąsiada trafiają też regularnie transporty ze wsparciem dla najbardziej potrzebujących. Na rumuńskim terytorium schronienie znalazło 80 tys. migrantów, którym zaoferowano m.in. bezpłatny transport publiczny, pomoc medyczną i dostęp do edukacji oraz ułatwienia w zdobyciu legalnego zatrudnienia.

Według MSW podległe mu instytucje od początku konfliktu do końca sierpnia wydały na „usługi świadczone dla uchodźców” ok. 60 mln euro. Równoległe Bukareszt wspomaga materiałowo i humanitarnie zmagającą się ze znacznym napływem migrantów Mołdawię (jeszcze w październiku 2022 r. przebywało ich tam tyłu, co w całej Rumunii), a także organizował tzw. zielone korytaryze ułatwiające szybki tranzyt uchodźców z granicy mołdawsko-ukraińskiej w głąb kraju. Włączył się też w pomoc w wywozie ukraińskiego zboża przez Konstancę, połączoną z ukraińskimi portami naddunajskimi w Reni, Izmaile

i Kili za pomocą kanału Dunaj – Morze Czarne. Według Komisji Europejskiej w drugiej połowie 2022 r. na Rumunię (głównie szlak dunajski) przypadała ok. 50% realizowanego przez UE eksportu produktów rolno-spożywczych z Ukrainy. Rząd wdrożył również warte kilkadziesiąt milionów euro inwestycje infrastrukturalne w celu przyjęcia większej ilości tamtejszych towarów.

Mimo jednoznacznie proukraińskiego stanowiska oraz świadomości zagrożeń wynikających z rosyjskiej inwazji podejście Rumunii do trwającej wojny należy określić jako ostrożne. Intensywne wsparcie polityczne dla Kijowa ze strony rządzących oraz działalność humanitarna kontrastują z niewielką skalą oficjalnej pomocy militarnej – w październiku 2022 r. Instytut Gospodarki Światowej w Kilonii oceniał ją na ok. 3 mln euro¹³². Zgodnie z dostępnymi danymi Bukareszt jak dotąd wysłał na Ukrainę tylko niewielki transport paliwa, kamizelek, hełmów i amunicji, co znacznie odbiega od skali środków przekazywanych jej przez inne państwa regionu (z wyjątkiem Węgier). Dopiero pod koniec kwietnia 2022 r. władze Rumunii przyjęły zmiany umożliwiające dostarczenie krajom sojuszniczym i partnerskim broni z rezerw wojskowych. Dzięki temu Kijów prawdopodobnie otrzymał od jej armii 28 czołgów T-72, w tym pięć w pełni sprawnych. O pięciu pakietach wsparcia (zawierających m.in. broń strzelecką, amunicję i części zapasowe) donosił w sierpniu 2022 r. minister obrony Ukrainy Ołeksij Reznikow¹³³. Bukareszt nigdy jednak oficjalnie nie potwierdził tych informacji. Na jego wstrzemięźliwość w działaniach wskazywały również m.in. niepodpisanie opublikowanego 28 lutego 2022 r. listu ośmiu państw wschodniej flanki NATO wzywającego do jak najszybszego przyznania Ukrainie statusu kandydata do UE (Rumunia chciała prawdopodobnie, aby uwzględniono w nim także Mołdawię) oraz stosunkowo późna względem odwiedzin innych przywódców krajów regionu wizyta prezydenta Iohannisa w Kijowie, która odbyła się dopiero 16 czerwca.

Bukareszt raz po raz sugeruje, że realna pomoc militarna udzielana przezeń Ukrainie jest wyraźnie większa, lecz nie może zostać ujawniona z uwagi na bezpieczeństwo. Wydaje się, że władze pragną uniknąć sytuacji, w której Moskwa mogłaby odczytać ich posunięcia jako przejaw bezpośredniego zaangażowania w trwający konflikt. Dlatego nie tylko odmawiają jakichkolwiek komentarzy na temat możliwych dostaw broni dla Kijowa, lecz także nie potwierdzają wykorzystywania terytorium kraju na potrzeby takich transportów z państw NATO.

¹³² *Ukraine Support Tracker. A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine*, Kiel Institute for the World Economy, 6.07.2023, ifw-kiel.de.

