

Krakowskie Studia Międzynarodowe

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA –
UWARUNKOWANIA GLOBALNE I REGIONALNE

redakcja
ANNA PATEREK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XV) Kraków 2018



THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise

Krakowskie Studia Międzynarodowe

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA -
UWARUNKOWANIA GLOBALNE I REGIONALNE

redakcja
ANNA PATEREK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (XV) Kraków 2018



XV: 2018 nr 4

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:**

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

Sev Ozdowski, Australia

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor tematyczny/Subject Editor:

Anna Paterek

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficina Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, A 219; 30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficina@afm.edu.pl

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

Redaktor językowy/Proofreading: *Carmen Stachowicz*

Projekt okładki/Cover design: *Igor Stanisławski*

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

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2018

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

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

Wszystkie numery kwartalnika „Krakowskie Studia Międzynarodowe”
są dostępne w wolnym dostępie (open access).

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

SPIS TREŚCI

- 7 **Anna Paterek:** Współpraca w stosunkach międzynarodowych.
Wprowadzenie

Artykuły

- 15 **Fabio Serricchio:** European attitudes in eastern European countries
after economic crisis
- 33 **Krzysztof Malinowski:** Stanowisko Niemiec wobec poszerzenia
Unii Europejskiej o państwa Bałkanów Zachodnich
- 51 **Krzysztof Żarna:** Determinanty polityki zagranicznej
Republiki Słowackiej
- 69 **Beata Przybylska-Maszner:** Współpraca międzyinstytucjonalna
UE-NATO – nowe ramy na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych
UE po roku 2012
- 87 **Maciej Klisz:** Regionalna obrona terytorialna – możliwości i szanse
współpracy
- 109 **Mira Malczyńska-Biały:** Zakupy transgraniczne jako
determinanta polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 roku
- 121 **Anna Diawol-Sitko:** Bliskowschodni proces pokojowy
25 lat po porozumieniu z Oslo – rola Unii Europejskiej
- 139 **Jerzy Zdanowski:** Niedobór wody i żywności na Bliskim
Wschodzie i w Afryce Północnej a perspektywy współpracy regionalnej
- 157 **Krzysztof Koźbiał:** Pomoc rozwojowa w polityce zagranicznej
Konfederacji Szwajcarskiej. Przykład Kaukazu Południowego
- 173 **Katarzyna Brataniec:** Kształtowanie jordańskiej tożsamości
narodowej w wymiarze współpracy międzynarodowej Królestwa
- 193 **Bartosz Wróblewski:** Współpraca Wielkiej Brytanii i USA
a stabilizacja polityczna Haszymidzkiego Królestwa Jordanii
- 211 **Marcin Lasoń:** Współpraca międzynarodowa
jako instrument polityki zagranicznej Nowej Zelandii w drugiej
dekadzie XXI wieku na przykładzie projektu Te Mato Vai
- 221 **Dariusz Zdziech:** Quad–Australia. Nowe otwarcie

SPIS TREŚCI

- 241 **Elżbieta Majchrowska:** Perspektywy działalności Światowej Organizacji Handlu w obliczu nowych tendencji w handlu światowym – efekty XI Konferencji Ministerialnej WTO
- 263 **Jowita Świerczyńska:** The institution of the authorised economic operator – facilitating economic activity and minimizing the risk of compromising the security of the trade flow in goods in the international trade

SPRAWOZDANIA

- 279 **Joanna Siekiera:** Konferencja „International conference on disaster and military medicine”, 13–14 listopada 2018 roku

- 285 **Informacje dla autorów**

- 287 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

- 289 **Lista recenzentów**

Anna Paterek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID 0000-0002-5777-9129

WSPÓŁPRACA W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH. WPROWADZENIE

Niniejszy czwarty tom „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” podejmuje próbę interdyscyplinarnego podejścia do badań nad współpracą międzynarodową, zweryfikowania teoretycznych podstaw, pozwalających na zrozumienie, dlaczego i w jakich warunkach współpraca ta jest możliwa, a także skuteczna. Autorzy publikujący w tym numerze wyodrębniają najważniejsze nurty badawcze posiłkując się wielodzinową literaturą przedmiotu, tak by ukazać mechanizmy kooperacji na arenie międzynarodowej, wyeksponować uwarunkowania lepszego funkcjonowania instytucji międzynarodowych, czy możliwości i granice kształtowania „globalnej” bądź „europejskiej” tożsamości przez pryzmat koncepcji na pograniczu politologii, socjologii, socjopsychologii, czy ekonomii. Zaproponowane ujęcia kreują wieloaspektowy obraz współpracy międzynarodowej, a także wskazują przyczyny jej ograniczeń i perspektywy rozwoju we współczesnych uwarunkowaniach.

Globalne wyzwania – zmiany klimatyczne, upadłość państw, destabilizacja rynków finansowych, zapobieganie pandemiom – wymagają skoordynowanej odpowiedzi i działania w nowej jakości globalnej, w tym na rzecz regionalnej współpracy. Przykłady udanej globalnej kooperacji wydają się być raczej wyjątkiem. Trzeba nam mówić o erozji prawa i opartego na współpracy systemu międzynarodowego, o narastaniu globalnych nierówności, o tendencjach protekcyjnych i nacjonalistycznych. Słabnie zaufanie obywateli do systemów demokratycznych,

wzrasta przychylność dla rozwiązań narodowych i zamykania granic w obliczu wyzwań globalizacji. Z obserwacji i analiz aktualnej polityki międzynarodowej rysuje się obraz nadchodzącego nieładu i postaw wycofania.

Już na początku 2011 r. Ian Bremmer, przewodniczący *think-tanku Euroasia Group* i David Gordon, Dyrektor ds. Badań, wysunęli tezę o wkroczeniu w nowy globalny porządek: erę G-Zero, w którym żadne państwo czy grupa państw nie ma możliwości wywierania politycznego i gospodarczego nacisku w określaniu międzynarodowej agendy¹. Pesymistyczna wizja ery G-Zero to ideologiczna konfrontacja i geopolityczna rywalizacja, w której każde państwo dba tylko o siebie, lekceważąc globalne dobra wspólne bardziej niż dotychczas. Rok 2017 określony został przez *Euroasia Group* okresem „geopolitycznej recesji”². Tym samym niepowodzenia współpracy i podważanie fundamentów liberalnego porządku międzynarodowego dominują w teoretycznych ujęciach stosunków międzynarodowych w drugiej dekadzie XXI w. Zawężenie się badawczej optyki obecnych kryzysów współpracy międzynarodowej ogranicza twórczy potencjał rozwiązań dylematu rosnących globalnych współzależności przy równoległej stagnacji globalnej kooperacji.

Tom otwiera tekst Fabio Serricchio, pt. *Postawy wobec Unii Europejskiej w państwach Europy Wschodniej po kryzysie gospodarczym*. Autor koncentruje się na czynnikach determinujących poparcie obywateli dla europejskich instytucji, zwłaszcza tych służących kształtowaniu się europejskiej tożsamości. Opiera swoją hipotezę na założeniu, że wraz ze wzrostem poziomu identyfikacji z UE wzrasta skłonność do utożsamiania się z europejskimi instytucjami i tym samym rozwija się poczucie zaufania w stosunku do nich. Niemniej akceptacja wspólnotowej polityki i lojalność obywateli w stosunku do UE jest wciąż słaba, o czym świadczą rosnący wpływ sił nacjonalistycznych i populistycznych, czego przykładem są chociażby wyniki wyborów parlamentarnych we Włoszech w marcu 2018 r. Autor podkreśla, że po kryzysie 2008 r. proeuropejskie postawy determinują w większym stopniu czynniki ekonomiczne, a nie poczucie wspólnoty. Wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. będą swoistym miernikiem poparcia społeczeństw dla procesu integracji europejskiej.

Współpraca w ramach Unii Europejskiej i cel kształtowania bezpiecznego sąsiedztwa jest jedną z przesłanek niemieckiego zaangażowania na rzecz europejskiej perspektywy państw Bałkanów Zachodnich, które podejmuje w swoim artykule Krzysztof Malinowski. Wsparcie integracji państw bałkańskich z UE podporządkowane zostało priorytetowi stabilizacji i normalizacji stosunków między państwami regionu przy jednoczesnym zachowaniu zasady warunkowości, napędzającej lub wymuszającej reformy demokratyczne i wolnorynkowe.

¹ <https://www.eurasiagroup.net/media/top-risks-for-2011-g-zero-tops-the-list> [dostęp: 10.11.2018].

² <https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-2017> [dostęp: 10.11.2018].

Krzysztof Żarna przez pryzmat determinantów polityki zagranicznej, przedstawia racjonalne interesy Republiki Słowackiej prowadzące do kooperacji i członkostwa w organizacjach w pierwszych latach jej istnienia. Do najważniejszych czynników, mających wpływ na rozwijane formy współpracy międzynarodowej zalicza: relacje z Węgry w perspektywie historycznej, brak personelu dyplomatycznego oraz wielonarodowościowy charakter państwa.

Kolejne dwa artykuły podejmują określone aspekty międzynarodowej współpracy militarnej. Beata Przybylska-Maszner w tekście pt. *Współpraca międzyinstytucjonalna UE–NATO – nowe ramy na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych UE po roku 2012* opisuje zarówno zmiany istniejących więzi współpracy pomiędzy obiema organizacjami, obszary współpracy, jak i czynniki je determinujące. Zmiany w środowisku międzynarodowym prowadzą do degradacji funkcjonujących w nim struktur liberalnego porządku, opartych na dyplomacji, budowie zaufania i prawie międzynarodowym. Kształtujący się nowy porządek świata cechuje przeświadczenie, że konwencjonalna transatlantycka polityka bezpieczeństwa nie jest gwarantem jego stabilności w erze globalnych współzależności. Jednak, jak konkluduje Autorka „żadne obecnie podejmowane działania UE nie zastąpią zdolności sojuszniczych NATO”. Do tego wątku nawiązuje również Maciej Klisz w artykule pt. *Regionalna obrona terytorialna – możliwości i szanse współpracy*, opisując wybrane formy współpracy wojskowej w regionie Europy Północno-Wschodniej, ich ograniczenia oraz perspektywy rozwoju.

Mira Malczyńska-Biały, podejmując problematykę ochrony konsumentów podczas zawierania transgranicznych umów kupna-sprzedaży (na odległość) w polityce konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 r., obok gospodarczego wymiaru współpracy państw członkowskich, ukazuje wymierną korzyść integracji europejskiej, która może stać się źródłem pozytywnej identyfikacji UE nie tylko dla unijnych obywateli. W przekonaniu Autorki „zaufanie konsumentów do funkcjonowania rynku wewnętrznego, a w szczególności poczucie bezpieczeństwa podczas dokonywania zakupów transgranicznych przyczyni się do postrzegania UE jako bezpiecznego kierunku dla handlu elektronicznego z innych części świata”.

Do postulatu wzmocnienia międzynarodowej roli UE w zarządzaniu kryzysowym nawiązuje analiza Anny Diawoł-Sitko *Bliskowschodni proces pokojowy 25 lat po porozumieniu z Oslo – rola Unii Europejskiej*. Autorka argumentuje, że „realny wpływ na rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego w znacznym stopniu definiuje znaczenie Europy na arenie międzynarodowej i przyszłość polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, co jednocześnie wymaga od państw członkowskich „większego zaangażowania i większej odpowiedzialności, którą (...) obecnie nie do końca chcą na siebie wziąć”.

Niezwykle interesujący aspekt uwarunkowań współpracy regionalnej na Bliskim Wschodzie i w Afryce przedstawia Jerzy Zdanowski, obrazując problem dostępu do zasobów wody w tych regionach, prowadzący do sporów i wojen. Autor omawia jego znaczenie na przykładzie nierozwiązanego od 1947 r. konfliktu

arabsko-izraelskiego oraz napiętych relacji państw basenu Tygrysu i Eufratu oraz Nilu. Przypomina o dobrej współpracy realizowanej przez państwa Rady Zatoki (GCC) na rzecz pozyskiwania wody pitnej z morskiej oraz racjonalnej gospodarki zasobami w drodze recyklingu.

Z kolei Krzysztof Koźbiał analizuje znaczenie współpracy rozwojowej w polityce zagranicznej Konfederacji Szwajcarskiej na przykładzie jej zaangażowania w państwach Kaukazu Południowego. Pomoc rozwojowa dla Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji postrzegana jest jako przejaw realizacji instrumentarium *soft power*. Co więcej, współpraca ta wykracza poza ramy pomocy rozwojowej – Szwajcaria pełniła skutecznie rolę mediatora w konflikcie gruzińsko-rosyjskim i turecko-armeńskim.

Dwa kolejne teksty poświęcone zostały różnym spojrzeniom na współpracę z Królestwem Jordanii. Kształtowanie się jordańskiej tożsamości narodowej jako szczególnego źródła determinującego współpracę Królestwa Jordanii ze światem arabskim w uwarunkowaniach historycznych i politycznych niezwykle ciekawie zarysowuje w swoim artykule Katarzyna Brataniec. Z kolei Bartosz Wróblewski ukazuje zaangażowanie Wielkiej Brytanii i USA w Królestwie Jordanii przez pryzmat ich wpływu na stabilizację państwa haszymidzkiego. Autor dowodzi, że współpraca z Wielką Brytanią „umożliwiła powstanie i rozwój państwa jordańskiego i odegranie przez nie istotnej roli w regionie”, a „sojusz z Waszyngtonem służył umacnianiu stabilności monarchii”, jednakże jej „ceną było dostosowanie swej polityki do woli mocarstw”.

Kolejne analizy uwarunkowań współpracy międzynarodowej kierują uwagę badaczy w region Azji i Pacyfiku. Marcin Lasoń na przykładzie projektu Te Mato Vai, realizowanego w ramach partnerstwa trójstronnego przez Nową Zelandię, ChRL oraz Wyspy Cooka, przybliży nowozelandzkie koncepcje przyszłych form współpracy, pozwalające na sprostanie pojawiającym się wyzwaniom polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W tym przypadku, zdaniem Autora, jest to wyjście naprzeciw rosnącemu wpływom Chińskiej Republiki Ludowej na Południowym Pacyfiku.

Do wyzwań związanych ze wzrostem pozycji gospodarek wschodzących, który może być postrzegany jako utrudniający współpracę, bowiem takie państwa jak Chiny czy Indie mogą zmienić zasady i instytucje funkcjonującego porządku międzynarodowego zgodnie z własnymi interesami i wartościami, bądź je w całości zakwestionować, nawiązuje również kolejny artykuł. Dariusz Zdziech wyczerpująco omawia nowe otwarcie „Quad” i jego znaczenie dla Australii. Czworostronny Dialog na temat Bezpieczeństwa pomiędzy Australią, Japonią, Stanami Zjednoczonymi i Indiami jest odpowiedzią na „rosnącą siłę i asertywność Chin” i co więcej, zdaniem Autora, „kluczem do siły «Quad» jest nie tylko ASEAN, ale także Indie”, ponieważ „tylko w ten sposób «Quad» może stać się gwarantem bezpieczeństwa w regionie, jak również tworzyć alternatywę dla chińskiego projektu pasa i szlaku”.

Kompleksowość problemów, którym należy sprostać, od zmian klimatu do kwestii związanych z pokojem i bezpieczeństwem, stabilność systemu finansowego czyni globalną współpracę bardziej skomplikowaną. Funkcjonujące instytucje, relikty okresu dominacji Zachodu, mogą nie być w stanie im sprostać. Elżbieta Majchrowska stawia pytania o rolę i dalsze losy Światowej Organizacji Handlu jako dotychczas nadrzędnego forum negocjacyjnego w handlu światowym. Brak uzgodnień XI KM „utwierdziło w przekonaniu o kryzysie na forum wielostronnym”. Niemniej Autorka przekonuje, że „dla 164 państw o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, które reprezentują różne potrzeby, zdolności i interesy «multi-speed» WTO potrzebne jest bardziej niż kiedykolwiek”. Tom zamyka tekst Jowity Świerczyńskiej, na temat Instytucji Upoważnionego Przedsiębiorcy (AEO) i jej wpływu zarówno na ułatwienie, jak i bezpieczeństwo międzynarodowej wymiany handlowej.

W części *Sprawozdania* Joanna Siekiera relacjonuje przebieg międzynarodowej konferencji International Conference On Disaster And Military Medicine, która odbyła się w Düsseldorfie podczas prestiżowych targów medycznych MEDICA w dniach 13 i 14 listopada 2018 r.

ARTYKUŁY

Fabio Serricchio

University of Molise
ORCID 0000-0003-0913-9722
fabio.serricchio@unimol.it

EUROPEAN ATTITUDES IN EASTERN EUROPEAN COUNTRIES AFTER ECONOMIC CRISIS

Introduction

The “Brexit heritage” and the growing size and influence of Europhobic parties, together with a legacy of economic and financial crisis, cast a “dark light” on the future of the European Union.

So the European Union celebrated its 60th birthday, in March 2017, in a climate of profound uncertainty for its future.

Never as in those months have the questions about the prospects of a united Europe become complicated. Even the White Paper, handed down by European Commission President Jean-Claude Juncker, has tackled the root of the problem.

The political events that took place in the following months – especially the elections in France – have removed the most pressing concerns, but there is no doubt that the situation is not yet completely outlined. Even the elections in Germany at the end of September 2017 – the other political-electoral appointment on which the attention of observers and political actors focused on – allowed the knots to loosen.

The Italian national elections in March 2018 seem to throw new dark shadows on European integration path: thus the future definitely seems to be something to be written, although some signs of optimism are beginning to emerge.

However, to what extent has the economic crisis, after threatening the very existence of Europe, altered the structure of relations between citizens and the EU?

The goal of this paper is to inquire into the determinants of people's support for European institutions, also considered as institutional confidence, focusing in particular on the attitudinal consequences of holding an affective feeling towards Europe that can be labelled as "European identity".

In more detail, the goal is to assess to what extent European identity contributes to the explanation of European support (in this case, European Institutional Trust) compared to other determinants. Previous research on such support found that people's evaluations followed mainly an instrumental logic – support being dependent on a perception of personal or national benefits accruing from membership in the European Union (EU) – with an additional role played by European identification and other factor, such as trust in Europeans.

This contribution expands the previous analysis, done well after the beginning of the economic crisis and aims to offer a comprehension of the structure of the European attitudes.

The paper is organized as follows: in the first section, I discuss the concepts of European identity and European institutional trust. Subsequently, I review the main theories that have been elaborated to explain the development of political support for the EU. Thus, after a description of data and measurements, in the second section I offer a description of distributions of European Institutional Trust across Europe. Finally, I test a model that assesses the explanatory power of European identity on EU support as compared to other variables. The concluding section reviews the findings and the implications for future research.

European identification and Trust for European Institutions

European identity is often seen in literature as a component of more general attitudes towards European integration; in early research it is even interpreted as being synonymous of support (see Inglehart 1970); European identity is also seen as diffuse support of the political community as a part of the political system (e.g., Duchesne and Frogner 1995); later research has explicitly interpreted European identity as a link to a political community distinct from general support for the EU itself (e.g., Scheuer 1999).

According to Social Identity Theory (SIT) (Tajfel and Turner 1986), identity is a feeling of attachment to a salient group: so European identity is an attachment to a salient supranational community.

Differently from a nation, the EU faces difficulties in becoming a proper polity because people's primary loyalty is still weak. Europeans do not share a single common history, culture and values. On the other hand, this traditional reasoning can be questioned, since Europeans do share a relevant past (the Greek

polis and the Roman Empire, the Crusades, the Renaissance, Romanticism and the French Revolution). However, together with a common heritage, Europeans share religious conflicts such as the cleavages between Catholics and Protestants, Latin and Orthodox, the Christian and Islamic world. Moreover, there are extreme political divisions within Europe: its history is a history of wars, culminating in the First and Second World Wars and the Cold War. In addition, Europeans do not share a common language. On balance, it might therefore be argued that, since basic elements of a common identity are lacking, the divisions are stronger than the commonalities. This perspective sheds a bleak light on the possibility of a European identity.

However, stressing the identity achieved component's (Huddy, 2001) defining European identity could be easier also because together with the vertical dimension (the sense of belonging to), a collective identity could also imply a horizontal dimension (the so-called sense of community, or sense of belonging together) (Kaina and Karolewski 2013; Green, 2007). Another point is stressed by Checkel and Katzenstein that contrasts a 'cosmopolitan' vision with a 'national-populist' declination of identity projects (2009: 11). There are few doubts that European identity is something closer to a cosmopolitan allegiance, because it stresses political rights and citizenship, while national-populist European identity focuses on cultural authenticity.

Political support could be instrumental and diffuse (see Easton 1965); this latter is crucial for a political system's life. In Europe, with the end of the initial permissive consensus on EU integration, people's support was conceived as a possible "remedy" to bridge the gap between supranational governance and citizens. Then, in this paper, the basic idea is that European identity might increase the legitimacy of EU governance, also via a "resilience" mechanism.

Public perception of the EU covers several dimensions and literature suggests a number of typologies to conceptualize them. Moving from Easton's (1965, 1975) notions of specific and diffuse support, Norris (1999) distinguishes five objects of political support (political community, regime principles, regime processes, regime institutions, and political authorities). Conceptually, popular support for the basic principles of the EU is conceived as the level of popular approval for integration project as whole.

But citizens' orientations towards the EU also include evaluations of the institutions of the EU. These assessments of the institutional design of the EU are most commonly assessed by asking respondents about their level of trust or confidence in various institutions. Institutional trust is explicitly linked to regime stability since it enhances the likelihood of support by citizens believing that the political system will produce ideal outcomes.

In Easton's words, institutional trust could be seen as support for regime institutions; European institutions make decisions so – in a way – they are directly considered responsible for policies and answers given.

During the crisis, European Institutions are directly “under observation”, because of lack of responses. For these reasons the focus in this paper is on the European Institutional Trust, as a dependent variable.

Before exploring the trends and the distribution of European Institutional Trust among countries the possible source of Europeanism should be considered. Therefore, the next paragraph will revise the literature on the predictors of European attitudes.

Theoretical perspectives and research hypotheses on the sources of European Institutional Trust

The sources of Europeanism are of various nature. In a first step, the study of public opinion on European integration drawing on the tools and methods of the comparative study of regime support at the national level (Loveless and Rohrschneider 2011: 5).

At first, scholars followed the model of the permissive consensus (Lindberg and Scheingold 1971). Pro-European sentiments began to weaken with the Single European Act of 1987 and the adoption of the Maastricht Treaty in 1992, which broadened the sphere of action and the range of competences of the EU and brought about its transformation into an (un)stable system of governance. Rejections of the Constitutional Treaty in France and Holland in June 2005 – even though for different reasons – and the bumpy road taken by the Lisbon Treaty before it became effective in December 2009, again recall the question of the link between citizens and Europe. New theories were proposed and the subsequent empirical research on the determinants of European support is quite copious. They point to four theoretical perspectives that have been developed over time: cognitive mobilization, instrumental rational perspectives, political mobilization and affective/identitarian explanations (Bellucci et al. 2012; Toka et al. 2012).

Chronologically, the first theoretical perspective used to explain attitudes to Europe was the cognitive mobilization theory advanced by Inglehart (1970). This was followed by a series of studies in which motivations of a utilitarian nature had a predominant role (Gabel 1998). Subsequently, a number of authors studied Europeanism according to the idea that political explanations offered the key to its understanding (Anderson 1998; Sanchez-Cuenca 2000). More recently, the identity paradigm has been established, where national (and local) identities are seen as the variables explaining most of the variation of the orientations of public opinion towards Europe (Carey 2002; McLaren 2002; Hooghe and Marks 2005).

Summing up, ignoring the chronological criterion, the possible predictors of pro-Europeanism could be placed into two broad categories: economic and non-economic, as suggested by Hooghe and Marks (2005).

The economic-utilitarian theory (Gabel, 1998), interprets the pro-European sentiments of public opinion as the product of rational thinking and therefore of a calculation. Membership of Europe is in other words evaluated on the basis of criteria of expedience and utility of the choice involved. This literature presupposes that citizens are capable of rational evaluation, and therefore of calculating the economic consequences of European integration both for themselves and for the social groups to which they belong, including the nation. Attitudes towards the EU are thus the product of this calculation. The results of Gabel's investigations showed that citizens that benefitted directly from community assistance (such as farmers) had a higher level of support for Europe: this is a reflection of so-called 'egocentric utilitarianism'. The utilitarian approach also takes into account aggregate economic factors, according to economic voting literature (Lewis-Beck 1988). From this perspective, support for European integration is influenced by the performance of the national economic system. In particular, support for integration is strong when the state of the national economy (in terms of inflation, unemployment and growth) is good (Eichenberg and Dalton 1993): this is so-called 'sociotropic utilitarianism'. In sum, the central assumption of the economic or instrumental theory is that individuals' orientations towards the EU result from a calculation of costs and benefits.

In very recent years, economic crisis played a crucial role in Europeanism, as several studies show (see Serricchio et al. 2013).

This perspective in particular is useful because the economic crisis has threatened the very existence of the European Union.

Kuhn and Stoeckel (2014) look at the effects of the crisis on support for European economic governance. As far as the utilitarian approach is concerned, the authors hypothesize an opposite relationship with support for EU governance during the crisis.

Lastly, Di Mauro and Serricchio (2016) assess the role of national institutions as proxy for Europeanism, stressing also the role of some contextual variables.

Among non-economic factors, cognitive mobilization (based on growth in levels of education among citizens, exposure to a wider range of information sources and consequently greater awareness of Europe and of the way it works) was thought to favour pro-European sentiments. However, in recent years, especially following the expansion in the range of competences of the EU and its various enlargements, the identity explanation has become more relevant. In this perspective, national identity becomes a key predictor of the orientations of public opinion with respect to the EU. In Carey's view (2002), the danger of a loss of power on the part of the citizen's own member state deriving from the growing interference of the supranational institutions produces a negative reaction in those citizens who do not see the EU as a legitimate entity, and who in any case do not see or clearly recognize the outline of a European identity. So, for Carey, strong national identities, in some cases reinforced by sentiments of belonging to a sub-national territory, constitute an obstacle to European integration. McLaren (2002) focuses on the percep-

tion of a threat to one's own identity. The perceived threat posed by integration with other populations and cultures could be economic, deriving from possible conflicts over economic benefits enjoyed by minority groups, or it could derive from purely cultural considerations. The conclusion reached by McLaren is in line with that of Carey: strong national identities obstruct the process of European integration. However, the relationship between national identity and attitudes towards Europe seems to be more complex. For Duchesne and Frogner (1995), Bruter (2005) and Citrin and Sides (2004), in contrast to the interpretations of Carey and McLaren, the relationship between a sense of national belonging and pro-European sentiments is, rather, positive, and a strong national identity is fully compatible with positive attitudes towards Europe. Similar conclusions are reached by the authors of studies carried out by social psychologists (Cinnirella 1997; Huici et al. 1997; Catellani and Milesi 1998).

Hooge and Marks (2005) have suggested that the national context has a mediating role: national identity works in opposite directions, in favour of or against European integration, according to the context concerned, and especially as a consequence of specific political events with the power to trigger nationalistic sentiments in citizens (in the case in point, the holding of a referendum on Europe). Accordingly, people holding exclusive national identity – in contrast to people expressing dual allegiance to both nation and Europe – would be less supportive of European integration.

Other authors (Bellucci et al. 2012; Serricchio 2010 for the Italian case) stress the impact of different component of national identity (civic vs. ethnic or, as social psychologist claim, achieved vs. ascribed as in Huddy, 2001).

The role of European identity in determining pro-European attitudes is quite clear. In the Intune project (e.g., Serricchio 2011; Sanders et al. 2012) European identity has a relevant role as a predictor in European attitudes and, in fact, according to Toka et al. (2012), European identity can be grouped into an affective/identitarian factor.

According to Serricchio and Bellucci (2016), European identification is one of the most powerful predictor of pro-European attitudes also because could be seen as source of “resilience”.

Therefore, as the level of identity increases, the propensity to identify with European institutions grows and develop feelings of trust in them.

So, this is the main hypothesis to be tested.

The third perspective introduces political mobilization factors and judgemental heuristics. The main idea here is that mass perceptions of Europe are defined in national political arenas and that parties, political elites and the mass media may ‘cue’ voters in their views towards Europe and its institutions (Hooghe and Marks 2005). Political explanations (or political cues) encompass theoretical perspectives whose wide range is reflected in a corresponding heterogeneity of empirical findings. One perspective emphasizes the way in which individuals use certain

political cues – which come to them from their own ideological orientations and the messages put in circulation by the political élites – to form their ideas about Europe. Underlying this approach is the conviction that individuals are not able to obtain complete information; that their capacity for rational thinking is limited; that they have only partial awareness of the relevant issues and therefore must make use of institutional and other forms of delegation. These studies therefore give special emphasis to the role of political parties as the suppliers of cognitive shortcuts (Gabel 1998). A second perspective focuses on citizens' confidence in national institutions and in the national political system more generally. Anderson (1998) shows that the attitudes of citizens towards the EU – which is now a polity for all practical purposes, a polity *sui generis* though it may be – are to a degree filtered by the national political and institutional system. In other words, confidence in institutions has a positive impact on citizens' attitudes to Europe because the national institutions are used as cognitive shortcuts. Those who have confidence in their own political system are likely to develop attitudes of closeness to, if not confidence in, the institutions of Europe. However, the impact can also be negative, as Sanchez-Cuenca (2000) shows: those mistrustful of the national political system may develop strongly pro-European attitudes. So on the one hand, Anderson (1998) establishes a mechanism of institutional proxy in the context of which the national institutions are shortcuts to feelings of confidence in Europe. On the other hand, Sanchez-Cuenca (2000) provides confirmation of the hypothesis of a substitution mechanism whereby a lack of confidence in the national political system leads to the prediction of strong pro-European sentiments. Bellucci et al. (2012) show that the relationship between confidence in the national institutions and pro-European attitudes is in fact mediated by a third variable, namely, the quality of governance. In countries where this is high, the relationship is negative.

Data and measurement

In order to do analysis and test hypothesis, I use a very recent Eurobarometer survey, the 88.3, which was released in November 2017 by the European Commission.

In the following analysis, the dependent variable is the European Institutional Confidence, an index that combines some classic measures of European institutional Trust, including both elected and not elected institutions: so, the scale includes general European trust, trust towards Parliament, European commission, European central bank; the variables were combined into an additive index and rescaled into a 0 – 10 point range, where 0 is the lowest level of confidence and 10 the highest.

Usually, European identity is measured with survey instruments pertinent to belonging, territorial-geographical attachment and future feelings (Citrin and Sides 2004; Sinnott 2006; Moreno 2006).

In previous research (Serricchio and Bellucci, 2016), European identity is conceptualized and measured according to Social Identity Theory that imply belonging and salience, captured by two questions which have been elaborated from Lilli and Diehl's (1999) as reformulation of the Collective Self-Esteem Scale originally proposed by Luhtanen and Crocker (1992); unfortunately, the Eurobarometer survey employed for this paper doesn't have the same items nor any similar. Nevertheless, it contains several parameters that measure emotional and affective feeling toward Europe thus allowing to well grasp the feeling of European identification.

The questions included are: Europe perceived image, the European and the European Union attachment, the European citizenship and the classic measure of European identity, the so called Moreno question; the variables were combined into an additive index and rescaled into a 0 – 10 point range, where 0 is the lowest level of identification and 10 the highest.

European attitudes across time

The 2017 survey reveals some interesting findings. The (small) trends of some selected indicators – some of them are shown in figure 1 and fig 1a for eastern Europe – describe as, from 2013, trust toward European Parliament is stable, trust toward European commission slightly decreases while trust toward Eu as whole slightly grows.

In Eastern European countries, all indicators decrease.

These trends need to be confirmed in the following months. So, next surveys most probably will tell us something more on this subject. For the moment, the results are quite uncertain.

Fig. 1. Institutional Trust across time in Europe (selected indicators)

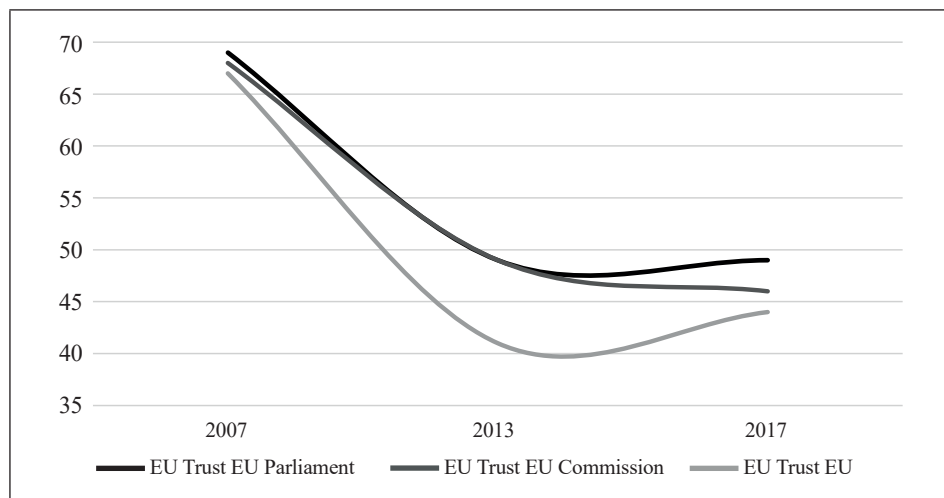
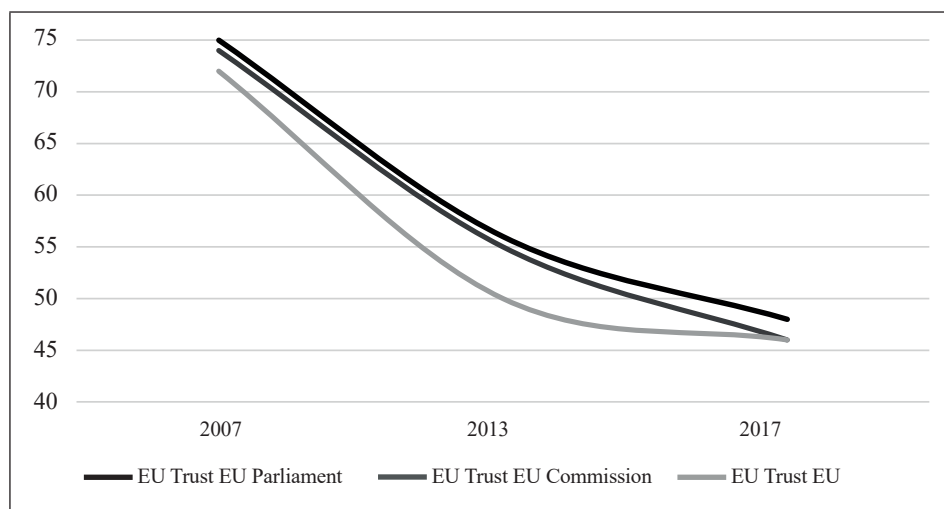


Fig. 1a. Institutional Trust across time in Eastern Europe (selected indicators)



Source: author's elaboration based on Eb 67.2 (2007), 80.1 (2013) and 88.3 (2017).

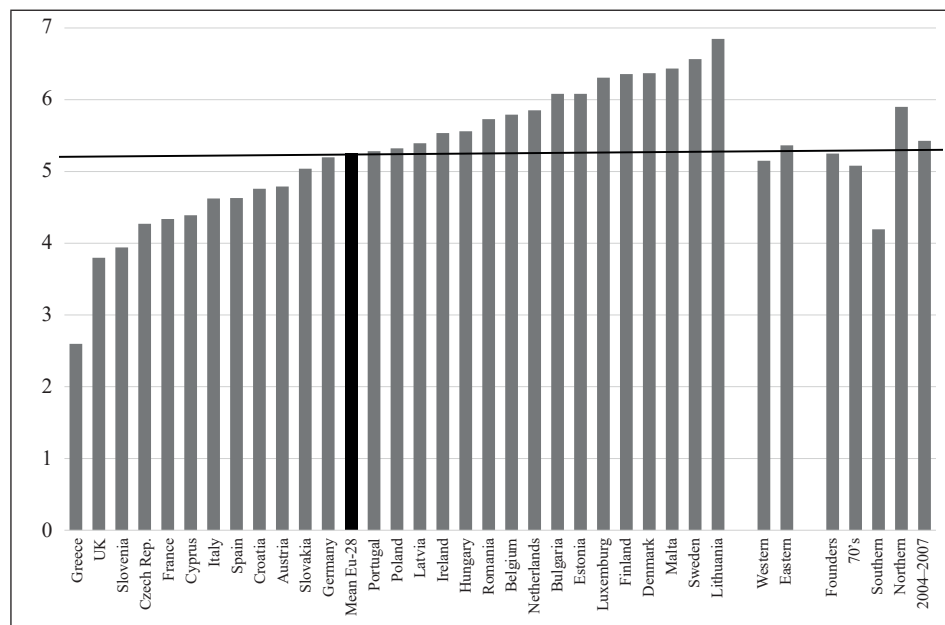
Focusing on the described dependent variable, it has a moderate average intensity (5.23 on a 0-10 scale, $n=27.746$) with a 3.9 of standard deviation, that reveals a good variability among nations; so, as suspected, this level is not common to all European; indeed, the level of European institutional trust index varies considerably across European nations, depending on national context, with fifteen countries over the average.

Also considering groups of countries, selected according to different criteria including time to access Europe, the results show a greater level of confidence in the countries of the East, even compared to the founding members of Europe in the 50s

Therefore, a question could be raised: which factors explain this great variations among different national contexts?

A preliminary explanation recalls the different impact of economic and financial crisis, the different level of national attachment but also – and possibly most importantly – the potential different role of national institutional confidence. Before going into multivariate analysis, we try to examine the distribution of European institutional trust through citizens.

Fig. 2. The distribution of the European institutional trust among countries and group of countries (mean value on 0 – 10 scale): 2017



Source: author's elaboration based on Eb 88.3 (2017, autumn).

European attitudes across people

In this section I try to describe the distribution of the level of trust towards the European institutions according to some socio-demographic characteristics, dividing the sample among the citizens of the countries of Eastern Europe from those of the West.

In general, the level of Europeanism is higher among those who have a higher level of education, both in Eastern and Western Europe. A fact confirmed by the evidence that younger people are more enthusiastic towards united Europe than older people. Also in this case, there are no substantial differences between citizens of the Eastern and Western European countries

An entirely congruent interpretation can be advanced for the other variables used: those who work are more pro-European than those who are unemployed, as well as those who believe that they belong to a high social class show levels of confidence towards the European institutions that are higher, it is perceived as belonging to a low social class. Finally, the residence: those who live in rural areas have lower levels of Europeanism.

A particularly interesting observation can be formulated by observing the levels of European confidence depending on the self-positioning on the left-right

axis. While in the countries of Western Europe the classic curvilinear trend is observed, for which the centrists are considerably more pro-European, while the extreme wings, on the right and on the left, are more Eurosceptic, among the citizens of the Eastern countries a more linear trend emerges. And, with a little surprise, it appears that those are self-located on the right tend to be more pro-European than those on the left in the political spectrum. It is a result all in all interesting on which it will be necessary, in the future, to investigate with more attention.

Ultimately, no particular differences emerge between east and west Europe, except for the left-right self-collocation.

Results are summarized in table 1.

Tab 1. Eu institutional Trust according selected socio demographic variables

	Eastern		Western	
<i>Left-right</i>	Mean	N	Mean	N
Left	5,2	974	4,6	1376
Center-left	5,3	1264	5,7	3558
Center	5,4	3819	5,3	6058
Center-right	5,9	1643	5,4	2541
Right	5,9	1056	4,4	712
<i>Education</i>				
Still studying	6,3	709	6,0	1138
15	4,8	1084	4,2	3079
16-19	5,1	6204	4,7	6060
20+	5,9	3204	5,9	6156
<i>Age</i>				
15-24	6,1	1015	5,7	1328
25-39	5,6	2492	5,3	3165
40-54	5,3	2851	5,1	4032
55+	5,1	5016	5,0	8156
<i>Occupation</i>				
Other	5,5	6025	5,3	8075
Unemployed	5,2	5349	5,0	8606
<i>Residence</i>				
Urban	5,5	7854	5,2	11360
Rural	5,1	3520	5,0	5321
<i>Social class</i>				
Working	5,0	3390	4,1	4329
Low-mid	5,2	1731	4,6	2242
Mid	5,6	5065	5,6	8040
Mid-high	6,4	438	6,6	1444
Higher	6,9	74	6,3	80
<i>Mean</i>	5,4	10698	5,2	16135

Source: author's elaboration based on Eurobarometer 88.3 (2017).

A more complex explanation is thus needed. In order to do so, some multivariate regression models are set up. In these models the dependent variable is always the European institutional confidence, measured as explained; the predictors are selected and included according the theories presented and discussed in section 3.

The next sections will present and discuss empirical findings.

Determinants of European institutional confidence

So, what drives public support toward European institutions?

The literature review has shown that several factors affect the level of pro-EU attitudes and may lead to changes over the years and between countries.

As explained at the end of the previous section, the different theories on the sources of Europeanism could be operationalized following a rather widespread trend in the literature.

So, economic-utilitarian theory is operationalized with some classic indicators included in most Eurobarometer surveys: the perception of actual state of national and European economy and the economic expectation, both national and European (this means, the expectations on economy in European scenario).

The political cues theory is operationalized with the national institutional trust, an additive index, built combining several indicators of national institutional confidence and with the traditional Left-right scale (that tap the ideology)

The identitarian theory is measured with two indicators: one refers to European Identity, the other one to National Identity.

Media use serve as indicator for cognitive mobilization theory.

I start using a “basic” regression model (OLS estimation)¹ with only individual level predictors (table 2).

In general the model fit the data reasonably well, as r-square reveals (.37,.31 and .43). The last is the coefficient for western European countries, in which model explains a greater portion of variance.

The evidences suggest as follows: the economic variables are associated with great strength of support, also after the crisis. So, it is confirmed that the economy does directly impact the EU support.

However, there are some peculiarities. The perception of the performance of the national economy does not have a substantial impact on Eastern Europe, as do expectations on the improvement of the national economy; on the other hand, the impact of the perception of the positive performance of the European economy, similarly to expectations on the future of the European economy, is able to explain the European institutional confidence more in Eastern European countries.

¹ The socio-demographic variables are included mainly as control variables, without any specific hypotheses.

Tab. 2. European identity as predictor of European institutional confidence

	Eu-28	Eastern	Western
National economy	,022**	,003	,041***
European economy	-,035***	-,037**	-,016
Economic expectation	,021***	,014	,02**
European economic expectation	,008	,022*	,005
Media use	-,006	,011	,007
National institutional trust	,346***	,267***	,399***
European Identity	,411***	,439***	,385***
National Identity	-,024***	-,012	-,036***
Left-right (ideology)	,015**	-,028**	,03***
Adj-R-sq	,37	,31	,43
N	22059	8337	13722

Source: author's elaboration based on Eurobarometer 88.3 (2017). Entries are Beta (standardized) coefficients and level of statistical significance. Socio demographic variables (sex, education, age, social class and occupation) are included in regression but not shown OLS regression.

Observing the confidence in national institutions, this predictor is very strongly correlated with the index of EU institutional trust, with a positive direction.

This is a very relevant finding, as the role of domestic governance is not always univocal and sometimes uncertain, as explained. With these data and this analysis its role appears to be quite clear.

National identity has a weak impact, negative and not significant in Eastern Europe, while in Eu-28 and Western countries the impact is negative and significant.

European identity has a relevant impact on general explanation: its impact on European institutional confidence is very important, both in European and Eastern Europe.

So, the sense of European identification greatly increases the confidence in European public institutions. Thus, the main hypothesis, according to these empirical evidences, is confirmed.

This is not a "prosaic" finding: rather, it confirms the idea that an affective link with supranational entity could promote also the institutional confidence and, broadly speaking, the political support for European integration project. The two concepts, certainly connected in citizens' mind, however have different role, as many previous researches show. The casual link between them (whom cueing who?) is not totally clear and some *endogeneity* problems also could be raised. But this is not the place for this discussion.

Rather, I would stress the importance of European Identity as reserve of goodwill.

The discussion on European identity and its nature and components are complicate questions:

Nevertheless is quite clear its role in promoting public support. It will be enough?

The European elections of 2019 will provide some answers.

Conclusion

In the last period the European Union was highly contested: in March 2017, the united Europe celebrated its 60th birthday in a very heavy climate, nor the White Paper, handed down by European Commission President Jean-Claude Juncker, seem to indicate useful solutions.

The Presidential and Parliamentary elections in France seem to have removed the most pressing concerns, but the picture is not yet completely outlined and the future of a United Europe is still under observation, also because the subsequent events (election in several European countries, with growing influence of Eurosceptic parties, lastly in Italy) raised new questions toward European Union.

What will be the future is a very hard question: some signs of optimism seem began to emerge but polls are not encouraging² and next European election became crucial.

In this general climate, this paper aimed to assess if the economic crisis altered the structure of relations between citizens and the EU.

Previous research on support for European integration found that citizens' evaluation followed mainly an instrumental logic – support being contingent on a perception of personal/national benefit accruing for EU membership – with an additional role played by European identity.

This contribution expanded the analysis already done, mainly when the financial and economic crisis began to affect popular confidence towards political institutions and, mainly, the supranational polity.

The findings are quite surprising. First of all, pro-European attitudes show an increasing level among Europeans, although level of trust in European institutions (and other indicators too) considerably varies across countries. The situation in eastern countries is slightly different.

The first relevant finding concerns the trust in national political institutions that appears always positive.

But the most important result to be highlighted concerns the role of European identity that is able to contribute significantly to the explanation of the support.

Probably this affective attachment constitutes a reserve of resilience, able to drive public perception toward Europe across times of crisis, allowing to keep support at an acceptable level during peak of disaffection too.

It's good news, in a decidedly gloomy atmosphere. But to have more, we have to wait for the next European elections.

² See, for instance, <https://pollofpolls.eu> [access on 2.11.2018].

References

- Anderson, C.J. (1998), *When in doubt, use proxies. Attitudes toward domestic politics and support for European integration*, "Comparative Political Studies", 31, 5, pp. 569–601.
- Bellucci, P., Sanders, D., Serricchio, F. (2012), *Explaining European identity*, [in:] D. Sanders, P. Bellucci, G. Tóka, M. Torcal (eds.), *The Europeanization of national politics? Citizenship and support in a post-enlargement union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 61–90.
- Bruter, M. (2005), *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Carey, S. (2002), *Undivided loyalty: Is national identity an obstacle to European integration?*, "European Union Politics", 12, 3, pp. 387–413.
- Catellani, P., Milesi, P. (1998), *Identità regionale, nazionale, europea*, [in:] A. Quadrio Aristarchi (ed.), *Nuove questioni di psicologia politica*, Milano, Giuffrè, pp. 219–272.
- Checkel, J.T. Katzenstein, P.J. (2009), *The politicization of European identities*, [in:] J.T. Checkel, P.J. Katzenstein (eds.), *European identity*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1–25.
- Cinnirella, M. (1997), *Towards a European identity? Interactions between the national and European social identities manifested by university students in Britain and Italy*, "British Journal of Social Psychology", 36, 1, pp. 19–31.
- Citrin J., Sides, J. (2004), *More than nationals: How identity choice matters in the new Europe*, [in:] R.K. Hermann, T. Risse, M.B. Brewer (eds.), *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, pp. 161–185.
- Di Mauro, D. Serricchio, F. (2016), *Euroscepticism and economic crisis: assessing the role of domestic institutions*, [in:] A. Bargaoanu, D. Varela (eds.), *United by Euroscepticism. An Assessment of Public Attitudes towards Europe in the Context of the Crisis*, Cambridge: Cambridge Publishing Press.
- Duchesne, S. Frogner, A.-P. (1995), *Is there a European identity?*, [in:] O. Niedermayer, R. Sinnott (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance*, pp. 193–226.
- Easton, D. (1965), *A framework for political analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Easton, D. (1975), *A re-assessment of the concept of political support*, "British Journal of Political Science", 5, pp. 435–457.
- Eichenberg, R., Dalton, R.J. (1993), *Europeans and the European community: The dynamic of public support for European integration*, "International Organization", 47, pp. 507–534.
- European Commission, Brussels (2017): Eurobarometer 86.2 (2016). TNS opinion, Brussels [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6788 Data file Version 1.3.0, doi:10.4232/1.12853.
- Fuchs, D., Klingemann, H.-D. (eds.), (2011), *Cultural diversity, European identity and the legitimacy of the EU*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Gabel, M. (1998), *Interests and integration: Market liberalization, public opinion and European Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Green, M.D. (2007), *The Europeans: Political Identity in an Emerging Polity*, Lynne Rienner Publishers.
- Hooghe, L., Marks, G. (2005), *Calculation, community and cues: Public opinion on European integration*, "European Union Politics", 6, 4, pp. 419–443.

- Huddy, L. (2001), *From social to political identity: A critical examination of social identity theory*, "Political Psychology", 22, 1, pp. 127–156.
- Huici, C., Ros, M., Cano, I., Hopkins, N., Emler, N., Carmona, M. (1997), *Comparative identity and evaluation of socio-political change: Perceptions of the European community as a function of the salience of regional identities*, "European Journal of Social Psychology", 27, pp. 97–113.
- Inglehart, R. (1970), *Cognitive mobilization and European identity*, "Comparative Politics", 3, 1, pp. 45–70.
- Kaina, V., Karolewski, I.P. (2013), *EU governance and European identity*, "Living Review in European Governance", 8, 1, pp. 1–41.
- Kohn, H. (1944), *The idea of nationalism: A study of its origin and background*, New York, The Macmillan Company.
- Kuhn, T. Stoeckel, F. (2014), *When European Integration becomes Costly: The Euro Crisis and Public Support for European Economic Governance*, "Journal of European Public Policy", 21 (4), pp. 624–641.
- Lewis-Beck, M.S. (1988), *Economics and elections: The major western democracies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Lilli W., Diehl M. (1999), *Measuring national identity*, „Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung“, 10, ISSN 1437-8574.
- Lindberg, L. Scheingold, S. (1971), *Regional integration: Theory and research*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Loveless, M., Rohrschneider R., (2011), *Public perceptions of the EU as a system of governance*, "Living Review in European Governance", 6, 2, pp. 1–38.
- Luhtanen, R., Crocker, J. (1992), *A collective self-esteem scale: Self-evaluation of one's social identity*, "Personality and Social Psychology Bulletin", 18, pp. 302–318.
- McLaren, L. (2002), *Public support for European union: Cost/benefit analysis or perceived cultural threat?*, "The Journal of Politics", 64, 2, pp. 551–566.
- Moreno, L. (2006), *Scotland, Catalonia, Europeanization and the Moreno question*, "Scottish Affairs", 54, pp. 1–21.
- Niedermayer, O., Sinnott, R. (eds.) (1995), *Public opinion and internationalized governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Norris, P. (1999), *The political regime*, [in:] H. Schmitt, J. Thomassen (eds.), *Political representation and legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 74–89.
- Sanchez-Cuenca, I. (2000), *The political basis of support for European integration*, "European Union Politics", 1, 2, pp. 147–171.
- Sanders, D., Bellucci P., Toka, G., Torcal, M. (2012), *Conceptualizing and measuring European citizenship and engagement*, [in:] D. Sanders, P. Bellucci, G. Tóka, M. Torcal (eds.), *The Europeanization of national politics? Citizenship and support in a post-enlargement union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 17–38.
- Sanders, D., Bellucci, P., Toka, G., Torcal, M. (eds.) (2012), *The Europeanization of national politics? Citizenship and support in a post-enlargement union*, Oxford, Oxford University Press.
- Serricchio, F., Bellucci, P. (2016), *The consequences of European Identity*, [in:] P. Segatti, B. Westle (eds.), *European identity in the context of national identities*, Oxford University Press.

- Serricchio, F. (2010), *Gli italiani e l'Europa: un rapporto che muta tra benefici*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", 3, pp. 371–396.
- Serricchio, F. (2011), *Perché gli italiani diventano euroscettici*, Plus, Pisa University Press, Pisa.
- Serricchio, F. (2014), *The 2009 European vote in Italy: National or European?*, "Perspective on European Society and Politics and Society", 15, 2, pp. 198–215.
- Sinnott, R. (2006), *An evaluation of the measurement of national, subnational and supra-national identity in cross-national surveys*, "International Journal of Public Opinion Research", 18, 2, pp. 211–223.
- Tajfel, H. (1981), *Human groups and social categories: Studies in social psychology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tajfel, H., Turner, J.C. (1986), *The social identity theory of intergroup behaviour*, [in:] W. Worchel, W. G. Austin (eds.), *Psychology of Intergroup Relations*, Chicago, Nelson Hall, pp. 7–24.
- Toka, G., Henjak, A., Markowski, R. (2012), *Support for European integration*, [in:] D. Sanders, P. Bellucci, G. Tóka, M. Torcal (eds.), *The Europeanization of national politics? Citizenship and support in a post-enlargement union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 137–166.

Postawy wobec Unii Europejskiej w państwach Europy Wschodniej po kryzysie gospodarczym

Niniejszy artykuł koncentruje się na postawach wobec UE/postawach europejskich w krajach Europy Wschodniej, poddając analizie czynniki warunkujące poparcie obywateli dla europejskich instytucji, przy wyeksponowaniu wpływu tożsamości europejskiej. Przez długi czas, a w szczególności przed kryzysem, oceny ludzi podporządkowane były głównie logice instrumentalnej, identyfikacja europejska odgrywała tu dodatkową rolę. Później inne uzupełniające się perspektywy teoretyczne – związane z tożsamością i polityczne – ułatwiły interpretację europejskiego wsparcia. Niemniej po wybuchu kryzysu w 2008 r. ponownie kluczowa rola przypisana została motywacjom ekonomicznym. Prawdopodobnie, ta mieszanka przyczyn pomaga wyjaśnić europeizm i nawet obecnie wiele interakcji pozostaje niezbadanych. W oparciu o badania Eurobarometru z jesieni 2017 r. (88.3) artykuł ukazuje, że tożsamość europejska odgrywa kluczową rolę w wyjaśnianiu wsparcia europejskiego również po kryzysie, zarówno w krajach Europy Zachodniej, jak i Wschodniej.

Słowa kluczowe: tożsamość europejska, zaufanie, instytucje, Eurobarometr, Europa Wschodnia

European attitudes in eastern European countries after economic crisis

This paper focus on European attitudes in eastern European countries, analysing the determinants of citizens's support for European institutions, stressing the impact European identity. For a long time, especially before crisis, people's evaluations followed mainly an instrumental logic, with an additional role played by European identification. Subsequently, other complementary theoretical perspectives – identity and political cues – helped to explain European support. But, after the explosion of the crisis in 2008, economic motivations have regained their crucial role. Plausibly, a mix of causes helps to explain Europeanism and even today many interactions remain unexplored. Using a recent Eurobarometer survey (88.3, autumn 2017) the paper shows that European identity plays a crucial role in explaining European support also after the crisis both in western and eastern European countries.

Key words: European identity, trust, institutions, Eurobarometer, East Europe

Krzysztof Malinowski

dr hab., Instytut Zachodni, Poznań; profesor Uniwersytetu Szczecińskiego
ORCID 0000-0002-2444-8083

STANOWISKO NIEMIEC WOBEC POSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ O PAŃSTWA BAŁKANÓW ZACHODNICH

Wprowadzenie

Głównym motywem zaangażowania Niemiec na rzecz rozszerzenia Unii Europejskiej o Bałkany Zachodnie, tj. Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Kosowo, Macedonię oraz Serbię, jest dokończenie jednoczenia Europy, a także transfer rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, mających z jednej strony zapewnić perspektywę rozwoju w warunkach gospodarki wolnorynkowej, a przy tym dobrobyt mieszkańcom, a z drugiej, jednoznacznie określić przyszłość geopolityczną państw regionu¹. Z punktu widzenia Niemiec, oprócz realizacji celów strategicznych, polityka rozszerzenia UE wobec państw Bałkanów Zachodnich ma ważne znaczenie również jako instrument kształtowania wizerunku Unii, pełniącej rolę podmiotu zdolnego do kreowania ładu międzynarodowego. Niemcy traktują zatem politykę rozszerzenia o Bałkany Zachodnie jako sprawdzian unij-

¹ Por. różne deklaracje polityczne: np. *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, 2013, s. 115, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [dostęp: 14.10.2018]; F.-W. Steinmeier, S. Kurz, *Ohne den Westbalkan wäre die EU unvollständig*, Auswärtiges Amt, 27.08.2015, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/150827-bm-am-aut/274256> [dostęp: 14.10.2018]; *Westbalkan gemeinsam voranbringen*, Auswärtiges Amt, 26.05.2016, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/160526-stm-r-vorbereitung-westbalkan/280862> [dostęp: 14.10.2018].

nej wiarygodności i zdolności do działania zewnętrznego. Należy przypomnieć, że sama Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE ukształtowała się w konsekwencji rozpadu państwa jugosłowiańskiego². Sprawa Bałkanów Zachodnich może więc być traktowana jako miernik siły UE, pełniącej rolę organizatora pokoju i stabilności na kontynencie, a także jej efektywności w zakresie „transformowania biedniejszych państw”³.

Jednym z najważniejszych elementów procesów akcesyjnych, służących utrzymaniu ich dynamiki, pozostają specjalne deklaracje ze strony UE i jej instytucji oraz przywódców głównych państw członkowskich. Wychodzą one naprzeciw państwom starającym się o zbliżenie do Unii. Formalne zapewnienie ze strony Wspólnoty tzw. perspektywy europejskiej, czyli ogólnego uznania i akceptacji dla zgłaszanych przez państwa zamiarów nawiązania ściślejszej kooperacji i uzyskania członkostwa, uchodzi za ważny czynnik mobilizujący państwa Bałkanów Zachodnich do podejmowania stosownych przygotowań w zakresie przejęcia dorobku prawa europejskiego oraz dostosowania własnego systemu gospodarczego i politycznego do wymogów unijnych. W przypadku tych państw taka perspektywa europejska została sformułowana bardzo wcześnie, bo już w 2003 r. na unijnym szczycie w Salonikach. W 2018 r. po latach marazmu w reformach wewnętrznych w państwach regionu, niejednolitej postawy i braku zdecydowania ze strony UE, dyskusja w sprawie odnowienia perspektywy europejskiej i zintensyfikowania działań po stronie zarówno Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich, przybrała na sile⁴. Znalazło to swój wyraz w nowej inicjatywie KE, która ogłosiła kolejną strategię na rzecz rozszerzenia oraz w aktywniejszym podejściu kilku państw członkowskich w ramach istniejącego od 2014 r. multilateralnego formatu pod nazwą Proces berliński. Kanclerz Angela Merkel deklarowała w kwietniu 2018 r.: „Wiedzą Państwo, że jesteśmy przekonani, iż wszystkie

² Pogląd ten występuje nie tylko w politycznych deklaracjach, lecz jest także podzielany w kręgach eksperckich. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. obrała wojny na Bałkanach za punkt wyjścia dla uzasadnienia, dlaczego UE musi przejąć odpowiedzialność za bezpieczeństwo globalne i potrzebuje strategii bezpieczeństwa. Por. J. Wanninger, *Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik*, „Notes de l’Ifri. Notes du Cerfa”, Mai 2016, n°130, s. 11 i nast.

³ *In Armut kann keine Demokratie gedeihen*. Interview mit Balkan-Experten Dusan Reljić von Leila Al-Serori, „Süddeutsche Zeitung”, 6.02.2018. Znaczenie strategiczne Bałkanów Zachodnich dla Unii Europejskiej i NATO jest również przedmiotem obszernych studiów w polskiej literaturze naukowej. Zob. np.: R. Podgórzńska, *Perspektywy integracji państw południowobalkańskich z Unią Europejską*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, t. 4, nr 4, s. 99–118; *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, red. M. Filipowicz, Lublin 2011; P. Chmielewski, *Między przeszłością a przyszłością*, Łódź 2013; *Balkany Zachodnie w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, red. A. Głowacki, S.L. Szczesio, Łódź 2016; A. Chojan, P. Olszewski, *Rywalizacja Unii Europejskiej i Rosji na obszarze Bałkanów Zachodnich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, s. 135–147, <http://doi.org/10.14746/rie.2017.11.10>.

⁴ T. Töglhofer, *Sehnsucht nach dem Rechtsstaat. Die Menschen im Westbalkan wollen von der EU nicht nur Wohlstand*, „Internationale Politik” 2017, Nr. 6, s. 107.

państwa Zachodnich Bałkanów muszą mieć perspektywę europejską, tak by kiedyś mogły stać się członkami Unii Europejskiej”⁵.

Celem artykułu jest przeanalizowanie, jakie stanowisko w obecnym przesileniu procesu rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich zajmują Niemcy. Zamiarem autora jest krytyczne przyjrzenie się polityce UE na rzecz rozszerzenia, a także Procesowi berlińskiemu. W tym kontekście starano się określić znaczenie potencjału Niemiec, a zwłaszcza udzielić odpowiedzi na pytanie, czy ich obecne zaangażowanie przyczynia się do zdynamizowania procesu rozszerzenia. Przedmiotem analizy są działania UE na rzecz zacieśniania kontaktów z państwami zachodnio-bałkańskimi – pod kątem skuteczności stosowania zasady warunkowości oraz efektywności, w zakresie tworzenia zdolności w państwach zachodnio-bałkańskich do tworzenia powiązań z UE (*connectivity*) – jak i nowa strategia Komisji Europejskiej z 2018 r. Szczególną uwagę zwrócono na kształtowanie agendy Procesu berlińskiego w 2018 r. Poddano krytycznej analizie dokumenty obrazujące zmieniającą się strategię UE oraz porównano je z dokumentami przedstawiającymi stanowisko rządu Niemiec, a następnie skonfrontowano je ze źródłami prasowymi oraz literaturą przedmiotu.

*

Z uwagi na potencjał gospodarczy i polityczny Niemiec, jak i ich wcześniejsze doświadczenia, realizacja projektu rozszerzenia UE na Bałkany Zachodnie możliwa jest tylko przy ich zaangażowaniu. Należy zauważyć, że ma ono charakter kontynuacyjny. Rząd Helmuta Kohla odegrał prekursorską rolę w uznaniu przez Wspólnotę Europejską niepodległości Słowenii i Chorwacji na przełomie 1991 i 1992 r. Wojna w Bośni w latach 1992–1995, a zwłaszcza tzw. wojna o Kosowo, czyli interwencja NATO przeciwko Republice Jugosławii w 1999 r., stały się kamieniami milowymi w reorientacji niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Niemcy odegrały zwłaszcza kluczową rolę w zakończeniu konfliktu z Republiką Jugosławii w 1999 r., działając jako mediator między NATO a Rosją. Następnie zainicjowały działania pomocowe ze strony UE dla byłych republik jugosłowiańskich, doprowadzając do zawiązania tzw. Paktu Stabilności, czyli formatu współpracy UE z państwami regionu⁶. W ten sposób Niemcy od początku silnie angażowały się w proces określenia przyszłości Bałkanów i przeforsowały swój punkt widzenia, zakładający europejską perspektywę dla regionu.

Niemcy dysponują wiedzą i doświadczeniami zdobytymi w trakcie ostatnich rund rozszerzenia Unii o państwa Europy Środkowej i Wschodniej (2004 i 2007 r.). Są one zwolennikiem stworzenia jasnych kryteriów w procesie akcesyj-

⁵ *Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem Ministerpräsidenten der Republik Albanien, Edi Rama*, Die Bundesregierung, 25.04.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ministerpraesidenten-der-republik-albanien-edi-rama-1009300> [dostęp: 15.10.2018].

⁶ M.-J. Calic, *Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?*, SWP-Studie, März 2003, s. 7 i nast.

nym, przy dotrzymaniu kryteriów kopenhaskich, dla osiągnięcia finalnych celów, tj. konsolidacji państw bałkańskich jako praworządnych demokracji z normalnymi gospodarkami wolnorynkowymi, regulujących swoje wzajemne relacje przy uznaniu wieloetniczności. W 2014 r. Niemcy zainicjowały tzw. Proces berliński, czyli format dyplomatyczny z udziałem 6 państw Bałkanów Zachodnich oraz Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Chorwacji, Słowenii i Komisji Europejskiej, który miał wspierać proces rozszerzenia i nadać mu nową jakość. Jego celem było umożliwienie pojednania między państwami z zachodnich Bałkanów i udzielenia im praktycznego wsparcia przy koniecznych reformach strukturalnych⁷.

Niemcy wykazują liczne związki z regionem. Tradycyjnie obszar byłej Federacyjnej Republiki Jugosławii pozostawał rezerwuarem siły pracowniczej w Republice Federalnej Niemiec. Szacuje się, że liczba obywateli niemieckich z tzw. tłem migracyjnym odnoszącym się do Bałkanów Zachodnich, wynosi ok. 1 mln⁸. W ostatnich latach rosła dynamicznie liczba osób migrujących do Niemiec, a liczba wniosków osób ubiegających się o azyl zwiększyła się znacznie, szczególnie w newralgicznym 2015 r. (2014 r. – 23 000, 2015 r. – 72 500)⁹. Bałkany Zachodnie stanowiły też kontekst kryzysu uchodźczego. Dopiero zakwalifikowanie Albanii, Czarnogóry i Kosowa jako „bezpiecznych krajów pochodzenia” umożliwiło zatamowanie nielegalnego napływu migrantów z regionu¹⁰. Również więzi gospodarcze państw regionu Bałkanów Zachodnich z Republiką Federalną pozostają stosunkowo silne. Dla wielu z nich Niemcy są nadal najważniejszym partnerem gospodarczym, choć dla Niemiec wartość obrotów handlowych z tymi państwami ma nikłe znaczenie¹¹.

Można postawić zatem tezę, że Niemcy nadają procesowi rozszerzenia odpowiednią masę krytyczną, modelując jego warunki, perswadując reformy wewnętrzne w krajach regionu, domagając się bądź apelując o wygaszanie sporów między nimi, a także wykazując wolę polityczną oraz mobilizując swoich partnerów i sojuszników z UE. Rząd CDU/CSU-SPD pod kierunkiem kanclerz A. Merkel zachowuje obecnie, tj. od drugiej połowy 2018 r., ostrożne stanowisko. Unikanie wskazania terminu przystąpienia dla państw Bałkanów Zachodnich nie służy przyspieszeniu ich przygotowań i komplikuje położenie sił proakcesyjnych na Bałkanach. Jest jednak obiektywnie wymuszone niejasnością co do intencji

⁷ *Beziehungen vertiefen – Perspektiven bieten*, Die Bundesregierung, 11.07.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/beziehungen-vertiefen-perspektiven-bieten-1512740> [dostęp: 15.10.2018].

⁸ J. Wanninger, *op. cit.*, s. 12.

⁹ C. Burkert, M. Haase, *Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?*, WISO-Direkt 2017, Nr. 2, s. 1.

¹⁰ Klaus Fiesinger im Interview, *Der Balkan als Herkunfts- und Transitregion im Fokus internationaler Aufmerksamkeit* [w:] *Flucht und Migration. Lokal. Regional. Global*, Susanne Luther (Hrsg.), Hanns-Seidel-Stiftung, 2016, s. 103 i nast.

¹¹ Statistisches Bundesamt, *Außenhandel. Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel (Vorläufige Ergebnisse). Jahr 2017*, 2018.

akcesyjnych aspirantów oraz zróżnicowanym stanem zaawansowania rozmów i przygotowań po ich stronie, a ponadto zasadniczymi przeszkodami w realizacji naprawy strefy euro oraz reperkusjami kryzysu uchodźczego dla niemieckiej sceny politycznej. Mimo to Niemcy starają się rekompensować brak terminu dla akcesji zwiększoną aktywnością dyplomatyczną w regionie, zachęcaniem do reform i deklarowaniem poparcia.

Dylemat Niemiec

Problem niemiecki polega z jednej strony na tym, że rząd w Berlinie widzi konieczność zdynamizowania wspomnianej perspektywy europejskiej, czyli podtrzymania przez UE woli przyjęcia państw z Zachodnich Bałkanów oraz przejścia do fazy rozwiązywania konkretnych, specyficznych problemów występujących w relacjach państw tego regionu z UE, także z uwagi na fakt, że ryzyko geopolitycznej rywalizacji z Rosją i Chinami w regionie osiąga punkt krytyczny¹². Sytuacja ta bowiem perspektywicznie tworzy niejasność m.in. co do przyszłego statusu zwłaszcza Serbii, i być może Macedonii, jako przyszłych państw członkowskich UE, a zarazem potencjalnie jednoczesnych sojuszników geopolitycznych Rosji. Z drugiej strony brak gotowości państw członkowskich UE w sprawie wyznaczenia terminu akcesji sześciu państw, jest przewyciężany zbyt wolno, co warunkuje niską intensywność wewnętrznego procesu dyskusyjnego. *Désintéressement* dla rozszerzenia UE o Bałkany Zachodnie jest realne, m.in. wskutek zastrzeżeń prezydenta Emmanuela Macrona i polityki Włoch. Można zatem postawić pytanie, czy forsowana w 2018 r. przez UE bardziej stanowcza polityka rozszerzeniowa na Bałkanach Zachodnich, w oparciu o instrument warunkowości uzależniający pomoc od postępów w reformach systemowych, jest w ogóle skuteczna, skoro w zasadzie powinna uwzględniać kalkulacje geostrategiczne, tj. konieczność powstrzymania infiltracji Rosji i Chin?

Unikanie przez Niemcy zajęcia stanowiska w sprawie terminu przystąpienia państwa Bałkanów Zachodnich wynika z uwzględniania innych priorytetów w polityce europejskiej (konieczność realizacji reformy strefy euro) oraz z niekorzystnych uwarunkowań wewnętrznych na niemieckiej scenie politycznej (reperkusje kryzysu uchodźczego w postaci spadku popularności koalicji CDU/CSU-SPD; zmiany w niemieckim systemie partyjnym). Ponadto ważnym czynnikiem instytucjonalnym, o sporym potencjale spowalniającym, jest zmiana roli Bundestagu w polityce zagranicznej RFN, w przypadku procesu rozszerzenia UE, dotycząca w zasadzie jej istoty. Od 2009 r. Bundestag zyskał spore kompetencje w tej mierze i przysługuje mu prawo do decydowania o otwieraniu negocjacji akcesyjnych. Jest to wyjątkowe zjawisko na tle innych parlamentów narodowych w UE.

¹² S. Wohlfeld, *Ein Funken Hoffnung. Der Westliche Balkan ist zurück auf der EU-Agenda*, „Internationale Politik” 2018, nr 4, s. 91 i nast.

Jednak na Niemczech ciąży szczególna odpowiedzialność, aby nie dopuścić do zamrożenia sprawy Bałkanów na agendzie unijnej. Jednocześnie Niemcy zwracają uwagę na zasadę warunkowości, która według nich nie powinna podlegać negocjacjom, także z uwagi na sceptycyzm w społeczeństwie niemieckim co do sensu dalszych rozszerzeń UE¹³. W związku z tym można postawić hipotezę, że ze względu na obecne okoliczności wewnętrzne w Niemczech, rząd A. Merkel stanął przed poważnym wyzwaniem w sprawie Bałkanów Zachodnich, co może sprzyjać odsuwaniu dyskusji wokół terminu ich przystąpienia oraz oddziaływać opóźniająco na toczące się i przyszłe rokowania akcesyjne. Tak więc polityka Niemiec wykazuje nie tylko spory potencjał dynamizowania polityki rozszerzenia UE, ale także wskazuje na kryjące się w niej elementy spowalniające ten proces.

Unia Europejska a Proces berliński

Aktualny status państw Bałkanów Zachodnich w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej wygląda następująco: negocjacje akcesyjne otwarto z Czarnogórą (2012), a następnie z Serbią (2014). Była Jugosłowiańska Republika Macedonii jest kandydatem od 2005 r., a Albania otrzymała status kandydata w 2014 r. – Komisja Europejska wypowiedziała się za otwarciem rokowań akcesyjnych z tymi państwami¹⁴. Bośnia i Hercegowina (złożyła wniosek o rozpoczęcie negocjacji w lutym 2016 r.) oraz Kosowo są potencjalnymi kandydatami.

Obecne, tj. od 2018 r., przyspieszenie sprawy Bałkanów Zachodnich w polityce europejskiej wynika z przeświadczenia – zarówno Komisji Europejskiej, jak i Niemiec – że konieczne jest wzmocnienie działań UE w obliczu nieuregulowanych kwestii bezpieczeństwa związanych zwłaszcza ze zjawiskiem uchodźstwa¹⁵, ale także przemytu ludzi i broni, a także potrzebą umocnienia granic¹⁶ oraz braku większych postępów w tworzeniu dobrobytu gospodarczego. W niemieckich kręgach eksperckich zwracano uwagę, że w interesie Niemiec leżało przezwyciężenie stagnacji w regionie¹⁷. Również ważne są wspomniane względy geostrategiczne, wymagające od UE zdecydowanej polityki przeciwstawiającej się zwiększającemu się zaangażowaniu Rosji i Chin, kolportujących wraz z Turcją autorytarny model zarówno rządów, jak i efektywnego managementu w obliczu różnych inicjatyw państw bałkańskich, zmierzających do rozwiązania

¹³ C. Adebahr, Th. Töglhofer, *Starker Partner, strenger Kritiker. Die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan*, „DGAPanalyse” 2015, Nr. 11, s. 5.

¹⁴ S. Wohlfeld, *Ein Funken Hoffnung...*, s. 92.

¹⁵ Klaus Fiesinger im Interview, *op. cit.*

¹⁶ N. Mappes-Niediek, *West-Balkan im Wartesaal*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2018, Nr. 5, s. 29.

¹⁷ S. Wohlfeld, *Handlungsspielräume im Westlichen Balkan jetzt nutzen, Außenpolitische Herausforderungen für die nächste Bundesregierung*, „DGAPkompakt” 2017, Nr. 6, s. 13.

zadawnionych konfliktów historycznych, a przy tym też do korekty istniejącego ładu terytorialnego¹⁸.

W niektórych państwach regionu, jak np. w Serbii, pojawiają się od 2008 r. głosy, które krytycznie oceniają deklaracje niemieckich polityków, podkreślających konieczność dotrzymania kryteriów kopenhaskich, oraz przypisują Niemcom intencję spowalniania procesu przez formułowanie coraz to nowszych warunków w Radzie Unii Europejskiej¹⁹. Strona niemiecka po uznaniu niepodległości Kosowa pod względem prawnomiędzynarodowym 20 lutego 2008 r.²⁰, faktycznie angażowała się mocno na rzecz uczynienia z normalizacji stosunków między Serbią a Kosowem warunku procesu akcesyjnego Serbii. Rozmowy takie toczyły się pod patronatem UE w Brukseli od 2011 r. Kanclerz A. Merkel w trakcie wizyty w Belgradzie w sierpniu 2011 r. wyartykułowała oczekiwanie Niemiec i UE dotyczące żądania podjęcia normalizacji stosunków między oboma państwami²¹. Berlin opóźniał także nadanie Serbii statusu kandydata i otwarcie rozmów akcesyjnych, domagając się uznania przez Belgrad Kosowa (choć 5 państw członkowskich UE tego nie uczyniło)²². Sprawa normalizacji stosunków Serbii i Kosowa doczekała się wstępnej finalizacji w tzw. porozumieniu z Brukseli z 2013 r., w ramach którego określono prawa i autonomię mniejszości serbskiej w północnym Kosowie. Doprowadzenie do wspomnianego konsensusu to najbardziej spektakularny politycznie przejaw aktywności Niemiec przed powołaniem do życia Procesu berlińskiego.

Zaangażowanie Komisji Europejskiej na rzecz rozszerzenia, po latach braku postępów, stało się widoczne w 2015 r., kiedy sformułowano średniookresową strategię. W styczniu 2018 r. KE potwierdziła postęp w implementacji i aktualność zasady warunkowości, jako podstawowej normy procesu rozszerzania, a także, że każdy kraj będzie oceniany na podstawie swoich własnych reguł. Skonstatowano występowanie licznych deficytów w kluczowych obszarach – praworządności i gospodarce – oraz konieczność nadrobienia zaległości w dziedzinie reformy wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością, praw podstawowych, budowy instytucji demokratycznych i reformy administracji publicznej, jak i rozwoju ekonomicznego oraz konkurencyjności. Wezwano państwa kandydujące do aktywniejszej realizacji reform nie ze względu na wymagania UE, lecz z powodu interesów własnych społeczeństw, a także dlatego, że działania adaptacyjne są po prostu niezbędną częścią reform²³.

¹⁸ S. Wohlfeld, *Ein Funken Hoffnung...*, s. 91 i nast.;

¹⁹ J. Wanninger, *op. cit.*, s. 18.

²⁰ *Deutschland erkennt Kosovo an*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 20.02.2008.

²¹ D. Reljić, *Balkan-Besuch. Serbiens Angst vor Angela Merkel*, „Zeit online”, 22.08.2011, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2011-08/merkel-kroatien-serbien> [dostęp: 17.10.2018].

²² O. Ihlau, *Deutschlands Balkan-Politik. Merkels serbisches Dilemma.*, „Spiegel-Online”, 20.12.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/deutschlands-balkan-politik-merkels-serbisches-dilemma-a-804115.html>, [dostęp: 16.10.2018].

²³ European commission, *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement With the Western Balkans*, Communication from the Commission to the European Par-

Nowa strategia Komisji Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich ogłoszona w dn. 6 lutego 2018 r. potwierdziła perspektywę członkostwa dla państw tego regionu. Był to silny sygnał na rzecz ich zachęty i oznaka zaangażowania ze strony UE. Strategia wyraźnie wskazała deficyty w regionie, szczególnie w odniesieniu do praworządności, zdolności do rządzenia i korupcji oraz wezwwała do reform systemów prawnych i wyborczych²⁴. Reformy w tych obszarach to warunek *sine qua non* dla przyjęcia państw bałkańskich do UE. Komisja podkreśliła też, że Unia musi stać się „silniejsza i bardziej solidna”, zanim nastąpi rozszerzenie. Zapowiedziała, zgodnie z dokumentem zatwierdzonym przez głowy państw i szefów rządów rok wcześniej na szczycie UE w Tallinnie (28 września 2017 r.)²⁵, że w 2018 r. podejmie szereg inicjatyw zmierzających, na podstawie istniejących traktatów, do poprawy ram demokratycznych, instytucjonalnych i politycznych na rzecz UE w perspektywie do 2025 r.²⁶ Zgodnie ze wspomnianą strategią sześć inicjatyw dotyczy: wzmocnienia zasady praworządności, utrwalenia zaangażowania na rzecz bezpieczeństwa i w zakresie migracji, zwiększenia poparcia na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego, zwiększenia zdolności do przyłączania (*connectivity*), agendy cyfrowej dla Bałkanów Zachodnich oraz agendy na rzecz wsparcia procesów rekoncylacji i dobrosąsiedzkich stosunków²⁷. W rzeczywistości był to silny proakcesyjny sygnał ze strony Komisji Europejskiej, zwłaszcza dla Serbii i Czarnogóry, co do których wyrażono oczekiwanie, że będą one gotowe do przystąpienia do UE w 2025 r.²⁸ Problem z tymi kandydatami polega jednak na tym, że w obu krajach występują silne struktury władzy przy niedowładzie społeczeństwa obywatelskiego. Fakt, że oba państwa są najbardziej zaawansowane w negocjacjach, ujawnia główny problem polityki rozszerzenia UE. Komisja Europejska

liament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf [dostęp: 6.10.2018].

²⁴ *Die EU und der Westbalkan verfolgen gemeinsame Interessen im Beitrittsprozess. Key-note von Christian Danielsson*, DGAP Berlin, 12.06.2018, <https://dgap.org/de/node/31125> [dostęp: 16.10.2018].

²⁵ European Commission, *Roadmap for a More United, Stronger and More Democratic Union*, State of the Union, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf [dostęp: 6.10.2018].

²⁶ European Commission, *2018 Communication on EU Enlargement Policy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 17.4.2018, COM (2018) 450 final; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf [dostęp: 6.10.2018].

²⁷ *EU-Western Balkans Six Flagship Initiatives*, European Commission, May 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/six-flagship-initiatives-support-transformation-western-balkans_en.pdf [dostęp: 7.10.2018].

²⁸ *EU will Beitritt der Westbalkan-Länder offenbar vorantreiben*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 4.02.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/westbalkan-eu-will-beitritt-offenbar-vorantreiben-15431786.html#void> [dostęp: 12.10.2018].

oraz państwa członkowskie są zainteresowane przede wszystkim stabilizacją Bałkanów, co sprzyja wytwarzaniu się struktur autokratycznych²⁹.

W konkluzjach dokumentu z 17 kwietnia 2018 r. KE określiła swoją strategię jako „historyczną okazję” do silnego i jednoznacznego związania przyszłości regionu. Zarazem wezwała jego państwa do działania z determinacją na rzecz nieodwracalnych postępów w procesie transformacji i odniesienia się do istniejących deficytów, w szczególności w zakresie zasad praworządności, praw podstawowych, instytucji demokratycznych i reformy administracji publicznej oraz gospodarki³⁰. W następstwie wzmożonego zainteresowania Komisja w dn. 17 kwietnia 2018 r. zarekomendowała Radzie Europejskiej otwarcie negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią³¹.

Szczyt UE w Sofii (17 maja 2018 r.) poświęcony kwestii rozszerzenia potwierdził europejską perspektywę dla regionu i wyznaczył szereg konkretnych działań w celu wzmocnienia kooperacji w obszarach: zdolności do przyłączania (*connectivity*), bezpieczeństwa i praworządności. W deklaracji końcowej za kluczowe dla postępów w procesie rozszerzenia uznano: skuteczną implementację reform, zaangażowanie państw Bałkanów Zachodnich w zakresie budowy praworządności, *good governance*, zwalczanie korupcji i zorganizowanej przestępczości, jak również poszanowanie praw człowieka oraz praw osób należących do mniejszości etnicznych³². Jednocześnie zaakceptowano nowe środki służące wzmocnieniu kooperacji z państwami tego regionu. Komisja Europejska zaproponowała konkretne działania w ramach mechanizmu *the Western Balkans Investment Framework*, mające służyć rozbudowie infrastruktury komunikacyjnej i energetycznej, a także zwiększeniu wymiany młodzieżowej w ramach programu Erasmus³³. Na szczycie wiele uwagi poświęcono kwestii tzw. zdolności państw regionu do przyłączenia, w takich obszarach jak: transport/komunikacja, bezpieczeństwo energetyczne, gospodarka cyfrowa, klimat dla biznesu czy szanse rozwojowe dla młodzieży. W aneksie do deklaracji wymieniono konkretne inicjatywy w celu zwiększenia wspomnianej zdolności do przyłączania. Drugi kompleks tematyczny dotyczył wspólnych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa. Wezwano do rozwijania współpracy na rzecz powstrzymania nielegalnej imigracji, a przywódcy unijni zgodzili się też co do potrzeby poszerzenia współpracy w zakresie przeciwdziałania terrory-

²⁹ S. Wohlfeld, *Ein Funken Hoffnung...*, s. 94.

³⁰ European Commission, *2018 Communication on EU Enlargement Policy...*, *op. cit.*, s. 8.

³¹ *Enlargement Package: Commission Publishes Reports on the Western Balkans partners and Turkey*, European Commission – Press release, Brussels, 17.04.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3342_en.htm [dostęp: 7.10.2018].

³² *Sofia Declaration*, 17 May 2018, EU–Western Balkans Summit. EU Leader’s Agenda, Sofia 2018, https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf [dostęp: 7.10.2018].

³³ *EU-Western Balkans Summit: Improving Connectivity and Security in the Region*, European Commission – Press release, Brussels, 17.05.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3821_en.htm [dostęp: 7.10.2018].

zmowi i ekstremizmowi (m.in. w zakresie finansowania, radykalizacji i powrotów terrorystów), zwalczania korupcji i zorganizowanej przestępczości wraz z działaniami dezinformacyjnymi oraz przeciwko zagrożeniom hybrydowym.

Szczyt w Sofii nie przyniósł postępów w zakresie uzgodnień dotyczących harmonogramu przyłączania państw Bałkanów Zachodnich, mimo że wysiłki Komisji Europejskiej zmierzały do jego zdynamizowania i przeniesienia sprawy tego regionu na wyższy poziom procesu politycznego w UE. Państwa członkowskie nie podzielały optymizmu Komisji Europejskiej. W dokumencie końcowym nie pojawiło się ani słowo „rozszerzenie”, ani data 2025 r. jako termin przystąpienia do Wspólnoty Serbii i Czarnogóry. Problemem pozostaje nadal brak uznania Kosowa, zwłaszcza ze strony Hiszpanii, obawiającej się precedensu w sprawie Katalonii.

Szczyt w Londynie i zachodnio-balkańska „mapa drogowa”

Również dotychczasowy dorobek Procesu berlińskiego nie wygląda zbyt imponująco, mimo odbycia się 5 szczytów na szczeblu szefów rządów. Format ten nie ograniczał się do formułowania deklaracji i wezwań adresowanych do Komisji Europejskiej i państw bałkańskich o wzmocnienie wysiłków na rzecz akcesji, ale służył także inicjowaniu programów infrastrukturalnych, adresowanych do społeczeństw regionu. Zasadniczym celem procesu berlińskiego jest tworzenie *connectivity*, budowanie infrastruktury wspólnej przestrzeni gospodarczej i współpracy regionalnej³⁴. Powiązanie z działaniami Unii i Komisji Europejskiej można opisać w ten sposób, że aktywizacja stanowiska Komisji wiosną 2018 r. może umożliwić aktorom Procesu berlińskiego działania na rzecz ułatwiania państwom aspirującym przygotowania się do akcesji w sposób komplementarny³⁵. Sam cykl konferencji w ramach procesu berlińskiego nie jest częścią procesu zbliżania się 6 państw regionu do UE, w tym sensie, że jest on niezależny od rokowań akcesyjnych pod egidą Komisji Europejskiej.

Novum stanowiło pragmatyczne podejście, które nie ograniczało się jedynie do politycznego dialogu i okolicznościowych deklaracji po szczytach. Przejawiło się ono w powołaniu do życia kilku konkretnych projektów mających – w wybranych dziedzinach: transport, infrastruktura, energetyka – służyć przygotowaniu aspirantów do rokowań akcesyjnych, m.in. w zakresie bezpieczeństwa, ale zarazem poprawić jakość życia społeczeństw bałkańskich i także sprzyjać przezwyciężaniu przeszłości (jak w inicjatywie powołania do życia regionalnej organizacji wymiany młodzieży na wzór niemiecko-francuskiego *Jugendwerku*). Po raz pierwszy w Londynie spotkali się też ministrowie spraw wewnętrznych obok ministrów zagranicznych (9 lipca 2018). Dodatkowo szczyt

³⁴ T. Töglhofer, *op. cit.*, s. 107.

³⁵ Por. uwagi kręgów eksperckich pod egidą centrum South East European Studies at Oxford: *The Western Balkans and the Berlin Process*, Workshop report, July 2018, s. 2.

poprzedziło spotkanie ministrów ds. gospodarczych państw uczestniczących w procesie berlińskim (Wiedeń, 4 lipca 2018)³⁶.

Jednak znaczenie postanowień szczytu jest trudne do oceny. Z jednej strony format pozwolił wciągnąć państwa aspirujące w polityczny proces z udziałem największych członków Unii i w ten sposób, bardziej niż dotychczas, uzmysłowić elitom w tych państwach, że sukces zależy od determinacji w przeprowadzaniu reform wewnętrznych, które są konieczne nie ze względu na wymagania UE, lecz z powodu dążenia do rozwiązania istniejących problemów. Ponadto były one w stanie przyczynić się do zaimplementowania konkretnych postulatów – np. wcześniejsza inicjatywa niemiecko-brytyjska z 2014 r. w sprawie stworzenia struktur administracyjnych w Bośni i Hercegowinie, koniecznych dla dalszego zbliżenia z UE, doczekała się w 2015 r. po stronie Bośni i Hercegowiny podjęcia reform i w efekcie umożliwiła w czerwcu 2015 r. zawarcie umowy stowarzyszeniowej, a w dalszej kolejności przekazanie Komisji Europejskiej wniosku akcesyjnego (luty 2016 r.).

Wspomniany kierunkowy dokument Komisji Europejskiej ze szczytu w Tallinnie ani nie odnosił się do Procesu berlińskiego, ani nie zawierał zapowiedzi o zwołaniu kolejnego szczytu. Szczyt państw uczestniczących w Procesie berlińskim w dn. 10 lipca 2018 r. w Londynie nie mógł również przynieść odpowiedzi na pytanie o termin rozszerzenia, ale okazał się próbą nadania nowego impulsu rozszerzeniu. Kanclerz A. Merkel na konferencji prasowej po jego zakończeniu deklarowała, że Niemcy i ich unijni partnerzy chcą zaoferować państwom Bałkanów Zachodnich perspektywę europejską. Podkreślała: „(...) jest dla mnie bardzo ważne, żebyśmy wzmacniali przede wszystkim związki między krajami [regionu]. Są to z jednej strony projekty infrastrukturalne, to jest też *Jugendwerk*, który stworzyliśmy w oparciu o doświadczenia *Jugendwerku* niemiecko-francuskiego, ale także niemiecko-polskiego. Jest to teraz także fundacja naukowa. Jest to też kwestia kształcenia zawodowego w regionie”³⁷.

Na szczycie wyznaczono trzy priorytetowe obszary, w ramach których podjęto różne decyzje w sprawie zwiększenia kooperacji między UE a regionem. W obszarze społeczno-gospodarczym chodziło o kontynuację działań na rzecz tworzenia Regionalnego Obszaru Gospodarczego (decyzję w tej sprawie podjęto na szczycie w Trieście w 2017 r.) w celu podniesienie jego atrakcyjności inwestycyjnej, co przyszło w sukurs decyzjom KE w sprawie zwiększenia finansowania programów społeczno-ekonomicznych. W obszarze bezpieczeństwa dyskutowano na temat możliwości pogłębienia kooperacji między UE a państwami regionu, ale także pomiędzy nimi samymi. W obszarze współpracy politycznej wskazano na

³⁶ *Regierungspressekonferenz vom 11. Juli 2018*, Die Bundesregierung, 11.07.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-11-juli-2018-1513530> [dostęp: 15.10.2018].

³⁷ *Pressekonferenz zum Westbalkan-Gipfel am 10. Juli 2018 in London*, Die Bundesregierung, 10.07.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-zum-westbalkan-gipfel-am-10-juli-2018-1512742> [dostęp: 15.10.2018].

konkretne możliwości współpracy młodzieży z krajów aspirujących³⁸. Wszyscy uczestnicy Procesu berlińskiego podpisali wspólną deklarację, dotyczącą: współpracy regionalnej i dobrego sąsiedztwa, osób zaginionych na wojnie i przestępstw wojennych³⁹. Do postanowień szczytu należał też niezwykle ważny dokument poruszający kwestię redukcji broni osobistej w państwach Bałkanów Zachodnich, co widziano nawet jako warunek *sine qua non* dla procesu rozszerzenia⁴⁰.

Znaczenie ustaleń szczytu londyńskiego

Postanowienia szczytu londyńskiego wymagają bliższego omówienia. Podobnie jak w poprzednich inicjatywach – bośniackiej oraz w sprawie powołania regionalnego *Jugendwerku* – także w tym przypadku autorem była dyplomacja niemiecka, a sam projekt był efektem kooperacji z Francją⁴¹. Adresował on problem nielegalnego posiadania broni osobistej na Bałkanach jako przesłankę utrzymywania się przestępczości ze stosowaniem przemocy. Istotą tego przedsięwzięcia jest włączenie go do procesu akcesyjnego. Wspomniany dokument („mapa drogowa”) wyznaczał działania, które mają wpływ na podniesienie bezpieczeństwa publicznego w regionie.

Dyplomacja niemiecka widziała rozwiązanie problemu broni palnej – w porozumieniu z państwami regionu – w kontekście rozszerzenia UE. Po pierwsze, wyznaczenie daty 2024 r. dla uregulowania problemu nie było przypadkowe i sugerowało korelację działań z Komisją Europejską, która określiła 2025 r. jako termin możliwego przystąpienia Serbii i Czarnogóry do UE. Po drugie, Niemcy zabiegały w KE, aby kwestia ta otrzymała priorytet w rokowaniach akcesyjnych z państwami Bałkanów Zachodnich. Kolejnym zadeklarowanym celem było wzmocnienie ochrony granic na Bałkanach oraz ograniczenie przemytu broni i ludzi. Szczególnie z uwagi na kryzys uchodźczy sprawa ta ma dla państw UE pewne znaczenie. Świadectwem zainteresowania była rosnąca gotowość uczestników Procesu berlińskiego do zwiększenia dotacji na rzecz utrzymania kontroli

³⁸ *Western Balkans Summit in London – Building Stronger Links Within the Region and With the EU*, European Commission – Press release, London, 10.07.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4396_en.htm [dostęp: 7.10.2018].

³⁹ *Joint Declaration on Regional Cooperation and Good Neighbourly Relations in the Framework of Berlin Process*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724294/10710_WBS_Joint_Declarations.pdf [dostęp: 7.10.2018].

⁴⁰ *Roadmap for a Sustainable Solution to the Illegal Possession, Misuse and Trafficking of Small Arms and Light Weapons (SALW) and Their Ammunition in the Western Balkans by 2024*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724626/ROADMAP_-_Franco-German_solution_for_illegal_weapons.pdf [dostęp: 7.10.2018].

⁴¹ Chr. Geinitz, *Europa will den Waffensumpf im Westbalkan trockenlegen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 9.07.2018.

broni palnej. Strona niemiecka przekazywała rocznie do tej pory ok. 2 mln euro, a Komisja Europejska 17 mln euro. Zamiarem pomysłodawców było potrojenie łącznej dotychczasowej kwoty dotacji (ok. 30–40 mln) do 120 mln euro⁴². Sprawa ta była nowością w ramach Procesu berlińskiego, który wcześniej nie koncentrował się za bardzo na bezpieczeństwie wewnętrznym (np. na szczycie w Trieście podkreślano kwestię przeciwdziałania terroryzmowi i ekstremizmom)⁴³.

Aktywizacja państw członkowskich w ramach omawianego procesu następuje ze względu na konstatowane słabnięcie popularności UE na Bałkanach⁴⁴. Można zinterpretować to ożywienie również jako zaznaczenie własnego stanowiska przez państwa tego formatu, w obliczu prób zdynamizowania kwestii Bałkanów Zachodnich ze strony Komisji Europejskiej, sugerującej 2025 r. jako termin akcesji Serbii i Czarnogóry.

Postanowienia szczytu londyńskiego należy odczytywać ogólnie jako wyraz pragmatyzmu państw członkowskich, chęci urealnienia przygotowań do rozszerzenia, a w szczególności zwrócenie uwagi na specyfikę państw regionu, czyli na: niezwykle głęboki antagonizm etniczny, niską jakość sprawowania rządów, olbrzymie kłopoty ze stosowaniem zasady praworządności, szwankujące wymiary sprawiedliwości, czy – zwłaszcza – niski poziom bezpieczeństwa publicznego, wynikający z istnienia przestępczości zorganizowanej lub pozostawania ponadprzeciętnej ilości broni osobistej w rękach prywatnych.

Intencją uczestników szczytu londyńskiego było wskazanie, że wymogiem uzyskania większej pomocy proakcesyjnej będzie zaangażowanie państw bałkańskich w redukcję tych niekorzystnych zjawisk. Jednak czy utrzymywanie się zjawisk, powodujących utrwalanie słabych demokracji z autokratycznie nastawionymi przywódcami, działającymi na podstawie nieformalnych sieci powiązań i prezentujących się unijnym urzędnikom i politykom jako gwaranci stabilności, nie odpowiada także samym państwom członkowskim UE? Postępująca bowiem ze strony UE konkretyzacja oczekiwań wobec kandydatów sprawia wrażenie, że Niemcy i inne państwa członkowskie, np. Francja, starają się zyskać na czasie, odkładając decyzję w sprawie terminu akcesji, a zarazem zapobiegając utracie przez UE inicjatywy politycznej w obliczu ofensywy propagandowej Rosji i ekonomicznej ekspansji Chin w zakresie infrastruktury komunikacyjnej na Bałkanach. W Niemczech zyskuje na znaczeniu przekonanie, że słaba obecność UE na Bałkanach Zachodnich prowokuje Rosję do propagandowego

⁴² *Ibidem*.

⁴³ J. Klemenc, I. Boštjančič Pulko, *The Berlin Process as an Actor in Internal Security and Counter-Terrorism: Opportunities and Pitfalls*, Institute for Democracy „Societas Civilis”, Skopje, July 2018, s. 5; <https://idsos.org.mk/wp-content/uploads/2018/07/The-Berlin-Process-as-an-Actor.pdf> [dostęp: 16.10.2018].

⁴⁴ H. Akbulut, V. Dzihic, C. Günay, *Verliert der Westen an Einfluss? Verschiebungen der Mächteverhältnisse auf dem Westbalkan, in der Türkei und der MENA Region*, OIIP, März 2018, Arbeitspapier 100, s. 9 i nast.

i politycznego angażowania się, mającego na celu storpedowanie prozachodniej reorientacji państw regionu⁴⁵.

Czy jednak rosnące zaangażowanie chińskie i rosyjskie na Bałkanach Zachodnich nie jest w dużej mierze bardziej fatamorganicznym zagrożeniem niż realnym zjawiskiem, podważającym orientację europejską elit zachodnio-bałkańskich i wysiłki UE na rzecz stabilizacji regionu?

Ostrożna ocena infiltracji rosyjskiej i chińskiej na Bałkanach Zachodnich od razu uwidacznia różnice. W przypadku Rosji wyniki badań opinii społecznej w Serbii przemawiają na rzecz tezy o drastycznym spadku popularności UE w regionie. Potwierdzają także wysoką akceptację dla Rosji oraz pozytywną ocenę jej działań na Bałkanach (61%) przy o wiele mniejszym uznaniu dla Niemiec (35%), a także personalnie dla prezydenta Władimira Putina jako najpopularniejszego polityka zagranicznego w Serbii w 2018 r. (60% głosów)⁴⁶. Jednak w rzeczywistości wpływy rosyjskie w regionie, jeśli mierzyć je w wymiarze gospodarczym, są mitem. W bilansie handlowym Serbii aż 64% obrotów jest realizowanych z UE, a jedynie 6,7% z Rosją⁴⁷. Wpływ Rosji widoczny jest w wymiarze propagandowym, a serbskie elity polityczne profilują się prorosyjsko. Stąd wniosek, że w tym najważniejszym kraju w regionie, UE jako model systemowy przestaje być atrakcyjna, a Niemcy jako dotychczas modelowy przykład państwa dobrobytu tracą swoje znaczenie.

Jak niespójne jest stanowisko UE co do oceny ryzyka destabilizacji regionu pokazała lansowana przez Serbię i Kosowo wymiana części terytoriów między oboma państwami⁴⁸. Miał to być wstęp do uznania Kosowa przez Serbię, co jest traktowane w UE jako warunek *sine qua non* rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Inaczej niż wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Federica Mogherini, rząd A. Merkel zajmował negatywne stanowisko wobec propozycji wymiany części terytoriów, w przekonaniu o potrzebie zachowania integralności terytorialnej państw bałkańskich za wszelką cenę. Świadczyło to o głębokim zaniepokojeniu możliwością odrodzenia się procesów dezintegracji. W pomyśle upatrywano precedensu geopolitycznego, mogącego zachęcić Serbię do działań na rzecz rozbioru Bośni i przyłączenia Republiki Serbskiej w Bośni do Serbii. Dodatkowo, akceptacja tego rozwiązania osłabiłaby stanowisko UE w sprawie nieuznawania aneksji Krymu przez Rosję. Rząd Merkel zdaje sobie też sprawę z wynikających stąd komplikacji dla rozszerzenia UE i jego

⁴⁵ S. Wohlfeld, *Handlungsspielräume im Westlichen...*, op. cit., s. 14.