¹³³ E. Соколенко, *Румыния передала ВСУ новый пакет военной помощи*, УНІАН, 25.08.2022, unian.net.

Powoływanie się na kwestie bezpieczeństwa wynika prawdopodobnie w równej mierze z realnego lęku przed rosyjską reakcją oraz z chęci ukrycia – w istocie ograniczonej – skali własnego wsparcia wojskowego dla Ukrainy. Powściągliwość w sprawie dostarczania broni wiąże się zapewne zwłaszcza z niechęcią do pomagania kosztem własnego potencjału zbrojeniowego. Rumunia dysponuje względnie skąpyimi zasobami uzbrojenia i sprzętu, które mogłyby przekazać bez uszczerbku dla swoich zdolności obronnych (wysyłane Ukrainie uzbrojenie to – jak się wydaje – najpewniej głównie sprzęt wycofany ze stanu armii). W kraju można się też spotkać z obawami, że dostawy mogłyby zostać odebrane przez Moskwę jako prowokacja i stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa Mołdawii, na której terytorium – w separatystycznym Naddniestrzu – stacjonują rosyjskie wojska. Kolejnymi przyczynami przyjęcia takiej postawy mogą zaś być wspomniany nieufny stosunek Rumunii do Ukrainy oraz nastawienie elektoratu, w istotnej części niechętnego udzielaniu Ukrainie pomocy sprzętowej.

Bukareszteńskie elity niepokoją się, że potencjalny sukces rosyjskiej ofensywy mógłby doprowadzić do znacznego pogorszenia się sytuacji strategicznej Rumunii. W pesymistycznym scenariuszu oznaczałoby ono pojawienie się rosyjskich wojsk przy granicy, a także – co równie ważne – zagrożiliby bezpieczeństwu, a nawet suwerenności Republiki Mołdawii. W razie udanego desantu na Odessę Siły Zbrojne FR mogłyby wkroczyć do Naddniestrza i zmusić rządzących w Kiszyniowie do przeprowadzenia reintegracji państwa poprzez wdrożenie korzystnego dla Rosji modelu federalizacyjnego (czemu od ponad dwóch dekad konsekwentnie się opierają). Mołdawia zostałaby zdemilitaryzowana, a Naddniestrze – prorosyjskie i zinfiltrowane przez tamtejsze służby – otrzymałoby prawo do wetowania decyzji Kiszyniowa w dziedzinie polityki zagranicznej. Moskwa mogłaby też utrzymywać na terenie federacji swoje „siły pokojowe”. Taki rozwój wypadków storpedowałby plany Bukaresztu dotyczące integracji europejskiej Mołdawii oraz doprowadził do drastycznej zmiany w jego relacjach z Kiszyniowem lub wręcz ich zamrożenia.

Mimo świadomości istnienia takiego zagrożenia Rumuni nie podjęli żadnych istotnych działań na rzecz zwiększenia zdolności obronnych Mołdawii. Przeciwnie – kilkakrotnie otwarcie przyznawali, że w przypadku (ich zdaniem mało prawdopodobnej) rosyjskiej agresji na ten kraj nie będą w stanie przyjść mu z pomocą ze względu na zobowiązania sojusznicze w NATO. Pasywność we wzmacnianiu jego bezpieczeństwa Bukareszt próbuje jednak kompensować intensywnym wsparciem politycznym i rzeczowym (w tym finansowym), a swoją postawę tłumaczy niechęcią do prowokowania Kremla

i brakiem zainteresowania pomocą wojskową ze strony chcącego zachować neutralność Kiszyniowa. Przykładowo podczas wizyty u sąsiadów na początku czerwca 2022 r. Ciolacu – szef współpracującej w Rumunii PSD i przewodniczący tamtejszej Izby Deputowanych – oświadczył, że Mołdawia nie potrzebuje obecnie dostaw broni. Bukareszt skupia się natomiast na zapewnieniu jej znacznego wsparcia politycznego i pomaga jej zwiększyć niezależność (szczególnie energetyczną) od Rosji. Kiszyniów regularnie odwiedzają rumuńscy oficjele (m.in. prezydent Iohannis, premier Ciucă czy właśnie Ciolacu). 18 czerwca 2022 r. doszło tam do wspólnego posiedzenia parlamentów obu państw, w którym wzięło udział ponad 60 rumuńskich deputowanych. Rumunia udostępniła też Mołdawii część pojemności swoich podziemnych magazynów gazu (obecnie znajduje się w nich kilkadziesiąt milionów metrów sześciennych zakupionego przez Kiszyniów surowca).