⁴⁶ H. Akbulut, V. Dzihic, C. Günay, op. cit., s. 12.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 14.

⁴⁸ Kosowo ma oddać oddzielony faktycznie od jego terytorium i zarządzany przez Belgrad rejon na północ od Ibar, zamieszkały przez 120 tys. Serbów, a w zamian otrzymać południowo-serbską dolinę Prosevo, zamieszkaną przez 60 tys. Albańczyków. Por. T. Sommer, *Die Balkanisierung des Balkans*, „Zeit online”, 4.09.2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-09/europa-balkan-eu-mitgliedschaft-perspektive> [dostęp: 16.10.2018].

prawdopodobnego opóźnienia. Deklaruje on bowiem, że sprawa normalizacji stosunków serbsko-kosowskich ma kluczowe znaczenie dla akcesji Serbii do UE⁴⁹.

O kontynuacji zaangażowania Niemiec wobec Bałkanów Zachodnich może świadczyć wzmożona aktywność dyplomatyczna w okresie przed i po szczycie londyńskim. W Berlinie gościli z wizytami oficjalnymi: premier Macedonii Zoran Zaev (21 lutego 2018 r.), prezydent Republiki Serbii Aleksandar Vučić (13.04.2018 r., premier Albanii Edi Rama (25 kwietnia 2018 r.), premier Czarnogóry Duško Marković (17 sierpnia 2018 r.) i premier Chorwacji Andrej Plenković (28 sierpnia 2018 r.). Kanclerz Merkel nie ukrywała, że stosunki z Serbią są podstawowymi dla stabilności regionu, z uwagi na Kosowo oraz Bośnię i Hercegowinę, a także wysiłki na rzecz reform, zwłaszcza w zakresie tworzenia państwa prawa i zwalczania korupcji. W przypadku Albanii pochwał ze strony kanclerz Merkel doczekała się weryfikacja aparatu wymiaru sprawiedliwości. Dla Niemiec liczyła się też konstruktywna rola, jaką państwa regionu odgrywały w kryzysie uchodźczym. Również przywódcy państw Bałkanów Zachodnich nie kryli na konferencjach prasowych swoich oczekiwań wobec Niemiec, uważając je nie tylko za najważniejszego partnera gospodarczego, ale także państwo członkowskie UE, którego poparcie polityczne warto sobie zaskarbić, gdyż od niego zależy pozytywna ocena postępów we wdrażaniu reform i budowaniu stabilności w regionie, tzn. eliminowaniu napięć i tworzeniu normalnych relacji między państwami Bałkanów Zachodnich, w oparciu o wzory rekonyliacyjne z Europy Zachodniej⁵⁰.

Podsumowanie

Niemiecka polityka wobec Bałkanów Zachodnich w sposób naturalny zmieniała swoje punkty ciężkości. Stałe było zainteresowanie sprawą stabilizacji regionu, zmienne zaś zaangażowanie w tę kwestię. Niemcy były najbardziej zainteresowane losami regionu. Początkowo ich celem była polityczna stabilizacja w okresie po

⁴⁹ *Regierungspressekonferenz vom 28. November 2018*, Die Bundesregierung, s. 17–18, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-28-november-2018-1555466> [dostęp: 25.01.2019].

⁵⁰ *Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem Ministerpräsidenten der Republik Albanien, Edi Rama, ...*, op. cit.; *Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem Präsidenten der Republik Serbien, Aleksandar Vučić, im Bundeskanzleramt*, Die Bundesregierung, 13.04.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-praesidenten-der-republik-serbien-aleksandar-vu%C4%8Di%C4%87-1006842> [dostęp: 15.10.2018]; *Kanzlerin trifft Marković. Deutschland als Partner – Europa als Ziel*, Die Bundesregierung, 17.08.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschland-als-partner-europa-als-ziel-1506610> [dostęp: 15.10.2018]; *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem kroatischen Ministerpräsidenten Plenković in Berlin*, Die Bundesregierung, 28.08.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-kroatischen-ministerpraesidenten-plenkovi%C4%87-1526696> [dostęp: 24.01.2019].

zakończeniu wojen, a później gospodarczy i społeczny rozwój regionu. Kanclerz A. Merkel słusznie uzależniała podjęcie negocjacji akcesyjnych z Serbią od reform wewnętrznych. Sama jednak przyczyniła się do opóźniania ich rozpoczęcia w przekonaniu, iż ich przesłanką muszą stać się realne postępy w przezwyciężaniu konfliktu z Kosowem. Innymi słowy, Niemcy same stawiały się w trudnym położeniu, występując w podwójnej roli: jako silnego partnera wspierającego perspektywę europejską, a zarazem działającego na zasadzie warunkowości, a z drugiej – jako wymagającego krytyka, domagającego się postępów w normalizacji stosunków między historycznie zantagonizowanymi krajami regionu.

Proces berliński od 2014 r. stopniowo zmienił optykę, zwiększając wymagania wobec państw Bałkanów Zachodnich. Zwiększaniu nacisku na współpracę pomiędzy poszczególnymi państwami regionu i uruchamianie konkretnych projektów zwiększających zdolność tych państw do przyłączania się, towarzyszy po stronie państw członkowskich większa gotowość do wspierania procesu. Niemcy, tak jak inne państwa UE, domagają się reform w zakresie praworządności, lecz zdają sobie sprawę z przeszkód i zwlekania przez Komisję Europejską z silniejszym wsparciem procesu akcesji. Jednocześnie stanęły przed dylematem wynikającym z jednej strony z konieczności zachowania zasady warunkowości w obliczu zróżnicowanych postępów w reformach systemowych, a z drugiej – z pokusy strategii stabilizowania regionu za wszelką cenę. Proces berliński miał stworzyć dodatkową, komplementarną płaszczyznę silniej zbliżającą państwa Bałkanów Zachodnich do UE. Jednak na całościową ocenę jego efektywności jest za wcześnie. Pomysł wsparcia Bałkanów w ramach nowego multilateralnego formatu świadczył też o docenianiu przez Niemcy wagi integrowania, we wspólnym podejściu, punktów widzenia i interesów także innych aktorów w Unii, zainteresowanych sprawą Bałkanów Zachodnich, w tym Polski.

Regional conditions of cooperation of the European Union member states. Germany on the European aspirations of the Western Balkan states

The article discusses four theses regarding the attitude of Germany to the Western Balkans: 1. The main motive for Germany's commitment to expanding the EU to Western Balkans is to complete the unification of Europe and the transfer of prosperity and stability. Germany treats enlargement policy as a test of the EU's credibility and its ability to act extensively; 2. Without Germany, the process of enlargement to Western Balkans would not be possible; Germany gives him critical mass; 3. The unstable position of Germany regarding the date of accession of the Western Balkan states to the EU results from the necessity to take into account other priorities in European policy (reform of the euro zone) and from adverse internal conditions showing a significant potential for paralyzing EU enlargement policy (refugee crisis, changes in the German party system); 4. The current increasing EU action for the Western Balkans results from the conviction – both of the European Commission and Germany – that this is necessary in the face of the growing involvement of Russia and China.

Key words: enlargement of the European Union, German foreign policy, Western Balkans

Uwarunkowania regionalne współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej. Niemcy wobec aspiracji europejskich państw Bałkanów Zachodnich

Abstrakt

W artykule przedyskutowano cztery tezy dotyczące stosunku Niemiec do Bałkanów Zachodnich: 1. Głównym motywem zaangażowania Niemiec na rzecz rozszerzenia UE o Bałkany Zachodnie jest dokończenie jednoczenia Europy oraz transfer dobrobytu i stabilizacji. Niemcy traktują politykę rozszerzenia jako sprawdzian wiarygodności Unii i jej zdolności do działania zewnętrznego; 2. Bez Niemiec proces rozszerzania na Bałkany Zachodnie nie byłby możliwy; Niemcy nadają mu masę krytyczną; 3. Zmienne stanowisko Niemiec w sprawie terminu przystąpienia państw Bałkanów Zachodnich do UE wynika z konieczności uwzględnienia innych priorytetów w polityce europejskiej (reforma strefy euro) oraz z niekorzystnych uwarunkowań wewnętrznych, wykazujących spory potencjał paraliżowania polityki rozszerzania UE (kryzys uchodźczy, zmiany w niemieckim systemie partyjnym); 4. Obecne zwiększające się działania UE na rzecz Bałkanów Zachodnich wynikają z przeświadczenia zarówno Komisji Europejskiej, jak i Niemiec, że są one konieczne w obliczu zwiększającego się zaangażowania Rosji i Chin.

Słowa kluczowe: rozszerzenie Unii Europejskiej, polityka zagraniczna Niemiec, Bałkany Zachodnie

Krzysztof Żarna

prof. nadzw. dr hab., Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski
ORCID 0000-0002-6965-8682

DETERMINANTY POLITYKI ZAGRANICZNEJ REPUBLIKI SŁOWACKIEJ

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie pojęcia determinantów polityki zagranicznej państwa oraz ukazanie ich wpływu na politykę zagraniczną Republiki Słowackiej. Rozbudowana część pierwsza (teoretyczna) ma za zadanie przybliżenie teorii dotyczącej problematyki determinantów polityki zagranicznej. W drugiej części autor zdecydował się przedstawić te czynniki, które w jego ocenie miały kluczowy wpływ na kształt polityki zagranicznej Republiki Słowackiej na początku jej istnienia jako samodzielnego państwa: położenie geopolityczne i bogactwa naturalne, czynniki historyczne, czynnik ludnościowy, służbę zagraniczną i dyplomację oraz uwarunkowania zewnętrzne.

Krytycznej weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze: spośród determinantów polityki zagranicznej Słowacji, decydujące były: 1) czynniki historyczne, szczególnie w kontekście stosunków z Węgrami; 2) deficyt w kadrach służby zagranicznej i dyplomacji, co miało duże znaczenie w kontekście kreowania od podstaw polityki zagranicznej; 3) wielonarodowościowy charakter tego państwa.

W procesie weryfikacji hipotez zastosowano szereg metod i technik badawczych charakterystycznych dla nauk o polityce: analizę porównawczą (metodę komparatystyczną) wykorzystano w celu porównania poszczególnych determinantów; metoda analizy historycznej pozwoliła na przedstawienie czynników i wydarzeń politycznych, które wpływały na kształt relacji Republiki Słowackiej z innymi państwami; analizę czynnikową wykorzystano w części pracy poświęconej determinantom polityki zagranicznej Słowacji.

Pojęcie determinantów polityki zagranicznej

Determinanty (uwarunkowania, wyznaczniki, przesłanki, czynniki) polityki zagranicznej to system warunkujących się przesłanek powodujących określony, konkretny skutek i wystarczających, by dany skutek wystąpił. Zagadnienie to jest niezwykle skomplikowane, ponieważ musi uwzględniać czynniki, które wpływają na politykę zagraniczną bezpośrednio i pośrednio w szeroko pojmowanym środowisku lub otoczeniu międzynarodowym¹. Ryszard Zięba stoi na stanowisku, że najbardziej odpowiednim terminem wydają się „uwarunkowania” polityki zagranicznej. Jest to termin szeroki, obejmujący zarówno czynniki warunkujące, jak sprawcze. Mieszczą się w nim zmienne środowiskowe, które stanowią okoliczności sprzyjające realizacji określonych zamiarów, oraz determinanty czy też wyznaczniki podejmowanych działań i oddziaływań².

Robert Łoś wskazuje, że istotną rolę wśród uwarunkowań polityki zagranicznej danego państwa odgrywa percepcja środowiska międzynarodowego przez jego społeczeństwo i kręgi rządzące oraz postawy wobec innych państw i narodów. Są one uzależnione od kultury politycznej, poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz jego systemu wartości, przekonań religijnych i dominującej ideologii. Duże znaczenie mają też doświadczenia historyczne³.

Uwarunkowania polityki zagranicznej dzielimy na: wewnętrzne (uwzględniające określone czynniki, interesy i przesłanki wewnętrzne państwa); międzynarodowe (określające wpływ otoczenia zewnętrznego państwa na jego politykę zagraniczną); obiektywne (istnieją niezależnie od działalności i wartościowania decydentów); subiektywne (odzwierciedlają oceny i preferencje decydentów, nie zawsze pokrywają się z uwarunkowaniami obiektywnymi)⁴.

Do obiektywnych uwarunkowań wewnętrznych zalicza się środowisko geograficzne, potencjał demograficzny, ekonomiczny i naukowo techniczny, system społeczno-polityczny oraz czynniki militarne.

¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna państwa*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 123.

² R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 17.

³ R. Łoś, *Polityka zagraniczna Słowacji*, Łódź 2007, s. 15.

⁴ *Ibidem*; R. Zięba, *op. cit.*, s. 20.

Środowisko geograficzne obejmuje obszar, ukształtowanie terenu, klimat oraz surowce naturalne. Był to czynnik o tyle istotny, że przez wiele lat determinował strategię obronną państwa, która kształtowała się w zależności od tego, czy granice były trudno dostępne. Przykładowo Wielka Brytania ze względu na swoje wyspiarskie położenie miała całkowicie odmienną strategię niż np. Francja. Rozbudowywano flotę wojenną. Duże znaczenie uczeni przywiązywali do deterministycznego ujęcia środowiska geograficznego, przypisując mu trwały wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej. Należeli do nich m.in. Friedrich Ratzel – twórca geografii politycznej pod koniec XIX w. oraz Karl Haushofer – założyciel szkoły geopolityki w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Zwolennikami wyjaśniania zjawisk politycznych czynnikami geograficznymi byli: Jacques Ancel, Halford MacKinder, Alfred Thayer Mahan i Ellsworth Huntington⁵. Teorie geopolityki bardzo często były wykorzystywane do uzasadnienia ekspansji, czego przykładem może być pojęcie *Lebensraum* (przestrzeń życiowa) stosowane przez nazistów. Uwarunkowania te utraciły dziś – po dekolonizacji, w czasach potępiających agresję – na znaczeniu. Surowce naturalne wpływają nie tylko na politykę gospodarczą państwa, ale też przesądzają o jego stosunkach zewnętrznych. Występowanie dużych ilości surowców, zwłaszcza energetycznych, może prowadzić nie tylko do bogactwa, lecz i marnotrawstwa – i przysporzyć danemu państwu sporo kłopotów wewnętrznych w postaci napięć społecznych oraz zewnętrznych przez zadłużenie. Posiadanie znaczącej ilości surowców energetycznych prowadzi też do dużego zainteresowania danym państwem lub regionem, a co za tym idzie – do nacisku ze strony wielkich mocarstw i koncernów. Rywalizacja między nimi prowadzi często do napięć i konfliktów międzynarodowych⁶. Jednocześnie przykład Szwajcarii pokazuje, że brak surowców naturalnych nie musi stanowić przeszkody w szybkim rozwoju gospodarczym.

Potencjał demograficzny jest bardzo ważny zarówno dla polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Do głównych wskaźników należą: liczba ludności, gęstość zaludnienia, struktura wiekowa, tempo przyrostu naturalnego, skład narodowościowy, poziom migracji. Wymienione wyżej wskaźniki mogą być dla poszczególnych państw zarówno korzystne, jak i niekorzystne. W przeszłości sądzono, że o sile państwa świadczy liczba ludności – wielkość armii zależała od liczby osób, które można było powołać pod broń. Z czasem rozwój technologii wojennej spowodował sytuację, w której liczebność armii przestała być decydującym determinantem. Z punktu widzenia polityki zagranicznej niezwykle istotny był fakt, czy przyrost naturalny i struktura wiekowa zabezpieczają rynek pracy. Deficyt siły roboczej doprowadził np. do masowego napływu robotników z państw Maghrebu do Francji i Turków do RFN w latach 50. i 60. XX w. Dużym problemem dla danego państwa może być fakt obecności na jego terenie znacznego odsetka osób należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych – może to prowadzić do dążeń irreden-

⁵ *Ibidem*, s. 21.

⁶ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 124.

tystycznych i wielu napięć na tle narodowościowym⁷. Kwestia ochrony praw osób należących do mniejszości jest regulowana zarówno na poziomie multilateralnym, jak i bilateralnym.

Potencjał ekonomiczny i naukowo-techniczny decyduje o sile państwa oraz wyznacza jego pozycję i rolę w środowisku międzynarodowym. Posiadanie wysoko rozwiniętej gospodarki opartej na wdrażaniu nowoczesnych technologii jest podstawą atrakcyjnej oferty eksportowej w handlu i inwestycjach zagranicznych, stanowi trz podstawę rozwoju wewnętrznego i daje duże możliwości doboru konkretnych środków ekonomicznych, finansowych, militarnych, technologicznych i pochodnych w polityce zagranicznej. Rozwój ekonomiczny i naukowo-techniczny wymaga sprawności organizacyjnej, wykorzystania potencjału intelektualnego, elastycznego stosowania oraz otwartości w stosunku do otoczenia zewnętrznego – wszelkie metody autarkiczne prowadzą do zastoju, a w konsekwencji do izolacji państwa i braku możliwości podjęcia konkurencji⁸.

System społeczno-polityczny wyznacza układ sił społecznych (warstwy i grupy społeczno-zawodowe, grupy nacisku) oraz sił politycznych (system partyjny, elity polityczne). Wyznacza też strukturę organów państwowych, podział administracyjny, prawa i obowiązki obywateli, funkcjonowanie mediów i opinii publicznej. Czynniki te wpływają na charakter polityki wewnętrznej i przesadzają w dużym stopniu o kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej. Niezwykle istotne znaczenie ma to, czy polityka zagraniczna jest realizowana przez wąskie elity i grupy rządzące (co jest charakterystyczne dla systemów autorytarnych i totalitarnych), czy też – jak w państwach demokratycznych – podlega kontroli parlamentarnej. Sprawny system społeczno-polityczny sprzyja aktywnej polityce zagranicznej, natomiast systemy niedemokratyczne prowadzą do nadmiernej centralizacji⁹.

Do subiektywnych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej zalicza się percepcję środowiska międzynarodowego przez elity polityczne i społeczeństwo, formułowanie koncepcji, programów i wizji polityki zagranicznej, rolę wybitnych jednostek oraz jakość służby zagranicznej.

Percepcja środowiska międzynarodowego to postrzeganie przez elity i grupy rządzące, media oraz społeczeństwo danego państwa innych uczestników stosunków międzynarodowych. Wynika to z tradycji, poziomu wykształcenia, kultury politycznej oraz dominujących w społeczeństwie ideologii, religii, poglądów oraz przekonań i świadomości politycznej. Czynniki te oparte są na racjonalnych podstawach oraz sprzyjają racjonalnej ocenie rzeczywistego położenia międzynarodowego i kształtowaniu realistycznych postaw przy prowadzeniu

⁷ *Ibidem*, s. 125.

⁸ *Ibidem*; R. Zięba, *op. cit.*, s. 24.

⁹ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 125–126. Por. M. Dobraczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1984, s. 90–96; R. Zięba, *op. cit.*, s. 25–26.

polityki zagranicznej. Z kolei skłonność do emocji prowadzi do utrwalenia w społeczeństwie stereotypów i uprzedzeń, które mogą przyczynić się do powstawania sytuacji i postaw, w których podejmowanie racjonalnych decyzji w polityce zagranicznej nie jest możliwe, lub jest utrudnione. Niezwykle istotne są również wzajemne relacje historyczne między państwami – muszą być brane pod uwagę przy kształtowaniu każdej realistycznej polityki zagranicznej¹⁰.

Formułowanie wizji, koncepcji i programów polityki zagranicznej należy zarówno do ekspertów, jak i polityków. Rząd i inne upoważnione do tego organy realizują jedną koncepcję – wybraną bądź zbudowaną jako wypadkowa różnych programów¹¹. Zawierają one ogólne cele oraz wskazują, za pomocą jakich metod, instrumentów i środków można je zrealizować. Idealnym rozwiązaniem jest sytuacja, kiedy wokół zasadniczych interesów i celów polityki zagranicznej panuje całkowita (lub przynajmniej częściowa) zgoda. Często jednak zasadnicze problemy koncepcji polityki zagranicznej są przedmiotem kontrowersji politycznych, szczególnie gdy wymagają jednoznacznych rozstrzygnięć. W państwach demokratycznych kwestia polityki zagranicznej nie jest głównym przedmiotem kontrowersji podczas kampanii wyborczych, ponieważ główne siły polityczne starają się osiągnąć porozumienie w zasadniczych punktach¹².

Wybitne jednostki odgrywają niezwykle istotną rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa. Istotne jest, aby miały znaczącą pozycję w strukturach władzy państwowej (szefowie państw lub rządów, przywódcy partii politycznych, ministrowie spraw zagranicznych i innych resortów) i potrafiły dla urzeczywistnienia swych programów zdobywać większość parlamentarną i poparcie społeczne. Ułatwia to uzyskanie autorytetu i zapewnienie ciągłości polityce zagranicznej ze strony ośrodka decyzyjnego¹³.

Istotne znaczenie ma jakość służby dyplomatycznej, która na różnych szczeblach zajmuje się realizacją polityki zagranicznej. W grę wchodzi tu system doboru, weryfikacji i zasady rotacji służby dyplomatycznej, poziom merytoryczny, predyspozycje indywidualne i kwalifikacje dyplomatów oraz ekspertów, utrzymanie sprawności organizacyjnej oraz wyposażenia centrali i placówek w nowoczesny sprzęt. Upadek autorytetu państwa na arenie międzynarodowej przynoszą takie zjawiska jak nepotyzm i korupcja¹⁴.

Uwarunkowania zewnętrzne (międzynarodowe) dzielą się na obiektywne i subiektywne. Na obiektywne składają się: ewolucja otoczenia zewnętrznego, pozycja państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych, charakter umów oraz zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Uwarunkowania subiektywne to:

¹⁰ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 126.

¹¹ R. Zięba, *op. cit.*, s. 27.

¹² E. Cziomer, *op. cit.*, s. 126–127.

¹³ *Ibidem*, s. 127.

¹⁴ *Ibidem*.

postrzeganie międzynarodowe państwa, koncepcje polityki zagranicznej innych państw oraz ich aktywność dyplomatyczna¹⁵.

Jednym z najistotniejszych uwarunkowań wydaje się ewolucja najbliższego otoczenia zewnętrznego, która wpływa szczególnie na politykę zagraniczną małych i słabych państw, uzależnionych od zmieniających się konstelacji międzynarodowych¹⁶. W dwudziestoleciu międzywojennym ewolucja stosunków międzynarodowych była wyznaczana poprzez ścierające się tendencje obrony lub rewizji systemu wersalskiego. Po zakończeniu II wojny światowej głównym trendem ewolucji środowiska międzynarodowego była konfrontacja pomiędzy dwoma przeciwstawnymi blokami polityczno-wojskowymi. Stopień uzależnienia polityki zagranicznej państwa od trendów ewolucji sytuacji międzynarodowej bywa zróżnicowany. Warunkują go atrybuty siły państwa i możliwości oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych. Państwa dysponujące znaczącym potencjałem gospodarczym czy militarnym w mniejszym stopniu muszą liczyć się z uwarunkowaniami środowiska zewnętrznego – najbardziej niezależne politycznie są wielkie mocarstwa. Oddziaływanie trendów ewolucji stosunków międzynarodowych na politykę zagraniczną państw odbywa się w powiązaniu z oddziaływaniem uwarunkowań wewnętrznych¹⁷.

Pozycja państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych może być centralna, kluczowa lub peryferyjna. Rzutuje ona na jego role międzynarodowe, które przejawiają się na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, kontaktów społecznych, współpracy kulturalnej oraz współdziałania w innych dziedzinach. Są one uzależnione głównie od potencjału danego państwa, a przede wszystkim – od jego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁸.

Odrębnym problemem są umowy i zobowiązania prawnomiędzynarodowe oraz umiejętności wynegocjowania przez dyplomację danego państwa korzystnych umów bilateralnych i multilateralnych. Tradycyjną formę zabezpieczenia najistotniejszych interesów państwa w stosunkach międzynarodowych stanowią traktaty sojusznicze, układy o nieagresji oraz umowy o tworzeniu regionalnych i uniwersalnych organizacji bezpieczeństwa. Warto pamiętać o tym, że swoboda działania państw na arenie międzynarodowej jest ograniczona normami prawa międzynarodowego i zwyczajowego. W prawie międzynarodowym obowiązuje zasada dotrzymywania umów¹⁹. Na straży respektowania prawa międzynarodowego stoi też zasada wzajemności: państwo naruszające przepis tego prawa na szkodę drugiego państwa, z reguły spotyka się z podobnym naruszeniem prawa

¹⁵ K. Żarna, *Od Mečiaru do Dzurindy. Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Słowackiej w latach 1993–2002*, Rzeszów 2015, s. 28.

¹⁶ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 127.

¹⁷ R. Zięba, *op. cit.*, s. 31.

¹⁸ *Ibidem*, s. 32.

¹⁹ Reguła *pacta sunt servanda* (art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r., nr 74, poz. 439 zał.).

przez stronę pokrzywdzoną. Warto zwrócić uwagę na fakt, że podejmowane są wysiłki w sprawie zorganizowania sankcji za łamanie prawa międzynarodowego. Istotne znaczenie mają normy powszechnego prawa międzynarodowego. Mają one moc obowiązującą bezwzględnie i nie mogą zostać uchylone na podstawie umowy międzynarodowej²⁰.

Percepcja międzynarodowa państwa to sposób jego postrzegania przez rządy, parlamenty, społeczeństwo i media innych państw czy też całą społeczność międzynarodową. Zagadnienie to wiąże się z funkcjonowaniem historycznych i współczesnych uprzedzeń oraz ocen pozytywnych. Bardzo często percepcja międzynarodowa państwa jest konsekwencją zarówno błędów popełnianych przez elity w polityce wewnętrznej i zagranicznej, jak i zachowań obywateli²¹.

Prawidłowe formułowanie własnych interesów i celów politycznych wymaga poznania koncepcji polityki zagranicznej innych państw. Chodzi o zdobycie wiarygodnej i wyselekcjonowanej wiedzy na ten temat oraz o wyciągnięcie właściwych wniosków i wykorzystanie ich do własnych celów. Wymaga to wykorzystania wiedzy ekspertów, pracowników naukowych, publicystów i dyplomatów, posługiwania się analizą materii społeczno-politycznej oraz formułowania własnej taktyki postępowania²².

Ważną rolę odgrywa również aktywność dyplomatyczna innych państw, która zmusza ośrodek decyzyjny i placówki zagraniczne danego państwa do obserwacji jej celów, kierunków, formy i treści. Obserwacja musi być prowadzona w sposób ciągły na wszystkich płaszczyznach, ponieważ dopiero weryfikacja zebranych informacji i materiałów pozwala na właściwą ocenę deklarowanych i rzeczywistych zamiarów dyplomacji²³.

Położenie geopolityczne i bogactwa naturalne Republiki Słowackiej

Republika Słowacka jest państwem w Europie Środkowej o powierzchni 49 036 km², co klasyfikuje ją jako państwo małe zarówno z perspektywy europejskiej, jak i globalnej. Sąsiaduje z Polską na północy, z Ukrainą na wschodzie, z Austrią i Węgrami na południu oraz Czechami na zachodzie. Nie sąsiaduje z żadnym mocarstwem regionalnym, co mogłoby determinować jej politykę zagraniczną. Położenie geopolityczne od początku istnienia państwa wpływało na linię polityczną rządu w Bratysławie. Słowacja, która jeszcze w ramach Czechosłowacji przez kilkadziesiąt lat znajdowała się pod wpływem ZSRR, w obliczu nowych realiów poli-

²⁰ Do takich norm należą: zakaz użycia siły, zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne innych państw, zakaz handlu niewolnikami, zakaz ludobójstwa, zakaz zbrodni wojennych. Obecnie rośnie znaczenie międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, szeroko dyskutowana jest kwestia prawa do interwencji humanitarnej. Zob. R. Zięba, *op. cit.*, s. 32.

²¹ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 128.

²² *Ibidem*, s. 128–129.

²³ *Ibidem*, s. 129.

tycznych musiała poszukiwać nowej koncepcji polityki bezpieczeństwa. W związku z tym realne wydawały się dwa warianty: orientacja w kierunku Moskwy lub integracja z Sojuszem Północnoatlantyckim. Położenie pomiędzy Polską, Czechami i Węgrami, a więc państwami, które wśród priorytetów polityki zagranicznej wymieniały integrację euroatlantycką, powodowało sytuację, w której Słowacja, gdyby znalazła się w orbicie wpływów Federacji Rosyjskiej, mogłaby być czymś w rodzaju „szarej strefy bezpieczeństwa” w zwartym obszarze państw należących do NATO. Stąd też, jak zauważa Robert Łoś, zainteresowanie tym państwem było nieproporcjonalnie duże w stosunku do jego wielkości²⁴.

Słowacja nie posiada bogatych złóż bogactw naturalnych. Wydobywa się tu węgiel brunatny, rudy manganu, niewielkie ilości rud żelaza, miedzi, rtęci, antymonu, magnezytu, kamienia budowlanego, ropy naftowej (około 2% zapotrzebowania). Na wschodzie znajdują się znaczne pokłady rudy uranu. Słowacja posiada również zasoby alinitu (wyjątkowe w skali światowej)²⁵. Wymienione bogactwa naturalne nie mają charakteru strategicznego dla gospodarki słowackiej, dlatego też jest ona uzależniona od dostaw z zewnątrz, szczególnie jeżeli chodzi o surowce energetyczne.

Determinanty historyczne

Kluczowy wydaje się determinant historyczny. Trudno jednoznacznie określić moment, od którego możemy mówić o narodzie słowackim. Wielu Słowaków podkreśla fakt, że państwo wielkomorawskie to pierwsza forma organizacji ich narodu. Idea ta jest lansowana przede wszystkim przez polityków związanych z ugrupowaniami nacjonalistycznymi. Można jednak zaryzykować tezę, że przejawy kształtowania się narodu słowackiego pojawiły za panowania cesarskiej austriackiej Marii Teresy. Jak zauważył Andrzej J. Madera, walka Słowaków o zachowanie tożsamości narodowej w XVIII i XIX w. nie należała do łatwych. Przeszkodą była mały odsetek wykształconej i świadomej inteligencji w społeczeństwie słowackim²⁶. W połowie XIX w., jak zaznaczył Rafał Kniołek, zaczęto przyjmować do wiadomości, że istnieje naród słowacki, gdyż funkcjonuje jego odrębny język, a grupa narodowa określana jako Słowacy ma odrębne cechy kulturowe²⁷. W narodach, które nie mają zbyt bogatych tradycji państwowości, częściej dominują tendencje nacjonalistyczne. Widać w tym miejscu wspólny mianownik Słowaków i narodów bałkańskich i jest to jednocześnie element bar-

²⁴ R. Łoś, *op. cit.*, s. 13.

²⁵ Alinit ma szczególnie duży potencjał do wykorzystania w rolnictwie, przy regeneracji środowiska oraz w kosmetyce i farmacji, między innymi dzięki zdolności zatrzymywania wody, zob. K. Żarna, *Od Mečiara do Dzurindy...*, *op. cit.*, s. 39.

²⁶ A.J. Madera, *Na drodze do niepodległości. Słowacki system polityczny w okresie transformacji*, Rzeszów 2001, s. 15.

²⁷ R. Kniołek, *Tożsamość narodowa Słowaków*, „Forum Europejskie” 2008, nr 15, s. 62.

dzo różniący Słowaków od Czechów, z którymi tworzyli przez wiele lat wspólne państwo, a którzy posiadają bogate tradycje państwowości.

Na początku X w. tereny Słowaczyny stały się obiektem rywalizacji Czech, Polski i Węgier. Ostatecznie ziemie słowackie na blisko tysiąc lat znalazły się w orbicie wpływów węgierskich. Węgrzy od początku XIX w. nasilili proces madziaryzacji terenów słowackich, którego apogeum miało miejsce po powstaniu dualistycznej monarchii Austro-Węgier. Polityka władz węgierskich wobec Słowaków w tamtym okresie w dużym stopniu wpłynęła na bilateralne relacje słowacko-węgierskie.

W latach 1918–1939 i 1945–1992 Słowacy tworzyli wspólne państwo z Czechami. U progu I wojny światowej, głównie dzięki staraniom Tomáša Garrigue Masaryka zaczęto lansować ideę czechosłowakizmu oraz utworzenia wspólnego państwa Czechów i Słowaków. Do urzeczywistnienia tej idei doszło na mocy postanowień umowy pittsburskiej. Na politycznej mapie Europy pojawiło się nowe państwo: I Republika Czechosłowacka. Słowacy pod względem potencjału ludnościowego byli zaledwie trzecią nacją w tym państwie po Czechach i Niemcach. Dużym problemem był deficyt elit intelektualnych i urzędniczych. Brak wykwalifikowanej kadry, którą przez lata tworzyli Węgrzy, spowodował sytuację, w której w ich miejsce przybywali Czesi. Z czasem zaczął rodzić się antagonizm czesko-słowacki. Jak zauważyli Anna Czyż i Sebastian Kubas, większość polityków czeskich, z Masarykiem na czele, odrzucała ideę urzeczywistnienia autonomii Słowacji. W maju 1919 r. w wypadku lotniczym zginął Milan R. Štefánik i w ten sposób szansa na doprowadzenie do realizacji umowy pittsburskiej zmalała niemal do zera²⁸. Niespodziewanie przed Słowakami otworzyła się szansa w 1938 r. Majowy i wrześniowy kryzys w Czechosłowacji doprowadził do upadku I Republiki. Determinantem, który w największym stopniu przyczynił się do tego faktu, była aktywność mniejszości niemieckiej skupionej wokół Partii Niemców Sudeckich (Sudetendeutsche Partei, SdP), działającej według wyraźnych wskazówek III Rzeszy. W wyniku eskalacji żądań wysuwanych przez Niemców sudeckich doszło do napięcia międzynarodowego zakończonego konferencją w Monachium pod koniec września 1938 r. Czechosłowacja została zmuszona do oddania na rzecz Niemiec pogranicznych terenów, na których skumulowane były fortyfikacje obronne i duże zakłady przemysłowe I Republiki. W tej sytuacji w razie jakiegokolwiek konfliktu los Czechosłowacji był przesądzony²⁹. Sytuację wykorzystali Słowacy i uzyskali autonomię. Zmieniono też nazwę państwa na Republikę Czesko-Słowacką (II Republika)³⁰.

²⁸ A. Czyż, S. Kubas, *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*, Katowice 2012, s. 36.

²⁹ K. Żarna, *Między Berlinem a Budapesztem. Sytuacja polityczna Niemców karpackich w latach 1918–1939*, Toruń 2011, s. 129.

³⁰ *Ústavný zákon zo dňa 22. novembra 1938 o autonómii Slovenskej krajiny*, Z.z. 1938, nr 299.

W marcu 1939 r. rozegrały się wydarzenia, które doprowadziły do upadku II Republiki z jednej i powstania pierwszego państwa słowackiego z drugiej strony. W dniu 14 marca posłowie Sejmu Kraju Słowackiego, pod wyraźnym naciskiem Adolfa Hitlera, podjęli decyzję o utworzeniu Państwa Słowackiego. Było to państwo buforowe pozostające pod wpływem III Rzeszy. W 1940 r. zajmowało obszar 38 004 km² i było zamieszkiwane przez 2,6 mln osób. Funkcję prezydenta pełnił Jozef Tiso, a premiera – Vojtech Tuka. Ten jedyne przed 1993 r. własne państwo Słowaków budzi skrajne oceny: od wyraźnego klasyfikowania go jako państwo totalitarne i zbrodnicze po niemal apologetyzm³¹.

Według spisu powszechnego z 1939 r. Słowację zamieszkiwało 136 tys. Żydów. Jeszcze w okresie autonomii wprowadzono szereg uregulowań prawnych mających na celu ich zmarginalizowanie. W Słowacji przebywał wówczas Adolf Eichmann, który podczas spotkań z politykami słowackimi doradzał im, w jaki sposób „rozwiązać kwestię żydowską”³². Na początku pozbawiono ich możliwości sprawowania jakichkolwiek funkcji w administracji publicznej, armii, szpitalach (nie mogli np. wykonywać takich zawodów jak aptekarz czy adwokat). Konfiskowano ich majątek, a w 1940 r. podlegali przymusowi świadczenia pracy na rzecz państwa. Ograniczono im również dostęp do edukacji. Reszty praw pozbawił tę społeczność Kodeks Żydowski. Wkrótce po tym Żydów umieszczono w obozach koncentracyjnych, a w kwietniu 1942 r. władze słowackie rozpoczęły akcję deportacji o kryptonimie „Dawid”, w wyniku której kierowano ich do Terrezina (Protektorat Czech i Moraw) bądź do obozów zagłady w Generalnym Gubernatorstwie. Akcja była finansowana przez władze słowackie, które za każdego wywiezionego Żyda płaciły III Rzeszy 500 marek niemieckich, co spotkało się z protestami w kraju oraz interwencją Stolicy Apostolskiej³³.

Po zakończeniu II wojny światowej doszło ponownie do stworzenia wspólnego państwa Czechów i Słowaków. Prezydent Edvard Beneš przyjął w polityce linię antywęgierską, czego efektem były dekrety ograniczające prawa Węgrów. Dekrety Beneša objęły również Niemców, którzy zostali wysiedleni³⁴.

³¹ Zob. *Slovenská republika (1939–1945)*, red. J. Bobák, Martin 2000; M. Lacko, *Dwura-mienny krzyż w cieniu swastyki. Republika Słowacka 1939–1945*, Lublin 2012.

³² Szerzej zob. K. Żarna, *Hitler – Henlein – Karmasin. Mniejszość niemiecka na Słowacji w polityce III Rzeszy*, Przemyśl 2009, s. 131–135.

³³ I. Kamenec, *Židovská otázka na slovensku v čase druhej svetovej vojny*, [w:] *Emancipácia Židov – antisemitizmus – prenasledovanie v Nemecku, Rakúsko-Uhorsku, v českých zemiach a na Slovensku*, red. J.K. Hoensch, S. Biman, L. Liptak, Bratislava 1999, s. 139–146.

³⁴ Zob. też teksty źródłowe w monografii: Š. Šutaj, P. Mosný, M. Olejník, *Prezidentské dekrety Edvarda Beneša v povojnovom Slovensku*, Bratislava 2002, s. 93–158.

Czynnik ludnościowy w Republice Słowackiej

Niezwykle ważnym czynnikiem determinującym politykę zagraniczną jest czynnik ludnościowy: to, czy państwo jest jednolite, czy też ma charakter wielonarodowościowy. Republika Słowacka należy do państw o stosunkowo wysokim odsetku mniejszości narodowych w Europie³⁵. Szczególnie stanowisko rządu Vladimíra Mečiara wobec mniejszości, głównie romskiej i węgierskiej, wpłynęło na negatywny wizerunek Słowacji na arenie międzynarodowej i spowolniło proces akcesji tego państwa do struktur euroatlantyckich.

Konstytucja Republiki Słowackiej z 1992 r. zawiera szereg postanowień, które regulują prawa i wolności przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych. W myśl art. 6 państwowym językiem urzędowym jest język słowacki, a używanie języków mniejszości w kontaktach urzędowych jest przedmiotem dalszej regulacji prawnej³⁶. Art. 33 zabrania dyskryminacji ze względu na pochodzenie³⁷. Najwięcej praw jest zawartych w artykule 34. Mniejszościom narodowym i etnicznym gwarantuje się rozwój, zwłaszcza prawo rozwijania własnej kultury wspólnie z innymi członkami mniejszości; prawo rozpowszechniania i otrzymywania informacji w języku macierzystym; prawo stowarzyszania się i zakładania instytucji oświatowych i kulturalnych; prawo pobierania nauki w języku macierzystym i używania go w kontaktach urzędowych³⁸.

Wyniki spisu powszechnego z 1991 r. pokazują, że Węgrzy zamieszkivali południowe tereny Słowacji, bezpośrednio sąsiadujące z Republiką Węgierską. Największe skupiska ludności węgierskiej znajdowały się w kraju bańskobystrzyckim, bratysławskim, koszyckim, nitrzańskim i trnawskim. Narodowość tę deklarowało 567 296 osób. Populację Romów określa się szacunkowo na około 300, a nawet 500 tys., chociaż w spisie z 1991 r. deklarację przynależności do tej mniejszości złożyły 75 802 osoby³⁹. Wielu Romów deklarowało narodowość słowacką bądź węgierską z obawy przed prześladowaniami. Romowie zamieszkują przeważnie wschodnią część Słowacji. Jest to region słabiej rozwinięty gospodarczo, ze stosunkowo wysoką stopą bezrobocia. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się jeszcze w czasach Austro-Węgier. Węgrzy w XIX w. przesiedla-

³⁵ P. Podolák, *Národnostné menšiny v Slovenskej republike. Z hľadiska demografického vývoja*, Martin 1998, s. 12.

³⁶ *Ústava Slovenskej republiky*, Z.z. 1992, nr 460, art. 6.

³⁷ *Ibidem*, art. 33.

³⁸ *Ibidem*, art. 34.

³⁹ Na temat mniejszości romskiej w Słowacji zob.: E. Davidová, *Kvalita života a sociálni determinanty zdraví u Romů v České a Slovenské republice*, Praha 2011; M. Jakoubek, *Cikáni a etnicita*, Praha 2008; E. Krekovičová, *Medzi toleranciou a bariérami. Obraz Rómov a Židov v slovenskom folklóre*, Bratislava 1999; Ł. Kwadrans, *Edukacja Romów. Studium porównawcze na przykładzie Czech, Polski i Słowacji*, Wrocław-Wałbrzych 2008; A. Salner, *Rómske deti v slovenskom školstve*, Bratislava 2004; M. Vašečka et al., *Rómske hlasy. Rómovia a ich politická participácia v transformačnom období*, Bratislava 2002.

li Romów na tereny dzisiejszej wschodniej części Słowacji⁴⁰. Jak zauważył Juraj Mesik, Słowacja jest państwem o największej koncentracji Romów w Europie (populacja Romów w Rumunii jest większa, jednak są tam bardziej rozproszeni). Nie są oni populacją statyczną – około 55% słowackich Romów nie przekroczyło 18. roku życia. Taka struktura wiekowa wskazuje, że populacja Romów będzie wzrastać i będą oni stanowić w niektórych regionach większość⁴¹.

Mniejszość czeska zamieszkiwała teren całego państwa, nie można jednoznacznie określić regionu Słowacji, w którym jej przedstawiciele stanowiliby większość. W spisie powszechnym z 1991 r. narodowość czeską zadeklarowało 52 884 mieszkańców. Jeżeli chodzi o Rusinów, którzy nigdy nie posiadali własnego państwa, to zamieszkiwali oni zwarty obszar pogranicza Polski, Słowacji, Rumunii, Wojwodiny i Węgier. Największe skupiska mniejszości rusińskiej w Słowacji znajdowały się w kraju preszowskim. W spisie powszechnym z 1991 r. narodowość tą zadeklarowało 17 197 osób. Warto wspomnieć o postulatach części tej społeczności mających na celu odrodzenie tożsamości rusińskiej⁴². Jak zauważył Jan Jacek Bruski, część karpaccich Rusinów aspiruje do miana samodzielnej nacji. Przywódcy tego nurtu głoszą, że w Karpatach narodził się, czy raczej dojrzał wreszcie do istnienia, czwarty, obok Rosjan, Ukraińców i Białorusinów, naród Wschodniej Słowiańszczyzny. Ważne miejsce w tej koncepcji zajmują też środowiska diaspory – przede wszystkim tzw. Baczwańcy, potomkowie XVIII-wiecznych emigrantów, którzy osiedlili się na obszarze Wojwodiny, a także kilkuset tysięcy grupa Amerykanów o karpatorskim rodowodzie. Bruski dodaje, że grupa świadomych narodowo Rusinów opowiada się za swą przynależnością do wspólnoty ukraińskiej, traktując koncepcję karpatorską jako przejaw niezdrowego i najpewniej sztucznie zaszczipionego separatyzmu⁴³.

Przedstawiciele mniejszości ukraińskiej zamieszkiwali głównie w kraju preszowskim. W 1991 r. narodowość tę zadeklarowało 13 281 osób⁴⁴. W kolejnych spisach powszechnych daje się zauważyć stopniowo malejącą liczbę Ukraińców, co jest przede wszystkim związane ze wzrostem świadomości Rusinów.

⁴⁰ P. Podolák, *op. cit.*, s. 30–42.

⁴¹ J. Mesik, *Jacy gadźowie, tacy Romowie*, „Gazeta Wyborcza”, 7.10.1999, s. 16.

⁴² Na temat Rusinów w Słowacji zob.: J.J. Bruski, *Rusini w Polsce i na Słowacji. Mean-dry świadomości narodowej*, [w:] *Świadomość narodowa w Polsce i Słowacji w XIX i XX wieku / Národné vedomie v Poľsku a na Slovensku v XIX a XX storočí*, red. S. Bednarek, Wrocław 2003, s. 109–129; M. Gajdoš, S. Konečný, *Rusini a Ukrajinci na Slovensku v procesoch transformácie (1989–1995). Výber z dokumentov I*, Prešov 2005; T. Garton Ash, *Historia na gorąco. Eseje i reportaże z Europy lat 90.*, tłum. J. Piątkowska, Kraków 2000, s. 408–414.

⁴³ J.J. Bruski, *op. cit.*, s. 109–111. Por. prace kanadyjskiego historyka pochodzenia rusińskiego Paula Roberta Magociego: P.R. Magocsi, *Karpato-Rusini: obecny status i perspektywy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, R. 45, z. 7–12, s. 95–110; idem, *The Birth of a New Nation, or the Return of an Old Problem? The Rusyns of East-Central Europe*, „Canadian Slavonic Papers” 1992, nr 3, s. 199–223.

⁴⁴ M. Gajdoš, S. Konečný, *op. cit.*; P. Podolák, *op. cit.*, s. 48–62.

Spis z 1991 r. wykazał 5414 osób deklarujących narodowość niemiecką. To zaledwie 3% liczby osób tej narodowości zamieszkującej Państwo Słowackie w chwili jego powstania w 1939 r. W analizowanym okresie większe skupiska Niemców znajdowały się w powiatach: Gelnica, Koszyce-okolice i Prievidza⁴⁵. Polacy większe skupiska tworzyli w kraju preszowskim, głównie w powiecie Kieżmark i Poprad. W 1991 r. narodowość polską zadeklarowało 2659 osób⁴⁶. W rozproszeniu zamieszkiwała mniejszość żydowska. Podczas spisu z 1991 r. narodowość żydowską zadeklarowały 134 osoby⁴⁷. 6442 osoby zadeklarowały się w tym spisie jako Morawianie. Marek Waldenberg, mając na myśli Morawian i Ślązaków, zwraca uwagę na fakt, że często jest mowa o krystalizowaniu się odrębności narodowej społeczności uważanych za część istniejących narodów bądź w ogóle niemających do tej pory świadomości o charakterze narodowym⁴⁸.

Śłużba zagraniczna i dyplomacja Republiki Słowackiej

Nowo powstałe państwo, jak już wspomniano, zarówno jeżeli chodzi o powierzchnię, jak i potencjał ludnościowy, klasyfikuje się w grupie małych państw europejskich. Jak wskazują Alexander Duleba, Pavol Lukáč i Miroslav Wlachovský – analitycy z Centrum Badań Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej – małe państwo w środowisku międzynarodowym charakteryzuje kilka czynników: niewielka siła militarna, relatywnie słaba pozycja międzynarodowa, interesy regionalne, wąski rynek wewnętrzny, słabe krajowe zasoby gospodarcze, które są zależne od koniunktury⁴⁹. Te czynniki wymuszają przyjęcie w polityce zagranicznej takiego państwa przemyślanej strategii. Głównym celem powinna być przynależność do międzynarodowych organizacji politycznych, gospodarczych i militarnych oraz realizowanie za ich pośrednictwem najważniejszych interesów państwa. Polityka zagraniczna powinna być realistyczna – musi opierać się na faktach i nie ulegać iluzjom, zwłaszcza przekonaniu o własnej wielkości. Republika Słowacka jest najmniejszym państwem spośród swoich sąsiadów. Jej polityka musi więc być aktywna – zmuszona jest dążyć do realizacji swoich interesów w porozumieniu z innymi państwami. Polityka zagraniczna musi być koordynowana – realizowana w porozumieniu kancelarii prezydenta z Radą Ministrów, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, komisją spraw zagranicznych Rady

⁴⁵ Na temat mniejszości niemieckiej zob.: K. Žarna, *Hitler – Henlein – Karmasin...*, *op. cit.*; idem, *Między Berlinem a Budapesztem...*, *op. cit.*

⁴⁶ P. Podolák, *op. cit.*, s. 69–73.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 74. Zob. też: E. Krekovičová, *op. cit.*

⁴⁸ M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2000, s. 25.

⁴⁹ A. Duleba, P. Lukáč, M. Wlachovský, *Zahraničná politika Slovenskej republiky. Výhľadiská, stav a perspektívy*, Bratislava 1998, s. 9–10.

Narodowej Republiki Słowackiej oraz poszczególnymi ministerstwami. Najważniejsze cele Republiki Słowackiej powinny mieć charakter długofalowy – ponad krótkofalowymi interesami drobnych grup.

W latach 1990–1992 działało Ministerstwo Stosunków Międzynarodowych Republiki Słowackiej, którego podstawowym zadaniem w realiach państwa federacyjnego było prezentowanie kultury słowackiej oraz nawiązywanie i rozwój współpracy międzynarodowej, głównie na poziomie regionalnym. Instytucja ta po 1 stycznia 1993 r. została przemianowana na Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Od samego początku działalności w nowo powstałym państwie resort ten musiał przezwyciężyć wiele trudności – jedną z najważniejszych były braki kadrowe. Sytuację utrudniał zarówno fakt, że większość pracowników zagranicznej służby dyplomatycznej podjęła pracę w czeskim MSZ, jak i brak perspektyw szybkiego pozyskania w miarę doświadczonych pracowników. Ponadto proces tworzenia tego tak istotnego i strategicznego dla dopiero co powstałego państwa ministerstwa, nie był wolny od wpływów politycznych, zwłaszcza ze strony premiera Mečiara, który od samego początku skutecznie dążył do kontrolowania pracy resortu i całej słowackiej polityki zagranicznej⁵⁰.

Istotnym determinantem polityki zagranicznej jest zasięg powiązań oraz obowiązujące prawo międzynarodowe. W przypadku Słowacji w pierwszym okresie jej istnienia duże znaczenie miały obowiązujące umowy bilateralne regulujące stosunki z poszczególnymi państwami. Było to nieodzowne – nowe państwo na arenie międzynarodowej musiało budować swoją pozycję na normalizacji stosunków z sąsiadami. Niezwykle istotną rolę odgrywały też organizacje międzynarodowe, których Słowacja chciała być częścią. Musiała jednak spełnić szereg wymagań (np. w postaci modyfikacji swojego prawa). Z kolei podpisanie i ratyfikowanie szeregu konwencji i paktów międzynarodowych zmuszało władze do respektowania przyjętych zobowiązań⁵¹.

Słowacja, w przeciwieństwie do swoich sąsiadów (z wyjątkiem Ukrainy), nie miała bogatych tradycji własnej państwowości, a co za tym idzie – doświadczeń związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej. W kontekście polityki zagranicznej najważniejsze były więc trzy cele: uzyskanie uznania międzynarodowego, stworzenie instytucji mogących prowadzić sprawną politykę zagraniczną oraz sformułowanie jej programu.

W specjalnej nocie dyplomatycznej, którą rząd słowacki przesłał innym państwom świata oraz w deklaracji parlamentu słowackiego z 3 grudnia 1992 r. akcentowano wolę akceptacji zasad regulujących stosunki międzynarodowe,

⁵⁰ *Ibidem*, s. 10–12.

⁵¹ Istotne znaczenie miały konwencje chroniące prawa człowieka – ich podpisanie szczególnie wymiaru nabrało w okresie rządów Vladimíra Mečiara (1994–1998).

w tym dotyczących procesu rozbrojenia, budowy systemu demokratycznego oraz przestrzegania praw człowieka⁵².

Do dnia 1 maja 1993 r. Republika Słowacka została uznana przez 99 państw świata. Dla wizerunku nowo powstałego państwa istotny był pokojowy proces rozdzielenia Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej. Miało to szczególny wymiar w kontekście wydarzeń, które rozegrały się w pierwszej połowie lat 90. na Bałkanach. Stąd też nie budziło kontrowersji szybkie przystąpienie Słowacji do wielu organizacji międzynarodowych. Jeszcze w 1993 r. stała się ona członkiem KBWE (1 stycznia), Banku Światowego (16 stycznia), ONZ (19 stycznia) oraz Rady Europy (30 czerwca). 4 października podpisała umowę stowarzyszeniową z Wspólnotami Europejskimi⁵³.

Słowacja, uzyskując uznanie międzynarodowe i zostając członkiem wielu organizacji międzynarodowych, osiągnęła podobny status jak Polska, Czechy i Węgry – państwa o znacznie bogatszym doświadczeniu w prowadzeniu polityki zagranicznej.

Od momentu powstania Słowacji trudno było jednoznacznie określić, gdzie znajduje się centrum wyznaczające kierunki jej polityki zagranicznej. Nie było to MSZ, na czele którego w latach 1993–1997 stało aż sześciu ministrów. W przypadku tak dużej rotacji trudno mówić o jakiejś ciągłości. Słaba pozycja ministra spraw zagranicznych w rządzie miała swoje poważne konsekwencje. Po pierwsze, w obliczu tak częstych zmian, zagraniczni partnerzy nie mieli z kim rozmawiać o długofalowych planach polityki zagranicznej Republiki Słowackiej. Po drugie, pojawił się też problem koordynacji współpracy z innymi resortami i parlamentem⁵⁴.

Jak wspomniano, MSZ powstało na bazie Ministerstwa Stosunków Międzynarodowych Republiki Słowackiej, którego aktywność w latach 1990–1992 była koordynowana za pośrednictwem federalnego MSZ w Pradze. Zasada podziału majątku Federacji pomiędzy Republiką Czeską a Republiką Słowacką w stosunku 2:1 odnosiła się również do majątku za granicą. Dzięki temu Słowacja była już na początku stycznia 1993 r. w stanie otworzyć swoje przedstawicielstwa w 53 państwach świata i utworzyć cztery stałe misje przy organizacjach międzynarodowych.

W porównaniu do sąsiadów, Słowacy mieli duży problem z deficytem kadr personelu dyplomatycznego. Na jakość powstającej praktycznie od nowa służby zagranicznej i dyplomatycznej zwraca uwagę Bogusław Pytlik. Była ona tworzona przez kadry bez większego doświadczenia, a podstawowym kryterium decy-

⁵² Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky k parlamentom a národom sveta. Schválené Národnou radou Slovenskej republiky uznesením z 3. decembra 1992, číslo 86, http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_k-parlamentom.htm [dostęp: 1.08.2018].

⁵³ Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky o členstve Slovenskej republiky v Rade Európy a prevzatí záväzkov z medzinárodných zmlúv. Schválené Národnou radou Slovenskej republiky uznesením z 3. decembra 1992, číslo 85, http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_k-prevzatíu-zavazkov.htm [dostęp: 2.08.2018].

⁵⁴ A. Duleba, P. Lukáč, M. Wlachovský, *op. cit.*, s. 13.

dującym o naborze nie były często posiadane umiejętności, ale poglądy i preferencje polityczne⁵⁵.

Z drugiej strony przygotowanie wykwalifikowanych kadr i stworzenie systemu ich szkolenia wymaga czasu, którego Słowacy po prostu nie mieli. Dyplomaci, którzy zaczynali swoją zawodową drogę w socjalistycznej Czechosłowacji, byli w większości absolwentami moskiewskiego Państwowego Instytutu Stosunków Międzynarodowych i po listopadzie 1989 r. zostali zmuszeni do opuszczenia resortu. W Bratysławie przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Komeńskiego powstał Instytut Stosunków Międzynarodowych, który zorganizował studium podyplomowe przygotowujące przyszłych pracowników MSZ. Na Uniwersytecie Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy powstał Wydział Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, gdzie uruchomiono stacjonarne czteroletnie studia magisterskie. Studenci mieli odbywać staże w MSZ, kancelarii Prezydenta Republiki Słowackiej i Radzie Narodowej Republiki Słowackiej. Rząd zobowiązał się opracować program stypendialny dla osób chcących podjąć studia z zakresu stosunków międzynarodowych i dyplomacji w państwach członkowskich UE i USA⁵⁶.

Kolejną istotną kwestią było stworzenie solidnej bazy ekspertów, którzy opracowywaliby analizy i raporty dotyczące polityki zagranicznej. Taką funkcję pełniło wspomniane już Słowackie Stowarzyszenie Polityki Zagranicznej, Instytut Spraw Publicznych (Inštitút pre verejné otázky, IVO)⁵⁷ czy też Słowacka Akademia Nauk (Slovenská akadémia vied, SAV). Organizacje pozarządowe, jak IVO czy SFPA, były finansowane z grantów.

Uwarunkowania zewnętrzne

Jednym z głównych czynników zewnętrznych, który wpłynął na politykę zagraniczną Republiki Słowackiej, była „jesień narodów” – dekompozycja systemu politycznego funkcjonującego w Europie Środkowej przez kilkadziesiąt lat. Wydarzenia, które miały miejsce na przełomie 1989 i 1990 r. w Polsce, Czechosłowacji, na Węgrzech i w Niemieckiej Republice Demokratycznej, wzajemnie na siebie oddziaływały.

Nie byłoby natomiast „jesieni narodów”, gdyby do władzy w ZSRR nie doszedł Michaił Gorbaczow. Porzucił on doktrynę Breżniewa, pozwolił na liberalizację w polityce wewnętrznej, a przede wszystkim zasadniczo zmienił podejście do

⁵⁵ B. Pytlik, *Polityka zagraniczna Republiki Słowackiej w latach 1993–1998*, [w:] *Administracja publiczna. Między polityką, prawem i ekonomią. Jubileusz 10-lecia Katedry Administracji Publicznej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH*, red. J. Osiński, Warszawa 2010, s. 228.

⁵⁶ A. Duleba, P. Lukáč, M. Wlachovský, *op. cit.*, s. 25–26.

⁵⁷ IVO – instytut stworzony z myślą o budowie społeczeństwa obywatelskiego – skupia ekspertów z różnych dziedzin. Jest również ważnym ośrodkiem analitycznym, którego zadaniem jest organizowanie konferencji i seminariów poświęconych głównym problemom polityki wewnętrznej i zagranicznej Republiki Słowackiej.

państw bloku wschodniego, w których skrzydła reformatorskie bez obawy radzieckiej interwencji mogły przeprowadzać zmiany⁵⁸.

Jednym z efektów zakończenia zimnej wojny było pojawienie się perspektyw współpracy transgranicznej. Pilnie strzeżone dotąd granice otworzyły się, czego konsekwencją była szansa na nawiązanie kontaktów pomiędzy regionami. Istotnym czynnikiem było również rozwijanie współpracy w ramach Euroregionów. W przypadku Słowacji współpraca ta była realizowana w ramach Euroregionu Beskidy (z Polską i Czechami), Euroregionu Białe Karpaty (z Czechami), Euroregionu Karpackiego (z Polską, Rumunią, Ukrainą i Węgrami), Euroregionu Pomoraví-Záhorie-Weinviertel (z Austrią i Czechami) i Euroregionu Tatry (z Polską).

Ważnym czynnikiem zewnętrznym był również rozwój współpracy regionalnej poprzez udział Słowacji w licznych organizacjach międzynarodowych, które powstawały w Europie Środkowej i Wschodniej. Można tu wymienić przede wszystkim Trójkąt Wyszehradzki / Grupę Wyszehradzką, Inicjatywę Środkowoeuropejską czy Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu.

Wreszcie niezwykle istotnym czynnikiem zewnętrznym była jasno sprecyzowana deklaracja państw Europy Środkowej i Wschodniej o dążeniu do integracji euroatlantyckiej. Większość państw regionu w swojej polityce zagranicznej akcentowała chęć akcesji do WE/UE i NATO.

Podsumowanie

Spośród determinantów polityki zagranicznej Republiki Słowackiej decydujące wydawały się czynniki historyczne. Blisko tysiącletnie uzależnienie od Węgier, a przede wszystkim proces mający za zadanie wynarodowienie Słowaków w dużym stopniu wpływał na relacje pomiędzy oboma państwami po 1993 r. Daje się w tym miejscu zauważyć różnice w porównaniu do stosunków czesko-słowackich. Pomimo faktu, że oba narody tworzyły wspólne państwo w latach 1918–1939 oraz 1945–1992 i to raczej Czesi mieli w nim uprzywilejowaną pozycję, nie rzutowało to na wzajemne relacje pomiędzy Republiką Czeską i Republiką Słowacką.

W momencie powstania Republiki Słowackiej dał się zauważyć wyraźny deficyt w jej kadrach służby zagranicznej i dyplomacji (większość czechosłowackiego personelu dyplomatycznego zasilila czeski korpus dyplomatyczny), co miało duże znaczenie w kontekście kreowania od podstaw polityki zagranicznej. Słowacy stanęli w obliczu budowy swojej służby zagranicznej praktycznie od podstaw, co miało konsekwencje w pierwszych latach istnienia nowego państwa.

Trzecim istotnym determinantem był wielonarodowościowy charakter Republiki Słowackiej. Szczególne znaczenie miała stanowiąca blisko 10% ludności

⁵⁸ B. Dobek-Ostrowska, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej – przesłanki i przebieg*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998, s. 18.

mniejszość węgierska, zamieszkująca pogranicze słowacko-węgierskie. W sytuacji naruszania praw wspomnianej mniejszości, stawiała się ona ważnym instrumentem polityki zagranicznej Republiki Węgierskiej, a jej status wielokrotnie rzutował na relacje pomiędzy oboma państwami. W pierwszych latach istnienia Republiki Słowackiej wielokrotnie dochodziło do naruszeń praw mniejszości romskiej, której populacja w oficjalnym spisie powszechnym w 1991 r. była z pewnością niedoszacowana. Polityka władz słowackich wobec mniejszości romskiej i węgierskiej – obok pogorszenia bilateralnych relacji słowacko-węgierskich – wpłynęła w kolejnych latach na opóźnienie procesu akcesji Słowacji do UE i NATO.

Determinants of the foreign policy of the Slovak Republic

This article concerns the concept of determinants of the state's foreign policy and their presentation in the context of the influence on the foreign policy of the Slovak Republic. The author decided on determinants, which in his opinion had a key impact on the shape of Slovakia's foreign policy: geographical environment, historical factors, population factor, foreign service and diplomacy, as well as external conditions. The period of the beginning of the Slovak Republic's existence was analyzed. The following research hypotheses have been critically verified: among the determinants of Slovakia's foreign policy, historical factors seemed decisive, especially in the context of relations with Hungary. The second decisive determinant was the deficit in the staff of foreign service and diplomacy, which was important in the context of creating foreign policy from scratch. Finally, the third decisive factor was the multinational nature of this state.

Key words: foreign policy, Slovak Republic, determinants, international relations, Central and Eastern Europe

Determinanty polityki zagranicznej Republiki Słowackiej

Niniejszy artykuł przedstawia pojęcie determinantów polityki zagranicznej państwa oraz ukazuje ich wpływ na politykę zagraniczną Republiki Słowackiej. Autor wybrał te determinanty, które w jego ocenie miały kluczowy wpływ na kształt polityki zagranicznej Słowacji: środowisko geograficzne, czynniki historyczne, czynnik ludnościowy, służbę zagraniczną i dyplomację oraz uwarunkowania zewnętrzne. Analizie poddano okres początku istnienia Republiki Słowackiej. Krytycznej weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze: spośród determinantów polityki zagranicznej Słowacji, decydujące znaczenie miały: czynniki historyczne, szczególnie w kontekście stosunków z Węgrami; deficyt w kadrach służby zagranicznej i dyplomacji, co miało duże znaczenie w kontekście kreowania od podstaw polityki zagranicznej; wielonarodowościowy charakter tego państwa.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna, Republika Słowacka, determinanty, stosunki międzynarodowe, Europa Środkowo-Wschodnia

Beata Przybylska-Maszner

dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-8868-1933

**WSPÓŁPRACA MIĘDZYINSTYTUCJONALNA UE-NATO –
NOWE RAMY NA RZECZ WZMOCNIENIA
ZDOLNOŚCI OBRONNYCH UE PO ROKU 2012**

Wprowadzenie

Rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) warunkował i nadal znacząco wpływa na stosunki transatlantyckie. Od końca lat 90. korelacja UE i NATO stawała się środkiem do zapewnienia europejskiego bezpieczeństwa. Jednakże droga do realizacji strategicznego partnerstwa obu organizacji była bardzo trudna. Przez kolejne lata odradzające się przekonanie, że europejskie państwa NATO powinny wziąć większą odpowiedzialność za własną obronę, zderzało się z ich ograniczonymi możliwościami. Idea ta nabierała nowych znaczeń, w miarę jak wzrastały zdolności państw europejskich i sposobność do wykorzystania potencjału obu organizacji w zmieniających się warunkach politycznych napięć i wzrostu zagrożeń zewnętrznych. Politycznym i formalnoprawnym wyrazem uznania strategicznego partnerstwa obu organizacji było przyjmowanie kolejnych deklaracji i porozumień, zapoczątkowane Wspólną Deklaracją w sprawie EPBiO w 2002 r. oraz umową Berlin Plus, regulującą zasady udostępniania środków i zdolności NATO na potrzeby operacji prowadzonych przez UE. Stopniowo narastał proces instytucjonalizacji wzajemnych relacji – przy zachowaniu uzupeł-

niającej roli UE wobec NATO w kwestiach obrony. Amerykańskie poparcie rozwoju europejskich zdolności obronnych zostało udzielone przy założeniu ścisłej współpracy transatlantyckiej. Po roku 2003 nastąpił regres w umacnianiu więzi instytucjonalnych między Unią Europejską i NATO. Wpłynęły na to czynniki polityczne, rozłam między członkami organizacji, ale również zbyt zawiły proces decyzyjny i organizacyjny przyjęty we współpracy obu organizacji. Historia ich wzajemnych relacji obfituje w momenty zwrotne. Szczególne pogorszenie nastąpiło w połowie roku 2003 i było związane z interwencją amerykańską – wspartą przez część sojuszników europejskich – w Iraku. Niezgodność strategii amerykańskiej z europejskimi priorytetami, wyraźnie widoczna po przejęciu władzy przez administrację G.W. Busha, która po ataku 11 września 2001 r. podjęła szeroko zakrojone działania antyterrorystyczne, doprowadziła do największego rozłamu jedności politycznej w Unii Europejskiej. Jego konsekwencje odczuwalne były bardzo długo. Okres stagnacji zakończył się wraz z wzmocnieniem pozycji UE na arenie międzynarodowej po przyjęciu traktatu lizbońskiego. Implementacja jego zapisów w kolejnych latach zbiegła się z wielorakimi kryzysami, którym sprostać musiały państwa członkowskie. Destabilizacja w sąsiedztwie UE spowodowała nasilenie istniejących, ale także wystąpienie szeregu nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego. W konsekwencji tych zjawisk, po roku 2012 nasiliły się tendencje do wzmocnienia zdolności obronnych UE. Państwa członkowskie UE wykorzystywały lizbońską podstawę traktatową do stworzenia szeregu nowych inicjatyw i rozwiązań instytucjonalnych. Ta kolejna próba realizacji europejskiego marzenia o wspólnej polityce obronnej musiała wywołać reakcję ze strony NATO i doprowadzić do redefinicji zasad i formuły partnerstwa Unii i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Warunki sprzyjające wzmocnieniu współpracy między organizacjami zmieniły się po objęciu urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa w 2017 r. Okres 2017–2018 charakteryzuje się także dużym spadkiem społecznego zaufania do projektu europejskiego w wielu państwach członkowskich, z uwagi na rosnącą falę niezadowolenia wynikającego z niemożności wykorzystania mechanizmów Unii w celu efektywnego działania podczas sytuacji kryzysów wewnętrznych. W tle konieczności utworzenia nowego mechanizmu kooperacji transatlantyckiej pozostają negocjacje w sprawie Brexitu. Trwa proces określania przez Wielką Brytanię jej dalszych więzi z partnerami w kontekście koordynacji zdolności i konsolidacji strategicznej po opuszczeniu Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule przedstawiono analizę czynników warunkujących stan relacji Unia Europejska – NATO po roku 2012. W celu właściwego rozpatrzenia wskazanych problemów badawczych zastosowano dobór jakościowy źródeł w postaci wybranych aktów prawnych i dokumentów typu *soft law* omawianych organizacji. Pytania badawcze stawiane w prowadzonej analizie dotyczą źródeł i przejawów dynamiki zmian w relacjach. Odpowiedź na nie udzielona została w oparciu o ukazane determinanty zachowań uczestników procesu decyzyjnego omawianych organizacji. Przedstawione rozważania nawiązują do przekształceń

istniejącej struktury powiązań międzyinstytucjonalnych oraz najważniejszych uwarunkowań zmian w relacjach obu organizacji. W artykule oparto się na założeniu, iż w analizowanym okresie relacje UE–NATO cechuje znacząca dynamika prowadząca do redefinicji istniejących powiązań. Dotychczasowa zasada korelacji zadań oparta na uzupełnianiu potencjału obu organizacji, jak i zasada asymetryczności, wynikająca przede wszystkim z przewagi amerykańskiej w Sojuszu Północnoatlantyckim, ulegają modyfikacji. Narastanie zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego, będące konsekwencją destabilizacji w rejonie wschodniego i południowego sąsiedztwa Unii Europejskiej, oddziałuje na wzmocnienie współzależności, a jednocześnie zbiega się z procesem zmian struktur wewnętrznych obu organizacji.

Rozwój relacji międzyinstytucjonalnych UE–NATO

Oficjalne nawiązanie relacji UE z NATO miało miejsce w roku 2001, choć proces kształtowania współpracy trwał od lat 90.¹ Od początku zacieśniania wzajemnych więzi, ich głównym celem stało się promowanie większej odpowiedzialności europejskiej w kwestiach obronnych. Najważniejsze zasady funkcjonowania partnerstwa dwóch niezależnych podmiotów organizacyjnych, aspirujących do miana gwarantów bezpieczeństwa europejskiego, określone zostały w Deklaracji UE–NATO dotyczącej ESDP 16 grudnia 2002 r. oraz w tzw. porozumieniu Berlin Plus z 2003 r.² Wzajemne relacje były regulowane przez przyjęte zasady partnerstwa, do których zaliczyć można korelację opartą na uzupełnianiu się kompetencji obydwu organizacji na rzecz rozwiązywania sytuacji kryzysowych; równość i poszanowanie autonomii podejmowania decyzji i interesów Unii Europejskiej, NATO i ich państw członkowskich; szacunek dla zasad Karty Narodów Zjednoczonych, do których odwołanie znajduje się zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej, jak i traktacie waszyngtońskim. W deklaracjach politycznych obie organizacje zakładały, iż współpraca przyczyni się do rozwoju zdolności wojskowych, co wpłynie pozytywnie na możliwości realizacji celów obu organizacji w obliczu wyzwań dla bezpieczeństwa.

¹ Por. K. Raik, P. Järvenpää, *A New era of EU-NATO cooperation. How to make the best of a marriage of necessity. Report*, ICDS, Tallinn 2017, s. 3–5; M. Terlikowski, *Stan i perspektywy partnerstwa UE i NATO*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 106, s. 1–2; E. Posel-Częścik, *Współpraca NATO i Unii Europejskiej w dziedzinie opanowywania kryzysów*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 39, s. 1–2; M. Kaim, *Reforming NATO's Partnerships*, „SWP Research Paper” 2017, nr 1, s. 20–21.

² EU-NATO Declaration on ESDP, 16 December 2002, Press Release (2002)142; Berlin Plus Agreement, 17 March 2003. Berlin Plus to pakiet porozumień obejmujących: wymianę informacji niejawnych; współpracę dotyczącą dostępu do planowania operacyjnego NATO; korzystanie z europejskich opcji dowodzenia w ramach NATO podczas operacji prowadzonych przez UE; uznanie europejskiej roli Zastępcy Naczelnego Dowódcy Sił Sojuszniczych NATO w Europie. Po raz pierwszy w praktyce (fragmentarycznie) mechanizm został wykorzystywany w Bośni i Hercegowinie podczas unijnej operacji EUFOR wojskowej Althea.

W tym samym okresie kiedy Unia i NATO zgadzały się na uruchomienie strategicznego partnerstwa, obie organizacje weszły na drogę zasadniczych wewnętrznych zmian politycznych i instytucjonalnych³. NATO przekształciło się z regionalnego sojuszu wojskowego w globalną organizację bezpieczeństwa⁴, a UE rozpoczęła etap uruchamiania swoich pierwszych operacji zarządzania kryzysowego, co oznaczało początek operacjonalizacji jej polityki bezpieczeństwa i obrony. Skonstruowano nową mapę odniesień strategicznych wpływów. Jako sojusz wojskowy NATO jest tradycyjnie rozumiane jako dostawca „twardego” parasola bezpieczeństwa, który zapewnia gwarancje obrony kontynentu. UE, ekonomiczna siła z niezwykle długą historią integracyjną, uruchamia mechanizmy „miękkiej” siły⁵. Narodziły się koncepcje „siły normatywnej” i cywilnej potęgi Unii⁶.

Stopniowo współpraca obu organizacji podlegała procesowi instytucjonalizacji w wymiarze politycznym i wojskowym. Ten pierwszy wymiar dotyczył różnorodnych form formalnej i nieformalnej współpracy politycznej UE–NATO, do których możemy zaliczyć spotkania odbywające się regularnie na różnych poziomach – od stopnia ministerialnego, poprzez ambadorski, do eksperckich grup przedstawicieli wojskowych czy doradców zajmujących się różnorodnymi kwestiami polityki obronnej państw członkowskich⁷. Warto zwrócić uwagę na strukturę członkostwa obu organizacji i tzw. problem uczestnictwa⁸. W Unii Europejskiej jest 28 państw, w NATO – 29, ale tylko 22 państwa są członkami obu organizacji⁹. Instytucjonalna forma współpracy najwyższej rangi przyjmuje postać regularnych spotkań przedstawicieli głównych instytucji obu organizacji. Dochodzi także do spotkań szefów rządów i głów państw z przedstawicielami instytucji organizacji partnerskiej na szczytach NATO. Wzajemne relacje są koordynowane i wspierane organizacyjnie przez ambasadorów powołanych przy danej organizacji. Najważniejsze spotkania odbywają się w ramach współpracy Rady Północnoatlantycznej z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa. Od 2001 r. takie spotkania odbywały się regularnie kilka razy w roku. Wzajemne relacje na tym szczeblu zostały zablo-

³ S. Duke, *The future of EU–NATO relations: a case of mutual irrelevance through competition?*, „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, No. 1, s. 29–30.

⁴ C.A. Wallander, *Institutional assets and adaptability: NATO after the cold war*, „International Organization” 2000, Vol. 54, No. 4, s. 705–735; C. Major, *NATO and European security: back to the roots?*, „IAI Working Papers” 2015, Vol. 15, Issue 53.

⁵ I. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, No. 2, s. 235–258.

⁶ J. Orbie, *Civilian power Europe: review of the original and current debates*, „Cooperation and Conflict” 2006, Vol. 41, No. 1, s. 123–128.

⁷ Szerzej zob. J. Koops, *Theorising inter-organisational relations: the „EU–NATO relationship” as a catalytic case study*, „European Security” 2017, Vol. 26, No. 3, s. 315–339.

⁸ S.J. Smith, C. Gebhard, *EU–NATO relations: running on the fumes of informed deconfliction*, „European Security” 2017, Vol. 26, No. 3, s. 306.

⁹ Państwa NATO niebędące członkami UE: Turcja, Kanada, Stany Zjednoczone, Islandia, Albania, Norwegia, Czarnogóra (od 2017); państwa członkowskie UE niebędące w NATO: Cypr, Malta, Austria, Szwecja, Finlandia, Irlandia.

kowane pod koniec 2003 r. ze względu na konflikt cypryjsko-turecki¹⁰. Zawieszenie współpracy międzyinstytucjonalnej na poziomie międzyrządowym odcisnęło negatywne piętno na współpracę obu organizacji. Jednocześnie wywołało próbę tworzenia innych więzi międzyinstytucjonalnych, czego konsekwencją było określenie ram współpracy przez Sekretarza Generalnego RUE/Wysokiego Przedstawiciela z Sekretarzem Generalnym NATO, potwierdzone przez porozumienie zawarte 17 marca 2003 r.¹¹. Stopniowe polityczne odblokowywanie relacji po roku 2009 splotło się ze zmianami struktury Unii zapoczątkowanej reformą lizbońską¹². Duże znaczenie dla efektywności wzajemnych kontaktów miało rozszerzenie kompetencji Wysokiego Przedstawiciela i stopniowe uruchamianie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), która przejęła część zadań Sekretarza Generalnego RUE i kompetencje wykonawcze innych organów. Utworzenie ESDZ wpłynęło na powstanie nowego mechanizmu koordynacji polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Proces konstrukcji tego mechanizmu spotkał się z dużą krytyką¹³, a szereg ograniczeń związanych z praktyczną kooperacją obu organizacji wynikał nie z faktu blokowania politycznego, ale z niedoskonałości formalnej i nieformalnej współpracy między przedstawicielami UE i NATO zarówno w Brukseli, jak i w terenie – podczas prowadzenia misji.

Kształtowanie wymiaru wojskowego współpracy było równie istotne. Na uwagę zasługuje stanowisko Zastępcy Naczelnego Dowódcy Sojusznich Sił Zbrojnych w Europie, który działał w strukturach obu organizacji¹⁴. W Unii pełni on funkcję Europejskiego Dowódcy Operacyjnego. Ten element instytucjonalnej współpracy zapoczątkowało przyjęcie porozumienia Berlin Plus. Stanowisko Zastępcy Naczelnego Dowódcy to symbol dążenia do efektywnej kooperacji obu organizacji – z uwzględnieniem możliwej stagnacji na szczeblu politycznym. Na kolejnym poziomie zainicjowanej współpracy funkcjonuje Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, którego członkami są ministrowie obrony państw UE. Pełnią oni, podobnie jak powyżej opisany Zastępca, podwójną funkcję. Oprócz spotkań unijnych, uczestniczą w spotkaniach w ramach NATO. Okazało się, że ten wymiar współpracy ma duże znaczenie, gdyż w praktyce to właśnie Komitet Wojskowy pełni funkcje doradcze względem Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Ponadto Przewodniczący Komitetu Wojskowego uczestniczy we wspólnych posiedzeniach

¹⁰ Turcja – członek NATO – blokowała dołączenie Cypru do natowskiego programu Partnerstwo dla Pokoju, podczas gdy Cypr jako członek Unii blokował Turcję w relacjach z UE. Doprowadził do ograniczenia spotkań (a później – ich tematyki) na poziomie Rada Północnoatlantycka – Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Por. S. Duke, *op. cit.*, s. 35–38.

¹¹ EU-NATO: The Framework For Permanent Relations and Berlin Plus, Press Note, Consilium, 11 October 2003.

¹² A. Menon, *European Defence Policy from Lisbon to Libya*, „Survival” 2011, Vol. 53, No. 3, s. 76.

¹³ S.J. Smith, *EU–NATO cooperation: a case of institutional fatigue?*, „European Security” 2011, Vol. 20, No. 2, s. 243–264.

¹⁴ J. Howorth, *Security and defence policy in the European Union*, London 2014, s. 78–79.

Rada Północnoatlantycka – Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Reforma lizbońska spowodowała znaczące zmiany w pracy Sekretariatu Rady UE, który kontrolował przepływ „wrażliwych dokumentów” dotyczących relacji UE–NATO¹⁵. Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, jako swoisty departament przy Sekretariacie Rady, został bezpośrednio powiązany z Wysokim Przedstawicielem Unii. Składa się on z personelu zarówno cywilnego, jak i wojskowego, oddelegowanego do Sekretariatu Rady przez państwa członkowskie. Innym ważnym elementem tej układanki instytucjonalnej, powstałym po traktacie lizbońskim, jest Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania¹⁶. Jednym z najlepiej rozwiniętych stopni współpracy jest tzw. niski szczebel. To na nim dochodzi między innymi do wymiany oficerów łącznikowych. Co ważne, w miarę prowadzenia przez Unię coraz większej liczby misji i operacji (części z nich na tym samym terenie, co NATO), możemy zaobserwować intensyfikację działań na nieformalnych płaszczyznach współpracy. Przykładem w tym zakresie może być współpraca dowódców misji obu organizacji w celu przygotowania uzgodnień operacyjnych¹⁷. Od 2006 r. dla ułatwienia współpracy operacyjnej między organizacjami działa Stały Zespół Łącznikowy NATO przy Sztabie Wojskowym UE. Utworzono także specjalną komórkę przedstawicieli Sztabu Wojskowego UE przy Kwaterze Głównej Sojuszników Sił Zbrojnych NATO w Europie.

We współpracy UE–NATO ukształtowały się więc trzy różne poziomy: przedstawicieli państw, personelu międzynarodowego i personelu wojskowego. W praktyce najlepsze efekty osiągane są przy dobrej kooperacji na wszystkich szczeblach, jednak najtrudniej o postęp na pierwszym poziomie. Chociaż zrobiono już dużo, aby zacieśnić współpracę pomiędzy międzynarodowymi pracownikami w Brukseli a pracownikami znajdującymi się w miejscu prowadzonej misji lub operacji, brakuje porozumienia politycznego, wykraczającego poza ograniczony zakres objęty umową Berlin Plus. Co więcej, nieformalne i doraźne współdziałanie obu organizacji, które było podstawowym czynnikiem ułatwiającym osiągnięcie synergii, może zacząć bardzo szybko zanikać. W przyszłości tylko wypracowanie porozumienia politycznego może zniwelować komplikacje na niższych poziomach współpracy operacyjnej.

WPBiO jako europejski filar NATO po roku 2012 – między koniecznością współpracy a możliwością podejmowania działania

Od 2008 r. pojawiały się inicjatywy dotyczące poprawy relacji UE–NATO. Impulsem do zmiany były działania zainicjowane podczas francuskiego przewod-

¹⁵ M. Piasecki, *Instytucjonalne relacje UE z NATO*, Portal Spraw Zagranicznych, 13.12.2010, <http://www.psz.pl/117-polityka/instytucjonalne-relacje-ue-z-nato> [dostęp: 1.08.2018].

¹⁶ A. Bakker, S. Biscop, M. Drent, L. Landman, *Spearheading European Defence: Employing the Lisbon Treaty for a Stronger CSDP. Report*, The Hague 2016, s. 28–29.

¹⁷ *Ibidem*.

nictwa w Radzie UE, m.in. koncepcja powołania grupy ds. koordynacji działań operacyjnych UE i NATO – forum dialogu na temat strategicznych aspektów wspólnych operacji. W 2008 r. Dania, Finlandia, Szwecja i Norwegia przedstawiły *non-paper* dotyczący relacji UE–NATO, w którym wskazano obszary problemowe i konieczne działania, m.in.: zacieśnienie współpracy w ramach ćwiczeń zarządzania kryzysowego, ustanowienie cyklicznych sesji grup roboczych UE i NATO, zacieśnienie współpracy Europejskiej Agencji Obrony (EAO) z NATO, uruchomienie programów wsparcia urzędników¹⁸. W kolejnych latach każda z organizacji skupiła się na własnych wewnętrznych przekształceniach i określaniu nowych ról na arenie międzynarodowej. Członkowie Sojuszu debatowali nad ramami nowej koncepcji strategicznej. Z kolei UE, z wielkim trudem, wypracowała spójną koncepcję swojego rozwoju politycznego jako aktywnego uczestnika stosunków międzynarodowych. Brak wizji celu negatywnie wpływał na współpracę obu organizacji. Fundamentalny wpływ na stosunki NATO–UE miała dysproporcja ich potencjału militarnego: brak środków wojskowych i finansowych europejskich państw opóźniał rozwój ich zdolności obronnych i niejako skazywał UE na współpracę militarną z NATO.

Wiele czynników wpłynęło na odrodzenie debaty o wzmocnieniu europejskich zdolności obronnych. Przede wszystkim istotne okazały się zewnętrzne zagrożenia wynikające z destabilizacji sąsiedztwa UE wskutek arabskiej wiosny i konfliktu rosyjsko-ukraińskiego¹⁹. W latach 2012–2013 wróciły pytania o rolę poszczególnych organizacji w obszarze bezpieczeństwa w Unii i poza jej granicami. Opinia, że WPBiO jest raczej europejskim eksperymentem – próbą stworzenia uzupełniającego mechanizmu zarządzania kryzysowego, reformy sektora bezpieczeństwa i stabilizacji, podczas gdy NATO pozostaje głównie organizacyjnym i strategicznym punktem odniesienia dla obrony europejskiej, przestała obowiązywać²⁰. W rzeczywistości obie organizacje odrzuciły swoje tradycyjne przypisane role, co doprowadziło do odnowienia dyskusji o rywalizacji organizacyjnej obu podmiotów.

20 grudnia 2013 r. Rada Europejska przeprowadziła istotną debatę na temat obronności – w konkluzjach zawarto wykaz priorytetowych działań na rzecz wzmocnienia unijnej polityki obronnej²¹. Co ważne, było to pierwsze po wejściu w życie Traktatu z Lizbony spotkanie szefów rządów i głów państw poświęcone

¹⁸ Podobny *non-paper* na temat relacji UE–NATO przedstawiła Turcja.

¹⁹ K. Raik, P. Järvenpää, *op. cit.*, s. 9–10; P. Marcinkowski, *Współpraca Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w obliczu obecnych oraz przyszłych zagrożeń*, „Przegląd Strategiczny” 2015, nr 8, s. 55–57.

²⁰ B. Zyla, *Who is keeping the peace and who is free-riding?*, „International Politics” 2016, Vol. 53, No. 3, s. 303–323; O. Dakic, *The state of play of the EU-NATO partnership*, European Leadership Network, 28.08.2015, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-state-of-play-of-the-eu-nato-partnership> [dostęp: 1.08.2018].

²¹ Konkluzje Rady Europejskiej, 19–20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13.

tematyce obronności. Szczyt Rady Europejskiej poprzedzony został spotkaniem z sekretarzem generalnym NATO, który przedstawił pełne spektrum wyzwań w sferze bezpieczeństwa stojących przed dwoma organizacjami i wyraził aprobatę dla działań UE, uznając je za zgodne z założeniami NATO i korzystne dla tej organizacji. W konkluzjach RE podkreślono kwestię rozdrobnienia europejskich rynków obronnych, która zagraża stabilności i konkurencyjności europejskiego sektora obrony.

Wskazano kilka działań priorytetowych, skupiających się wokół trzech osi: zwiększania skuteczności, widoczności i oddziaływania WPBiO; intensyfikacji rozwoju zdolności oraz wzmacniania europejskiego przemysłu obronnego (tab. 1).

Tabela 1. Priorytetowe działania UE w zakresie obronności wskazane w konkluzjach RE z grudnia 2013 r.

Skuteczność, widoczność, oddziaływanie WPBiO	Rozwój zdolności państw członkowskich we współpracy z EAO	Europejski przemysł obronny
reforma grup bojowych; przegląd mechanizmu Athena; opracowanie ram polityki UE w zakresie cyberobrony w 2014 r.; opracowanie strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego do czerwca 2014 r.; zwiększenie synergii WPBiO i podmiotów działających w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w obszarach: nielegalna migracja, przestępczość zorganizowana oraz terroryzm; wsparcie państw trzecich w zarządzaniu granicami.	opracowanie bezzałogowych systemów powietrznych (2020–2025); rozwijanie zdolności tankowania w powietrzu; wsparcie łączności satelitarnej; rozwijanie zdolności zapewnienia bezpieczeństwa cybernetycznego.	wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego; przygotowanie planu wdrożeniowego; opracowanie norm i procedur certyfikacji dla sprzętu obronnego; opracowanie planu działania w zakresie kompleksowego ogólnounijnego systemu bezpieczeństwa dostaw uwzględniającego zglobalizowany charakter krytycznych łańcuchów dostaw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z 19–20 grudnia 2013 r.

W konkluzjach RE założono, że państwa członkowskie UE muszą wziąć na siebie większą odpowiedzialność w obliczu narastających zagrożeń zewnętrznych. W prawie każdym elemencie szczegółowym określonych działań wskazywano na ich komplementarność z aktywnością NATO w uzgodnionych ramach strategicznego partnerstwa obu organizacji oraz zgodność z autonomią decyzyjną i procedurami każdego z tych dwóch podmiotów.

13 kwietnia 2016 r. Parlament Europejski wezwał do utworzenia Europejskiej Unii Obrony: „głównym celem powinno być przejście ku trwale połączonym wielonarodowym jednostkom wojskowym i wspólnym siłom obronnym oraz sformułowanie wspólnej polityki obronnej, ostatecznie prowadzącej do utworzenia

Europejskiej Unii Obrony”²². Wskazano, iż wymaga to utworzenia stałego sztabu wojskowego UE w celu poprawy zdolności wojskowego zarządzania kryzysowego, zapewnienia planowania oraz interoperacyjności sił i wyposażenia. Parlament poparł także przyjęcie Białej Księgi w sprawie obronności europejskiej, odwołując się do projektu globalnej strategii UE, który szeroko dyskutowano w tym okresie. Warto wspomnieć, że Biała Księga była mocno promowana przez prezydencję holenderską (styczeń–czerwiec 2016), która kwestii obronności nie uwzględniła jako priorytetowych w swoim programie prezydencji, ale spłótła je z działaniami na rzecz ograniczenia nielegalnej migracji. W rezolucji podkreślono również znaczenie wzmocnienia współpracy między UE a NATO: „Parlament Europejski podkreśla zasadnicze znaczenie wzmocnienia współpracy między UE a NATO, która powinna gwarantować koordynację prowadzonych operacji, oraz wspiera ustanowienie zdolności europejskich wzmacniających NATO pod względem obrony terytorialnej i zdolnych do prowadzenia niezależnych działań interwencyjnych poza granicami UE”. W rezolucji zawarto także propozycję połączenia koncepcji grup bojowych UE i sił reagowania NATO.

Rezolucja PE odzwierciedlała debatę międzyrządową i parlamentarną tego okresu. Zarówno w Radzie (konkluzje Rady z 18 maja 2015 r.) i Radzie Europejskiej (konkluzje RE z 25–26 czerwca 2015 r.), jak i Parlamencie zauważalna stała się tendencja do zacieśnienia współpracy w dziedzinie obronności, przede wszystkim w zakresie badań nad obronnością, bazy przemysłowej i cyberobrony, poprzez wspólne pozyskiwanie i wykorzystywanie zdolności wojskowych. Zauważono, iż konieczne jest bardziej efektywne wykorzystanie budżetów krajowych na obronność. Większość państw członkowskich głosami swoich przedstawicieli w Radzie wyrażała zdanie, że należy wzmocnić rolę EAO oraz zwiększyć jej zasoby. Instytucjonalne zaplecze nie jest jednak wystarczającą gwarancją efektywności unijnych działań. Kluczowe stawało się uznanie gotowości państw do wzięcia na siebie odpowiedzialności za budowę zdolności europejskich i przyczynianie się do strategicznej niezależności UE. Kontrowersje rodziło zarówno zwiększenie wydatków na badania wojskowe za pośrednictwem EAO jak i wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego i europejskiego rynku obronności. W dyskusji o obronności pojawiły się także wątki dotyczące rozwoju europejskich zdolności w zakresie wywiadu i przewidywania.

Winą za brak postępów w kwestii zdolności obronnych najczęściej obciążano Komisję Europejską. Krytykowano ją za brak wystarczającej koordynacji i niewykonanie w terminie zadań powierzonych jej w 2013 r. przez Radę Europejską, dotyczących planowanego harmonogramu powstania kompleksowego systemu bezpieczeństwa dostaw UE, planowanej zielonej księgi w sprawie kontroli zdolności przemysłowej w zakresie obronności i bezpieczeństwa sektorów

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego, z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie UE w zmieniającym się globalnym otoczeniu – świat bardziej połączony, skonfliktowany i złożony, 2015/2272(INI).

sensytywnych oraz monitorowania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. W ramach Komisji szczególną rolę rozgrywającego, akceptowaną na szczeblu międzyrządowym, odgrywała jej wiceprzewodnicząca – Wysoka Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini. To na niej skupił się szereg zobowiązań wykonawczych związanych z zapewnieniem operacjonalizacji idei politycznych dotyczących działań obronnych. Jedną z ważnych kwestii, którą miała się zająć, był brak jasności co do wytycznych i zasad wdrożenia klauzuli wzajemnej obrony (art. 42 ust. 7 TUE)²³. Wysoka Przedstawiciel pełniła także obowiązki szefowej EAO, a jednocześnie koordynowała zarządzanie – na poziomie politycznym – 12 unijnymi misjami cywilnymi i czterema operacjami wojskowymi.

Nowe ramy koncepcyjne po roku 2016 – między potrzebą współpracy a strategiczną autonomią

28 czerwca 2016 r. Wysoka Przedstawiciel, odpowiadając na wezwanie Rady Europejskiej wyrażone podczas szczytu w czerwcu 2015 r.²⁴, przedstawiła Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej²⁵, w której zapowiedziała wzmocnienie Unii w zakresie obronności. W strategii wezwano państwa UE do wspólnego wzięcia odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo, w szczególności zaproponowane zostało stopniowe dostosowanie krajowych cykli planowania w dziedzinie obrony. Podkreślono mechanizm synergii elementów obronnych i innych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Wskazano na przykład możliwości korelacji misji i operacji WPBiO z Europejską Strażą Graniczną i Przybrzeżną oraz wyspecjalizowanymi agencjami UE w celu poprawy ochrony granic. Za podstawy efektywnych działań w zakresie bezpieczeństwa i obrony uznano: silny przemysł obronny, interoperacyjność, zwiększenie środków finansowych na wspieranie badań i technologii obronnych, wzmocnienie wykorzystania potencjału EAO.

W strategii znalazło się także odniesienie do relacji UE–NATO. Odpowiedni zapis był swoistym potwierdzeniem istniejącego status quo w tych relacjach i przekonania, iż NATO pozostaje główną strukturą zbiorowej obrony dla większości państw członkowskich. Podkreślono także, iż UE będzie pogłębiać współpracę z Sojuszem Północnoatlantyckim „w duchu komplementarności, synergii i pełnego poszanowania ram instytucjonalnych, inkluzyjności i autonomii decyzyjnej obu struktur”. Jednocześnie strategia potwierdziła wolę polityczną wzmocnienia UE jako wspólnoty bezpieczeństwa działającej niezależnie i we współpracy z NATO.

²³ Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie klauzul wzajemnej obrony i solidarności UE: wymiaru politycznego i operacyjnego, P7_TA(2012)0456.

²⁴ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25–26 czerwca 2015 r., EUCO 22/15.

²⁵ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Luksemburg 2016.

To, co nazwane zostało próbą budowy „wiarygodnej obrony europejskiej”, miało posłużyć zachowaniu „zdrowego partnerstwa transatlantyckiego” ze Stanami Zjednoczonymi. Przyjęcie tego dokumentu stanowiło także „odpowiednią specyfikację strategiczną”, która wyznaczyła ramy dalszych działań NATO w relacjach z UE²⁶. Pokłósiem intensywnych prac unijnych na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych była kolejna próba powiązania działań UE z NATO²⁷. W lipcu 2016 r. na szczycie NATO w Warszawie doszło do spotkania na najwyższym szczeblu, po którym przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji Europejskiej i sekretarz generalny NATO przyjęli Wspólną deklarację o współpracy²⁸. Deklaracja miała zacieśnić obustronną współpracę w czasach bezprecedensowych wyzwań ze wschodu i z południa w dziedzinie bezpieczeństwa.

W roku 2016 powstał szereg strategicznych dokumentów dotyczących, bezpośrednio bądź pośrednio, przyszłości unijnej polityki obronnej, do których z pewnością zaliczyć możemy orędzie o stanie Unii ogłoszone przez Jeana-Claude’a Junckera 14 września. Wśród wielu spraw istotnych dla przyszłości UE przewodniczący KE wymienił: stworzenie jednej siedziby dla unijnych misji cywilnych i operacji wojskowych oraz utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego²⁹. Kolejnym potwierdzeniem politycznej woli wzmocnienia unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony były konkluzje po nieformalnym szczycie 27 państw członkowskich 16 września 2016 r., które przyjęły postać tzw. planu z Bratysławy³⁰. W szczycie nie uczestniczyło Zjednoczone Królestwo. Plan bazował na zapisach globalnej strategii UE i skupiał się na trzech priorytetach strategicznych: reagowaniu na konflikty i kryzysy zewnętrzne, wsparciu budowy zdolności partnerów zewnętrznych, ochronie UE i jej obywateli. O ile wskazanie kierunków rozwoju nie budziło kontrowersji, o tyle istotną kwestią stało się przypisanie tym priorytetom podejmowanych w przyszłości działań. Wskazano cztery elementy: uruchomienie skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), ustanowienie stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation, PESCO), powołanie Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (Military Planning and Conduct Capability, MPCC), wzmocnienie unijnych instrumentów szybkiego reagowania, w tym grup bojowych i zdolności cywilnych. Celem pierwszego elementu, CARD,

²⁶ S. Duke, S. Vanhoonacker, *EU–NATO relations*, [w:] *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*, red. L. Chappell, J. Mawdsley, P. Petrov, London 2016, s. 154.

²⁷ Por. A. Bendiek, *A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience*, „SWP Research Paper” 2017, nr 11, s. 18–19.

²⁸ Joint declaration by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg, 8.07.2016.

²⁹ Jean-Claude Juncker, orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2016 r.: *W kierunku lepszego Europy – Europy, która chroni, wzmacnia i broni*, 14.09.2016.

³⁰ Deklaracja z Bratysławy i plan z Bratysławy, 16.09.2016.

była przede wszystkim kontrola wydatków, m.in. w zakresie krajowych inwestycji i badań naukowych. Przegląd miał przyczynić się do wskazania niedoborów w europejskich zdolnościach obronnych i zapewnić lepsze planowanie wydatków na obronność³¹. W celu realizacji planu z Bratysławy grudniowa Rada Europejska podjęła decyzję o konkretnym planie wdrażania działań w zakresie bezpieczeństwa i obrony³². Podjęto również decyzję o rozpoczęciu wdrażania wspólnej deklaracji UE–NATO, podpisanej w Warszawie 8 lipca 2016 r.³³.

Na przełomie 2016 i 2017 r. prace dotyczące wzmocnienia współpracy obronnej w UE nabrały tempa. Jednocześnie wzrosła częstotliwość spotkań przedstawicieli UE i NATO. 15 grudnia 2016 r. Rada Europejska zatwierdziła konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii UE oraz wezwała Wysoką Przedstawiciel do przedstawienia propozycji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony³⁴. Jednocześnie zwróciła się do Rady o przedłożenie w marcu sprawozdania o postępie prac w zakresie bezpieczeństwa i obrony oraz zapowiedziała, że w czerwcu 2017 r. przedstawi dalsze strategiczne wskazówki. 16 lutego 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję zawierającą propozycje reformy UE zarówno w oparciu o istniejące postanowienia traktatowe, jak i projektowane przyszłe zmiany traktatów³⁵. W rezolucjach PE sformułował postulaty wypracowania docelowo mechanizmów wspólnej obrony, ustanowienia Rady Ministrów Obrony, wykorzystania stałej współpracy strukturalnej, a także – w kontekście przyszłych zmian traktatowych – instytucjonalnego wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wprowadzenia zapisów o Europejskiej Unii Obrony do prawa pierwotnego.

6 marca 2017 r. Rada przyjęła konkluzje o postępach w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, w których odniosła się m.in. do potrzeby kontynuowania prac nad stałą współpracą strukturalną (PESCO) otwartą dla wszystkich państw członkowskich i prac nad skoordynowanym rocznym przeglądem w zakresie obronności (CARD). Rada przyjęła również dokument koncepcyjny w sprawie zdolności planowania operacyjnego i prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO, który przedstawia środki mające poprawić zdolność UE do reagowania, w tym ustanowienie komórki planowania i prowadzenia operacji wojskowych w ramach Sztabu Wojskowego UE w Brukseli, działającej pod kontrolą polityczną i strategicznym kierownictwem Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, oraz stworzenie wspólnej komórki koordynującej wsparcie misji cywilnych i wojskowych³⁶. 7 czerwca przyjęta została długo

³¹ Pierwszy tzw. katalog postępu Rada zatwierdziła 25 czerwca 2018 r.

³² Implementation Plan on Security and Defence, 14392/16, 14.11.2016.

³³ Joint declaration by the President of the European Council..., 8.07.2016.

³⁴ Konkluzje Rady Europejskiej, 15 grudnia 2016, EUCO 34/16.

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej, A8-0390/2016.

³⁶ Council of the European Union, Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence, 6 March 2017, Press Release 110/17;

oczekiwana „Księga na temat przyszłości europejskiej obrony”³⁷, która otworzyła debatę nad różnymi aspektami reform prowadzących do wzmocnienia roli UE, w tym także przyszłych relacji UE–NATO. Dokument przygotowany przez F. Mogherini przedstawia różne scenariusze doprowadzenia do „Unii Obrony i Bezpieczeństwa”. W dokumencie dużo uwagi poświęcono ustanowieniu Europejskiego Funduszu Obrony, który ma zwiększyć efektywność wydatków państw członkowskich na zdolności obronne. Dokument jest czwartą publikacją tematyczną zapowiedzianą w Białej Księdze Junckera z marca 2017 r. Najciekawszymi aspektami rozpoczętej debaty stały się: konieczność zwiększenia krajowych wydatków w obszarze obrony do 2% PKB UE, nowa rola Europejskiej Agencji Obrony, potrzeba ustanowienia formatu posiedzeń Rady na szczęblu ministrów obrony pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela, utworzenie systemu grup bojowych UE jako przedmiotu stałej współpracy strukturalnej, ze stałą cywilno-wojskową kwaterą główną, utworzenie europejskich sił zbrojnych zdolnych do rozmieszczenia sił bojowych w konfliktach o dużej intensywności, opracowanie wiążących wytycznych dotyczących uruchomienia klauzuli wzajemnej pomocy, ściślejsze stosunki między WPBiO a NATO. Wskazane elementy analizowane były w perspektywie skutków prawnych i politycznych, jakie dla rozwoju partnerstwa UE i NATO może mieć wyjście Wielkiej Brytanii z UE. Spójność państw członkowskich UE w ich stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie bezpieczeństwa zawsze była podatna na potencjalną niezgodność celów Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz części państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Wspólna deklaracja UE–NATO – między transformacją a skuteczną odpowiedzią na zagrożenie

10 lipca 2018 r. w Warszawie przewodniczący RE Donald Tusk, przewodniczący KE Jean-Claude Juncker oraz sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg podpisali wspólną deklarację, która przewidywała zwiększenie współpracy między UE a NATO w siedmiu kluczowych obszarach działań³⁸. Były to: przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, koordynacja operacyjna, w tym kwestie morskie, cyberbezpieczeństwo i obrona, zdolności obronne, przemysł obronny oraz badania, ćwiczenia. To kolejny wyraz współpracy UE i NATO na rzecz przeciwdziałania wspólnym zagrożeniom. Dni przygotowań do podpisania tej deklaracji

Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations, 6881/17, 6 March 2017.

³⁷ Reflection Paper on the Future of European Defence, 7 June 2017.

³⁸ Joint declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 10.07.2018.

pokazały, że podział między państwami europejskimi a Stanami Zjednoczonymi co do wizji roli obu organizacji jest coraz głębszy. Wybrzmiał on w słowach Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska, który odniósł się do wcześniej wyrażanych krytycznych uwag prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa o niewystarczającym zaangażowaniu finansowym państw NATO na rzecz obrony europejskiej. Przewodniczący RE powiedział „Szanowny Panie Prezydencie, Ameryka nie ma i nie będzie miała lepszego sojusznika niż Europa”, a chwilę później nawiązał do spotkania prezydenta Trumpa z prezydentem Rosji Władimirem Putinem w Helsinkach: „zawsze warto wiedzieć: kto jest twoim strategicznym przyjacielem, a kto jest twoim strategicznym problemem”³⁹.

W nowej deklaracji UE–NATO znalazło się uznanie europejskich wysiłków na rzecz obronności i potwierdzenie faktu wzięcia przez sojuszników europejskich odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo, m.in. poprzez PESCO i Europejski Fundusz Obronny. Nadal koronnym zapisem był ten dotyczący roli UE, będącej uzupełnieniem działań NATO, a nie alternatywą dla nich. Deklaracja UE–NATO dotyczyła poprawy mobilności wojsk i sprzętu, walki z terroryzmem, zwalczania przemytu ludzi na Morzu Śródziemnym oraz walki z zagrożeniami cybernetycznymi. Ten dokument w dużej mierze był wyrazem przekształcenia się relacji dwóch organizacji w kryzysie wewnętrznym, działających w otoczeniu różnorodnych wyzwań i zagrożeń zewnętrznych. Istotną determinantą kształtu tych relacji okazała się decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. W konsekwencji Brexitu ok. 80% wydatków obronnych w NATO będzie pochodziło od sojuszników będących poza UE⁴⁰. Komisja Europejska w swojej propozycji wieloletniego budżetu UE zaproponowała 22-krotne zwiększenie wydatków na obronę, do 27,5 mld EUR na lata 2021–2027. W ten sposób mechanizmy Europejskiego Funduszu Obronnego i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego staną się ważnymi środkami wzmacniającymi zdolności obronne Unii.

Współpraca UE z NATO stała się kluczową częścią realizacji Strategii globalnej UE, a także koncepcji strategicznej NATO. Opisane powyżej inicjatywy i działania, w tym uruchomienie Europejskiego Funduszu Obronnego, ogłoszone przez Komisję Europejską w listopadzie 2016 r., są przykładami ukazującymi proces zwiększenia inwestycji na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych potrzebnych do odstraszenia i reagowania na zewnętrzne zagrożenia. Nie zawsze stanowią one przekonującą odpowiedź na zarzuty amerykańskich partnerów dotyczące niskich europejskich nakładów na obronę. Analizując elementy wpływające na zacieśnienie relacji UE–NATO w okresie 2012–2018, trzeba wskazać

³⁹ *Remarks by President Donald Tusk on EU-NATO cooperation*, 10.07.2018, Rada UE, Oświadczenia i wystąpienia, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/07/10/remarks-by-president-donald-tusk-on-eu-nato-cooperation/> [dostęp: 1.08.2018].

⁴⁰ Szerzej zob. J. Black, A. Hall, K. Fox, M. Kepe, E. Silfversten, *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU: Overview report*, Santa Monica, CA 2017, s. 9–10.

następujące czynniki. Po pierwsze, UE potrzebuje NATO dla zapewnienia sobie terytorialnej obrony. Państwa członkowskie UE nie są w stanie, ani nie zamierzają budować zdolności w tym zakresie. Skutkuje to przekonaniem, że osłabienie wojskowego odstraszania NATO może podważyć wiarygodność istnienia obu organizacji. Po drugie, NATO potrzebuje wkładu UE w rozwój europejskich zdolności obronnych. Mechanizm UE może pomóc państwom europejskim uwiarygodnić działania partnera transatlantyckiego na arenie międzynarodowej⁴¹. Po trzecie, obie organizacje potrzebują siebie nawzajem w zwalczaniu zagrożeń hybrydowych. W szczególności NATO potrzebuje wkładu UE w tym obszarze, ponieważ UE ma szersze, choć jeszcze nie w pełni rozwinięte zdolności, by radzić sobie z zagrożeniami hybrydowymi występującymi wewnątrz państw europejskich. W dłuższej perspektywie powyższe uwarunkowania wpłyną na utrzymanie strategicznej autonomii Unii i konsolidację więzi transatlantyckich.

Podsumowanie

UE i europejskie państwa NATO określają swoje priorytety strategiczne w dynamicznie zmieniających się warunkach sąsiedztwa. Na naszych oczach dotychczasowy ład europejski przestaje istnieć. Reguły z trudem ustalone po roku 1989 nie znajdują zastosowania, gdyż nie są już politycznie akceptowane. Jesteśmy świadkami kryzysu zaufania do organizacji międzynarodowych jako gwarantów regulacji wzajemnych relacji. Następuje stopniowa, bardzo powolna dekonstrukcja i rekonstrukcja istniejących struktur instytucjonalnych. Jednocześnie wzrasta potrzeba współpracy – by sprostać różnorodnym wielowymiarowym zagrożeniom. Zmiany we współpracy międzyinstytucjonalnej UE–NATO są wynikiem wewnętrznej destabilizacji spowodowanej coraz większym zróżnicowaniem interesów między państwami, politycznym negowaniem możliwości rozwiązania problemów w sferze bezpieczeństwa przez – uznane za mało efektywne – struktury współpracy instytucjonalnej, oraz długotrwałej stagnacji w procesie kreowania pozytywnych bodźców na rzecz współpracy międzyrządowej. Konieczność uruchomienia mechanizmów reagowania na coraz częściej występujące kryzysy znacząco wpływa na zwiększenie zakresu zaangażowania obu strategicznych partnerów na rzecz wzmocnienia istniejących powiązań. Określając determinanty wzajemnej współpracy, podkreślić należy istniejącą dysfunkcjonalność, której podłożem są animozje polityczne dotyczące roli obu podmiotów w nowym układzie sił strategicznych, a także europejskie ograniczenia w zakresie realnych możliwości oddziaływania w regionie.

⁴¹ S. Biscop, *How the EU Can Save NATO*, 29.03.2017, Egmont – Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief, No. 83, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/03/SBP83.pdf?type=pdf> [dostęp: 1.08.2018].

Po roku 2012 zasadniczymi elementami wpływającymi na relacje UE–NATO były:

- w aspekcie zewnętrznym: pojawienie się nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza terroryzmu międzynarodowego, cyberzagrożeń, niekontrolowanych migracji w kontekście destabilizacji południowego sąsiedztwa; ukierunkowanie priorytetów politycznych państw członkowskich wobec trudności we współpracy i zagrożeń wynikających z działań podejmowanych przez Federację Rosyjską;
- w aspekcie wewnętrznym: przekształcenia strukturalne obu organizacji, w tym reformy modyfikujące ich cele, poszerzenie zakresu przedmiotowego działania.

Te czynniki stawały się bodźcem mobilizacyjnym, demobilizacyjnym bądź destabilizującym. Znaczenie uzupełniające miały między innymi implikacje polityczno-wojskowe wzrostu znaczenia międzynarodowego innych państw na arenie międzynarodowej. W ostatnim okresie ważnym czynnikiem wpływającym na wzajemne relacje jest stanowisko Wielkiej Brytanii w kwestii jej pozycji w relacjach z UE po Brexicie.

We wskazanym okresie byliśmy świadkami intensyfikacji działań na rzecz rozwoju WPBiO UE, w szczególności w trzech aspektach: jej instytucjonalizacji, zwiększenia unijnych zdolności obronnych i przekształceń międzyinstytucjonalnych relacji UE–NATO. Symbolicznie zapis o nowym etapie budowy europejskiej obrony znalazł się w Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Plan jej implementacji, w dwóch głównych nurtach: zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz wzmacniania obrony i budowania odporności (w tym infrastruktury krytycznej, transportu, bezpieczeństwa środków masowego rażenia – CBRN), to wyzwanie kolejnej dekady.

Wobec rosnącego napięcia w stosunkach Niemiec i Francji z USA, inicjatywy europejskie, między innymi PESCO, są przedstawiane jako sposób na usamodzielnienie się Europy w sytuacji spadku amerykańskiej wiarygodności sojuszniczej. Jednakże żadne obecnie podejmowane działania UE nie zastąpią zdolności sojuszniczych NATO. PESCO i inne europejskie plany wzmocnienia zdolności obronnych nie powinny zastępować ani osłabiać możliwości realizacji zobowiązań podjętych na rzecz NATO (w tym finansowych – 2% PKB na obronność). Niezwykle ważna jest synchronizacja PESCO z procesem planowania obronnego w NATO. Jej brak może istotnie podważyć spójność polityczną Sojuszu. Jednocześnie mocniejsze powiązanie PESCO z NATO w zakresie zdolności wojskowych oraz, co bardzo ważne, promowanie tego mechanizmu jako europejskiej odpowiedzi na postulat zwiększenia zaangażowania na rzecz bezpieczeństwa podnosi znacząco wiarygodność polityki obrony NATO, zwłaszcza jej elementu odstraszenia.

EU–NATO inter-institutional cooperation – a new framework for strengthening the EU’s defense capabilities

The aim of the article is to analyze the factors determining the state of relations between the European Union and NATO in the period 2012–2018. The issue presented in the article was based on the assumption that EU–NATO relations are characterized by significant dynamics leading to the transformation of existing cooperation ties. The principle of correlation, based on supplementing the potential tasks of both organizations, as well as the principle of asymmetry, resulting primarily from the American advantage in the North Atlantic Alliance, are modified. Growing threats to European security, being a consequence of the stabilization disorder in the region of the Eastern and Southern Neighborhood of the European Union, affect the strengthening of interdependence, and coincide with the process of changes in the internal structures of both organizations. Crisis response situations significantly increase the involvement of both strategic partners to strengthen existing links. Defining the determinants affecting mutual cooperation should be emphasized the existing dysfunctionality, which is based on political animosities regarding the role of both entities in the new European political order, as well as European limitations in the real possibilities of influence in the region.

Key words: European Union, NATO, defense policy, security

Współpraca międzyinstytucjonalna UE–NATO – nowe ramy na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych UE po roku 2012

Celem artykułu jest analiza czynników warunkujących stan relacji Unia Europejska – NATO po roku 2012. Przedstawione zostały istniejące struktury powiązań międzyinstytucjonalnych oraz najważniejsze zmiany w relacjach obu organizacji. W artykule oparto się na założeniu, iż w analizowanym okresie relacje UE–NATO cechuje znacząca dynamika prowadząca do przekształcenia istniejących więzi współpracy. Dotychczasowa zasada korelacji zadań oparta na uzupełnianiu potencjału obu organizacji, jak i zasada asymetryczności, wynikająca przede wszystkim z przewagi amerykańskiej w Sojuszu Północnoatlantyckim, ulegają modyfikacji. Narastanie zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego, będące konsekwencją destabilizacji w rejonie wschodniego i południowego sąsiedztwa Unii Europejskiej, wzmocnienia współzależność, a jednocześnie zbiega się z procesem zmian struktur wewnętrznych obu organizacji. Powtarzające się sytuacje wymagające wspólnego reagowania na kryzys znacząco zwiększają zakres zaangażowania obu strategicznych partnerów na rzecz wzmocnienia istniejących powiązań. Określając determinanty wzajemnej współpracy, podkreślić należy istniejącą dysfunkcjonalność, której podłożem są animozje polityczne dotyczące roli obu podmiotów w nowym układzie sił strategicznych, a także europejskie ograniczenia w zakresie realnych możliwości oddziaływania w regionie.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, NATO, polityka obronna, bezpieczeństwo

Maciej Klisz

plk mgr inż., szef sztabu Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2016–2019

ORCID: 0000-0002-0672-2501

REGIONALNA OBRONA TERYTORIALNA – MOŻLIWOŚCI I SZANSE WSPÓŁPRACY

Wprowadzenie

W artykule podjęto próbę zweryfikowania tezy o możliwości prowadzenia współpracy regionalnej w przedmiocie obrony terytorialnej w ramach międzynarodowych stosunków wojskowych. W tym celu autor dokonał analizy wybranych przykładów współpracy międzynarodowej – za najbardziej wartościowe uznał doświadczenia uzyskane w pierwszej dekadzie XXI w. przez dwa podmioty Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej: Wojska Lądowe oraz Wojska Specjalne. Szczególnie interesujący jest fakt, iż obszar obrony terytorialnej (odmiennie niż obszar operacji lądowych czy operacji specjalnych), nie podlega regulacjom doktrynalnym NATO i pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności narodowej poszczególnych państw członkowskich.

Ze względu na ograniczoną przestrzeń wypowiedzi autor skupił się przede wszystkim na wybranych formach współpracy wojskowej w regionie Europy Północnej i Europy Wschodniej od drugiej połowy XX w. do drugiej dekady XXI w. W rozważaniach pominięto dwa główne formaty współpracy polityczno-wojskowej, czyli Sojusz Północnoatlantycki oraz Unię Europejską.

Problem badawczy został zdefiniowany w postaci pytania otwartego: Czy współpraca regionalna wybranych formacji terytorialnych może mieć wpływ na

zwiększenie poziomu bezpieczeństwa Polski? Główną hipotezę roboczą artykułu określono w formie ogólnie brzmiącego założenia: Współpraca formacji terytorialnych prowadzona w ramach międzynarodowych stosunków wojskowych i w kierunkach określonych w strategicznych dokumentach państwa skutkować będzie zwiększeniem poziomu bezpieczeństwa Polski.

Do przeprowadzenia analizy autor zastosował metody badawcze analizy treści (zarówno dokumentów, jak i literatury przedmiotu) oraz obserwacji (zarówno uczestniczącej, jak i pośredniej).

Rola i miejsce sił zbrojnych w stosunkach międzynarodowych

Na podstawie kryterium funkcjonalnego można wyodrębnić cztery rodzaje stosunków międzynarodowych¹: polityczne, gospodarcze, międzyspołeczne oraz wojskowe (militarne).

Międzynarodowe stosunki polityczne to przede wszystkim stosunki między państwami, które w ramach całokształtu stosunków odgrywają wciąż najważniejszą rolę. Ich specyfika polega na powiązaniu przede wszystkim z działaniami państwa. I to państwa pozostają głównymi dysponentami swoich decyzji w środowisku międzynarodowym.

Międzynarodowe stosunki gospodarcze (zwane także ekonomicznymi) to dziedzina stosunków międzynarodowych, która odnosi się do sfery materialnej, czyli międzynarodowej wymiany dóbr, usług i czynników produkcji. Międzynarodowe stosunki gospodarcze mają ściśle określony i dający się zidentyfikować zakres podmiotowy (państwa, międzynarodowe organizacje gospodarcze, przedsiębiorstwa międzynarodowe, banki, osoby fizyczne) i przedmiotowy, obejmujący wszystkie zjawiska i procesy zachodzące w gospodarce światowej.

Międzynarodowe stosunki międzyspołeczne można rozumieć jako ponadgraniczne przemieszczanie się osób oraz bezpośrednie i pośrednie oddziaływania, których przedmiotem są szeroko rozumiana kultura, informacja i inne dziedziny życia społecznego. Zależą one zarówno od wewnętrznych i międzynarodowych uwarunkowań politycznych, jak i poziomu ekonomicznego państw oraz mechanizmów rządzących ich gospodarką.

Międzynarodowe stosunki wojskowe (militarne) obejmują wszelkie formy współpracy wojskowej między państwami. Ich głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom tych stosunków (w tym m.in. poprzez tworzenie sojuszy militarnych). Należy jednak pamiętać, że międzynarodowe stosunki wojskowe mogą przyjmować również formę walki zbrojnej w ramach konfliktu zbrojnego

¹ *Współczesne stosunki międzynarodowe. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. E. Cziomer, Kraków 2014, s. 16.

czy wojny². Państwa posiadają w swojej strukturze element będący podmiotem międzynarodowych stosunków wojskowych – siły zbrojne³.

Kluczem do zrozumienia miejsca i roli sił zbrojnych w państwie jest właściwe rozpoznanie i zrozumienie relacji, jakie zachodzą między polityką i narzędziami polityki. Polityka dla osiągnięcia swoich celów posługuje się określonymi instrumentami, spośród których trzy należy uznać za najważniejsze: środki dyplomatyczne wraz z dyplomacją, środki ekonomiczne oraz środki militarne⁴.

Środki polityki można na wzór wojskowy ułożyć hierarchicznie – najpierw dyplomacja (wraz ze środkami normatywnymi i psychospołecznymi), następnie środki gospodarcze, pozostawiając środki wojskowe na trzecim miejscu. Taką gradację proponuje Bolesław Balcerowicz – siła militarna powinna być używana jako środek ostateczny, rozstrzygający w danej sytuacji. Rola i znaczenie siły militarnej w polityce, szczególnie w polityce zagranicznej, są różne w różnych stanach funkcjonowania państwa oraz w poszczególnych stanach stosunków międzynarodowych, to jest stanach pokoju, kryzysu i wojny⁵.

Należy jednak unikać sprowadzania sensu istnienia sił zbrojnych jedynie do czasu wojny (konfliktu zbrojnego). Takie wycinkowe traktowanie sił zbrojnych powoduje, że w miarę utrwalania się pokoju, w dłuższym okresie w powszechnym odczuciu stają się one zbędnym, mało użytecznym balastem. Należy zatem pamiętać, że siły zbrojne pełnią w państwie funkcję wewnętrzną oraz zewnętrzną.

Funkcja wewnętrzna sił zbrojnych może być rozpatrywana w trzech wymiarach: jako środek przemocy, środek pomocy i instytucja integracji społeczeństwa. Natomiast funkcja zewnętrzna sił zbrojnych wyraża się przez ich działania jako instrumentu polityki zagranicznej oraz obronnej państwa. Z punktu widzenia niniejszej pracy autor za szczególnie ciekawą uznał funkcję wewnętrzną wyrażaną jako środek pomocy. B. Balcerowicz wskazuje, że wykorzystanie sił zbrojnych do pomocy w ratowaniu życia, zdrowia i mienia ludności czy wykorzystywanie

² Konflikt zbrojny jest pojęciem szerszym niż wojna. W jego zakres wchodzi bowiem wszelkie przejawy walki zbrojnej. Również takiej, w której uczestniczą strony nieuznane za podmioty prawa międzynarodowego i gdy działania wojenne nie zostały wypowiedziane. Konflikt zbrojny zostaje zakończony po pokonaniu jednej ze stron lub zawarciu porozumienia na podstawie formuły kompromisowej, zob. M. Lasoń, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, red. E. Cziomer, Kraków 2010, s. 26.

³ Należy pamiętać, że istnieją państwa nieposiadające sił zbrojnych – obecnie jest ich 16 (m.in. Kostaryka, Haiti czy Dominika).

⁴ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 21.

⁵ Podobne podejście prezentowane jest obecnie przez Departament Obrony Stanów Zjednoczonych, który określa elementy potęgi państwa w ramach tzw. soft power akronimem DIME (*diplomacy, information, military, economy*), zob. R. Hilson, *The DIME/PMESII Model Suite Requirements Project*, „NRL Review 2009”, s. 235–239, https://www.nrl.navy.mil/content_image/09_Simulation_Hillson.pdf [dostęp: 29.07.2018].

ich w akcjach i operacjach ratunkowych jest już codzienną praktyką. Zarówno wojska operacyjne⁶, jak i właśnie wojska obrony terytorialnej⁷ (gwardie narodowe) są systemowo włączone do przeciwstawiania się zagrożeniom militarnym, ale odgrywają również istotną rolę w sytuacjach katastrof i klęsk żywiołowych. Równie istotna jest rola integracyjna sił zbrojnych, związana z budowaniem i kształtowaniem świadomości narodowej i poczucia tożsamości państwowej⁸. Natomiast w ramach funkcji zewnętrznej sił zbrojnych w czasie pokoju Balcerowicz za zasadniczą uważa stabilizację środowiska międzynarodowego.

Inne podejście do zagadnienia przedstawia Marcin Lasoń, który zauważa, że państwo dysponuje wieloma, coraz bardziej zróżnicowanymi środkami polityki bezpieczeństwa. W zależności od istoty oraz poziomu zagrożenia państwa mogą sięgać po działania w ramach funkcji wewnętrznej (np. poprzez wzmacnianie potencjału militarnego, rozwój gospodarki, techniki, stabilności politycznej) oraz funkcji zewnętrznej (np. podejmowanie inicjatyw na rzecz reform organizacji międzynarodowych, rozbrojenia międzynarodowego, tworzenia nowych instytucji bezpieczeństwa czy rozwoju prawa międzynarodowego). Lasoń przedstawia podział środków polityki bezpieczeństwa państwa na: polityczne, ekonomiczne i finansowe, naukowo-techniczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne czy wreszcie wojskowe, zauważając, że nie jest to zbiór zamknięty. Pojawianie się nowych zagrożeń oraz zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe sprawiają bowiem, że państwa są zmuszone do szukania i korzystania z nowych środków czy też szerokiegołączenia i wspólnego wykorzystywania dotychczasowych – np. w zmaganiach ze zjawiskiem upadku państw⁹.

Współpraca międzynarodowa w Ministerstwie Obrony Narodowej

Dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) kluczowym dokumentem określającym ich przeznaczenie oraz zadania jest Strategia Bezpieczeństwa Na-

⁶ Wojska operacyjne to zasadnicza część sił zbrojnych, przeznaczona do prowadzenia działań bojowych niezależnie od istniejących podziałów terytorialnych. W ich skład wchodzi: wojska lądowe, siły powietrzne i marynarka wojenna (oraz wojska specjalne), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 167.

⁷ Wojska obrony terytorialnej to część sił zbrojnych przewidziana do realizacji zadań obrony określonych obszarów na terytorium kraju. Stanowią je jednostki ogólnowojskowe i rodzajów wojsk, formowane z miejscowych zasobów i rezerw osobowych, przeznaczone głównie do prowadzenia regularnych i nieregularnych działań bojowych w rejonach ich odpowiedzialności; do wsparcia wojsk operacyjnych oraz udzielania pomocy obronie cywilnej w akcjach ratunkowych, *Słownik terminów...*, *op. cit.*, s. 167.

⁸ Doktryna Wojsk Obrony Terytorialnej definiuje zadania w ramach tej właśnie funkcji jako przygotowanie społeczeństwa do wypełniania obywatelskiego obowiązku obrony ojczyzny oraz kształtowanie patriotycznych postaw i fundamentów systemu obronnego państwa, zob. *Doktryna DD-3.40 Wojska Obrony Terytorialnej w operacji*, Warszawa 2018, s. 13.

⁹ M. Lasoń, *op. cit.*, s. 17.

rodowego (SBN)¹⁰. Obecnie obowiązująca SBN została zatwierdzona w dniu 5.11.2014 r. przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego i zastąpiła SBN obowiązującą od 2007 r. Dokument już w rozdziale pierwszym określa, że Polska jest aktywnym uczestnikiem współpracy międzynarodowej, rozwijającym przyjazne stosunki z państwami bliższego i dalszego sąsiedztwa, a członkostwo w euroatlantycznych i europejskich strukturach współpracy wzmacnia bezpieczeństwo RP. SBN definiuje również trzy podstawowe filary bezpieczeństwa Polski: NATO stanowi najważniejszą formę polityczno-wojskowej współpracy Polski z sojusznikami, Unia Europejska wspiera rozwój społeczno-gospodarczy Polski i umacnia jej pozycję w świecie, natomiast Stany Zjednoczone Ameryki zostały zdefiniowane jako najważniejszy partner pozaeuropejski Polski.

Autorzy SBN słusznie zauważyli, że w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa systematycznie rośnie znaczenie współpracy regionalnej. Dla Polski kluczowymi formami współpracy w tym formacie są Trójkąt Weimarski i Grupa Wyszehradzka. W ich ramach dobrze rozwijają się dwustronne relacje polityczno-wojskowe z tworzącymi je państwami. Poszukiwane są także nowe płaszczyzny współdziałania, m.in. z Litwą, Łotwą, Estonią, Rumunią, Grupą Nordycką, a także państwami z innych regionów Europy¹¹.

SBN definiuje szereg celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym kilka obejmujących działania związane z prowadzeniem współpracy wojskowej. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- wzmocnienie gotowości i zdolności NATO do kolektywnej obrony, zwiększenie spójności działań Unii w dziedzinie bezpieczeństwa oraz budowanie silnej pozycji Polski w obu tych organizacjach;
- rozwijanie bliskiej współpracy ze wszystkimi sąsiadami oraz budowanie z innymi państwami partnerskich relacji, w tym służących zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów i kryzysów międzynarodowych;
- doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego w kierunku zapewnienia jego wewnętrznej spójności i integralności oraz umożliwienia niezakłóconej współpracy w ramach systemów zarządzania kryzysowego organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem;

W SBN zauważono także, że w przewidywalnej przyszłości Europa pozostanie kontynentem o zróżnicowanych zagrożeniach w wymiarze militarnym – większość państw prowadzi pogłębioną współpracę polityczno-wojskową i należy do struktur współpracy wielostronnej (NATO i UE). Zmiany zachodzące w sferze bezpieczeństwa zwiększają znaczenie współpracy regionalnej, zarówno w wymiarze politycznym, jak i obronnym. Pogłębiona kooperacja subregionów

¹⁰ *Zadania (misje) Sił Zbrojnych RP zostały zdefiniowane w punkcie 73 Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2014.

¹¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 9–10, 11–12, 20 oraz 22.

Europy w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym obrony, pozostanie korzystna politycznie i gospodarczo.

W celu realizacji zadań wynikających z SBN ustawodawca określił¹² zadania z obszaru współpracy międzynarodowej leżące w zakresie działania Ministra Obrony Narodowej. Do najważniejszych z nich należą:

- realizowanie decyzji Rady Ministrów w zakresie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych;
- zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;
- tworzenie, ustalanie organizacji i kierowanie działalnością przedstawicielstw wojskowych za granicą;
- utrzymywanie kontaktów z resortami obrony innych państw oraz z wojskowymi organizacjami międzynarodowymi;
- realizowanie celów oraz zobowiązań sojuszniczych wynikających z udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Programie Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (*NATO Security Investment Program*, NSIP).

Dalsze sprecyzowanie zadań z obszaru współpracy międzynarodowej w resorcie obrony narodowej nastąpiło w decyzji nr 9/MON w sprawie kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej¹³. Podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, Tomaszowi Szatkowskiemu, podporządkowano dwa kluczowe departamenty odpowiadające w resorcie za współpracę międzynarodową: Departament Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego (DPBM) oraz Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych (DWSZ).

Zadania stojące przed tymi komórkami organizacyjnymi MON zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym MON wprowadzonym Zarządzeniem nr 33/MON z dnia 24.08.2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej¹⁴ (z późniejszymi zmianami, w tym zarządzeniem nr 1/MON z dnia 30.01.2018 r.). Zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego, DPBM odpowiada za definiowanie propozycji celów i zadań oraz koordynowanie współpracy międzynarodowej resortu w zakresie polityki bezpieczeństwa międzynarodowego, w aspekcie wielo- i dwustronnym, ze szczególnym uwzględnieniem działań w ramach NATO oraz UE i z wyłączeniem spraw związanych z wdraża-

¹² Art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56 z późn. zm.

¹³ Dz.Urz. MON z 2018 r., poz. 10.

¹⁴ Dz.Urz. MON z 2015 r., poz. 250.

niem prawa UE do polskiego systemu prawa oraz spraw dotyczących postępowań przed organami sądowymi lub instytucjami UE. Celem działania DPBM jest tworzenie warunków do realizacji polityki obronnej i bezpieczeństwa państwa na arenie międzynarodowej¹⁵.

Natomiast DWSZ odpowiada za organizację współpracy międzynarodowej resortu oraz tworzenie warunków do jej skutecznej realizacji. Omawiając zadania DWSZ, nie można zapomnieć o jego kluczowej roli w zakresie organizowania i kierowania działalnością ataszatów obrony przy przedstawicielstwach dyplomatycznych RP (działalność zewnętrzna), a także o reprezentowaniu resortu obrony narodowej wobec Wojskowego Korpusu Dyplomatycznego (WKD) akredytowanego w Polsce (działalność wewnętrzna)¹⁶. Można zatem postawić tezę, że za planowanie współpracy w resorcie obrony narodowej odpowiada DPBM, a za realizację planu od strony technicznej – DWSZ.

Tabela 1. Główne dokumenty regulujące współpracę międzynarodową w resorcie obrony narodowej

Dokumenty organizacyjno-techniczne w zakresie współpracy międzynarodowej w MON	Dokumenty ukierunkowujące współpracę międzynarodową w MON
Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej – podział zadań z obszaru współpracy międzynarodowej w resorcie obrony narodowej	Strategia bezpieczeństwa narodowego (2014)
Decyzja nr 9/MON w sprawie kierowania Ministerstwem Obrony Narodowej (Dziennik Urzędowy MON z dnia 20.02.2018 roku)	Wytyczne do organizacji współpracy międzynarodowej (dokument niejawni, wydawany raz w roku przez MON)
Regulamin Organizacyjny MON (Zarządzenie nr 33/MON z dnia 24.08.2015 roku)	
Decyzja nr 19/MON z dnia 24.10.2017 roku w sprawie organizowania współpracy międzynarodowej w resorcie obrony narodowej	

Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo w celu koordynacji współpracy międzynarodowej MON co roku wydawane są niejawnie wytyczne do organizacji współpracy międzynarodowej. Dokument ten pozwala na planowanie współpracy międzynarodowej przez poszczególne komórki organizacyjne oraz dowództwa Rodzajów Sił Zbrojnych

¹⁵ Zadania DPBM na podstawie par. 29 Zarządzenia nr 33/MON z dnia 24.08.2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej.

¹⁶ Zadania DWSZ w tym zakresie przedstawiono na stronie: <http://www.mon.gov.pl/ministerstwo/artukul/departamenty/departament-wojskowych-spraw-zagranicznych-032568> [dostęp: 29.07.2018]. Więcej na temat roli ataszatów zob. K. Mularczyk, *Znaczenie ataszatów wojskowych we współczesnej polityce zagranicznej RP*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2017, nr 1, s. 148–173, http://www.rocznikbezpieczenstwa.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM/RBM_artykuly/2017_1_9.pdf [dostęp: 1.06.2018]; Warsaw Attaché Association Handbook, defatt.wp.mil.pl/p/.../20140114-WAA_Handbook_Jan_2014.pdf [dostęp: 1.06.2018].

bezpośrednio podległe ministrowi obrony narodowej. Techniczne aspekty realizacji współpracy międzynarodowej określa natomiast decyzja nr 19/MON w sprawie organizowania współpracy międzynarodowej w resorcie obrony narodowej¹⁷.

Współpraca wojskowa – wybrane przykłady

Malejące wydatki na obronność w Europie wraz z obserwowanym fiaskiem europejskiej polityki bezpieczeństwa, przeobrażeniami NATO, reorientacją polityki bezpieczeństwa USA i problemami europejskiego przemysłu zbrojeniowego przyniosły w ciągu ostatnich lat wzrost zainteresowania współpracą polityczną, wojskową i wojskowo-techniczną w Europie. Zainteresowanie to znalazło odzwierciedlenie w koncepcjach zacieśniania współpracy na forum NATO i UE (m.in. w koncepcjach *smart defence* oraz *pooling & sharing*¹⁸), w inicjatywach dwu- i wielostronnych poza strukturami Sojuszu i Unii (współpraca nordycka, francusko-brytyjska) oraz w dyskusjach na temat uwarunkowań, zasad oraz celów dwustronnej, wielostronnej i regionalnej kooperacji w obszarze bezpieczeństwa i obronności¹⁹.

Należy jednak podkreślić, że dwu- i wielostronna współpraca wojskowa państw na obszarze od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego nie jest zjawiskiem nowym – była rozwijana od lat 90. XX w. Bliskość geograficzna oraz istniejące formaty współpracy instytucjonalnej i tradycje współpracy politycznej stworzyły podstawy regionalnej kooperacji w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Doskonałym przykładem takiego podejścia jest współpraca wojskowa prowadzona przez nieistniejący już dzisiaj Śląski Okręg Wojskowy (ŚOW) z państwami sąsiedzkimi (Niemcy, Czechosłowacja). W roku 1990 Polska rozpoczęła odtwarzanie swojego suwerennego bytu państwowego. Określiła nowe akcenty współpracy międzynarodowej i wyznaczyła przyszłych sojuszników, bazując na zapisach bardzo niedojrzałej Doktryny Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21.02.1990 r.²⁰ Wynikiem tej współpracy było podpisanie pierwszych porozumień wojskowych z Niemcami (24.08.1990) i Czechosłowacją (27.02.1991, następnie – z Czechami oraz Słowacją), a sama współpraca była prowadzona zarówno bilateralnie, jak i trilateralnie²¹.

¹⁷ Dz.Urz. MON z 2017 r., poz. 18.

¹⁸ Więcej o programach *smart defence* (NATO) oraz *pooling & sharing* (UE) w Deklaracji szczytu NATO o zdolnościach obronnych, Chicago, 20.05.2012, <https://www.bbn.gov.pl/download/1/11474/str191-195dokumenty.pdf> [dostęp: 31.07.2018].

¹⁹ *W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, red. J. Gotkowska, O. Osica, Warszawa 2012, s. 5.

²⁰ Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21.02.1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 1990 r., nr 9, poz. 66.

²¹ M. Graf, *Przygraniczna współpraca wojskowa Polski z państwami sąsiedzkimi na przykładzie Śląskiego Okręgu Wojskowego*, Warszawa 1998, s. 3–4 oraz 8–10.

Podobnie krystalizowała się wojskowa współpraca nordycka, która została organizacyjnie scalona w 2009 r. w jedną strukturę NORDEFCO (*Nordic Defence Cooperation*), funkcjonującą obok współpracy tych państw w ramach NATO czy UE. Wspólne interesy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa leżały także u podstaw współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej czy Trójkąta Weimarskiego w ramach NATO²².

Najbardziej wymiernym wyznacznikiem stabilizacji na kontynencie europejskim po 1989 r. są wojskowe środki budowy zaufania i bezpieczeństwa. Środki te zostały wynegocjowane przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)²³ w ramach Traktatu o siłach konwencjonalnych w Europie (*Conventional Forces in Europe*, CFE) z 1990 r. oraz w stosunkowo mało znanym traktacie, czyli Dokumencie Wiedeńskim (*Vienna Document*, VD) z 1999 r.²⁴.

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wybrane formaty współpracy w ramach międzynarodowych stosunków politycznych. W każdym przypadku skupiono się na efektach w obszarze obronności uzyskanych dzięki kooperacji w ramach międzynarodowych stosunków wojskowych.

Nordycka współpraca obronna (NORDEFCO)

Państwa Europy Północnej długo nie współpracowały ze sobą na rzecz stworzenia wspólnej polityki w zakresie bezpieczeństwa i obrony, uznając, że oba te zagadnienia nie stanowią formalnej płaszczyzny kontaktów nordyckich, lecz pozostają domeną ich wewnętrznych polityk. Miała na to wpływ sytuacja geopolityczna państw skandynawskich – Dania, Norwegia i Islandia wstąpiły do NATO, Szwecja pozostała neutralna, a Finlandia w ramach umowy o przyjaźni ze Związkiem Radzieckim prowadziła politykę niezaangażowania.

Wydarzenia społeczno-polityczne na Starym Kontynencie przełomu lat 80. i 90. XX w. zmieniły nastawienie państw skandynawskich do aktywności na arenie międzynarodowej. Wstąpienie Szwecji do Unii Europejskiej w 1995 r. otworzyło nowy rozdział jej najnowszej historii. Decyzja ta położyła kres szwedzkiej polityce neutralności, która polegała na nieangażowaniu się w żadne struktury polityczno-militarne.

²² J. Gotkowska, O. Osica, *op. cit.*, s. 8.

²³ Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, OBWE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*, OSCE) jest organizacją międzynarodową (regionalną w rozumieniu rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych), której celem jest zapobieganie powstawaniu konfliktów w Europie. Oprócz państw europejskich jej członkami są Stany Zjednoczone, Kanada, Kazachstan, Uzbekistan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Mongolia. OBWE powstała 1 stycznia 1995 r. w wyniku instytucjonalizacji Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, szerzej zob. <https://www.osce.org> [dostęp: 11.07.2018].

²⁴ R. Śmigielski, M. Terlikowski, *Wojskowe środki budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie – stan obecny i perspektywy*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 70 (602).

Państwa Europy Północnej poparły rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje postsocjalistyczne, a ich integracja oraz zaangażowanie we współpracę z Rosją miały gwarantować bezpieczeństwo i stabilność Europy. Przełomowym wydarzeniem na drodze ku wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa państw nordyckich był przyjęty w połowie 2009 r. plan Thorvalda Stoltenberga. We wspólnej deklaracji ministrowie państw skandynawskich podkreślili, że propozycje Stoltenberga są ważnym źródłem inspiracji dla pogłębienia współpracy nordyckiej w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Tym samym wojskowa współpraca nordycka została organizacyjnie scalona w jedną strukturę NORDEF-CO, funkcjonującą obok aktywności tych państw w NATO czy UE²⁵.

Podstawowym celem NORDEF-CO jest współpraca wielostronna zwiększająca zdolności obronne i reagowania kryzysowego państw członkowskich w regionie Morza Bałtyckiego i w Arktyce. Obejmuje ona takie dziedziny jak: planowanie strategiczne, zdolności obronne, szkolenia i ćwiczenia, operacje oraz szkolnictwo wojskowe²⁶. Joanna Grzela ocenia, że współpracę państw nordyckich w ramach NORDEF-CO można podsumować w kilku punktach: zaspokojenie potrzeb operacyjnych i zwiększenie zdolności do wspólnego działania, zwiększenie bezpieczeństwa w bliższym otoczeniu i zwiększenie bezpieczeństwa regionalnego, a także polepszenie przygotowania poszczególnych krajów do udziału w misjach (operacjach) międzynarodowych²⁷. Warto również dodać, że już w 2012 r. wszyscy ministrowie spraw zagranicznych oraz obrony narodowej państw nordyckich zebrali się w celu omówienia przyszłej współpracy na dalekiej Północy.

Trójkąt Weimarski

Trójkąt Weimarski, jako formuła trójstronnego dialogu między Polską, Francją i Niemcami, został powołany w 1991 r. dzięki wspólnemu pomysłowi ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Francji – Hansa-Dietricha Genschera i Rolanda Dumasa. Celem inicjatywy było m.in.: włączenie Polski w nurt europejskich decyzji, dotychczas zapadających w dużej mierze w tandemie francusko-niemieckim, wspieranie zmian ustrojowych w Polsce po 1989 r., pomoc w integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej i NATO, rozwój bilateralnych relacji handlowych oraz stworzenie odpowiednich warunków do inwestycji.

W 2006 r. nastąpiła intensyfikacja współpracy państw Trójkąta w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony. Wynikało to z ewolucji polskiego stanowiska wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (obecnie Współ-

²⁵ J. Grzela, *Plaszczyzny i kierunki współpracy nordyckiej*, Kielce 2014, s. 150–162 (Scandinaviavium).

²⁶ Materiał wewnętrzny Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej z korespondencji z Departamentem Wojskowych Spraw Zagranicznych z dnia 31.10.2017 r.; Memorandum of Understanding on Nordic Defence Cooperation, 4.11.2009.

²⁷ J. Grzela, *op. cit.*, s. 160.

nej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony²⁸) i poparcia przez Warszawę europejskich dążeń integracyjnych w tym obszarze²⁹. Rzeczywistym wyrazem współpracy w obszarze wojskowym był wspólny udział Polski, Francji i Niemiec w unijnej misji wojskowej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo, kwiecień–listopad 2006 r.)³⁰. Pierwsze doświadczenia z operacji w Afryce stały się katalizatorem decyzji o utworzeniu Weimarskiej Grupy Bojowej³¹. Już 7.12.2006 r. szefowie sztabów państw Trójkąta Weimarskiego ustalili, że Weimarska Grupa Bojowa Unii Europejskiej (*European Union Weimar Battlegroup*) będzie gotowa do objęcia dyżuru w pierwszej połowie 2013 r. Zadanie to zostało z powodzeniem zrealizowane, po raz pierwszy w historii unijną grupą bojową (*EUBG*) dowodził polski oficer – gen. bryg. Rajmund Andrzejczak (obecny Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego), a główne siły, czyli ponad 1700 żołnierzy, wydzieliła Polska³². Polska już wcześniej odgrywała wiodącą rolę w Grupie Bojowej Unii Europejskiej w 2010 r., a po raz drugi przewodziła europejskim siłom manewrowym w 2016 r., gdy półroczny dyżur bojowy (tzw. *stand-by phase*) objęła Wyszehradzka Grupa Bojowa.

Grupa Wyszehradzka

Grupa Wyszehradzka (V4) to nieformalna organizacja regionalna skupiająca państwa Europy Środkowej: Polskę, Czechy, Węgry i Słowację. Grupa ogniskuje współpracę państw regionu w dziedzinach będących przedmiotem ich wspólnego zainteresowania, zasadniczo w ramach integracji ogólnoeuropejskiej. Spajana jest

²⁸ Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). WPBiO została zdefiniowana w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE). W art. 41 określono sposób finansowania WPZiB i WPBiO, a sama polityka została szczegółowo opisana w art. 42–46, w rozdziale 2 sekcja 2 tytuł V („Postanowienia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”), a także w protokołach 1, 10 i 11 oraz deklaracjach 13 i 14. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego w zakresie WPZiB i WPBiO opisano w art. 36 TUE, szerzej zob. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT\(2013\)060102_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060102/04A_FT(2013)060102_PL.pdf) [dostęp: 24.06.2018].

²⁹ D. Jankowski, *Weimarski trójkąt bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 1, s. 131–138.

³⁰ B. Górka-Winter, *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 44.

³¹ Idea stworzenia europejskich grup bojowych pojawiła się w 2003 r. Jej autorami byli ówczesny premier Wielkiej Brytanii Tony Blair i prezydent Francji Jacques Chirac. Chodziło o to, by w sytuacjach kryzysowych Rada Unii Europejskiej mogła szybko wysłać w rejon konfliktu wyszkolone i przygotowane jednostki wojskowe. Ich zadaniem ma być nie tylko pomoc humanitarna, lecz także bezpośrednia walka z przeciwnikiem, szerzej zob. A. Konarzewska, *Grupy Bojowe UE. Zaczętek euroarmii?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 1–2, s. 154–173. Szczegółowe informacje w dokumencie Unii Europejskiej: CSDP/PSDC 416, *EU Battle Group Concept*, 14.12.2016.

³² *Polacy zakończyli dyżur bojowy w Unii*, Polska Zbrojna, 1.07.2013, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/8585?t=Polacy-zakonczyli-dyzur-bojowy-w-Unii> [dostęp: 2.08.2018].

wartościami cywilizacji zachodnioeuropejskiej, na które fundamentach budowane były państwowości wyszehradzkiej czwórki³³.

Od początku celem Grupy była integracja europejska. Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej z 15.02.1991 r. nie nadała współpracy wyszehradzkiej, która się z niej wyłoniła, charakteru organizacji międzynarodowej, lecz formę regularnych konsultacji i rzeczowej współpracy w tych dziedzinach, w których partnerzy uznają to za potrzebne. Ten charakter współpracy został utrzymany do dzisiaj. Konsekwencją był brak parlamentarnej ratyfikacji kolejnych porozumień o współpracy wyszehradzkiej, jak też brak powiązania między jej rządowym i parlamentarnym wymiarem.

Realizowany obecnie zakres współdziałania został określony ramowo przez wytyczne w sprawie przyszłych obszarów współpracy wyszehradzkiej i obejmuje następujące główne płaszczyzny: współpraca w ramach V4, współpraca w ramach UE, współpraca w ramach NATO i innych organizacji międzynarodowych oraz współpraca z innymi partnerami. W ramach V4 wypracowywane są wspólne stanowiska w kwestiach ważnych dla wschodniej flanki NATO. Państwa Grupy Wyszehradzkiej pod względem militarnym łączą podobne zagrożenia – jest to przede wszystkim bliskość Rosji³⁴.

Dzięki międzynarodowej współpracy w obszarze wojskowym państw Grupy Wyszehradzkiej powołano Grupę Bojową Unii Europejskiej państw wyszehradzkich (*European Union Battle Group V4*, EUBG V4), pełniącą dyżur bojowy w pierwszej połowie 2016 r. Jednocześnie po raz pierwszy Siły Zbrojne RP sformowały dowództwo strategiczne (*European Union Operations Headquarters*, EU OHQ), które w przypadku aktywacji EUBG V4 miało dowodzić operacją wojskową pod auspicjami Unii Europejskiej. Po raz kolejny współpraca wojskowa państw Grupy Wyszehradzkiej będzie realizowana w praktyce w 2019 r., gdy dyżur obejmie kolejna Grupa Bojowa składająca się z polskich żołnierzy³⁵.

Stała współpraca strukturalna (PESCO)

Stała współpraca strukturalna (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), stała się w 2017 r. priorytetową inicjatywą w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, która ma znacząco zwiększyć wkład państw UE w zapewnianie bezpieczeństwa w Europie. Aktywowanie PESCO w grudniu 2017 r. miało umożliwić

³³ Informacja na temat Grupy Wyszehradzkiej, oprac. S. Puzyna, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 3–13.

³⁴ Grupa Wyszehradzka – wspólnota zagrożeń i celów, Polska Zbrojna, 20.06.2017, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/22971?t=Grupa-Wysz> [dostęp: 31.07.2018].

³⁵ Kraje Grupy Wyszehradzkiej podpisały porozumienie wojskowe, Bankier.pl, 14.03.2014, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kraje-Grupy-Wyszehradzkiej-podpisały-porozumienie-wojskowe-3081938.html> [dostęp: 3.08.2018].

zacieśnianie współpracy wojskowej zainteresowanej grupie państw Unii Europejskiej po spełnieniu określonych kryteriów. Po kilkumiesięcznych dyskusjach akces do inicjatywy zgłosiło 25 państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii, Danii i Malty). Analityk Ośrodka Studiów Wschodnich Justyna Gotkowska oceniła, że na obecnym etapie PESCO ani zdecydowanie nie wesprze integracji sił zbrojnych w UE, ani nie przyczyni się w znacznym stopniu do rozwoju jej zdolności wojskowych. Od aktywności państw uczestniczących w projektach, od dalszego rozwoju inicjatywy i od determinacji Komisji w egzekwowaniu zależy, czy PESCO będzie stanowić wartość dodaną w europejskiej polityce bezpieczeństwa. Niewykluczone, że projekty PESCO czeka podobny koniec jak projekty inicjatywy *pooling & sharing* z 2011 r., które wspierają współpracę wojskową w wąsko określonych obszarach, ale bynajmniej nie stały się przełomem w WPBiO³⁶.

Polska najpierw przystąpiła do dwóch projektów realizowanych w ramach PESCO. Pierwszy to ułatwienie i standaryzacja transgranicznych transportów wojska (*Military Mobility*). Jego celem jest poprawa mobilności wojsk i sprzętu na terenie UE, a głównym zadaniem – ujednolicenie i uproszczenie procedur dla transgranicznych transportów. Drugim programem jest opracowanie europejskich systemów radiostacji programowalnych (*European Secure Software defined Radio*, ESSOR). W kwietniu 2018 r. Polska dołączyła do kolejnych sześciu programów w ramach PESCO³⁷.

Omówione powyżej formaty współpracy mają głównie charakter międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych, a kwestie wojskowe w ich ramach są tylko jednym z obszarów współpracy. Poniżej zaprezentowano dwa wybrane formaty współpracy, w których głównym podmiotem są siły zbrojne poszczególnych państw.

Stowarzyszenie FINABEL

FINABEL jest najstarszym organem współpracy wojsk lądowych w Europie, założonym w październiku 1953 r. przez pięć państw: Francję, Włochy, Holandię, Belgię i Luksemburg³⁸. Celem Stowarzyszenia jest koordynacja rozwoju wojsk lądowych poszczególnych państw członkowskich, wdrażanie nowoczesnego uzbrojenia, wymiana poglądów, rozważanie propozycji dotyczących wspólnego

³⁶ J. Gotkowska, *Czym jest PESCO. Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, Warszawa 2018, s. 6–7 (Ośrodek Studiów Wschodnich, Punkt Widzenia, nr 69).

³⁷ R. Lesiecki, *Kolejne „polskie” projekty w ramach PESCO – m.in. logistyka, walka przeciwnikowa, artyleria i cyberbezpieczeństwo*, Defence24, 11.04.2018, <https://www.defence24.pl/kolejne-polskie-projekty-w-ramach-pesco--min-logistyka-walka-przeciwnikowa-artyleria-i-cyberbezpieczenstwo> [dostęp: 31.07.2018].

³⁸ Nazwa jest akronimem (France, Italy, Netherlands, Belgium, Luxembourg). W marcu 1956 r. do Stowarzyszenia przystąpiła Republika Federalna Niemiec, w związku z czym nazwę zmieniono na FINABEL (A – Allemagne).

interesu – podnoszenia poziomu kooperacji, interoperacyjności, sprawności i skuteczności wojsk lądowych, jak również wzajemnego zrozumienia poprzez harmonizowanie koncepcji, doktryn i procedur w całym spektrum operacji wojskowych.

Już w 1954 r. oficjalnie zadeklarowano, że Stowarzyszenie nie jest konkurencją dla NATO, lecz uzupełnieniem i rozszerzeniem współpracy wojskowej w Europie. Rezultaty prac w ramach Stowarzyszenia pozwalają jego członkom prezentować wspólne stanowisko w NATO. Członkami FINABEL są obecnie przedstawiciele wojsk lądowych z 22 państw Europy³⁹, a Polska przystąpiła do organizacji w 2006 r. Szczególnie istotny był dla Polski rok 2012, kiedy to roczną prezydencję i opiekę nad pracami grup roboczych działających w ramach FINABEL-u sprawował ówczesny Dowódca Wojsk Lądowych gen. broni Zbigniew Głowienka⁴⁰.

Spotkania Komitetu Głównych Ekspertów Wojskowych FINABEL odbywają się dwa razy w roku, a do najważniejszych obszarów prac należą: wymiana doświadczeń, promowanie nowych idei i wyzwań stojących przed siłami lądowymi, wnoszenie wkładu do procesu ewolucji sił lądowych, definiowanie kierunków modernizacji uzbrojenia oraz dostarczanie analiz i wniosków podczas opracowywania doktryn narodowych. Prace prowadzone przez członków FINABEL nie podlegają formalnie żadnym organizacjom narodowym czy międzynarodowym, jednak w celu uniknięcia dublowania prac analitycznych szef sekretariatu FINABEL jest członkiem sojuszniczej grupy zajmującej się uzbrojeniem wojsk lądowych – *NATO Army Armaments Group* (NAAG). Takie rozwiązanie powoduje, że bardzo często dochodzi do wypracowania wspólnego stanowiska NATO oraz FINABEL.

Centrum Koordynacji Sił Specjalnych NATO oraz Dowództwo Sił Operacji Specjalnych NATO

Wojska Specjalne (*Special Operations Forces*, SOF) są elitarną częścią sił zbrojnych większości państw świata. Dysponujące mobilnością w wymiarze strategicznym oraz taktycznym, specjalnym procesem doboru i szkolenia żołnierzy, specjalnym wyposażeniem i uzbrojeniem, zdolnością do improwizacji i dostosowania się do zmiennych nieprzewidywalnych warunków – są skuteczne w działaniu i łatwe do rozwinięcia na odległych teatrach działań wojennych. Jednak narodowy charakter sił operacji specjalnych powodował, że nawet państwa pozostające w strukturach NATO, mimo dążenia do standaryzacji w obszarze operacji specjalnych, implementowały różne procedury, standardy taktyczne, szkolenia i wyposażenia.

³⁹ Szerzej zob. <http://www.finabel.org/about> [dostęp: 2.08.2018].

⁴⁰ M. Rutkowski, *Jubileuszowe posiedzenie FINABEL-u*, Ministerstwo Obrony Narodowej, 17.04.2013, <http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/2013-04-17-jubileuszowe-posiedzenie-finabelu> [dostęp: 1.08.2018].

To bardzo niekorzystnie wpływało na możliwości operacyjnej współpracy SOF w ramach prowadzonych operacji wojskowych⁴¹.

Z tego powodu w 2006 r. Komitet Wojskowy NATO otrzymał dokument pod nazwą *NATO Special Operations Initiative* (NSTI), sygnowany przez cztery państwa (USA, Holandię, Norwegię i Polskę), dotyczący m.in. powołania Centrum Koordynacji Sił Specjalnych (*NATO Special Operation Coordination Center*, NSCC)⁴². Głównymi celami działania NSCC były: przygotowanie ekspertyz dotyczących sił operacji specjalnych, wsparcie tworzenia i rozwoju SOF, tworzenie polityki SOF i zwiększanie ich interoperacyjności, wsparcie szkoleń i ćwiczeń czy wreszcie stworzenie struktury dowodzenia dla polepszenia współpracy sił operacji specjalnych NATO.

W 2010 r. doświadczenia ze współpracy w ramach SOF poszczególnych państw członkowskich sojuszu doprowadziły do przekształcenia NSCC w Dowództwo Sił Operacji Specjalnych (*NATO Special Operations Headquarters*, NSHQ). Obecnie przedstawiciele sił specjalnych z ponad 30 państw współpracują w ramach NSHQ, delegując ponad 200 oficerów i podoficerów do struktury tego dowództwa. Wymiernym rezultatem ich prac jest opracowanie wspólnej polityki Sojuszu w obszarze operacji specjalnych (*Military Committee Policy MC-437/2*), sojuszniczej doktryny operacji specjalnych (*Allied Joint Publication AJP-3.5(A)*), sojuszniczych standardów operacyjnych w obszarze operacji specjalnych (*Allied Force Standards*, vol. X oraz vol. XI), czy wreszcie utworzenie połączonego dowództwa komponentu operacji specjalnych, zdolnego do dowodzenia operacjami specjalnymi (*Special Operations Component Command*, SOCC).

Współpraca formacji terytorialnych – Inicjatywa Regionalna

Rosyjska operacja w Gruzji w 2008 r., a szczególnie kolejna wojskowa operacja Rosji – na Ukrainie w 2014 r. – zdecydowanie zwiększyły poziom zagrożenia dla wschodniej flanki NATO oraz Unii Europejskiej. Ponadto stałe obniżanie wydatków w obszarze obronności i kryzys migracyjny na południu Europy doprowadziły do znacznego pogorszenia się sytuacji bezpieczeństwa w obszarze zainteresowania państw Europy Wschodniej i Europy Północnej.

Te wyzwania dla bezpieczeństwa zostały zdefiniowane w kolejnej edycji sojuszniczej doktryny operacji połączonych z 2017 r. (*NATO Allied Joint Doctrine AJP-01(E)*), wskazując szczególnie mocno na zagrożenia związane z konfliktem zbrojnym na obrzeżach NATO spowodowanym sporami na tle terytorialnym,

⁴¹ H. Królikowski, *Droga do Dowództwa Operacji Specjalnych NATO*, Defence24, 10.11.2012, <https://www.defence24.pl/droga-do-dowodztwa-operacji-specjalnych-nato> [dostęp: 23.07.2018].

⁴² J. Dereń, *Osiągnięcie zdolności operacyjnych przez Dowództwo Wojsk Specjalnych (DWS) w kontekście realizacji celów politycznych określonych w Strategii Bezpieczeństwa RP*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2011, t. 5, s. 199–213.

etnicznym, politycznym, religijnym czy o dostęp do surowców naturalnych. Dodatkowo analitycy Sojuszu wskazali na rosnące zagrożenia związane z proliferacją broni masowego rażenia, terroryzmem, zorganizowaną przestępczością, atakami w cyberprzestrzeni, zagrożenia dla kluczowej infrastruktury komunikacyjnej i transportowej oraz zagrożenia środowiskowe⁴³.

Bazując na wnioskach z analizy środowiska bezpieczeństwa, w ramach Sił Zbrojnych RP w 2016 r. rozpoczęto formowanie Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT). Jako główne zadania dla nowego Rodzaju Sił Zbrojnych wskazano m.in. budowę powszechnej gotowości obronnej, wzmocnienie potencjału odstraszenia Sił Zbrojnych RP, zwiększenie gotowości Sił Zbrojnych RP (adekwatnie do zaistniałego zagrożenia o charakterze militarnym i niemilitarnym) celem niedopuszczenia do eskalacji zagrożenia oraz usunięcia skutków jego wystąpienia, w tym zapewnienia ochrony ludności i mienia, czy wzmocnienie granicy państwowej oraz bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej⁴⁴.

Podczas analiz operacyjnych prowadzonych w Dowództwie Wojsk Obrony Terytorialnej wskazano, że formacje o podobnym charakterze i zadaniach znajdują się w strukturach sił zbrojnych państw będących sąsiadami Polski lub znajdującymi się w obszarze bezpośredniego zainteresowania.

Do takich formacji zaliczono przede wszystkim: Gwardię Narodową w Danii, Ligę Obrony w Estonii, wojska terytorialne i regionalne w Finlandii, siły podległe dowództwu KTA w Niemczech, siły podległe dowództwu MAPTC na Węgrzech, ochotnicze wojska na Litwie, gwardię narodową na Łotwie, gwardię krajową w Norwegii i Szwecji oraz armię rezerwową w Wielkiej Brytanii.

Dodatkowo – mając na uwadze strategiczne partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi oraz ponad 200-letnie doświadczenia amerykańskiej Gwardii Narodowej – do współpracy zaproszono przedstawicieli tej właśnie formacji⁴⁵. Listę zaproszonych do współpracy zamyka Dowództwo Frontu Krajowego – jednostki odpowiadającej za obszar zarządzania kryzysowego w Izraelu⁴⁶.

Mimo znaczących różnic związanych z miejscem oraz rolą w strukturze sił zbrojnych, a także zadaniami operacyjnymi realizowanymi przez wymienione wyżej formacje, ich cechami wspólnymi są przede wszystkim „terytorialność”, czyli realizacja zadań w środowisku lokalnym (regionalnym), a także „ochotniczość”

⁴³ Allied Joint Doctrine AJP-01(E), NATO, February 2017, s. 2-1–2-6.

⁴⁴ *Zadania WOT zdefiniowane w Doktrynie DD-3.40. Wojska Obrony Terytorialnej w operacji*, Warszawa 2018, s. 13.

⁴⁵ S. Gruszczyk, J. Rokicki, *Amerykańska Gwardia Narodowa jako służba cywilno-militarna*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2017, nr 3, s. 152.

⁴⁶ Lista państw oraz ich formacji terytorialnych biorących udział we współpracy regionalnej: Dania – *Hjemmeværnet*, Estonia – *Kaitseliit*, Finlandia – *Maakuntajoukot*, Niemcy – *Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr*, Węgry – *Hadkiegészítő Felkészítő és Kiképző Parancsnokság*, Izrael – *Pikud HaOref*, Litwa – *Krašto apsaugos savanorių pajėgos*, Łotwa – *Zemessardze*, Norwegia – *Heimevernet*, Szwecja – *Hemvärnet*, Wielka Brytania – *Army Reserve*, USA – *National Guard*.

jako forma pełnienia służby wojskowej. Dodatkowo formacje tego typu uzupełniają zdolności operacyjne wojsk operacyjnych, a w niektórych przypadkach – stanowią przeważającą część potencjału militarnego państwa.

W Dowództwie Wojsk Obrony Terytorialnej już pod koniec 2016 r. podjęto działania zmierzające do organizacji spotkania dowódców wymienionych formacji terytorialnych. Działania te były prowadzone w ramach współpracy z Departamentem Wojskowych Spraw Zagranicznych oraz Wojskowym Korpusem Dyplomatycznym (WKD), skupiającym wszystkich attaché obrony akredytowanych w Polsce. Szczególnie ważne dla tego procesu były doświadczenia i wnioski ze współpracy międzynarodowej prowadzonej przez Wojska Lądowe w ramach Stowarzyszenia FINABEL czy Dowództwa Operacji Specjalnych NATO – NSCC/NSHQ.

Rys. 2. Logo spotkania w ramach regionalnej inicjatywy współpracy formacji terytorialnych



Kolejnym krokiem była organizacja kilkunastu dwustronnych spotkań roboczych z przedstawicielami poszczególnych formacji terytorialnych oraz attaché wojskowymi tych państw. Szczególnie cenne doświadczenie oraz wnioski przyniosły wizyty robocze przedstawicieli Wojsk Obrony Terytorialnej u zagranicznych odpowiedników, w tym m.in. na Litwie, Łotwie, w Estonii, Szwecji, Norwegii i Stanach Zjednoczonych. Głównym celem spotkań było promowanie idei współpracy formacji terytorialnych oraz dzielenie się doświadczeniami i wnioskami z funkcjonowania tego typu formacji. Podkreślano również, że spotkanie tego typu jest doskonałą okazją do osobistego poznania się dowódców formacji terytorialnych, co może przełożyć się na dalszą owocną współpracę regionalną w ramach międzynarodowych stosunków wojskowych.

Inicjatywa dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej w zakresie organizacji spotkania dowódców formacji terytorialnych już w połowie 2017 r. uzyskała akceptację na szczeblu Ministerstwa Obrony Narodowej, co pozwoliło na prowadzenie dalszych prac planistycznych ze wszystkimi zainteresowanymi partnerami zagranicznymi. Uzgodniono, że pierwsze spotkanie dowódców formacji terytorialnych odbędzie się w Polsce, w październiku 2018 r., a gospodarzem spotkania będzie dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej, gen. dyw. Wiesław Kukuła.

W I kwartale 2018 r. zakończono fazę organizacyjną i ustalono, że w spotkaniu udział wezmą dowódcy lub ich przedstawiciele z 12 krajów, głównie z Europy Wschodniej oraz Europy Północnej, co zapowiada obecność ponad 12 „oficerów flagowych”⁴⁷. Spotkanie otrzymało formalną nazwę *European Territorial Defence Regional Co-operation Initiative* (ETC), a do wszystkich uczestników skierowano dokumenty organizacyjne (tzw. *calling notice*), co rozpoczęło kolejną fazę przygotowania spotkania.

W trakcie negocjacji z partnerami ustalono, że głównymi obszarami dyskusji w ramach pierwszego spotkania inicjatywy ETC będą: rekrutacja oraz utrzymanie personelu formacji terytorialnych w służbie wojskowej, zarządzanie kryzysowe prowadzone w ramach zmniejszania skutków wystąpienia klęsk żywiołowych czy katastrof (naturalnych i spowodowanych działalnością ludzką) oraz wspólne szkolenia i ćwiczenia.

Podczas opracowywania niniejszego artykułu (wrzesień 2018 r.) wszelkie prace przygotowawcze przebiegały w sposób planowy. Informacje uzyskiwane na bieżąco od przedstawicieli poszczególnych formacji terytorialnych (lub attaché wojskowych na terenie Polski) wskazują na duże oczekiwania związane z pierwszym spotkaniem w ramach inicjatywy ETC oraz podjęciem decyzji o organizacji kolejnych spotkań – być może w zmienionej formule. Zostanie to jednak potwierdzone nie wcześniej niż na przełomie 2018 i 2019 r.

⁴⁷ W wojskowej nomenklaturze sojuszniczej określenie *flag officer* dotyczy oficera w stopniu co najmniej generała brygady / brygadiera.

Podsumowanie

Przykłady współpracy prowadzonej w ramach międzynarodowych stosunków politycznych oraz wojskowych wyraźnie pokazują, że nie ma jednego wzorca rozwoju kooperacji polityczno-wojskowej. Jak piszą Justyna Gotkowska i Olaf Osica, termin „współpraca subregionalna” jest jedynie zbiorczym określeniem projektów wojskowej współpracy dwu- i wielostronnej, nie zawsze skupiającej nawet wszystkie państwa danego subregionu. Nie ma również możliwości budowy trwałej i spójnej koalicji regionalnej (w ramach NATO czy UE) w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności – obejmującej państwa nordyckie, bałtyckie i partnerów z grupy V4. Przesądzają o tym przede wszystkim rozbieżności w postrzeganiu wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa, ilościowe i jakościowe zróżnicowanie potencjałów wojskowych, a także odmienne krótko- i średnio-termiowe motywacje i zakładane cele współpracy⁴⁸.

Jednak pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa w regionie, o czym tak wyraźnie mówił przedstawiciel Szwecji przy NATO oraz UE gen. dyw. Thomas Nielsen w styczniu 2017 r. („Po aneksji Krymu, konflikcie na Ukrainie, w świetle tego, co dzieje się w Syrii, widzimy, że Rosja wzmacnia swoje możliwości działań wojennych i nie zawaha się skorzystać ze środków wojskowych, aby osiągnąć cele polityczne”⁴⁹), pozwala przypuszczać, że inicjatywy współpracy regionalnej mają duże szanse powodzenia. W czasie tego samego spotkania przedstawiciel MON Finlandii ppłk Jyri Raitasalo podkreślał, iż „po wybuchu kryzysu na Ukrainie, państwa zachodnie muszą wspólnie wypracować nową narrację, która powinna przekonać obywateli, że obrona jest nadal istotna i należy w nią inwestować”. Godny zauważenia jest fakt, iż ppłk Raitasalo szczególnie mocno akcentował znaczenie obrony terytorialnej⁵⁰.

Wymienione w artykule przykłady nie są jedynymi formatami, na bazie których prowadzona jest regionalna współpraca w ramach stosunków międzynarodowych. W ostatnim czasie (po 2014 r.) dziewięć państw regionu – Bułgaria, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja – zdołało ustanowić cykliczny format prowadzenia konsultacji politycznych oraz współpracy w ramach NATO. Format ten został nazwany *Bucharest 9* (B9), a w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego jest postrzegany jako „głos

⁴⁸ J. Gotkowska, O. Osica, *op. cit.*, s. 17.

⁴⁹ Wystąpienie gen. dyw. T. Nielsena w czasie posiedzenia podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) Parlamentu Europejskiego w dniu 25.01.2017 r., *Bezpieczeństwo w regionie M. Bałtyckiego i współpraca wojskowa w Europie Środkowej i Wschodniej*, <http://fotyga.pl/2017/01/bezpieczenstwo-w-regionie-m-baltyckiego-i-wspolpraca-wojskowa-w-europie-srodkowej-i-wschodniej> [dostęp: 27.08.2018].

⁵⁰ Wystąpienie ppłk. J. Raitasalo w czasie posiedzenia podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) Parlamentu Europejskiego, *ibidem*.

wschodniej flanki NATO” będący odpowiedzią na rosnące zagrożenie ze strony Rosji⁵¹.

Innym mniej znanym formatem regionalnej współpracy międzynarodowej jest Grupa Północna (*Northern Group*) składająca się 12 państw: Danii, Estonii, Finlandii, Holandii, Niemiec, Litwy, Łotwy, Norwegii, Polski, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. Grupa Północna definiuje się jako forum wymiany poglądów w obszarze obronności i bezpieczeństwa oraz poszukiwania nowych formatów współpracy. Wszyscy członkowie Grupy Północnej angażują się w zachowanie bezpieczeństwa i stabilności, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i Sojuszu Północnoatlantyckiego⁵².

Zatem inicjatywa współpracy w obszarze obrony terytorialnej z właściwie zdefiniowanymi celami strategicznymi i operacyjnymi, a także zgodna z kierunkami opisanymi w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego może istotnie wpłynąć na poziom bezpieczeństwa Polski. Nie należy jednak zakładać, że w ramach współpracy w tym obszarze nastąpią zmiany w sojuszniczej doktrynie operacji połączonych, ze względu na zbyt duże zróżnicowanie poszczególnych formacji terytorialnych regionu. Możliwe obszary współpracy to przede wszystkim wymiana doświadczeń w zakresie rekrutacji operacji informacyjnych oraz wspólne szkolenia i ćwiczenia. Docelowo współpraca szkoleniowa mogłaby zakończyć się budową regionalnego ośrodka szkolenia dla „terytorialsów” – na wzór istniejących sojuszniczych centrów doskonalenia (*Center of Excellence*, COE) czy ośrodka szkoleniowego sił specjalnych (*International Special Operations Training Center*, ISTC) w Pfullendorf (Niemcy).

Należy podkreślić, że przedstawiciele poszczególnych formacji terytorialnych na spotkaniu w ramach ETC będą reprezentować liczącą ponad 300 000 żołnierzy rodzinę „terytorialsów” z Europy Wschodniej i Europy Północnej. Warto również zauważyć, że ze względu na położenie geograficzne oraz członkostwo w NATO i UE Polska ma dostęp zarówno do subregionu nordycko-bałtyckiego, jak i regionu Morza Czarnego, ma także mocną pozycję w Grupie Wyszehradzkiej oraz formalne podstawy do współpracy z amerykańską Gwardią Narodową stanu Illinois⁵³.

⁵¹ M. Terlikowski, V. Jóźwiak, Ł. Ogrodnik, J. Pieńkowski, K. Raś, *The Bucharest 9: Delivering on the Promise to Become the Voice of the Eastern Flank*, „PISM Policy Paper”, 2018, No. 4, s. 1.

⁵² Joint Statement from the Northern Group meeting of Defence Ministers, Copenhagen, 9.11.2016, <https://www.regeringen.se/4af90e/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/nordefco/joint-statement-northern-group-9-november-2016.pdf> [dostęp: 28.07.2018].

⁵³ Więcej na temat *State Partnership Program* na stronie Gwardii Narodowej Stanów Zjednoczonych: <http://www.nationalguard.mil/Leadership/Joint-Staff/J-5/International-Affairs-Division/State-Partnership-Program> [dostęp: 27.08.2018]. Polska w ramach SPP współpracuje z Gwardią Narodową stanu Illinois, szerzej zob. R. Lesiecki, *Współpraca Wojska Polskiego i Gwardii Narodowej z Illinois ma 25 lat. „Bez tego nie byłoby Polski w NATO”*, *Defence24*, 16.04.2018, <https://www.defence24.pl/wspolpraca-wojska-polskiego-i-gwardii-narodowej-z-illinois-ma-25-lat-bez-tego-nie-byloby-polski-w-nato> [dostęp: 26.06.2018].

Przedstawione informacje pozwalają w ocenie autora na potwierdzenie hipotezy roboczej postawionej we wstępie artykułu – i stwierdzić, że inicjatywa współpracy regionalnej w obszarze obrony terytorialnej może zwiększyć poziom bezpieczeństwa Polski.

Regional cooperation of territorial defense formations: capabilities and chances

The author considers legal background of military international cooperation, then he describes basic doctrinal documents of the Polish Armed Forces regarding international military cooperation. Further, author lists regional international cooperation initiatives in defense and security sphere, as Weimar Triangle, Visegrád Group, PESCO, and FINABEL. Based on the political, regional cooperation initiatives the author speculates on possible international military cooperation of territorial defense formations. The author presents potential cooperation areas as training and exercises, recruitment and retention of military personnel, and other.

Key words: territorial defence, Territorial Defence Forces, international cooperation, PESCO, Visegrád Group (V4), Weimar Triangle, territorial formations, security, regional cooperation

Regionalna obrona terytorialna – możliwości i szanse współpracy

Autor przedstawia doktrynalne podstawy prowadzenia współpracy międzynarodowej przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Opisuje obecne formaty współpracy politycznej, takie jak Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Weimarski czy PESCO, oraz przedstawia formaty współpracy wojskowej w ramach Stowarzyszenia FINABEL czy Dowództwa Operacji Specjalnych NATO. Na tej bazie prezentuje szczegóły powstania idei spotkania w ramach regionalnej inicjatywy dowódców formacji terytorialnych, jej główne obszary zadaniowe i możliwości dalszego rozwoju.

Słowa kluczowe: obrona terytorialna, międzynarodowe stosunki wojskowe, Wojska Obrony Terytorialnej (WOT), PESCO, Grupa Wyszehradzka (V4), Trójkąt Weimarski, formacje terytorialne, „terytorialsi”, stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo, współpraca regionalna

Mira Malczyńska-Biały

dr, Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-3083-800X

ZAKUPY TRANSGRANICZNE JAKO DETERMINANTA POLITYKI KONSUMENCKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ PO 2007 ROKU

Wprowadzenie

Polityka konsumencka, na którą składa się ogół świadomych działań kompetentnych podmiotów¹, ma za zadanie ukształtowanie takich warunków, które umożliwią konsumentom – za pomocą posiadanych dochodów – realizację dążeń do możliwie najpełniejszego zaspokojenia ich potrzeb². W Unii Europejskiej jest ona kształtowana w strategiach i programach, mających postać komunikatów lub rezolucji. Pomimo, iż akty te nie mają mocy prawnie wiążącej, stanowią wytyczne ochrony prawnej konsumentów i swoiste standardy społeczne. Programy polityki konsumenckiej obejmują kilkuletni okres i wskazują na potrzebę realizowania nadrzędnych celów, wpływających na poprawę sytuacji ekonomiczno-prawnej i informacyjnej konsumentów.

Podstawowym celem artykułu jest pokazanie, że potrzeby ochrony konsumentów podczas zawierania transgranicznych umów kupna-sprzedaży (na odległość) są uwzględniane w polityce konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 r.

¹ Zob. M. Malczyńska-Biały, *The Schemes for Institutional Consumer Protection in the European Union*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 3, s. 192.

² M. Niepokulczycka, *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów*, Warszawa 1993, s. 12.

Z tego powodu przeanalizowano wpływ sprzedaży transgranicznej na kierunki i cele polityki konsumenckiej, kreowane w strategiach UE na lata 2007–2013 oraz 2014–2020. Zaprezentowano ponadto wybrane aspekty prawnej ochrony konsumentów podczas zakupów transgranicznych w UE. Skupiono się na przedstawieniu podstawowych zagrożeń, z którymi może spotkać się konsument podczas tego procesu. W artykule wykorzystano szereg metod charakterystycznych dla nauk o polityce: analizę instytucjonalno-prawną, historyczną oraz systemową. Celowo wybrano cezurę czasową po 2007 r. Podyktowane było to okresem obowiązywania dwóch ostatnich programów polityki konsumenckiej Unii Europejskiej, tj. 2007–2013 i 2014–2020 oraz podpisaniem Traktatu w Lizbonie.

Kreując politykę konsumencką należy wdrażać dostępne narzędzia, brać pod uwagę determinanty, a także okoliczności i sposoby skutecznego zastosowania tych narzędzi. Aby tworzona polityka konsumencka była efektywna, zgodnie z zaleceniami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), należy uwzględnić sześciostopniowy proces, który powinien być stosowany na każdym szczeblu administracyjnym zarówno do spraw lokalnych, krajowych, jak i międzynarodowych (tabela 1).

Tabela 1. Kroki w tworzeniu polityki ochrony konsumentów

KROK 1. W czym tkwi problem? Zdefiniuj problem i znajdź jego źródło.
KROK 2. Jak poważny jest problem? Jakie są szkody ponoszone przez konsumenta?
KROK 3. Czy wymagane są działania? Ustal, czy szkoda konsumenta gwarantuje działania polityczne.
KROK 4. Jakie są możliwe rozwiązania? Ustal cele polityki i znajdź zakres możliwości.
KROK 5. Która opcja jest najlepsza? Oceń je i wybierz właściwe działania polityczne.
KROK 6. Jak skuteczna jest ta opcja? Stwórz proces oceny danej polityki, aby sprawdzać jej efektywność.

Źródło: OECD, *Consumer Policy Toolkit*, Paris, 2010, s. 11.

Do determinantów mających wpływ na politykę konsumencką Unii Europejskiej po 2007 r. zaliczyć można kilka elementów. Należy do nich m.in. kreowanie standardów: prawnej ochrony konsumentów w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego, ochrony interesów ekonomicznych, prawa do informacji i edukacji oraz dochodzenia roszczeń, a także mechanizmy reklamacyjne.

Ochrona nabywców w Unii Europejskiej zyskała nowy wymiar wraz z podpisaniem Traktatu z Lizbony³. Wprowadził on istotny podział kompetencji UE w zakresie ochrony konsumenta. W części B w punkcie 12 przyjęto regulacje w zakresie kategorii i dziedzin kompetencji, których wyróżniono dwa rodzaje.

³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE, C 306/1, z dnia 17.12.2007.

Należały do nich kompetencje wyłączne Unii Europejskiej⁴ oraz kompetencje, które Unia dzieli z państwami członkowskimi. Zgodnie z dodanym art. 2c ust. 2, ochronę konsumentów zaliczono do kompetencji dzielonych, co powoduje, że Unia Europejska i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Oznacza to, że państwa członkowskie wykonują kompetencję w dziedzinie ochrony konsumenta w takim zakresie, w jakim UE nie wykonała swojej kompetencji lub postanowiła zaprzestać jej wykonywania (dodany art. 2a ust. 2)⁵.

Transgraniczny charakter zakupów związany jest z nabywaniem produktu przez konsumenta, znajdującego się poza granicami swojego państwa. Sprzedaż na odległość definiowana jest w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów⁶. Zgodnie z art. 2 pkt. 5 aktu „«umowa sprzedaży» oznacza każdą umowę, na mocy której przedsiębiorca przenosi lub zobowiązuje się do przeniesienia własności towarów na konsumenta, a konsument płaci lub zobowiązuje się do zapłacenia ich ceny, w tym również każdą umowę, której przedmiotem są zarówno towary, jak i usługi”. „«Umowa zawierana na odległość» oznacza każdą umowę zawartą między przedsiębiorcą i konsumentem w ramach zorganizowanego systemu sprzedaży lub świadczenia usług na odległość, bez jednoczesnej fizycznej obecności przedsiębiorcy i konsumenta, z wyłącznym wykorzystaniem jednego lub większej liczby środków porozumiewania się na odległość do chwili zawarcia umowy łącznie” (art. 2 pkt. 7).

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷ uwzględnia w artykułach 28–37, istotne dla konsumentów zawierających umowy transgraniczne regulacje w zakresie swobody przepływu towarów. Swoboda przepływu towarów⁸ oznacza, że towar pochodzący z państwa członkowskiego, jak również z państwa trzeciego, legalnie wprowadzony na rynek jednego z państw członkowskich, podlega swobodzie przemieszczania się po całym terytorium UE. Dlatego pełnej realizacji tej

⁴ Zob. art. 2a ust. 1: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii”, *ibidem*.

⁵ Dotychczasowy art. 153 traktatu, ust. 1, 2, 3 i 4 merytorycznie nie uległ zmianie, zmienione zostało jedynie jego oznaczenie: odąd artykuł 153 ust. 2, 3, 4 to odpowiednio artykuł 6a ust. 3, 4, 5; zob. punkt 128 traktatu.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. UE, L 304/64, z dnia 22.11.2011.

⁷ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE, C 326/47, z dnia 26.10.2012.

⁸ Pojęcie towarów nie zostało zdefiniowane w żadnym Traktacie oraz prawie wtórnym UE. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości można wskazać, że towarem uznano wszelkie produkty możliwe do wyrażenia w pieniądzu, które mogą stanowić przedmiot transakcji handlowych.

swobody służy zakaz wprowadzania cel i opłat o skutku równoważnym do cel, zakaz dyskryminacyjnego i protekcyjnego opodatkowania oraz zakaz wprowadzania ograniczeń ilościowych i tych, o skutku dla nich równoważnym. Prawodawca dopuścił jednak szereg ograniczeń swobodnego przepływu towarów, do których należą: porządek publiczny; moralność publiczna; bezpieczeństwo publiczne; ochrona życia i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin; ochrona krajowych dóbr kultury oraz ochrona własności przemysłowej i handlowej⁹.

Polityka konsumencka Unii Europejskiej w programie na lata 2007–2013 zaczęła szczególnie uwzględniać potrzebę ochrony konsumentów podczas zawierania transgranicznych umów kupna-sprzedaży na odległość. Idea ta jest kontynuowana w polityce na lata 2014–2020.

Ochrona konsumentów podczas zawierania transgranicznych umów kupna-sprzedaży a polityka konsumencka Unii Europejskiej po 2007 roku

Współczesny konsument europejski to konsument digitalny zawierający transgraniczne umowy kupna-sprzedaży przez Internet, przy użyciu urządzeń mobilnych. Dlatego chcąc uzyskać jak najkorzystniejszą dla siebie ofertę rynkową nie ogranicza się on tylko do swojego kraju, ale zawiera umowy również poza jego granicami¹⁰. Dzięki zakupom na odległość okazjonalne oferty stają się jeszcze łatwiej dostępne. Komunikat w sprawie transgranicznego elektronicznego handlu konsumenckiego w UE¹¹ wskazuje na oczywiste korzyści dla konsumentów, dokonujących takich zakupów. Należą do nich: większy wybór produktów, możliwość oszczędzenia pieniędzy czy też dostęp do produktów niedostępnych na rynku krajowym. Niestety zdarzają się sytuacje, kiedy zawierane umowy transgraniczne nie są dla konsumentów bezpieczne. Pojawiać się mogą ponadto liczne problemy z samym zawarciem umowy konsumenckiej w innym państwie członkowskim, np. powszechny problem odmowy realizacji zamówienia. Jak wynika z raportu Komisji Europejskiej z 2009 r.¹², 60% transgranicznych transakcji nie może zostać zrealizowanych przez konsumentów, ponieważ sprzedawca nie prowadzi wysyłki produktu do ich kraju lub nie oferuje odpowiednich możliwości dokonania płatności transgranicznej.

⁹ R.M. Pal, *Swobodny przepływ towarów*, [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej w zarysie*, red. A. Kuś, Lublin 2011, 257–258.

¹⁰ *Digitalizacja rynku staje się faktem*, fashionbusiness.pl, 13.10.2014, <http://fashionbusiness.pl/digitalizacja-rynku-staje-sie-faktem> [dostęp: 13.03.2015].

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie transgranicznego elektronicznego handlu konsumenckiego w UE, Bruksela, 22.10.2009, KOM(2009)557 wersja ostateczna.

¹² *Dismantling Barriers to Cross-Border Online Shopping. Frequently Asked Questions*, MEMO/09/475, Brussels, 22.10.2009.

Kolejnym elementem zagrażającym bezpieczeństwu konsumenckiemu podczas zawierania tego rodzaju transakcji jest stosowanie przez przedsiębiorców nieuczciwych praktyk rynkowych¹³. Zaliczyć do nich można m.in. działania lub zaniechania wprowadzające w błąd oraz agresywne praktyki rynkowe – nękanie, przymus i bezprawny nacisk. Skuteczne transgraniczne egzekwowanie przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk spowoduje zarówno wzrost zaufania konsumentów, jak i przyniesie korzyści działającym w dobrej wierze handlowcom poprzez ograniczenie nieuczciwej konkurencji ze strony innych handlowców.

Rozwój sprzedaży i zakupów transgranicznych na rynku europejskim, a przede wszystkim wzrost umów kupna-sprzedaży na odległość (przez Internet), przy jednoczesnym wzroście zagrożeń towarzyszących takim zakupom, spowodował uwzględnianie ochrony konsumenta w trakcie oraz po zawarciu takich transakcji, w strategiach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. Ochrona ta wynikała bezpośrednio z kreowanej po 2007 r. „koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa produktów konsumenckich oraz monitorowania rynku”. Polityka konsumencka na lata 2007–2013¹⁴ wskazywała, że Wspólnota dążyła do zagwarantowania swoim obywatelom bezpiecznego dokonywania zakupów w całej Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem portali internetowych. Nabywcy mieli być skutecznie chronieni zarówno przed niebezpiecznymi produktami, jak i nieuczciwymi handlowcami. W strategii zaznaczono, że dokonująca się rewolucja technologiczna związana była ściśle z transgranicznymi zakupami przez Internet i digitalizacją rynku. Najważniejszym czynnikiem w tym zakresie było upowszechnienie się technologii szerokopasmowej, przyczyniającej się do rozwoju handlu elektronicznego. Handel ten stanowił wyzwanie dla ochrony konsumentów oraz duży potencjał dla poprawy ich dobrobytu, gdyż wpływał na dostęp do większego asortymentu produktów, zwiększenie konkurencji cenowej oraz rozwój nowych rynków. Polityka konsumencka na lata 2007–2013 wskazywała, że globalizacja produkcji będzie nadal postępowała. Skutkiem tego będzie wzrost ilości produktów konsumowanych w UE, ale pochodzących z importu. W coraz większym stopniu handlowcy z całego świata będą sprzedawali konsumentom europejskim produkty za pośrednictwem transgranicznego handlu elektronicznego. Fakt ten zwiększa wyzwanie, a zarazem potrzebę zapewnienia skutecznego nadzoru rynku. Dlatego elementem warunkującym nadrzędne cele strategii był

¹³ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”, Dz.Urz. UE, L 149/22, z dnia 11.06.2005).

¹⁴ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, Bruksela, 13.3.2007, KOM(2007) 99 wersja ostateczna.

wzrost transgranicznego rynku detalicznego w Unii Europejskiej. W 2006 r. 26% konsumentów dokonało przynajmniej jednego zakupu transgranicznego, jednak tylko 6% zrealizowało go w innym kraju. 50% konsumentów dysponujących łączem internetowym w domu zrobiło zakupy w Internecie, ale tylko 12% dokonało takiego zakupu w innym kraju. Dane te wskazują, iż transgraniczne umowy kupna-sprzedaży na odległość stają się coraz popularniejsze, dlatego niezbędne było podjęcie działań mających na celu podniesienie zaufania konsumentów do wymiaru detalicznego rynku wewnętrznego.

Polityka konsumencka Unii Europejskiej na lata 2014–2020¹⁵ artykułuje nadrzędne cele. Ochrona konsumentów podczas dokonywania zakupów transgranicznych ujęta została pośrednio w koncepcji dotyczącej wzmocnienia i zwiększenia bezpieczeństwa produktów poprzez skuteczny nadzór rynku w całej UE. W programie wskazano, że konsumenci będą mieli większe zaufanie do zakupów na odległość, jeśli będą wiedzieli, że organy ochrony konsumentów kontrolują praktyki biznesowe handlowców. Regularne uzgodnione działania monitorujące rynek, prowadzone przez organy egzekwujące prawo konsumenckie w ramach rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, pozwoliły organom krajowym na zbadanie nieprawidłowości i zapewnienie zgodności z przepisami w dziedzinie ochrony konsumentów¹⁶.

W strategii zaznaczono potrzebę wzmocnienia pozycji obywateli, aby umożliwić im pełne uczestnictwo w rynku wewnętrznym. Wymaga to zwiększenia ich możliwości i zaufania do transgranicznego nabywania towarów i usług, w szczególności przez Internet. Wskazano również potrzebę usunięcia nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych przeszkód w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz zwiększenia zaufania obywateli do zakupów na odległość na terenie Unii Europejskiej. Unia powinna dążyć do stworzenia właściwych warunków, aby umocnić pozycję konsumentów, wyposażając ich w wystarczające narzędzia, wiedzę i kompetencje do podejmowania rozważnych i świadomych decyzji zakupowych, a także podnosząc poziom świadomości konsumentów.

Analizując politykę konsumencką Unii Europejskiej na lata 2014–2020 można wskazać, że ochrona nabywców podczas dokonywania zakupów transgranicznych w tych realizowana będzie na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w kontekście informacyjno-edukacyjnym, po drugie – ułatwiając im dostęp do szybkich, łatwych i tanich sposobów dochodzenia roszczeń.

W wyartykułowanym w strategii celu dotyczącym informowania i edukowania konsumentów oraz wsparcia dla organizacji konsumenckich określono, że

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE, Dz.Urz. UE, L 84/42, z dnia 20.03.2014.

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”), Dz.Urz. UE, L 364/1, z dnia 9.12.2004.

powinni oni dysponować wiarygodnymi i łatwo dostępnymi danymi w odniesieniu do transgranicznych umów kupna-sprzedaży. Umożliwi im to porównywanie cen, jakości i zrównoważonego charakteru towarów i usług.

Cel polityki dotyczący zagwarantowania konsumentom prawa do prostego, skutecznego, odpowiedniego i taniego dochodzenia roszczeń, również uwzględnia zakupy transgraniczne. Do pomiarów realizacji tego celu posłużyć ma w szczególności korzystanie z alternatywnych metod rozstrzygania sporów podczas rozstrzygania konsumenckich sporów transgranicznych oraz działalność unijnego internetowego systemu rozstrzygania sporów.

Bezpieczeństwo konsumenta podczas zakupów transgranicznych w Unii Europejskiej – wybrane regulacje prawne

Działania Unii Europejskiej w zakresie zagwarantowania bezpieczeństwa konsumentów podczas zawierania umów transgranicznych dotyczą przede wszystkim zapewnienia, że produkty które nabywają są bezpieczne dla ich życia i zdrowia. Kolejne kroki wiążą się ze stworzeniem odpowiedniego systemu dochodzenia transgranicznych roszczeń konsumenckich.

Gwarancja bezpieczeństwa produktów dostępnych na rynku unijnym jest priorytetowa dla konsumenta. Musi on mieć pewność, że produkty które nabywa, nie zagrażają jego zdrowiu i życiu. W tym celu Unia Europejska podejmuje szereg działań legislacyjnych i edukacyjno-informacyjnych. Spośród licznych aktów prawa wtórnego regulujących kwestię bezpieczeństwa różnych kategorii produktów, czołowe miejsce zajmuje dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów¹⁷. W art. 2 lit. b) zawiera ona definicję „bezpiecznego produktu”, który „oznacza każdy produkt, który w normalnych bądź możliwych do przewidzenia warunkach zastosowania, łącznie z przechowywaniem oraz, w stosownych przypadkach, oddaniem do użytku, wymogami instalacyjnymi i konserwacyjnymi, nie przedstawia żadnego zagrożenia lub jedynie minimalne zagrożenie związane z jego użytkowaniem, uważany za dopuszczalny i odpowiadający wysokiemu poziomowi ochrony bezpieczeństwa i zdrowia osób (...)”. Eliminacji ryzyka zakupu produktu niebezpiecznego podczas zawierania umów transgranicznych na obszarze Unii Europejskiej, ma sprzyjać funkcjonowanie systemu Rapid Alert System for dangerous non-food products – RAPEX. Zgodnie z art. 10 dyrektywy o ogólnym bezpieczeństwie produktów, RAPEX ma przede wszystkim za zadanie ułatwienie wymiany informacji dotyczących: oceny ryzyka, produktów niebezpiecznych, metod badawczych i wyników, najnowszych odkryć naukowych oraz innych aspektów dotyczących czynności kontrolnych. We wszystkich państwach członkowskich UE istnieją

¹⁷ Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów Dz.Urz. WE, L 11/4, z dnia 3.12.2002.

krajowe punkty kontaktowe, które przekazują Komisji Europejskiej informacje na temat produktów uznanych w danym kraju za niebezpieczne¹⁸.

Innym czynnikiem wpływającym na poczucie bezpieczeństwa konsumentów podczas nabywania produktów poza granicami swojego kraju jest ich właściwe oznakowanie. Spośród znaków informacyjnych znajdujących się na produktach konsumpcyjnych, istotne miejsce zajmuje oznakowanie „CE”, które świadczy o zgodności produktu z przepisami unijnymi odnoszącymi się do niego¹⁹.

Istotną oraz często decydującą barierę dla konsumentów, powodującą poczucie braku bezpieczeństwa na rynku transgranicznym, a co za tym idzie rezygnację z zakupów, stanowi brak wiedzy i świadomości swoich praw w zakresie dochodzenia transgranicznych roszczeń konsumenckich. W ramach prawodawstwa Unii Europejskiej przyjęte zostały dwa akty prawne regulujące kwestie dochodzenia wspomnianych roszczeń. Regulacjami tymi są: Rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty²⁰ oraz Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń²¹. Akty te stosowane mogą być bezpośrednio i nie wymagają implementacji do przepisów prawa krajowego w państwie członkowskim UE.

W przypadku rozporządzenia w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, głównym celem jest uproszczenie, przyspieszenie i ograniczenie kosztów postępowania sądowego w sprawach transgranicznych, dotyczących bezspornych roszczeń pieniężnych poprzez ustanowienie postępowania w sprawie europejskiego nakazu (art. 1.1). Stosowane jest ono w przypadku transgranicznych spraw cywilnych i handlowych, w których przynajmniej jedna ze stron ma miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu w państwie członkowskim, innym niż państwo członkowskie sądu rozpoznającego sprawę (art. 2.1, 3.1.). Pozew o wydanie europejskiego nakazu zapłaty składa się przy użyciu formularza. Zawiera on oświadczenie powoda, że podane informacje są zgodnie z jego najlepszą wiedzą i przekonaniem (art. 7.1., 7.3.). Jeżeli spełnione są odpowiednie warunki formalne określone w rozporządzeniu, sąd, tak szybko jak to możliwe, wydaje europejski nakaz zapłaty. Zawiera on pouczenie, że pozwany może zapłacić powodowi kwotę wskazaną w nakazie lub wnieść sprzeciw poprzez jego przesłanie

¹⁸ W UE funkcjonuje również analogiczny system informatyczny przeznaczony dla produktów żywnościowych – the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF).

¹⁹ Zawiadomienie Komisji. Niebieski przewodnik – wdrażanie unijnych przepisów dotyczących produktów 2016, Dz.Urz. UE, C 272/1, z dnia 26.07.2016.

²⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, Dz.Urz. UE, L 399/1, z dnia 30.12.2006.

²¹ Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń, Dz.Urz. UE, L 199/1, z dnia 31.07.2007.

sądowi (art. 12.3.). Jeżeli w odpowiednim terminie nie wpłynie sprzeciw, sąd niezwłocznie stwierdza wykonalność europejskiego nakazu zapłaty przy użyciu odpowiedniego formularza (art. 18.1.).

Celem rozporządzenia ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń jest uproszczenie i przyspieszenie postępowania spornego dotyczącego tych kwestii w sprawach transgranicznych, a także służącego obniżeniu kosztów. Jest ono dostępne dla stron jako alternatywa dla istniejących postępowań przewidzianych w prawie państw członkowskich (art.1.). Ma zastosowanie do transgranicznych spraw cywilnych i gospodarczych bez względu na rodzaj sądu lub trybunału, w przypadku gdy wartość przedmiotu sporu nie przekracza 2000 EUR (art. 2). Zgodnie z art. 4 wszczęcie europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń następuje przez powoda, który wypełnia formularz pozwu i składa go we właściwym sądzie lub trybunale bezpośrednio, za pośrednictwem poczty lub innych środków komunikacji, takich jak faks lub poczta elektroniczna. Formularz zawiera opis dowodów uzasadniających powództwo, a w niektórych przypadkach dołącza się do niego inne dokumenty uzupełniające. Sąd lub trybunał może przeprowadzić rozprawę w drodze konferencji wideo lub za pośrednictwem innych systemów łączności, jeżeli: pozwalają na to środki techniczne, uznane zostanie to za konieczne lub jeśli wnosi o to jedna ze stron (art. 5, 8). Reprezentacja stron przez adwokata lub innego przedstawiciela zawodu prawniczego nie jest obowiązkowa (art. 10).

Świadomi nabywcy zawierający konsumenckie umowy transgraniczne powinni wiedzieć, że w przypadku gdy zakup jest niezgodny z umową, mogą dochodzić swoich praw nie tylko na drodze sądowej, ale również pozasądowej, wykorzystując alternatywne sposoby dochodzenia roszczeń (*alternative dispute resolution*)²².