5. Polska – wspólnota doświadczeń, obaw i interesów

Stosunki pomiędzy Rumunią i Polską należy określić jako tradycyjnie bardzo dobre. Państwa te łączy nie tylko wspomniana w części historycznej tego raportu wieloletnia współpraca w okresie międzywojennym, lecz także bardzo zbliżona percepcja sytuacji międzynarodowej i zagrożeń dla regionu – oba konsekwentnie, od wielu lat uznają Rosję za najpoważniejsze wyzwanie dla bezpieczeństwa Europy Środkowej i Wschodniej. Bukareszt i Warszawa są ukierunkowane na bardzo bliską kooperację ze Stanami Zjednoczonymi i postrzegają je jako filar stabilności, niezbędny do zapewnienia regionowi zdolności obronnych. Często mają też podobne interesy w ramach UE, m.in. w kwestiach transportu, unijnego budżetu (funduszy rozwojowych, dopłat dla rolnictwa) czy wsparcia procesu rozszerzenia na Bałkanach Zachodnich. Rumunia przez lata wchodziła również z Polską w różne sytuacyjne koalicje w formacie V4+. Na poziomie symbolicznym najnowszym przejawem znakomitych relacji dwustronnych było podjęcie przez parlamenty obu krajów w marcu 2023 r. decyzji o ustanowieniu 3 marca Dniem Solidarności Polsko-Rumuńskiej.

Warszawa i Bukareszt nie tylko współdziałają ze sobą w NATO, lecz także od 2017 r. utrzymują u siebie nawzajem po kompanii wojska w ramach sojuszniczych grup bojowych. Od ponad dekady prowadzą też tzw. dialog strategiczny, a w 2015 r. zainicjowały B9, która przyczynia się do harmonizacji stanowisk państw wschodniej flanki oraz skuteczniejszego zabiegania o interesy regionu na forum NATO. Od 2012 r. kooperują natomiast (wraz z Ankarą) w ramach tzw. trilogu (od 2016 r. prowadzonego na szczeblu ministrów spraw zagranicznych).

Zaangażowanie Rumunii w ten format pozwala jej władzom realizować kilka istotnych celów. Po pierwsze inicjatywa ta służy koordynowaniu działań i zacieśnianiu więzi między trzema największymi i najsilniejszymi państwami wschodniej flanki NATO, której wzmacnianie i konsolidacja stanowią priorytety polityki bezpieczeństwa Bukaresztu. Niebagatelne znaczenie ma tu fakt, że Turcja dysponuje największymi zdolnościami wojskowymi wśród członków Sojuszu w tej części Europy i jest główną siłą mogącą ograniczać wpływy Rosji na Morzu Czarnym i w jego okolicach – obszarze strategicznym z perspektywy Rumunii. W tym kontekście trilog to uzupełnienie szerszego i nieobejmującego Turcji formatu B9. Koordynacja poczynań krajów wschodniej flanki odgrywa obecnie szczególną rolę w związku z pełnowymiarową inwazją Rosji na Ukrainę. W ramach trilogu Bukareszt stara się współpracować z Ankarą m.in. w zakresie neutralizowania min dryfujących na szlakach żeglugowych Morza Czarnego oraz eksportu zboża z ukraińskich portów. Po drugie dzięki pogłębieniu powiązań obronnych z Polską i Turcją Rumunia zamierza wzmocnić swoją pozycję w NATO jako wiarygodnego sojusznika USA, aktywnie uczestniczącego w zapewnianiu stabilności i bezpieczeństwa regionu czarnomorskiego. Po trzecie Bukareszt uważa trilog za narzędzie pozwalające mu pełnić funkcję pośrednika i instancji łagodzącej spory między Turcją a niektórymi innymi członkami Sojuszu, zwłaszcza Stanami Zjednoczonymi. Po czwarte wykorzystuje tę inicjatywę do wspierania i promowania idei „otwartych drzwi” do NATO wśród państw Bałkanów Zachodnich oraz Partnerstwa Wschodniego, co wpisuje się w rumuńską politykę zagraniczną. Przejawem tego było m.in. zaproszenie szefów dyplomacji Ukrainy i Gruzji na zorganizowane w kwietniu 2021 r. w Bukareszcie spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw formatu.