Konsumenci mają możliwość dobrowolnego składania skarg na działania przedsiębiorców do odpowiednich podmiotów pozasądowych, które oferują bezstronne, przejrzyste, skuteczne, szybkie oraz uczciwe alternatywne metody rozstrzygania sporów²³, w szczególności mediację. W przypadku konsumenckich sporów transgranicznych kwestię mediacji reguluje dyrektywa w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych²⁴. Zgodnie z nią spór ma charakter transgraniczny, jeśli przynajmniej jedna ze stron ma miejsce zamieszkania lub zwykłe miejsce pobytu w innym państwie członkowskim niż

²² Wenqing Liao, *Efficient Breach in the Common European Sales Law*, „Syracuse Journal of International Law & Commerce” 2014, Vol. 41, s. 373.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz.Urz. UE, L 165/63, z dnia 18.06.2013.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.Urz. UE, L 136/3, z dnia 24.05.2008.

państwo miejsca zamieszkania lub zwykłego miejsca pobytu którejkolwiek z pozostałych stron (art. 2). Mediacja jest oszczędną i szybką metodą pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w sprawach cywilnych i handlowych, dzięki możliwości dostosowania jej do indywidualnych potrzeb stron. Ugody zawierane w drodze mediacji są realizowane dobrowolnie i przyczyniają się do utrzymania przyjaznych i wyważonych stosunków pomiędzy stronami. Tego rodzaju korzyści stają się jeszcze bardziej widoczne w sytuacjach obejmujących elementy transgraniczne (art. 3).

Podsumowanie

Dokonując analizy zakupów transgranicznych jako determinanty polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 r. należy wskazać, że dba ona o bezpieczeństwo nabywców kreując odpowiednią politykę, przede wszystkim poprzez tworzenie regulacji prawnych oraz stosowną politykę informacyjno-edukacyjną. Powyższe aspekty ochrony uwzględniane są w programach polityki konsumenckiej UE zarówno na lata 2007–2013, jak i 2014–2020.

Rynek wewnętrzny UE ma wystarczający potencjał, by pod względem ekonomicznym stać się największym rynkiem detalicznym na świecie. Polityka konsumencka Unii Europejskiej może rozwiązać problemy, które nie są możliwe do rozwiązania na poziomie konsumentów indywidualnych. Jej rolą jest zapewnienie, by towary i usługi były bezpieczne, a rynki miały przejrzysty i uczciwy charakter. Takie działanie umożliwi konsumentom dokonywanie świadomych wyborów oraz sprawi, że nieuczciwi handlowcy zostaną wyeliminowani z rynku. Polityka konsumencka może dać konsumentom narzędzia pozwalające na dokonywanie racjonalnych wyborów oraz możliwość obrony własnych praw. Niestety, występujące bariery handlowe, takie jak trudności w nabywaniu produktów z innego kraju członkowskiego przez Internet czy problem z reklamacją towaru, powodują, że handel konsumencki nadal odbywa się w większości w obrębie granic krajowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że zaufanie konsumentów do funkcjonowania rynku wewnętrznego, a w szczególności poczucie bezpieczeństwa podczas dokonywania zakupów transgranicznych, przyczyni się do postrzegania UE jako bezpiecznego kierunku dla handlu elektronicznego z innych części świata.

Cross-border shopping as consideration of European Union consumer policy after the year 2007

The article is based on the analysis of some legal acts and literature. Its purpose is to present consideration cross-border shopping phenomena on European Union consumer policy after 2007. Some legal regulations of the union law concerning cross-border consumer agreements were discussed. In the article indicate some pitfalls are indicated, regarding cross-border purchasing that the consumer can encounter. The next section of the paper shows the influence of cross-border shopping on

nowadays European Union consumer policy. It is highlighted that awareness of pursuing claims has an influence on safe cross-border purchasing. The last part of the paper is a conclusion and includes consideration about real safety of consumers while making cross-border agreements.

Key words: consumer, consumer policy, cross-border shopping, European Union

Zakupy transgraniczne jako determinanta polityki konsumenckiej Unii Europejskiej po 2007 roku

Artykuł oparty na analizie aktów prawa unijnego oraz literatury przedmiotu, ma na celu przedstawienie uwzględniania zjawiska zakupów transgranicznych na politykę konsumencką po 2007 r. Omówione zostały wybrane regulacje prawa unijnego, dotyczące transgranicznych umów konsumenckich. W artykule wskazano na niebezpieczeństwa, z jakimi spotkać się może konsument, dokonując zakupów poza granicami swojego kraju. W kolejnej części określono wpływ zagwarantowania ochrony konsumentom podczas transgranicznego procesu zakupowego na współczesną politykę konsumencką UE. Zaznaczono, że na bezpieczne zakupy transgraniczne wpływa świadomość konsumentów w zakresie dochodzenia swoich roszczeń oraz odpowiednia informacja i świadomość konsumencka. Ostatnia część artykułu pełni rolę konkluzji i zawiera rozważania na temat faktycznego bezpieczeństwa konsumentów podczas dokonywania umów transgranicznych. Wskazano w niej, iż bariery handlowe, takie jak trudności w nabywaniu produktów z innego kraju członkowskiego przez Internet czy problem z reklamacją towaru, powodują, że handel konsumencki nadal odbywa się w większości w obrębie granic krajowych.

Słowa kluczowe: konsument, polityka konsumencka, Unia Europejska, zakupy transgraniczne

Anna Diawoł-Sitko

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

BLISKOWSCHODNI PROCES POKOJOWY 25 LAT PO POROZUMIENIU Z OSŁO – ROLA UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Historię konfliktu izraelsko-palestyńskiego można podzielić na kilka etapów, na które wpływ miały wewnętrzne, regionalne i międzynarodowe uwarunkowania. I etap rozpoczął się od planu ONZ, dotyczącego podziału Palestyny na dwa państwa i pierwszej wojny izraelsko-arabskiej. W latach 1948–1967, w permanentnym stanie zagrożenia ze strony państw arabskich, kształtowała się izraelska państwowość. II etap otworzyła zwycięska dla Izraela wojna sześciodniowa z 1967 r., zakończona zajęciem Półwyspu Synaj, Wzgórz Golan, Zachodniego Brzegu Jordanu wraz z Jerozolimą oraz Strefy Gazy. W tym czasie miało miejsce umacnianie się pozycji Izraela w regionie oraz rozpoczęły się egipsko-izraelskie rozmowy pokojowe, sfinalizowane podpisaniem traktatu w Camp David w 1978 r., który zainicjował normalizację stosunków Izraela z państwami arabskimi. Równocześnie od lat 60. na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy oraz w państwach sąsiednich, rozpoczął się proces kształtowania palestyńskich struktur opozycyjnych. Kolejny etap, zapoczątkowany został w latach 80. i związany był z wybuchem pierwszej Intifady na zajętych przez Izrael terytoriach palestyńskich. W 1988 r. organizacja Wyzwolenia Palestyny ogłosiła jednostronną deklarację niepodległości, a Jasir Arafat zadeklarował chęć osiągnięcia porozumienia

z Izraelem i wyrzeknięcia się terroryzmu¹. Następnie OWP zostało włączone w proces negocjacji pokojowych. IV etap to początek lat 90. i intensyfikacja negocjacji, prowadzonych przez Stany Zjednoczone, Rosję oraz państwa europejskie. Rozmowy w Madrycie, będące pierwszym etapem negocjacji, miały na celu wynegocjowanie traktatów pokojowych między Izraelem a państwami arabskimi, jednak ich efektem było podpisanie tylko jednej umowy z Jordanią w 1994 r. Druga tura negocjacji dotyczyła bezpośrednich rozmów między Izraelem a OWP i zakończyła się podpisaniem porozumienia z Oslo w 1993 r., które wyznaczyło kierunki i zakres procesu pokojowego na następne lata, dało podstawy do samorządności Palestyńczyków w części Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefie Gazy oraz nadzieję na trwały pokój w regionie². Niestety już wkrótce proces pokojowy spowolnił, na co wpływ miała wewnętrzna sytuacja w Palestynie i Izraelu. Premier Izraela, prowadzący rozmowy z OWP, został zamordowany w 1995 r., a rok później do władzy doszedł prawicowy rząd Benjamina Netanjahu, który był jednym z głównych krytyków porozumienia. Po stronie Palestyny ugrupowania kontestujące porozumienie z Oslo rozpoczęły ataki na terytorium Izraela. Ostatecznie proces pokojowy załamał się po spotkaniu w Camp David (J. Arafat, który został przewodniczącym Autonomii Palestyńskiej, odrzucił propozycję Izraela, która była jedną z najkorzystniejszych dla Palestyny i zakładała m.in. podział Jerozolimy) i wybuchu drugiej Intifady al-Aksa w 2000 r. Kolejny, V etap to wycofanie się Izraela ze Strefy Gazy, rozpoczęcie przez Izrael budowy muru bezpieczeństwa na Zachodnim Brzegu Jordanu oraz jego ekspansja osadnicza na tych terenach, a także konflikt wewnętrzny w Palestynie, który rozpoczął się od zwycięskich dla Hamasu wyborów w Autonomii Palestyńskiej w 2006 r. Wybór ten został zakwestionowany przez najważniejszych aktorów w procesie pokojowym oraz ugrupowanie Ruch Wyzwolenia Narodowego Palestyny – Fatah, z którego wywodzi się drugi przewodniczący Autonomii Palestyńskiej, Mahmud Abbas. Od tego czasu Hamas kontroluje Strefę Gazy, a Fatah Zachodni Brzegu Jordanu. Eskalacja konfliktu pomiędzy Izraelem a Hamasem rozpoczęła trwającą do dzisiaj blokadę Strefy Gazy³.

W 2011 r. w wyniku wydarzeń Arabskiej Wiosny krajobraz polityczny w regionie uległ przekształceniom. Konflikt w Syrii, powstanie tzw. Państwa Islamskiego oraz podziały między państwami arabskimi sprawiły, że regionalne i międzynarodowe środowisko uległo zmianie, a sprawa Palestyny zeszła na dalszy plan na arenie międzynarodowej. Jednak w tym samym czasie uwidoczniły się działania Autonomii Palestyńskiej, zmierzające do uzyskania poparcia i uznania na arenie

¹ Zob. H. Ali Jamsheer, M. Pogońska-Pol, *Wprowadzenie do arabsko-izraelskiego konfliktu*, Toruń 2016.

² M. Pace, *The EU and Its Trickster Practices: The Case of the Israeli-Palestinian Conflict*, „Global Affairs” 2016, Vol. 2, No. 4, s. 405–407; zob. Sh. Pardo, *Normative Power Europe Meets Israel: Perceptions and Realities*, Lanham 2015.

³ Sz. Niedziela, *Kwestia palestyńska: eskalacja konfliktu 2008–2009*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2009, nr 3, s. 69–88.

międzynarodowej, bez względu na wynik negocjacji pokojowych z Izraelem. Deklaracja prezydenta Trumpa z grudnia 2017 r. o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela jest kolejnym punktem zwrotnym w konflikcie i negocjacjach, który wpłynie na jego wewnętrzną i regionalną dynamikę.

Porozumienie z Oslo i jego implikacje dla procesu pokojowego

Konflikt izraelsko-palestyński jest jednym z najstarszych na Bliskim Wschodzie oraz stanowi nieodłączny element układu sił i problemów w regionie. To także jedyny spór, którego rozwiązanie jest znane, szeroko rozpowszechnione i popierane – przynajmniej na poziomie deklaracji – przez wszystkie strony. Opiera się ono na następujących uzgodnieniach z Oslo: powstanie dwóch państw żyjących w pokoju i bezpieczeństwie; uznanie granic wytyczonych w oparciu o linie demarkacyjne z 1967 r.; uzgodnienie realistycznych i wynegocjowanych przez obie strony sprawiedliwych rozwiązań sprawy uchodźców palestyńskich, kwestii statusu Jerozolimy oraz osiedli izraelskich⁴.

Niemal wszystkie inicjatywy pokojowe w ciągu ostatnich 25 lat odnosiły się do ustaleń z Oslo i miały na celu realizację porozumienia. Były to m.in. rozmowy inicjowane przez poszczególnych prezydentów USA, Ligę Państw Arabskich – zakończone Arabską Inicjatywą Pokojową w 2002 r. – oraz Kwartet Bliskowschodni, który w 2003 r. zaproponował „Mapę Drogową” rozwiązania konfliktu⁵. Jednak 25 lat po porozumieniu z Oslo pokojowe rozwiązanie nie wydaje się bliskie. Obecnie, jak podkreślają Omar Dajani i Hugh Lovatt, trzy problemy definiują rzeczywistość konfliktu i uniemożliwiają osiągnięcie porozumienia. Są nimi:

- aneksja terytorium Zachodniego Brzegu Jordanu przez Izrael i prowadzona przez niego ekspansja osadnicza;
- dyskryminacja Palestyńczyków na okupowanych terytoriach palestyńskich, na poziomie prawnym, gospodarczym i społecznym;
- rosnąca fragmentacja Palestyńczyków i podziały polityczne w Palestynie⁶.

Porozumienie z Oslo nie było traktatem pokojowym i nie rozwiązało najtrudniejszych problemów w konflikcie. Stworzyło jednak platformę do negocjacji i rozmów bezpośrednich pomiędzy Izraelem a Palestyną. Było także pomyślane jako instrument, określający podstawy rozwiązania konfliktu i współpracy dwustronnej. Wiele badaczy twierdzi, że rzeczywistość prawna stworzona przez

⁴ Zob. *The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip (Oslo II)*, Washington, 28.09.1995, <http://www.acpr.org.il/publications/books/44-zero-isr-pal-interim-agreement.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

⁵ M. Asseburg, *The Fatah-Hamas Reconciliation Agreement of October 2017: An Opportunity to end Gaza's Humanitarian Crisis and Permanently Overcome the Blockade*, SWP Comment 2017/C 44, November 2017, s. 1–7.

⁶ O. Dajani, H. Lovatt, *Rethinking Oslo: How Europe Can Promote Peace in Israel-Palestine*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, July 2017, s. 2.

porozumienie z Oslo przyczyniła się do umocnienia pozycji Izraela i okupacji terytoriów palestyńskich, a w efekcie utrzymania status quo. Jak podkreślają O. Dajani i H. Lovatt, kilka kwestii porozumienia umożliwiło Izraelowi jednostronne działania w celu utrzymania i rozszerzenia kontroli nad terytoriami zajętymi w 1967 r., nawet podczas trwających rozmów pokojowych⁷. Po pierwsze, system jurysdykcji ustalony w Oslo pozostawił Izraelowi pełną kontrolę nad większością Zachodniego Brzegu Jordanu w okresie przejściowym (podział terytorium na 3 strefy A, B, C). Po drugie, w porozumieniu znalazło się wiele niejednoznacznych sformułowań, dotyczących na przykład tego, jaka część Zachodniego Brzegu zostanie oddana pod kontrolę palestyńską. Po trzecie, dokument nie precyzował, czy działalność osadnicza Izraela będzie kontynuowana. Sytuacja ta dała izraelskim przywódcom dużą swobodę interpretowania zapisów oraz przyczyniła się do umocnienia prowadzonej okupacji⁸.

Zapisy porozumienia z Oslo marginalizowały prawo międzynarodowe jako punkt odniesienia w trakcie negocjacji i zastąpiły go systemem, który skutecznie sformalizował wewnętrzną nierównowagę sił między okupantem i okupowanym. Każda zmiana musiała zostać wynegocjowana przez obie strony, nawet te kwestie, których rozwiązanie powinno wynikać z prawa międzynarodowego. Chodzi przede wszystkim o zakaz działalności osiedleńczej, czy też zarządzanie zasobami gospodarczymi terytorium okupowanego. O. Dajani i H. Lovatt zwracają uwagę, iż art. 7 IV Konwencji Genewskiej daje możliwość zawarcia porozumienia określającego bardziej szczegółowo sporne kwestie, niż ma to miejsce w zapisach Konwencji. Jednak w żadnym wypadku porozumienie takie nie może negatywnie wpłynąć na sytuację ludności terytorium okupowanego⁹. Pomimo tego, że Izrael nie uznaje Zachodniego Brzegu Jordanu za terytorium okupowane zgodnie z Konwencją Genewską, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości oraz Międzynarodowy Trybunał Karny w swoich opiniach potwierdziły status okupacyjny terytoriów palestyńskich¹⁰.

Problemy do rozwiązania

Po 25 latach procesu pokojowego osiągnięto niewielki sukces, a kwestie sporne pozostały nierozwiązane. Dynamika polityczna zarówno po stronie izraelskiej, jak i palestyńskiej sprawia, że osiągnięcie kompromisu jest bardzo trudne – Izrael nadal buduje osiedla na Zachodnim Brzegu. Zamiast oddać większość obszaru C w zarządzanie Autonomii Palestyńskiej, jak przewidziano w porozumieniu

⁷ *Ibidem*, s. 3.

⁸ *Ibidem*, s. 4.

⁹ *Ibidem*, s. 3; zob. J. Wildeman, A. Tartir, *Can Oslo's Failed Aid Model Be Laid to Rest?*, Al-Shabaka. The Palestinian Policy Network, 18.09.2013, <https://al-shabaka.org/briefs/can-oslo-failed-aid-model-be-laid-rest> [dostęp: 6.08.2018].

¹⁰ H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty: Renewing EU Policy in Israel-Palestine*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, December 2017, s. 10.

z Oslo, Izrael zachował pełną kontrolę nad nim i jego zasobami, co Palestyńczycy postrzegają jako de facto kampanię, mającą na celu niedopuszczenie do powstania państwa palestyńskiego¹¹.

Na terenach pod kontrolą Izraela istnieją dwa systemy prawne – jeden dla obywateli Izraela, a drugi dla Palestyńczyków. Pomimo tego, iż prawo międzynarodowe wyraźnie zabrania ustanawiania reżimu prawnego, który uprzywilejowuje obywateli władzy okupacyjnej¹², przez 50 lat Izrael zarządzał systemem prawnym na terytoriach palestyńskich, odmawiając Palestyńczykom prawa do samostanowienia oraz kontrolując i ograniczając praktycznie wszystkie aspekty ich życia¹³. Kontrola ta jest zakorzeniona w rozmyślnej polityce separacji i fragmentacji, mającej na celu podział palestyńskiej ziemi i jej mieszkańców. Palestyńczycy żyją w różnych obszarach zarządzanych przez odrębny zestaw praw i polityk. Podział ten pozwala Izraelowi kontrolować ziemię i zasoby Palestyny oraz dzielić jej społeczeństwo, a wcześniej zmniejszył ich zdolność do budowy spójnego państwa¹⁴. Ograniczenia w zakresie działalności gospodarczej na terytoriach palestyńskich stanowią główną przeszkodę dla rozwoju, powodując, iż Palestyńczycy są uzależnieni od pomocy międzynarodowej. Według raportów ONZ oraz Banku Światowego gospodarka palestyńska byłaby co najmniej dwa razy większa bez izraelskiej okupacji¹⁵. Izrael podkreśla, iż ma realne powody do sceptycyzmu wobec strony palestyńskiej – Palestyńczycy pozostają politycznie podzieleni między Fatahem a Hamasem¹⁶. Odkąd Hamas przejął kontrolę nad Strefą Gazy, Izrael obawia się, że układ pokojowy z Autonomią Palestyńską nie będzie dotyczył Strefy Gazy, gdzie nie ma ona realnej kontroli. Pomimo podpisania w październiku 2017 r. porozumienia o pojednaniu między Hamasem a Fatahem, a także zapowiedzi utworzenia rządu jedności oraz przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2018 r., nadal są to niewystarczające działania, aby zdołać przekonać Izrael do ustępstw¹⁷.

¹¹ Z. Miller, *Perils of Parity: Palestine's Permanent Transition*, „Cornell International Law Journal” 2014, Vol. 47, No. 2, s. 382–412.

¹² O. Dajani, H. Lovatt, *op. cit.*, s. 5.

¹³ *1967–2017 Israel's Occupation of the Palestinian Territory. 50 Years of Occupation, 50 Years of Impunity*, A EuroMed Rights Briefing, 2.06.2017, s. 1–2, <http://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/05/50-years-of-occupation-4-pager.pdf> [dostęp: 10.07.2018].

¹⁴ *Ibidem*, s. 3–4.

¹⁵ H. Lovatt, *EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine*, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, October 2016, s. 10.

¹⁶ R. Laborce, J. Malcolm, M. Morrison, M. Norstrom, M. Osman, *Palestinian Territories: West Bank and Gaza Strip*, Conflict Risks Assessment Report, The Norman Paterson School of International Affairs – Carleton University, 2018, s. 1–9, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1548_0.pdf [dostęp: 10.07.2018].

¹⁷ R. Nathanson, *Stocktaking EU Israeli Relations and the Changing Dynamics of the Middle East*, [w:] *EU-Israeli Relations in Light of the New Middle East*, eds. R. Nathanson, I. Gazala, V. Ntousas, The Macro Center for Political Economics – Foundation for European Progressive Studies, Tel Aviv 2017, s. 10–19.

Kolejny problem dotyczy braku zaufania pomiędzy stronami. Większość sondaży pokazuje, że zarówno Izraelczycy, jak i Palestyńczycy preferują rozwiązanie dwupaństwowe¹⁸. Jednak 62% obywateli Izraela nie postrzega już Zachodniego Brzegu jako terytorium okupowanego¹⁹. W sondażu z czerwca 2015 r. 56% Palestyńczyków stwierdziło, że celem Izraela na dłuższą metę jest rozszerzenie granic oraz zajęcie całego obszaru pomiędzy rzeką Jordan a Morzem Śródziemnym, a w konsekwencji wydalenie Palestyńczyków. Z kolei 43% Izraelczyków uważa, że aspiracją Palestyńczyków jest podbicie państwa Izrael²⁰.

Warto dodać, co podkreśla również wielu badaczy, iż społeczność międzynarodowa przyzwalała, aby porozumienie z Oslo było nadrzędne wobec międzynarodowych norm i marginalizowało instytucje wielostronne²¹. Główni mediatorzy nie wywierali nacisku i presji na strony konfliktu, brakowało także zachęt, które mogłyby zrekompensować obydwu stronom ewentualny kompromis. Autonomia Palestyńska otrzymała miliardy dolarów w ramach pomocy zagranicznej z USA oraz miliardy euro z Unii Europejskiej, nie będąc jednak zmuszoną do realnych ustępstw²². To samo dotyczyło Izraela – pomimo ekspansji osadniczej na Zachodnim Brzegu Jordanu, a co za tym idzie łamania prawa międzynarodowego, rząd Izraela cieszył się międzynarodowym poparciem²³. Ponadto dynamika zmian w regionie sprawiła, że państwa takie jak Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie i Bahrajn znalazły się na drodze do normalizacji swoich więzi z Izraelem, co według społeczności palestyńskiej umacnia jego pozycję, jednocześnie pozbawiając Palestyńczyków sojuszników oraz nadziei na posiadanie własnego państwa²⁴.

W ostatnich latach władze Autonomii Palestyńskiej podjęły szereg działań w celu uzyskania poparcia społeczności międzynarodowej²⁵. W 2011 r. Autonomia Palestyńska stała się członkiem UNESCO, a w 2012 r. ONZ zmieniło pozycję Palestyny, nadając jej status państwa nieczłonkowskiego – stałego obserwatora,

¹⁸ H. Lovatt, *EU Differentiation and the Push...*, *op. cit.*, s. 2–14.

¹⁹ O. Dajani, H. Lovatt, *op. cit.*, s. 5.

²⁰ T. Tzimas, *Can Conflict-Management Be Effective in the Israeli-Palestinian Conflict? The Inaccurate Comparison With the Protracted Conflict of Cyprus*, „Arts and Humanities Open Access Journal” 2017, Vol. 1, Issue 4, s. 2–12.

²¹ J. Błażek, *50 Years Since the Six-day War and the Third Decade of the Oslo Accords. Why Does EU Policy in the Middle East Fail?*, European Values Think-Tank Policy Paper, 7.06.2017, s. 5;

A.-M. Bolborici, *Current Perspectives on Israeli-Palestinian Conflict*, „Sfera Politicii” 2017, Vol. 25, No. 1–2 (191–192), s. 56–60.

²² J. Błażek, *op. cit.*, s. 4–7.

²³ B. Khader, *The Palestinian Question and the Arabs (1917–2017): Popular Support, Government Stakes*, IEMed, Mediterranean Yearbook, 2017, s. 31–32.

²⁴ L. Scazzieri, *Trump, Europe and the Middle East Peace Process. A Path Out of the Quicksand*, Policy Brief, Center for European Reform, 23.06. 2017, s. 2–11.

²⁵ M. Godziński, *Konflikt izraelsko-palestyński w latach 2006–2014 – analiza i bilans*, „Zbliżenia Cywilizacyjne” 2016, nr 12 (2), s. 40–52.

za czym głosowało 138 członków ONZ²⁶. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2334 z 2016 r., dotycząca osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu, jest również wyrazem poparcia międzynarodowego dla ochrony praw Palestyńczyków. W 2015 r. Autonomia Palestyńska stała się także członkiem Międzynarodowego Trybunału Karnego²⁷. Obecnie Palestyna cieszy się wysokim stopniem zewnętrznej suwerenności – poparcie to ma jednak wymiar symboliczny, ponieważ Palestyńczycy nie są w stanie praktykować suwerenności w wymiarze wewnętrznym.

W ostatnich latach pojawiły się także pytania dotyczące możliwość odejścia od rozwiązywania dwupaństwowego. Dotychczas rozważane były koncepcje jednego, półtora lub trzech państw. Pierwszy model, gdzie Palestyńczycy staliby się obywatelami Izraela, trudno sobie wyobrazić. Napięcia i problemy między obiema społecznościami są zbyt duże. Problem jednego państwa polega na tym, że społeczność Arabów wynosiłaby w nim 6,6 mln, a Żydów – 6,4 mln. Oznacza to, że Izrael musiałby przyznać równe prawa obywatelom Palestyny, w przeciwnym razie prowadziłby politykę apartheidu. Koncepcja rozwiązania półtora państwa zakłada powstanie jednego państwa izraelskiego z rozszerzoną kontrolą nad Zachodnim Brzegiem Jordanu, obok jednego lub więcej pół-suwerennych podmiotów palestyńskich na obszarach Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy²⁸. Z kolei zgodnie z modelem trzech państw, Zachodni Brzeg zostałby podzielony między Izrael a Jordanię, a część Strefy Gazy znalazłaby się w Egipcie²⁹. Kolejna propozycja trzech państw, która mogłaby zmienić uzgodnione parametry procesu pokojowego w Oslo, to rozwiązanie struktur Autonomii Palestyńskiej, o czym kilkakrotnie wspominał przewodniczący M. Abbas. Sytuacja taka zmusiłaby Izrael do okupowania Zachodniego Brzegu w całości, co pociągnęłoby za sobą wysokie koszty wojskowe, finansowe i dyplomatyczne³⁰.

Deklaracja prezydenta Donalda Trumpa z grudnia 2017 r., o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela i zapowiedź przeniesienia tam ambasady USA, na nowo ożywiły sprawę palestyńską na arenie międzynarodowej³¹. Decyzja ta została skrytykowana przez Unię Europejską, a Zgromadzenie Ogólne ONZ 21 grudnia 2017 r. przyjęło rezolucję, domagającą się, aby Stany Zjednoczone wycofały się ze swojej

²⁶ D. Bouris, G. Kyris, *Europeanisation, Sovereignty and Contested States: The EU in Northern Cyprus and Palestine*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2017, Vol. 19, No. 4, s. 763; zob. D. Bouris, *The European Union and Occupied Palestinian Territories: State-Building Without a State*, London–New York, 2014.

²⁷ L. Scazzieri, *op. cit.*, s. 4.

²⁸ G. al-Omari, *Israel, the Palestinians, and the Administration's Peace Plan*, Testimony submitted to the Subcommittee on the Middle East and North Africa, 14.02.2018, <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA13/20180214/106859/HHRG-115-FA13-Wstate-al-OmariG-20180214.pdf> [dostęp: 15.06.2018]; J. Błażek, *op. cit.*, s. 5–9.

²⁹ J. Błażek, *op. cit.*, s. 9.

³⁰ L. Scazzieri, *op. cit.*, s. 2.

³¹ Zob. *Statement by President Trump on Jerusalem*, 6.12.2017, The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem> [dostęp: 10.06.2018].

deklaracji. I chociaż prezydent D. Trump podkreślał, że rozwiązanie konfliktu jest dla niego sprawą priorytetową, a deklaracja nie przesądza o przyszłości Jerozolimy ani jej ostatecznych granicach (które zgodnie z porozumieniem z Oslo mają zostać uzgodnione i zaakceptowane przez obie strony), to rola USA jako mediatora została zdyskredytowana w oczach Palestyńczyków oraz wielu Arabów. Po stronie władz palestyńskich można zauważyć natomiast zwiększone wysiłki na rzecz umiędzynarodowienia palestyńsko-izraelskiego procesu pokojowego³². Przewodniczący M. Abbas na forum RB ONZ przedstawił nową propozycję wznowienia rozmów pokojowych z Izraelem. Domagał się jednocześnie, aby Stany Zjednoczone cofnęły decyzję o przeniesieniu swojej ambasady do Jerozolimy oraz proponował utworzenie międzynarodowego mechanizmu, wspierającego negocjacje w celu rozwiązania problemów określonych w porozumieniu z Oslo z 1993 r.³³ W rezultacie w ostatnim czasie stosunki palestyńsko-izraelskie uległy dalszej destabilizacji, prowadząc do eskalacji konfliktu i przemocy³⁴. Zmniejszyła się także nadzieja wśród Palestyńczyków na rozwiązanie konfliktu za pomocą dyplomacji³⁵.

Stanowisko Unii Europejskiej wobec konfliktu

Początek zaangażowania Unii Europejskiej w sprawę palestyńską datuje się na lata 70. Od tego czasu Europa postrzega konflikt zarówno ze względu na bliskość geograficzną Bliskiego Wschodu, jak i ze względu na historyczną rolę odgrywaną przez państwa europejskie w regionie, jako jeden z kluczowych problemów polityki zagranicznej. Już w maju 1971 r., jeszcze przed wojną Jom Kippur, ministrowie spraw zagranicznych Wspólnoty Europejskiej uzgodnili dokument Schumanna, w którym podkreślili, że rozwiązanie konfliktu powinno się odbyć zgodnie z rezolucją RB ONZ nr 242 z 1967 r.³⁶, co zostało powtórzone w deklaracji londyńskiej z czerwca 1977 r.³⁷ W 1979 r. Wspólnota Europejska po raz pierwszy stwierdziła, że budowa osiedli izraelskich na terytoriach zajętych w 1967 r. jest

³² Sh. Feldman, K. Shikaki, *Trump's Jerusalem Declaration and „The Ultimate Deal”*, Middle East Brief, No. 114, January 2018, s. 3–8, <https://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB114.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

³³ *Palestinian President Presents Plan to Relaunch Peace Talks with Israel, Says New Multilateral Mechanism Should Guide Process*, in *Briefing to Security Council*, United Nations. Security Council, 20.02.2018, <https://www.un.org/press/en/2018/sc13213.doc.htm> [dostęp: 10.06.2018].

³⁴ J. Zanoliti, *Israel: Background and U.S. Relations in Brief*, CRS Report, 21.05.2018, s. 8–12, <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44245.pdf> [dostęp: 10.06.2018].

³⁵ Sh. Feldman, K. Shikaki, *op. cit.*, s. 6–8.

³⁶ S. Stavridis, M. Gianniou, A. Cofelice, *EU National Parliaments and the Recognition of Palestine: „Really” Breaking New Ground or „Just” Adding Further Support?*, „Comillas Journal of International Relations” 2016, No. 6, s. 43.

³⁷ M. Gianniou, *The European Parliament and the Israeli-Palestinian Conflict*, [w:] *The European Parliament and Its International Relations*, eds. S. Stavridis, D. Irrera, Abingdon–New York 2015.

naruszeniem prawa międzynarodowego. Kamieniem milowym w polityce zagranicznej Wspólnoty była deklaracja wenecka z 1980 r., która nadal ma znaczny wpływ na działania Unii, a wszystkie kolejne ustalenia są zgodne z jej zapisami³⁸. W dokumencie tym, Europa po raz pierwszy jasno zadeklarowała prawo do posiadania własnego państwa przez Palestyńczyków.

Koniec zimnej wojny, powstanie Unii Europejskiej oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wzmocnienie pozycji Unii na arenie międzynarodowej, zaangażowanie dyplomacji europejskiej w negocjacje z Oslo i Madrytu, działania w ramach Kwartetu Bliskowschodniego oraz rozwój współpracy euro-śródziemnomorskiej³⁹, sprawiły, iż Unia stała się z jednym z głównych aktorów w konflikcie oraz odegrała kluczową rolę w promowaniu i wspieraniu negocjacji pomiędzy Izraelem a Palestyną⁴⁰. Unia wydała wiele dokumentów, w których odnosiła się do roli Europy w rozwiązaniu konfliktu oraz znaczenia pokoju na Bliskim Wschodzie dla bezpieczeństwa i stabilności kontynentu. Najważniejszymi dokumentami w tej kwestii są m.in.: deklaracja berlińska z marca 1999 r., deklaracja sewilska z czerwca 2002 r., „Strategia działania na rzecz bliskowschodniego procesu pokojowego” z 2007 r.⁴¹ oraz „Globalna Strategia na rzecz Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej” z 2016 r., gdzie po raz kolejny UE podkreśliła konieczność zaangażowania wszystkich aktorów regionalnych i międzynarodowych na rzecz rozwiązania konfliktu bliskowschodniego, opierając się na formule dwóch państw⁴².

Stanowisko Europy w kwestii rozwiązania konfliktu opiera się na formule dwóch państw zgodnie z procesem z Oslo oraz rezolucjami RB ONZ nr 242, 338, 1397, 1402 i 1515⁴³. Jedynym sposobem jego rozwiązania jest porozumienie, które zakończy rozpoczętą w 1967 r. okupację terytoriów palestyńskich. UE mogłaby zaakceptować zmianę granic z 1967 r. wyłącznie, jeśli byłaby ona wynikiem negocjacji i kompromisu między Izraelem a Palestyną. To samo dotyczy kwestii ostatecznego statusu Jerozolimy, czy też rozwiązania problemu uchodźców. UE uważa, że budowanie osiedli na okupowanych terytoriach palestyńskich, w tym we Wschodniej Jerozolimie, jest niezgodne z prawem międzynarodowym

³⁸ N. Gordon, Sh. Pardo, *Normative Power Europe Meets the Israeli-Palestinian Conflict*, „Asia Europe Journal”, 2015, Vol. 13, No. 3, s. 266–268.

³⁹ *Ibidem*, s. 268–270.

⁴⁰ *State Building for Peace in the Middle East: an EU Action Strategy*, Joint Paper by EU High Representative Javier Solana and EU Commissioner for External Relations Benita Ferrero-Waldner, S378/07, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/97949.pdf [dostęp: 10.07.2018].

⁴¹ J. Zając, *Unia Europejska wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego w latach 2009–2017*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, s. 250–259.

⁴² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016, s. 35, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [dostęp: 11.07.2018].

⁴³ J. Zając, *Unia Europejska wobec...*, *op. cit.*

oraz stanowi przeszkodę dla pokoju i rozwiązania dwupaństwowego⁴⁴. Po deklaracji D. Trumpa w sprawie Jerozolimy, Federica Mogherini potwierdziła, że Unia Europejska nadal będzie szanować międzynarodowy konsensus w sprawie statusu miasta.

Proces pokojowy z Oslo zbiegł się z planowaniem przez UE kompleksowej oferty partnerstwa z państwami śródziemnomorskimi, oficjalnie zainaugurowanego w listopadzie 1995 r. w Barcelonie, a wdrażanego od 2008 r. jako Unia dla Śródziemnomorza, rozszerzonego o dwustronną współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)⁴⁵. Politycy Unii Europejskiej starali się poprzez inicjatywę Partnerstwa, do której zostały zaproszone Izrael i Autonomia Palestyńska, zapewnić stworzenie platformy kooperacji, w ramach której strony mogłyby budować wzajemne zaufanie oraz rozwijać współpracę gospodarczą, polityczną i kulturalną. Justyna Zając wskazuje, że za największy sukces Partnerstwa można uznać to, że przy jednym stole znaleźli się przedstawiciele Izraela, Syrii, Libanu oraz Autonomii Palestyńskiej⁴⁶. Proces Barceloński oraz Europejska Polityka Sąsiedztwa zapewniły także główne ramy rozwoju dwustronnych stosunków politycznych i gospodarczych zarówno z Izraelem, jak i z Autonomią Palestyńską.

Współpraca dwustronna z Izraelem i Autonomią Palestyńską

Podstawą prawną stosunków UE z Autonomią Palestyńską jest przejściowy układ stowarzyszeniowy w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego. Handel regulowany jest ponadto umową o dalszej liberalizacji produktów rolnych i rybnych z 2012 r. W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Palestyna uzgodniła plan działania w 2005 r., a w maju 2013 r. zatwierdzono nowy dokument, określający program współpracy gospodarczej i politycznej z UE – która jest największym dawcą pomocy dla Palestyńczyków – na kolejne lata. Palestyna otrzymuje ok. 300 mln rocznie z budżetu Unii, co stanowi blisko 20% całościowego zewnętrznego wsparcia⁴⁷. Jest ono przekazywane za pomocą kilku instrumentów finansowych, np. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020, w tym środków z mechanizmu finansowego PEGASE, uruchomionego w 2008 r. w celu wdrożenia planu rozwoju Autonomii Palestyńskiej. Część wsparcia stanowią także środki na pomoc uchodźcom palestyńskim, wydatkowane za pośrednictwem Agencji

⁴⁴ *Middle East Peace Process*, European Union External Action Service, 15.06.2016, https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-peace-process/337/middle-east-peace-process_en [dostęp: 10.07.2018].

⁴⁵ Zob. J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010.

⁴⁶ J. Zając, *Partnerstwo...*, *op. cit.*, s. 38.

⁴⁷ *Middle East Peace Process*, European..., *op. cit.*

Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom w Palestynie⁴⁸. Do tego należy doliczyć dwustronną pomoc z państw członkowskich. W 2017 r. Unia przyjęła wspólną strategię dla Palestyny na lata 2017–2020 w celu wsparcia Palestyńskiego Programu Rozwoju na lata 2017–2022⁴⁹.

Wsparcie finansowe UE zostało w głównie mierze wykorzystane przez Palestynę na budowanie potencjału państwowego, w tym tworzenie społeczeństwa obywatelskiego oraz wsparcie zarządzania na poziomie lokalnym i krajowym⁵⁰. Unia Europejska zaangażowana jest także w tworzenie zdolności instytucji palestyńskich w zakresie bezpieczeństwa, m.in. poprzez uruchomienie dwóch misji cywilnych w 2005 r.: EU BAM Rafah (Misja UE ds. Szkolenia i Kontroli na przejściu granicznym w Rafah) oraz EUPOL COPPS (Misja Policyjna UE na Terytoriach Palestyńskich)⁵¹.

Z kolei umowę stowarzyszeniową określającą podstawy współpracy politycznej, gospodarczej i handlowej z Izraelem podpisano w 2000 r. Pierwsza edycja planu działania w ramach EPS została przygotowana w 2005 r – od tego czasu kooperacja z Izraelem znacznie się rozwinęła i pogłębiła⁵². Izrael uczestniczy również w szeregu programów unijnych, w tym w programie badań naukowych „Horizont 2020” oraz korzysta z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, otrzymując ok. 2 mln euro rocznie. Unia Europejska jest pierwszym partnerem handlowym Izraela – w tym kontekście duże znaczenie ma kwestia tzw. polityki różnicowania. Wpływa ona nie tylko na kontakty dwustronne, ale także jest wyrazem stanowiska Unii wobec polityki Izraela na terytoriach palestyńskich oraz narzędziem wywierania presji na Izrael i wsparcia Autonomii Palestyńskiej. Problem dotyczący wykorzystywania przez Izrael funduszy unijnych na okupowanych terytoriach palestyńskich oraz pochodzenia niektórych produktów, jest obecny w polityce unijnej wobec Izraela co najmniej od lat 90. W 1992 r. Parlament Europejski zwrócił się do Komisji Europejskiej o upewnienie się, że fundusze unijne nie są wykorzystywane do finansowania nowych osiedli Izraela na Zachodnim Brzegu. W 2010 r. Euro-

⁴⁸ R. Wildangel, *The European Union and the Israeli-Palestinian Conflict: From Declaration to Action?*, [w:] P. Lintl (ed.), *Actors in the Israeli-Palestinian Conflict. Interests, Narratives and the Reciprocal Effects of the Occupation*, SWP Research Paper 3, June 2018, s. 33.

⁴⁹ *European Joint Strategy in Support of Palestine 2017–2020. Towards a Democratic and Accountable Palestinian State*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/european_joint_strategy_2017-2020_2017_10_18_.pdf [dostęp: 5.08.2018].

⁵⁰ M. Beck, *The EU and Different Paths to Walk the Talk of Promoting Palestinian Self-Determination*, News Analysis, April 2017, s. 1–4, <https://www.sdu.dk/-/media/.../beck+article+april+17.pdf> [dostęp: 10.07.2018]; zob. D. Huber, L. Kamel, *The Multilateralisation of the Israeli-Palestinian Conflict: A Call for an EU Initiative*, „IAI Working Papers” 2015, No. 15/2, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1502.pdf> [dostęp: 10.07.2018].

⁵¹ D. Bouris, G. Kyris, *op. cit.*, s. 764.

⁵² R. Wildangel, *op. cit.*, s. 39; zob. European Commission, *Interpretative Notice on Indication of Origin of Goods from the Territories Occupied by Israel Since June 1967*, C(2015) 7834 final, Brussels, 11.11.2015, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_en.pdf [dostęp: 10.08.2018].

pejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że państwa członkowskie mogą odmówić udzielenia preferencji produktom izraelskim wytwarzanym przez podmioty izraelskie, prowadzące działalność gospodarczą na terytoriach palestyńskich⁵³. W 2012 r. Rada kilkakrotnie stwierdziła, że wszelkie umowy z Izraelem nie mają zastosowania na terenach przez niego okupowanych⁵⁴, a w 2013 r. Komisja Europejska opublikowała wytyczne, zabraniające przyznawania funduszy podmiotom izraelskim na terytoriach okupowanych⁵⁵.

W listopadzie 2015 r. zostały opublikowane całościowe wytyczne w sprawie pochodzenia towarów z terytoriów okupowanych przez Izrael⁵⁶. Szacuje się, że produkty pochodzące z terytoriów okupowanych stanowią ok. 1% całkowitego handlu między UE a Izraelem⁵⁷. Jak podkreśla A. Persson strategia różnicowania przypomniła międzynarodowej społeczności o granicach sprzed czerwca 1967 i stała się podstawą do podobnych działań innych podmiotów m.in. Amnesty International w 2017 r. rozpoczęła kampanię w celu powstrzymania firm zewnętrznych od inwestowania na terytoriach okupowanych. W Rezolucji 2334 Rada Bezpieczeństwa ONZ wezwała wszystkie państwa do stosowania strategii różnicowania. W marcu 2016 r. Rada Praw Człowieka ONZ zleciła utworzenie bazy danych wszystkich przedsiębiorstw zarówno izraelskich, jak i zewnętrznych działających na okupowanych terytoriach palestyńskich⁵⁸. W grudniu tego samego roku, w rezolucji nr 2334, Rada Bezpieczeństwa ONZ wezwała wszystkie państwa do stosowania strategii różnicowania⁵⁹. Jak podkreśla Anders Persson, przypomniła ona międzynarodowej społeczności o granicach sprzed czerwca 1967 r. i stała się podstawą do podobnych działań innych podmiotów, m.in. Amnesty International, która w 2017 r. rozpoczęła kampanię w celu powstrzymania firm zewnętrznych od inwestowania na terytoriach okupowanych.

Problemem stały się projekty infrastrukturalne Autonomii Palestyńskiej, finansowane przy udziale środków europejskich w obszarze C Zachodniego Brzegu Jordanu, który Unia uważa za kluczowy dla osiągnięcia porozumienia i budowy zdolności instytucjonalnych przyszłej Palestyny⁶⁰. Unia Europejska

⁵³ A. Persson, „EU differentiation” as a Case of „Normative Power Europe” (NPE) in the Israeli-Palestinian Conflict, „Journal of European Integration” 2018, Vol. 40, No. 2, s. 196.

⁵⁴ A. Persson, *op. cit.*, s. 196–197; zob. Council of the European Union, *Council Conclusions on the Middle East Peace Process*, 3209th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 10.12.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134140.pdf; Council of the European Union, *Council Conclusions on the Middle East Peace Process*, 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 14.05.2012, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224291/evidence-eeas-council-conclusions-mepp-may-2012.pdf [dostęp: 6.08.2018].

⁵⁵ N. Gordon, Sh. Pardo, *op. cit.*, s. 270–273.

⁵⁶ European Commission, *Interpretative Notice on...*, *op. cit.*

⁵⁷ R. Wildangel, *op. cit.*, s. 32–33.

⁵⁸ H. Lovatt, *EU Differentiation and the Push...*, *op. cit.*, s. 6.

⁵⁹ A. Persson, *op. cit.*, s. 201–202.

⁶⁰ R. Wildangel, *op. cit.*, s. 33–34.

wskazuje, iż Izrael dokonał rozbiórki lub konfiskaty wielu budynków powstałych przy udziale funduszy unijnych – szacuje się, że było to ok. 400 inwestycji. W październiku 2017 r. osiem państw UE⁶¹: Francja, Hiszpania, Szwecja, Luksemburg, Włochy, Irlandia i Dania oficjalnie zapowiedziały, iż będą żądać zwrotu środków od Izraela⁶². UE poinformowała także, że europejskie firmy czekają konsekwencje prawne i finansowe, związane z prowadzeniem interesów z podmiotami izraelskimi na terytoriach okupowanych⁶³.

Rola Unii Europejskiej w procesie pokojowym

Pomimo długoletniego zaangażowania Europy na rzecz zakończenia konfliktu, rola instytucji unijnych w procesie negocjacji jest ograniczona. Można wskazać kilka głównych przyczyn takiego stanu rzecz, np.: dominującą pozycję Stanów Zjednoczonych w negocjacjach; brak spójności polityki zagranicznej Unii Europejskiej; podziały pomiędzy europejskimi stolicami; brak zdolności operacyjnych organizacji oraz kolizję wartości z *realpolitik*. Ponadto wewnętrzne problemy Europy, dotyczące m.in.: wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii, kryzysu migracyjnego, zagrożenia terrorystycznego oraz skomplikowane sąsiedztwo zewnętrzne konfliktu od kilku lat zdominowały agendę unijnej polityki zagranicznej, spychając konflikt izraelsko-palestyński na dalszy plan.

Wspomniany brak jedności wśród państw członkowskich UE dotyczy kilku kwestii, m.in. uznania Palestyny, polityki wobec Izraela oraz strategii różnicowania, której otwarcie sprzeciwiają się Węgry, Czesi oraz Grecja⁶⁴. Natomiast państwa, które oficjalnie popierają strategię, nie są w stanie lub nie chcą wdrożyć unijnych wytycznych na poziomie krajowym⁶⁵. Z tego powodu wiele europejskich przedsiębiorstw i inwestorów nadal utrzymuje stosunki finansowe z podmiotami z Izraela na okupowanych terytoriach palestyńskich⁶⁶, ponieważ jak podkreśla H. Lovatt, interesy gospodarcze państw członkowskich są tutaj nadrzędne⁶⁷.

Kolejna kwestia dotyczy uznania suwerenności Palestyny przez państwa członkowskie i Unię Europejską. Sprawa ta zawsze stanowiła drażliwy temat i problem polityczny dla państw UE, które były podzielone w tej kwestii. Przykładem

⁶¹ A. Dessi, *Europe and the Israel-Palestine Conflict: A Call for Coherence*, „IAI Commentaries” 2017, No. 17/24, s. 1–4, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaicom1724.pdf> [dostęp: 6.08.2018].

⁶² H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty...*, *op. cit.*, s. 12.

⁶³ A. Persson, *op. cit.*, s. 201–203.

⁶⁴ H. Lovatt, *EU Differentiation and the Push...*, *op. cit.*, s. 6.

⁶⁵ Zob. H. Lovatt, *EU Member State Business Advisories on Israeli Settlements*, European Council on Foreign Relations, 2.11.2016, http://www.ecfr.eu/article/eu_member_state_business_advisories_on_israel_settlements [dostęp: 6.08.2018].

⁶⁶ H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty...*, *op. cit.*, s. 11–12.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 10–12.

jest głosowanie w ZO ONZ w 2012 r. nad zmianą statusu Palestyny, podczas którego wyodrębniły się 3 grupy państw: 14 głosowało za, 12 wstrzymało się od głosu, a 1 było przeciwko (Bułgaria, Estonia, Niemcy, Węgry, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo wstrzymały się od głosu; Austria, Belgia, Dania, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Malta, Portugalia, Hiszpania i Szwecja głosowały na tak i tylko Republika Czeska zagłosowała na nie)⁶⁸. Warto zauważyć, iż kilka państw, które uznało Palestynę w 1988 r. (przed przystąpieniem do UE 8 państw europejskich uznało Palestynę: Bułgaria, Cypr, Czechy, Węgry, Malta, Polska, Rumunia i Słowacja), w 2012 r. wstrzymało się od głosu. Podziały te ujawniły się także podczas głosowania w Radzie Praw Człowieka ONZ w marcu 2017 r. w sprawie osiedli izraelskich⁶⁹. W październiku 2014 r. Szwecja formalnie uznała Palestynę za państwo co, stworzyło pewien impuls dla pozostałych państw członkowskich do podjęcia podobnych działań. Parlamenty w wielu państwach UE (Wielkiej Brytanii, Francji, Irlandii, Hiszpanii, Portugalii, Belgii i Włoszech) przyjęły rezolucje popierające palestyńską państwowość, wzywając swoje rządy do uznania jej na arenie międzynarodowej. Obecnie 137 ze 193 państw ONZ uznaje Palestynę, z tego tylko 9 członków Unii⁷⁰. Jeśli chodzi o tę kwestię na poziomie instytucji unijnych, Parlament Europejski w grudniu 2014 r. głosował za uznaniem Palestyny⁷¹, dodając jednak, że międzynarodowe uznanie powinno iść w parze z postępami w rozmowach pokojowych⁷². W praktyce Unia Europejska nie chce wywierać nacisku na państwa członkowskie w tej kwestii, co potwierdził m.in. Urzędnik ds. Informacji i Komunikacji Komisji Europejskiej w Jerozolimie, Shadi Othman, oświadczając, że postanowienie o uznaniu Palestyny jest suwerenną decyzją podjętą przez każde z państw członkowskich osobno i zgodnie z ich własną polityką⁷³. Warto zwrócić uwagę, iż inicjatywy i programy prowadzone przez Unię Europejską z Autonomią Palestyńską sugerują, że Unia traktuje struktury palestyńskie jako jedynego reprezentanta Palestyny i niezależny podmiot na arenie międzynarodowej.

Kolejną kwestią problematyczną jest program Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, poprzez który Unia chce kształtować polityczny i ekonomiczny model zarządzania państwem na wzór europejski, stawiając w centrum prawa człowieka,

⁶⁸ S. Stavridis, M. Gianniu, A. Cofelice, *op. cit.*, s. 44.

⁶⁹ H. Lovatt, *Occupation and Sovereignty...*, *op. cit.*, s. 3.

⁷⁰ D. Bouris, D. Huber, *Imposing Middle East Peace: Why EU Member States Should Recognise Palestine*, „IAI Commentaries”, No. 17/25, s. 1–6, <http://www.iai.it/sites/default/files/iai-com1725.pdf> [dostęp: 7.07.2018].

⁷¹ Council of Europe. Parliamentary Assembly, *The Israeli-Palestinian Peace Process: The Role of the Council of Europe*, Doc. 14484, 23.01.2018, s. 5–10, <https://www.un.org/unispal/document/the-israeli-palestinian-peace-process-the-role-of-the-council-of-europe> [dostęp: 10.07.2018].

⁷² S. Stavridis, M. Gianniu, A. Cofelice, *op. cit.*, s. 42–43.

⁷³ *EU Not Planning to Recognize Palestinian State*, IMEMC News, 1.03.2018, <http://imemc.org/article/eu-not-planning-to-recognize-palestinian-state> [dostęp: 9.07.2018].

rozwój gospodarczy i demokrację. Jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, podejście normatywne polityki sąsiedztwa koliduje z praktyką polityczną i konkretnymi działaniami. Jest to tradycyjny problem dotyczący tego, czy ważniejsze jest poszukiwanie odpowiedzialności za łamanie prawa międzynarodowego, w tym praw człowieka, czy też partykularne interesy gospodarcze europejskich stolic. Nathalie Tocci podkreśla rosnącą rozbieżność między celami normatywnymi a postępowaniem UE wobec najbliższego otoczenia⁷⁴. Tradycyjna koncepcja polityki sąsiedztwa zakładała, że Izrael może być zachęcany do zmiany polityki wobec Palestyny poprzez pogłębienie stosunków gospodarczych, fundusze pomocowe oraz uznanie międzynarodowe⁷⁵. I chociaż instytucje unijne wielokrotnie podkreślały, iż Izrael łamie prawo międzynarodowe, Unia nie zawiesiła z nim relacji i nie wstrzymała funduszy dla izraelskiego rządu, a wręcz przeciwnie – zacieśniała z nim stosunki dwustronne, co mogło utwierdzać Izrael w poczuciu bezkarności i poniekąd utrzymywało prowadzoną przez niego okupację⁷⁶. Izrael natomiast bardzo dobrze wykorzystuje podziały w Europie dla swoich celów⁷⁷. Przez ostatnie lata starał się ograniczyć rolę Unii w procesie pokojowym, używając całego zestawu argumentów – oskarżał Europę o antysemityzm, jednostronne działania i brak realnego wpływu na Palestynę, przekonując swoich obywateli do braku znaczenia polityki europejskiej dla Izraela⁷⁸. Jak podkreśla Sharon Pardo, społeczeństwo izraelskie nie zdaje sobie sprawy z wartości współpracy na linii UE–Izrael, ponieważ izraelskie media skupiają się na krytyce Unii wobec działań izraelskich⁷⁹. Warto dodać, że Unia Europejska, pomimo przekazywania ogromnego wsparcia finansowego, nie wywierała również presji na Autonomię Palestyńską⁸⁰.

⁷⁴ N. Tocci, *The Widening Gap Between Rhetoric and Reality in EU Policy Towards the Israeli-Palestinian Conflict*, „CEPS Working Document”, 2005, No. 217; idem, *Firm in Rhetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli-Palestinian Conflict*, „Ethnopolitics” 2009, Vol. 8, No. 3–4, s. 387–401 za: N. Gordon, Sh. Pardo, *op. cit.*

⁷⁵ Zob. A. Hirah, M. Pinfari, *Israel-Palestine: The Mediterranean Paradox*, [w:] *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*, eds. T. Diez, N. Tocci, Cham, 2017, s. 57–81.

⁷⁶ D. Macintyre, *Israeli Settlements: EU Fails to Act on Its Diplomats' Report*, Guardian, 12.07.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/israeli-settlements-eu-fails-to-act-on-its-diplomats-report> [dostęp: 10.06.2018].

⁷⁷ S. Stavridis, M. Gianniu, A. Cofelice, *op. cit.*, s. 43.

⁷⁸ D. Newman, H. Yacobi, *The Role of the EU in the Israel/Palestine Conflict: An Ambivalent Relationship*, „Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies” 2004, No. 4, s. 4–5, <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/polsis/research/2006/eu-border-conflict/wp04-eu-and-the-israel-palestine-conflict.pdf> [dostęp: 10.06.2018]; zob. R. Hollis, *The Israeli-Palestinian Road Block: Can Europeans Make a Difference?*, Royal Institute of International Affairs, March 2004.

⁷⁹ Sh. Pardo, *Two Vignettes on Israeli-European Economic Community Relations in the Late 1950s*, „Israel Journal of Foreign Affairs” 2014, Vol. 8, No. 1, s. 92–93.

⁸⁰ R. Wildangel, *op. cit.*, s. 35.

Podsumowanie

W ostatnich latach, w literaturze przedmiotu oraz w samych komunikatach instytucji unijnych, pojawiały się głosy o konieczności zmiany polityki Unii Europejskiej wobec Izraela i Palestyny. Unia powinna opracować nowy kurs i stworzyć warunki konieczne do wznowienia izraelsko-palestyńskich negocjacji pokojowych. Podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych UE w Talinie we wrześniu 2017 r., Federica Mogherini ogłosiła przegląd sposobów zaangażowania Unii w rozwiązanie konfliktu, dążąc do lepszego dostosowania działań i instrumentów oraz wskazując, iż powinny one odnosić się do szerszego kontekstu środowiska regionalnego.

Po pierwsze, Unia powinna zająć jasne stanowisko w sprawie Palestyny i nawet bez jej oficjalnego uznania, co poniekąd dzieje się od podpisania układu o stowarzyszeniu, traktować ją jak państwo, wzmacniając i budując jej suwerenność wewnętrzną na poziomie politycznym i ekonomicznym. Po drugie, Unia powinna na nowo przemyśleć politykę wobec Hamasu, gdyż bez rozwiązania sporów wewnętrznych w Palestynie nie jest możliwe osiągnięcie ostatecznego porozumienia pokojowego. Po trzecie, Unia powinna zaakceptować, iż Hamas jest ważnym aktorem palestyńskiej sceny politycznej. Nie oznacza to oczywiście akceptacji jego działań, ale raczej podjęcie próby – poprzez instrumenty które posiada UE – przekonania Hamasu do współpracy i uznania Izraela⁸¹.

UE posiada cały zestaw narzędzi do ogrywania bardziej znaczącej roli w procesie pokojowym. Jest podstawowym podmiotem wspierającym finansowo Palestynę oraz głównym partnerem handlowym Izraela. Z tego powodu, z jednej strony Unia powinna jasno dać do zrozumienia Izraelowi, że łamanie przez niego prawa międzynarodowego wiąże się z konkretnymi kosztami gospodarczymi i politycznymi⁸². Z drugiej strony powinna zadeklarować, że rozumie dylematy bezpieczeństwa Izraela⁸³. Jak wskazuje Alon Ben-Meir, pierwszym krokiem mogłoby być przekonanie każdej ze stron, że musi iść na ustępstwa. Przykładowo Palestyna powinna zrezygnować z oskarżenia Izraela przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Natomiast Izrael mógłby rozpocząć proces włączenia Obszaru B, w którym kontroluje bezpieczeństwo do Obszaru A, który z kolei znajduje się pod całkowitą kontrolą Palestyńczyków, a następnie przenieść części Obszaru C – całkowicie pod kontrolą Izraela – do Obszaru B⁸⁴. Kolejna sprawa

⁸¹ M. Asseburg, *op. cit.*, s. 7.

⁸² A. Lietz, *Toward a Progressive EU Agenda for a Two-State Solution*, „Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture” 2017, Vol. 22, No. 2–3, <http://www.pij.org/details.php?id=1774> [dostęp: 10.06.2018].

⁸³ L. Scazzieri, *op. cit.*, s. 2–12.

⁸⁴ A. Ben-Meir, *The Israeli-Palestinian Conflict: Time for a New Strategy*, 2016, s. 19, http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/Proposal%20Full%20Document_EU_final_saving_jordan_river_160303.pdf [dostęp: 10.06.2018].

to ustabilizowanie sytuacji w Strefie Gazy i zakończenie blokady – Unia mogłaby wysłać na jej obszar obserwatorów i przeprowadzić szkolenia funkcjonariuszy granicznych, tak aby z jednej strony wyjść naprzeciw problemom bezpieczeństwa Izraela, a z drugiej zaspokoić podstawowe potrzeby ludności Gazy⁸⁵.

Zarówno Izrael, jak i Palestyna mają ważne interesy w podtrzymaniu współpracy z UE, dlatego też instytucje unijne nie powinny wahać się, aby zastosować wobec nich twarde środki gospodarcze w celu doprowadzenia do wznowienia negocjacji. Jednak działania te pociągałyby za sobą większe zaangażowanie Europy oraz większą odpowiedzialność, którą państwa członkowskie obecnie nie do końca chcą na siebie wziąć. Brak realnego wpływu na rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego w znacznym stopniu definiuje znaczenie Europy na arenie międzynarodowej oraz przyszłość jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ambicje polityki zagranicznej Unii przynajmniej częściowo są oceniane na podstawie wkładu jej instytucji w stabilizację najbliższego sąsiedztwa.

The Middle East peace process 25 years after the Oslo Accord – the role of the European Union

The aim of the article is to present the European Union's commitment to resolve the Israeli-Palestinian conflict. 2018 is a good time to take stock of the role of the European Union and other regional and international actors in resolving the Palestinian issue. Currently, it is 25 years since the signing of the Oslo Agreement, 30 years after the declaration of independence announced by the PLO. A year earlier, 50 years have passed since Israel seized the Gaza Strip and the West Bank. The article assumes the thesis that the Israeli-Palestinian conflict is one of the main challenges for the EU's foreign policy, is an inherent feature of the regional balance of power and without its regulation it is impossible to think about a lasting peace in the Middle East. Its implications are multidimensional and concern security, political dialogue, economic and social issues. The conflict also has an impact on the overall policy pursued by the Union towards the Mediterranean.

The article is divided into five parts. The first presents the source, evolution and individual stages of the conflict from the end of the Second World War. In the second part, the implications of the provisions of the Oslo Agreement for the negotiation process were indicated. The third identifies the most important problems that prevent a lasting peace between Israel and Palestine. In the fourth part author shows the position of the European Union towards the conflict and a two-state solution, and bilateral cooperation with Israel and Palestine. The fifth part discusses the problems related to the involvement of the European Union in ending the conflict.

The analysis carried out in this article is based on diversified sources, literature on the subject, in particular from 2015–2018, and the author's own research. The study uses a critical, problematic approach, taking into account the behavior of the basic actors, important from the point of view of the discussed topic, and the following research methods were used: factor analysis, institutional and legal, content analysis and elements of the decision method.

Key words: European Union, Middle East peace process, Israel, Palestine

⁸⁵ M. Asseburg, *op. cit.*, s. 79.

Bliskowschodni proces pokojowy 25 lat po porozumieniu z Oslo – rola Unii Europejskiej

Celem poniższego opracowania jest syntetyczne przedstawienie zaangażowania Unii Europejskiej w rozwiązywanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Rok 2018 jest dobrym momentem na podsumowanie roli Unii Europejskiej oraz innych aktorów regionalnych i międzynarodowych w rozwiązaniu kwestii palestyńskiej. Obecnie mija 25 lat od podpisania porozumienia z Oslo i 30 lat od deklaracji niepodległości ogłoszonej przez Organizację Wyzwolenia Palestyny. Z kolei w 2017 r. minęło 50 lat od zajęcia przez Izrael Strefy Gazy oraz Zachodniego Brzegu Jordanu.

W artykule autorka zdecydowała się przyjąć tezę, iż konflikt izraelsko-palestyński stanowi jedno z głównych wyzwań dla polityki zagranicznej UE oraz jest nieodłączną cechą regionalnego układu sił i bez jego uregulowania nie można myśleć o trwałym pokoju na Bliskim Wschodzie⁸⁶. Implikacje konfliktu dla Unii Europejskiej są wielowymiarowe oraz dotyczą bezpieczeństwa, dialogu politycznego, kwestii gospodarczych i społecznych. Mają również wpływ na całościową politykę prowadzoną przez Unię wobec regionu śródziemnomorskiego. Powyższe zagadnienie stanowi ponadto ważny przyczynek do pogłębienia badań nad ewolucją Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii.

Artykuł podzielony jest na pięć części. Pierwsza przedstawia źródło, ewolucję oraz poszczególne etapy konfliktu od końca drugiej wojny światowej. W drugiej części wskazane zostały implikacje zapisów porozumienia z Oslo dla procesu negocjacji pokojowych. W trzeciej zawarto zidentyfikowane najważniejsze problemy, które uniemożliwiają osiągnięcie trwałego pokoju między Izraelem a Palestyną. W czwartej części przedstawiono stanowisko Unii Europejskiej wobec konfliktu i rozwiązania dwupaństwowego oraz współpracy dwustronnej z Izraelem i Palestyną. Ostatnia, piąta część stanowi omówienie problemów związanych z zaangażowaniem Unii Europejskiej na rzecz zakończenia konfliktu.

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule oparta została na zróżnicowanych źródłach i literaturze przedmiotu, w szczególności z lat 2015–2018 oraz badaniach własnych autorki. W opracowaniu zastosowano ujęcie krytyczne i problemowe, uwzględniające zachowanie podstawowych aktorów, ważnych z punktu widzenia omawianego tematu oraz wykorzystano następujące metody badawcze: czynnikową, instytucjonalno-prawną, analizy zawartości oraz elementy metody decyzyjnej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, bliskowschodni proces pokojowy, Izrael, Palestyna

⁸⁶ B. Khader, *op. cit.*, s. 24–32.

Jerzy Zdanowski

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-6878-0432

**NIEDOBÓR WODY I ŻYWNOŚCI
NA BLISKIM WSCHODZIE I W AFRYCE PÓŁNOCNEJ
A PERSPEKTYWY WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ**

Wprowadzenie

Bliski Wschód i Afryka Północna są regionem, którym wstrząsają wojny domowe, kryzysy polityczne, konflikty międzynarodowe, ataki terrorystyczne i zaburzenia społeczne na skalę, wykraczającą poza ten obszar i angażującą wielkie mocarstwa. Państwa MENA borykają się z poważnymi problemami rozwojowymi, związanymi z wysokim przyrostem naturalnym, niskimi inwestycjami zagranicznymi, niewystarczającą liczbą miejsc pracy, nędzą i ubóstwem. Przyczyną tych problemów w dużej mierze są zjawiska naturalne, o których mówi się coraz częściej jako o nowym paradygmacie rozwoju regionu. Wskazuje się także na konieczność zacieśnienia współpracy regionalnej w celu ograniczenia negatywnych skutków tych zjawisk. W artykule analizowane są przyczyny niedoboru żywności w kontekście kurczących się zasobów wody na tym obszarze oraz perspektywy współpracy między państwami MENA w zakresie bardziej racjonalnego wykorzystania areалу ziemi ornej i rezerw wody, której niedobór coraz silniej oddziałuje na sytuację polityczną w regionie, szczególnie w basenie Tygrysu i Eufratu oraz Nilu.

Kryzys i jego przyczyny

Według wielu opracowań, region Bliskiego Wschodu na początku XXI w. znajdował się w początkowym stadium kryzysu związanego z kurczącymi się zasobami wody. W raporcie The World Resources Institute z 2015 r. wskazano, że 14 państw regionu MENA znalazło się w grupie 33 państw świata najbardziej zagrożonych niedoborem wody, a Bahrajn, Kuwejt i Katar umieszczone zostały na czele listy¹. W 2001 r. ukazało się pierwsze kompleksowe opracowanie na ten temat, zatytułowane *The Joint Arab Economic Report*, w którym zasoby wodne regionu oceniono na 265 mld m³, co stanowiło 1 tys. m³ w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a więc 7 razy mniej niż średnia światowa. Kraje MENA, w których w 2012 r. mieszkało ok. 6,3% ludności świata, miały dostęp do zaledwie 1,4% światowych zasobów wody słodkiej. W najtrudniejszej sytuacji były Kuwejt i Zjednoczone Emiraty Arabskie, a w niewiele lepszej – Bahrajn, Irak, Autonomia Palestyńska, Katar i Jemen. Raport podkreślił, że w związku ze spodziewanym wzrostem ludności, zasoby te zmniejszą się w przeliczeniu na jednego mieszkańca do 460 m³, a więc poniżej najniższych międzynarodowych standardów. Według innego raportu z 2009 r. sytuacja w zakresie dostępu do wody miała się jeszcze pogorszyć ze względu na to, że nie było wiadomo, czy wszystkie znane rezerwy były przydatne do spożycia. Na dodatek większość rozpoznanych zasobów znajdowała się w dużych odległościach od skupisk ludności, co zmuszało do tworzenia systemu transportu wody, a więc dodatkowych nakładów inwestycyjnych. Nie wykluczano też możliwości wybuchu w przyszłości wojen o wodę między sąsiadami, jakkolwiek można założyć, że potrzeba zabezpieczenia dostępu do wody skłoni graniczące ze sobą państwa do współpracy². Dostęp do wody pitnej miał się radykalnie pogorszyć w wyniku wzrostu liczby mieszkańców i zwiększonego zużycia wody przez rozwijający się przemysł i usługi. W 2050 r. na jednego mieszkańca regionu MENA będzie przypadać ok. 200 m³ wody pitnej rocznie³.

Bliski Wschód to tradycyjnie region rolniczy. Uprawą gleby ludzie zajmują się tam od tysiącleci, mimo niezbyt korzystnych warunków przyrodniczych na większości obszaru. Poważnym problemem są ograniczone zasoby ziemi ornej. W 2009 r. w przypadku świata arabskiego prawie 55% powierzchni tego regionu stanowiły nieużytki, 26,8% pastwiska, a ziemi orne – tylko 4,2%. Lasy zajmowały ok. 4% obszaru i znajdowały się głównie w Sudanie, Algierii i Maroku. Powierzchnia lasów kurczyła się stale w tempie ok. 1,6% rocznie. Podobne zjawisko występowało w przypadku zasobów ziemi ornej, w wyniku postępującego pustyn-

¹ A. Maddocks, R.S. Young, P. Reig, *Ranking the World's Most Water-Stressed Countries in 2040*, World Resources Institute, 26.08.2015, <https://www.wri.org/blog/2015/08/ranking-world-s-most-water-stressed-countries-2040> [dostęp: 14.09.2018].

² Patrz: *Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries*, UNDP, New York 2009, s. 56.

³ S. Zafar, *Water Scarcity in MENA*, EcoMENA. Powering Sustainable Development in MENA, 31.12.2012, <http://www.ecomena.org/water-scarcity-in-mena> [dostęp: 13.01.2018].

nienia. W strefie Półwyspu Arabskiego pustynie zajmują prawie 90% powierzchni – najwięcej na omawianym obszarze. Zasoby ziemi ornej oceniano w 2005 r. na 53 mln ha, co znaczyło, że na jednego mieszkańca przypadało 0,17 ha; w tym czasie średnia światowa wyniosła 0,22 ha⁴.

Kraje regionu MENA odczuwają brak wody, co spowodowane jest niskim wskaźnikiem opadów. Powoduje to, że prawie połowę obszaru zajmują pustynie – na 3/4 powierzchni utrata wody w wyniku parowania jest wyższa niż wielkość opadów atmosferycznych. Z tego powodu dogodniejsze warunki mają tereny nadmorskie. W Izmirze i Stambule opady wynoszą ok. 600 mm rocznie, w Bejrucie i Jerozolimie – ok. 500 mm, a w Ankarze już tylko 400 mm. W Alepo, Ammanie i Tebrizie opady roczne to ok. 300 mm, a w Teheranie, Damaszku i Sanie – ok. 200 mm. Kair otrzymuje zaledwie ok. 20 mm opadów rocznie. W przeliczeniu na jednego mieszkańca, w najlepszej sytuacji była Mauretania w 2009 r. z ponad 31 tys. m³ opadów rocznie. Prawie 27 tys. m³ opadów przypadało na jednego mieszkańca w Sudanie, 21,3 tys. w Somalii, 16,1 tys. w Libii i 10,4 tys. w Omanie. W pozostałych krajach arabskich było znacznie gorzej: w Algierii – 6,3 tys., w Arabii Saudyjskiej – 5,3 tys., Maroku – 4,9 tys., a w Jemenie – 4 tys. m³. W Tunezji na jednego mieszkańca przypadało 3,5 tys. m³, ale w Syrii już tylko 2,4 tys., w Jordanii i Libanie – po 1,7 tys., a w Zjednoczonych Emiratach Arabskich – 1,5 tys. Najniższy wskaźnik odnotowały: Katar – 987, Kuwejt – 830, Egipt – 693 i Bahrajn 79 m³ ⁵.

Mimo ograniczonych zasobów ziemi ornej, rolnictwo odgrywa ważną rolę w gospodarkach większości krajów Bliskiego Wschodu. Jego udział w tworzeniu produktu krajowego brutto wahał się w 2012 r. od 3,2% w przypadku Arabii Saudyjskiej do 13,4% w Egipcie. Co prawda nie uplasowało to rolnictwa na pierwszym miejscu wśród działów gospodarki, ale ze względu na 40% udział rolników w ogólnej liczbie zatrudnionych, traktowano je jako wiodącą branżę. Dotyczyło to zwłaszcza tych krajów regionu, które nie posiadały zasobów ropy naftowej i gazu. W odniesieniu do całego obszaru MENA eksport produktów rolnych stanowił pod koniec pierwszej dekady XXI w. ok. 20% wartości eksportu tych krajów. W 2006 r. wartość produktu krajowego brutto uzyskanego z działalności rolniczej wyniosła 88 mld dol., co dawało 12% całego PKB państw MENA. Na wsi mieszkali wówczas ok. 132 mln ludzi, co stanowiło 42,5% całej populacji. Rolnictwo było przy tym podstawą utrzymania się dla ok. 70% mieszkańców wsi. Dominującą formą działalności rolniczej na Bliskim Wschodzie są małe gospodarstwa rolne prowadzone przez chłopów, którzy dzierżawią ziemię od wielkich posiadaczy ziemskich.

⁴ Patrz: G. Siam, *Food Supply Crisis and the Role of Agriculture in the Middle East and North Africa (MENA) Region*, „Panorama Med.” 2009, s. 236.

⁵ Patrz: *Arab Human Development Report 2009...*, *op. cit.*, s. 58; P. Droogers, W.W. Immerzeel, W. Terink, J. Hoogeveen, M.F.P. Bierkens, L.P.H. van Beek, B. Debele, *Water Resources Trends in Middle East and North Africa Towards 2050*, „Hydrology and Earth System Sciences” 2012, Vol. 16, s. 3101–3114, <https://doi.org/10.5194/hess-16-3101-2012> [dostęp: 18.09.2017].

Dzierżawcy i chłopi małorolni stanowią ok. 80% ludności wiejskiej. Drugim komponentem społeczności wiejskich są chłopi bezrolni, którzy utrzymują się z prac sezonowych w gospodarstwach posiadaczy ziemskich lub dzierżawców⁶.

Dzięki rozbudowanym systemom irygacyjnym oraz mechanizacji, kraje MENA są producentami zbóż, owoców, warzyw, roślin oleistych, bawełny czy buraków cukrowych. Ze zbóż w regionie uprawia się głównie pszenicę i jęczmień, a Egipt jest jednym z poważniejszych producentów ryżu i bawełny na świecie. W 2011 r. zbiory ryżu w tym państwie wyniosły 5,6 mln ton, a bawełny – 635 tys. ton. Tunezja jest natomiast jednym z największych na świecie producentów i eksporterów oliwy⁷. W konsekwencji ograniczonych zasobów wody i gruntów ornych państwa Bliskiego Wschodu odczuwają niedobór żywności, dlatego w pierwszej dekadzie XXI w. importowały od 50 do 90% potrzebnych im produktów rolnych. Dodatkowo były one jednymi z największych na świecie importerów zbóż – w 2006 r. zbiory pszenicy i ryżu zaspokajały odpowiednio 25 i 52% potrzeb regionu. Nieco lepiej wyglądała sytuacja w zakresie zapotrzebowania na mleko, cukier i olej roślinny. Region wytwarzał od 73 do 98% potrzebnej produkcji. Jedynie w zakresie zapotrzebowania na ryby, warzywa, owoce i mięso państwa MENA były ogółem samowystarczalne⁸. Bliskowschodni rynek żywności był jednym z najszybciej rozwijających się na świecie. Wartość importu żywności jedynie do sześciu państw Rady Współpracy Zatoki (Gulf Cooperation Council – GCC), a więc Arabii Saudyjskiej, Kataru, Kuwejtu, Bahrajnu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Omanu wyniosła w 2009 r. 12 mld dol., jednak oceniano, że suma ta powinna wzrosnąć do 31 mld dol. Największymi importerami żywności w regionie były Arabia Saudyjska i ZEA⁹.

Deficyt wody staje się coraz poważniejszym wyzwaniem w związku ze zwiększającą się liczbą ludności i niskim wzrostem produktu krajowego. Ten ostatni czynnik znacząco ogranicza możliwości inwestowania w racjonalne wykorzystanie zasobów ziemi ornej i wody. Jeśli chodzi o pierwszy z czynników, to wystarczy powiedzieć, że jeśli w 1950 r. w Afryce Północnej (Algieria, Egipt, Libia, Maroko, Sudan, Tunezja i Sahara Zachodnia) mieszkało ok. 49 mln osób, a najludniejszym państwem był Egipt z ok. 20 mln mieszkańców, to w 2015 r. liczba mieszkańców tego regionu wyniosła 255 mln, a Egiptu – 93 mln. W Azji Zachodniej (Turcja, Syria, Palestyna, Liban, Izrael, Jordania, Iran, Arabia Saudyjska, Kuwejt, Bahrajn, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Oman i Jemen) w 1950 r. mieszkało ok. 60 mln osób, a liczba mieszkańców Turcji – najludniejszego państwa tej

⁶ Patrz: G. Siam, *op. cit.*, s. 235.

⁷ S. Zafar, *Agricultural Biomass in MENA*, EcoMENA. Powering Sustainable Development in MENA, 18.12.2012, <http://www.ecomena.org/tag/agriculture-in-the-middle-east> [dostęp: 10.01.2018].

⁸ Patrz: G. Siam, *op. cit.*, s. 253.

⁹ *The Middle East. Market Development and Access Strategy 2011/2012*, State Government Victoria. Department of Primary Industries, <http://www.dpi.vic.gov.au/agriculture/investment-trade/market-access-and-competitiveness/markets/middle-east> [dostęp: 10.10.2017].

części Azji – wyniosła 21 mln. Z kolei w 2015 r. w Turcji mieszkało 78 mln osób, w Iranie 79,3 mln, a w całym regionie Azji Zachodniej – 309,9 mln¹⁰.

W 2017 r. oceniono, że przyrost naturalny, który był niezmiennie wysoki przez ostatnie 50 lat, zacznie osłabnieć po 2020 r. i ustabilizuje się w okolicach 2050 r. na poziomie ok. 0,6% rocznie. Jednak do 2050 r. ludności w regionie będzie ciągle przybywać a jej liczba ma osiągnąć 600 mln¹¹.

Ekologia a polityka

Deficyt żywności i kwestia wyboru odpowiedniej polityki rolnej, ukierunkowanej na pobudzenie wzrostu produkcji rolnej, stały się problemami politycznymi i były przyczyną wielu wydarzeń politycznych, z których wiele miało gwałtowny charakter. Sytuacja w rolnictwie była jednym z powodów rewolucji na arabskim Bliskim Wschodzie w latach 50. oraz rewolucji islamskiej w Iranie w 1979 r. W ostatnim okresie polityka agrarna stała się jednym z czynników, które uwarunkowały burzliwe wydarzenia 2011 r., nazwane Arabską Wiosną. Było to widoczne zwłaszcza w Egipcie, gdzie od 1992 r., pod presją Międzynarodowego Funduszu Walutowego i USA, prowadzono politykę zwiększania powierzchni gospodarstw rolnych dla uzyskania wyższych plonów i wprowadzenia tym samym na rynek większej ilości ziarna. W ramach tych działań uwolniono opłaty za dzierżawę ziemi, wskutek czego setki tysięcy drobnych dzierżawców musiało opuścić swoje poletka i wyemigrowało do miast, powiększając w ten sposób rzeszę biedaków, którzy utrzymywali się przy życiu dzięki dotowaniu przez państwo kosztów wypieku chleba. Środowiska migrantów ze wsi stały się ogniskami niezadowolenia społecznego, napięć i tendencji do podejmowania skrajnych działań przeciwko rządowi. Ponieważ własna produkcja zboża nie mogła pokryć zwiększonego zapotrzebowania, w rezultacie w latach 2000–2012 Egipt zwiększył o 300% import produktów rolnych, głównie ziarna. Największym dostawcą tych produktów stały się przy tym USA¹².

Kontrowersje wokół dostępu do zasobów wody są stałym elementem konfliktu arabsko-izraelskiego, który pozostaje nierozwiązany od 1947 r. Przedmiotem sporu są wody rzek: Jordan, Jarmuk i Litania oraz zasoby wód podziemnych na

¹⁰ *World Population Prospects: The 2017 Revision*, UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, June 2017, File POP/1-1: Total population (both sexes combined) by region, subregion and country, annually for 1950–2100, <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population> [dostęp: 12.09.2018].

¹¹ *A Worsening Water Crisis in North Africa and the Middle East*, „The Conversation”, 31.08.2017, <http://theconversation.com/a-worsening-water-crisis-in-north-africa-and-the-middle-east-83197> [dostęp: 13.09.2018].

¹² Th. Kostigen, *Behind Arab Riots Lie U.S. Agricultural Policies*, „Market Watch. The Wall Street Journal”, 21.09.2012, http://articles.marketwatch.com/2012-09-21/commentary/33979316_1_small-farmers-land-rights-rent-increases [dostęp: 14.12.2017].

Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy. Walka o dostęp do wód Jordanu była jedną z przyczyn wojny na Bliskim Wschodzie w 1967 r. Izrael, który zaatakował państwa arabskie, dążył do odsunięcia wrogich armii od doliny rzeki w celu zapewnienia sobie nieograniczonego dostępu do jej zasobów. O znaczeniu rzek dla Izraela mówiono już w 1919 r. na konferencji syjonistycznej w Paryżu, a więc jeszcze 30 lat przed powstaniem państwa izraelskiego. Dla Palestyńczyków z zachodniego brzegu Jordanu dostęp do zasobów wody jest zasadniczy, gdyż umożliwia uprawianie roli, będące głównym zajęciem mieszkańców. Podział zasobów wodnych był jednym z tematów rozmów pokojowych między Izraelem a Palestyną w latach 90. XX w. Porozumienie – znane jako Oslo II – zapewniło Izraelowi kontrolę ok. 80% zasobów wodnych Zachodniego Brzegu ze względu na to, że dostęp do nich znajduje się na terenie osiedli żydowskich, które miały pozostać pod nadzorem Izraela. Strona palestyńska uważa, że takie rozwiązanie jest dyskryminujące¹³.

Również stosunki izraelsko-syryjskie, a konkretnie spór o Wzgórza Golan, mają u swoich podstaw kwestię podziału wód rzeki Jarmuk. Sytuacja ekologiczna w basenach wymienionych rzek pogarsza się. Według The International Institute for Sustainable Development, zasoby rzeki Jordan zmniejszą się do 2100 r. o ok. 80%. Perspektywy te zaostrzają konflikt między państwami regionu, a jedynym przykładem współpracy na tym polu są porozumienia izraelsko-jordańskie. Pierwsze z nich zostało podpisane w 1994 r. i dotyczyło wykorzystania źródeł wody w rejonie Wadi Araba i podziałów zasobów rzeki Jarmuk, a kolejne – o wspólnym użytkowaniu wód Jordanu – w 2015 r. Zgodnie z drugim porozumieniem Izrael zobowiązał się do zbudowania odsalarni wody morskiej z Morza Czerwonego w celu zaopatrywania Jordanii w wodę pitną na zasadach kupna-sprzedaży¹⁴.

Nierównomierny dostęp Izraelczyków i Palestyńczyków do zasobów wodnych na Zachodnim Brzegu stał się przedmiotem prac instytucji unijnych. Parlament Europejski zajął się tym zagadnieniem latem 2014 r. po konflikcie militarnym w Strefie Gazy, który spowodował, że ponad milion mieszkańców tego obszaru zostało pozbawionych dostępu do wody pitnej. Przyjęta wówczas rezolucja 2014/2845(RSP) wezwała instytucje Unii do zajęcia się problemem wody w relacjach izraelsko-palestyńskich. Z kolei pomoc Komisji Europejskiej dla palestyńskich projektów rozbudowy systemu wodociągów i kanalizacji wyniosła w latach 2008–2013 55,4 mln euro. W latach 2014–2015 podpisane zostały nowe porozumienia w tej dziedzinie¹⁵.

¹³ C. Corradin, *Israel: Water as a Tool to Dominate Palestinians*, Aljazeera, 23.06.2016, <https://www.aljazeera.com/news/2016/06/israel-water-tool-dominate-palestinians-160619062531348.html> [dostęp: 13.09.2018].

¹⁴ *A worsening water crisis...*, op. cit.; M. Asser, *Obstacles to Arab-Israel Peace: Water*, BBC News, 2.09.2010, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11101797> [dostęp: 13.09.2018]; E. Lazarou, *Water in the Israeli-Palestinian Conflict*, European Parliament Research Service, January 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573916/EPRS_BRI\(2016\)573916_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573916/EPRS_BRI(2016)573916_EN.pdf) [dostęp: 14.09.2018].

¹⁵ E. Lazarou..., op. cit.

Co najmniej dwa przypadki z ostatnich kilku lat pokazują, że czynnik ekologiczny coraz silniej określa wydarzenia polityczne, w tym konflikty i wojny w regionie MENA.

W 2011 r. w Jemenie wybuchła wojna domowa. Państwo to znajdowało się w stanie destabilizacji politycznej właściwie przez cały okres od zjednoczenia się Jemenu Północnego z Południowym w 1990 r. Uważa się, że jednym z czynników destabilizacji była ekologia, a w szczególności katastrofalny niedobór wody. W 2015 r. Jemeńczyk miał dostęp jedynie do 140 m³ wody, podczas gdy średnia dla całego Bliskiego Wschodu wynosiła 1 tys. m³, a dla świata 7 tys. Przyczyną pogłębiającego się niedoboru był gwałtowny spadek poziomu wód gruntowych, których zasoby zostały znacząco uszczuplone z powodu braku opadów deszczu na terenach górskich. W Sanie ich poziom obniżył się w latach 1970–2012 z 30 do 1,2 tys. m³. Niedobór wody zagroził produkcji rolnej zwłaszcza, że prawie połowa zasobów wody była marnotrawiona z punktu widzenia produkcji żywności, gdyż przeznaczano ją na uprawę katu – narkotycznej rośliny, której liście Jemeńczycy żuli od wieków. Tak liczne w Jemenie wojny plemienne były w większości przypadków prowadzone o dostęp do źródeł wody. W 2016 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) oceniało, że ok. 80% ludności państwa, czyli 20 mln osób, nie miało swobodnego dostępu do czystej wody. Według ocen jemeńskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych od 70 do 80% konfliktów na terenach wiejskich dotyczyło dostępu do wody, a rocznie w państwie na tle tej rywalizacji ginęło ok. 4 tys. osób, a więc więcej niż z powodu aktów terrorystycznych. W 2013 r. mieszkańcy miasta Ta'izz mogli korzystać z wodociągów miejskich jedynie przez 36 godz. w miesiącu, a w pozostałym czasie wodę do miasta dowożono cysternami. Sytuacja w Jemenie ma się jeszcze pogorszyć, gdyż w obliczu drastycznego zmniejszenia się opadów ludność zaczęła wypompywać zasoby wód gruntowych. Już w 2009 r. FAO ostrzegła, że Jemen może stać się wkrótce pierwszym państwem w świecie pozbawionym całkowicie zasobów wód gruntowych¹⁶.

¹⁶ K. Mahr, *What If Yemen Is the First Country to Run Out of Water*, „Time”, 14.12.2010, <http://science.time.com/2010/12/14/what-if-yemen-is-first-country-to-run-out-of-water> [dostęp: 8.06.2018]; *Time Running Out For Solution to Water Crisis*, IRIN News, 13.08.2012, <http://www.irinnews.org/analysis/2012/08/13/time-running-out-solution-water-crisis> [dostęp: 8.06.2018]; A. Heffez, *How Yemen Chewed Itself Dry. Farming Qat, Wasting Water*, „Foreign Affairs”, 23.07.2013, <https://www.foreignaffairs.com/articles/yemen/2013-07-23/how-yemen-chewed-itself-dry> [dostęp: 8.06.2018]; C. Douglas, *A Storm Without Rain: Yemen, Water, Climate Change, and Conflict*, The Center for Climate and Security, 3.08.2016, <https://climateandsecurity.org/2016/08/03/a-storm-without-rain-yemen-water-climate-change-and-conflict/> [dostęp: 15.09.2018]; F. Whitehead, *Water scarcity in Yemen: The Country's Forgotten Conflict*, „The Guardian”, 2.04.2015, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/apr/02/water-scarcity-yemen-conflict> [dostęp: 15.09.2018]; R. Abd Almohsen, *Thousands Die in Yemen in Fights Over Water*, SciDev.Net, 25.06.2015, <https://www.scidev.net/global/water/news/water-death-yemen-conflict.html> [dostęp: 15.09.2018].

W 2011 r. wojna domowa wybuchła w innym państwie regionu – Syrii. Jej przyczyną był przede wszystkim autorytarny system rządzenia społeczeństwem. Do kryzysu politycznego, który przerodził się w wojnę, przyczynił się również czynnik ekologiczny, a mianowicie susza trwająca od 2006 do 2011 r., która doprowadziła do spadku produkcji rolnej na nieznaną do tej pory skalę. Według ekspertów susza lat 2006–2010 w regionie Żyznego Półksiężycza (Syria, Liban, Palestyna, Izrael i Jordania) nie miała precedensu od czasów epoki neolitu i była następstwem ocieplania się klimatu w skali globalnej. Straty w pasterstwie sięgały w Syrii nawet 85% żywego inwentarza. Wzrostowi cen żywności towarzyszył exodus całych rodzin rolników do miast, w nadziei na znalezienie jakichkolwiek środków do życia. W rezultacie suszy ze wsi wyemigrowało ok. 1,5 mln osób, a łącznie blisko 3 mln znalazło się na krawędzi ubóstwa i nędzy. Do Syrii napłynęło ok. 1,5 mln uchodźców z Iraku, w następstwie inwazji USA i ich sojuszników na to państwo w 2003 r., co oznaczało pogorszenie warunków życia dla całej populacji¹⁷. Sytuację społeczno-polityczną charakteryzował więc nie tylko brak demokracji, ale i chleba”¹⁸.

W raporcie przygotowanym w 2017 r. przez amerykański National Intelligence Council, zwrócono uwagę, że niedobory wody będą główną przyczyną destabilizacji politycznej na Bliskim Wschodzie w nadchodzącej dekadzie. Raport wskazał na przykłady zaburzeń społecznych, wywołanych przez brak dostępu do wody pitnej, które już teraz są elementem sytuacji politycznej w wielu państwach regionu. W Algierii ludność regularnie protestuje przeciwko okresowemu wstrzymywaniu dostaw, a w Tunezji wielokrotnie dochodziło do protestów przeciwko jej niewystarczającym dostawom¹⁹.

Bariery współpracy regionalnej

Region bliskowschodni charakteryzuje się słabo rozwiniętą infrastrukturą komunikacyjną i niedostatecznymi powiązaniami komunikacyjnymi między poszczególnymi częściami oraz krajami regionu, co z technicznego punktu widzenia utrudnia współpracę w zakresie łagodzenia skutków niedoboru podstawowych dóbr. Ten

¹⁷ H. Fountain, *Researchers Link Syrian Conflict to a Drought Made Worse by Climate Change*, „The New York Times”, 2.03.2015, <https://www.nytimes.com/2015/03/03/science/earth/study-links-syria-conflict-to-drought-caused-by-climate-change.html> [dostęp: 15.05.2018]; F. Femia, C. Werrell, *Syria: Climate Change, Drought and Social Unrest*, The Center for Climate and Security, 29.02.2012, <https://climateandsecurity.org/2012/02/29/syria-climate-change-drought-and-social-unrest/> [dostęp: 15.05.2018]; F. De Châtel, *The Role of Drought and Climate Change in the Syrian Uprising: Untangling the Triggers of the Revolution*, „Middle Eastern Studies” 2014, Vol. 50, No. 4, s. 521–535.

¹⁸ Parafraza zwrotu Alana George’a, autora książki *Syria: Neither Bread nor Freedom*, London 2003.

¹⁹ *The Role of Water Stress in Instability and Conflict*, CNA, December 2017, s. 21, https://www.cna.org/CNA_files/pdf/CRM-2017-U-016532-Final.pdf [dostęp: 14.09.2018].

stan rzeczy ogranicza także rozwój gospodarczy regionu. Szczególnie słabo rozwinięty jest transport kolejowy i drogowy. Pierwszy, rozwijany był od końca XIX w. głównie w związku z wydobywaniem surowców – przykładem może być linia kolejowa między oazą Baharijja a Kairem w Egipcie, którą dowożono rudę żelaza. Ważniejszą rolę odgrywa transport samochodowy, który rozwija się dzięki ciągłej budowie dróg. Większość krajów regionu, a zwłaszcza Turcja, Iran, Egipt, Arabia Saudyjska, Tunezja, Maroko, Irak, Syria, Izrael i ZEA, ma szeroko rozwiniętą sieć dróg. W wielu gospodarkach ważną rolę odgrywa transport morski. Porty w Aleksandrii, Casablance i Dubaju należą do znaczących, z punktu widzenia zdolności przeładunkowych. Podobnie ważną rolę pełni transport lotniczy z wielkimi lotniskami, np. w Kairze czy Dubaju, ze względu na możliwości przeładunku pasażerów oraz towarów²⁰.

Jednak brak połączeń komunikacyjnych nie jest najpoważniejszą przyczyną słabych powiązań międzyregionalnych. Ważniejszą kwestią są konflikty i wrogość między sąsiadami. Przykładem mogą być kraje Maghrebu. Kraje tego regionu mają liczne, w tym energetyczne, i mogłyby handlować nimi między sobą, a także koordynować działalność bankową i transportową, współpracować w dziedzinie edukacji oraz wymieniać się artykułami rolnymi. Tymczasem wymiana handlowa z udziałem Maroka, Algierii i Tunezji stanowiła w 2010 r. zaledwie 1,3% wartości wymiany handlowej tych państw, a przejścia graniczne między Marokiem a Algierią pozostawały zablokowane²¹.

Algieria, Libia, Mauretania, Maroko i Tunezja utworzyły w lutym 1989 r. Związek Maghrebu Arabskiego i podjęły wspólnie z sąsiednim Egiptem współpracę regionalną w formie porozumień dwu- i wielostronnych w różnych sektorach gospodarki, od sektora energetycznego po taryfy celne. Jednocześnie kraje te utrzymują wielostronne kontakty z Unią Europejską: od 1995 r. w ramach procesu barcelońskiego oraz od 2008 r. w ramach Unii Śródziemnomorskiej, której inicjatorem był ówczesny prezydent Francji, Nicolas Sarkozy. Jednak rezultaty tej współpracy nie spełniły oczekiwań pokładanych w organizacjach integracyjnych. Okazało się, że globalni inwestorzy woleli lokować kapitały w krajach Europy Centralnej i na Dalekim Wschodzie. Kapitał zagraniczny, jeśli napływał, tworzył drobne lub co najwyżej średniej wielkości przedsiębiorstwa, które nie mogły rozwiązać największej bolączki regionu, czyli bezrobocia wśród ludzi młodych. Przyczyna takiego stanu rzeczy tkwiła przede wszystkim w niesprzyjających warunkach do inwestowania. W Libii i Algierii elity władzy nie dopuszczały zachodnich inwestorów do sektora naftowego, nie chcąc stracić nad nim kontroli. W Algierii w 2007 r. z inicjatywy prezydenta Abdelaziza Boutefliki przyjęto regulacje prawne,

²⁰ *Encyklopedia geograficzna świata. Afryka*, t. 2, red. A. Jelonek, F. Plit, Kraków–Warszawa 1996, s. 143–147; *Encyklopedia geograficzna świata. Azja*, t. 6, red. J. Gudowski, A. Lisowski, Kraków 1997, s. 182–188.

²¹ Por. F. Ghiles, *The Maghreb Refuses to Share*, Morocco News Board, 2.09.2010, <http://www.moroccoboard.com/news/898-the-maghreb-refuses-to-share> [dostęp: 10.01.2018].

które jeszcze bardziej zamknęły przemysł wydobywania przed kapitałem zagranicznym. Jedynym większym sukcesem na polu inwestycji zagranicznych było przyłączenie przez Maroko koncernu Renault, który zbudował w tym kraju swoją siedzibę na północną część Afryki²².

Po spotkaniu przywódców pięciu krajów Maghrebu w Marrakeszu w 1989 r. nadzieje na ożywienie gospodarcze w tym regionie i powstanie nowego bloku gospodarczego były ogromne. W pierwszej chwili po podpisaniu porozumienia o Unii Maghrebu Arabskiego zdjęto ograniczenia na ruch przygraniczny i tereny wzdłuż granicy marokańsko-algierskiej, algiersko-tunezyjskiej i tunezyjsko-libijskiej, co spowodowało zapełnienie się tych regionów ludźmi oraz towarami. Rodziny rozdzielone dotąd przez linie graniczne, odwiedzały się i handlowały. Liczono także na to, że przełamana zostanie wzajemna nieufność i wrogość. Do tego momentu konflikt między Marokiem a Algierią o Saharę Zachodnią trwał już 15 lat. Równie napięte były stosunki libijsko-tunezyjskie, dotyczące różnic ideologicznych. W tle spotkania w Marrakeszu była także polityka Unii Europejskiej. Od połowy lat 80. Unia przeszła do bardziej aktywnej polityki wobec południowych wybrzeży Morza Śródziemnego przez zintensyfikowanie powiązań instytucjonalnych z państwami arabskimi. Były to lata ożywionej działalności radykalnych islamistów w Egipcie, Algierii oraz Maroku, a Bruksela chciała umocnić władze tych państw wobec konfrontacji z antyzachodnimi radykałami muzułmańskimi. Polityka ta została sformalizowana w porozumieniu o Partnerstwie Śródziemnomorskim z 1995 r., nazwanym – od miasta, gdzie porozumienie zostało podpisane – Procesem Barcelońskim²³.

W skali całego regionu MENA handel między krajami go tworzącymi stanowi zaledwie 10% obrotów handlowych. Dzieje się tak mimo licznych umów bilateralnych oraz regionalnych, co jest znacznie poniżej podobnego wskaźnika dla Ameryki Łacińskiej i Afryki Subsaharyjskiej. Istnieje zarówno wiele wyjaśnień tego stanu rzeczy, jak i jego uwarunkowań, np.: odległość jednego kraju od drugiego; więzi gospodarcze ukształtowane jeszcze w czasach kolonialnych; dysproporcje w wysokości produktu krajowego brutto; system ceł i licencji eksportowo-importowych oraz poziom kosztów i cen. Analiza ekonometryczna wymiany handlowej w ramach Panarabskiej Strefy Wolnego Handlu, organizacji założonej w 1996 r. z udziałem 15 państw arabskich, pokazała ważną zależność²⁴. Mianowicie, w przypadku wymiany handlowej na warunkach umów preferencyjnych między krajami bogatymi a ubogimi w surowce naturalne, rezultaty były bardziej korzystne dla tych drugich. Regionalne umowy handlowe pobudzały eksport w tych krajach, gdyż skłaniały kraje importujące dobra do zakupu tych dóbr tam, gdzie

²² J. Marks, *National Policy-making and Crony Capitalism in the Maghreb: The Old Economics Hinders the New*, „International Affairs” 2009, Vol. 85, No. 5, s. 952.

²³ *Ibidem*, s. 953.

²⁴ Organizację tę utworzyły: Arabia Saudyjska, Bahrajn, Egipt, Irak, Jemen, Jordania, Kuwejt, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

istniało powiązanie umowami. Odbывало się to kosztem zamówień w krajach, które pozostawały poza regionalnymi powiązaniami integracyjnymi. W ten sposób następowała redystrybucja dochodów w skali regionu: dochody krajów bogatych w surowce wzbogacały budżety krajów ubogich. To wyjaśniało przyczynę pewnej powściągliwości krajów bogatych w surowce w pogłębianiu wymiany handlowej z mniej zasobnymi w te surowce sąsiadami na preferencyjnych warunkach. Obok wymiany handlowej były bowiem inne sposoby dzielenia się z sąsiadami dochodami, umożliwiające jednocześnie uzyskanie większych wpływów politycznych na biednych sąsiadów²⁵.

Niedobory wody a współpraca regionalna

Podstawowym źródłem zasobów wodnych w świecie arabskim są rzeki stałe, a następnie studnie i rzeki okresowe. W 2008 r. dostępne zasoby wody w tych krajach oceniano na 300 mln m³ i były to głównie zasoby wód powierzchniowych. Jednak z 277 mln m³ jedynie 43% wód miało swoje źródła w krajach arabskich; pozostałe brały swój początek w krajach ościennych. Oznaczało to, że główne rzeki regionu były dzielone przez sąsiadów. W przypadku basenu Tygrysu i Eufratu – Turcję, Syrię i Irak;; Orontesu – Liban, Syrię i Turcję; Jordanu z Jarmukiem – Jordanię, Autonomię Palestyńską, Syrię i Turcję; Nilu – 11 państw, z których tylko Egipt i Sudan były państwami arabskimi²⁶. Sytuacja taka wymagała współpracy w imię wspólnego korzystania z zasobów tak potrzebnej wody, ale umowy międzynarodowe zawarte w tej sferze były z reguły okresowe i nie rozwiązywały napięć oraz konfliktów, które rodziły się na tym tle²⁷.

Basen Tygrysu i Eufratu wraz z dopływami – Zabem Wielkim i Zabem Małym – to obszar, na którym cywilizacje rolnicze, oparte na odbieraniu rzekom wody i nawadnianiu nią ziemi ornej, rozwijały się już ok. 6 tys. lat p.n.e. Obydwie wielkie rzeki płyną przez ponad 2,8 tys. km z gór Armenii do Zatoki Perskiej. Współcześnie problemem basenu tych rzek jest podział przy użytkowaniu ich wód oraz zmniejszające się zasoby wodne. W tej drugiej kwestii badania hydrologiczne wskazują, że Tygrys i Eufrat toczyły pod koniec XX w. od 30 do 70% mniej wody niż w ostatnich trzech dekadach XIX w. Zjawisko to było następstwem zmian klimatycznych. Dalsze badania w tym kierunku pokazały, że basen Tygrysu i Eufratu tracił w latach 2003–2009 zasoby wody szybciej niż jakiegokolwiek inny rejon

²⁵ C. Carrère, J. Gourdon, M. Ollareaga, *Regional Integration and Natural Resources: Who Benefits? Evidence from MENA*, The World Bank. Policy Research Working Paper 5970, February 2012, s. 18–19.

²⁶ Państwa leżące w dorzeczu Nilu to: Egipt, Sudan, Sudan Południowy, Etiopia, Uganda, Ludowa Republika Konga, Kenia, Tanzania, Ruanda, Burundi i Erytrea.

²⁷ Patrz: *Arab Human Development Report 2009...*, op. cit., s. 55; I. Łęcka, *Niedostatek wody wyzwaniem współczesnej gospodarki*, [w:] *Geografia regionalna świata*, red. J. Makowski, Warszawa 2006, s. 157–161.

świata, poza północnymi Indiami. W tym okresie mieszkańcy Bagdadu odczuli zupełny brak dostępu do wody pitnej z powodu całkowitego zanieczyszczenia Tygrysu ściekami kanalizacyjnymi. Wyniki tych badań skłoniły naukowców do bicia na alarm i wezwania polityków do podjęcia kroków w celu bardziej racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych, aby zapobiec katastrofie ekologicznej. Wody obydwu wielkich rzek zapewniały bowiem byt kilkudziesięciu milionom mieszkańcom regionu²⁸.

Mimo tych apeli współpraca między państwami basenu Tygrysu i Eufratu nie układa się dobrze i do tej pory nie doszło do zawarcia porozumienia w kwestii podziału zasobów wodnych. Każde państwo stara się pozyskać dla siebie jak najwięcej wody, aby móc realizować własne projekty rozwojowe. Głównym instrumentem zabezpieczenia swoich interesów przez poszczególne państwa była budowa zapór wodnych, dzięki którym magazynowano wodę do nawadniania pól i wytwarzano energię elektryczną. W najlepszej sytuacji znalazła się Turcja, na terytorium której znajdują się górne biegi obydwu rzek. Od lat 60. kraj ten zbudował 22 zapory, dzięki którym zatrzymywał ok. 90% wód Eufratu i 40% wód Tygrysu, mimo że na jej terytorium znajdowało się tylko 33% powierzchni basenu Eufratu i 12% Tygrysu. Z kolei w najgorszej sytuacji znalazł się Irak, który wielokrotnie skarżył się na ograniczanie przez Turcję i Syrię przepływu wody z górnego do dolnego biegu rzek. W 2008 r. w związku z suszą w regionie, Turcja zgodziła się rozpocząć rozmowy z Irakiem oraz Syrią na temat wspólnego zarządzania zasobami basenu Tygrysu i Eufratu. 3 września 2009 r. podpisane zostało memorandum, przewidujące budowę stacji monitorujących przepływ wody w rzekach. Turcja zgodziła się wówczas zwiększyć na półtora miesiąca przepływ wody w Eufracie z 450 do 500 m³ na sekundę. Było to mniej niż oczekiwał Irak (700 m³/s), ale mimo to zgodził się on kierować jedną piątą części swojego eksportu ropy, czyli 400 tys. baryłek dziennie, przez turecki port Ceyhan. Częste konflikty polityczne, wojny i defragmentacja polityczna społeczeństw w państwach tego regionu, stanowią dodatkową przeszkodę w osiągnięciu regionalnego porozumienia²⁹.

Jeszcze bardziej napięta jest sytuacja w basenie Nilu. W związku ze sporami o użytkowanie wód tej rzeki mówi się o wojnach o wodę w tym regionie

²⁸ Patrz: J. Vidal, *Middle East Faces Water Shortage for the Next 25 Years*, *Study Says*, „The Guardian”, 27.08.2015, <https://www.theguardian.com/environment/2015/aug/27/middle-east-faces-water-shortages-for-the-next-25-years-study-says> [dostęp: 14.09.2018]; N. Adamo, N. Al-Ansari, V.K. Sissakian, J. Laue, S. Knutsson, *The Future of the Tigris and Euphrates Water Resources in View of Climate Change*, „Journal of Earth Sciences and Geotechnical Engineering” 2018, Vol. 8, No. 3, s. 59.

²⁹ N. Al-Ansari, *Hydro-Politics of the Tigris and Euphrates Basins*, „Engineering” 2016, Vol. 8, s. 165; N. Adamo, N. Al-Ansari, V.K. Sissakian, J. Laue, S. Knutsson, *op. cit.*, s. 64; M. Mohammed, *Turkey Lets More Water out of Dams to Iraq: MP*, Reuters, 23.05.2009, <https://www.reuters.com/article/us-iraq-turkey-water/turkey-lets-more-water-out-of-dams-to-iraq-mp-idUSTRE54M0XG20090523> [dostęp: 16.09.2018]; *Turkey to up Euphrates Flow to Iraq*, The Himalayan Times, 20.09.2009, <https://thehimalayantimes.com/news-archives/latest/turkey-to-up-euphrates-flow-to-iraq/> [dostęp: 16.09.2018].

Bliskiego Wschodu. W dorzeczu Nilu leży 11 państw, z ogólną liczbą ludności szacowaną na ok. 400 mln osób, z czego ponad 230 mln zamieszkuje dorzecze trzech rzek tworzących Nil (Nil Biały, Nil Błękitny i Atbara). Charakterystyczny jest przy tym szybki przyrost liczby mieszkańców na przestrzeni ostatnich 20 lat. W Etiopii w 1995 r. było 55 mln mieszkańców, a w 2015 r. – już 104 mln; w Egipcie: w 1995 r. 62 mln, w 2015 r. – 95 mln.; w Ludowej Republice Konga: w 1995 r. 44 mln, w 2015 r. – 83 mln; w Tanzanii: w 1995 r. 29 mln, w 2015 r. – 56 mln i w Kenii – wzrost z 28 mln do ponad 48 mln. Tak szybki – najszybszy w całej Afryce – przyrost liczby mieszkańców basenu Nilu oznaczał wzrost zapotrzebowania na wodę. Drugą charakterystyczną cechą jest ubóstwo regionu. W „najbogatszym” państwie – Egipcie – PKB na jednego mieszkańca osiągnęło w 1996 r. 1 tys. dol., a w najbiedniejszym – Etiopii – 100 dol. na osobę. Ubóstwo ograniczało możliwości racjonalnego użytkowania zasobów. Nierównomierny był także dostęp do zasobów wody – w DRK na jednego mieszkańca przypadało w 1990 r. tylko 360 m³, w Egipcie 1,1 tys., a w Kenii jedynie ponad 600 m³⁰.

Gospodarki wszystkich państw basenu Nilu miały przy tym charakter rolniczy i opierały się na nawadnianiu ziemi ornej. Stąd też dostęp do zasobów Nilu i jego dopływów był podstawową kwestią przetrwania i rozwoju państw oraz ich społeczeństw. Irygacja została najbardziej rozwinięta w Sudanie i Egipcie, obejmując ponad 4,5 mln ha gruntów. Pozostałe państwa były uzależnione od nawadniania w mniejszym stopniu i na ich obszarze powierzchnia nawadnianych gruntów wynosiła łącznie ok. 50 tys. ha. Egipt i Sudan były najważniejszymi użytkownikami zasobów wodnych: jeśli w latach 2000–2010 Egipt zużywał do nawadniania rocznie ponad 68 mld m³ wody z Nilu, a Sudan ponad 37 mld m³, to zużycie Etiopii wyniosło 5,6 mld m³, a Ruandy 0,2 mld m³. Ponieważ Sudan i Egipt leżą w dolnym biegu Nilu, ich możliwości użytkowania wody zależą w dużym stopniu od kroków podejmowanych w tej kwestii przez państwa leżące w górnym biegu rzeki. Krytyczna jest przy tym sytuacja w dorzeczu Nilu Błękitnego, który bierze początek w górach Etiopii i zapewnia ok. 59% wody dla Egiptu, w tym aż 72% zasobów wodnych w wielkim zbiorniku wody w Asuanie³¹.

Opinie na temat wielkości zasobów wodnych Nilu są podzielone. Z jednej strony badania wskazują rzeczywiście na ich zmniejszanie się wskutek ocieplania się klimatu i intensywnego parowania wody. Z drugiej strony, w 2017 r. poziom wody w Nilu Błękitnym w Chartumie był rekordowo wysoki, w porównaniu z poziomem w poprzednich stu latach, z powodu obfitych opadów deszczu w górach

³⁰ M. Chatterji, S. Arlosoroff, G. Guha, *Conflict Management of Water Resources*, Hampshire 2002, s. 146; *List of Countries Ordered by Their Population Size*, PopulationPyramid.net, 2017, <https://www.populationpyramid.net/population-size-per-country/2017> [dostęp: 17.09.2018].

³¹ State of the Nile River Basin, 2012, Nile Basin Initiative Secretariat, Entebbe, Uganda, 2012, Chapter 2 *The Water Resources of the Nile Basin*, s. 51, <http://nileis.nilebasin.org/content/state-river-nile-basin-report> [dostęp: 16.09.2018]; M. Yitayew, A.M. Melesse, *Critical Water Resources Issues in the Nile River Basin*, [w:] *Nile River Basin: Hydrology, Climate and Water Use*, ed. A.M. Melesse, Dordrecht 2015, s. 406–407.

Etiopii. Po pierwsze, problem zasobów Nilu i ich wykorzystania sprowadza się do tego, że nawet przy stałych zasobach jest ich relatywnie mniej, ze względu na wzrost liczby mieszkańców regionów. Po drugie, problemem są – w skali roku – znaczące fluktuacje wielkości zasobów na głównej rzece, czyli Nilu Błękitnym, oraz na rzece Atbara. Prawie 80% rocznego przepływu wody przypada na porę letnich opadów między lipcem a październikiem. Atbara jest poza tym okresem prawie wyschnięta i gdyby nie stały przepływ Nilu Białego, który bierze początek w jeziorze Ukerewe na równiku (jezioro Wiktorii) i stanowi tylko 3% przepływu całej rzeki, to Nil w maju każdego roku byłby również wyschniętym korytem rzeczonym³². Sedno konfliktu polega na sprzeczności interesów między Etiopią a Egiptem. Jeśli pierwsze z tych państw chce kumulować wodę z Nilu Błękitnego w zbiorniku przy zaporze wodnej w celu wykorzystania jej do produkcji energii elektrycznej, to Egipcjowi woda z Nilu potrzebna jest przede wszystkim do nawadniania pól uprawnych³³.

Pierwsze próby pogodzenia sprzecznych interesów państw leżących w basenie Nilu podjęte zostały jeszcze w czasach kolonialnych. W 1891 r. władze Włoch zobowiązały się, że nie będą budowały zapór na Atbarze ze względu na potrzeby irygacyjne w dolnym biegu Nilu. Kolejne porozumienia zostały podpisane przez władze brytyjskie z Etiopią w 1902 r. i z Kongiem w 1906 r.; następne było porozumienie brytyjsko-włoskie o jeziorze Tana z 1925 r. oraz egipsko-sudańskie z 1929 r. i 1959 r. Porozumienia te miały chronić system nawadniania Egiptu i dawały władzom egipskim m.in. prawo do pełnej kontroli nad wodami Nilu w porze suchej³⁴. W 1992 r. rządy dziewięciu niepodległych już państw basenu Nilu (poza Erytreą) podpisały tzw. Inicjatywę Basenu Nilu (The Nile Basin Initiative), która, pod patronatem Banku Światowego, miała podejmować i popierać projekty rozwojowe w regionie, ukierunkowane na podniesienie poziomu życia jego mieszkańców przy racjonalnym wykorzystaniu miejscowych zasobów wodnych. Jednak wkrótce ujawniła się sprzeczność interesów między państwami leżącymi w górnym biegu rzeki a Sudanem i Egiptem. Etiopia, Uganda, Tanzania i Ruanda zakwestionowały wcześniejsze porozumienia z czasów kolonialnych, twierdząc, że były one niesprawiedliwe i dały Sudanowi oraz Egipcjowi prawo do korzystania z ok. 90% zasobów wodnych Nilu. Po 13 latach bezowocnych negocjacji cztery państwa górnego biegu Nilu podpisały w 2010 r. w Entebbe w Ugandzie porozumienie o odstąpieniu od wcześniejszych zobowiązań faworyzujących Egipt i przystąpieniu do ustalenia nowych zasad dotyczących korzystania z wód

³² M. Yitayew, A.M. Melesse, *op. cit.*, s. 406.

³³ *Blue Nile Records Highest Water Level in 100 Years: Sudan*, „Egypt Independent”, 23.08.2017, <https://www.egyptindependent.com/blue-nile-records-highest-water-level-100-years-sudan> [dostęp: 16.09.2018].

³⁴ P. Crabitès, *The Nile Waters Agreement*, „Foreign Affairs”, September 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/sudan/1929-10-01/nile-waters-agreement> [dostęp: 18.09.2018]; K. Mekonnen, *The Defects and Effects of Past Treaties and Agreements on the Nile River Waters: Whose Faults Were They?*, <http://www.ethiopians.com/abay/engin.html> [dostęp: 18.09.2018].

Nilu. Sądzone, że nowe reguły będą odzwierciedlać wielkość przepływu wód na obszarze danego państwa. W ten sposób największe korzyści miała odnieść Etiopia, gdyż Nil Błękitny płynąc po terytorium tego państwa dostarczał ok. 85% zasobów wodnych całej rzeki. Egipt i Sudan odmówiły podpisania porozumienia z Entebbe, twierdząc, że wprowadza ono „prawa dżungli” do sfery użytkowania wód Nilu i zagraża suwerenności tych państw³⁵.

W 2013 r. etiopski parlament ratyfikował porozumienie z Entebbe, co doprowadziło do wzrostu napięcia w stosunkach z Egiptem. W centrum dyskusji i negocjacji między tymi państwami znalazła się Wielka Tama Etiopskiego Odrodzenia, do budowy której władze Etiopii przystąpiły 2 kwietnia 2011 r. Budowa zapory wodnej o gigantycznych rozmiarach (dwukrotnie większej od amerykańskiej Zapory Hoovera) wywołała gorące komentarze i zrodziła sprzeczne opinie. Według źródeł etiopskich zaporą – zdolna zgromadzić 74 mld m³ wody – powinna rozwiązać problem niedoboru energii elektrycznej (spodziewana produkcja 6 tys. megawatów), stworzyć nowe miejsca pracy i pobudzić rozwój gospodarczy nie tylko Etiopii, ale także całego regionu. Z kolei w Egipcie określono jej budowę jako zapowiedź katastrofy narodowej. Symulacje przepływu wody w Egipcie po oddaniu zapory do użytku zapowiedziały 25% zmniejszenie przepływu wody oraz spadek o 30% produkcji energii elektrycznej przez Wielką Tamę Asuańską. Co gorsze, zmniejszony przepływ wody w Nilu doprowadzi do wysychania części Deltę Nilu, gdzie mieszka blisko 50 mln mieszkańców Egiptu³⁶.

Przykładem pozytywnego nastawienia do współpracy regionalnej są państwa Rady Współpracy Zatoki (GCC). Podjęły one w ostatnich kilku dekadach ogromne wysiłki na rzecz zwiększenia produkcji wody pitnej – głównie przez odsalanie wody morskiej. Stało się to konieczne w związku z szybkim wzrostem liczby ludności w tych państwach. Populacja powiększyła się w nich z 14 mln w 1980 r. do 30 mln w 2010 r. W rezultacie zasoby wody pitnej na jednego mieszkańca spadły z 600 do 160 m³ rocznie. Zużycie wody przez mieszkańców i wszystkie działy gospodarki wzrosło w tym okresie z 6 do 26 mld m³. Głównym użytkownikiem zasobów wodnych było rolnictwo, na które przypadało ok. 80% ich zużycia. Niedobór wody zagroził w 2010 r. planom rozwojowym członków GCC. Odsalanie

³⁵ Patrz: *East Africa Seeks More Nile Water from Egypt*, BBC News, 14.05.2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8682387.stm> [dostęp: 18.09.2018].

³⁶ 2 kwietnia 2018 r. władze etiopskie zapowiedziały rychłe zakończenie budowy zapory, której koszty oceniono na 5 mld dol. *Ethiopia Ratifies River Nile Treaty Amid Egypt Tension*, BBC News, 13.06.2013, <https://www.bbc.com/news/world-africa-22894294> [dostęp: 18.09.2018]; *Grand Ethiopian Renaissance Dam Project, Benishangul-Gumuz*, Water-Technology, <https://www.water-technology.net/projects/grand-ethiopian-renaissance-dam-africa> [dostęp: 18.09.2018]; R. Conniff, *The Vanishing Nile: A Great River Faces a Multitude of Threats*, *YaleEnvironment360*, 6.04.2017, <https://e360.yale.edu/features/vanishing-nile-a-great-river-faces-a-multitude-of-threats-egypt-dam> [dostęp: 18.09.2018]; J.P. Pham, *Grand Ethiopian Renaissance Dam Marks Milestone, Approaches Completion*, *Atlantic Council*, 3.04.2018, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/africasource/grand-ethiopian-renaissance-dam-marks-milestone-approaches-completion> [dostęp: 18.09.2018].

wody morskiej zaczęło się w państwach arabskich Zatoki Perskiej jeszcze w latach 50. XX wieku. W 2017 r. wszystkie większe miasta GCC były uzależnione od odsalarni wody morskiej. Odsolona woda była dostarczana do wodociągów bądź bezpośrednio, bądź po wymieszaniu z oczyszczoną wodą gruntową. Zdolności wszystkich odsalarni w regionie kształtowały się w 2012 r. na poziomie 4,7 mld m³ i zostały podwojone w 2016 r. Około 35% mocy produkcyjnych odsalarni znajdowało się w Arabii Saudyjskiej, a 33% – w Zjednoczonych Emiratach Arabskich; równie duże były zdolności produkcyjne oczyszczalni ścieków³⁷.

Członkowie Rady Współpracy Zatoki należą do grupy państw o wysokim PKB na jednego mieszkańca, a ich możliwości w zakresie ograniczenia negatywnych skutków naturalnego niedoboru wody są znacznie większe niż biednych państw basenu Nilu oraz Tygrysu i Eufratu. Każde z państw GCC rozwiązuje samodzielnie problemy związane z deficytem żywności i wody, jednak podejmowane są także wspólne kroki w tym zakresie. Współpraca regionalna została zapoczątkowana w 2012 r., a cztery lata później Rada Współpracy Zatoki zaakceptowała wspólną strategię dla przezwyciężenia niedoboru wody do 2035 r.³⁸

Podsumowanie

Afryka Północna i Bliski Wschód to region o najniższych zasobach wody pitnej spośród innych obszarów świata. Niedobór wody rzutuje negatywnie na możliwości produkowania żywności i rolnictwo, będące głównym zajęciem ludności MENA. W 2016 r. Arabia Saudyjska ogłosiła zaprzestanie produkcji własnego zboża z powodu niedoboru wody i całkowite uzależnienie się od importu. Sytuacja w zakresie dostępu do wody pogarsza się w następstwie ocieplania się klimatu, podnoszenia się poziomu morza i zmniejszania się ilości opadów atmosferycznych. Dodatkowym czynnikiem jest spodziewane podwojenie się liczby mieszkańców regionu MENA do 2050 r., co spowoduje wzrost zapotrzebowania na wodę. Dostęp do jej zasobów stał się narzędziem polityki, a także przyczyną konfliktów oraz wojen. Brak infrastruktury komunikacyjnej między państwami regionu utrudnia współpracę w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobów żywności i wody. Jednak najważniejszą przeszkodą są konflikty polityczne i ambicje przywódców państwowych. Pod tym względem najtrudniejsza sytuacja jest w basie Tygrysu i Eufratu oraz Nilu. Trudno układa się także współpraca w użytkowaniu zasobów wodnych doliny rzeki Jordan między Izraelem a państwami arabskimi, jednak widoczne są

³⁷ W. Al-Zubari, A. Al-Turbak, W. Zahid, K. Al-Ruwis, A. Al-Tkhais, I. Al-Muataz, A. Abdelwahab, A. Murad, M. Al-Harbi, Z. Al-Sulaymani, *An overview of the GCC Unified Water Strategy (2016–2035)*, „Desalination and Water Treatment” 2017, Vol. 81, s. 5, <https://doi.org/10.5004/dwt.2017.20864> [dostęp: 16.09.2018].

³⁸ A. bin Taleb, *GCC States Approve Unified Water Strategy – Minister*, Mubasheer, 26.05.2016, <https://english.mubasheer.info/news/2957302/GCC-states-approve-unified-water-strategy-Minister> [dostęp: 18.09.2018].

przejawy współpracy regionalnej w omawianej dziedzinie. Z kolei pozytywnym przykładem jest kooperacja państw Rady Współpracy Zatoki (GCC) w pozyskiwaniu wody pitnej z wody morskiej oraz bardziej racjonalne wykorzystanie jej zasobów w drodze recyklingu.

Water and Food Scarcity in the Middle East and North Africa and Prospects for Regional Cooperation

The Middle East and North Africa is facing serious development problems. The cause of many of them are largely natural phenomena, which are more and more often referred to as the new paradigm of regional development and points to the need to strengthen regional cooperation to limit the negative effects of these phenomena. One of them is the shortage of water, which has a negative impact on food production and agriculture, which is the main occupation of the region's population. The situation in terms of access to water worsens as a result of climate warming, rising sea levels and decreasing amounts of precipitation. An additional factor is the expected doubling of the number of inhabitants of the region until 2050, which will increase the demand for water. Access to water resources has become a policy tool and a source of conflicts and wars. The most difficult situation is in this respect in the bass of Tigris and Euphrates and the Nile. A positive example is the cooperation of the Gulf Council States (GCC) in the production of drinking water from the sea and the more rational use of resources through recycling.

Key words: Middle East, North Africa, shortage, water, food, regional cooperation

Niedobór wody i żywności na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej a perspektywy współpracy regionalnej

Bliski Wschód i Afryka Północna to region, który boryka się z poważnymi problemami rozwojowymi. Ich przyczyną w dużej mierze są zjawiska naturalne, o których mówi się coraz częściej jako o nowym paradygmacie rozwoju regionu. Wskazuje się także na konieczność zacieśnienia współpracy regionalnej w celu ograniczenia negatywnych skutków tych zjawisk. Jednym z nich jest niedobór wody, który rzutuje negatywnie na możliwości produkcji żywności i rolnictwo, będące głównym zajęciem ludności regionu. Sytuacja w zakresie dostępu do wody pogarsza się w następstwie ocieplania się klimatu, podnoszenia się poziomu morza i zmniejszania się ilości opadów atmosferycznych. Dodatkowym czynnikiem jest spodziewane podwojenie się liczby mieszkańców regionu MENA do 2050 r., co spowoduje wzrost zapotrzebowania na wodę. Dostęp do jej zasobów stał się narzędziem polityki, a także przyczyną konfliktów oraz wojen. Najtrudniejsza sytuacja pod tym względem jest w basenie Tygrysu i Eufratu oraz Nilu. Pozytywną odpowiedzią na problem niedoboru wody jest kooperacja państw Rady Współpracy Zatoki (GCC) w pozyskiwaniu wody pitnej z wody morskiej oraz bardziej racjonalne jej wykorzystanie w drodze recyklingu.

Słowa kluczowe: Bliski Wschód, Afryka Północna, niedobór, woda, żywność, współpraca regionalna

Krzysztof Koźbiał

dr hab., Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego
ORCID 0000-0001-6124-5341

**POMOC ROZWOJOWA W POLITYCE ZAGRANICZNEJ
KONFEDERACJI SZWAJCARSKIEJ.
PRZYKŁAD KAUKAZU POŁUDNIOWEGO**

Wprowadzenie

Konfederacja Szwajcarska, jako państwo neutralne, jest w swej polityce zagranicznej w zasadzie skazana na używanie tzw. miękkich środków oddziaływania. Zaliczyć do nich należy m.in. pomoc humanitarną i rozwojową, adresowaną przede wszystkim do obszarów znajdujących się w tranzycji systemowej.

Jednym z regionów, wobec którego władze Konfederacji stosują tego rodzaju politykę, jest obszar Kaukazu Południowego. Pomoc rozwojowa Szwajcarii dla Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji obejmuje określone pola działalności, nacechowane potrzebami partnerów. Równocześnie kooperacja ta stanowi przykład udanego rozwoju współpracy międzynarodowej między państwami, które mimo odległości geograficznej znalazły podstawy do bliższego nawiązania kontaktów.

Celem rozważań jest przedstawienie kierunków działań Berna w tym zakresie przy założeniu, iż są to typowe środki *soft power*, według teorii Josepha Nye'a. Zadaniem artykułu jest odpowiedzenie na pytania: 1) Jakie są powody kierowania pomocy właśnie dla państw Zakaukazia; 2) Jaką rolę odgrywają one w polityce zagranicznej Szwajcarii; 3) Jakie są skutki tej pomocy dla wspomnianego regionu? Próbując odpowiedzieć na te pytania wykorzystano metodę historyczną, analizę źródeł i literatury przedmiotu, a także analizę danych statystycznych. W niewielkim stopniu zastosowano metodę prognostyczną.

Początek kontaktów Szwajcarii z państwami Kaukazu Południowego

Niepodległe państwa na obszarze Kaukazu są stosunkowo młodymi podmiotami stosunków międzynarodowych, wyłonionymi po upadku ZSRR. Mimo to kontakty Konfederacji Szwajcarskiej z przedstawicielami tego obszaru sięgają XIX w. Wynikało to zarówno ze szwajcarskiej obecności gospodarczej w tej części świata, jak i aktywności pojedynczych obywateli tego państwa, która była o wiele bardziej zauważalna na obszarze późniejszej Gruzji i Armenii niż w Azerbejdżanie. Inny aspekt kontaktów bilateralnych stanowiła obecność przedstawicieli narodów Zakaukazia w Szwajcarii.

W XIX w. w Gruzji obecni byli szwajcarscy badacze i uczeni, m.in. geolog Ernest Favre, botanik Albert Rikli, czy też alpiniści: Andreas Fischer, Carl Egger i Lorenz Saladin, penetrujący kaukaskie szczyty. W latach 60. XIX w. istniała na tym obszarze szwajcarska kolonia, złożona z pojedynczych osób zajmujących się handlem, przemysłem czy nawet rolnictwem, które przyczyniały się do rozwoju miejscowego mleczarstwa. Dodatkowo w latach 1883–1922 w Tbilisi funkcjonował konsulat Konfederacji¹.

Drugim aspektem kontaktów wzajemnych była, jak wspomniano, obecność Gruzinów, Ormian i Azerów w Szwajcarii. Niko Nikoladze był pierwszym Gruzinem, który za granicą uzyskał promocję doktorską (Zurych). W Genewie od 1910 r. swoją działalność prowadziła grupa gruzińskich separatystów (tzw. Grupa Genewska), wydająca gazetę „Tavisupali Sakartvelo” („Wolna Gruzja”). Z czasem stała się ona komitetem niepodległościowym, rozpowszechniającym ideę konieczności istnienia samodzielnego państwa gruzińskiego. Z kolei azył polityczny w Szwajcarii otrzymał Noe Żordania, późniejszy pierwszy premier Gruzji. Aktywną diasporę stanowili także Ormianie, tworzący rozmaite towarzystwa i ugrupowania. Przykładowo w 1887 r. studenci ormiańscy założyli partię Hintschak o charakterze socjaldemokratycznym. Wychodziły ormiańskojęzyczne gazety, m.in. „Droschak”. W 1896 r. na obszarze Konfederacji udało się zebrać aż 454 tys. podpisów pod petycją wzywającą Radę Federalną do interwencji dyplomatycznej w sprawie sytuacji Ormian w Turcji – po ich ludobójstwie w 1915 r. Szwajcaria przyjęła licznych ormiańskich uchodźców².

Po I wojnie światowej politycy szwajcarscy, szczególnie Giuseppe Motta, opowiadali się wielokrotnie za przyznaniem Gruzji i Armenii niepodległości oraz włączeniem ich do Ligi Narodów, jednak działania te nie okazały się skuteczne. Pod koniec II wojny światowej na obszarze państwa szwajcarskiego internowano ok. 450 Azerów, walczących w czasie wojny po stronie państw Osi. Odmowa

¹ Georgien, Historisches Lexikon der Schweiz, 27.11.2013, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25006.php> [dostęp: 26.09.2018]. W latach 30. XX w. Lorenz Saladin brał udział w licznych ekspedycjach Szwajcarskiego Klubu Alpinistycznego w góry Kaukazu. Zob. szerzej: A. Schwarzenbach, *Lorenz Saladin: Ein Leben für die Berge*, Basel 2007.

² Armenien, Historisches Lexikon der Schweiz, 4.01.2011, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25005.php> [dostęp: 26.09.2018].

ich wydania przez władze szwajcarskie negatywnie wpływała na kontakty Berna i Moskwy. Z czasem większość z nich opuściła Szwajcarię i udała się do Turcji³. Po zakończeniu wojny ormiańska diaspora pod Alpami liczyła ok. 4 tys. osób, dysponowała własnym kościołem w Troinex, a język ormiański był wykładany na uniwersytetach w Genewie i we Fryburgu. Szwajcaria była również miejscem azylu dla wielu intelektualistów gruzińskich, m.in. pisarza Grigola Robakidze i filologa Kity Tschenkeli.

Po rozpadzie ZSRR i ogłoszeniu deklaracji niepodległości przez byłe republiki sowieckie, Konfederacja Szwajcarska stosunkowo szybko uznała ich niezależność. 23 grudnia 1991 r. uznano Gruzję, Armenię i Azerbejdżan za państwa niepodległe, nawiązując z nimi w kolejnych latach coraz bliższe kontakty dwustronne. W 2001 r. Szwajcarzy otwarli ambasadę w Tbilisi, w 2007 r. w Baku, a 4 lata później w Erywaniu. Wszystkie trzy republiki zakaukaskie posiadają ambasadę w Szwajcarii.

Z praktycznego punktu widzenia pogłębienie kontaktów dwustronnych między Szwajcarią a państwami Zakaukazia było możliwe dopiero w ostatnich dwóch dziesięcioleciach. Początków intensyfikacji kontaktów należy dopatrywać się w pomocy humanitarnej, udzielonej przez państwo szwajcarskie po katastrofalnym trzęsieniu ziemi, które w grudniu 1988 r. nawiedziło północną Armenię, a jego skutki były odczuwalne na całym Zakaukaziu⁴.

Wziąwszy pod uwagę przytoczone fakty, obecne zaangażowanie Szwajcarii w państwach położonych na południe od Kaukazu trudno uznać za przypadkowe – nawiązuje ono bowiem do kontaktów zapoczątkowanych dawno temu.

Polityka zagraniczna Szwajcarii a koncepcja *soft power*

Polityka zagraniczna poszczególnych państw może być realizowana w praktyce w różny sposób. Środki dyplomacji, przez które należy rozumieć zasoby i instrumenty używane przez państwo do kształtowania pożądanych postaw i działań, jak też metody oddziaływania zewnętrznego – a więc sposoby posługiwania się owymi środkami – mogą być zróżnicowane⁵. Nie wdając się w szczegółowe rozważania

³ Aserbajdschan, Historisches Lexikon der Schweiz, 19.10.2001, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D44994.php> [dostęp: 26.09.2018].

⁴ W Armenii liczba ofiar szacowana jest na ok. 25 tys., a liczba osób, które pozostały bez dachu nad głową na ok. 500 tys. Kataklyzm dotknął ponad 20 miast i 340 wsi. Zob.: Today in Earthquake History, On December 7th: Armenia, 1988, <https://earthquake.usgs.gov/learn/today/index.php?month=12&day=7&submit=View+Date> [dostęp: 10.10.2018]. O reakcji Szwajcarów na trzęsienie ziemi donosił m.in. „Dziennik Telewizyjny” Programu 1 TVP z dnia 9 grudnia 1988 r. Szwajcarzy wysłali z pomocą prawie 40 specjalistów oraz blisko 9 ton sprzętu medycznego, lekarstw i artykułów o wartości ok. 9 mln dol. Zob.: *Dziennik telewizyjny 09.12.1988 r.*, YouTube, <http://www.youtube.com/watch?v=m-tOzAG2CcQ> [dostęp: 28.01.2018].

⁵ J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. nauk. R. Zięba, Toruń 2004, s. 79–80.

na ten temat należy zwrócić uwagę, iż mogą to być zarówno środki polityczne, gospodarcze, wojskowe, jak i ideologiczno-kulturalne⁶. Z racji swych tradycyjnych, utrwalonych przekonań Szwajcaria stosuje jedynie wybrane z nich.

Cechy szwajcarskiej polityki zagranicznej z uwzględnieniem Kaukazu Południowego

Poddając analizie zaledwie wycinek działań zewnętrznych Konfederacji Szwajcarskiej, należy zaakcentować zależność między jej polityką zewnętrzną a wewnętrzną, gdyż prowadzenie działań skierowanych na zewnątrz nie jest możliwe w oderwaniu od „wnętrza” państwa. Zależności te splatają się na kilku płaszczyznach, m.in. poprzez znaczenie czynnika ludzkiego (czynniki kulturowe, koncepcje polityczne), aspekt materialny (np. poziom rozwoju gospodarczego) i instytucjonalny (jakość służb dyplomatycznych)⁷.

Polityka zagraniczna Szwajcarii wykazuje cechy osobliwe, które determinowane są głównie przez neutralność tego państwa. Zasada neutralności miała gwarantować bezpieczeństwo Konfederacji, a także jej terytorialną integralność – oddziaływała zatem zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz państwa. Innymi słowy, tradycyjne sojusze miały być zastąpione wieczystą neutralnością. Założenie to zostało umocnione poprzez nieuczestniczenie Szwajcarii w największych konfliktach XX w., w tym w wojnach światowych⁸.

Po II wojnie światowej polityka Konfederacji oparta była na tzw. doktrynie Bindschedlera, która zakładała, że neutralna Szwajcaria nie mogła być członkiem organizacji międzynarodowych o charakterze politycznym lub wojskowym, nie wyłączając unii celnych i gospodarczych oraz układów bezpieczeństwa zbiorowego⁹. Założenie to w praktyce okazało się niewykonalne, dlatego Szwajcarzy modyfikowali i dostosowywali je do realiów powojennej Europy. Na początku lat 60. Konfederacja została jednym z członków założycieli Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Co istotne, zachowanie neutralnego stanowiska było zgodne z oczekiwaniami społecznymi. W przeprowadzonym w 1946 r. przez Nowe Towarzystwo Helweckie (Neue Helvetische Gesellschaft) badaniu opinii publicznej, ponad 90% pytanym opowiedziało się za takim rozwiązaniem w polityce zagranicznej¹⁰.

⁶ *Ibidem*, s. 82–97.

⁷ *Polityka zagraniczna państwa*, red. nauk. J. Kukułka, R. Zięba, Warszawa 1992, s. 24–30.

⁸ M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź 2013, s. 16–17.

⁹ *Ibidem*, s. 18; J. Gryz, *Polityka i strategia bezpieczeństwa Szwajcarii w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Konfederacja Szwajcarii*, red. T. Branecki, M. Gołoś, K. Krzywińska, Toruń 2014, s. 241.

¹⁰ T. Kästli, *Selbstbezogenheit und Offenheit. Die Schweiz in der Welt des 20. Jahrhunderts. Zur politischen Geschichte eines neutralen Kleinstaats*, Zürich 2005, s. 383.

Nowe kierunki szwajcarskiej polityki zewnętrznej wyznaczał raport dotyczący polityki zagranicznej, opublikowany w listopadzie 1993 r.¹¹ Wśród celów znalazły się stosunkowo ogólne sformułowania, takie jak: wspieranie pokoju i bezpieczeństwa, wsparcie dla demokracji i praw człowieka, popieranie dobrobytu czy redukcja dysproporcji społecznych. Dodatkowo w konstytucji z 1999 r. zawarto zapisy o tym, iż Federacja ma dążyć do łagodzenia biedy na świecie oraz wspierania demokracji¹². Zarówno cele z 1993 r., jak i konstytucyjne przepisy przyjęte pięć lat później są istotne jeśli chodzi o obecną praktykę, szczególnie w odniesieniu do udzielanej przez Konfederację pomocy rozwojowej. Cele te są powtarzane w dokumentach strategicznych, odnoszących się do polityki realizowanej na obszarze Kaukazu Południowego. Nie pozostają one jedynie martwym zapisem.

W doktrynie bezpieczeństwa z 2010 r. Konfederacja deklaruje trwałą i zbrojną neutralność. W styczniu 2013 r. ówczesny prezydent Helwecji, Ueli Maurer, do stałych cech zewnętrznej polityki państwa zaliczył: zachowanie neutralności zbrojnej, nadrzędność norm prawa międzynarodowego nad siłą oraz świadczenie pomocy humanitarnej¹³. To ostatnie założenie było bez wątpienia przez długi czas realizowane w stosunku do regionu Kaukazu Południowego.

Sformułowane cele polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znajdują odzwierciedlenie w praktyce. Oprócz pomocy humanitarnej i rozwojowej – m.in. dla Zakaukazia, które omówione zostały w dalszej części artykułu – szwajcarskie rozumienie neutralności nie wyklucza udziału w wojskowych operacjach wsparcia pokoju oraz w operacjach pokojowych, w których uczestniczą formacje milicyjne. W tego rodzaju misjach OBWE w Gruzji Szwajcaria brała udział w latach 2001–2004, dodatkowo wspierając też misje ONZ w tym państwie w latach 1994–2009¹⁴.

W 2014 r. Szwajcaria przeprowadziła pracom Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wśród 10 celów jeden odnosił się do Kaukazu Południowego i dotyczył dialogu oraz budowy zaufania na tym obszarze¹⁵. Jego wprowadzenie do szwajcarskiej agendy przewodnictwa w OBWE było podyktowane przede wszystkim konfliktem rosyjsko-gruzińskim z 2008 r. oraz kilkuletnim doświadczeniem w pośredniczeniu w tymże sporze. Poza tym, wzięwszy pod uwagę programy przygotowane przez rząd w Bernie wobec Zakaukazia, cel ten wpisywał się w politykę zagraniczną Konfederacji¹⁶.

¹¹ *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993*, https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/berichte_botschaften/ap-90_de.pdf [dostęp: 22.09.2018].

¹² *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 18. Mai 2014)*, art. 54.

¹³ J. Gryz, *op. cit.*, s. 244.

¹⁴ *Ibidem*, s. 258.

¹⁵ C. Nünlist, „Die Schweiz ist eine Mini-OSZE”: *Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014*, „Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik” 2013, s. 25.

¹⁶ *Ibidem*, s. 27–28.

Jak wspomniano, Helwecja odgrywa także rolę dyplomatycznego pośrednika. Wymienione inicjatywy były dowodem na szerokie możliwości działania ze strony Berna. Warto jednak zaznaczyć, iż reprezentowanie interesów *in favorem tertii* nie jest niczym nadzwyczajnym – tego rodzaju przykłady są stosunkowo liczne, a istotna część z nich dotyczy od dłuższego czasu Szwajcarii¹⁷. Rolę pośrednika Konfederacja spełniała przede wszystkim w dwóch konfliktach dotyczących Zakaukazia:

- 1) między Armenią a Turcją;
- 2) między Gruzją a Rosją.

Pierwszy konflikt dotyczył sporu ormiańsko-tureckiego i wiązał się z wydarzeniami z 1915 r., które były uznawane, nie tylko przez Armenię, za ludobójstwo. Od 2007 r. Szwajcaria prowadziła mediacje zakończone w 2009 r. sukcesem, za który trzeba uznać podpisanie przez zainteresowane strony tzw. protokołu z Zurychu, dotyczącego normalizacji stosunków¹⁸.

Drugi spór związany była z wojną między Gruzją a Rosją, z sierpnia 2008 r. W jego następstwie od marca 2009 r. dyplomacja szwajcarska reprezentuje interesy Gruzji w Moskwie oraz interesy Rosji w Tbilisi. Rola Helwecji jako mediatora okazała się skuteczna i, jak dotąd, doprowadziła do podpisania porozumienia celnego między obiema stronami w 2011 r., co z kolei umożliwiło Rosji przystąpienie do Światowej Organizacji Handlu¹⁹.

Do 2016 r. Konfederacja była szczególnie zaangażowana w świadczenie pomocy humanitarnej dla regionu Południowego Kaukazu. W nowej strategii na lata 2017–2020 aspekt ten nie jest już realizowany. Pozostały natomiast komponenty dotyczące zaangażowania w pomoc rozwojową i wsparcie pokoju²⁰.

Powyższa analiza wskazuje zatem wyraźnie, iż Konfederacja Szwajcarska w ostatnich dwóch dziesięcioleciach odgrywa stosunkowo aktywną i – co istotne – konstruktywną rolę na obszarze Południowego Kaukazu. Oprócz wskazanych dwóch przypadków, Szwajcaria oferuje swoje dobre praktyki również w przypadku konfliktu o Górski Karabach, który toczy się między Armenią a Azerbejdżanem. Wyrazem szwajcarskiej aktywności jest m.in. pomoc rozwojowa, na co wskazuję w dalszej części rozważań.

¹⁷ P. Czubik, *Prawo dostępu do konsula w świetle prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego*, Kraków 2011, s. 292–293.

¹⁸ *Türkei und Armenien unterzeichnen Versöhnungsplan*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 10.10.2009, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/erstmal-diplomatische-beziehungen-tuerkei-und-armenien-unterzeichnen-versoehnungsplan-1872122.html> [dostęp: 2.10.2017].

¹⁹ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?msg-id=42133> [dostęp: 2.10.2018].

²⁰ *Südkaukasus (Georgien, Armenien, Aserbaidschan)*, Schweizerische Eidgenossenschaft, <https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/laender/suedkaukasus.html> [dostęp: 6.10.2018].

Koncepcja soft power a polityka zagraniczna

Pojęcie *soft power* zostało wprowadzone do dyskursu naukowego przez Josepha Nye'a, w opozycji do *hard power*, związanej z wykorzystaniem siły militarnej bądź naciskiem gospodarczym. Według J. Nye'a, kategoria *soft power* to „zdolność otrzymywania tego, czego chcesz, dzięki atrakcyjności raczej niż za pomocą przymusu lub zapłaty”²¹. Innymi słowy, określone państwo może osiągnąć swe cele nie przymuszając nikogo do niczego, lecz będąc na tyle atrakcyjnym, aby inni podziwiali jego wartości, naśladowali go, a nawet wykazywali aspiracje do osiągnięcia jego dobrobytu ekonomicznego. Chodzi także o wpływanie na preferencje innych państw w taki sposób, aby działały one zgodnie z oczekiwaniami danego państwa, w zgodzie z jego interesem narodowym. Jest to zatem swoista „siła przyciągania”²², swego rodzaju sztuka uwodzenia, łagodności czy oczarowania, np. stosowanymi w praktyce wartościami politycznymi bądź zachowaniem w polityce międzynarodowej.

Miękka siła państwa w koncepcji J. Nye'a opiera się na 3 rodzajach zasobów: kulturze, wartościach politycznych i sposobie prowadzenia polityki zagranicznej²³. Doskonając współpracę rozwojową poszczególne państwa, także Szwajcaria, wzmacniają swą „markę” i postrzeganie globalne. Dotyczyć to może w zasadzie każdego z trzech wymienionych zasobów – w przypadku Szwajcarii będzie to także kultura i język (zwłaszcza niemiecki i francuski). Państwa europejskie są zresztą uznawane przez J. Nye'a za największego rywala USA pod względem zasobów *soft power*²⁴.

Konwencjonalnymi formami wykorzystywania miękkiej siły są przede wszystkim: pomoc humanitarna, prawna i rozwojowa, jak też – czego przykład widzieliśmy w Gruzji w 2003 r. – wspieranie tzw. rewolucji wyborczych²⁵.

Trudno zaprzeczyć, iż Konfederacja posiada ową „siłę przyciągania”. Jako kraj rozwinięty ekonomicznie, cechujący się dojrzałą, skonsolidowaną demokracją stanowi ona atrakcyjną zachętę i przykład dla każdego – a w szczególności dla państw będących w tranzycji systemowej – aby stać się przysłowiową „drugą Szwajcarią”. Niewątpliwie państwo to wykorzystuje wspomniane miękkie metody, aby być atrakcyjnym i wpływać na stabilizację regionu. Stabilność tego obszaru przyczynia się bowiem do stabilności stosunków międzynarodowych jako takich, a to z kolei – według szwajcarskiej doktryny polityki zagranicznej – przekłada się

²¹ J.S. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, tłum. J. Zaborowski, Warszawa 2007, s. 25.

²² *Ibidem*, s. 30.

²³ J.S. Nye, *Przyszłość siły*, tłum. B. Działoszyński, Warszawa 2012, s. 163–168.

²⁴ J.S. Nye, *Soft Power...*, *op. cit.*, s. 109–111.

²⁵ D. Miłoszewska, R. Potocki, *Rola „soft power” w środowisku międzynarodowym*, [w:] *Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku. Między teorią a praktyką*, red. A. Zaremba, B. Zapala, Toruń 2010, s. 54.

na stabilność Helwecji. Jest to widoczne także w jej polityce odnoszącej się do obszaru Zakaukazia.

Potwierdzeniem znaczenia szwajcarskiego *soft power* w świecie może być tzw. ranking miękkiej siły państw, przygotowany przez amerykańską firmę PR, Portland Communications. W rankingu za 2017 r. Szwajcaria zajęła 7 miejsce na świecie, awansując w porównaniu do roku poprzedniego o jedno miejsce²⁶. Z kolei w rankingu brytyjskiego magazynu *Monocle*, zajmującego się m.in. sprawami międzynarodowymi, za okres 2016/2017 Szwajcaria ułokowała się na 9 miejscu²⁷.

Pomoc rozwojowa Szwajcarii dla obszaru Kaukazu Południowego

W świetle teorii i rozważań Nye'a, pomoc i współpracę rozwojową należy bezsprzecznie uznać za elementy tzw. miękkiej siły²⁸. Według definicji OECD za tzw. oficjalną pomoc rozwojową (*Official Development Assistance*, ODA) uznaje się darowizny i pożyczki, które są przekazywane krajom rozwijającym się zarówno przez oficjalne instytucje rządowe, jak i organizacje międzynarodowe. ODA ma na celu przyczynienie się do gospodarczego rozwoju oraz wzrostu poziomu dobrobytu w państwach, które ją otrzymują²⁹. Sami Szwajcarzy w ostatnich latach częściej stosują określenie „współpraca rozwojowa” (*Entwicklungszusammenarbeit*), mające silniej wskazywać na aspekt kooperacji między dawcami a biorcami pomocy, w ramach zwalczania ubóstwa i przezwyciężania czynników hamujących rozwój na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym³⁰.

Globalny wzrost środków na pomoc rozwojową związany jest z wyznaczeniem przez ONZ tzw. Milenijnych Celów Rozwoju podczas szczytu organizacji we wrześniu 2000 r. W konsekwencji we wspomnianym roku na omawianą współpracę

²⁶ *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2017*, USC Center on Public Diplomacy, Portland 2017, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2017/07/The-Soft-Power-30-Report-2017-Web-1.pdf> [dostęp: 6.10.2017]. W rankingu zwyciężyła Francja przed Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi. Dalsze miejsca zajęły Niemcy, Kanada i Japonia. W kategorii „przedsiębiorstwa” i „rząd” Szwajcaria zajęła 2 miejsce na świecie. Polskę sklasyfikowano na 24 miejscu.

²⁷ *Soft Power Survey 2016/17*, ed. C. Serventi, *Soft Power Survey 2016/17*, Monocle, 18.11.2016, <https://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-2016-17> [dostęp: 6.10.2017]. W rankingu zwyciężyły Stany Zjednoczone przed Niemcami i Japonią. Polskę sklasyfikowano na 25 miejscu.

²⁸ Odnosząc się do dyskusji nad tym terminem można rozważyć określenie tej pomocy mianem tzw. *smart power* – „inteligentnej siły”, łączącej w sobie elementy miękkiej i twardej siły.

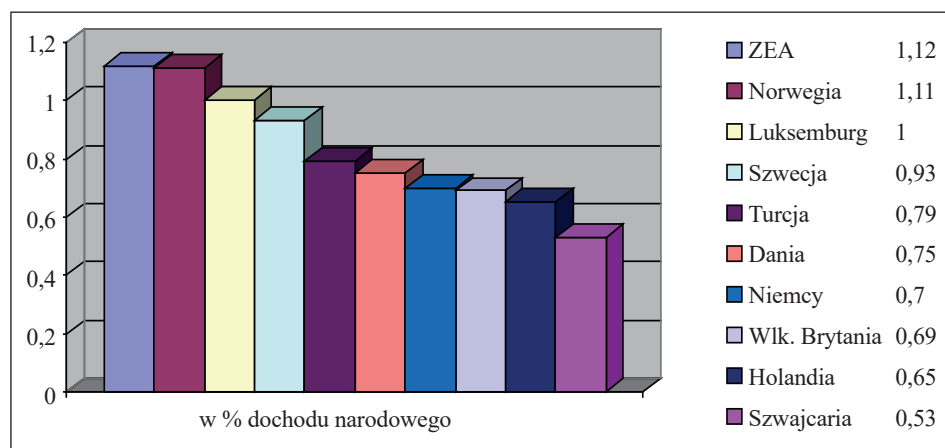
²⁹ *Oficjalna Pomoc Rozwojowa* [hasło]. [w:] Polska pomoc. Słowniczek, https://www.polskapomoc.gov.pl/index.php?document=46#O_pl [dostęp: 10.02.2015]. Środki w postaci pożyczek zaliczane są do ODA wyłącznie gdy zawierają darowiznę o wartości co najmniej 25% całości pomocy.

³⁰ *ABC der Entwicklungspolitik*, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Bern 2011, s. 20.

przeznaczono 84 mld dol. amerykańskich, a w 2012 r. już 128 mld³¹. W następnych latach środki te rosły, choć ich wartość była jeszcze daleka od ustalonego poziomu. Naprzeciw tym potrzebom wyszła m.in. Szwajcaria, zwiększając stopniowo środki przeznaczane na współpracę rozwojową, o czym mowa dalej.

Warto podkreślić, iż równocześnie oznacza to, że pod względem odsetka przeznaczanych środków, w odniesieniu do dochodu narodowego, Szwajcaria należy od lat do 10 największych donatorów pomocy rozwojowej (z rezultatem 0,53% PKB). Przedstawia to wykres nr 1.

Wykres 1. Najwięksi donatorzy pomocy rozwojowej (wielkość pomocy w procentach dochodu narodowego) w 2016 r.



Źródło: NET ODA, OECD, <http://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> [dostęp: 4.08.2018].

Tym samym Konfederacja zrealizowała pułap wyznaczony przez szwajcarski parlament w 2011 r., który zakładał, że do 2015 r. Szwajcaria powinna na tego rodzaju pomoc przeznaczać 0,5% dochodu narodowego³². Cele ONZ są określone nieco wyżej – na poziomie 0,7% dochodu narodowego.

Sprawami publicznej pomocy humanitarnej i rozwojowej ze strony szwajcarskiej na poziomie federalnym zajmują się: Dyrekcja Rozwoju i Współpracy (*Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA*), podlegająca Ministerstwu Spraw Zagranicznych i kooperująca zarówno z poszczególnymi państwami, jak i organizacjami międzynarodowymi oraz Państwowy Sekretariat ds. Gospodarki (*Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO*), koordynujący współpracę rozwojową udzielaną przez Helwecję w zakresie gospodarki i handlu (jako jednostka

³¹ P. Kugiel, *Współpraca rozwojowa jako instrument „inteligentnej siły”*: wnioski dla Polski, „Biuletyn PISM” 2013nr 128 (1104), s. 1.

³² *Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2013–2016. Das Wichtigste in Kürze*, Bern 2012, s. 7.

podlegająca Ministerstwu Gospodarki, Oświaty i Badań). Środki przekazywane przez kantony i gminy trafiają do odbiorców przede wszystkim przez organizacje pozarządowe. Oprócz tego należy wspomnieć o donatorach prywatnych³³.

Według danych rządu szwajcarskiego w 2012 r. Konfederacja przeznaczyła na analizowany cel w sumie 3298 mln franków, z tego środki przekazane przez federację wyniosły prawie 2791 mln franków (prawie 85% całości), środki kantonów 46,2 mln, gmin 18,1 mln, a środki prywatne 443,1 mln franków (prawie 13,5%). Wyraźnie dominowały zatem środki przekazane przez federację w ramach pomocy publicznej³⁴. W 2016 r. wydatki wyniosły łącznie 3509 mln franków, z czego wydatki federacji – 3434 mln³⁵.

Największa ilość środków kierowana jest na kontynenty: afrykański i azjatycki. Państwa Kaukazu Południowego otrzymały w 2016 r. pomoc w wysokości ponad 20,5 mln franków³⁶. Można zauważyć pod tym względem tendencję spadkową.

Obszar państw zakaukaskich jest bez wątpienia jednym z istotniejszych regionów, do których kierowana jest pomoc ze strony Berna. Objęty jest on generalnym wsparciem dla państw Europy Wschodniej i Wspólnoty Niepodległych Państw. W praktyce tak nakreślony kierunek koncentruje się na państwach tzw. Bałkanów Zachodnich oraz właśnie na Zakaukaziu. Ogólne cele współpracy można streścić w dwóch punktach:

- wzmocnienie demokracji i praw człowieka poprzez rozbudowę instytucji państwa prawa, które byłyby bliskie obywatelom;
- wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego przy wzięciu pod uwagę długotrwałe wykorzystanie zasobów naturalnych³⁷.

Pomoc Konfederacji adresowana jest zarówno do rządów, jak i sektora prywatnego oraz instytucji przyczyniających się do powstawania społeczeństwa obywatelskiego. Dokonuje się ona nie tylko indywidualnie, lecz także w kooperacji z innymi donatorami, także z Unią Europejską. Wśród celów szczegółowych można wymienić:

- chęć przyczynienia się do modernizacji administracji;
- poprawę dostępu do usług socjalnych (np. doradztwo prawne);
- większy niż obecnie udział społeczeństwa w decyzjach podejmowanych na szczeblu lokalnym;
- wzmocnienie sektora prywatnego w gospodarce;

³³ *Entwicklungshilfe der Schweiz. Statistiken 2012*, Bern 2014, s. 9–10.

³⁴ *Ibidem*, s. 16–17.

³⁵ *Statistik 2016. Internationale Zusammenarbeit der Schweiz*, Bern 2017, s. 7. Dane dla 2016 r. są jednak niekompletne bowiem nie zawierają informacji jak wysokie były wydatki prywatne; rok wcześniej wyniosły one ponad 0,5 mld franków.

³⁶ *Geografische Aufteilung der bilateralen APD der Schweiz nach Kontinenten und Ländern 1960–2016*. https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/aktivitaeten_projekte/zahlen_und_statistiken/statistische-tabellen.html [dostęp: 6.10.2017].

³⁷ *Botschaft zur...*, *op. cit.*, s. 22.

- rozbudowę nowoczesnego systemu udzielania kredytów;
- stworzenie wydolnego systemu zaopatrzenia w energię i wodę³⁸.

Cele te stanowią połączenie elementów istotnych z punktu widzenia rozwoju tak politycznego, jak i ekonomicznego. W praktyce ich spełnienie mogłoby się zapewne wydatnie przyczynić do polepszenia sytuacji wewnętrznej Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji oraz do stabilizacji politycznej. Jest ona bowiem uzależniona nie tylko od problemów związanych z napiętą sytuacją etniczną i zewnętrzną, jeśli chodzi o stosunki z poszczególnymi sąsiadami, ale także od tego, iż trudno ciągle uznawać owe trzy państwa za funkcjonujące demokracje.

Jak wspomniano, obecność Szwajcarii na obszarze Południowego Kaukazu, jako donatora pomocy rozwojowej, sięga 1988 r. Począwszy od pomocy dla ofiar ówczesnej katastrofy, początkowo szwajcarska obecność sprowadzała się w praktyce do udzielania tylko pomocy humanitarnej. Miało to miejsce także w momencie ogłoszenia niepodległości przez trzy zakaukaskie republiki. W konsekwencji pomoc o charakterze humanitarnym była dostrzegalna w latach 90., szczególnie po konfliktach w Abchazji, Osetii Południowej oraz w Górskim Karabachu. Była ona bez wątpienia potrzebna, gdyż w wyniku konfliktów około 1,5 mln ludzi musiało opuścić swe dotychczasowe miejsca zamieszkania. Rezultatem wzrastającego zainteresowania ze strony Szwajcarii było otwarcie w 1999 r. biura współpracy regionalnej z siedzibą w Tbilisi³⁹. Obecnie Szwajcaria nie udziela już temu regionowi pomocy humanitarnej gdyż uznano, iż taka potrzeba nie istnieje.

Zaangażowanie Konfederacji w omawianym regionie zostało podniesione „na wyższy poziom” na początku obecnego stulecia. Współpraca i pomoc nie miały już charakteru doraźnego, lecz przyjęły formę okresowych strategii, w czasie których starano się realizować różne cele, które najczęściej kontynuowano w kolejnych programach. Obecnie prowadzone są działania w ramach czwartego z kolei programu strategicznego.

Pierwsza strategia współpracy została wyznaczona na lata 2002–2006. Jej główne cele sprowadzały się do trzech punktów: 1) zapobiegania zapaści ekonomicznej, społecznej i instytucjonalnej w regionie, 2) wsparcia dla współpracy między- i wewnątrzpaństwowej, 3) promocji integracji z sieciami współpracy międzynarodowej, także w sensie ekonomicznym. W okresie 1994–2006 dokonano transferu środków na łączną sumę prawie 160 mln franków⁴⁰. Zgodnie z oczekiwaniami, ważnym punktem wsparcia były działania dotyczące aspektu humanitarnego, związanego z aktywnością na pograniczu Abchazji i zachodniej Gruzji oraz w Górskim Karabachu. Oba priorytety wynikały z potrzeb licznych przesiedleńców, pojawiających się w następstwie lokalnych konfliktów.

³⁸ *Ibidem*, s. 22–23.

³⁹ *Cooperation Strategy South Caucasus 2008–2011*, Bern 2008, s. 14. Do chwili obecnej biuro to obsługuje cały obszar Zakaukazia.

⁴⁰ *Ibidem*.

Kolejny dokument strategiczny dotyczył lat 2008–2011. Zaczął być realizowany w warunkach, które dawały podstawy do optymizmu co do dalszego rozwoju sytuacji w regionie zakaukaskim, tj. jeszcze przed wybuchem wojny rosyjsko-gruzińskiej i u progu światowego kryzysu ekonomicznego. Aktywność w ramach tej strategii sprowadzała się do trzech głównych punktów: 1) ożywienia i odbudowy, 2) rozwoju ekonomicznego i zatrudnienia, 3) wsparcia polityki makroekonomicznej⁴¹.

Założenia te odnosiły się do całego regionu, lecz ich implementacja była ściśle związana z poziomem rozwoju poszczególnych państw. W praktyce cel 1 był skierowany do Armenii i Gruzji, cel 2 do wszystkich państw, a cel 3 tylko do Azerbejdżanu. Dodatkowo wśród tychże państw dała się zauważyć regionalna koncentracja aktywności.

W ramach ożywienia i odbudowy, w nowych warunkach wynikających z konfliktu z Rosją, władze Gruzji zaadoptowały strategię ochrony socjalnej najbardziej zagrożonych grup ludności, szczególnie osób przesiedlonych. W Armenii przy pomocy tych środków wprowadzono w życie decentralizację systemu ratownictwa. Rozwój ekonomiczny i zwrócenie uwagi na zatrudnienie realizowano m.in. przez wsparcie dla obszarów wiejskich, co pozwalało na podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności, które mogłyby być wykorzystywane przez miejscowych producentów rolnych, tak aby wzrastały ich dochody. Liczbę osób, które skorzystały z tych działań bezpośrednio oblicza się na ok. 150 tys. Z kolei wsparcie dla polityki makroekonomicznej, realizowane w Azerbejdżanie, nadzorowane było przez SECO, odnosząc się głównie do sektora zarządzania i finansów publicznych. Polegało m.in. na pomocy dla banku narodowego Azerbejdżanu na polu badań i programowania finansowego, czy też rozwoju bezpieczeństwa rynkowego przez miejscowy rząd. Zarówno w tej, jak i następnej strategii próbowano zrealizować ogólne cele „przekrojowe”, do których można zaliczyć równouprawnienie płci i pryncypia dobrego rządzenia (przejrzystość, odpowiedzialność, brak dyskryminacji, wydajność). Ich realizacja była wyzwaniem z powodu tradycyjnego nastawienia – szczególnie na obszarach wiejskich – tamtejszych społeczeństw. Należy założyć, iż także obecnie te ostatnie cele nie zostały całościowo zrealizowane.

Na strategię dla obszaru Kaukazu Południowego na lata 2013–2016 przeznaczono 111 mln franków⁴². Starano się realizować także trzy zasadnicze cele: 1) rozwój gospodarczy i zatrudnienie, 2) rządzenie i usługi publiczne, 3) bezpieczeństwo i ochrona ludności⁴³.

Największą część środków przeznaczono na pierwszy i drugi cel. Poprzez wsparcie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia rozumie się głównie działania

⁴¹ *Ibidem*, s. 17.

⁴² *Swiss Cooperation Strategy South Caucasus 2013–2016*, Bern 2012.

⁴³ *Ibidem*, s. 15.

na poziomie lokalnym, związane z poprawą umiejętności zawodowych ludności i stworzenie strukturalnych warunków dla rozwoju sektora prywatnego, w tym finansowego, co miałyby prowadzić do zmniejszenia zagrożenia utratą środków do życia. Jest to kontynuacja zamierzeń podjętych we wcześniejszym okresie. Z kolei cel „rządzenie i usługi publiczne” skierowany jest na rolę władzy przede wszystkim na poziomie lokalnym i delegowanie na nią możliwie szerokich kompetencji – czyli na decentralizację. W tym celu zwraca się uwagę na rozwój procesów demokratyzacyjnych i wykreowanie modelu państwa bardziej sprawnego i odpowiedzialnego. Trzecie z zamierzeń dotyczy wsparcia dla zabezpieczenia podstawowych potrzeb humanitarnych zagrożonych grup ludności, ich ochronę oraz budowę zaufania i pokoju w całym regionie. Także i w tym przypadku widoczna jest kontynuacja podjętych już wcześniej zadań.

Z kolei cele przyjęte w obecnie realizowanej strategii na lata 2017–2020 to: 1) zrównoważony rozwój ekonomiczny, mający na celu włączanie w ten priorytet kobiet (równouprawnienie) i obszarów najslabiej rozwiniętych w taki sposób, aby zmniejszać różnice w dochodach oraz 2) efektywne instytucje demokratyczne i bezpieczeństwo obywateli⁴⁴. Dużą wagę ciągle przywiązuje się do rozwoju współpracy transgranicznej. Na tak nakreślone zadania przeznaczono jednak środki o prawie 35% mniejsze niż poprzednio, tj. nieco ponad 67 mln franków.

Wśród realizowanych projektów można wymienić m.in.:

- projekt mający przyczynić się do wzrostu dochodów poprzez wspieranie produktów rolnych, zdolnych do konkurencji na rynku (takich jak mięso, mleko, wełna czy miód) – wartość projektu 5,1 mln franków;
- działania na rzecz poprawy funkcjonowania administracji lokalnej w Armenii i większego zaangażowania kobiet w politykę – 8 mln franków;
- modernizacja szkolnictwa zawodowego związana z zawodami rolniczymi w Gruzji – 6,5 mln franków;
- regionalne projekty dotyczące kultury i sztuki – 800 tys. franków⁴⁵.

Zestaw ten pokazuje różnorodność zaangażowania. Wszystkie zadania zapewne nie zostaną zrealizowane w pełni, niemniej powinny wydatnie przyczynić się do rozwoju społeczeństw państw Kaukazu Południowego w kierunku decentralizacji zarządzania, demokratyzacji, przejrzystości podejmowanych decyzji oraz rozwoju ekonomicznego. Otwartym pozostaje pytanie, czy możliwa jest całkowita przemiana w kierunku modelu demokratycznego charakterystycznego dla Europy.

⁴⁴ *Swiss Cooperation Strategy. South Caucasus 2017–2020*, Bern 2017, s. 16–19.

⁴⁵ *Südkaukasus...*, op. cit.

Podsumowanie

Szwajcaria udowodniła w ostatnich latach, iż jest aktywnym aktorem politycznym na obszarze Południowego Kaukazu. Czynna rola tego państwa wynika z zaangażowania w pomoc rozwojową, świadczoną dla Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, a oprócz tego z roli mediatora – odgrywanej skutecznie w dwóch istotnych konfliktach dotyczących tego obszaru. Powody zaangażowania bez wątpienia wynikają z historii wzajemnych kontaktów, ale także z faktu, iż Szwajcaria chciała kontynuować pomoc dla tego regionu, którą rozpoczęła po katastrofalnym trzęsieniu ziemi w 1988 r. Metoda *soft power* stosowana konsekwentnie w szwajcarskiej polityce zagranicznej na tym obszarze wydaje się skuteczną i z całą pewnością pomocną dla państw-biorców. Elementy składające się na obecność Szwajcarii na południe od Kaukazu świadczą o realizacji głównych założeń polityki zagranicznej tego państwa, w tym w szczególności związanych z rozwojem demokracji, łagodzeniem biedy i niedostatku w świecie oraz świadczeniem pomocy humanitarnej.

Jako państwo neutralne Konfederacja Szwajcarska wykorzystuje w swej polityce zewnętrznej instrumenty, które można określić mianem „miękkiego instrumentarium”⁴⁶. Jest poniekąd do tego zmuszona zarówno z powodu swych długoletnich tradycji – jako państwo mediator świadczące także dobre usługi – jak i z powodu realiów polityki międzynarodowej. Szwajcaria, będąc państwem nad wyraz rozwiniętym gospodarczo, udziela pomocy w ramach współpracy rozwojowej, a środki przeznaczane na tę aktywność pozwalają zaliczyć ją do dziesiątki największych donatorów pod tym względem (biorąc pod uwagę odsetek dochodu narodowego). Przykładem regionu, który tej pomocy doświadcza jest Południowy Kaukaz.

The development aid in the foreign policy of the Swiss Confederation. Example of Southern Caucasus

The Swiss Confederation, as a neutral state, is forced to apply in its foreign policy instruments classified as the so-called soft power. One of them is development assistance granted to less developed countries, also undergoing the period of political transition. An example of this type of Swiss activities is the assistance to the countries of the South Caucasus, resulting, inter alia, from historical contacts, in modern times initiated as part of humanitarian aid after the earthquake in 1988. Armenia, Azerbaijan and Georgia are supported as part of strategic plans by both the Swiss state and private donors. Switzerland also successfully plays the role of a mediator: in the Georgian-Russian and Turkish-Armenian dispute.

Key words: Switzerland, South Caucasus, development aid, soft power, Swiss foreign policy

⁴⁶ R. Kuźniar, *Soft power i wielkość Ameryki*. Wstęp do: J.S. Nye, *Soft Power...*, op. cit., s. 7.

Pomoc rozwojowa w polityce zagranicznej Konfederacji Szwajcarskiej. Przykład Kaukazu Południowego

Konfederacja Szwajcarska, jako państwo neutralne o niewielkich rozmiarach, zmuszona jest do stosowania w swej polityce zagranicznej instrumentów zaliczanych do tzw. *soft power*. Jednym z nich jest pomoc rozwojowa, udzielana państwom słabiej rozwiniętym, także znajdującym się w stanie tranzytu ustrojowej. Przykładem tego rodzaju działań jest pomoc Szwajcarii dla państw Kaukazu Południowego, wynikająca m.in. z historycznych kontaktów, a w czasach współczesnych rozpoczęta w ramach pomocy humanitarnej po trzęsieniu ziemi w 1988 r. Armenia, Azerbejdżan i Gruzja wspierane są w ramach planów strategicznych zarówno przez państwo szwajcarskie, jak i prywatnych donatorów. Oprócz tego Szwajcaria z powodzeniem pełni rolę mediatora w sporze gruzińsko-rosyjskim i turecko-armeńskim.

Słowa kluczowe: Szwajcaria, Kaukaz Południowy, pomoc rozwojowa, *soft power*, polityka zagraniczna Szwajcarii

Katarzyna Brataniec

dr, Wydział Psychologii i Nauk Humanistycznych
Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0003-3281-1871

KSZTAŁTOWANIE JORDAŃSKIEJ TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ W WYMIARZE WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ KRÓLESTWA

Wprowadzenie

W niniejszym artykule rozważam skomplikowany proces kształtowania się jordańskiej tożsamości narodowej, w kontekście ładu politycznego istniejącego na Bliskim Wschodzie oraz stosunków izraelsko-palestyńskich. Od powstania Królestwa polityka zagraniczna i współpraca międzynarodowa służyły utrzymaniu silnej pozycji Jordanii w regionie. W latach 50. i 60. XX wieku dynastia Haszymidów podkreślała swoją rolę przedstawiciela sprawy palestyńskiej na arenie międzynarodowej i wobec państw arabskich. Z kolei w latach 90., gdy utrzymanie tej narracji nie było już możliwe, uwaga dynastii panującej została skierowana na wzmocnienie więzi z innymi państwami arabskimi, w duchu jedności arabsko-muzułmańskiej. W istocie nowy plan panarabski, realizowany pod przewodnictwem Jordanii, miał zapewnić Królestwu wyjątkową pozycję pośród krajów arabskich, po utracie mandatu do bycia jedynym przedstawicielem Palestyńczyków na arenie międzynarodowej. Owa racja stanu realizowana przez Haszymidów wielokrotnie opowiadała się za podejmowaniem decyzji, które nie odpowiadały oczekiwaniom krajów arabskich i narodu jordańskiego. Wybór te-

matu wiąże się z zastosowaniem metody historyczno-porównawczej, ponieważ jordańska tożsamość narodowa kształtowana była ściśle w kontekście historycznym. Była także procesem na wskroś nowoczesnym, uwzględniającym specyfikę rozwoju krajów arabskich, który to proces znacząco różnił się od trajektorii rozwoju krajów zachodnich¹.

Jordańska tożsamość narodowa została ufundowana na przynależności do cywilizacji arabsko-muzułmańskiej i na solidarności narodów arabskich. W najważniejszym dokumencie określającym podstawy tożsamości narodowej, tj. w Jordańskiej Karcie Narodowej (JKN), dobitnie wybrzmiewa podkreślenie więzi między Arabami, szczególnie z narodem palestyńskim, stanowiącym nieomal połowę obywateli Królestwa. Jest to zrozumiałe, ponieważ od 1948 do 1967 r. terytorium Zachodniego Brzegu znajdowało się w granicach Jordanii. Król Husajn występował jako rzecznik sprawy palestyńskiej w negocjacjach z Izraelem i na arenie międzynarodowej właściwie aż do 1974 r., kiedy na szczycie Ligii Arabskiej w Rabacie Organizacja Wyzwolenia Palestyny została uznana za jedynego przedstawiciela Palestyńczyków. Kluczowe znaczenie miało także wcześniejsze rozbitcie struktur OWP w Królestwie i przeniesienie organizacji do Libanu w 1971 r. Polityka międzynarodowa Królestwa nierozzerwalnie związana była ze sprawą palestyńską. Król Husajn dopiero w 1988 r. zdecydował się na zerwanie wszelkich instytucjonalnych więzi z Zachodnim Brzegiem, co miało konsekwencje dla palestyńskich mieszkańców Jordanii w postaci pozbawienia ich obywatelstwa.

Od lat 70. XX wieku król Husajn starał się współpracować ze Stanami Zjednoczonymi i wywiadem izraelskim, aby utrzymać rolę mediatora między państwami arabskimi a Izraelem. W latach 80. nastąpiło dalsze ocieplanie relacji amerykańsko-jordańskich poprzez budowanie sojuszu, który był odpowiedzią na sytuację w Iranie i Afganistanie. Pomimo opowiedzenia się Jordanii po stronie Iraku podczas pierwszej wojny w Zatoce Perskiej, stosunki z USA nie zostały zerwane. Stało się tak dzięki zaangażowaniu Królestwa w proces pokojowy na Bliskim Wschodzie. Na konferencji w Madrycie w 1991 r. dzięki jordańskiej dyplomacji Palestyńczycy wystąpili wspólnie z delegacją Jordanii. W 1994 r. Izrael i Jordania zawarły traktat pokojowy, nagrodzony przez stronę amerykańską wydatną pomocą finansową dla jordańskich sił zbrojnych. W owym czasie USA przewidywały dla króla Husajna rolę mediatora w konflikcie palestyńsko-izraelskim i ważnego sojusznika w regionie. W 1997 r. z inicjatywy amerykańskiej powstał Fundusz na rzecz Pokoju i Stabilizacji na Bliskim Wschodzie, stanowiący dodatkową pomoc gospodarczą dla Królestwa. W wyniku poparcia Stanów Zjednoczonych Jordania została także przyjęta do Światowej Organizacji Handlu w 1999 r., a w 2000 r. obydwa kraje zawarły umowę o wolnym handlu. Jako sojusznik USA Królestwo jest

¹ W. Musiał, *Międzykrajowe studia porównawcze a teoria modernizacji. Kilka uwag metodologicznych*, [w:] *Odmiany współczesnej nauki o polityce*, t. 1, red. P. Borowiec, R. Kłosowicz, P. Ścigaj, Kraków 2014, s. 167.

stale zaangażowane w główne przedsięwzięcia międzynarodowej polityki w regionie: walkę z terroryzmem i kryzys uchodźczy². Jednocześnie tak bliska współpraca ze Stanami Zjednoczonymi nie jest dobrze odbierana przez społeczeństwo jordańskie, które oczekuje kontynuowania polityki wsparcia dla społeczeństw arabskich i lojalności w imię solidarności krajów arabskich.

Specyfika jordańskiej tożsamości narodowej

Kwestia tożsamości narodowej w Jordanii posiada szczególną wagę, ponieważ państwo to zostało stworzone sztucznie, jako twór kolonialnej polityki brytyjskiej. Od VII wieku Jordania była opanowana przez Arabów, jednak jej dzisiejszy teren nie odgrywał znaczącej roli w kalifacie arabskim. Został włączony do wilajetu Syrii dopiero w XVI wieku i ten podział polityczny trwał do 1914 r. Na podstawie układu Sykes-Picot z 1916 r. obszar dzisiejszej Jordanii znalazł się w obrębie wpływów brytyjskich. Na konferencji w San Remo w 1920 r. brytyjska strefa wpływów została uznana przez aliantów poprzez powierzenie Wielkiej Brytanii mandatu nad Palestyną. Z jej części na wschód od Jordanu Brytyjczycy utworzyli w 1921 r. emirat Transjordanii. Władzę nad nim początkowo sprawował wysoki komisarz brytyjski z siedzibą w Jerozolimie do czasu, aż na tronie osadzony został emir Abd Allah Ibn Husajn z rodu Haszymidów. W 1928 r. Wielka Brytania dla obrony swoich interesów w tym regionie utworzyła Legion Arabski, dowodzony przez pułkownika brytyjskiego Johna Bagota Glubba (Glubb Paszę). Dopiero w 1946 r. Transjordanii otrzymała niepodległość jako monarchia konstytucyjna, a emir Abd Allah ogłosił się królem. W 1949 r. nazwę Transjordanii zmieniono na Jordanię³. Wcześniej na tym obszarze nie istniała odrębna państwowość i Jordańczycy jako naród czy też grupa etniczna.

Jordańczycy to naród od początku wymyślony przy znacznym udziale brytyjskiej administracji. Państwo istniejące na początku jako Transjordanii było finansowane ze środków brytyjskich – nawet po ogłoszeniu niepodległości przez Królestwo, Wielka Brytania zachowała prawo do utrzymywania swoich wojsk na jego terytorium, zabezpieczenia lotnisk i dróg, a jordańska armia dowodzona była przez oficerów brytyjskich. Ścisły związek między Wielką Brytanią a Królestwem funkcjonował do lat 60. XX wieku. Dopiero w 1956 r. król Husajn wydalil Glubb Paszę i oficerów brytyjskich z kraju.

² Poparcie dla polityki USA w regionie nawet po kontrowersyjnej decyzji prezydenta Donalda Trumpa o przeniesieniu ambasady amerykańskiej do Jerozolimy wydaje się nieuniknione, ponieważ Stany Zjednoczone wciąż wspierają finansowo Królestwo. Ostatni kontrakt (podpisany w tym roku przez amerykańskiego sekretarza stanu Rexa Tillersona) opiewa na sumę prawie 1,3 mld dol. rocznie, z czego 350 mln dol. ma być przeznaczone na potrzeby armii jordańskiej. Pomoc ta jest istotna także dlatego, że kraje Rady Współpracy Zatoki Perskiej (*Gulf Cooperation Council*, GCC: Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kuwejt) nie odnowiły pięcioletniego programu pomocy dla Jordanii wartego ok. 3,6 mld dol.

³ *Mały słownik kultury świata arabskiego*, red. nauk. J. Bielawski, Warszawa 1971, s. 256.

Nie oznaczało to jednak rozwiązania problemu tożsamości jordańskiej, która nadal definiowana jest w kilku nakładających się na siebie kontekstach: Obcego, Izraela, świata arabskiego i Palestyńczyków. Jordańczycy definiują siebie jako część większej całości, istniejącej przed powstaniem państwa i narodu jordańskiego. Identyfikują się z Arabami i światem muzułmańskim, konstruując swoją tożsamość wokół przestrzeni, kultury i historii. Kultura i geografia zapewniają historyczną ciągłość od starożytności po czasy współczesne, a pochodzenie i przywiązanie do terytorium wspierają odrębność kulturową. Jednakże całości te są zmienne w czasie, ponieważ w toku arabskiej historii ziemie przechodziły z rąk do rąk, kultury i ludzie mieszały się ze sobą, a „terytorium narodowe” kurczyło się lub rozszerzało. Dlatego też Riad Nasser uznaje kategorie arabskości, jordańskiej tożsamości oraz muzułmańskości za otwarte i niedokończone, zmienne w czasie, zależne od czynników geopolitycznych i dyskursu władzy. Przyjmuje także, że współczesna jordańskość została ufundowana na wykluczeniu Palestyńczyków i przejściu palestyńskich: tożsamości, ludzi, historii i kraju, które jako odrębne i szczególne nie są już ważne w obliczu budowanej wspólnoty panarabskiej i panislamskiej. Wchłonięcie Palestyńczyków przez oficjalny dyskurs Haszymidów ma sens ze względu na przynależność obu narodów do szerszej wspólnoty, której zadaniem jest tworzyć arabską przyszłość⁴. Ponadto próby przekształcenia Palestyńczyków w Jordańczyków wymagały procesu wymazywania różnic również między Jordańczykami a Arabami. R. Nasser twierdzi wręcz, że Haszymidzi są pionierami panarabizmu⁵. Zauważa on również, że cała historyczna narracja prezentowana przez państwo jordańskie rozpięta jest między dwoma polami: triumfu narodu i jego klęski. Historia przedstawiana jest w ciągu sekwencji i serii zdarzeń, które czynią naród wielkim i potężnym bądź słabym i zwyciężonym przez Innych⁶. Owi Inni jako opozycja przyczyniają się do wykreowania swoistej tożsamości narodowej poprzez procesy włączenia, wykluczenia lub rozszerzenia poczucia „My”. Owe granice między Innymi a nami są ustanawiane przez panującą władzę. W dyskursie władzy dokonują się procesy stanowienia tożsamości narodowej, utrwalenia jej i przekazania ludziom, głównie poprzez państwowy system edukacji.

W myśl panującej oficjalnie narracji, kultura i tożsamość narodowa Jordańczyków została zbudowana na trzech filarach: ludności beduińskiej zamieszkującej pustynię, osiadłej ludności wiejskiej i ludności zamieszkującej miasta. Pomija się w niej udział i obecność Palestyńczyków w Jordanii, przeszłość kolonialną oraz inne mniejszości, które brały udział w tworzeniu tego kraju (Czerkiesów, Brytyjczyków, przedstawiciele administracji kolonialnej, Turków, Ormian, grekokatolików).

⁴ R.M. Nasser, *Palestinian Identity in Jordan and Israel. The Necessary 'Other' in the Making of a Nation*, New York–London 2012, s. 233.

⁵ *Ibidem*, s. 135.

⁶ *Ibidem*, s. 234.

Oficjalna narracja historyczna

Obowiązujące stanowisko rządu i dynastii Haszymidów jest wyłożone w Jordańskiej Karcie Narodowej (*The Jordan National Charter*), dokumencie pochodzącym z 1990 r., w jej *Wprowadzeniu historycznym* oraz rozdziałach VII: *Jordańsko-palestyńskie relacje* i VIII: *Jordańskie, arabskie, muzułmańskie i międzynarodowe relacje*⁷, a także na oficjalnej stronie Haszymidzkiego Królestwa Jordanii (*The Hashemite Kingdom of Jordan*)⁸. W obydwu dokumentach przedstawiona jest oficjalna historia Królestwa, w której podkreślono istnienie ciągłości historycznej współczesnej Jordanii od starożytnego narodu arabskich Nabatejczyków, którzy utworzyli swoje państwo na południu dzisiejszej Jordanii w II wieku p.n.e., aż po dzisiejsze Królestwo Haszymidów. W pierwszym z dokumentów opisane są szczegółowo najważniejsze wydarzenia z jordańskiej historii. Jordania od zawsze była miejscem spotkania i osiedlania się kolejnych fal migrujących plemion o pochodzeniu semicko-arabskim z Półwyspu Arabskiego, które założyły swoje państwo jeszcze w czasach przedislamskich. Region ten od początku muzułmańskiej historii, czyli od VII wieku, charakteryzował się silną przynależnością do muzułmańsko-arabskiego świata. Pod panowaniem Ottomanów Jordania posiadała własną administrację, lecz nie uniknęła turkizacji i osłabienia tożsamości arabskiej w okresie rządów młodoturków. Konsekwencją polityki tureckiej była Wielka Rewolta Arabska, która rozpoczęła się w 1916 r. pod przywództwem szeryfa Husajna Ibn Alego. Miała ona na celu zjednoczenie terytoriów arabskiego wschodu (takie określenie pojawia się w dokumentach) w jedno państwo arabskie, które obejmowałoby Irak, Hidżaz (kolebkę dynastii Haszymidów), Wielką Syrię, Jordanię i Palestynę. Starania Arabów reprezentowanych przez syna Husajna, Faisala, nie odniosły skutku, ponieważ musiały ustąpić wobec polityki wielkich mocarstw na tym terenie. Z powodu brytyjsko-francuskiego porozumienia Sykes-Picot z 1916 r., dotyczącego podziału wpływów na Bliskim Wschodzie oraz przyrzeczeń rządu brytyjskiego dla ruchu syjonistycznego w postaci tzw. deklaracji Balfoura z 1917 r., ambicje utworzenia państwa arabskiego nie zostały zrealizowane. Jednakże Jordania pozostała wolna od francuskiej okupacji. Brytyjczycy utworzyli wprawdzie nowe państwo zwane Transjordanią, lecz administrowali tylko wschodnimi terenami kraju. Ustanowili lokalny rząd na północy w Irbidzie, Salt i Karaku, który wkrótce upadł. W 1921 r. uzgodnili z księciem Abd Allahem ustanowienie pierwszego zjednoczonego rządu narodowego w Transjordanii.

W 1928 r. odbyła się narodowa konferencja, która ustanowiła pierwszy polityczny dokument samostanowienia narodu jordańskiego, w którym stwierdzono, że:

⁷ The Jordan National Charter, December 1990, www.kinghussein.gov.jo/charter_national.html [dostęp: 12.04.2018].

⁸ The Hashemite Kingdom of Jordan, <http://www.kinghussein.gov.jo/jordan.html> [dostęp: 10.04.2018].

1. Emirat Transjordanii jest suwerennym i niezależnym państwem obejmującym wyznaczone granice, którego władcą jest Abd Allah Ibn al-Husajn, stojący na czele rządu i ustanawiający panującą dynastię.
2. Uznaje się zasady mandatu brytyjskiego tylko w tej części, która współtworzy dobro kraju i jest definiowana przez traktat między Transjordanią a Wielką Brytanią.
3. Deklaracja Balfoura głosząca ustanowienie żydowskiej siedziby narodowej w Palestynie stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami Brytyjczyków wobec Arabów.
4. Konferencja nie uznaje ustaleń administracji brytyjskiej na terenie Transjordanii za obowiązujące, ponieważ traktuje ją jako siłę okupacyjną i obcą.

Znamienne jest uwypuklenie tego dokumentu, traktowanego przez Haszymidów za podstawę Jordańskiej Karty Narodowej. Najważniejszą datą jest ustanowienie Haszymidzkiego Królestwa Jordanii w 1946 r. przez króla Abd Allaha I.

Od momentu proklamowania państwa izraelskiego w 1948 r., w oficjalnej narracji pojawiają się po raz pierwszy Palestyńczycy jako ofiary syjonizmu i brytyjskiej zdrady. W heroicznych walkach o utrzymanie dla nich Palestyny brał udział jordański Legion Arabski, który zdobył i utrzymał terytorium zwane Zachodnim Brzegiem Królestwa Jordanii oraz wślawił się obroną Jerozolimy. Dwa historyczne brzegi Jordanu zostały połączone. Kolejną datą jest 1952 r., a więc początek panowania króla Husajna, który dwa lata później proklamował konstytucję Jordanii. Jednym z najważniejszych posunięć króla w początkach jego panowania było dokonanie arabizacji Jordańskich Sił Zbrojnych w 1956 r. przez usunięcie z armii brytyjskich oficerów. Następnie krótko wspomniana jest klęska wojsk arabskich w wojnie sześciodniowej w 1967 r., okupacja Jerozolimy Wschodniej przez Izrael i zdobycie przez niego Zachodniego Brzegu oraz Wzgórz Golan. Wydarzenia z 1970 roku, czyli bunt bojowników palestyńskich i próba ataku na króla Husajna nie zostały uwzględnione. Rok ten podsumowano stwierdzeniem, że bolesne wydarzenia, które miały miejsce nie zachwiały fundamentami kraju i nie zagroziły jedności oraz stabilności narodu jordańskiego. Ostatnią datą, która się pojawia jest 1978 r., kiedy to postępuje rozwój i dalsza demokratyzacja kraju⁹.

Jordańska Karta Narodowa opisuje jordańsko-palestyńskie relacje jako ścisłe więzi historyczno-geograficzne, które wynikają z ich przynależności narodowej oraz kulturowej pozycji zarówno Jordańczyków, jak i Palestyńczyków. Absolutnie konieczne jest utrzymywanie i wzmacnianie tych szczególnych więzi w obliczu nieustannego zagrożenia istnienia cywilizacji arabskiej i arabskiego dziedzictwa narodowego, których nosicielami są Palestyna i Jordania. Zagrożenie ma swoje źródło w polityce Izraela. W JKN określana jest ona jako rasi-stowski i imperialistyczny syjonizm, natomiast dziedzictwo narodu arabskiego ujmowane jest jako święte. Palestyńsko-arabska tożsamość nie jest i nie może

⁹ *Ibidem*.

być budowana i postrzegana w opozycji do jordańsko-arabskiej tożsamości. Palestyńska tożsamość narodowa „stoi w opozycji do syjonistycznego programu osadnictwa”. Jordańczycy i Palestyńczycy jako Arabowie wspólnie walczą przeciwko tej polityce. Dokument podkreśla jedność narodu arabskiego, odwołując się do wspólnego dziedzictwa i wspólnego wroga, a Jordańczycy są przede wszystkim Arabami, tak jak i Palestyńczycy. To odwołanie do wspólnych źródeł tożsamości tłumaczy politykę państwa jordańskiego na Zachodnim Brzegu. Jednocześnie Jordania uznaje dążenia palestyńskie do utworzenia suwerennego państwa. Sprzeciwia się stanowczo zarówno syjonistycznym projektom uczynienia z Jordanii alternatywnej ojczyzny dla Palestyńczyków, jak i polityce Izraela, która imputuje, że napływ Palestyńczyków do Jordanii osłabia to państwo od wewnątrz. W sytuacji niepewności co do kształtu przyszłych relacji jordańsko-palestyńskich, rząd jordański proponuje utrzymanie jedności. Dlatego też wszyscy obywatele jordańscy bez względu na ich pochodzenie, mają zagwarantowane równe prawa obywatelskie zapewnione przez Konstytucję¹⁰.

W rozdziale VIII Jordańskiej Karty Narodowej Jordania jest uznana za nieodłączną część arabskiego i muzułmańskiego narodu. Z tego faktu wynikają założenia o przyszłej, nieuniknionej unii wszystkich państw arabskich regionu, które dzielą wspólne doświadczenia licznych społecznych i ekonomicznych trudności. Niewątpliwie jest to nowy plan panarabski, którego głównym celem jest wyzwolenie wszystkich arabskich terytoriów spod obcej okupacji i wpływów, na czele z Palestyną. Jordania postuluje wzmocnienie międzynarodowych więzi jordańsko-arabsko-muzułmańskich, powstałych w toku wspólnych: historii, wiary i wartości¹¹.

W podobnym duchu historia jordańskiego Królestwa zostaje opisana na oficjalnej, rządowej stronie dynastii Haszymidów¹². Na początku następuje nawiązanie do starożytnej historii Jordanii, potem wspomniane są daty konstytuujące istnienie Królestwa, czyli rok: 1916 – rozpoczęcie Wielkiej Arabskiej Rewolty; 1946 – ustanowienie Królestwa; 1948 – tragedia Palestyny i powstanie palestyńskiej diaspory; 1951 – bohaterska i męczeńska śmierć króla Abd Allaha I; 1952 – wstąpienie na tron Husajna; 1967 – okupacja izraelska Zachodniego Brzegu; lata 70. XX wieku – dokonujący się niesamowity rozwój kraju, zwłaszcza na polu zdrowia i edukacji społeczeństwa; 1989 r. – pierwsze wybory parlamentarne i wprowadzenie pluralizmu politycznego. Obecnie Królestwo z nadzieją i spokojem patrzy w przyszłość.

W obydwu przypadkach, które są odmianami tej samej narracji historycznej, pomija się trudne i uznane przez rząd za niechlubne wątki z historii Królestwa. Na przykład, kolonialne podstawy Transjordanii nie tylko nie są wspomniane ofi-

¹⁰ The Jordanian National Charter, chapter 7, The Jordanian-Palestinian Relationship, http://www.kinghussein.gov.jo/chart_7-8.html.

¹¹ *Ibidem*.

¹² The Hashemites, <http://www.kinghussein.gov.jo/hashemites.html>.

cialnie, ale także pomija się je w społecznej narracji historycznej Jordańczyków. Brytyjczycy utworzyli Transjordanie, by oddzielić Palestynę od zawirowań na Półwyspie Arabskim, związanych z powstaniem Arabii Saudyjskiej oraz zmniejszyć obszar objęty deklaracją Balfoura, związaną z narastającym osadnictwem żydowskim¹³. Brytyjczycy mieli istotny wkład nie tylko w powstanie Królestwa, ale także w rozniecenie arabskiej rewolty przeciwko Turkom, której wszczęcie całkowicie przypisuje się szarifowi Mekki, Husajnowi. Brytyjczycy przedstawiani są jako zdrajcy, kolonizatorzy i wrogowie, chociaż jednocześnie byli pierwszymi sojusznikami władcy Hidżazu i protektorami jego synów, Fajsala i Abd Allaha, osadzonych następnie na tronach Iraku i Transjordanii. Całkowicie pomija się także rolę wywiadu brytyjskiego oraz osobę Thomasa Lawrence’a, który z kolei w swoich pamiętnikach przedstawia siebie jako autora buntu Arabów¹⁴. W 1948 r. ogłoszono Abd Allaha I królem Palestyny, a przyłączenie Zachodniego Brzegu do Transjordanii przyspieszyło proklamowanie w 1949 r. nowej nazwy kraju – Jordanii. Zamordowanie króla Abd Allaha I w Jerozolimie przez Palestyńczyków przedstawiane jest jako śmierć męczeńska, poniesiona z niewiadomych przyczyn. Nie przytacza się za to trudnych relacji z Palestyńczykami. Włączenie Zachodniego Brzegu przedstawiane jest jako heroizm, a nie zdrada sprawy palestyńskiej, natomiast utrata Palestyny – jako konsekwencja bezwzględnej polityki mocarstw kolonialnych i syjonizmu, nigdy zaś jako wyraz nieudolności politycznej przywódców arabskich¹⁵.

Jordańska tożsamość narodowa jako część polityki panarabskiej dynastii Haszymidów

Jak już wspomniano w historiografii jordańskiej i „rządowej, oficjalnej opowieści o Jordanii” jest powielany mit zarówno o zachowaniu ciągłości dziejów oraz istotnym związku dzisiejszej Jordanii i jej mieszkańców ze starożytnością i dziejami Nabatejczyków, jak i świętym pochodzeniu Haszymidów od Proroka, co jednocześnie nadaje wyjątkowości całemu narodowi jordańskiemu, pośród innych narodów arabskich. Ów związek z przeszłością został całkowicie wytworzony w interesie dynastii panującej, by uprawomocnić ambicje Haszymidów do przewodniczenia przyszłej unii politycznej i urzeczywistnienia jedności krajów arabskich w przeszłości. Na Bliskim Wschodzie sytuacja geopolityczna ulega ciągłej zmianie; równie silne ambicje przewodzenia krajom arabskim posiadał w latach 50. i 60. Egipt, a następnie w latach 90. Irak. Obecnie dążenia te przejawiają Arabia Saudyjska i Iran, jednak żadne z tych państw nie posiada legitymizacji w postaci pochodzenia od Proroka Muhammada i wcześniej, od starożytnych protoplastów nowożytnych

¹³ B. Wróblewski, *Jordania*, Warszawa 2011, s. 65.

¹⁴ T.E. Lawrence, *Siedem filarów mądrości*, tłum. J. Schwakopf, Warszawa 1971.

¹⁵ Inny opis konsekwencji nieudolnego przywództwa Arabów w Palestynie znaleźć można chociażby w książce S. Sebag Montefiore, *Jerozolima. Biografia*, tłum. M. Antosiewicz, Warszawa 2011, s. 466–495.

Arabów, czyli Nabatejczyków z Petry. W obliczu ciągłych zmian w regionie ambicje jordańskiej rodziny panującej pozostają niezmiennie.

Jordańską narrację narodową można podzielić na trzy okresy historyczne: starożytny, muzułmański i nowożytno-narodowy. W okresie nowoczesnego formowania się narodu, punktem odniesienia dla Jordańczyków była zbiorowość arabska i mocarstwa kolonialne. W przekazie historycznym dokonywano wyboru i nadawano symbolicznego znaczenia pewnym wydarzeniom, pomijając inne. Wydarzeniem granicznym stało się niewątpliwie ustanowienie Królestwa Haszymidów w Jordanii. Pochodzenie dynastii w prostej linii od Proroka Muhammada i sprawowanie pieczy przez Haszymidów nad świętymi miejscami islamu, nadawało historii narodu jordańskiego szczególnego znaczenia, ponieważ zaczynała się ona w Mekce, miejscu narodzin nowoczesnej arabskiej historii. Haszymidzi identyfikowali się z muzułmańską historią i powstaniem islamu. Ich dynastia stanowi punkt spotkania się narodu jordańskiego z muzułmańską historią, co przyznaje Jordańczykom specjalne miejsce pośród innych narodów arabskich. Co ważniejsze, historia Jordanii jest w uznanych przez rząd podręcznikach i wybranych opracowaniach historycznych wyłącznie historią rządzących i dziejami dynastii, a nie dziejami narodu, do którego nigdy nie należeli. Dlatego też fundamentem legitymizacji dynastii stało się nieustanne podkreślanie jej pochodzenia od Proroka, co zarówno uprawomocnia sprawowanie rządów w Jordanii, jak i przyszłego przywództwa nad wszystkimi narodami arabskimi. W istocie to doprowadzenie do jedności wszystkich Arabów pod rządami dynastii jest celem Haszymidów.

R. Nasser dowodzi, że jordańska tożsamość narodowa nie pojawiła się w wyniku konfrontacji z Brytyjczykami, ale powstała w konsekwencji konfliktu z innymi krajami arabskimi, jako anomalia w skomplikowanych relacjach dotyczących władzy między Arabami, Wielką Brytanią, ruchem syjonistycznym i Francuzami¹⁶. Anomalia ta umożliwiła Jordanii „zjednoczenie” obydwu brzegów Jordanu po wypędzeniu z Palestyny Palestyńczyków. Prawdopodobnie bez wsparcia Brytyjczyków Haszymidzi nie mieliby swojego państwa, a Jordania jako naród-państwo nigdy by nie powstała. Taka interpretacja nie pojawia się w oficjalnym dyskursie, który łączy bezpośrednio powstanie Jordanii z arabskim ruchem narodowym, któremu przewodził szarif Husajn. W istocie to klęska tego ruchu, zdaniem R. Nasse-
ra, doprowadziła do powstania państw arabskich w kształcie wyznaczonym przez zachodni kolonializm.