Rumunia jest też aktywnym członkiem 3SI, popieranej zarówno przez ośrodek prezydencki, jak i liderów obozu rządowego. Zależy jej przy tym na podkreśleniu synergii pomiędzy 3SI i B9. Z perspektywy tamtejszych decydentów, zwyczajowo starających się „sekurytyzować” istniejące formaty współpracy, 3SI oprócz wymiaru gospodarczo-infrastrukturalnego ma także potencjał wzmacniania bezpieczeństwa w regionie. Dla przykładu sztandarowa inwestycja 3SI – Via Carpatia – postrzegana jest w Bukareszcie jako szlak zwiększający mobilność wojsk na wschodniej flance, co wpisuje się w europejski pakiet mobilności oraz koncepcję tzw. wojskowego Schengen. Warto zauważyć, że w 2023 r. szczyt Trójmorza ponownie odbędzie się w Rumunii (pierwszy raz miało to miejsce w 2018 r.).

Warszawę i Bukareszt łączy również poparcie dla europejskich aspiracji krajów Bałkanów Zachodnich oraz m.in. Mołdawii i Ukrainy. Obydwie stolice

opowiadają się też za przyłączeniem Ukrainy do NATO. Oficjalnie Rumunia odnosi się pozytywnie do politycznego zainteresowania RP Mołdawią oraz udzielanego jej przez Polskę wsparcia. Jednocześnie wydaje się, że patrzy na aktywność Warszawy w tym kraju z pewnym niepokojem, traktując ją jako swego rodzaju konkurencję dla własnej. Dąży bowiem do utrzymania wizerunku głównego adwokata Kiszyniowa w UE i kluczowego reprezentanta jego interesów na Zachodzie. Starania te mają także znaczenie wewnątrzpolityczne, gdyż rumuńskie partie chętnie walczą o poparcie (zarówno wśród wyborców w kraju, jak i ok. 1 mln Mołdawian posiadających rumuńskie paszporty), prezentując się jako skuteczni obrońcy „Rumunów besarabskich”¹³⁴. Nie można wykluczyć, że taka postawa stanowiła jeden z głównych powodów fiaska wspólnego „formatu kiszyniowskiego”, zapoczątkowanego podczas spotkania prezydentów Polski, Rumunii, Mołdawii i Ukrainy w Kiszyniowie w sierpniu 2021 r. Zarazem nieco ponad rok później (we wrześniu 2022 r.) z inicjatywy Bukaresztu ostatnie trzy z tych krajów powołały format trójstronny skoncentrowany na kwestiach bezpieczeństwa (w tym energetycznego) państw regionu¹³⁵.

¹³⁴ Czyli właśnie Mołdawian.

¹³⁵ *Україна, Молдова й Румунія запускають новий тристоронній формат взаємодії*, Європейська правда, 15.09.2022, euointegration.com.ua.

VII. RELACJE Z ROSJĄ: NIEROZLICZONA PRZESZŁOŚĆ I SPRZECZNE INTERESY

Stosunki rumuńsko-rosyjskie po 1991 r. można opisać jako chłodne i napięte, a okazjonalnie wręcz otwarcie wrogie. To pokłosie trudnej przeszłości i wciąż nierozliczonych zadrażeń historycznych (takich jak kwestia zwrotu rumuńskiego skarbu narodowego zagarniętego przez Związek Sowiecki), jednoznacznie prozachodniej orientacji Bukaresztu (wyrażającej się m.in. w aktywnym uczestnictwie w NATO i ścisłej współpracy wojskowej z USA) oraz jego interesów politycznych w Republice Mołdawii czy na obszarze Morza Czarnego, kompletnie przeciwstawnych względem moskiewskich.