Na tle rządowej propagandy lat 90. pojawiły się studia nad tożsamością jordańską, które zmierzyły się z wątkami nieuwzględnionymi w stanowisku rządu i panującej dynastii. Należy pamiętać, że naród jordański w obecnej postaci nigdy nie istniał. Jego pochodzenie zostało wyznaczone przez politykę brytyjską z jednej strony oraz włączenie do wspólnoty narodowej wszystkich, którzy zamieszkiwali ten teren w chwili utworzenia nowego państwa, z drugiej. Tożsamość jordańska z konieczności musiała zostać wykreowana, czy też mówiąc

¹⁶ R.M. Nasser, *op. cit.*, s. 133.

słowami Erica Hobsbawma – wynaleziona. Zdaniem Josepha Massada pierwszym krokiem był proces kodyfikacji prawa jako części nacjonalistycznego projektu. Armia i rząd wyznaczyły kryteria, które miała spełniać osoba posiadająca status Transjordańczyka. Prawo o narodowości ustanowione w 1928 r. określało wymogi odnoszące się do miejsca urodzenia i pochodzenia rodziców, które zawierał brytyjski kodeks. U początków jordańskiej państwowości Beduini nie posiadali tych samych praw społecznych i cywilnych co inni mężczyźni obywatele, chociaż tworzyli wojsko jordańskie i słynny Legion Arabski. Pomimo tych ograniczeń beduińska kultura i zwyczaje zostały uznane za fundament tradycyjnej jordańskiej kultury narodowej oraz autentyczny element tożsamości i przetworzone w nowy sposób przez dowódcę jordańskiej armii, brytyjskiego generała J.B. Glubba. Glubb Pasza, ubierający się w stylu beduińskim i doskonale władający językiem arabskim, sam zaprojektował beduińskie mundury, flagę kraju i narodowe stroje. Jednak po zapoczątkowanej przez króla Husajna arabizacji armii, został wygnany w 1956 r. Zdaniem J. Massada, rząd i armia pełniły kluczowe role w procesie budowania jordańskiej tożsamości. Po 1948 r. i napływie Palestyńczyków do Jordanii, a także po 1967 r. i okupacji Zachodniego Brzegu, nacjonalizm jordański zaczął postrzegać Palestyńczyków jako Innych. W akcie obrony i w imię politycznego przetrwania rząd rozpoczął proces „jordanizacji” Palestyńczyków, jednocześnie zapewniając, że nigdy nie naruszył istniejącej między dwoma narodami społecznej i kulturowej przestrzeni. Słowo „Palestyna” zniknęło z mediów i oficjalnych dokumentów rządowych, a zamiast niego pojawiło się określenie Zachodni Brzeg Jordanu, odnoszące się zarówno do terytorium Palestyny, jak i do Palestyńczyków tam mieszkających. Jordanizacja nie wykluczała jednak pielęgnowania podziałów i różnic, aby utrzymać stabilność Królestwa i nie dopuścić do jakichkolwiek sojuszy między dwoma grupami narodowymi. Stosunek do Palestyńczyków cechowała zatem daleko idąca ambiwalencja rządu¹⁷.

Jordański projekt narodowy

Rząd jordański zachęcał do migracji z przeludnionego Zachodniego Brzegu na Wschodni Brzeg Jordanu. Lepiej wykształceni Palestyńczycy tworzyli trzon miejskiej klasy średniej Ammanu i innych miast Wschodniego Brzegu. Razem z uchodźcami z 1948 r. stanowili w 1967 r. około 40% ludności Wschodniego Brzegu, a ówczesna polityka rządu przedstawiała Królestwo jako jordańsko-palestyńską całość. W praktyce jordańsko-palestyński był jedynie Wschodni Brzeg, gdzie obydwie społeczności mieszały się ze sobą, podczas gdy Zachodni Brzeg zachował swoją odrębność i palestyński charakter. Natomiast palestyńsko-jordań-

¹⁷ J.A. Massad, *Colonial Effects: The Making of National Identity in Jordan*, New York 2001.

ska tożsamość została przyjęta przez tych Palestyńczyków, którzy widzieli w niej ekonomiczną i polityczną szansę na rozwój, a więc zaakceptowała ją miejska klasa średnia i członkowie politycznego establishmentu¹⁸.

W 1959 r. przywódca iracki Kasim Abd al-Karim i egipski prezydent Dżamal Abd-Nasir (Naser) podważyli plany króla Husajna, zmierzające do budowy państwa jordańsko-palestyńskiego, ponieważ zaproponowali powstanie państwa palestyńskiego jako odrębnej i niezależnej całości. Prezydent Naser uważał, że nowe państwo powinno zostać założone na terenie Zachodniego Brzegu Jordanu, potraktowanego jako przyczółek do późniejszego wyzwolenia całej Palestyny. Pomimo intensywnej akcji propagandowej idea ta nie spotkała się z dobrym przyjęciem wśród ludności Zachodniego Brzegu. Większość mieszkańców nie chciała angażować się w działania wymierzone przeciwko państwu jordańskiemu¹⁹. Utrata Zachodniego Brzegu w 1967 r. i powstanie Organizacji Wyzwolenia Palestyny zmieniły układ sił. Po pozbyciu się OWP z Jordanii i wydarzeniach lat 1970–1971, nową politykę wobec Palestyńczyków zainicjował premier Jordanii Wasfi al-Tall, który nie tylko zdołał pozbyć się palestyńskich organizacji z kraju, ale także zmniejszyć palestyńskie wpływy w rządzie, administracji i prasie. Nazwał to pozytywną jordanizacją²⁰. Po zamordowaniu al-Talla król Husajn wystąpił z nowym projektem państwa federacyjnego, który miał na celu wzmocnić i poprzeć Palestyńczyków z Zachodniego Brzegu przeciwko Izraelowi i OWP. Zgodnie z zamysłem króla, Haszymidzkie Królestwo Jordanii miało przybrać nazwę Zjednoczonego Królestwa Arabskiego i składać się z dwóch regionów połączonych federacyjną więzią, ze stolicami w Jerozolimie i Ammanie. Plan ten zakładał wycofanie się z mocno zakorzenionego wśród Haszymidów przekonania, że dwa brzegi Jordanu razem z jordańskimi Palestyńczykami tworzą nierozdzielalną całość. To swoiste przededefiniowanie relacji zakładało uznanie, że Zachodni Brzeg jest ojczyzną Palestyńczyków, a Wschodni Brzeg – Jordańczyków. Plan ten nigdy nie wszedł w życie z powodu oporu wszystkich partii politycznych Królestwa. Poza tym, zdaniem OWP Jordania nie mogła rościć sobie żadnych praw do decydowania o losach Zachodniego Brzegu.

Koncepcje tożsamości narodowej w Jordanii nieomal zawsze uwzględniały w niej udział Palestyńczyków, nawet jeśli przemilczały ich istnienie. Jordański projekt narodowy przechodził skomplikowane fazy od jedności obu narodów w latach 50. XX wieku, przez projekty federacji w latach 70., po ponowne podkreślanie w latach 90. jedności zbudowanej na fundamentach panarabskich. Obecnie nie ma szans na powstanie państwa palestyńskiego w żadnym przewidzianym wcześniej kształcie, ponieważ proces pokojowy został zamrożony, a osadnictwo żydowskie na Terytoriach Okupowanych nie zostało wstrzymane. Mimo tego, deklaracje rzą-

¹⁸ J. Nevo, *The Era of Wasfi al-Tall in Jordan 1970–1971: Attempts to Build a Jordanian Entity*, Occasional Paper, No. 18, University of Haifa, February 1979, s. 2.

¹⁹ Oczywiście sytuacja uległa zmianie wraz z powstaniem OWP w 1964 r.

²⁰ J. Nevo, *The Era of Wasfi al-Tall...*, *op. cit.*, s. 3–7.

du jordańskiego podkreślają nieustannie jedność obu narodów, utrzymując mit powstania państwa palestyńskiego w przyszłości.

Dlatego też największym wyzwaniem dla utrzymania koncepcji jordańskiej tożsamości narodowej i współpracy między państwami w regionie jest istnienie Palestyńczyków. Nie tylko w postaci uchodźców, którzy w kilku falach napływali do królestwa Jordanii, lecz przede wszystkim w kontekście kształtowania własnej odrębności. Podstawowym problemem dla Jordańczyków jest pytanie o to, co w istocie stanowi o ich odrębności, skoro niemal wszystko dzielą z Palestyńczykami: terytorium, historię, wspólne kolonialne dzieje, język, religię, obyczaje i kulturę, a nie dzielą tylko jednego – poczucia utraty. Jordańczycy posiadają ojczyznę. Być może dlatego nie mógł powieść się plan jedności, proklamowany przez króla Husajna w latach 50. i 60. XX wieku, o ścisłych więzach łączących miasta Zachodniego i Wschodniego Brzegu, w słynnym zdaniu „Jordanian jest Palestyną i Palestyna jest Jordanią”²¹.

Sytuacja skomplikowała się jeszcze bardziej, gdy izraelska partia Likud w 1977 r. przejęła władzę z wyborczym sloganem „Jordanian jest Palestyną”. W 1981 r. Ariel Sharon odwołał się do niego ponownie, świadomie rozniecąc uczucia niepokoju i podejrzeń wśród Jordańczyków. Sharon argumentował, że Palestyńczycy nie potrzebują własnej ziemi i niepodległego państwa, ponieważ już je posiadają w Jordanii. Zaprzeczał istnieniu więzi Palestyńczyków z Palestyną i ich prawu do tej ziemi, postulując w imieniu izraelskiej prawicy transfer wszystkich Arabów z Izraela i Terytoriów Okupowanych do Jordanii. W odpowiedzi król Husajn ogłosił w 1989 r. zerwanie więzi instytucjonalnych z Zachodnim Brzegiem i koniec zaangażowania Królestwa na tym obszarze. W tym samym czasie Organizacja Wyzwolenia Palestyny zadeklarowała powołanie państwa palestyńskiego.

Jordański nacjonalizm zaowocował rządowym programem „Jordan First” ogłoszonym w 2004 r. Zdaniem Luisy Gandolfo, jordański nacjonalizm został ukie-
runkowany przez następujące, kluczowe dla jego rozwoju wydarzenia związane z Palestyńczykami: bitwę o Karamech w 1968 r.²², Czarny Wrzesień 1970–1971, zapoczątkowanie doktryny „Jordanian jest Palestyną” w 1981 r. i Intifady z 1988 i 2000 r. Konflikty z Izraelem z 1948 i 1967 r. nie miały jej zdaniem decydującego wpływu na kształt jordańskiego nacjonalizmu. Dopiero po utracie Zachodniego Brzegu jordańska tożsamość ufundowana na pokrewieństwie plemiennym i klanowym, rozwinęła się w świadomą retorykę nacjonalistyczną²³. Innymi słowy, strata Zachodniego Brzegu dodała impetu ruchowi nacjonalistycznemu, zrewidowała dotychczasowe wyobrażenia o własnej tożsamości narodowej i ukierunkowała

²¹ D. Diker, P. Inbari, *Are There Signs of a Jordanian-Palestinian Reengagement?*, „Jerusalem Issue Brief” 2005, Vol. 5, No. 1.

²² 21 marca 1968 r. jordańska artyleria uratowała od rozbicia przez siły izraelskie obóz al-Fatah w al-Karamie.

²³ L. Gandolfo, *Palestinians in Jordan. The Politics of Identity*, London–New York 2012, s. 93.

Haszymidów w stronę budowy nowej jedności arabskiej pod ich przywództwem. Jednocześnie szczyt w Rabacie w 1974 r. uczynił OWP jedynym reprezentantem Palestyńczyków, uznanym na arenie międzynarodowej i pozwolił na oddzielenie się tożsamości jordańskiej od sprawy palestyńskiej. Z kolei kampania „Jordan First” miała na celu zakończenie palestyńsko-jordańskiej rywalizacji i związanie narodowej tożsamości raczej z dynastią rządzącą niż z więziami plemiennymi. W założeniu społeczeństwo jordańskie miało stać się bardziej otwarte, ruchy nacjonalistyczne i radykalne miały zostać zwalczone, a kraj otworzyć się na turystykę i rozwój ekonomiczny²⁴.

W arabskim nacjonalizmie XX wieku można wyróżnić dwa dyskursy zbudowane wokół odmiennych zmiennych. *Al-qawmijja* to nacjonalizm oparty na jedności narodowej, jedności języka i identycznego doświadczenia historycznego krajów arabskich, które choć oddzielone politycznie i geograficznie, dzieliły niejako tę samą przestrzeń kulturową. Natomiast nacjonalizm zbudowany wokół *al-watanijja*, odwoływał się do instytucji państwowych istniejących na danym terytorium i sprawujących władzę nad obywatelami, nawet jeśli dzieliło ich pochodzenie etniczne i język. Zdaniem L. Gandolfo, *al-qawmijja* odnosi się do nacjonalizmu palestyńskiego ufundowanego na wspólnocie doświadczeń, a *al-watanijja* do nacjonalizmu jordańskiego, zbudowanego na wspólnych instytucjach politycznych²⁵.

Palestyńczycy w Jordanii

Palestyńczycy w Jordanii nie są grupą jednorodną, chociaż są tak postrzegani przez Jordańczyków. Można wyróżnić cztery grupy:

- uchodźcy z 1948 r. niezwykle przywiązani do idei powrotu, stanowiący najtrwalszy komponent palestyńskiej tożsamości;
- uchodźcy z 1967 r. równie przywiązani do palestyńskiej tożsamości i niezintegrowani ze Wschodnim Brzegiem;
- miejska klasa średnia złożona z Palestyńczyków, którzy wyemigrowali z Zachodniego na Wschodni Brzeg Jordanu, by poprawić swój materialny status, chętnie integrujący się ze społeczeństwem jordańskim i lojalni wobec Haszymidów;
- Palestyńczycy powracający z państw Zatoki w latach 1990–1991 w trakcie konfliktu iracko-kuwejskiego, dalecy od radykalizmu²⁶.

Nadanie obywatelstwa jordańskiego wszystkim uchodźcom palestyńskim w 1960 r. miało służyć ich włączeniu w tkankę narodu jordańskiego. W 1964 r. OWP, w wyniku nacisków prezydenta Nasera, znalazła oraz ulokowała swoją

²⁴ *Ibidem*, s. 107.

²⁵ *Ibidem*, s. 81.

²⁶ J. Nevo, *The Jordan, Palestinian and the Jordanian-Palestinian identities*, The fourth Nordic conference on Middle Eastern Studies: The Middle East in globalizing world, Oslo, 13–16 August 1998, s. 6, <http://www.hf.uib.no/smi/pao/nevo.html> [dostęp: 23.04.2009].

siedzibę w Jordanii i szybko utworzyła alternatywne wobec rządu struktury władzy. W 1966 r. Palestyńczycy właściwie próbowali przejąć władzę w Królestwie i usunąć króla Husajna. W 1970 r. po kolejnym buncie bojowników palestyńskich, OWP została rozgromiona przez rząd i usunięta z Jordanii, przy znacznej pomocy rządu Izraela. W akcie zemsty w 1971 r. palestyńska organizacja Czarny Wrzesień zastrzeliła w Kairze jordańskiego premiera Wasfiego al-Tall. Po zniszczeniu struktur OWP w Jordanii i oderwaniu Zachodniego Brzegu od Królestwa, Król Husajn stracił potencjalny atut w rozgrywkach międzynarodowych, czyli uznanie go za reprezentanta ludności palestyńskiej w konflikcie z Izraelem. Od 1974 r. na szczycie Ligi Arabskiej w Rabacie to OWP została uznana za jedyne przedstawiciela Palestyńczyków na arenie międzynarodowej. W 1988 r. Husajn ogłosił zerwanie wszelkich instytucjonalnych związków z Zachodnim Brzegiem. Oznaczało to pozbawienie obywatelstwa jordańskiego wszystkich, którzy znaleźli się poza granicami Królestwa²⁷.

Konflikt palestyńsko-izraelski jest traktowany przez rząd jordański jako sprawa wewnętrzna, ponieważ wciąż żywe są obawy, że rząd izraelski może stwierdzić, iż państwo palestyńskie już istnieje w Jordanii. Dlatego też tak złożona jest sprawa obywatelstwa. Zdaniem Marwana Muashera, Jordania dotąd nie rozwiązała w zadowalający sposób kwestii tego, kto jest Jordańczykiem²⁸. 6,3 mln populacji Jordanii posiada pochodzenie palestyńskie. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stworzyło przepisy, które uprawomocniają odebranie obywatelstwa jordańskiego każdemu Jordańczykowi pochodzenia palestyńskiego, bez możliwości odwołania się od tej decyzji przed sądem. Władze tłumaczyły tę decyzję zagrożeniem suwerenności państwa. Proces odbierania obywatelstwa rozpoczął się już w 1983 r., kiedy wprowadzono system podziału na trzy kategorie obywatelstwa, związanego z dystrybucją przez rząd jordański serii kart klasyfikujących status Palestyńczyków w Królestwie²⁹. Od 1988 r. Jordania kontynuowała wydawanie jordańskich paszportów dla Palestyńczyków z Zachodniego Brzegu, jednak z dwuletnim okre-

²⁷ B. Wróblewski, *op. cit.*, s. 210.

²⁸ M. Muasher, *Jordanian-Palestinian Relations*, <http://carnegieendowment.org/2017/09/08/jordanian-palestinian-relations-pub-73006> [dostęp: 19.05.2018].

²⁹ Zielone karty zostały wydane dla Palestyńczyków zamieszkujących Zachodni Brzeg, aby umożliwić im wizytę w Jordanii i powrót. Z kolei niebieskie karty zostały wydane Palestyńczykom z Gazy i również zezwalały na wizytę w Królestwie oraz powrót do miejsca zamieszkania. Karty różowe zezwalały mieszkańcom Gazy na czasowe przebywanie na Wschodnim Brzegu Jordanu. Żółte karty były przeznaczone dla posiadaczy stałego paszportu jordańskiego i jordańskiego dowodu osobistego, umożliwiały także łączenie rodzin za zgodą izraelskich władz okupacyjnych. Pięcioletnie paszporty wraz z dowodami osobistymi były przyznawane Palestyńczykom, którzy znajdowali się na terenie Jordanii od 1948 r. oraz Jordańczykom ze Wschodniego Brzegu, posiadającym książeczki rodzinne i prawo do ubezpieczenia. Jordańczycy pochodzenia palestyńskiego, którzy zamieszkiwali Królestwo od 1967 r. musieli starać się o żółte karty, jeśli chcieliby dołączyć do swoich rodzin. Ostatecznie Palestyńczycy z Zachodniego Brzegu i Gazy musieli udokumentować swoje miejsce stałego pobytu na Zachodnim Brzegu lub w strefie Gazy i starać się o uzyskanie palestyńskiego paszportu. W Jordanii podlegali takiemu samemu prawu jak inni cudzoziemcy.

sem ważności. Ponadto paszport wymagał dodatkowych zezwoleń na podróż do Jordanii – pobyt w Królestwie nie mógł przekraczać trzydziestu dni, a dłuższy wymagał dodatkowych zezwoleń. Palestyńczycy którzy chcieliby zamieszkać w Jordanii posługując się czasowym paszportem, nie są uprawnieni do bezpłatnej opieki zdrowotnej i darmowego dostępu do edukacji. W praktyce Palestyńczycy z Zachodniego Brzegu właściwie zostali pozbawieni obywatelstwa jordańskiego. Po II wojnie w Zatoce do Jordanii powróciło ok. 200 tys. Palestyńczyków, spośród których blisko 2700 zostało pozbawionych obywatelstwa w latach 2004–2008³⁰.

Jordańska i palestyńska tożsamość narodowa

Tożsamość jordańska nigdy nie była spójna – ewoluowała powoli, składając się z wielu zbiorowych tożsamości, istniejących wcześniej: czerkieskiej, beduińskiej i arabskiej. Zmieniała się także w odpowiedzi na przemiany tożsamości palestyńskiej i wydarzenia historyczne, które miały decydujący wpływ na wzajemne relacje. Ta szczególna i dynamiczna całość, którą nazywamy tożsamością jordańską, kształtowała się w kontekście tożsamości palestyńskiej i jordańsko-palestyńskiej, które czasami stały do siebie w opozycji. Kiedy w 1948 r. król Abd Allah I zdobył Zachodni Brzeg i de facto zaanektował te ziemie, oficjalna polityka rządu jordańskiego zachęcała Palestyńczyków do pełnej integracji narodowej, dając im obywatelstwo i prawa polityczne, utrzymując równocześnie polityczną przewagę Jordańczyków nad Palestyńczykami. Abd Allah I rozpoczął politykę kontrolowanej integracji, którą kontynuował król Husajn. W istocie dyskryminowała ona Palestyńczyków z Zachodniego Brzegu jako zbiorowość, lecz nie była wymierzona w Palestyńczyków jako jednostki. Obawiano się szczególnie liczebnej przewagi ludności palestyńskiej i jej wpływu na supremację Haszymidów na Wschodnim Brzegu³¹.

Tożsamość narodowa Jordańczyków jest wyjątkowo złożona, ponieważ przez znaczną część historii Jordanii stanowili oni mniejszość we własnym państwie – gorzej wykształconą i pozbawioną spoiwa łączącego ich w naród. Spoiwa tak samo silnego jak to, które posiadali Palestyńczycy w postaci utraty ojczyzny. Wydaje się, że dopiero w obliczu tak umocnionej tożsamości palestyńskiej, mogli oni zbudować równie silne poczucie odrębności, ufundowane na pochodzeniu dynastii Haszymidów i różnorodności mieszkańców kraju: mieszkańców miast, wsi i Beduinów, którzy wnieśli własne tradycje, silnie związane z miejscem pochodzenia. Jednak tożsamość ta, która posiada wiele cech tradycji wynalezionej, nie może równać się z doświadczeniem wszystkich Palestyńczyków, ponieważ doświadcze-

³⁰ Human Rights Watch 2010, *Stateless Again. Palestinian Origin Jordanian Deprived of Their Nationality*, MEMO Middle East Monitor, Special Report Palestinian & Jordanian citizenship, Sawsan Ramalni, December 2015.

³¹ J. Nevo, *The Jordan, Palestinian...*, op. cit.

nie utraty i zdrady zawsze będzie silniejsze niż doświadczenie wspólnoty opartej na instytucji armii i dynastii rządzącej³². Ponadto jak słusznie zauważyła Katarzyna Andrys: „Istotną przeszkodą w kreowaniu jordańskiej tożsamości jest to, że znaczną część jej społeczeństwa stanowią uchodźcy z państw, w których poczucie przynależności narodowej jest silniejsze niż u Jordańczyków”³³.

Palestyńska tożsamość również ewoluowała wraz z rozwojem wydarzeń. Al-Nakba z 1948 r. jest uznawana za początek narodowej narracji palestyńskiej, która rozwijała się wraz doświadczeniem kolejnych klęsk: wojny sześciodniowej, Czarnego Września, 30 marca 1976, masakry obozów w Sabra i Szatila w Libanie w 1982 r., Intifad (1987–1993 i 2000–2005) oraz wojny w Gazie (2008–2009). W przypadku tożsamości palestyńskiej dojmujące uczucie utraty ojczyzny łączy się z poczuciem krzywdy, klęski i silnego resentymentu. Przyszłość ożywiona jest nadzieją na powrót i odzyskanie utraconych terytoriów. Poczucie krzywdy przysłania rzeczywistą sytuację polityczną.

Podsumowanie

Ciągłe starania dynastii Haszymidów o utrzymanie jordańskiej tożsamości narodowej i jej przekształcanie tak, by dostosować ją do zmiennych okoliczności historycznych, dowodzą, że Haszymidzi doskonale rozumieją wagę i rolę tożsamości we współczesnym świecie. Jak wspomniał Manuel Castells: „(...) właśnie dlatego tożsamości są tak ważne, a w ostatecznym rachunku tak potężne w tej nieustannie zmieniającej się strukturze władzy – ponieważ tworzą one wokół doświadczenia interesy, wartości i projekty oraz zapobiegają rozpadowi poprzez ustanowienie specyficznych powiązań między przyrodą, historią, geografiami i kulturą. Tożsamości zakotwiczą władzę w pewnych obszarach społecznej struktury i budują stamtąd swój opór lub swą ofensywę w walce informacjonizmu o kody kulturowe tworzące zachowania, a tym samym nowe instytucje”³⁴. Wydaje się, że silna tożsamość narodowa budowana wokół dynastii i ściśle związana ze strukturą władzy w Królestwie pozwoliła przetrwać Jordanii jako państwu, pomimo znacznych porażek, takich jak utrata Zachodniego Brzegu, walka z OWP, czy napływ uchodźców. Pozwoliła także kształtować – zgodnie z interesami Królestwa – współpracę międzynarodową, a w szczególności prowadzić bezcłowy

³² Jak dowodzi Eric Hobsbawn: „Jednak osobliwość «wymyślonych» tradycji – o ile odwołują się one do historii – polega na tym, że ich związek z przeszłością jest w dużej mierze sztucznie wytwarzany. Tradycje te, najkrócej mówiąc, odpowiadają na nowe sytuacje w taki sposób, że przybierają formę nawiązania do sytuacji dawnych albo ustanawiają swą własną przeszłość przez jak gdyby «obowiązkowe» powtarzanie”. Cyt. *Tradycja wynaleziona*, red. E. Hobsbawn, T. Ranger, tłum. M. Godyń, F. Godyń, Kraków 2008, s. 10.

³³ K. Andrys, *Polityka wizerunkowa Haszymidzkiego Królestwa Jordanii ze szczególnym uwzględnieniem roli pierwszej damy*, „Poliarchia” 2015, nr 1(4), s. 59.

³⁴ M. Castells, *Sila tożsamości*, tłum. S. Szymański, PWN, Warszawa 2008, s. 384.

handel między krajami arabskimi GAFTA (*Greater Arab Free Trade Agreement*), obejmujący Algierię, Libię i Jemen oraz państwa spoza regionu, m.in. USA czy Polskę.

Narodowa tożsamość palestyńska stanowi ciągle wyzwanie dla trwałości ładu społecznego Królestwa, nie tylko z powodu zaszłości politycznych, ale przede wszystkim z powodu jej elastyczności. Odwołując się do typologii Arjuna Appaduraj, Palestyńczycy wykazują posiadanie ruchomych tożsamości, złożonych co najmniej z tożsamości: pochodzenia, miejsca zamieszkania i aspiracji³⁵. Ponadto, pomimo liczebnej większości w państwie jordańskim posiadają status mniejszości. W przypadku Palestyńczyków nie sprawdza się zasada polityki państwa wobec mniejszości, zgodnie z którą poszczególne grupy, które pozostawały niewidzialne, stają się widzialne jako mniejszości, przeciw którym można zastosować przemoc i ich kosztem rozwiązać istotne problemy społeczne i ekonomiczne danego państwa³⁶. W Jordanii Palestyńczycy poprzez politykę dynastii rządzącej mieli stać się niewidzialni, dzięki włączeniu ich do jordańskiej wspólnoty narodowej w latach 50. XX wieku. Następnie ich tożsamość miała zostać wchłonięta przez idee wspólnoty panarabskiej i panislamskiej³⁷.

W przypadku Palestyńczyków zamieszkujących Królestwo Jordanii istotna wydaje się różnica między tożsamością zbiorową i indywidualną, ponieważ nie jest to kwestia jednoznaczna. Część jordańskich Palestyńczyków podkreśla swoją przynależność do palestyńskiej tożsamości zbiorowej, podczas gdy ich tożsamość indywidualna określana jest jordańsko-palestyńska. I odwrotnie – część z Palestyńczyków traktuje tożsamość palestyńską jako tożsamość indywidualną, a jordańsko-palestyńską jako tożsamość zbiorową. Niektórzy próbują znaleźć rozwiązanie dla mieszanej tożsamości, dzięki podziałowi na tożsamość kulturową i polityczną. Pierwsza związana jest z systemem wartości i odrębnością etniczną, czyli pochodzeniem, natomiast tożsamość polityczna dotyczy obywatelstwa i praw obywatelskich. A zatem palestyńską jest tożsamość kulturowa, a jordańską – tożsamość polityczna³⁸.

Haszymidzi stoją niezmiennie na stanowisku utworzenia palestyńskiego państwa na Zachodnim Brzegu i w strefie Gazy, pomimo tego, że obecnie rozwiązanie to nie ma przyszłości. Abd Allah II podkreślił poparcie dla powstania państwa palestyńskiego dwukrotnie: w marcu 2017 r. podczas szczytu państw arabskich w Ammanie oraz w kwietniu tego samego roku na spotkaniu z prezydentem Donaldem Trumpem w Waszyngtonie³⁹.

³⁵ A. Appadurai, *Strach przed mniejszościami. Esej o geografii gniewu*, tłum. M. Bucholc, Warszawa 2009, s. 43.

³⁶ *Ibidem*, s. 51.

³⁷ R. Nasser, *op. cit.*, s. 136.

³⁸ <http://www.jordanwatch.net/arabic/archive/2006/11/112866.html> [dostęp: 23.04.2009].

³⁹ Muasher podaje, że na Zachodnim Brzegu i we Wschodniej Jerozolimie żyje ok. 600 tys. żydowskich osadników, liczba ta jest znacząca wobec 2.7 mln Palestyńczyków żyjących na Zachodnim Brzegu. M. Muasher, *op. cit.*

Inną istotną kwestią, która może podważyć z trudem utrzymywaną spójność społeczeństwa jordańskiego, jest napływ uchodźców wojennych z Syrii. Jordania przyjęła ok. 1,3 mln zarejestrowanych i niezarejestrowanych syryjskich uchodźców. Stanowi to około 15% populacji kraju (Cenzus 2015). W wyniku tego procesu Jordania wystawiona jest na różnorodne wpływy zarówno kulturowe, jak i religijne. Jednak co godne uwagi, nastawienie społeczeństwa jordańskiego wobec kulturowej i religijnej różnorodności jest niezwykle pozytywne. Około 64% społeczeństwa uznaje, że różnorodności te są ważne dla pomyślności jordańskiego społeczeństwa. 59% uważa, że ludzie wyznający inne wartości kulturowe i religijne powinni mieć te same prawa i możliwości co Jordańczycy. Na tle ogólnej tolerancji panującej w Królestwie, jedynie 17% Jordańczyków uznaje wspomniane różnorodności za zagrożenie dla stabilności społeczeństwa, a 41% wyraźnie nie zgadza się z tym stanowiskiem. Wrażliwą sferą dla Jordańczyków jest edukacja – większość z badanych wyraża obawy związane ze zbytnią otwartością systemu edukacji dla Obcych⁴⁰. Jednocześnie Jordańczycy wydają się dumni z powodu stabilnej sytuacji politycznej w Królestwie, braku zamachów terrorystycznych, poszanowania dla innych religii oraz tolerancji i pomocy udzielanej przez rząd uchodźcom. Na tle obecnego kryzysu na Bliskim Wschodzie, anarchii i chaosu panującego w regionie, społeczeństwo jordańskie udzieliło rządowi kredytu zaufania. Dotychczasowe napięcia związane z relacjami jordańsko-palestyńskimi i powolnym tempem reform po Arabskiej Wiośnie wydają się mniej istotne wobec zagrożeń, które płyną z niepewnej sytuacji geopolitycznej regionu. Ponadto przyjęcie uchodźców z Syrii zintensyfikowało współpracę Królestwa z Unią Europejską. Konferencja londyńska w 2016 r. potwierdziła wyjątkową rolę Jordanii w opanowaniu kryzysu uchodźczego w Europie. Priorytety partnerstwa w stosunkach między Unią a Jordanią na najbliższe lata obejmują: ścisłą współpracę w kwestiach stabilności regionalnej i bezpieczeństwa w walce z terroryzmem, wspieranie stabilności gospodarczej Królestwa w postaci pomocy makrofinansowej, przeznaczonej na rozwój edukacji i tworzenie nowych miejsc pracy oraz wsparcie humanitarne⁴¹. Unia uproszczyła także wymogi dotyczące reguł pochodzenia dla towarów importowanych z Jordanii, pod warunkiem stworzenia przez rząd jordański identycznych szans zatrudnienia dla Syryjczyków przybywających ze strefy konfliktu.

Jordania stoi na rozdrożu między lojalnością wobec państw arabskich w polityce międzynarodowej, szczególnie sprawy palestyńskiej, a własnymi interesami Królestwa, którego sytuacja ekonomiczna i gospodarcza wymusza sojusze sprzeczne z oczekiwaniami społeczeństwa jordańskiego.

⁴⁰ M. Tabbā, N. Almasri, *Maintaining Social Cohesion in a Growing and Diverse Population in Jordan*, [w:] A. Lindh, *Intercultural Trends and Social Change in the Euro-Mediterranean Region*, 2018, https://www.annalindhfoundation.org/sites/annalindh.org/files/documents/page/alf_report_2018-en-web.pdf.

⁴¹ *UE i Jordania przyjęły priorytety partnerstwa i porozumienie*, 20.12.2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/12/20/eu-jordan-partnership-priorities-and-com-pact/> [dostęp: 15.10.2018].

Shaping Jordan's national identity in dimension of the international cooperation of the Kingdom

The paper discusses Jordan's national identity formed at specific historical and political times: the colonial rule, the creation of the State of Israel and the current balance of power in the Middle East. It identifies the dynasty of Hashemites as the foundation of Jordan's national project and the author of transformation of its national identity during the Kingdom's brief history. Shape of Jordan identity, particularly is a source of cooperation with the Arab world.

Key words: national identity, nation, Arabs, pan-arabism, nationalism, cooperation

Kształtowanie jordańskiej tożsamości narodowej w wymiarze współpracy międzynarodowej Królestwa

Artykuł omawia jordańską tożsamość narodową, kształtowaną w szczególnych warunkach historycznych i politycznych: porządku kolonialnego, powstania państwa Izrael i współczesnego układu sił na Bliskim Wschodzie. Wskazuje na dynastię Haszymidów, jako fundament jordańskiego projektu narodowego i autora przemian owej tożsamości w ciągu krótkiej historii Królestwa. Kształt jordańskiej tożsamości jest szczególnie źródłem współpracy ze światem arabskim.

Słowa kluczowe: tożsamość narodowa, naród, Arabowie, panarabizm, nacjonalizm, współpraca

Bartosz Wróblewski

dr hab. prof. UR, Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski
ORCID 0000-0003-4436-8221

**WSPÓŁPRACA WIELKIEJ BRYTANII I USA
A STABILIZACJA POLITYCZNA
HASZYMIDZKIEGO KRÓLESTWA JORDANII**

Wprowadzenie

Region Bliskiego Wschodu rzadko bywa kojarzony ze współpracą z Zachodem. Jednak niektóre kraje położone na tym obszarze wypracowały model dobrych kontaktów z państwami europejskimi i USA. Bardzo ciekawym przykładem owocnych relacji arabsko-brytyjskich i arabsko-amerykańskich była polityka monarchii jordańskiej. Dlatego też ściśle związki Ammanu z mocarstwami anglosaskimi warto są bliższego omówienia.

Poniższy tekst opiera się na tezie, że relacje Jordanii z Wielką Brytanią miały charakter szczególny i zakładały wzajemną współpracę. Oczywiście była to współpraca całkowicie nierównorzędnych partnerów, jednak umożliwiła ona powstanie i rozwój państwa jordańskiego oraz odegranie przez nie istotnej roli w regionie. W istocie Londyn w dużej mierze odpowiadał przecież za sam fakt utworzenia państwa na wschód od Jordanu. Trwająca przez ponad trzydzieści lat współpraca władz w Ammanie z imperium wytworzyła liczne i ważne dla obu stron więzi. Po 1956 r., gdy dominacja brytyjska w Jordanii ustała, Amman dalej podtrzymywał prozachodnią opcję polityczną. W zmienionych warunkach monarchia haszymidzka nawiązała przyjazne relacje z USA, a nieformalny sojusz z Waszyngtonem służył umacnianiu jej stabilności.

Poparcie tezy, że szczególne relacje Jordanii z mocarstwami anglosaskimi miały pozytywny wpływ na stabilizację państwa haszymidzkiego dotyczyć będzie głównie pierwszego (brytyjskiego) etapu tej współpracy. Chodzi o okres od utworzenia emiratu Transjordanii w 1921 r. aż do 1956 r. Uwagę należy skoncentrować zwłaszcza na latach 1946–1956, gdy Królestwo Haszymidzkie było formalnie niepodległe (w latach 1921–1946 pozostawało pod protektorem brytyjskim). Skupienie uwagi na tym właśnie okresie wydaje się zasadne, gdyż wtedy ukształtowała się specyficzna polityka Haszymidów jordańskich. Dla umocnienia odrębności Jordanii były to czasy decydujące. Wreszcie ten założycielski okres ukształtował ogólny wzorzec relacji elit jordańskich z Zachodem.

Po 1956 r. relacje Ammanu z Londynem zostały zastąpione przez współpracę Jordanii z Waszyngtonem. W długim okresie od 1957 do 1999 r. była ona w dużej mierze związana z osobą króla Husajna I. Monarcha ten starał się utrzymywać przyjazne relacje z USA, jednak w czasie swego panowania potrafił również prowadzić politykę sprzeczną z oczekiwaniami Waszyngtonu, gdyż uważał, że jest to konieczne dla wzmocnienia tronu Haszymidów. Należy zwrócić uwagę na te meandry polityki Husajna I, by właściwie ocenić współpracę partnerów tak nie równorzędnych jak USA i Jordania.

Artykuł ma strukturę chronologiczno-problemową. Takie ujęcie tematu pozwala oddać dynamikę przemian w relacjach elit jordańskich z mocarstwami anglosaskimi.

Dla zbadania problematyki tekstu autor wykorzystał metodę analizy systemowej. W świetle poruszanych zagadnień wydaje się ona właściwa.

Celem artykułu jest ustalenie czy współpraca Wielkiej Brytanii i USA z Jordanią przyczyniła się do wewnętrznej stabilizacji haszymidzkiej monarchii. Dotyczy to zwłaszcza umocnienia pozycji jej elit. Należy również zadać pytanie, czy silniejsi partnerzy anglosascy wykorzystywali Amman pod względem eksploatacji ekonomicznej bądź politycznej. Warto odpowiedzieć także na pytanie, czy słabszy partner jordański uzyskiwał realne korzyści w wyniku sojuszu. Należy też zwrócić uwagę na zagadnienie współpracy USA z Wielką Brytanią w kwestii ich relacji z Ammanem.

W artykule wykorzystano częściowo dokumenty brytyjskie, zgromadzone w National Archives w Londynie. Oprócz tego posłużono się licznymi publikacjami brytyjskimi i amerykańskimi, poświęconymi historii i polityce Jordanii. Zasadniczo rozpatrywana tematyka dotyczy okresu od utworzenia Transjordanii w 1921 r., ze szczególnym uwzględnieniem okresu po 1946 r. Przedstawienie polityki jordańskiej zostanie doprowadzone do 1999 r., czyli daty śmierci króla Husajna I. W kilku przypadkach wspomniane będą wydarzenia po 2000 r.

Transjordania – skutek współpracy Haszymidów z Londynem

Mimo różnic kulturowych elity świata arabskiego w drugiej połowie XIX wieku musiały uznać potęgę Europy i rozpocząć ożywioną współpracę z mocarstwami zachodnimi. Jednym z takich elitarnych rodów byli Haszymidzi z Mekki. Najważniejsza osoba z rodu nosiła tytuł zarifa Mekki i była uznawana za naczelnika szarifów w państwie osmańskim¹. Posiadali oni bardzo rozległe wpływy w krainie Hidżaz. Oczywiście zwierzchnikiem rodu i krainy byli Turcy, jednak w słabnącym Imperium Osmańskim Haszymidzi zyskiwali znaczną niezależność. Brytyjczycy, którzy w 1882 r. opanowali Egipt, nawiązali również ożywione relacje z tym wpływowym klanem. Zintensyfikowano je po 1908 r., gdy nowym zarifem został Husajn, a dużą rolę polityczną zaczęli odgrywać jego synowie Abd Allah i Fajsal. Po wybuchu I wojny światowej, Londyn pragnął pozyskać ród dla opcji antytureckiej, a szarif Husajn zaczął akceptować tego typu idee. Ostatecznie w 1916 r. Haszymidzi rozpoczęli w Hidżazie powstanie przeciw dominacji Turków. Rebelie popierali Brytyjczycy, dostarczając pomoc materialną i wysyłając wojskowych doradców. Ostatecznie pozwoliło to Haszymidom zdobyć suwerenną władzę. Szarif Husajn w 1918 r. został uznany przez zwycięzców za króla niepodległego Hidżazu. Upadek Imperium Osmańskiego otwierał przed Haszymidami dalsze perspektywy².

Powstanie Transjordanii jako odrębnego państwa było skutkiem zarysowanej powyżej wieloletniej współpracy Brytyjczyków z Haszymidami. Tereny na wschód od Jordanu po 1918 r. znalazły się w strefie wpływów Londynu, jednak Brytyjczycy nie rozmieścili tam swoich stałych sił wojskowych. Ziemie Transjordanii podlegały jednocześnie tworzącemu się dopiero rządowi Syrii w Damaszku, na którego czele stał książę Fajsal. Co najważniejsze, na ziemiach na wschód od Jordanu nie było żadnego ruchu na rzecz odrębnej państwowości. Tamtejsze samorządy uznawały zwierzchnictwo rządu Syrii lub króla Husajna z Mekki. Jednak w lipcu 1920 r. Francuzi zajęli Damaszek, wygnali księcia Fajsala i zlikwidowali arabski rząd Syrii. Transjordania znalazła się w próżni politycznej. W takiej sytuacji pojawił się tam na początku 1921 r. książę Abd Allah i ogłosił, że przejmuje władzę w imieniu ojca i brata. Brytyjczycy zawarli z nim porozumienie: w wyniku rozmów księcia z sekretarzem do spraw kolonii Winstonem Churchilllem, w Jerozolimie 27 marca 1921 r. zapadła decyzja o utworzeniu emiratu Transjordanii. Brytyjczycy wyodrębnili tereny na wschód od Jordanu jako nową monarchię arabską, a jej tron przekazali Abd Allahowi. Ten twór polityczny był oczywiście protektorem Londynu³.

¹ R. Baker, *King Husain and the Kingdom of Hejaz*, New York 1979, s. 5–7.

² K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, London–New York 1998, s. 82 i 86–88; J.B. Glubb, *Britain and The Arabs. A Study of Fifty Years 1908 to 1958*, London 1959, s. 59–60.

³ D. Madeyska, *Liban*, Warszawa 2003, s. 29 i 38–39; Abd Allah Ibn al-Husajn, *The Memoirs of King Abdullah of Transjordan*, ed. Ph.P. Graves, London 1950, s. 203.

U początku państwa jordańskiego stała więc wyraźnie współpraca Haszymidów z Wielką Brytanią. Trzeba dodać, że o ile w innych państwach arabskich były elity, które mogły podjąć politykę sprzeciwu wobec dominacji Zachodu, o tyle w Ammanie elita utworzyła się dopiero po 1921 r. wokół osoby Abd Allaha i w cieniu dominacji brytyjskiej. Fakty te wpłynęły na przyszłość monarchii⁴.

Współpraca haszymidzko-brytyjska przechodziła także kryzysy. W 1924 r. król Husajn proklamował się kalifem muzułmanów (w Turcji właśnie zlikwidowano tę instytucję). Decyzję Husajna poparł jego syn Abd Allah, natomiast Brytyjczycy byli jej zdecydowanie przeciwni. Wrogi planom Haszymidów był również władca centralnej Arabii, Abd al-Aziz Ibn Saud, który zaatakował Mekkę. Londyn nie wspomógł dotychczasowego sojusznika, w wyniku czego Haszymidzi w latach 1924–1925 stracili władzę w Hidżazie. Tym samym ponieśli największą klęskę w swej historii. Stracili władzę w świętych miastach islamu, a na gruzach ich panowania wyrosła zbudowana przez Ibn Sauda Arabia Saudyjska. Brytyjczycy szybko uznali nową sytuację polityczną, jednocześnie nadal podtrzymując władzę Abd Allaha w Transjordanii⁵.

Te wydarzenia nauczyły niewątpliwie Haszymidów, że poparcie Londynu nie było bezwarunkowe. Emirat Transjordanii był jednak tak uzależniony od Brytyjczyków, że nie budził obaw protektoratu. Na początku swej historii emirat miał 200 tys. mieszkańców, a połowę z nich stanowili koczownicy. Dochody rządu w Ammanie były tak niskie, że istniał on tylko dzięki dotacjom brytyjskim. Londyn umożliwił stworzenie niewielkich sił zbrojnych Transjordanii, tzw. Legionu Arabskiego. Również administracja cywilna była częściowo finansowana przez Brytyjczyków⁶.

Transjordania pozostawała pod protektorem brytyjskim aż do 1946 r. W ciągu ponad 20 lat to pustynne terytorium, będące w świetle prawa międzynarodowego częścią mandatowej Palestyny, przekształcone zostało w odrębną jednostkę polityczną. Stało się tak jednak w rezultacie działań Brytyjczyków, a nie z powodu dążeń miejscowej ludności. 25 maja 1946 r. proklamowano niepodległość Transjordanii, która stała się królestwem. Te zmiany ponownie wynikały z gry politycznej między Londynem a Abd Allahem. Wobec narastającego konfliktu w Palestynie zarówno Wielka Brytania, jak i Haszymidzi zainteresowani byli wyodrębnieniem Transjordanii. Dzięki temu ruch syjonistyczny nie mógł rościć sobie praw do terenów monarchii haszymidzkiej. W ten sposób Transjordania będąca niepodległym królestwem, jednocześnie pozostawała całkowicie uzależniona od Londynu⁷.

⁴ B. Wróblewski, *Sojusz Wielkiej Brytanii z Haszymidzkim Królestwem Jordanii (1946–1958). Dylematy mocarstwa w relacjach z zależnym partnerem*, Rzeszów 2013, s. 40–41.

⁵ H.St.J.B. Philby, *Saudi Arabia*, London 1955, s. 285–287; J. Zdanowski, *Arabia Saudyjska*, Warszawa 2004, s. 116–119.

⁶ F.G. Peake, *History and Tribes of Jordan*, Miami 1958, s. 106–107.

⁷ Headquarters to Colonial Office, June 18, 1946, FO371/52935.

W czasie protektoratu brytyjskiego powstała również najważniejsza jordańska instytucja. Chodzi o armię, czyli Legion Arabski. Jej utworzenie wiąże się z osobą Johna Bagota Glubba. Ten brytyjski oficer przez kilka lat działał na południu Iraku. Stał się także wielbicielem kultury Beduinów. W dużej mierze utożsamiał koczowników i ich specyficzną obyczajowość z arabskością jako taką. W 1931 r. otrzymał zatrudnienie w Transjordanii, gdzie utworzył niewielki (początkowo stuosobowy) oddział straży granicznej, tzw. Pustynny Patrol, którego żołnierzami byli wyłącznie Beduini. J.B. Glubb uważał, że na tym elemencie należy oprzeć rekrutację armii. W 1939 r. otrzymał dowództwo całego Legionu Arabskiego. Wybuch II wojny światowej umożliwił mu realizację szerszych planów⁸.

W 1941 r. J.B. Glubb dowodził armią transjordańską i wspomagał siły brytyjskie w dwóch lokalnych, ale bardzo ważnych z punktu widzenia interesów imperium kampaniach: w Iraku i w Syrii. Jego zwierzchnicy w Londynie zgodzili się sfinansować znaczącą rozbudowę sił Legionu. Również formalny zwierzchnik armii Abd Allah zgodził się z ideami J.B. Glubba. W rezultacie w czasie II wojny światowej liczba żołnierzy Legionu Arabskiego wzrosła z ok. 1 tys. do ok. 9 tys. ludzi. Co ważniejsze, w 1939 r. większość stanu tej formacji stanowili policjanci i żandarmi. W 1945 r. była to już niewielka, ale profesjonalna armia – 6 tys. ludzi było żołnierzami, a 2 tys. rekrutów przechodziło wstępne szkolenie. Policyjna część Legionu Arabskiego liczyła ok. 1 tys. funkcjonariuszy. Tak więc to J.B. Glubb de facto przekształcił małą jednostkę żandarmerii w prawdziwą i dobrze wyszkoloną armię⁹.

J.B. Glubb oparł rekrutację armii haszymidzkiej na elemencie beduińskim. Natomiast inteligencja arabska nie miała w niej żadnych przywilejów. Dowódcami w Legionie Arabskim stali się oficerowie brytyjscy, oddelegowani do czasowej służby w tej formacji. Kilku oficerów było też najętych bezpośrednio przez Amman. Początkowo w wojskowej sekcji Legionu Arabskiego nie było dowódców arabskich. Dopiero po latach nieliczni Arabowie zdobyli wyższe stopnie, awansując z poziomu szeregowców i podoficerów. Armia była formacją całkowicie zawodową. Jednocześnie J.B. Glubb i Abd Allah zatrudniali w niej Beduinów z poza Transjordanii i to w znacznej liczbie. Brytyjski dowódca potrafił w swojej armii skutecznie połączyć nowoczesną dyscyplinę wojskową z szacunkiem wobec zwyczajów i mentalności arabskich koczowników. Należy podkreślić, że haszymidzkie siły zbrojne były w całości finansowane przez budżet brytyjski¹⁰.

⁸ M.A. Nowar, *The Struggle for Independence 1939–1947. A History of the Hashemite Kingdom of Jordan*, Reading 2001, s. 7–8.

⁹ P.J. Vatikiotis, *Politics and The Military in Jordan. A Study of The Arab Legion 1921–1957*, London 1967, s. 74–75 i 77; B. Wróblewski, *Legion Arabski (1920–1957)*, Toruń 2009, s. 66–67.

¹⁰ P.J. Vatikiotis, *op. cit.*, s. 77.

Brytyjski okres w historii Jordanii

W latach 1946–1956 politykę formalnie niepodległego państwa nad Jordanem zdominowały dwie kwestie. Pierwszą była sprawa Palestyny, drugą – zagadnienie zależności od Wielkiej Brytanii. Oba zagadnienia były zresztą powiązane ze sobą. Należy przypomnieć, że monarchia haszymidzka była związana z dawną metropolią układem sojuszniczym z 1946 r. (zmienionym w kilku punktach w 1948 r.). Układy te utrzymywały liczne więzy między imperium a jego byłym protektora-tem. Na Bliskim Wschodzie wprost postrzegano Amman jako marionetkę Londynu. W zasadzie przywódcy wszystkich większych państw regionu lekceważyli z tego powodu osobę Abd Allaha. Tymczasem układy te gwarantowały władzom w Ammanie pewną podstawową korzyść. Mianowicie Transjordania posiadała jedną z najlepszych armii w świecie arabskim, która była w całości finansowana przez Londyn. Amman z własnych dochodów mógłby utrzymać tylko ułamek tych sił. Uzależniało to oczywiście haszymidzkiego władcę od protektora, ale bez tych dotacji nie miałby on żadnych atutów w grze bliskowschodniej¹¹.

W pierwszych latach niepodległości rząd w Ammanie usilnie dążył do realizacji idei tzw. Wielkiej Syrii. Miała to być unia łącząca Syrię, Transjordanie oraz Liban i Palestynę. Abd Allah nigdy nie chciał być wyłącznie władcą ziem nad Jordanem i utworzenie monarchii obejmującej cały Lewant stanowiło wręcz jego obsesję. Z braku własnej siły, król przedstawiał siebie jako głównego sojusznika brytyjskiego. Trzeba przyznać, że w regionie wierzono w tę rolę, a w Syrii przeceniano jego związki z Londynem. Powszechnie obawiano się (gdy chodzi o przeciwników króla), że Brytyjczycy posłużą się nim, by zrealizować plany zjednoczenia Lewantu pod swym protektora-tem. Tymczasem notatki urzędników Foreign Office świadczą o braku takich planów – wręcz przeciwnie, obawiano się, by król przez swoje działania nie wciągnął imperium w jakąś awanturę polityczną. Jednocześnie Brytyjczycy szybko zrozumieli, że ich zaprzeczenia w tej sprawie są nieskuteczne. Arabowie powszechnie podejrzewali, że Londyn chce ukryć swoje zamiary. W ten sposób Abd Allah, choć nazywany marionetką brytyjską, kreował się przecież na pierwszorzędnego gracza w rozgrywkach bliskowschodnich¹².

Współpraca Ammanu z Londynem miała też decydujące znaczenie w czasie trwania konfliktu w Palestynie. Trzeba podkreślić, że choć w 1946 r. Londyn oficjalnie wciąż jeszcze bronił zasady utrzymania jedności tej krainy, to nieoficjalnie zdawano sobie sprawę, że podział może być nieunikniony. W tym właśnie roku z takim planem wystąpił J.B. Glubb. Dowódca Legionu Arabskiego przedstawił propozycję podziału Palestyny, którego Brytyjczycy mieliby doko-nać samodzielnie. Zgodnie z tym projektem Transjordania miała być połączona

¹¹ B. Wróblewski, *Jordania*, Warszawa 2011, s. 86–87 i 89.

¹² Sir Orme Sergeant. Question of a declaration regarding H.M. Government's attitude towards a „Greater Syria”, April 11, 1947, FO371/61492; Cair to Foreign Office, February 3, 1947, FO371/62189.

z większością Palestyny, a Abd Allah miał stać się monarchą obu tych terytoriów. Stronie żydowskiej miano przyznać ok. 20% mandatowej Palestyny. J.B. Glubb w latach 1946–1947 przedstawił kilka wersji swojego projektu. Różniły się one szczegółami w zależności od tego, czy np. plan przeznaczony był dla War Office czy Foreign Office. Wydzielano też z tego schematu rejon Jerozolimy jako okręg międzynarodowy i port w Hajfie, który miał pozostać pod nadzorem Londynu. Jednak generalnie projekt przewidywał przejście przez Amman władzy nad większością arabskich ziem Palestyny (ponad 70%). Taki plan oczywiście był też zgodny z wolą Abd Allaha¹³.

Polityka ówczesnego rządu brytyjskiego wykluczała realizację tego projektu. Ostatecznie rząd Partii Pracy doprowadził do pogrążenia się Palestyny w krwawej wojnie żydowsko-arabskiej. W nocy z 14 na 15 maja 1948 r. Brytyjczycy wycofali się z tego obszaru i rozpoczęła się wojna Izraela z arabskimi sąsiadami. W wojnie wzięły udział wojska Transjordanii. Armia dowodzona przez J.B. Glubba zajęła środkową Palestynę (tzw. Zachodni Brzeg Jordanu) i stoczyła z Izraelczykami krwawą, lecz zwycięską bitwę o Wschodnią Jerozolimę, co podniosło prestiż Ammanu w świecie arabskim. Większość tych zdobyczy obroniono w następnych miesiącach, choć zdarzały się także porażki, np. utrata miast Lydda i Ramla¹⁴.

Powyższe wydarzenia stanowią swoisty paradoks. Transjordanian mogła zając te obszary i brać udział w wojnie tylko dzięki swojemu sojuszowi z Wielką Brytanią, który dotąd postrzegany był jako klientalna zależność Ammanu od potężnego partnera. Tym razem jednak to monarchia haszymidzka osiągnęła znaczny sukces, natomiast trudno dostrzec jakieś korzyści, które Wielka Brytania uzyskiwała by z prowadzenia swojej polityki. Londyn nie chciał ryzykować i nie zgodził się, by Abd Allah przejął całą Palestynę arabską. W rezultacie siły haszymidzkie zajęły tylko Zachodni Brzeg Jordanu i Starą Jerozolimę (ok. 20% mandatowej Palestyny). To jednak oznaczało wyraźny wzrost prestiżu władcy z Ammanu. Legion Arabski był jedyną armią arabską, która wygrała starcie z Izraelem. Abd Allah przejął jednocześnie trzecie pod względem znaczenia święte miasto islamu. Natomiast Brytyjczycy uzyskali wrogość nowo powstałego Izraela (ponieważ bez nich nie byłoby przecież Legionu Arabskiego) i jednocześnie niechęć Arabów, gdyż swoją pomoc ograniczali do minimum. W trakcie walk Londyn np. wstrzymał dostawy amunicji dla strony arabskiej. Transjordanian była zaś całkowicie zależna pod tym względem od Brytyjczyków. Rząd w Londynie chciał w ten sposób narzucić trwały rozejm, a spowodował powszechną niechęć Arabów, także w Transjordanii¹⁵.

Ostatecznie 9 kwietnia 1949 r. Amman i Tel Awiw podpisały rozejm. Tereiny w środkowej Palestynie przyłączone de facto w 1948 r. zostały zunifikowane

¹³ Top Secret. Not on Partition as a solution of the Palestine problem. J.B. Glubb to Field Marshall Lord Montgomery, July 13, 1946, WO216/207.

¹⁴ J.B. Glubb, *op. cit.*, s. 284 i 287–288.

¹⁵ Kirkbride to Tawfik Abu al-Huda, May 28, 1948, FO816/121; A. Kirkbride, *From the Wings: Amman Memoirs 1947–1951*, London 1976, s. 34 i 37.

z dawną Transjordanią *de iure*, w wyniku wspólnej uchwały Izby Deputowanych, podjętej 24 kwietnia 1950 r. Z tą chwilą powstało unitarne państwo łączące oba brzegi Jordanu, a w dokumentach anglojęzycznych zaczęto używać nowej nazwy – Haszymidzkie Królestwo Jordanii¹⁶.

Jeszcze raz trzeba podkreślić, że o ile można dostrzec w trakcie wypadków w latach 1948–1950 realizację interesu Haszymidów, o tyle trudno znaleźć uzasadnienie dla działań władz brytyjskich. Tereny pozyskane przez Amman były tak małe, że nie dawały Londynowi absolutnie nic. Inaczej rzecz wyglądałaby, gdyby np. Abd Allah przejął kontrolę nad strategicznie ważnym regionem Negew. W zaistniałych warunkach Londyn „uzyskał” jedynie wzrost wydatków, ponieważ musiał np. pokryć koszty szybkiej rozbudowy armii jordańskiej. Dbał o to J.B. Glubb, a siły te w 1955 r. tworzyło już 25 tys. żołnierzy, z równoczesnym wzrostem zaopatrzenia w czołgi i artylerię¹⁷. Londyn utracił też znaczną część prestiżu w oczach arabskich sojuszników. Można również dodać, że to Brytyjczycy musieli pokryć dużą część kosztów utrzymania setek tysięcy uchodźców palestyńskich (ok. 500 tys.), którzy zalali Jordanię¹⁸.

W gruncie rzeczy przedstawione tu wydarzenia ukształtowały główne elementy sytuacji wewnętrznej Jordanii. W polityce tego państwa można dostrzec wybitne znaczenie działań prozachodnich elit. Jednak przeciwko współpracy z Zachodem występowała uboga większość społeczeństwa, szczególnie zaś ludność palestyńska, a zwłaszcza masy uchodźców. Trzeba pamiętać, że dawny emirat liczył w 1950 r. ok. 400 tys. obywateli, natomiast pozyskane ziemie Palestyny miały 720 tys. ludności. Dodatkowo dziesiątki tysięcy ludzi z Zachodniego Brzegu Jordanu przeniosło się na wschód. Palestyńczycy stali się więc głównym elementem demograficznym Królestwa. W tej sytuacji powstał trwały konflikt między prozachodnią elitą władzy i biznesu a antyzachodnią opozycją, która dość łatwo wyprawadzała na ulice tysiące zdesperowanych uchodźców. W tej sytuacji monarchia (zasadniczo probrytyjska) starała się utrzymać równowagę polityczną. Musiała więc czasem grać na dwa fronty¹⁹.

20 lipca 1951 r. w Jerozolimie zginął król Abd Allah, zastrzelony przez młodego Palestyńczyka, Mustafę Szukri Aszu. Zamach wynikał z powszechnych podejrzeń, że król rozmawia w tajemnicy z Izraelem. Radykałowie palestyńscy uważali wszelkie kontakty z wrogiem za zdradę. Król natomiast rzeczywiście negocjował cały czas ze stroną izraelską, ponieważ uważał, że układy z wrogiem to normalne prawo monarchii. Śmierć Abd Allaha rozpoczęła ostry kryzys monarchii w Jordanii, co łączyło się też ze zmierzchem wpływów Londynu²⁰.

¹⁶ ET-1011/1, Jordan: Amman Report Review for 1950 a letter from Amman/Kirkbride to Foreign Office/Bevin, January 1, 1951, FO371/91788.

¹⁷ P.J. Vatikiotis, *op. cit.*, s. 79 i 81; J. Lunt, *op. cit.*, s. 133.

¹⁸ Ph. Robins, *A History of Jordan*, Cambridge 2004, s. 84–85.

¹⁹ *Ibidem*, s. 84–85; „Dokumentacja Prasowa” 1956, s. 124A.

²⁰ M.C. Wilson, *King Abdullah, Britain and the Making of Jordan*, Cambridge 1999, s. 208–209; K. Hussein, *Uneasy Lies the Head*, London 1962, s. 2 i 7–8.

W latach 1951–1952 władcą Jordanii był syn Abd Allaha, Talal, który jednak cierpiał na schizofrenię. Choroba psychiczna sprawiła, że de facto władzę przejęła rada regencyjna, a król po 2 latach musiał abdykować. 2 maja 1953 r. tron objął syn Talala i wnuk Abd Allaha, książę Husajn. Jednak nowy władca skończył dopiero 18 lat, więc ponownie to politycy dominowali nad monarchią. Przez kilka lat tron Jordanii osłabiała słabość osoby panującego, a istotne decyzje podejmowali ministrowie i członkowie dworu. Bardzo ważną rolę spełniał też J.B. Glubb. Za granicą postrzegano go wręcz jako faktycznego kierownika polityki jordańskiej. On sam odżegnywał się od takich określeń, ale jego rola stała się naprawdę istotna²¹.

Od 1954 r. narastały w Jordanii nastroje opozycyjne. Wyrażały się one poprzez gwałtowne zamieszki uliczne. Opozycja żądała zerwania sojuszu z Londynem i skończenia z wpływami Zachodu. Jej idolem stał się dyktator Egiptu, pułkownik Naser. W latach 1955–1956 ujawniła się siła tego ruchu i słabość prozachodnich elit. Związane było to ze sporem o wstąpienie do Paktu Bagdadzkiego. Londyn działał na rzecz utworzenia tego antyradzieckiego sojuszu, do którego wstąpiły Iran, Irak, Turcja i Pakistan. Brytyjczycy byli przekonani, że skłonią Jordanię do akcesji. Rola J.B. Glubba i prozachodnia polityka elit haszimidzkich upewniała ich w tym. Tymczasem potężne zamieszki jakie ogarnęły miasta Jordanii w grudniu 1955 r. i styczniu 1956 r. doprowadziły do tego, że rząd w Ammanie ogłosił brak zainteresowania akcesją²².

W czasie zamieszek jedyną siłą, która chroniła tron Husajna I okazał się Legion Arabski. Rola armii zdecydowanie wzrosła. W Londynie uważano, że wzmacnia to jeszcze bardziej J.B. Glubba. Tymczasem w Ammanie elity haszimidzkie zaczęły postrzegać tego oficera jako zagrożenie. 1 marca 1956 r. król niespodziewanie udzielił dymisji J.B. Glubbowi, a dzień później opuścił on na zawsze Jordanię. Rozpoczęto też zwalnianie oficerów brytyjskich, którzy dominowali w sztabie armii i na stanowiskach dowódców większych jednostek taktycznych. Na ich miejsce mianowano młodych arabskich oficerów niższych stopni. Ku zaskoczeniu Londynu zmiany te nie zdestabilizowały armii. Dotychczasowy związek Wielkiej Brytanii z Jordanią zaczął się rozpadać, a na czele tego procesu stał młody król Husajn I, który dzięki polityce niezależności zyskiwał po raz pierwszy masową popularność²³.

W październiku 1956 r. Londyn był coraz silniej zaangażowany w walkę z prezydentem Naserem. W Jordanii odbyły się wybory, w których zwyciężyła opozycja. Powstał przyjazny wobec Nasera rząd Sulimana Nabulsi. Dwór musiał zaakceptować tę zmianę. Po klęsce polityki brytyjskiej w czasie interwencji nad Kanałem Sueskim, nowy rząd Jordanii w listopadzie 1956 r. zwolnił wszystkich

²¹ Ph. Robins, *op. cit.*, s. 77 i 80–82.

²² *Ibidem*, s. 92.

²³ Emergency. Secret. Amman to Foreign Office. March 1, 1956, FO800/724/VJ1201/9/G; No 280. Amman to Foreign Office, March 2, 1956, FO800/724/VJ121/11/G; J.B. Glubb, *A Soldier With the Arabs*, London 1957, s. 386 i 422–424.

oficerów i doradców brytyjskich. Sojusz z Wielką Brytanią został de facto zerwany, a 13 marca 1957 r. oficjalnie go rozwiązano²⁴.

Panowanie Husajna I w latach 1957–1970

Po zerwaniu sojuszu z Wielką Brytanią i dokonaniu arabizacji dowództwa armii wydawało się, że Jordania stanie się antyzachodnim państwem podobnym do Egiptu i Syrii. Taka sytuacja była w istocie niebezpieczna dla samego ustroju monarchicznego. W tym momencie król Husajn I przeprowadził niespodziewany manewr – w kwietniu 1957 r. zdymisjonował rząd S. Nabulsi, a następnie wprowadził stan wyjątkowy i przejął pełnię władzy. Partie polityczne zostały zdelegalizowane, a parlament stracił znaczenie²⁵.

W nowej sytuacji król nawiązał ściśle relacje ze Stanami Zjednoczonymi. USA zapewniły finansowanie armii jordańskiej i pokrywały też część wydatków cywilnych. Jordania stała się jednym z głównych sojuszników Waszyngtonu w świecie arabskim. Jednocześnie król Husajn uważał, że posiada pełną swobodę ruchów dyplomatycznych. Brytyjscy dyplomaci pisali nawet, że na dworze w Ammanie panowało irracjonalne poczucie siły. Z całkowitą powagą porównywano tam rolę Jordanii w świecie arabskim do roli Prus w Niemczech. Widziano w niej siłę militarną, która może stać się w przyszłości centrum zjednoczenia. Brytyjczyków bawiły te porównania²⁶.

14 lipca 1958 r. doszło do zamachu stanu w Iraku. W Bagdadzie nie tylko obalono monarchię, ale także wymordowano cały ród irackich Haszymidów. Król Husajn I myślał w ciągu kilku dni po zamachu o interwencji w Iraku, jednak brak poparcia USA dla tego planu oraz szybkie umocnienie się nowych władz w Bagdadzie uniemożliwiły taki krok. Okazało się, że sam dwór w Ammanie zaczął się obawiać podobnego zamachu w Jordanii. W rezultacie w 1958 r. w Ammanie na zaproszenie władz pojawili się na krótko brytyjscy spadochroniarze. Ta sytuacja ponownie pokazała siłę związku monarchii jordańskiej z mocarstwami anglosaskimi²⁷.

W ciągu następnych lat Jordania pozostawała sojusznikiem USA. Podstawowy schemat jej polityki nie zmieniał się. Zwolennikami ścisłych relacji z USA i Wielką Brytanią byli król oraz elity polityczne i biznesowe. Zdecydowanie antyzachodnie nastroje panowały wśród Palestyńczyków czy szerzej – wśród mas

²⁴ Ph. Robins, *op. cit.*, s. 95–96; Annual review for 1957, British embassy, Amman, January 28, 1958, FO371/134006/VJ1011/1/58, s. 4–6.

²⁵ Annual review..., *op. cit.*, s. 9.

²⁶ *Ibidem*, s. 20–21.

²⁷ H.A. Jamsheer, *Współczesna historia Iraku*, Warszawa 2007, s. 90–92; Chronological Table of Events in Jordan in 1958. British Embassy, Amman, January 22, 1959, FO371/142100/VJ1011/1, s. 2–4.

ludowych. Jednak dawni Transjordańczycy nawet niechętni sojuszowi z Zachodem uznawali prawo dworu do kierowania polityką. Palestyńskie masy często natomiast widziały w monarchii wroga.

Na tym tle należy rozpatrywać wydarzenia w latach 1967–1970. W końcu maja 1967 r. król Husajn I niespodziewanie zerwał z opcją prozachodnią i podpisał układ sojuszniczy z Egiptem prezydenta Nasera. Gdy 5 czerwca 1967 r. wybuchła wojna Izraela z Syrią, król stanął zdecydowanie po stronie Kairu i włączył się do wojny (choć Izrael proponował mu neutralność). W rezultacie do 10 czerwca Jordania poniosła całkowitą klęskę. Straciła Zachodni Brzeg Jordanu i Wschodnią Jerozolimę. Na wschód uciekło ok. 300 tys. Palestyńczyków. Do dziś trwają spory o to, dlaczego król Husajn tak postąpił; faktem jednak było, że postawił na opcję współpracy z Naserem i poniósł jedną z największych klęsk w życiu²⁸.

W latach 1968–1970 król musiał tolerować w Jordanii gwałtowny rozwój zbrojnego ruchu palestyńskiego. Różne bojówki palestyńskie (Al-Fatah Jasira Arafata była największą z nich, ale nie jedyną) miały walczyć z Izraelem, szybko jednak weszły też w konflikt z monarchią. Tron haszymidzki ponownie był zagrożony, a wiele grup palestyńskich głosiło jawnie rewolucyjne hasła. Wobec takich okoliczności Amman wrócił do opcji współpracy z USA. Odbudowano też armię zawodową, a zwłaszcza elitarne oddziały rekrutowane wśród mieszkańców dawnej Transjordanii. Rosnące napięcie doprowadziło we wrześniu 1970 r. do krótkiej, lecz krwawej wojny domowej, w której wyniku armia królewska rozbiła oddziały palestyńskie i odzyskała kontrolę nad Ammanem i północą kraju. W pierwszych miesiącach 1971 r. wszystkie zbrojne oddziały palestyńskie zostały wydalone z Jordanii, a reżim królewski zdecydowanie się umocnił²⁹.

Panowanie Husajna I w latach 1971–1999

Dekada lat 70. XX wieku przyniosła wyjątkowo dobrą koniunkturę dla Królestwa Haszymidzkiego. Pod względem politycznym, po zniszczeniu na swoim terytorium sił palestyńskich, Husajn I przyjął jednoznacznie proamerykańską postawę, jednocześnie rządząc w sposób autorytarny. Związki z USA i innymi państwami Zachodu miały nie tylko wymiar wojskowy czy polityczny, ale także ekonomiczny. Rząd prowadził szereg inwestycji infrastrukturalnych, a pieniądze na te potrzeby dostarczały w dużej mierze instytucje zachodnie. Minusem tej sytuacji był fakt, że Jordania popadała w coraz większe zadłużenie, jednak w tym okresie Waszyngton popierał wnioski Ammanu. Protekcja USA sprawiła, że warunki pożyczek były bardzo korzystne, a wielu z nich nie musiano spłacać przez

²⁸ Ph. Robins, *op. cit.*, s. 122–124.

²⁹ B. Wróblewski, *Jordania...*, *op. cit.*, s. 172–175; J. Piotrowski, *Spór o Palestynę*, Warszawa 1983, s. 41; Ph. Robins, *op. cit.*, s. 128.

wiele lat. Silny związek z USA był więc jednoznacznie korzystny dla rozwoju ekonomicznego państwa³⁰.

Dodatkowo należy pamiętać, że Jordania uczestniczyła pośrednio w boomie naftowym jaki ogarnął region. Od 1973 r. nastąpił gwałtowny wzrost dochodów Arabii Saudyjskiej, Kuwejtu, Kataru czy niektórych członków federacji Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Z Jordanii nad Zatokę Perską wyjechały setki tysięcy ludzi. Jordańczycy (głównie pochodzenia palestyńskiego) pracowali zarówno jako prości robotnicy, jak i w charakterze specjalistów z różnych dziedzin. Spora część ich zarobków trafiała ostatecznie nad Jordan i wzmacniała ekonomię Królestwa. Ponieważ dochody te pochodziły również z prozachodnich monarchii naftowych, w rezultacie mechanizm ten wzmacniał jeszcze proamerykańskie nastawienie władz w Ammanie. Generalnie zarówno napływ petrodolarów, jak i bezpośrednie pożyczki z państw zachodnich powodowały szybki rozwój bardzo dotąd ubogiego kraju. Ten okres trwał przynajmniej do połowy lat 80. XX wieku³¹.

Bardziej skomplikowane były relacje polityczne na linii Amman–Waszyngton. Z jednej strony USA dotowały armię jordańską i wspomagały Haszymidów politycznie przeciwko zakusom sąsiadów, np. Syrii. Związek ten niewątpliwie więc wzmacniał pozycję dworu w Ammanie. Z drugiej strony warto pamiętać, że w przeciwieństwie do relacji z Wielką Brytanią, Jordania i USA nigdy nie podpisały formalnego sojuszu. Król Husajn I czasem oświadczał więc, że Jordania jest państwem niezaangażowanym. W rzeczywistości powszechnie uznawano tę monarchię za sojusznika czy nawet klienta USA. Sprawa była jednak komplikowana przez jeszcze inną kwestię. Amman cały czas liczył na odzyskanie Zachodniego Brzegu Jordanu. Dokonać się to miało dzięki porozumieniu z Izraelem, które jednak musiało być wyraźnie wsparte przez Waszyngton. Związek z USA był więc wywołany również przez tę nadzieję. Jednak w sprawach terytorialnych władze jordańskie spotkał zawód. Środkowa Palestyna pozostała pod okupacją Izraela. Ta sytuacja frustrowała króla Husajna I, ale ostatecznie musiał on zrzec się zwierzchnictwa nad Zachodnim Brzegiem Jordanu na rzecz OWP³².

Mimo tych przeszkód sytuacja wydawała się stabilna aż do roku 1989, gdy nastąpiło w Jordanii załamanie finansowe. Państwo obciążało olbrzymie zadłużenie, jednak póki trwała zimna wojna wpływy Waszyngtonu sprawiały, że Amman mógł nie martwić się tym faktem. Jednak po 1985 r. konflikt z ZSRR zaczął wygasnąć, a w 1988 r. Moskwa de facto wycofała się z konkurencji z USA. Wobec tego Zachód zrezygnował z dotowania przyjaznych reżimów z przyczyn politycznych. Od zadłużonych rządów zażądano ścisłej dyscypliny finansowej, a obostrzenia te objęły również Jordanię. Jej władze zostały zmuszone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) do wprowadzenia radykalnego programu oszczędnościowego. Polegał on m.in. na likwidacji dotacji do towarów pierwszej potrzeby,

³⁰ Ph. Robins, *op. cit.*, s. 141–144.

³¹ *Ibidem*, s. 85 i 144–146.

³² J. Zdanowski, *op. cit.*, s. 457–459.

co oczywiście spowodowało ostre podwyżki cen. W rezultacie 18 kwietnia 1989 r. wybuchły na południu Jordanii gwałtowne zamieszki w niespotykanej od lat skali. Tym razem kilkudniowe protesty objęły głównie południe kraju, w tym również ludzi z plemion beduińskich (w większości żyjących już w miastach), co szczególnie zaniepokoiło elity jordańskie³³.

W nowej sytuacji król Husajn I postanowił iść na ustępstwa polityczne. 8 listopada 1989 r. przeprowadzono pierwsze od 1967 r. powszechne wybory. Choć nie zalegalizowano partii, to zezwolono na wolność agitacji i na konkurencję między programami. W rezultacie parlament został zdominowany przez opozycję – głównie chodziło o islamistów z Bractwa Muzułmańskiego. Jednak wkrótce sytuacja skomplikowała się jeszcze bardziej³⁴.

2 sierpnia 1990 r. wojska irackie zajęły Kuwejt i rozpoczął się kryzys międzynarodowy, związany z konfliktem między Irakiem a koalicją pod przewodnictwem USA. Po stronie Waszyngtonu znalazły się takie państwa arabskie jak: Arabia Saudyjska, Egipt, Syria, Maroko i ZEA. Po stronie Bagdadu stanęła tylko Libia, OWP i do pewnego stopnia Jemen. Niespodziewanie dla wielu obserwatorów również monarchia jordańska nie poparła USA. Amman zalecał rozwiązanie konfliktu drogą rozmów między państwami arabskimi. Oznaczało to de facto poparcie Iraku w tym konflikcie, przynajmniej polityczne. Król Husajn I podjął takie decyzje prawdopodobnie dlatego, że musiał liczyć się z masowym poparciem Palestyńczyków dla polityki Iraku. Poza tym mógł się obawiać, że w razie wsparcia udzielonego USA, Irak może zająć i jego państwo. Wtedy interweniowałby także Izrael. Jordania stałaby się polem bitwy gorszym od Kuwejtu, a monarchia mogłaby nie przetrwać tej próby niezależnie od wyniku wojny. Mimo tego, że państwa z nad Zatoki Perskiej zwolniły setki tysięcy robotników z Jordanii, którą ogarnął potężny kryzys gospodarczy, król Husajn I podtrzymał swoją decyzję o odrzuceniu wojskowej interwencji USA w czasie konfliktu arabskiego. Jego umiarkowanie antyzachodnia polityka dała mu popularność wśród mas, zwłaszcza wśród uchodźców palestyńskich, której dotąd nie miał³⁵.

Dopiero po klęsce Iraku król zaczął poprawiać zepsute relacje z USA. Okazało się, że jego ryzykowna polityka była słuszna. Monarchia przetrwała kryzys bez szwanku, a relacje z Waszyngtonem dość szybko polepszo. Pod koniec 1991 r. nawet opozycja rozumiała, że król musi zwrócić się ku Zachodowi. Upadek ZSRR i nawiązanie przez OWP rozmów z Izraelem nie pozostawiało tu wątpliwości. W nowych okolicznościach monarcha podjął zdecydowane kroki. Rząd Jordanii rozpoczął rozmowy z Izraelem. W wyniku długich negocjacji najpierw oba państwa 25 lipca 1994 r. ogłosiły zakończenie stanu wojny, a następnie 26 października 1994 r. Jordania i Izrael podpisały traktat pokojowy w Wadi al-Arab.

³³ Ph. Robins, *op. cit.*, s. 168–169.

³⁴ J. Zdanowski, *op. cit.*, s. 461.

³⁵ *Ibidem*, s. 462–463.

Tym samym Jordania stała się jednym z niewielu (obok Egiptu) państw arabskich, które uznały istnienie Izraela. W zamian za ten krok Amman ponownie stał się głównym beneficjentem pomocy ze strony USA i UE. Równocześnie władze musiały zwalczać opozycję, która opowiadała się przeciwko układowi z Tel Awiwem. Pod tym względem na nie byli zarówno islamiści, jak i socjaliści panarabscy, ale rząd stosunkowo łatwo przezwyciężył sprzeciwy³⁶.

W trakcie tych wydarzeń ponownie wyszły na jaw podstawowe schematy polityki jordańskiej. Elity polityczne i ekonomiczne Jordanii na ogół uznawały związki z USA i Zachodem za korzystne, dlatego dążyły do podtrzymania tych relacji. Obiektywnie zresztą przyczyniały się one do rozwoju ekonomicznego państwa. Jednak nastrój mas ludowych bardzo często był inny, a konflikt z Izraelem spowodował gwałtowny wzrost postaw antyzachodnich. Elity musiały bardzo często działać wbrew nastrojowi mas. Monarcha z kolei starał się utrzymać równowagę między tymi dwoma siłami. Król Husajn I czasami popierał politykę zgodną z nastrojem mas ludowych. Uzyskiwał wtedy znaczną popularność, jednak generalnie uznawał konieczność współpracy z USA. Podobnie jak w czasach dominacji Brytyjczyków, najważniejszy dla niego był realny interes dynastii a nie ideologie polityczne.

Przez następnych kilka lat monarchia jordańska podtrzymywała dobre relacje z USA i przysłała z pozytywnych skutków gospodarczych wynikających z pokoju z Izraelem. Jednak cały czas istniała silna opozycja przeciwko temu układowi. 7 lutego 1999 r. po długim panowaniu zmarł król Husajn I. Przed śmiercią zmienił porządek sukcesji i jego następcą został nie brat, lecz najstarszy syn Abd Allah. Nowy król postrzegany był jako wyraźny zwolennik współpracy z Zachodem³⁷.

Podsumowanie

W ciągu następnych kilkunastu lat nowy władca Abd Allah II podtrzymywał ścisły sojusz z USA. W przeciwieństwie do ojca nie próbował nigdy innej polityki. Najlepiej widać to było w 2001 r., gdy poparł on najpierw ofensywę USA przeciwko Talibom w Afganistanie, a następnie, co ważniejsze, w 2003 r. poparł atak amerykański na Irak, wbrew swoim osobistym zastrzeżeniom. Rząd Jordanii przewidywał bowiem trudności jakie mogą wyniknąć z tej akcji. Mimo to Abd Allah II uznał, że musi akceptować działania silniejszego sojusznika. Rząd monarchy na ogół skutecznie zwalczał też wewnętrzną opozycję antyzachodnią. Do dzisiaj utrzymywany jest ten rodzaj polityki. Z jednej strony powoduje to niechęć części społeczeństwa. Z drugiej strony trudno nie dostrzec, że stabilna Jordania

³⁶ B. Milton-Edwards, P. Hinchcliffe, *Jordan, A Hashemite Legacy*, London–New York 2009, s. 56–58.

³⁷ *Ibidem*, s. 60–61.

przedstawia wybitnie pozytywny obraz na tle regionu rozdzieranego przez wojny domowe i zdominowanego przez represyjne dyktatury³⁸.

Ścisłe związki monarchii jordańskiej z mocarstwami anglosaskimi mają długą tradycję. W istocie są starsze niż samo państwo. Początkowo były to relacje Brytyjczyków z rodem Haszymidów. To również Londyn stał u źródeł powstania monarchii nad Jordanem. Tylko dzięki Brytyjczykom Jordania utrwaliła się jako samodzielna jednostka polityczna, a nawet zdobyła pewne znaczenie na Bliskim Wschodzie. Po rozpadzie sojuszu Jordania z Wielką Brytanią w 1956 r. rolę podobną do Londynu zaczął, z punktu widzenia Haszymidów, pełnić Waszyngton. Przy wszystkich różnicach podstawowy mechanizm tych relacji pozostał jednak podobny.

Polityczny związek Jordania z USA i Wielką Brytanią stanowi pewien ewenement w świecie arabskim. Region ten jest nastawiony generalnie wrogo wobec wpływów Zachodu. Konflikt izraelsko-arabski powiększa również niechęć społeczeństw regionu wobec USA, a wcześniej Brytyjczyków. Również społeczeństwo jordańskie nie jest wolne od tego typu nastrojów. Mimo to ścisłe relacje Ammanu z mocarstwami anglosaskimi pozostają trwałym elementem polityki. Wynika to przede wszystkim z woli elit państwa haszymidzkiego.

Na podstawie przytoczonych faktów trzeba stwierdzić, że analizowany związek przyniósł wyraźne korzyści Jordanii. Polityka elit w Ammanie okazała się więc trafna, choć często była kontestowana przez opozycję i spotykała się z wrogością mas ludowych. Należy zauważyć, że relacje Jordania z mocarstwami anglosaskimi nigdy nie miały charakteru eksploatacji gospodarczej. Amman nie posiadał cennych surowców, których łaknąłby biznes brytyjski czy amerykański. Zainteresowanie Londynu, a następnie Waszyngtonu, wynikało zawsze z przyczyn politycznych i strategicznych. To Jordania więcej otrzymywała niż dawała w wyniku tych kontaktów (w sensie materialnym). Ceną tego było dostosowanie swej polityki do woli mocarstw. Jednak nawet w polityce Amman potrafił zachować znaczny margines swobody. Trzeba też stwierdzić, że USA i Wielka Brytania nie zawsze potrafiły współpracować w tym regionie, zwłaszcza w latach 1948–1956. Ostatecznie jednak zakończenie dominacji Londynu w Jordanii i związanie się jej elit z Waszyngtonem odbyło się pokojowo i stanowi przykład trudnej, ale stałej współpracy z mocarstwami anglosaskimi. Niewątpliwie też sojusz z nimi umocnił trwałość rządów elit haszymidzkich.

Mechanizm tych relacji powstał już w okresie dominacji brytyjskiej. Rola takich ludzi jak np. J.B. Glubb dla powstania specyficznej polityki Ammanu wydaje się bardzo istotna. Dlatego okresowi dominacji Londynu poświęcono dużo miejsca. USA skorzystały z mechanizmu politycznego, który istniał już od wielu lat. Z czasem w Waszyngtonie dostrzeżono, że oprócz Ammanu trudno znaleźć w regionie Żyznego Półksiężycy inne rządy arabskie o wyraźnie prozachodnim

³⁸ J. Zdanowski, *op. cit.*, s. 471–472; B. Wróblewski, *Jordania...*, *op. cit.*, s. 255–257.

nastawieniu. Ten fakt przyczynił się do utrwalenia nietypowych w świecie arabskim dobrych relacji. Nie pozbawiają one jednak Haszymidów znacznej swobody manewru, co wielokrotnie wykazały rządy króla Husajna I.

Cooperation Great Britain and the USA and political stabilisation of the Hashemite Kingdom of Jordan

The Middle East is known for its anti-western attitudes. Despite that, many Arab governments pursue pro-western policy. One of the countries that cooperates with Europe and the USA is Jordan. The specific political stance of the Hashemite monarchy has, however, strong historical reasons and results from untypical conditions of this state.

One should mention that the very formation of Jordan resulted from the cooperation of British authorities with the Hashemite. The state was formed in 1921, at first under the name of Transjordan, in result of political decisions of London. In 1921–1956 Amman cooperated with Great Britain. The fact that in 1946 Jordan gained independence did not change a lot. The country of the Hashemite remained dependant on the British.

The symbol of this unequal cooperation was the person of John Bagot Glubb. This British officer became the commander of the Jordan army. The Arabs considered him as a representative of the empire, but he himself was convinced that he was serving the Arab interests. Despite the fact that the development of Jordan depended on donations of London, the authorities in Amman maintained freedom of decision making. In 1956 king Hussein removed J.B. Glubb from the country and broke the alliance with the Great Britain.

The Hashemite dynasty rejected the relations with London so as to win over the Arab nationalists. At the same time king Hussein I established a strict but informal alliance with the USA. It was Washington that started to donate the state treasury and its armed forces. This cooperation has continued until today. Simultaneously, Amman was able at moments to oppose the policy of the USA. It happened in 1967 and in 1990–1991 during the first conflict of the USA with Iraq, when Amman supported Baghdad. Generally speaking, however, the Jordan regime maintained its pro-western option.

The Hashemite government strives first and foremost to maintain stability of the monarchy system. Cooperation with the USA, and previously with the British did not result, however, from ideological reasons, but serving the basic aim. At the same time, in case of the Hashemite, cooperation with Anglo-Saxons has long tradition and serves well their political assumptions.

Key words: Hashemite, British, Jordan, John Bagot Glubb, stability, USA

Współpraca Wielkiej Brytanii i USA a stabilizacja polityczna Haszymidzkiego Królestwa Jordanii

Region Bliskiego Wschodu jest znany z antyzachodnich nastrojów. Mimo to wiele rządów arabskich prowadzi prozachodnią politykę. Jednym z państw współpracujących z Europą i USA jest Jordania. Taka opcja polityczna monarchii haszymidzkiej ma jednak głębokie przyczyny historyczne i wynika z nietypowych uwarunkowań tego państwa.

Należy przypomnieć, że samo powstanie Jordanii wynikało ze współpracy władz brytyjskich z Haszymidami. Państwo to utworzono w 1921 r. początkowo pod nazwą Transjordan, w wyniku decyzji politycznych Londynu. Od tego czasu do 1956 r. trwała współpraca Ammanu z Wielką Brytanią. Fakt, że w 1946 r. Jordania uzyskała niepodległość niewiele zmienił – państwo Haszymidów pozostawało zależne od Brytyjczyków.

Symbolem tej nierównorzędnej współpracy była osoba Johna Bagota Glubba. Ten brytyjski oficer stał się głównodowodzącym armii jordańskiej. Arabowie uważali go za przedstawiciela imperium, on sam jednak był przekonany, że służy interesom arabskim. Mimo, że rozwój Jordanii zależał od dotacji Londynu, władze w Ammanie zachowały swobodę decyzji. W 1956 r. król Husajn I usunął z kraju J.B. Glubba i zerwał sojusz z Wielką Brytanią.

Dynastia haszymidzka odrzuciła związek z Londynem, by pozyskać nacjonalistów arabskich. Jednocześnie król Husajn I nawiązał ścisły, choć nieformalny, sojusz z USA. To Waszyngton zaczął dotować skarb Jordanii i jego siły zbrojne. Współpraca ta trwa do dziś. Jednocześnie Amman potrafił w pewnych momentach przeciwstawić się polityce USA. Tak było w 1967 r. i w latach 1990–1991 w czasie pierwszego konfliktu USA z Irakiem, podczas którego Amman popierał Bagdad. Generalnie jednak reżim jordański utrzymywał opcję prozachodnią.

Rząd haszymidzki dąży przede wszystkim do utrzymania stabilności ustroju monarchicznego. Współpraca z USA, a wcześniej z Brytyjczykami, nie wynika z założeń ideowych, lecz służy temu podstawowemu celowi. Jednocześnie współpraca z Anglosasami ma w przypadku Haszymidów długą tradycję i dobrze służy ich założeniom politycznym.

Słowa kluczowe: Haszymidzi, Brytyjczycy, Jordania, John Bagot Glubb, stabilność, USA

Marcin Lasoń

prof. nadzw. dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych,
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0001-8008-3325

**WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA
JAKO INSTRUMENT POLITYKI ZAGRANICZNEJ NOWEJ
ZELANDII W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU
NA PRZYKŁADZIE PROJEKTU TE MATO VAI**

Wprowadzenie

Nowa Zelandia prowadzi politykę państwa małego, którą determinuje wiele uwarunkowań. Nie tylko obiektywnych, takich jak na przykład wielkość populacji, ale i subiektywnych, do których można zaliczyć przekonanie samych Nowozelandczyków, że ich państwo należy do kategorii małych. W związku z tym, nie powinno budzić zdziwienia, że jednym z podstawowych instrumentów polityki zagranicznej tego państwa jest nawiązywanie współpracy, zarówno o charakterze bilateralnym, jak i multilateralnym. Ma to swoje odzwierciedlenie w odpowiednich dokumentach, głównie określających priorytety nowozelandzkiej polityki międzynarodowej i bezpieczeństwa i obrony. Celem Autora jest wykazanie, że politycy nowozelandzcy podchodzą do współpracy międzynarodowej, jako do instrumentu pozwalającego im na sprostanie współczesnym wyzwaniom polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W przedmiotowym przypadku bardzo konkretnym, jest rosnące znaczenie Chińskiej Republiki Ludowej i związana z tym ekspansja wpływów tego państwa w region kluczowy dla Nowej Zelandii, jakim jest Południowy Pacyfik. Autor nie będzie przedstawiał szczegółów technicznych

dotyczących projektu współpracy noszącego nazwę Te Mato Vai, a odniesie się przede wszystkim do kluczowych spraw związanych z jego podjęciem i realizacją w wymiarze politycznym. Pozwala na to analiza treści dostępnych źródeł oraz publikacji, do których autor dotarł podczas wyjazdu badawczego do Nowej Zelandii w 2017 roku. Przedmiotem badania jest konkretny projekt, zatem należy je traktować jako studium przypadku.

Skutki ekspansji chińskich interesów na Południowy Pacyfik

Prognozy, według których Chińska Republika Ludowa (ChRL) stanie się najpotężniejszym mocarstwem świata, wywierają znaczny wpływ na postrzeganie międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa przez Nowozelandczyków. W czasie rządów Partii Narodowej w latach 2008–2017¹ zbiegło się to z przyjęciem oceny, że izolacja geograficzna nie gwarantuje już bezpieczeństwa państwa. Co więcej, centrum stosunków międzynarodowych przenosi się na Pacyfik, a w związku z tym Nowa Zelandia, będąca wcześniej na ich peryferiach, znajduje się w innym, nowym, miejscu. W przestrzeni, która stać się może areną konfliktu między wschodzącym supermocarstwem oraz ustępującym, jakim będą Stany Zjednoczone Ameryki (USA). Ta kwestia przykuwa uwagę wielu nowozelandzkich badaczy. Starają się oni m.in. odpowiedzieć na pytanie – jaka ma być polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Nowej Zelandii wobec ChRL i USA, w szczególności w sytuacji, w której doszłoby do konfrontacji między oboma państwami? Przy tym, zgodnie z mentalnością Nowozelandczyków, podchodzą do rzeczy bardzo pragmatycznie. Przykładem tego są chociażby dociekania, których autorem jest Michael Powers². Wychodzi on z założenia, że priorytetem polityki Nowej Zelandii musi pozostać jej klasyczny cel, jakim jest ochrona porządku międzynarodowego opartego na obowiązujących normach prawnych. To zapewnia bowiem zewnętrzne bezpieczeństwo państwu małemu nieposiadającemu wystarczającego potencjału do samodzielnej obrony swojego terytorium czy przeciwstawianiu się międzynarodowym zagrożeniom bezpieczeństwa. W sytuacji rosnącego znaczenia nowych potęg, wśród których pierwszoplanową rolę odgrywa ChRL oraz zmierzchu dotychczasowych, Nowa Zelandia musi znaleźć dla siebie właściwą rolę, umożliwiającą jej współpracę z obiema stronami. Powers uważa, że nie jest nią rola mediatora, a doradcy, partnera, konsultanta, szczególnie w tych obszarach, w których dysponuje unikalnymi zdolnościami a zalicza do nich te, które wynikają z pozycji Nowej Zelandii na Południowym Pacyfiku.

¹ Jest to pewnym uproszczeniem, ponieważ ze względu na obowiązujący system wyborczy do rządów potrzebni są koalicjanci, którymi są niewielkie partie.

² M. Powers, *Rising Asia's impact on the multilateral order: The New Zealand Interest*, [w:] *The Major Economic & Foreign Policy Issues Facing NZ 2012–2017*, ed. B. Lynch, NZ Institute of International Affairs, Wellington 2012, s. 193.

Zatem historyczne przywiązanie do tego terytorium, zrozumienie kultury i specyfiki oraz pełnienie roli stabilizatora na tym obszarze. Takie podejście według Powersa może pozwolić na utrzymywanie dobrych relacji z ChRL i USA. Rządzący Nową Zelandią, niezależnie od tego, czy wywodzą się z Partii Narodowej, czy Partii Pracy, dostrzegają taką możliwość, co miało swoje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez obie partie wobec ChRL i USA, takich jak systematyczna poprawa relacji z Amerykanami, co znalazło swój wyraz w odpowiednich dokumentach np. Deklaracji z Wellington w 2010 roku. Przy tym, Powers uważa, że Nowa Zelandia musi rozwijać swoje zdolności do bycia użytecznym dla obu partnerów, co oznacza rozwój niezbędnych zdolności, także wojskowych, by większą wagę przykładąć do problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego, ale jednocześnie nie brać na siebie zbyt dużych ciężarów z tym związanych³. To pewien dylemat nowozelandzkiej polityki, bowiem z jednej strony jej twórcy chcą, aby była ona pragmatyczna i skoncentrowana na rozwoju gospodarczym, i zapewnieniu prosperity państwu i obywatelom, z drugiej zaś, konieczne jest uwzględnienie międzynarodowych oczekiwań dotyczących udziału Nowej Zelandii w rozwiązywaniu światowych problemów. Nowozelandczyków nie jest łatwo do tego przekonać, ponieważ nadal są oni przekonani o sile zapewniającej im bezpieczeństwo izolacji geograficznej. Pogląd ten był podtrzymywany w czasach rządów Partii Pracy w latach 1999–2008 i dopiero kolejny rząd wprowadził zmiany w tej polityce. W związku z tym rządzący muszą balansować między takim poziomem międzynarodowego zaangażowania, który będzie akceptowalny dla wyborców a tym satysfakcjonujący dla partnerów zewnętrznych.

Ta sytuacja jest kolejnym powodem, by bacznie przyglądać się ekspansji ChRL i jej skutkom dla Nowej Zelandii. Tym bardziej, że ChRL w 2012 roku stały się największym partnerem handlowym Nowej Zelandii i największym rynkiem eksportu z udziałem 23%, podczas gdy w 2010 roku było to tylko 6%. Ten gwałtowny skok wynika z podpisania umowy o wolnym handlu pomiędzy oboma państwami w 2008 roku oraz rosnącego dobrobytu mieszkańców CHRL. Tamtejsza klasa średnia stała się konsumentem wysokiej jakości żywności produkowanej w Nowej Zelandii. Ponadto, znaczący był także popyt na usługi edukacyjne oraz turystyczne. Liczbę chińskich studentów na nowozelandzkich uczelniach szacowano na ok. 24 tys. rocznie, a pod względem liczby turystów Chińczycy zajęli drugie miejsce⁴. Co ciekawe, podawane liczby nie są traktowane jedynie jako powód do radości. Nowozelandczycy dostrzegają, że sytuacja ta stwarza ryzyko

³ *Ibidem*, s. 193–194.

⁴ Zobacz szerzej: P. Goff, *A changing China – implications for NZ*, [w:] *China AT the crossroads. What the Third Plenum Means for China, New Zealand and the world*, ed. P. Harris, Victoria University Press for the NZ Contemporary Chinese Research Centre, Wellington 2014, s. 27–33.

uzależnienia ich gospodarki od chińskiej. Co za tym idzie, przypominają o potrzebie dywersyfikacji partnerów handlowych i wynikającej z tego współpracy politycznej, gospodarczej, militarnej itp. z innymi państwami; zatem odpowiedniego zakotwiczenia Nowej Zelandii w systemie międzynarodowym. Phil Goff zauważa, że w związku z tym w centrum nowozelandzkiej polityki zagranicznej musi znajdować się dbałość o równowagę w relacjach z oboma mocarstwami – ChRL i USA⁵. Przy tym jej utrzymanie będzie możliwe tak długo, jak długo nie będzie otwartych konfliktów między tymi państwami. W sytuacji, w której nastąpią, Nowa Zelandia musiałaby mieć już wypracowaną pozycję mediatora, dającą jej odpowiednią pozycję wobec obu partnerów. To zatem powinien być długoterminowy cel rządzących, prowadzących nowozelandzką politykę zagraniczną.

Do tego potrzebna jest dobra znajomość obu partnerów. W przypadku USA ma ona bogate tradycje i wiązała się z szeregiem trudności, pokonywanych w XXI wieku na gruncie współpracy w czasie tzw. wojny ze światowym terroryzmem, prowadząc do wyraźnej poprawy relacji w wymiarze polityki, bezpieczeństwa i obronności w drugiej dekadzie XXI wieku. Natomiast ChRL jest partnerem, dopiero rozpoznawalnym przez nowozelandzkich polityków, którzy nie wahają się podejmować śmiałych decyzji, do których zaliczyć można podpisaną umowę o wolnym handlu. Była to pierwsza tego typu umowa ChRL z państwem rozwiniętym. Chęć wykorzystania chińskiej prosperity gospodarczej nie oznacza, że nie budzi obaw ekspansja tego państwa i wzrost jego wpływów np. w Afryce czy Ameryce Południowej oraz na kluczowym dla Nowozelandczyków Pacyfiku. Służy temu m.in. rozbudowa chińskiej marynarki wojennej czy nabywanie doświadczeń przez żołnierzy w operacjach pokojowych ONZ, w których ChRL są coraz bardziej aktywne. Dla Marca Lanteigne'a oznacza to, że Nowa Zelandia musi zdefiniować swoją politykę wobec rosnącego znaczenia Chin także w obszarze bezpieczeństwa i obronności⁶. Nie powinna decydować się, tak jak to uczyniła np. Australia, na przyjęcie i stacjonowanie na swoim terytorium amerykańskich żołnierzy. Winna próbować równoważyć wpływy obu państw i pozostawać neutralna. Nowozelandczycy starają się posługiwać takimi instrumentami, które im na to pozwolą. Stąd między innymi zdecydowali się na zbliżenie polityczne z USA, którego efektem jest m.in. powrót do współpracy wojskowej czy podpisanie umowy o wolnym handlu z Tajwanem w 2013 roku.