Rumuńskie elity polityczne niemal konsensualnie uznają Rosję za podstawowe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego pozycji w regionie Morza Czarnego. Główny obszar rywalizacji z nią to Mołdawia. Bukareszt silnie popularyzuje ideę jedności narodów rumuńskiego i mołdawskiego. Spotyka się to z wyraźnym oporem Kremla, jawnie lansującego współpracę Kiszyniowa z EUG, wspierającego prorosyjskie ugrupowania i promującego niezależną od rumuńskiej mołdawską tożsamość narodową. Rosja jest też głównym sponsorem i obrońcą separatystycznego i nieuznawanego na arenie międzynarodowej Naddniestrza, którego likwidacji (w ramach bezwzględnego, a nie federalnego – jak chciałaby Moskwa – wcielenia do Mołdawii) domaga się Bukareszt. Wspomaga on również broniącą się przed rosyjską napaścią Ukrainę i popiera jej aspiracje euroatlantyckie.

Obawiająca się wzrostu wpływów Moskwy w regionie Rumunia jest konsekwentnie jednym z głównych w Europie krytyków rosyjskich działań na Ukrainie i promotorów wzmocnienia obecności NATO w basenie Morza Czarnego. Od 2005 r. skutecznie rozwija ona także kooperację ze Stanami Zjednoczonymi – gości na swoim terytorium zarówno oddziały armii USA, jak i funkcjonujące w bazie w Deveselu od 2014 r. elementy amerykańskiego systemu antyrakietowego. Strategia ta, stanowczo potępiana przez Moskwę, wpływa negatywnie na relacje między nią a Bukaresztem. W efekcie Rosja (nawet przed rozpoczęciem pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę w 2022 r.) zaczęła widzieć w Rumunii państwo nawet nie nieprzyjazne, ale wręcz wrogie¹³⁶.

¹³⁶ W 2017 r. dał temu wyraz szef departamentu europejskiego rosyjskiego MSZ Aleksandr Bocan-Charczenko. Stwierdził on, że Rumunia prowadzi rusofobiczną politykę, a po instalacji elementów tarczy antyrakietowej na swoim terytorium stała się dla Rosji zagrożeniem. Zob. A. Федякина, *МИД РФ: Румыния стала угрозой для России*, Российская Газета, 9.02.2017, rg.ru.

Oprócz fundamentalnie sprzecznych wizji przyszłości porządku międzynarodowego w regionie na stosunkach Bukaresztu z Moskwą ciążyą zaszciości historyczne. W świadomości elit politycznych i społeczeństwa Rosja nie tylko narzuciła Rumunii ustrój komunistyczny po II wojnie światowej, lecz także siłą anektowała rumuńską Besarabię i północną Bukowinę w 1940 r. Inny trudny temat dotyczy tamtejszego skarbu narodowego. W trakcie I wojny światowej w związku z okupacją Bukaresztu przez państwa centralne ewakuowane do Jassów władze zdecydowały się wywieźć do Moskwy ok. 94 ton złota oraz m.in. dzieł sztuki, wyrobów jubilerskich i bezcennych dla rumuńskiej historii manuskryptów. Po wkroczeniu wojsk rumuńskich do stanowiącej wówczas formalnie część Rosji Besarabii w 1918 r. nowy sowiecki rząd w Moskwie oficjalnie skonfiskował ten skarb narodowy. Od tego czasu Bukareszt walczy o odzyskanie swojej własności, lecz nie do końca skutecznie. Choć Rosja zwróciła część skarbu (w trzech transportach, zorganizowanych w 1935, 1956 i 2008 r.), to jego zdecydowana większość wciąż znajduje się na jej terytorium. Jednocześnie komisja bilateralna powołana w 2003 r., aby rozwiązać ten problem, spotyka się bardzo rzadko (jej ostatnie posiedzenie w listopadzie 2019 r. było pierwszym po ponad trzech latach nieaktywności)¹³⁷ i nie osiągnęła do tej pory żadnych wymiernych rezultatów.

O złym stanie relacji między obydwojma państwami świadczy niewielka intensywność wizyt dwustronnych. Prezydent Rumunii po raz ostatni odwiedził Moskwę w roku 2005, a rosyjski przywódca przebywał w Bukareszcie tylko raz – przy okazji szczytu Rosja-NATO w roku 2008. Na poziomie szefów rządów sytuacja wygląda podobnie – ostatni raz w Moskwie gościł Adrian Năstase w 2004 r., a rok wcześniej rumuńską stolicę odwiedził premier Michaił Kasjanow. Od 2013 r. nie doszło też do wizyt żadnej delegacji na szczeblu szefów dyplomacji. Zarazem obie strony pozwalają sobie na regularne afronty dyplomatyczne. W lipcu 2017 r. Rumunia odmówiła prawa przelotu nad swoim terytorium samolotowi z wicepremierem Dmitrijem Rogozinem zdążającym do Kiszyniowa na obchody 25-lecia „operacji pokojowej w Naddniestrzu” (lot tą trasą był konieczny, gdyż Ukraina zamknęła swoją przestrzeń powietrzną dla rosyjskich maszyn)¹³⁸.

Stosunki polityczne są skorelowane z niewielkim znaczeniem gospodarczym Rosji dla Rumunii. Nawet przed 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska odpowiadała za zaledwie 1,6% rumuńskiego eksportu i 3,8% importu, przy czym

¹³⁷ *România și Rusia discută din nou despre Tezaurul românesc aflat la Moscova din Primul Război Mondial*, Digiz4, 9.11.2019, digiz4.ro.

¹³⁸ P. Maftעי, *Rogozin amenință România: „Așteptați răspuns, nemernicilor!”*, Deschide.md, 28.07.2017.

aż 80% sprowadzanych z tego kraju dóbr stanowiły paliwa (dane za 2018 r.). Rumunia – w przeciwieństwie do większości państw w regionie – nie jest jednak w istotnym stopniu uzależniona od dostaw gazu (w 80–90% samodzielnie pokrywa zapotrzebowanie na ten surowiec), zaś ropę importuje przede wszystkim z Kazachstanu. Obecnie rolę wymiany gospodarczej z Rosją można określić mianem marginalnej.

VIII. PODSUMOWANIE: DYLEMATY I WYZWANIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ RUMUNII

W związku z trwającą wojną rosyjsko-ukraińską Rumunia w najbliższych latach jeszcze bardziej niż do tej pory skupi się na zwiększaniu własnego bezpieczeństwa – zintensyfikuje działania mające umocnić relacje z Waszyngtonem (także poprzez zakupy broni z USA), poprawić jej pozycję w NATO oraz skonsolidować wschodnią flankę Sojuszu. W tym celu władze będą dążyły do wzrostu znaczenia formatów regionalnych, takich jak B9 czy trilog Polska–Rumunia–Turcja. Będą też wspierały postrzegane przez siebie jako sprzyjające mobilności wojskowej i bezpieczeństwu energetycznemu inwestycje realizowane np. w ramach Trójmorza czy projekty energetyczne łączące (via Rumunia) UE m.in. z Azerbejdżanem¹³⁹. Jednocześnie Bukareszt – wspomagając planowaną odbudowę Ukrainy oraz jej zbliżenie ze strukturami zachodnimi – zamierza nadal występować w roli adwokata Republiki Mołdawii i dbać o to, aby otrzymywała ona niezbędne wsparcie gospodarcze i polityczne od partnerów zachodnich, gdyż chce, żeby integrację europejską Kijowa i Kiszyniowa traktowano „pakietowo”.

Jedno z najtrudniejszych wyzwań dla Rumunii to regularne i narastające napięcia pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a niektórymi państwami UE. Wśród rumuńskich decydentów utrzyma się zapewne ponadpartyjny konsensus dotyczący potrzeby zachowywania strategicznego partnerstwa z USA przy jednoczesnym zacieśnianiu powiązań europejskich i kooperacji z największymi państwami Zachodu Starego Kontynentu. Elementami takiej polityki są m.in. pogłębianie współpracy wojskowej oraz zakupy sprzętu wojskowego zarówno od Amerykanów, jak i partnerów europejskich (głównie niemieckich i francuskich koncernów zbrojeniowych). Należy przy tym podkreślić, że rozpisywane przez stronę rumuńską przetargi na dostawy uzbrojenia regularnie generują poważne trudności i często ostatecznie nie są realizowane lub kończą się nieporozumieniami¹⁴⁰. W ramach polityki euroatlantyckiego

¹³⁹ K. Całus, *Rumunia: umowa z azerskim SOCAR-em na dostawy gazu*, OSW, 23.12.2022, osw.waw.pl.