Z drugiej zaś strony, znacznej dynamice uległa współpraca wojskowa z ChRL (liczne spotkania na wysokim szczeblu dowódczym, wizyty okrętów wojennych itp.) oraz dotycząca udzielania pomocy państwom Południowego Pacyfiku. Tym bardziej, że przekazują one na nią coraz więcej środków finansowych

⁵ *Ibidem*, s. 33.

⁶ Zobacz szerzej: M. Lanteigne, *Sino-American Rivalries after the Plenum: NZ and Regional Responses*, [w:] *China AT the crossroads...*, op. cit., s. 125–130.

i nie stawiają warunków dotyczących jej otrzymania, takich jak np. rządy prawa itp. Zatem Nowa Zelandia nie mogąc powstrzymać ekspansji ChRL na kierunku dla siebie priorytetowym, stara się brać w niej udział, właśnie jako doradca, mentor, ale i obserwator tego, co robią Chińczycy, szukając przy tym dla siebie optymalnej drogi politycznej.

Ujęcie geopolityczne rosnącego znaczenia ChRL na Południowym Pacyfiku przedstawił Terence Wesley-Smith⁷. Zauważa on, że cała Oceania jest regionem, w którym wpływy polityczne są już określone i ChRL będzie musiała zabiegać o wpływy na tym terenie, rywalizując z państwami, które już je tu mają np. ze względów geograficznych czy historycznych. Stąd Nowa Zelandia musi prowadzić aktywną politykę w regionie i starać się efektywnie wykorzystywać chiński potencjał stosownie na niego oddziałując. Takim przykładem jest wg niego podpisanie w 2013 roku umowy o współpracy przy projekcie poprawy jakości wody na Wyspach Cooka. Ma to służyć nie tylko odgrywaniu roli partnera ChRL i poznania jego intencji, sposobu działania, wypracowywania mechanizmów współpracy na przyszłość. Zatem także pomocy mieszkańcom Wysp Cooka, co uznane być musi jako priorytet stron ze sobą współpracujących.

Te Mato Vai

Projektowi poprawy jakości wody nadano nazwę w języku maoryskim, jakim posługują się mieszkańcy Wysp Cooka. W języku angielskim oznacza ona: „The Source of Water” [„Źródło wody”]. Już to pozwala na wyciągnięcie bardzo istotnego wniosku. Otóż realizowane przedsięwzięcie ma lokalny charakter, co zostało odzwierciedlone już w warstwie językowej. Przyjęto język gospodarza, który uznawany jest za język oficjalny w Nowej Zelandii. Wskazuje to na bliskość kulturową i jest elementem polityki soft power stosowanej przez władze w Wellington. Jak podaje Peter Zwart, dyrektor w nowozelandzkim Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Handlu, tak podjętą współpracę międzynarodową można określać mianem Partnerstwa Trójstronnego. Jest to swego rodzaju sprawdzian koncepcji pomocy państwom rozwijającym się. Wartość projektu sięga 60 mln \$ nowozelandzkich. Za jego realizację odpowiedzialne są wspólnie Nowa Zelandia, ChRL oraz Wyspy Cooka. Przy tym zgodnie z przyjętą filozofią, to właśnie Wyspy Cooka można i trzeba wymieniać jako pierwsze. Tym bardziej, że to ich przedstawiciele zainicjowali rozmowy, które doprowadziły do podpisania umowy i powołania odpowiednich instytucji odpowiedzialnych za realizację projektu. Co istotne, z zaangażowaniem przedstawicieli wszystkich partycypujących w nim państw. Prace rozpoczęto pięć lat temu, w lutym 2014 roku. Celem jest

⁷ T. Wesley-Smith, *Reordering Oceania: China's Rise, Geopolitics, and Security in the Pacific Islands*, [w:] *China and the Pacific. The view from Oceania*, ed. M. Powles, Victoria University Press, Wellington 2016, s. 98–110.

budowa infrastruktury zapewniającej dostęp do wody pitnej mieszkańcom Wyspy Cooka, w tym między innymi modernizacja ujęć wody, budowa oczyszczalni ścieków i wymiana sieci przesyłowych⁸.

Przyjmując ten sposób postępowania pragmatyczni Nowozelandczycy uznali, że trójstronny model współpracy może być dla nich szansą w zderzeniu z chińską ekspansją na Południowym Pacyfiku. Daje im bowiem możliwość bycia doradcą, mentorem, dystrybutorem regionalnego know how, podobnie, jak zdarzyło się to w przypadku pomocy w prowadzeniu polityki australijskiej na tym regionie. W zależności od wyników realizacji Te Mato Vai, Nowozelandczycy mogą być w stanie w skuteczny sposób oddziaływać na to, co Chińczycy będą robili na Południowym Pacyfiku. Przyjmując, że nie będą w stanie skutecznie skopiować nowozelandzkiej kultury i historii, zapewniającej politykom z Wellington przewagę. Tym samym unikalna pozycja Nowej Zelandii zapewni jej partycypowanie w projektach polityki chińskiej i pozycję, jakiej to państwo nie będzie chciało stracić w razie ewentualnych trudności we wzajemnych relacjach, wynikających np. z przynależności Nowej Zelandii do strefy kultury państw zachodnich i więzów łączących ją z USA czy innymi partnerami. To istotne także dlatego, że model chiński może być alternatywą rozwojową dla państw regionu Południowego Pacyfiku.

Nowa Zelandia powinna więc starać się tak wpływać na chińską ekspansję, by nawet jeśli nie będzie mogła jej powstrzymać, to będzie kształtować ją z korzyścią dla siebie. Stąd m.in. akcentowanie roli gospodarza projektu Te Mato Vai, zgodności z kulturą, zwyczajami państwa przyjmującego, wskazywanie na użyteczność projektu dla mieszkańców Wysp Cooka i ich gospodarki. Ma on bowiem pozwolić na zwiększenie dochodów z ruchu turystycznego, ponieważ zapewni lepszy dostęp do wody odwiedzającym wyspy gościom.

Taka polityka, oparta o ideę współpracy trójstronnej jest dla Nowej Zelandii bardzo ważna także dlatego, że Chiny intensyfikują wykorzystywanie pomocy rozwojowej w regionie. Zgodnie z danymi przytaczanymi przez Jima Rolfe w 2013 roku, pierwsze miejsce w wielkości pomocy zajmowała Australia przekazująca ponad 1 mld \$, ale drugie już Chiny ok. 400 mln \$, dalej Nowa Zelandia 225 mln \$, USA 217 mln \$, Japonia 122 mln \$, Francja 125 mln \$ i Unia Europejska 94 mln \$. Co istotne, pomoc tego typu stanowi średnio ok. 25% wielkości całego dochodu narodowego brutto (GNI) państw regionu. Co za tym idzie, jeśli zwiększa się jej przekazywanie z jednego źródła, to tym większy może mieć ono wpływ na sytuację gospodarczą i polityczną wszystkich pozostałych państw. Gdyby brać także pod uwagę powiązania handlowe, możliwość rozwoju przez

⁸ Szczegóły są na stronie internetowej: <https://www.tematovai.com>. Szerzej zob.: P. Zwart, *The Tripartite China/New Zealand/Cook Islands Project – A New Zealand Perspective*, [w:] *China and the Pacific...*, op. cit., s. 208–214.

⁹ J. Rolfe, *Regional Security and the role of external actors*, [w:] *China and the Pacific...*, op. cit., s. 112.

ChRL ruchu turystycznego w regionie itp., to może się okazać, że państwa regionu, jedno po drugim, staną się klientami ChRL. Nowa Zelandia powinna temu przeciwdziałać, uwzględniając środki, jakimi dysponuje, między innymi takie **właśnie** jak partnerstwo trójstronne, które może być modelowym rozwiązaniem współpracy w regionie i odpowiedzią na chińską ekspansję. Oparte na tym, co dla Nowej Zelandii jest największymi atutami – bliskość kulturową z państwami regionu, powiązania historyczne, społeczne itp. Zatem cały arsenał środków o charakterze Soft power, które mogą składać się na ich przewagę nad ChRL. Przewagę, która będzie użyteczna dla władz w Pekinie i w zamian za dostęp do której będą szanowały pozycję i interesy Nowej Zelandii.

Projekt Te Mato Vai jest więc próbą, służącą ocenie rzeczywistych intencji i możliwości obu państw w regionie Południowego Pacyfiku. Jego wynik będzie miał duże znaczenie dla dalszych relacji Nowej Zelandii z ChRL, co w sposób naturalny przełoży się na współpracę z USA i innymi partnerami. Miejsce realizacji projektu Te Mato Vai jest również istotne dlatego, że Wyspy Cooka traktowane są jako tzw. the Realm of New Zealand. Co oznacza, że zapewnienie im bezpieczeństwa jest jednym z zadań nowozelandzkich sił zbrojnych w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Defence White Paper z 2016 roku zawiera na ten temat jasny przekaz¹⁰. Priorytetem jest ochrona ludności, zasobów i praw do terytoriów uznawanych za część ziem Nowej Zelandii, w tym właśnie Wysp Cooka. Dalej zaś ochrona porządku międzynarodowego opartego na obowiązujących normach prawnych, w szczególności poszanowanie suwerenności państwowej. Jako trzecie wymienia się utrzymywanie sieci powiązań międzynarodowych, zależnie od interesów Nowej Zelandii. Śmiało można stwierdzić, że projekt Te Mato Vai konsumuje wszystkie te zadania, do realizacji których przyczyniać się mają instytucje odpowiedzialne za politykę obronną. Nowozelandczycy chcą bowiem, żeby używanie hard power nie było potrzebne, ponieważ skuteczne mają być środki o charakterze soft power. Zatem znacznie tańsze, które mogą pozwolić Nowej Zelandii skutecznie przeciwstawić się silniejszemu rywalowi w batalii o wpływy w regionie; zarazem starając się uczynić z niego swojego partnera.

To podejście ma odzwierciedlenie w szerokim ujęciu polityki zagranicznej państwa. Zgodnie z dokumentem omawiającym politykę zagraniczną i handlu w latach 2016–2020¹¹, wśród licznych celów resortu Spraw Zagranicznych i Handlu, z perspektywy omawianego problemu na pierwszy plan wysuwają się cztery następujące:

- ugruntowanie pozycji Nowej Zelandii, jako pewnego i zaufanego partnera w regionie Azji i Pacyfiku;
- zwiększenie wkładu Nowej Zelandii w stabilność i rozwój regionu Południowego Pacyfiku;

¹⁰ Zobacz szerzej: *Defence White Paper 2016*, Ministry of Defence, Wellington 2016.

¹¹ *Strategic Intentions 2016–2020*, New Zealand Foreign Affairs & Trade, 2016.

- promowanie międzynarodowych rozwiązań w zakresie działań związanych ze zmianami klimatu, ochroną zasobów i środowiska naturalnego zwłaszcza w regionie Południowego Pacyfiku i Antarktydy;
- ochrona i wzmacnianie bezpieczeństwa Nowej Zelandii i Nowozelandszczyków w głównie w rejonie Azji i Pacyfiku oraz specyficznej roli na Południowym Pacyfiku.

To tylko przykład dokumentu, w którym można odnaleźć tego typu znaczenie nadawane regionowi. W sposób bardzo czytelny uzasadnia to uwagę, jaką Nowozelandszczycy przywiązują do ekspansji chińskiej w obszarze Pacyfiku i Południowego Pacyfiku i pokazuje znaczenie projektu Te Mato Vai dla ich polityki.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza pozwala na wyciągnięcie przynajmniej kilku wniosków. Prowadzący nowozelandzką politykę zagraniczną i bezpieczeństwa:

- zdają sobie sprawę z rosnącego znaczenia ChRL i wynikających z tego konsekwencji tak o charakterze globalnym, jak i regionalnym;
- dostrzegają potrzebę stosowania właściwych środków polityki, które pozwolą Nowej Zelandii traktowanej jako państwo małe, wykorzystać jej atuty w rywalizacji o wpływy na Południowym Pacyfiku;
- zamierzają rozwijać relacje z ChRL, głównie w regionie Pacyfiku, gdzie dostrzegają ich rolę jako znaczącego donatora pomocy dla państw tego obszaru, budując z nimi „silne i prężne ważne relacje”¹²;
- stawiając na współpracę międzynarodową przyjęły formę Partnerstwa Trójstronnego, uznając je za sposób pozwalający na realizację projektu wspólnie z ChRL oraz państwem regionu, zgodny z interesami Nowej Zelandii;
- starają się zapewnić Nowej Zelandii rolę państwa potrzebnego zarówno ChRL, jak i dotychczasowym sojusznikom i partnerom, i tym samym korzystać ze współpracy z obiema mocarstwami – stronami rywalizacji o pozycje w nowym systemie międzynarodowym, którego centrum znajduje się na Pacyfiku.

¹² *Defence White Paper 2016...*, *op. cit.*, s. 33.

International cooperation as a tool of New Zealand's foreign policy in the second decade of the 21st Century.

A case of Te Mato Vai project

The Author's goal is to analyze the concept of the Tripartite Partnership as a tool of international cooperation between New Zealand, the People's Republic of China and the Cook Island. It could be a certain pattern for cooperation between countries in the future. It's important for the interests of New Zealand, China and the Cook Island in the South Pacific Region. Moreover due to the possibility of developing a model of providing assistance in these fragile countries.

Key words: Tripartite Partnership, New Zealand, the People's Republic of China, the Cook Island, Te Mato Vai

Współpraca międzynarodowa jako instrument polityki zagranicznej Nowej Zelandii w drugiej dekadzie XXI wieku na przykładzie projektu Te Mato Vai

Temat jest interesujący z perspektywy badaczy problematyki współpracy międzynarodowej. Celem Autora jest analiza koncepcji Partnerstwa Trójstronnego, jako narzędzia współpracy międzynarodowej stosowanego przez Nową Zelandię w drugiej dekadzie XXI wieku. Narzędzia, które może stać się wzorcem rozwoju tego rodzaju współpracy. Jego znaczenie jest istotne zarówno ze względu na interesy Nowej Zelandii, jak i Chińskiej Republiki Ludowej w regionie Południowego Pacyfiku. W nieco szerszym wymiarze, ze względu na możliwość wypracowania modelu udzielania pomocy rozwojowej potrzebującym jej państwom, w których władze są w stanie wypełniać powierzone im funkcje i mogą zostać partnerem państw niosących pomoc.

Słowa kluczowe: Partnerstwo Trójstronne, Nowa Zelandia, Chińska Republika Ludowa, Wyspy Cooka, Te Mato Vai

Dariusz Zdziech

dr, Instytut Bliskiego i Dalekiego Wschodu, Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-6341-3916

QUAD-AUSTRALIA. NOWE OTWARCIE

Wprowadzenie

Reaktywowany po 10 latach Czterostronny Dialog Bezpieczeństwa – zwany „Quad” lub „Quad 2.0” (*Quadrilateral Security Dialogue*, QSD) – budzi podenerwowanie rządu w Pekinie. Nieformalne rozmowy dotyczące bezpieczeństwa toczą się pomiędzy Australią, Japonią, Stanami Zjednoczonymi oraz Indiami.

Współpraca tych państw o silnych demokratycznych fundamentach dotyczy kilku obszarów priorytetowych: o przestrzegania globalnego porządku opartego na regułach; zapewnienia prawa swobodnego przepływu na wodach międzynarodowych i przelotów, jak również łączności regionalnej; zwalczania terroryzmu oraz nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia¹. Niektórzy dodają, że „Quad” ma być także alternatywą dla zarządzanego w Pekinie Nowego Jedwabnego Szlaku i jego morskiego odpowiednika²; inne opinie wskazują, iż jest

¹ Informacja prasowa pt.: *Australia-India-Japan-United States consultations on the Indo-Pacific*, podana na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Australii, 12.11.2017, <https://dfat.gov.au/news/media/Pages/aus-india-japan-us-consultations-on-the-indo-pacific.aspx> [dostęp: 30.08.2018].

² *The US, Australia, Japan and India Quad in talks to create an alternative to OBOR*, Catch News, 19.02.2018, <http://www.catchnews.com/world-news/the-us-australia-japan-and-india-quad-in-talks-to-create-an-alternative-to-obor-99812.html> [dostęp: 30.08.2018].

to azjatyckie NATO³, a nawet próba strategicznego okrążenia Państwa Środka⁴.

Dlaczego „Quad” ponownie irytuje Chiny? Za pierwszym razem dymisja inicjatora dialogu, premiera Japonii Shinzo Abe we wrześniu 2007 r., oraz opuszczenie „czwórki” przez Australię dla dobra relacji gospodarczych z Pekinem, pogrzebało „Quad”⁵. W 2017 r. Canberra znów rozpoczęła rozmowy z pozostałymi trzema demokracjami⁶. Dlaczego polityka zagraniczna Australii w ciągu dziesięciu lat tak mocno zmieniła oblicze, przechodząc z wieku Azji i Pacyfiku na Indo-Pacyfik? Czy „Quad 2.0” jest potrzebny, a jeśli tak, to jakie muszą być jego priorytety? Jakie są plusy i minusy nowego otwarcia dla Australii? Na te, jak również na wiele innych pytań, niniejszy artykuł spróbuje poszukać odpowiedzi. Badania polegające na analizie danych zastanych (*desk research*) posłużyły do nakreślenia obecnej pracy. Z uwagi na bardzo mocno aktualny temat (listopad 2017 r. – sierpień 2018 r.), brak jeszcze większych monografii traktujących o „Quad”, dlatego też głównym źródłem informacji są materiały zamieszczone na stronach internetowych.

Australia

Historię zasiedlenia anglosaskiej Australii datuje się na 1788 r. i przybycie do wschodnich wybrzeży kontynentu pierwszej floty pod dowództwem Arthura Phillipa⁷. Wiek XIX spowodował masowy napływ Europejczyków, ale również pierwszych Azjatów pracujących przy połowie pereł, na plantacjach lub poszukujących złota⁸. Wraz z rozwojem konkurencji pomiędzy przyjezdnymi z Europy i Azji, poddani brytyjskiego monarchy dążyli do stworzenia czysto „białej” Australii. Przez

³ Szerzej zob.: C. Huang, *US, Japan, India, Australia... Is Quad the First Step To An Asian NATO?*, „South China Morning Post”, 25.11.2017, <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/2121474/us-japan-india-australia-quad-first-step-asian-nato> [dostęp: 30.08.2018].

⁴ Zob.: Ch. Kai Yee, *Why Is Quad Encirclement Inferior to China's Encirclement of India?*, Tiananmen's Tremendous Achievements, 4.03.2018, <https://tiananmenstremendousachievements.wordpress.com/2018/03/04/why-is-quad-encirclement-inferior-to-chinas-encirclement-of-india/> [dostęp: 30.08.2018].

⁵ A. Shearer, J. Barker Gale, *The Quadrilateral Security Dialogue and The Maritime Silk Road Initiative*, Asia Maritime Transparency Initiative, 4.04.2018, <https://amti.csis.org/quadrilateral-security-dialogue-maritime-silk-road/> [dostęp: 30.08.2018].

⁶ Zob. A. Grigg, *Japan and Australia seek to restart security grouping with India and US*, „Financial Review”, 20.04.2017, <https://www.afr.com/news/world/asia/japan-and-australia-seek-to-restart-security-grouping-with-india-and-us-20170420-gvvox16> [dostęp: 30.08.2018]; G. Raymond, *A revived Quad won't help Australia*, Lowy Institute, 23.06.2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/revived-quad-wont-help-australia/> [dostęp: 30.08.2018]. Więcej na temat współpracy Australii z Japonią zob.: M. Sprengel, *Gospodarczo-Polityczne współczesne relacje Australii z Japonią*, Kraków 2012.

⁷ M. Clark, *Historia Australii*, Warszawa–Gdańsk 2004, s. 17–21.

⁸ Więcej: *The Australian People: An Encyclopedia of the Nation, Its People and Their Origins*, ed. J. Jupp, Oakleigh 2001, s. 35–53.

pierwsze dekady, od momentu powstania w 1901 r. Związku Australijskiego, pogląd ten był coraz silniej rozwijany – w Azji widziano głównie zagrożenie, przed którym południowy kontynent musiał się bronić⁹. Głębokie zmiany nastąpiły dopiero po zakończeniu II wojny światowej. Sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, wykuty w ogniu ostatniego światowego konfliktu zbrojnego, dawał Australii bezpieczeństwo i możliwość powolnego otwarcia na Azję, a Plan Colombo dopingował Canberę do pomagania azjatyckim krajom, pragnącym stać się demokracjami¹⁰. Dotychczasowa polityka odsyłania Azjatów z kontynentu australijskiego osłabła na rzecz walki z rozprzestrzeniającym się w Azji komunizmem. Z tego względu w Australii przyjmowano na studia młodych i zdolnych, którzy po powrocie do swoich azjatyckich ojczyzn mogli pomagać w rozwoju demokratycznych struktur państwa. Szczególnie rządy australijskiego premiera Gougha Whitlama (1972–1975), wojna w Wietnamie oraz pierwsi *boat people*, przybywający do brzegów kontynentu, zmienili oblicze Australii. Powstał kraj wielokulturowy, otwarty na Azję, jaki znamy obecnie¹¹. Naturalnie znalazły się też głosy temu przeciwnie, nadal straszące Australijczyków tzw. *yellow peril*¹². Inni wskazywali na upadek narodowych wartości, spowodowany zbyt dużą liczbą emigrantów, którzy przybywają do Australii, głównie z kontynentu azjatyckiego¹³.

W ostatnich dekadach wzrost potęgi gospodarczej Chin znacząco zmienił sytuację. Australia także chciała skorzystać na rozwoju Państwa Środka, co przez ostatnie lata jest szczególnie widoczne na całym kontynencie. Australijskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych w wydany w październiku 2012 r. *White Paper* już na okładce wskazuje, że wiek XXI jest dla Australii wiekiem Azji¹⁴, ze szczególnym wskazaniem na Chiny. W 2015 r. pomiędzy Pekinem a Canberą została podpisana umowa o wolnym handlu, która w następnych latach jeszcze mocniej uzależniła australijską gospodarkę od Chin¹⁵. Obecnie są one najwięk-

⁹ Szerzej na temat polityki „białej Australii” w książce: K. Windschuttle, *The White Australia Policy*, Paddington 2004.

¹⁰ J. Lencznarowicz, *Australia*, Warszawa 2005, s. 286.

¹¹ Więcej na temat relacji Australii z Azją zob.: *Australia's Asia: From Yellow Peril to Asian Century*, ed. D. Walker, A. Sobocinska, Crawley 2012.

¹² Yellow Peril – „żółte zagrożenie” – określenie powstałe w zachodniej cywilizacji drugiej połowy XIX w. na niebezpieczeństwo zbyt wielkiego napływu Azjatów do kolonii, skutkujące wyrugowaniem z pracy i władzy anglosaskich mieszkańców. W Australii temat ten szczególnie rozwinął się pod koniec XIX w. wraz z rozwojem polityki „Białej Australii”.

¹³ A. Oliver, 2018 *Lowy Institute Poll - Immigration and national identity*, Lowy Institute Publications, 20.06.2018, <https://www.lowyinstitute.org/publications/2018-lowy-institute-poll> [dostęp: 30.08.2018].

¹⁴ Szerzej zob.: *Australia in the Asian Century. White Paper 2012*, Australia Government, 29.10.2012, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/australia_in_the_asian_century_white_paper.pdf [dostęp: 30.08.2018].

¹⁵ Więcej: *China-Australia Free Trade Agreement*, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, 20.12.2017, <https://dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/chafta/news/Pages/news.aspx> [dostęp: 30.08.2018].

szym partnerem handlowym Australii¹⁶. Zeszłoroczny *White Paper* australijskiego MSZ-u dostrzega tę zależność i wprowadza nowe podejście do relacji już nie Azji-Pacyfiku, ale Indo-Pacyfiku¹⁷. Ta znacząca zmiana posiada solidne podstawy. Od lat Australijczycy zajmujący się bezpieczeństwem państwa dostrzegali energiczny rozwój Chin, nie tylko na polu gospodarczym, ale również militarnym. W *White Paper* tamtejsze Ministerstwo Obrony już od wielu lat wskazuje zagrożenia, jakie dla Canberry niesie wzrost siły Pekinu¹⁸. *Pacific Pivot to Asia* amerykańskiego prezydenta Baracka Obamy, ogłoszone w 2012 r., sygnalizowało dostrzeżenie rozwoju Chin i ich roli we współczesnym świecie jako drugiej siły gospodarczej globu oraz potencjału państw Azji Południowo-Wschodniej¹⁹. Dodatkowo, oświadczenia rządu w Pekinie na temat chińskiej polityki zagranicznej i obronnej wskazują na budowanie w świecie własnej strefy wpływów, na swój sposób respektując przy tym prawo międzynarodowe.

Australia w ostatnich latach zdawała się nie dostrzegać chińskiego militaryzmu i jego wpływu na bezpieczeństwo państwa, będąc zapatrzoną w znakomite wskaźniki makroekonomiczne w relacjach gospodarczych pomiędzy oboma państwami. Dopiero rok 2017 stał się kluczowy dla szerszej zmiany australijskiej polityki względem azjatyckiego mocarstwa²⁰. Australia, zarówno w sprawach wewnętrznych, jak i zewnętrznych, dostrzegła, iż nie można zaniedbywać bezpieczeństwa kosztem rozwoju gospodarczego, i na odwrót. Potrzebna jest w tym aspekcie równowaga, której w ostatnich latach brakowało²¹. Australijczycy zro-

¹⁶ Zob.: *Composition of Trade Australia 2016–17*, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, January 2018, <https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/cot-2016-17.pdf> [dostęp: 30.08.2018].

¹⁷ Szerzej: G. Dobell, *Foreign policy white paper 2017: bright hopes, dark visions*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 23.11.2017, <https://www.aspistrategist.org.au/foreign-policy-white-paper-bright-hopes-dark-visions> [dostęp: 30.08.2018].

¹⁸ Zob. *Defence White Paper 2013*, Department of Defence Australian Government, 3.05.2013, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf [dostęp: 30.08.2018]; *Defence White Paper 2016*, Department of Defence Australian Government, <http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/2016-defence-white-paper.pdf> [dostęp: 30.08.2018].

¹⁹ *Pacific Pivot to Asia* – Zwrot w polityce zagranicznej USA, z kierunku Europa/Bliski Wschód na Azję, za rządów prezydenta Baracka Obamy w 2012 r. Szerzej: R.C. Bush, *The Response of China's Neighbors to the U.S. „Pivot” to Asia*, 31.01.2012, <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-response-of-chinas-neighbors-to-the-u-s-pivot-to-asia> [dostęp: 30.08.2018].

²⁰ W ocenie australijskiego raportu Lowy Institute pt. „Asia Power Index 2018”, istnieją dwa super mocarstwa w regionie: USA i Chiny. Następne dwa miejsca w regionie zajmują Japonia oraz Indie, a następnie Rosja i Australia jako tzw. *Middle Powers*. Szerzej zob.: *Lowy Institute Asia Power Index 2018*, Lowy Institute, 4.07.2018 https://power.lowyinstitute.org/downloads/LowyInstitute_AsiaPowerIndex_2018-Summary_Report.pdf [dostęp: 30.08.2018].

²¹ Porównaj: D. Wroe, *Australia weighing closer democratic ties in region in rebuff to China*, „The Sydney Morning Herald”, 31.10.2017, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-weighing-closer-democratic-ties-in-region-in-rebuff-to-china-20171031-gzbzhq.html> [dostęp: 30.08.2018]; B. Nicholson, *Foreign policy white paper 2017: of speaking softly and carrying a big stick*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 23.11.2017, <https://www.aspistrategist.org.au/foreign-policy-white-paper-2017-of-speaking-softly-and-carrying-a-big-stick> [dostęp: 30.08.2018].

zumieli, jak słaba jest obecnie ich dywersyfikacja handlu, a co za tym idzie, jak bardzo stają się uzależnieni gospodarczo od Chin²².

Początki pierwszego Czterostronnego Dialogu Bezpieczeństwa sięgają grudnia 2004 r., kiedy to po ogromnym tsunami, jakie nawiedziło kraje Azji Południowo-Wschodniej, żołnierze z Australii, Japonii oraz Indii, działając wspólnie pod przywództwem Stanów Zjednoczonych, korzystając ze sprzętu wojskowego, skutecznie zapewnili dotkniętym regionom pomoc humanitarną²³.

W 2005 r. Stany Zjednoczone podpisały umowę ramową na temat współpracy w dziedzinie obronności z Indiami, traktując to państwo jako możliwego członka sieci państw opartych na tych samych wartościach²⁴. Był to też początek współpracy na rzecz cywilnej umowy nuklearnej Stanów Zjednoczonych z Indiami²⁵.

Po wizycie w Indiach w styczniu 2006 r., japoński minister spraw zagranicznych Taro Aso rozpoczął starania o włączenie Indii do istniejącego już trójstronnego procesu bezpieczeństwa USA, Japonii i Australii²⁶. W kwietniu 2007 r. Japonia, Stany Zjednoczone oraz Indie przeprowadziły wspólne ćwiczenia wojskowe, ku niezadowoleniu Chin²⁷.

Inicjatorem utworzenia „Quad” był premier Japonii Shinzo Abe. Nieformalne spotkanie przedstawicieli Indii, USA, Japonii oraz Australii nastąpiło na marginesie spotkania na temat bezpieczeństwa East Asia Summit (EAS) oraz Forum ASEAN w Manili, w maju 2007 r. W sierpniu tego samego roku, podczas przemówienia w parlamencie Indii, Shinzo Abe mówił, że „dzięki zbliżeniu

30.08.2018]; R. Lyon, *Foreign policy white paper 2017: Australia and the looming power shift*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 28.11.2017, <https://www.aspistrategist.org.au/foreign-policy-white-paper-2017-australia-and-the-looming-power-shift> [dostęp: 30.08.2018].

²² S. Eisentraut, B. Gaens, *The US-Japan-India-Australia Quadrilateral Security Dialogue: Indo-Pacific alignment or foam in the ocean?*, FIIA Briefing Paper, 239, 21.05.2018, <https://www.fiaa.fi/julkaisu/the-us-japan-india-australia-quadrilateral-security-dialogue?read> [dostęp: 30.08.2018].

²³ Szerzej: G. Wyeth, *Why Has Australia Shifted Back to the Quad?*, „The Diplomat”, 16.11.2017, <https://thediplomat.com/2017/11/why-has-australia-shifted-back-to-the-quad> [dostęp: 30.08.2018]; T.S. Wilkins, *Australia and the Indo-Pacific: A Region in Search of a Strategy, or a Strategy in Search of a Region?*, 4.06.2018, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/australia-and-indo-pacific-region-search-strategy-or-strategy-search-region-20694> [dostęp: 30.08.2018].

²⁴ S. Krishnaswami, *India, U.S sign framework for defence cooperation*, „The Hindu”, 30.06.2005, <https://www.thehindu.com/2005/06/30/stories/2005063004261200.htm> [dostęp: 30.08.2018].

²⁵ J. Bajoria, *The U.S.-India Nuclear Deal*, „The Washington Post”, 4.09.2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/04/AR2008090401614.html> [dostęp: 30.08.2018].

²⁶ *Foreign Minister Aso's Visit to India JOINT PRESS RELEASE*, The Minister for Foreign Affairs of Japan, 4.01.2006, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/joint0601.html> [dostęp: 30.08.2018].

²⁷ *A „goodwill” joint naval drill?*, People's Daily Online, 21.04.2007, http://en.people.cn/200704/21/eng20070421_368521.html [dostęp: 30.08.2018].

Japonii oraz Indii ta «Szersza Azja» zmieni się w wielką sieć obejmującą cały Pacyfik, w tym Stany Zjednoczone i Australię. Otwarta, a także przejrzysta sieć pozwoli na swobodny przepływ ludzi, towarów, środków oraz wiedzy»²⁸. Czwartego września 2007 r. rozpoczęły się wojskowe ćwiczenia morskie Malabar. Począwszy od 2002 r., były one prowadzone z udziałem flot Indii i Stanów Zjednoczonych. W 2007 r. po raz pierwszy wzięły w nich udział wszystkie państwa „Quad” oraz Singapur²⁹. Ćwiczenia były pomocne w ujednolicaniu współpracy marynarek wojennych „czwórki” przed wspólnymi zagrożeniami. Premier Japonii jeszcze we wrześniu 2007 r. złożył dymisję z urzędu, ze względu na zaangażowanie kilku z jego ministrów w afery korupcyjne. Nowy premier Japonii, Yasuo Fukuda, przez cały rok swego urzędowania nie traktował „Quad” priorytetowo, zwracając większą uwagę na relacje z Pekinem i Seul³⁰. W tym samym czasie nowy rząd Australii, pod przewodnictwem premiera Kevina Rudda, w obawie o nie zaognianie stosunków Canberry z Pekinem, wycofał się z czterostronnego dialogu. Wbrew mitom o podległości australijskiej polityki od Wielkiej Brytanii, a następnie od USA, po raz kolejny Australia pokazała niezależność swojej polityki międzynarodowej³¹. W ślad za tym poszła decyzja o nie sprzedawaniu australijskiego uranu Indiom³².

Kolejni premierzy Australii mieli inne podejście do Chin. Dzięki zgodzie Julii Gillard, od 2012 r. w Darwin stacjonuje „US Marine Rotational Force-Darwin” (MRF-D)³³, chociaż w tym czasie Australia zastanawiała się nad ograni-

²⁸ Przemówienie premiera Japonii, Shinzo Abe, w parlamencie Republiki Indii pt: *Confluence of the Two Seas*, z 22 sierpnia 2007, dostępne na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Japonii, 22.08.2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html> [dostęp: 30.08.2018].

²⁹ Szerzej zob. J. Cherian, *The Battle is on*, Frontline, 8.09.2007, <https://www.frontline.in/static/html/fl2418/stories/20070921508013100.htm> [dostęp: 30.08.2018].

³⁰ Szerzej zob.: J.M. Paul, *India-Japan Security Cooperation: A New Era of Partnership in Asia*, „Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India” 2012, Vol. 8, No. 1, s. 39.

³¹ Zob.: T. Switzer, *Australia's foreign policy: burying the myth*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 24.10.2017, <https://www.aspistrategist.org.au/australia-has-always-had-an-independent-foreign-policy> [dostęp: 30.08.2018].

³² Więcej: I. Bagchi, *Australia to pull out of 'quad' that excludes China*, „The Times of India”, 6.02.2008, http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/2760109.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst [dostęp: 30.08.2018]; H. Sokolski, *Mr. Rudd Says No to India on Uranium*, Nonproliferation Policy Education Center, 22.01.2008, <http://npolicy.org/article.php?aid=941&rid=6> [dostęp: 30.08.2018]; B. Loudon, *Rudd's uranium reversal irks India*, „The Australian”, 2.03.2008, <https://www.theaustralian.com.au/news/nation/rudds-uranium-reversal-irks-india/news-story/a8986328f421455fc4f71d74f49a6bac> [dostęp: 30.08.2018].

³³ Szerzej: *US Marine Rotational Force – Darwin*, Australian Defence Facilities, 30.09.2013, <https://nautilus.org/briefing-books/australian-defence-facilities/us-marine-rotational-force-darwin> [dostęp: 30.08.2018]; *Why US Marines are deployed to Australia's far north*, „The Economist”, 6.02.2018, <https://www.economist.com/democracy-in-america/2018/02/06/why-us-marines-are-deployed-to-australias-far-north> [dostęp: 30.08.2018]; E. Graham, *The Future for US*

zeniami wydatków obronnych³⁴. Z kolei premier Tony Abbott w 2014 r. zgodził się na sprzedaż uranu Indiom³⁵. Pomimo tych zdecydowanych kroków, Australia nadal konsekwentnie rozwijała silne relacje gospodarcze z Pekinem, w 2015 r. podpisując wspomnianą umowę o wolnym handlu³⁶.

Nowe otwarcie „Quad” nastąpiło w listopadzie 2017 r. w stolicy Filipin, Manili, przed rozpoczęciem EAS i Forum ASEAN. Tematyka szczytu dotyczyła „wolnego i otwartego Indo-Pacyfiku”³⁷. Z oświadczenia zamieszczonego na stronie australijskiego MSZ-tu można wywnioskować, iż spotkanie odbyło się w celu omówienia wspólnej wizji zwiększenia dobrobytu i bezpieczeństwa w tym regionie oraz współpracy w kierunku zapewnienia że region pozostanie wolny i otwarty. Dodatkowo urzędnicy rozmawiali na tematy utrzymania porządku w rejonie Indo-Pacyfiku, opartego na wspólnie uzgodnionych regułach, i poszanowania prawa międzynarodowego oraz wolności nawigacji i przelotu. Poruszono także kwestię zwiększenia możliwości łączności, koordynacji wysiłków w celu sprostania wyzwaniom związanym z walką z terroryzmem i utrzymaniem bezpieczeństwa na morzu w rejonie Indo-Pacyfiku, a także współpracy w przeciwdziałaniu zagrożeniom dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa, takim jak rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, w tym programów jądrowych i raketowych KRLD. W podsumowaniu oświadczenia wskazano, iż uczestnicy zobowiązali się do dalszych czterostronnych rozmów i pogłębienia współpracy w oparciu o wspólne wartości i zasady³⁸.

Na nowe otwarcie „Quad” z pewnością miało wpływ wiele czynników, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczyły Australii. Jednym z nich był wybór Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych, który z pewnością spolaryzował Indo-Pacyfik na tych przestrzegających wspólnych reguł i zasad

Marines in Darwin, Lowy Institute, 31.08.2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/future-us-marines-darwin> [dostęp: 30.08.2018].

³⁴ A. Kandzia-Poździał, *Królewska Australijska Marynarka Wojenna*, [w:] *Australia w XX i XXI wieku*, red. A. Kandzia-Poździał, J. Siekiera, Katowice 2017, s. 183.

³⁵ J. Bennett, *Australia quietly makes first uranium shipment to India three years after supply agreement*, ABC News, 19.07.2017, <http://www.abc.net.au/news/2017-07-19/australia-quietly-makes-first-uranium-shipment-to-india/8722108> [dostęp: 30.08.2018].

³⁶ Więcej zob.: *China – Australia FTA*, Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, 23.06.2015, <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enaustralia.shtml> [dostęp: 30.08.2018]; *Full text of ChAFTA & tariff schedules*, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, 20.12.2015, <https://dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/chafta/official-documents/Pages/official-documents.aspx> [dostęp: 30.08.2018].

³⁷ Szerzej: A. Panda, *US, Japan, India, and Australia Hold Working-Level Quadrilateral Meeting on Regional Cooperation. The ‘Quad’ is back*, „The Diplomat”, 13.11.2017, <https://thediplomat.com/2017/11/us-japan-india-and-australia-hold-working-level-quadrilateral-meeting-on-regional-cooperation> [dostęp: 30.08.2018].

³⁸ Zob.: *Australia-India-Japan-United States consultations on the Indo-Pacific*, Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade, 12.11.2017, <https://dfat.gov.au/news/media/Pages/aus-india-japan-us-consultations-on-the-indo-pacific.aspx> [dostęp: 30.08.2018].

oraz tych, którzy tego nie robią³⁹. Kolejnym elementem był agresywny rozwój Chin na Morzu Południowochińskim⁴⁰, w tym budowa i zasiedlanie przez Pekin sztucznych wysp w archipelagach Spratly i Wysp Paracelskich⁴¹, oraz nierepektowanie przez Chiny wyroków Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze z 2016 r.⁴² Dodatkowym czynnikiem była chińska polityka pożyczkowa wobec małych wyspiarskich państw na Oceanie Indyjskim i Pacyfiku, uzależniająca tamtejsze władze od Pekinu⁴³, a także niedawne informacje o silnych wpływach finansowych Chin na polityków oraz partie polityczne, m.in. w Australii⁴⁴. Po podjęciu decyzji w Canberrze o przystąpieniu do nowego „Quad”, wśród części Australijczyków pojawiła się obawa, czy Australia nie walczy w wyższej lidze

³⁹ Przemówienie Donalda Trumpa na szczycie APEC w Da Nang, 10 listopada 2017, dostępne na stronie Białego Domu, 10.11.2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam> [dostęp: 30.08.2018].

⁴⁰ Więcej zob.: *Quadrilateral security dialogue: India, Australia, Japan, US hold talks on Indo-Pacific cooperation*, „The Times of India”, 12.11.2017, http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/61616602.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cpst [dostęp: 30.08.2018]; *India, Indonesia backrules-based and peaceful Indo-Pacific region*, „The Times of India”, 30.05.2018, https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-indonesia-for-rules-based-peaceful-indo-pacific/articleshow/64383047.cms?utm_source=Articleshow&utm_medium=Organic&utm_campaign=Related_Stories [dostęp: 30.08.2018].

⁴¹ Szerzej zob.: *Hanoi demands Beijing withdraw missiles from disputed islands*, „Daily Mail”, 9.05.2018, <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-5708037/Hanoi-demands-Beijing-withdraw-missiles-disputed-islands.html> [dostęp: 30.08.2018]; *China is 'rapidly' expanding bomber training, probably for US strikes – Pentagon*, „The Guardian”, 17.08.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/17/pentagon-claims-china-military-likely-training-strikes-us-targets> [dostęp: 30.08.2018].

⁴² Zob.: T. Daiss, *International Court Rejects China's Claims to South China Sea*, „Forbes”, 12.07.2016, <https://www.forbes.com/sites/timdaiss/2016/07/12/philippines-wins-south-china-sea-case-against-china-court-issues-harsh-verdict/#32d63e2b7765> [dostęp: 30.08.2018]; M. Holtz, *What Beijing's surge in the South China Sea means*, „The Christian Science Monitor”, 1.06.2018, <https://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2018/0601/What-Beijing-s-surge-in-the-South-China-Sea-means> [dostęp: 30.08.2018]; P. Esmaguel II, *Justice Carpio hits Duterte policy after Hague ruling*, „Rappler News”, 12.07.2017, <https://www.rappler.com/nation/175403-justice-carpio-duterte-policy-hague-ruling> [dostęp: 30.08.2018].

⁴³ Ch. Greenfield, J. Barrett, *Payment due: Pacific islands in the red as debts to China mount*, Reuters Business News, 31.07.2018, <https://www.reuters.com/article/us-pacific-debt-china-in-sight/payment-due-pacific-islands-in-the-red-as-debts-to-china-mount-idUSKBN1KK2J4> [dostęp: 30.08.2018].

⁴⁴ Więcej zob.: T. Francis Chan, *Australia's intelligence chief warns of 'unprecedented' foreign interference with more spies now than during the Cold War*, „Business Insider”, 24.05.2018, <https://www.businessinsider.com/australian-intelligence-head-sounds-alarm-over-unprecedented-foreign-interference-2018-5?IR=T> [dostęp: 30.08.2018]; T.F. Chan, *A secret government report uncovered China's attempts to influence all levels of politics in Australia*, „Business Insider”, 28.05.2018, <https://www.businessinsider.com/secret-australian-government-report-uncovered-china-influence-campaign-2018-5?IR=T> [dostęp: 30.08.2018].

niż ta, w której się znajduje⁴⁵. Pomocna w tej sprawie może być australijska dyplomacja obronna⁴⁶.

Profesor Ian Hall wieści odejście od wielobiegunowego świata przedstawionego przez dr Coral Bell⁴⁷, która wskazywała na sześć światowych mocarstw: USA, Chiny, Indie, Japonię, Rosję i UE oraz ich „koncert sił”. Hall twierdzi, iż zmiana układu sił może nie być na rękę Australii, gdyż należy pamiętać o „koncercie mocarstw” XIX-wiecznej Europy, który szybko się rozpadł. Dzisiaj także koszty rzekomego utrzymania światowego pokoju mogą spaść na mniejsze państwa spoza wymienionej szóstki, takie jak Australia, które będą musiały poświęcić swoją ziemię, niezależność, reguły, zwyczaje lub prawo w celu utrzymania u władzy najsilniejszych⁴⁸.

Indo-Pacyfik

Zauważalne w nowym otwarciu „Quad”, ale też w oświadczeniach rządów wszystkich czterech państw, stało się intensywnie promowane hasło Indo-Pacyfiku. Obecnie określenie to jest używane nagminnie. Amerykański prezydent Donald Trump podczas przemówienia w Da Nang w Wietnamie na szczycie APEC, 10 listopada 2017 r., rozpoczął przemówienie od słów: „Jaki to zaszczyt być tu w Wietnamie, w samym sercu Indo-Pacyfiku [...]”⁴⁹. W swoim wystąpieniu dzielił się amerykańską wizją wolnego i otwartego Indo-Pacyfiku, który ma być miejscem, gdzie niezależne i suwerenne państwa, szanujące wspólnie przyjęte reguły i zasady, mające różne kultury i marzenia, mogą się rozwijać ramię w ramię, w wolności i pokoju⁵⁰. Z kolei Sekretarz Obrony USA, James Mattis, użył tego hasła siedemnaście razy,

⁴⁵ Szerzej: H. Reynolds, *Australia's perpetual 'war footing'*, John Menadue – Pearls and Irritations, 7.05.2018, <http://www.johnmenadue.com/henry-reynolds-australias-perpetual-war-footing> [dostęp: 30.08.2018]; D. Brewster, *Bring Australia's Navy home from the Middle-East*, Lowy Institute, 13.08.2018, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/bring-australias-navy-home-from-the-middle-east> [dostęp: 30.08.2018].

⁴⁶ Więcej na temat australijskiej dyplomacji obronnej: J. Sanyal, *Building strategic security: defence diplomacy and the role of army*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 19.07.2018, <https://www.aspirstrategist.org.au/building-strategic-security-defence-diplomacy-and-the-role-of-army> [dostęp: 30.08.2018].

⁴⁷ Dr Coral Bell (1923–2012) – jedna z najbardziej uznawanych australijskich analityków stosunków międzynarodowych, ekspert w sprawach polityki obronnej i zagranicznej Australii, autorka *The Next Landscape of World Politics: The End of the Vasco Da Gama Era*, Longueville Media, 2007, w której przedstawiała zmierzch zachodniej dominacji nad Azją.

⁴⁸ Szerzej: I. Hall, *Coral Bell and the 'concert of powers' problem*, Lowy Institute, 16.11.2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/debate/coral-bell-s-end-vasco-da-gama-era-10th-anniversary-retrospective> [dostęp: 30.08.2018].

⁴⁹ Przemówienie Donalda Trumpa na szczycie APEC w Da Nang, 10 listopada 2017, *op. cit.*

⁵⁰ *Ibidem*.

natomiast hasła Azja-Pacyfik tylko raz, przy APEC. Wszystko to działo się zaraz po przylocie z Hawajów, gdzie amerykańskie Dowództwo Floty Pacyfiku (PACOM) przemianowano na Dowództwo Floty Indo-Pacyfiku⁵¹. Na stronach *White Paper* Ministerstwa Spraw Zagranicznych Australii z listopada 2017 r. hasło Indo-Pacyfik pojawia się dziesiątki razy⁵². Nasuwa się pytanie, skąd taki nacisk na promocję tego określenia i zrezygnowanie z hasła Azja-Pacyfik, które dotąd wiodło prym, także w Australii?

Na temat połączenia demokracji tych dwóch oceanów mówił premier Japonii, Shinzo Abe, we wspomnianym wcześniej przemówieniu w parlamencie Indii, w sierpniu 2007 r. Indo-Pacyfik promowała w 2011 r. amerykańska sekretarz stanu Hillary Clinton, ogłaszając, że sojusz USA–Australia zostanie przekształcony z Azja-Pacyfik na Indo-Pacyfik⁵³. W Australii w 2013 r. rozpoczęto częstsze używanie tego określenia w *White Paper* Ministerstwa Obrony⁵⁴, jako Indo-Pacyficznego łuk strategiczny. Australijska polityka uległa kalibracji. Obecnie, we wspomnianym już australijskim *White Paper* Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 2017 r. hasło Indo-Pacyfik używane jest bardzo często. Wyjaśniono, że jest to region rozciągający się od wschodniej części Oceanu Indyjskiego aż po Ocean Spokojny, połączony przez Azję Południowo-Wschodnią, włączając w to Indie, Północną Azję i Stany Zjednoczone⁵⁵. Prawdopodobne odrzucenie hasła Azja-Pacyfik, kojarzonego głównie z relacjami z Pekinem, na rzecz hasła Indo-Pacyfik miało zwrócić uwagę na rozwijanie obecnie szerokiej współpracy z New Delhi. Dodatkowo termin ten kładzie nacisk na oceany. Ich szczególne miejsce pod względem zasobów naturalnych i tras żeglugowych powoli staje się głównym tematem napięć. Pokojowe rozbrojenie pojawiających się na oceanach punktów zapalnych może w przyszłości stać się kluczem do globalnego bezpieczeństwa⁵⁶. Szczególnie, że „Quad”, promujący Indo-Pacyfik, mógłby się kojarzyć nie tyl-

⁵¹ Szerzej na temat zmiany Azja-Pacyfik na Indo-Pacyfik zob.: G. Dobell, *Indo-Pacific versus Asia-Pacific as Makinder faces Mahan*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 5.06.2018, <https://www.aspistrategist.org.au/indo-pacific-versus-asia-pacific-as-makinder-faces-mahan> [dostęp: 30.08.2018]; C. Houck, *Pentagon Rebrands PACOM as 'Indo-Pacific Command'*, Defence One, 30.05.2018, <https://www.defenseone.com/threats/2018/05/pentagon-rebrands-pacom-indo-pacific-command/148612> [dostęp: 30.08.2018].

⁵² Zob.: *2017 Foreign Policy White Paper*, Australian Government, 23.11.2017, <https://www.fpwitepaper.gov.au/foreign-policy-white-paper> [dostęp: 30.08.2018].

⁵³ Więcej: U. Choudhury, *India can thank Uncle Sam for Julia Gillard's uranium backflip*, First Post, 16.11.2011, <https://www.firstpost.com/india/india-can-thank-uncle-sam-for-julia-gillards-uranium-backflip-131951.html> [dostęp: 30.08.2018]; H. Clinton, *America's Pacific Century*, „Foreign Policy”, 11.10.2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century> [dostęp: 30.08.2018].

⁵⁴ Zob.: *Defence White Paper 2013...*, op. cit.

⁵⁵ *2017 Foreign Policy White Paper...*, op.cit., s. 119.

⁵⁶ Szerzej zob.: B. Chellaney, *A new order for the Indo-Pacific*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 17.03.2018, <https://www.aspistrategist.org.au/new-order-indo-pacific> [dostęp: 30.08.2018].

ko z bezpieczeństwem, ale i rywalizacją ekonomiczną, tworząc alternatywę dla chińskiego projektu Nowego Jedwabnego Szlaku, jako „infrastruktura wysokiej jakości”. Dla wielu krajów z regionu jest to szansa na pójście inną drogą, niż uzależnienie gospodarcze od Chin⁵⁷. Na marginesie należy zaznaczyć, iż używanie hasła Indo-Pacyfik brane jest pod uwagę także w Wielkiej Brytanii oraz Francji⁵⁸.

Potencjał „Quad 2.0” jest znaczący. Kwestie szeroko pojętego bezpieczeństwa morskiego są kluczowe dla tej współpracy, niemniej jednak zadziałać mogą nie tylko wojskowe aspekty. Skoordynowane działania dyplomatyczne „czwórki” mogą podnosić świadomość chińskich działań na Indo-Pacyfiku, jak również budować bardziej jednolitą interpretację międzynarodowego prawa. Podobnie może stać się w aspekcie ekonomicznym – koordynacja inwestycji infrastrukturalnych „Quad” dla uboższych krajów Indo-Pacyfiku daje alternatywę tym państwom przed uzależnieniem ekonomicznym od Chin⁵⁹.

Po listopadowym nowym otwarciu „Quad”, ponowne wspólne zdanie państw członkowskich widoczne było podczas trzeciej międzynarodowej konferencji „Raisina Dialogue” w Indiach, w styczniu 2018 r. Skupiono się tam na dalszym określaniu pojęcia regionu Indo-Pacyfiku, gdzie Ocean Indyjski stanie się jeszcze ważniejszy w kreowaniu nowego globalnego porządku. Chiny

⁵⁷ Więcej zob.: Ch. Rajghatta, *US ,Quad' plan with India, Japan and Australia to offer options for Asian countries beyond China*, „The Times of India”, 28.10.2017, http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/61310986.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst [dostęp: 30.08.2018]; J. Wardell, C. Packham, *Australia, U.S., India and Japan in talks to establish Belt and Road alternative: report*, Reuters Business News, 19.02.2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-beltandroad-quad/australia-u-s-india-and-japan-in-talks-to-establish-belt-and-road-alternative-report-idUSKCN1G20WG> [dostęp: 30.08.2018]; M. Sharma, *China's Silk Road Isn't So Smooth*, Bloomberg, 11.07.2018, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-07-10/china-s-belt-and-road-initiative-has-stalled> [dostęp: 30.08.2018]; *Australia to team up with US, Japan in regional infrastructure rival to China*, „Financial Review”, 31.07.2018, <https://www.afr.com/news/australia-to-team-up-with-us-japan-in-regional-infrastructure-rival-to-china-20180730-h13cqx> [dostęp: 30.08.2018].

⁵⁸ E. Scimia, *UK must rely on allies to project power in Pacific*, „Asia Times”, 13.08.2018, <http://www.atimes.com/uk-must-rely-on-allies-to-project-power-in-pacific> [dostęp: 30.08.2018]; *AUKMIN – Join Action Plan*, Australia's Minister for Foreign Affairs, the Hon Julie Bishop MP, 20.07.2018, https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2018/jb_mr_180720.aspx?w=tb-1CaGpkPX%2FIS0K%2Bg9ZKEg%3D%3D [dostęp: 30.08.2018]; G. Till, *Indo-Pacific: are British coming back?*, Lowy Institute, 18.07.2018, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indo-pacific-are-british-coming-back> [dostęp: 30.08.2018]; *After India-US-Japan-Australia quad, France to deepen ties with India in IOR*, „The Economic Times”, 12.07.2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/after-india-us-japan-australia-quad-france-to-deepen-ties-with-india-in-ior/articleshow/61660699.cms> [dostęp: 30.08.2018].

⁵⁹ Szerzej: J.W. Hornung, *The Potential of the Quadrilateral*, The RAND Corporation Blog, 22.02.2018, <https://www.rand.org/blog/2018/02/the-potential-of-the-quadrilateral.html> [dostęp: 30.08.2018]; M. Obe, *US, Japan and Australia team up on Indo-Pacific building push*, „Nikkei Asian Review”, 31.07.2018, <https://asia.nikkei.com/Economy/US-Japan-and-Australia-team-up-on-Indo-Pacific-building-push> [dostęp: 30.08.2018].

określono tam „siłą zakłócającą” globalny porządek, z racji lekceważenia przez nie przepisów międzynarodowych⁶⁰.

Marcowy szczyt Australia–ASEAN, który odbył się w Sydney, był okazją do rozmów na temat wzmocnienia tej grupy państw oraz dalszego pogłębiania ich relacji z Australią, dla której jest to trzeci partner handlowy po Chinach oraz Unii Europejskiej⁶¹.

W kolejnych miesiącach państwa „Quad” rozmawiały z poszczególnymi członkami ASEAN na temat współpracy – z tej grupy Wietnam był państwem, którego nie trzeba było nazbyt mocno przekonywać⁶². Inaczej ma się sprawa z Singapurem, który stara się nie opowiadać tylko po jednej ze stron⁶³.

Siódmego czerwca 2018 r. w Singapurze odbyło się kolejne spotkanie członków „Quad”. W międzyczasie „czwórka” pracowała wspólnie nad projektami humanitarnymi, walką z terroryzmem oraz pomocą w przypadku klęsk żywiołowych, jak również nierozprzestrzenianiem broni masowego rażenia⁶⁴. Na spotkaniu członkowie dialogu ponowili swoje poparcie dla wolnego, dostatniego i otwartego regionu Indo-Pacyfiku. Rozmawiali też o wspólnych celach w zakresie łączności i rozwoju relacji oraz udzielili poparcia dla centralizacji ASEAN⁶⁵.

⁶⁰ Szerzej: M. Jha, *The Third Raisina Dialogue*, „Indian Defence Riview”, 22.01.2018, <http://www.indiandefencereview.com/spotlights/the-third-raisina-dialogue> [dostęp: 30.08.2018].

⁶¹ Zob.: G. Miller, *Singapore, Australia, „the Quad” and ASEAN: Same Same But Different*, Australian Institute of International Affairs, 16.01.2018, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/singapore-australia-quad-asean-different> [dostęp: 30.08.2018]; *Joint Statement of the ASEAN-Australia Special Summit: The Sydney Declaration*, Association of Southeast Asia Nations, 18.03.2018, <http://asean.org/storage/2018/03/Joint-Statement-of-the-ASEAN-Australia-Special-Summit-Sydney-Declaration-FINAL.pdf> [dostęp: 30.08.2018].

⁶² T. Corben, *The Quad, Vietnam, and the Role of Democratic Values*, „The Diplomat”, 25.05.2018, <https://thediplomat.com/2018/05/the-quad-vietnam-and-the-role-of-democratic-values> [dostęp: 30.08.2018].

⁶³ B. Carr, *The Shrinking ‘Quad’: How The Alliance is going nowhere as Japan and India Court China*, Australia-China Relations Institute, 17.05.2018, <http://www.australiachinarelations.org/content/shrinking-%E2%80%98quad%E2%80%99-how-alliance-going-nowhere-japan-and-india-court-china> [dostęp: 30.08.2018].

⁶⁴ *India, Australia, US, Japan to meet in Singapore for the Quad meeting*, „BRICS Journal”, 6.06.2018, <http://bricsjournal.com/india-australia-us-japan-meet-singapore-quad-meeting> [dostęp: 30.08.2018].

⁶⁵ *India, US, Japan and Australia hold talks on key issues in Indo-Pacific region*, „The Times of India”, 7.06.2018, https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-us-japan-and-australia-hold-talks-on-key-issues-in-indo-pacific-region/articleshow/64497832.cms?utm_source=article&utm_medium=organic&utm_medium=text&utm_campaign=related_stories&utm_campaign=cppst [dostęp: 30.08.2018]; *India, US, Japan, Australia hold ‘quad’ meet in Singapore, reaffirm support for free and open Indo-Pacific: A roundup*, First Post, 8.06.2018, <https://www.firstpost.com/world/india-us-japan-australia-hold-quad-meet-in-singapore-reaffirm-support-for-free-and-open-indo-pacific-a-roundup-4501959.html> [dostęp: 30.08.2018].

Pod koniec lipca w Kalifornii odbyło się spotkanie AUSMIN⁶⁶ z udziałem Sekretarza Stanu USA Michaela Pompeo, Sekretarza Obrony USA Jamesa Mattisa oraz ich australijskich odpowiedników – Minister Spraw Zagranicznych Julie Bishop oraz Minister Obrony Marise Payne. Podczas spotkania omawiano m.in. tematy związane z „Quad” oraz rolę, jaką odgrywają w nim Indie⁶⁷.

Obecnie jednym z najważniejszych dla Australii tematów, mogących w nowym otwarciu przesądzić o właściwym rozwoju „Quad”, są Indie⁶⁸. Historia współpracy tych państw związana jest z Wielką Brytanią – Australia oraz Indie działały i działają wspólnie m.in. w ramach The Commonwealth i Planu Colombo, a także w ramach IORA⁶⁹ i TIDO⁷⁰. Pomimo znaczącego w ostatnim czasie rozwoju relacji bilateralnych tych dwóch państw, także w sferze bezpieczeństwa (np. dwustronna współpraca obronna AUSINDEX⁷¹), współpraca ta nie odbywa się jednak bez zgrzytów. Indie z chęcią spoglądają na australijskie zasoby, a Australia tym razem pomaga w rozwoju nie Chin lecz Indii⁷².

Jednym z większych zgrzytów pomiędzy krajami było wyjście Australii z pierwszego dialogu „Quad” oraz brak zgody na sprzedaż uranu Indiom w 2008 r.,

⁶⁶ AUSMIN – Australia-United States Ministerial Consultations. Spotkania ministerialne przedstawicieli resortów obrony i spraw zagranicznych obu rządów odbywają się co roku od 1985 r. Więcej o nich na stronie australijskiego MSZ: 5.06.2017, <https://dfat.gov.au/geo/united-states-of-america/ausmin/Pages/ausmin-australia-united-states-ministerial-consultations.aspx> [dostęp: 30.08.2018]; A. Houston, *A short guide to AUSMIN*, Lowy Institute, 5.06.2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/short-guide-ausmin> [dostęp: 30.08.2018].

⁶⁷ *2018 Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN)*, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, 24.07.2018, <https://dfat.gov.au/news/news/Pages/2018-ausmin.aspx> [dostęp: 30.08.2018]; *Australia, United States signal support for Quad at their 2+2 talks*, NewsNumber, 26.07.2018, <https://dfat.gov.au/news/news/Pages/2018-ausmin.aspx> [dostęp: 30.08.2018].

⁶⁸ Więcej zob.: S. Dhume, *Will India Join the Quad?*, „The Wall Street Journal”, 2.11.2017, <https://www.wsj.com/articles/will-india-join-the-quad-1509660669> [dostęp: 30.08.2018]; D. Howell, *Is the Quad the new Trump card?*, „The Japan Times”, 2.03.2018, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/03/02/commentary/world-commentary/quad-new-trump-card/#.W4zqYNSLRnJ> [dostęp: 30.08.2018].

⁶⁹ Indian Ocean Rim Association (IORA) – A. Bergin, *Common challenges provide the platform for regional cooperation*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 27.11.2017, <https://www.aspi.org.au/opinion/common-challenges-provide-platform-regional-cooperation> [dostęp: 30.08.2018].

⁷⁰ Szerzej na temat TIDO (Trilateral Dialogue on the Indian Ocean): A. Bergin, *Trilateral dialogue opens the way for Indo-Pacific cooperation*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 27.11.2017, <https://www.aspi.org.au/trilateral-dialogue-opens-the-way-for-indo-pacific-cooperation> [dostęp: 30.08.2018].

⁷¹ Szerzej: R. Thakur, *Australia and the Quad*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 5.07.2018, <https://www.aspi.org.au/australia-and-the-quad> [dostęp: 30.08.2018]; I. Bagchi, *India, Australia kick off joint exercise Down Under*, „The Times of India”, 15.06.2017, http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/59152044.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst [dostęp: 30.08.2018].

⁷² Zob.: G. Wyeth, *Australia's Carmichael Coal Mine Folly*, „The Diplomat”, 26.04.2017, <https://thediplomat.com/2017/04/australias-carmichael-coal-mine-folly> [dostęp: 30.08.2018].

by nie zaogniać relacji z Chinami. Problemy w relacjach australijsko-indyjskich łagodzą w ostatnim czasie Stany Zjednoczone, które na przełomie XX i XXI wieku rozpoczęły starania, by zyskać zaufanie New Delhi. Temat nuklearny bardzo zbliżył Indie i Stany Zjednoczone. Dzięki USA, Australia w 2011 r. powróciła do sprzedaży uranu Indiom⁷³. Otwarcie pierwszej zagranicznej bazy wojskowej Chin w Dżibuti, przejęcie portu na Sri Lance oraz rozwój chińskich relacji z Pakistanem dodatkowo skłaniały Indie do szukania sojuszników, także w Australii⁷⁴. Kolejne umowy zacieśniły współpracę i sprzyjały ponownemu wejściu obu państw do Czterostronnego Dialogu na temat Bezpieczeństwa w 2017 r.⁷⁵

Naturalne tarcia na linii Australia–Indie nadal powstają. W tym miejscu należy poruszyć temat niedopuszczenia Australii przez Indie do ćwiczeń morskich Malabar 2018. Istnieją doniesienia, że mogło mieć to związek ze zniesieniem australijskich wiz dla pracowników sezonowych, tj. wiz nr 457⁷⁶. Mogło to też być spowodowane nieufnością Indii w stosunku do Australii po opuszczeniu poprzedniego „Quad”⁷⁷. Inne źródła twierdzą, że decyzja premiera Narendry Modiego była związana z jego wizytą w Chinach, która miała miejsce w tym samym czasie⁷⁸. Obecnie Indie w powstałym „Quad 2.0” wydają się być najsłabszym ogniwem, nadal lawirując pomiędzy Chinami i Rosją z jednej strony, a z drugiej pomiędzy USA, Japonią i Australią⁷⁹.

⁷³ U. Choudhury, *op. cit.*

⁷⁴ *China opens first overseas base in Djibouti*, Aljazeera News Grid, 1.08.2017, <https://www.aljazeera.com/news/2017/08/china-opens-overseas-base-djibouti-170801104040586.html> [dostęp: 30.08.2018].

⁷⁵ *Framework for Security Cooperation between Australia and India 2014*, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, 18.11.2014, <https://dfat.gov.au/geo/india/Pages/framework-for-security-cooperation-between-australia-and-india-2014.aspx> [dostęp: 30.08.2018].

⁷⁶ Porównaj: H.V. Pant, *India, Japan, Australia, and the US: The Return of Asia's 'Quad'*, „The Diplomat”, 28.04.2017, <https://thediplomat.com/2017/04/india-japan-australia-and-the-us-the-return-of-asias-quad> [dostęp: 30.08.2018]; *India, Australia to deepen cooperation to combat terror*, „The Times of India”, 19.06.2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-australia-to-deepen-cooperation-to-combat-terror/articleshow/64652775.cms> [dostęp: 30.08.2018].

⁷⁷ Szerzej: A. Shearer, *Quad redux: A new agenda for Asia's maritime democracies*, The Interpreter, Lowy Institute, 10.11.2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/quad-redux-new-agenda-asia-maritime-democracies> [dostęp: 30.08.2018].

⁷⁸ Więcej zob.: H. Clark, *Why did India rebuff Australia's war games offer (If not to placate China)?*, „South China Morning Post”, 4.06.2017, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2096699/why-did-india-rebuff-australias-war-games-offer-if-not-placate> [dostęp: 30.08.2018]; A. Sundaramurthy, *India Keeps Australia Out of the Malabar Exercise – Again*, „The Diplomat”, 8.05.2018, <https://thediplomat.com/2018/05/india-keeps-australia-out-of-the-malabar-exercise-again> [dostęp: 30.08.2018]; A. Tarapore, *Sop to China or signal to Australia?*, „The Indian Express”, 11.05.2018, <https://indianexpress.com/article/opinion/malabar-navy-exercise-modi-xi-summit-india-us-japan-australia-malabar-exercise-5171940> [dostęp: 30.08.2018].

⁷⁹ Szerzej na temat działań Indii zob.: I. Bagchi, *India, Australia, US, Japan to hold meet in Singapore*, „The Times of India”, 6.06.2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-australia-us-japan-to-hold-meet-in-singapore/articleshow/64473876.cms> [dostęp: 30.08.2018]; S. Haidar, *US-Japan-India-Australia Quad: New Delhi Charts new line on Indo-Pacific policy*,

Drugim kluczowym elementem istnienia nowego „Quad” jest silna współpraca z wszystkimi członkami grupy ASEAN⁸⁰. Tak wielokrotnie dziś odmieniany przez przypadki Indo-Pacyfik nie ma szans przetrwania bez silnej współpracy z państwami Azji Południowo-Wschodniej. Reakcje państw ASEAN na amerykański *Pacific Pivot to Asia* w 2012 r. były różne. Pokazuje to jasno, jak zależności poszczególnych gospodarek ASEAN różnią się od gospodarek Pekinu lub Waszyngtonu. Pompowanie setek milionów dolarów, także przez sojuszników Stanów Zjednoczonych zamieszkałych bliżej omawianego regionu (Japonii i Australii), pomaga utrzymać współpracę większości stolic z „wujkiem zza oceanu”⁸¹. Pozostałym stolicom ASEAN bliżej do „wujka z własnego kontynentu”, który lekką ręką rozdaje kredyty i specjalistów unowocześniających tereny Azji Południowo-Wschodniej⁸². Dla „Quad” kluczowym problemem w relacjach z ASEAN może być coś innego, mianowicie konkurencja. Dopóki „czwórka” może sięgać po korzyści z obu stron (handel z Chinami, bezpieczeństwo z USA) jest dobrze. W momencie, gdy trzeba wybrać jedną stronę, powstaje problem⁸³. Obecny prezydent Stanów Zjednoczonych, Donald Trump, postanowił powiedzieć „sprawdzam”, porównując czyny ze słowami. Centralizacja ASEAN na dzień dzisiejszy jest bardziej marzeniem niż faktem⁸⁴. Obecnie, w świecie ostrej konkurencji, „Quad” potrzebuje znacząco przebić ofertę Chin dla państw ASEAN, nie tylko pod względem bezpieczeństwa i przestrzegania prawa międzynarodowego, ale także rozwoju tamtejszych gospodarek oraz budowy infrastruktury, która pomoże jeszcze mocniej rozkwitnąć

„The Hindu”, 8.06.2018, <https://www.thehindu.com/news/national/us-japan-india-australia-quad-new-delhi-charts-new-line-on-indo-pacific-policy/article24113900.ece> [dostęp: 30.08.2018].

⁸⁰ ASEAN (Association of South-East Asian Nations) Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej powstało w Bangkoku 8 sierpnia 1967 r. Główna siedziba mieści się w stolicy Indonezji, Dżakarcie. Organizacja grupuje dziesięć krajów Azji Południowo-Wschodniej: Filipiny, Indonezję, Malezję, Singapur, Tajlandię, Brunei, Wietnam, Laos, Mjanma i Kambodżę.

⁸¹ D. Shambaugh, *The US gives more to Asean than China does. Asean just needs to know it*, „South China Morning Post”, 7.08.2018, <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/united-states/article/2158490/us-gives-more-asean-china-does-asean-just> [dostęp: 30.08.2018].

⁸² C. Fonbuena, *ASEAN 2017. China wins vs U.S. at ASEAN Summit but loses on publicity*, „Rappler News”, 16.11.2017, <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/188593-china-asean-summit-2017-li-keqiang> [dostęp: 30.08.2018]; *China's influence in South and Southeast Asia*, „Pakistan Today”, 14.01.2018, <https://www.pakistantoday.com.pk/2018/01/14/chinas-influence-in-south-and-southeast-asia> [dostęp: 30.08.2018]; S. Gupta, *China Scores with ASEAN Play as Trump's America Loses Its way in South China Sea*, „South China Morning Post”, 3.08.2018, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2158203/china-scores-asean-play-trumps-america-loses-its-way-south> [dostęp: 30.08.2018].

⁸³ Szerzej: R.C. Bush, *op. cit.*

⁸⁴ H. Le Thu, *‘Indo-Pacific’: (re-)revise and resubmit*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 8.06.2018, <https://www.aspistrategist.org.au/indo-pacific-re-revise-and-resubmit> [dostęp: 30.08.2018].

Azji Południowo-Wschodniej⁸⁵. Tylko tak można pozyskać cały ASEAN, ponieważ inaczej nie będzie on, jako całość, pewnym ogniwem w polityce bezpieczeństwa Indo-Pacyfiku. Tym bardziej warto podjąć wysiłek, z punktu widzenia Australii, dla której ASEAN nie jest odległym regionem, a najbliższym sąsiedztwem⁸⁶. Ostatni, marcowy szczyt Australia–ASEAN w Sydney umocnił to przekonanie po obu stronach⁸⁷.

Pozostaje pytanie, jak na „Quad” odpowiedzą Chiny? Pekin ma obecnie twardy orzech do zgryzienia, gdyż musiałby odpowiadać na coś, co formalnie może, ale nie musi istnieć. Przykładem jest „Quad” z 2007 r., który stał się widmem i to nie tylko z powodu Australii. Po dziś dzień, głównie w Indiach, można spotkać ten skrót myślowy, jakoby tylko Australia zabiła ówczesny Czterostronny Dialog na temat Bezpieczeństwa, zapominając o dymisji we wrześniu 2007 r. premiera Japonii i inicjatora „Quad”⁸⁸.

Z pewnością nowe otwarcie dialogu Australii, Japonii, Stanów Zjednoczonych oraz Indii poważnie zaniepokoiło Chiny, niemniej jeszcze daleka droga do możliwości okiełznania Państwa Środka przez demokracje „Quad”⁸⁹. Szczególnie biorąc pod uwagę, że Chiny dla Japonii są drugim co do wielkości partnerem handlowym, natomiast pierwszym dla Indii oraz Australii⁹⁰. Obecnie nowy „Quad” nie jest ani sojuszem obronnym, ani instytucją, a Pekin widzi wiele luk w relacjach pomiędzy członkami dialogu, jak również w jedności państw

⁸⁵ Zob.: A. Panda, *op. cit.*

⁸⁶ Szerzej: W. Choong, *Quad goals: wooing ASEAN*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 11.07.2018, <https://www.aspistrategist.org.au/quad-goals-wooing-asean> [dostęp: 30.08.2018].

⁸⁷ Więcej zob.: J. Blaxland, *Plan B: Australia's foreign policy white paper*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 10.02.2018, <https://www.aspistrategist.org.au/plan-b-australias-foreign-policy-white-paper> [dostęp: 30.08.2018]; G. Dobell, *Musing on Australia's ASEAN future*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 3.04.2018, <https://www.aspistrategist.org.au/musing-australias-asean-future> [dostęp: 30.08.2018]; E. Laksmana, *The odd man in: contemplating Australian membership of ASEAN*, The Strategist. Australian Strategic Policy Institute, 4.04.2018, <https://www.aspistrategist.org.au/odd-man-contemplating-australian-membership-asean> [dostęp: 30.08.2018].

⁸⁸ R. Medcalf, *Mysterious quad more phantom than menace*, ABC News, 9.04.2008, <http://www.abc.net.au/news/2008-04-09/mysterious-quad-more-phantom-than-menace/2397936> [dostęp: 30.08.2018].

⁸⁹ T. Ming Hui, *Quad 2.0: Facing China's Belt And Road? – Analysis*, „Euroasia Review. News&Analysis”, 1.03.2018, <https://www.eurasiareview.com/01032018-quad-2-0-facing-chinas-belt-and-road-analysis> [dostęp: 30.08.2018]; B. Birtles, *China mocks Australia over 'Indo-Pacific' concept it says will 'dissipate'*, ABC News, 8.03.2018, <http://www.abc.net.au/news/2018-03-08/china-mocks-australia-over-indo-pacific-concept/9529548> [dostęp: 30.08.2018].

⁹⁰ A. Wyne, *The Quad: Second Verse, Same as the First?*, The RAND Corporation Blog, 15.06.2018, <https://www.rand.org/blog/2018/06/the-quad-second-verse-same-as-the-first.html> [dostęp: 30.08.2018].

ASEAN⁹¹. Chiny konsekwentnie szukają swoich szans⁹². Nasuwa się pytanie, która ze stron wykorzysta je lepiej dla swoich celów?

Wśród wielu poruszanych tematów nie można zapomnieć o Shanghai Cooperation Organization (Szanghajska Organizacja Współpracy, SCO), utworzonej w 2001 r., z pierwotnej Shanghai Five powstałej w 1996 r. – organizacji grupującej takie kraje jak: Rosja, Chiny, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan. Indie wstąpiły do SCO jako pełnoprawny członek 9 czerwca 2017 r.; w tym samym czasie dołączył również Pakistan. Obecnie Szanghajska Organizacja Współpracy to jedna z najpotężniejszych i najbardziej wpływowych organizacji świata⁹³. Z pewnością Rosja chciałaby, żeby SCO była też wschodnią odpowiedzią na NATO⁹⁴, niemniej jednak, jak twierdzi Daniel Darling (międzynarodowy analityk rynku wojskowego), Pekin i New Dehli woła, by ta organizacja promowała łączność regionalną, współpracę energetyczną i zapewniła stabilizację w regionie, co zdecydowanie bardziej pomoże w rozwoju gospodarczym jej członków⁹⁵.

Podsumowanie

Porównując obecną sytuację z *White Paper* Ministerstwa Spraw Zagranicznych Australii z tą z października 2013 r., istnieje znaczące przeorientowanie polityki z Azji-Pacyfiku na Indo-Pacyfik. Pokazuje to, że Australia, dla której Chiny są obecnie największym partnerem handlowym, chce podjąć wyzwanie i przeciwstawić się możliwym naciskom politycznym – a szczególnie ekonomicznym – Pe-

⁹¹ Szerzej: N. Chandran, *The US and its Asia Pacific allies are boosting security ties – that could upset China*, CNBC Politics, 22.03.2018, <https://www.cnbc.com/2018/03/22/us-japan-india-and-australia-security-talks-could-anger-china.html> [dostęp: 30.08.2018]; O. Nagai, T. Nagasawa, *China lobbies ASEAN for joint military drills without US*, „Nikkei Asian Review”, 4.08.2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/China-lobbies-ASEAN-for-joint-military-drills-without-US> [dostęp: 30.08.2018].

⁹² Więcej zob.: D. Brewster, *China's play for military bases in the eastern Indian Ocean*, Lowy Institute, 15.05.2018; <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-s-play-military-bases-eastern-indian-ocean> [dostęp: 30.08.2018]; S. Miracola, *The Indo-Pacific „Encirclement”: How Is China Reacting?*, Italian Institute for International Political Studies, 4.06.2018, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/indo-pacific-encirclement-how-china-reacting-20716> [dostęp: 30.08.2018]; B. Blanchard, *China complains about Pentagon report, says it is „pure guesswork”*, Reuters, 18.08.2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-usa-pentagon/china-complains-about-pentagon-report-says-it-is-pure-guesswork-idUSKBN1L300S> [dostęp: 30.08.2018].

⁹³ Więcej zob.: *SCO summit will be „new milestone” in grouping's history: China*, „The Times of India”, 28.05.2018, http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/64358909.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst [dostęp: 30.08.2018].

⁹⁴ Zob.: M. Ali, *New „strategic partnership” against China*, BBC News, 3.09.2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6968412.stm [dostęp: 30.08.2018].

⁹⁵ Szerzej zob.: D. Darling, *Is the SCO Emerging as Eastern Counterweight to NATO?*, RealClear Defense, 30.08.2015, https://www.realcleardefense.com/articles/2015/08/31/is_the_sco_emerging_as_eastern_counterweight_to_nato_108426.html [dostęp: 30.08.2018].

kinu, w obronie wyznawanych wartości i reguł. O ile Stany Zjednoczone od czasów II wojny światowej są gwarantem bezpieczeństwa politycznego Australii, to ASEAN oraz pogłębienie relacji z Indiami są kluczem do australijskiego bezpieczeństwa ekonomicznego. W ten sposób, przy ogromnym wysiłku i determinacji, świadoma niepewności i ryzyka Australia ma szansę zrównoważyć moce, doprowadzając do porządku w regionie na korzystnych dla siebie zasadach.

Istnieją w społeczeństwie australijskim obawy, czy „Quad 2.0” był potrzebny. Odpowiedź na to pytanie wynika z innego pytania: do czego jest potrzebny nowy „Quad”? Jeśli do wysłania ostrzeżenia dla coraz bardziej asertywnych Chin, to z pewnością spełnił on już swoje zadanie, a zatem jest potrzebny czterem demokracjom. Na dzień dzisiejszy „Quad” można uważać za nieformalne, nieinstytucjonalne oraz nie posiadające nawet własnej strony internetowej porozumienie, którego sednem jest zapewnienie bezpieczeństwa morskiego na Indo-Pacyfiku, ale kluczem do jego siły jest nie tylko ASEAN, lecz także Indie.

Bez silnej współpracy i walki o większą demokratyzację w krajach Azji Południowo-Wschodniej nie będzie spoiwa łączącego Ocean Indyjski z Oceanem Spokojnym. Dla Australii jej dobrobyt i bezpieczeństwo są obecnie nierozzerwalnie związane ze stabilnością, dobrobytem oraz bezpieczeństwem sąsiadów, w tym państw ASEAN. Podobnie ma się sprawa Indii. Bez większego zaufania New Delhi do pozostałych trzech demokracji – szczególnie ważna jest tu rola polityków Australii – nie będzie rozwoju i powiększania Indo-Pacyfiku. W skrócie, bez ASEAN oraz Indii nie ma Indo-Pacyfiku, a bez Indo-Pacyfiku nie ma „Quad”. Rola Australii w „czwórce” jest bardzo ważna, ale czy uniesie ona tę presję? Canberra poważnie przeanalizowała plusy i minusy „Quad 2.0” przed rozpoczęciem rozmów z pozostałymi trzema demokracjami. Dla Australii minusem będzie pogorszenie relacji z Chinami, zaś plusem – większe bezpieczeństwo i rozwój współpracy z Indiami.

Promocja w ostatnim czasie Indo-Pacyfiku, zamiast Azji-Pacyfiku jest przejściem w światowej polityce od świata dwóch mocarstw, a więc Chin i USA oraz ich sprzymierzeńców, do świata niedemokratycznych wielkich Chin i odradzającej się Rosji oraz demokratycznych wielkich Stanów Zjednoczonych i rosnących w siłę Indii, które są tu prawdopodobnie najsłabszym ogniwem. Dzieje się tak, gdyż jeszcze nie zdecydowały one do końca, czy chcą być tylko po jednej ze stron, czy też wolą znajdować się po obu stronach w tym samym czasie. Jest to jednak temat na zupełnie inny artykuł.

Wracając do nowego otwarcia „Quad” i sensowności jego istnienia dla Canberry, pomimo różnic dzielących rządy Australii, Indii, Japonii i Stanów Zjednoczonych, wszystkie cztery demokracje zrozumiały, że silny „Quad” jest im potrzebny w tym regionie, aby bronić wartości i ustalonych reguł świata w którym się znajdują. Zanim jednak współpraca „czwórki” będzie modelowa potrzeba wielu konsultacji, współpracy gospodarczej, ścisłej wzajemnej wymiany informacji oraz tysięcy godzin wojskowych ćwiczeń, które dadzą jeszcze

mocniejsze fundamenty wzajemnego zaufania. W ten sposób dzięki „Quad” interesy Australii w dziedzinie gospodarki oraz bezpieczeństwa stają się zbieżne.

Quad–Australia. New opening

Ten years after the collapse of the first version of the Quadrilateral Security Dialogue (QSD), the new „Quad” is growing, with the participation of the same countries: Australia, India, Japan and the United States. Why after the fall of the idea did they return to this platform again? The answer seems to be obvious, not only for those who wanted to maintain the „Quad” but also for those who did not treat it as a priority. The growing strength and assertiveness of China convinced these four states to launch the new „Quad”. For Australia, the key factor for the effectiveness of the new Quadrilateral Security Dialogue will be to deepen mutual cooperation with special emphasis on India, as well as to convince ASEAN countries to the idea of the Indo-Pacific. Only in this way „Quad” would guarantee security in the region, as much as to create an alternative to the China’s Belt and Road project. It is Australian chance to balance the power, through bringing order to the region, on principles that are favorable for itself.

Key words: Quad, Australia, Japan, India, United States, USA, China, Security, Defense, Army, Indo-Pacific, ASEAN, Canberra

Quad–Australia. Nowe otwarcie

Dziesięć lat po upadku pierwszej wersji Czterostronnego Dialogu Bezpieczeństwa, rozwija się nowy „Quad” z udziałem tych samych państw: Australii, Japonii, Stanów Zjednoczonych oraz Indii. Dlaczego powrócono do tej idei raz jeszcze? Odpowiedź wydaje się oczywista nie tylko dla tych, którzy chcieli utrzymania dialogu, ale także dla wszystkich, którzy nie traktowali go priorytetowo. Rosnąca siła i asertywność Chin przekonała „czwórkę” do ponownego otwarcia „Quad”. Dla Australii kluczem do skuteczności nowego Czterostronnego Dialogu Bezpieczeństwa będzie pogłębienie wzajemnej współpracy, ze szczególnym naciskiem na Indie oraz przekonanie państw ASEAN do wizji Indo-Pacyfiku. Tylko w ten sposób „Quad” może stać się gwarantem bezpieczeństwa w regionie, jak również tworzyć alternatywę dla chińskiego projektu Pasa i Szlaku. To szansa Australii na korzystne zrównoważenie sił przez doprowadzenie do porządku w regionie, na korzystnych dla siebie warunkach.

Słowa kluczowe: Quad, Australia, Japonia, Indie, Stany Zjednoczone, USA, Chiny Bezpieczeństwo, Obrona, Wojsko, Indo-Pacyfik, ASEAN, Canberra

Elżbieta Majchrowska

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID 0000-0001-5980-2903

**PERSPEKTYWY DZIAŁALNOŚCI
ŚWIATOWEJ ORGANIZACJI HANDLU
W OBLICZU NOWYCH TENDENCJI W HANDLU ŚWIATOWYM -
EFEKTY XI KONFERENCJI MINISTERIALNEJ WTO**

Wprowadzenie

Od 2016 r. Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO) liczy już 164¹ członków, reprezentujących ponad 98% handlu światowego. Na jej forum, od 2001 r., trwa runda wielostronnych negocjacji handlowych, której rozpoczęcie uzgodniono na Konferencji Ministerialnej (Ministerial Conference, MC) w katarskim Doha. Jest to dziewiąta runda negocjacyjna, biorąc pod uwagę cały system GATT/WTO, natomiast pierwsza na forum Organizacji. Została ona nazwana Rundą Rozwoju², ze względu na duży nacisk położony na poprawę sytuacji państw najbiedniejszych.

Jednak negocjacje toczące się w ramach tej rundy nie nadążają za dynamicznymi zmianami zachodzącymi w systemie gospodarki i handlu globalnego, co przekłada się na trwający już od ponad dekady impas negocjacyjny

¹ 29 lipca 2016 r. do WTO przystąpił Afganistan.

² Określa się ją też jako Rundę z Doha oraz Agendę Rozwoju z Doha (Doha Development Agenda, DDA).

na forum WTO. Szans na jego przełamanie upatruje się w Konferencjach Ministerialnych państw członkowskich WTO, które zbierają się zasadniczo co dwa lata. Nadzieje takie pokładano też w XI KM, która odbyła się w grudniu 2017 r. w Buenos Aires, szczególnie dlatego, że cztery lata wcześniej wszystkim członkom WTO udało się podpisać pierwszą umowę dotyczącą ułatwień w handlu. Ma ona dać odczuwalne korzyści uczestnikom systemu wielostronnego i być potwierdzeniem spełnienia oczekiwań społeczności międzynarodowej odnoszących się do skutecznie realizowanego procesu liberalizacji handlu światowego. Jednak fiasko uzgodnień XI KM, a właściwie ich brak, utwierdziło w przekonaniu o istnieniu kryzysu na forum wielostronnym. Nasuwa to pytanie o dalsze losy organizacji, pełniącej rolę nadrzędnego forum negocjacyjnego w handlu światowym, zwłaszcza w kontekście proliferacji regionalnych porozumień handlowych (Regional Trade Agreements, RTAs), co również przyczynia się do osłabiania jej pozycji. Pojawia się zatem dylemat dotyczący roli, jaką WTO odgrywa i będzie odgrywać w przyszłości, szczególnie w kontekście wniesionego przez nią wkładu w rozwój gospodarki światowej i walki z protekcyjnizmem, co w obliczu bieżącej sytuacji w handlu globalnym (m.in. amerykańskiego protekcyjnizmu i niebezpieczeństwa wybuchu wojny handlowej) może być kwestią o znaczeniu priorytetowym.

Celem artykułu jest zaprezentowanie oraz próba oceny procesu negocjacyjnego w ramach Rundy z Doha, ze szczególnym uwzględnieniem ostatniej XI KM, a także określenia perspektyw funkcjonowania WTO w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym. Dorobek naukowy dotyczący liberalizacji handlu w ramach Rundy Rozwoju prezentuje się zdecydowanie lepiej w literaturze zagranicznej, co koresponduje z ograniczoną liczbą opracowań naukowych z tego zakresu na gruncie polskim i przemawia tym samym za zasadnością prowadzonych badań. Z uwagi na rozległość oraz złożoność tematyki autorka skupiła się na wybranych aspektach analizowanego problemu. Rozważania przedstawione w opracowaniu zostały przeprowadzone głównie w oparciu o metodę analizy źródeł – oficjalnych dokumentów organizacji międzynarodowych, w szczególności Światowej Organizacji Handlu, komunikatów prasowych oraz artykułów naukowych. Wykorzystano również elementy metody porównawczej.

Impas negocjacyjny na forum WTO jako problem wielowymiarowy

Celem Światowej Organizacji Handlu jest liberalizacja obrotów handlowych oraz tworzenie harmonijnego, międzynarodowego systemu handlowego. Działania te mają przyczyniać się do budowania dobrobytu oraz stabilizacji gospodarczej krajów z różnych regionów świata, o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, co odpowiada również założeniom Agendy Rozwoju z Doha.

Od momentu powstania w 1995 r. WTO pełniła bardzo istotną rolę w kształtowaniu wielostronnego systemu handlowego³. Zastępując Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) objęła swoim zakresem znacznie szerszy obszar tematyczny, co korespondowało ze zmianami zachodzącymi na rynku światowym. Jej powołanie nie wiązało się więc wyłącznie z przejściem dotychczasowego dorobku GATT i eskalacją jego działalności – było to rozpoczęcie nowego etapu w historii wielostronnego systemu handlowego. Szybko jednak okazało się, że budowa i umacnianie tego systemu to zadania wymagające, szczególnie w kontekście skutków światowego kryzysu gospodarczego 2007/2008+ czy narastającej wielobiegowości gospodarki światowej, związanej m.in. z rosnącą rolą tzw. rynków wschodzących. Nie bez znaczenia pozostają tutaj również kwestie zmian zachodzących w gospodarce światowej, m.in. proliferacja RTAs, która dotyczy obecnie już wszystkich członków WTO oraz nasilające się tendencje protekcjonistyczne, szczególnie w amerykańskiej polityce handlowej.

Po siedemnastu latach negocjacji, które mijają w 2018 r., członkom Organizacji nie udało się zakończyć Rundy Rozwoju. Problem kryzysu w rozmowach jest złożony i dotyczy wielu kwestii. Z jednej strony, za główny punkt rozbieżności stanowisk należy niewątpliwie uznać warunki liberalizacji dostępu do rynku towarów rolnych i zobowiązania do redukcji wielkości wsparcia finansowego rolnictwa przez kraje rozwinięte. Centralną pozycję w negocjacjach zajmuje zatem trudna tematyka rolna – wraz z kwestią subsydiów, jako przedmiotu podziału interesów i licznych kontrowersji. Z drugiej strony kraje bogate oczekują szerszego dostępu do rynków krajów najbiedniejszych dla swoich usług, głównie bankowych i telekomunikacyjnych. Ponadto pojawia się kwestia towarów nierolnych (Non-Agricultural Market Access, NAMA), gdzie paragraf 16 Deklaracji Ministerialnej z Doha szeroko precyzuje założenia w postaci „ograniczenia lub odpowiedniego zniesienia stawek celnych, w tym ograniczenia lub zniesienia kominów taryfowych, wysokich stawek celnych oraz eskalacji taryfowej, jak również barier pozataryfowych w szczególności na produkty atrakcyjne eksportowo dla krajów rozwijających się [...]”, jednak w sposób uzgodniony w trakcie negocjacji „by modalities to be agreed”⁴.

Powszechnie uważa się, że wypracowanie konsensusu w ostatniej, trwającej od 2002 r. rundzie rokowań jest wyzwaniem nieporównywalnie trudniejszym od rund poprzednich. Powodem tego jest wzrost liczby członków Organizacji, którzy reprezentują odmienne interesy oraz rozszerzenie samego zakresu negocjacji. Pojawienie się nowych liderów, takich jak Chiny, Indie czy Brazylia,

³ Powstanie Światowej Organizacji Handlu było istotnym wydarzeniem na arenie międzynarodowej ostatnich dekad, a obok Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego WTO jest uznawana za trzeci filar gospodarki światowej.

⁴ *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, WTO, 14 November 2001, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm [dostęp: 5.06.2018].

osłabiło znaczenie dotychczasowych potęg handlowych – Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej, a zmiana układu sił w gospodarce światowej znalazła również swoje odzwierciedlenie w negocjacjach na forum WTO⁵. Wzrosło też istotnie zaangażowanie innych krajów rozwijających się w stosunku do sytuacji, która miała miejsce we wcześniejszych rundach. W rezultacie tych wydarzeń pojawiła się ogromna trudność w pogodzeniu defensywnych i ofensywnych interesów poszczególnych grup krajów. Zbyt wolny postęp w rokowaniach przypisywany jest także przyjętej formule negocjacji, czyli koncepcji jednego przedsięwzięcia, o czym mówi zasada jednolitego pakietu (*single undertaking*), oznaczająca, że „nic nie jest uzgodnione dopóki wszystko nie jest uzgodnione” (*nothing is agreed until everything is agreed*)⁶, co, jak się okazało, nie wpływa korzystnie na dokonywanie ustaleń. Skalę i sposób redukcji pozostawiono ponadto do ustalenia w trakcie negocjacji. Odróżnia to trwającą rundę od poprzednich, w których zaraz po ich rozpoczęciu uzgadniano skalę redukcji cel⁷. Ponadto, niektóre cele założone do osiągnięcia w Rundzie Rozwoju, osiągnięto już innymi sposobami. Przede wszystkim mowa tu o obniżeniu średniego poziomu protekcji celnej – wiele krajów (wspomniane już Chiny, Brazylia czy Indie) zredukowało cła jednostronnie (jednak głównie na towary przemysłowe) w ramach reform gospodarczych i procesów integracji regionalnej. Co więcej, w wyniku wielostronnych rokowań GATT/WTO, znaczna część handlu światowego podlega zerowym stawkom celnym.

Przedłużające się negocjacje w ramach trwającej Rundy Rozwoju już zapewniły jej miano najdłuższej rundy negocjacyjnej w ramach całego systemu GATT/WTO. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że niepowodzenie negocjacji w ramach Rundy Rozwoju już od dłuższego czasu powoduje, że na pierwszy plan wysuwają się umowy bilateralne lub regionalne, których uczestnicy oczekują dalszej liberalizacji handlu.

⁵ Przystępowanie do WTO tzw. *emerging markets* o istotnym znaczeniu dla gospodarki światowej (np. Chiny w 2001 r.) wpłynęło na zmianę układu sił również w rokowaniach na forum WTO.

⁶ The Doha Round, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm [dostęp: 15.06.2018].

⁷ Tak było np. w Rundzie Urugwajskiej, gdy ustalono na początku, że kraje rozwinięte zredukują swoje cła importowe średnio o 36%, a kraje rozwijające się – o 24% (dotyczyło to negocjacji rolnych). Uzgodniono również, że obniżki cel będą następowały w wyniku procesu „żądań i ofert” między poszczególnymi uczestnikami, a wyniki dwustronnych uzgodnień będą rozciągane na pozostałe strony, zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania. Podobnie w Rundzie Kennedy’ego – na wstępie ustalono obniżkę cel o jedną trzecią, proporcjonalnie w stosunku do poziomu wyjściowego dla wszystkich pozycji. Por. E. Majchrowska, *Perspektywy zakończenia Rundy Katarskiej w ramach WTO*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą: przykłady wyzwań i problemów w stosunkach międzynarodowych końca pierwszej dekady XXI wieku*, red. M. Lasoń, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 108.

Efekty Konferencji Ministerialnych WTO

WTO określa zasady współczesnego światowego handlu. Najwyższą władzą WTO są regularne Konferencje Ministerialne⁸ państw członkowskich, które mają odbywać się przynajmniej co dwa lata. Celem spotkań, podobnie jak rund negocjacyjnych, są rokowania w sprawach handlowych między poszczególnymi państwami członkowskimi. Podczas ich trwania oceniana jest również dotychczasowa działalność WTO, a także wskazywane są perspektywy dalszego działania Organizacji oraz cele do osiągnięcia w określonym czasie, głównie w zakresie redukcji ograniczeń w handlu.

Konferencja Ministerialna, która odbyła się w grudniu 2017 r. w Buenos Aires była już jedenastą z kolei. Przeglądając się efektem wcześniejszych spotkań trudno oprzeć się jednak wrażeniu, że konflikty interesów między państwami rozwiniętym a rozwijającymi się doprowadzały bardzo często do niepowodzeń negocjacyjnych, a nawet czasowego zawieszania obrad, co miało miejsce np. w Seattle czy Cancun. Tabela 1 prezentuje syntetyczny opis najważniejszych uzgodnień, które osiągnięto podczas tych spotkań.

Tabela 1. Przegląd Konferencji Ministerialnych na forum WTO

KM	Miejsce i rok	Najważniejsze uzgodnienia
I	Singapur, 1996 r.	Information Technology Agreement (ITA) – porozumienie w sprawie sprowadzenia do poziomu 0 stawek celnych na sprzęt i podzespoły techniki łączności; podjęcie tematu handlu i konkurencji oraz przejrzystości w zakupach rządowych, czyli tzw. tematów singapurskich
II	Genewa, 1998 r.	pozytywna ocena działalności WTO; formalne uruchomienie procesu dyskusji i przygotowań na temat przyszłych rokowań, czyli tzw. Rundy Rozwoju
III	Seattle, listopad/grudzień 1999 r.	zawieszenie obrad, ujawnienie istniejących sprzeczności w świecie gospodarczym; nie powstał żaden formalny dokument uzgodniony przez państwa członkowskie, głównie z powodu braku porozumienia między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się
IV	Doha, listopad 2001 r.	podjęcie decyzji o rozpoczęciu Rundy z Doha*, której efektem ma być wzmocnienie krajów rozwijających się, ale również wprowadzenie ułatwień proceduralnych w obrocie towarowym z zagranicą, które powinny wiązać się ze zmniejszeniem formalności „na papierze” i szerszym zastosowaniem najnowszych systemów informatycznych
V	Cancun, 2003 r.	kolejne niepowodzenie przypisywane niechęci bogatych krajów do zaprzestania subsydiowania produkcji rolnej i eksportu
VI	Hongkong, 2005 r.	najważniejsze ustalenia dotyczyły głównie poziomu zakłócającego handel wsparcia wewnętrznego (czyli wsparcia cen rynkowych i bezpośrednich płatności na rzecz rolników) produkcji rolno-żywnościowej, poziomu ochrony celnej (dostępu do rynku) oraz redukcji subsydiów eksportowych (nie dotrzymano założonych terminów ich likwidacji)

⁸ Między sesjami funkcje KM sprawowane są przez Radę Generalną, która wykonuje również zadania Organu Przeglądu Polityki Handlowej i Organu Rozstrzygania Sporów. Jej z kolei podporządkowane są trzy kolejne Rady (ds. Handlu Towarami, Handlu Usługami oraz Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej). Organom tym podległe są organy robocze, czyli komitety i grupy robocze. Zadaniem Konferencji Ministerialnej jest również mianowanie Dyrektora Generalnego, który zajmuje się kierowaniem Sekretariatem WTO.