¹⁴⁰ W 2016 r. Airbus otworzył w okolicach Braszowa nowy zakład mający produkować wielozadaniowe śmigłowce H215. Wydarzeniu temu towarzyszyła wizyta prezydenta Francji François Hollande'a. Rok później Rumunia zgłosiła chęć nabycia 15–16 maszyn tego typu. Ostatecznie jednak przez kolejne dwa lata nie wywiązała się z tej deklaracji, co doprowadziło do napięć na linii Bukareszt–Paryż. W październiku 2019 r. Airbus oświadczył, że zawiesza działalność rumuńskiej fabryki i rozważa przeniesienie produkcji do innego kraju. W reakcji na to rząd błyskawicznie zawarł porozumienie o współpracy i wsparciu dla firmy. Problemy towarzyszyły także programowi budowy nowych okrętów dla rumuńskiej marynarki czy dostawom nowych pływających kołowych transporterów opancerzonych dla tamtejszej armii. Kooperacja z USA układa się lepiej (szczególnie w ostatnich latach), lecz i tu niekiedy pojawiają się kłopoty. W 2017 r. strona rumuńska podpisała list intencyjny

balansowania Rumunia szeroko uczestniczy również w unijnych formatach obronnych. Przykładowo w 2017 r. zgodziła się na afiliację 81 Brygady Zmechanizowanej „General Grigore Balan” przy niemieckiej dywizji sił szybkiego reagowania, aktywnie bierze też udział w projektach wdrażanych w ramach mechanizmu stałej współpracy strukturalnej PESCO. Warto jednak podkreślić, że w okresach spięć na linii Waszyngton–Bruksela Bukareszt za priorytetowe uznawał zwykle interesy pierwszej z tych stolic.

Dodatkowym problemem dla Bukaresztu, zainteresowanego wzmocnieniem obecności amerykańskiej w regionie oraz zwiększaniem aktywności NATO w basenie Morza Czarnego, są narastające spory między państwami Zachodu a Turcją (widoczne szczególnie wyraźnie po 24 lutego 2022 r.). Sytuacja ta w połączeniu z rosyjską pełnoskalową agresją na Ukrainę zwiększa poczucie zagrożenia Rumunów i stwarza niebezpieczeństwo dla promowanej przez nich westernizacji akwenu Morza Czarnego.

W dającej się przewidzieć przyszłości nie dojdzie do zjednoczenia Rumunii i Republiki Mołdawii. Jak wspomniano wcześniej, prounionistyczna narracja znacznej części rumuńskiej klasy politycznej ma głównie wydźwięk propagandowy i jest skierowana na użytek wewnętrzny¹⁴¹. W rzeczywistości tamtejsze mainstreamowe ugrupowania obawiają się kosztów ekonomicznych, politycznych i społecznych takiego kroku, dlatego w zdecydowanej większości nie są zainteresowane faktycznym połączeniem obu państw. Według szacunków rumuńskiej Uniwersyteckiej Fundacji Morza Czarnego (FUMN) z 2017 r. podniesienie stopy życiowej Mołdawian do dwóch trzecich poziomu dobrobytu Rumunów kosztowałoby Bukareszt ok. 90 mld dolarów w ciągu 20–25 lat¹⁴², tj. ok. 3,6–4,5 mld dolarów rocznie (co stanowi ekwiwalent 5–7% obecnych dochodów budżetowych państwa). Osobnym problemem byłaby niestabilność społeczna i polityczna nowo powstałej republiki wynikająca ze wzrostu napięć wśród mniejszości etnicznych w obu jego częściach. Po przyłączeniu Mołdawii wraz z Autonomią Gagauską rumuńscy Węgrzy mogliby zażądać dla siebie odrębnego statusu i utworzenia Autonomii Seklerskiej.

z amerykańską firmą Bell Helicopter na zakup w sumie 45 śmigłowców bojowych oraz transportowych, co ostatecznie nie doszło do skutku. Zawartą w tym samym roku umowę na dostawę amerykańskiego systemu przeciwrakietowego Patriot oraz o rok późniejszy kontrakt w sprawie nabycia systemu rakietowego HIMARS zrealizowano jednak bez większych przeszkód.

¹⁴¹ Wyjątkiem wydaje się AUR, którego jednym z głównych celów politycznych pozostaje połączenie obu krajów. Dążenie to ma charakter głęboko ideologiczny i nie jest obliczone tylko na potrzeby rywalizacji wyborczej.

¹⁴² *Cât costă UNIREA Republicii Moldova cu România*, Ziarul Național, 1.11.2017, ziarulnational.md.

Forsowanie zjednoczenia z Kiszyniowem napotkałoby zapewne sprzeciw większości aktorów międzynarodowych, w tym samej UE, która uważa to przedsięwzięcie za ryzykowne dla własnych bezpieczeństwa i stabilności. Negatywnie mógłby zareagować także Kijów, zaniepokojony, że odzyskanie Mołdawii stworzy grunt dla dalszych roszczeń terytorialnych Bukaresztu, w tym do należących do Ukrainy północnej Bukowiny i Budziaku. Za oczywisty należy też uznać sprzeciw Rosji (bez względu na to, czy do Rumunii przyłączone zostałyby również Naddniestrze), dla której oznaczałoby ono zmianę sytuacji strategicznej w regionie w związku ze zniknięciem z mapy neutralnej Mołdawii i de facto przesunięciem granic NATO na wschód. Ewentualnemu połączeniu nie sprzyja także trwający rosyjsko-ukraiński konflikt zbrojny. Od momentu jego wybuchu istotna część Rumunów popierających wcielenie Mołdawii zajmuje w tej sprawie ostrożniejsze stanowisko. Wydaje się, że wychodzą oni z założenia, że w aktualnej sytuacji pierwszoplanową rolę odgrywa zapewnienie bezpieczeństwa własnej ojczyźnie, a nie integracja z – postrzeganym jako niestabilny i w znacznej mierze podatny na rosyjskie oddziaływanie – sąsiadem. Ich obawy znajdują odzwierciedlenie w sondażach, zgodnie z którymi w maju 2023 r. za zjednoczeniem opowiadało się tylko 31% społeczeństwa (wcześniej odsetek ten sięgał 60–70%), a ponad 50% sprzeciwiało się tej idei.

Uwzględniając wszystkie powyższe problemy, rumuńska klasa polityczna nie podejmuje rzeczywistych działań w kierunku połączenia obu krajów i realizuje wobec Mołdawii politykę integracji wykorzystującą procesy konwergencji. Bukareszt pragnie jak najdalej idącego pogłębiania współpracy gospodarczej, politycznej, wojskowej i kulturalnej z Kiszyniowem. Liczy też na to, że postępująca integracja europejska sąsiada przyniesie likwidację kolejnych barier oraz synchronizację norm, standardów handlowych i biznesowych, a wreszcie – usunięcie ograniczeń w zakresie ruchu transgranicznego. Wariantem najkorzystniejszym z punktu widzenia rumuńskich władz byłoby włączenie przyjaznej im i związanej z nimi Mołdawii do UE.

W najbliższych latach należy oczekiwać kontynuacji trendów obserwowanych w rumuńskiej polityce zagranicznej do tej pory. Pozostanie więc ona ostrożna, pozbawiona ambitnych wizji mogących prowadzić do konfliktów między Bukaresztem a głównymi członkami UE czy – w szczególności – USA i w znacznej mierze reaktywna. Sytuację tę może zmienić dojście do władzy ugrupowań radykalnych i antyunijnych, takich jak AUR. Obecnie wydaje się to mało prawdopodobne, lecz wraz ze wzrostem popularności tej partii (w czerwcu 2023 r. notowała ona ok. 20–25-procentowe poparcie, podczas gdy w wyborach w 2020 r. uzyskała 9% głosów), a co za tym idzie – upowszechnianiem się w debacie

publicznej poglądów sceptycznych względem integracji z UE – można oczekiwać pewnej zmiany w narracji sił głównego nurtu (przede wszystkim PSD i PNL) w kierunku nacjonalistycznym, godnościowym i suwerenistycznym. Zapewne w znacznym stopniu (o ile nie w pełni) będzie ona miała charakter retoryczny i nie wpłynie na realną politykę Bukaresztu wobec jego głównych partnerów.

KAMIL CAŁUS