KM	Miejsce i rok	Najważniejsze uzgodnienia
VII	Genewa, 2009 r.	bardzo krótki raport końcowy** podkreślał, że udział 153 członków pokazuje znaczenie jakie odgrywa WTO, zwłaszcza w związku ze światowym kryzysem gospodarczym; zaznaczono również, że WTO odegrała dużą rolę w łagodzeniu jego skutków; tematy, które zostały poruszone to kwestia LDC, m.in. w zakresie ich wolnego dostępu do rynków krajów rozwiniętych, sprawa bawełny i <i>LDC Waiver*** for Services</i> ; analizowano kwestie wzrastającej liczby porozumień bilateralnych oraz regionalnych w zakresie ich komplementarności z systemem WTO
VIII	Genewa, 2011 r.	przyjęto dokumenty dotyczące akcesji Rosji (oraz Czarnogóry i Samoa); skupiono się na krajach rozwijających się i najmniej rozwiniętych (m.in. poruszono kwestie odstępstw od zobowiązań dotyczących TRIPS oraz rynku usług, a także omawiano sprawy związane z przyspieszeniem ich akcesji do WTO); konferencja ta nie przyczyniła się w znacznym stopniu do finalizowania zapisów Rundy Rozwoju
IX	Bali, 2013 r.	przełomowa konferencja dla toczących się negocjacji; podpisano umowę handlową – <i>Bali Package</i> , która składa się z 10 porozumień dotyczących kluczowych spraw negocjacyjnych (TFA, rolnictwa, kwestii handlu bawełną oraz problemów krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych) i jest pierwszym globalnym układem sygnowanym przez wszystkich członków WTO; rozmowy nie przebiegały jednomyślnie i tak jak do tej pory, najtrudniejszym tematem negocjacyjnym okazała się być sprawa rolnictwa, a najbardziej sporna kwestia dotyczyła subsydiów rolnych
X	Nairobi, 2015 r.	przyjęto tzw. <i>Nairobi Package</i> , który obejmuje wybrane elementy związane z negocjacjami w ramach DDA; głównym elementem pakietu są postanowienia dotyczące konkurencji eksportowej w rolnictwie (kraje rozwinięte mają stopniowo wyeliminować – ostatnie do 2020 r. – wszystkie, zawarte w swoich obecnych listach koncesji subsydia eksportowe; w przypadku krajów rozwijających się eliminacja subsydiów eksportowych nastąpi do 2022 r.); ta sama decyzja narzuca dodatkowe ograniczenia w stosowaniu innych mechanizmów wsparcia eksportu rolnego – kredyty eksportowe, pomoc żywnościowa, funkcjonowanie przedsiębiorstw handlu państwowego i subsydia przewidziane dla krajów rozwijających się (m.in. do transportu i innych kosztów związanych z eksportem towarów), rozszerzenie zakresu ITA, nowe porozumienie w handlu bawełną, SSM dla krajów rozwijających się
XI	Buenos Aires, 2017 r.	zobowiązanie do przyjęcia porozumienia dot. subwencjonowania rybołówstwa do momentu rozpoczęcia XII KM w 2019 r.; podjęcie inicjatyw dotyczących handlu elektronicznego, ułatwień w zakresie inwestycji oraz eliminacji barier dla małych i średnich przedsiębiorstw

* Runda Rozwoju z Doha formalnie rozpoczęła się 31 stycznia 2002 r. i objęła negocjacje w ramach: rolnictwa; usług; dostępu do rynku produktów nierolnych; handlowych aspektów praw własności intelektualnej; związku między handlem a inwestycjami; związków pomiędzy handlem a polityką konkurencji; przejrzystości w zakupach rządowych; ułatwień w handlu; antydumpingu i subsydiów; regionalnych porozumień handlowych; uzgodnień w sprawie rozstrzygania sporów; związku pomiędzy handlem a środowiskiem; handlu elektronicznego; krajów o niewielkim potencjale gospodarczym; handlu, zadłużen i finansów; handlu i transferu technologii; współpracy technicznej; krajów najmniej rozwiniętych; specjalnego i zróżnicowanego traktowania krajów rozwijających się. Por. Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/1, *op. cit.*

** WTO, Seventh Ministerial Conference, *Chairman's Summary*, WT/MIN(09)/18, 2.12.2009, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/official_doc_e.htm [dostęp: 5.06.2018].

*** *Waiver* to indywidualny wyjątek od KNU – zwolnienie z obowiązków dotyczących postanowień WTO; jest określony czasowo i podlega uzasadnieniu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerial Conferences, WTO, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm [dostęp: 9.05.2018] oraz G. Mazur, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2017, s. 179.

Rozszerzenie listy zagadnień oraz postawienie w centrum problemów krajów rozwijających się, wymogło korektę dotyczącą sposobu prowadzenia negocjacji, które odbywają się w ramach tzw. grup negocjacyjnych⁹. Jednak, jak pokazuje tabela 1, działania te, łącznie z czasowym zawieszeniem negocjacji, nie przyczyniły się do zwiększonych ustępstw po stronie poszczególnych członków, co w efekcie nie prowadziło do praktycznie żadnych konkretnych ustaleń. Światowy kryzys ekonomiczny 2007/2008+ spowodował dodatkowo, że rokowania od 2008 r. kończyły się na deklaracjach o konieczności zakończenia Rundy, gdyż członkowie Organizacji byli skupieni na pokonywaniu trudności wywołanych kryzysem i sprawy negocjacji odsuwano na dalszy tor.

Impas negocjacyjny został częściowo przełamany dopiero na początku grudnia 2013 r., podczas IX Konferencji Ministerialnej WTO. Okazała się ona być istotną dla toczących się negocjacji, gdyż podpisano wówczas umowę handlową, określaną jako tzw. Pakiet z Bali (*Bali Package*). Składał się on z 10 porozumień dotyczących kluczowych spraw negocjacyjnych (ułatwień w handlu, rolnictwa, kwestii handlu bawełną oraz problemów krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych)¹⁰ i był pierwszym globalnym układem podpisanym przez wszystkich członków WTO. Należy jednak zaznaczyć, że rozmowy nie przebiegały jednomyślnie. Tak jak do tej pory, najtrudniejszym tematem negocjacyjnym okazała się być sprawa rolnictwa, a najbardziej sporna kwestia dotyczyła subsydiów rolnych¹¹.

Kluczowym elementem wspomnianego pakietu jest umowa o ułatwieniach w handlu (*Trade Facilitation Agreement*, TFA), która ma na celu usprawnienie i harmonizację międzynarodowych procedur handlowych, w tym uproszczenie wymogów dotyczących dokumentów, promowanie płatności elektronicznych i zwiększenie dostępu do publikacji na temat przepisów celnych. Zdaniem WTO, korzyści dla gospodarki światowej wynikające z podpisanego porozumienia wyniosą od 400 mld dol. do nawet 1 bln dol., co ma być spowodowane m.in. redukcją kosztów związanych z handlem o 10–15%. Wiąże się to ze zmniejszeniem

⁹ Warto zaznaczyć, że utworzone zostały liczne koalicje państw negocjujących w ramach trwającej rundy, w imieniu których wypowiada się koordynator grupy lub zespół negocjujący. Ma to na celu uproszczenie procesu negocjacyjnego. Obecnie można wyróżnić już prawie 30 takich grup, np. African group, G-90, RAMs (Recently Acceded Members), Cairns group, Cotton 11, G-33. Por. szerzej: Groups in the WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.pdf [dostęp: 10.06.2018].

¹⁰ *Bali Ministerial Declaration, Adopted on 7 December 2013*, WT/MIN(13)/DEC, [w:] Ministerial Conference Ninth Session, Bali, 3–6 December 2013, Ministerial Declaration and Decisions, WTO, 11.12.2013, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/bali_texts_combined_e.pdf [dostęp: 29.06.2018].

¹¹ Przykładem może być stanowisko Indii, które odrzucały zapisy dotyczące krajów rozwijających się, związane z subwencjami państwowymi na rezerwy żywnościowe, które mają być dozwolone jedynie w czteroletnim okresie przejściowym. Por.: *Days 3, 4 and 5: Round-the-Clock Consultations Produce 'Bali Package'*, 5–7 December 2013, Ninth WTO Ministerial Conference, https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/mc9sum_07dec13_e.htm [dostęp: 5.06.2018].

czasu trwania procedur eksportowo-importowych (średnio o prawie 2 dni) oraz ilości wymaganych dokumentów. Przyjęte zmiany mają wpłynąć na zwiększenie światowych obrotów handlowych oraz wzrost światowego PKB¹². Umowa nabiera szczególnego znaczenia w związku ze zmianami zachodzącymi w handlu światowym i potrzebą redukcji kosztów handlowych, które mimo istotnych obniżek związanych z rozwojem transportu, postępem w zakresie technologii informacyjnej czy redukcją barier handlowych w wielu krajach są ciągle stosunkowo wysokie¹³.

Należy podkreślić, że zapisy dotyczące ułatwień w handlu są uwzględniane w wielu negocjowanych obecnie RTAs¹⁴ – ponad 90% notyfikowanych RTAs zawiera takie zapisy, jednak są one węższe w porównaniu do TFA (nie uwzględniają m.in. takich obszarów, jak specjalne i zróżnicowane traktowanie czy pomoc techniczna)¹⁵.

Dyrektor Generalny WTO wielokrotnie podkreślał, że zawarte porozumienie było pierwszym takim sukcesem w historii WTO, a zatwierdzenie Pakietu z Bali pozwoliło na przywrócenie Organizacji prawa do miana międzynarodowej. Podpisana umowa miała być również odpowiedzią na nasilający się, od czasu rozpoczęcia światowego kryzysu gospodarczego, protekcyjizm¹⁶, a wdrożenie Pakietu z Bali miało stać się kluczowym dla potwierdzenia wiarygodności wielostronnego systemu handlowego w ramach WTO. Wejście w życie TFA wymagało ratyfikowania przez 2/3 członków WTO. Proces ten zakończył się 22 lutego 2017 r.¹⁷

Uzgodnienia X KM z grudnia 2015 r., doprowadziły do przyjęcia tzw. Pakietu z Nairobi (*Nairobi Package*). Chociaż zakładano odniesienie się do szerszego zakresu zagadnień (m.in. NAMA oraz handlu usługami) pakiet ten zawierał sześć decyzji dotyczących rolnictwa, handlu bawełną oraz kwestii odnoszących się do LDCs. Kluczowe wydają się być zagadnienia odnośnie eliminacji subsy-

¹² Szacuje się dodanie nawet 2,7 pp. do wzrostu handlu światowego i 0,5 pp. do wzrostu światowego PKB rocznie do 2030 r. *Ibidem*; *The World Trade Organization, Doha Delivers*, „The Economist”, 9.12.2013.

¹³ Przykładowo, w krajach rozwijających się, koszty te są porównywalne z nałożeniem cła *ad valorem* na poziomie 219%. Por.: E. Majchrowska, *20 Years of WTO – Effects of Its Activity and Perspectives of Its Functioning in the Context of Proliferation of Regional Agreements in the World Trade*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3: *Gospodarka światowa: między integracją a bezpieczeństwem międzynarodowym*, red. M. Czermińska, s. 53–77.

¹⁴ Por.: *Assessing the Trans-Pacific Partnership*, Vol. 2: *Innovations in Trading Rules*, Peterson Institute for International Economics, eds. J.J. Schott, C. Cimino-Isaacs, March 2016, s. 67–68.

¹⁵ *World Trade Report 2015. Speeding up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*, WTO, 2015, s. 39.

¹⁶ Por.: Roberto Azevêdo, *World Back in WTO*, Ministerial Conferences, Statements from the closing session, WTO 2013.

¹⁷ Trade Facilitation, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm [dostęp: 29.06.2018].

diów eksportowych dla produktów rolnych, niezwłocznie (*immediately*) w przypadku państw rozwiniętych oraz do 2018 r. jeśli chodzi o państwa rozwijające się. Przewidziano jednak liczne wyjątki wpływające na przedłużenie wymienionych okresów¹⁸. W odniesieniu do handlu bawełną przyjęto również zapisy dotyczące wyeliminowania subsydiów eksportowych w ciągu 2 lat (najpóźniej do 1 stycznia 2018 r.). W zakresie liberalizacji handlu rolnego członkowie zobowiązali się do dalszych negocjacji odnośnie przyjęcia tzw. specjalnego mechanizmu obronnego (SSM), dającego krajom rozwijającym się możliwość podniesienia cel w sytuacji wzrostu przywozu bądź obniżki cen. Warto podkreślić, że temat ten pojawiał się już podczas wcześniejszych KM i stanowił źródło licznych sporów między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Rozbieżności dotyczyły kwestii technicznych i wiązały się z koniecznością określenia np. wysokości pułapu importu bazowego¹⁹.

Również podczas X KM 53 członków WTO²⁰ podpisało porozumienie ITA-2, zakładające zniesienie stawek celnych na dodatkowe 201 produktów IT o wartości obrotów przekraczających 1,3 bln dol. rocznie. Umowa ta, będąca rozszerzeniem Porozumienia ITA z 1996 r., obejmuje swoim zakresem ponad 95% światowych obrotów handlowych tego sektora i niespełna 10% handlu globalnego²¹.

Rezultaty IX i X KM pokazały zatem, że skłonność krajów do pewnych ustępstw może istotnie przyczynić się do osiągnięcia porozumienia. Nie było tego jednak widać podczas kolejnego spotkania ministrów handlu państw członkowskich WTO w grudniu 2017 r. w Buenos Aires. Fiasko XI KM pokazało, że kryzys w Organizacji przełamany został tylko na chwilę, a 164 członków WTO nie osiągnęło kompromisu właściwie w żadnej z omawianych kwestii. Spotkanie ponownie stanowiło demonstrację braku porozumienia między państwami, napięcie oraz skromnych możliwości w podejmowaniu decyzji. Należy jednak podkreślić, że w związku ze wzrostem protekcjonizmu w amerykańskiej polityce handlowej i wiążącymi się z tym napięciami w skali globalnej (ryzyko wybuchu wojny handlowej na linii USA–Chiny i ewentualnej transmisji jej skutków na inne gospodarki),

¹⁸ Wyjątkiem są np. produkty mleczne, wieprzowina oraz produkty przetworzone w państwach rozwiniętych, które będą mogły otrzymywać wsparcie do 2020 r. W przypadku krajów rozwijających się okres ten wydłużono o kolejne trzy lata, a dla krajów LDCs o siedem – do 2030 r.

¹⁹ *Nairobi Ministerial Declaration* Adopted on 19 December 2015, WT/MIN(15)/DEC, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm [dostęp: 30.06.2018] oraz G. Mazur, *op. cit.*, s. 179.

²⁰ Są to zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się, m.in. Australia, Chiny, Indie, Kanada, Korea Płd., UE, USA.

²¹ Podpisanie porozumienia było możliwe dzięki zaakceptowaniu listy produktów już w połowie 2015 r. Zgodnie z jego zapisami cła na produkty z tej grupy zostaną usunięte etapami do połowy 2019 r. Por.: *WTO Members Conclude Landmark \$1.3 Trillion IT Trade Deal*, WTO, 16.12.2015, https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/ita_16dec15_e.htm oraz *Ministerial Declaration on the Expansion of Trade in Information Technology Products*, WT/MIN(15)/25, WTO, Nairobi, 16.12.2015.

oczekiwania w związku z tym spotkaniem były dość umiarkowane. Determinacja Dyrektora Generalnego, Roberto Azevedo, w połączeniu z jego pochodzeniem²² dawała jednak pewne nadzieje na przynajmniej częściowe powodzenie skutecznych rokowań.

Do kluczowych zagadnień podjętych podczas spotkania należało ograniczenie subsydiów w rolnictwie i rybołówstwie²³. Uchwalona decyzja dotycząca subwencjonowania rybołówstwa związana jest jednak tylko ze zobowiązaniem do przyjęcia porozumienia do momentu rozpoczęcia XII KM w 2019 r.²⁴ Istotnym osiągnięciem KM, mimo braku konsensusu wszystkich członków, było podjęcie inicjatyw dotyczących handlu elektronicznego²⁵ (71 członków mających 77% udziałów w handlu światowym w tym zakresie), ułatwień w zakresie inwestycji (odpowiednio 70 członków i 66% wszystkich przyjmowanych ZIB) oraz eliminacji barier dla małych i średnich przedsiębiorstw (87 członków, 78% globalnego eksportu). Aby umożliwić postęp w rozmowach dotyczących tych zagadnień, zdecydowano o podjęciu negocjacji w takich właśnie grupach członków (*joint statements*)²⁶ z możliwością otwartego uczestnictwa dla wszystkich członków WTO. Spotkania rozpoczynające prace tych grup zaplanowano na 2018 r.

Konferencja została oceniona ogólnie jako nieprzynosząca żadnych konkretnych uzgodnień w sprawie współpracy wielostronnej i została podsumowana przez Dyrektora Generalnego WTO, R. Azevedo, jako „rozczarowanie”. Podkreślił on jednocześnie, że „trwają prace i usłyszeliśmy zobowiązanie ich kontynuowania”, co rodzić może pewnego rodzaju optymizm. Dyrektor przyznał, że „nie było żadnego postępu” w kwestiach handlu rolnego, czyli jednego z kluczowych tematów obrad konferencji. WTO zaproponowała 20 projektów dotyczących redukcji subsydiów rolnych oraz innych środków niezgodnych z zasadami wolnego handlu. Nie udało się jednak uzyskać w stosunku do żadnej z nich zgodnego stanowiska.

²² Od 2008 r. przedstawiciel Brazylii przy Światowej Organizacji Handlu; w 2013 r. zastąpił Pascala Lamy na stanowisku Dyrektora Generalnego WTO.

²³ Po raz pierwszy członkowie odwołali się do 14. celu zrównoważonego rozwoju ONZ („Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony”), zobowiązali się do osiągnięcia i spełnienia tego zobowiązania do momentu rozpoczęcia kolejnej, XII Konferencji Ministerialnej. *Goal 14: Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas and Marine Resources*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans> [dostęp: 30.06.2018].

²⁴ Pierwsze spotkanie w tej sprawie odbyło się w maju 2018 r. Por.: *Fisheries Subsidies. Ministerial Decision of 13 December 2017*, WT/MIN(17)/64, WT/L/1031, WTO, 18.12.2017.

²⁵ Szczególnie istotna jest tutaj kwestia e-commerce, który podlegając istotnemu rozwojowi, jest przedmiotem porozumień między członkami RTAs, a na forum WTO – mimo rozmów – konkretne uregulowania nie są przyjmowane.

²⁶ *Joint Statement on Electronic Commerce*, WT/MIN(17)/60, WTO, 13 December 2017; *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/MIN(17)/59, WTO, 13 December 2017; *Joint Ministerial Statement Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme for MSMEs*, WT/MIN(17)/58, WTO, 13 December 2017; *New Initiatives on Electronic Commerce, Investment Facilitation and MSMEs*, World Trade Organization, 13 December 2017, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm [dostęp: 25.06.2018].

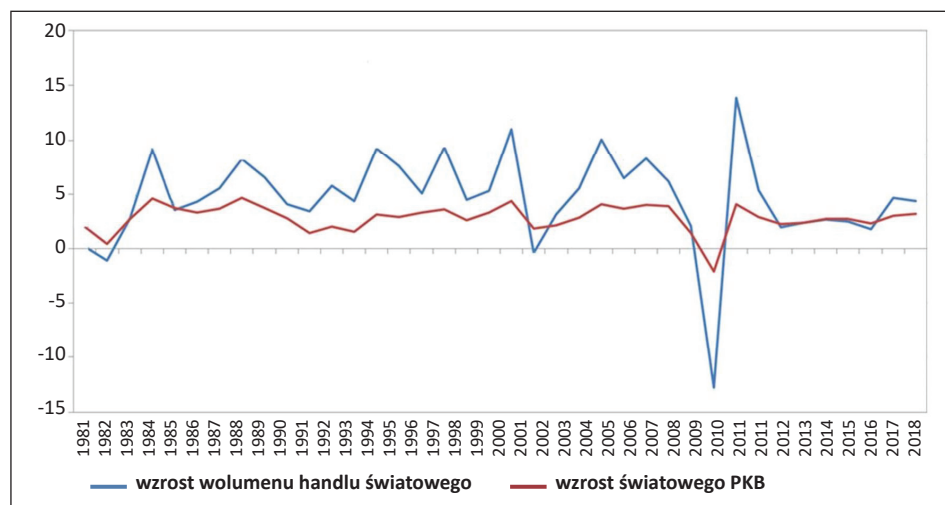
Z kolei Cecilia Malmström, unijna komisarz ds. handlu, w odrębnym wystąpieniu stwierdziła, że: „Smutna rzeczywistość jest taka, że nie potrafiliśmy się nawet porozumieć w sprawie zaprzestania subsydiowania nielegalnych połowów”²⁷.

WTO w obliczu nowych tendencji w handlu światowym – proliferacja RTAs oraz wzrost tendencji protekcyjnistycznych

Mimo optymistycznych prognoz dotyczących wzrostu w handlu światowym w najbliższych latach, pojawia się obecnie wiele problemów, z którymi musi zmierzyć się WTO. Do najważniejszych z nich należą skala proliferacji RTAs oraz nasilające się tendencje protekcyjnistyczne, szczególnie w amerykańskiej polityce handlowej.

Według najnowszych danych WTO wzrost w handlu światowym prognozowany jest na 2018 r. na poziomie 4,4% oraz nieco niżej w 2019 r. (4,0%), w stosunku do roku poprzedniego (największy wzrost w ciągu ostatnich 6 lat zanotowano w 2017 r. na poziomie 4,7%). Są to jednak nadal wartości poniżej długookresowej średniej, ale zdecydowanie powyżej średniej „pokryzysowej”, oscylującej w granicach 3,0%²⁸.

Wykres 1. Dynamika światowych obrotów handlowych i PKB (1981–2018)



Źródło: *Strong Trade Growth in 2018 Rests on Policy Choices*, WTO, 12.04.2018, https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr820_e.htm [dostęp: 30.06.2018].

²⁷ Speeches – DG Roberto Azevêdo, MC11 Closing Ceremony, WTO, 13 December 2017, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra209_e.htm [dostęp: 20.06.2018]; *Fiasko trzech dni obrad WTO*, wnp.pl, 14.12.2017, http://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/fiasko-trzech-dni-obrad-wto-313167_1_0_0.html [dostęp: 15.06.2018].

²⁸ Press/820 Press Release, *Strong Trade Growth in 2018 Rests on Policy Choices*, WTO, 12.04.2018, https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr820_e.htm [dostęp: 30.06.2018].

Jednak mimo tych dość pozytywnych danych należy mieć na uwadze, że sytuacja dotycząca impasu na forum WTO pokazuje, że negocjacje wielostronne nie nadążają za zmianami zachodzącymi w gospodarce światowej, a trudny do zażegnania kryzys i brak konkretnych efektów podejmowanych działań skłania wiele państw do rozpoczynania alternatywnych zabiegów i zabezpieczania swoich interesów w inny sposób. Znalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia między członkami WTO okazało się być zadaniem wykraczającym poza ich możliwości, a w konsekwencji część państw skupiła się na zawieraniu handlowych umów dwu- lub kilkustronnych. Głównie z tego powodu, szczególnie od przełomu wieków, obserwujemy istotne namnożenie się regionalnych inicjatyw handlowych. Nastąpiła więc ewidentna „dekompozycja” handlu globalnego, znajdująca wyraz szczególnie w jego regionalizacji. W ramach tworzących się nowych bloków handlowych ma miejsce często szersza i bardziej kompleksowa liberalizacja handlu niż ta, która odbywa się na forum WTO²⁹.

Rozczarowanie postępowaniem w negocjacjach wielostronnych na forum WTO jest zatem jednym z powodów proliferacji RTAs wśród jej członków. Zwykły trend w tym zakresie można było zaobserwować w ostatnich dwóch dekadach, a najwięcej porozumień o wolnym handlu powstało w regionie Azji i Pacyfiku i zyskało miano tzw. efektu *noodle bowl*, który odnosi się do sieci powiązanych ze sobą porozumień handlowych, które przeplatając się, czynią globalny system handlowy coraz bardziej skomplikowanym³⁰.

Jak już wspomniano, zgodnie z danymi WTO wszyscy członkowie Organizacji (wyjątkiem do 2016 r. była Mongolia³¹) należą do co najmniej jednego porozumienia handlowego. Trend ten zdecydowanie ma tendencję narastającą, szczególnie z powodu wielu RTAs aktualnie podlegających negocjacjom (por. wykres 2). Potwierdza to fakt, że w lutym 2018 r. WTO odnotowała łącznie aż 673 notyfikacje dotyczące RTAs (licząc towary, usługi oraz przystąpienia oddzielnie), z czego prawie 290 weszło w życie i obowiązuje (459 licząc oddzielnie towary, usługi oraz przystępowanie do istniejących porozumień).

Należy też podkreślić, że 90% wszystkich RTAs stanowią strefy wolnego handlu (Free Trade Agreements, FTAs) oraz umowy o charakterze częściowych preferencji, co oznacza, że tylko niektóre towary (lub sektory) są objęte preferencjami (*partial scope agreements*). Pozostałe 10% przypada zasadniczo na unie celne³².

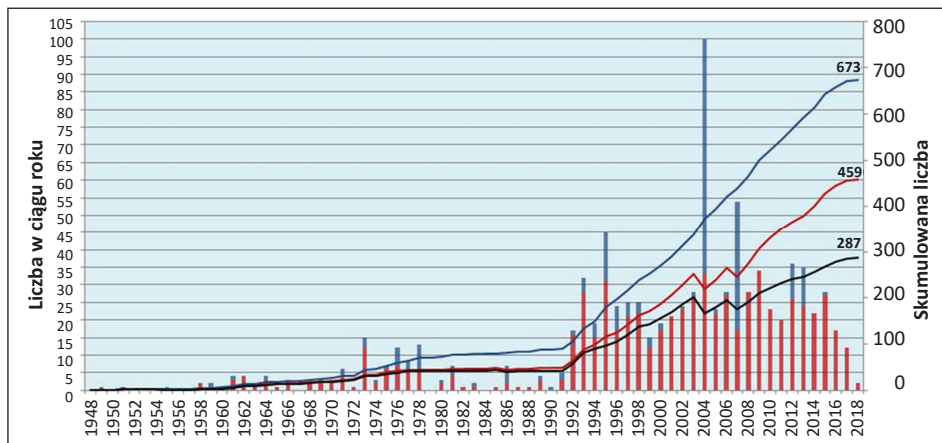
²⁹ Mówi się tutaj o tzw. aspektach WTO+ i WTO-x.

³⁰ Dotyczy to istotnego zróżnicowania reguł pochodzenia towarów (*rules of origin*, ROO). Por.: Asia Regional Integration Center, <https://aric.adb.org> [dostęp: 17.06.2018].

³¹ Umowa między Japonią a Mongolią weszła w życie w czerwcu 2016 r.

³² W literaturze można spotkać się z zamiennym określeniem tego typu porozumień: regionalnych, preferencyjnych lub stref wolnego handlu (RTAs – Regional Trade Agreements, PTAs – Preferential Trade Arrangements, FTAs – Free Trade Agreements). Tymczasem WTO dokładnie precyzuje ten podział wskazując, że porozumienia preferencyjne dotyczą preferencji jednostronnych. Natomiast porozumienia regionalne definiowane są jako wzajemne porozumienia handlowe

Wykres 2. Rozwój regionalnych porozumień handlowych na świecie w okresie 1948–2018



Źródło: Regional Trade Agreements Information System, WTO, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [dostęp: 30.06.2018].

Należy podkreślić, że w związku z istotnym zwiększaniem się ilości zawieranych RTAs, członkowie WTO podjęli rozmowy na temat wzmocnienia przejrzystości tych umów³³, co jest następstwem zapisów Deklaracji Ministerialnej z Nairobi³⁴, dotyczących konieczności analizy całościowego wpływu RTAs na wielostronny system handlowy oraz związków z regułami WTO³⁵. Kwestie te były jednak akcentowane już znacznie wcześniej – w 2009 r. w Genewie analizowano problem wzrastającej liczby porozumień bilateralnych oraz regionalnych w zakresie ich komplementarności z systemem WTO.

Warto odnieść się również do aktualnych poczynąń USA i UE, gdyż to te gospodarki nadawały kształt działaniom Organizacji w tzw. starym systemie, a obecnie prezentują one zupełnie odmienne stanowiska w systemie handlu światowego, które można krótko scharakteryzować jako „amerykański protekcjonizm vs. unijna otwartość”.

między co najmniej dwoma partnerami, w postaci stref wolnego handlu lub unii celnych. Por.: Regional Trade Agreements and Preferential Trade Arrangements, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_pta_e.htm [dostęp: 15.06.2016].

³³ Chodzi głównie o konieczność notyfikowania umów w WTO (zidentyfikowano 72 przypadki nienotyfikowanych RTAs wśród członków WTO).

³⁴ Pkt 28 Deklaracji, zob: *Nairobi Ministerial Declaration...*, *op. cit.*

³⁵ Na posiedzeniu Komitetu (Committee on Regional Trade Agreements, CRTA) w kwietniu 2018 r. dokonano przeglądu pięciu umów, w tym umowy między Japonią a Mongolią, a w czerwcu analizą objęto kolejne 4 umowy, w tym CEFTA. *WTO Members Discuss Ways of Improving the Transparency of Regional Trade Agreements*, WTO, 9–10.04.2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/rta_09apr18_e.htm; *WTO Members Review Four Regional Trade Agreements*, WTO, 19–20.06.2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/rta_19jun18_e.htm [dostęp: 30.06.2018].

Protekcjonizm w USA staje się coraz bardziej zauważalnym elementem polityki, a prezydent Donald Trump przedstawia siebie jako jego zwolennika. Oprócz wycofania się z Porozumienia Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership, TPP)³⁶ krótko po objęciu urzędu, prezydent USA podjął też działania w zakresie renegotjacji NAFTA, którą nazwał najgorszą umową, jaką kiedykolwiek podpisały Stany Zjednoczone. W kwietniu 2017 roku D. Trump podpisał rozporządzenie wykonawcze – *Buy American and Hire American*, a dwa miesiące później ogłosił wycofanie USA z paryskiego porozumienia klimatycznego z 2015 r. Korea Południowa również została wezwana do renegotjacji umowy o wolnym handlu z USA. Z początkiem 2018 r. Stany Zjednoczone nałożyły cła na import niektórych towarów z Chin i Korei Południowej³⁷. Z kolei decyzja z końca maja 2018 r. o nałożeniu ceł na import stali i aluminium z Kanady, Meksyku oraz UE spotkała się z falą krytycznych reakcji na całym świecie³⁸. Prezydent D. Trump, preferujący porozumienia bilateralne, nie jest też zwolennikiem WTO. W swoich wystąpieniach nazywał Organizację katastrofą i nie wyklucza wycofania z niej Stanów Zjednoczonych³⁹.

Tymczasem łatwo zauważyć, że inne kraje nie popierają amerykańskiego protekcjonizmu. Wyraz temu dają w swoich wypowiedziach światowi przywódcy, wyrażając zaniepokojenie przyjętym kierunkiem amerykańskiej polityki⁴⁰. Potwierdzeniem tego faktu jest też wspomniany już, ogólny wzrost negocjowanych i zawieranych RTAs na świecie zarówno tych o charakterze dwu-, jak i kilkustron-

³⁶ TPP zostało przekształcone w Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) i podpisane w marcu 2018 r. przez pozostałych 11 krajów.

³⁷ Korea wniosła skargę i złożyła wniosek o konsultacje z USA w sprawie ceł ochronnych nałożonych na niektóre towary (m.in. baterie słoneczne, moduły fotowoltaiczne z krzemu krystalicznego), gdyż uważa, że środki te są sprzeczne z postanowieniami m.in. Porozumienia o środkach ochronnych WTO oraz GATT 1994, Korea Initiates WTO Dispute Complaints Against US Safeguard Duties on Washers, Solar Cells, WTO, 16.05.2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ds545_546rfc_16may18_e.htm [dostęp: 29.05.2018].

³⁸ W czerwcu 2018 r. UE, Kanada oraz Norwegia złożyły wniosek o przeprowadzenie konsultacji w tej sprawie przeciwko USA. Złożenie wniosku o przeprowadzenie konsultacji oznacza formalne wszczęcie sporu w rozumieniu procedury WTO. Por.: *EU, Canada Initiate WTO Dispute Complaints Against US Steel, Aluminium Duties*, WTO, 6.06.2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ds548_550rfc_06jun18_e.htm [dostęp: 8.06.2018] oraz *The Trump Administration Imposes Tariffs on America's Closest Allies*, „The Economist”, 1.06.2018.

³⁹ USA dają pierwszeństwo porozumieniom dwustronnym, co ze względu na ich pozycję w handlu światowym umożliwia osiągnięcie korzystniejszych rezultatów negocjacji w porównaniu z porozumieniem wielostronnym. USA krytykuje również Organizację za niską skuteczność w radzeniu sobie z nieuczciwymi praktykami handlowymi, zaburzającymi konkurencję głównie ze strony Chin. Por.: D. Wnukowski, Światowa Organizacja Handlu: kryzys negocjacyjny i szanse jego przezwyciężenia, „Biuletyn PISM” 2018, nr 27 (1600); E. Majchrowska, *Promoting Free Trade in Asia-Pacific – CPTPP as an Answer to Trump's Protectionism* (w druku).

⁴⁰ *The G7 Minus One: Trump Packs Wrecking Ball for Canada Summit*, „The Guardian”, 7.06.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/07/the-g7-minus-one-trump-packs-wrecking-ball-for-canada-summit> [dostęp: 30.06.2018]; *Donald Trump's Demolition Theory of Foreign Policy Won't Work*, „The Economist”, 7.06.2018.

nym. W kontekście omawianych problemów jako przykład może posłużyć umowa o wolnym handlu między UE a Japonią (EU-Japan Economic Partnership Agreement, EPA), które ostatecznie zakończyły negocjowanie porozumienia w grudniu 2017 r.⁴¹ dając sygnał, że odrzucają amerykański protekcjonizm. Decyzja ta jest również sygnałem wystąpienia w obronie otwartego handlu opartego na globalnych regułach. Japonia jest drugim największym partnerem handlowym UE w Azji – razem gospodarki te reprezentują ponad 25% światowego PKB, co powoduje, że będzie to porozumienie o kluczowym znaczeniu zarówno dla jego stron, jak i gospodarki światowej. Warto też podkreślić, że rokowania w sprawie umowy nabrały istotnego tempa wraz z pierwszymi decyzjami administracji D. Trumpa w zakresie amerykańskiej polityki handlowej. Po wspomnianym wycofaniu USA z porozumienia TPP, Japonia, jako strona partnerstwa, zaczęła bardziej doceniać możliwości pogłębienia współpracy z krajami UE.

Na marginesie należy też dodać, że zawieszone zostały negocjacje Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) pomiędzy UE a USA, a Unia coraz bardziej dostrzega potencjał rynku azjatyckiego („unijny zwrot w stronę Azji”), czego wyraz daje poprzez negocjowane i zawierane umowy z krajami tego regionu, np. Koreą Południową, Singapurem, Wietnamem czy Japonią⁴².

Jak już wspomniano, UE podejmuje aktywne działania na forum regionalnym, jednak jednocześnie podkreśla znaczenie systemu wielostronnego, w tym powierzenie WTO głównej roli w opracowywaniu i egzekwowaniu przepisów we wszystkich obszarach handlu międzynarodowego. W nowej strategii unijnej pt. „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej” podkreślono, że „system wielostronny musi pozostać fundamentem unijnej polityki handlowej [...], a UE powinna dołożyć wszelkich starań, by przywrócić centralną rolę WTO jako forum negocjacji handlowych”. W strategii tej sporo miejsca poświęcono na odniesienie się do problemu konieczności ożywienia wielostronnego systemu handlowego oraz postępów w negocjacjach na forum Organizacji, co potwierdza unijne zaangażowanie w tych kwestiach. Podkreśla się zatem, że pozytywne zakończenie Agendy Rozwoju z Doha jest kluczowe w sytuacji, kiedy WTO dąży do odzyskania pozycji lidera liberalizacji handlu światowego. Główne zalecenia zawarte w strategii odnoszą się do trzech zasadniczych kwestii: oprócz powierzenia WTO głównej roli odnośnie tworzenia i wymogu stosowania reguł w handlu globalnym, podkreśla się konieczność dążenia do osiągnięcia rezultatów poprzez zastosowanie „bardziej metodycznego podejścia”, które mogłoby okazać się skuteczniejsze niż stosowana zasada jednolitego pakietu i pomóc w przełamaniu impasu negocjacyjnego przez

⁴¹ EPA została podpisana w lipcu 2018 r., a jej wejście w życie planowane jest na pierwszy kwartał 2019 r.

⁴² Nie bez znaczenia w kontekście „unijnej otwartości” pozostaje również zawarta umowa z Kanadą (CETA), czy bliskie perspektywy negocjacji umów z Australią oraz Nową Zelandią.

osiągnięcie postępów w konkretnym obszarze⁴³. Ponadto skutecznym podejściem mogłoby również okazać się umożliwienie prowadzenia bardziej zaawansowanych rokowań w sprawie wybranego zagadnienia przez podgrupę członków, z możliwością dołączenia pozostałych, zainteresowanych stron w okresie późniejszym, co byłoby istotnym ułatwieniem i umożliwiłoby uwzględnienie porozumień negocjowanych także poza forum WTO⁴⁴.

Należy jednak pamiętać, że UE podpisała wiele porozumień o wolnym handlu (np. z Koreą Południową, Kanadą), jest w trakcie negocjacji takich umów (np. z krajami ASEAN) lub zapowiada rozpoczęcie dwustronnych rozmów o wolnym handlu z wieloma krajami (Australią, Nową Zelandią), co jest potwierdzeniem pewnej koegzystencji pozornie sprzecznych systemów: multilateralizmu i regionalizmu. We wspomnianej strategii podkreśla się zatem konieczność zawierania porozumień dwustronnych oraz regionalnych, tak aby wspomagać WTO w przywróceniu jej roli nadrzędnego forum negocjacyjnego w handlu światowym. Biorąc pod uwagę ten fakt, umowy regionalne mogłyby posłużyć jako „poligon doświadczalny liberalizacji światowego handlu” przy założeniu otwartej możliwości dołączania innych członków w przyszłości⁴⁵.

Pozostaje więc pytanie, jak w światowym *noodle bowl* odnajdą się obecnie protekcyjnie nastawione, sprzeciwiające się systemowi wielostronnemu USA. Faktem jest, że są one mniej zależne od handlu międzynarodowego w porównaniu do największych światowych eksporterów, jednak w dłuższej perspektywie trudno spodziewać się wynikających korzyści z tych działań zarówno dla gospodarki amerykańskiej, jak i światowej, w tym handlu światowego i WTO⁴⁶.

Wyzwania dla WTO – rola Organizacji w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym

Słabnące znaczenie WTO z jednej strony jest konsekwencją przeciągających się rokowań wielostronnych w ramach Rundy Rozwoju z Doha, ale także istotnego zaangażowania się wielu kluczowych członków Organizacji w negocjacje porozumień regionalnych. Z drugiej strony należy pamiętać, że proliferacja RTAs jest także wynikiem braku postępów w trwającej rundzie, co tworzy „zamknięte koło”, z którego trudno znaleźć wyjście.

⁴³ Powodzeniu IX KM sprzyjało właśnie zajmowanie się każdym problemem osobno.

⁴⁴ *Trade for All – Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*, European Union, 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [dostęp: 5.06.2018].

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Zdaniem unijnej komisarz ds. handlu, USA „strzela sobie w kolano” wycofując się, poprzez podejmowane działania, z globalnego przywództwa w handlu. Ph. Blenkinsop, N. Barkin, *America Last? EU Says Trump is Losing on Trade*, Reuters, 15.01.2018, <https://www.reuters.com/article/us-eu-trade/america-last-eu-says-trump-is-losing-on-trade-idUSKBN1F425S> [dostęp: 10.06.2018].

Członkowie Organizacji nie mogą porozumieć się także odnośnie przyszłości Rundy z Doha. Część z nich nie dostrzega celowości dalszego jej kontynuowania w związku z tym, że Agenda z Doha nie uwzględnia stale zachodzących zmian w systemie handlu światowego. Niektóre państwa optują jednak za kontynuowaniem negocjacji w ramach DDA (do tej grup należą m.in. Chiny oraz inne tzw. *emerging markets*). Pojawiają się zatem głosy zarówno za dalszym prowadzeniem rokowań, jak i za ogłoszeniem zakończenia Rundy z Doha i rozpoczęciem nowego etapu w działalności Organizacji. Podziały te, będące konsekwencją zmienionego układu sił w handlu światowym oraz rosnącego znaczenia krajów rozwijających się, naruszają jednak wizerunek WTO jako nadrzędnego forum regulującego handel światowy.

Mimo braku całościowego porozumienia i tym samym sukcesu XI KM w Buenos Aires, pozytywne osiągnięcia będące wynikiem dwóch poprzednich konferencji (zwłaszcza ratyfikowanie umowy TFA, której wejście w życie w lutym 2017 r. przyczyniło się do dalszej ewolucji zasad WTO oraz porozumienie dotyczące istotnego ograniczenia zakłócających handel środków wspierania eksportu produktów rolnych – szczególnie istotne dla krajów najsłabiej rozwiniętych, co odnosi się do przyjętego celu Rundy Rozwoju) są potwierdzeniem zaangażowania członków Organizacji w negocjacje wielostronne na forum WTO i tym samym fundamentem umożliwiającym kontynuowanie rokowań, co z pewnością stanowi wsparcie dla wielostronnego systemu handlowego⁴⁷.

Konieczne staje się zatem podanie rzeczywistej przyczyny impasu negocjacyjnego, gdyż wydaje się, że przeszkody nie stanowią tak naprawdę kwestie o charakterze technicznym czy merytorycznym, ale brak determinacji i motywacji wśród członków do szukania porozumienia, co zostało podkreślone również w unijnej strategii: „(...) Istotna zmiana względnej siły gospodarczej głównych partnerów handlowych nie została jeszcze w pełni odzwierciedlona w systemie WTO. W rezultacie istnieje rosnąca dysproporcja między wkładem dużych krajów o gospodarkach wschodzących do wielostronnego systemu handlowego a korzyściami, jakie z niego osiągają. Tendencja ta była widoczna już w chwili rozpoczęcia negocjacji w sprawie dauhańskiej agendy rozwoju, jednak od tego czasu stała się jeszcze bardziej zauważalna i taki trend utrzyma się w przyszłości”⁴⁸.

Czy jednak wymienione problemy oznaczają rzeczywistą sytuację bez wyjścia na forum WTO? Wydaje się, że doświadczamy obecnie zmiany roli, jaką Organizacja będzie odgrywać w gospodarce światowej. Może okazać się bowiem, że WTO będzie koncentrowała się na usuwaniu ograniczeń o charakterze taryfowym – które mimo istotnych dotychczasowych redukcji⁴⁹, w niektórych sektorach

⁴⁷ *The European Union and the World Trade Organisation*, European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/161/the-european-union-and-the-world-trade-organisation> [dostęp: 30.06.2018].

⁴⁸ *Trade for All...*, *op. cit.*

⁴⁹ Średni stopień ochrony celnej obniżył się o 15% w ciągu 20 lat funkcjonowania WTO. Por.: E. Majchrowska, *20 Years of WTO...*, *op. cit.*, s. 55.

nadal istnieją – a niekoniecznie na kreowaniu zasad handlu międzynarodowego. Jak podkreśla Richard Baldwin, „w miarę wzrostu złożoności międzynarodowego handlu w XXI wieku, wzrasta również zapotrzebowanie na bardziej złożone reguły handlu międzynarodowego”⁵⁰.

Jeśli chodzi zatem o wyzwania dla WTO, konieczne jest zaakcentowanie kilku kwestii. Po pierwsze niepowodzenie ostatniej Konferencji Ministerialnej jest następstwem długookresowego impasu, z którym WTO mierzy się już od wielu lat, a istotę tego problemu można sprowadzić do wspomnianych różnic w stanowiskach między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Problem ten ulega ponadto ciągłemu nasileniu ze względu na zmieniający się układ sił w gospodarce światowej, przekładający się również na negocjacje w ramach DDA. Po drugie – wielokrotnie podkreślane namnażanie się regionalnych inicjatyw handlowych, powoduje przeniesienie zainteresowania wielu krajów właśnie w tę stronę i mniejsze skupienie uwagi na porozumieniu wielostronnym, co w efekcie prowadzi do marginalizacji WTO. Wspomniane już pełnienie przez Organizację funkcji „poligonu doświadczalnego” powinno stanowić uzupełnienie systemu wielostronnego, ale nie jego substytucję⁵¹.

Wyzwaniem dla WTO są także obecnie amerykańskie działania, polegające na sprzeciwianiu się porozumieniom wielo- i kilkustronnym⁵², co znalazło swoje potwierdzenie m.in. w wycofaniu się USA z TPP, czy braku akceptacji dla końcowego stanowiska z XI KM, w którym pojawił się zapis o istotnej roli, jaką WTO odgrywa dla wzrostu gospodarczego i rozwoju⁵³. Ponadto, D. Trump nie wskazał nowych sędziów do organu rozstrzygania sporów, co może istotnie ograniczać działania WTO w tym zakresie⁵⁴.

Na koniec należy pamiętać o braku determinacji wśród członków Organizacji, która jest konieczna dla uzyskania porozumienia. Potwierdzeniem tego może

⁵⁰ R. Baldwin, *21st Century Regionalism: Filling The Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules*, WTO Staff Working Paper, Genewa, 2011.

⁵¹ WTO News: Speeches — DG Roberto Azevêdo, *Help WTO keep up the Bali momentum, Azevêdo asks parliamentarians*, WTO, 12.02.2014, https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra7_e.htm [dostęp: 20.06.2018].

⁵² Wielostronnym forum liberalizacji handlu międzynarodowego jest multilateralny system handlowy w ramach WTO (obecnie 164 członków), natomiast porozumienia kilkustronne (plurilateralne) nie obejmują swoim zasięgiem tak szerokiego grona uczestników, a wiążą tylko niektórych z nich.

⁵³ „[...] the important role played by the WTO in promoting economic growth, employment and development”. *Eleventh Ministerial Conference. Closing Statement by The Chairperson*, WT/MIN(17)/67, WTO, 20 December 2017, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm [dostęp: 25.06.2018].

⁵⁴ Por.: R. Mathieson, *U.S. Block of WTO Appeals Body Compromises System*, *Director Says*, Bloomberg, 8.11.2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-08/u-s-block-of-wto-appeals-body-compromises-system-azevedo-says> [dostęp: 20.06.2018]; L. Gruszczyński, *Trump i WTO: spór o nowych członków Appellate Body*, „Przegląd Prawa Międzynarodowego”, 9.10.2017; D. Wnukowski, *op. cit.*

być zaangażowanie i prowadzenie indywidualnych negocjacji z członkami Organizacji przez Dyrektora Generalnego podczas IX KM na Bali, które przyczyniło się istotnie do podpisania pakietu porozumień.

Podsumowanie

Gospodarka światowa potrzebuje silnej Organizacji, która będzie wspierała kraje, szczególnie w sytuacji zagrożenia protekcjonizmem⁵⁵. Konieczne jest zatem najprawdopodobniej nastawienie na tzw. metodę małych kroków i odłożenie spektakularnych porozumień na inny okres, co może być kluczem do zakończenia negocjacji⁵⁶. Być może skutecznym sposobem na pokonanie impasu mogłoby okazać się prowadzenie bardziej zaawansowanych rokowań w sprawie wybranego zagadnienia przez podgrupę członków, z możliwością dołączenia pozostałych zainteresowanych stron w okresie późniejszym. Należałoby zatem rozważyć, czy – w związku z sukcesem porozumienia ITA-2 – nie nadszedł czas na powrót do idei „różnych prędkości” (*multi-speed* WTO). W tym kontekście istotne wydają się być negocjacje kilkustronne, umożliwiające grupie krajów podjęcie zobowiązań w określonych obszarach. Tego typu umowy, zawierane w węższym gronie członków WTO, mogą okazać się sukcesem. Należy pamiętać, że WTO nie jest na pewno systemem uniwersalnym (*one-size-fits-all system*). W rzeczywistości dla 164 krajów o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, które reprezentują rozmaite potrzeby, zdolności i interesy *multi-speed* WTO potrzebne jest bardziej niż kiedykolwiek. Istnieje zatem wybór między umożliwieniem członkom współpracy w różnych kwestiach i w różnym tempie wewnątrz spójnego, całościowego systemu – z wykorzystaniem wspólnych przepisów, mechanizmów przejrzystości i procedur rozstrzygania sporów – lub poza nim, w ramach konkurencyjnych bloków regionalnych⁵⁷. Do rozważenia pozostaje zatem, czy, w oparciu o sukces negocjacyjny ITA-2, nadszedł czas na prowadzenie negocjacji w ramach tzw. Klubów KNU (MFN Clubs), czyli umów negocjowanych przez szczególnie zainteresowaną grupę członków WTO, ale stosowanych w sposób niedyskryminujący żadnego z członków Organizacji (w oparciu o KNU)⁵⁸.

⁵⁵ Przykładowo, system monitorowania handlu odegrał istotną rolę podczas i po światowym kryzysie ekonomicznym 2007/2008+ poprzez zwiększenie przejrzystości w stosowanych przez członków WTO środkach polityki handlowej (Trade Policy Review Mechanism).

⁵⁶ E. Majchrowska, *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin. Implikacje dla gospodarki światowej*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014, s. 231.

⁵⁷ Por.: *Advancing The Multilateral Trading System*, World Trade Organization, Discussion Paper for the G20, 2015, http://G20.Org.Tr/Wp-Content/Uploads/2015/11/7.G20-Discussion-Paper_Advancing-The-MTS.Pdf [dostęp: 15.06.2018]; B.M. Hoekman, P.C. Mavroidis, *WTO 'à la carte' or 'menu du jour'? Assessing the Case for More Plurilateral Agreements*, „The European Journal of International Law” 2015, Vol. 26, No. 2, s. 319–343.

⁵⁸ „Feasibility of clubs of countries agreeing to new enforceable policy disciplines that bind only signatories but are applied on a non-discriminatory basis to all WTO members”. Por.:

Alternatywą mogą zatem okazać się rokowania ograniczone do pewnych sektorów. W tym kontekście utworzenie podczas ostatniej XI KM grup roboczych, zajmujących się rokowaniami konkretnych i ważnych aspektów, może być odebrane jako korzystny rezultat spotkania ministrów w Buenos Aires. Daje to pewne możliwości w zakresie ewentualnego wypracowania reguł międzynarodowych, ze względu na uczestnictwo w tych porozumieniach wielu członków o istotnym udziale w danym obszarze handlu⁵⁹.

Można spotkać się jednak z opiniami, że WTO nie spełniła oczekiwań społeczności międzynarodowej, a proces liberalizacji handlu nie sprostął bieżącej sytuacji na rynku światowym. Bez wątpienia ostatnie lata nie były najlepszym okresem funkcjonowania WTO, a jej pozycja jest dziś zdecydowanie słabsza niż przed dekadą. Mimo to wydaje się, że sukcesywne tworzenie otwartego światowego systemu handlowego, opartego na wspólnych zasadach, które swoim członkostwem potwierdzają już 164 państwa, jest jednak dużym sukcesem. Nie można zatem umniejszać wkładu, jaki został wniesiony przez Organizację w rozwój gospodarki światowej. Należy pamiętać, że ostateczna porażka Rundy Rozwoju skutkowałaby paraliżem negocjacyjnym i przekształceniem WTO w forum wymiany poglądów i składania deklaracji, o niewielkim rzeczywistym znaczeniu dla liberalizacji handlu⁶⁰.

Pozytywnym aspektem wysyłającym sygnał, że WTO pozostaje istotnym forum kształtującym zasady handlu międzynarodowego w XXI wieku jest z pewnością przyjęte podczas IX KM i ratyfikowane w lutym 2017 r. porozumienie TFA. Konkretnie, odczuwalne przez członków korzyści z wdrożenia i stosowania tej umowy mogą pomóc w przywracaniu znaczenia Organizacji. Pomyślnie efekty wdrożenia m.in. TFA⁶¹, kładą istotne podwaliny pod wsparcie wielostronnego systemu handlowego i powrót do skutecznych negocjacji w ramach Rundy Rozwoju. Te pozytywne osiągnięcia, choć nie tak daleko idące jak pierwotne założenia wspomnianej rundy, stanowią istotną możliwość wzmocnienia i ożywienia systemu, który z pewnością nie jest doskonały, ale jedyny w swoim rodzaju i niezbędny dla sprawnego funkcjonowania handlu światowego.

B.M. Hoekman, P.C. Mavroidis, *MFN Clubs and Scheduling Additional Commitments in the GATT: Learning from the GATS*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme 211, 2016.

⁵⁹ D. Wnukowski, *op. cit.*

⁶⁰ W. Dugiel, *Zmiany w światowym systemie handlu. Perspektywa dla Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2009, s. 40.

⁶¹ Ważną rolę odgrywa również porozumienie dotyczące istotnego ograniczenia zakłócających handel środków wspierania eksportu produktów rolnych.

Perspectives of WTO Activity in the Light of New Trends in World Trade – Effects of XI WTO Ministerial Conference

Since 2016 the World Trade Organization (WTO) consists of 164 members representing over 98% of the world trade. Under its aegis, the multilateral trade-negotiation round has been in progress since its commencement at the Ministerial Conference in the Qatari city of Doha, in 2001. It has been the ninth negotiation round, taking into account the entire GATT/WTO system, and the first within the organization. This round is referred to as the Development Round owing to the great emphasis put on the improvement of the situation of the poorest countries. However, the ongoing Doha Round negotiations cannot keep abreast of dynamic changes occurring in the economic system and global trade, which translates into the WTO negotiation impasse lasting over a decade. The Ministerial Conferences of WTO member states, held every two years, are seen as a chance for breaking the deadlock. Such hope was also entertained in the case of the XI MC, which took place in Buenos Aires, in 2017, particularly since four years earlier all WTO members managed to sign the first trade facilitation agreement, which is expected to bring tangible benefits to participants of the multilateral system as well as confirm meeting expectations of the international community with regard to the effectiveness of implementation of the process of world trade liberalization. However, due to the arrangements failure or, rather, lack thereof, XI MC reaffirmed the general conviction of the crisis of multilateral talks. This raises the question of the future of the organization and its role as the overarching negotiation forum for the world trade, particularly in the context of proliferation of RTAs, which also undermines its position. Therefore, we are confronted with the dilemma of the present and future role of the WTO, specifically in the context of the WTO's contribution in the development of the world economy and its fight against protectionism, which, in the face of the current situation in the global trade (American protectionism and a threat of the outbreak of a trade war, among others) may become an issue of paramount importance

Key words: Ministerial Conference, multilateral trade system, RTA, world trade, WTO

Perspektywy działalności Światowej Organizacji Handlu w obliczu nowych tendencji w handlu światowym – efekty XI Konferencji Ministerialnej WTO

Od 2016 r. Światowa Organizacja Handlu (WTO) liczy już 164 członków, reprezentujących ponad 98% handlu światowego. Na jej forum, od 2001 r., trwa runda wielostronnych negocjacji handlowych, której rozpoczęcie uzgodniono na Konferencji Ministerialnej w katarskim Doha. Jest to dziewiąta runda negocjacyjna, biorąc pod uwagę cały system GATT/WTO, natomiast pierwsza na forum Organizacji. Została ona nazwana Rundą Rozwoju, ze względu na duży nacisk położony na poprawę sytuacji państw najbiedniejszych. Jednak negocjacje toczone się w ramach Rundy z Doha nie nadążają za dynamicznymi zmianami zachodzącymi w systemie gospodarki i handlu globalnego, co przekłada się na trwający już od ponad dekadę impas negocjacyjny na forum WTO. Szans na jego przełamanie upatruje się w Konferencjach Ministerialnych państw członkowskich WTO, które zbierają się co dwa lata. Nadzieje takie pokładano też w XI KM, która odbyła się w grudniu 2017 r. w Buenos Aires, szczególnie dlatego, że 4 lata wcześniej wszystkim członkom WTO udało się podpisać pierwszą umowę dotyczącą ułatwień w handlu, która ma dać odczuwalne korzyści uczestnikom systemu wielostronnego i być potwierdzeniem spełnienia oczekiwań społeczności międzynarodowej o skutecznie realizowanym procesie liberalizacji handlu światowego. Jednak fiasko uzgodnień XI KM, a właściwie ich braku, utwierdziło w przekonaniu o kryzysie na forum wielostronnym. Nasuwa to pytanie o dalsze losy Organizacji pełniącej rolę nadrzędnego forum negocjacyjnego w handlu światowym, zwłaszcza w kontekście

prolifracji RTAs, co również przyczynia się do osłabiania jej pozycji. Pojawia się zatem dylemat dotyczący roli, jaką WTO odgrywa i odgrywać będzie w przyszłości, szczególnie w kontekście wniesionego przez WTO wkładu w rozwój gospodarki światowej i walki z protekcjonizmem, co w obliczu bieżącej sytuacji w handlu globalnym (m.in. amerykańskiego protekcjonizmu i niebezpieczeństwa wybuchu wojny handlowej) może być kwestią o znaczeniu priorytetowym.

Słowa kluczowe: handel światowy, Konferencja Ministerialna, RTA, wielostronny system handlowy, WTO

Jowita Świerczyńska

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University
ORCID 0000-0002-6748-9635

**THE INSTITUTION OF THE AUTHORISED ECONOMIC
OPERATOR – FACILITATING ECONOMIC ACTIVITY
AND MINIMIZING THE RISK OF COMPROMISING
THE SECURITY OF THE TRADE FLOW IN GOODS
IN THE INTERNATIONAL TRADE**

Introduction

The functioning of the international trade in goods would not be possible without developed supply chains. The international supply chain is a set numerous elements cooperating in various functional areas that is composed of economic operators at particular stages of trade as well as flows of products, information, and financial assets which take place between them. Each economic operator becomes a participant of the international supply chain, regardless of the stage of trade – from the production of goods to delivering them to the consumer living in a different customs territory. An economic operator in a particular chain can perform more than one role or can be a part of numerous supply chains at the same time. The flow of goods in the international supply chain is of fundamental importance in the area of security and safety. Liberalisation of trade has a significant impact on the functioning of supply chains – within the European Union, one of the major goals of all Member States is achieving one, uniform, internal market, which guarantees security and safety of trade despite the lack of controls at its internal borders. A safe supply chain is an important source of benefits and profits for an operator running their business

in accordance with the legal regulations. Nevertheless, increasingly more complex supply chains, as well as the ever-growing disparities between particular economies, constitute an impulse for abuse. Consequently, among all economic entities engaged in the international trade, there are economic operators who intentionally disregard regulations in order to gain profits or a competitive advantage quickly. Therefore, customs authorities, holding full competence within the supervision and control of all goods transited across the border, constitute the first barrier against an influx of undesirable goods into the EU market. What is of key importance to economic operators in the process of customs clearance is mainly the way in which control activities are performed. Customs controls are often perceived negatively from the perspective of economic operators. Therefore, solutions aimed at reduction of barriers and implementation of innovative solutions streamlining customs procedures, as well as an increase in supply chain security, are not only expected but rather desired by economic operators. For this purpose, the concept of the authorised economic operator was introduced. The aim of the paper is to characterise the institution of the Authorized Economic Operator and assess its influence on the facilitation, as well as security and safety of economic activity in the international trade. The methods of descriptive and comparative analysis have been employed in conducting this research.

The considerations presented in the article constitute an attempt at addressing research shortfalls related to the issues examined in the paper, which are undertaken rather rarely and knowledge of them is not widely disseminated, which, in turn, results in an insufficient number of scientific papers on the topic.

Formal and legal conditions for the reduction of barriers in customs processing in the context of trade security

In the modern environment of the international trade in goods, great attention is paid to make economic operators undertaking business activity globally confident that they will be able to rely on universally recognised rules – including those related to facilitation and safety of trade in supply chains¹. The origins of reduction of barriers in customs procedures within the EU date back to 2005 when the World Customs Organization (WCO) introduced the SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (WCO SAFE Framework)². The standards were a response to an increased terrorist threat and a sign of WCO's interest in the ongo-

¹ M. Czermińska, J. Świerczyńska, *Bezpieczeństwo i ułatwienia w obsłudze celnej w transatlantycznych łańcuchach dostaw – wzajemne uznawanie standardów ochrony UE i USA*, [in:] *Europa w globalnym świecie: uwarunkowania i perspektywy integracji transatlantycznej*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, No. 1, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2018.

² *SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade*, World Customs Organization, http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx [access: 15.05.2018].

ing processes within the global market, through activities aimed at safeguarding the international supply chain and, at the same time, introducing simplifications in trade. In the same year, high requirements in the area of security and safety, but not disrupting to lawful trade, were introduced to the EU legal system. The European Commission introduced the so-called “security amendment” to the Community Customs Code (CCC)³ and advised the establishment of an equivalent level of protection in customs controls as well as its uniformity by the Member States, based on commonly agreed standards and risk criteria for the selection of goods and economic entities in order to minimise the risks to the Union, its citizens and to the EU’s trading partners. One of the chief elements of the “security amendment” was the introduction of the concept of the Authorised Economic Operator (AEO). In response to the changes adopted in CCC, a common framework for the supply chain risk management has been prepared⁴. A key factor contributing to the simplification of customs procedures was the decision on the electronic customs system⁵, the implementation of which was made possible thanks to the e-Customs Programme. The e-Customs initiative, implemented since 2009, refers to a paper-free customs environment and its main goal is to create such legislative, organizational and information and communication technologies frameworks within the European customs union territory that will make the customs process streamlined and more business-friendly in the area of the duty collection, commodities trading as well as international trade security. The role of customs authorities in terms of guaranteeing security and safety was acknowledged and clearly stated in regulations of the Union Customs Code⁶ (UCC): “Customs authorities shall be primarily responsible for the supervision of the Union’s international trade, thereby contributing to fair and open trade, to the implementation of the external aspects of the internal market, of the common trade policy and of the other common Union policies having a bearing on trade, and to overall supply chain security “. Measures put into place in order to carry out the above mission statement include, among other things, protecting the EU from unfair and illicit trade while supporting legitimate business activity, as well as maintaining a proper balance between customs controls and facilitation of lawful trade⁷.

³ Regulation (EC) No 648/2005 Of the European Parliament and of the Council of 13 April 2005 amending Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, Official Journal of the European Union L 117 of 04.05.2005.

⁴ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain, Brussels 2013.

⁵ Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade, Official Journal of the European Union L 23/21, 2008.

⁶ Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code (recast), Official Journal of the European Union L 269/1, 2013, Article 3.

⁷ *Ibidem*.

The institution of the AEO was created as a response to other existing programmes, including: in the U.S.: C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism, established in 2001)⁸, Container Security Initiative CSI (instituted in 2002)⁹, in Australia: Frontline (created in 1991)¹⁰, Accredited Client Program (laid down in 2001)¹¹, in Canada: Partners in Protection (started in 1995)¹², The Customs Self Assessment Program (CSA, introduced in 2001)¹³.

The Authorised Economic Operator programme – customs processing facilitation in secure and safe supply chains

The essence of the institution of the Authorised Economic Operator

The institution of the Authorized Economic Operator was established in 2005¹⁴, however, it was really implemented in the working procedures as late as 1 January 2008¹⁵. Due to a reform of the customs law, on 1 May 2016, the legal basis regulating the status of the Authorised Economic Operator changed and currently it is laid down in the Union Customs Code and the so-called ‘UCC legal package’ i.e. the commission delegated regulation¹⁶, the commission implementing regulation¹⁷ as well as the supplementing commission delegated regulation¹⁸. The regulations normalize the procedure of granting the AEO status, conditions and

⁸ <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/ctpat> [access: 27.07.2018].

⁹ <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief> [access: 27.07.2018].

¹⁰ <https://www.homeaffairs.gov.au> [access: 27.07.2018].

¹¹ <http://www.clientdisplay.com/bmr/pdf/Accredited%20Clients%20Programme-%20Benefits%20&%20Challenges.pdf> [access: 27.07.2018].

¹² <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-secure/pip-pep/menu-eng.html> [access: 27.07.2018].

¹³ <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/csa-pad/menu-eng.html> [access: 27.07.2018].

¹⁴ Regulation (EC) No 648/2005, *op. cit.*

¹⁵ Commission Regulation (EC) No 1875/2006 of 18 December 2006 amending Regulation (EEC) No 2454/93 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, Official Journal of the European Union L 360/64, 2006.

¹⁶ Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446 of 28 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards detailed rules concerning certain provisions of the Union Customs Code, Official Journal of the European Union L 343 of 29.12.2015.

¹⁷ Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447 of 24 November 2015 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code, Official Journal of the European Union L 343 of 29.12.2015.

¹⁸ Commission Delegated Regulation (EU) 2016/341 of 17 December 2015 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards transitional rules for certain provisions of the Union Customs Code where the relevant electronic systems are not yet operational and amending Delegated Regulation (EU) 2015/2446, Official Journal of the European Union L 69 of 15.03.2016.

criteria which are to be satisfied for an applicant to receive such a status, duties of parties to the agreement i.e. customs authorities and economic operators, as well as benefits resulting from the AEO. The customs law reform, despite its numerous significant changes for participants of the international trade, did not bring any revolutionary alterations for the institution of the AEO itself – mainly modifications of conditions and criteria for AEO applicants and the catalogue of benefits arising from holding this certificate.

In line with the current regulations, the AEO status is granted to an economic operator who is regarded as reliable, credible, solvent in terms of customs operations; an operator whose organization, infrastructure and security measures of IT systems and storage buildings provide security and safety of places and goods as well as prevent unauthorised access to them. Thus, such an operator is entitled to benefiting from a number of simplifications provided for under the customs rules and/or facilitations with regard to the customs controls relating to security. It is worth mentioning that possessing the AEO certificate is not an obligation but rather a right of a trader. The AEO initiative is open for all operators within the European customs union and the decision to participate in the initiative lies entirely in the hands of a given operator¹⁹.

The confirmation of being awarded the status of the authorised economic operator is a certificate issued by customs authorities. For the first eight years of the programme, the regulations distinguished between three types of certification: AEO certificate – customs simplifications (AEOC status), AEO – security and safety (AEOS status) and AEO certificate – customs simplifications/security and safety (AEOF status)²⁰. The UCC regulations modified it, formally limiting the number of authorisations to two types. In accordance with the current legal norms, the status includes two types of authorisations: 1) economic operators authorised for customs simplification (AEOC authorisation) and 2) economic operators authorised for security and safety (AEOS authorization)²¹. However, a trader may simultaneously hold two certificates and, in practice, this combination retains the marker previously referring to the certificate: customs simplifications/security and safety i.e. AEOF.

The AEO status is granted upon an application of an economic operator established in the union customs territory²² and meeting the following, common to the two types of authorisation, criteria²³: compliance with customs and tax regulations; an effective system of managing commercial and, in certain cases,

¹⁹ J. Świerczyńska, K. Budzowski, *Instytucja Upoważnionego Przedsiębiorcy w Unii Europejskiej*, [in:] *Integracja i kryzys na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie*, eds. J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk, Wrocław 2013, p. 341.

²⁰ Commission Regulation (EC) No 1875/2006..., *op. cit.*, Article 14 a.

²¹ Regulation (EU) No 952/2013, *op. cit.*, Article 38.

²² *Ibidem*, Article 39.

²³ *Ibidem*.

transport records, which allows appropriate customs controls; proven financial solvency. For the AEOS certificate, an additional requirement is satisfying the security and safety standards. These criteria refer to: building security – an applicant operator must ensure that the location and materials of the building resist unlawful entry; appropriate access controls – access control measures ought to prevent unauthorised access of persons and vehicles to shipping areas, loading docks etc.; cargo security – an operator should have at their disposal measures for the handling of goods which will guarantee the cargo's integrity; business partner security – identification and appropriate knowledge about business partners; personnel security – clear recruitment procedures and periodic background checks of employees working in security sensitive positions)²⁴. Furthermore, on 1 May 2016, a new criterion was introduced with regard to the AEOC status i.e. meeting practical standards of competence or professional qualifications directly connected with the performed business activity. For the sake of uniformity, the criteria for granting the status were thoroughly characterised for particular types of authorisation in the commission implementing regulation to the UCC²⁵. The modification of criteria for applicants, being a consequence of the reform of the union customs law, has necessitated the need for re-evaluation of statuses granted before 1 May 2016. In practical terms, it means that all certificates will have to be revised, for which the customs authorities have been given three years i.e. until May 2019²⁶. Authorised Economic Operator certificates are issued free of charge, for an indefinite period, provided that the operator still satisfies the criteria imposed by the law. Not meeting these requirements constitutes a condition for partially or completely suspending it. AEO certificates may also be rescinded by authorities or upon a holder's request.

The overriding rule is that the AEO status granted in one EU country is valid in all Member States²⁷. In practical terms, it means that an AEO trader benefits throughout the EU, regardless of the place of issuing the certificate. At the same time, EU regulations allow for concluding reciprocal agreements acknowledging the AEO status with external countries²⁸. The goal of mutual recognition is acknowledging the compliance of programme for a trade partnership of the customs administration of an external country and committing oneself to treating AEO operators on the basis of reciprocity, within the borders of feasibility and possibility. It is worth stressing that a condition for holding the AEO status is acquiring the AEOS (security and safety) authorisation or the combined authorisation – AEOF. To date, the European Union has signed mutual recognition agree-

²⁴ Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447..., *op. cit.*, Article 28.

²⁵ *Ibidem*, Article 24–28.

²⁶ *Ibidem*, Article 345.

²⁷ Regulation (EU) No 952/2013, *op. cit.*, Article 38.

²⁸ *Ibidem*.

ments on AEO status with Switzerland²⁹, Norway³⁰, Japan³¹, the United States of America³², China³³. In 2017, the value of imports to the EU from third countries amounted to EUR 1,879 bn, whereas EU exports to third countries – 1,859 bn. The volume of trade is constantly on the rise, which calls for close cooperation between the Union and third countries both, in terms of customs regulations, as well as trade facilitation³⁴. Therefore, it is of the essence to further strengthen the status of the Authorised Economic Operator in the EU itself, but also to mutually recognise programmes of authorised operators with other countries.

Simplifications for Authorised Economic Operators

According to T. Michalak, customs facilitation are activities undertaken by customs authorities or other relevant agencies that are intended to reduce the administrative burden for parties to the international trade³⁵. The principal rule is that facilitations and simplifications resulting from the AEO authorisation apply to the applicant and their own economic activity – only the Authorised Economic Operator may benefit from the programme, the status cannot be used by other entities. The catalogue of rights varies and depends on the type of certificate (table

²⁹ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on the simplification of inspections and formalities in respect of the carriage of goods and on customs security measures, Official Journal of the European Union L 199 of 31.07.2009.

³⁰ Decision of the EEA Joint Committee No 76/2009 of 30 June 2009 amending Protocol 10 on simplification of inspections and formalities in respect of carriage of goods and Protocol 37 containing the list provided for in Article 101, Official Journal of the European Union L 232 of 03.09.2009.

³¹ Decision No 1/2010 of the Joint Customs Cooperation Committee of 24 June 2010 pursuant to Article 21 of the Agreement between the European Community and the Government of Japan on Cooperation and Mutual Administrative Assistance in Customs Matters regarding mutual recognition of Authorised Economic Operators programmes in the European Union and in Japan, Official Journal of the European Union L 279 of 23.10.2010.

³² Decision of the US-EU Joint Customs Cooperation Committee of 4 May 2012 regarding mutual recognition of the Customs-Trade Partnership Against Terrorism program in the United States and the Authorised Economic Operators programme of the European Union, Official Journal of the European Union L 144 of 05.06.2012.

³³ Decision of the Joint Customs Cooperation Committee established under the agreement between the European Community and the government of the People's Republic of China on cooperation and mutual administrative assistance in customs matters of 16 May 2014 regarding mutual recognition of the Authorised Economic Operator programme in the European Union and the Measures on Classified Management of Enterprises Program in the People's Republic of China, Official Journal of the European Union L 315/46 of 1.11.2014.

³⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament First Biennial Report on Progress in Developing the EU Customs Union and its Governance, COM(2018) 524 final, Brussels, 5.7.2018, p. 14.

³⁵ T. Michalak, *Control or facilitation? Customs policy false dilemma. Modern concepts of Customs measures as a response to policy dilemmas*, [in:] *Polityka celna. Ekonomia. Prawo. Praktyka*, eds. E. Gwardzińska, A. Werner, J. Wierzbicki, Wyd. BW J. Brodziński, Szczecin 2014, p. 367.

1). An AEO operator who wishes to benefit from a simplification to which they are entitled must provide the EORI number (Economic Operators Registration and Identification).

Table 1. AEO authorisation benefits

Benefit type		AEOC	AEOS
Fewer physical and document-based controls	Customs controls related to security & safety		x
	Customs controls related to fiscal threats	x	
	Control of declarations after release of goods	x	x
Priority treatment if selected for control		x	x
Easier admittance to customs simplifications		x	
Prior notification in case of selection for control			x
Possibility to request a specific place for customs controls		x	x
AEO status recognition	within EU territory	x	x
	mutual recognition with third countries, based on agreements		x
Facilitations in the process of application for a registered agent, known consignor and authorised consignor			x

Source: Author's own elaboration based on the regulations of the Union Customs Code and the Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446.

Apart from the simplifications resulting from the EU legislation, customs authorities introduced additional rights – privileges of organisational and technical nature, the so-called “good practices” on the national level. They include: priority processing of customs declarations and all kinds of requests (priority service), designated places for customs procedures; separate lanes at border crossings, newsletters (information sent via e-mail), more optional facilitations for operators which are issued simplified procedures privileges, fewer attachments for applications, facilitations in the area of the so-called “official sealing” VAT treatment in the tax return, chance to participate in the so-called ‘essential prevention’ programme (i.e. meetings in which potential problems are discussed).

It is also worth pointing out other AEO benefits that are not directly related to the customs procedures and for this reason, have not been incorporated into the regulations. The so-called ‘indirect’ benefits include: reduced theft and losses; fewer delayed shipments; improved process of planning; improved customer service; recognition as a reliable business partner and, consequently, improved customer loyalty; rational management of regulations; improved commitment of employees; reduced number of incidents related to security and safety; lower inspection costs of suppliers; improvement of security and safety as well as better communication with partners in the supply chain³⁶.

³⁶ Authorised Economic Operators, Guidelines TAXUD/B2/047/2011-REV.5, European Commission, Brussels, 2014, p. 22.

While considering benefits of holding the AEO certificate, it is worth referring to the theory of transaction costs. Establishing and maintaining relations within supply chains entails incurring transaction costs. The theory of transaction costs is a predominant theory substantiating the creation of inter-organizational relations³⁷. Authorized Economic Operators are perceived as credible, reliable, and trustworthy partners in supply chains. From the perspective of the theory of transaction costs, the issue of trust in relations within a supply chain is of importance. Trust is one of the key factors determining relations between partners. It is worth pointing out that in the age of globalization, relations in supply chains are founded on partnership. Economic operators collaborating on an equal footing care not only for their mutual benefit but for the interests of all partners within the supply chain. Companies need to cooperate since, if interests of any economic operator diverge from those of others, such activity will not increase efficiency of the entire chain. It is crucial to define roles, tasks and areas of responsibility of suppliers and clients as well as to equally share risks, costs and profits resulting from the undertaken new initiatives³⁸. A supply chain that is based on partnership allows to achieve, among other things, such benefits as improved customer service; lower costs of long-term storage, transport, supplies maintenance; shortening payment times as well as enhancing the planning accuracy.

The role of the Authorised Economic Operator in minimizing the risk of compromising the security of the trade flow in goods in the international trade

Prior to obtaining the AEO status, each economic operator is obliged to undergo a rigorous certification process laid down in the Union legislation as well as to be prepared to take further steps to ensure constant readiness to prove to customs authorities that the operator is capable of fulfilling their obligations and actively contribute to increasing security and safety of international supply chains. Strict requirements for entities applying for the AEO status make their implementation in a company a rather difficult proposition. Therefore, if this process finally comes to fruition and an entity is granted the certificate, customs authorities recognise it as a reliable partner that cares for the security of the supply chain. Participation in the Programme is, consequently, perceived as confirmation that the economic activity of an operator is carried out in accordance with the regulations and by meeting the high standards in terms of the general security – not only physical but also with regard to finances and IT.

³⁷ A. Surowiec, *Teoria kosztów transakcyjnych a system kontroli zarządczej w łańcuchach dostaw*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, No. 24.

³⁸ H.L. Lee, *Sekret najbardziej efektywnych łańcuchów dostaw*, „Harvard Business Review Poland”, February 2005, No. 25.

The institution of the AEO enables creating the so-called 'secure supply chains'. It is clear that the AEOS and AEOF status is of paramount importance, which may be achieved by satisfying the so-called 'security and safety criteria'. Customs authorities encourage economic operators to participate in the programme and stress that the more links in the international supply chain hold the authorisation, the greater the possibility to reap benefits. Taking into consideration the fact that within the European Union applies a selective customs control system, based on risk analysis, which recognizes the fact of holding the AEO authorisation; in the situation when only a small fragment of the chain (as not all links in the chain have the AEO status) the customs authorities cannot assess the risk as low enough to make the number of customs controls performed on goods in a given supply chain smaller and, in turn, to make the flow of goods and effectiveness of safe trade clearly and significantly better. This is why it is so important for all elements of a given supply chain to have the AEO status.

The aspect which increases security and, at the same time, offers more possibilities to benefit is, definitely, mutual recognition of the AEO status. By combining various programmes of trade partnership as part of mutual recognition, countries build a coherent and sustainable structure in terms of the flow of goods in the international supply chain.

The institution of the Authorised Economic Operator – facts and figures

In the course of nine years after the practical implementation of the institution of the Authorised Economic Operator, over 15 thousand AEO certificates have been issued [Table 2]. Their structure is as follows: 51,2% are the AEOF status, 44,8% are the AEOC authorisation and 4% – AEOS certificates. An operator's decision regarding the choice of scope of the authorisation frequently takes into consideration the role that is played in the international supply chain. While carrying out an analysis it should be taken into account that the statistics refer mainly to a period when regulations distinguished between three kinds of authorisations. After the re-evaluation of AEO entities, scheduled to be completed before 1st May 2019, the structure will definitely change. Authorised Economic Operators labelled as AEOF will simultaneously hold AEOC and AEOS certificates, therefore, in practical terms, the number of issued AEOS certificates is likely to increase.

German operators are the undisputed leaders – 6254 authorisations, i.e. 39.3% of all authorisations issued so far. The following positions are held by France – 1618 certificates (i.e. 10.2% of all authorizations issued in the EU) and the Netherlands, holding 1565 authorisations (i.e. 10%). Poland occupies the fifth position with its 816 certificates, i.e. 5.1% of issued certificates [Table 2].

Table 2. Classification of issued AEO authorisations broken down by country (as of 1.08.2018)

Position	Country	Issued authorisations			
		Total	AEOC	AEOS	AEOF
1	Germany	6254	3572	58	2624
2	France	1618	442	228	948
3	The Netherlands	1565	411	123	1031
4	Italy	1329	580	33	716
5	Poland	816	519	34	263
6	Spain	740	237	36	467
7	Great Britain	635	261	16	358
8	Belgium	472	53	32	387
9	Hungary	384	237	17	130
10	Austria	338	126	4	208
11	Sweden	288	129	4	155
12	Czech Republic	251	137	12	102
13	Ireland	143	18	1	124
14	Greece	138	81	2	55
15	Romania	131	21	6	104
16	Denmark	116	21	-	95
17	Slovenia	111	44	9	58
18	Portugal	109	72	8	29
19	Slovakia	102	57	5	40
20	Finland	90	10	8	72
21	Lithuania	65	25	1	39
22	Bulgaria	55	9	-	46
23	Luxemburg	36	9	3	24
24	Estonia	34	8	3	23
25	Croatia	31	24	-	7
26	Latvia	31	12	1	18
27	Cyprus	21	5	-	16
28	Malta	16	4	1	11
European Union		15918	7124	645	8149

Source: Author's own elaboration based on: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/eos/aeo_consultation.jsp?Lang=en&holderName=&aeoCountry=CY&certificatesTypes=AEOS&Expand=true&offset=1&showRecordsCount=0 [access: 1.08.2018].

Conclusion

Customs authorities safeguard and facilitate the flow of goods and thus, have assumed a key role in the international supply chain. It is a great challenge for the EU customs services to secure the supply chain and, at the same time, to implement customs facilitations. Reaching a compromise between the number of solutions aimed at reducing barriers and administrative workload and the necessity of having

effective customs control, which directly affects the security of trade, is a task of great difficulty but also, as evidenced by the business practice, a task possible to complete. The Authorised Economic Operator may serve as a proof of this claim. It is worth noting that the Programme is a response to the need for developing a modern system for customs that meets expectations of members of the international trade in goods. It can undoubtedly be regarded as one of the most significant initiatives with regard to global security – an economic operator who meets the security and safety criteria is a partner who provides safety and security in the supply chain. Investments made in order to improve standards of security in companies bring positive results in many areas such as: cooperation and control of the flow of goods in a particular chain, security of employees, proper organisational infrastructure and investments in technology.

The catalogue of benefits arising from holding the AEO certificate is well-developed and constantly expanded with new privileges. The article indicated the benefits deriving from the legislation as well as the so-called good practices and indirect benefits. In terms of security, it has also been pointed out that trust constitutes the foundation of relations in any partnership, which combined the presented issues with an interesting research problem, i.e. an account within the new institutional economics, including the transaction costs economics. Due to the limitations on the volume of the article, taking into account the extent of the AEO issues, thorough research of such aspects as identification and analysis of all potential and real benefits as well as costs of companies within the theory of transaction costs, has not been possible.

Taking into account the number of authorisations issued to date, it may be safely assumed that the Institution of the Authorised Economic Operator has been developing very dynamically in the European Union. Perhaps, in a few years' time, all traders will hold the status of the Authorised Economic Operator and a need will arise to replace the Programme with another form of preferential treatment. As for now, holding the AEO authorisation is a privilege of being part of a group of economic entities which have complete control over their activity and which are recognised as reliable, solvent and safe business partners.

Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy AEO – ułatwienie działalności gospodarczej a minimalizowanie ryzyka naruszenia bezpieczeństwa przepływu towarów w obrocie międzynarodowym

Skala wymiany międzynarodowej, a także istniejące uwarunkowania gospodarcze i technologiczne powodują, że przedsiębiorcy oczekują rozwiązań mających na celu jednocześnie ułatwienie jak i zwiększenie bezpieczeństwa przepływu towarów w obrocie międzynarodowym. Uzyskanie kompromisu pomiędzy redukcją barier a skuteczną ochroną jest dziś zadaniem bardzo ważnym, niezwykle trudnym ale jak pokazuje praktyka możliwym. Charakterystyka Instytucji Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO a także ocena jej wpływu, zarówno na ułatwienie, jak i bezpieczeństwo

działalności w obrocie międzynarodowym jest celem artykułu. W tym zakresie wykorzystano metodę analizy opisowej i porównawczej. Przeprowadzona analiza pozwoliła wysunąć wniosek, że Program Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO jest dowodem na to, że redukcja barier oraz wdrażanie innowacyjnych rozwiązań usprawniających działalność gospodarczą umożliwia jednocześnie wzrost bezpieczeństwa przepływu towarów w obrocie międzynarodowym.

Słowa kluczowe: Upoważniony Przedsiębiorca AEO, redukcja barier celnych, bezpieczeństwo obrotu towarowego

The institution of the authorised economic operator – facilitating economic activity and minimizing the risk of compromising the security of the trade flow in goods in the international trade

The scale of the international trade, as well as the existing economic and technological conditions, cause economic operators to expect solutions aimed at facilitating as well as increasing security of the flow of goods in the international trade. Reaching a compromise between the number of solutions aimed at reducing barriers and administrative workload and the necessity of having effective customs control, which directly affects the security of trade, is a task of great difficulty but also, as evidenced by the business practice, a task possible to complete. The aim of the paper is to characterise the institution of the Authorized Economic Operator and assess its influence on the facilitation, as well as security and safety of economic activity in the international trade. With this regard, the methods of descriptive and comparative analysis have been employed. The performed analysis allowed for drawing a conclusion that the Authorised Economic Operator Programme is a proof that reduction of barriers and implementation of innovative solutions improving economic activity allow for increased security of the flow of goods in the international trade.

Key words: Authorized Economic Operator; reduction of customs barriers; security of the trade

SPRAWOZDANIA

Joanna Siekiera

dr, Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

**KONFERENCJA „INTERNATIONAL CONFERENCE
ON DISASTER AND MILITARY MEDICINE”,
13-14 LISTOPADA 2018 ROKU**

Konferencja DiMiMed (akronim od Disaster and Military Medicine) łączy w sobie naukowe podejście do ochrony żołnierzy podczas konfliktów zbrojnych, profesjonalne analizy oficerów odpowiedzialnych za jakość warunków życiowych swoich podwładnych podczas wykonywania zadań oraz relacje z misji przytaczane przez lekarzy wojskowych czy pomocniczy personel medyczny.

Organizowana co roku przez niemieckie wydawnictwo (Beta Verlag) konferencja o medycynie wojskowej jest unikatowa w skali europejskiej, a także globalnej. Corocznie przybywa uczestników reprezentujących armie z wielu odległych od starego kontynentu państw, ale także cywilnych pracowników wojska działających na rzecz jakości opieki nad rannymi i chorymi.

Szósta dwudniowa Konferencja „International Conference On Disaster And Military Medicine” odbyła się w Düsseldorfie podczas prestiżowych targów medycznych MEDICA 13 i 14 listopada 2018 r. Te największe na świecie targi odbywają się w Zagłębiu Ruhry od ponad 40 lat; są prestiżowym forum spotkań w formie konferencji, sympozjów oraz bezpośrednio na stoiskach narodowych lub branżowych. Liczba wystawców przekracza 5 tys. Nie dziwi zatem, że za najbardziej dogodne miejsce organizacji konferencji DiMiMed uznano właśnie targi MEDICA.

W latach 2013–2017 konferencja DiMiMed funkcjonowała pod auspicjami Medical Corps International Forum (MCIF). MCIF, oprócz bycia platformą współpracy i wymiany poglądów na temat międzynarodowej medycyny wojskowej oraz rozwiązywania skutków katastrof, wydawało czasopismo o tej tematyce, rozsyłane do ponad 200 państw. Adresatami pisma było kierownictwo personelu medycznego w wojskowych służbach medycznych oraz przedstawiciele organizacji międzynarodowych i władz publicznych. Bezpośrednim skutkiem propagowania medycyny wojskowej przez organizatorów oraz ukazywania istotnych efektów konferencji w Europie było zawiązanie się odpowiednika DiMiMed w Azji. Pierwsza edycja odbyła się w Singapurze w 2016 r.

Ogromny sukces konferencji dobrze oddają także dane liczbowe. W 2016 r. z 36 państw przybyło 250 uczestników, podczas gdy w 2018 r. udział brało 200 osób z 28 państw. Językiem obrad był angielski, pomimo większości niemieckojęzycznych prelegentów. Przewodniczącymi zeszłorocznej edycji byli gen. dywizji (rez.) dr Kishore JB Rana, były Dyrektor Generalny Służb Medycznych Armii Nepalu, profesor medycyny Nepalskiego Wojskowego Instytutu Zdrowia oraz gen. brygady (rez.) dr Rob van der Meer, były Główny Chirurg Holenderskich Sił Zbrojnych. Dwa dni konferencji podzielone zostały na 6 paneli tematycznych: Medycyna katastrof, Użycie symulacji w szkoleniu chirurgii urazowej, CBRN (akronim od chemical, biological, radiological, and nuclear weapon, czego polskim odpowiednikiem jest ABC: broń masowego rażenia: atomowa, biologiczna i chemiczna), Traumatologia, Zdrowie psychiczne, Choroby zakaźne.

Otwarcie konferencji nastąpiło we wtorek 13 listopada. Jako pierwszy przywitał przybyłych Wolfgang N. Diener, kierownik Messe Düsseldorf, spółki będącej właścicielem obiektu, na którym organizowane są targi MEDICA. Przywołał on statystyki obrazujące wielki sukces poprzednich edycji konferencji DiMiMed, na które jako prelegenci oraz słuchacze przyjeżdżali znani w świecie naukowym przedstawiciele rodzimych sekcji medycyny wojskowej i katastrof. Ponadto przekazał także podziękowanie dla licznych sponsorów ze świata przemysłu, bez których ogromnego wsparcia tak wielka międzynarodowa inicjatywa nie byłaby możliwa. Naukowy wstęp był autorstwa obu przewodniczących, przywołanych wcześniej w niniejszym sprawozdaniu – dr. Kishore JB Rana oraz dr. Roba van der Meer. Wskazano na doniosłość rozpoczynającego się kongresu jako forum wymiany wiedzy oraz doświadczenia w leczeniu ofiar konfliktów zbrojnych, ochrony zdrowia, traumatologii, oparzeń, chorób zakaźnych, zdrowia psychicznego oraz skutków użycia broni masowego rażenia dla międzynarodowych ekspertów cywilnych oraz wojskowych. Tym samym, uczestnicy tworzą międzynarodową sieć kontaktów i współzależności, co służy polepszaniu warunków pracy wojskowego personelu medycznego, co przekłada się na modyfikację i efektywność opieki nad potrzebującymi. Ostatecznym efektem corocznej konferencji DiMiMed jest także podkreślenie niedocenianego znaczenia medycznych służb wojskowych w sektorze cywilnym. Istotnym jest ukazanie zadań i jakości usług świadczonych przez

wojskowych lekarzy oraz personel medyczny dla publiczności składającej się przede wszystkim z naukowców oraz pracowników sektorów pozawojskowych.

Ostatni przemawiał gen. brygady Bruno Most, kierownik Biura Chirurgia Generalnego Federacji Niemieckiej. Stwierdził on, iż w stale zmieniającym się świecie odpowiedzialność wojskowych służb medycznych musi szybko dopasowywać się do nowych wyzwań i scenariuszy. Chodzi tu nie tylko o rzetelne świadczenie usług dla aktywnych członków armii oraz rannych żołnierzy, ale także ich rodzin oraz weteranów. Często się zapomina, iż kluczowa rola, jaką pełnią medycy wojskowi nie ogranicza się jedynie do pola walki. Wojskowy personel medyczny służy także, a może najczęściej, w przypadku naturalnych klęsk żywiołowych oraz klęsk spowodowanych działalnością człowieka, także podczas epidemii.

Pierwszy panel dotyczył medycyny katastrof. Rozpoczął go francuski przedstawiciel wojskowych służb medycznych, który mówił o przyszłości medycyny; jego zdaniem opierać się ona będzie na refleksjach związanych z kryzysami u progu XXI wieku oraz wnioskach personelu, bardzo często powoływanego w ostatniej chwili i zdanego na własny sprzęt, bez możliwości szybkiej konsultacji. Niemiecki reprezentant Lekarzy bez Granic (*Médecins Sans Frontières*, MSF) wskazywał na doniosłość współpracy cywilno-militarnej (CIMIC). Holenderski przedstawiciel służb porządkowych przedstawił zasady działania grup poszukiwawczo-ratowniczych w swoim państwie (Urban Search and Rescue, USAR). Ostatnim przed przerwą wystąpieniem była prezentacja przedstawiciela holenderskiego koncernu zajmującego się m.in. produkcją ultrasonografów i ich mobilnego zastosowania na różnorodnych polach walki.

Kolejny panel poświęcony był użyciu symulacji w procesie szkolenia służb kryzysowych. Pierwsze wystąpienie niemieckiego oficera służb medycznych dotyczyło wysokiej wierności symulatorów „ludzkich pacjentów” (ang. *human patient simulator*) podczas treningu umiejętności chirurgii urazowej. Następnie amerykańska profesor dowodziła zasadności ćwiczeń na perfundowanych modelach zwłok, tj. takich, w których wywołano obieg krwi lub innego płynu ustrojowego. Także pochodzący ze Stanów Zjednoczonych kierownik Biura Medycyny Obronnej oraz Symulacji omawiał zasady funkcjonowania swojego urzędu. Jego współpracownik odniósł się zaś do kierowania międzynarodowymi projektami z zakresu symulacji. Ostatni prelegent z Izraela omówił znaczenie symulacji w procesie szkolenia personelu medycznego Izraelskich Sił Zbrojnych.

Trzeci i ostatni wtorkowy panel konferencji DiMiMed dotyczył CBRN. Rozpoczął go kierownik Instytutu Farmakologii i Toksykologii w Monachium od studium przypadków biomedycznej diagnostyki przy łóżku chorego. Następnie profesor z Akademii Medycznej Niemieckich Sił Zbrojnych przedstawił rozwój mobilnych urządzeń do odkażania, będących na zaopatrzeniu armii. Profesor z Instytutu Radiologii AMNSZ omawiał metodę zachowania służb ratowniczych w przypadku masowych wydarzeń z użyciem promieniowania, tzw. triażu (ang. *triage*; w języku francuskim rzeczownik ten oznacza sortowanie, a w przypadku

ratownictwa medycznego odnosi się do szybkiej konieczności separowania rannych w zależności od stopnia obrażeń i ich rokowania). „Implementacja medycyny precyzyjnej w siłach zbrojnych: oparta na DNA zindywidualizowana opieka zdrowotna, optymalizacja szkolenia oraz identyfikacja talentu” to tytuł wystąpienia nowozelandzkiego kierownika prywatnej firmy zajmującej się badaniami nad medycyną genetyczną. Panel zakończyło przemówienie profesora z Medycznego Uniwersytetu w St. Petersburgu na temat rosyjskiej ochrony zdrowia po skażeniu radiologicznym.

W środę 14 listopada 2018 r. odbyły się 3 panele, a pierwszym była sekcja dotycząca traumatologii. Profesor z Indii rozpoczął prelekcje bardzo interesującą i detaliczną analizą algorytmu przedszpitalnego ran postrzałowych mózgu. Następnie młodszy oficer z Malediwów opowiadał o doświadczeniach w jego kraju z zakresu chirurgii urazowej. Jego rosyjski odpowiednik przedstawił metody mobilnej traumatologii. Niemiecka przedstawicielka amerykańskiej firmy dostarczającej m.in. sprzęt ortopedyczny omawiała patofizjologiczne funkcje nowej opaski uciskowej. Rosyjski profesor chirurgii podał przykłady z własnego doświadczenia w procesie oczyszczania ran balistycznych. Chorwacki młodszy oficer, będący także lekarzem, przywołał ilustrację opieki nad rannymi w miejscach poza rejonem szpitalnym na Bałkanach. Przedszpitalny monitoring rannych był tematem wystąpienia kolejnego już przedstawiciela holenderskiego koncernu elektronicznego. Oficer nawigacji ze Sri Lanki wygłosił ostatnie w tym panelu wystąpienie o psychologicznym wpływie na personel medyczny, zmobilizowanym przy udzielaniu pomocy podczas katastrof.

Temat ten był niejako wstępem do przedostatniego panelu konferencji, omawiającego kwestie związane ze zdrowiem psychicznym. Nowe podejście do leczenia zespołu stresu pourazowego (ang. *posttraumatic stress disorder*, PTSD) zostało zaproponowane przez holenderskiego profesora. Podał on metodę tzw. 3MDR, tj. Motion-assisted Multi-modular Memory Desensitisation and Reconsolidation, co można przetłumaczyć jako Wspomaganie ruchu i pogodzenie pamięci wieloskładnikowej odtworzeniem zdolności do odczuwania¹. Japoński lekarz przytaczał doświadczenia służb obrony cywilnej po trzęsieniu ziemi w swoim kraju w 2011 r. Szybkie interwencje na szpitalnych oddziałach ratunkowych z uwzględnieniem psychologii klinicznej były tematem wystąpienia doktor z Uniwersytetu w Oxfordzie. Z kolei holenderski lekarz skupił się na organizacji post katastroficznego oraz psychosocjologicznego wsparcia dla ofiar. Także nepalska doktor nawiązała w swoim wystąpieniu do psychospołecznych konsekwencji konfliktu zbrojnego oraz trzęsień ziemi w Himalajach. O wirtualnej rzeczywistości w przezwyciężaniu PTDS jako zindywidualizowanej metodzie leczenia mówił holenderski oficer z Centrum Symulacji Sił Zbrojnych. Kończącym panel o zdrowiu psychicznym był Kierownik Departamentu Medycyny Wewnętrznej z Tajwanu, który przybliżył uczestnikom DiMiMed związek psychologicznych symptomów z wykonywaniem

¹ Tłumaczenie autorki.

obowiązków w jednostce wojskowej, temat wielokrotnie marginalizowany, ale mający istotne znaczenie dla zdrowia i samopoczucia żołnierzy.

Ostatni panel dotyczył chorób zakaźnych. Otworzyło go przemówienie belgijskiego doradcy medycznego przy Międzynarodowym Sztabie Wojskowym NATO na temat zdolności szybkiego reagowania na zagrożenia biologiczne. Oficer z Bhutanu referował współczesne metody leczenia gruźlicy, choroby – nawet w XXI wieku – przynoszącej ogromne straty. Podobnie portugalska doktor wojskowa obalała mity związane z gruźlicą panującą wśród żołnierzy wracających z misji. Japoński przedstawiciel firmy farmaceutycznej przedstawił przebieg oraz metody leczenia dengi, infekcyjnej choroby tropikalnej. Nadzór zdrowotny w brytyjskiej armii referowany przez oficera zakończył konferencję DiMiMed.

Wątek dyskusji podczas przerw, uroczystej kolacji oraz po zakończeniu konferencji było wiele. Zapisał się uczestnikom w pamięci na pewno motyw obowiązkowego przeszkolenia ginekologicznego dla lekarzy wojskowych. Zwolennicy tego rozwiązania wskazywali na sytuacje, w których personel medyczny zmuszony był odebrać poród bądź zaopiekować się kobietą w położu. Przeciwnicy wskazywali natomiast na nikły procent takich sytuacji w armii czy wśród cywili podczas misji zagranicznych. Należy jednoznacznie stwierdzić, iż Międzynarodowa Konferencja Medycyny Katastrof oraz Wojskowej jest ważną inicjatywą skupiającą specjalistów wojskowych oraz cywilnych z wielu państw na świecie. Miejsce organizacji jest także istotne, jako że targi zdrowia MEDICA przyciągają corocznie przedstawicieli państw i prywatnych korporacji z prawie wszystkich krajów. Materiały konferencyjne nie są niestety wydawane, ale pojawiają się sporadycznie w skróconej formie na łamach kontynuatora MCIF, niemieckojęzycznego czasopisma „Wehrmedizin und Wehrpharmazie”. Siódma edycja DiMiMed odbędzie się w dniach 19 i 20 listopada 2019 r. w Düsseldorfie, także podczas światowych targów MEDICA.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls). Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*.

W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – o brzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

M. Arnold, *China, Russia Plan \$242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow> [dostęp: 10.07.2015].

Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy oraz afiliację,
- adres poczty elektronicznej do korespondencji,
- oświadczenie w sprawie ghostwriting i guest authorship.
- oświadczenie autora informujące, że przeznaczony do druku w czasopiśmie „Krakowskie Studia Międzynarodowe” artykuł nie jest złożony do druku w innej redakcji, ani nie został wcześniej opublikowany.

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

LISTA RECENZENTÓW

W roku 2018 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

prof. dr hab. Michał Chorośnicki
prof. dr hab. Marek Delong
prof. UEK dr hab. Robert Jakimowicz
prof. dr hab. Hassan Jamsheer
ks. prof. dr hab. Krzysztof Kościelniak
prof. dr hab. Krzysztof Koźbiał
dr hab. Łukasz Jureńczyk
prof. Roberto Di Quirico
dr Kamila Schöll-Mazurek

